



Das Verteilverfahren bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen

Bericht anlässlich der Evaluation des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher

Von Tobias Klaus, Nerea González Méndez de Vigo und Johanna Karpenstein

Impressum:



Herausgeber:

Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e. V.
Paulsenstraße 55-56
12163 Berlin
www.b-umf.de
info@b-umf.de

Autor*innen:

Tobias Klaus - terre des hommes Deutschland e.V.
Nerea González Méndez de Vigo - Deutsches Institut für Menschenrechte*
Johanna Karpenstein - Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e. V.

* Der Beitrag gibt die private Meinung der Autorin wieder.

Lektorat:

Mercedes Nabert

Design und Satz:

typobotic.com

Bildnachweis:

<https://flic.kr/p/9dycKR>

Stand:

Dezember 2020

Förderung:

Erstellt im Rahmen des Projekts „Fokus – Perspektiven junger Geflüchteter im Kontext neuer gesellschaftlicher und rechtlicher Diskurse“. Dieses Projekt wird durch die Aktion Mensch, die Freudenbergstiftung und die UNO-Flüchtlingshilfe gefördert.



FREUDENBERG
STIFTUNG



Inhaltsverzeichnis

1. Ziel, Aufbau und Methodik	4
2. Gesetzgebungsziel und Entstehungsgeschichte	8
3. Kritik im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens	13
4. Das Verteilverfahren und die vorläufige Inobhutnahme	19
5. Berichts- und Evaluationspflicht durch die Bundesregierung	21
6. BumF-Umfragen: Ergebnisse zur Wirkung des Verteilverfahrens	27
7. Änderungsvorschläge	35
8. Fazit	39

1. Ziel, Aufbau und Methodik

Kinder und Jugendliche, die unbegleitet nach Deutschland kommen, müssen vom Jugendamt vorläufig in Obhut genommen werden und werden durch die Kinder- und Jugendhilfe betreut und versorgt (§ 42a SGB VIII). Damit sind sie Kindern und Jugendlichen ohne Fluchthintergrund rechtlich gleichgestellt, die aufgrund einer (drohenden) Kindeswohlgefährdung in Obhut genommen werden müssen.

In der vorläufigen Inobhutnahme wird zunächst geklärt, welches Jugendamt für die anschließende Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII örtlich zuständig ist. Entscheidend hierfür sind eine bundesweite Verteilquote sowie Belange des Kindeswohls. Im Rahmen der anschließenden Inobhutnahme wird die Anordnung der Vormundschaft veranlasst und gemeinsam mit dem jungen Menschen ermittelt, welche pädagogische Unterstützung benötigt wird und wo die Unterbringung erfolgen soll.

Das SGB VIII ist für geflüchtete junge Menschen ein Lichtblick unter den Sozialgesetzbüchern. Denn es ist mit Blick auf die Versorgung und Unterstützung rechtlich weitgehend diskriminierungsfrei ausgestaltet.¹ Wie bei allen anderen Kindern und Jugendlichen auch, ist bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (umF) der individuelle Bedarf maßgeblich für Art und Umfang der Hilfestellung. Im SGB II und dem SGB III etwa bestehen demgegenüber Ausschlüsse in Abhängigkeit von Aufenthaltsstatus, Voraufenthaltszeit und Herkunftsland.²

Mit Inkrafttreten des „Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher“³ (im Folgenden: Umverteilungsgesetz) im Jahr 2015 wurde ein gesondertes Aufnahmesystem für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (umF) eingeführt und damit eine Ungleichbehandlung etabliert (vgl. Kapitel 2,

1 Vgl. insgesamt zur Genese der diskriminierungsfreien Ausgestaltung des SGB VIII in Bezug auf unbegleitete Minderjährige Espenhorst, Niels: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in der Kinder und Jugendhilfe. Ein Rückblick auf die letzten zehn Jahre, in: *Flucht, Sozialstaat und Soziale Arbeit. Neue Praxis Sonderheft 13*, S.145-156 und Klaus, Tobias: Die letzten 20 Jahre. Meilensteine und Stolpersteine für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, in: *Schmollinger, Thea et. al. (Hrsg.). Junge Geflüchtete in den Erziehungshilfen*, Lambertus, Freiburg, 2019, S. 27-32.

2 Vgl. insgesamt: Paritätische Gesamtverband (Hrsg.): *Der Zugang zur Berufsausbildung und zu den Leistungen der Ausbildungsförderung für junge Flüchtlinge und junge Neuzugewanderte*, Berlin, 3. Auflage, 2020.

3 BGBl I 2015, S. 1802-1806.

3).⁴ Seither ist nicht mehr das Jugendamt am tatsächlichen Aufenthaltsort örtlich zuständig für die Inobhutnahme von unbegleiteten Minderjährigen.⁵ Stattdessen entscheidet die Durchführung eines Verteilverfahrens über die anschließende Zuständigkeit für die Inobhutnahme. Entscheidend hierfür sind eine bundesweite Verteilquote sowie Belange des Kindeswohls bzw. der Kindeswohlgefährdung (vgl. Kapitel 4). Um den reibungslosen Ablauf des Verteilverfahrens sicherzustellen, ist der Rechtsschutz dabei eingeschränkt.⁶

Bis zum 31. Dezember 2020 muss die Bundesregierung das Umverteilungsgesetz evaluieren. Verantwortlich hierfür ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Die Evaluation basiert unter anderem auf Grundlage der jährlichen Berichte der Bundesregierung über die Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger in Deutschland gem. § 42e SGB VIII (vgl. Kapitel 5).

Dieser Bericht stellt eine praxisnahe Ergänzung der Evaluation der Bundesregierung dar. Der Fokus liegt dabei auf der vorläufigen Inobhutnahme und dem Verteilverfahren nach §§ 42a-42b SGB VIII und der örtlichen Zuständigkeit nach § 88a SGB VIII.

Der Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (BumF) erhebt ergänzend zu den Berichten der Bundesregierung seit 2016 eigene Daten unter Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe und wertet diese aus (insg. 5.795 Teilnehmende in vier Befragungen, jährlicher Durchschnitt: 1.449, vgl. Kapitel 6.1.). Seit Einführung des Verteilverfahrens hat der BumF zudem 15 Fortbildungen zu den erfolgten Gesetzesänderungen

4 Teile dieses Themendossiers sind folgendem Aufsatz entnommen: González Méndez de Vigo, Nerea/Klaus Tobias: Die Situation junger Flüchtlinge verbessern! Das SGB VIII als Problem und als Ansatz, in: Forum Erziehungshilfen 26 (4), S. 214–218; Vgl. zum ordnungsrechtlichen Charakter des Verteilverfahrens Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (Hrsg.): Überlegungen zu einem bundesweiten quotalen Verteilungsverfahren für unbegleitet eingereiste Kinder und Jugendliche unter Neuordnung der örtlichen Zuständigkeit der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, 2014, S. 2; Vgl. zum Einzug ordnungsrechtlicher Logik in das SGB VIII sowie dessen Umsetzung González Méndez de Vigo, Nerea/Karpenstein, Johanna: Junge Geflüchtete zwischen Jugendhilfe und ordnungsrechtlichen Paradigmen, in: Forum Erziehungshilfen, 05/2019, S.260-265.

5 Zur Genese des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vgl. González Méndez de Vigo, Nerea: Fluchtsensibler Kinderschutz? Die geplanten Änderungen im SGB VIII, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit. Themenschwerpunkt: Grenzen überwinden: Perspektiven für die Integration Geflüchteter, 2015, S. 38-50 sowie Katzenstein, Henriette et al.: Das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, in JAmt 11/2015, S. 530-537.

6 Insgesamt zum Verfahren vgl. González Méndez de Vigo, Nerea: Gesetzliche Rahmung: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im SGB VIII, in: Brinks, Sabrina et. al. (Hrsg.): Handbuch unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, 2017, S. 20-48.

und zum Umgang mit deren Auswirkungen durchgeführt⁷, neun Arbeitshilfen bzw. Fachartikel veröffentlicht sowie in seiner Einzelfallberatung zahlreiche Fälle mit Bezug zum Verteilverfahren begleitet.⁸ Zentrale Themen und Problembereiche, die die Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe dabei an den BumF herangetragen haben, betrafen:

- Die Kollision der verschiedenen Verteil- und Quotenverfahren aus dem Migrationsrecht und dem SGB VIII in der Praxis, was sich u. a. in dem Problem zuspitzt, dass es zeitweise viele Monate in Anspruch nimmt, wenn ein umF in die Nähe seiner später eingereisten Eltern oder in die Nähe von Verwandten ziehen will bzw. diese in der Nähe des umF platziert werden wollen (sog. „innerdeutschen Familienzusammenführung“)
- Die Frage, wie sich ein junger Mensch gegen eine Verteilentscheidung mit Rechtsmitteln zur Wehr setzen kann sowie die Rechtmäßigkeit von Zwangsanwendungen, wenn junge Menschen gegen ihren Willen an andere Orte verbracht werden
- Den Umstand der (fehlenden) Versorgung nach Beendigung der Jugendhilfe, wenn ein junger Mensch nicht im Zuständigkeitsbereich des Jugendamtes untergebracht ist und zwecks Inanspruchnahme von Leistungen an den Ort des Zuweisungsjugendamtes verwiesen wird
- Der Umgang mit drohenden Zweitverteilungen und folgenden (Aus-)Bildungsabbrüchen nach Beendigung der Jugendhilfe

7 Gezählt wurden Fortbildungen, die die Themen innerdeutsche Familienzusammenführungen, Verteilverfahren und/oder Alterseinschätzung behandelten. Beispielhaft zu nennen sind drei BumF-Regionaltagungen in Hamburg (2.11.2015), Leipzig (16.11.2015) und Mannheim (23.11.2015) mit dem Titel „Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen kindgerecht gestalten. Anforderungen an ein Verteilsystem.“, an denen jeweils zwischen 154 und 160 Personen teilnahmen.

8 Vgl. BumF: Vorläufige Inobhutnahme – Was ändert sich zum 01.11.2015? 10/2015. Espenhorst, Niels: Die vorläufige Inobhutnahme als neuer Sonderweg der Jugendhilfe, in: unsere Jugend 10/2015, S. 402-409, Schwarz, Ulrike/Espenhorst, Niels: Aktuelle Gesetzesänderungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, in: ASYLMAGAZIN 12/2015, S.408-410, Espenhorst, Niels: Das Verfahren zur vorläufigen Inobhutnahme und die bundesweite Verteilung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, in: Hagen, Björn (Hrsg.): Basiswissen: (Un)begleitete minderjährige Flüchtlinge, 2016, S. 28-34, BumF: Junge Geflüchtete auf dem Weg in ein eigenverantwortliches Leben begleiten – Ein Leitfaden für Fachkräfte, 07/2017, S. 41-45, BumF (Hrsg.): BumF-Positionspapier zum Kinder- und Jugendhilferecht, Oktober 2017, González Méndez de Vigo, Nerea: Gesetzliche Rahmung: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im SGB VIII, in: Brinks, Sabrina et. al. (Hrsg.): Handbuch unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, 2017, S. 20-48, González Méndez de Vigo, Nerea: Rechtsgrundlagen und Verfahren zur Alterseinschätzung, in: Asylmagazin 6-7/2019, S. 206-218 und BumF: Alterseinschätzung: Rechtlicher Rahmen, fachliche Standards und Hinweise für die Praxis, 06/2019.

- Den Komplex der Alterseinschätzung, insbesondere der Umgang mit Dokumenten aus anderen Ländern und EURODAC-Einträgen zu Rechtsmitteln sowie zur Pflicht ein medizinisches Verfahren zum Zweck der Alterseinschätzung dulden zu müssen⁹

Basis dieses Berichtes sind neben der Auswertung der Online-Umfragen (vgl. Kapitel 6) und den Berichten der Bundesregierung (vgl. Kapitel 5) auch die Auseinandersetzung mit den Fragestellungen und Problembeschreibungen der Fachkräfte der Kinder- und Jugendhilfe in der Beratungs- und Fortbildungspraxis des BumF sowie die Analyse und Auswertung von öffentlich zugänglichen Quellen, Datenbanken und Dokumenten, deren Ergebnisse abschließend zusammengefasst werden (vgl. Kapitel 8).

⁹ Gemeint ist die behördliche Altersfeststellung nach § 42f SGB VIII. Der Begriff Alterseinschätzung wird verwendet, um deutlich zu machen, dass es keine wissenschaftliche Methode gibt, um das Alter einer Person „festzustellen“.

