

Forschungsverbund



Deutsches Jugendinstitut
Technische Universität Dortmund

Wissenschaftliche Grundlagen für die Evaluation des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher

Forschungsbericht



Elena Gnuschke
Thomas Mühlmann
Jens Pothmann
Frederieke Sempf

Elena Gnuschke | Thomas Mühlmann | Jens Pothmann | Frederieke Sempf

Forschungsbericht zu den
wissenschaftlichen Grundlagen für die Evaluation des
Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und
Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher



im

Forschungsverbund



Deutsches Jugendinstitut
Technische Universität Dortmund

gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Impressum

Verantwortlich für Inhalt und Gestaltung

Technische Universität Dortmund

Fakultät 12 – Erziehungswissenschaft, Psychologie und Bildungsforschung

Forschungsverbund DJI/TU Dortmund

Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJ^{Stat})

Vogelpothsweg 78

44227 Dortmund

Autorenschaft

Elena Gnuschke

Dr. Thomas Mühlmann

Dr. Jens Pothmann

Frederieke Sempf

ISBN

978-3-9822788-2-7

Verlag

Eigenverlag Forschungsverbund DJI/TU Dortmund an der Fakultät 12 der TU Dortmund

Dortmund, Juli 2021

Zitiervorschlag: Gnuschke, E./Mühlmann, T./Pothmann, J./Sempf, F.: Forschungsbericht zu den wissenschaftlichen Grundlagen für die Evaluation des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher. Dortmund 2021

Das Werk einschließlich seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Insbesondere darf kein Teil dieses Werkes ohne vorherige schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form (unter Verwendung elektronischer Systeme oder als Ausdruck, Fotokopie oder unter Nutzung eines anderen Vervielfältigungsverfahrens) über den persönlichen Gebrauch hinaus verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhalt

1. Einleitung.....	6
2. Begründungen und Inhalte des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher	8
3. Unbegleitete ausländische Minderjährige im Spiegel amtlicher Statistiken und Geschäftsstatistiken	11
3.a Amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik	12
3.b Daten des Bundesverwaltungsamtes	12
4. Methodische Hinweise zur Erstellung der wissenschaftlichen Grundlagen für die Evaluation des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher	16
4.a Konzeptionelle Rahmungen.....	16
4.b Datengrundlage	19
4.b.a Erhebungen und Analysen im Rahmen der Berichterstellung der Bundesregierung gem. § 42e SGB VIII.....	19
Online-Erhebungen bei Einrichtungen und Jugendämtern.....	19
Abfragen bei Landesstellen und Fachverbänden	19
Sekundäranalysen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik/Zahlen des Bundesverwaltungsamtes sowie des BAMF.....	20
4.b.b Zusätzliche Erhebungen anlässlich der Evaluation	20
Zusatzerhebung zur Altersfeststellung.....	20
Studie des DeZIM zur Perspektive der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen in Deutschland.....	20
5. Empirische Befunde zur Umsetzung und den Auswirkungen des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Versorgung ausländischer Kinder und Jugendlicher.....	22
5.a Rechtssichere und kindeswohlgerechte Erstaufnahme und Versorgung unter dem Primat der Kinder- und Jugendhilfe.....	22
5.a.a Settings der Erstaufnahme	23
Unterbringungen ohne Betriebserlaubnis gemäß § 45 SGB VIII	23
Unterbringungsformen und -kapazitäten	25
Einbezug freier Träger	27
5.a.b Dauer der vorläufigen Inobhutnahme und Praktikabilität der Fristen	27
Daten zur Dauer	28
Einschätzungen der Jugendämter zur Praktikabilität der Fristen	30
5.a.c Rechtsvertretung der UMA während der vorläufigen Inobhutnahme	32

5.a.d Umsetzung der ausländerrechtlichen Registrierung bei unbegleiteter Einreise	33
5.a.e Beteiligung der UMA und der Personensorgeberechtigten/Erziehungsberechtigten.....	34
Einschätzungen der Länder und Fachverbände	35
Einschätzungen der Jugendämter zur Beteiligung der UMA.....	35
Kontaktaufnahme zu Personensorge- und Erziehungsberechtigten.....	36
5.a.f Einschätzung der Jugendämter zur Erstaufnahme und Versorgung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme.....	36
5.a.g Einschätzungen und Bewertungen der UMA zur Erstaufnahme und der Vertretung ihrer Rechte	37
Ablauf, Settings und Dauer der Erstaufnahme aus Sicht der UMA.....	38
Kommunikation und Beteiligung.....	38
Kenntnis eigener Rechte und Einschätzungen zur Beachtung und Vertretung ihrer Rechte durch das Jugendamt während der vorläufigen Inobhutnahme	39
5.b Erstscreening, Verteilentscheidungen und bedarfsgerechte Versorgung nach der vorläufigen Inobhutnahme	40
5.b.a Altersfeststellung nach § 42f SGB VIII	40
Praxis der Altersfeststellung.....	42
Rechtssicherheit der behördlichen Verfahren zur Altersfeststellung.....	46
Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zu Altersfeststellungsverfahren	48
5.b.b Durchführung des Verteilverfahrens und Häufigkeit der Verteilungsausschlüsse	50
Häufigkeit von Verteilverfahren und Verteilungsausschlüssen	50
Familienzusammenführungen im Kontext des Verteilverfahrens	54
Gemeinsame Unterbringung von Geschwisterpaaren und Fluchtgemeinschaften.....	58
Einschätzungen der Jugendämter zur Umsetzung der gesetzlichen Regelungen zum Verteilverfahren	60
Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zum Verteilverfahren	63
5.b.c Settings der regulären Inobhutnahme	64
Unterbringungsformen.....	64
Qualitative Merkmale der Einrichtungen.....	65
Einschätzungen der Jugendämter zur Unterbringung im Rahmen der regulären Inobhutnahme.....	67
Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zur Unterbringungssituation	68

5.b.d Zugang zu Angeboten des Bildungs-, Erziehungs- und Sozialwesens.....	69
Schulische und berufliche Bildung	69
Förderung der Freizeitgestaltung und kultureller Teilhabe	72
Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zu Bildungs- und Freizeitangeboten	74
5.b.e Vormundschaften im Rahmen der regulären Inobhutnahme	75
Vormundschaftstypen	76
Dauer bis zur Bestellung eines Vormundes.....	77
Ausgestaltung der Vormundschaften.....	78
Unterstützung der Vormünder/Ausstattung der Jugendämter	78
Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zu Vormundschaften.....	79
5.b.f Ablauf und Praktikabilität der Asylantragstellung	79
Praxis der Asylantragsstellung.....	80
Bereitstellung von Unterstützungsmöglichkeiten der UMA während des Asylverfahrens.....	82
Beteiligung der UMA am Asylverfahren.....	83
Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zur Asylantragsstellung	84
5.c Anmeldung und Zuweisung von Fällen sowie Übermittlung und Weitergabe von Falldaten – über die Funktionalität des Verfahrens einer bundesweiten Aufnahmepflicht der Jugendämter	85
5.c.a Einrichtung, Ausgestaltung und Weiterentwicklung von Strukturen auf Landesebene zur Ausgestaltung einer bundesweiten Aufnahmeverpflichtung	86
5.c.b Organisation einer quotenbasierten bundesweiten Aufnahmeverpflichtung	87
5.c.c Umsetzung der quotenbasierten bundesweiten Aufnahmeverpflichtung.....	91
5.c.d Praktikabilität und Rechtssicherheit bei der Durchführung von Zuständigkeitswechseln	96
5.d Gerechte Verteilung der finanziellen Belastung	99
5.d.a Rückerstattung der Ausgaben bei „Altfällen“ (§ 89d Abs. 3 SGB VIII)	100
5.d.b Kostenerstattung der Länder an ihre Jugendämter (§ 89d Abs. 1 SGB VIII)	101
Rückerstattungen von Ausgaben an Jugendämter seitens der Landesbehörden.....	101
Bewertung der Kostenerstattungspraxis.....	102

5.e	Information des deutschen Bundestags über die Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (§ 42e)	105
5.e.a	Inhalte und Veröffentlichungen der Berichte	105
	Veröffentlichungen.....	105
	Themen.....	106
	Datengrundlage.....	106
5.e.b	Thematisierung der Berichterstattung gem. § 42e SGB VIII im parlamentarischen Raum	108
5.f	Erfassung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe für UMA durch Änderung der KJH-Statistik (§ 99)	111
5.f.a	Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben in den Erhebungsinstrumenten der KJH-Statistik	112
	Statistik der erzieherischen Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige	112
	Statistik der vorläufigen Schutzmaßnahmen	113
5.f.b	Erkenntnisgewinne durch die neuen Erhebungsmerkmale	114
	Statistik der erzieherischen Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige	114
	Statistik der vorläufigen Schutzmaßnahmen	115
6.	Gesamteinschätzung der Jugendämter zu den gesetzlichen Regelungen	116
7.	Zusätzliche Themen außerhalb der Gesetzesnovellierung	118
7.a	Junge Volljährige	118
	Anzahl junger Volljähriger in jugendhilferechtlicher Zuständigkeit.....	119
	Inanspruchnahme von Hilfen	119
	Vormundschaft.....	120
	Wohnsituation.....	121
	Integration ins Berufsleben	123
	Subjektive Perspektive der UMA zur Bildungsteilhabe	125
7.b	Physische und psychische Gesundheitssituation	127
	Psychische Belastungen und Traumata sowie Ressourcen zu deren Bearbeitung	127
	Subjektive Einschätzung der UMA zu physischer und psychischer Gesundheit	129
8.	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	134
9.	Literatur	145
10.	Anhang: Konzeptioneller Rahmen	150

1. Einleitung

Das am 1. November 2015 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom 28.10.2015 (BGBl. I, S. 1802) enthält in Artikel 4 den Auftrag an die Bundesregierung, dass diese „die Wirkungen dieses Gesetzes zu untersuchen und dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 2020 über die Ergebnisse dieser Untersuchung zu berichten [hat]“. Gemäß der Begründung des Regierungsentwurfs soll damit „der großen Bedeutung der gesetzlichen Änderungen für einen umfassenden Schutz, eine erfolgreiche Integration und ein gelingendes Aufwachsen ausländischer Kinder und Jugendlichen in Deutschland Rechnung [getragen werden]“ (BT-Drs. 18/5921, S. 21). Die Ergebnisse der hier vorgelegten Untersuchung sollen eine Grundlage für Entscheidungen des Gesetzgebers darstellen, „ob Nachjustierungen der gesetzlichen Regelungen oder weitere Anpassungen notwendig erscheinen“ (BT-Drs. 18/5921, S. 22).

Zusätzlich zu diesem Evaluationsauftrag wurde die Bundesregierung mit dem neu eingefügten § 42e SGB VIII dazu verpflichtet, „dem Deutschen Bundestag jährlich einen Bericht über die Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger in Deutschland vorzulegen“ (§ 42e SGB VIII). Bisher sind drei dieser Berichte veröffentlicht worden (vgl. BT-Drs. 18/11540, 19/4517 und 19/17810). Der Berichtsauftrag bezieht sich nicht nur auf die Umsetzung der geänderten jugendhilferechtlichen Grundlagen – insbesondere im SGB VIII –, sondern bezieht sich darüber hinaus auch auf die Lebenssituation der unbegleitet nach Deutschland eingereisten Minderjährigen (vgl. Kap. 5.e).

Vor dem Hintergrund des Berichts- und Evaluationsauftrags hat die Bundesregierung einerseits verschiedene Abfragen und Erhebungen in Auftrag gegeben, die Informationen sowohl über die Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen als auch über die Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (UMA) erfassen sollen, andererseits fördert sie die wissenschaftliche Tätigkeit der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik im Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut e. V./Technische Universität Dortmund in einem Rahmen, der es ihr ermöglicht, die vorhandenen Daten auszuwerten, anhand eines konzeptionellen Rahmens systematisch zusammenzustellen und den vorliegenden Forschungsbericht über die wissenschaftlichen Grundlagen für die Evaluation des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher zu verfassen.¹ Auf der Grundlage der in diesem Bericht zusammengestellten empirischen Befunde erstellt die Bundesregierung die eigentliche Evaluation. Diese umfasst insbesondere eine politische Bewertung der Ergebnisse.

Im Folgenden werden nach einer kurzen Übersicht über die wesentlichen Begründungen und Inhalte des „Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher“ (vgl. Kap. 2) zunächst zentrale Eckzahlen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik ausgewertet sowie Daten des Bundesverwaltungsamtes dargestellt, die seit Inkrafttreten des Gesetzes tagesaktuell im Rahmen der Umsetzung der Regelungen erhoben werden (vgl. Kap. 3). Dies ermöglicht einen empirischen Überblick über die Entwicklung der Fallzahlen zu den UMA. Es wird also verdeutlicht, wie sich die Zahl der unbegleiteten Einreisen von Minderjährigen und damit verbundene jugendhilferechtliche Zuständigkeit in der Zeit vor und nach Inkrafttreten des Gesetzes entwickelt hat. Nicht zuletzt werden hierüber wichtige Rahmenbedingungen eines Handlungsfeldes der Jugendhilfe markiert, in dem die seit November 2015 gültigen veränderten rechtlichen Grundlagen umgesetzt werden und sich darüber auf die Praxis auswirken.

Im Anschluss daran werden konzeptionelle Rahmungen sowie die unterschiedlichen empirischen Untersuchungen und Datenquellen des vorliegenden Forschungsberichtes beschrieben (vgl. Kap. 4).

¹ Neben den Autor(inn)en haben als studentische Mitarbeiter/-innen Lining Rinke und Tobias Wirtz an der Erstellung des Forschungsberichtes mitgearbeitet.

Dabei handelt es sich einerseits um Abfragen und Erhebungen, die bereits für die oben erwähnte Berichterstattung gemäß § 42e SGB VIII herangezogen wurden, und deren Ergebnisse in den vorliegenden Bericht einfließen. Andererseits sind es aber auch Erhebungen, die speziell zur Verbesserung der Datenlage für Fragestellungen der Gesetzesevaluation durchgeführt worden sind. Der Schwerpunkt der vorliegenden Daten liegt dabei auf empirischen Befunden zu den Auswirkungen und der Umsetzung des Gesetzes im Kontext der Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe. Hervorzuheben ist allerdings eine Studie des DeZIM, die die Perspektive der in Deutschland lebenden unbegleiteten ausländischen Minderjährigen untersucht und damit die jungen Menschen selber nicht zuletzt in ihrer Adressatenrolle in den Blick nimmt.

Der Hauptteil des Forschungsberichtes umfasst die empirischen Befunde der verschiedenen Erhebungen zur Umsetzung und den Auswirkungen des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher (vgl. Kap. 5). Diese setzen sich zusammen einerseits aus relevanten Erkenntnissen der bisherigen Berichterstattung als auch andererseits aus weiteren Erkenntnissen der eben schon benannten zusätzlichen Erhebungen. Die Gliederung dieses Kapitels ergibt sich aus dem konzeptionellen Rahmen, der zuvor beschrieben wurde und im Anhang vollständig dokumentiert ist (vgl. Kap. 10). Dieser ermöglicht es, indikatoren gestützt empirische Ergebnisse einzelnen Fragestellungen zuzuordnen, die wiederum mit politischen Zielsetzungen und einzelnen gesetzlichen Regelungen korrespondieren.

Losgelöst von den durch den konzeptionellen Rahmen systematisierten Einzelergebnissen liegen auch Ergebnisse einer Gesamteinschätzung zum Gesetz durch die Jugendämter aus dem Frühjahr 2020 vor. Diese werden in einem eigenen Kapitel beschrieben, da diese Ergebnisse sich nicht in den konzeptionellen Rahmen einsortieren lassen, sondern sich vielmehr auf das gesamte Gesetz beziehen (vgl. Kap. 6).

Da sich die bisherige Berichterstattung gem. § 42e SGB VIII weder ausschließlich auf die Auswirkungen und Umsetzung der veränderten jugendhilferechtlichen Grundlagen für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA bezogen hat noch sich auch auf Aspekte beschränkt hat, die durch gesetzliche Neuregelungen mehr oder weniger direkt betroffen waren, sondern vielmehr auch die Lebenssituation der unbegleitet nach Deutschland eingereisten Minderjährigen in den Blick genommen hat, fokussiert der hier vorliegende Bericht zur Vervollständigung des Gesamtbildes ebenfalls solche zusätzlichen Themen und Fragestellungen aus dem Leben dieser Adressatengruppe (vgl. Kap. 7). Im letzten Kapitel werden zentrale Schlussfolgerungen thesenartig zusammengefasst (vgl. Kap. 8).

2. Begründungen und Inhalte des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher

Kinder und Jugendliche, die unbegleitet, also ohne Eltern bzw. Personensorgeberechtigte, nach Deutschland kommen, sind eine besonders schutzbedürftige Personengruppe. Sie gehören zu einer in den 2010er-Jahren stark gestiegenen Gruppe von jungen Menschen, die aus ihren Heimatländern fliehen mussten. Die Gründe hierfür sind kriegerische Konflikte sowie speziell bei Kindern und Jugendlichen auch Zwangsrekrutierungen, geschlechtsspezifische Verfolgungen (Genitalverstümmelungen), innerfamiliäre Gewalt, Prostitution oder auch Zwangsverheiratungen (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 45). Nach dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes (VN-Kinderrechtskonvention) – insbesondere Artikel 3 und 22 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen – sind unbegleitete Kinder und Jugendliche dem Kindeswohl entsprechend unterzubringen, zu versorgen und zu betreuen. Hierzu gehört das Schaffen von Zugängen zu formaler und non-formaler Bildung sowie gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten, aber auch das Angebot sozialpädagogischer und therapeutischer Hilfen. Diese Aufgaben fallen zuvorderst und zu großen Teilen in den Zuständigkeitsbereich der Kinder- und Jugendhilfe. Als zumindest vorläufige Krisenintervention werden seit den 1990er-Jahren seitens der Jugendämter Inobhutnahmen für die Erstversorgung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger durchgeführt (vgl. BT-Drs. 14/8181, S. 211). So erfasste die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik bei der erstmaligen Durchführung der Erhebung zu den vorläufigen Schutzmaßnahmen für das Berichtsjahr 1995 insgesamt 996 Inobhutnahmen aufgrund der unbegleiteten Einreise eines Minderjährigen (vgl. Fendrich 2003). Die primäre Zuständigkeit der kommunalen Jugendämter für unbegleitet nach Deutschland eingereiste Minderjährige sowie die Anwendbarkeit der Inobhutnahme in diesen Fällen wurde mit einer Novellierung des SGB VIII aus dem Jahre 2005, dem Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz (kurz: KICK), seitens des Gesetzgebers durch die explizite Ausweitung der gesetzlichen Regelungen zur Inobhutnahme auf eben die unbegleitete Einreise eines ausländischen Kindes oder Jugendlichen bekräftigt und klargestellt (vgl. Wiesner 2015, Rn. 17ff.).

Das am 1. November 2015 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher resultierte aus seit 2013 stark steigenden und gegenüber den 2000er-Jahren hohen Einreisezahlen von unbegleiteten Kindern und Jugendlichen nach Deutschland. Es sollte die Aufgabenerfüllung für die Kinder- und Jugendhilfe und die Jugendämter im Rahmen der Primärzuständigkeit weiter und je nach Lage in einigen Kommunen vor Ort auch wieder sicherstellen. Die hohen Einreisezahlen hatten zu einer starken Belastung für Kommunen an so genannten Ein- und Durchreiseknotenpunkten geführt, so dass die notwendigen Inobhutnahmeaufgaben bei einer unbegleiteten Einreise eines Minderjährigen (§ 42 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII) nicht mehr sachgerecht durchgeführt werden konnten. Zum Teil waren in diesem Zusammenhang eine Kindeswohlgerechte Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher nicht mehr möglich. Die Ausgestaltung der Gesetzesänderung zur Verbesserung der Situation für die unbegleitet eingereisten Kinder und Jugendlichen berücksichtigte die Vorgaben der VN-Kinderrechtskonvention sowie der EU-Aufnahmerichtlinien und der Dublin-III-Verordnung (vgl. Öndül 2020, S. 5f.).

Die zentrale Zielsetzung der Gesetzgebung vom 1. November 2015 umfasste eine Sicherstellung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung von unbegleitet nach Deutschland eingereisten Kindern und Jugendlichen mit ihren besonderen Schutzbedürfnissen und Bedarfslagen durch eine landes- und bundesweite Aufnahmepflicht dieser jungen Menschen seitens der Jugendämter. In diesem Kontext wurde auch die Altersgrenze bei Verfahren nach dem Aufenthaltsgesetz sowie dem Asylverfahrensgesetz von 16 auf 18 Jahre erhöht, so dass seither Jugendämter während der vorläufigen Inobhutnahme

die für die Gewährleistung des Kindeswohls notwendigen Rechtshandlungen für alle Minderjährigen vornehmen können und damit 17-Jährige nicht mehr alleine gegenüber Jugendämtern und/oder Ausländerbehörden tätig werden müssen. Aufgrund der damaligen Defizite bei der Datenlage zur Adressatengruppe der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen sowie zur Durchführung von Inobhutenahmen aufgrund einer unbegleiteten Einreise zielte das Gesetz darüber hinaus auf einer Verbesserung und Weiterentwicklung von Erhebungen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik ab.²

Im Folgenden werden die Inhalte und die differenziertere Zielsetzung der Gesetzgebung weder detailliert noch orientiert an den geänderten bzw. hinzugekommenen Paragraphen insbesondere des SGB VIII dargestellt, wie dies etwa im Rahmen der Kommentarliteratur üblich ist (vgl. z.B. Öndül 2020). Vielmehr werden in tabellarischer Form die Zielsetzungen der einzelnen Regelungen differenziert nach übergreifenden Zielen und Einzelzielen aufgeführt (vgl. Tabelle 2.1). Die hier formulierten Zielsetzungen basieren insbesondere auf einer Analyse der Gesetzesbegründung sowie ausgewählter Kommentarliteratur und stellen das Gerüst für die Aufbereitung der empirischen Ergebnisse für die Umsetzung und Auswirkungen der SGB VIII-Novelle in diesem Forschungsbericht dar (vgl. auch im Anhang: Konzeptioneller Rahmen für die Erarbeitung der wissenschaftlichen Grundlagen für die Evaluation des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher).³ Im Rahmen der Ergebnisdarstellung zu den empirischen Befunden über die Umsetzung und die Auswirkungen der Regelungen in Kapitel 5 wird detaillierter auf Inhalte und deren Zielsetzungen eingegangen.

² Das Erreichen dieser genannten Zielsetzungen ist Gegenstand des Forschungsberichts für die Evaluation der zum 1. November 2015 in Kraft getretenen Gesetzgebung. Nicht weiter berücksichtigt wird im Rahmen des Forschungsberichts hingegen eine vierte Zielsetzung, und zwar „die Klarstellung, unter welchen Voraussetzungen ausländische Kinder und Jugendliche Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Anspruch bzw. erhalten können“ (Deutscher Bundestag 2015, S. 2).

³ Nicht gesondert wird an dieser Stelle auf das Gesetzgebungsverfahren eingegangen (vgl. dazu z.B. Deutscher Bundestag 2015, Katzenstein et al. 2015). Die Entwicklung der Vorschriften seit Inkrafttreten am 1. November 2015 ist ausführlicher nachzulesen bei u.a. Öndül (2020).

Tabelle 2.1 Ziele der Regelungen des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher

Übergreifende Zielperspektive	Regelungen (§§ beziehen sich auf d. SGB VIII, sofern nicht anders benannt)	Einzelziele der Regelungen
Rechtssichere und kindeswohlgerichte Erstaufnahme und Versorgung unter dem Primat der Kinder- und Jugendhilfe	§ 2 Abs. 3 Nr. 2 § 42a Abs. 1, 6 § 106	Erweiterung der Inobhutnahme um den Schritt der vorläufigen Inobhutnahme
	§ 76	Einbeziehung der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in die Aufgaben der vorläufigen Inobhutnahme nach § 42a
	§ 42b Abs. 4 Nr. 4	Ausschluss der Durchführung eines Verteilungsverfahrens wegen Erreichens einer Maximaldauer der vorläufigen Inobhutnahme von 1 Monat
	§ 42a Abs. 3 § 42a Abs. 3a (ab 2019) § 80 AufenthG	Zuverlässige Rechtsvertretung des Minderjährigen während der vorläufigen Inobhutnahme bis zur Bestellung eines Vormunds
		Information der Ausländerbehörde über unbegleitete Einreisen
Bedarfsgerechte Versorgung nach der vorläufigen Inobhutnahme	§ 42a Abs. 2, 5 § 42b Abs. 4 Nr. 1-3, Abs. 5 § 42f § 42 Abs. 2 Satz 5 (ab Juli 2017)	Normierung eines behördlichen Verfahrens zur Altersfeststellung
		Beachtung von Tatbeständen, die einen Ausschluss der Durchführung eines Verteilungsverfahrens begründen, insbesondere soziale Bindungen und der Gesundheitszustand
		Kindeswohlgemäße reguläre Inobhutnahme
Funktionalität des Verfahrens einer bundesweiten Aufnahmepflicht der Jugendämter	§ 42a Abs. 4 § 42b Abs. 6-8 § 42b Abs. 1-3 § 42c § 42d Abs. 1-3	Einführung von Anzeige- und Meldepflichten
	§ 87 § 88a	Praktikables Zuweisungsverfahren
Gerechte Verteilung der finanziellen Belastung	§ 42d Abs. 4-5 § 89d	Einführung einer bundesweiten quotenbasierten Verteilung
Information des deutschen Bundestags über die Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen	§ 42e	Praktikable und rechtssichere Regelungen für die örtliche Zuständigkeit und für Zuständigkeitswechsel bei vorläufigen und regulären Inobhutnahmen sowie anschließenden Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe für unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche
Erfassung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe für UMA durch Änderungen der KJH-Statistik	§ 99	Finanzielle Entlastung der Kommunen an Haupteinreisepunkten
		Jährliche Erhebung und Berichterstattung zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen
		Kennzeichnung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen in der Statistik der Hilfen zur Erziehung
		Konkretisierung des Merkmals der Altersgruppe
		Statistische Erfassung vorläufiger Inobhutnahmen

Quelle: Eigene Darstellung.

3. Unbegleitete ausländische Minderjährige im Spiegel amtlicher Statistiken und Geschäftsstatistiken⁴

Zwischen Anfang und Mitte der 2010er-Jahre hatte die Zahl der nach Deutschland geflüchteten jungen Menschen deutlich zugenommen, darunter auch eine große Zahl unbegleitet eingereister Kinder und Jugendlicher.⁵ Die Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe waren dabei vor allem auf das quantitative Ausmaß dieser Gruppe der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (UMA) nicht vorbereitet, so dass es in vielen Jugendämtern insbesondere in den Jahren 2014 und 2015 zu Überlastungssituationen gekommen war. Somit war vor allem zur Mitte der 2010er-Jahre hin an so genannten „Einreise- und Durchreiseknotenpunkten“ eine dem Kindeswohl entsprechende Unterbringung, Versorgung und Betreuung nicht mehr ausreichend gewährleistet. Die Berichterstattung der Bundesregierung zur Situation der UMA geht davon aus, dass seit Inkrafttreten des „Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher“ durch die bundesweite Aufnahmeverpflichtung für Jugendämter dem Wohl und den Bedarfslagen der jungen Menschen besser Rechnung getragen werden kann.⁶

Inwieweit das Gesetz jedoch als solches ursächlich für diese positive Entwicklung war, lässt sich nur begrenzt feststellen, da schon kurz nach Inkrafttreten des Gesetzes die Einreisezahlen von UMA deutlich zurückgegangen sind. Eine Entlastung der Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe fand daher auch unabhängig von der Umsetzung des Gesetzes statt. Die folgende, detaillierte Darstellung der Fallzahlen an dieser Stelle des Forschungsberichts erfüllt daher vor allem folgende Funktionen:

- Im Anschluss an die Darstellung der Inhalte und Begründungen des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher geben die folgenden Auswertungen einen Überblick über Fallzahlenentwicklungen dieser Adressatengruppe für einen Zeitraum vor und nach Inkrafttreten des besagten Gesetzes. Die Ergebnisse beziehen sich einerseits auf die Einreisezahlen, aber auch auf Statuspassagen der jugendhilferechtlichen Zuständigkeit für UMA. Auf diese Ergebnisse wird bei Bedarf auch im Rahmen der Ausführungen zu den empirischen Befunden zur Umsetzung des Gesetzes (vgl. Kap. 5) sowie bei den Analysen zu den zusätzlichen Themen (vgl. Kap. 7) zurückzukommen sein.
- Die Darstellung der Fallzahlenentwicklungen nach Inkrafttreten des Gesetzes im November 2015 ist aber auch für die Einordnung der Ergebnisse anderer für den Forschungsbericht verwendeter Datenquellen von Relevanz, insbesondere für die dreimal durchgeführte Online-Erhebung bei Jugendämtern und Einrichtungen. Vor diesem Hintergrund beinhalten die Darstellungen in Abbildung 3.b.1 und Abbildung 3.b.2 auch die Erhebungsstichtage der besagten Befragungen, um die Ergebnisse der Institutionenbefragung besser kontextualisieren zu können. Die Erhebungen selbst werden in Kap. 4.b näher erläutert.

Die nachfolgende Darstellung der Fallzahlenentwicklung für die UMA) bezieht sich zum einen auf amtliche Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik, die den Vorteil bieten, dass sie bereits vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher erhoben wurden und hier daher Zeitreihen von 2010 bis 2018 gebildet

⁴ Die Vorgaben des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher vom Oktober 2015 konnte mit Blick auf die Veränderungen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik erstmals für das Berichtsjahr 2017 vorgenommen werden. Im Unterschied zur Erhebung bis 2016 wird ab 2017 die vorläufige Inobhutnahme gemäß § 42a SGB VIII explizit erhoben und von der Inobhutnahme gemäß § 42 unterschieden. Inwieweit die Maßnahmen nach § 42a auch bereits bei der Vorjahreserhebung in der Gesamtzahl der Inobhutnahmen enthalten waren und somit teilweise Personen doppelt gezählt wurden, oder ob diese Maßnahmen im Jahr 2016 nicht erfasst wurden, kann allerdings nicht beziffert werden. Systematische Verzerrungen der 2016er-Ergebnisse bezüglich der Inobhutnahmen aufgrund unbegleiteter Einreise können daher nicht ausgeschlossen werden.

⁵ Vgl. Kopp/Meiner-Teubner/Pothmann 2019, S. 195.

⁶ Vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 70ff.

werden können. Zum anderen wird rekuriert auf Daten des Bundesverwaltungsamtes, die tagesaktuell und somit bis Anfang 2020 zur Verfügung stehen, allerdings erst seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher Ende 2015 erhoben werden (vgl. Kap. 3.b).⁷

3.a Amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik

Die Ergebnisse der amtlichen Statistik zu den Inobhutnahmen sind aufgrund der Primärzuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe ein zuverlässiger Indikator für die Zahl der nach Deutschland eingereisten und hier von den Behörden registrierten UMA. Um die Vergleichbarkeit zwischen den unterschiedlichen Erhebungsjahren im Zeitraum 2010 bis 2019 zu gewährleisten, wird dabei die Zahl der „regulären“ Inobhutnahmen gemäß § 42 SGB VIII betrachtet. Gesondert ausgewiesen werden die Angaben zu den vorläufigen Inobhutnahmen gemäß § 42a SGB VIII. Im Einzelnen ist zu den vorliegenden Angaben festzustellen (vgl. Tabelle 3.a.1):

- Die Zahl der regulären Inobhutnahmen von UMA hatte sich zwischen 2010 und 2015 um ca. das 15-fache von 2.822 auf 42.309 erhöht. Das bedeutete allein von 2014 bis 2015 eine Zunahme von 263,4%. Von 2015 bis zum Höchststand im Jahr 2016 von 44.935 Fällen betrug die Zunahme anschließend lediglich 6,2%.
- Danach reduzierte sich die Zahl der Inobhutnahmen rapide auf zuletzt 3.761 Fälle im Jahr 2019 und damit auf etwa ein Zwölftel des Fallzahlenvolumens des Jahres 2016.
- Die 3.761 im Jahr 2019 regulär in Obhut genommenen UMA entsprechen einem Anteil von 8,4% aller durchgeführten regulären Inobhutnahmen gem. § 42 SGB VIII in diesem Jahr (ohne vorläufige Inobhutnahmen gem. § 42a SGB VIII).
- Parallel zum Rückgang der regulären Inobhutnahmen aufgrund der unbegleiteten Einreise eines Minderjährigen sind auch die vorläufigen Inobhutnahmen gem. § 42a SGB VIII seit ihrer erstmaligen Erfassung im Jahre 2017 zurückgegangen – von 11.101 auf 4.886 Fälle (-56%).

Tabelle 3.a.1: Inobhutnahmen (ION) aufgrund unbegleiteter Einreise (Deutschland; 2010 bis 2019)

Jahr	Reguläre Inobhutnahmen gem. § 42 SGB VIII aufgrund unbegleiteter Einreise nach KJH-Statistik		Vorläufige Inobhutnahmen gem. § 42a SGB VIII
	Absolut	Anteil in % (an Inobhutnahmen insgesamt)	Absolut
2010	2.822	7,8	/
2011	3.482	9,1	/
2012	4.767	11,9	/
2013	6.584	15,6	/
2014	11.642	24,2	/
2015	42.309	54,5	/
2016	44.935	53,3	/
2017	11.391	22,7	11.101
2018	5.817	12,6	6.394
2019	3.761	8,4	4.886

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Inobhutnahmen; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen.

3.b Daten des Bundesverwaltungsamtes

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) erhebt tagesgenau über die Landesstellen und die Jugendämter seit November 2015 die Zahl der Zuständigkeiten der Kinder- und Jugendhilfe für UMA. Im Vergleich zur Statistik der Inobhutnahmen schließen die Ergebnisse nicht nur die vorläufigen Unterbringungen im

⁷ Detaillierte methodische Hinweise zu den Datenquellen folgen in Kap. 4.b.

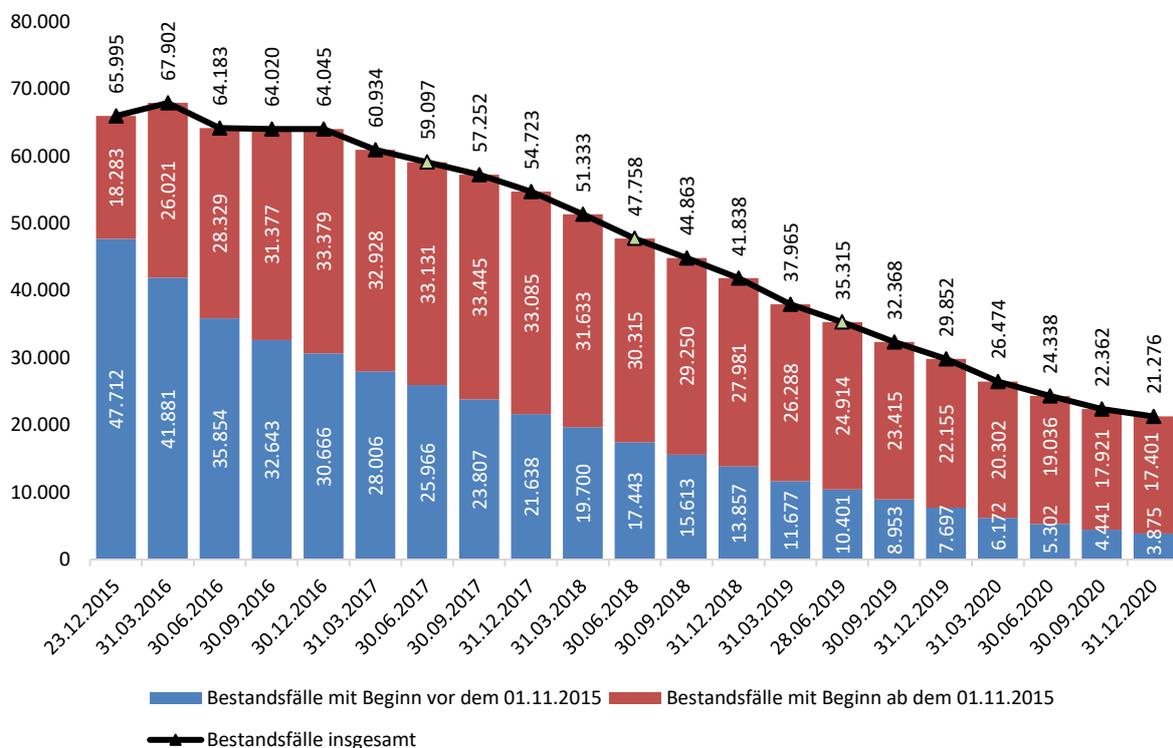
Rahmen von Schutzmaßnahmen ein, sondern auch Anschlussmaßnahmen. Die einzelnen Fälle werden in so genannte „Altfälle“ gem. § 89d SGB VIII (im Falle einer unbegleiteten Einreise des Minderjährigen vor dem 01.11.2015) sowie Fälle von UMA mit einer Einreise seit dem 01.11.2015 unterschieden. Aus diesen Fallkonstellationen errechnet sich die Summe aller jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten für UMA zu einem bestimmten Stichtag (vgl. Gnuschke/Pothmann 2019, S. 20). Nachdem im März 2016 ein Höchststand von insgesamt 67.902 Zuständigkeiten erreicht worden war, ist die Gesamtsumme seitdem stetig und gleichmäßig gesunken. Zuletzt – Ende Dezember 2020 – bestanden noch 21.276 Zuständigkeiten, also weniger als ein Drittel des Höchststandes (vgl. Abbildung 3.b.1). Dabei handelte es sich

- in 8.821 Fällen um unbegleitete Minderjährige (41,5%) sowie
- in 12.455 Fällen um „ehemalige unbegleitete Minderjährige“ bzw. junge Volljährige (58,5%).

Zum Vergleich: Ende 2017 hatte das Verhältnis noch bei 55% Minderjährigen zu 45% jungen Volljährigen gelegen.⁸ Dies verweist auf eine umfassende Gewährung von Hilfen für junge Volljährige und eine hohe Relevanz dieser Leistungen im Spektrum der einzelfallbezogenen Hilfen für die Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Kap. 7.a).

Bei den 21.276 Fällen Ende Dezember 2020 handelt es sich noch in 3.875 Fällen um so genannte „Altverfahren“ mit Beginn vor dem 1. November 2015 (18,2%) und in 17.401 Fällen um Fälle mit Beginn seit dem 1. November 2015 (81,8%) (vgl. Abbildung 3.b.1). Der Rückgang der jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten für UMA ist bei den „Altfällen“ seit Beginn der Erfassung Ende 2015 aufgrund auslaufender Fälle zu beobachten. Für die jeweiligen Bestandsfälle mit Beginn 1. November 2015 oder später ist ein Rückgang ab dem 4. Quartal 2017 zu konstatieren.

Abbildung 3.b.1: Fälle jugendhilferechtlicher Zuständigkeit (Deutschland; Dezember 2015 bis Dezember 2020; Quartalszahlen absolut)



Hinweis: Die grün hervorgehobenen Datenpunkte der Alt- und Neufälle insgesamt markieren jeweils den für die Online-Erhebung bei Jugendämtern und Einrichtungen gewählten Erhebungszeitpunkt zum 30.06. eines Jahres. Zu den Erhebungen vgl. Kap. 4.b.

Quelle: Bundesverwaltungsamt; eigene Berechnungen.

⁸ Vgl. auch BT-Drs. 19/4517, S. 14.

Für die Fälle, die seit dem 1. November 2015 neu begonnen wurden, bieten die Daten des BVA ausführlichere Informationen. Diese Ergebnisse sind ein zuverlässiger Indikator für die unbegleiteten Einreisen von Kindern und Jugendlichen seit diesem Datum und machen insbesondere auch die unterschiedlichen „Stationen“ sichtbar, die die betroffenen jungen Menschen nach ihrer Einreise durchlaufen. Damit sind sie eine unverzichtbare Datengrundlage für die Messung einer sich verändernden Kontext- oder auch Umgebungsvariablen, in der die gesetzlichen Regelungen ihre Wirkungen entfalten sollten. Darüber hinaus beinhalten die Daten aber auch Hinweise auf die Umsetzung und die Auswirkungen des Gesetzes selbst (vgl. Kap. 5) sowie zu den zusätzlichen Themenstellungen zur Situation der unbegleitet nach Deutschland eingereisten Minderjährigen inklusive der Lage der mittlerweile volljährig gewordenen jungen Menschen (vgl. Kap. 7).

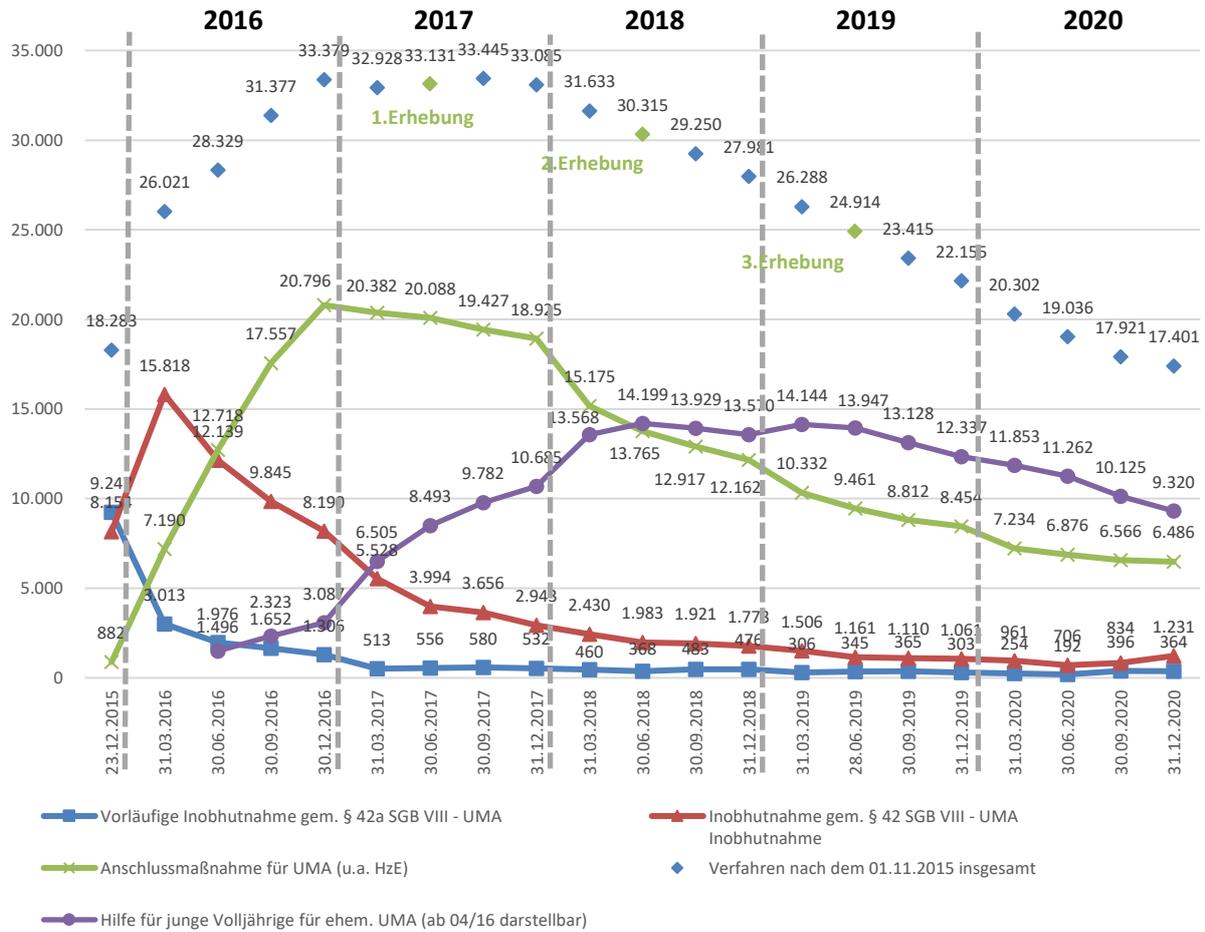
Die Zeitreihe der „Neuverfahren“ ab November 2015 zeigt über das bereits beschriebene Absinken der Gesamtfallzahlen ab Ende 2016 hinaus, dass die unterschiedlichen Maßnahmen jeweils zeitversetzt ihren jeweiligen Höhepunkt erreicht haben und somit je nach Zeitperiode unterschiedliche Maßnahmen und Angebote im Fokus standen:

- Zunächst erreichten die vorläufigen Inobhutnahmen gemäß § 42a SGB VIII bereits Ende 2015 ihren Höchststand von 9.247 bestehenden Maßnahmen am Stichtag 23.12.2015. Aufgrund der kurzen Dauer der einzelnen Maßnahmen handelte es sich jedoch nur um eine kurzzeitige „Spitze“, die bereits drei Monate später mit 3.013 gleichzeitigen Maßnahmen nur noch ein Drittel der Fallzahlen betrug. Ab Anfang 2017 fanden sie sich auf einem niedrigen Niveau um etwa 500 bis 600 Fälle. Seit Anfang 2019 bewegen sich die Bestandszahlen in einem Korridor von 200 bis 400 Fällen bundesweit.
- Die anschließenden „regulären“ Inobhutnahmen gem. § 42 SGB VIII folgten im ersten Quartal 2016 mit einem Höchststand von 15.818 Fällen. Seither sind auch diese Angaben rückläufig, wenngleich seit Anfang 2019 die Abnahmen der Bestandszahlen nur noch gering sind.⁹
- 2017 standen dann vor allem die Anschlussmaßnahmen im Fokus. Ausgehend von einem Höchststand von 20.796 Fällen konnte hier aufgrund der eher längerfristigen Dauer der einzelnen Maßnahmen weniger eine kurzzeitige „Spitze“, sondern eher ein „Plateau“ von Fällen auf einem hohen Niveau bis Ende 2017 beobachtet werden. Erst ab 2018 gingen auch diese Fallzahlen deutlich zurück.
- Diese wurden dann ab Mitte 2018 von den Hilfen für junge Volljährige überholt. Bei diesen besteht aktuell noch ein Niveau von über 9.300 laufenden Fällen. Der Höchststand war hier mit 14.256 Fällen im Juli 2018 erreicht. Nachdem hier zunächst eine Konsolidierung zu verzeichnen war, weisen auch die Hilfen für junge Volljährige seit Anfang 2019 eine langsam absinkende Tendenz auf.

Diese Ergebnisse zeigen auf einen Blick, dass sich nicht nur die Gesamtzahl der betroffenen jungen Menschen während des Beobachtungszeitraums des vorliegenden Forschungsberichts ständig verändert hat, sondern sich auch die Herausforderungen an die Akteure der Kinder- und Jugendhilfe verändert haben. Dies verdeutlicht, dass der Zeitpunkt der unterschiedlichen Erhebungen, die im folgenden Kapitel näher vorgestellt werden, maßgeblich für die Interpretation der jeweiligen Ergebnisse mitberücksichtigt werden muss.

⁹ Zwischen dem 31.03.2020 und dem 30.06.2020 ist eine Abnahme der (vorläufigen und regulären) Inobhutnahmen zu beobachten, sowie ein leichter Anstieg zwischen dem 30.06.2020 und dem 30.12.2020. Diese Entwicklung könnte in einem Zusammenhang zu den pandemiebedingten eingeschränkten Reisemöglichkeiten im Verlaufe des Jahrs 2020 stehen.

Abbildung 3.b.2: Tagesmeldungen zu (vorläufigen) Inobhutnahmen und Anschlussmaßnahmen für UMA sowie Hilfen für junge Volljährige (ehemalige UMA) in Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe nach ausgewählten Stichtagen zum Monatsende sowie nach Art der Maßnahme (Deutschland; Dezember 2015 bis Dezember 2020; Quartalszahlen der Verfahren zum angegebenen Stichtag absolut)



Hinweis: Die grün hervorgehobenen Datenpunkte der Neufälle insgesamt markieren jeweils den für die Online-Erhebung bei Jugendämtern und Einrichtungen gewählten Erhebungszeitpunkt zum 30.06. eines Jahres. Siehe zu den Primärerhebungen im Einzelnen Kap. 4.b.
 Quelle: Bundesverwaltungsamt; eigene Berechnungen.

4. Methodische Hinweise zur Erstellung der wissenschaftlichen Grundlagen für die Evaluation des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher

4.a Konzeptionelle Rahmungen

Analog zum Bericht zu den wissenschaftlichen Grundlagen für die Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes (vgl. Mühlmann/Pothmann/Kopp 2015) werden auch in dem vorliegenden Forschungsbericht Gesetze als „Einstellungsobjekte“ (Rottleuthner/Rottleuthner-Lutter 2010, S. 20) verstanden, zu denen man sich unterschiedlich verhalten kann. Auch das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger führt nicht in einem einfachen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zu Effekten, sondern das Gesetz muss zunächst von den Adressat(inn)en interpretiert, operationalisiert und in lokale Gegebenheiten und Arbeitsabläufen integriert werden, um Wirkung zu entfalten. Dabei kann es auch weitere Einflussfaktoren als die Bundesgesetzgebung auf das Handeln geben – beispielsweise sachliche und personelle Rahmenbedingungen, aber auch ortsspezifische formale oder informale Regeln und Ähnliches (vgl. auch Bode/Turba 2014, Kevenhörster 2015, Merchel 2013, Rauschenbach 2004, Sicko 2011, Wabnitz 2015). Direkte Adressat(inn)en der in Kapitel 2 beschriebenen Neuregelungen sind Jugendbehörden auf kommunaler und Landesebene. Weitere Akteure sind die zumindest als freie Träger organisierten Leistungserbringer sowie Fachverbände und nicht zuletzt die ausländischen Minderjährigen selbst.

Die erste zentrale Frage, um die Auswirkungen des Gesetzes bewerten zu können, lautet daher, ob und wie die gesetzlichen Anweisungen von den Behörden umgesetzt wurden. Als entscheidend wird dabei hier angesehen, inwieweit das empirisch zu beobachtende Handeln der Akteure der Intention und den Vorgaben des Gesetzes entspricht. Dabei kann jedoch nicht danach unterschieden werden, inwieweit das Gesetz direkt ursächlich für entsprechendes Handeln ist – denn es ist auch möglich, dass einige Aspekte auch ohne eine entsprechende Regelung genauso gehandhabt worden wären. Umgekehrt würde jedoch ein Handeln entgegen der Intention des Gesetzes darauf schließen lassen, dass es sich nicht wie durch den Gesetzgeber erwartet auf die Praxis ausgewirkt hat.

Erst mittelbar schließt sich daran die Frage an, inwieweit unbegleitete ausländische Minderjährige im Rahmen der verschiedenen Maßnahmen kindeswohlgerecht untergebracht und versorgt wurden und inwieweit das Gesetz dazu beigetragen hat. Die letztgenannte Frage ist im engeren Sinne nicht beantwortbar, weil sich im hier beobachteten Zeitraum die Rahmenbedingungen mit der Zeit stark verändert haben, wie in Kapitel 3 beschrieben wurde. Es ist daher nur sehr eingeschränkt möglich, retrospektiv zu beurteilen, wie sich die Situation ohne die gesetzliche Neuregelung entwickelt hätte. Dennoch wird im vorliegenden Bericht auch diese Perspektive soweit möglich beleuchtet.

Diese übergreifenden Fragestellungen lassen sich in einzelne Fragen aufteilen, die insbesondere darauf zielen, inwieweit Länder, Kommunen und Einrichtungen im gesetzlich intendierten Sinn gehandelt haben und wie die unterschiedlichen beteiligten Akteure die neu eingeführten Regelungen und Maßnahmen bewerten.

Die AKJ^{Stat} hat solche wissenschaftlichen Fragen insbesondere auf der Grundlage des Gesetzestextes, der Begründung des Regierungsentwurfs (vgl. BT-Drs. 18/5921) und der einschlägigen Rechtskommentare herausgearbeitet. Dabei handelt es sich um qualitative Fragestellungen und nicht um Hypothesen, die sich durch „Ja“ oder „Nein“ beantworten lassen. Die Fragen sind das Kernelement eines konzeptionellen Rahmens, der in tabellarischer Form die politischen Ziele des Gesetzes, die wissenschaftlichen Leitfragen, einzelne Indikatoren zu den jeweiligen Fragen sowie abschließend auch die empirischen Ergebnisse zu den Indikatoren systematisch gegenüberstellt und über diese Verknüpfung auch die Funktion eines Wirkungsmodells übernimmt. In die Erarbeitung des konzeptionellen Rahmens

sind außerdem die Rezeption der Berichterstattung der Bundesregierung und die darin dokumentierten Stellungnahmen von Ländern und Fachverbänden sowie das vorhandene wissenschaftliche Wissen der Beteiligten zu angenommenen Wirkungszusammenhängen mit eingeflossen (vgl. auch Mühlmann/Pothmann/Kopp 2015, S. 13). Wichtig für das Verständnis der „Zuordnung“ der wissenschaftlichen Fragestellungen und der diesen zugeordneten empirischen Ergebnissen ist außerdem, dass diese nicht direkt darauf zielen können, den Zielerreichungsgrad politischer Zielsetzungen zu bewerten, sondern für eine politische Bewertung lediglich eine Grundlage darstellen. Der vorliegende Forschungsbericht versteht sich entsprechend als wissenschaftliche Grundlage für die Evaluation des Gesetzes, nimmt selbst aber keine politische Bewertung der Zielerreichung vor.

Eine wichtige Funktion des konzeptionellen Rahmens besteht außerdem darin, die einzelnen Elemente der empirischen Untersuchung möglichst übersichtlich darzustellen und somit den Zusammenhang einzelner Erkenntnisse zu den übergeordneten Fragestellungen zu erleichtern. Nicht zuletzt ergibt sich aus diesem Rahmen auch die Gliederung des empirischen Kapitels 5.

Der vollständige konzeptionelle Rahmen einschließlich der Ergebnisse ist im Anhang dokumentiert. Im Folgenden wird als Auszug nur die Gegenüberstellung der wissenschaftlichen Leitfragen zu den politischen Zielen der Gesetzgebung dokumentiert. Im Einzelnen erläutert werden die Fragestellungen in den Kapiteln, in denen die entsprechenden empirischen Befunde beschrieben werden.