2. Gesetzgebungsziel und Entstehungsgeschichte

Das Umverteilungsgesetz wurde im Kontext stark angestiegener Einreisezahlen (vgl. Abbildung 1) in einem beschleunigten Gesetzgebungsverfahren beschlossen und trat vorzeitig zum 1. November 2015 in Kraft.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
(Vorl.) Inobhutnahmen von umF	2.822	3.482	4.767	6.584	11.642	42.309	44.935	22.492	12.211	8.647

Abb. 1: Vorläufige Schutzmaßnahmen aufgrund unbegleiteter Einreise aus dem Ausland.¹⁰

Ziel des Umverteilungsgesetzes war in erster Linie eine Entlastung von grenznahen Jugendämtern oder solchen an Hauptreiserrouten, deren Aufnahmekapazitäten angesichts gestiegener Einreisezahlen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (umF) an ihre Grenzen gekommen waren. Hierzu galt es, einen Lastenausgleich zwischen den Bundesländern über „ein landesinternes und bundesweites Verteilungsverfahren, das sich an den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen orientiert“ zu schaffen.¹¹

„Hintergrund dieser Regelung war die im Zuge der zunehmenden Flüchtlingszahlen ab 2014 auch kontinuierlich steigende Zahl von Einreisen unbegleiteter ausländischer Minderjähriger nach Deutschland. Aufgrund der damaligen Regelung waren nur die Jugendämter für die Inobhutnahme und auch weitere Unterbringung, Versorgung und Betreuung eines unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zuständig, in deren Einzugs-

10 Bis 2016: Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII. Ab 2017: Vorläufige und reguläre Inobhutnahmen nach §§ 42, 42a SGB VIII. Zeitvergleiche sind daher ab 2017 nur eingeschränkt möglich. Vgl. Statistisches Bundesamt: Vorläufige Schutzmaßnahmen für Kinder und Jugendliche: Deutschland, Jahre, Anlass der Maßnahme, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=tabelleErgebnis&selectonname=22523-0001#abreadcrumb> [letzter Abruf: 15.10.2020].

11 Vgl. BT-Drucksache 19/4517, S.7, González Méndez de Vigo, Nerea (2015): Fluchtsensibler Kinderschutz? Die geplanten Änderungen im SGB VIII, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit. Themenschwerpunkt: Grenzen überwinden: Perspektiven für die Integration Geflüchteter, S. 38-50.

*gebiet dessen unbegleitete Einreise festgestellt wurde. Einige kommunale Gebietskörperschaften an bestimmten Einreiseknotenpunkten waren daher sehr stark belastet. Mancherorts waren die Kapazitätsgrenzen bereits so weit überschritten, dass eine dem Kindeswohl entsprechende Unterbringung, Versorgung und Betreuung der Kinder und der Jugendlichen erheblich erschwert bzw. nicht mehr möglich war.*¹²

Vor der Gesetzesänderung war, wie bei Kindern und Jugendlichen ohne Fluchthintergrund, das Jugendamt für die Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII örtlich zuständig, in dessen Bereich sich das Kind oder der Jugendliche vor der Maßnahme tatsächlich aufhielt (§ 87 SGB VIII). Handelte es sich bei den Minderjährigen um Asylsuchende, so hatte dies zur Folge, dass die für die Inobhutnahme örtlich zuständigen Jugendämter auch für die Hilfestellung zuständig blieben. Hintergrund ist, dass das SGB VIII für um Asyl nachsuchende Kinder und Jugendliche einen Wechsel der örtlichen Zuständigkeit des leistenden Jugendamtes nur dann vorsah, wenn diese einem Verteilverfahren nach dem Asyl- oder Aufenthaltsrecht unterlagen (§ 86 Abs. 7 S. 2 SGB VIII). Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge waren und sind aber von diesem Verteilverfahren ausgenommen.¹³

Das Resultat war eine Überbelastung von Jugendämtern und Kommunen, die in unmittelbarer Grenznähe oder an Hauptreiserrouten oder Verkehrsknotenpunkten liegen.

Gleichzeitig waren bis November 2015 nur die wenigsten Jugendämter in Deutschland mit der Betreuung und Versorgung von umF be- und vertraut und geeignete Strukturen sowie Qualifizierungen waren nur in bestimmten Regionen vorhanden.¹⁴ Durch eine Kostenerstattungsvorschrift wurde versucht, bei Jugendhilfe nach Einreise aus dem Ausland u. ä. dieser Ungleichbelastung Rechnung zu tragen (§ 89d Abs. 3 a.F. SGB VIII). Da aber von der Kostenerstattung nicht die Verwaltungskosten erfasst sind, die Verfahren hierzu sehr schleppend verliefen und die betroffenen Kommunen deutlich machten, dass es nicht nur um die Finanzierung sondern auch konkret um fehlende Kapazitäten ginge, wurden die Stimmen immer lauter, die eine Reform dieser Vorschriften hin zur Etablie-

12 Vgl. BT-Drucksache 19/4517, S. 4.

13 González Méndez de Vigo, Nerea: Fluchtsensibler Kinderschutz? Die geplanten Änderungen im SGB VIII, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit. Themenschwerpunkt: Grenzen überwinden: Perspektiven für die Integration Geflüchteter, 2015, S. 40 m.w.N.

14 2014 waren die zwanzig zugangsstärksten Städte und Landkreise für 74% aller Inobhutnahmen von umF verantwortlich. Vgl. BumF: Inobhutnahmen von unbegleiteten Minderjährigen im Jahr 2014. Auswertung der Erhebung des Bundesfachverband UMF, August 2015, <https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2017/12/inobhutnahmen-2015-web.pdf> [letzter Abruf: 15.10.2020], S.7.

rung einer „Verteilung der unbegleiteten Minderjährigen“ nach dem Vorbild des Migrationsrechts forderten.¹⁵

Mit dem Umverteilungsgesetz wurde dies umgesetzt. Der Finanzausgleich wurde abgeschafft und stattdessen die Zuständigkeit für umF zwischen den Bundesländern anhand einer Quotenregelung aufgeteilt (§ 42c SGB VIII). Statt Geld werden seither die örtlichen Zuständigkeiten für Minderjährige verteilt, wobei dies in der Praxis in der Regel eine Verteilung der Minderjährigen bedeutet. Neu eingeführt wurde neben dem Verteilverfahren (§ 42b SGB VIII) die der bundesweiten Verteilung vorgeschaltete vorläufige Inobhutnahme (§ 42a SGB VIII). Die örtliche Zuständigkeit wurde neu geregelt (§ 88a SGB VIII) und das Verfahren zur behördlichen Alterseinschätzung gesetzlich normiert (§ 42f SGB VIII).¹⁶

Im September 2014 regte das Bundesland Bayern im Bundesrat einen Entschließungsantrag für die bundesweite Verteilung für umF an, nachdem es bereits eine Gesetzesinitiative für die Ermöglichung von länderinternen Verteilverfahren eingebracht hatte. Zwar waren zu diesem Zeitpunkt schon erhöhte Einreisezahlen zu beobachten, doch die Steigerung hatte bei weitem noch nicht die Dynamik der darauf folgenden zwei Jahre erreicht (vgl. Abbildung 1). Bayern verzeichnete darüber hinaus im Herbst 2014 nicht den stärksten Anstieg der Inobhutnahmehzahlen. Berlin, Bremen, Hamburg und Hessen belegten prozentual die Spitzenplätze.¹⁷

Bundesweit verdoppelten sich die Inobhutnahmen von unbegleiteten Minderjährigen von 2013 auf 2014 nahezu (vgl. Abbildung 1). Im 2014 meldeten daher nicht nur Kommunen aus Bayern sondern auch aus anderen Bundesländern, dass ihre Kapazitäten für die Unterbringung und Betreuung von umF an ihre Grenzen geraten seien.

„Mehrere Städte, u. a. München, aber auch die Stadtstaaten Hamburg und Bremen standen jedoch schon zu diesem Zeitpunkt unter großem Druck

15 Vgl. insgesamt González Méndez de Vigo, Nerea (2015): Fluchtsensibler Kinderschutz? Die geplanten Änderungen im SGB VIII, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit. Themenschwerpunkt: Grenzen überwinden: Perspektiven für die Integration Geflüchteter, S. 38-50 und Katzenstein, Henriette et. al.: Das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, in JAmT 11/2015, S. 530-537.

16 Vgl. insgesamt González Méndez de Vigo, Nerea: Gesetzliche Rahmung: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im SGB VIII, in: Brinks, Sabrina et. al. (Hrsg.): Handbuch unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, 2017, S. 20-48.

17 Katzenstein, Henriette et.al.: Das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, in JAmT 11/2015, S. 530.

und erklärten, dass auch ein finanzieller Ausgleich die Situation nicht entlasten könne, da schon allein eine genügende Anzahl an Fachkräften und Unterbringungsräume nicht vorhanden sei und eine ständige Ausweitung der Kapazitäten die Kräfte aller Beteiligten überschreite.“¹⁸

Nicht nur die Kapazitäten waren dabei für Kommunen mit hohen umF-Zahlen ein Problem, sondern, wie oben angedeutet, auch die unzureichende Kostenerstattung. Denn nur ein Teil der hierdurch entstehenden Kosten wurde durch die überörtlichen Träger übernommen (§ 109 SGB X) und der Finanzausgleich zwischen den Bundesländern gestaltete sich problematisch (§ 89d Abs. 3 SGB VIII aF).¹⁹

„Die Not der betroffenen Kommunen ist groß. Die vorhandene Infrastruktur war auf den (Wieder-)Anstieg häufig nicht vorbereitet. Der Kostenausgleich deckt nicht den erhöhten Verwaltungsaufwand und die Kosten für die Amtsvormundschaften. Bei Stadtstaaten sind die Möglichkeiten der Unterbringung zudem auf die eigenen Landesgrenzen beschränkt, sodass auf ausgereizte Kapazitätsgrenzen auch nicht mit auswärtiger Unterbringung reagiert werden kann.“²⁰

Zur Problemlösung wurden neben einem Verteilverfahren auch alternative Vorschläge, etwa durch das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) ausgearbeitet:

„Erster gesetzlicher Ansatzpunkt wäre die Streichung der Sondervorschrift des § 86 Abs. 7 SGB VIII, die derzeit an das Stellen eines Asylantrags anknüpft. [...] Durch die Streichung der Sondervorschrift würde sich die örtliche Zuständigkeit für Leistungen an alle Minderjährigen, deren Eltern sich nicht ebenfalls in Deutschland aufhalten, nach ihrem gewöhnlichen, hilfsweise tatsächlichen Aufenthalt vor Beginn der Leistung richten (§ 86 Abs. 4 SGB VIII).“²¹

18 Ebd.

19 Auch heute noch stehen Jugendämter vor dem Problem, dass die Kostenerstattung durch die überörtlichen Träger nicht die Verwaltungskosten oder die Kosten für die Amtsvormundschaft beinhaltet.

20 DIJuF: Überlegungen zu einem bundesweiten quotalen Verteilverfahren für unbegleitet eingereiste Kinder und Jugendliche unter Neuordnung der örtlichen Zuständigkeit der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, 2014, S.1.

21 Ebd., S.3.

Solche Alternativvorschläge wurden im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens jedoch nicht in Erwägung gezogen. Insbesondere das Bundesland Bayern hatte als einzige Lösung für die Problematik der überlasteten Kommunen ein bundesweites Verteilverfahren identifiziert und sollte sich damit in einem hastigen Gesetzgebungsverfahren durchsetzen.

Nach dem bayerischen Vorstoß im September schloss sich im Oktober 2014 auch die Jahreskonferenz der Ministerpräsident*innen der Länder der Forderung an. Es wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe gegründet, die bis Juni 2015 einen Entwurf erarbeitete, aus dem am 07. September 2015 der Regierungsentwurf entstand. Dieser sah ein Inkrafttreten des Gesetzes zum 01. Januar 2016 und eine viermonatige Übergangsfrist vor.²² Diese ohnehin knappe Frist für die Kommunen, sich auf die neuen Abläufe und Herausforderungen vorzubereiten, wurde dann nochmals verkürzt:

„Unter dem Druck der immer noch ansteigenden Zahlen und der Auseinandersetzungen über die Strategien im Umgang mit der Flüchtlingskrise beschleunigte sich ab diesem Zeitpunkt das Verfahren in ungewohnter Weise: Die Bundeskanzlerin ließ dem Bundesrat besondere Eilbedürftigkeit mitteilen.“²³

Der Zeitpunkt des Inkrafttretens wurde auf den 01. November 2015 vorverlegt und der weitere Verlauf des Gesetzgebungsprozesses in einem beschleunigten Verfahren durchgeführt, so dass zwischen Sachverständigenanhörung und Abstimmung nur noch wenige Tage lagen und Verbesserungs- und Korrekturvorschläge weitestgehend unberücksichtigt blieben.²⁴

22 Vgl. Katzenstein, Henriette et. al.: Das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, in JAmt 11/2015, S. 531.

23 Ebd.

24 Ebd.

3. Kritik im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens

Während des Gesetzgebungsverfahrens veröffentlichten der Bundesfachverband umF, das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) sowie andere zivilgesellschaftlichen Organisationen, darunter der Deutsche Caritasverband und der Bundesverband für Erziehungshilfen (AFET) Stellungnahmen, die auf rechtliche Unstimmigkeiten im Gesetzentwurf und negative Folgewirkungen aufmerksam machten.