Tabelle 4.a.1: Ziele der gesetzlichen Regelungen und wissenschaftliche Leitfragen (Auszug aus konzeptionellem Rahmen)

Ziele der gesetzlichen Regelungen	Wissenschaftliche Leitfragen
Rechtssichere und Kindeswohlgerechte Erstaufnahme und Versorgung unter dem Primat der Kinder- und Jugendhilfe	
<ul style="list-style-type: none"> • Erweiterung der Inobhutnahme um den Schritt der vorläufigen Inobhutnahme 	<ul style="list-style-type: none"> • Inwieweit entsprechen die Erstaufnahme und Versorgung dem Kindeswohl?
<ul style="list-style-type: none"> • Einbeziehung der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in die Aufgaben der vorläufigen Inobhutnahme nach § 42a 	<ul style="list-style-type: none"> • Inwieweit werden freie Träger in die Unterbringung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahmen einbezogen?
<ul style="list-style-type: none"> • Ausschluss der Durchführung eines Verteilungsverfahrens wegen Erreichens einer Maximaldauer der vorläufigen Inobhutnahme von 1 Monat 	<ul style="list-style-type: none"> • Inwieweit wird die Maximaldauer der vorläufigen Inobhutnahme eingehalten? • Wie häufig können vorläufige Inobhutnahmen innerhalb von 14 Tagen abgeschlossen werden? • Inwieweit sind die gesetzlich vorgesehenen zeitlichen Fristen praktikabel?
<ul style="list-style-type: none"> • Zuverlässige Rechtsvertretung des Minderjährigen während der vorläufigen Inobhutnahme bis zur Bestellung eines Vormunds 	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Rechtshandlungen unternimmt das Jugendamt zum Wohl des Jugendlichen? • Wie wird die Notvertretung der UMA organisatorisch umgesetzt?
<ul style="list-style-type: none"> • Information der Ausländerbehörde über unbegleitete Einreisen 	<ul style="list-style-type: none"> • Inwieweit werden Ausländerbehörden über eine unbegleitete Einreise und die ausländerrechtliche Registrierung informiert?
<ul style="list-style-type: none"> • Angemessene Beteiligung der Minderjährigen sowie angemessene Berücksichtigung des Willens der Personensorgeberechtigten 	<ul style="list-style-type: none"> • Inwieweit werden die UMA an den Verfahren beteiligt? • Inwieweit wird der mutmaßliche Wille der Personensorge- oder Erziehungsberechtigten angemessen berücksichtigt? • Wie bewerten die unbegleiteten Minderjährigen die Vertretung ihrer Rechte durch das Jugendamt?
Bedarfsgerechte Versorgung nach der vorläufigen Inobhutnahme	
<ul style="list-style-type: none"> • Normierung eines behördlichen Verfahrens zur Altersfeststellung 	<ul style="list-style-type: none"> • Wie unterschiedlich ist die Praxis der Altersfeststellung und wie werden die Differenzen bewertet? • Wie akzeptiert sind die gesetzlich formulierten Verfahrensschritte (bei der Altersfeststellung)? • Inwieweit führen die gesetzlich formulierten Verfahren zur Altersfeststellung zu einer rechtssicheren Entscheidung für das weitere Verfahren? • Wie erleben betroffene junge Menschen Verfahren der Altersfeststellung?

<ul style="list-style-type: none"> • Beachtung von Tatbeständen, die einen Ausschluss der Durchführung eines Verteilungsverfahrens begründen, insbesondere soziale Bindungen und der Gesundheitszustand 	<ul style="list-style-type: none"> • Wie häufig kamen Verteilungsausschlüsse vor? • Aus welchen Gründen wurde von einer Verteilung abgesehen? • Inwieweit haben sich UMA der Verteilung entzogen? • Inwieweit finden Familienzusammenführungen im Kontext des Verteilungsverfahrens statt? • Inwieweit werden die UMA an den Verfahren zur Familienzusammenführung beteiligt? • Wie viele UMA reisen mit Geschwistern ein? • Inwieweit werden die UMA gemeinsam mit Geschwistern untergebracht? • Inwiefern wird dafür gesorgt, dass Fluchtgemeinschaften intakt bleiben, wenn dies dem Kindeswohl entspricht? • Wie erleben betroffene junge Menschen die Prüfung ihrer „Verteilfähigkeit“ und die Entscheidung zur Verteilung/Nicht-Verteilung? • Wie bewerten Jugendämter die Rechtssicherheit und Praktikabilität der Verteilungsverfahren?
<ul style="list-style-type: none"> • Kindeswohlgemäße reguläre Inobhutnahme 	<ul style="list-style-type: none"> • Inwieweit werden die VN-Kinderrechte im Rahmen der Inobhutnahme verwirklicht? • Wie wurden die Vormundschaftsverhältnisse der Minderjährigen ausgestaltet? • Wie praktikabel sind die Verfahren der Asylantragstellung? • Inwieweit werden die UMA an den Verfahren der Asylantragstellung beteiligt?
Funktionalität des Verfahrens einer bundesweiten Aufnahme- pflicht der Jugendämter	
<ul style="list-style-type: none"> • Einführung von Anzeige- und Meldepflichten • Praktikables Zuweisungsverfahren • Einführung einer bundesweiten quotenbasierten Verteilung 	<ul style="list-style-type: none"> • Wie wurde die Stelle zur Verteilung der UMA organisatorisch innerhalb der Länder ausgestaltet? • Inwieweit wurden die Aufnahmequoten durch die Länder eingehalten und inwiefern sind regulierende Effekte durch die Umsetzung der damit verbundenen Verfahrensschritte zu beobachten?
<ul style="list-style-type: none"> • Praktikable und rechtssichere Regelungen für die örtliche Zuständigkeit und für Zuständigkeitswechsel bei vorläufigen und regulären Inobhutnahmen sowie anschließenden Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe für unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche 	<ul style="list-style-type: none"> • Inwieweit stellen die Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit Rechtssicherheit für die Jugendämter her? • Inwieweit sind die Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit praktikabel?
Gerechte Verteilung der finanziellen Belastung	
<ul style="list-style-type: none"> • Finanzielle Entlastung der Kommunen an Haupteinreisepunkten 	<ul style="list-style-type: none"> • Inwieweit wurden die Kosten für Altfälle rückerstattet? • Wie praktikabel und wie akzeptiert sind die Regelungen zur Kostenerstattung von den Ländern an die Kommunen (§ 89d Abs. 1 SGB VIII)?
Information des deutschen Bundestags über die Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen	
<ul style="list-style-type: none"> • Jährliche Erhebung und Berichterstattung zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen 	<ul style="list-style-type: none"> • Wie wurde der Informationsgehalt des Berichts bewertet?
Erfassung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe für UMA durch Änderungen der KJH-Statistik	
<ul style="list-style-type: none"> • Kenntlichmachung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen in der Statistik der Hilfen zur Erziehung • Statistische Erfassung vorläufiger Inobhutnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Wie wurden die vorgesehenen Änderungen implementiert? • Welche neuen Erkenntnisse haben sich durch die Änderungen der KJH-Statistik ergeben?

Quelle: Eigene Darstellung.

4.b Datengrundlage

4.b.a Erhebungen und Analysen im Rahmen der Berichterstellung der Bundesregierung gem. § 42e SGB VIII

Online-Erhebungen bei Einrichtungen und Jugendämtern

Für die Berichterstellung der Situation zur UMA gem. § 42e SGB VIII wurden über die Jahre 2017, 2018 und 2019 standardisierte Online-Befragungen sowohl bei Jugendämtern als auch bei stationären Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, in denen UMA leben, durchgeführt. Die Ausführung der Erhebungen im Auftrag des BMFSFJ oblag dem SOKO-Institut in Bielefeld. Die Erhebungen wurden von der Arbeitsstelle der Kinder- und Jugendhilfestatistik an der Technischen Universität Dortmund wissenschaftlich begleitet. Eine ausführliche Beschreibung der methodischen Anlage findet sich in den bisherigen Berichten (vgl. dazu BT-Drs. 19/17810, S. 94ff.).

Für das Erhebungsjahr 2019 wurden die Erhebungen wiederholt, aber mit Blick auf die wissenschaftlichen Grundlagen für die Evaluation des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher um einige Fragen ergänzt und aktualisiert. Als Erhebungstichtag wurde sowohl für die Einrichtungen als auch die Jugendämter jeweils der 30. Juni 2019 vorgegeben. Es wurde aber wie in den vergangenen Erhebungen auch die Möglichkeit gegeben, sich auf einen anderen Stichtag zu beziehen und diesen anzugeben.

Betrachtet man den Rücklauf der Erhebungen, zeigt sich, dass die Teilnahme der Jugendämter und Einrichtungen im Jahr 2019 stark zurückgegangen ist (vgl. Tabelle 4.b.1).

Tabelle 4.b.1: Jugendhilferechtliche Zuständigkeiten insgesamt zu ausgewählten Stichtagen/Anzahl der Teilnehmenden der Online-Erhebungen bei Jugendämtern und Einrichtungen (Deutschland; 2017, 2018, 2019; Angaben absolut)

Stichtag	Jugendhilferechtliche Zuständigkeiten insgesamt	Anzahl Teilnehmer Online-Erhebung	
		Jugendämter	Einrichtungen
30.06.2017	59.097	353	466
30.06.2018	47.758	338	507
30.06.2019	41.838	151	185

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern und Einrichtungen (2017, 2018, 2019); Bundesverwaltungsamt; eigene Berechnungen.

Auch die Anzahl der insgesamt in Deutschland vorhandenen jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten hat kontinuierlich abgenommen (vgl. Tabelle 4.b.1) – das deutet darauf hin, dass der Rückgang der Teilnahmen teilweise auch dadurch zu erklären ist, dass sich weniger Jugendämter und Einrichtungen von Jahr zu Jahr überhaupt mit dem Thema befassen und somit weder motiviert waren noch überhaupt ein Anlass bestand, an der Erhebung teilzunehmen. Untermuert wird diese Annahme auch durch einen Abgleich der an der Jugendamtserhebung teilnehmenden Jugendämter mit den Jugendämtern, welche zum Stichtag 28.06.2019 jugendhilferechtliche Zuständigkeiten beim BVA gemeldet haben. Dieser zeigt, dass die Meldungen der teilnehmenden Jugendämter rund 31% der zum Stichtag gemeldeten jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten insgesamt ausmachten. Die Meldungen der teilnehmenden Jugendämter speziell zu den vorläufigen Inobhutnahmen machten rund 53% der Stichtagsmeldungen aus. Die 151 teilnehmenden Jugendämter entsprechen hingegen lediglich einem Anteil von 27% an allen 559 Jugendämtern in Deutschland. Die Jugendämter, welche an der Online-Erhebung teilgenommen haben, waren zum Erhebungszeitraum also insbesondere mit Erstaufnahmen noch überproportional häufig beschäftigt. Diejenigen Jugendämter, die zum Erhebungszeitraum nur noch bedingt mit UMA beschäftigt waren, wurden durch die Erhebung wahrscheinlich seltener erreicht.

Abfragen bei Landesstellen und Fachverbänden

In den Erhebungszeiträumen 2017-2019 wurden Rückmeldungen von den Ländern und Fachverbänden und Träger der Kinder- und Jugendhilfe zur Situation der UMA eingeholt. Inhaltlich wurden die The-

menschwerpunkte – wie in den bisherigen UMA-Berichten dargestellt – weiterhin erfasst und aufgegriffen (vgl. dazu BT-Drs. 19/17810, S. 92). Auch im Erhebungsjahr 2019 haben sich weiterhin die 16 Bundesländer vollständig an der Befragung beteiligt und es wurden insgesamt von 12 Fachverbänden Rückmeldungen aufgenommen.

Sekundäranalysen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik/Zahlen des Bundesverwaltungsamtes sowie des BAMF

Der vorliegende Bericht nutzt, ebenso wie die bisherigen Berichte der Bundesregierung auch, Sekundäranalysen der Verwaltungsdaten des Bundesverwaltungsamtes (BVA), der Kinder- und Jugendhilfestatistik sowie der Asylgeschäftsstatistik des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 96f.).

4.c Zusätzliche Erhebungen anlässlich der Evaluation

Zusatzerhebung zur Altersfeststellung

Anlässlich der geringeren Rücklaufquote der regulären Online-Befragung der Jugendämter 2019 wurde eine Zusatzerhebung zum Thema der Durchführung der Altersfeststellung bei Jugendämtern durch das BMFSFJ initiiert und durch das SOKO-Institut durchgeführt. An dieser Befragung haben 370 der 575 kontaktierten Jugendämter vollständig teilgenommen, also deutlich mehr als an der regulären Online-Erhebung 2019. Am 31.03.2020 wurden die Jugendämter erstmals aufgefordert, sich an der Befragung zu beteiligen und das Fristende wurde auf den 15.05.2020 gesetzt. Die Befragung richtet sich auf den vollständigen Zeitraum des Jahres 2019. In der standardisierten Befragung wurden neben den Themen der Altersfeststellungsverfahren nach § 42f SGB VIII zusätzlich allgemeine Fragen zur aktuellen Situation im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Jugendamtes erfasst. Hier richteten sich die Fragestellungen auf:

- Erstaufnahme, Betreuung und Versorgung während der (vorläufigen) Inobhutnahme
- Durchführung des Verteilverfahrens
- Gesetzliche Änderungsbedarfe.

Studie des DeZIM zur Perspektive der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen in Deutschland

Das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) hat vor dem Hintergrund der Evaluation des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger die Studie „Subjektive Perspektiven und Lebenslagen von unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten und jungen Volljährigen in Deutschland“ durchgeführt. Zentrale Ergebnisse dieser Studie fließen in den vorliegenden Forschungsbericht in zusammengefasster Form ein. Dazu wurde eine Entwurfsfassung der Studie (Stand: 11. November 2020) verwendet.

Die Studie verfolgte das Ziel, „die subjektiven Perspektiven unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter und junger Volljähriger auf ihre Lebenssituation im Allgemeinen sowie auf ihr Erleben der institutionellen Rahmenbedingungen im Hinblick auf ihre Betreuung, Unterbringung und Versorgung abzubilden“ (Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 17). Dazu befragte das DeZIM im Zeitraum von Oktober 2019 bis März 2020 junge Menschen, die seit November 2015 als unbegleitete ausländische Minderjährige nach Deutschland eingereist sind. Angewendet wurden dazu sowohl qualitative Leitfadenterviews als auch quantitative Erhebungen (vgl. Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 18). Die quantitative Erhebung wurde zunächst als persönliche Befragung konzipiert, letztlich jedoch zusätzlich auch in gekürzter Form als Online-Erhebung zugänglich gemacht (vgl. Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 22). Der Feldzugang erfolgte maßgeblich über Einrichtungen, in denen entsprechende junge Menschen leben, so dass die meisten der Befragten zum Erhebungszeitpunkt in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe lebten. Personen, die beispielsweise bei Verwandten untergebracht waren oder keinen festen

Wohnsitz hatten, konnten nicht befragt werden. Insgesamt wurden 58 Leitfadeninterviews durchgeführt, und 168 junge Menschen nahmen an der quantitativen Befragung teil (vgl. Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 20). Damit konnten weitaus weniger Jugendliche und junge Volljährige befragt werden, als ursprünglich vorgesehen war. Als Grund dafür beschreibt das DeZIM zahlreiche methodische Herausforderungen, unter anderem eine geringe Teilnahmebereitschaft der angefragten Einrichtungen (vgl. Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 20). Ausführlich werden sowohl die methodische Vorgehensweise als auch die Ergebnisse in der Veröffentlichung des DeZIM selbst beschrieben (vgl. Scholaske/Kronenbitter 2021).

Die Ergebnisse der DeZIM-Studie sind somit nicht repräsentativ für die Gruppe der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen und jungen Volljährigen. Gleichwohl kann durch die Studie deren Perspektive zumindest exemplarisch mit in die Beantwortung der Fragestellungen einfließen, was eine relevante Ergänzung der sonstigen Daten darstellt.

5. Empirische Befunde zur Umsetzung und den Auswirkungen des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Versorgung ausländischer Kinder und Jugendlicher

Im Folgenden werden die Ergebnisse der in Kap. 4.b aufgeführten Datenquellen zusammengefasst und nach den in Kap. 4.a eingeführten übergreifenden Zielperspektiven gegliedert. Die Unterkapitel führen jeweils zu einzelnen Indikatoren die Ergebnisse der Abfragen bei Ländern und Fachverbänden sowie die Ergebnisse der Jugendamts- und Einrichtungserhebungen auf. Ergebnisse der DeZIM-Studie zur subjektiven Wahrnehmung der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen werden teilweise am Ende der Unterkapitel gebündelt, teilweise aber auch direkt den entsprechenden Indikatoren zugeordnet. Ergänzend werden an einigen Stellen Ergebnisse der Sekundäranalysen amtlicher Statistiken sowie Ergebnisse aus Analysen von ergänzenden Forschungen hinzugezogen.

Die Auswertungen berücksichtigen insgesamt einen Zeitraum vom Inkrafttreten des Gesetzes im November 2015 bis teilweise zur ersten Jahreshälfte 2020. Für den Zeitraum Ende 2015 bis Ende 2018 beziehen sich die Analysen nicht immer direkt auf die Daten der in Kap. 4.b genannten Datenerhebungen, sondern in Teilen auch auf die Berichte zur Situation der ausländischen Minderjährigen, für die ältere Erhebungen der empirischen Grundlagen ausgewertet wurden.¹⁰

5.a Rechtssichere und Kindeswohlgerechte Erstaufnahme und Versorgung unter dem Primat der Kinder- und Jugendhilfe

Das Kernziel des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher besteht darin, eine Kindeswohl- und bedarfsgerechte Versorgung dieser jungen Menschen sicherzustellen (vgl. BT-Drs. 18/5921, S. 15ff.). Das wichtigste Instrument, mit dem das Gesetz dieses Ziel verfolgt, ist die Erweiterung der Inobhutnahme gemäß § 42 SGB VIII um den Schritt der vorläufigen Inobhutnahme gemäß § 42a SGB VIII. Dies sollte gewährleisten, dass die Erstaufnahme und Versorgung der jungen Menschen weiterhin Kindeswohlgerecht, aber auch rechtssicher und praktikabel unter dem Primat der Kinder- und Jugendhilfe sowie konform zu anderen Rechtskreisen wie dem Aufenthalts- und Asylrecht erfolgen. Darüber hinaus sollen hierüber diejenigen Jugendämter entlastet werden, die aufgrund ihrer Lage besonders viele Erstaufnahmen durchführen mussten (vgl. auch Neundorf 2017, S. 59).

Diesen Zielsetzungen entsprechend stellt sich nicht nur die Frage nach dem Vorgang der Verteilung und der sich an die vorläufige Inobhutnahme anschließenden Unterbringung, Betreuung und Versorgung (vgl. hierzu auch Kap. 5.b), sondern auch nach der Qualität der Erstaufnahme. Dabei bewegt sich die Erstaufnahme stets in einer Ambivalenz zwischen einer möglichst kurzen Verfahrensdauer respektive eines schnell durchgeführten Clearings und einer damit verbundenen Perspektivklärung sowie der Notwendigkeit eines der Tragweite der Entscheidung angemessenen sorgfältigen Verfahrens. Inwieweit die oben genannten Ziele im Rahmen der neuen gesetzlichen Bedingungen erreicht wurden und wie dabei mit diesem Spannungsverhältnis umgegangen wird, wird im Folgenden anhand mehrerer Indikatoren untersucht: Settings der Erstaufnahme, Dauer der vorläufigen Inobhutnahme, Organisation der Notvertretung, ausländerrechtliche Registrierung sowie Beteiligung der UMA und deren Personensorgeberechtigten.

¹⁰ Dies sind im Einzelnen die BT-Drs. 18/11540 vom März 2017 für den Zeitraum von November 2015 (Inkrafttreten) bis Ende 2016, die BT-Drs. 19/4517 vom September 2018 für das Jahr 2017 sowie die BT-Drs. 19/17810 vom März 2020 für den Zeitraum 2018.

Im Einzelnen können hierzu Antworten der Länder und Fachverbände auf entsprechende Abfragen hinzugezogen werden. Ferner werden Ergebnisse der Online-Erhebungen bei Jugendämtern berücksichtigt. Zuletzt werden zusammenfassend einige Erkenntnisse der DeZIM-Studie zur Perspektive der UMA selbst dargestellt, soweit sie sich dem Themenkomplex der Erstaufnahme zuordnen lassen.

5.a.a Settings der Erstaufnahme

Ob die Unterbringung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen entsprechend dem Kindeswohl erfolgen, ist eine komplexe Frage, die nicht pauschal beantwortet werden kann (vgl. Mühlmann 2014, S. 67ff.). Dies für jede Einrichtung im Einzelfall zu prüfen ist daher im Jugendhilferecht als Aufgabe überörtlicher Behörden institutionalisiert. Diese Aufgabe wird im allgemeinen Sprachgebrauch häufig als „Heimaufsicht“ bezeichnet. Wichtigstes Instrument der Aufsichtsbehörde ist die Gewährung einer Betriebserlaubnis gemäß § 45 SGB VIII für Einrichtungen, die die dafür notwendigen Mindestvoraussetzungen erfüllen. Während normalerweise der Betrieb einer entsprechenden Einrichtung ohne Erlaubnis nicht zulässig ist, gab es im Zuge der Unterbringung von UMA Ausnahmen, die aufgrund der akuten Überlastungssituation in den Kommunen und bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe von den Aufsichtsbehörden übergangsweise toleriert wurden, damit überhaupt eine Versorgung der unbegleitet eingereisten jungen Menschen organisiert werden konnte.

Als ein erster Indikator für die Frage der kindeswohlgerechten Erstaufnahme werden daher Informationen zu den Settings der Erstaufnahme im Zeitverlauf seit Inkrafttreten der Gesetzesnovellierung herangezogen. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, inwieweit UMA in Einrichtungen untergebracht wurden, die die Mindestvoraussetzungen einer regulären Betriebserlaubnis für eine Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe (nicht) erfüllten. Darüber hinaus wird thematisiert, welche Unterbringungsformen dabei zum Einsatz kamen. Zuletzt stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, inwieweit freie Träger an der Unterbringung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme beteiligt wurden – denn im Zuge der Gesetzesnovellierung war § 76 SGB VIII dahingehend angepasst worden, dass diese Möglichkeit eröffnet wurde.

Unterbringungen ohne Betriebserlaubnis gemäß § 45 SGB VIII

Die Ergebnisse der Abfragen bei den Ländern und Fachverbänden geben Einblicke in deren Perspektiven auf die Situation der Erstaufnahmesettings. So wiesen in der Abfrage des Jahres 2016 einige Länder darauf hin, dass sie landesinterne Richtlinien für die Unterbringung von UMA aufgestellt haben, in denen beispielsweise auch Sonderregelungen und Erlasse für Not- und Übergangslösungen und zur Bewältigung von Engpässen im Bedarfsfall enthalten sind (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 73). In diesen Regelungen seien eigene Mindeststandards festgelegt worden, um eine nach Ansicht der Länder sachgerechte, bedarfsgerechte und flexible Versorgungs- und Betreuungsstruktur für UMA vorhalten zu können. Einige Länder unterscheiden zwischen „Notunterkünften“, wie z.B. Turnhallen, die zur Vermeidung von Obdachlosigkeit eingerichtet wurden (vgl. auch die Antwort der AGJ, ebd.) und Übergangsmaßnahmen, die hinsichtlich der Mindeststandards nur in Teilaspekten von den Anforderungen an reguläre Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe abweichen. 2017 gaben die Länder an, dass sich innerhalb des letzten Berichtszeitraums diese Situation verbessert habe und Notunterkünfte ab- bzw. umgebaut werden konnten (vgl. BT-Drs. 19/4517, S. 49). Dies habe sich 2018 so weiter fortgesetzt, dass nur noch vereinzelt auf Unterbringungen ohne eine reguläre Betriebserlaubnis zurückgegriffen worden sei. So gab beispielsweise das Land NRW an, dass die nicht betriebserlaubnisfähigen Brückenlösungen, die im Zuge der Entwicklungen 2015/2016 zugelassen worden waren, nahezu vollständig abgebaut wurden. Dies bestätigte sich für das Jahr 2019.¹¹

¹¹ Vgl. Länderabfrage 2019

Als Gründe für die Unterbringung von UMA in Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber/-innen nennen die Länder vor allem die Berücksichtigung der Besonderheiten von Einzelfällen. So könnten solche Unterbringungsformen beispielsweise zum Einsatz kommen, um Fluchtgemeinschaften zusammenzuhalten – so die Rückmeldung des Landes Brandenburg aus dem Jahr 2018 – oder die gemeinsame Unterbringung mit Verwandten zu ermöglichen.¹²

Während die Grundtendenzen dahingehend verallgemeinerbar erscheinen, dass eine Unterbringung im Rahmen der Erstaufnahme unterhalb der regulären Mindeststandards von Jahr zu Jahr seltener notwendig wurde, deuten die Rückmeldungen der Länder aus dem Jahr 2017 (NW, RP, SH, BB, HH) auf Unterschiede dahingehend hin, wie schnell und in welchem Umfang auf Übergangslösungen verzichtet werden konnte und welche Gründe für die Notwendigkeit solcher Unterbringungsformen ohne reguläre Betriebserlaubnis benannt werden.¹³ Diese sind beispielsweise Fachkräftemangel (SN 2016) oder die für bauliche Maßnahmen benötigte Zeit (SN 2017, BE 2016).¹⁴

Hinsichtlich der in § 76 SGB VIII eingefügten Befugnis zum Einbezug freier Träger wird deutlich, dass diese von Anfang an genutzt wurde: Schon im Jahr 2016 gaben die Länder im Rahmen der Länderabfrage an, dass die UMA häufig in von freien Trägern vorgehaltenen Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen untergebracht werden (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 69ff.).

Auch die Ergebnisse der Jugendamtsbefragung können einen Beitrag zu der Frage leisten, inwieweit Unterbringungen in Einrichtungen mit einer regulären Betriebserlaubnis stattfanden. Da diese Erhebung jedoch nicht zwischen der Unterbringung während der vorläufigen und der regulären Inobhutnahme unterscheidet, können diese Daten nur hilfsweise herangezogen werden. Dabei steht die Annahme im Mittelpunkt, dass entsprechende Ausnahmeregelungen in erster Linie Einrichtungen der Erstaufnahme betreffen dürften.¹⁵ Ein Blick auf die Daten der Online-Erhebungen bei Jugendämtern zeigt, dass eine Mehrheit von 58,9% der Jugendämter retrospektiv angab, im Jahr 2015 mindestens einen UMA auch in Einrichtungen ohne reguläre Betriebserlaubnis untergebracht zu haben (vgl. Abbildung 5.a.1). Dieser Anteil ging danach von Jahr zu Jahr zurück. Für das Jahr 2017 gaben dies noch 13,0% der antwortenden Jugendämter an.

Für die Erhebungen der Jahre 2018 und 2019 wurde die Fragestellung insofern verändert, als dass danach gefragt wurde, ob zu einem konkreten Stichtag mindestens ein UMA in einer Einrichtung ohne reguläre Betriebserlaubnis untergebracht wurde. Dies bejahten rund 3% der Jugendämter (vgl. Tabelle 5.a.1).

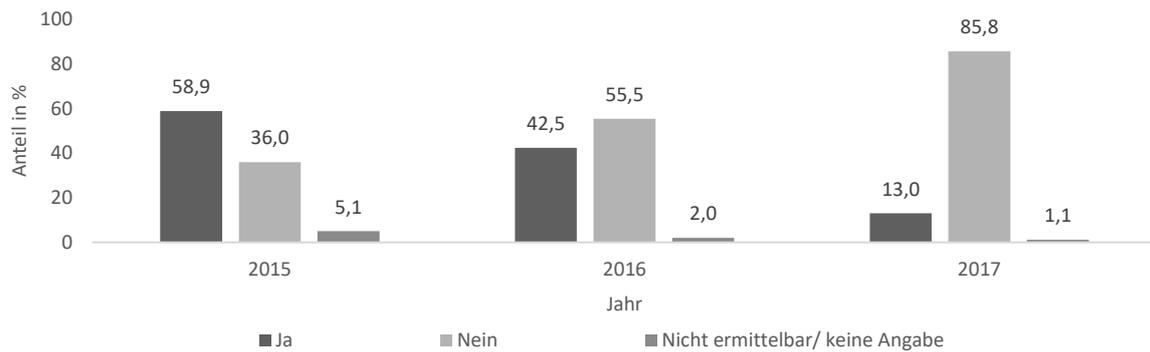
¹² Vgl. Länderabfrage 2018

¹³ Vgl. Länderabfrage 2017

¹⁴ Vgl. Länderabfrage 2016, 2017

¹⁵ So wird laut einer nicht repräsentativen Fachkräftebefragung des BUMF bei der vorläufigen Inobhutnahme die Unterbringungssituation von den Befragten am seltensten als (sehr) gut eingeschätzt (vgl. Karpenstein/Klaus 2019).

Abbildung 5.a.1: Unterbringung in Einrichtungen ohne reguläre Betriebserlaubnis gem. § 45 SGB VIII in den letzten Jahren (2015, 2016, 2017; Angaben in %)



N = 353.

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2017: Hat Ihr Jugendamt in den letzten Jahren (seit 2015) UMA in Einrichtungen ohne eine reguläre Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII (z.B. Turnhallen, Notunterkünfte, Hostels) vorübergehend untergebracht?
Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017).

Tabelle 5.a.1: Aktuelle Unterbringung in Einrichtungen ohne reguläre Betriebserlaubnis gem. § 45 SGB VIII nach Stichtagen (2018, 2019; Angaben in %)

Jahr	Ja	Nein	Nicht ermittelbar/ keine Angabe
30.06.2018	3,3	95,3	1,5
30.06.2019	2,6	96,0	1,3

2018: N = 338. Die Angaben für das Jahr 2018 beziehen sich in 238 Fällen auf den Stichtag 30. Juni 2018. 11 Jugendämter geben an, dass sich ihre Angaben auf mehrere Stichtage beziehen, die – laut Vorgabe der Online-Erhebung – möglichst nah beim 30. Juni 2018 liegen sollten, und 89 Jugendämter beziehen sich auf einen anderen Stichtag. 76 Jugendämter geben hier einen Stichtag im September 2018 an, 8 einen im August 2018, 4 einen im Juli 2018 und 1 Jugendamt nennt den 29. Juni 2018 als Stichtag. 2019: N = 151. Insgesamt 107 der 151 antwortenden Jugendämter haben den 30. Juni 2019 als Stichtag angegeben. 36 Jugendämter nennen einen anderen Stichtag, davon 16 einen im Oktober 2019, 10 einen im November 2019, 8 einen im September 2019 und 2 einen Stichtag vor dem 30. Juni 2019. Die restlichen 8 Jugendämter beziehen sich bei ihren Angaben auf mehrere Stichtage, die – so die Vorgabe des Erhebungsinstrumentes – möglichst nah beim 30. Juni 2019 liegen sollten.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2018, 2019: Bringt das Jugendamt aktuell UMA in Einrichtungen ohne eine reguläre Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII (z.B. Turnhallen, Notunterkünfte, Hostels) vorübergehend unter? Für die ausführlichere Erhebung im Jahre 2019 ist die Erhebung in den Unterabschnitt „Unterbringung während der (vorläufigen) Inobhutnahme einsortiert“.

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2018, 2019).

Unterbringungsformen und -kapazitäten

Die vorliegenden Daten der Online-Erhebungen bei den Jugendämtern geben Hinweise darauf, welche Unterbringungsformen für die Erstaufnahme der UMA nach ihrer Ankunft in Deutschland genutzt wurden. Dies bezieht sich einerseits auf stationäre Settings, aber auch auf die Gast- oder Pflegefamilien.

Ein Bezug zur Fragestellung nach der Kindeswohlgerechtigkeit der Unterbringung ist nur indirekt gegeben. So geht aus den Unterbringungsformen nicht hervor, inwieweit diese im jeweiligen Einzelfall dem Wohl des betroffenen Minderjährigen entsprechend ausgewählt wurde und inwieweit individuelle Umstände, wie Wünsche der UMA oder die Nähe zu Verwandten, berücksichtigt wurden. Für jeden jungen Menschen eine konzeptionell „passende“ Betreuungsformen zu organisieren, liegt in der Verantwortung des fallzuständigen Jugendamtes. Die „Passgenauigkeit“ dieser Zuordnungen kann mit Hilfe der vorliegenden Erhebungen nicht überprüft werden.¹⁶ Gleichwohl ist es als Kontextinformation hilfreich, die Verteilung der Unterbringungsformen zu kennen. Besonders von Interesse ist dabei ers-

¹⁶ Ohne hier näher darauf eingehen zu wollen, ist die Herstellung von Passgenauigkeit nicht nur, aber auch bei den UMA eine erhebliche Herausforderung für die Kinder- und Jugendhilfe. Bozay (2019) weist in diesem Zusammenhang speziell mit Blick auf die unbegleiteten Minderjährigen darauf hin, dass grundsätzlich geeignete Angebote existieren, es jedoch schwierig sein könne, individuelle und passgenaue Hilfen einzurichten, so dass es ein Risiko gäbe, dass „einzelne junge Geflüchtete durch das Netz des Jugendhilfesystems fallen, da ihr Bedarf auch rechtlich nicht eindeutig definiert werden kann“ (S. 29).

tens die Bedeutung der Unterbringung außerhalb von stationären Einrichtungen der Jugendhilfe. Zweitens zu betrachten und mit Blick auf eine Kindeswohlgerechte Unterbringung kritisch zu bewerten ist die Unterbringung der UMA in Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber/-innen, da es sich bei diesen nicht um Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit entsprechender Betriebserlaubnis handelt.

Die standardisierten Erhebungen bei den Jugendämtern ab dem Erhebungsjahr 2017 zeigen, dass die Unterbringung während der vorläufigen Inobhutnahme vor allem in spezialisierten Inobhutnahmeeinrichtungen sowie in spezialisierten Abteilungen oder auch Gruppen für Inobhutnahmen in Einrichtungen der Heimerziehung und des betreuten Wohnens erfolgte. In deutlich geringerem Maß wurde auch auf Pflegefamilien bzw. Gastfamilien sowie auf Unterbringungen in Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber/-innen oder in anderen Einrichtungen zurückgegriffen.

In der zeitlichen Entwicklung zeigt sich, dass die Unterbringungen in Gemeinschaftsunterkünften mehr und mehr an Bedeutung für die Unterbringung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme verloren haben. Diese wurden von Jahr zu Jahr zwar von weniger Jugendämtern genutzt, allerdings brachten selbst im Jahr 2019 noch 7,3% der antwortenden Jugendämter UMA in entsprechenden Einrichtungen unter. Als Grund für die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften wird im Rahmen der Online-Erhebung bei Jugendämtern im Jahr 2018 beispielsweise die Unterbringung bei in einer Gemeinschaftsunterkunft lebenden Verwandten oder die Unterbringung in Wohnungen/Zimmern, welche in Gemeinschaftsunterkünften liegen, genannt.

Tabelle 5.a.2: Unterbringung während der vorläufigen Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII (2017, 2018, 2019; Anteil der Jugendämter in %)

	2017			2018			2019		
	Ja	Nein	Nicht ermittelbar/ Keine Angabe	Ja	Nein	Nicht ermittelbar/ Keine Angabe	Ja	Nein	Nicht ermittelbar/ Keine Angabe
Spezialisierte Inobhutnahmeeinrichtung bzw. spezialisierte Gruppe/Abteilung für Inobhutnahme.	47,0	45,9	7,0	44,1	37,0	19,0	51,7	27,2	21,2
Spezialisierte Einrichtung bzw. Gruppe/Abteilung für die Inobhutnahme von UMA.	61,8	30,0	8,2	52,4	30,2	17,5	48,3	30,5	21,2
Pflegefamilien/ Gastfamilien.	19,3	71,4	9,4	13,0	68,6	18,4	19,2	57,6	23,2
Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber/-innen.	22,4	68,3	9,3	9,2	71,6	19,2	7,3	68,9	23,9
andere Einrichtungen I	21,0	66,3	12,8	14,8	58,0	27,2	9,3	54,3	36,4
andere Einrichtungen II*	-	-	-	2,4	65,1	32,5	2,0	57,6	40,4

2017: N = 353; 2018: N = 338; 2019: N = 151.

Im Rahmen der Kategorie andere Einrichtung wurden u.a. Mutter/Kind Einrichtungen, reguläre Wohngruppen/Jugendhilfegruppen, geeignete Personen (Verwandte), heilpädagogische Wohngruppen, Erstaufnahmeeinrichtung mit Verwandten, Krankenhaus oder Bereitschaftspflegestelle genannt.

* In der Online-Erhebung 2017 wird nur nach anderen Einrichtungen gefragt, ohne die Möglichkeit, zwei verschiedene weitere Einrichtungen anzugeben.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017, 2018, 2019: In welchen Einrichtungen wurden UMA (ohne junge Volljährige) in den letzten 12 Monaten (vorläufig) in Obhut genommen (§§ 42 und 42a SGB VIII)? Es wird jeweils gesondert nach der vorläufigen Inobhutnahme gem. § 42a SGB VIII und der regulären Inobhutnahme gem. § 42 SGB VIII gefragt. Die Fragestellungen für die Erhebungen in den Jahren 2017 bis 2019 gehören zum Abschnitt IV der Online-Erhebung „Angebote zur Versorgung, Betreuung und Unterstützung von UMA“. Für die Erhebungen der Jahre 2017 und 2019 sind diese zugeordnet zum Unterabschnitt „Unterbringung während der (vorläufigen) Inobhutnahme“. Für die Erhebung 2018 erfolgt keine weitere Zuordnung in einen Unterabschnitt des Online-Erhebungsbogens.

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Als ein weiteres Teilergebnis werden Auskünfte der Jugendämter zur Aus- oder auch Überlastung vorhandener Kapazitäten für Erstaufnahmen betrachtet. Dies hängt insofern mit der Fragestellung nach einer kindeswohlgemäßen Erstaufnahme und Versorgung zusammen, als davon ausgegangen werden kann, dass freie oder zumindest nicht überbelegte Kapazitäten ein Hinweis darauf sind, dass keine „Notunterbringungen“ zu niedrigeren Standards benötigt werden.

Seit 2017 wurden die Unterbringungskapazitäten für die Unterbringung nach § 42a SGB VIII im Rahmen der Online-Erhebung systematisch erfasst. Es zeigt sich, dass zumindest seit Mitte 2017 jeweils nur wenige (unter 5%) der antwortenden Jugendämter angaben, dass noch Plätze benötigt werden. Demgegenüber stehen Angaben von jeweils über 50% der Jugendämter, dass Plätze frei seien. Überraschend erscheint dabei die Tatsache, dass der Anteil der Jugendämter, welche angeben, dass noch Plätze frei sind, zwischen 2018 und 2019 rückläufig war. Dies kann daran liegen, dass die fortlaufende Abnahme der neuankommenden UMA zu einer Umwidmung der Plätze geführt hat und ehemalige Plätze für die vorläufige Inobhutnahme im Jahr 2019 für andere Stadien der Unterbringung genutzt werden, dass also Erstaufnahmekapazitäten reduziert wurden (vgl. Tabelle 5.a.3).

Tabelle 5.a.3: Unterbringungskapazitäten zum Stichtag 30. Juni für die vorläufige Inobhutnahme gem. § 42a SGB VIII (2017, 2018, 2019; Angaben in %)

Sind noch Plätze frei			Sind alle Plätze belegt			Werden noch Plätze benötigt			Es lässt sich nicht genau sagen			Keine Angabe		
2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
51,3	60,4	53,0	10,2	6,8	7,3	4,0	0,9	2,0	18,1	18,6	19,9	16,4	13,3	17,9

2017: N = 353. Insgesamt 267 der 353 antwortenden Jugendämter haben den 30. Juni 2017 als Stichtag angegeben. 65 Jugendämter beziehen sich auf einen anderen Stichtag, wobei hier bei 59 Angaben ein Stichtag im August 2017 genannt wird, in vier Fällen ein Stichtag im Juli und in zwei Fällen ein Stichtag vor dem 30. Juni. Die restlichen 21 Jugendämter beziehen sich auf einen Stichtag, der dem 30. Juni 2017 am nächsten ist.

2018: N = 338. Siehe zu den von den Jugendämtern genannten Stichtagen ihrer Daten auch die Erläuterungen zu Tabelle 5.a.1.

2019: N = 151. Siehe zu den von den Jugendämtern genannten Stichtagen ihrer Daten auch die Erläuterungen zu Tabelle 5.a.1.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017, 2018, 2019: Wie stellt sich am Stichtag die Platzkapazität zur Unterbringung der UMA innerhalb des Zuständigkeitsbereichs Ihres Jugendamts dar?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Einbezug freier Träger

Im Rahmen der Online-Erhebung bei Jugendämtern im Jahr 2019 wurden die Jugendämter nach dem Anteil der Plätze für vorläufige Inobhutnahmen, welche durch freie Träger gestellt werden, gefragt. Die Angaben von insgesamt 93 Jugendämtern zur Verfügbarkeit von Plätzen für die vorläufige Inobhutnahme gem. § 42a SGB VIII – 82,2% der insgesamt 793 Plätze für die vorläufige Inobhutnahme wurden durch freie Träger bereitgestellt – zeigen, dass von dieser gesetzlichen Ermöglichung rege Gebrauch gemacht wurde.

5.a.b Dauer der vorläufigen Inobhutnahme und Praktikabilität der Fristen

Wenn unbegleitet eingereiste Minderjährige von Organisationen der Kinder- und Jugendhilfe aufgenommen, versorgt und betreut werden, entstehen dabei auch soziale Beziehungen zwischen den Minderjährigen und Fachkräften sowie möglicherweise auch mit weiteren Personen in bzw. im Umfeld dieser Organisationen. Dies ist umso wahrscheinlicher und für die Betreuung ebenso wie für die positive Entwicklung des jungen Menschen auch umso wichtiger, je länger der Aufenthalt dauert.¹⁷ Wenn ein Ortswechsel im Rahmen einer Verteilung nach einer vorläufigen Inobhutnahme erfolgen soll, nimmt die Bundesregierung daher an, dass eine möglichst schnelle Verteilungsentscheidung im Sinne

¹⁷ Auf die Relevanz der Beziehungsarbeit mit den jungen Geflüchteten in Kontexten der Kinder- und Jugendhilfe verweist auch Bozay (2019, S. 35).

des Kindeswohls ist: „Es soll vermieden werden, dass die Verteilung des Minderjährigen mit Beziehungsabbrüchen, Verlust sozialer Kontakte und Kontinuitätsbrüchen verbunden ist“ (BT-Drs. 18/5921, S. 24f.).¹⁸ Der Regierungsentwurf des Gesetzes nennt die Einhaltung von Fristen – Abschluss des Verteilungsverfahrens innerhalb von insgesamt 14 Werktagen (§ 42a Absatz 2 Nr. 4 SGB VIII) und ein Maximalwert von einem Monat, nach dessen Ablauf keine Verteilung mehr erfolgen darf (§ 42b Absatz 4 Nr.4 SGB VIII) – daher einen „grundlegenden Kindeswohlstandard“ (BT-Drs. 18/5921, S. 18).

Daten zur Dauer

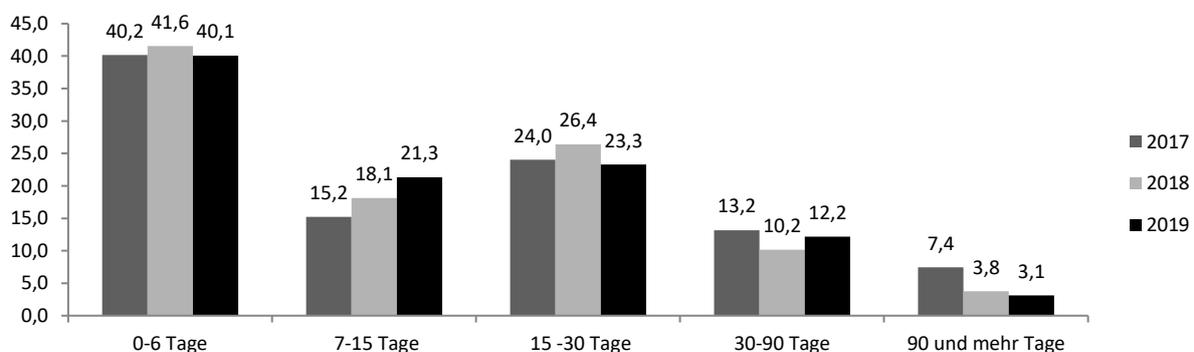
Betrachtet man Daten zur Dauer der vorläufigen Inobhutnahme, ist dabei daher sowohl die Einhaltung der Maximaldauer von einem Monat als auch der Anteil der Maßnahmen relevant, die innerhalb von 14 Tagen abgeschlossen wurden. Zu beachten ist dabei, dass sich diese Daten nicht auf Werktage beziehen und somit eine fristgerechte Maßnahme aufgrund der Wochenenden typischerweise auch 18 Kalendertage dauern kann (vgl. Wiesner 2015, § 42b, N18). Auch ist festzustellen, dass eine Dauer länger als ein Monat für vorläufige Inobhutnahme für sich genommen nicht dem Gesetz widerspricht, sofern nach diesem Zeitraum keine Verteilung erfolgt. Denn die Maximaldauer von einem Monat bezieht sich nur auf eine mögliche Verteilung und nicht formal auf die vorläufige Inobhutnahme. Diese kann beispielsweise auch damit enden, dass das für die Erstaufnahme zuständige Jugendamt die betreffende Person (später) im Rahmen einer regulären Inobhutnahme weiter betreut.

Für das Jahr 2016 liegen keine Daten über die Dauer der Maßnahmen aus standardisierten quantitativen Erhebungen vor, sondern nur einzelne Hinweise aus der Abfrage bei Ländern und Fachverbänden. So gab Brandenburg an, dass die Dauer der vorläufigen Inobhutnahme im Schnitt 17 Tage betragen habe (Minimum 1 Tag und Maximum 69 Tage). Hamburg gab an, dass die vorläufige Inobhutnahme im Schnitt 2 Kalenderwochen dauerte. Bremen, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Sachsen gaben an, dass die Dauer der vorläufigen Inobhutnahme innerhalb der gesetzlichen Fristen für das Verteilverfahren läge (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 71).

Ab dem Jahr 2017 liegen Daten sowohl aus der Kinder- und Jugendhilfestatistik als auch aus der Online-Erhebung bei Jugendämtern vor.

Die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik zeigt ab dem Erhebungsjahr 2017, dass zwar die große Mehrheit, aber nicht alle vorläufigen Inobhutnahmen innerhalb der für das Verteilverfahren vorgesehenen Maximaldauer von einem Monat beendet wurden. Im Jahr 2017 hatten 79,4% der vorläufigen Inobhutnahmen eine Dauer von bis zu 30 Tagen. 2018 und 2019 waren es mit 86,1% bzw. 84,7% etwas mehr (vgl. Abbildung 5.a.2). Ein kleiner Teil von 7,4 (2017) bzw. 3,8% (2018) oder 3,1% (2019) der Maßnahmen dauerte länger als 90 Tage.

Abbildung 5.a.2: Dauer der vorläufigen Inobhutnahme nach § 42a ff. SGB VIII (Deutschland; 2017, 2018, 2019; Angaben in %)



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Vorläufige Schutzmaßnahmen; versch. Jahrgänge; eigene Berechnungen.

¹⁸ Vgl. auch Möller 2016, S. 15.

Auch im Rahmen der Online-Erhebung bei Jugendämtern wurden Daten zur Dauer der vorläufigen Inobhutnahme erhoben, hierbei liegen auch Ergebnisse für das Jahr 2019 vor. Gefragt wurden die Behörden nach der durchschnittlichen Dauer der entsprechenden Maßnahmen im Erhebungszeitraum (2017) bzw. zum Erhebungsstichtag (2018 und 2019). Gegenüber den Daten der amtlichen Statistik sind diese Ergebnisse zwar insofern ungenauer, als dass nur ein gesamter Mittelwert pro Jugendamt erfragt wird, dafür machen sie aber auch Unterschiede zwischen einzelnen Jugendämtern sichtbar.

In allen drei Erhebungen nahmen Jugendämter teil, die eine durchschnittliche Dauer von lediglich 1 Tag angaben. Bei der maximal angegebenen durchschnittlichen Dauer bestehen jedoch große Unterschiede zwischen den Erhebungen: Während im Jahr 2017 noch maximal 365 Tage – also ein Jahr – als durchschnittliche Dauer der vorläufigen Inobhutnahme angegeben wurden, sind es im Jahr 2019 nur noch 60 Tage. In allen drei Jahren wird der Maximalwert jeweils durch ein Jugendamt aus Berlin gesetzt – ohne Berlin wäre die Spanne deutlich geringer. Verrechnet man alle angegebenen Durchschnittswerte der Jugendämter zu einem gemeinsamen Mittelwert, sagt dieser aus, dass im Mittel die antwortenden Jugendämter einen Durchschnittswert zwischen 14,9 und 12,0 Tagen Dauer angaben. Der entsprechende Median der angegebenen Durchschnittswerte liegt mit 10 Tagen etwas niedriger und verändert sich über die Erhebungsjahre nicht (vgl. Tabelle 5.a.4).

Sichtbar wird insgesamt – insbesondere auf Grundlage der Maximalwerte –, dass erhebliche Unterschiede zwischen Jugendämtern bestehen und in einzelnen Behörden selbst die Durchschnittswerte weit über dem Richtwert liegen. Insgesamt haben sich sowohl Maximalwerte selbst als auch die diesbezüglichen Unterschiede im Jahr 2019 gegenüber den Vorjahren allerdings reduziert.

Tabelle 5.a.4: Durchschnittliche Dauer der vorläufigen Inobhutnahme nach § 42a ff. SGB VIII in Werktagen (2017, 2018, 2019; Angaben absolut)

BL	Minimum			Maximum			Mittelwert			Median		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
BW (N = 2017: 35, 2018: 33, 2019: 17)	1	2	3	26	30	30	13,8	13,9	13,8	14	14,5	10
BY (N = 2017: 67, 2018: 66, 2019: 26)	3	3	3	32	30	21	15,9	12,9	14,0	15	14	15
BE (N = 2017: 4, 2018: 5, 2019: 2)	60	42	60	365	90	60	168,3	66,0	60,0	80	66	60
BB (N = 2017: 7, 2018: 9, 2019: 2)	6	4	-	10	15	-	8,0	8,0	-	8	7	-
HB (N = 2017: 2, 2018: 1)	20	10	-	30	10	-	25,0	10,0	-	25	10	-
HH (N = 2017: 1, 2018: 1)	20	12	-	20	12	-	20,0	12,0	-	20	12	-
HE (N = 2017: 15, 2018: 15, 2019: 6)	5	3	4	21	24	14	15,4	10,8	8,5	16,5	8,5	8
MV (N = 2017: 3, 2018: 3, 2019: 2)	2	2	7	3	8	7	2,5	5,0	7,0	2,5	5	7
NI (N = 2017: 30, 2018: 34, 2019: 19)	1	1	3	21	50	33	8,0	9,9	9,6	7	7	6
NW (N = 2017: 123, 2018: 104, 2019: 41)	2	1	4	90	30	49	23,2	9,7	18,9	18	7	12
RP (N = 2017: 25, 2018: 20, 2019: 14)	4	2	14	120	28	33	21,3	13,6	22,6	13	14	25
SL (N = 2017: 5, 2018: 5, 2019: 1)	10	20	20	14	20	20	12,0	20,0	20,0	12	20	20
SN (N = 2017: 9, 2018: 11, 2019: 7)	3	1	1	20	20	10	10,4	6,4	4,6	10	4	3
ST (N = 2017: 10, 2018: 8, 2019: 3)	1	2	3	20	7	10	8,4	3,8	6,5	7	3	7
SH (N = 2017: 7, 2018: 8, 2019: 4)	3	5	5	20	15	15	11,8	7,5	10,0	10,5	6,5	10
TH (N = 2017: 9, 2018: 13, 2019: 5)	2	2	10	14	20	10	7,8	10,7	10,0	8	10,5	10
D-land	1	1	1	365	90	60	14,9	11,2	12,0	10	10	10

2017: N = 352 (Insgesamt wurde in 82 Fällen 0 angegeben, was jedoch gleichzusetzen ist, mit dem Tatbestand, dass keine vorläufigen Inobhutnahmen stattgefunden haben).

2018: N = 338 (Insgesamt wurde in 140 Fällen 0 angegeben, was jedoch gleichzusetzen ist, mit dem Tatbestand, dass keine vorläufigen Inobhutnahmen stattgefunden haben).

2019: N = 149 (Insgesamt wurde in 59 Fällen 0 angegeben, was jedoch gleichzusetzen ist, mit dem Tatbestand, dass keine vorläufigen Inobhutnahmen stattgefunden haben).

Fragestellungen in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017: Wie lange dauert Ihrer Einschätzung nach zurzeit die vorläufige Inobhutnahme (§ 42a ff. SGB VIII) im Durchschnitt? 2018, 2019: Wie lange dauert zurzeit die vorläufige Inobhutnahme (§ 42a ff. SGB VIII) im Durchschnitt?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Einschätzungen der Jugendämter zur Praktikabilität der Fristen

Im Rahmen der Online-Erhebung bei Jugendämtern wurden diese auch direkt zur Einhaltung der Fristen im Kontext der vorläufigen Inobhutnahme befragt, um Hinweise auf die Praktikabilität der Regelungen zu erhalten (vgl. auch Kap. 5.c.c). Viele Jugendämter haben diese Frage nicht beantwortet, darunter vor allem diejenigen, die zum Erhebungszeitpunkt keine vorläufigen Inobhutnahmen verzeichneten. Betrachtet man nur die Jugendämter, die auf die jeweilige Frage geantwortet haben, gibt weniger als die Hälfte mit einem Anteil von 42,6% an, dass eine Verteilung von UMA „immer“ innerhalb von 14 Werktagen erfolge (vgl. Tabelle 5.a.5). Bei immerhin 9,3% ist das „nie“ der Fall. In einer offenen Abfrage für die Gründe dafür, dass die Option „nie“ gewählt wurde, wird mehrfach darauf verwiesen,

dass stattdessen die Frist von maximal 4 Wochen als verbindlich betrachtet werde. Als weitere Gründe werden ansonsten vereinzelt noch das Warten auf die Rückmeldung von Ärzt(inn)en, die Zeit, die das aufnehmende Jugendamt für das Finden eines Platzes benötigt oder verspätete Mitteilungen der Landesstelle genannt (vgl. dazu auch BT-Drs. 18/11540, S. 42).

Aufgrund der teilweise sehr niedrigen Beantwortungsquote sind die Angaben zu den einzelnen Verfahrensschritten nicht direkt miteinander vergleichbar. Es fällt jedoch auf, dass die Teile des Verteilungsverfahrens, die direkt im Einflussbereich der jeweiligen Jugendämter liegen, nach Ansicht der Teilnehmenden häufiger „immer“ im Rahmen der vorgesehenen Fristen bearbeitet werden. Bei den Verfahrensteilen, die über die Landesstellen organisiert werden, wird diese Option seltener gewählt.

Insgesamt zeigen die vorhandenen Daten, dass der Richtwert von 14 Werktagen für den Abschluss des Verteilungsverfahrens nach den Selbstauskünften der Jugendämter zwar von einer großen Mehrheit der Jugendämter entweder „oft“ oder „immer“ eingehalten wird und entsprechend augenscheinlich als Orientierung genutzt wird. Dies lässt sich aber nicht auf alle Fälle und auch nicht auf alle Jugendämter verallgemeinern. Teilweise wird bei der Dauer der vorläufigen Inobhutnahmen regelhaft die für das Verteilungsverfahren vorgesehene Maximaldauer von einem Monat ausgeschöpft und – mit sinkender Tendenz – vereinzelt auch überschritten. Die Option „Nie“ wird jeweils nur von 1 Jugendamt gewählt.