Im Folgenden werden die zentralen Kritikpunkte und Änderungsvorschläge, die das Verteilungsverfahren und die Zuständigkeitsregelungen betreffen und zwischen November 2014 und November 2015 veröffentlicht wurden, inhaltlich zusammengefasst.²⁵

Bereits die Grundidee einer Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel, der sich aus Steuereinnahmen und Bevölkerungszahl der Bundesländer ergibt, stieß auf Ablehnung. Denn hiermit würden ordnungsrechtliche Elemente ins SGB VIII eingeführt und die Grundprinzipien des SGB VIII, nämlich Kindeswohlorientierung, Diskriminierungsfreiheit, individuelle Bedarfsorientierung und Beteiligung verdrängt. Bezweifelt wurde, dass ein Verfahren, das sich an Zahlen orientiert, mit Kindeswohlerwägungen in Einklang gebracht werden kann, wie es der Gesetzgeber für sich in Anspruch nahm.²⁶ Diese „Quadratur des Kreises“ zwischen Quote und Kindeswohl wurde auch von Befürworter*innen des Gesetzes konstatiert:

„Wir begrüßen das Gesetz und wir sehen in der Tat, dass es eine Quadratur des Kreises ist. Man versucht auf der einen Seite, das Kindeswohl zu gewährleisten und auf der anderen Seite hat man eine Ausnahmesituation durch die hohe Anzahl an jungen Menschen. Diese Quadratur des Kreises hat naturgemäß Lücken zur Folge, weil optimal ist etwas anderes. Aber

25 Vgl. hierzu auch González Méndez de Vigo, Nerea (2015): Fluchtsensibler Kinderschutz? Die geplanten Änderungen im SGB VIII, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit. Themenschwerpunkt: Grenzen überwinden: Perspektiven für die Integration Geflüchteter, S. 38-50.

26 Vgl. DIJuF: Überlegungen zu einem bundesweiten quotalen Verteilungsverfahren für unbegleitet eingereiste Kinder und Jugendliche unter Neuordnung der örtlichen Zuständigkeit der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, 10.11.2014, S.1-3.

*das Optimum ist im Augenblick wirklich schwierig bzw. unmöglich zu erreichen.*²⁷

Die grundsätzlichen Bedenken erstreckten sich auch auf die Frage der strukturellen Auswirkungen eines Verteilverfahrens. Statt einer geringen Anzahl spezialisierter Jugendämter in Deutschland, müssten mit dem Umverteilungsgesetz nun alle Jugendämter (Kleinst-)Strukturen für geflüchtete Minderjährige aufbauen, was, insbesondere im Hinblick auf die stark schwankenden Einreisezahlen, nicht effizient erschien. Bedarfsgerechte Strukturen und notwendige Spezialqualifikationen, wie etwa asyl- und aufenthaltsrechtliches Wissen bei Vormünder*innen, könnten nicht in jeder Kommune aufgebaut und beibehalten werden.²⁸ Während an Orten ohne Strukturen für die Aufnahme von umF eine Überforderungssituation drohe, würden dort, wo gute Strukturen bereits bestehen, diese abgebaut werden.²⁹ Es fehle zudem an bundesweiten Richtlinien, die festschreiben, wann ein Jugendamt als „geeignet“ für die Aufnahme von unbegleiteten Minderjährigen gelte. Hierdurch bestehe die Gefahr, dass pauschal von einer „Eignung“ ausgegangen wird, ohne dass Kompetenz- und Strukturaufbau vorab erfolgt sein muss.³⁰

Das DJuF und der BumF stellen der Quotenverteilung „mit der Gießkanne“ daher eine Kompetenzzentren-Idee gegenüber. Solche Zentren könnten in Kommunen eingerichtet werden, deren Jugendämter bereits Erfahrung in der Arbeit mit unbegleiteten geflüchteten Minderjährigen haben.³¹

„Weder erscheint es möglich noch sinnvoll, wenn bundesweit alle Jugendämter unbegleitete Minderjährige unterbringen, versorgen und betreuen. Im Sinne von Qualitätssicherung und der Berücksichtigung der Interessen

27 Dr. Björn Hagen (Evangelischer Erziehungsverband) in der Sachverständigenanhörung zum Umverteilungsgesetz am 12. Oktober 2015. Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des deutschen Bundestages, Protokoll-Nr. 18/44, S. 13.

28 Ebd.

29 Vgl. AFET et. al.: Gesetzentwurf zur Versorgung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland, 14.09.2015, S.1.

30 Vgl. BumF: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, 26.6.2015, S. 9.

31 DJuF: Überlegungen zu einem bundesweiten quotalen Verteilungsverfahren für unbegleitet eingereiste Kinder und Jugendliche unter Neuordnung der örtlichen Zuständigkeit der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, 10.11.2014, S. 5-6 und BumF: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, 26.6.2015, S. 9.

*der Minderjährigen sollten Kompetenzen gebündelt werden, um die besonderen Bedarfe der Minderjährigen passgenau zu decken.*³²

Neben der Qualitätssicherung sei eine Kompetenzbündelung auch kosteneffizienter, da nicht überall Strukturen aufgebaut bzw. vorgehalten werden müssten.³³

*„Die besondere Lebensgeschichte und Lebenssituation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge stellt hohe, spezielle Anforderungen an die pädagogische Begleitung und rechtliche Vertretung. Bei dem angedachten quotalen, bundesweiten Verteilungsverfahren müsste diese in jeder Kommune vorgehalten werden. Der notwendige Kompetenzaufbau und -erhalt ist bei einer Verteilung nach dem Gießkannenprinzip jedoch weder in gleichem Maße zu gewährleisten noch ist er volkswirtschaftlich vernünftig. Eine Zuständigkeitskonzentration sichert Fachlichkeit und spart Kosten.“*³⁴

Der BumF und andere Verbände befürchteten darüber hinaus, dass durch die Einführung des Verteilverfahrens mehr Kinder und Jugendliche „abgängig“ würden und dann als vermisst gälten. Wenn Minderjährige nach Quote verteilt würden, bestehe ein hohes Risiko, dass sich Minderjährige selbstständig auf den Weg in Städte machten, in denen zum Beispiel Angehörige oder Freunde leben und dort dann schlimmstenfalls in der Illegalität bzw. unter falschem Namen lebten.³⁵

*„Zwang, Nicht-Information, Nicht-Beteiligung und Transitwartezeiten werden die Jugendlichen dazu treiben, ihre eigenen, gefährvollen Wege zu suchen. Der Anspruch ist die Minimierung von Schutzlücken – dies gelingt mit dem vorgelegten Gesetzentwurf nicht.“*³⁶

32 BumF: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, 26.6.2015, S. 9.

33 Ebd., S. 4-5.

34 Vgl. DIJuF: Überlegungen zu einem bundesweiten quotalen Verteilungsverfahren für unbegleitet eingereiste Kinder und Jugendliche unter Neuordnung der örtlichen Zuständigkeit der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, 10.11.2014, S. 6.

35 DIJuF: Hinweise zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 9. Juni 2015, 22.6.2015, S. 5 sowie BumF: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, 26.6.2015, S.2.

36 BumF: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, 26.6.2015, S.2.

Problematisiert wurde in diesem Zusammenhang auch, dass für jene Kinder und Jugendlichen rechtlich keine Möglichkeit geschaffen wurde, einen Zuständigkeitswechsel zu einem Jugendamt an einem anderen Ort durchzusetzen, auch wenn dies im Sinne des Kindeswohls wäre, etwa weil dort Angehörige leben. Die Möglichkeit der Zuständigkeitsübernahme aus „Gründen des Kindeswohls“ (§ 88a Abs. 2 SGB VIII) drohe an Kostenfragen zu scheitern und Jugendliche würden sich dann selbst auf den Weg zu ihren Angehörigen machen.³⁷

Auf erhebliche Kritik der Verbände stieß auch die Ausgestaltung der rechtlichen Vertretung und des Rechtsschutzes für Kinder und Jugendliche. Die Durchführung eines Rechtsmittelverfahrens gegen die Verteilung und Zuweisung sei für die betroffenen Minderjährigen faktisch und rechtlich ausgeschlossen. Es fehle an rechtlich eindeutigen Möglichkeiten zur Beschwerde und einer rechtlich eindeutigen Ausgestaltung des Rechtsmittelverfahrens.³⁸

Durch die Neuregelung würde den Jugendämtern zudem eine doppelte Agenda auferlegt, die zu Interessenkollisionen führen würde. Zum einen würden im Jugendamt folgenkräftige Entscheidungen über die Verteilung von minderjährigen Kindern und Jugendlichen getroffen, welche finanzielle Konsequenzen für die Jugendämter mit sich bringen. Zum anderen obliege ihnen die rechtliche Vertretung der Kinder und Jugendlichen und sie müssten sicherstellen, dass z.B. gegen fehlerhafte Verteilentscheidungen des eigenen Hauses vorgegangen wird, woraus sich eine Interessenkollision ergebe. Hierdurch ergäben sich Lücken im Minderjährigenschutz. So verletze der Gesetzgeber seine Pflicht, eine ausschließlich den Kindeswohlinteressen verpflichtete rechtliche Vertretung zu befördern, was im Widerspruch zu europarechtlichen Vorgaben, etwa der EU-Aufnahmerichtlinie³⁹ stünde.⁴⁰ Auch der Gesetzgeber erkannte die Gefahr einer Interessenkollision und adressierte diese in der Gesetzesbegründung.⁴¹

37 Ebd., S. 2, 9; Vgl. auch González Méndez de Vigo, Nerea (2015): Fluchtsensibler Kinderschutz? Die geplanten Änderungen im SGB VIII, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit. Themenschwerpunkt: Grenzen überwinden: Perspektiven für die Integration Geflüchteter, S. 38-50.

38 Ebd., S. 5.

39 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013.

40 Ebd., S. 4,5,8 sowie DJuF: Hinweise zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 9. Juni 2015, 22.6.2015, S. 3 und DJuF: Überlegungen zu einem bundesweiten quotalen Verteilungsverfahren für unbegleitet eingereiste Kinder und Jugendliche unter Neuordnung der örtlichen Zuständigkeit der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, 10.11.2014, S. 3.

41 BT-Drs. 18/5921, S. 25.

„Durch entsprechende organisatorische und personelle Vorkehrungen ist eine Kollision zwischen den Interessen des Jugendamtes als Vertretung des unbegleiteten Minderjährigen und als Behörde, die maßgebliche Entscheidungen im Hinblick auf die Altersfeststellung und Verteilung sowie die Durchführung von Maßnahmen und Gewährung von Leistungen für das Kind oder den Jugendlichen zu treffen hat, zu verhindern.“⁴²

Dies erachteten die Verbände jedoch als unzureichend und zu unverbindlich.

„Weder das Jugendamt würde und dürfte gegen seine eigenen Entscheidungen zur Altersfeststellung und zur Durchführung des Verteilungsverfahrens vorgehen (vgl § 181 BGB) noch ist das Kind bzw. der/die Jugendliche entsprechend kompetent oder selbst handlungsfähig, Rechtsmittel zu ergreifen. Das Gesetz enthält somit eine Lücke im Minderjährigenschutz.“⁴³

Des Weiteren setzten sich die Stellungnahmen von AFET und BumF kritisch mit den engen Fristen für die Verteilentscheidungen auseinander.⁴⁴ Das DIJuF befürwortete demgegenüber eine zeitnahe Verteilung, u. a. damit vermieden würde, dass Minderjährige längere Zeit in einem Schwebezustand gehalten werden. Eine nachhaltige Bedarfsklärung und Perspektiventwicklung sowie Vertrauensaufbau seien erst nach der Verteilung angemessen möglich und zu erwarten.⁴⁵

Der BumF war hier anderer Auffassung und betonte, dass es zwar wünschenswert sei, Kinder und Jugendlichen zügig an den Ort unterzubringen, an dem sie in Zukunft leben werden, dass jedoch sieben Werkstage nur selten ausreichten, um die Bedarfe und Kindeswohlaspekte zu identifizieren und angemessen zu adressieren. Wichtig sei, die Minderjährigen erstmal zur Ruhe kommen und sich nach oft traumatischen Fluchterlebnissen stabilisieren zu lassen, bevor sie behördlichen Verteilverfahren und Alterseinschät-

42 Ebd.

43 DIJuF: Hinweise zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 9. Juni 2015, 22.6.2015, S.7.

44 Vgl. AFET et al.: Gesetzentwurf zur Versorgung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland, 14.09.2015, S.1 sowie DIJuF: Hinweise zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 9. Juni 2015, 22.6.2015, S. 7 und BumF: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, 26.6.2015, S. 4, 5, 12.

45 DIJuF: Hinweise zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 9. Juni 2015, 22.6.2015, S.4.

zungen gewachsen sind und hieran angemessen beteiligt werden könnten. Die engen Fristen hätten insbesondere dann auch negative Folgen, wenn erst nach ihrem Verstreichen bekannt wird, dass in anderen Bundesländern Angehörige oder Bezugspersonen einer minderjährigen Person leben und die Entscheidung darüber, welches Jugendamt zuständig wird, bereits gefällt ist. Rechtsschutz und Beteiligung der Kinder und Jugendlichen könnten zudem in dem eng getaktetem Verteilverfahren nur schwer eingelöst werden, da die Zeit hierfür nicht ausreiche und bereits das Hinzuziehen geeigneter Sprachmittler*innen zeitlich schwierig werden könne.⁴⁶

Neben dem Verteil- und Zuständigkeitsverfahren wurde mit dem Umverteilungsgesetz, wie eingangs erwähnt (vgl. Kapitel 2.), auch die Alterseinschätzung durch die Jugendämter rechtlich normiert. Da das Thema Alterseinschätzung nicht Fokus dieses Berichtes ist und einer gesonderten ausführlichen Thematisierung bedarf, sei an dieser Stelle nur auf die Kernkritikpunkte der Verbände hingewiesen.⁴⁷ Sie begrüßten grundsätzlich, dass durch die Einführung dieser Norm erstmals verbindliche Vorgaben in Form einer Regelung zum Verfahren der Altersfeststellung gesetzlich verankert und klar als Verantwortung der Jugendämter definiert wurden. Es wurde jedoch kritisiert, dass keine Bindewirkung der Alterseinschätzung für andere Behörden festgeschrieben wurde, wodurch Mehrfacheinschätzungen drohen und junge Menschen je nach Behörde mit einem anderen Alter geführt werden würden. Es fehle die Umsetzung von Vorgaben aus der EU-Verfahrensrichtlinie, nach der im Zweifel von einer Minderjährigkeit auszugehen ist sowie ein gesetzlicher Ausschluss entwürdigender Methoden wie Genitaluntersuchungen.⁴⁸ Darüber hinaus wurden erhebliche Defizite im Rechtsschutz bemängelt, da in der Anfangszeit nur eine rechtliche Notvertretung bestünde, Dokumentationspflichten und bundesweite Standards fehlen würden und Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung hätten, wodurch Minderjährigen, die eine fehlerhafte Alterseinschätzung korrigieren lassen wollen, eine Unterbringung im Erwachsenensystem drohe.⁴⁹

46 Vgl. BumF: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, 26.6.2015, S. 4, 5, 12.

47 Zu rechtlichen Grundlagen, zentralen Problemlagen sowie Handlungsempfehlungen im Bereich Altersschätzung vgl. insgesamt BumF: Alterseinschätzung: Rechtlicher Rahmen, fachliche Standards und Hinweise für die Praxis, 06/2019.

48 Richtlinie 2013/32/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013.

49 Vgl. BumF: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, 26.6.2015, S. 7, DIJuF: Hinweise zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 9. Juni 2015, 22.6.2015, S. 4,5, 7.

4. Das Verteilverfahren und die vorläufige Inobhutnahme

Kern der mit dem Umverteilungsgesetz eingeführten vorläufigen Inobhutnahme (§ 42a SGB VIII) ist die Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit für die sich anschließende Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII.⁵⁰ Dies beginnt mit der Prüfung, ob die Minderjährigen zum bundesweiten Verteilverfahren angemeldet werden sollen oder nicht (§ 42a Abs. 2 S. 2 SGB VIII). Erfolgt eine Anmeldung, wird die örtliche Zuständigkeit anhand eines zweistufigen Verfahrens ermittelt. Im ersten Schritt wird das aufnahmeverpflichtete Bundesland anhand der Quote durch das Bundesverwaltungsamt bestimmt und in einem zweiten Schritt weist die dort zuständige Landesstelle die örtliche Zuständigkeit einem konkreten Jugendamt zu (§ 42b SGB VIII). Werden die Minderjährigen nicht zum Verteilverfahren angemeldet, verbleibt die örtliche Zuständigkeit beim vorläufig in Obhut nehmenden Jugendamt (§ 88a Abs. 2 S. 2 SGB VIII).

Die Entscheidung, ob Minderjährige zum bundesweiten Verteilverfahren angemeldet werden, ergibt sich aus der gesetzlich vorgegebenen Prüfung der Kriterien nach § 42a Abs. 2 SGB VIII. Zu beantworten sind hier folgende Fragen:

- Würde das Wohl der Minderjährigen mit der Durchführung des Verteilverfahrens gefährdet?
- Halten sich verwandte Personen im Inland oder einem anderen EU-Mitgliedstaat auf und ist eine kurzfristige Zusammenführung mit diesen möglich?
- Schließt der Gesundheitszustand der Minderjährigen die Durchführung des Verteilverfahrens innerhalb von 14 Werktagen nach Beginn der vorläufigen Inobhutnahme aus?
- Liegt der Beginn der vorläufigen Inobhutnahme mehr als einen Monat zurück?

Wird eines dieser Kriterien bejaht, ist die Anmeldung zum Verteilverfahren ausgeschlossen (§ 42b Abs. 4 SGB VIII). Halten sich Geschwister oder andere unbegleitete geflüchtete

50 Vgl. insg. González Méndez de Vigo, Nerea: Gesetzliche Rahmung: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge im SGB VIII, in: Brinks, Sabrina et. al. (Hrsg.): Handbuch unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, 2017, S. 20-48.

te Kinder oder Jugendliche zusammen mit den Minderjährigen auf und macht das Wohl der Minderjährigen eine gemeinsame anschließende Inobhutnahme erforderlich, so ist auch dies im Rahmen der Zuständigkeitsbestimmung zu beachten (§ 42a Abs. 2 Nr.3 SGB VIII). Die Minderjährigen sind bei der Prüfung angemessen zu beteiligen sowie der mutmaßliche Wille der Personen- oder der Erziehungsberechtigten zu berücksichtigen (§ 42a Abs. 3 S. 2 SGB VIII). Sprechen keine Gründe gegen die Anmeldung zur Verteilung, so hat das Jugendamt die Minderjährigen innerhalb von sieben Werktagen bei der zuständigen Landesstelle anzumelden (§ 42a Abs. 4 SGB VIII).

In den Fällen, in denen sich die Kinder und Jugendlichen bereits an Orten befinden, an denen bspw. auch Angehörige leben, kann über die Prüfung der Verteilungsausschlüsse grundsätzlich das Kindeswohl gewahrt werden. Befinden sich die jungen Menschen jedoch an einem anderen Ort als ihre Angehörigen und wird die Anmeldung zur Verteilung ausgeschlossen, kann das zuständige Jugendamt einen Zuständigkeitswechsel dorthin rechtlich nicht durchsetzen, da die Zuständigkeitsübernahme durch das aufnehmende Jugendamt nur nach pflichtgemäßem Ermessen erfolgt (§ 88a Abs. 2 Satz 3 SGB VIII). Grundsätzlich entscheidet im SGB VIII die Zuständigkeit zwar nicht über den Unterbringungsort, in der Praxis wird aber die Zuweisungsentscheidung vielfach fälschlicherweise als Aufenthaltsbestimmung für den jungen Menschen verstanden.⁵¹

Bei länderübergreifender Unterbringung entstehen nicht nur Herausforderungen für die Fallbegleitung durch das örtliche Jugendamt, sondern es sind insbesondere auch Konflikte mit den Ausländerbehörden zu bewältigen. Dies führt in der Praxis dazu, dass junge Menschen nicht – oder nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung – in der Nähe ihrer Verwandten untergebracht werden.

Dasselbe Problem besteht aber auch, wenn die Durchführung der Verteilung nicht ausgeschlossen ist. Denn im Rahmen des Verteilverfahrens ist keine Möglichkeit vorgesehen, eine bestimmte Verteilung und Zuweisung durch den jungen Menschen bzw. dessen rechtliche Vertretung zu beantragen, etwa aus konkreten Kindeswohlgesichtspunkten. Damit ist rechtlich nicht sichergestellt, dass die Verteilung und Zuweisung auch an das Jugendamt in dem Ort, in dem beispielsweise die Verwandten leben, erfolgt.⁵²

51 Vgl. Trenczek, Thomas/Behlert, Wolfgang: Stellungnahme zur Verwaltungsanweisung des Amts für Soziale Dienste Bremen zur Anwendung von unmittelbarem Zwang im Verfahren zur Verteilung unbegleiteter minderjähriger Ausländer*innen vom 9.1.2020.

52 Vgl. ausführlicher González Méndez de Vigo, Nerea: Fluchtsensibler Kinderschutz? Die geplanten Änderungen im SGB VIII, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit. Themenschwerpunkt: Grenzen überwinden: Perspektiven für die Integration Geflüchteter, 2015, S. 42-44, 49.

5. Berichts- und Evaluationspflicht durch die Bundesregierung

Mit dem Umverteilungsgesetz wurde auch eine Evaluations- und Berichtspflicht der Bundesregierung beschlossen.

„Laut Gesetzesbegründung steht bei der Berichterstattung der Bundesregierung die Frage im Mittelpunkt, ob die Umsetzung des Verfahrens dazu beiträgt, dass Kinder und Jugendliche in unserem Land so aufgenommen werden, dass sie eine angemessene Betreuung, eine angemessene Unterkunft und eine angemessene Versorgung erhalten.“⁵³

Die Wirkungen des Gesetzes müssen untersucht werden und bis zum 31. Dezember 2020 muss die Bundesregierung über die Ergebnisse berichten.⁵⁴ Zudem muss die Bundesregierung jährlich einen Bericht über die Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger in Deutschland vorlegen (§ 42e SGB VIII).

5.1. Berichte der Bundesregierung

Seit Inkrafttreten des Umverteilungsgesetzes sind insgesamt drei Berichte der Bundesregierung erschienen, die eine umfangreiche Aufarbeitung der Daten zur Situation von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Deutschland beinhalten.⁵⁵

Datengrundlage der jährlichen Berichte sind die Ergebnisse einer Abfrage des BMFSFJ bei Ländern und Verbänden, eine Online-Erhebung bei Einrichtungen und Jugendämtern, amtliche Statistik und Verwaltungsdaten sowie aktuelle Untersuchungen von Behörden und Verbänden sowie Hochschulen und Forschungsinstituten.⁵⁶

Die angefragten Verbände haben vielfach kritisiert, dass in dem versendeten Fragebogen relevante Fragestellungen zum Verteilverfahren, z.B. zu Fristen, Rechtsschutz, Rück-

53 BT-Drucksache 19/17810, S.4.

54 BGBl I 2015, S. 1806.

55 Stand: 15.10.2020, vgl. BT-Drucksache 19/17810, BT-Drucksache 19/4517 und BT-Drucksache 18/11540.

56 Ebd., S. 91-98.

	Bewertungs-Durchschnitt	1	2	3	4	5	6	Keine Angabe
2017	1,45	58,2%	24,4%	8,2%	0,9%	1,7%	0,3%	6,2%
2018	1,36	58,9%	23,1%	6,2%	1,8%	0,3%	0,6%	9,2%

Abb. 3: Online-Erhebung der Bundesregierung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen. Zustimmung zu der Frage „Die Verfahren zur bundesweiten Aufnahme und zur Verteilung von UMA (ohne junge Volljährige) werden umgesetzt“ auf einer Skala von 1 (trifft voll zu) bis 6 (trifft gar nicht zu).⁵⁹

kehrer*innen und zur Wahrung von Kindeswohlbelangen, fehlten.⁵⁷ In den Abfragen, die das BMFSFJ in den Jahren 2017 und 2018 bei den Jugendämtern durchführte, waren Fragen zum Verteilverfahren dann enthalten.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Berichte der Bundesregierung in Bezug auf das Verteilverfahren und dessen Auswirkungen zusammenfassend dargestellt.

5.2. Umsetzung des Verteilverfahrens

Die Umsetzung des Verteilverfahrens wird im letzten Bericht der Bundesregierung positiv bewertet: die Verfahren zur Verteilung würden überwiegend umgesetzt, Fristen eingehalten und die Minderjährigen ausreichend am Verfahren beteiligt.⁵⁸

Im Zeitverlauf werden die Bewertungen der Verfahrensumsetzung, der Beteiligung und Fristenhaltung durch die Jugendämter besser; Die schlechtesten Bewertungen erhält der Bereich der Beteiligung, wobei auch diese im Schnitt als gut bewertet wird (vgl. Abbildung 3-5).

57 Vgl. BumF et. al.: Rückmeldung der Verbände zur Abfrage des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Zweiten Bericht der Bundesregierung zu dem „Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher“ vom 24. Juli 2017, 31.08.2017 <https://b-umf.de/material/verbaenderueckmeldung-zur-bmfsfj-abfrage-zum-umverteilungsgesetz/> [letzter Abruf: 15.10.2020].