Tabelle 5.a.5: Einschätzung der Jugendämter zur Praktikabilität der gesetzlich vorgesehenen Fristen (2019; Angaben absolut, Anteile in %)

	N	n (ohne nicht ermittelbar/keine Angabe)	Nie	In Einzelfällen	Oft	Immer
Die Verteilung der UMA erfolgt innerhalb von 14 Werktagen.	149	108	9,3	12,0	36,1	42,6
Die Ergebnisse des Erstscreenings werden der für die Verteilung zuständigen Landesstelle innerhalb von 7 Werktagen mitgeteilt.	150	95	2,1	7,4	18,9	71,6
Der UMA wird innerhalb von drei Werktagen nach Abschluss des Erstscreenings zur Verteilung angemeldet oder von dieser ausgeschlossen.	149	97	2,1	4,1	22,7	71,1
Das aufnehmende Bundesland wird im Falle einer Verteilung innerhalb von 2 Werktagen nach der Anmeldung zur Verteilung benannt.	149	59	1,7	8,5	40,7	49,2
Die zuständige Landesstelle des Aufnahmelandes weist den UMA innerhalb von 2 Werktagen nach der Benennung an ein Jugendamt in seinem Bereich zu.	148	69	1,4	7,2	42,0	49,3

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019: Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen zur Praktikabilität der gesetzlich vorgesehenen Fristen.

Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

Ob die vorgegebenen Fristen ausreichend sind, um die gesetzlichen Anforderungen erfüllen zu können, wird von den Jugendämtern von Jahr zu Jahr positiver eingeschätzt, die Zustimmungsqoute stieg zwischen 2017 und 2019 von 59,7% auf 69,5%. 2019 geben jedoch noch 13,3% der Jugendämter an, dass die Fristen nicht ausreichend seien.

Tabelle 5.a.6: Einschätzung der Jugendämter zur Praktikabilität der gesetzlich vorgesehenen Fristen (2017, 2018, 2019; Anteile in %)

Jahr	Zustimmungsquote			Ablehnungsquote			Nicht ermittelbar/ Keine Angabe		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
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.	59,7	63,0	69,5	25,2	16,8	13,3	15,1	20,1	17,3

2017: N=352; 2018: N=338; 2019: N=151.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017, 2018, 2019: Bitte geben Sie an, inwieweit die folgenden Aussagen in Bezug auf UMA (ohne junge Volljährige) aus Sicht des Jugendamts zutreffen.

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

5.a.c Rechtsvertretung der UMA während der vorläufigen Inobhutnahme

Als Minderjährige benötigen UMA eine lückenlose rechtliche Vertretung. Da die Bestellung eines Vormunds in der Regel erst nach der vorläufigen Inobhutnahme erfolgt, muss das für die Erstaufnahme zuständige Jugendamt bis zu diesem Zeitpunkt gemäß § 42a Abs. 3 SGB VIII die Rechte der betroffenen UMA vertreten. Bereits im Vorfeld der Verabschiedung des Gesetzes wurde von Sachverständigen und Fachverbänden darauf hingewiesen, dass aus dieser Zuständigkeit Interessenskonflikte¹⁹ resultieren können. In der Gesetzesbegründung wird daher ausgeführt: „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“ (BT-Drs. 18/5921, S. 24). Wiesner folgert daraus, dass „Aufgaben im Rahmen der Notkompetenz [...] deshalb von den Personen im JAmt wahrgenommen werden [sollten], die für die Amtsvormundschaft bzw. – Pflegschaft zuständig sind“ (Wiesner 2015, § 42a, N17). Gesetzlich verbindlich festgelegt wurde eine entsprechende Maßgabe zur personellen Trennung jedoch nicht.

In der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019 wurde vor diesem Hintergrund danach gefragt, welche Personen die Aufgaben übernehmen, die hier unter der Kurzbezeichnung „Notvertretung“ zusammengefasst werden.

Dabei hat der Großteil der teilnehmenden Jugendämter (78%) angegeben, dass die Personen, die im Jugendamt für Aufgaben im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme zuständig sind (z.B. Erstscreening inklusive Altersfeststellung, Verteilentscheidung und Zuständigkeitswechsel) auch die Notvertretung der UMA übernehmen. In rund 8% der Jugendämter übernehmen die Personen, die für die Aufgaben der Amtsvormundschaft bzw. -pflegschaft zuständig sind, die Notvertretung. Und in rund 5% der Jugendämter sind es andere Personen, die mit der Vertretung des UMA bis zur Zuweisung eines Vormunds betraut sind (vgl. Tabelle 5.a.7).

Zwar lässt sich anhand dieser Daten nicht abschließend bewerten, inwieweit organisatorische Vorkehrungen getroffen wurden, um eine Interessenskollision zu vermeiden, zumindest aber sind Jugendämter mit personellen Vorkehrungen im Sinne einer klaren Aufgabentrennung in einer deutlichen Minderheit. Der von Wiesner formulierte Vorschlag wird also nur selten umgesetzt. Im Gegenteil: Dass dieselben Personen im Jugendamt sowohl für die Aufgaben im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme als auch für die Notvertretung zuständig sind, ist die Regel.

¹⁹ Vgl. dazu z.B. auch Graebisch 2019, S. 12 oder auch Möller 2016, S. 21.

Tabelle 5.a.7: Angaben zur personellen Ausgestaltung der Notvertretung (2019; Angaben in %)

	Anteil
Personen, die für Aufgaben im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme zuständig sind (z.B. Erstscreening inklusive Altersfeststellung, Verteilentscheidung und Zuständigkeitswechsel)	77,7
Personen, die für die Aufgaben der Amtsvormundschaft bzw. -pflegschaft zuständig sind.	8,1
Andere Personen	5,4
Keine Angabe	8,8

N = 148.

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019: Wer übernimmt in der Regel die Notvertretung des UMA?

Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

Ebenso wurden die Jugendämter im Rahmen der Online-Erhebung 2019 nach der Häufigkeit der Anwendung verschiedener Rechtshandlungen im Rahmen der Notvertretung gefragt. Nahezu die Hälfte aller antwortenden Jugendämter hat hierbei angegeben, dass sie im Rahmen der Notvertretung häufig bzw. oft Handlungen im Kontext gesundheitlicher Versorgungen vornehmen. Handlungen im Kontext des Verteilverfahrens werden von rund 38% der Jugendämter häufig bzw. oft und von weiteren 21% in Einzelfällen durchgeführt; Handlungen im Kontext der Altersfeststellung werden von rund 24% der antwortenden Jugendämter durchgeführt. Handlungen im Kontext des Asylverfahrens werden nur von rund 9% der Jugendämter immer bzw. oft durchgeführt. Rund 3% der Jugendämter gaben an, sonstige Handlungen wie beispielsweise die Einschulung der UMA oft bzw. immer vorzunehmen (vgl. Tabelle 5.a.8). Der hohe Anteil von Jugendämtern, die bei diesen Fragen keine Angaben machen, hängt damit zusammen, dass nicht alle Jugendämter im Erhebungszeitraum entsprechende Erstaufnahmen durchgeführt haben.

Insgesamt zeigen diese Ergebnisse zwar, dass die meisten Jugendämter die genannten Aufgaben mit Ausnahme des Asylverfahrens und „sonstiger“ Handlungen zumindest in Einzelfällen übernehmen, allerdings gibt jeweils auch ein Teil der Jugendämter an, dies nie zu tun. Über die Gründe lässt sich an dieser Stelle nur mutmaßen. Denkbar scheint dies, wenn entsprechende Aufgaben gem. § 76 SGB VIII an freie Träger delegiert wurden oder wenn das Jugendamt eine Rechtsauffassung vertreten würde, nach der dies nicht zu ihren Aufgaben gehörte.

Tabelle 5.a.8: Rechtshandlungen im Rahmen der Notvertretung (2019; Angaben absolut; Anteile in %)

	N	Nie	In Einzelfällen	Oft	Immer	Nicht ermittelbar/ keine Angabe
Handlungen im Kontext der Altersfeststellung	148	19,6	29,1	7,4	23,6	20,3
Handlungen im Kontext des Verteilverfahrens	149	16,1	20,8	8,1	30,2	24,8
Handlungen im Kontext des Asylverfahrens	147	46,3	23,8	6,1	2,7	21,1
Handlungen im Kontext gesundheitlicher Versorgungen	149	6,0	28,9	18,8	28,2	18,1
Sonstige Handlungen	127	15,7	3,9	1,6	1,6	77,1

Als „Sonstige Handlungen“ wurden durch die Jugendämter angegeben: Anträge auf Erstbekleidung, Antrag auf Vormundschaft, Installation von HzE in Sonderfällen, Erkennungsdienstliche Behandlung, Einschulung, Eröffnung eines Bankkontos, Schulanmeldung.

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019: Welche Rechtshandlungen wurden im Rahmen der Notvertretung in den letzten 12 Monaten vorgenommen?

Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

5.a.d Umsetzung der ausländerrechtlichen Registrierung bei unbegleiteter Einreise

Um das Kindeswohl der UMA zu schützen und beispielsweise Maßnahmen zur Ermittlung von Familienangehörigen zu ergreifen, ist aus Sicht der Bundesregierung eine frühestmögliche Registrierung notwendig (vgl. BT-Drs. 19/8752, S. 2). Durch das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher haben sich „neue Kooperations- und Kommunikationsstrukturen etabliert“ (BT-Drs. 19/17810, S. 66). Öffentliche Stellen haben, wenn sie im Rahmen ihrer Aufgaben Kenntnis über eine ausländische Person ohne Aufenthaltstitel erlangen, die

Ausländerbehörde darüber zu unterrichten (§ 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz). UMA sollen während der vorläufigen Inobhutnahme „durch eine der zur Registrierung befugten Behörden erkennungsdienstlich behandelt und die Daten an das AZR übermittelt werden“ (BT-Drs. 19/8752, S. 5). Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen des o.g. Gesetzes § 42a Abs. 3a SGB VIII im Kinder- und Jugendhilferecht ergänzt und ist im August 2019 in Kraft getreten. Hierüber ist vorgesehen, dass Jugendämter, die für die vorläufige Inobhutnahme eines unbegleitet eingereisten Minderjährigen zuständig sind, auch dafür Sorge tragen, dass die Kinder und Jugendlichen umgehend erkennungsdienstlich behandelt werden, sofern Zweifel über ihre Identität bestehen (vgl. Öndül 2020, S. 21). Die hierzu vorliegenden Ergebnisse können allerdings aufgrund des Erhebungszeitraums der Online-Erhebung bei Jugendämtern bis November 2019 zu den Auswirkungen und der Umsetzung dieser gesetzlichen Veränderung der Rechtsvorschrift zu den vorläufigen Inobhutnahmen noch keine belastbare Aussage treffen.

Die vorliegenden empirischen Ergebnisse zeigen, dass knapp die Hälfte der Jugendämter für 2019 kurz vor bzw. kurz nach Gültigkeit des neu hinzugekommenen § 42a Abs. 3a SGB VIII angaben, die Ausländerbehörde während der vorläufigen Inobhutnahme „immer“ zu unterrichten, drei Viertel der Jugendämter (74,2%) gab an, die Ausländerbehörde während der Inobhutnahme „immer“ zu unterrichten (vgl. Tabelle 5.a.9). Die Werte haben sich gegenüber dem Vorjahr jeweils erhöht. Es ist davon auszugehen, dass sich insbesondere die Unterrichtungen der Ausländerbehörde durch das Jugendamt nach 2019 weiter erhöht haben werden.²⁰

Tabelle 5.a.9: Unterrichtung der Ausländerbehörde gem. Aufenthaltsrecht über eine unbegleitete Einreise sowie ausländerrechtliche Registrierung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme (2018, 2019; Anteile in %)

	Nie		In Einzelfällen		Oft		Immer		Nicht ermittelbar		Keine Angabe	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme erfolgt eine Unterrichtung der Ausländerbehörde durch das Jugendamt. (§ 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz)	24,0	16,6	10,4	8,6	4,1	7,9	40,8	46,4	9,2	10,6	11,5	9,9
Im Rahmen der Inobhutnahme erfolgt eine Unterrichtung der Ausländerbehörde durch das Jugendamt. (§ 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz)	8,9	8,6	8,9	3,3	5,3	6	67,2	74,2	6,5	3,3	3,3	4,6
Die ausländerrechtliche Registrierung erfolgt vor der Unterbringung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme (z.B. durch die Polizei).	24,0	17,9	17,2	17,2	12,1	10,6	19,5	19,2	17,2	23,2	10,1	11,9
Sonstiges	30,5	15,9	0,6	0,0	0,3	1,3	1,8	2,6	25,1	25,8	41,7	54,3

2018: N=338; 2019: N=151.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2018, 2019: Bitte geben Sie im Folgenden Auskunft zu der Praxis der Unterrichtung der örtlich zuständigen Ausländerbehörde durch das Jugendamt für eine ausländerrechtliche Registrierung von UMA (ohne junge Volljährige).

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2018, 2019).

5.a.e Beteiligung der UMA und der Personensorgeberechtigten/Erziehungsberechtigten

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an allen sie betreffenden Angelegenheiten in dem Sinne, dass sie angehört werden sollen und ihre Meinung angemessen zu berücksichtigen ist, gehört zu den

²⁰ Die Angaben zu der Kategorie „Sonstiges“ können hier weder kommentiert noch bewertet werden, sondern werden in Tabelle 5.a.9 lediglich nachrichtlich aufgeführt.

in der VN-KRK beschriebenen grundlegenden Kinderrechten (vgl. Artikel 12 VN-KRK). Darüber hinaus enthält das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger in § 42a Abs. 3 SGB VIII auch explizit die Vorschrift, dass die betroffenen UMA an den Rechtshandlungen während der vorläufigen Inobhutnahme angemessen zu beteiligen sind.²¹ Wiesner weist darauf hin, dass dies „im Hinblick auf die Sprache und Kultur des Kindes oder Jugendlichen für das Personal im JAmt eine große Herausforderung bedeuten [kann]“ (Wiesner 2015, § 42a, N15). Inwieweit eine Beteiligung „angemessen“ erfolgt, ist letztlich abhängig von fachlichen Bewertungen im Einzelfall und im Rahmen der hier durchgeführten Abfragen bei Ländern und Fachverbänden sowie der Online-Erhebung bei Jugendämtern nicht anhand „objektiver“ Kriterien erfassbar. Dieser Aspekt wurde daher so operationalisiert, dass die teilnehmenden Institutionen nach einer Einschätzung gefragt wurden, inwieweit die Beteiligung aus ihrer Sicht angemessen erfolge.

An dieser Stelle wird ebenfalls betrachtet, inwieweit der mutmaßliche Wille der Personensorgeoder der Erziehungsberechtigten berücksichtigt wird (vgl. § 42a Abs. 3 SGB VIII). Als Indikator dafür wird der Anteil der Jugendämter betrachtet, die versuchen, entsprechende Kontakte herzustellen.

Einschätzungen der Länder und Fachverbände

Im Jahr 2016 berichtet das Gros der Länder und Fachverbände, dass die UMA an den Verfahren der vorläufigen Inobhutnahme und den sich anschließenden Verfahren beteiligt werden (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 86f.).

In den Rückmeldungen aus dem Jahr 2017 divergieren die Antworten der Länder: Einerseits wird angegeben, dass die Verteilverfahren so transparent wie möglich gehalten werden sollen und die Minderjährigen in alle Abläufe mit einbezogen werden; andererseits wird darauf verwiesen, dass eine Beteiligung nicht möglich sei und die UMA nur selten mit einbezogen werden. Einige Fachverbände berichten von einer deutlichen Tendenz hin zu einer stärkeren Beteiligung (vgl. BT-Drs. 19/4517, S. 77). Auch im Jahr 2018 geben die meisten Länder an, dass die UMA an dem Verfahren beteiligt würden. Die Beteiligung werde durch persönliche Gespräche gesichert und die UMA nutzten die Zusammenarbeit mit Beratungsstellen und Ehrenamtlichen. Die Länder berichten zudem, dass das Verteilverfahren so transparent wie möglich gehalten werden soll und die Minderjährigen so in die einzelnen Abläufe mit einbezogen würden. Ein Land gibt aber auch an, dass die Beteiligung in vielen Fällen gering oder gar nicht vorhanden sei (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 78).

Im Jahr 2019 ändern sich die Rückmeldungen der Länder diesbezüglich nicht: Das Gros der Länder (BW, BY, BE, NW, SL, SN) gibt auch 2019 an, die UMA an den Verfahren zu beteiligen. Die Beteiligung reicht von einer Befragung der UMA zum Vorhandensein von Verwandten in Deutschland (NW) bis hin zur Übersetzung aller im Erstscreening ermittelten Daten in die Muttersprache des UMA (BE, ST). Zwei Länder geben auch 2019 an, dass eine konkrete Beteiligung systembedingt kaum möglich bzw. fast ausgeschlossen sei (MV, BB).²²

Einschätzungen der Jugendämter zur Beteiligung der UMA

Im Rahmen der Online-Erhebung stimmten rund 27% der 117 Jugendämter, die Angaben zu dieser Frage machten, der Aussage voll zu, dass die UMA (ohne junge Volljährige) angemessen am Verfahren der vorläufigen Inobhutnahme sowie einer bundesweiten Aufnahme mit Anschlussdiensten der Kinder- und Jugendhilfe beteiligt werden. Insgesamt stimmen 85,5% der antwortenden Jugendämter der Aussage (eher) zu. Die restlichen 14,5% stimmen der Aussage eher nicht zu, allerdings gab kein Jugendamt

²¹ In diesem Zusammenhang weist z.B. Mund (2019) auf die Wichtigkeit einer rechtlichen Aufklärung hin, damit die jungen Menschen „ein Gespür für Rechtsverletzungen entwickeln [zu] können“ (S. 122).

²² Vgl. Länderabfrage 2019

an, dass die Aussage gar nicht zutrefte. Trotz dieser hohen Zustimmungsquote zur angemessenen Beteiligung der Minderjährigen verweisen die gemachten Abstufungen bei der der Zustimmung darauf hin, dass auch für die Jugendämter dieser Gruppe noch Verbesserungspotenziale bestehen.

Tabelle 5.a.10: Einschätzungen der Jugendämter zur Beteiligung der unbegleiteten Minderjährigen an der bundesweiten Verteilung und der Abklärung des Hilfe- bzw. Unterstützungsbedarfs (2019; Angaben absolut, Anteile in %)

	N	Gültige n (ohne keine Angabe/nicht ermittelbar)	Trifft voll zu					Trifft gar nicht zu
			1	2	3	4	5	6
Die UMA (ohne junge Volljährige) werden angemessen am Verfahren der vorläufigen Inobhutnahme sowie einer bundesweiten Aufnahme mit Anschlusshilfen der Kinder- und Jugendhilfe beteiligt.	151	117	26,5	35,9	23,1	8,5	6,0	0,0

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019: Bitte geben Sie an, inwieweit die folgenden Aussagen in Bezug auf UMA (ohne junge Volljährige) aus Sicht des Jugendamts zutreffen.

Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

Kontaktaufnahme zu Personensorge- und Erziehungsberechtigten

Um Hinweise darauf zu erhalten, inwieweit der mutmaßliche Wille der Personensorge- oder Erziehungsberechtigten berücksichtigt wird, wurden die Jugendämter danach gefragt, wie häufig sie versuchen, während der vorläufigen Inobhutnahme Kontakt zu Personensorge- und Erziehungsberechtigten aufzunehmen. Dabei wurde ausdrücklich nur nach dem Versuch gefragt, nicht nach der tatsächlich erfolgreichen Kontaktaufnahme. Der mit 64,3% größte Teil der 115 Jugendämter, die diese Frage beantworteten, gibt an, in Einzelfällen zu versuchen, Kontakt aufzunehmen. Insgesamt nur 17,4% versuchten dies oft oder immer. Ein mit 18,3% größerer Anteil versucht dies hingegen nie. Jugendamtsseitige Kontaktaufnahmeversuche zu den Personensorgeberechtigten unbegleitet eingereister Minderjähriger scheinen also diesen Angaben für das Jahr 2019 zufolge eher die Ausnahme als die Regel zu sein. Über die Gründe lässt sich an dieser Stelle nur spekulieren. Möglicherweise könnten in der Vergangenheit gemachte Erfahrungen bezogen auf in der Regel missglückte Kontaktaufnahmen eine Rolle spielen, da möglicherweise sprachliche Barrieren nicht zu überwinden waren oder Kontaktadressen der Eltern in den Herkunftsländern nicht zu recherchieren oder auch aufgrund der hiesigen Umstände nicht erreichbar waren.

Tabelle 5.a.11: Versuche der jugendamtsseitigen Kontaktaufnahme mit Personensorgeberechtigten der unbegleitet nach Deutschland eingereisten Minderjährigen (2019; Angaben absolut, Anteile in %)

	N	Gültige n (ohne keine Angabe/nicht ermittelbar)	Nie	In Einzelfällen	Oft	Immer
Versucht das Jugendamt während der vorläufigen Inobhutnahme Kontakt zu den Personensorge- und Erziehungsberechtigten aufzunehmen?	149	115	18,3	64,3	7,0	10,4

Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

5.a.f Einschätzung der Jugendämter zur Erstaufnahme und Versorgung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme

Im Frühjahr 2020 wurden die Jugendämter gebeten, an einer Zusatzerhebung des BMFSFJ teilzunehmen, um die Datenlage, die mit den sonstigen Erhebungen erreicht worden war, zu verbessern (vgl. Kap. 4.b). Diese Zusatzerhebung, die überwiegend Fragen zum Thema der Altersfeststellungsverfahren

enthält, beinhaltet auch allgemeine Fragen, die auf eine Einschätzung der Jugendämter zur aktuellen Situation und die Situation seit 2015 zielen, darunter auch zur Erstaufnahme und Versorgung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme. Die Ergebnisse sind weniger differenziert als die zuvor beschriebenen Befunde und bilden lediglich eine subjektive Perspektive dieser Institutionen ab. Dennoch ergänzen diese Daten die zuvor beschriebenen Ergebnisse, zumal bei der Zusatzerhebung ein deutlich größerer Anteil der Jugendämter erreicht werden konnte.

Demnach stimmen der Aussage „Die Erstaufnahme und Versorgung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme sind bedarfsgerecht und entsprechen dem Kindeswohl“ mit Blick auf die aktuelle Situation Anfang 2020 fast alle Jugendämter zu. Mehr als die Hälfte (56,1%) stimmt der Aussage „voll“ zu (vgl. Tabelle 5.a.12).

Tabelle 5.a.12: Gesamteinschätzungen der Jugendämter zur aktuellen Situation (Deutschland; 2020)

	N	Gültige N (ohne keine Angabe/nicht ermittelbar)	Stimme voll zu					Stimme gar nicht zu
			1	2	3	4	5	6
Die Erstaufnahme und Versorgung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme sind bedarfsgerecht und entsprechen dem Kindeswohl	366	310	56,1	33,5	8,1	1,6	0,3	0,3

Hinweis: Die Jugendämter wurden im Frühjahr 2020 im Rahmen der Zusatzerhebung zur Altersfeststellung überwiegend zum Erhebungszeitraum 2019 befragt. Die hier dargestellten zusätzlichen Fragen zur Gesamteinschätzung beziehen sich davon abweichend aber auf die „aktuelle Situation“, also Anfang 2020.

Quelle: Zusatzerhebung bei Jugendämtern zu Altersfeststellungsverfahren nach § 42f SGB VIII.

Den offenen Erläuterungen der Jugendämter sind Hinweise zu entnehmen, welche Erfahrungen hinter diesen Ergebnissen stehen. Daraus lässt sich illustrativ und exemplarisch zitieren, um Hinweise zur Interpretation der Zustimmungswerte zu erhalten. Die einzelnen Zitate spiegeln jeweils nur die Meinung eines Jugendamtes wider. Einige positive Stichpunkte, die Jugendämter zur Erstaufnahme und Versorgung nennen, sind beispielsweise:

- „exzellente, jahrelang aufgebaute Strukturen zw. öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe“
- „Kinderschutz hat höchste Priorität“
- „sofortige Inobhutnahme, qualifiziertes Personal, Gewährleistung medizinischer Versorgung, schnellstmögliche Perspektivplanung“
- „Alles pädagogische Einrichtungen mit Vorerfahrungen und dementsprechend adäquate Versorgung und Veränderungen auf neue Gegebenheiten“

Teilweise werden trotz der insgesamt positiven Bewertung aber auch kritische Aspekte benannt:

- „Hinzuziehung von Dolmetschern ist teilweise schwierig“
- „es gibt kaum noch Einrichtungen, die UMA im Rahmen von § 42a SGB VIII aufnehmen“
- „zum wenig Routine, da kaum neue minderjährige Flüchtlinge“
- „häufig Probleme Schulplätze zu finden“
- „Jugendliche verstehen nicht was mit ihnen geschieht und warum es unterschiedliche Unterbringungen gibt“

5.a.g Einschätzungen und Bewertungen der UMA zur Erstaufnahme und der Vertretung ihrer Rechte

Auf Grundlage der Studie des DeZIM zur Perspektive der UMA können einige Aussagen dazu getätigt werden, wie UMA selbst die Ankunft, die Erstaufnahme und die Wahrung und Vertretung ihrer Rechte in dieser Zeit erlebt haben. Da in der Studie nur UMA befragt wurden, die zum Erhebungszeitpunkt in

Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe lebten, und weil die Studie auch für diese Gruppe nicht repräsentativ ist, lassen sich die Ergebnisse nicht direkt den Ergebnissen der Erhebungen bei Jugendämtern gegenüberstellen. Die unterschiedlichen Erkenntnisse aus den Angaben und Erzählungen der UMA lassen sich außerdem nicht immer ganz trennscharf den verschiedenen formalen Phasen der Schutz- und Betreuungsmaßnahmen zuordnen. Dies erfolgt hier entsprechend nur annäherungsweise. So finden sich auch Einschätzungen und Bewertungen der UMA zu den stationären Settings, in denen sie leben, nicht in diesem Unterkapitel, sondern in Kap. 5.b.c, zumal die Minderjährigen selber bei ihren Antworten bzw. ihren Schilderungen nicht immer genau zwischen einer vorläufigen und regulären Inobhutnahme unterschieden haben. Trotz allem ermöglichen die Ergebnisse der Studie aber zumindest exemplarische weiterführende Einblicke. Die Ergebnisse der Studie werden im Folgenden in stark zusammengefasster Form und stichwortartig zusammengefasst. Die Befunde sind ausführlicher nachzulesen bei Scholaske und Kronenbitter (2020).

Ablauf, Settings und Dauer der Erstaufnahme aus Sicht der UMA

Die durch das DeZIM geführten Leitfadeninterviews zeigen, dass diejenigen UMA, die in diesem Rahmen befragt wurden, über einen ähnlichen Ablauf der Ankunft und Erstaufnahme berichten:

„In der Regel suchten sie selbst die Polizei auf, um sich registrieren zu lassen, nachdem sie Rat bei anderen geflüchteten Jugendlichen oder bei Personen, bei denen sie dieselbe Herkunft vermuteten, eingeholt hatten. Bei der Polizei erfolgten erste Befragungen, um etwa das Alter und die Identität (z.B. Abnehmen der Fingerabdrücke) festzustellen. Nach der Registrierung bei der Polizei erhielten die Jugendlichen dann entweder von dieser die Adresse einer Einrichtung, wurden durch sie in diese gebracht oder von Personen des Jugendamts abgeholt. Die Unterbringung während der vorläufigen Inobhutnahme erfolgte zumeist in Wohngruppen, seltener in Gemeinschaftsunterkünften für Erwachsene beziehungsweise in Hotels, die provisorisch als Geflüchtetenunterkünfte umgestaltet worden waren. Den Teilnehmer*innen zufolge blieben sie in der Regel ungefähr einen Monat lang dort. In den Berichten aus den Einreisejahren 2018 und 2019 wird die vorläufige Inobhutnahme als ein wenig kürzer beschrieben, und die meisten Teilnehmer*innen gaben an, innerhalb eines Zeitraums von einer bis drei Wochen den ersten Wechsel in die reguläre Inobhutnahme erlebt zu haben.“ (S. 42)

Kommunikation und Beteiligung

- Die Teilnehmenden erhielten zwar Informationen, allerdings nahmen sie die verschiedenen Maßnahmen und Vorgänge, etwa medizinische Untersuchungen und ihre jeweiligen Zwecke, nicht immer als ausreichend verständlich und transparent wahr (vgl. S. 91).
- Teilweise fehlten Sprachmittler/-innen (vgl. S. 43, 91).
- Auch wenn Sprachmittler/-innen eingesetzt wurden, war das nicht immer ausreichend, um Abläufe und Maßnahmen verständlich zu erklären. Dies verdeutlicht exemplarisch das folgende Zitat aus einem Leitfadeninterview mit einem Teilnehmenden aus Guinea: „Ich konnte gar nicht verstehen was die reden [...]. Es war jemand da, der ein bisschen übersetzen kann, musste. Aber er [...] hat auch nicht alles erklärt, er [...] musste nur übersetzen, was die Leute so geredet haben.“ (GIN01_m_2016)“ (S. 43).
- Teilweise fühlten sich die Teilnehmenden am Prozess der Erstaufnahme und der anschließenden Verteilverfahren nicht ausreichend beteiligt, obwohl sie großes Interesse an ihren Rechten und den sie betreffenden rechtlichen Grundlagen äußerten (vgl. S. 92). Neben sprachlichen

und anderen Verständnisproblemen sei der Studie zufolge ein Grund dafür, „dass vielen Jugendlichen gerade in dieser Zeit eine konstante Bezugsperson fehlt, an die sie sich bei Sorgen und Ängsten wenden können“ (S. 92), bzw. die sie bei der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützte (vgl. S. 92).

Kenntnis eigener Rechte und Einschätzungen zur Beachtung und Vertretung ihrer Rechte durch das Jugendamt während der vorläufigen Inobhutnahme

- „Insgesamt zeigt sich, dass zwar ein substanzieller Teil der Teilnehmer*innen über ihre Rechte Bescheid wusste, ein nicht unerheblicher Anteil aber eben auch falsche Annahmen traf oder schlichtweg nicht wusste, ob ihnen bestimmte Rechte zustehen. So war z.B. fast ein Drittel der Teilnehmer*innen der Ansicht, dass sie nicht in die Entscheidung über eine Unterbringung einbezogen werden müssen, oder wussten nicht, ob sie dieses Recht haben. Über 40% der Teilnehmer*innen waren nicht der Auffassung, dass sie über eine medizinische Untersuchung zur Feststellung ihres Alters aufgeklärt werden oder dieser ablehnen können, oder sie konnten dies nicht einschätzen.“ (S. 72)
- „Auf die Frage nach konkreten Änderungswünschen in Bezug auf ihre Rechte wussten die Teilnehmer*innen entweder keine Antwort oder formulierten den Wunsch, mehr Verständnis entgegengebracht zu bekommen sowie Zeit zum Ankommen zu erhalten.“ (S. 74)
- „Einige wenige Teilnehmer*innen berichteten davon, rechtlich gegen Entscheidungen, wie etwa die Ablehnung ihres Asylantrages, vorgegangen zu sein. Dies zeigt, dass einige Jugendliche ihre Rechte durchaus kannten und diese auch einforderten.“ (S. 74)
- „In der quantitativen Befragung wurden die Teilnehmer*innen gebeten einzuschätzen, ob das Jugendamt ihre Rechte in den ersten zwei Wochen – also während der Phase, in der geprüft wird, ob das Verteilungsverfahren angewendet werden kann – ausreichend beachtet habe. Knapp die Hälfte antwortete mit „absolut“, während fast 30% die Antwortoptionen „ein wenig“ oder „überhaupt nicht“ wählten (s. Abbildung 3-17). Fast ein Viertel der Teilnehmer*innen gab an, es nicht zu wissen.“ (S. 43)
- „Gleichzeitig wird anhand der Berichte der Jugendlichen in den Leitfadeninterviews deutlich, dass sie die ersten Wochen nach der Ankunft orientierungslos, überfordernd und unsicher erlebten. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Erkenntnissen anderer Studien (vgl. Lechner und Huber 2017: 36; Thomas et al. 2018: 95). Zudem wurde deutlich, dass den Teilnehmer*innen in dieser Zeit eine Vertrauensperson fehlte. Sie berichteten davon, dass niemand für sie da gewesen sei und sie sich allein gefühlt hätten.“ (S. 43f.)
- „In den Leitfadeninterviews gab es Schilderungen, dass Teilnehmer*innen in Städten leben wollten, in denen auch ihre (volljährigen) Geschwister lebten. Die Personen schilderten weiter, dass dies jedoch nicht gelang, da sie niemand bei der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützte, auch nicht das Jugendamt.“ (S. 45)

5.b Erstscreening, Verteilentscheidungen und bedarfsgerechte Versorgung nach der vorläufigen Inobhutnahme

Die Erstaufnahme und die damit einhergehende Versorgung, Unterbringung und Betreuung sind in jedem Fall und ohne weitere Bedingungen geboten, sobald zumindest die Möglichkeit besteht, dass es sich bei der betreffenden Person um eine unbegleitet eingereiste ausländische minderjährige handelt (vgl. auch Kilian 2019, S. 187). Im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme muss dann ein in der Gesetzesbegründung als „Erstscreening“ (BT-Drs. 18/5921, S. 18) bezeichnetes Verfahren erfolgen, in dem festgestellt wird, ob und welcher Bedarf für eine weitere Betreuung durch die Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen der „regulären“ Inobhutnahme vorliegt. Dazu gehören die Altersfeststellung sowie die Entscheidung, ob die Person auch über die Dauer der vorläufigen Inobhutnahme hinaus im Zuständigkeitsgebiet des erstaufnehmenden Jugendamtes betreut wird oder ob sie vor dem Hintergrund der bundesweiten Aufnahmepflicht der Länder und einer damit verbundenen möglichen Verteilung über die Landesstellen in die Zuständigkeit eines anderen Jugendamtes übergeben wird. Dazu muss das Jugendamt gemeinsam mit dem Minderjährigen einschätzen, ob mindestens ein gesetzlich definierter Grund für einen Verteilungsausschluss vorliegt (vgl. BT-Drs. 18/5921, S. 26). Von diesen Feststellungen und Entscheidungen auf der Basis eines sozialpädagogischen Fallverstehens (vgl. Knuth/Kluttig/Uhlendorff 2017) hängt ab, welcher Bedarf für die weitere Betreuung gesehen wird. Anschließend ist – sofern die Person minderjährig ist und keine Übergabe an Erziehungsberechtigte erfolgt – eine entsprechend bedarfsgerechte Versorgung zu gewährleisten.

Da die bedarfsgerechte Versorgung also direkt mit den Ergebnissen des Erstscreenings zusammenhängt, werden im Folgenden empirische Erkenntnisse zum Erstscreening, den Verteilentscheidungen sowie der Unterbringung, Betreuung und Versorgung im Rahmen der „regulären“ Inobhutnahme betrachtet. Immerhin zielen die gesetzlichen Regelungen zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter Minderjähriger auch auf eine Kindeswohlgemäße reguläre Inobhutnahme (vgl. Kap. 4.a). Dazu gehören auch die Fragestellungen, inwieweit ein Zugang zu Angeboten des Bildungs-, Erziehungs- und Sozialwesens gewährleistet wird, wie Vormundschaften im Rahmen der regulären Inobhutnahme organisiert werden und inwieweit Asylanträge für die UMA während der regulären Inobhutnahme gestellt werden.

Diese Fragen werden jeweils auf Grundlage der Abfragen bei Ländern und Fachverbänden, den Online-Erhebungen bei Jugendämtern und Einrichtungen sowie statistischen Daten bearbeitet. Ergänzt werden diese durch empirische Ergebnisse zur Perspektive der UMA selbst auf diese Themen auf Grundlage der Studie des DeZIM.

5.b.a Altersfeststellung nach § 42f SGB VIII

Der mit dem Gesetz zur Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher neu eingeführte § 42f SGB VIII regelt das behördliche Verfahren zur Altersfeststellung, da es Zweck der Inobhutnahme ist, den besonderen Schutzbedürfnissen minderjähriger Personen gerecht zu werden (BT- Drs. 18/6392, S. 21).²³

Das dreistufige Verfahren nach § 42f SGB VIII sieht vor, das Alter zunächst durch eine Einsichtnahme in Ausweispapiere festzustellen (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 68). Diese Möglichkeit ist jedoch aufgrund fehlender Identifikationsdokumente nicht immer gegeben (vgl. Wiesner 2015, § 42, Rn. 16-16a). Auch muss das Jugendamt solche Angaben – beispielsweise die Altersangabe in einer Asylbewerberbescheinigung oder das im Ausländerzentralregister registrierte Geburtsdatum – weder ungeprüft übernehmen, noch „entbindet [es] das zuständige JAmt von der Pflicht, das Alter einer Inobhutnahme nach

²³ Damit ist eine Altersfestsetzung notwendig, denn nur wenn eine Minderjährigkeit festgestellt werden kann, können dem Betroffenen entsprechende Maßnahmen zuteilwerden (vgl. Neundorff 2018, S. 240f.; Vogel 2017, S. 29).

§ 42 SGB VIII begehrenden Person in eigener Verantwortung zu prüfen“ (Wiesner 2015, § 42, Rn. 16-16a). Wenn keine ausreichenden Dokumente vorliegen, soll das Jugendamt zweitens „hilfsweise“ eine qualifizierte Inaugenscheinnahme durchführen, um das Alter einzuschätzen und festzustellen (§ 42f Abs. 1 SGB VIII). Diese Methode „würdigt den Gesamteindruck, der neben dem äußeren Erscheinungsbild insbesondere die Bewertung der im Gespräch gewonnenen Informationen zum Entwicklungsstand umfasst“ (BT-Drs. 18/6392, S. 20).²⁴

Bestehen Zweifel, so hat das Jugendamt entweder von Amts wegen oder auf Antrag des Betroffenen (oder dessen gesetzlichen Vertreters) drittens eine ärztliche Untersuchung zur Ermittlung des Alters zu veranlassen (§ 42f Abs. 2 SGB VIII). Soll eine medizinische Untersuchung durchgeführt werden, ist die betroffene Person nach § 42f Abs. 2 SGB VIII umfassend sowohl über die ärztliche Untersuchung als auch deren Folgen aufzuklären. § 42f Abs. 3 SGB VIII bestimmt, dass bei einer ärztlichen Untersuchung von Amts wegen diese nur mit der Einwilligung der betroffenen Person und ihres Vertreters durchgeführt werden darf, außerdem sei die betroffene Person über die Folgen einer Weigerung aufzuklären. Auf eine Weigerung kann das Jugendamt als Konsequenz „Leistungen versagen oder entziehen“ (BT-Drs. 18/6392, S. 21).²⁵ Die Altersfeststellung durch medizinische Fachkräfte soll durch die „schonendsten“ und „soweit möglich zuverlässigsten Methoden“ durchgeführt werden (BT-Drs. 18/6392, S. 21). Bestünden auch nach einer medizinischen Untersuchung Zweifel am Ergebnis, sei von der Minderjährigkeit der untersuchten Person auszugehen (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 69 oder z.B. auch Espenhorst/Schwarz 2017, S. 119).

Nach Darstellung der Bundesregierung kann auf diese Weise das Alter nicht exakt, sondern nur näherungsweise bestimmt werden. Die Anwendung des dreistufigen Verfahrens nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz werde dennoch „auch im internationalen Raum als zuverlässigste Methode zur Altersfeststellung erachtet“ (BT-Drs. 19/17810, S. 69).

Im Weiteren werden zunächst Auswertungen zur Praxis der behördlichen Verfahren zur Altersfeststellungen dargestellt. Im Fokus stehen dabei insbesondere die Häufigkeit der unterschiedlichen Verfahren sowie Unterschiede und Gemeinsamkeiten der praktischen Umsetzung der Verfahrensschritte zwischen den Jugendämtern. Eine weitere zentrale Frage zielt auf die Rechtssicherheit der behördlichen Verfahren zur Altersfeststellung ab. Das Kapitel schließt mit empirischen Erkenntnissen zu den Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen selbst zu den Altersfeststellungsverfahren.

Die empirische Grundlage dieses Kapitels stellt insbesondere eine bei Jugendämtern durchgeführte zusätzliche Erhebung zu den behördlichen Verfahren der Altersfeststellung dar. Im Rahmen der Erstellung der vorangegangenen Berichte zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen hat sich gezeigt, dass für eine umfassende Analyse eine weitergehende Datenerhebung erforderlich ist. Daher hatte die Bundesregierung eine solche Erhebung im März 2020 angekündigt (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 69).²⁶ Dies schließt zwar an die bisherigen Erkenntnisse aus den Berichten zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen an, allerdings werden Ergebnisse aus früheren Erhebungen bei Jugendämtern nicht systematisch, sondern lediglich sporadisch mit einbezogen. Zusätzlich zu den Befragungsergebnissen bei den Jugendämtern werden die Rückmeldungen der Länder und Fachverbände zu den Altersfeststellungen vom September 2019 mit einbezogen.

²⁴ Allerdings sind damit auch Herausforderungen verbunden. So weist z.B. Vogel (2017, S. 37ff.) auf aus der Flucht entstehende stressbedingte Einflussfaktoren auf das äußere Erscheinungsbild hin, die eine Inaugenscheinnahme erschweren können. So führt sie weiter aus, dass nach der Ankunft und einer Ruhephase die Geflüchteten wieder jünger wirken würden. Außerdem gibt sie zu bedenken, dass die Geflüchteten aufgrund der erheblichen Anforderungen im Kontext der Flucht im Verhalten „reifer“ agieren könnten.

²⁵ Diese Regelung wird mitunter kritisch gesehen. So kommentiert Möller (2016, S. 23f.) mit Verweis auf die §§ 60, 62 und 65 SGB I hierzu: „Das damit auf den ersten Blick gesicherte Prinzip der Freiwilligkeit löst sich umgehend auf, nimmt man in den Blick, welche denn die Folgen einer Weigerung sind“ (S. 23). Siehe dazu auch die Hinweise bei Neundorf 2018, S. 245f.

²⁶ Weitere Details zur methodischen Anlage und zum Rücklauf der Erhebung finden sich in Kapitel 4.

Praxis der Altersfeststellung

Häufigkeit der Altersfeststellungen

In der Zusatzerhebung bei Jugendämtern gaben 199 von 370 antwortenden Jugendämtern an, im Jahr 2019 Altersfeststellungen gemäß § 42f SGB VIII durchgeführt zu haben. Die 191 Jugendämter, die konkrete Zahlen nennen konnten, gaben an, insgesamt 4.820 Altersfeststellungen durchgeführt zu haben. Dabei liegt die höchste Anzahl für ein Jugendamt bei 608.

Von den übrigen Jugendämtern haben 155 Angaben dazu gemacht, warum sie im Jahr 2019 keine Altersfeststellungen durchgeführt haben. So gaben viele an, keine fachliche oder örtliche Zuständigkeit für UMA gehabt zu haben (55,8%). Ein weiterer großer Anteil von 31,8% gab als Grund an, im Rahmen des Altersfeststellungsverfahrens die Altersangabe einer anderen Behörde übernommen zu haben. Gemeint sind damit zumeist andere Jugendämter, die zuvor zuständig waren. Wenige Jugendämter lassen die Altersfeststellung von Kooperationspartnern (z.B. einem anderen Jugendamt) durchführen (3,1%), oder die Feststellung erfolgt durch eine zentrale Stelle (6,2%). Die weiteren Auswertungen beschränken sich auf die Angaben der 199 Jugendämter, die für das Jahr 2019 angaben, mindestens ein Altersfeststellungsverfahren durchgeführt zu haben.

Es ist möglich, dass mehr als ein Altersfeststellungsverfahren für einen unbegleiteten ausländischen Minderjährigen durchgeführt wird. So kann es beispielsweise vorkommen, dass nach Erstaufnahme, Erstscreening und Verteilung das danach zuständige Jugendamt erneut eine Alterseinschätzung vornimmt, weil es Zweifel an der Feststellung des Erstaufnahme-Jugendamtes hat. Entsprechende Hinweise darauf sind vereinzelt den offenen Antworten der Jugendämter in der Zusatzerhebung 2019 zu entnehmen. In der Zusatzerhebung gab ein Drittel der Jugendämter (32,5%), die 2019 eine Altersfeststellung durchgeführt haben, an, dass es mindestens einen solchen Fall gab.²⁷

Verteilung der unterschiedlichen Verfahren zur Altersfeststellung

78,1% der Jugendämter, die im Rahmen der Erhebung rückgemeldet haben, 2019 mindestens eine Altersfeststellung durchgeführt zu haben, gaben an, dabei mindestens einmal die Ausweispapiere geprüft zu haben (vgl. Tabelle 5.b.1). Die von UMA zur Feststellung der Personalien vorgelegten Papiere sind nach Angaben der Jugendämter unterschiedlich. Sie reichen von Geburtsurkunden oder Tazkiras (afghanisches Identitätsdokument) bis hin zu Schulzeugnissen, mit denen UMA versucht haben, ihr Alter plausibel darzustellen. Auch eine Reihe von anderen Quellen wird von den zuständigen Jugendämtern genutzt: 18,8% Jugendämter gaben an, mindestens einmal Informationen bei einem anderen Staat eingeholt zu haben, 49,1% holten Informationen bei der (Bundes-)Polizei oder einer anderen Behörde ein. Aus den Erläuterungen der Jugendämter geht hervor, dass darunter Einsatzberichte der Polizei sowie das Ergebnis der erkennungsdienstlichen Behandlung waren, zudem wandten sich Jugendämter an die Ausländerbehörde oder forderten eine Auskunft des Ausländerzentralregisters an. Erwartungsgemäß gaben fast alle (97,4%) Jugendämter an, 2019 mindestens eine qualifizierte Inaugenscheinnahme zur Altersfeststellung durchgeführt zu haben. Etwas weniger als die Hälfte (45,0%) hat mindestens einmal eine medizinische Altersfeststellung veranlasst. Drei Jugendämter, also 1,8% derjenigen, die Angaben zur medizinischen Altersfeststellung gemacht haben, haben die Frage nach den anderen Informationsquellen mit „Nein“ beantwortet und scheinen demnach ausschließlich medizinische Altersfeststellungen durchgeführt zu haben. Diese drei Jugendämter bearbeiteten 2019 allerdings insgesamt nur 5 Fälle.

²⁷ N = 197; Fragestellung: Gab es Fälle, in denen Sie bei der Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII ein eigenes Altersfeststellungsverfahren durchgeführt haben, weil Zweifel an dem im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme festgestellten Alter bestanden?

Tabelle 5.b.1: Verfahren für die Altersfeststellung nach § 42f SGB VIII (2019; Angaben in %)

Informationsquelle zur Altersfeststellung	N	Anteil „Ja“
Qualifizierte Inaugenscheinnahme	191	97,4
Prüfung von amtlichen Identitätsnachweisen (Reisepass etc.)	178	78,1
Einholen von Informationen bei der (Bundes-)Polizei oder einer anderen Behörde	171	49,1
Veranlassung ärztlicher Untersuchung (Medizinische Altersfeststellung)	171	45,0
Einholen von Informationen bei einem anderen Staat	165	18,8

Fragestellung in der Zusatzerhebung bei Jugendämtern 2019: Welche Verfahren haben Sie für die Altersfeststellung nach § 42f SGB VIII angewandt? (ja/nein; Mehrfachangaben möglich)

Quelle: Zusatzerhebung bei Jugendämtern zu Altersfeststellungsverfahren nach § 42f SGB VIII (2019).

Um die Häufigkeit der Anwendung der unterschiedlichen Verfahren näher bestimmen zu können, wurden die Jugendämter auch nach der Anzahl der Verfahren nach unterschiedlichen Kombinationen eingesetzter Verfahren befragt. In diese Auswertung fließen nur die Angaben von 179 Jugendämtern zu 4.369 Altersfeststellungen ein, die bei allen Teilaspekten vollständige Angaben machen konnten. Demnach war das mit Abstand am häufigsten eingesetzte Verfahren das der qualifizierten Inaugenscheinnahme, das bei 87,1% der Altersfeststellungen angewandt wurde (vgl. Tabelle 5.b.2). Bei 6,8% der Fälle erfolgte die Altersfeststellung allein durch Einsichtnahme in Ausweispapiere. Bei 5,7% der Fälle im Jahr 2019 wurde aufgrund eines Zweifelsfalls eine medizinische Altersfeststellung veranlasst.

Tabelle 5.b.2: Anzahl der Altersfeststellungen nach eingesetzten Verfahren (2019; Angaben absolut und in %)

In wie vielen Fällen...	N	Anzahl	Anteil
...erfolgte die Altersfeststellung allein durch Einsichtnahme in Ausweispapiere der ausländischen Person (Verfahren nach § 42f Abs. 1 Satz 1 Alt.1 SGB VIII)	179	298	6,8
... wurde hilfsweise eine qualifizierte Inaugenscheinnahme durchgeführt (Verfahren nach § 42f Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 SGB VIII)	179	3.806	87,1
...war wegen des Vorliegens eines Zweifelsfalls eine medizinische Altersfeststellung zu veranlassen (Verfahren nach § 42f Abs. 2 SGB VIII)?	179	247	5,7
Altersfeststellungsverfahren insgesamt	179	4.369	100

Quelle: Zusatzerhebung bei Jugendämtern zu Altersfeststellungsverfahren nach § 42f SGB VIII (2019).

Insgesamt spiegelt sich das gesetzlich vorgesehene dreistufige Vorgehen in diesen Ergebnissen so wider, dass die erste Stufe, also die Sichtung der Ausweisdokumente, nur in wenigen Fällen ausreicht. Die zweite Stufe, also die qualifizierte Inaugenscheinnahme, ist dem gegenüber die Regel. Zweifelsfälle nach der qualifizierten Inaugenscheinnahme, die zu einem vorgesehenen medizinischen Altersfeststellungsverfahren führen, kommen hingegen eher selten vor (5,7%). Nur 16 Jugendämter verzeichneten im Jahr 2019 mehr als drei solcher Fälle.

Gründe für Zweifel

Die Jugendämter wurden danach gefragt, was der (Haupt-)Auslöser dafür war, um einen Zweifelsfall anzunehmen. Insgesamt 30 Jugendämter haben hier keine Angaben gemacht, einige davon haben angegeben, keine Zweifelsfälle gehabt zu haben. Die größte Gruppe der Jugendämter (46,2%) nennt Kombinationen verschiedener Auslöser (vgl. Tabelle 5.b.3) – besonders häufig ist darunter die Kombination aus äußerem Erscheinungsbild und unstimmgigen Angaben, wie aus den Erläuterungen der Jugendämter hervorgeht. Allein das äußere Erscheinungsbild war für 30,2% der Hauptauslöser für Zweifelsfälle. Die übrigen Gründe kamen seltener vor.

Tabelle 5.b.3: (Haupt-)Auslöser, um einen Zweifelsfall anzunehmen (2019; Angaben in %)

Was war der (Haupt-)Auslöser, um einen Zweifelsfall anzunehmen?	Anteil
Dokumentenlage	4,7
Äußeres Erscheinungsbild	30,2
Unstimmige/widersprüchliche Angaben des jungen Menschen	14,2
Sonstiges	4,7
Eine Kombination	46,2

N=169.

Quelle: Zusatzerhebung bei Jugendämtern zu Altersfeststellungsverfahren nach § 42f SGB VIII (2019).

Anwendung von Handlungsempfehlungen für die qualifizierte Inaugenscheinnahme

Für die Durchführung der § 42f SGB VIII in Zweifelsfällen vorgesehenen qualifizierten Inaugenscheinnahme werden im Gesetz keine genauen Verfahrensschritte benannt. Allerdings wurden hierzu Rundschreiben, Handlungsempfehlungen u.Ä. veröffentlicht. Eine breite Verwendung findet die von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter erarbeiteten Empfehlung aus dem Jahre 2017.²⁸ Unmittelbar genutzt wird diese von 71,2% der Jugendämter (N = 198; Mehrfachnennungen), 55,6% nutzen Unterlagen, die auf dieser Empfehlung beruhen. 2% der hierzu Auskunft gebenden Jugendämter nutzen sonstige Quellen. Die von den Jugendämtern laut Befragungsergebnisse so häufig genutzte Handlungsempfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter empfiehlt bei den äußeren Merkmalen auf „Stimmlage, Haare, Stirnfalten, Halsfalten, Körperbehaarung, Bartwuchs, Gesichtszüge, Hände, Körperbau“ zu achten, in einem Gespräch, das unter Beteiligung eines Sprachmittlers geführt werden soll, sollen Anhaltspunkte über „eigene Altersangabe, Alter der Eltern/Geschwister, Daten der Beschulung, Berufstätigkeit, Fluchtwege und -zeiten, Verhalten im Gespräch“ Hinweise auf das Alter der jungen Personen geben; dabei sollen mindestens zwei erfahrene Fachkräfte mitwirken (BAGLJÄ 2017, S. 55ff.). Dass in der Regel im Verfahren der Altersfeststellung die betroffenen Personen Unterstützung durch Dolmetscher/-innen bzw. Sprach- und Kulturmittler/-innen erhalten (76,8%), und dass die Minderjährigen persönlich befragt werden (90,7%), geht aus den Ergebnissen der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2017 hervor (vgl. BT-Drs. 19/4517, S. 103).

Medizinische Untersuchungen zur Altersfeststellung

Die 63 Jugendämter, die im Jahr 2019 eine medizinische Untersuchung in mindestens einem Fall aufgrund eines Zweifelsfalls veranlasst haben, haben weitere Angaben zu diesem Verfahren gemacht, die hier näher betrachtet werden sollen. Es wurde nach den spezifischen Untersuchungsmethoden gefragt, die im Rahmen der medizinischen Altersfeststellung angewendet wurden. Dabei fließen nur die Angaben der Jugendämter ein, die zuvor angegeben hatten, in mindestens einem Fall eine medizinische Altersfeststellung veranlasst zu haben. So berichtet eine Mehrheit von 75,5% dieser Jugendämter, dass beispielsweise die Untersuchung der Zahnreife „immer“ durchgeführt wurde, 13,2% hingegen „nie“ (vgl. Tabelle 5.b.4). „Sonstige“ Verfahren, die angegeben wurden, sind beispielsweise Röntgen- oder CT-Aufnahmen, aber auch die allgemeine körperliche Untersuchung. Mehrere Jugendämter weisen in den offenen Antwortfeldern darauf hin, dass dazu zwar eine Teilentkleidung notwendig sei, aber keine Genitaluntersuchung erfolge. Die DNA-Analyse scheint nur in absoluten Einzelfällen eingesetzt zu werden.

Insgesamt ist bei diesen Angaben die oben beschriebene geringe Zahl der Fälle zu bedenken, so dass sich „immer“ und „nie“ auch auf Einzelfälle beziehen können. In Bezug auf die medizinischen Maßnahmen zeigt sich, dass im Jahr 2019 die gesamte Bandbreite der Maßnahmen und Methoden eingesetzt wurde.