58 BT-Drucksache 19/17810, S. 11.

59 Vgl. BT-Drucksache 19/17810, S. 109 und BT-Drucksache 19/4517, S. 105.

60 Ebd.

61 Ebd.

	Bewertungs-Durchschnitt	1	2	3	4	5	6	Keine Angabe
2017	2,41	16,2%	23,3%	20,2%	11,6%	9,9%	3,7%	15,1%
2018	1,97	21,3%	22,5%	19,2%	11,5%	4,1%	1,2%	20,1%

Abb. 4: Online-Erhebung der Bundesregierung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen. Zustimmung zu der Frage „Die vorgegebenen Fristen in Bezug auf den Ausschluss von der Verteilung im Rahmen der bundesweiten Aufnahme von UMA (ohne junge Volljährige) (§ 42b SGB VIII) reichen aus, um die vorgegebenen Anforderungen nach § 42 ff. SGB VIII zu erfüllen“ auf einer Skala von 1 (trifft voll zu) bis 6 (trifft gar nicht zu).⁶⁰

	Bewertungs-Durchschnitt	1	2	3	4	5	6	Keine Angabe
2017	2,34	19,6%	22,4%	19,3%	12,2%	8,5%	3,4%	14,5%
2018	2,14	24,9%	21,0%	15,7%	12,7%	5,9%	3,3%	16,5%

Abb.5: Online-Erhebung der Bundesregierung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen. Zustimmung zu der Frage „Die vorgegebenen Fristen in Bezug auf den Ausschluss von der Verteilung im Rahmen der bundesweiten Aufnahme von UMA (ohne junge Volljährige) (§ 42b SGB VIII) reichen aus, um die vorgegebenen Anforderungen nach § 42 ff. SGB VIII zu erfüllen“ auf einer Skala von 1 (trifft voll zu) bis 6 (trifft gar nicht zu).⁶¹

Insgesamt bereite das Verteilverfahren den Jugendämtern kaum Probleme und sei für diese kein zentraler Problembereich.⁶²

5.3. Abgängige Minderjährige und Verteilungsausschlüsse

Der letzte Bericht der Bundesregierung zeigt, dass nur ein Teil der Minderjährigen nach Ankunft auch tatsächlich verteilt wird, da sich Kinder und Jugendliche zum Teil der Verteilung entziehen oder Verteilungsausschlüsse bestehen.

In zahlreichen Fällen würde ein Verteilungsausschluss (vgl. Kapitel 4) bestehen und von dem Verteilverfahren abgesehen, so habe etwa Nordrhein-Westfalen berichtet, dass in 43% der Fälle ein Ausschluss von der Verteilung vorgenommen wird. Zentraler Grund für einen Verteilungsausschluss sei dabei die Zusammenführung mit Angehörigen. Nach Angaben der befragten Jugendämter entzögen sich zudem ein relevanter Teil der Minder-

⁶² Vgl. BT-Drucksache 19/17810, S.11.

	01.04.2018	01.04.2019
In den Vermisstenzahlen des BKA enthaltene unbegleitete Minderjährige	4.226	2.517

Abb. 6: Vermisstenzahlen des Bundeskriminalamtes (BKA) zu umF.⁶⁴

jährigen dem Verteilverfahren durch Abgängigkeit und werden dann als „vermisst“ gemeldet. Die Gesamtzahl vermisster umF ist zuletzt gesunken (vgl. Abbildung 6). Gründe für den Rückgang sind laut Bericht der Bundesregierung die geringeren Einreisezahlen und verbesserte Verteilverfahren.⁶³

Nach Schätzung der Bundesregierung würden ca. 23% der Minderjährigen während des Verteilverfahrens abgängig. Dabei werden als Hauptgründe die Weiterreise zu Familienangehörigen genannt sowie die Unzufriedenheit mit dem Unterbringungsort und/oder der Verteilentscheidung der Jugendämter in Kombination mit dem Wunsch, in Großstädten zu leben. Deutlich wird in der Auswertung auch, dass die mit dem Umverteilungsgesetz eingeführten Regelungen zur Zusammenführung mit Angehörigen problembehaftet sind. Innerdeutsche Familienzusammenführungen werden als „teilweise schwierig“ beschrieben, da Jugendämter zum Teil eine freiwillige Fallübernahme ablehnen würden (vgl. auch Kapitel 3, 4). Meist stelle die Zusammenführung mit Angehörigen jedoch kein Problem dar.⁶⁵

5.4. Aufnahmekapazitäten und -qualität

Angesichts gesunkener Einreisezahlen bestanden deutschlandweit in 2018 nach Erkenntnissen der Bundesregierung ausreichende Aufnahmekapazitäten und Notstrukturen wurden vielerorts abgebaut. Es fand in vielen Kommunen ein Rückbau von Aufnahmestrukturen für unbegleitete Minderjährige statt.⁶⁶

63 Ebd., S. 30-31.

64 Ebd., S. 30, Hinweis: Basis ist die Vermisstendatei des Bundeskriminalamtes (BKA). Diese beschreibt nur Meldungen, nicht aber tatsächlich vermisste Personen. Daher stellen die dargestellten Daten nur eine Annäherung dar, so werden z. B. unbegleitete Minderjährige, die von ihrem Aufgriffsort eigenständig weiterreisen, ggf. mehrfach erfasst.

65 Ebd., S.25, 31, 75.

66 Ebd., S. 55-58.

	Zustimmungsquote	Ablehnungsquote	Keine Angaben
Wir haben innerhalb der letzten 12 Monate Plätze zur Unterbringung von UMA abgebaut.	68,6%	18,4%	13,0%
Wir planen auch weiterhin Plätze zur Unterbringung von UMA abzubauen.	54,1%	25,2%	20,8%
Wir haben innerhalb der letzten 12 Monate Plätze zur Unterbringung von UMA ausgebaut.	8,4%	79,0%	12,7%
Wir planen in Zukunft Plätze zur Unterbringung von UMA auszubauen.	3,6%	81,7%	14,8%

Abb. 7: Aus- bzw. Abbau der Unterbringungskapazitäten im Jahr 2018.⁶⁷

	Zustimmungsquote	Ablehnungsquote	Keine Angaben
Innerhalb der letzten 12 Monate hat Personal für die Betreuung von UMA andere bzw. zusätzliche Aufgaben übernommen.	41,4%	35,2%	23,4%
Es ist schwierig, ausreichend für die Betreuung der UMA qualifiziertes Personal zu finden.	55,6%	23,7%	20,7%

Abb. 8: Personalkapazitäten und -bedarf.⁶⁸

Dieser Trend dürfte sich bis heute verstärkt haben; Daten der Bundesregierung zu Kapazitäten der Jugendämter liegen allerdings nur bis 2018 vor.

Zwar hat insgesamt ein Rückbau der Aufnahmekapazitäten stattgefunden und war in 2018 auch weiterhin bei vielen Jugendämtern geplant, ein kleiner Teil der Jugendämter (3,6%) baut jedoch weiterhin Kapazitäten auf oder hatte dies in 2018 getan (8,4%) (vgl. Abbildung 7). Es bestanden somit regionale Disparitäten: Während vielerorts ein Rückbau stattfand, waren andere Jugendämter noch mit dem Aufbau von Kapazitäten beschäftigt. Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei der Frage nach der Verfügbarkeit von Fachkräften. Während 41,4% der Jugendämter angaben, dass die Fachkräfte für die Betreuung von umF andere bzw. zusätzliche Aufgaben übernommen haben, der Bedarf also gesunken ist, geben 55,6% der Jugendämter an, dass es schwierig sei, qualifiziertes Personal zu finden (vgl. Abbildung 8).

⁶⁷ Daten der Online-Erhebung der Bundesregierung bei Jugendämtern im Jahr 2018, Lesehinweis: Im Rahmen der Auswertung der Abfrage wurden die sechser Skalen in zwei Tendenzen aufgeteilt. 1-3 werden als tendenziell zustimmend und 4-6 als tendenziell nicht zustimmend gewertet. Die „Zustimmungsquote“ stellt die Summe der prozentualen Angaben 1-3 der „Likert-Batterie“ dar. Vgl. BT-Drucksache 19/17810, S. 57-58.

Auch die Angaben der Bundesländer zur Verfügbarkeit von Dolmetscher*innen fallen sehr unterschiedlich aus. Ein Teil der Bundesländer berichtet, dass Probleme bestehen ausreichend Dolmetscher*innen zu finden.⁶⁹

Der Trend der Konsolidierung nach erheblichen Kapazitätsproblemen in 2015 und 2016 zeigt sich auch bei der Art der Unterbringung. So gaben in 2018 kaum noch Jugendämter an, dass in Einrichtungen ohne Betriebserlaubnis (Notstrukturen) untergebracht wird. Gaben 2015 noch 58,9% an, dass diese genutzt würden, waren es 2018 nur noch 3,3%.⁷⁰ Während also insgesamt Kapazitäten abgebaut wurden, nutzte ein kleiner Teil der Jugendämter in 2018 immer noch Notstrukturen. Ein Teil der umF befindet sich somit an Orten ohne geeignete Strukturen während anderorts Plätze frei sind und gute Strukturen abgebaut werden.

Deutlich wird jedoch auch, dass zwar ein erheblicher aber noch kein umfassender Abbau der Strukturen für geflüchtete junge Menschen stattgefunden hatte. Viele Jugendämter hatten neben dem Abbau von Kapazitäten für umF gleichzeitig Kapazitäten für geflüchtete junge Volljährige geschaffen, da umF auch wenn sie volljährig werden vielfach weiterhin eine Betreuung und Unterstützung durch die Jugendhilfe benötigen.⁷¹ Der Rückgang der Einreisezahlen von umF wird somit erst zeitverzögert zu einem umfassenden Strukturabbau führen, womit nach Einschätzung der Autor*innen in den Jahren 2021 bis 2022 zu rechnen ist.

68 Ebd.

69 Ebd., S. 47.

70 Ebd., S. 55.

71 Ebd., S. 32-34, 55-56.

6. BumF-Umfragen: Ergebnisse zur Wirkung des Verteilverfahrens

In Reaktion auf das Umverteilungsgesetz führt der BumF seit 2016 jährliche bundesweite Online-Umfragen unter Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe durch.⁷² Zwar fanden bereits früher Online-Befragungen durch den BumF statt, diese sind jedoch auf Grund von Methodik und Zielrichtung der Fragestellungen nicht vergleichbar und daher im Folgenden nicht berücksichtigt.⁷³

6.1. Umfragezeitraum, Repräsentativität und Teilnehmende

Die Umfragen wurden als bundesweite anonyme Online-Befragung unter Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe durchgeführt. Es wurden vornehmlich geschlossene Fragen mit vorgegebenen Antwortkategorien formuliert, wobei zu jedem Themenkomplex auch die subjektive Einschätzung der Befragten in Form eines Freitextes möglich war (im Folgenden: offene Antwortoptionen). Für die Verbreitung wurde die umfassende, bundesweite Vernetzung des BumF mit den Fachkräften der Kinder- und Jugendhilfe genutzt (Mitgliedsorganisationen, Newsletter, Homepage, Facebook, Mailinglisten etc.).

Da u. a. ausgewählte Verbreitungskanäle, die Voraussetzung der Internetnutzung sowie Selbstselektionen unter den erreichten Fachkräften die Teilnahme beschränken, sind

72 Vgl. BumF: Die Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge – Auswertung der Online-Umfrage 2019, Januar 2020, https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2020/01/2019_12_17_bumf-umfrage2019_v04.pdf [letzter Abruf: 15.10.2020], BumF: Die Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge – Auswertung der Online-Umfrage 2018, Mai 2019, https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2019/05/2019_05_20_auswertung-bumf-online-umfrage-2018.pdf [letzter Abruf: 15.10.2020], BumF: Die Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge – Auswertung der Online-Umfrage 2017, Dezember 2017, https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2018/02/2018_01_18-publikation-online-umfrage-2017.pdf [letzter Abruf: 15.10.2020] und BumF: Die Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge – Auswertung der Online-Umfrage 2016, Juli 2017, https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2017/12/aufnahmesituation_umf_2016.pdf [letzter Abruf: 15.10.2020]. Die Ausführungen und Abbildungen in Kapitel 6 ergeben sich ohne Ausnahme aus den Auswertungen der Umfragen, weshalb im Folgenden keine gesonderten Verweise mehr erfolgen.

73 Vgl. BumF: Inobhutnahmen von unbegleiteten Minderjährigen im Jahr 2014. Auswertung der Erhebung des Bundesfachverband UMF, August 2015, <https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2017/12/in-obhutnahmen-2015-web.pdf> [letzter Abruf: 15.10.2020].

Jahr	Teilnehmendenzahl	Umfragezeitraum
2016	1.403	8.2. – 29.2.2016
2017	2.211	19.10. – 3.11.2017
2018	1.098	16.9. – 1.10.2019
2019	1.083	20.9. – 7.10.2019

Abb. 9: Teilnehmendenzahl und Umfragezeitraum

Jahr	Betreuer*innen	ASD	Vormund*innen	Leitungsebene	Sonstiges
2016	55,3%	12,6%	10,8%	6,2%	15,1%
2017	36,5%	10,3%	18,9%	16,9%	17,4%
2018	38,9%	10,8%	11,9%	0,29%	22,5%
2019	19,7%	25,3%	14,4%	12,4%	28,2%

Abb. 10: „In welcher Funktion arbeiten Sie hauptsächlich mit jungen Geflüchteten?“

die Umfragen nicht repräsentativ. Aufgrund der großen Zahl an Teilnehmenden kann dennoch davon ausgegangen werden, dass die Ergebnisse eine hohe Aussagekraft besitzen (vgl. Abbildung 9).

Bei allen vier Umfragen waren die Haupt-Teilnehmenden Betreuer*innen aus Jugendhilfeeinrichtungen, Mitarbeitende des Allgemeinen Sozialen Dienstes der Jugendämter (ASD), Vormund*innen und Fachkräfte der Leitungsebene. Alle anderen Teilnehmenden werden hier unter „Sonstige“ zusammengefasst (vgl. Abbildung 10). Dabei handelt es sich u. a. um Mitarbeitende der wirtschaftlichen Jugendhilfe, Ehrenamtliche, Pflegeeltern und Fachkräfte aus dem Gesundheitsbereich.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen und um statistisch belastbare Ergebnisse zu erhalten, wurde darauf geachtet, dass keine Anteilswerte ausgegeben werden, bei denen die Einschätzungen auf weniger als drei Personen basieren. Dementsprechend werden bei Vergleichsdarstellungen zu den Bundesländern bestimmte Bundesländer manchmal nicht abgebildet.

Die Befragung aus 2016 unterscheidet sich von den Befragungen seit 2017 sowohl was den Fragenkatalog als auch was bestimmte Formulierungen betrifft. Nur für einen Teil der Daten aus 2017, 2018 und 2019 liegen vergleichbare Daten aus 2016 vor, weshalb im Folgenden fragenabhängig entweder der Zeitraum 2017-2019 oder 2016-2019 abgebildet wird.

	(sehr) gut	zufriedenstellend	(sehr) schlecht
2017	51,9%	35,6%	12,5%
2018	57,0%	33,9%	9,9%
2019	55,7%	33,9%	9,1%

Abb. 11: „Wie gut fühlen Sie sich im Hinblick auf die aktuellen Herausforderungen in der Arbeit mit den jungen Geflüchteten qualifiziert?“

6.2. Qualifizierung, Betreuungs- und Unterbringungsqualität

Mit Inkrafttreten des Umverteilungsgesetzes waren zahlreiche Jugendämter zum ersten Mal für die Unterbringung und Versorgung von umF zuständig (vgl. Kapitel 2, 3). Die BumF-Umfragen zeigen zwar, dass die Bewertung der eigenen Qualifizierung sowie der Betreuungs- und Unterbringungsqualität sich im Zeitverlauf verbessert hat, aber auch, dass bis heute große regionale Diskrepanzen bestehen. Es gibt sowohl Orte, an denen eine (sehr) gute Betreuungs- und Unterbringungsqualität besteht und Fachkräfte sich (sehr) gut qualifiziert fühlen, als auch Orte, an denen beide Kategorien (sehr) schlecht bewertet werden (vgl. Abbildung 11 und 12).

Ein Blick auf die Auswertung nach Bundesländern zeigt in allen Jahren große regionale Disparitäten im Bereich Qualifizierung der Fachkräfte. In 2017 fühlten sich je nach Bundesland zwischen 34% und 67% der befragten Personen sehr gut bzw. gut qualifiziert (2018: zw. 40,6% und 63,3%, 2019: zw. 33,3% und 72,7%) und zwischen 5,2% und 20% sehr schlecht bzw. schlecht qualifiziert (2018: zw. 0% und 25,0%, 2019: zw. 0% und 17,5%).

Auch die Betreuungs- und Unterbringungsqualität wird im zeitlichen Verlauf immer besser bewertet (vgl. Abbildung 12), während erhebliche Unterschiede zwischen den Regionen und auch zwischen den Hilfearten bestehen. Die Qualität der mit dem Umverteilungsgesetz eingeführten vorläufigen Inobhutnahme (vorl. IO) wurde dabei am seltensten als (sehr) gut bewertet; Deutlich öfter ist dies bei den Hilfen zur Erziehung (HzE) der Fall.

Ein Blick auf die Auswertung nach Bundesländern zeigt auch hier wieder in allen Jahren große Disparitäten. In 2017 bewerteten je nach Bundesland zwischen 37,5% bis 86,7% der Befragten die Qualität der Hilfen zur Erziehung als sehr gut bzw. gut (2018: zw. 57,3% und 80,0%, 2019: zw. 50,1% und 100%). Trotz der gesunkenen Einreisezahlen konnte also bis 2019 noch keine flächendeckend gute Unterbringungs- und Betreuungsqualität hergestellt werden. Notstrukturen, die keinen Jugendhilfestandards entsprechen, wur-

	HzE	vorl. IO
2017	65,0%	44,8%
2018	71,0%	53,8%
2019	75,2%	57,8%

Abb. 12: „Wie schätzen Sie die Betreuungs- und Unterbringungsqualität für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Bezug auf die vorläufige Inobhutnahme (vorl. IO) und die Hilfe zur Erziehung (HzE) bei Ihnen vor Ort ein?“ Anteil der Befragten, die mit sehr gut oder gut antworteten.

den zwar sukzessive abgebaut, sind allerdings immer noch an manchen Orten existent. In 2017 antworteten noch 27,0% der Teilnehmenden auf die Frage, welche Unterbringungsformen während der vorläufigen Inobhutnahme überwiegend genutzt werden mit „Notunterkünfte/Hotel/Hostels“ oder „Jugendherberge“. In 2019 waren es noch 9,6%.

6.3. Abgängige Minderjährige

Die jährlichen BumF-Umfragen zeigen, dass Minderjährige, oft nicht mit Hilfe des Jugendamtes die Orte gelangen an denen z.B. Angehörige leben, sondern sich eigenständig auf den Weg machen und in der Folge als „abgängig“ gemeldet werden. Dort angelangt erwarten sie selten pragmatische und an ihrem Wohl ausgerichtete Behördenentscheidungen, sondern es beginnt ein Ping-Pong-Spiel, bei dem zunächst immer wieder versucht wird, die Minderjährigen an den Ort des zuständigen Jugendamtes zurückzubringen. Es kommt dabei immer wieder zur Anwendung von Zwang und Verteilungen trotz nachhaltiger Weigerung bzw. mehrfacher Abgängigkeit⁷⁴ obwohl dies rechtlich unzulässig ist.⁷⁵

74 Ebda., S. 29. Die Fälle der Anwendung von Zwang, die den BumF in seiner Beratungspraxis erreichen, werden nur selten öffentlich bekannt. Aufmerksamkeit erlangte jedoch die zwangsweise Verteilung von zwei Jugendlichen aus Bremen. Vgl. taz: Kindeswohlgefährdung in Bremen: Handschellen für Teenager, 16.1.2020, <https://taz.de/Kindeswohlgefaehrung-in-Bremen/!5653928/> [letzter Abruf: 15.10.2020].

75 Deutscher Verein: Gutachten zur Frage der Zulässigkeit der Anwendung von Zwangsmitteln bei der Verteilung von unbegleiteten ausländischen Jugendlichen sowie der örtlichen Zuständigkeit für die Anordnung der Vormundschaft, 17.07.2017, <https://www.deutscher-verein.de/de/gutachten-2017-zur-frage-der-zulaessigkeit-der-anwendung-von-zwangsmitteln-bei-der-verteilung-von-unbegleiteten-auslaendischen-jugendlichen-sowie-der-oertlichen-zustaendigkeit-fuer-die-anordnung-der-vormundschaft-2636,1206,1000.html> [letzter Abruf: 15.10.2020] sowie Trenzcek, Thomas /Behlert, Wolfgang: Stellungnahme zur Verwaltungsanweisung des Amtes für Soziale Dienste Bremen zur Anwendung von unmittelbarem Zwang im Verfahren zur Verteilung unbegleiteter minderjähriger Ausländer*innen vom 9.1.2020, 28.02.2020, https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2020/03/unzulaessigkeit-der-anwendung-von-zwangsmitteln-bei-der-verteilung-nach-c2a7-42b-sgb-viii_stellungnahme-trenzcek-behlert.pdf [letzter Abruf: 15.10.2020].

	HzE	vorl. IO
2017	12,3%	32,1%
2018	17,3%	35,4%
2019	7,8%	25,7%

Abb. 13: „Wie häufig kommt es bei Ihnen vor Ort während der vorläufigen Inobhutnahme bzw. den Hilfen zur Erziehung zu Abgängigkeiten („Verschwinden“) aus der Jugendhilfe?“ Anteil der Befragten die mit oft oder sehr oft antworteten.

Konstant geben die befragten Fachkräfte an, dass es während der vorläufigen Inobhutnahme, also am Anfang des Aufenthaltes, bei ihnen vor Ort vergleichsweise oft zu Abgängigkeiten aus der Jugendhilfe kommt (vgl. Abbildung 13). Dies deckt sich zum einen mit der Vermutung, dass ein Teil der „verschwundenen“ Jugendlichen vom Erst-Aufgriffsort aus der vorläufigen Inobhutnahme heraus eigenständig weiterreist. Der Anteil der Fachkräfte, die berichten, dass es bei ihnen vor Ort oft oder sehr oft zu Abhängigkeiten kommt, hat jedoch im Zeitverlauf abgenommen.

Um Auskünfte über die Ursachen für Abgängigkeiten aus den Betreuungseinrichtungen zu erhalten, wurden die Teilnehmenden gebeten, hierfür Gründe und Vermutungen zu nennen. Dabei konnten von jeder befragten Person maximal vier Gründe ausgewählt werden. In allen Jahren waren die drei am häufigsten genannten Gründe, dass Angehörige und Freunde an anderen Orten leben, eine fehlende Bleibeperspektive bzw. Angst vor der Abschiebung bestehe oder eine Verteilung an Orte erfolgt war, die nicht gewünscht waren, wobei sich die Rangfolge (Rang) je nach Jahr unterscheidet (vgl. Abbildung 14). Zum Vergleich: Die medial häufig geäußerte Vermutung, dass „verschwundene“ Minderjährige Opfer von Menschenhandel geworden seien, teilten im Jahr 2019 3,0% der Fachkräfte (Rang 9).

Im Rahmen der offenen Antwortoption zeigt sich, dass ein starker Zusammenhang zwischen Abgängigkeiten und einer Verteilung an Orte besteht, an denen Bedarfe nicht berücksichtigt werden können, etwa weil Verwandte oder Freunde an weit entfernten Orten leben. Nur wenige Fachkräfte geben an, dass Zusammenführungen innerhalb Deutschlands (sehr) gut funktionieren (vgl. Abbildung 15).

Schwierigkeiten bei der Zusammenführung mit Angehörigen werden auch im Rahmen der offenen Antwortoption als häufigste Herausforderung bzw. Schwierigkeit im Zusammenhang mit der vorläufigen Inobhutnahme und dem Verteilverfahren benannt. Dies betrifft vor allem die Zusammenführung mit Angehörigen, die in anderen Bundesländern leben, da hier das Problem bestünde, dass zum Teil keine Aufnahmebereitschaft durch die Behörden bestünde und eine Verteilung dann scheitere.

	Angehörige und Freunde leben an anderen Orten	Fehlende Bleibeperspektive bzw. Angst vor der Abschiebung	Verteilung an Orte, die nicht gewünscht waren
2017	59,5% (Rang 1)	46,3% (Rang 3)	50,9% (Rang2)
2018	53,3% (Rang 1)	50,9% (Rang 2)	44,5% (Rang3)
2019	61,7% (Rang 2)	62,8% (Rang 1)	54,3% (Rang3)

Abb. 14: „Welche Gründe vermuten Sie bzw. sind Ihnen bekannt, aus denen es zu Abgänglichkeiten aus den Jugendhilfeeinrichtungen kommt?“

	(sehr) gut	zufriedenstellend	(sehr) schlecht
2017	27,0%	35,1%	37,7%
2018	23,2%	35,1%	41,7%
2019	21,8%	34,2%	43,0%

Abb. 15: „Wie gut funktioniert aus Ihrer Sicht die Zusammenführung mit Angehörigen innerhalb Deutschlands?“

Nach Angaben der Fachkräfte kommt es ebenfalls vermehrt zu Abgängen, wenn Jugendliche rassistische Diskriminierung oder Gewalt erleben mussten. Die Angst vor rassistischen Übergriffen führe zudem vielfach dazu, dass eine Verteilung in bestimmte Regionen abgelehnt wird.