²⁸ Die zum Zeitpunkt der Abfrage gültige Fassung wurde im April 2017 von der BAGLJÄ verabschiedet. Im Mai 2020 hat die BAGLJÄ die Empfehlung aktualisiert.

Tabelle 5.b.4: Häufigkeit der eingesetzten Methoden im Rahmen der medizinischen Altersfeststellung (2019; Angaben in %)

Methoden der medizinischen Untersuchung	N	Nie	In Einzelfällen	Häufig	Immer
Untersuchung der Zahnreife	53	13,2%	9,4%	1,9%	75,5%
Untersuchung der körperlichen Reife	47	34,0%	10,6%	0,0%	55,3%
Untersuchung der psycho-sozialen Reife	41	46,3%	14,6%	4,9%	34,1%
Entwicklungsstand der Hände	51	23,5%	5,9%	3,9%	66,7%
Entwicklungsstand Schlüsselbein	38	97,4%	0,0%	0,0%	2,6%
DNA-Analyse	34	44,1%	8,8%	0,0%	47,1%
Eine Kombination aus mehreren Verfahren	27	77,8%	0,0%	0,0%	22,2%
Sonstige	53	13,2%	9,4%	1,9%	75,5%

Fragestellung in der Zusatzerhebung bei Jugendämtern 2019: Welche der nachfolgenden Methoden wurden Ihres Wissens in welcher Häufigkeit (immer, häufig, in Einzelfällen, nie) für die von Ihnen veranlassten medizinischen Altersfeststellungen genutzt?

Quelle: Zusatzerhebung bei Jugendämtern zu Altersfeststellungsverfahren nach § 42f SGB VIII (2019).

Gesetzlich geregelt ist auch, dass von einer medizinischen Untersuchung z.B. durch das Fehlen der Einwilligung des jungen Menschen oder des gesetzlichen Vertreters abgesehen werden muss und die Person über die Folgen einer Weigerung aufgeklärt werden muss. Dass dies 2019 mindestens einmal vorkam, bejahten jedoch nur 4 von 197 Jugendämtern, die auf diese Frage antworteten. Auch praktische Gründe können in Einzelfällen dazu führen, dass trotz Vorliegen eines Zweifels eine medizinische Untersuchung nicht durchgeführt werden kann. So wurde von 9 Jugendämtern angegeben, dass fehlende Kooperationsmöglichkeit mit dem Gesundheitsamt bzw. fehlende Zugangsmöglichkeiten der Kommune ausschlaggebend dafür waren, dass in einzelnen Zweifelsfällen keine medizinische Altersfeststellung durchgeführt wurde. Weitere Gründe, warum in einzelnen Zweifelsfällen keine medizinische Untersuchung durchgeführt wurde, waren das zwischenzeitliche Vorliegen anderweitiger Erkenntnisse zum Alter (genannt von 6 Jugendämtern) sowie die Abgängigkeit des jungen Menschen (genannt von 5 Jugendämtern). Insgesamt gaben lediglich 18 Jugendämter an, dass es mindestens einen Zweifelsfall gegeben hat, bei dem aus einem oder mehreren der vorgenannten Gründe keine medizinische Untersuchung zur Altersfeststellung stattfand. Die 15 Jugendämter, die konkrete Fallzahlen nennen konnten, zählten 2019 insgesamt 65 dieser Fälle.

Dauer der Altersfeststellungsverfahren

Die Dauer der Verfahren zur Altersfeststellung kann nicht unabhängig von der Methode betrachtet werden. Die Einsichtnahme in Ausweispapiere kann zügiger durchgeführt werden als eine qualifizierte Inaugenscheinnahme – besonders aufwendig ist eine medizinische Altersfeststellung. Seit dem Erhebungsjahr 2018 kann man der Kinder- und Jugendhilfestatistik entnehmen, wie lange es dauert, bis im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme durch ein Altersfeststellungsverfahren eine Volljährigkeit ermittelt wird, und somit entsprechend die vorläufige Inobhutnahme endet. In 71% der Fälle lag dieser Zeitraum im Jahr 2018 bei bis zu einer Woche, bei insgesamt 13% bei 15 Tagen oder mehr (vgl. Mühlmann 2019, S. 15). Im Jahr 2019 ist der Anteil der Fälle mit einer Dauer unter einer Woche auf 61% gesunken, dafür ist der Anteil der Fälle, die mindestens 15 Tage dauerten, auf 22% gestiegen.²⁹

Die Länder berichten von Verzögerungen durch die medizinische Untersuchung von bis zu einem Monat (SH, HB). Die Aussagen einiger Jugendämter in der Zusatzerhebung bestätigen die Erfahrungen der Länder, dass gerade durch die medizinische Untersuchung das Verfahren der vorläufigen Inobhutnahme verlängert werde. Daher plädieren sowohl einige Länder als auch manche Jugendämter für einheitliche und zentrale Verfahrensweisen, um die Dauer der Altersfeststellung zu reduzieren.³⁰ In der

²⁹ Statistisches Bundesamt – Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Vorläufige Schutzmaßnahmen 2019; eigene Berechnungen.

³⁰ Vgl. Länderabfrage 2019

Zusatzerhebung weisen einzelne Jugendämter außerdem darauf hin, dass die Wartezeit auf eine Entscheidung durch das Gutachten verunsichernd auf die betroffenen Personen wirkt.³¹

Wird eine Person als volljährig eingeschätzt und geht rechtlich gegen diese Einschätzung vor (§ 42f Abs. 3 SGB VIII), kritisiert ein Fachverband die zu lange Verfahrensdauer. Dies wiegt umso schwerer, da damit für die jungen Menschen Perspektivklarheit einhergeht sowie eine Einschränkung von Teilhabemöglichkeiten.

Feststellung der Volljährigkeit

Für 2018 liegen zu dieser Frage Ergebnisse der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik vor. Demnach wurden 2.126 von 8.520 vorläufigen Inobhutnahmen beendet, da die betroffene Person als volljährig bestimmt wurde, also etwa ein Viertel (vgl. Mühlmann 2019, S. 15). Im Jahr 2019 waren es 1.378 von insgesamt 6.264, also 22%.³²

Im Rahmen der Zusatzerhebung 2019 nannten die 177 Jugendämter, die hierbei vollständige Angaben machen konnten, zusammen 1.366 Fälle, in denen abweichend von der Selbstauskunft der ausländischen Person die Volljährigkeit festgestellt wurde. Das entspricht einem Anteil von 31,3% an den 4.364 Verfahren, die diese Jugendämter durchführten (N = 177).

Diese Fälle wiederum können dahingehend betrachtet werden, welches Verfahren angewendet wurde, um die Volljährigkeit festzustellen.³³ So führte bei diesen vor allen Dingen die qualifizierte Inaugenscheinnahme mit 92,5% aller Fälle zu der Feststellung einer Volljährigkeit. Bei 7,6% der Verfahren war es die ärztliche Untersuchung, bei der die Volljährigkeit festgestellt wurde. Die Prüfung von amtlichen Identitätsnachweisen (1,2%), Einholen von Informationen von einem anderen Staat (0,8%) und das Einholen von Informationen bei der (Bundes-)Polizei oder einer anderen Behörde (2,4%) führten nur zu einem sehr geringen Anteil zu der Feststellung der Volljährigkeit. Bei den vorgenannten Angaben waren Mehrfachnennungen möglich.

Rechtssicherheit der behördlichen Verfahren zur Altersfeststellung

Die Regelung des § 42f SGB VIII normiert für die Jugendämter die Zuständigkeit und Verpflichtung zur Durchführung eines behördlichen Verfahrens zur Altersfeststellung während der vorläufigen Inobhutnahme. Der Gesetzgeber sieht hierfür – wie einleitend erläutert und empirisch bereits betrachtet – ein mehrstufiges Verfahren vor. Eine solche Regelung zur Altersfeststellung zielt auch darauf ab, Auseinandersetzungen über Altersfragen möglichst weitgehend zu vermeiden (BT-Drs. 18/6392, S. 20). Rechtlich ist eine Altersfeststellung eines Jugendamtes für andere Behörden aber nicht bindend (vgl. Öndül 2017, S. 11). Im Folgenden werden empirische Befunde zur Rechtssicherheit und eine damit verbundene Handlungssicherheit insbesondere aus Sicht der Jugendämter als zuständige Behörden dargestellt.

Die bisherige Berichterstattung zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zeigt, dass die Primärzuständigkeit der Jugendämter für die vorläufigen Inobhutnahmen und eine damit einhergehende Altersfeststellung akzeptiert wird. So informieren die Bundespolizei sowie die mit der grenzpolizeilichen Kontrolle beauftragten Behörden bei der Feststellung von (mutmaßlich) unbegleiteten Minderjährigen unverzüglich das zuständige Jugendamt, damit dieses seiner Verpflichtung zur (vorläufigen) Inobhutnahme nachkommen kann (§ 42 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 42a Abs. 1 SGB VIII) (vgl.

³¹ Diese Einschätzung findet sich auch in Beiträgen der Fachliteratur. So können z.B. laut Neuendorf (2017, S. 81) Zweifel an der Minderjährigkeit des unbegleiteten jungen Menschen zu Verzögerungen anderer Verfahren im Rahmen der Zuständigkeit der Jugendhilfe führen, wie beispielsweise die Bestellung eines Vormunds durch das Familiengericht.

³² Quelle: Statistisches Bundesamt – Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Vorläufige Schutzmaßnahmen 2019; eigene Berechnungen.

³³ Dabei fließen Angaben von 81 Jugendämtern ein, die insgesamt 1.043 Fälle angaben, die mit der Feststellung der Volljährigkeit beendet wurden. Für die übrigen Fälle liegen keine ausreichenden Informationen über die zugrundeliegenden Verfahren vor.

BT-Drs. 19/17810, S. 69f.). Allein hieraus ergibt sich für die Durchführung der Altersfeststellungsverfahren eine hohe Relevanz.³⁴ Das betonen auch bei den Jugendämtern verwendete Handlungsempfehlungen zur Durchführung von Altersfeststellungen. Die behördlichen Verfahren sollten sich – so heißt es beispielsweise in einer Handlungsempfehlung für die Jugendämter des Landes Brandenburg – durch Sorgfalt und Transparenz auszeichnen, aber auch durch die Berücksichtigung der Interessen der jungen Ausländerinnen und Ausländer (vgl. z.B. MBS 2020, S. 18). Folgt man den Ergebnissen der bisherigen Berichterstattung über die Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen, werden die Ergebnisse der Altersfeststellungen der Jugendämter von anderen Behörden und Gerichten oftmals übernommen (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 69).

Bei der Befragung von Jugendämtern im Jahre 2019 wurden diese danach gefragt, inwiefern die bestehenden Regelungen Rechtssicherheit bezüglich der Altersfeststellung bieten. Rund 70%, also mehr als zwei Drittel der Jugendämter, die diese Frage beantwortet haben, gaben an, dass dies „immer“ oder „oft“ für sie der Fall ist (vgl. Tabelle 5.b.5). Knapp 22% machten aber auch die Angabe, dass nur „in Einzelfällen“ Rechtssicherheit bei der Umsetzung der Regelungen zum behördlichen Verfahren der Altersfeststellung besteht. Immerhin nicht ganz 8% wählten bei der Befragung die Antwort aus, dass „nie“ ausreichend Rechtssicherheit gegeben sei.

Tabelle 5.b.5: Einschätzungen der Jugendämter zur Rechtssicherheit der Regelungen (2019; Anteile in %)

Inwiefern geben die bestehenden Regelungen des SGB VIII Ihrem Jugendamt ausreichend Rechtssicherheit bezüglich ...	N	Gültige N (ohne keine Angabe/nicht ermittelbar)	Nie	In Einzelfällen	Oft	Immer
... der Altersfeststellung (§ 42f SGB VIII)	148	128	7,8	21,9	41,4	28,9

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019: Inwiefern geben die bestehenden Regelungen des SGB VIII Ihrem Jugendamt ausreichend Rechtssicherheit bezüglich ...?

Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

In der Online-Erhebung 2019 wurden die Jugendämter nicht explizit zur Konkretisierung bestehender Rechtsunsicherheiten im Rahmen der Erhebung anhand von Einzelfalldarstellungen aufgefordert. Auch wurde nicht erhoben, welche Umstände für Rechts- und damit einhergehend behördliche Handlungsunsicherheiten verantwortlich sein könnten. Aus den weiteren vorliegenden empirischen Ergebnissen wird allerdings deutlich, dass solche Unsicherheiten aus einer fehlenden Akzeptanz von Ergebnissen bereits durchgeführter Altersfeststellungen resultieren können.

So macht die Berichterstattung zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen deutlich, dass die unterschiedliche Praxis bei den Altersfeststellungen in den Jugendämtern und den Ländern die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten erschwert. Dies beginnt bereits bei einer fehlenden einheitlichen Dokumentation der Ergebnisse der Altersfeststellungen, setzt sich aber für die angewandten Verfahren sowie die Auslegung des gesetzlichen Rahmens weiter fort (vgl. BT-Drs. 19/4517, S. 64; BT-Drs. 19/17810, S. 69). Diese unterschiedliche Praxis führt dazu, dass Ergebnisse von Altersfeststellungen im Rahmen einer vorläufigen Inobhutnahme bei einer eventuellen Verteilung der jugendhilferechtlichen Zuständigkeit auf ein anderes Jugendamt teilweise noch einmal überprüft und zum Teil auch revidiert werden. Bereits im Abschnitt zur Häufigkeit der Altersfeststellungen wurde beschrieben, dass bei der Zusatzerhebung von Jugendämtern 2019 32,5% der antwortenden Jugendämter (N = 197) angegeben haben, dass in mindestens einem Fall Zweifel an dem Clearingergebnis der vorläufigen Inobhutnahme im Hinblick auf das festgestellte Alter bestanden. In offenen Antwortfeldern im Rahmen der Zusatzerhebung äußerten manche Jugendämter

³⁴ Dies zeigen auch Einschätzungen aus der Fachliteratur (vgl. z.B. Neundorf 2018, S. 240f.; Vogel 2017, S. 29).

den Wunsch nach einer stärkeren Vereinheitlichung des Vorgehens. Dabei wurde vereinzelt auch die Ansicht geäußert, dass Altersfeststellungen immer von einer zentralen Stelle durchgeführt werden sollten. Vor diesem Hintergrund ist auch darauf hinzuweisen, dass in der Befragung der Länder und Fachverbände 2019 die Uneinheitlichkeit zwischen den Jugendämtern nicht mehr besonders hervorgehoben wird, auch wenn zwei Länder (HB, NW) die Vereinheitlichung der Verfahren weiterhin als große Herausforderung bezeichnen. Ein Land (TH) bezeichnet die entsprechenden Verfahren allerdings im Gegenteil als „gut eingespielt“. Rheinland-Pfalz hebt hervor, dass durch die Einführung von „Schwerpunktjugendämtern“ spezifische Kompetenzen für die Altersfeststellung gebündelt würden.³⁵

Ein anderer Aspekt, der teilweise zu Rechtsunsicherheit führt, sind nach Aussagen einiger Länder und Fachverbände in der Abfrage 2019 unterschiedliche Einschätzungen zwischen verschiedenen Behörden, beispielsweise zwischen Familiengerichten und Jugendamt (DIJuF)³⁶ oder zwischen Jugend- und Ausländerbehörden (ST, SN).³⁷ Auch einige Jugendämter fordern im Rahmen offener Antworten der Zusatzerhebung 2019, dass die Altersfeststellungen der Jugendämter im Rahmen des Erstscreenings für andere Behörden verbindlich sein sollten.

Die Zusammenschau dieser Erkenntnisse lässt sich so interpretieren, dass es einerseits mit Blick auf die Rechtssicherheit des Verfahrens wünschenswert erscheint, wenn die Altersfeststellung nur einmalig und verbindlich durch ein Jugendamt erfolgt, dass dies aber nur dann flächendeckend auf Akzeptanz stoßen dürfte, wenn dabei strukturell einheitliche Verfahren zum Einsatz kommen. Dies ist vor allem deshalb bedeutend, weil das Ergebnis des Altersfeststellungsverfahrens des erstaufnehmenden Jugendamts direkt Folgen – auch finanzielle – für andere Jugendämter und sonstige Behörden haben kann.

Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zu Altersfeststellungsverfahren

Neben den oben bereits geschilderten Vorschriften, die besagen, dass die betroffene Person umfassend über die Altersfeststellung und insbesondere medizinische Untersuchungsmethoden und mögliche Folgen aufzuklären ist, enthält § 42f SGB VIII weitere Bezüge mit Blick auf eine ausreichende Beteiligung der jungen Menschen an dem Verfahren. So wird § 8 Abs. 1 SGB VIII genannt, welcher festsetzt, dass die Jugendlichen „entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen“ sind. Ebenfalls wird verwiesen auf § 42 Abs. 2 S. 2 SGB VIII, nach dem einem Kind oder Jugendlichen nach erfolgter Inobhutnahme die Möglichkeit gegeben werden muss, eine Vertrauensperson zu benachrichtigen, um das Kindeswohl zu gewährleisten und zu schützen.

Vor allem mit Blick auf die Beteiligung an den Verfahren, aber auch hinsichtlich des Erlebens der Altersfeststellung insgesamt kann die der DeZIM-Studie zur Perspektive der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen einen Einblick verschaffen (vgl. Scholaske/Kronenbitter 2021).³⁸ Dabei zeigen sich zusammenfassend folgende Befunde:

- In der quantitativen Erhebung nannten „[d]iejenigen, die sich an ein Altersfeststellungsverfahren erinnern konnten, (...) am häufigsten detaillierte Befragungen sowie die Sichtung von Dokumenten, mit etwas Abstand gefolgt von medizinischen Untersuchungen“ (S. 47). Viele der Befragten gaben an, dass keine Altersprüfung stattgefunden habe.

³⁵ Vgl. Länderabfrage 2019

³⁶ Vgl. Verbändeabfrage 2019

³⁷ Vgl. Länderabfrage 2019

³⁸ Die Seitenzahlen in der folgenden Aufzählung beziehen sich auf die DeZIM-Studie in der Fassung vom 8.6.2020. Die Verweise werden nach Vorliegen der endgültigen Fassung des DeZIM noch redaktionell überarbeitet.

- Im Rahmen der Leitfadeninterviews wurde deutlich, dass einige Jugendliche die medizinische Altersfeststellung nicht von den Maßnahmen der medizinischen Grundversorgung unterscheiden konnten. „Manche Erzählungen ließen darauf schließen, dass medizinische Altersfeststellungsverfahren und allgemeine ärztliche Untersuchungen, wie etwa jene, die während der vorläufigen Inobhutnahme stattfindet (vgl. § 42a Absatz 2 Satz 4 SGB VIII), nicht auseinandergehalten werden konnten. So antworteten die Teilnehmer*innen auf die Frage, wie und wo genau ihr Alter festgestellt worden sei, eher unspezifisch von medizinischen Untersuchungen und teils mehrfachen Terminen“ (S. 49).
- Teilweise wurden die ausländischen Minderjährigen nach ihrer Wahrnehmung nicht ausreichend über die verschiedenen Verfahren und Abläufe aufgeklärt. In der quantitativen Erhebung gaben 10 Personen an, über die Untersuchung nicht detailliert aufgeklärt worden zu sein, 5 bejahten dies, 4 konnten dazu keine Angaben machen (vgl. S. 48). Da die quantitative Erhebung nicht repräsentativ ist, lässt sich dieses Verhältnis nicht absolut interpretieren, aber es verdeutlicht, dass zumindest unter den Befragten eine detaillierte Aufklärung nicht selbstverständlich war. Auch Aussagen der Leitfadeninterviews nehmen darauf Bezug, wie beispielsweise „Ich hatte Angst. Ich habe gar nicht gemerkt, was die mit mir machen. Ich wusste gar nichts.“ (PAK001_m_2019, S. 49). Ein anderer Teilnehmer berichtete, dass ihm nicht transparent gemacht worden sei, wozu die Behandlungsschritte im Einzelnen durchgeführt wurden: „Die haben uns zum Arzt mitgenommen. [...] Also ich kann mich nicht gut daran erinnern, was die gemacht haben, irgendwie kam raus, dass wir so alt sind. Die haben, keine Ahnung, die haben meine Knochen gecheckt, also draufgeklopft mit einem Hammer, Gummihammer.“ (AFG015_m_2015, S. 49).
- „Die medizinische Altersfeststellung wurde vor allem von denjenigen als (eher) unangemessen beurteilt, die angaben, nicht darüber aufgeklärt worden zu sein.“ (S. 49). Als unangemessen empfundene Praktiken wurde unter anderem das Ausziehen der Kleidung vor Ärzt(inn)en beschrieben, aber auch die Erfahrung, dass ihren Angaben zum Alter kein Vertrauen entgegengebracht wurde (vgl. S. 49).
- Teilweise gingen die Zweifel am Alter nach den Berichten der ausländischen Minderjährigen auch vom Vormund aus (vgl. S. 53).
- Ein Teilnehmer berichtete, dass bereits mehrere Verfahren zur Altersfeststellung mit widersprüchlichen Ergebnissen durchgeführt wurden und er deshalb seit einem Jahr auf eine endgültige Entscheidung warte. In dieser Zeit könne er nicht zur Schule gehen (vgl. S. 50).

Auch wenn diese Ergebnisse nicht auf einer repräsentativen Studie beruhen und somit nicht quantifiziert werden können, wie häufig die genannten Missstände insbesondere im Bereich fehlende Information, Aufklärung und Beteiligung auftreten, deuten diese doch darauf hin, dass es zumindest einzelne Fälle gibt, in denen aus Sicht der sich dort äußernden jungen Menschen einerseits bestehende gesetzliche Normierungen wie beispielsweise die erforderliche Einwilligung des jungen Menschen und seines Vertreters bzw. seiner Vertreterin (§ 42f Abs. 2 SGB VIII) nicht oder zumindest nicht im Sinne des Gesetzgebers angewendet wurden. Die einzelnen Erfahrungsberichte weisen damit Anknüpfungspunkte zu den zuvor beschriebenen Ergebnissen der Erhebungen bei Jugendämtern, Ländern und Fachverbänden auf. Dies gilt auch für die Beobachtung, dass die Durchführung von mehreren Altersfeststellungen pro Einzelfall sowohl im Rahmen der Institutionenbefragungen als auch bei der Befragung der jungen Menschen kritisch gesehen werden.

5.b.b Durchführung des Verteilverfahrens und Häufigkeit der Verteilungsausschlüsse

Um eine bedarfsgerechte Versorgung nach der vorläufigen Inobhutnahme zu gewährleisten, muss das Erstaufnahme-Jugendamt zusammen mit dem unbegleiteten Minderjährigen einige Einschätzungen vornehmen. Es ist gemäß § 42a Abs. 2 SGB VIII zu prüfen,

- ob das Wohl des Kindes oder des Jugendlichen durch die Durchführung des Verteilverfahrens gefährdet würde,
- ob sich eine mit dem Kind oder dem Jugendlichen verwandte Person im Inland oder im Ausland aufhält,
- ob das Wohl des Kindes oder des Jugendlichen eine gemeinsame Inobhutnahme mit Geschwistern oder anderen unbegleiteten ausländischen Kindern oder Jugendlichen erfordert, und
- ob der Gesundheitszustand des Kindes oder des Jugendlichen die Durchführung des Verteilverfahrens innerhalb von 14 Werktagen nach Beginn der vorläufigen Inobhutnahme ausschließt.

Auf der Grundlage des Ergebnisses dieser Einschätzung entscheidet das Jugendamt dann über die Anmeldung des Kindes oder des Jugendlichen zur Verteilung oder den Ausschluss von der Verteilung (§ 42b Abs. 4 SGB VIII). Außer aus den vorgenannten Gründen ist eine Verteilung auch dann ausgeschlossen, wenn die vorläufige Inobhutnahme länger als einen Monat andauert.

Im Folgenden wird zunächst betrachtet, wie häufig Jugendämter das Verteilverfahren angewendet haben, wie häufig Verteilungsausschlüsse festgestellt wurden und welche Gründe dafür ausschlaggebend waren. In diesem Zusammenhang wird auch näher auf unbegleitete Minderjährige, die abgängig sind bzw. sich den Jugendhilfeverfahren entziehen, und ihre Gründe dafür eingegangen. Anschließend werden einige Ergebnisse speziell zu den Themen der Familienzusammenführung im Kontext des Verteilverfahrens sowie der gemeinsamen Unterbringung mit Geschwistern und Fluchtgemeinschaften vertiefend betrachtet.

Häufigkeit von Verteilverfahren und Verteilungsausschlüssen

In den Online-Erhebungen wurden die Jugendämter danach befragt, ob sie im Berichtszeitraum mindestens einen unbegleiteten ausländischen Minderjährigen in die Zuständigkeit eines anderen Jugendamts abgegeben haben und ob der Ausschluss von dem Verteilverfahren mindestens einmal vorgekommen ist. In allen Erhebungszeiträumen verzeichnete jeweils eine relevante Zahl der teilnehmenden Jugendämter weder den einen noch den anderen Fall – 2019 fielen immerhin 36 (31,0%) der insgesamt 116 Jugendämter, die dazu Angaben machen konnten, in diese Kategorie (vgl. Tabelle 5.b.6). Auch kommt es häufig vor, dass zu einer der beiden Fragen keine Angaben gemacht werden konnten. Berücksichtigt man nur die Jugendämter, in denen entsprechende Fälle überhaupt vorkamen und die dazu Angaben machen können, wird sichtbar, dass am seltensten die Konstellation vorkommt, dass alle UMA in die Zuständigkeit eines anderen Jugendamts übergeben wurden und kein Verteilungsausschluss vorkam. Im Jahr 2019 gaben dies 16,3% dieser Jugendämter an. Jeweils ungefähr gleich häufig – aber mit Schwankungen zwischen den Erhebungsjahren – kommt es vor, dass entweder alle UMA von der Verteilung ausgeschlossen wurden (2019: 45,0% der Jugendämter) oder dass sowohl Verteilungsausschlüsse als auch Verteilungen angewendet wurden (2019: 38,8%).

Tabelle 5.b.6: Vorkommen von Verteilverfahren und Verteilungsausschlüssen (2017, 2018, 2019; Angaben in % und absolut)

		2017		2018		2019	
		Vorkommen von Verteilungsausschlüssen					
		Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Übergabe von UMA in die Zuständigkeit eines anderen Jugendamts	Ja	43,5	17,4	41,1	11,0	38,8	16,3
	Nein	39,1	-	47,9	-	45,0	-
Gültige N (Ohne Nein/Nein; ohne Keine Angabe/nicht ermittelbar)		184		146		80	
Nein/Nein (weder Verteilung noch Verteilungsausschluss)		82		134		36	
Keine Angabe/nicht ermittelbar		86		58		35	
N gesamt		352		338		151	

Lesebeispiel: Im Jahr 2019 haben 38,8% der 80 Jugendämter, bei denen entweder Verteilverfahren oder Verteilungsausschlüsse vorkamen, angegeben, dass sowohl Verteilungsausschlüsse vorkamen als auch UMA in die Zuständigkeit eines anderen Jugendamtes im Rahmen des Verteilverfahrens übergeben wurden. Bei 16,3% der Jugendämter wurden alle UMA in die Zuständigkeit anderer Jugendämter übergeben. Bei 45,0% wurden 2019 alle UMA von der Verteilung ausgeschlossen.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017, 2018, 2019: Hat Ihr Jugendamt in den letzten 12 Monaten im Rahmen der bundesweiten Aufnahmepflicht UMA (ohne junge Volljährige) in die Zuständigkeit eines anderen Jugendamts übergeben?

Wurde innerhalb der letzten 12 Monate bei UMA (ohne junge Volljährige) aufgrund der in § 42b SGB VIII aufgelisteten Verteilungsausschlüsse von der Durchführung des Verteilverfahrens abgesehen?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Eine weitere Möglichkeit der Beendigung einer vorläufigen Inobhutnahme besteht darin, dass Minderjährige zwar für das Verteilverfahren vorgesehen sind, sich aber einer Verteilung entziehen. Etwas mehr als ein Viertel der teilnehmenden Jugendämter gab in den Online-Erhebungen an, dass solche Fälle mindestens ein Mal in 12 Monaten vorkamen (vgl. Tabelle 5.b.7).

Tabelle 5.b.7: UMA, die sich einer Verteilung entzogen haben (2017, 2018, 2019; Angaben in %)

	2017	2018	2019
Innerhalb der letzten 12 Monate haben sich UMA der Verteilung entzogen.	26,4	25,1	27,2
Innerhalb der letzten 12 Monate haben sich keine UMA der Verteilung entzogen.	47,7	58,3	55,0
Nicht ermittelbar/keine Angabe.	25,9	16,6	17,9

N = 2017: 352, 2018: 338, 2019: 151.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017, 2018, 2019: Haben sich in den letzten 12 Monaten UMA (ohne junge Volljährige) einer Verteilung entzogen?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Die Anzahl der jeweils von den drei geschilderten Möglichkeiten betroffenen ausländischen Minderjährigen wurde nur in den Erhebungen 2017 und 2018 vollständig erfasst.³⁹ Auch wenn die Gesamtsummen nur für die teilnehmenden Jugendämter gelten und sie aufgrund der nicht konstanten Teilnahmen nicht direkt zwischen den Jahren vergleichbar sind, deuten sie darauf hin, dass zum einen die Zahl der UMA, die in die Zuständigkeit eines anderen Jugendamtes übergeben wurde, gesunken sein dürfte, und dass zum anderen deutlich mehr unbegleitete Minderjährige im Verteilverfahren berücksichtigt als ausgeschlossen werden. So standen im Jahr 2018 insgesamt 1.807 Verteilungen 945 Verteilungsausschlüssen gegenüber, was einem Verhältnis von 1,9 : 1 entspricht (vgl. Tabelle 5.b.8). Im Jahr 2017 war das Verhältnis mit 4.023 zu 1.522 2,6 : 1, es wurden also anteilig mehr ausländische Minderjährige verteilt. Auf Ebene der einzelnen Jugendämter unterscheidet sich dieses Verhältnis allerdings erheblich. Wie oben bereits beschrieben kamen sowohl Jugendämter vor, die keine Verteilungsausschlüsse vornahmen als auch solche, die alle UMA von der Verteilung ausschlossen. Unter den Jugendämtern, die in beiden Kategorien mindestens einen Fall angaben, betrug das Verhältnis im Jahr 2018 zwischen 0,03 : 1 und 20 : 1.

³⁹ 2019 wurden die Übergaben im Kontext des Verteilverfahrens nicht gezählt.

Blickt man auf die Minderjährigen, die sich dem Verteilverfahren entzogen haben, waren dies 2017 bei den oben genannten Jugendämtern 842 und im Jahr 2018 noch 416. Dies entspricht einem Anteil von rund 13% an der Summe der Fälle der hier verglichenen drei Fallkonstellationen.

Tabelle 5.b.8: Anzahl der UMA nach Anwendung des Verteilverfahrens (2017, 2018; Angaben absolut und in %)

	2017		2018	
	absolut	in %	absolut	in %
Übergaben an andere Jugendämter im Rahmen der bundesweiten Aufnahmepflicht	4.023	63,0	1.807	57,0
Verteilungsausschlüsse	1.522	23,8	945	29,8
Entzüge	842	13,2	416	13,1
Summe der Fälle	6.387	100,0	3.168	100,0
Gültige N (Jugendämter, die Angaben zu Verteilungen, Verteilungsausschlüssen und Entzügen machten)		219		254

Fragestellungen in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017, 2018:

- Wie viele UMA (ohne junge Volljährige) hat Ihr Jugendamt in den letzten 12 Monaten im Rahmen der bundesweiten Aufnahmepflicht in die Zuständigkeit eines anderen Jugendamts übergeben?
- In wie vielen Fällen wurde innerhalb der letzten 12 Monate bei UMA (ohne junge Volljährige) aufgrund der in §42b SGB VIII aufgelisteten Verteilungsausschlüsse von der Durchführung eines Verteilverfahrens abgesehen?
- Wie viele UMA (ohne junge Volljährige) haben sich in den letzten 12 Monaten einer Verteilung entzogen?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Gründe für Verteilungsausschlüsse

In den Online-Erhebungen gaben die Jugendämter auch Auskunft über die Gründe, die ausschlaggebend für Verteilungsausschlüsse waren. So geben seit 2017 durchweg mehr als drei Viertel der Jugendämter an, dass eine Verteilung/Weiterleitung der UMA in mindestens einem Fall nicht stattgefunden hat, weil sich Verwandte oder Familienangehörige gefunden haben. Der Gesundheitszustand der UMA war im Laufe der Jahre bei immer weniger Jugendämtern Grund für mindestens einen Verteilungsausschluss. Auch weitere Gründe, wie die Gefährdung des Kindeswohls, das Verstreichen der Fristen oder andere Gründe kamen mit der Zeit in immer weniger Jugendämtern mindestens einmal vor (vgl. Tabelle 5.b.9).

Tabelle 5.b.9: Einschätzungen zu den Gründen für einen Verteilungsausschluss (2017, 2018, 2019; Angaben in Zeilen-%)

Eine Verteilung/Weiterleitung hat nicht stattgefunden, weil ...	Trifft zu			Trifft nicht zu			Nicht ermittelbar/keine Angabe		
	2017 ¹	2018	2019	2017 ¹	2018	2019	2017 ¹	2018	2019
...es das Wohl des jungen Menschen gefährdet hätte.	67,4	48,5	46,4	24,5	44,6	41,1	8,1	6,9	12,5
...sich Verwandte oder Familienangehörige gefunden haben.	84,9	78,5	80,4	11,9	16,2	12,5	3,1	5,4	7,2
...der Gesundheitszustand des jungen Menschen eine Verteilung ausgeschlossen hat.	44,7	37,7	33,9	45,9	53,8	57,1	9,4	8,5	9,0
...die Frist zur Verteilung verstrichen war.	17,0	12,3	10,7	74,2	79,2	78,6	8,8	8,5	10,7
...noch andere Gründe maßgeblich waren.	28,9	12,3	10,7	47,8	70,8	60,7	23,3	16,9	28,5

2017: N=159, 2018: N=130, 2019: N=56.

1: Im Rahmen der Online-Erhebung im Jahr 2017 wurden die Ausprägungen „Nie“, „in Einzelfällen“, „Oft“ und „Immer“ abgefragt. In den Jahren 2018 und 2019 erfolgte die Antwort als Auswahl zwischen „Trifft zu“ und „Trifft nicht zu“. Für die Zeitreihendarstellung wurden die Ergebnisse der Ausprägung „Nie“ unter „Trifft nicht zu“ gezählt und die restlichen Ausprägungen der Angabe „Trifft zu“ zugeordnet. Fragestellungen in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017: Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen zu den so genannten „Verteilungsausschlüssen“ bei UMA (ohne junge Volljährige) innerhalb des Zuständigkeitsbereichs Ihres Jugendamts. 2018, 2019: Inwieweit treffen die folgenden Aussagen zu den so genannten „Verteilungsausschlüssen“ bei UMA (ohne junge Volljährige) innerhalb des Zuständigkeitsbereichs Ihres Jugendamts zu?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

In den Online-Erhebungen 2018 und 2019 wurde auch nach der Anzahl der Fälle nach dem jeweiligen Grund für den Verteilungsausschluss gefragt. Auch wenn dies nicht alle Jugendämter vollständig beantworten konnten, ergibt sich daraus ein Bild, wie häufig bestimmte Gründe ausschlaggebend waren. Zur Berechnung der Anteile werden dabei hier nur die Jugendämter berücksichtigt, die zu allen Aspekten Angaben machen konnten.

Demnach war in beiden Erhebungsjahren der mit Abstand häufigste Grund für einen Verteilungsausschluss, dass Verwandte des unbegleiteten Minderjährigen gefunden wurden. In beiden Jahren war dieser Grund in etwa der Hälfte der Fälle ausschlaggebend (vgl. Tabelle 5.b.10). An zweiter Stelle wird die Gefährdung des Kindeswohls genannt – jeweils ungefähr für ein Drittel der Fälle. Andere Gründe, wie der Gesundheitszustand, das Verstreichen der Frist oder sonstige Gründe (genannt wurde hier beispielsweise mehrfach, dass die Aufnahmequote des erstaufnehmenden Jugendamts noch nicht erfüllt war, aber auch vereinzelt Präferenzen der jungen Menschen) kamen jeweils deutlich seltener zum Tragen. Die Veränderung der prozentualen Angaben hinsichtlich des Verstreichens der Frist kann hier nicht inhaltlich interpretiert werden, da der Berechnung im Jahr 2019 so wenige Fälle zugrunde liegen, dass wenige Einzelfälle sich hier stark auf die Prozentangaben auswirken.

Tabelle 5.b.10: Anteil der Verteilungsausschlüsse nach Grund (2018, 2019; Angaben absolut; Anteil in %)

Eine Verteilung/ Weiterleitung hat nicht stattgefunden, weil...	Anteil in % an allen Verfahren mit Verteilungsausschluss	
	2018	2019
...es das Wohl des jungen Menschen gefährdet hätte.	33,3	27,4
...sich Verwandte oder Familienangehörige gefunden haben.	47,7	49,8
...der Gesundheitszustand des jungen Menschen eine Verteilung ausgeschlossen hat.	11,9	7,8
...die Frist zur Verteilung verstrichen war.	1,8	9,6
...noch andere Gründe maßgeblich waren.	5,3	5,5
N (Summe der Fälle)	882	219
Anzahl der Jugendämter	130	61

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2018, 2019: Wie oft hat eine Verteilung/Weiterleitung nicht stattgefunden, weil ...?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2018, 2019).

Gründe für Abgängigkeit

Sowohl Länder als auch Fachverbände nennen die Zuweisungsentscheidung als Hauptgrund dafür, dass sich UMA der Inobhutnahme entziehen. Entscheidend trägt die Lage des Unterbringungsortes bei, da viele UMA urbane Regionen, vornehmlich aufgrund der Infrastruktur, ländlichen vorziehen. Weiterhin reisen viele UMA weiter in andere europäische Länder oder zu Verwandten (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 60; BT-Drs. 19/4517, S. 33). Das bestätigen die Länder (BW, BB, HH, MV, RP, SL, SN, TH) auch für 2019, einige weisen darauf hin, dass Deutschland teilweise nur als Zwischenstation wahrgenommen wird (BE, HH, RP, SN)⁴⁰. In Bezug auf das bundesweite Verteilverfahren der UMA wird in der Länderabfrage 2019 von Baden-Württemberg außerdem benannt, dass die Jugendlichen die Erwartung haben, an ihrem Ankunftsort verbleiben zu können, und es ihnen deshalb schwerer falle, einen weiteren Transfer zu akzeptieren⁴¹. Die Erkenntnisse decken sich mit denen der Fachverbände, es werden außerdem von

⁴⁰ Vgl. Länderabfrage 2019

⁴¹ Vgl. Länderabfrage 2019

den Fachverbänden abgelehnte Asylbescheide oder Schwierigkeiten mit Betreuern der Einrichtungen und deren Regeln als mögliche Gründe genannt (AWO, Diakonie Bayern, Paritätischer)⁴².

Die Einrichtungen nannten für das Jahr 2019 als häufigsten Grund für die Abgängigkeit der UMA, dass Angehörige oder Freunde an einem anderen Ort leben (sehr oft: 15,5%, oft: 32,4%; vgl. Tabelle 5.b.11). Auch eine fehlende Bleibeperspektive kann nach Einschätzung der Einrichtungen dazu führen, dass UMA die Einrichtung verlassen (sehr oft: 14,9%, oft: 28,4%). Die Diskrepanz zwischen Aufenthaltsort nach der Verteilung im Rahmen des Jugendhilfverfahren und den Wünschen der UMA (sehr oft: 15,5%, oft: 23,9%) kann dazu führen, dass die jungen Menschen einen anderen als ihren im Rahmen der bundesweiten Aufnahmeverpflichtung von Jugendämtern vorgesehenen Aufenthaltsort aufsuchen.

Tabelle 5.b.11: Bekannte oder vermutete Gründe für Abgängigkeiten von UMA aus der Jugendhilfeeinrichtung (2019; Angaben absolut; Anteile in %)

	N	Sehr selten	selten	manchmal	oft	Sehr oft	Keine Angabe
Angehörige oder Freunde leben an einem anderen Ort	71	8,5	7,0	18,3	32,4	15,5	18,3
Nicht gewünschter Ort der Verteilung im Rahmen des Jugendhilfverfahrens	71	16,9	8,5	14,1	23,9	15,5	21,1
Fehlende Bleibeperspektive	74	12,2	9,5	20,3	28,4	14,9	14,9
Dauer des asyl-/aufenthaltsrechtlichen Verfahrens	71	29,6	9,9	11,3	12,7	12,7	23,9
Dauer des jugendhilferechtlichen Verfahrens, Anpassungsprobleme zum Jugendhilfesystem	70	21,4	15,7	17,1	10,0	11,4	24,3
Fehlende Beteiligung des UMA seitens der Jugendhilfe	71	32,4	11,3	18,3	5,6	2,8	29,6
Rassismuserfahrungen im Alltag	71	49,3	11,3	4,2	1,4	1,4	32,4
Konflikte innerhalb der Einrichtung	71	46,5	16,9	11,3	4,2	0,0	21,1
Unzufriedenheit mit Betreuung und Unterbringung	70	27,1	21,4	8,6	18,6	2,9	21,4
Delinquenz/Straffälligkeit des jungen Menschen	72	26,4	18,1	20,8	9,7	6,9	18,1
Drogenkonsum (einschl. Alkohol)	72	25,0	22,2	16,7	11,1	4,2	20,8
Sonstiges	51	13,7	2,0	7,8	2,0	2,0	72,5

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Einrichtungen 2019: Welche Gründe für Abgängigkeiten von UMA aus Ihrer Jugendhilfeeinrichtung sind bekannt oder werden vermutet?

Quelle: Online-Erhebung bei Einrichtungen zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

Familienzusammenführungen im Kontext des Verteilverfahrens

Im Sinne einer bedarfs- und kindeswohlgerechten Betreuung und Versorgung im Anschluss an die vorläufige Inobhutnahme hat die Frage eine wichtige Bedeutung, ob Verwandte zu ermitteln sind, mit denen ein unbegleiteter ausländischer Minderjähriger zusammengeführt werden kann. Diese könnten ideelle oder materielle Unterstützung bei der Betreuung und Versorgung leisten oder diesen möglicherweise auch unterbringen. Bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher galt grundsätzlich, dass, sofern Erziehungsberechtigte in Deutschland leben, eine Zusammenführung obligatorisch ist (§ 42 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII). Die Neuregelungen führen darüber hinaus Vorschriften ein, nach denen Erziehungsberechtigte und auch sonstige Verwandte, mit denen eine Zusammenführung in Betracht kommt, nicht nur im Inland, sondern auch im Ausland zu ermitteln sind (§§ 42a Abs. 2 Nr. 2, 42a Abs. 5, 42b Abs. 4

⁴² Vgl. Verbändeabfrage 2019

Nr. 3 SGB VIII). Ferner wird geregelt, dass der junge Mensch an der möglichen Familienzusammenführung zu beteiligen ist (§ 42a Abs. 5 SGB VIII). Diese Ermittlung ist Teil des Erstscreenings während der vorläufigen Inobhutnahme, da die Möglichkeit einer kurzfristigen Familienzusammenführung einen Ausschlussgrund vom Verteilverfahren darstellt. Wenn erst in der Phase der regulären Inobhutnahme bekannt wird, dass eine Zusammenführung mit Verwandten an einem anderen Ort in Deutschland erfolgen kann, kann auf Grundlage des neu eingeführten § 88a Abs. 2 S. 3 SGB VIII die Zuständigkeit auf ein anderes Jugendamt übertragen werden (vgl. Wiesner 2015, § 88a, N4; vgl. dazu auch Kap. 5.c.d zum Thema Zuständigkeitswechsel).

Im Folgenden wird daher den Fragen nachgegangen, inwieweit erstens im Kontext der (vorläufigen) Inobhutnahme von UMA Familienzusammenführungen stattfinden und zweitens inwieweit die jungen Menschen daran beteiligt werden. Dazu werden in erster Linie Ergebnisse der Online-Erhebungen bei Jugendämtern herangezogen. Die Ergebnisse fokussieren insbesondere auf das Geschehen während der Erstaufnahme und die Bedeutung möglicher Zusammenführungen auf das Verteilungsverfahren und haben nicht den Anspruch, den gesamten Themenkomplex der Familienzusammenführungen oder des Familiennachzugs auszuleuchten.

Einschätzungen zu Rechtssicherheit und Praktikabilität der Familienzusammenführung im Kontext des Verteilverfahrens

Sowohl über die Rückmeldungen der Länder als auch anhand von Ergebnissen der Zusatzerhebung bei Jugendämtern 2020 lassen sich einige Erkenntnisse dazu ableiten, wie die Rechtssicherheit und Praktikabilität der Familienzusammenführungen im Kontext des Verteilverfahrens bewertet werden.

So weisen die Länder darauf hin, dass eine Familienzusammenführung innerhalb Deutschlands – auch über Bundesländergrenzen hinweg – nur schwer zu realisieren ist, sofern das Vorhandensein von Verwandten innerhalb Deutschlands erst nach dem Verteilverfahren gem. § 42b SGB VIII festgestellt wird. Daher wird die Wichtigkeit der Feststellung der Familienangehörigen im Rahmen des Erstscreenings und damit vor der Verteilentscheidung betont (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 54).

Ein Land (TH, 2019) benennt die Verbesserung der gesetzlichen Möglichkeiten der Familienzusammenführung als aktuell „größte Herausforderung“ im Kontext der Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger. Problematisch sei vor allem die Freiwilligkeit der Übernahme eines Falles.⁴³ Auch Berlin berichtet von Fallkonstellationen, in denen eine Fallübernahme durch das Jugendamt abgelehnt wurde. Es seien aber auch unbürokratische Fallübernahmen vorgekommen, das Vorgehen der Jugendämter sei hierbei sehr unterschiedlich. Häufig benötigten Familienzusammenführungen – so die Einschätzung aus Berlin – mehr Zeit und seien nur in wenigen Fällen bereits im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme möglich (BE, 2019).⁴⁴

In der Zusatzerhebung 2020 nahmen 8 der 370 teilnehmenden Jugendämter in schriftlichen Erläuterungen kritisch Bezug auf das Thema der Familienzusammenführung. Im Kontext der Bewertung der Aussage „Die Durchführung des Verteilverfahrens (unter Beachtung der Tatbestände, die einen Ausschluss von der Verteilung begründen) ist rechtssicher und praktikabel“ wurde beispielsweise angemerkt, dass teilweise keine ausreichende Überprüfung im Rahmen der Erstaufnahme erfolge oder dass manche Jugendämter nicht bereit seien, UMA aufzunehmen, weil in ihrem Zuständigkeitsgebiet Verwandte leben. Kritisiert wurde auch vereinzelt, dass nicht genügend Zeit für die Verwandtenprüfung zur Verfügung stünde und dass die Prüfung des Verwandtschaftsverhältnisses nicht immer sicher möglich sei. Die Angaben dieser Jugendämter betreffen also ähnliche Aspekte wie die in den Länderrückmeldungen genannten.

⁴³ Vgl. Länderabfrage 2019

⁴⁴ Vgl. Länderabfrage 2019

Ergänzt werden diese Einschätzungen durch die Antworten zu einer allgemeinen Einschätzungsfrage zur Rechtssicherheit im Rahmen der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019. Demnach geben 6,1% der 148 antwortenden Jugendämter an, dass bei ihnen „nie“ Rechtssicherheit bezüglich der Familienzusammenführung gemäß § 42a Abs. 5 SGB VIII bestünde. Uneingeschränkt geben 20,9% der Jugendämter an, dass sie „immer“ Rechtssicherheit in dieser Frage hätten. Bei ebenfalls 20,9% ist dies „in Einzelfällen“ und bei 31,1% „oft“ der Fall.

Häufigkeit von Familienzusammenführungen

Die Erhebungen bei Jugendämtern der Jahre 2018 und 2019 erfragten die Häufigkeit von Familienzusammenführungen im Kontext des Verteilverfahrens, wobei sich diese auf innerdeutsche Zusammenführungen beschränken. Aus den Länderabfragen wurde deutlich, dass internationale Familienzusammenführungen als sehr aufwendig (BE, NI, RP) und langwierig (BE, MV, NI) beschrieben werden⁴⁵, daher kann vermutet werden, dass diese in diesem Kontext in der Regel nicht kurzfristig durchführbar sind. In den Jahren 2018 und 2019 gaben 47,5% und 70,2% der teilnehmenden Jugendämter an, kein Verfahren einer nationalen Familienzusammenführung durchgeführt zu haben (vgl. Tabelle 5.b.12). Falls nationale Familienzusammenführungen durchgeführt wurden, wurden meist 1-2 Fälle von einem Jugendamt angegeben. Die von den Jugendämtern angegebenen Summen von insgesamt 298 Fällen im Jahr 2018 und 75 Fällen im Jahr 2019 sind etwas niedriger als die Zahl der Fälle, die sich aus der im vorigen Abschnitt gezeigten Tabelle 5.b.10 ergeben würde. Da nur wenige Jugendämter zu beiden Aspekten Angaben machen konnten, sind die Angaben jedoch nicht direkt vergleichbar und machen lediglich eine grobe Größenordnung der Fallzahlen sichtbar.

Tabelle 5.b.12: Anzahl der innerdeutschen Familienzusammenführungen (2018, 2019; Anzahl absolut; Anteil in %)

Häufigkeit von Familienzusammenführungen	Anzahl der Jugendämter		Anteil an allen Jugendämtern		Anzahl der Familienzusammenführungen	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
0	103	80	47,5	70,2	0	0
1	55	22	25,3	19,3	55	22
2	26	4	12,0	3,5	52	8
3	15	2	6,9	1,8	45	6
4	6	1	2,8	0,9	24	4
5	2	2	0,9	1,8	10	10
6-10	6	3	2,8	2,6	48	25
11-15	3	0	1,4	0,0	35	0
>15	1	0	0,5	0,0	29	0
Gesamt	217	114	100,0	100,0	298	75

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2018, 2019: Wie viele innerdeutsche Familienzusammenführungen im Rahmen des Verteilverfahrens gab es?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2018, 2019).

Eine freiwillige Fallübernahme durch ein anderes Jugendamt kann aus „Gründen des Kindeswohls oder aus sonstigen humanitären Gründen von vergleichbarem Gewicht“ (§ 88a Abs. 2 Satz 3 SGB VIII) wie eine Familienzusammenführung, beantragt werden. Es handelt sich um eine freiwillige Maßnahme, zu der das potenziell aufnehmende Jugendamt nicht verpflichtet ist. In der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019 wurde nach Fällen gefragt, nach denen eine Familienzusammenführung nicht stattfinden konnte, weil das aufnehmende Jugendamt die freiwillige Fallübernahme abgelehnt hat. 2,7% der 148 teilnehmenden Jugendämter gaben an, dass mindestens 1 solcher Fall auftrat (vgl. Tabelle 5.b.13). 15,6% der Jugendämter konnten dazu keine Angabe machen. Die drei Jugendämter, die eine Fallzahl

⁴⁵ Vgl. Länderabfrage 2019

nennen konnten, zählten zusammen 8 solcher Fälle. Bei den oben beschriebenen Einschätzungen einiger Länder und Jugendämter scheint es sich also zumindest im Jahr 2019 eher um Einzelfälle zu handeln.

Tabelle 5.b.13: Familienzusammenführungen haben aufgrund der Ablehnung einer freiwilligen Fallübernahme nicht stattgefunden (2019; Angaben in %)

	Anteil
Ja, Familienzusammenführungen haben aufgrund der Ablehnung einer freiwilligen Fallübernahme nicht stattgefunden.	2,7
Nein, Familienzusammenführungen haben nicht aufgrund der Ablehnung einer freiwilligen Fallübernahme nicht stattgefunden.	81,8
Nicht ermittelbar/keine Angabe.	15,6

N = 148.

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019: Ist es in den letzten 12 Monaten vorgekommen, dass Familienzusammenführungen aufgrund der Ablehnung einer freiwilligen Fallübernahme nicht stattgefunden haben?

Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

Beteiligung der UMA an den Verfahren der Familienzusammenführung

Zum Auffinden möglicher Personensorge- bzw. Erziehungsberechtigter sowie sonstiger Verwandter innerhalb Deutschlands ist es unumgänglich, die UMA an den Verfahren zur Familienzusammenführung zu beteiligen. Zugleich betont das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher in seinen Regelungen auch die Rechte von UMA. Ihre jeweilige Rechtsposition soll gestärkt werden – insbesondere ist daher explizit vorgesehen, sie an den Verfahrensschritten, die sie betreffen, angemessen zu beteiligen.

Grundsätzlich äußerten die Länder in ihren Rückmeldungen, dass die UMA die gleichen Beteiligungsmöglichkeiten hätten wie andere Kinder und Jugendliche in Verfahren der Hilfen zur Erziehung und der Hilfen für junge Volljährige sowie in den entsprechenden Einrichtungen respektive stationären Settings. Es wurde ferner darauf hingewiesen, dass es sich um eine altersentsprechende Beteiligung bzw. eine Beteiligung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben handelt (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 42). Das Verteilverfahren werde so transparent wie möglich gehalten, um so die Minderjährigen in die einzelnen Abläufe mit einzubeziehen. Nicht immer sei eine partizipative Beteiligung möglich. Allerdings berichteten auch Fachverbände von einer deutlichen Tendenz hin zu einer stärkeren Beteiligung der UMA an den Verfahren (vgl. BT-Drs. 19/4517, S. 71f.).

Die Beteiligung werde durch persönliche Gespräche gesichert und die UMA nutzten die Zusammenarbeit mit Beratungsstellen und Ehrenamtlichen (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 78f.). Aus der Online-Erhebung 2019 wurde deutlich, dass zwei Drittel der Jugendämter UMA entweder aktiv oder durch den Vormund „oft“ bzw. „immer“ an den Verfahren beteiligen. Auch wurde von über der Hälfte der Jugendämter angegeben, dass UMA „nie“ von dem Verfahren ausgeschlossen würden (vgl. Tabelle 5.b.14).

Tabelle 5.b.14: Beteiligung der UMA an den Verfahren zur Familienzusammenführung (2019; Angaben absolut; Anteile in %)

	N	Nie	In Einzelfällen	Oft	Immer	Nicht ermittelbar/ keine Angabe
Aktive Beteiligung an allen Verfahrensschritten	147	1,4	8,8	15,0	51,0	23,8
UMA werden durch den Vormund an den Verfahren beteiligt	148	1,4	4,7	13,5	57,4	23,0
Eine partizipierende Beteiligung der UMA ist nicht möglich	146	52,7	0,7	0,0	0,0	46,6

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019: Inwieweit werden die UMA an den Verfahren zur Familienzusammenführung beteiligt?

Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

Gemeinsame Unterbringung von Geschwisterpaaren und Fluchtgemeinschaften

Neben der Feststellung von Personensorge- bzw. Erziehungsberechtigten im Rahmen des Erstscreenings ist auch einzuschätzen, ob enge soziale Bindungen zu anderen unbegleiteten ausländischen Kindern oder Jugendlichen bestehen bzw. während der Flucht entstanden sind. Geschwister dürfen nur dann getrennt werden, wenn das Kindeswohl dies erfordert (§ 42b Abs. 5 SGB VIII). Auch für auf der Flucht entstandene soziale Bindungen, sogenannte Fluchtgemeinschaften, wird eine gemeinsame Verteilung/Unterbringung angestrebt (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 6, 48), hier soll eine gemeinsame Unterbringung erfolgen, wenn das Kindeswohl dies erfordert (§ 42a Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII). Im Folgenden soll zunächst auf die Einschätzungen der Länder und die Antworten der Jugendämter bezüglich der Unterbringung von Geschwisterpaaren eingegangen werden. Anschließend wird untersucht, inwiefern während der Verteilung die während der Flucht entwickelten sozialen Bindungen berücksichtigt werden.

Einreise und gemeinsame Unterbringung von Geschwisterpaaren

Unbegleitete ausländische Minderjährige reisen teilweise mit Geschwistern ein, allerdings zeigten sich Schwierigkeiten, belastbare Informationen zu ermitteln (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 49). In den Jahren 2016 und 2017 divergierten die Angaben der Länder hinsichtlich des Anteils der UMA mit Geschwistern in Deutschland zwischen 3 und 20% (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 50; BT-Drs. 19/4517, S. 26). In der Online-Erhebung 2019 gaben 27,7% der 148 antwortenden Jugendämter an, dass im Berichtszeitraum UMA mit ihren (z.T. volljährigen) Geschwistern eingereist sind.⁴⁶ Somit kann von einem nicht geringen Anteil von UMA ausgegangen werden, für die eine gemeinsame Unterbringung mit Geschwistern in Frage kommen kann und/oder angestrebt wird.

Die vorhandenen Daten zum Umgang mit Geschwisterpaaren sind danach zu unterscheiden, inwieweit auch volljährige oder nur minderjährige Geschwister betroffen sind. Bei ausschließlich minderjährigen Geschwistern scheint eine gemeinsame Inobhutnahme wie gesetzlich intendiert die Regel zu sein. Die 25 Jugendämter, die zu von ihnen aufgenommenen minderjährigen Geschwisterpaaren vollständige Angaben machen konnten, berichten in der Online-Erhebung 2019 von insgesamt 66 Fällen (Geschwisterpaaren). Davon wurden 65 zumindest zunächst gemeinsam untergebracht; inwieweit dies über die weiteren Stationen der Unterbringung, Betreuung und Versorgung weitergeführt wurde, lässt sich anhand der vorhandenen Daten nicht nachvollziehen.⁴⁷

Für volljährige Geschwister stehen nicht dieselben Maßnahmen und Angebote zur Verfügung, so können sie beispielsweise nicht gemäß § 42 SGB VIII in Obhut genommen werden. Ein Blick auf die Einschätzung der Jugendämter hinsichtlich der gemeinsamen Unterbringung mit volljährigen Geschwistern im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme zeigt jedoch, dass volljährige Geschwister überwiegend zumindest besondere Beachtung finden. So gibt jeweils eine deutliche Mehrheit der Jugendämter an, dass UMA (eher) gemeinsam mit ihren volljährigen Geschwistern untergebracht werden, sie im Verteilverfahren besonders berücksichtigt werden oder die UMA in der Nähe ihrer volljährigen Geschwister untergebracht werden (vgl. Tabelle 5.b.15 und Tabelle 5.b.16). Deutliche Unterschiede sind vor allem hinsichtlich der gemeinsamen Unterbringung erkennbar, hier geben für die vorläufige Inobhutnahme immerhin 17,5% der Jugendämter an, dass dies „gar nicht“ zutrifft, während 20,0% der Aussage „voll“ zustimmen (vgl. Tabelle 5.b.15). Die Jugendämter, die „gar nicht“ zustimmen, begründen dies überwiegend damit, dass Volljährige nicht in Obhut genommen werden bzw. dass es keine Einrichtungen gebe, die eine gemeinsame Unterbringung ermöglichen. In anderen Jugendämtern scheint

⁴⁶ Vgl. Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019.

⁴⁷ Fragestellungen: Wie viele Geschwisterpaare sind in den letzten 12 Monaten in Ihren Jugendamtsbezirk eingereist? Wie viele dieser Geschwisterpaare bestanden ausschließlich aus Minderjährigen? Gab es innerhalb der letzten 12 Monate in Ihrem Jugendamtsbezirk Geschwisterpaare, die ausschließlich aus Minderjährigen bestanden, die im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme gemeinsam untergebracht wurden? Wie viele minderjährige Geschwisterpaare wurden in den letzten 12 Monaten in Ihren Jugendamtsbezirk gemeinsam untergebracht?

dies aber kein Hindernis zu sein. Diese Befunde für die vorläufige Inobhutnahme wiederholen sich in sehr ähnlicher Weise auch mit Blick auf die reguläre Inobhutnahme (vgl. Tabelle 5.b.16). Daraus lässt sich schließen, dass die Antworten auf diese Fragen sich in ähnlicher Weise auf den Verteilprozess und den Übergang zwischen vorläufiger und regulärer Inobhutnahme beziehen.

Tabelle 5.b.15: Einschätzungen zur Unterbringung von Geschwisterpaaren in der vorläufigen Inobhutnahme (2019; Angaben absolut; Anteile in %)

	N	Zustimmungsquote (1-3)	Trifft voll zu					Trifft gar nicht zu	Ablehnungsquote (4-6)	Nicht ermittelbar/Keine Angabe
			1	2	3	4	5			
UMA werden gemeinsam mit ihren volljährigen Geschwistern untergebracht.	40	55,0	20,0	20,0	15,0	2,5	0,0	17,5	20,0	25,0
UMA werden in der Nähe ihrer volljährigen Geschwister untergebracht.	40	62,5	30,0	27,5	5,0	0,0	0,0	2,5	2,5	35,0
Volljährige Geschwister werden bei der Verteilentscheidung des Minderjährigen besonders berücksichtigt.	39	64,1	38,5	20,5	5,1	0,0	0,0	0,0	0,0	35,9

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019: Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen zur Unterbringung von Geschwisterpaaren in der vorläufigen Inobhutnahme gem. § 42a SGB VIII.

Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

Tabelle 5.b.16: Einschätzungen zur Unterbringung von Geschwisterpaaren in der regulären Inobhutnahme (2019; Angaben absolut; Anteile in %)

	N	Zustimmungsquote (1-3)	Trifft voll zu					Trifft gar nicht zu	Ablehnungsquote (4-6)	Nicht ermittelbar/Keine Angabe
			1	2	3	4	5			
UMA werden gemeinsam mit ihren volljährigen Geschwistern untergebracht.	39	53,8	28,2	7,7	17,9	2,6	0,0	20,5	23,1	23,1
UMA werden in der Nähe ihrer volljährigen Geschwister untergebracht.	41	68,3	36,6	26,8	4,9	4,9	0,0	2,4	7,3	24,4
Volljährige Geschwister werden bei der Verteilentscheidung des Minderjährigen besonders berücksichtigt.	40	57,5	32,5	20,0	5,0	0,0	2,5	0,0	2,5	40,0

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019: Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen zur Unterbringung von Geschwisterpaaren in der regulären Inobhutnahme gem. § 42 SGB VIII.

Quelle: Online-Erhebung bei Einrichtungen zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

Einreise und gemeinsame Unterbringung von Fluchtgemeinschaften

„Fluchtgemeinschaften“ sollen gemeinsam untergebracht werden, wenn dies mit Blick auf das Kindeswohl erforderlich ist. Inwieweit während der Flucht soziale Bindungen entstanden sind, deren Auflösung dem Kindeswohl schaden würde, ist eine einzelfallbezogene Ermessensentscheidung, die zumindest eine Prüfung dieses Sachverhaltes erfordert. Die Antworten der Jugendämter im Rahmen der Online-Erhebung 2019 zeigen, dass rund die Hälfte aller antwortenden Jugendämter immer prüfen, inwieweit bei der gemeinsamen Flucht entstandene Gruppen (sog. Fluchtgemeinschaften) im Hinblick auf die kindeswohlgerichte Unterbringung der UMA zusammen untergebracht werden können. Rund 17% der Jugendämter geben an, dies oft zu prüfen und rund 7% prüfen in Einzelfällen. Lediglich rund

3% der Jugendämter geben an, eine solche Prüfung nie durchzuführen (vgl. Tabelle 5.b.17). Die offenen Erläuterungen einiger Jugendämter deuten darauf hin, dass die Optionen „Nie“ oder „in Einzelfällen“ teilweise auch dann gewählt wurden, wenn keine UMA in Gruppen aufgenommen wurden, sondern z.B. nur 1 Einzelperson im gesamten Jahr untergebracht wurde.

Tabelle 5.b.17: Prüfung einer gemeinsamen Unterbringung von auf der Flucht entstandenen Gruppen (2019; Angaben absolut; Anteile in %)

	Nie	In Einzelfällen	Oft	Immer	Nicht ermittelbar/ keine Angabe
Vorläufige Inobhutnahme gem. § 42a SGB VIII	2,0	6,0	14,1	45,0	32,8
Reguläre Inobhutnahme gem. § 42 SGB VIII	3,4	7,4	17,4	50,3	21,5

N = 149.

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019: Wird geprüft, inwieweit bei der gemeinsamen Flucht entstandene Gruppen (sog. Fluchtgemeinschaften) im Hinblick auf die kindeswohlgerichte Unterbringung der UMA zusammen untergebracht werden können?
Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

Einschätzungen der Jugendämter zur Umsetzung der gesetzlichen Regelungen zum Verteilverfahren

In den verschiedenen Online-Erhebungen wurden die Jugendämter auch nach Gesamteinschätzungen hinsichtlich der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen zu unterschiedlichen Aspekten gefragt. Dieser Abfrage sind auch Hinweise auf die Umsetzungen der Regelungen zum Verteilverfahren zu entnehmen, und wie sich dies aus Sicht der Jugendämter entwickelt hat. Dabei fällt zunächst auf, dass die Aspekte Verfahrensfristen, Verteilungen, Kooperation sowie Erstscreening und Altersfeststellung jeweils im Zeitverlauf sehr ähnlich bewertet wurden: Bei allen Aspekten stellt jeweils eine Mehrheit der Jugendämter zwischen 2016 und 2018 Verbesserungen von Jahr zu Jahr fest. In der veränderten Abfrage 2019 äußert hingegen eine Mehrheit, dass diese Aspekte zuletzt unverändert gewesen seien (vgl. Tabelle 5.b.18, Tabelle 5.b.19 und Tabelle 5.b.20).

Tabelle 5.b.18: Bewertung der Entwicklungen zwischen 2016 und 2017 (2017; Angaben in %)

	Trifft voll zu					Trifft gar nicht zu	Nicht ermittelbar/keine Angabe
	1	2	3	4	5	6	
Es gab Verbesserungen bei der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen für UMA (ohne junge Volljährige) (Unterbringung, Versorgung, Betreuung) in Bezug auf Verfahrensfristen.	7,9	21,2	26,6	11,6	8,2	7,1	17,3
Es gab Verbesserungen bei der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen für UMA (ohne junge Volljährige) (Unterbringung, Versorgung, Betreuung) in Bezug auf Verteilungen.	9,1	27,2	23,2	10,2	6,8	6,8	16,7
Die Kooperation zwischen den Ausländer- und den Jugendbehörden wurde bei der Arbeit mit und für UMA verbessert.	16,1	27,5	23,2	9,6	12,2	5,7	5,6
Erstscreening und Altersfeststellung bei UMA wurden weiterentwickelt.	11,3	19,5	22,1	12,2	9,9	13,9	11,0

N = 339

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2017: Bitte geben Sie zu den folgenden Aussagen über mögliche Veränderungen zwischen 2016 und 2017 Ihre Einschätzung ab. Wie bewerten Sie die Entwicklungen?

Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017).

Tabelle 5.b.19: Bewertung der Entwicklungen zwischen 2017 und 2018 (2018; Angaben in %)

	Trifft voll zu					Trifft gar nicht zu	Nicht ermittelbar/keine Angabe
	1	2	3	4	5	6	
Es gab Verbesserungen bei der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen für UMA (ohne junge Volljährige) (Unterbringung, Versorgung, Betreuung) in Bezug auf Verfahrensfristen.	2,1	19,5	25,1	9,2	8,0	11,2	24,8
Es gab Verbesserungen bei der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen für UMA (ohne junge Volljährige) (Unterbringung, Versorgung, Betreuung) in Bezug auf Verteilungen.	3,6	18,3	22,2	8,6	6,2	11,2	29,9
Die Kooperation zwischen den Ausländer- und den Jugendbehörden wurde bei der Arbeit mit und für UMA verbessert.	10,9	27,8	26,9	11,2	8,6	9,2	5,3
Erstscreening und Altersfeststellung bei UMA wurden weiterentwickelt.	5,6	18,9	17,5	11,8	10,4	16,3	19,6

N = 338.

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2018: Bitte geben Sie zu den folgenden Aussagen über mögliche Veränderungen zwischen 2017 und 2018 Ihre Einschätzung ab. Inwieweit treffen die folgenden Aussagen auf Ihr Jugendamt zu?

Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2018).

Tabelle 5.b.20: Bewertung der Entwicklungen zwischen 2018 und 2019 (2019; Angaben in %)

	Stark verbessert	Eher verbessert	Unverändert	Eher verschlechtert	Stark verschlechtert	Keine Angaben
Umsetzung der gesetzlichen Regelungen für UMA in Bezug auf Verfahrensfristen.	2,0	17,9	65,6	2,0	0,0	12,6
Umsetzung der gesetzlichen Regelungen für UMA in Bezug auf Verteilungen.	2,0	11,9	70,2	1,3	0,0	14,6
Kooperation zwischen den Ausländer- und den Jugendbehörden.	4,0	22,5	60,9	6,6	2,0	4,0
Die Verfahren des Erstscreenings und Altersfeststellung.	2,6	19,2	63,6	2,0	0,7	11,9

N = 162.

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019: Bitte geben Sie zu den folgenden Aussagen über mögliche Veränderungen zwischen 2018 und 2019 Ihre Einschätzung ab. Inwieweit haben sich die folgenden verändert?

Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

Auch der Zusatzerhebung zu den Altersfeststellungsverfahren sind allgemeine Bewertungen der Jugendämter zum Verteilverfahren zu entnehmen. Demnach stimmt der Aussage „Die Durchführung des Verteilverfahrens (unter Beachtung der Tatbestände, die einen Ausschluss von der Verteilung begründen) ist rechtssicher und praktikabel“ die große Mehrheit der in der Zusatzerhebung antwortenden Jugendämter zu (93,2%) (vgl. Tabelle 5.b.21). Allerdings ist der Anteil, der uneingeschränkt zustimmt, mit insgesamt 34,4% deutlich geringer.

Tabelle 5.b.21: Gesamteinschätzungen der Jugendämter zur aktuellen Situation (Deutschland; 2020)

	N	Gültige N (ohne keine An- gabe/nicht ermittelbar)	Stimme voll zu					Stimme gar nicht zu
			1	2	3	4	5	6
Die Durchführung des Verteilverfahrens (unter Beachtung der Tatbestände, die einen Ausschluss von der Verteilung begründen) ist rechtssicher und praktikabel	363	311	34,4	40,8	18,0	3,2	2,6	1,0

Hinweis: Die Jugendämter wurden im Frühjahr 2020 im Rahmen der Zusatzerhebung zur Altersfeststellung überwiegend zum Erhebungszeitraum 2019 befragt. Die hier dargestellten zusätzlichen Fragen zur Gesamteinschätzung beziehen sich davon abweichend aber auf die „aktuelle Situation“, also Anfang 2020.

Quelle: Zusatzerhebung bei Jugendämtern zu Altersfeststellungsverfahren nach § 42f SGB VIII.

Zu diesem Ergebnis lassen sich offene Erläuterungen der Jugendämter exemplarisch zitieren – dies kann zur Interpretation der Gesamteinschätzung beitragen, auch wenn die jeweiligen Zitate für sich genommen Einzelmeinungen der jeweiligen Jugendämter darstellen und somit vor allem einen Eindruck von der Spannweite der vertretenen Ansichten vermitteln. Positive Erläuterungen der Jugendämter beinhalten beispielsweise folgende Aussagen:

- „bewährtes, standardisiertes Verfahren“
- „Fachlich gute und transparente Zusammenarbeit mit dem Mitarbeiter des zuständigen Landesjugendamtes.“

Allerdings äußern sich bei dieser Frage in den offenen Erläuterungen vor allem diejenigen Jugendämter, die der Aussage nicht oder nur eingeschränkt zustimmen, mit beispielsweise den folgenden Hinweisen:

- „keine Abnahme durch anderes Jugendamt im Rahmen von Familienzusammenführungen“
- „Bei Verweigerung zur Durchführung des Verteilverfahrens durch UMA entstehen Probleme hinsichtlich der rechtlichen Möglichkeiten und in der praktischen Umsetzbarkeit zur Durchsetzung der Umverteilung.“
- „Manche abgebende Jugendämter nehmen es mit der Altersfeststellung und der Prüfung der unbegleiteten Einreise nicht so genau.“
- „Die Verteilung ist vom Organisatorischen gut umsetzbar, jedoch sind die Auswirkungen auf den Jugendlichen aus pädagogischer Sicht zu hinterfragen. Zuletzt erhielten wir Jugendliche mit einer PTBS, die aus fachlicher Sicht nicht hätten umverteilt werden sollen, um einen erneuten Beziehungsabbruch zu verhindern. Die häufigen Ortswechsel tragen einer sozialen Integration wenig bei.“
- „In der überwiegenden Anzahl der Fälle ist das Verteilverfahren praktikabel und rechtssicher zu handhaben. Schwierig sind Fälle der mehrfachen Verweigerung der Verteilung ohne ersichtlichen Grund. Dieser ist in diesen Fällen häufig aufgrund der nicht vorhandenen Kooperationsbereitschaft des Klientels auch kaum zu ergründen. Wenn das System diese Art von Klienten aufgrund des unkooperativen Verhaltens von der Verteilung ausschließt, ist dies ein fatales und zudem unfaires Signal an Alle die sich an die (gesellschaftlichen) Regeln halten. Hier kommt das Verfahren allerdings schnell an die Grenzen des rechtssicheren Handelns.“
- „Rechtssicher ja, nur nicht praktikabel, da es immer mehr Jugendamtsnomaden gibt (vorwiegend aus Marokko und Algerien), die immer wieder weiterziehen, sobald Volljährigkeit festgestellt wird, was dem nächsten JA leider nichts nutzt, da spätestens über eine Bundeslandgrenze die Informationen nicht weitergelangen.“
- „Wünsche und Willen zur Familienzusammenführung der Jugendlichen mit anderen Familienmitgliedern werden zum Teil nicht berücksichtigt“

- „Viele aufnehmende Jugendämter scheinen Gründe zu suchen, die gegen eine Aufnahme sprechen. Dies führt zu einer weiteren Belastung der abgebenden Jugendämter.“

Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zum Verteilverfahren

Im Rahmen der Studie des DeZIM wurden die Jugendlichen auch zum Verteilverfahren befragt. Im Folgenden werden einige Kernbefunde aus den Leitfadenterviews sowie der quantitativen Erhebung wiedergegeben (vgl. auch Scholaske/Kronenbitter 2021):

- Insgesamt „legen die Ergebnisse der Studie nahe, dass die Bedarfe der Jugendlichen aus ihrer Sicht nicht immer mitberücksichtigt wurden, z.B. wenn sie in einer Einrichtung, in einer bestimmten Stadt, zusammen mit bestimmten Personen oder in deren Nähe bleiben wollten“ (S. 91).
- Die Schilderungen der Jugendlichen enthalten Hinweise darauf, dass die sozialen Bindungen in „Fluchtgemeinschaften“ nicht immer ausreichend berücksichtigt wurden. So gab etwas mehr als die Hälfte der online befragten Jugendlichen an, in einer Fluchtgemeinschaft eingereist zu sein, von denen wiederum nur etwas weniger als die Hälfte gemeinsam untergebracht wurden (vgl. S. 45). Laut der Studie „empfanden [die Teilnehmenden] diese Trennungen zumeist als Verlust wichtiger sozialer Kontakte, es handelte sich um Menschen, mit denen sie sich emotional verbunden fühlten und die teilweise auch als Vertrauenspersonen fungierten. Daher hielten sie auch anschließend noch Kontakt zu ihnen und besuchten sich gegenseitig“ (S. 45, vgl. auch S. 94). Die Gründe dafür, warum hier anscheinend im Widerspruch zu den im vorigen Abschnitt beschriebenen Aussagen der Jugendämter gehandelt wurde, geht aus der Studie nicht hervor. Davon abgesehen, dass in beiden Erhebungen nur eine kleine Fallzahl in Erscheinung tritt, die nicht direkt miteinander vergleichbar ist, ist zu berücksichtigen, dass sich die Erhebung bei Jugendämtern auf das Jahr 2019 bezieht, während die DeZIM-Studie junge Menschen befragt hat, die seit Ende 2015 eingereist sind.
- Nur eine Minderheit von 8,5% der durch das DeZIM befragten UMA war seit der Einreise in nur 1 Unterkunft untergebracht. Ein Großteil der befragten UMA (78,2%) gab an, die Unterkünfte 2-4 Mal wechseln zu müssen (vgl. S. 53). Weitere 13,3% waren in mindestens 5 Unterkünften (vgl. S. 53).
- Wenn es zu Einrichtungswechseln kam, wurden diese von den vom DeZIM befragten jungen Menschen überwiegend akzeptiert, sofern diese im Kontext des Verteilverfahrens stattfanden (vgl. S. 56). In der Online-Befragung wurde deutlich, dass die meisten UMA (64,7%) sich (eher) mit dem Umzug einverstanden sahen, aber immerhin 22,0% zeigten sich als (eher) nicht einverstanden mit dem Umzug (vgl. S. 54).
- Die Studie beschreibt unterschiedliche Gründe für die Akzeptanz der Einrichtungswechsel: „Einerseits kann die Notwendigkeit der Wechsel besser mit den Jugendlichen abgesprochen worden sein, und die Jugendlichen waren dadurch möglicherweise auch besser auf die Wechsel vorbereitet. Andererseits lässt sich die Akzeptanz aber auch mit der gefühlten Orientierungslosigkeit und Unsicherheit bei der Ankunft in Deutschland oder dem anfangs noch fehlenden Wissen über Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten erklären“ (S. 56). Auch wenn nicht nachvollzogen werden kann, welche Erklärungen und Erläuterung die Teilnehmenden tatsächlich erhalten haben, stellt die Studie fest, dass den Befragten häufig nur die Erklärung im Gedächtnis blieb, dass die Wechsel gesetzlich vorgeschrieben seien. Komplexere Erklärungen und Begründungen dieser Regel sind dabei nicht Teil der Erinnerung, auch wenn in der Realität möglicherweise detaillierte Erklärungen stattfanden. „Nähere Informationen, z. B. zum Ablauf

der Wechsel oder zu den Gründen dafür, erhielten sie nach eigenen Angaben meist nicht oder erst nachdem der Umzug bereits stattgefunden hatte“ (S. 56).

- In den Leitfadeninterviews wurde aber auch beschrieben, dass UMA die Verteilung teilweise in Frage stellten und protestierten: „Wir haben richtig dagegen gekämpft, dass die uns da [aus der Einrichtung] nicht rausschicken. [...] Aber die Betreuer haben uns damals mit der Polizei gedroht und daher mussten wir einfach die Klappe halten, weil wir Angst hatten von der Polizei geschlagen oder festgenommen zu werden. [...] Deswegen haben wir das auch akzeptiert“ (AFG022_m_2015, S. 57). Eine solche Äußerung macht deutlich, dass die Akzeptanz einer Entscheidung nicht immer bedeuten muss, dass diese auch den Wünschen des jungen Menschen entspricht, sondern dass auch Angst vor Repressalien zu Konformität führen kann.
- Die ablehnende Haltung gegenüber einem Einrichtungswechsel kann auch mit der Zufriedenheit und positiven Wahrnehmung der vorherigen Einrichtung zusammenhängen. Neben den sozialen Bindungen durch die Mitbewohner*innen (36,8%) werden vornehmlich die Betreuung (31,6%), der Wohnort (36,8%) und die Ausstattung der vorherigen Einrichtung (28,9%) als Gründe angegeben, gegen einen Wechsel zu sein (vgl. S. 54).

5.b.c Settings der regulären Inobhutnahme

Nach der vorläufigen Inobhutnahme sowie dem damit verbundenen „Clearing“ und einer Verteilung bzw. eines Verteilungsausschlusses erfolgt die Inobhutnahme des unbegleitet nach Deutschland gekommenen Minderjährigen gem. § 42 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII, im Folgenden auch kurz: „reguläre Inobhutnahme“. Hierbei handelt es sich nicht um eine im November 2015 in Kraft getretene Gesetzesvorschrift, sondern diese gilt bereits seit dem Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz (kurz: KICK) von 2005. Das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher hat dieser regulären Inobhutnahme eine vorläufige Inobhutnahme vorgeschaltet (vgl. Kap. 5.a).

Die Datenlage zu dieser Jugendhilfestation für die unbegleitet eingereisten Minderjährigen ist an vielen Stellen nicht differenziert genug, um tatsächlich ausschließlich nur die reguläre Inobhutnahme in den Blick zu nehmen. Vielmehr müssen sich die Auswertungen vielfach auf die vorläufige und die reguläre Inobhutnahme insgesamt beziehen. Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend zunächst die Unterbringungsformen für unbegleitete ausländische Minderjährige in den Blick genommen – einerseits grob nach der Verteilung der Settings sowie andererseits tiefergehend nach ausgewählten Qualitätsmerkmalen wie Gruppengröße, Belegung, Qualifikation des Personals oder auch Beteiligungsformate für die jungen Menschen. Das Unterkapitel schließt mit einer Darstellung der Perspektive der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen auf die Unterbringungssituation im Rahmen der regulären Inobhutnahme.

Unterbringungsformen

Analog zu den Settings der vorläufigen Inobhutnahme (vgl. Kap. 5.a.a) werden im Folgenden auch die Unterbringungsformen der „regulären“ Inobhutnahme gemäß § 42 SGB VIII betrachtet.

In den Abfragen der Länder wurde 2017 deutlich, dass UMA während der Inobhutnahme „häufig [...] in stationären Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe“ untergebracht werden, „die aber nicht explizit auf UMA spezialisiert sind“ (BT-Drs. 19/4517, S. 47). Zusammenfassend werden sowohl 2016 als auch 2017 in der Befragung der Länder als Settings der Inobhutnahme stationäre Einrichtungen, sozialpädagogisch begleitete Wohnformen und Gast- und Pflegefamilien genannt (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 70). Zu den Erhebungszeitpunkten zeichnet sich ein ähnliches Bild über die Unterbringung der UMA. Der Großteil der Länder gibt an, UMA in Einrichtungen der stationären Jugendhilfe unterzubringen (vgl.

BT-Drs. 18/11540, S. 71; BT-Drs. 19/4517, S. 47).⁴⁸ Auch 2019 werden solche Settings als häufigste Unterbringungsmöglichkeit für UMA genannt. Teilweise seien diese Settings „gemischt“, sodass UMA mit jungen Personen ohne Fluchthintergrund untergebracht werden. Die Fachverbände melden dazu, dass so die Integration der UMA verbessert werde, aber dass die Fachkräfte in nicht auf UMA spezialisierten Einrichtungen nicht über das entsprechende Fachwissen verfügen. Des Weiteren würden auch spezielle Inobhutnahme- oder Clearingeinrichtungen und (sozialpädagogisch) begleitete oder betreute Wohnformen genutzt (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 71). Gast- und Pflegefamilien spielten demnach eine eher untergeordnete Rolle (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 71), jedoch weisen Fachverbände darauf hin, dass es wenige Angebote gebe (vgl. BT-Drs. 19/4517, S. 46). Auch 2019 weisen Fachverbände darauf hin, dass Pflegefamilien eher für junge UMA zu empfehlen seien (AWO, BumF, Diakonie Bayern).⁴⁹

Auch die Jugendämter wurden im Rahmen der Online-Erhebung befragt, welche Kenntnisse über die Unterbringungsform der UMA während der Inobhutnahme vorliegen. Die meisten Jugendämter bringen UMA demnach in spezialisierten Inobhutnahmeeinrichtungen mit einer gezielten Orientierung auf UMA als Klientelgruppe unter (2019: 64%; vgl. Tabelle 5.b.22). Diese Werte sind seit 2016 konstant geblieben. Zunehmend gesunken ist der Anteil der Jugendämter, der angab, UMA in einer Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber/-innen untergebracht zu haben. Lag dieser Wert 2016 noch bei 24,6%, so ist dieser bis 2019 auf immerhin 5,6% gesunken. Diese Form der Unterbringung ist für UMA „grundsätzlich nicht vorgesehen“ (BT-Drs. 18/11540, S. 10). Da eine Unterbringung in dieser Form beispielsweise dem Wunsch nach Rückzugsmöglichkeiten und Privatsphäre entgegenstehen kann (vgl. Lechner/Huber 2017, S. 38), konnte hier augenscheinlich eine wichtige Verbesserung der Einhaltung des Mindeststandards der kindeswohlgerichteten Unterbringung erreicht werden.

Tabelle 5.b.22: Unterbringung während der Inobhutnahme (§ 42 SGB VIII) (2017, 2018, 2019; Angaben in %)

	Ja			Nein			Nicht ermittelbar/keine Angabe		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Spezialisierte Inobhutnahmeeinrichtung bzw. spezialisierte Gruppe/Abteilung für Inobhutnahme	58,6	55,8	58,8	36,3	39,2	30,4	5,1	5,0	10,8
Spezialisierte Einrichtung bzw. Gruppe/Abteilung für die Inobhutnahme von UMA	78,2	73,9	64,4	18,1	20,5	24,0	3,7	5,7	11,7
Pflegefamilie/Gastfamilie	31,2	17,0	22,9	62,0	74,9	63,2	6,8	8,1	13,9
Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber/-innen	24,6	6,7	5,6	67,7	85,2	81,3	7,6	8,2	13,2
Andere Einrichtungen I*	30,0	15,2	14,9	59,5	69,3	61,0	10,5	15,6	24,1
Andere Einrichtung II	/	4,6	3,7	/	77,0	66,9	/	18,4	29,4

2017: N=353; 2018: N=338; 2019: N=151.

*Für das Erhebungsjahr 2017 wurden andere Einrichtungen noch nicht in zwei getrennten Kategorien abgefragt.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017, 2018, 2019: In welchen Einrichtungen wurden UMA (ohne junge Volljährige) in den letzten 12 Monaten (vorläufig) in Obhut genommen (§§ 42 und 42a SGB VIII)?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Qualitative Merkmale der Einrichtungen

Weitere Erkenntnisse über qualitative Aspekte der Unterbringung gehen aus den Online-Erhebungen bei Einrichtungen hervor. Diese unterscheidet nicht zwischen vorläufiger und regulärer Inobhutnahme, weil die Plätze in den meisten der befragten Einrichtungen sowohl gemäß § 42a als auch § 42 SGB VIII belegt werden können. Die Ergebnisse werden diesem Kapitel zugeordnet, weil die reguläre Inobhutnahme in der Regel weitaus länger andauert als die vorläufige.

⁴⁸ Vgl. z.B. auch Brinks/Dittmann 2016, S. 55.

⁴⁹ Vgl. Verbändeabfrage 2019

Die Ergebnisse machen deutlich, dass in allen Erhebungsjahren (2017, 2018, 2019) jeweils eine deutliche Mehrheit der Einrichtungen angibt, dass die Unterbringung der UMA im Vergleich zu nicht geflüchteten jungen Menschen gleich sei (vgl. Tabelle 5.b.23). Am deutlichsten ist dies bei dem Aspekt des Schutzes der Privatsphäre, am wenigsten deutlich bei der durchschnittlichen Gruppengröße. Bei allen Merkmalen und in allen Jahren ist der Anteil der Einrichtungen, die hier eine „gleiche“ Ausprägung feststellt, in der Mehrheit. Bei allen Merkmalen ist zudem feststellbar, dass dieser Anteil in den Jahren 2017 bis 2019 zunimmt. Das heißt, dass sich augenscheinlich die Unterbringung von UMA im Laufe der Zeit der für nicht geflüchtete junge Menschen weiter angeglichen hat. Trotz dieser insgesamt positiven Tendenz ist aber festzustellen, dass zumindest ein Teil der Einrichtungen auch im Jahr 2019 Unterschiede hinsichtlich der Betreuung von UMA und anderen jungen Menschen wahrnimmt. So schätzen immerhin noch 13,6% der Einrichtungen die Gruppengröße bei UMA als größer und 15,4% die Qualifikation der Fachkräfte als niedriger ein. Bei allen Aspekten gibt es allerdings auch vereinzelt Einrichtungen, die die Qualität bei UMA als besser einschätzen als bei anderen jungen Menschen.

Tabelle 5.b.23: Unterschiede in Bezug auf die Unterbringung von UMA im Vergleich zu der bei nicht geflüchteten jungen Menschen (2017, 2018, 2019; Angaben in %)

	... höher			... gleich			... niedriger			Nicht ermittelbar/keine Angabe		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Die Gruppengröße ist bei UMA im Durchschnitt ...	20,2	17,5	13,6	58,7	63,2	70,4	5,2	6,4	5,6	15,8	12,9	10,5
Die Belegung pro Zimmer ist für UMA ...	20,0	14,2	11,1	65,9	70,8	77,8	1,7	3,9	2,5	12,4	11,1	8,7
Die Besetzung der Nachtaufsicht ist bei unbegleiteten Minderjährigen in der Regel ...	6,5	4,5	2,5	71,1	78,0	82,1	7,0	5,1	5,6	15,5	12,4	9,9
Die Qualifikation der Fachkräfte bei UMA ist im Durchschnitt ...	3,5	2,7	3,1	67,2	73,9	77,2	21,3	16,3	15,4	8,1	7,2	4,3
Der Betreuungsschlüssel ist für UMA ...	15,0	14,8	10,5	66,1	66,5	77,2	9,1	11,1	6,2	9,8	7,7	6,2
Die Unterstützung der Partizipation von UMA durch Fachkräfte ist ...	4,8	8,0	-	74,3	75,1	-	10,0	8,6	-	10,9	8,2	-
Die Gewährleistung des Schutzes der Privatsphäre von UMA ist ...	2,4	3,1	1,2	78,7	81,7	88,3	11,3	9,7	4,9	7,6	5,5	5,5

2017: N=460; 2018: N=486; 2019: N=162.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Einrichtungen 2017, 2018, 2019: Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen zu Unterschieden in Bezug auf die Unterbringung von UMA im Vergleich zur Unterbringung nicht geflüchteter junger Menschen.

Quelle: Online-Erhebungen bei Einrichtungen zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

In den Online-Erhebungen bei Einrichtungen wurde auch danach gefragt, ob kultur-, migrations- oder geschlechtersensible Konzepte im Rahmen der Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen vorhanden seien. Etwas weniger als ein Drittel der Einrichtungen konnte diese Frage nicht beantworten (vgl. Tabelle 5.b.24). Weitere 20,1% (2018) bzw. 15,1% (2019) der Einrichtungen gaben an, dass keines dieser Konzepte vorhanden sei. Mit rund einem Drittel gab die größte Gruppe der Einrichtungen an, über ein kultursensibles Konzept zu verfügen. Etwas seltener kommen migrations- oder geschlechtersensible Konzepte vor. Aus den zusätzlichen Erläuterungen geht hervor, dass diese Konzepte sich inhaltlich teilweise überschneiden, beispielsweise mit Blick auf Geschlechterrollen oder allgemeine Fragen des Zusammenlebens mit individuell unterschiedlichen kulturellen Hintergründen. Mehrfach genannt wurden auch die besondere Berücksichtigung religiöser Feiertage und Ernährungsgewohnheiten.

Tabelle 5.b.24: Konzepte zur Unterbringung von UMA (2018, 2019; Mehrfachauswahl möglich; Angaben in %)

	Anteil	
	2018	2019
Es ist ein kultursensibles Konzept vorhanden	30,6	32,4
Es ist ein migrationssensibles Konzept vorhanden	28,8	21,1
Es ist ein geschlechtersensibles Konzept vorhanden	14,6	12,4
Es ist kein Konzept vorhanden	20,1	15,1
Nicht ermittelbar/Keine Angabe	29,0	31,3

2018: N=507; 2019: N=185.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Einrichtungen 2018, 2019: Sind in Ihrer Einrichtung verschiedene Konzepte für die Unterbringung von UMA vorhanden?

Quelle: Online-Erhebungen bei Einrichtungen zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2018, 2019).

Einschätzungen der Jugendämter zur Unterbringung im Rahmen der regulären Inobhutnahme

Eine große Mehrheit der Jugendämter stimmt der Aussage „Die Betreuung und Versorgung im Anschluss an die vorläufige Inobhutnahme sind bedarfsgerecht und entsprechen dem Kindeswohl (auch mit Blick auf die Verwirklichung der UN-Kinderrechte)“ zu. Von diesen insgesamt 97,8% der Jugendämter stimmt mit 49,0% die größte Gruppe uneingeschränkt zu (vgl. Tabelle 5.b.25).

Tabelle 5.b.25: Gesamteinschätzungen der Jugendämter zur aktuellen Situation (Deutschland; 2020)

	N	Gültige N (ohne keine An- gabe/nicht ermittelbar)	Stimme voll zu					Stimme gar nicht zu
			1	2	3	4	5	6
Die Betreuung und Versorgung im Anschluss an die vorläufige Inobhutnahme sind bedarfsgerecht und entsprechen dem Kindeswohl (auch mit Blick auf die Verwirklichung der UN-Kinderrechte)	363	343	45,4	37,0	8,1	2,2	0,0	0,0

Hinweis: Die Jugendämter wurden im Frühjahr 2020 im Rahmen der Zusatzerhebung zur Altersfeststellung überwiegend zum Erhebungszeitraum 2019 befragt. Die hier dargestellten zusätzlichen Fragen zur Gesamteinschätzung beziehen sich davon abweichend aber auf die „aktuelle Situation“, also Anfang 2020.

Quelle: Zusatzerhebung bei Jugendämtern zu Altersfeststellungsverfahren nach § 42f SGB VIII.

Entsprechend sind viele der offenen Angaben positiv, beispielsweise:

- „Nachfolgeeinrichtungen werden entsprechend dem Bedarf der Minderjährigen ausgewählt, vorherige Besichtigung und Wahl zwischen zwei Einrichtungen ist möglich, Einrichtungen und Personal sind aus langjähriger Zusammenarbeit bekannt, werden regelmäßig auch vor Ort besucht.“
- „Alle Standards der Jugendhilfe werden gewährleistet.“
- „Es gibt wieder ausreichend Plätze in geeigneten Jugendhilfeeinrichtungen“

Aber auch bei dieser Frage nutzen insbesondere die Jugendämter, die der Aussage nur eingeschränkt zustimmen, die Möglichkeit, kritische Aspekte ihrer aktuellen Situation zu benennen, darunter beispielsweise:

- „es herrscht Personalmangel. Träger sind unsicher wie lange sie belegt werden aufgrund von sinkenden Zahlen. Wohngruppen schließen dann und Jugendliche müssen wieder woanders neu anfangen und sich eingewöhnen und oftmals auch eine neue Schule besuchen“
- „Die schulischen Angebote und die Sprachförderung sind in den letzten Jahren wieder deutlich schlechter geworden.“
- „Nachdem die Umverteilung oftmals gegen den Willen der Jugendlichen stattfindet kann das Kindeswohl oft nicht berücksichtigt werden. Auch haben wir als Jugendamt auf dem Land das Problem, dass die Jugendlichen sehr unzufrieden sind mit der Verteilung auf dem Land. Die

Standards der Unterbringung, Schulbesuch usw. werden aber alle im Sinne des Kindeswohls eingehalten.“

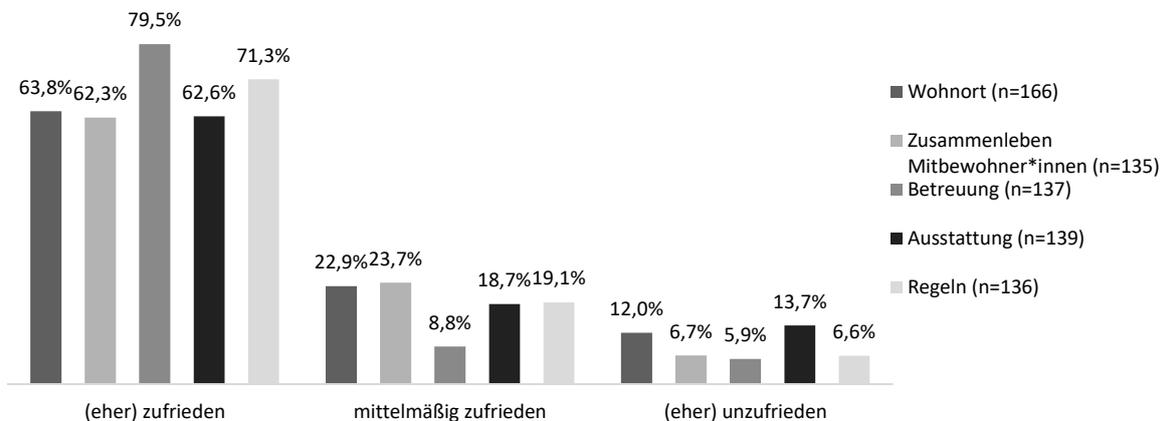
- „Therapeutische Bedarfe können im ländlichen Raum nicht abgedeckt werden.“
- „z. T. können keine homogenen Altersgruppen mit einer Altersspanne von 4 Jahren geschaffen werden
- „die Einrichtungen bieten keine altersentsprechenden Plätze an, da die neu ankommenden UMA's jünger sind und die Strukturen in allen Bereichen nicht mehr vorhanden sind.“

Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zur Unterbringungssituation

Die Teilnehmenden der nicht repräsentativen Studie des DeZIM wurden auch zu der Unterbringungssituation befragt. Die Ergebnisse lassen sich nicht genau der Maßnahme der regulären Inobhutnahme zuordnen – es kann sich dabei auch um Anschlussmaßnahmen handeln. Dennoch werden die Ergebnisse hier dargestellt, da diese zumindest Hinweise auf die Perspektive der UMA enthalten.

Die Teilnehmenden zeigen sich nach den Ergebnissen von Scholaske/Kronenbitter (2020) überwiegend zufrieden mit den Unterbringungen. Besonders die Betreuung scheint mit 79,5% eher positiv wahrgenommen zu werden. Aus den Interviews geht laut der Studie hervor, „dass Betreuer*innen im Leben der Teilnehmer*innen eine zentrale Rolle spielen. Sie werden bei einer Vielzahl an Problemlagen adressiert und teilweise sogar als Eltern beschrieben“ (S. 93). Etwas weniger zufrieden zeigen sich die Jugendlichen mit der Ausstattung, bei der 13,7% angaben, eher unzufrieden zu sein. Bei 12,0% habe der Wohnort Unzufriedenheit ausgelöst.

Abbildung 5.b.1: Zufriedenheit der Teilnehmenden mit verschiedenen Aspekten der Unterbringung (Angaben in %)

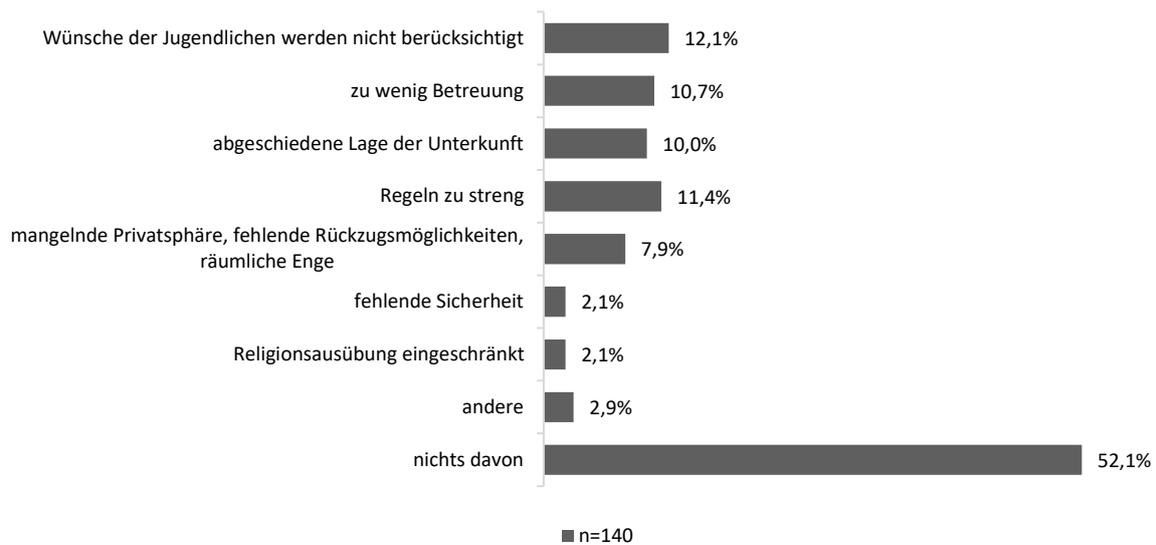


Anmerkung: Die Werte für die Antwortoption „Ort“ bezieht sich auf alle Teilnehmenden; Werte für andere Aspekte nur auf Teilnehmende, die nicht in einer eigenen Wohnung lebten.

Quelle: Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 61.

Als ein Indikator für die Zufriedenheit mit der Unterbringungssituation können auch Hinweise auf Probleme in der aktuellen Einrichtung dienen. Die Mehrheit der Befragten gab dabei an, dass es keine Probleme gebe. Wenn Probleme genannt wurden, war dies am häufigsten, dass Wünsche der Jugendlichen nicht berücksichtigt würden (12,1%) oder dass Regeln zu streng seien (11,4%).

Abbildung 5.b.2 Probleme in der aktuellen Einrichtung (Mehrfachnennungen; Angaben in %)



Anmerkung: Die Teilnehmenden konnten mehrere Antwortoptionen wählen. Die Werte beziehen nur auf diejenigen, die nicht in einer eigenen Wohnung oder Wohngemeinschaft lebten.

Quelle: Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 61.

5.b.d Zugang zu Angeboten des Bildungs-, Erziehungs- und Sozialwesens

Die VN-Kinderrechtskonvention beschreibt auch Rechte von Kindern und Jugendlichen, welche über die körperliche Unversehrtheit und grundlegende Versorgung hinausgehen. Wenn untersucht werden soll, inwieweit die Unterbringung, Betreuung und Versorgung während der regulären Inobhutnahme kindeswohlgerecht erfolgen, bietet sie daher Ansatzpunkte, welche weiteren Faktoren dafür als entscheidend anzusehen sind. So stellt Artikel 27 die Aufgabe der für das Kind verantwortlichen Personen in den Vordergrund, die Entwicklung des Kindes zu fördern und die erforderlichen Rahmenbedingungen dafür zu schaffen. Neben dem Recht auf Bildung (Artikel 28) wird zusätzlich in Artikel 31 die Bereitstellung kultureller und künstlerischer Förderung sowie das Recht auf „aktive Erholung und Freizeitbeschäftigung“ (Artikel 31, Abs. 2 VN-KRK) beschrieben. Daher soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, inwiefern den UMA im Kontext der regulären Inobhutnahme die Teilhabe an Bildungsangeboten sowie zu Freizeitangeboten ermöglicht wird. Die Datenlage ermöglicht es dabei nicht präzise, den Zeitraum der Inobhutnahme genau zu beschreiben, sondern einige Ergebnisse beziehen sich auf die Versorgung von UMA insgesamt – auch in Anschlussmaßnahmen. Dieser Abschnitt bezieht daher alle vorliegenden Daten ein, soweit sie sich auf Minderjährige beziehen. Erkenntnisse zu jungen Volljährigen, die in jedem Fall nicht im Rahmen der Inobhutnahme, sondern anschließend erfolgen, werden in Kapitel 7.a beschrieben.

Schulische und berufliche Bildung

Zum Themenbereich der schulischen und beruflichen Bildung stellt die Berichterstattung der Bundesregierung ausführlich Erkenntnisse auf Grundlage der verschiedenen Abfragen bei Ländern und Fachverbänden sowie der Online-Erhebung bei Einrichtungen bis einschließlich 2018 dar. Zentrale Befunde bleiben dabei über die Jahre stabil, beispielsweise, dass sich die Bedingungen für eine schulische und berufliche Integration von Jahr zu Jahr verbessert haben oder dass die Motivation der UMA zum Spracherwerb und Erreichen eines Bildungsabschlusses von allen Befragten insgesamt als hoch eingeschätzt wird (vgl. zuletzt BT-Drs. 19/17810, S. 37ff. für Vergleichsdaten des Jahres 2018).

Diese Einschätzungen wiederholen sich mit insgesamt geringen Veränderungen auch für das Jahr 2019, sowohl mit Blick auf die Aussagen der Einrichtungen (vgl. Tabelle 5.b.26) als auch auf die Rückmeldungen der Länder, wo Schleswig-Holstein die UMA in der Abfrage 2019 als überwiegend lernwillige und Hamburg sie in Bezug auf eine Ausbildung als motivierte Schüler/-innen beschreiben.⁵⁰ Im Rahmen der Verbändeabfrage 2019 merkt der VPK an, dass UMA motiviert seien eine Ausbildung abzuschließen und ins Berufsleben einzusteigen, um die Familie im Heimatland zu unterstützen.^{51,52}

Mit der hohen Motivation einher geht aus Sicht der Einrichtungen auch eine hohe Erwartungshaltung der UMA an die Angebote der schulischen und beruflichen Integration – dieser Aussage stimmen 2019 rund 90% der Einrichtungen zu. Tendenziell beschreiben die Einrichtungen zwischen 2018 und 2019 eine Verbesserung der schulischen und beruflichen Integration. Der Bedarf an Alphabetisierungsprogrammen wurde als weniger hoch eingeschätzt. Fehlende Sprachkenntnisse werden weiterhin von vielen Einrichtungen als problematisch für die schulische und berufliche Orientierung empfunden. Zwar ging die Zustimmungquote von 2018 mit 88,5% auf 78,2% in 2019 zurück, dennoch sind dies immerhin noch mehr als drei Viertel der Einrichtungen, die hier Schwierigkeiten sehen. Ähnlich hoch liegt die Einschätzung, dass die Zeit, die den UMA zur Verfügung stehe, um die deutsche Sprache zu lernen, nicht ausreiche: Die Zustimmungquote bleibt hier zwischen 2018 und 2019 mit 80,2% und 79,1% konstant. Auch die mit den aufenthaltsrechtlichen Verfahren einhergehenden Belastungen werden von den Einrichtungen und teilweise von den Ländern (MV, ST) in der Abfrage 2019 als stark einschränkend für die Leistungsfähigkeit der Minderjährigen im schulischen und beruflichen Alltag gesehen.⁵³ Auch hier liegt die Zustimmungquote 2019 mit 86,4% sehr hoch.

Tabelle 5.b.26: Einschätzungen der Einrichtungen zu schulischer und beruflicher Ausbildung sowie dem Übergang ins Berufsleben (2019; Angaben in %)

	2019	
	Zustimmungsquote	Nicht ermittelbar/Keine Angabe
Die Motivation von UMA unserer Einrichtung zum Spracherwerb und zum Erreichen eines Bildungsabschlusses ist hoch.	93,2	0,6
Die UMA unserer Einrichtung haben eine hohe Erwartungshaltung gegenüber den Angeboten zur schulischen und beruflichen Integration.	90,8	0,6
Die Bedingungen für eine schulische und berufliche Integration haben sich in den letzten 12 Monaten für die Gruppe der Minderjährigen unserer Einrichtung verbessert.	59,3	9,9
Es werden Programme zur Alphabetisierung auch für junge Geflüchtete und UMA benötigt.	66,7	8,7
Fehlende Sprachkenntnisse bei den UMA sind ein häufiger Grund für eine fehlende schulische und berufliche Orientierung.	78,2	2,4
Die zur Verfügung stehende Zeit für UMA, um die deutsche Sprache hinreichend zu erlernen, reicht nicht aus.	79,1	3,1
Die mit den aufenthaltsrechtlichen Verfahren einhergehenden Belastungen schränken die Leistungsfähigkeit in Schule und Beruf stark ein.	86,4	1,2

N = 162.

Hinweis: Im Rahmen der Auswertung der Abfrage wurden die Sechser-Likert-Skalen in zwei Tendenzen aufgeteilt. 1-3 werden als tendenziell zustimmend und 4-6 als tendenziell nicht zustimmend gewertet.

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Einrichtungen 2019: Inwieweit treffen die folgenden Aussagen zur schulischen und beruflichen Integration der UMA, die in Ihrer Einrichtung leben, zu?

Quelle: Online-Erhebung bei Einrichtungen zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

Die Länder und Fachverbände gaben über die letzten Erhebungszeiträume stabile Rückmeldungen über die Bildungsförderung der UMA: Unterstützungsangebote seien vor allem im schulischen und be-

⁵⁰ Vgl. Länderabfrage 2019

⁵¹ Vgl. Verbändeabfrage 2019

⁵² Eine hohe Bildungsaffinität wird beispielsweise auch in einer Befragung durch Nowacki/Remiorz/Muß (2018) hervorgehoben.

⁵³ Vgl. Länderabfrage 2019

ruflichen Bereich vorhanden. Hauptaugenmerk liege hier seit Ende 2015 auf dem Bereich der Sprachförderung. Bis Ende 2017 wurde die berufliche Integration sowie die Förderung von Ausbildungen nicht nur durch spezielle Sprachförderungen zusätzlich unterstützt, sondern beispielsweise auch durch spezielle Kompetenzanalyseverfahren, spezielle Angebote zur Berufsorientierung wie etwa Berufsfelderkundungen, Maßnahmen im Bereich der Berufsausbildung, Projekte zur Vermittlung beruflicher Praxis und individuelle Beratungs- und Förderangebote im Rahmen bestehender Übergangsstrukturen oder auch die Weiterentwicklung von bestehenden Landesprogrammen zum Übergang von der Schule in den Beruf für die Gruppe geflüchteter junger Menschen (vgl. BT-Drs. 19/4517, S. 40). Auf Grundlage der Angaben der Einrichtungen scheint es in diesen Bereichen zwar Verbesserungen zu geben, jedoch können hier noch Weiterentwicklungsbedarfe insbesondere in der Sprachförderung als Zugang zu den verschiedenen Angeboten vermutet werden.