6.4. Rechtsschutz und rechtliche Vertretung

Im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme ist eine unverzügliche Verpflichtung, die Anordnung und Bestellung einer Vormundschaft zu veranlassen, wie dies im Rahmen der Inobhutnahme (§ 42 SGB VIII) vorgesehen ist, nicht normiert. In der Folge hat das Jugendamt die Notvertretung für den umF auch in den Bereichen inne, in denen es gleichzeitig als verfügende Behörde auftritt und damit eigene Interessen verfolgt. Dies stellt eine Interessenkollision dar. Der Gesetzgeber hat dieses Problem durchaus gesehen, weist doch die gesetzliche Begründung ausdrücklich darauf hin, dass durch das Jugendamt organisatorische und personelle Vorkehrungen getroffen werden sollen, um eine solche Interessenkollision zu vermeiden (vgl. Kapitel 3).

In der Praxis wird dies jedoch häufig nicht umgesetzt. Am häufigsten wird die rechtliche Vertretung durch den Fachdienst für unbegleitete minderjährige Ausländer (Fachdienst umA) oder den allgemeinen Sozialen Dienst ausgeübt (vgl. Abbildung 16), die u. a. auch für die Entscheidung zur Anmeldung, zur Verteilung und für die Alterseinschätzung zu-

	Fachdienst umA	Amtsvormundschaft	Nicht geregelt
2017	57,0%	37,7%	5,7%
2018	54,5%	41,9%	3,6%
2019	68,3%	26,7%	5,0%

Abb. 16: „Wie wird bei Ihnen vor Ort die rechtliche Vertretung während der vorläufigen Inobhutnahme geregelt: Durch den Fachdienst umA; Durch den Fachdienst Amtsvormundschaft; Es ist nicht geregelt?“

ständig sind.⁷⁶ Damit ist die befürchtete Lücke im Minderjährigenschutz (vgl. Kapitel 3) vielfach zur Realität geworden.

Seit dem Umfragejahr 2018 wird zudem die Qualität des Rechtsschutzes im Verteilverfahren abgefragt. Die Ergebnisse sind alarmierend: Der überwiegende Teil der Befragten bewertet den Rechtsschutz als schlecht oder sehr schlecht – sehr gute und gute Bewertungen gibt es kaum (vgl. Abbildung 17).

Im Rahmen der offenen Antwortoption wird häufig problematisiert, dass die Jugendlichen weder Abläufe noch Hintergründe der Verteilung verstünden und nicht darüber informiert seien, dass und wie sie gegen eine Verteilentscheidung vorgehen können. Das Fehlen unabhängiger Interessensvertretungen und der Mangel unabhängiger Beratungsstrukturen wird kritisiert. Zuweisungsorte seien oft auch für Fachkräfte nicht nachvollziehbar, insbesondere dann, wenn am Ort des abgebenden Jugendamts gute Aufnahmestrukturen verfügbar seien, der Zielort jedoch nicht über solche verfüge. Die Rechtsmittelverfahren seien auch ihnen unklar, insbesondere sei unklar, ob Jugendliche selbstständig Rechtsmittel gegen eine Zuweisungsentscheidung einlegen könnten oder ob das in ihrer Verantwortung liege.

Ähnlich schlecht wird auch die Qualität des Rechtsschutzes bei der Alterseinschätzung bewertet (vgl. Abbildung 18). Dies wiegt umso schwerer, da unbegleiteten Minderjähri-

⁷⁶ Dies ist nicht zuletzt mit Blick auf europarechtliche Vorgaben fragwürdig, darunter Artikel 24 RL 2013/33/EU (Aufnahmerichtlinie) sowie Art. 25 RL 2013/32/EU (Verfahrensrichtlinie). Jene sind aufgrund des einheitlichen Lebenssachverhaltes auch vor Asylantragstellung (zumindest) wertend heranzuziehen (VGH München, Beschluss v. 05.04.2017 – 12 BV 17.185.). Anschließend muss die rechtliche Vertretung ihre Aufgabe im Sinne des Kindeswohls wahrnehmen und darf keine mit diesem im Konflikt stehenden oder gar dem zuwiderlaufenden Interessen verfolgen. Dies ist aber in den Fällen, in denen das Jugendamt gleichzeitig rechtliche Vertretung und verfügende Behörde ist, gerade nicht sicherstellt. Für das konkrete Rechtsgeschäft verstößt es im Übrigen gegen das gesetzliche verbotene Insihngeschäft (§ 181 BGB).

	(sehr) gut	zufriedenstellend	(sehr) schlecht
2018	6,2%	21,4%	72,4%
2019	10,2%	25,6%	64,2%

Abb. 17: „Wie wirksam können unbegleitete Minderjährige, die nicht verteilt werden wollen, dagegen vorgehen?“

	(sehr) gut	zufriedenstellend	(sehr) schlecht
2018	7,8%	18,8%	73,4%
2019	10,1%	20,4%	69,5%

Abb. 18: Wie wirksam können unbegleitete Minderjährige Ihrer Einschätzung nach gegeneine fehlerhafte Alterseinschätzung vorgehen?

gen, deren Alter falsch eingeschätzt wurde, ein dauerhafter Verbleib im Unterbringungs- und Versorgungssystem für Erwachsene droht. Sie bleiben dann von Kinderschutzstandards ausgeschlossen und ungeschützt vor Gefahren wie Menschenhandel und Ausbeutung durch erwachsene Dritte.

Von den befragten Fachkräften wird im Rahmen der offenen Antwortoption häufig konstatiert, dass nur selten gegen Alterseinschätzungen rechtlich vorgegangen werde. Dies sei einerseits auf mangelnde Aufklärung der Jugendlichen über Rechtsschutzmöglichkeiten durch die Fachkräfte zurückzuführen. Problematisiert wird zudem das Fehlen einer unabhängigen rechtlichen Vertretung während der vorläufigen Inobhutnahme, die gegen die fehlerhafte Alterseinschätzung und die damit verbundene Beendigung der Inobhutnahme vorgehen könnte. Wird die Jugendhilfe aufgrund einer Volljährigkeitsschätzung beendet, fehle es meist vollständig an Unterstützung.

7. Änderungsvorschläge

Sowohl vor Inkrafttreten des Umverteilungsgesetzes (vgl. Kapitel 2, 3) als auch danach wurde von verschiedenen Seiten – wie mehreren Bundesrats-Ausschüssen, der Arbeitsgemeinschaft Kinder und Jugendhilfe (AGJ), der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGfH) und dem BumF – Änderungsvorschläge formuliert.

Im Rahmen der Auswertung der jährlichen Online-Umfragen sowie weiterer Veröffentlichungen regte der Bundesfachverband umF auch in jüngerer Vergangenheit immer wieder Änderungen bzgl. des Verteilverfahrens an, die sich aus den Rückmeldungen der Fachkräfte ergaben. Der BumF empfahl dabei, u. a. durch Rechtsänderungen Hürden bei der Zusammenführung mit Angehörigen abzubauen, damit Jugendliche sich nicht „auf eigene Faust an die Orte begeben, an denen Angehörige leben“ und eine Zuweisungsentcheidung an einen bestimmten Ort aus Kindeswohlerwägungen rechtlich durchsetzbar zu machen. Darüber hinaus mahnte der BumF an, dass eine unabhängige Interessenvertretung sowie eine Aufklärung über Rechtsschutzmöglichkeiten im Rahmen des Verteilverfahrens und bei Beendigung der vorläufigen Inobhutnahme rechtlich sichergestellt werden müssten.⁷⁷ Das Positionspapier enthielt zudem Vorschläge zur Harmonisierung des Asyl- und Aufenthaltsrechts mit dem SGB VIII. Denn bei Einführung des Umverteilungsgesetzes wurde verpasst, jugendhilferechtliche Verteil- und Zuständigkeitsverfahren mit dem des Asyl- und Aufenthaltsrechts abzustimmen, Vorrangregelungen zu treffen und neu verwendete Begriffe im SGB VIII zu definieren. Daraus resultieren bis heute zahlreiche Probleme bei der Zusammenführung mit Angehörigen und beim Ortswechsel eines jungen Menschen.⁷⁸

„Endet die Jugendhilfe, kommt es teilweise zu Versorgungslücken, Zweitverteilungen und im schlimmsten Fall Obdachlosigkeit: Die jungen Men-

77 Vgl. zuletzt BumF: Die Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge – Auswertung der Online-Umfrage 2019, Januar 2020, https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2020/01/2019_12_17_bumfumfrage2019_v04.pdf [letzter Abruf: 15.10.2020], S. 84-85 und BumF: Die Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge – Auswertung der Online-Umfrage 2018, Mai 2019, https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2019/05/2019_05_20_auswertung-bumf-online-umfrage-2018.pdf [letzter Abruf: 15.10.2020], S. 77-78.

78 BumF: Schutz und Teilhabe von minderjährigen Flüchtlingen, 9.10.2017, https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2018/08/2017_10_19_bumf_positionspapier_sgbviii.pdf [letzter Abruf: 15.10.2020], S.1, 3, 4.

*schen verlieren hierdurch ihr gewohntes Umfeld sowie Schul- oder Ausbildungsplätze. Lokale Behörden wissen aufgrund der unklaren Rechtslage zudem oft nicht, ob eine Zuständigkeit besteht.*⁷⁹

Im September 2017 empfahl auch der Ausschuss für Frauen und Jugend zusammen mit weiteren Bundsratsausschüssen, Zusammenführungen mit Angehörigen zu erleichtern und hierzu eine Möglichkeit zur Abänderung der Verteilentscheidung einzuführen, wenn das Kindeswohl dies erforderlich macht. Hierdurch würden Jugendämter die Möglichkeit erhalten, einen Orts- und Zuständigkeitswechsel zu einem anderen Jugendamt durchzusetzen, wenn etwa Angehörige an diesem Ort leben.⁸⁰ Nach derzeitiger Rechtslage besteht zwar ein Verteilungsausschluss, wenn sich Angehörige in Deutschland befinden, dies bedeutet jedoch nicht, dass das Jugendamt an dem Ort an dem die Angehörigen leben zuständig wird, da es die Zuständigkeit zwar übernehmen kann, aber nicht muss (vgl. Kapitel 4).

Mit dieser Problematik begründeten auch die Bundsratsausschüsse ihren Vorstoß:

*„Das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher sieht keine Möglichkeit vor, die Zuweisung eines unbegleiteten minderjährigen Ausländers oder einer unbegleiteten minderjährigen Ausländerin in ein anderes Land beziehungsweise eine andere Kommune, beispielsweise im Zuge einer Familienzusammenführung, zu ändern.“*⁸¹

Die AGJ empfahl in 2019 Änderungen, um den Rechtsschutz während des Verteilverfahrens zu verbessern und mit internationalem Recht in Einklang zu bringen. Da in der Regel bis zum Abschluss des Verteilverfahrens noch kein*e Vormund*in bestellt ist, ist nach derzeitiger Rechtslage das Jugendamt, welches das Verteilverfahren durchführt, auch für die rechtliche Vertretung zuständig (vgl. auch Kapitel 3, 4). Hierdurch würde laut AGJ „eine Praxis befördert, bei der die Verteilungsabläufe möglichst nicht gestört werden, was aber in Konsequenz die Rechte der Kinder und Jugendlichen verkürzt“. Dies würde

79 Ebd., S. 1.

80 BR-Drucksache 314/1/17, S. 9-10.

81 Ebd., S.10.

mit internationalen und nationalen Rechten von Minderjährigen auf einen wirksamen Rechtsschutz und umfangreiche Beteiligung kollidieren.⁸²

„Die aktuelle Ausgestaltung der Notvertretung durch das Jugendamt gewährleistet pragmatisch zwar eine unverzügliche, aber in erster Linie formal sichergestellte rechtliche Vertretung. Sie kollidiert mit den im internationalen Recht und der Verfassung hochrangig verankerten Rechten der geflüchteten Minderjährigen auf wirksamen Rechtsschutz durch rechtliche Vertretung und eine umfangreiche Beteiligung.“⁸³

Die AGJ empfahl daher eine Vormundschaftsordnung und -bestellung bereits während der vorläufigen Inobhutnahme einzuführen – zumindest jedoch eine explizite gesetzliche Pflicht zur personellen Trennung von Fallzuständigkeit und Interessenvertretung. Wie auch der Bundesratsausschuss für Familie und Jugend regte die AGJ zudem an, eine Abänderung der Verteilentscheidung rechtlich durchsetzbar zu machen, etwa wenn dies der Zusammenführung mit Angehörigen diene.⁸⁴

Da das Umverteilungsgesetz im Kern eine Reaktion auf Kapazitätsprobleme war (vgl. Kapitel 2), wird das quotenbasierte Verfahren angesichts stark gesunkener Einreisezahlen nun wieder verstärkt in Frage gestellt.

„Die Zielgruppe, für die das Gesetz gemacht wurde, ist längst wieder so klein und überschaubar geworden, dass sie problemlos und ohne gesetzliche Sonderregelungen im Regelsystem der Kinder- und Jugendhilfe mit den für alle Familien und jungen Menschen gültigen Normierungen sach- und fachgerecht versorgt werden kann.“⁸⁵

Bereits vor Inkrafttreten des Umverteilungsgesetzes erarbeitete das DIJuF, wie bereits dargestellt (vgl. Kapitel 3), einen Alternativvorschlag zum Verteilverfahren, an den im Jahr 2020 von der IGfH in seinen „Bewertungskriterien für eine Reform des SGB VIII“

82 Vgl. AGJ: Notvertretung für unbegleitete minderjährige Geflüchtete – nur zur Not vertreten?, 28.6.2019, https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2019/Notvertretung_unbegleitete_minderjaehrig_e_Gefluechtete.pdf [letzter Abruf: 15.10.2020].