In der Länderabfrage von 2019 sehen die Länder (BW, BB, HB, HH, HE, SN, ST, SH, TH) Herausforderungen zunächst in der Vermittlung der deutschen Sprache und dem unterschiedlichen Bildungsniveau der Schüler/-innen (vgl. auch Stöbe-Blossey et al. 2019, S. 49). So benötigen einige Schüler/-innen Alphabetisierungskurse und die Grundbildung fällt unterschiedlich aus. In den Ländern (BW, BB, BE, HB, HE, NW, SN, SH, TH) wurden verschiedene Konzepte entwickelt, wie z.B. Willkommens- oder Vorbereitungsklassen, die das Ziel haben, die Schüler/-innen auf den Wechsel und die Aufnahme in Regelklassen vorzubereiten.⁵⁴

Aus den Online-Erhebungen bei Einrichtungen liegen Ergebnisse zur Beschulung getrennt nach den Altersgruppen der unter 16-Jährigen sowie der 16- bis 17-Jährigen vor. Dabei zeigt sich, dass Schüler/-innen unter 16 Jahren verglichen mit Älteren seltener in sogenannten Flüchtlingsklassen, sondern vermehrt in Regelunterricht aufgenommen wurden. So gaben 2019 16,7% der Einrichtungen an, dass die bei ihnen untergebrachten unter 16-jährigen UMA „sehr oft“ in Flüchtlingsklassen beschult würden (vgl. Tabelle 5.b.27). Bei den 16 bis 17 Jahre alten Schüler/-innen waren es 37,7% der Einrichtungen, die angaben, dass die UMA „sehr oft“ in Flüchtlingsklassen beschult würden (vgl. Tabelle 5.b.28).

Tabelle 5.b.27: Beschulung von UMA im Alter von unter 16 Jahren (2019; Angaben in %)

	Nie	Sehr selten	Selten	Manchmal	Oft	Sehr oft	N. ermittelbar	Keine Angabe
Flüchtlingsklasse in (Berufs)Schule	16,0	4,3	3,1	8,6	14,8	16,7	8,0	28,4
Regelunterricht in (Berufs)Schule	8,6	3,7	7,4	13,6	11,7	19,8	6,8	28,4
Integrationskurse	27,2	12,3	4,3	11,1	6,2	3,1	6,8	29,0
In der Unterbringungseinrichtung	45,7	5,6	2,5	4,3	2,5	2,5	6,8	30,2
Keine Beschulung	53,7	8,0	1,9	0,0	1,2	0,0	6,2	29,0
Sonstiges (Bitte benennen)	30,9	0,0	0,0	1,9	0,6	1,2	8,6	56,8

N=162.

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Einrichtungen 2019: Wie werden die UMA im Alter von unter 16 Jahren, die bei Ihnen in der Einrichtung leben, beschult?

Quelle: Online-Erhebung bei Einrichtungen zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

⁵⁴ Vgl. Länderabfrage 2019

Tabelle 5.b.28: Beschulung von UMA im Alter von 16 oder 17 Jahren (2019; Angaben in %)

	Nie	Sehr selten	Selten	Manchmal	Oft	Sehr oft	N. ermittelbar	Keine Angabe
Flüchtlingsklasse in (Berufs)Schule	6,8	4,3	3,7	10,5	24,1	37,7	3,1	9,9
Regelunterricht in (Berufs)Schule	7,4	9,9	6,2	22,8	22,8	17,3	2,5	11,1
Integrationskurse	31,5	14,8	14,2	11,1	5,6	5,6	3,1	14,2
In der Unterbringungseinrichtung	63,6	6,2	1,9	4,3	2,5	2,5	3,1	16,0
Keine Beschulung	68,5	9,9	2,5	0,6	1,9	0,0	3,1	13,6
Sonstiges (Bitte benennen)	40,7	1,2	0,0	1,2	1,2	0,6	4,3	50,6

N= 162.

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Einrichtungen 2019: Wie werden die UMA im Alter von 16 oder 17 Jahren, die bei Ihnen in der Einrichtung leben, beschult?

Quelle: Online-Erhebung bei Einrichtungen zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

Förderung der Freizeitgestaltung und kultureller Teilhabe

Im Rahmen der Abfrage im Jahr 2018 wiesen einige Länder darauf hin, dass Angebote regional sehr unterschiedlich seien, ausländische Jugendliche grundsätzlich jedoch die gleichen Bedürfnisse wie in Deutschland aufgewachsene Kinder und Jugendliche hätten. Entsprechend werden laut Angaben der Länder durch die Träger gleichermaßen Möglichkeiten geschaffen, um UMA gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Hierzu zählen beispielsweise Zugänge zu Vereinen, Jugendclubs oder Arbeitsgemeinschaften (vgl. BT Drs. 19/17810, S. 45).

Auch im Jahr 2019 geben die Länder (BW, BE, HB, HH, NW, RP, SN) an, dass sie ein differenziertes und vielfältiges Angebot bieten, das auf die Zielgruppe angepasst sei. Besonders nachgefragt seien noch immer Sportangebote, zudem musische Angebote und Angebote zur schulischen und beruflichen Integration. Angebote zur gesellschaftlichen und kulturellen Partizipation würden seltener genutzt.⁵⁵ Die Angaben der Fachverbände (AWO, Diakonie BB, Diakonie BY, Diakonie SN, Paritätischer) im Jahr 2019 verlaufen simultan zu denen der Länder.⁵⁶ Die Einschätzungen der Einrichtungen hinsichtlich des Vorhandenseins und der Inanspruchnahme von Angeboten der Kinder- und Jugendarbeit, der Kultur und des Sports ermöglichen noch einmal einen detaillierteren Blick auf den Zugang zu Angeboten des Bildungs-, Erziehungs- und Sozialwesens und können somit als Indikator für die Kindeswohlgerechtigkeit gemessen an der Einhaltung der Rechte der Kinder dienen.

Ein Zeitreihenvergleich zeigt, dass sowohl das Vorhandensein als auch die Inanspruchnahme von Angeboten der Kinder- und Jugendarbeit und Angeboten in den Bereichen Sport, Kultur, Freizeit sowie außerschulische Jugendbildung für UMA im Laufe der Jahre abgenommen haben, obwohl 2017 und 2018 noch jeweils über 60% der Einrichtungen der Aussage tendenziell zustimmten, dass ausreichend Angebote vorhanden sind, sind es im Jahr 2019 noch knapp über 50% (vgl. Tabelle 5.b.29). Die Angaben der Einrichtungen hinsichtlich der Inanspruchnahme der Angebote zeigen eine Veränderung zwischen 2017 und 2018 und eine Konsolidierung der Angaben im Jahr 2019. Während 2017 noch rund 70% der Einrichtungen angeben, dass die Angebote der Kinder- und Jugendarbeit (einschließlich Freizeitangebote und außerschulische Jugendbildung) von den UMA in Anspruch genommen werden, sind es im Jahr 2018 und 2019 nur noch rund 58% bzw. 59%, die dieser Aussage tendenziell zustimmen. Eine Erklärung für diese negative Entwicklung ist den vorhandenen Daten nicht zu entnehmen. Im Hinblick auf die Inanspruchnahme von Sportangeboten zeigt sich im Laufe der Jahre keine große Änderung. Die Inanspruchnahme von kulturellen Angeboten hingegen ist laut Angaben der Jugendämter rückläufig (vgl. Tabelle 5.b.29).

⁵⁵ Vgl. Länderabfrage 2019

⁵⁶ Vgl. Verbändeabfrage 2019

Tabelle 5.b.29: Vorhandensein und Inanspruchnahme von Angeboten der Kinder- und Jugendarbeit, der Kultur und des Sports (2017, 2018, 2019; Angaben in %)

	2017			2018			2019		
	Zustimmungsquote	Ablehnungsquote	Nicht ermittelbar/keine Angabe	Zustimmungsquote	Ablehnungsquote	Nicht ermittelbar/keine Angabe	Zustimmungsquote	Ablehnungsquote	Nicht ermittelbar/keine Angabe
Es sind ausreichend Angebote der Kinder- und Jugendarbeit und in den Bereichen Sport, Kultur, Freizeit sowie außerschulische Jugendbildung für UMA vorhanden.	68,2	26,5	5,2	64,2	30,1	5,8	52,4	41,3	6,2
Angebote der Kinder- und Jugendarbeit (einschließlich Freizeitangebote und außerschulische Jugendbildung) werden von den UMA in Anspruch genommen	70,4	27,1	2,4	58,2	39,7	2,0	58,6	40,1	1,2
Sportangebote werden von den UMA in Anspruch genommen.	92,4	6,8	0,8	86,8	12,1	1,0	88,8	9,9	1,2
Kulturelle Angebote werden von den UMA in Anspruch genommen.	59,1	40,0	0,8	44,0	53,7	2,2	40,1	58,0	1,9
Es bestehen Einschränkungen für die Zugänge zu Bildungsangeboten für UMA.	64,4	30,7	5,0	–	–	–	–	–	–

2017: N= 460, 2018: N= 486, 2019: N=162.

Lesehinweis: Im Rahmen der Auswertung der Abfrage wurden die Sechser-Likert-Skalen in zwei Tendenzen aufgeteilt. 1-3 werden als tendenziell zustimmend und 4-6 als tendenziell nicht zustimmend gewertet.

Fragestellungen in den Online-Erhebungen bei Einrichtungen 2017: Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen zur Situation der UMA Ihrer Einrichtung. 2018, 2019: Inwieweit treffen die folgenden Aussagen zur Situation der UMA Ihrer Einrichtung zu?

Quelle: Online-Erhebungen bei Einrichtungen zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Weitere Einschätzungen zur zeitlichen Entwicklung sind den Online-Erhebungen bei Jugendämtern zu entnehmen. Demnach hat mit Blick auf die Veränderungen von 2016 bis 2018 jeweils eine Mehrheit der Jugendämter tendenziell der Aussage zugestimmt, dass weitere Angebote der außerschulischen Bildung geschaffen wurden (vgl. Tabelle 5.b.30). In der veränderten Erhebung 2019 vertrat eine Mehrheit von 55,0% die Einschätzung, dass das Angebot unverändert sei (vgl. Tabelle 5.b.31).

Tabelle 5.b.30: Bewertung der Entwicklungen zu Angeboten der außerschulischen Bildung zwischen 2016 und 2018 (2017, 2018; Angaben in %)

Weitere Angebote der außerschulischen Bildung, die (auch) von UMA genutzt werden, wurden geschaffen.	Trifft voll zu					Trifft gar nicht zu	Nicht ermittelbar/keine Angabe
	1	2	3	4	5		
2016 – 2017	9,6	26,1	26,6	14,4	11,9	5,1	6,2
2017 – 2018	8,3	25,1	26,0	11,8	9,8	6,8	12,1

2017: N=339; 2018: N=338.

Fragestellungen in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017: Bitte geben Sie zu den folgenden Aussagen über mögliche Veränderungen zwischen 2016 und 2017 Ihre Einschätzung ab. Wie bewerten Sie die Entwicklungen? 2018: Bitte geben Sie zu den folgenden Aussagen über mögliche Veränderungen zwischen 2017 und 2018 Ihre Einschätzung ab. Inwieweit treffen die folgenden Aussagen auf Ihr Jugendamt zu?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018).

Tabelle 5.b.31: Bewertung der Entwicklungen zu Angeboten der außerschulischen Bildung zwischen 2018 und 2019 (2019; Angaben in %)

	Stark verbessert	Eher verbessert	Unverändert	Eher verschlechtert	Stark verschlechtert	Keine Angaben
Die Angebote der außerschulischen Bildung.	1,3	31,1	55,0	7,9	0,0	4,6

N = 162.

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019: Bitte geben Sie zu den folgenden Aussagen über mögliche Veränderungen zwischen 2018 und 2019 Ihre Einschätzung ab. Inwieweit haben sich die folgenden verändert?

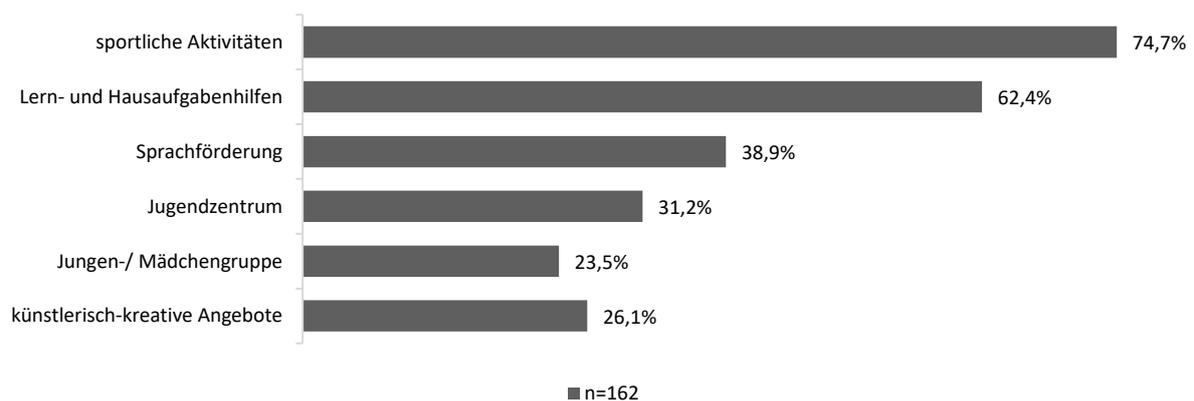
Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zu Bildungs- und Freizeitangeboten

Die DeZIM-Studie bildet auch Perspektiven der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen auf die Themen der Bildungs- und Freizeitangebote ab (vgl. Scholaske/Kronenbitter 2021). Auch diese Studie zieht aus den Erkenntnissen den Schluss, dass die jungen Menschen eine hohe Bildungsmotivation aufweisen (vgl. S. 94). „Umso größer war die Frustration von Teilnehmer*innen, wenn sie aus ihrer Sicht nicht oder nicht ausreichend in das Bildungssystem in Deutschland integriert worden waren. So merkten sie kritisch an, keine Möglichkeit zu haben, eine Schule zu besuchen, oder nur einen Deutschkurs besuchen zu können, anstatt auf eine Regelschule zu gehen“ (S. 41). Gleichwohl gaben die allermeisten der Befragten in der persönlichen quantitativen Befragung an, derzeit entweder eine (berufsbildende) Schule oder eine andere Maßnahme auf dem Weg zu einer beruflichen Ausbildung zu besuchen. Insgesamt 5,6% der Befragten warteten zum Zeitpunkt der Befragung auf den Schul-, Ausbildungs- oder Studienbeginn (vgl. S. 37).

Mit Blick auf außerschulische Bildungs- und Freizeitangebote werden insbesondere sportliche Aktivitäten von den Jugendlichen im Alltag regelmäßig in Anspruch genommen, gefolgt von Lern- und Hausaufgabenhilfen (vgl. Abbildung 5.b.3). Eine Sprachförderung nehmen 38,9% der Befragten in Anspruch. Immerhin ein Viertel nutzen künstlerisch-kreative Angebote.

Abbildung 5.b.3: Organisierte Freizeitaktivitäten, die die Teilnehmenden regelmäßig in Anspruch nahmen

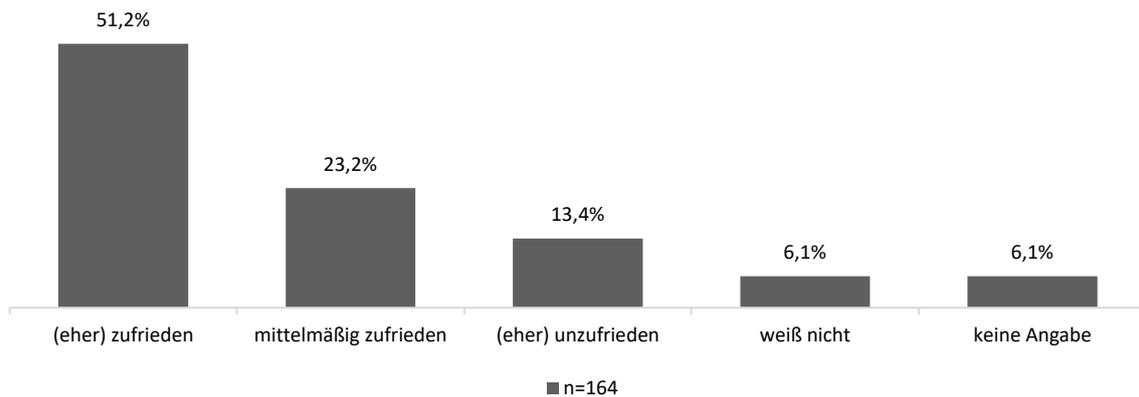


Anmerkung: Die Teilnehmenden konnten mehrere Antwortoptionen gleichzeitig auswählen.

Quelle: Scholaske/ Kronenbitter 2020, S. 69.

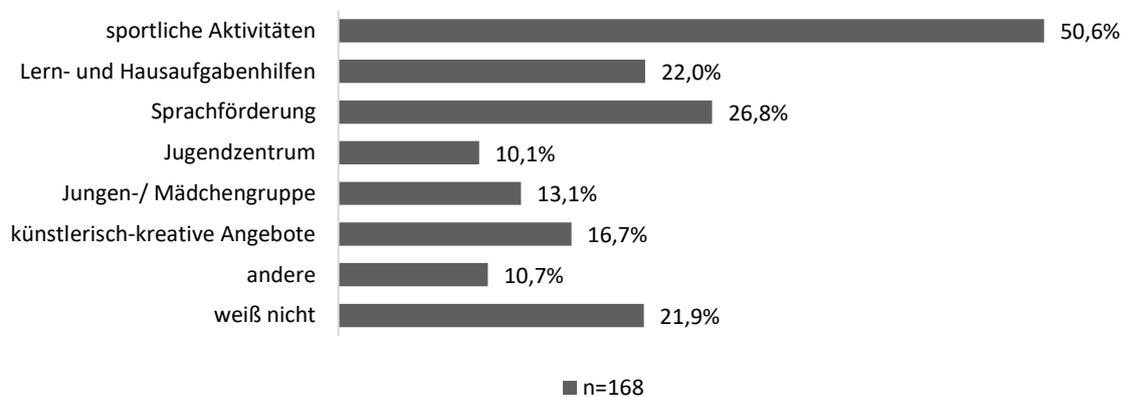
Die Hälfte der befragten UMA zeigt sich mit den Freizeitangeboten der Kinder- und Jugendhilfe (eher) zufrieden, 13,4% sind (eher) unzufrieden (vgl. Abbildung 5.b.4). 50,6% wünschen sich eine Erweiterung der sportlichen Angebote und 26,8% benannten einen erweiterten Bedarf in der Sprachförderung sowie 22% bei Lern- und Hausaufgabenhilfen (vgl. Abbildung 5.b.5). Aber 22% geben bei dieser Frage zu den eigenen Bedarfen „weiß nicht“ an.

Abbildung 5.b.4 Zufriedenheit mit organisierten Freizeitangeboten der Kinder- und Jugendhilfe



Quelle: Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 70.

Abbildung 5.b.5 Bedarfe der Teilnehmenden nach weiteren organisierten Freizeitaktivitäten



Anmerkung: Die Teilnehmenden konnten mehrere Antwortoptionen gleichzeitig auswählen.
Quelle: Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 70.

„In den Leitfadeninterviews berichteten Teilnehmer*innen, dass sportliche Aktivitäten wie Fußball, Volleyball oder Leichtathletik entweder selbstorganisiert oder in Sportvereinen stattfanden, nicht jedoch im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe. Einige Jugendliche besuchten zudem traditionelle Vereinsangebote wie etwa die Freiwillige Feuerwehr oder Angebote der Kirche. Manche Teilnehmer*innen wussten jedoch entweder gar nicht über organisierte Angebote der Kinder- und Jugendhilfe Bescheid oder gaben an, keine Zeit zu haben, an diesen teilzunehmen, da ihr Alltag bereits durch andere Termine eng getaktet sei“ (S. 70f.). „Die Teilnahme an Freizeitaktivitäten schien für den sozialen Anschluss und das subjektive Wohlbefinden der Teilnehmer*innen förderlich zu sein. Allerdings fehlte einigen Teilnehmer*innen dieser Zugang. So berichteten einige, insbesondere in ländlichen Räumen, dass das Angebot an sportlichen Aktivitäten nicht umfassend genug sei.“ (S. 71).

5.b.e Vormundschaften im Rahmen der regulären Inobhutnahme

Als Minderjährige benötigen UMA eine vormundschaftliche Vertretung. Grundsätzlich kann bereits im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme ein Vormund bestellt werden, spätestens nach Beginn der regulären Inobhutnahme des unbegleiteten Minderjährigen ist jedoch unverzüglich vom Jugendamt die

Vormundbestellung beim Familiengericht zu veranlassen. Bis zur Bestellung eines Vormunds werden die UMA im Rahmen einer Notvertretung vertreten (vgl. hierzu Kap. 5.a.c).⁵⁷

Das Familiengericht prüft zunächst die sorgerechtliche Situation, d. h. insbesondere, ob die Eltern verstorben sind oder ihre elterliche Sorge aufgrund eines tatsächlichen Hindernisses (§ 1674 BGB) oder wegen der Geschäftsunfähigkeit (§ 1673 Abs. 1 BGB) ruht. Denn Voraussetzung für die Anordnung einer Vormundschaft ist, dass der Minderjährige nicht unter elterlicher Sorge steht oder die Eltern weder in den die Person noch in den das Vermögen betreffenden Angelegenheiten zur Vertretung des Minderjährigen berechtigt sind (§ 1773 Abs. 1 BGB).⁵⁸ Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ordnet das Familiengericht Vormundschaft an und bestellt einen Vormund. Die Auswahl des Vormunds obliegt dem Familiengericht, soweit nicht die Eltern wirksam (§ 1779 BGB) einen Vormund benannt haben – dies wird jedoch bei UMA in der Regel nicht der Fall sein. Das Jugendamt ist im Auswahlverfahren anzuhören. Zunächst hat das Gericht zu prüfen, ob ein geeigneter ehrenamtlicher Vormund, insbesondere ein Verwandter oder beispielsweise ehrenamtlich tätiges Mitglied eines auf UMA spezialisierten Vereins zur Verfügung steht. Ist eine als ehrenamtlicher Vormund geeignete Person nicht vorhanden, kann das Gericht einen Vormundschaftsverein (sog. Vereinsvormundschaft), das Mitglied eines Vormundschaftsvereins (sog. Vereinsvormund), einen Berufsvormund oder auch das Jugendamt als Vormund bestellen (sog. Amtsvormundschaft) (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 60f.).

Vor der Übertragung der Ausübung der Aufgaben des Amtsvormunds soll das Jugendamt das Kind oder den Jugendlichen zur Auswahl des Beamten oder Angestellten mündlich anhören (§ 55 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII). Ein in Vollzeit tätiger Amtsvormund soll höchstens 50 Vormundschaften führen (§ 55 Abs. 2 Satz 4 SGB VIII). Im Interesse des Kindes oder des Jugendlichen ist das Jugendamt nach § 56 Abs. 4 SGB VIII auch dazu verpflichtet, jedes Jahr zu prüfen, ob eine geeignete Einzelperson oder ein Verein als Vormund vorhanden und ein Vormundwechsel angezeigt ist (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 60f.).

Die Führung von Amtsvormundschaften gehört zu den Pflichtaufgaben des Jugendamtes. Das Jugendamt überträgt die Ausübung der Aufgaben des Vormundes einzelnen, geeigneten Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern, die die gesetzliche Vertretung übernehmen (§ 55 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII) (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 60f.).

Im Folgenden soll erörtert werden, inwieweit UMA eine vormundschaftliche Vertretung im Rahmen einer bedarfsgerechten Versorgung nach der vorläufigen Inobhutnahme erhalten. Hierzu werden verschiedene Indikatoren hinzugezogen: Formen der Vormundschaften, Kontakthäufigkeit zwischen Vormündern und UMA sowie Qualifizierung der Vormünder.

Vormundschaftstypen

Über die Jahre hinweg ist deutlich zu erkennen, dass unter den für UMA möglichen Vormundschaftstypen die Amtsvormundschaft diejenige ist, die in nahezu jedem Jugendamt mindestens einmal vorkam (vgl. Tabelle 5.b.32). Während die Häufigkeit der Benennung von Amtsvormündern über die Jahre hinweg relativ stabil erscheint, zeigen die Angaben der Jugendämter, dass die Verwendung anderer Typen der Vormundschaft insgesamt rückläufig ist. Gaben beispielsweise in 2017 noch rund 40% der Jugendämter an, Berufsvormünder für die UMA als Vertreter zu bestellen, so sind es in 2019 nur noch rund 18% der Jugendämter.

⁵⁷ Neundorf (2017) merkt zu der Notvertretung an, dass diese „nicht der gesetzlichen Vertretung durch einen Vormund entspricht“ (S. 81), wodurch im Einzelfall die Notwendigkeit für eine baldige Bestellung eines Vormunds deutlich gemacht wird.

⁵⁸ Vgl. auch Neundorf 2017, S. 73f.

Tabelle 5.b.32: Häufigkeit der Formen von Vormundschaften zum Stichtag 30. Juni 2017/2018/2019 (Mehrfachauswahl; Angaben in %)

Typ der Vormundschaft	Verteilung		
	2017	2018	2019
Amtsvormund	93,2	87,9	91,4
Einzelvormund, und zwar einen Verwandten	50,7	42,3	40,4
Einzelvormund, und zwar keinen Verwandten (Ehrenamtlich)	-	25,1	21,9
Einzelvormund, und zwar keinen Verwandten (Berufsvormund)	40,4	23,7	17,9
Vormundschaftsverein/ Vereinsvormund	26,3	20,7	20,5

2017: N=339; 2018: N=338; 2019: N=148.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017, 2018, 2019: Welche Formen der Vormundschaft für UMA bestehen in Ihrem Jugendamtsbezirk?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Auch ein Blick auf die Anzahl der verschiedenen Typen der Vormundschaften zeigt deutlich, dass fortwährend Amtsvormundschaften am häufigsten gewählt wurden. So wurde sowohl 2017 als auch 2018 und 2019 in jeweils über 70% der Fälle auf einen Amtsvormund zurückgegriffen.

Des Weiteren bestätigen die im Rahmen der Online-Erhebung bei Jugendämtern erhobenen Daten zu den Fallmengen, dass die Häufigkeit der Wahl eines Berufsvormunds im Laufe der Jahre abgenommen hat, während die Wahl häufiger auf Vormundschaftsvereine bzw. Vereinsvormüder fiel (vgl. Tabelle 5.b.33).

Tabelle 5.b.33: Anzahl der Vormundschaften nach Typ zum Stichtag 30. Juni (2017, 2018, 2019; Anzahl absolut; Verteilung in %)

Form der Vormundschaft	N (Jugendämter)			Anzahl Vormundschaften			Verteilung		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Amtsvormund	291	279	121	15.399	11.194	2.247	79,6	78,8	72,6
Einzelvormund (Verwandte)	144	127	42	860	520	107	4,4	3,7	3,5
Einzelvormund (Ehrenamtlich)	-	70	20	-	259	86	-	1,8	2,8
Einzelvormund (Berufsvormund)	121	68	18	1.582	929	80	8,2	6,5	2,6
Vormundschaftsverein/Vereinsvormund	79	64	23	1.509	1.301	577	7,8	9,2	18,6
Insgesamt	-	-	-	19.350	14.203	3.097	100,0	100,0	100,0

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017, 2018, 2019: Wie viele UMA hatten in Ihrem Jugendamtsbezirk ...?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Dauer bis zur Bestellung eines Vormundes

Die Vormundschaft eines UMA ist als rechtliche Vertretung insbesondere bedeutsam, um für den Minderjährigen die entsprechenden Schritte des Asylverfahrens einzuleiten und zu begleiten (vgl. BT-Drs. 19/4517, S. 11). Daher kann eine möglichst zeitnahe Bestellung eines Vormunds für den UMA wichtig sein, um ihn/sie möglichst frühzeitig zu unterstützen.⁵⁹ Die Dauer bis zur Bestellung, einschließlich der Abläufe im Familiengericht, hat sich insbesondere zwischen 2017 und 2018 verändert. Lag hier der Median 2017 bei 4 Tagen, so stieg dieser bis 2018 auf 20 Tage bis zu einer Bestellung des Vormunds an. Für 2019 reduzierte sich die mittlere Dauer wieder auf 18 Tage.

Tabelle 5.b.34: Durchschnittliche Dauer der Bestellung eines Amtsvormunds in Tagen (2017, 2018, 2019; Angaben absolut)

N	N	MW	Median
2017	299	4,6	4
2018	278	31,0	20
2019	131	22,8	18

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017, 2018, 2019: Wie lange dauerte die Bestellung eines Amtsvormunds in den letzten 12 Monaten (einschl. der Abläufe beim Familiengericht)?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

⁵⁹ Vgl. Fußnote 57

Ausgestaltung der Vormundschaften

Ein in Vollzeit tätiger Amtsvormund soll höchstens 50 Vormundschaften führen, so sieht es die Gesetzgebung vor. In den letzten Jahren wurden die Jugendämter nach der Zahl der Mündel insgesamt – also nicht nur bezogen auf die UMA – pro Amtsvormund gefragt. Insgesamt wurde diese Vorgabe eingehalten. Zieht man den Median heran, so liegt die Quote in 2017, 2018 und 2019 bei unter 1 zu 50 (vgl. Tabelle 5.b.35). Allerdings weichen einzelne Jugendamtsergebnisse jedes Jahr von dieser Norm ab. In der Spitze wurde im Jahr 2017 eine Anzahl von 136 Mündeln pro Amtsvormund angegeben, gefolgt von 80 im Jahr 2018 und 60 im Jahr 2019. Zuletzt gaben zwei Jugendämter an, dass ein Vormund mehr als 50 Mündel betreut.

Tabelle 5.b.35: Durchschnittliche Anzahl der Mündel pro Vormund zum Stichtag 30. Juni (2017, 2018, 2019; Anzahl absolut)

Vormundschaftstyp	N			Median			Maximale Anzahl		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Amtsvormund	277	247	100	40	40	37,5	136	80	60
Einzelvormund, und zwar einen Verwandten	114	97	25	1	1	1	12	30	2
Einzelvormund, und zwar keinen Verwandten (Ehrenamtlich)	-	55	18	-	1	1	-	4	16
Einzelvormund, und zwar keinen Verwandten (Berufsvormund)	85	36	7	1	12	10	65	100	40
Vereinsvormund	51	43	6	30	20	28	60	50	39

Hinweis: Gemeint sind hier alle Mündel, nicht nur UMA.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017, 2018, 2019: Wie viele Mündel hatte ein Vormund im Durchschnitt im Zuständigkeitsbereich Ihres Jugendamts in den letzten 12 Monaten?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Auch die Häufigkeit des persönlichen Kontakts wird gesetzlich bestimmt. So hat ein Vormund laut § 1793 Abs. 1a BGB seinen Mündel in der Regel einmal im Monat in dessen üblicher Umgebung aufzusuchen. Die Rückmeldungen der Jugendämter im Rahmen der Online-Erhebung zeigen, dass dies auch zum Großteil eingehalten wird (vgl. Tabelle 5.b.36). Lediglich jeweils unter 13% der Jugendämter geben an, dass die Amtsvormünder seltener als 1 Mal im Monat persönlichen Kontakt zu ihrem Mündel haben.

Tabelle 5.b.36: Häufigkeit des persönlichen Kontakts zwischen Mündel und Amtsvormund (2017, 2018, 2019; Angaben in %)

Häufigkeit des persönlichen Kontakts	Prozent		
	2017	2018	2019
Mehrmals in der Woche	1,3	1,0	0,0
1 Mal wöchentlich.	7,9	6,1	5,1
1 Mal im Monat.	71,8	78,1	79,1
Seltener als 1 Mal im Monat.	12,7	9,1	11,6
Nicht ermittelbar/ keine Angabe.	6,3	5,8	3,6

2017: N=316; 2018: N=297; 2019: N=138.

Hinweis: Hier sind persönliche Kontakte zwischen Vormund und UMA gemeint.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017, 2018, 2019: Wie häufig haben Amtsvormünder i.d.R. persönlichen Kontakt zu den UMA?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Unterstützung der Vormünder/Ausstattung der Jugendämter

Die Vormundschaft erfordert die Erfüllung eines komplexen Aufgabenspektrums, wo eine entsprechende Qualifikation der Vormünder zum Gelingen der Anforderungen beitragen soll. Die Länder meldeten im Hinblick auf die Erfüllung der Vormundschaft von UMA, dass die Qualifikation besonders über Schulungen und Arbeitskreise gewährleistet würde und es besonderen Weiterbildungsbedarf über asylrechtliche Belange gäbe (vgl. BT-Drs. 19/4517, S. 60). Die Jugendämter nennen im Rahmen der

Online-Befragung zu Amtsvormundschaften, dass sie Vormünder insbesondere über Fortbildungen und den Austausch mit anderen Vormündern unterstützen. Auch würden Handreichungen und Leitfäden zu einer besseren Qualifizierung der Amtsvormünder beitragen (vgl. Tabelle 5.b.37).

Tabelle 5.b.37: Angaben der Jugendämter zur Unterstützung der Vormünder (2018, 2019; Mehrfachnennung; Angaben in %)

Unterstützung der Vormünder ...	Prozent	
	2018	2019
...über Fortbildungen	60,9	65,6
...durch Handreichungen und Leitfäden	47,3	53,6
...durch Austausch mit anderen Vormündern	59,8	65,6

2018: N=338; 2019: N=138.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2018, 2019: Welche Maßnahmen bieten Sie an, um die Vormünder zu unterstützen?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2018, 2019).

Die Angaben der Jugendämter zeigen außerdem, dass sich die Herausforderungen mit Blick auf die Ausstattung und Organisation der Amtsvormundschaften für eine qualifizierte Unterstützung der UMA und um ausreichend persönlichen Kontakt zwischen Vormund und Mündel (UMA) zu ermöglichen zwischen 2018 und 2019 verringert haben. So ist der Anteil der Jugendämter, die dieser Aspekt gar nicht herausfordert, von 21,9% auf 31,8% gestiegen (vgl. Tabelle 5.b.38).

Tabelle 5.b.38: Herausforderungen für das Jugendamt im Hinblick auf UMA (2018, 2019; Angaben in %)

Ausstattung und Organisation der Amtsvormundschaften für eine qualifizierte Unterstützung der UMA und um ausreichend persönlichen Kontakt zwischen Vormund und Mündel (UMA) zu ermöglichen.	Fordert uns aktuell gar nicht heraus					Fordert uns aktuell stark heraus		Keine Angabe/ Nicht ermittelbar
	1	2	3	4	5	6		
2018	21,9	29,6	17,5	10,1	4,4	3,3	13,4	
2019	31,8	25,8	16,6	8,6	2,0	2,0	13,2	

2018: N=338; 2019: N=151.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2018, 2019: Bitte geben Sie zu den unten genannten Aspekten Ihre Einschätzung ab. Inwiefern fordern diese das Jugendamt aktuell im Hinblick auf die UMA heraus?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2018, 2019).

Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zu Vormundschaften

Die Beziehung der UMA zu ihrem Vormund wird in der DeZIM-Studie von Scholaske/Kronenbitter (2020) insgesamt als positiv beschrieben (vgl. S. 62). Zwar würden die Vorgaben der monatlichen persönlichen Kontaktaufnahme aus Sicht der jungen Menschen häufig nicht eingehalten, oder durch telefonische bzw. E-Mail-Kontakte ersetzt (vgl. S. 65), dennoch würden die UMA in dieser Hinsicht häufig auch keine Veränderungen wünschen (vgl. S. 65). „Als Gründe für persönliche Treffen wurden in den meisten Fällen formelle Anlässe (z.B. BAMF-Termine, Schultermine, ärztliche Untersuchungen, Unterschriftszeichnungen) und seltener informelle Anlässe wie Freizeitaktivitäten (z.B. Eis essen, Kino, spazieren gehen, miteinander unterhalten) angegeben“ (S. 65). In der Wahrnehmung der UMA scheint der Vormund laut der Studie häufig eine „untergeordnete Rolle“ zu spielen (S. 93). Im Abschnitt zur Altersfeststellung wurde bereits berichtet, dass in Einzelfällen davon berichtet wurde, dass Zweifel an der Minderjährigkeit auch durch den Vormund geäußert und von diesem eine erneute Überprüfung des Alters veranlasst wurde (vgl. S. 50 und Kap. 5.b.a).

5.b.f Ablauf und Praktikabilität der Asylantragstellung

Um das Kindeswohl der UMA zu schützen, soll vermieden werden, dass sich die Minderjährigen „dauerhaft in einer rechtlich ungeklärten Situation befinden“ (BT-Drs. 19/4517, S. 72). Die rechtlichen Normierungen zur Klärung bietet das Aufenthalts- und Asylrecht. Bei diesen Verfahren ist es wiederum auch vor dem Hintergrund der VN-Kinderrechtskonvention förderlich und notwendig, die Minderjährigen mit einzubeziehen.

Grundsätzlich sollen unbegleitete ausländische Minderjährige ein Asylverfahren beantragen können (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 81). Der Ablauf des Asylverfahrens unterscheidet sich zunächst insofern von dem einer volljährigen Person, als dass der Vormund oder das Jugendamt den Antrag auf Asyl stellt (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 12), da der durch das Familiengericht bestellte Vormund den Minderjährigen in allen ausländer- und bleiberechtlichen Angelegenheiten vertreten soll (§ 1793 Abs. 1 Satz 1 BGB) (vgl. hierzu Kap. 5.b.e). Das Jugendamt oder der Vormund stellt schriftlich einen Antrag auf Asyl beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (vgl. BT-Drs. 19/4517, S.72). Der beim BAMF eingereichte Asylantrag eines Minderjährigen soll im anschließenden Verfahren durch geschulte Sonderbeauftragte durchgeführt und unterstützt werden. Dazu zählen eine kindgerechte Anhörung ebenso wie die Berücksichtigung kindspezifischer Aspekte bei der Entscheidung über den Asylantrag (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 84).

Die Entscheidung über das Stellen eines Asylantrags muss für den jeweiligen Einzelfall getroffen werden. Für die letzten Jahre ist aber auch vor dem Hintergrund der Ergänzung des § 42 Abs. 2 Satz 5 SGB VIII zu beobachten, dass auch bei unbegleitet nach Deutschland eingereisten Minderjährigen zeitnah ein Asylantrag gestellt wird. So besteht zwar über das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 20.07.2017 keine generelle Pflicht für das Jugendamt, einen Asylantrag zu stellen, aber im jeweiligen Einzelfall soll mit Beteiligung des Minderjährigen geprüft werden, inwiefern die Voraussetzungen für die Asylantragstellung vorliegen bzw. inwiefern das Kind oder der Jugendliche internationalen Schutz benötigen (vgl. Kopp/Meiner-Teubner/Pothmann 2019, S. 196). Allerdings können im Einzelfall Gründe existieren, die gegen die Stellung eines Antrags auf Asyl für den UMA sprechen. Dazu gehören das Alter des Minderjährigen, der unter Umständen entwicklungsbedingt einem Verfahren nicht gewachsen sei, und außerdem werde von einem Antrag häufig abgeraten, wenn die UMA voraussichtlich Schwierigkeiten haben würden, ihre Asylgründe geltend zu machen. Für eine zeitliche Aufschiebung der Stellung des Antrags auf Asyl spreche, wenn abzusehen ist, dass der oder die Minderjährige nach einer Inobhutnahme den Aufenthaltsort wechseln wird. Von den Ausländerbehörden wird unabhängig von dem Asylverfahren eine befristete Duldung ausgestellt (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 81). Eine Duldung führt zunächst bis zur Volljährigkeit zu einer Aussetzung der Abschiebung (§ 60a Abs. 2 AufenthG) (vgl. Lechner/Huber 2017, S. 91).

Inwiefern die Jugendlichen bei der Durchführung des Asylverfahrens unterstützt und begleitet werden und wie praktikabel das Vorgehen der Länder und Jugendämter wäre, soll im Weiteren näher betrachtet werden.

Praxis der Asylantragsstellung

In der Online-Erhebung bei Jugendämtern wird ein sich wandelnder Trend in der Praxis der Asylantragsstellung sichtbar (vgl. Tabelle 5.b.39): Gaben 10,2% im Jahr 2017 an, den Asylantrag während der Inobhutnahme zu stellen, stieg der Anteil auf 16,6% im Jahr 2019, was vermutlich nicht zuletzt auch ein Effekt der Schaffung eines höheren Verpflichtungsgrades für Jugendämter, einen Asylantrag bei unbegleitet nach Deutschland eingereisten Minderjährigen zu stellen, durch die Ergänzung des § 42 Abs. 2 SGB VIII darstellt. Gleichzeitig reduzierte sich der Anteil der Jugendämter, die einen Asylantrag im Anschluss an die Inobhutnahme stellen, von 21,0% im Jahr 2017 auf 11,9% im Jahr 2019. Konstant blieben jedoch die Anteile der Jugendämter, die angaben, jeden Einzelfall gesondert zu prüfen, mit 62,7 bis 66,0%, und auch der Anteil der Jugendämter, die mitteilen, grundsätzlich nie einen Asylantrag zu stellen, blieb auf einem niedrigen Niveau von bis zu 1,5%.

Tabelle 5.b.39: Praxis der Asylantragstellung mit Blick auf die 2017 eingeführte Pflicht zur Asylantragstellung (2017, 2018, 2019; Angaben in %)

	2017	2018	2019
Es wird grundsätzlich für jeden UMA ein Asylantrag gestellt, und zwar während der Inobhutnahme.	10,2	13,3	16,6
Es wird grundsätzlich für jeden UMA ein Asylantrag gestellt, und zwar im Anschluss an die Inobhutnahme.	21,0	16,9	11,9
Jeder Einzelfall wird diesbezüglich gesondert überprüft.	66,0	62,7	64,9
Es wird grundsätzlich nie ein Asylantrag gestellt.	0,0	1,5	0,7
Nicht ermittelbar/keine Angabe.	2,8	5,7	5,9

2017: N=353, 2018: N=338, 2019: N=151.

Fragestellungen in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017: Wie stellt sich die Praxis der Asylantragstellung innerhalb Ihres Jugendamtsbezirks dar? 2018, 2019: Wie stellt sich die Praxis der Asylantragstellung mit Blick auf die 2017 eingeführte Pflicht zur Asylantragstellung nach §42 Abs. 2 Satz 5 SGB VIII innerhalb Ihres Jugendamtsbezirks dar?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Trotz des zwischenzeitlich höheren Verpflichtungsgrades, einen Asylantrag zu stellen, durch die Ergänzung des § 42 Abs. 2 SGB VIII zur regulären Inobhutnahme, können nach wie vor gewichtige Gründe gegen das Stellen eines Asylantrags sprechen. Die Schutzquote des jeweiligen Herkunftslandes kann nach Abwägung von Kindeswohlaspekten ein Grund sein, von der Stellung eines Asylantrags abzusehen. 45% der Jugendämter gaben 2017 an, dass dies zumindest in Einzelfällen ein Grund sein kann, von einem Asylverfahren abzusehen, dieser Wert sank auf 41% in 2019. Dass nicht ausreichende Kapazitäten der Vormünder ein Grund sein können, vom Stellen eines Asylantrags abzusehen, wird von einer konstanten Mehrheit der Jugendämter ausgeschlossen. Persönliche Gründe der UMA sprechen für 52% bis 58% der Jugendämter in den Jahren zwischen 2017 und 2019 in Einzelfällen oder häufiger gegen einen Asylantrag (vgl. Tabelle 5.b.40 bis Tabelle 5.b.42).

Tabelle 5.b.40: Gründe, wenn kein Asylantrag gestellt wurde (2017; Angaben in %)

	Nie	In Einzelfällen	Oft	Immer	Nicht ermittelbar	Keine Angabe
Schutzquote des jeweiligen Herkunftslandes des uMAs.	18,7	27,8	12,7	4,2	6,2	30,3
Nicht ausreichende Kapazitäten der Vormünder zur Unterstützung im Asylverfahren.	64,9	3,1	1,7	0,0	4,5	25,8
Persönliche Umstände des uMA.	13,0	34,0	11,9	12,5	3,7	24,9

N = 353.

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2017: Falls kein Asylantrag gestellt wird, was ist der Grund dafür?

Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017).

Tabelle 5.b.41: Gründe, wenn kein Asylantrag gestellt wurde (2018; Angaben in %)

	Nie	In Einzelfällen	Oft	Immer	Nicht ermittelbar	Keine Angabe
Schutzquote des jeweiligen Herkunftslandes des UMAs	22,2	22,2	6,5	2,7	13,0	33,4
Nicht ausreichende Kapazitäten der Vormünder zur Unterstützung im Asylverfahren	56,5	1,8	0,6	0,3	9,5	31,4
Persönliche Umstände des UMA	10,4	33,1	10,4	8,9	9,8	27,5
Sonstiges	26,6	2,4	0,3	0,9	14,8	55,0

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2018: Falls kein Asylantrag gestellt wurde, was war der Grund dafür?

Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2018).

Tabelle 5.b.42: Gründe, wenn kein Asylantrag gestellt wurde (2019; Angaben in %)

	Nie	In Einzelfällen	Oft	Immer	Nicht ermittelbar/ keine Angabe
Schutzquote des jeweiligen Herkunftslandes des UMAs	16,6	30,5	6,6	4,0	42,4
Nicht ausreichende Kapazitäten der Vormünder zur Unterstützung im Asylverfahren	58,3	2,0	0,0	0,0	39,7
Persönliche Umstände des UMA	9,9	35,1	9,9	12,6	32,5
Sonstiges	21,9	5,3	2,6	0,76	69,6

N = 151.

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019: Falls kein Asylantrag gestellt wurde, was war der Grund dafür?

Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

Bereitstellung von Unterstützungsmöglichkeiten der UMA während des Asylverfahrens

In den Abfragen 2019 meldeten sowohl Fachverbände (AWO, Diakonie SN, Paritätischer)⁶⁰ als auch Länder (BE, HB, SN)⁶¹, dass die UMA im Asylverfahren grundsätzlich durch den Vormund vertreten werden. Ergänzend dazu unterstützen auch Betreuer/-innen oder andere Fachkräfte oder Vertrauenspersonen die UMA im Verfahren. Fachverbände merken jedoch an, dass auch ungeschulte Personen bzw. Personen ohne Vorkenntnisse die UMA begleiten (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 86; BT-Drs. 19/4517, S. 76). Zudem wurde darauf hingewiesen, dass auf Wunsch der UMA auch Dritte als Beistand zugelassen wurden.

Über den Erhebungszeitraum 2017-2018 gaben jeweils über 70% der Jugendämter an, dass ein Vormund einen UMA „immer“ während des Asylverfahrens begleitet. Ungefähr 30% der Jugendämter nannten eine Betreuungsperson als Unterstützungsmaßnahme, weitere 30% gaben an, dass die Betreuungspersonen aus den Einrichtungen „immer“ das Asylverfahren begleiten. Eine professionelle Rechtsberatung wird auch häufig anberaumt, allerdings gibt ein Viertel der Jugendämter an, „nie“ Rechtsanwälte/-innen als eine Unterstützungsmaßnahme eingesetzt zu haben. An Bedeutung zu verlieren scheinen Vereine, die eine Rechtsberatung anbieten (vgl. Tabelle 5.b.43).

⁶⁰ Vgl. Verbändeabfrage 2019

⁶¹ Vgl. Länderabfrage 2019

Tabelle 5.b.43: Tabelle: Hilfen bzw. Unterstützungsangebote für UMA in Asylverfahren (2017, 2018, 2019; Angaben in %)

	N	Nie			In Einzelfällen			Oft			Immer			Nicht ermittelbar/ keine Angabe		
		2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018
Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwältinnen	149	8,8	11,2	11,4	65,2	50,9	56,4	18,4	26,6	18,1	2,8	3,6	5,4	4,8	7,7	8,8
Vereine, die Rechtsberatung anbieten	147	25,5	25,4	21,8	31,7	34,9	38,1	23,8	19,5	15,6	6,8	8,6	12,2	12,2	11,5	12,3
Vormund	151	0,6	1,5	2,0	5,1	5,3	6,6	13,9	18,3	11,3	77,3	71,0	75,5	3,1	3,8	4,6
Betreuungspersonen aus der Einrichtung	150	5,4	6,5	6,0	21,2	21,0	18,7	32,6	32,8	34,0	34,3	29,6	32,7	6,5	10,1	8,7
Andere Vertrauenspersonen (z.B. Verwandte, Bekannte)	148	9,9	13,3	10,8	56,1	52,1	43,9	12,7	8,0	14,2	2,5	1,2	4,1	18,7	25,4	27,1

2017: N=353, 2018: N=338, 2019: N=siehe erste Spalte.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017, 2018, 2019: Welche Hilfen bzw. Unterstützungsangebote werden in Ihrem Zuständigkeitsbereich für UMA in Asylverfahren hinzugezogen?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Beteiligung der UMA am Asylverfahren

Die UMA sollen an ihrem Asylverfahren beteiligt und die Verfahrensschritte transparent sowie verständlich vermittelt werden. Auch dies bekräftigte der Gesetzgeber nach Inkrafttreten der Regelungen zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung von unbegleitet eingereisten Minderjährigen durch die Erweiterung des § 42 Abs. 2 SGB VIII zur regulären Inobhutnahme im Rahmen des Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom Juli 2017.

Die Länder meldeten aber im Rahmen der Berichterstattungen zur Situation der UMA sowohl vor als auch nach Inkrafttreten der genannten Erweiterung zurück, dass eine Beteiligung durch den Vormund gewährleistet würde (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 86; BT-Drs. 19/4517, S. 77), zudem würden die Wünsche und Bedürfnisse der UMA in einem angemessenen Rahmen berücksichtigt (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 86). Die Fachverbände kritisieren, dass fehlende rechtliche Kenntnisse aufgrund von Sprachbarrieren ohne die Bereitstellung von Dolmetscherdiensten entstehen würden (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 87).⁶² Zudem sei die Beteiligung der UMA am Asylverfahren in einem zu hohen Maße von der Arbeitsweise und der Qualifikationen sowohl der Vormünder als auch der Fachkräfte abhängig (vgl. BT-Drs. 19/4517, S. 77). Vereinzelt wird 2019 von den Ländern zurückgemeldet, dass die einzelnen Schritte des Asylverfahrens im Vorhinein besprochen werden würden (z.B. HE, SN, TH).⁶³ Die Fachverbände melden 2019 zurück, dass die UMA zum Teil oder vollständig bei den Verfahrensschritten mit einbezogen werden (AWO, BumF, Diakonie Berlin-Brandenburg), jedoch wird auch angemerkt, dass sich die Beteiligung häufig nur auf die Anhörung beschränke (Paritätischer). Grundsätzlich sei jedoch der Vormund mit der Aufgabe betraut, das Asylverfahren vorzubereiten und den UMA entsprechend aufzuklären.⁶⁴

⁶² Brinks/Dittmann (2016) verweisen ebenso auf die Bedeutung von Sprachbarrieren und nennen es eine „Herausforderung der Kinder- und Jugendhilfe [...] dem jungen Menschen verständlich zu machen, was mit ihm geschieht und ihn über seine Rechte aufzuklären“ (S. 51f.).

⁶³ Vgl. Länderabfrage 2019

⁶⁴ Vgl. Verbändeabfrage 2019

Im Rahmen der Online-Erhebung 2019 gaben 85,9% der Jugendämter an, UMA immer an der Durchführung des Verfahrens zu beteiligen. Insgesamt 9,4% der Jugendämter scheinen die unbegleiteten Minderjährigen hingegen nicht in jedem Fall an der Asylantragsstellung zu beteiligen (vgl. Tabelle 5.b.44).

Tabelle 5.b.44: Beteiligung der UMA an den Verfahren der Asylantragstellung (2019; Angaben in %)

	Anteil
Nie	0,7
In Einzelfällen	2,7
Oft	6,0
Immer	85,9
Nicht ermittelbar/Keine Angabe	4,7

N = 149.

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019: Inwiefern werden UMA an den Verfahren der Asylantragstellung beteiligt?

Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zur Asylantragsstellung

In den Leitfadeninterviews des DeZIM wurde deutlich, dass die UMA teilweise die Art und den Zeitpunkt der Asylantragsstellung als problematisch empfanden (vgl. Scholaske/Kronenbitter 2021):

„So wurde z.T. beschrieben, dass Asylanträge erst mit dem Erreichen der Volljährigkeit gestellt worden seien, dass sie darüber nicht ausreichend aufgeklärt und an dieser Entscheidung nicht hinreichend beteiligt worden seien. Das folgende Zitat eines Teilnehmers aus Guinea, der im Jahr 2015 nach Deutschland eingereist ist, veranschaulicht dies:

„Die haben am Anfang gesagt, dass wenn man unter 17 ist, [...] dann braucht man [keinen Asylantrag zu stellen]. [...] Ich weiß davon gar nichts, [...] ich habe nicht wie Erwachsene [...] diese Erfahrung, aber trotzdem haben die am Ende, als wir 18 waren, einen Asylantrag gestellt [...]. Die haben ihn einfach gestellt“ (GIN004_m_2015)“ (S. 46).

Die Kommunikation über die Antragsstellung scheint in einzelnen Fällen nicht ausreichend gewährleistet worden zu sein, so „hatten einige Teilnehmer*innen den Eindruck, dass ihre Asylanträge direkt nach der Inobhutnahme durch das Jugendamt – quasi ‚automatisch‘ – gestellt worden seien, ohne dass sie involviert wurden“ (S. 47).

5.c Anmeldung und Zuweisung von Fällen sowie Übermittlung und Weitergabe von Falldaten – über die Funktionalität des Verfahrens einer bundesweiten Aufnahmepflicht der Jugendämter

Die zum 1. November 2015 in Kraft getretenen gesetzlichen Änderungen zielten darauf ab, die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von unbegleitet nach Deutschland eingereisten Kindern und Jugendlichen mit ihren besonderen Schutzbedürfnissen und Bedarfslagen durch eine landes- und bundesweite Aufnahmepflicht dieser jungen Menschen seitens der kommunalen Jugendämter sicherzustellen (vgl. Kap. 2). Dies stellte angesichts einer Gesamtzahl von 559 Jugendämtern nicht nur eine erhebliche organisatorische Herausforderung dar, sondern es bedurfte auch entsprechender rechtlicher Regelungen. Zu diesem Zweck sieht das Gesetz auch verschiedene Meldepflichten und damit verbundene zeitliche Fristen sowie gesonderte Zuständigkeitsregelungen vor. Diese umfassen im Einzelnen:⁶⁵

- Verpflichtung und Befugnis zur Übermittlung personenbezogener Daten des unbegleiteten ausländischen Minderjährigen inklusive der Ergebnisse des Erstscreensings an die zuständige Landesstelle innerhalb von 7 Werktagen für das Jugendamt am Ort der Einreise des unbegleiteten ausländischen Minderjährigen bzw. für das Jugendamt, das Kenntnis von der unbegleiteten Einreise erlangt hat, und den unbegleiteten Minderjährigen im Rahmen seiner örtlichen Zuständigkeit vorläufig in Obhut genommen hat (§ 42a Abs. 4 SGB VIII und § 88a Abs. 1 SGB VIII).
- Anmeldung des unbegleiteten ausländischen Minderjährigen durch die jeweilige Landesstelle beim Bundesverwaltungsamt zur Verteilung oder Anzeige über den Verteilungsausschluss im jeweiligen Fall innerhalb von 3 Werktagen (§ 42a Abs. 4 SGB VIII).
- Bestimmung des Aufnahmelandes für den unbegleiteten ausländischen Minderjährigen innerhalb von 2 Werktagen durch das Bundesverwaltungsamt und Mitteilung an die zuständige Landesstelle (§ 42b Abs. 1 und 2 SGB VIII) unter Beachtung der Aufnahmequote nach § 42c SGB VIII (inkl. der zunächst nach Inkrafttreten zu berücksichtigenden Übergangsregelungen nach § 42d SGB VIII).
- Zuweisung des unbegleiteten ausländischen Minderjährigen seitens der vom Bundesverwaltungsamt bestimmten Landesstelle an ein örtliches Jugendamt innerhalb von 2 Werktagen ohne Widerspruchsmöglichkeiten des unbegleiteten Minderjährigen (§ 42b Abs. 7 SGB VIII)⁶⁶ zur Durchführung einer Inobhutnahme gem. § 42 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII sowie Mitteilung an das örtliche Jugendamt, das den Minderjährigen vorläufig in Obhut genommen hatte (§ 42b Abs. 3 SGB VIII).⁶⁷
- Beibehaltung oder Wechsel der örtlichen Zuständigkeit für die Inobhutnahme des unbegleiteten ausländischen Minderjährigen gem. § 42 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII (§ 88a Abs. 2 SGB VIII) nach der Zuweisungsentscheidung der jeweils zuständigen Landesstelle.

Diese Regelungen hatten zur Folge, dass sich im Rahmen der Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer junger Menschen das Aufgabenspektrum der kommunalen Jugendämter um Anzeige- und Meldepflichten erweiterte sowie Aufgaben im Rahmen der Durchführung von Zuständigkeitswechseln und Fallübergaben im Übergang von einer

⁶⁵ Eine Darstellung des Verfahrensablaufs der bundesweiten Verteilung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen ist in den Handlungsempfehlungen der Landesjugendämter zum Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen nachzulesen (vgl. BAGLJÄ 2017, S. 18ff.).

⁶⁶ Zudem gilt nach § 42b Abs. 7 SGB VIII, dass eine Klage des unbegleiteten Minderjährigen gegen eine „Verteilentscheidung“ keine aufschiebende Wirkung hat.

⁶⁷ Voraussetzung hierfür ist, dass gem. § 42b Abs. 6 Satz 1 der örtliche Träger durch werktägliche Meldungen sicherstellt, „dass die für die Verteilung von unbegleiteten ausländischen Kindern und Jugendlichen zuständigen Stelle jederzeit über die für die Zuweisung nach § 42b Abs. 3 SGB VIII erforderlichen Angaben unterrichtet wird“ (Öndül 2018, S. 13).

vorläufigen zu einer regulären Inobhutnahme ein größeres Gewicht bekommen haben. Verbunden mit der Zielsetzung, ein praktikables Zuweisungsverfahren im Rahmen einer landes- und bundesweiten Aufnahmepflicht von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen für die kommunalen Jugendämter aufzubauen, wurde auf der Ebene der Länder mit den Landesstellen eine neue Organisationseinheit zur Bearbeitung des vom Gesetzgeber vorgesehenen Aufgabenportfolio geschaffen. Schließlich resultierten aus der gesetzlichen Novellierung Veränderungen der Aufgaben und Zuständigkeiten für das Bundesverwaltungsamt, die allerdings gesondert nicht weiter untersucht worden sind und im Folgenden somit nicht näher betrachtet werden können. Die Auswirkungen, aber auch die Umsetzung für Länder und Kommunen werden hingegen im Folgenden anhand von folgenden Indikatoren untersucht:

- Einrichtung, Ausgestaltung und Weiterentwicklung von Strukturen auf Landesebene zur Ausgestaltung einer bundesweiten Aufnahmeverpflichtung (vgl. Kap. 5.c.a)
- Organisation einer quotenbasierten bundesweiten Aufnahmeverpflichtung (vgl. Kap. 5.c.b)
- Funktionalität der quotenbasierten bundesweiten Aufnahmeverpflichtung (vgl. Kap. 5.c.c)
- Praktikabilität und Rechtssicherheit bei der Durchführung von Zuständigkeitswechselln (vgl. Kap. 5.c.d)

5.c.a Einrichtung, Ausgestaltung und Weiterentwicklung von Strukturen auf Landesebene zur Ausgestaltung einer bundesweiten Aufnahmeverpflichtung

Zur Umsetzung des Gesetzes haben die Länder Strukturen geschaffen, um die vom Gesetzgeber bundesweite Aufnahmeverpflichtung für unbegleitete ausländische Minderjährige seitens der Kommunen praktikabel auszugestalten. Hierfür wurden auf Landesebene Organisationseinheiten mit einem speziellen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich geschaffen. Die Landesstellen sind insbesondere für die Verteilung und außerdem für die landesweite Aufnahme verantwortlich (vgl. BT-Drs. 19/4517, S. 86). Der Aufbau und die Weiterentwicklung dieser Strukturen wurde bislang im Rahmen der Berichterstattung des Bundes zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen kontinuierlich beobachtet (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 31; BT-Drs. 19/4517, S. 86; BT-Drs. 19/17810, S. 66). Wie die Stellen zur Verteilung der UMA organisatorisch in den Ländern nach Inkrafttreten der gesetzlichen Grundlagen zur Verbesserung der Unterbringung und Versorgung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen ausgestaltet wurden und wie sich die Strukturen seit Ende 2015 verändert haben, soll im Weiteren näher betrachtet werden.

Beim Einrichten der Landesstellen sind die zuständigen Behörden unterschiedlich vorgegangen. So wurden innerhalb der überörtlichen oder auch der obersten Landesbehörden spezielle Zuständigkeitsbereiche und Arbeitsgruppen geschaffen, beispielsweise ein „UMA-Team“, eine „Stabstelle UMA“ oder auch eine „Projektgruppe UMA“ (vgl. ausführlicher BT-Drs. 18/11540, S. 31f.). Ohne hier differenziert auf Länderunterschiede der einzelnen Organisationseinheiten einzugehen, zumal dies auch nicht Gegenstand empirischer Erhebungen für den hier vorliegenden Forschungsbericht etwa im Rahmen von Organisationsporträts gewesen ist, hat die jährliche Berichterstattung zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen gezeigt, dass die Länder nicht nur entsprechend der bundesgesetzlichen Vorgaben eine solche Stelle eingerichtet, sondern bei der Ausgestaltung auch die vorhandenen Spielräume genutzt haben (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 31f.; BT-Drs. 19/4517, S. 62f.; BT-Drs. 19/17810, S. 66ff.).

Diese Feststellung aus der jährlichen Berichterstattung zur Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger in Deutschland bestätigt sich auch anhand aktuellerer Befunde. Auf der Grundlage der für 2019 durchgeführten Abfrage bei den Ländern für die Evaluation der Gesetzgebung zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen ist zur Situation der Landesstellen Folgendes zu konstatieren:

- Die meisten Landesverteilstellen sind mittlerweile und nach wie vor im Landesjugendamt angesiedelt. Daneben wurden die entsprechenden Arbeitsbereiche aber auch der jeweiligen obersten Landesjugendbehörde zugeordnet bzw. dort organisatorisch verankert.⁶⁸ Vereinzelt sind die Landesverteilstellen aber auch einem spezialisierten Jugendamt oder anderweitig organisatorisch zugeordnet.⁶⁹
- Die Ausstattung der Stelle mit personellen Ressourcen variiert in den Ländern und ist dabei nicht zuletzt abhängig von den zu bearbeitenden Fallzahlen sowie den unterschiedlichen Aufgaben und Zuständigkeiten der Landesstelle. Die seitens der Länder angegebenen personellen Ausstattungen liegen zwischen weniger als 0,5 Stellenanteilen und einem Personaltableau, das bei Bedarf auf bis zu 3,5 Stellen aufgestockt werden kann. Die meisten Landesstellen meldeten zuletzt zurück, dass für die letzten Jahre aufgrund der verringerten Fallzahlen die Stellen sukzessive dem Bedarf angepasst, also reduziert wurden.
- Neben der Organisation und Ausgestaltung des Verteilverfahrens, der damit verbundenen Kommunikation mit dem Bundesverwaltungsamt und den hiesigen Jugendämtern sowie einer damit einhergehenden Fallbearbeitung nehmen die Landesstellen mitunter weitere Aufgaben wahr. Hierzu gehören oftmals Aufgaben im Kontext der Kostenerstattung (§ 89d SGB VIII), aber auch solche im Bereich der Altersfeststellung oder auch der Beratung von Jugendämtern bei beispielsweise fallübergreifenden, aber auch einzelfallbezogenen rechtlichen oder auch organisatorischen Fragestellungen.⁷⁰

Die bisherige Berichterstattung zur Situation der UMA – siehe auch konkret BT-Drs. 18/11540, S. 30f.; BT-Drs. 19/4517, S. 62f.; BT-Drs. 19/17810, S. 66ff. – sowie die zuletzt durchgeführte Länderabfrage seitens der Bundesregierung zeigen darüber hinaus, dass die Länder im Rahmen der Umsetzung der bundesgesetzlichen Vorgaben zur besseren Versorgung, Unterbringung und Betreuung kontinuierlich Änderungen oder Anpassungen der Landesausführungsgesetzgebung vornehmen, regelmäßig Erlasse, Empfehlungen, Rundschreiben, Leitfäden u.Ä. veröffentlichen, aber auch im Rahmen von Fach- und Kooperationsgesprächen und Gremien einen Informations- und Erfahrungsaustausch in den Ländern und länderübergreifend organisieren. Auch diese Maßnahmen haben für die Länder eine strukturbildende Funktion, um eine bundesweite Aufnahmeverpflichtung und Verteilung der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen bei 559 kommunalen Jugendämtern zu organisieren.⁷¹

5.c.b Organisation einer quotenbasierten bundesweiten Aufnahmeverpflichtung

Der Bundesgesetzgeber hat in § 42c SGB VIII Details zu den Aufnahmequoten im Rahmen einer bundesweiten Verteilung der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen nach Ländern rechtlich kodifiziert. Mit Inkrafttreten des Gesetzes wurden für die Länder Aufnahmequoten für Fälle jugendhilfrechtlicher Zuständigkeiten in Anlehnung an den Königsteiner Schlüssel bestimmt. Damit wurde die

⁶⁸ Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf einer Auswertung der Länderrückmeldungen zu einer Abfrage vom 04.09.2019 seitens des BMFSFJ (vgl. Kap. 4.b).

⁶⁹ Beispiel Bayern: Die hiesige Landesstelle zur Verteilung der UMA ist seit 2015 bei der Beauftragten des Freistaates Bayern für die Aufnahme und Verteilung ausländischer Flüchtlinge und unerlaubt eingereister Ausländer (LABEA) angesiedelt und in diesem Zusammenhang der Regierung von Mittelfranken zugeordnet. Beispiel Hamburg: In der Hansestadt wird die Inobhutnahme von UMA von einem spezialisierten Jugendamt für das gesamte Stadtgebiet bzw. Bundesland wahrgenommen. Die Landesstelle ist hier ebenfalls angesiedelt.

⁷⁰ Für die Stadtstaaten Berlin und Hamburg besteht die Besonderheit, dass Aufgaben der Landesstelle und des örtlichen Trägers der Kinder- und Jugendhilfe in einer Organisationseinheit zusammenfallen. Hierauf wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen.

⁷¹ Nicht näher wird an dieser Stelle auf den Strukturaufbau und die Strukturveränderungen bei kommunalen Jugendämtern im Zusammenhang mit der Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA eingegangen. Hierzu vorliegende empirische Befunde sind im Rahmen der jährlichen Berichterstattung zur Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger nachzulesen (vgl. BT-Drs 19/4517, S. 64 oder auch BT-Drs 19/17810, S. 66ff.). Letztgenannter im März 2020 veröffentlichte Bericht zeigt, dass die Aktivitäten der Jugendämter auf der strukturellen Ebene in 2018 gegenüber den vorherigen Jahren nachgelassen haben. Zu beobachtende Struktur Anpassungen sind dieser Darstellung zufolge vor allem vor dem Hintergrund sinkender Zahlen bei den Neuankünften von UMA einzuordnen. Dazu gehören die Veränderungen von Aufgabenzuschnitten und Zuständigkeiten im Rahmen einer Organisationsentwicklung, aber auch Veränderungen im Bereich Kooperation und Netzwerkarbeit (BT-Drs 19/17810, S. 68f.).

Anzahl an UMA, für die ein Land zuständig sein kann, ermittelt und quotenbasiert weiter fortgeschrieben.⁷² Für die Funktionalität dieses Verfahrens wurde damit begonnen, werktäglich die Zahl der unbegleiteten Minderjährigen, aber auch die der mittlerweile volljährig gewordenen jungen Menschen in den Kommunen, auf Länderebene sowie beim Bundesverwaltungsamt für die Bundesebene zu ermitteln (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 37). Für die Fortschreibung der Quoten sowie deren Unter- bzw. Übererfüllung sind rückblickend folgende zeitliche Meilensteine zu beachten:

- Nach dem Königsteiner Schlüssel wurden die Quoten und die daraus resultierenden absoluten Fallzahlen nach Inkrafttreten der gesetzlichen Regelungen zunächst bis zum 30.04.2017 auf der Basis der jeweils tagesaktuellen Daten des BVA festgelegt (§ 42c Abs. 3 SGB VIII).
- Im Rahmen einer Übergangsregelung hat § 42d Abs. 1 und 2 SGB VIII den Ländern die Möglichkeit gegeben, ihre Aufnahmequote in den ersten beiden Monaten nach Inkrafttreten der gesetzlichen Regelungen zu reduzieren. Formal angezeigt haben dies die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen, ohne allerdings laut den Zahlen des Bundesverwaltungsamtes tatsächlich immer Gebrauch davon zu machen.⁷³ Diese Länder mussten im November 2015 nur ein Drittel und im Dezember 2015 nur zwei Drittel ihrer Aufnahmequote erfüllen, ehe ab 1. Januar 2016 für alle Länder die Aufnahmequoten nach § 42c SGB VIII uneingeschränkt gegolten hatten (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 37). Die Nutzung der Option des § 42d Abs. 2 durch die oben genannten Länder führte dazu, dass sich für die anderen Länder die in Tabelle 5.c.1 dargestellten Quoten für die Aufnahmepflicht erhöhten (vgl. Lamontain 2016, S. 111).
- Am 01.05.2017 wurde das Verfahren modifiziert (§ 42c Abs. 3 SGB VIII). Grundlage ist nunmehr ein Umlaufbeschluss der JFMK zur Umsetzung der bundesweiten Aufnahmepflicht unbegleiteter ausländischer Minderjähriger. Dieser wird zusammen mit dem Bundesverwaltungsamt umgesetzt (vgl. ausführlicher auch zur Beschreibung des Verfahrens BT-Drs. 19/4517, S. 11).⁷⁴

Empirisch zeigt sich sowohl während der ersten beiden Monate nach Inkrafttreten der Regelungen zur Aufnahmequote mit der Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Übergangsregelung als auch nach Auslaufen derselben eine große Spannweite hinsichtlich des Unter- bzw. Überschreitens der Quoten für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung der UMA. Berücksichtigt man den Zeitraum März 2016 bis März 2020, so können für die Länder folgende Entwicklungen festgestellt werden (vgl. Tabelle 5.c.1):

⁷² Neben der bundesweiten quotenbasierten Verteilung zwischen den Ländern wurden innerhalb einzelner Länder eigene Quotierungen für eine landesinterne Verteilung von jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten für unbegleitete ausländische Minderjährige genauso implementiert wie für andere Länder über eine Sonderregelung insbesondere einzelne Jugendämter die Unterbringung, Versorgung und Betreuung der UMA übernommen haben. Als Folge der Novellierung des SGB VIII durch das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Betreuung und Versorgung ausländischer Kinder und Jugendlicher haben insgesamt mehrere Länder im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz für die Kinder- und Jugendhilfe eigene landesspezifische Regelungen zur Ausgestaltung des Verteilungsverfahrens innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche getroffen. Dabei handelt es sich um eigenständige Ausführungsgesetze wie in Nordrhein-Westfalen (Fünftes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (5. AG-KJHG) vom 8. Dezember 2015) oder auch um Erweiterungen bestehender Ausführungsgesetze wie in Bayern, Brandenburg oder auch Schleswig-Holstein. In wieder anderen Ländern wie z.B. Berlin wurden Ausführungsvorschriften über die Gewährung von Jugendhilfe für nicht durch Personenberichtigte begleitete minderjährige Flüchtlinge erlassen. Über diese zusätzlichen rechtlichen Kodifizierungen wurden beispielsweise Kriterien für die landesinterne Verteilung definiert – beispielsweise geschlechtsspezifische Bedürfnisse, Staatsangehörigkeit, Herkunft, Sprache, familiäre und soziokulturelle Hintergründe oder auch besondere Interessen des Minderjährigen und individuell erforderliche Hilfemaßnahmen. Die auch hierüber ausgelösten Länderunterschiede bei der Umsetzung einer jugendhilferechtlichen Zuständigkeit für unbegleitete Minderjährige verdeutlicht eine Flexibilität bei der Ausgestaltung einer landesweiten Aufnahmepflicht und leistet womöglich einen Beitrag zu einer höheren Funktionalität und Praktikabilität der Verfahren. Diese Länderregelungen sind nicht Gegenstand der hier vorgelegten empirischen Untersuchungen. Zum Teil sind diese landesspezifischen Strukturen und Verfahren auch Gegenstand von Untersuchungen bzw. von Berichterstattungen der Länder (vgl. z.B. Landtag Brandenburg 2020).

⁷³ So zeigen die Daten des Bundesverwaltungsamtes, dass im Dezember 2015 das Land Rheinland-Pfalz trotz Inanspruchnahme der Übergangsregelung seine vorgegebene Quote zu nahezu 100% erfüllt hatte. Auch das Land Thüringen weist für Dezember 2015 immerhin eine Quote von 86% aus und Mecklenburg-Vorpommern hatte diese sogar trotz Inanspruchnahme der Übergangsregelung mit 120% übererfüllt. Lediglich für Sachsen-Anhalt entspricht die ausgewiesene Quote von 72% bei den jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten Ende 2015 in etwa der Reduzierung um ein Drittel im Rahmen der Übergangsregelung gem. § 42d Abs. 2 SGB VIII (vgl. auch Tabelle 5.c.1).

⁷⁴ Der nach wie vor gültige Umlaufbeschluss ist verfügbar unter: https://jfmk.de/wp-content/uploads/2018/12/JFMK-UB_02_2017_Veroeffentlichung.pdf; Zugriff 15.07.2020.

- Bei einer Gruppe von insgesamt 6 Ländern ist die Erfüllung der Aufnahmequote gestiegen. Vergleichbar sind dabei die Entwicklungen für die Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz. Diese 4 Länder starteten Anfang 2016 mit einer Untererfüllung ihrer Quote, steigerten diese aber mehr oder weniger schnell auf einen Wert von 100% und darüber, wobei für Baden-Württemberg seit Anfang 2020 wieder ein Rückgang der Erfüllungsquote zu beobachten ist. Mit Abstrichen kann auch Berlin noch zu dieser Gruppe gezählt werden, gleichwohl der Stadtstaat in 2016 zunächst seine Quotenerfüllung auf etwas mehr als 80% bis Anfang 2017 reduzierte, bevor wieder ein Anstieg zu beobachten war, der mittlerweile weit über der 100%-Marke liegt (135%).
- Für Länder wie Bayern, Schleswig-Holstein und das Saarland ist hingegen die Quotenerfüllung ausgehend von einer Übererfüllung der Quote Anfang 2016 zurückgegangen – für Schleswig-Holstein auf einen Wert von 85%, für Bayern auf 81% und für das Saarland sogar auf gerade einmal noch 41%.
- Bei den ostdeutschen Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zeigt sich, dass die Quotenerfüllung zwischen Ende 2016 und Mitte 2017 ihren höchsten Stand erreicht hatte, seither rückläufig ist und ab September 2019 in den jeweiligen Ländern ihren niedrigsten Stand erreicht hatte; für Sachsen und Sachsen-Anhalt im Juni 2020 mit nicht einmal mehr 55%.
- Die Ergebnisse für die Länder Hessen, Hamburg und Bremen fallen dadurch auf, dass hier die Quote im gesamten beobachteten Zeitraum übererfüllt wird. Besonders deutlich ist das für das Land Bremen mit Werten zwischen 309% und 397%⁷⁵ der Fall, aber auch Hamburg und Hessen erreichen jeweils Quoten zwischen im Minimum 126% (Hamburg) bzw. 128% (Hessen) sowie 141% (Hamburg) und 144% (Hessen).

⁷⁵ Die regelmäßige Übererfüllung der Quote seitens des Landes Bremen ist auf eine hohe Zahl von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zurückzuführen, die 2014, aber insbesondere 2015 vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter ausländischer Minderjährige nach Bremen gekommen sind. So wurde der Bremer Bürgerschaft seitens des Senats im Juni 2017 ein Zuzug von 2014 495 sowie 2015 rund 2.600 unbegleiteten ausländischen Minderjährigen mitgeteilt (vgl. Bremische Bürgerschaft 2017). Seither verbleiben unbegleitet nach Deutschland eingereiste Minderjährige, die in Bremen oder Bremerhaven vorläufig in Obhut genommen werden, in der Regel nicht im Land, sondern werden weiterverteilt. Ende Juni 2020 befinden sich noch 760 unbegleitete ausländische Minderjährige in Zuständigkeit der Bremer Jugendbehörden. Lauf Verteilungsschlüssel müssten es aber nur 255 sein. Ende Juni 2018 zählte Bremen noch 1.689 unbegleitete ausländische Minderjährige in Zuständigkeit der beiden Jugendämter, während 454 Fallzuständigkeiten bereits gereicht hätten, um die Verteilungsquote von 100% zu erfüllen. Das Land Bremen erhält vor diesem Hintergrund Ausgleichszahlungen anderer Länder für die überproportionale Leistungserfüllung bei der Aufnahme und Integration unbegleiteter ausländischer Minderjähriger (vgl. BT-Drs. 19/20768, S. 119).

Tabelle 5.c.1: Veränderungen bei der „Quotenerfüllung“ der Bundesländer für die UMA in jugendhilferechtlicher Zuständigkeit (Dezember 2015 bis Juni 2020 nach Quartalen) (in %)

	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
23.12.2015	66	149	116	58	380	150	132	121	68	79	97	162	53	72	119	86
31.03.2016	81	135	111	70	371	130	128	72	86	92	73	124	67	52	111	75
30.06.2016	94	115	100	75	355	141	136	75	89	94	78	118	70	63	95	80
30.09.2016	100	108	90	77	312	137	131	76	89	96	87	111	77	76	96	80
30.12.2016	100	102	84	82	309	126	131	77	90	98	94	109	83	81	97	86
31.03.2017	100	100	83	80	312	127	130	78	91	100	97	106	81	83	95	89
30.06.2017	100	98	82	81	323	130	131	81	92	100	99	100	79	80	92	87
30.09.2017	100	96	82	81	330	130	131	79	90	102	101	99	79	79	94	86
31.12.2017	102	92	89	84	336	131	131	80	91	102	103	97	78	75	93	86
31.03.2018	103	91	88	81	390	133	134	75	91	103	102	89	72	71	92	80
30.06.2018	104	90	91	84	372	135	138	72	90	103	105	87	69	67	90	77
30.09.2018	103	87	96	82	397	135	142	73	91	104	107	83	65	65	90	73
31.12.2018	104	85	102	85	362	137	144	69	91	104	108	79	65	63	88	72
31.03.2019	105	85	108	87	344	141	134	67	90	105	109	71	63	58	94	73
28.06.2019	103	85	114	89	333	135	137	66	90	107	110	64	61	54	91	68
30.09.2019	107	83	122	85	344	141	137	61	91	107	108	57	57	50	92	63
31.12.2019	102	83	128	88	318	135	139	64	93	109	107	55	57	51	89	62
31.03.2020	94	82	128	89	323	134	139	67	97	113	103	58	56	47	91	67
30.06.2020	91	81	135	100	324	129	136	70	100	116	100	41	54	46	85	62

Lesehinweise: Bei einer Quote von 95% bis zu 105% wird (nahezu) von einer Erfüllung der Quote ausgegangen. Bei Werten unter 95% ist die Quote nicht erfüllt sowie bei Werten von mehr als 105% von einer „Übererfüllung“ der Quote gesprochen werden kann. Bundesländer haben im Rahmen einer Übergangsregelung von der Möglichkeit Gebrauch gemacht anzuzeigen, wenn die Anzahl von UMA laut Aufnahmequote nicht aufgenommen werden konnte, um eine Reduzierung der Aufnahmequote zu beantragen (§ 42d Abs. 1 und 2 SGB VIII). Diese für November und Dezember 2015 mögliche Regelung erklärt auch die z.T. hohen Quoten von weit über 100% für Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen in den besagten Monaten. Zur Quotenübererfüllung seitens des Landes Bremen siehe Fußnote 75.
Quelle: Bundesverwaltungsamt.

In der zeitlichen Entwicklung zeigt sich, dass die Spannweite bei der Quotenerfüllung der Länder Ende 2015 bzw. Anfang 2016 sowie Ende 2019 bzw. Anfang 2020 fast identisch hoch ist. Der Abstand zwischen Minimum- und Maximumwert liegt bei den Quartalszahlen in diesem Zeitraum bei jeweils 80 Prozentpunkten und zum Teil noch deutlich höheren Werten, auch wenn man die weitaus höheren Ergebnisse für Bremen als Ausreißerwerte unberücksichtigt lässt. Zwischenzeitlich jedoch verringerte sich die Spannweite im Verlaufe des Jahres 2017 auf noch etwas mehr als 50 Prozentpunkte (vgl. Tabelle 5.c.1). Diese damit einhergehenden gegenläufigen Trends zwischen einerseits Ende 2015 und Anfang 2017 sowie Ende 2017 und Anfang 2020 deuten darauf hin, dass die Effektivität der Organisation und Umsetzung einer bundesweiten Aufnahmeverpflichtung über Quoten auch mit der Fallzahl

unbegleitete Minderjährige und den damit verbundenen jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten in einem Zusammenhang stehen könnte. Anders formuliert: Die „Kann-Regelung“ des § 42c SGB VIII und eine damit intendierte Quotenregulierung für die Aufnahme sowie die Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger scheint zwischen 2015 und 2017 im Lichte von noch vergleichsweise hohen Fallzahlen (vgl. Abbildung 3.b.1) eine stärker regulierende Wirkung gehabt zu haben (vgl. auch BT-Drs. 19/4517, S. 17) als nach 2017 in Zeiten stärker sinkender Zuständigkeitszahlen.

So kann für die in diesem Kapitel dargestellte quotenbasierte bundesweite Aufnahmeverpflichtung für Jugendämter von einer regulierenden Wirkung insofern ausgegangen werden, als dass besonders kommunale Jugendämter an so genannten „Einreise- oder Knotenpunkten“ im Rahmen ihrer Aufgaben und Zuständigkeiten für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA entlastet worden sind.⁷⁶ So wurde auch im Rahmen der Berichterstattung zur Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger festgestellt, dass die bundesweite Aufnahme der UMA aus Sicht von Kommunen und Verbänden im Jahre 2016 zur Entlastungen der Jugendämter, aber auch örtlicher und zu diesem Zeitpunkt stark beanspruchter sowie zum Teil auch überforderter Kinder- und Jugendhilfestrukturen geführt hat (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 39).⁷⁷

Insgesamt bewerteten im Rahmen einer Anfang 2020 durchgeführten, onlinegestützten Befragung von Jugendämtern die Kommunen die bestehenden Regelungen und ihre Umsetzung weit überwiegend positiv. Einzelne Jugendämter ziehen aus den seit Jahren zurückgehenden und insgesamt niedrigen Zugangszahlen aber auch die Schlussfolgerung, dass die strikte Orientierung an Quoten in der aktuellen Situation nicht mehr bedarfsgerecht sei.

5.c.c Umsetzung der quotenbasierten bundesweiten Aufnahmeverpflichtung

Im Fokus dieses Unterkapitels stehen empirische Befunde über die Umsetzung der vom Gesetzgeber vorgesehenen Verfahrensschritte im Rahmen einer bundesweiten Aufnahmeverpflichtung seitens der Länder und Kommunen. Die Ausführungen konzentrieren sich hier vor allem auf den Aufbau bzw. die Weiterentwicklung bürokratischer Strukturen und Verfahren im Zuge der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben durch Bund und Länder. Nicht näher eingegangen wird an dieser Stelle hingegen auf die Frage, inwiefern vorhandene Ermessensspielräume mit sozialpädagogischer Fachlichkeit und vor dem Hintergrund des Kindeswohlprimats ausgefüllt werden können (vgl. hierzu Kap. 5.b.b).⁷⁸

Mit Inkrafttreten der gesetzlichen Grundlagen zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen mussten örtliche und überörtliche Strukturen, aber auch Verfahren entwickelt und institutionalisiert werden. Hiervon waren alle Jugendämter gleichermaßen im Rahmen der Umsetzung der geänderten gesetzlichen Grundlagen betroffen, gleichwohl sich diesbezüglich in den Ländern die Verfahren im Rahmen von Mitteilungen, Rückmeldungen und Fallübergaben unterschiedlich entwickelt haben, wie in diesem Unterkapitel noch zu zeigen sein wird (vgl. Tabelle 5.c.3).

⁷⁶ Diese Bewertung bestätigt sich durch Veröffentlichungen zur Kinder- und Jugendhilfe für unbegleitet nach Deutschland eingereiste Minderjährige nach 2015 (vgl. z.B. Rummel 2019, S. 84).

⁷⁷ Hierzu gehört aber auch die Zielsetzung des Gesetzgebers an die bundesweite Aufnahme von unbegleiteten ausländischen Kindern und Jugendlichen eine gerechte und praktikable Verteilung der finanziellen Belastungen von Jugendämtern für die Ausgestaltung ihrer jugendhilferechtlichen Zuständigkeit zu schaffen (vgl. Kap. 5.d).

⁷⁸ So sollte bei zutreffenden einzelfallbezogenen Entscheidungen im Rahmen der Verfahren einer bundesweiten Aufnahmeverpflichtung das Kindeswohl im Vordergrund stehen und Entscheidungen sollen aufgrund dessen abgewogen werden (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 29). Zwar sollen die UMA in erster Linie an dem Ort des Aufgriffs oder in der Region verteilt werden, aber um das Kindeswohl nicht zu gefährden, müssen auch soziale Bindungen wie Geschwister oder Fluchtgemeinschaften beachtet werden (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 15). Das Gesetz stärkt bzw. unterstreicht für dieses Verfahren die Rechte der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen und sieht hierzu vor, die Minderjährigen an den Verfahrensschritten zu beteiligen (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 42).

Vor besonderen Herausforderungen standen nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter Minderjähriger die Kommunen, die sonst weniger oder gar keine Berührungspunkte zu unbegleiteten ausländischen Minderjährigen hatten, für diese aber nun im Rahmen der bundesweiten Aufnahmeverpflichtung zuständig wurden. Es fehlten hier zum Teil noch die notwendigen Strukturen und Verfahren zur Umsetzung der gesetzlichen Regelungen. Hier ist es gerade in der ersten Phase der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen zu Umsetzungsschwierigkeiten gekommen, zumal in diesen Kommunen selbst zunächst die notwendigen Strukturen geschaffen und mit den entsprechenden personellen Ressourcen hinterlegt werden mussten (vgl. BT-Drs. 18/11540, S. 31, 39).

Folgt man der bisherigen Berichterstattung zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen, aber auch den Ergebnissen der Jugendamtserhebung 2019 für den hier vorgelegten Forschungsbericht, kann davon ausgegangen werden, dass alles in allem die Umsetzung einer quotenbasierten bundesweiten Aufnahmeverpflichtung gelungen zu sein scheint⁷⁹:

- Im UMA-Bericht 2018 wird das Verteilverfahren bzw. die Umsetzung der bundesweiten Aufnahmeverpflichtung von UMA für die Jugendämter als überwiegend reibungslos und praktikabel zumindest mit Blick auf die Einhaltung der vorgegebenen Fristen beschrieben (vgl. BT-Drs 19/4517, S. 12). Ferner wurde im Rahmen der Berichterstattung zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen bereits zu einem früheren Zeitpunkt festgestellt, dass „die Umsetzung (...) von den Ländern sehr verantwortlich wahrgenommen (wird)“ und dass „das Verfahren der bundesweiten Aufnahme funktioniert“ (BT-Drs. 18/11540, S. 37).
- Bei der Online-Erhebung 2019 schätzten die sich beteiligenden Jugendämter es mehrheitlich so ein, dass die Verfahren zur bundesweiten Aufnahme und zur Verteilung von unbegleitet eingereisten Minderjährigen umgesetzt werden. Auf einer Skala von 1 (trifft voll zu) bis 6 (trifft gar nicht zu) bewerteten knapp 81% diese Aussage mit einer 1 oder 2 (N = 151). Knapp 13% machten dazu keine Angabe.
- Auch die Ergebnisse zum Grad der Herausforderungen im Kontext der Umsetzung der bundesweiten Aufnahmeverpflichtung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen verweisen auf eine institutionalisierte Praxis hin, die für die Jugendämter praktikabel zu sein scheint. Die Jugendämter wurden in den Jahren 2017 bis 2019 nach den Herausforderungen im Rahmen der Umsetzung des Verteilverfahrens, also der Umsetzung der bundesweiten Aufnahmeverpflichtung von unbegleiteten Minderjährigen befragt. Die Ergebnisse zeigen, dass bereits 2017 drei Viertel der Jugendämter tendenziell weniger bzw. zumindest nicht besonders stark von der Umsetzung der Verfahren herausfordert wurden. Dieser Anteil steigt für die 2018er- und 2019er-Ergebnisse auf über 80% an (vgl. Tabelle 5.c.2).

⁷⁹ Diese Erkenntnis deckt sich u.a. auch mit den Ausführungen bei Kronenberg 2018, S. 86.

Tabelle 5.c.2: Herausforderungen für Jugendämter im Kontext der Umsetzung des Verteilungsverfahrens der UMA (ohne junge Volljährige) (2017, 2018, 2019; Angaben in %)

	Fordert uns aktuell gar nicht heraus					Fordert uns aktuell stark heraus	Nicht ermittelbar/keine Angabe
	1	2	3	4	5	6	
2017	33,7	28,6	12,5	8,8	6,2	2,3	7,9
2018	50,6	24,9	8,3	4,1	1,8	0,9	9,5
2019	46,4	25,2	9,3	5,3	0,7	0,7	12,6

2017: N=353; 2018: N = 338; 2019: N = 151.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017, 2018, 2019: Bitte geben Sie zu den unten genannten Aspekten Ihre Einschätzung ab. Inwiefern fordern diese das Jugendamt aktuell im Hinblick auf die UMA heraus?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Als Folge der bundesweiten Aufnahmeverpflichtung sowie den Möglichkeiten der Landesausführungsgesetzgebung für zusätzliche rechtliche Kodifizierungen, aber auch der Aufgabe der Länder im Rahmen der Umsetzung der Bundesgesetzgebung (vgl. auch Fußnote 72) haben sich Verfahren und vor allem die Abläufe und die damit verbundenen Fristen unterschiedlich entwickelt. In der Berichterstattung zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen wurden Verfahren und Dauer der Verfahren bei den Ländern jeweils abgefragt und ausgewertet. Diese Gegenüberstellung verdeutlicht einerseits Länderunterschiede, zeigt aber auch auf, dass sich die Verfahren in den letzten Jahren eher verkürzt haben, ohne dass dies allerdings für alle 16 Länder zu verallgemeinern wäre (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 72f.; BT-Drs. 19/4517, S. 66f.; BT-Drs. 18/11540, S. 66f.).⁸⁰

Diese Ergebnisse werden durch eine in 2019 bei den Ländern durchgeführte Abfrage zu den Abläufen und Stellen für Mitteilungen, Zuweisungen und Übergaben im Rahmen der jugendhilferechtlichen Zuständigkeit bestätigt (vgl. Tabelle 5.c.3). Ohne hier im Detail und systematisch auf die zuletzt abgefragten sowie die vorherigen Länderrückmeldungen einzugehen zeigt sich dies exemplarisch anhand folgender Ergebnisse:

- Die Dauer der Verfahren sowie einzelner Verfahrensschritte dauern in den Ländern unterschiedlich lang (vgl. auch Kap. 5.a.b). Sofern die Länder Angaben zur Gesamtdauer machen, variieren diese zwischen 5 Tagen (HH) bzw. knapp 10 Tagen (SL) und rund 20 Tagen (MV). Diese Differenzen resultieren einerseits aus einer unterschiedlichen Meldepraxis, wenn beispielsweise in Ländern wie Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen oder auch Sachsen die Dauer bis zur Meldung des Falls an das BVA mit bis zu 3 Tage angegeben wird, während in den Stadtstaaten oder z.B. auch in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern oder Thüringen 1 Mal wöchentlich an einem bestimmten Werktag Anfang der Woche die Fälle an das BVA gemeldet werden (vgl. ausführlicher zu weiteren Länderunterschieden Tabelle 5.c.3).
- Die Gesamtdauer der Verfahren hat sich im Laufe der letzten Jahre in der Regel verkürzt. Sofern vergleichbare Angaben aus den Länderabfragen für 2019 und 2016 vorliegen, wird lediglich für Mecklenburg-Vorpommern eine längere Gesamtdauer des Verfahrens angegeben, während für Baden-Württemberg (-7 Tage), Brandenburg (-3 Tage) oder auch Hamburg (-9 Tage) eine Verkürzung der Verfahrensdauer festzustellen ist (vgl. für eine Gegenüberstellung Tabelle 5.c.3 sowie BT-Drs. 18/11540, S. 32ff.).

⁸⁰ Dabei steht das Kindeswohl im Vordergrund und Entscheidungen sollen aufgrund dessen abgewogen werden. Das Gesetz stärkt bzw. unterstreicht für dieses Verfahren die Rechte der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen und sieht hierzu vor, die Minderjährigen an den Verfahrensschritten zu beteiligen (vgl. ausführlicher Fußnote 78).

Tabelle 5.c.3: Angaben zur Dauer der Verfahrensschritte in den Ländern (Angaben zur Dauer der Verfahren insgesamt bzw. der einzelnen Verfahrensschritte aus der Länderrückmeldung 2019)

Verfahrensschritt	Dauer
Baden-Württemberg	
Mitteilung/Anmeldung an die Landesstelle	Ø 2 Wochen Min.: 1 Woche Max. 3 Wochen
Meldung an das BVA	1-2 Tage
Rückmeldung des BVA	i.d.R. am selben Tag, spätestens am Folgetag
Zuweisung bis Übergabe an das Jugendamt	i.d.R. zwischen 1 und 2 Wochen
Übergabe bei landesinterner Verteilung	In der auf die Zuweisung folgenden Woche
Dauer der Verfahren insgesamt	Ø 3 Wochen Min.: 2 Wochen Max.: 1 Monat
Bayern	
Mitteilung an die Landesstelle	Max. 7 Werktage
Meldung an das BVA	5-10 Tage
Rückmeldung des BVA	i.d.R. 1-2 Tage
Zuweisungsentscheidung der Landesstelle	Meist am selben Tag
Zuweisung bis Übergabe an das Jugendamt	i.d.R. 1-2 Wochen
Dauer der Verfahren insgesamt	k.A.
Berlin	
Mitteilung an die Landesstelle	Umgehend (Landesjugendamt Berlin ist zentrale Behörde für Erstaufnahme der UMA und gleichzeitig Landesstelle nach § 42a Abs. 4 SGB VIII)
Meldung an das BVA	Einmal wöchentlich am Dienstag
Rückmeldung BVA bis Zuweisung an das Jugendamt	i.d.R. nach drei Tage teilweise nach einem Tag
Zuweisung bis Übergabe an das Jugendamt	i.d.R. 9 Tage Min.: 1 Tag Max.: 19 Tage
Dauer der Verfahren insgesamt	Ca. 12 Tage
Brandenburg	
Mitteilung an die Landesstelle	Ø 4 Werktage
Meldung an das BVA	Bisher nicht erfolgt
Rückmeldung vom BVA bis Zuweisung an das Jugendamt	i.d.R. 1-2 Werktage
Zuweisung bis zur Übergabe an das Jugendamt	Ø 8 Tage Min.: 4 Tage Max.: 19 Tage
Dauer der Verfahren insgesamt	Ø 14 Tage Min.: am selben Tag Max.: 32 Tage
Bremen	
Mitteilung an die Landesstelle	Am auf die Ankunft folgenden Montag
Meldung an das BVA	Am jeweils nächsten Dienstag
Rückmeldung vom BVA bis Zuweisung an das Jugendamt	Nicht bekannt
Meldung an das BVA bis Übergabe an das Jugendamt	Ø 10 Tage Min.: 2 Tage Max.: 23 Tage
Dauer der Verfahren insgesamt	4 Wochen bis 2 Monate
Hamburg	
Mitteilung an die Landesstelle	Entfällt, weil Jugendamt für Erstaufnahme und Landesstelle in einer Dienststelle vereint
Meldung an das BVA	Immer montags erfolgt eine Meldung der in der Vorwoche erfolgten Neuaufnahmen
Rückmeldung vom BVA bis Zuweisung an das Jugendamt	48 Stunden bzw. 2 Werktage
Zuweisung bis zur Übergabe an das Jugendamt	i.d.R. 3-8 Werktage
Dauer der Verfahren insgesamt	Keine Veränderungen des letzten Berichtszeitraums
Hessen	

Mitteilung an die Landesstelle	i.d.R. am Folgetag Erstscreening: ca. 4 Werktage
Meldung an das BVA	Jeden Montag
Rückmeldung vom BVA bis Zuweisung an das Jugendamt	Ca. 1-2 Werktage; manchmal 3 Werktage
Zuweisung bis zur Übergabe an das Jugendamt	(siehe Online-Erhebung Jugendämter)
Dauer der Verfahren insgesamt	Bei landesinterner Zuweisung: Ø 11 Tage Min.: 7 Tage Max.: 19 Tage Bei länderübergreifender Zuweisung: Ø 12 Tage Min.: 8 Tage Max.: 19 Tage
Mecklenburg-Vorpommern	
Mitteilung an die Landesstelle	i.d.R. 7 Tage
Meldung an das BVA	Einmal wöchentlich, i.d.R. montags, spätestes dienstags
Rückmeldung vom BVA bis Zuweisung an das Jugendamt	i.d.R. 2 Tage
Zuweisung bis zur Übergabe an das Jugendamt	Ø 6,88 Tage Min.: 1 Tag Max.: 19 Tage
Dauer der Verfahren insgesamt	Ø 20,4 Tage Min.: 3 Tage Max.: 85 Tage (der UMA befand sich bereits mehr als drei Monate in der vorläufigen Inobhutnahme im abgebenden Bundesland, bevor er dann über das Verteilverfahren innerhalb der regulären Fristen nach Mecklenburg-Vorpommern kam)
Niedersachsen	
Mitteilung an die Landesstelle	Ø 3 Tage Max.: 1 Woche
Meldung an das BVA	Drei Werktage
Rückmeldung vom BVA bis Zuweisung an das Jugendamt	2 Werktage
Zuweisung bis zur Übergabe an das Jugendamt	Keine gesicherten Informationen
Dauer der Verfahren insgesamt	Keine gesicherten Informationen
Nordrhein-Westfalen	
Mitteilung an die Landesstelle	i.d.R. 7 Tage
Meldung an das BVA	3 Tage
Rückmeldung vom BVA bis Zuweisung an das Jugendamt	1 Tag
Zuweisung bis zur Übergabe an das Jugendamt	Keine repräsentativen Ergebnisse
Dauer der Verfahren insgesamt	Keine repräsentativen Ergebnisse; gesetzliche Frist ist grundsätzlich einhaltbar; bei optimalem Verlauf innerhalb von 10 Tagen
Rheinland-Pfalz (hierzu liegen keine aktuellen Ergebnisse vor)	
Das Land Rheinland-Pfalz verweist ohne Angaben zur Dauer der Verfahrensschritte darauf, dass die eingeführten Verfahren zuverlässig funktionieren und die gesetzlichen Fristen von allen Beteiligten weitgehend eingehalten werden.	
Saarland	
Mitteilung an die Landesstelle	Abhängig davon, wie schnell die Feststellung des Vorliegend oder Nichtvorliegens von Verteilhindernissen sowie das gestufte Verfahren zur Altersfeststellung abgeschlossen sind
Meldung an das BVA	Jeden Montag
Rückmeldung vom BVA bis Zuweisung an das Jugendamt	Rückmeldung vom BVA montags, Zuweisung in maximal 2 Tagen
Zuweisung bis zur Übergabe an das Jugendamt	Ø 1 Woche Max.: 3 Wochen
Dauer der Verfahren insgesamt	Ø 9,5 Tage
Sachsen	
Mitteilung an die Landesstelle	2-7 Tage
Meldung an das BVA	2-3 Werktage
Rückmeldung vom BVA bis Zuweisung an das Jugendamt	i.d.R. 1 Tage
Zuweisung bis zur Übergabe an das Jugendamt	1-4 Wochen
Dauer der Verfahren insgesamt	Unklar, welche Verfahren gemeint sind
Sachsen-Anhalt	

Mitteilung an die Landesstelle	Innerhalb von 7 Werktagen
Meldung an das BVA	Einmal wöchentlich
Rückmeldung vom BVA bis Zuweisung an das Jugendamt	Innerhalb von 2 Werktagen
Zuweisung bis zur Übergabe an das Jugendamt	Keine repräsentativen Angaben, weil hierzu keine regelhaften Meldungen durch die örtlich zuständigen Jugendämter erfolgen
Dauer der Verfahren insgesamt	Gesetzlich vorgegebene Regeln werden i.d.R. eingehalten
Schleswig-Holstein	
Mitteilung an die Landesstelle	Erster Werktag der Woche
Meldung an das BVA	Am zweiten Werktag der Woche
Rückmeldung vom BVA bis Zuweisung an das Jugendamt	Rückmeldung innerhalb 1-2 Tage, Zuweisung innerhalb 1-2 Tage
Zuweisung bis zur Übergabe an das Jugendamt	Keine Erkenntnisse; Übergabemodalitäten vereinbaren die jeweils abgebenden und aufnehmenden Jugendämter
Dauer der Verfahren insgesamt	Keine Erkenntnisse
Thüringen	
Mitteilung an die Landesstelle	5-7 Tage
Meldung an das BVA	Am ersten Werktag der Folgewoche
Rückmeldung vom BVA bis Zuweisung an das Jugendamt	1-2 Werktage
Zuweisung bis zur Übergabe an das Jugendamt	Keine Informationen
Dauer der Verfahren insgesamt	/

Quelle: Länderabfrage

5.c.d Praktikabilität und Rechtssicherheit bei der Durchführung von Zuständigkeitswechseln

Die politisch angestrebte bundesweite Aufnahmeverpflichtung für unbegleitete ausländische Minderjährige seitens der Jugendämter hat ergänzende Regelungen zur Zuständigkeit von Jugendämtern für Fälle mit unbegleitet eingereisten Kindern und Jugendlichen notwendig gemacht. Das heißt: Für die Ausgestaltung und Funktionalität einer bundesweiten Aufnahmeverpflichtung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger musste der Gesetzgeber Zuständigkeitsregelungen im SGB VIII an die Erweiterung der Inobhutnahme gem. § 42 SGB VIII um § 42a SGB VIII und den Schritt der vorläufigen Inobhutnahme ergänzen. In diesem Zusammenhang wurde mit der Einführung des § 88a SGB VIII ein „lex specialis“ eingefügt. Diese Regelung zur örtlichen Zuständigkeit wird bei Aufgaben der Jugendhilfe, die unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche betreffen, angewendet. Geregelt werden die örtliche Zuständigkeit für die vorläufige Inobhutnahme, die reguläre Inobhutnahme, für Leistungen im Zusammenhang mit den Maßnahmen im Anschluss an eine reguläre Inobhutnahme, sowie die Vormundschaft bzw. Pflegschaft für unbegleitet eingereiste minderjährige Kinder und Jugendliche. Im Einzelnen heißt das:

- Absatz 1 knüpft die örtliche Zuständigkeit für vorläufige Inobhutnahme eines unbegleiteten ausländischen Minderjährigen an den tatsächlichen Aufenthalt des Minderjährigen vor Beginn der Maßnahme, d.h. den Ort, an dem die Einreise erstmals festgestellt wird. Das jeweilige Landesrecht kann allerdings von dieser Regelung abweichen.⁸¹
- Absatz 2 regelt die Zuständigkeit während der regulären Inobhutnahme. Für diese ist grundsätzlich das örtliche Jugendamt zuständig, dem der Minderjährige im Verteilungsverfahren zugewiesen wurde. Wird der Minderjährige jedoch von der Verteilung ausgeschlossen oder kann ein anderer Träger aus Gründen des Kindeswohls oder aus sonstigen humanitären Gründen von vergleichbarem Gewicht die örtliche Zuständigkeit von dem zuständigen Träger übernehmen, so gibt es zwei alternative Regelungen:

⁸¹ So sieht das Landesausführungsgesetz für Brandenburg vor, dass „das für Jugend zuständige Mitglied der Landesregierung durch Rechtsverordnung einzelne örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe (festlegen kann), die für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher besonders geeignet sind“ (Landtag Brandenburg 2020, S. 16). Allerdings hat die Landesregierung von dieser Regelung bislang keinen Gebrauch gemacht.

- Bei einem Ausschluss vom Verteilverfahren gem. § 42b Abs. 4 bleibt die örtliche Zuständigkeit nach Absatz 1 bestehen, was bedeutet, dass die vorläufige Inobhutnahme nach § 42a an diesem Ort in die Inobhutnahme nach § 42 übergeht.
- Bei der Übernahme durch einen anderen grundsätzlich laut Verteilverfahren örtlich nicht zuständigen Träger aus Gründen des Kindeswohls oder aus sonstigen humanitären Gründen von vergleichbarem Gewicht geht die örtliche Zuständigkeit vom durch das Verteilverfahren bestimmten zuständigen Träger auf diesen Träger über.⁸²
- Absatz 3 regelt die örtliche Zuständigkeit für Leistungen an unbegleitete ausländische Minderjährige im Anschluss an eine reguläre Inobhutnahme. Maßgeblich ist hier der tatsächliche Aufenthalt des Minderjährigen vor Beginn der Leistung. Das heißt: „Geht der Leistungsgewährung bereits eine Inobhutnahme voraus, bleibt es bei der nach Absatz 2 begründeten örtlichen Zuständigkeit“ (Nellissen 2017, S. 6). Der Gesetzgeber weist allerdings explizit darauf hin, dass der Landesgesetzgeber hiervon abweichende Regelungen treffen kann.
- Absatz 4 regelt die örtliche Zuständigkeit für die durch ein Familiengericht bestellte Vormundschaft und Pflegschaft. Sie richtet sich während der vorläufigen Inobhutnahme, wo sie nur im Fall einer verlängerten Frist für die Durchführung des Verteilverfahrens relevant wird (siehe Kap. 5.b.b), nach Absatz 1, während der regulären Inobhutnahme nach Absatz 2 und während der Leistungsgewährung nach Absatz 3.

Die dargestellten Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit sollen den Jugendämtern Rechtssicherheit bieten und sollten im Einzelfall praktikabel durchführbar sein. Dies wurde bereits im Rahmen der Berichterstattung zur Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger (§ 42e SGB VIII) regelmäßig untersucht:

- So ist im Rahmen des ersten Berichts zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen für insbesondere das Jahr 2016 darauf hingewiesen worden, dass es nach Inkrafttreten der gesetzlichen Änderungen bei Umsetzung der Zuständigkeitsregelungen zu Schwierigkeiten gekommen ist. So macht der Bericht darauf aufmerksam, dass „die gesetzlichen Vorgaben nicht einheitlich gehandhabt werden sowie unterschiedlich ausgelegt und angewendet werden“ (BT-Drs. 18/11540, S. 39).
- Im Rahmen des zweiten Berichts wird auf der Grundlage einer Abfrage bei den Ländern zur Praxis der Zuständigkeitswechsel die Feststellung getroffen, dass Fallübergaben und Zuständigkeitswechsel überwiegend problemlos verlaufen. Die bei den Jugendämtern im Rahmen einer Online-Erhebung erfassten Daten zeigen aber bereits, dass im Zeitraum Mitte 2016 bis Mitte 2017 über die Hälfte der Jugendämter keine Zuständigkeitswechsel mit anderen Jugendämtern durchführen musste (vgl. BT-Drs. 19/4517, S. 66).
- Im darauf folgenden dritten Bericht für die Situation des Jahres 2018 wird die weitgehend problemlose Praxis der Fallübergaben zwischen den Jugendämtern bestätigt. Ferner zeigen die empirischen Grundlagen für den Bericht, dass der Anteil der Jugendämter mit durchgeführten Zuständigkeitswechseln zwischen 2016 und 2018 angesichts insgesamt rückläufiger Zahlen jugendhilferechtliche Zuständigkeiten für unbegleitete Minderjährige noch einmal zurückgegangen ist (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 71f.).
- Neben der überwiegend positiven Bewertung der Praxis von Fallübergaben und Zuständigkeitswechseln weisen die Ausführungen in den vorgelegten Berichten sporadisch auch auf Probleme

⁸² Espenhorst (2016) beschreibt die gesetzliche Entwicklung als ein „wichtiges- wenn auch schwaches- Instrument“ und weist damit auf die Problematik hin, dass „für die Durchführung von Familienzusammenführungen innerhalb Deutschlands (...) das abgebende Jugendamt auf die Kulanz des aufnehmenden Jugendamts angewiesen [ist]“ (S. 32). Siehe dazu auch die Länderrückmeldungen im Rahmen der nachfolgenden Ausführungen.

und Umsetzungsdefizite hin: So wurde angegeben, dass die UMA zum Teil entweder gänzlich ohne die benötigten Clearingdaten oder nur unzureichend verifizierten Angaben (z.B. zum Gesundheitszustand, zur Prüfung des Verteilausschlusses, zur Altersfeststellung) übergeben werden. Ferner wird davon berichtet, dass teilweise mehr oder auch andere UMA zur Verteilung erscheinen, als zuvor angemeldet worden sind sowie dass es aufgrund von Verweigerungen einzelner Minderjähriger gegen die Verteilung zu Schwierigkeiten bei den Fallübergaben kam. Auch wird vereinzelt darauf hingewiesen, dass es im Rahmen von Fallübergaben zu einem erheblichen logistischen Aufwand kommen kann (vgl. ausführlicher BT-Drs. 18/11540, S. 38f.; BT-Drs. 194517, S. 66; BT-Drs. 19/17810, S. 71).