83 Ebd., S. 1-2.

84 Ebd., S. 2.

85 IGfH: Bewertungskriterien für eine Reform des SGB VIII aus der Sicht der IGfH, Mai 2020, file:///C:/Users/TB3D1~1.KLA/AppData/Local/Temp/IGfH_Bewertungskriterien_SGB_VIII.pdf [letzter Abruf 19.10.2020], S. 24.

angeknüpft wurde. Die IGfH empfahl darin angesichts der vielen negativen und nachteiligen Auswirkungen auf umF sowie des hohen Bürokratieaufwandes und der Kosten des Umverteilungsgesetzes eine „ersatzlose Streichung des derzeitigen § 42a SGB VIII“ und eine Rückkehr zu den Zuständigkeitsregelungen, die vor dem Umverteilungsgesetz galten. Darüber hinaus wurde eine „Streichung der derzeitigen Regelung zur vorläufigen rechtlichen Vertretung“ und umgehende Vormundschaftsbestellung vorgeschlagen und eine Stärkung des Rechtsschutzes der Minderjährigen in der Ankunftszeit.⁸⁶

⁸⁶ Ebd., S. 24-25.

8. Fazit

Das quotenbasierte Verteilverfahren kann sein zentrales Ziel, eine kindeswohlorientierte Betreuung, Versorgung und Unterbringung zu gewährleisten, nur sehr eingeschränkt erreichen. Als ordnungsrechtlicher Fremdkörper im SGB VIII erzeugt das Verfahren zudem zahlreiche Probleme in der Umsetzung. Statt den Erhalt guter Aufnahmestrukturen zu begünstigen und die Dynamik von Migrationsbewegungen sowie die Bedarfe der Minderjährigen angemessen zu adressieren, befördert das Verteilverfahren das Entstehen ineffektiver und nicht-bedarfsgerechter Kleinststrukturen (vgl. Kapitel 8.1.). Viele der prognostizierten negativen Folgen des Umverteilungsgesetzes sind eingetreten: So führen starre Zuständigkeiten beispielweise zu Abgängigkeiten bei Jugendlichen (vgl. Kapitel 8.2.). Aufgrund des verkürzten und unklar geregelten Rechtsschutzes sowie des Fehlens einer unabhängigen rechtlichen Vertretung können sie ihre Rechte zudem nur schwer durchsetzen (vgl. Kapitel 8.3.).

Es ist daher an der Zeit das Verteilverfahren grundsätzlich auf den Prüfstand zu stellen. Das gesonderte quotenbasierte Verteil- und Zuständigkeitsverfahren für umF (§§ 42a-e und 88a SGB VIII) sollte durch ein Verfahren ersetzt werden, das sich an den allgemein geltenden Regelungen im SGB VIII orientiert. Bedarfe der Minderjährigen sollten über den Unterbringungsort entscheiden und Gelder statt Zuständigkeiten für Minderjährige verteilt werden.

8.1. Strukturabbau und Entstehen von Kleinststrukturen

Migrationsbewegungen sind dynamisch und Einreisezahlen schwanken erheblich. Das Verteilverfahren kann hierauf nicht angemessen reagieren.

Von Ende 2016 bis September 2020 ist die Zahl an alleine geflüchteten jungen Menschen in der Jugendhilfe um 41.248 gesunken (vgl. Abbildung 1) und entsprechende Kapazitäten sind frei geworden (vgl. Abbildung 19).

87 Beinhaltet Altverfahren, vorläufige Inobhutnahmen und Inobhutnahmen sowie Anschlussmaßnahmen von unbegleiteten minderjährigen und jungen volljährigen geflüchteten Menschen. Vgl. Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gGmbH: Entwicklung der jugendhilferechtlichen Zuständigkeit für UMA im bundesweiten und rheinland-pfälzischen Vergleich, 3.9.2020, https://www.servicestelle-junge-gefluechtete.de/fileadmin/uploads/umA-Meldungen/umA-Meldungen_04.11.2020.pdf [letzter Abruf: 21.10.2020], S. 5.

	5.11.2015	1.12.2016	7.12.2017	6.12.2018	5.12.2019	3.9.2020
Summe aller jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten für geflüchtete junge Menschen.	53.276	63.938	55.003	42.095	30.408	22.690

Abb. 19: Summe aller jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten in Deutschland für geflüchtete junge Menschen.⁸⁷

Kapazitätsprobleme, die Anlass für die Gesetzesänderung waren (vgl. Kapitel 2), bestehen angesichts dieser Entwicklung nicht mehr. In der Jugendhilfe stellt sich heute vor allem die Frage, wie Strukturen für die Unterbringung und Betreuung von umF erhalten werden können.

Vor Inkrafttreten des Umverteilungsgesetzes waren die zwanzig zugangsstärksten Städte und Landkreise für 74% aller Inobhutnahmen von umF verantwortlich.⁸⁸ Durch diese Zuständigkeitskonzentration für die Inobhutnahme konnten Kompetenzen gebündelt werden und gute Aufnahmestrukturen entstehen. Das Umverteilungsgesetz beendete diese Zuständigkeitskonzentration. Statt weniger Jugendämter und Kommunen sind heute nahezu alle Jugendämter mit der Aufnahme und Betreuung von umF betraut. Dies hat erhebliche Folgen.

An Orten, an denen viele Jahre lang nachhaltige Strukturen für die Aufnahme, Betreuung und Versorgung für umF bestanden haben, findet angesichts der gesunkenen Einreisezahlen ein Strukturabbau statt, während an Orten ohne entsprechende Strukturen der Aufbau weiterhin nicht abgeschlossen ist und auch nicht abgeschlossen werden kann, denn: Viele Jugendämter sind nur für eine sehr geringe Anzahl an umF zuständig, weshalb spezialisiertes Personal und spezialisierte Unterbringungs- und Betreuungsangebote nur noch schwer vorgehalten werden können. Im November 2020 waren z.B. in Rheinland-Pfalz nur noch zwei der 41 Jugendämter für mehr als 50 geflüchtete junge Menschen zuständig, 26 Jugendämter für weniger als 25 und 3 von ihnen sogar für weniger als 5 geflüchtete junge Menschen.⁸⁹

88 Vgl. BumF: Inobhutnahmen von unbegleiteten Minderjährigen im Jahr 2014. Auswertung der Erhebung des Bundesfachverband UMF, August 2015, <https://b-umf.de/src/wp-content/uploads/2017/12/inobhutnahmen-2015-web.pdf> [letzter Abruf: 15.10.2020], S. 7.

89 Vgl. Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz gGmbH (ism): Entwicklung der jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten für umA im bundesweiten und rheinland-pfälzischen Vergleich, November 2020, https://www.servicestelle-junge-gefluechtete.de/fileadmin/upLoads/umA-Meldungen/umA-Meldungen_05.11.2020.pdf (letzter Abruf: 13.12.2020), S. 14.

Statt einer Kompetenzbündelung entstehen immer mehr Kleinststrukturen, die sich insbesondere vor dem Hintergrund schwankender Einreisezahlen als ineffizient und kostenintensiv erweisen. So gibt es etwa trotz des Strukturabbaus weiterhin auch Regionen, in denen sich Fachkräfte (sehr) schlecht qualifiziert fühlen, Personal gesucht wird, die Unterbringungs- und Betreuungsqualität schlecht bewertet wird und Notstrukturen genutzt werden.

Kompetenzen von erfahrenen freien und öffentlichen Trägern und deren Personal befinden sich zunehmend an anderen Orten als die jungen Menschen. Dies wirkt sich zum einen nachteilig auf die Qualität der Betreuung und Versorgung aus und führt zum anderen zu Kompetenzverlusten durch den Rückbau langjährig bestehender Einrichtungen sowie Entlassungen von qualifiziertem Personal. Dies wird sich in den nächsten Jahren weiter verschärfen. Es finden nur noch wenige Neueinreisen statt und gleichzeitig verlassen immer mehr Personen, die 2015 und 2016 als umF eingereist sind, als Volljährige die Jugendhilfe.

8.2. Starre Zuständigkeiten und Abgängigkeiten

Nach Hochrechnungen der Bundesregierung entziehen sich 23% der Minderjährigen von vornherein einer Verteilung indem sie abgänglich werden. Da es für umF faktisch keine Möglichkeit gibt, eine Kindeswohlwahrende Verteilung an einen bestimmten Ort durchzusetzen, machen sich viele eigenständig auf den Weg an Orte, an denen sie leben möchten. Als häufigster Grund für die Abgängigkeit wird dabei von den befragten Fachkräften genannt, dass Angehörige und Freunde an anderen Orten leben.

Wurden Minderjährige bereits an Orte verteilt, an denen sie nicht leben möchten, etwa weil sie dort rassistische Diskriminierung oder Übergriffe erleben müssen, können sie eine Unterbringung an einem anderen Ort ebenfalls kaum durchsetzen. Auch hier kommt es in der Folge zu Abgängigkeiten.

Im schlimmsten Fall leben junge Menschen, die sich eigenständig auf den Weg in andere Städte machen, dort unter falschem Namen, um nicht wieder zurückgeschickt zu werden. Melden sie sich dort regulär an, folgt oft ein gefährliches Ping-Pong-Spiel, bei dem Jugendliche immer wieder an den Ort des zuständigen Jugendamtes zurückgeschickt und dort erneut abgänglich werden.

Möglich ist zwar eine außerörtliche Unterbringung, also eine Unterbringung außerhalb des Bereichs des zuständigen Jugendamtes. Diese scheitert jedoch in der Praxis vielfach am ordnungsrechtlichen Charakter des Verteilverfahrens. Ortswechsel kollidieren

immer wieder mit dem starren Zuständigkeitssystem, das seine Begrifflichkeiten aus dem Migrationsrecht entlehnt hat und verhindern vielfach am Kindeswohl orientierte pragmatische Lösungen.

Wird doch außerörtlich untergebracht, entstehen oft Folgeprobleme, da die Zuweisungsentscheidung am Ort des zuständigen Jugendamtes bestehen bleibt. Aufgrund der bestehenden Zuweisungsentscheidung entstehen bei Beendigung der Jugendhilfe Versorgungslücken und Zuständigkeitsunklarheiten und es drohen Zweitverteilungen. Die jungen Menschen verlieren dann ihr gewohntes Umfeld sowie schlimmstenfalls Schul- oder Ausbildungsplätze.

8.3. Rechtsschutz und rechtliche Vertretung

Kinder und Jugendliche stehen ungewollten Verteilentscheidungen meist ohnmächtig gegenüber. Der überwiegende Teil der durch den BumF befragten Fachkräfte bewertet den Rechtsschutz im Verteilverfahren als schlecht oder sehr schlecht. Abläufe und Hintergründe der Verteilung sind den Minderjährigen meist nicht bekannt und sie sind nicht darüber informiert, dass und wie sie gegen eine Verteilentscheidung vorgehen können.

Ursächlich hierfür ist unter anderem, dass der Rechtsschutz durch den Gesetzgeber verkürzt und unklar geregelt wurde, so dass selbst den Fachkräften die Rechtsmittelwege oft unklar sind. Zudem haben Mitarbeitende derselben Behörde, die über Verteilung und Alter entscheidet, auch die rechtliche Vertretung inne, wodurch Interessenkollisionen bei der rechtlichen Vertretung entstehen. Eine unabhängige rechtliche Vertretung von Beginn des Aufenthaltes an fehlt. Dabei sind ein starker Rechtsschutz und eine unabhängige rechtliche Vertretung dringend notwendig. Denn vielfach ist nicht der Bedarf der Minderjährigen ausschlaggebend sondern die Quote. Minderjährige, deren Bedarf jedoch nicht angemessen berücksichtigt wurde, werden besonders oft abgängig.

Ähnlich schlecht wird der Rechtsschutz bei der Alterseinschätzung bewertet. Auch hier gibt der Großteil der Fachkräfte an, dass Minderjährige nur schlecht oder sehr schlecht gegen fehlerhafte Alterseinschätzungen vorgehen können. Dies wiegt umso schwerer, da unbegleiteten Minderjährigen, deren Alter falsch eingeschätzt wurde, ein dauerhafter Verbleib im Unterbringungs- und Versorgungssystem für Erwachsene droht.





Bundesfachverband
unbegleitete
minderjährige
Flüchtlinge

Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V.

Paulsenstraße 55-56
12163 Berlin

Telefon: +49 (0) 30 / 82 09 743 - 0

Fax: +49 (0) 30 / 82 09 743 - 9

E-Mail: info@b-umf.de

www.b-umf.de