Für das Jahr 2019 konstatiert ein Land im Rahmen der jährlichen Abfrage ein Nachlassen der Sorgfalt der Jugendämter bei Fallübergaben (SN).⁸³ Ferner treten laut Aussage eines Landes teilweise Zweifel an der Minderjährigkeit der Betroffenen auf (vgl. Kap. 5.b.a). Zudem wird von gelegentlichen Schwierigkeiten mit der Anfrage von Fallübernahmen über die Grenzen der Landkreise hinweg berichtet, wonach manche Länder bzw. Kommunen Fallübernahmen regelmäßig ablehnen (HE, SN).⁸⁴ Schwierigkeiten bei den Fallübergaben können ferner aufgrund von Verweigerungen einzelner Minderjähriger gegen eine Verteilung entstehen. Die Jugendämter geben hierzu im Rahmen der Online-Erhebung 2019 zu etwa einem Viertel an, dass sich unbegleitet nach Deutschland eingereiste Minderjährige in mindestens 1 Fall einer Verteilung im Rahmen der bundesweiten Aufnahmeverpflichtung entzogen haben (27,2%; N = 151) – eine Quote, die ebenfalls auf der Grundlage der Online-Erhebung 2018 für die Jugendämter ausgewiesen wird (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 76).

Trotz dieser sporadischen Schwierigkeiten bei den Regelungen zu Zuständigkeitswechseln und Fallübergaben stimmen die Jugendämter im Rahmen der Online-Erhebung 2019 folgender Einschätzung überwiegend zu: „Die Fallübergaben zwischen Jugendämtern von der vorläufigen Inobhutnahme (§ 42a ff. SGB VIII) zur Inobhutnahme (§ 42 SGB VIII) verlaufen reibungslos“. Von 151 antwortenden Jugendämtern gaben im Rahmen einer sechsstufigen Likert-Skala (mit 1 = „Aussage trifft voll zu“ sowie 6 = „Aussage trifft gar nicht zu“) knapp 80% der Jugendämter Werte zwischen 1 und 3 an, was auf eine hohe Zustimmung schließen lässt.

Entsprechend gut fällt trotz der eingangs genannten vereinzelt eingeschränkten die Bewertung der Rechtssicherheit und Praktikabilität der Regelungen zu Fallübergaben und Zuständigkeitswechsel seitens der Jugendämter aus. Die Jugendämter wurden im Rahmen der Online-Erhebung 2019 gefragt, inwiefern die bestehenden Regelungen des SGB VIII ihrem Jugendamt Rechtssicherheit bezüglich Fallübergaben und Zuständigkeitswechsel geben. Die Antworten zeigen, dass die Regelungen bei den Kommunen in der Regel „immer“ oder zumindest „oft“ Rechtssicherheit geben. Damit bestätigen sich die Ergebnisse aus der bisherigen Berichterstattung zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (vgl. Tabelle 5.c.4).

⁸³ Vgl. Länderabfrage 2019

⁸⁴ Vgl. Länderabfrage 2019

Tabelle 5.c.4: Einschätzungen der Jugendämter zur Rechtssicherheit von Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit für (vorläufige) Maßnahmen sowie Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (2019; Anteile in %)

Inwiefern geben die bestehenden Regelungen des SGB VIII Ihrem Jugendamt ausreichend Rechtssicherheit bezüglich ...	Nie	In Einzelfällen	Oft	Immer	Nicht ermittelbar/ keine Angabe*
... Zuständigkeitswechsel vor der regulären Inobhutnahme (§ 88a Abs. 1 SGB VIII) (n = 148)	4,7	12,8	22,3	32,4	27,7
... Zuständigkeitswechsel während der regulären Inobhutnahme (§ 88a Abs. 2 SGB VIII) (n = 147)	4,8	19,7	22,4	28,6	24,5
... Fallübergaben (§ 88a Abs. 3 SGB VIII) (n = 148)	2,7	21,6	31,1	29,1	15,5

Fragestellung in der Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019: Inwiefern geben die bestehenden Regelungen des SGB VIII Ihrem Jugendamt ausreichend Rechtssicherheit bezüglich ...?

* Die hier ausgewiesenen hohen Anteile müssen vor allem darauf zurückgeführt werden, dass ein Großteil der Jugendämter zum Zeitpunkt der Befragung zumindest auf keine aktuellen Praxiserfahrungen zurückgreifen konnte. Gefragt wurde in diesem Zusammenhang für die Online-Erhebung 2019: Hat Ihr Jugendamt in den letzten 12 Monaten im Rahmen der bundesweiten Aufnahmepflicht UMA (ohne junge Volljährige) in die Zuständigkeit eines anderen Jugendamts übergeben? Daraufhin antworteten die 151 sich beteiligenden Jugendämter, dass 29,8% in den letzten 12 Monaten einen unbegleiteten Minderjährigen in die Zuständigkeit eines anderen Jugendamtes übergeben haben. Bei 65,6% ist dies nicht der Fall sowie 4,6% dazu keine Angaben gemacht haben.

Quelle: Online-Erhebung bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2019).

5.d Gerechte Verteilung der finanziellen Belastung

Eine wichtige Zielsetzung des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher ist eine gerechte und praktikable Verteilung der finanziellen Belastungen von Jugendämtern durch Aufgaben der (vorläufigen) Inobhutnahmen sowie den sich daran anschließenden Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Diese musste kompatibel zu der Einführung einer bundesweiten Aufnahmeverpflichtung für unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche gesetzlich geregelt werden (vgl. Katzenstein 2015, S. 536). Die damit einhergehende Umstellung der Kostenerstattung zielt darauf ab, generell die kommunalen Jugendämter, aber auch insbesondere solche in Ein- und Durchreiseknotenpunkte vor unverhältnismäßigen Kostenbelastungen zu schützen bzw. diese zu vermeiden. Die Umstellung sieht im Zuge der bundesweiten Aufnahmeverpflichtung und den damit einhergehenden Verteilungsregularien für unbegleitete, aus dem Ausland eingereiste Kinder und Jugendliche vor, dass sich seit Inkrafttreten des Gesetzes und einer Übergangszeit sowie einer Schlussabrechnung für die auslaufenden Regelungen Kostenerstattungsansprüche der kommunalen Jugendämter nunmehr immer gegen das eigene Land richten. Das heißt umgekehrt, dass grundsätzlich eine Kostenerstattungspflicht für die jeweiligen Länder gegenüber ihren Jugendämtern besteht (vgl. ausführlicher Lamontain 2016, S. 112f.).

Im Einzelnen beendet die Umstellung das bis dahin gültige System von Abrechnungs- und Erstattungsverfahren in Form eines Belastungsausgleichs zwischen den Ländern über das Bundesverwaltungsamt gem. § 89d Abs. 3 SGB VIII (vgl. ausführlicher Nellissen 2016), indem sukzessive die bis dahin gültigen Regelungen zur Verteilung der Kosten für Maßnahmen und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe unter Beachtung von zeitlichen Fristen gestrichen wurden (vgl. BT-Drs. 18/5921, S. 27f.). Abgelöst wurde dieses System durch einen generellen Kostenerstattungsanspruch für die Jugendämter gegenüber dem eigenen Land (§ 89d Abs. 1 SGB VIII). Maßgeblich für die Anwendung der Übergangsregelungen gem. § 42d Abs. 4 und 5 SGB VIII war der Zeitpunkt der Kostenentstehung vor oder nach Inkrafttreten der gesetzlichen Regelungen zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher, also der 1. November 2015. Die Frist zur Geltendmachung von Ansprüchen auf die Erstattung von Kosten nach dem „alten“ System endete laut § 42d Abs. 4 SGB VIII zum 31. Juli 2016. Ferner galt eine einheitliche Verjährungsfrist bis zum 31. Dezember 2016 (vgl. BMFSFJ 2016). Seit Ende der Übergangs- und Verjährungsfristen richten sich die Kostenerstattungsansprüche für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von unbegleiteten ausländischen

Kindern und Jugendlichen von örtlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe nur noch gegen das eigene Land (§ 89d Abs. 1 SGB VIII) (vgl. Öndül 2016, S. 5f.).

In der Übergangszeit nach Inkrafttreten der gesetzlichen Regelungen zum 1. November 2015 ergaben sich allerdings angesichts der damals gültigen Regelungen bis zum Ende der genannten Übergangsfristen 3 mögliche Fallkonstellationen (vgl. auch Lamontain 2016, S. 112f.):

1. Für nach dem 1. November 2015 entstandene Fälle richtet das zuständige örtliche Jugendamt gem. § 89d Abs. 1 SGB VIII seine Ansprüche zur Kostenerstattung an das Land bzw. die Stelle, die hierfür vom Land bestimmt worden ist (Landesstelle).
2. Dieses Verfahren nach § 89d Abs. 1 SGB VIII gilt auch für nach dem 1. November entstandene Kosten für örtliche Jugendämter bei jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten für unbegleitete ausländische Minderjährige, deren „Akte“ bereits vor dem 1. November angelegt worden war.
3. Bei der Erstattung von vor dem 1. November entstandenen Kosten bei Fällen einer jugendhilferechtlichen Zuständigkeit, die bereits vor dem 1. November begonnen hatte, galten vorerst noch die bis zum Inkrafttreten des Gesetzes gültigen Kostenerstattungsregelungen gem. § 89d Abs. 3 SGB VIII mit den oben genannten Übergangs- und Verjährungsfristen gem. § 42d Abs. 4 und 5 SGB VIII. Nach Verstreichen dieser Fristen war eine Erstattung von Kosten von vor dem 1. November weder nach der alten noch nach der neuen Erstattungsregelung möglich (vgl. Deutscher Bundestag 2015, S. 28).

Die nachfolgenden Ausführungen betrachten einerseits die Erstattungen der vor dem 1. November entstandenen Kosten für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von unbegleiteten ausländischen Kindern und Jugendlichen sowie die Umsetzung der vom Gesetzgeber gesetzten zeitlichen Fristen für die Umstellung der Kostenerstattung und deren Auswirkungen. Andererseits wird ausführlich der Frage nachgegangen, wie die seit 1. November 2015 gültige Kostenerstattung von den Ländern an die Kommunen umgesetzt wird und wie die Akzeptanz und die Praktikabilität der Regelungen zu bewerten sind.

5.d.a Rückerstattung der Ausgaben bei „Altfällen“ (§ 89d Abs. 3 SGB VIII)

Eine besondere Herausforderung im Rahmen der Umstellung der Kostenerstattung stellten Fälle dar, bei denen vor dem 1. November entstandene Kosten in Fällen einer jugendhilferechtlichen Zuständigkeit für einen Übergangszeitraum nach den Regelungen des § 89d Abs. 3 SGB VIII abgewickelt werden sollten. Für diese Kostenerstattungsfälle hatte der Gesetzgeber nach § 42d Abs. 4, 5 SGB VIII zeitliche Übergangs- und Verjährungsfristen bis zum 31.07.2016 bzw. 31.12.2016 vorgesehen. Danach war in diesen Fällen eine Kostenerstattung weder nach den alten noch nach den neuen Regelungen möglich (vgl. auch Öndül 2016).

Die empirische Basis für die Untersuchung der mit den Übergangsregelungen verbundenen Herausforderungen und Belastungen für die beteiligten Stellen ist aufgrund des begrenzten Geltungszeitraums schlechter als für die Analysen zu den Auswirkungen und Umsetzung der mit dem Gesetz neu geregelten Kostenerstattung für die Jugendämter gegenüber ihrem jeweiligen Land (vgl. Kap. 5.d.b). Es liegen hierzu lediglich die Ergebnisse der Abfragen bei Ländern und Fachverbänden für die Berichterstattung zur Situation der UMA als Datenquellen vor. Diese weisen darauf hin, dass zum Teil Abstriche bei der Akzeptanz und Praktikabilität der Übergangsregelungen gemacht werden müssen. Einschränkungen bei Akzeptanz und Praktikabilität der vom Gesetzgeber zeitlichen Fristen dokumentiert entsprechend die Berichterstattung zur Situation der UMA. So wird für das betreffende Berichtsjahr 2016 sowohl seitens der Länder als auch seitens der Fachverbände für diesen Zeitraum darauf hingewiesen, dass für die Kostenerstattung vorgesehene Fristen zum Teil nicht ausreichen würden, woraufhin ländenseitig in 2016 eine Verlängerung der Übergangsfristen eingefordert wurde. Das Auslaufen

der Übergangsfristen in 2016 habe dazu geführt – so länderseitige Rückmeldungen weiter –, dass in dieser Zeit Kostenerstattungsfälle gem. § 89d Abs. 3 SGB VIII bevorzugt vor aktuellen Kostenerstattungsfällen gem. § 89d Abs. 1 SGB VIII bearbeitet wurden und dass sich für diese Fälle daraufhin seinerzeit die Bearbeitungszeiten verlängerten (vgl. ausführlicher BT-Drs. 18/11540, S. 7, 32 und 78).

5.d.b Kostenerstattung der Länder an ihre Jugendämter (§ 89d Abs. 1 SGB VIII)

Das Indikatorenset für die Beantwortung der Fragestellungen nach Akzeptanz und Praktikabilität der mit dem Gesetz neu geregelten Kostenerstattung gem. § 89d Abs. 1 SGB VIII umfasst Angaben zum Anteil der an die örtlichen Jugendämter rückerstatteten Kosten für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleitet eingereister Kinder und Jugendlicher sowie Daten zur Bewertung der Umsetzung der Kostenerstattung. Diese Aspekte waren auch bislang jeweils Gegenstand der jährlichen Berichterstattung der Bundesregierung zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen.

Rückerstattungen von Ausgaben an Jugendämter seitens der Landesbehörden

Im Rahmen der Online-Erhebung der Jugendämter in den Jahren 2017, 2018 und 2019 ist jeweils nach der Kostenerstattungspraxis und der Umsetzung von § 89d Abs. 1 SGB VIII gefragt worden. Erhoben wurde in diesem Zusammenhang der Anteil der Ausgaben für Leistungen und Maßnahmen für UMA, die vom Land refinanziert, also dem örtlichen Träger rückerstattet worden sind. Gefragt wurde dabei jeweils nach dem vorherigen Haushaltsjahr.⁸⁵ Es zeigen sich auf der Grundlage der Online-Erhebungen bei den Jugendämtern folgende Ergebnisse:

Im Rahmen der 2017er-Erhebung konnten 182 Jugendämter Angaben zu ihrer Rückerstattungsquote machen. Sie gaben an, dass durchschnittlich etwa 70% ihrer beim Land angezeigten Ausgaben für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA zum Zeitpunkt der Erhebung erstattet worden waren. Von diesen wiederum meldeten 56 (31%), dass dies für alle im Jahre 2016 angezeigten Ausgaben gegolten hat. Von den 126 Jugendämtern, die nicht alle angezeigten Ausgaben rückerstattet bekamen, gaben immerhin ein Drittel an, dass die Rückerstattungsquote bei unter 50% lag. Die Spannweite der Rückerstattung der angezeigten Kosten lag zwischen 0% und 100%. Aus der Berichterstattung der Bundesregierung zur Situation der UMA wird deutlich, dass die Nichterstattung von seitens der Jugendämter bereits geleisteten Aufwendungen für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen ist. Dazu gehören nicht eingehaltene Fristen bei Verwaltungsverfahren, aber auch Verwaltungsentscheidungen über eine Nichterstattungsfähigkeit bestimmter Ausgaben (siehe unten) (vgl. BT-Drs. 19/4517, S. 55).

Die Spannweite einer Erstattungsquote zwischen 0% und 100% bestätigte sich für die Ergebnisse der im Jahre 2018 bei den Jugendämtern durchgeführten Erhebung. Die Kommunen gaben insgesamt zu rund 40% bei 194 zu dieser Frage auskunftsfähigen bzw. -willigen Jugendämtern an, dass alle Ausgaben des Jahres 2017 bis zum Zeitpunkt der Befragung refinanziert worden waren. Rund 60% der Jugendämter meldeten, dass nicht alle Ausgaben refinanziert wurden. Zum Anteil der Ausgaben für Leistungen und Maßnahmen für UMA aus dem Jahr 2017, die bis zum Stichtag vom Land refinanziert wurden, konnten im Jahr 2018 116 Jugendämter belastbare Angaben machen. Diese Jugendämter haben nach eigenen Angaben für 2017 im Durchschnitt etwa 69% ihrer Ausgaben für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA zum Zeitpunkt der Erhebung Mitte 2018 erstattet bekommen.

⁸⁵ Nicht näher untersucht wurde das Vorgehen bzw. der Verwaltungsvollzug im Rahmen der Kostenerstattungsfälle bei den Jugendämtern. So liegen beispielsweise keine Erkenntnisse darüber vor, inwiefern entstandene Kosten möglicherweise seitens des Jugendamtes nicht zur Anzeige gebracht worden sind, weil eine Nichterstattungsfähigkeit angenommen wurde oder aufgrund anderer vorausgegangener Fallkonsultationen bekannt war. Entsprechend ist aber auch unbekannt, inwiefern die „Wirtschaftliche Jugendhilfe“ eines Jugendamtes möglicherweise allgemein oder auch speziell bei Fällen der Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA Kostenerstattungen bei den entsprechenden Stellen einfordert.

Berücksichtigt man zusätzlich die Jugendämter, die 100% ihrer angezeigten Kosten erstattet bekommen hatten, erhöht sich der Durchschnittswert auf 81% und fällt damit höher als für die Erhebung ein Jahr zuvor aus (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 59).

Im Rahmen der Online-Erhebung 2019 beantworteten 104 Jugendämter die Frage nach der vollständigen Refinanzierung von angezeigten Ausgaben für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA mit „Ja“ oder „Nein“. Knapp 38% dieser Jugendämter gaben an, dass alle angezeigten Ausgaben für Maßnahmen und Leistungen refinanziert wurden. Etwa 62% der antwortenden Jugendämter gaben an, dass nicht alle Ausgaben refinanziert wurden. Insgesamt 70 Jugendämter konnten den Anteil der beim Land angezeigten Kosten zur Erstattung beziffern. Im Durchschnitt lag die Erstattungsquote auf der Grundlage dieser Zahl von Jugendämtern inklusive derjenigen, die alle angezeigten Kosten erstattet bekommen hatten, bei etwas mehr als 90%.⁸⁶ Diese Erstattungsquote ist also im Vergleich zum Vorjahr weiter gestiegen.

Zwar sehen die bundesweiten Kostenerstattungsregelungen keine näheren Ausführungen zu den in diesem Zusammenhang zu berücksichtigten Kostenarten vor, aber gleichwohl bemisst sich für die Länder und Jugendämter die Qualität der Kostenerstattungsregelungen und deren Umsetzung auch an der Frage, welche von Jugendämtern angezeigten Ausgaben für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA nicht seitens der Länder erstattet worden sind. Da dies aber nicht vom Bundesgesetzgebers geregelt worden ist, sondern seitens der Länder, soll hierauf nur illustrativ eingegangen werden. Ohne hier landesspezifische Besonderheiten näher betrachten zu können, handelte es sich in diesen Fällen laut Ergebnissen der Online-Erhebung des Jahres 2019 u.a. um Kosten im Rahmen ärztlicher Leistungen, die laut Angabe eines Jugendamtes nicht den Richtlinien des SGB VIII entsprochen hat sowie um Anwaltskosten, Dolmetscherkosten oder auch Kosten für ausländerrechtliche Genehmigungen.⁸⁷

Bewertung der Kostenerstattungspraxis

Im Rahmen der Online-Erhebung wurden die Jugendämter zusätzlich darum gebeten, die Kostenerstattungspraxis zu bewerten. Die Bewertung seitens der Jugendämter sollte sich auf die Kostenerstattungen gem. § 89d Abs. 1 SGB VIII beziehen, also die Anzeigen und Erstattungen von kommunalen Jugendämtern und den jeweiligen Ländern. Die Bewertung seitens der Kommunen fällt im Rahmen der drei durchgeführten Erhebungen in den Jahren 2017, 2018 und 2019 unterschiedlich aus. Bei allen Befragungszeitpunkten wird die Kostenerstattungspraxis zwischen sehr gut und sehr schlecht bewertet. Insgesamt ist Folgendes zu konstatieren (vgl. Tabelle 5.d.1):

Im Durchschnitt bewerten die Jugendämter die Kostenerstattungspraxis bei der Erhebung Mitte 2017 auf einer Skala von 1 (sehr gut) bis 6 (sehr schlecht) mit einem Mittelwert von 3,6. Zusammengekommen beurteilen rund 21% der Jugendämter die Kostenerstattungspraxis mit „gut“ oder „sehr gut“ sowie knapp 27% mit „schlecht“ oder „sehr schlecht“.

Für 2018 fällt die Bewertung der Kostenerstattungspraxis seitens der Jugendämter etwas positiver aus. Der Mittelwert steigt von 3,6 auf 2,9. Am häufigsten bewerteten die Jugendämter die Kostenerstattungspraxis auf dieser Skala mit einer 2 oder 3 – zusammengekommen immerhin mehr als zwei Drittel der befragten Jugendämter –, aber nur vereinzelt auch mit „sehr gut“. Etwa 10% der Jugendämter bewerten die Kostenerstattungspraxis mit „schlecht“ oder „sehr schlecht“. Als Gründe für die

⁸⁶ Vgl. Online-Erhebung bei Jugendämtern 2019.

⁸⁷ Die Jugendämter wurden gefragt, welche Art der Ausgabe nicht vom Land refinanziert worden ist. Es wurde aber nicht nach näheren Hintergründen für die Nichterstattung gefragt. Gleichwohl gibt es Hinweise auf bestehende Unsicherheiten bei Fragen der Kostenerstattungen, die auch punktuell von den Ländern bestätigt werden und Gegenstand der Rechtsprechung sind (vgl. auch Fußnote 85).

schlechte Bewertung der Kostenerstattungspraxis nennen die Jugendämter u.a. lange Bearbeitungszeiten und bürokratische Hürden. Eine große Herausforderung stellen nach Angaben der Jugendämter Kostenerstattungsfälle für Anschlusshilfen für volljährig gewordene UMA dar (vgl. auch BT-Drs. 19/17810, S. 89f.).

Im Jahr 2019 hat sich die Bewertung der Jugendämter noch einmal verbessert: Im Durchschnitt bewerteten die 151 antwortenden Jugendämter die Kostenerstattungspraxis mit 2,7. Auch im Rahmen dieser Erhebung bewerten die Jugendämter die Kostenerstattungspraxis auf der Skala von 1 bis 6 zu rund 72% am häufigsten mit einer 2 oder 3. Wenig überraschend ist die Parallele zwischen einer vollständigen Erstattung der angezeigten Kosten und der Bewertung der Kostenerstattungspraxis. Während Jugendämter, die alle angezeigten Kosten vom Land erstattet bekommen haben, die Erstattungspraxis mit einem Durchschnittswert von 2,2 bewerten (N = 39), liegt der Mittelwert für die Jugendämter, die nicht alle angezeigten Kosten erstattet bekommen haben, bei 2,9 (N = 65). Auch Rahmenverträge bzw. Vereinbarungen zwischen Kommunen und ihrem Land bezüglich der Ausgaben für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA scheinen sich positiv auf die Höhe der Kostenerstattungen auszuwirken.⁸⁸

Tabelle 5.d.1: Bewertung der Jugendämter für die Kostenerstattungspraxis (2017, 2018, 2019; Anzahl absolut; Verteilung in %)

Bewertung	Anzahl			Anteil		
	2017 (N = 352)	2018 (N = 338)	2019 (N = 151)	2017	2018	2019
1 (sehr gut)	16	20	15	4,5	5,9	9,9
2	59	113	62	16,8	33,4	41,1
3	112	116	47	31,8	34,3	31,1
4	72	54	16	20,5	16,0	10,6
5	53	23	9	15,1	6,8	6,0
6 (sehr schlecht)	40	12	2	11,4	3,6	1,3
Mittelwert	3,6	2,9	2,7	/	/	/

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017, 2018, 2019: Wie bewerten Sie die Kostenerstattungspraxis durch das Land für die Gewährung von Jugendhilfe nach der Einreise (§ 89d Abs. 1 SGB VIII)?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Die zum Teil kritische Bewertung der Kostenerstattungspraxis durch die Jugendämter deutet darauf hin, dass dieser Teil der Regelungen des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher die beteiligten Behörden vor große Herausforderungen gestellt hat (vgl. auch BT-Drs. 19/17810, S. 89). Die Umsetzung der Kostenerstattungsregelungen musste in den Ländern jeweils durch neu zu schaffende Strukturen und Prozesse organisiert werden. Dies galt sowohl für die Jugendämter als auch die Länder. Darüber hinaus waren auch Informationen über die Regelungen der Kostenerstattung und deren Umsetzung in den Ländern ein wichtiges Thema, insbesondere auch im Rahmen der länderseitigen Information an die Kommunen durch beispielsweise Rundschreiben, Handreichungen, Empfehlungen (vgl. bereits BT-Drs. 19/4517, S. 62).

⁸⁸ Bei der Online-Erhebung der Jugendämter im Jahre 2019 beantworteten 113 von 151 Jugendämter die Frage nach einem vorhandenen Rahmenvertrag oder einer sonstigen Vereinbarung, die spezielle Regelungen für UMA beinhaltet, mit Ja (n = 50) oder Nein (n = 63). Von den benannten 50 Kommunen mit einer gesonderten Regelung mit ihrem Land gaben 18 an, alle Kosten erstattet bekommen zu haben, und bei 19 war dies nicht der Fall; 13 Jugendämter aus dieser Gruppe machten keine Angaben. Von den anderen 63 Kommunen ohne eine besagte Vereinbarung mit dem Land gaben ebenfalls 18 an, dass alle angezeigten Kosten erstattet wurden, während dies aber bei 32 nicht der Fall gewesen ist; wiederum 13 Jugendämter aus dieser Gruppe machten hierzu keine Angaben.

Es zeigt sich mit Blick auf die letzte Abfrage bei den Ländern vom September 2019, dass sich mit zunehmender Gültigkeitsdauer die Akzeptanz und Praktikabilität der Regelungen des Bundesgesetzgebers zur Kostenerstattung sowie denen zur Umsetzung in den Ländern erhöht. Gleichzeitig wird aber nach wie vor von Auslegungsschwierigkeiten und Rechtsunsicherheiten berichtet. Das heißt im Einzelnen:⁸⁹

Rückmeldungen der Länder beinhalten Hinweise auf eine Etablierung der landesspezifischen Umsetzungsregelungen zur Kostenerstattung gem. § 89d Abs. 1 SGB VIII bei Jugendämtern und Ländern. In Teilen wird auch von einer Beschleunigung der Verfahren berichtet (z.B. BW, NRW, SL, SH, TH). Hierzu trägt ausgehend von der Bundesgesetzgebung auch die Landesgesetzgebung sowie landesspezifische Regulierungen und Umsetzungshinweise bei (z.B. BY, SH). Erwartbare deutliche Unterschiede bestehen dabei zwischen Stadtstaaten im Vergleich zu den Flächenländern (HH, BE), aber auch zwischen den Flächenländern.⁹⁰

Ferner berichten Länder davon, dass aufgrund der insgesamt geringer gewordenen Fallzahlen der organisatorische Aufwand für die Bearbeitung der Kostenerstattungsfälle zurückgegangen ist, so dass hier Umorganisationen bei der Bearbeitung der Kostenerstattungsfälle landesseitig vorgenommen werden konnten (NI). Es hat sich in Ländern bewährt, dass sich innerhalb der Länder die Kommunikation zwischen den zuständigen Stellen institutionalisiert hat, so dass der Praxisvollzug kontinuierlich evaluiert, aber auch klärungsbedürftige Sachverhalte zeitnah besprochen werden können (z.B. BW, TH).

Allerdings berichten Länder auch von einer weiterhin zum Teil sehr schleppenden Bearbeitung von Kostenerstattungsfällen sowie einem erheblichen Ressourcenaufwand (Personal und Zeit) für eine sachgerechte Umsetzung der Kostenerstattungsregelungen bei Jugendämtern und Ländern (z.B. MV, SN). Dies sei nach Angaben der Länder zum Teil auch auf Unsicherheiten in der Gesetzesauslegung zurückzuführen (z.B. MV, SN, ST).⁹¹

Schließlich verweisen Länder auf die positiven Effekte eines regelmäßigen Austauschs zwischen den Ländern zur Praxis der Kostenerstattung (BB). Die Bedeutung einer länderübergreifenden Zusammenarbeit wird aus Sicht der Länder auch deutlich anhand der Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter zum Thema Kostenerstattung (z.B. ST).⁹²

⁸⁹ Die nachfolgenden Punkte basieren auf einer Auswertung der Länderrückmeldungen zur Abfrage vom 04.09.2019 seitens des BMFSFJ. In Klammern werden ohne Anspruch auf Vollständigkeit jeweils die Länderkürzel verwandt.

⁹⁰ Unterschiede zwischen den Flächenländern bestehen beispielsweise in der Verteilung von Zuständigkeiten oder auch den an der Umsetzung der Kostenerstattung beteiligten Stellen (vgl. auch Landesrechtsvorbehalt § 89g SGB VIII). So sind z.B. in Bayern die Bezirksregierungen zuständig für die Kostenerstattungen an die Jugendämter und somit mehrere Landesbehörden. In Sachsen erfolgt beispielsweise – positiv durch die Jugendämter konnotiert – jeweils eine sofortige „Spitzabrechnung“ der Kostenerstattungsfälle, während in Thüringen – ebenfalls befürwortet seitens der hiesigen Jugendämter – grundsätzlich zunächst Abschlagszahlungen geleistet werden, bevor mit einer zeitlichen Verzögerung die „Spitzabrechnung“ der Fälle folgt.

⁹¹ Die seitens der Länder angegebenen Unsicherheiten zu den geränderten Kostenerstattungsregelungen beziehen sich in diesem Zusammenhang beispielsweise auf Schnittstellen zu Regelungen der örtlichen Zuständigkeit in Fällen eines Entweichens bzw. der Abgängigkeit eines UMA (§ 88a SGB VIII) oder auch zu Regelungen des Umfangs der Kostenerstattung (§ 89f SGB VIII). Eine systematische Aufbereitung und Auswertung der Rechtsprechung zu den Kostenerstattungsregelungen gem. § 89d Abs. 1 SGB VIII, die möglicherweise Rückmeldungen der Länder qualifizieren könnten, erfolgte im Rahmen des Forschungsprozesses nicht. Festgestellt werden kann an dieser Stelle lediglich, dass sich Verwaltungsgerichte u.a. mit der Umsetzung und Anwendung der Ausschlussfristen im Rahmen der Kostenerstattung beschäftigt haben (vgl. z.B. VG Mainz, Urteil vom 22. November 2018 – 1 K 1434/17.MZ; VG Potsdam, Urteil vom 24. Januar 2019 – 7 K 6403/17; VGH München, Urteil vom 25.09.2019 – 12 ZB 19.1325), aber auch mit Fragen konkurrierender Kostenerstattungsregelungen mit Blick auf das Aufnahmegesetz des Landes Bayern (vgl. z.B. VG Regensburg, Urteil vom 03. Mai 2016 – RO 4 K 15.1005) oder auch mit Fragen der Abgrenzung von Jugendhilfeaufgaben (vgl. z.B. Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 12. Januar 2018 – 7 A 11652/17).

⁹² So empfiehlt die BAGLJÄ, dass Kosten für Unterbringung und Betreuung eines UMA, der während einer Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII oder während einer Anschlusshilfe entweicht, dem tätig gewordenen Jugendamt von dem nach § 88a Abs. 2 bzw. 3 SGB VIII örtlich zuständigen Jugendamt zu erstatten sind (vgl. BAGLJÄ 2019).

5.e Information des deutschen Bundestags über die Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (§ 42e)

Die Einführung der Verpflichtung der Bundesregierung zur jährlichen Berichterstattung über die Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen in § 42e SGB VIII wird durch die Bundesregierung mit „der großen Bedeutung der Einführung eines Verteilungsverfahrens für den Schutz und die Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher in Deutschland“ (BT-Drs. 18/5921, S. 28) begründet. Dies ist insofern bemerkenswert, als dass es bislang neben § 84 SGB VIII („Jugendbericht“) vergleichbare Vorschriften über Berichtspflichten der Bundesregierung über Adressat(inn)engruppen des SGB VIII oder bestimmte Aufgaben und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nur vereinzelt gegeben hat.⁹³ Dies verweist einmal mehr auf die insbesondere im Jahre 2015 auch politisch ausgesprochen hohe Bedeutung einer kindeswohlgerechten Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA.

Konkret zu § 42e SGB VIII geht Öndül (2018) im Rahmen ihrer Rechtskommentierung der gesetzlichen Vorschrift davon aus, dass sich der gesetzliche Auftrag nicht nur auf die Lebenssituation der unbegleitet nach Deutschland eingereisten Minderjährigen bezieht, sondern auch auf die Umsetzung der Verteilung respektive bundesweiten Aufnahmeverpflichtung unbegleiteter Minderjähriger für Jugendämter und ihre gesetzliche Umsetzung nach §§ 42b-42d, 42f SGB VIII (vgl. auch Kap. 5.e.a). Die Berichte der Bundesregierung sind adressiert an den Deutschen Bundestag (vgl. § 42e SGB VIII). In der Rechtskommentierung wird dies so interpretiert, dass die Berichterstattung über die Situation der Betroffenen nach der Durchführung des Verteilungsverfahrens auch dazu diene, gesetzlichen Handlungsbedarf sichtbar zu machen (vgl. Kirchhoff 2020, Rn. 6).

Im Folgenden werden zunächst die Inhalte, die Datenbasis und Veröffentlichungen der Berichte der Bundesregierung gemäß § 42e SGB VIII beschrieben (vgl. Kap. 5.e.a). Anschließend wird darauf eingegangen, inwieweit die Berichte im Deutschen Bundestag mündlich oder schriftlich thematisiert wurden. Dies erfolgt auf Grundlage einer Recherche von Plenarprotokollen und Parlamentsdrucksachen (vgl. Kap. 5.e.b).

5.e.a Inhalte und Veröffentlichungen der Berichte

Veröffentlichungen

Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger im November 2015 ist die Bundesregierung ihrer Berichtspflicht gem. § 42e SGB VIII durch die Veröffentlichung von drei Berichten zur Situation der UMA als Drucksache des Deutschen Bundestags nachgekommen. Das sind im Einzelnen:

- BT-Drs. 18/11540 vom 15.03.2017 für insbesondere den Berichtszeitraum 2015 und 2016
- BT-Drs. 19/4517 vom 20.09.2018 für insbesondere den Berichtszeitraum 2017
- BT-Drs. 19/17810 vom 05.03.2020 für insbesondere den Berichtszeitraum 2018

Der Bericht für das Jahr 2019 wird in dem Bericht der Bundesregierung zur Evaluation des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher integriert.

⁹³ So führte der Bundesgesetzgeber beispielsweise im Rahmen der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für einen Ausbau der Kindertagesbetreuung für insbesondere die Gruppe der unter 3-Jährigen 2005 eine jährliche Berichterstattung ein, die im Rahmen des sich daran anschließenden Kinderförderungsgesetzes (KiföG) 2008 noch einmal verlängert worden war (vgl. auch Struck/Wiesner 2011, Rn 12). Die gesetzliche Berichtspflicht der Bundesregierung gem. § 24a Abs. 5 SGB VIII endete mit dem 4. Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes (vgl. BMFSFJ 2014).

Themen

Die jährliche Berichterstattung der Bundesregierung umfasst – wie einleitend angedeutet – ein breites Themenspektrum. Hierzu gehören sowohl die Umsetzung und die Auswirkungen der im November 2015 in Kraft getretenen Regelungen zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA als auch diverse Aspekte zur Lebenssituation dieser Adressat(inn)engruppe der Kinder- und Jugendhilfe. Das heißt im Einzelnen:

- Auswertungen von Fallzahlenentwicklungen bei UMA sowie deren Verteilung nach Alter und Geschlecht.
- Beobachtung der Gesetzesumsetzung im Allgemeinen sowie der Strukturentwicklungen im Besonderen, u.a. auch mit Blick auf die bundesweite Aufnahmeverpflichtung von Jugendämtern sowie die quotenbasierte Verteilung der UMA auf der Ebene der Länder, die Verfahren der vorläufigen Inobhutnahme – insbesondere Altersfeststellungen – und die sich daran anschließenden Maßnahmen bis hin zur Beteiligung der UMA an den Jugendhilfeverfahren.
- Analysen von Lebenslagen und Bedürfnissen der UMA: In der Spannweite der Darstellung finden sich die Herkunftsländer und Flucht- oder Migrationsgründe, es werden die physische und psychische Gesundheitssituation und die Familienverhältnisse der UMA aufgezeigt, dazu gehört auch die Thematik der nationalen und internationalen Familienzusammenführungen. Des Weiteren befassen sich die Berichte mit der Gruppe der vermissten UMA, aber auch mit UMA als Opfer (von Ausbeutung, Missbrauch oder Menschenhandel) sowie der Situation von volljährig gewordenen jungen Menschen, die als Minderjährige unbegleitet nach Deutschland gekommen waren (junge Volljährige).
- Bestandsaufnahme zu den Angeboten für UMA und deren Inanspruchnahme: Dazu zählen die Begleitung der UMA, auch durch Vormundschaften, die Unterstützung durch Hilfeleistungen, aber auch die Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe sowie das Initiieren von Integrationsprozessen. Ferner fällt darunter die Unterstützung der UMA im Kontext sozialpädagogischer und therapeutischer Angebote für traumatisierte UMA. Schließlich betrachtet die Berichterstattung auch die Qualifizierung der Fachkräfte für die Arbeit mit den UMA.
- Auswertung von Asylverfahren hinsichtlich UMA: Auszählung von Anträgen und Verfahren, Aufbereitung von Ergebnissen zur Unterstützung von UMA im Antragsverfahren sowie Auswertungen zu Verfahrensabläufen inkl. der Beteiligung junger Menschen.

Datengrundlage

Die bislang durchgeführte jährliche Berichterstellung zur Situation der UMA basiert auf einer breit angelegten empirischen Grundlage (vgl. Abbildung 5.e.1). Hierzu gehören Abfragen bei Ländern (Landesstellen, oberste Landesjugendbehörden) und Fachverbänden sowie eine regelmäßige Aufarbeitung von Forschungsergebnissen zu Geflüchteten mit einem besonderen Fokus auf die Gruppe der UMA. Seit dem zweiten vorgelegten Bericht (BT-Drs. 19/4517) umfasst die Datengrundlage ferner Ergebnisse von Online-Erhebungen bei Jugendämtern sowie Jugendhilfeeinrichtungen, in denen UMA leben (vgl. Abbildung 5.e.1, Tabelle 5.e.2). Ferner beinhalten alle Berichte Sekundäranalysen amtlicher Statistiken (insbesondere Kinder- und Jugendhilfestatistik, Inobhutnahmen sowie Asylgeschäftsstatistik) sowie die Auswertung von Verwaltungsdaten (insbesondere des Bundesverwaltungsamtes und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge) und Geschäftsstatistiken (Daten der Verbunddatei „Vermisste und unbekannte Tote“ des BKA).

Abbildung 5.e.1: Empirische Grundlage für die Berichterstattung zur Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger (§ 42e SGB VIII)

Empirische Grundlagen zur ...



Anmerkungen: Die Jahreszahlen unter den Säulen mit den Datenquellen stehen für den Durchführungszeitraum der jeweiligen Erhebung, der Sekundäranalyse sowie der Aufarbeitung des Forschungsstandes.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 5.e.1: Übersicht über Abfragen bei Ländern und Verbänden sowie zu den Online-Erhebungen bei Einrichtungen und Jugendämtern

Bericht 2016 (BT-Drs. 18/11540)	Grundgesamtheit/Angefragt	Vollständige Beteiligung/Rücklauf
Abfrage bei Ländern und Landesstellen	16	16
Abfrage bei Fachverbänden	31	22
Online-Erhebung bei Jugendämtern	-	-
Online-Erhebung bei Einrichtungen	-	-
Bericht 2017 (BT-Drs. 19/4517)	Grundgesamtheit/Angefragt	Vollständige Beteiligung/Rücklauf
Abfrage bei Ländern und Landesstellen	16	16
Abfrage bei Fachverbänden	31	18
Online-Erhebung bei Jugendämtern	559	353
Online-Erhebung bei Einrichtungen	1.715	466
Bericht 2018 (BT-Drs. 19/17810)	Grundgesamtheit/Angefragt	Vollständige Beteiligung/Rücklauf
Abfrage bei Ländern und Landesstellen	16	16
Abfrage bei Fachverbänden	31	13
Online-Erhebung bei Jugendämtern	559	338
Online-Erhebung bei Einrichtungen	1.404	507

Anmerkungen: Nähere Ausführungen über die Datengrundlage der Berichte sowie zu methodischen Hinweisen für die Abfragen und Erhebungen sind jeweils Bestandteil der Unterrichtungen über die Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen. Dies schließt auch eine Bewertung der jeweiligen Datengrundlage mit ein.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Berichterstattung über die Situation der UMA basiert auf einer umfassenden empirischen Datenbasis, so dass insgesamt empirisch belastbare Aussagen über die Situation der UMA herausgearbeitet werden konnten. Das zeigt auch die Verwertbarkeit der Ergebnisse für den hier vorgelegten Forschungsbericht zum Evaluationsvorhaben des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA. Dabei profitiert die Berichterstattung auch davon, dass sich seit 2015 die Datenlage zu den Geflüchteten insgesamt verbessert hat (vgl. Pothmann 2018). Im Verlaufe der bisher veröffentlichten Berichte wurde zudem die empirische Basis in Form von zusätzlichen Erhebungen bei Jugendämtern und Jugendhilfeeinrichtungen noch erweitert.

Trotz einer Verbreiterung und gestiegenen Belastbarkeit der Datengrundlage in den letzten Jahren für die Berichterstattung zur Situation der UMA nach § 42e SGB VIII, aber auch insgesamt zur Erfassung von schutz- und asylsuchenden jungen Menschen, sind nach wie vor Einschränkungen zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für Angaben, die sich auf behördliche Verfahren und Strukturen stützen

(vgl. auch Kopp/Meiner-Teubner/Pothmann 2019). Beispielsweise bilden die im Rahmen von amtlichen Statistiken oder Verwaltungsdaten erfassten Angaben in aller Regel nicht die Zahl der Personen, sondern die der Fälle ab. So können etwa biografische Verläufe von UMA anhand dieser Daten nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden. Ferner fehlen mitunter Unterscheidungen zwischen Gruppen von UMA oder zwischen regional unterschiedlichen Situationen. Ein erheblicher Teil dieser Einschränkungen konnte allerdings mit Hilfe der empirischen Erhebungen kompensiert werden, die durch den Evaluationsprozess des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA veranlasst wurden, darunter eine Primärerhebung bei den UMA selber (vgl. Kap. 4.c). Alles in allem ermöglicht die empirische Datenbasis ausgehend von einer umfassenden Darstellung der Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher eine differenzierte Beschreibung der unterschiedlichen Lebenslagen der unbegleiteten ausländischen Kinder und Jugendlichen in den „42e-Berichten“.

5.e.b Thematisierung der Berichterstattung gem. § 42e SGB VIII im parlamentarischen Raum

Im Folgenden wird vor allem darauf eingegangen, inwieweit die „42e-Berichte“ im Deutschen Bundestag mündlich oder schriftlich thematisiert wurden. Die Basis ist eine Recherche von Plenarprotokollen und Parlamentsdrucksachen der 18. und 19. Legislaturperiode der Jahre 2016 bis 2020. Recherchiert wurde in den Unterlagen des Deutschen Bundestags sowie des Deutschen Bundesrats.⁹⁴ Die Recherche bezieht sich dabei nicht auf das gesamte Thema „Geflüchtete“ oder „Unbegleitete ausländische Minderjährige“, sondern explizit auf Bezüge auf die Berichterstattung und die entsprechenden Berichte der Bundesregierung gem. § 42e SGB VIII. Ausgewertet werden die Sichtbarkeit der Berichterstattung sowie zumindest cursorisch auch thematische Kontexte der Benennung der Berichterstattung dargestellt werden. Dabei können auf der Grundlage der Recherchen im Dokumentations- und Informationssystem beim Deutschen Bundestag (DIP) folgende Ergebnisse festgehalten werden (vgl. Tabelle 5.e.2):

- Im Vorfeld der Veröffentlichung des ersten Berichts gem. § 42e SGB VIII am 15.03.2017 fragten Abgeordnete des Bundestages insbesondere zum Veröffentlichungsdatum, zum Prozess der Berichterstellung sowie zur Datengrundlage und zur Ausgestaltung des Berichts inklusive der Benennung der daran beteiligten Akteure (Juni 2016). Einen inhaltlichen Hinweis auf die geplanten Themen des ersten „42e-Berichts“ umfasst der im Dezember 2016 erschienene elfte Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: „Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland“. Hier wird darauf hingewiesen, dass sich die jährliche Berichterstattung gem. § 42e SGB VIII auch mit dem Verschwinden von UMA befassen wird. Darüber hinaus verweist die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zum 15. Kinder- und Jugendbericht Anfang Februar 2017 beim Thema UMA auf die „42e-Berichterstattung“ sowie im gleichen Monat bei der Beantwortung einer kleinen Anfrage zur Datenlage auf die unmittelbar bevorstehende Veröffentlichung des ersten „UMA-Berichts“ hingewiesen wird.
- Mitte März 2017 wird der erste Bericht gem. § 42e SGB VIII veröffentlicht, nachdem kurz vorher Anfang März die Bundesregierung seitens einer Abgeordneten nach dem Erscheinungsdatum gefragt worden war. Seitens der Bundesregierung wird durch das BMI im Rahmen einer

⁹⁴ Nicht weiter berücksichtigt wird die Sichtbarkeit der Berichterstattung gem. § 42e SGB VIII im fachpolitischen Raum außerhalb des Deutschen Bundestags sowie des Deutschen Bundesrats. Die freien Träger als zivilgesellschaftlichen Akteure haben über die Abfragen bei den Fachverbänden nicht nur Beiträge zur empirischen Grundlage der Berichterstattung geleistet (vgl. auch Kap. 4.b.a), sondern haben sich darüber hinaus auch kritisch mit der Umsetzung der Berichterstattung auseinandergesetzt (vgl. dazu z.B. IGFH 2019).

Fragestunde im April 2017 Bezug auf Inhalte des vorgelegten Berichtes mit Blick auf die Verbesserung der Unterbringungssituation von UMA beim Thema Schutz von Flüchtlingskindern genommen. Bei der Beantwortung einer großen Anfrage im Juni 2017 wird der aktuelle Stand der Berichterstattung gem. § 42e dargestellt. Der Bericht wird in diesem Zusammenhang seitens der Bundesregierung als Beitrag für die Umsetzung von Empfehlungen zur Stärkung der Menschenrechte in Deutschland mit Blick auf eine Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhangs sowie eines Schutzes schutzbedürftiger Gruppen aufgeführt.

- Im Jahr 2018 wurde der zweite Bericht am 20.09.2018 im Bundestag und Bundesrat veröffentlicht. Die Thematisierung der „42e-Berichterstattung“ im Vorfeld der Veröffentlichung des zweiten „UMA-Berichts“ bezieht sich jeweils auf Parlamentsdokumente bzw. Auszüge zum Thema „Altersfeststellung“ aus dem Januar, Februar und April 2018. Der zweite Bericht zur Situation der UMA wurde nach seiner Veröffentlichung nennenswert nicht weiter im parlamentarischen Raum thematisiert.
- Der dritte Bericht zur Situation der UMA wurde am 05.03.2020 veröffentlicht. In der Beantwortung einer Anfrage zum Thema vermisste geflüchtete Minderjährige vom April 2020 wird auf die Ergebnisse der Berichterstattung Bezug genommen.

Tabelle 5.e.2: Übersicht über die Fundstellen für die Thematisierung der Berichterstattung zur Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger im Dokumentations- und Informationssystem des Deutschen Bundestages (Abfragen im August und September 2020)*

2016	
Fundstelle	Kurzbeschreibung
Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Protokoll der 182. Sitzung vom 6.7.2016, Anlage 16, S. 17964	In einer Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Elke Ferner (BMFSFJ) auf die Frage der Abgeordneten Beate Walter-Rosenheimer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): „Wann wird die Bundesregierung den ersten jährlichen Bericht über die Situation unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter vorlegen, zu dem sie nach § 42e SGB VIII gesetzlich verpflichtet ist, und auf welcher Quellenbasis soll dieser Bericht erarbeitet werden?“ wird auf die Veröffentlichung bis zum Ende des Jahres 2016 hingewiesen und die Datenbasis des Berichtes beschrieben.
Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Protokoll der 182. Sitzung vom 6.7.2016, Anlage 17, S. 17964	In einer Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Elke Ferner auf die Frage der Abgeordneten Beate Walter-Rosenheimer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): „Wer soll mit der Erarbeitung des in § 42e SGB VIII geregelten jährlichen Berichts über die Situation unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter beauftragt werden, und soll zu diesem Zweck ein unabhängiges Institut hinzugezogen werden?“ wird darauf verwiesen, dass die Bundesregierung den Bericht auf Grundlage von Erhebungsergebnissen und Datenzusammenstellungen, die von der AKJStat erarbeitet werden, erstellen wird.
Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Protokoll der 208. Sitzung vom 14.12.2016, Anlage 22, S. 20812	Auf Nachfrage der Abgeordneten Beate Walter-Rosenheimer korrigiert die Bundesregierung die zeitliche Ankündigung der Erscheinung des Berichts auf das erste Quartal 2017.
BT-Drs. 18/9615 vom 12.09.2016	In einer Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Zugangszahlen und Entwicklungen bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen“ wird auf die Berichterstellung gem. § 42e SGB VIII verwiesen. Die konkrete Frage dazu lautet: „Welche konkreten Maßnahmen (bspw. Länderabfrage, Inauftraggabe eines wissenschaftlichen Gutachtens, Expertenanhörung) hat die Bundesregierung ergriffen, um die Situation der vermissten Kinder und Jugendlichen (vgl. Bundestagsdrucksache 18/8087, Antworten zu den Fragen 8 und 10) aufzuklären? Welche Schritte beabsichtigt die Bundesregierung in der zweiten Jahreshälfte 2016 zu unternehmen, um diese Situation aufzuklären?“ (S. 9)
BT-Drs 18/10610 vom 09.12.2016	Im elften Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration „Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland“ (Unterrichtung durch die Bundesregierung) wird auf die jährliche Berichterstattung gem. § 42e SGB VIII verwiesen, die sich mit dem Verschwinden von UMA befasst (S. 310).
2017	
Fundstelle	Kurzbeschreibung
BT-Drs. 18/11050 vom 01.02.2017	In der Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland (15. Kinder- und Jugendbericht) wird darauf hingewiesen, dass die Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher ein zentraler Gegenstand der jährlichen Berichterstattung der Bundesregierung gem. § 42e SGB VIII darstellt (S. 23).
BT-Drs. 18/11080 vom 03.02.2017	In einer Antwort der Bundesregierung vom 03.02.2017 auf eine Anfrage von „Daten zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen“ der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN aufgrund der Relevanz der Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge verweist die Bundesregierung auf den in Kürze erscheinenden Bericht zur Situ-

	ation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger (BT-Drs. 18/11540) und veröffentlicht darüber hinaus statistische Angaben zu unbegleiteten ausländischen Minderjährigen.
Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Protokoll der 220. Sitzung vom 08.03.2017, Anlage 27, S. 22058	In einer Antwort der Parlamentarische Staatssekretärin Caren Marks (BMFSFJ) auf die Frage der Abgeordneten Beate Walter-Rosenheimer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): „Wann wird die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag den nach § 42e des Achten Buches Sozialgesetzbuch vorgesehenen Bericht zur Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger vorlegen, der bereits im vergangenen Jahr hätte vorliegen sollen?“ wird der 15. März 2017 als Datum der Veröffentlichung des Berichts im Deutschen Bundestag und Bundesrat genannt.
Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Protokoll der 230. Sitzung vom 26.04.2017, Anlage 11, S. 23168	In einer Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Günter Krings (BMI) auf die Frage der Abgeordneten Dr. Franziska Brantner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) „Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Mitteilung der EU-Kommission, dass Flüchtlingskinder besser geschützt werden müssen, sowie aus dem neuen Umsetzungsbericht über die „Eins-zu-eins“-Neuansiedlung von Syrern aus der Türkei in der EU (www.handelsblatt.com/politik/international/eu-kommission-fluechtlingskinder-sollen-besser-geschuetzt-werden/19665168.html)?“ wird auf Ergebnisse des Berichts zur Situation der UMA verwiesen.
BT Drs. 18/12924 vom 23.06.2017	In der Antwort auf die große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Stärkung der Menschenrechte in Deutschland – Umsetzung der Empfehlungen aus dem Universellen Staatenüberprüfungsverfahren (UPR 213)“ wird bei der Beantwortung folgender Frage (Nummer 1) auf die Berichterstattung Bezug genommen: „Auf welchem Stand befindet sich die Umsetzung der 168 von der Bundesregierung im Rahmen des zweiten Universellen Periodischen Staatenüberprüfungsverfahrens akzeptierten Empfehlungen (bitte einzeln unter Angabe der jeweiligen Empfehlungsnummern nach den Empfehlungen, wie sie in dem Dokument A/HRC/24/9 abgebildet sind, aufschlüsseln und dabei jeweils angeben, a) welche konkreten Maßnahmen die Bundesregierung seit 2013 zur Umsetzung der von ihr akzeptierten Empfehlungen ergriffen hat, b) welche Wirkungen die von der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung der einzelnen Empfehlungen seit 2013 gezeigt haben, und c) inwiefern die Bundesregierung die Zivilgesellschaft, das Parlament und die Öffentlichkeit in die Debatte über und Umsetzung der Empfehlungen einbezogen hat)?“ In der Antwort wird mit Bezug auf Stärkung einer Politik der Inklusion und des Zusammenhalts sowie des Schutzes der Rechte von schutzbedürftigen Gruppen auf die „42e-Berichterstattung“ verwiesen sowie in Kürze thematische Schwerpunkte dargestellt werden (S. 15).
2018	
Fundstelle	Kurzbeschreibung
Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Protokoll der 6. Sitzung vom 17.01.2018, Anlage 2, S. 499	In einer schriftlichen Antwort der Parl. Staatssekretärin Elke Ferner (BMFSFJ) auf die Frage des Abgeordneten Dr. Anton Friesen (AfD): „Wie beurteilt die Bundesregierung die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen in Bezug auf die Altersfeststellung bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen?“ wird darauf Bezug genommen, dass zu diesem Thema jährlich ein Bericht der Bundesregierung vorgelegt wird. Gemeint ist die Berichterstattung gem. § 42e SGB VIII.
BT-Drs. 19/918 vom 26.02.2018	In der Antwort auf eine kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE zum Thema „Praxis der medizinischen Altersfeststellung bei minderjährigen Asylsuchenden wird auf die Frage „Welche Methoden der Altersfeststellung werden bei eingereisten minderjährigen Flüchtlingen nach Kenntnis der Bundesregierung angewandt (bitte nach Bundesländern aufschlüsseln)?“ seitens der Bundesregierung darauf Bezug genommen, dass die Praxis der Rechtsanwendung in den Ländern in Bezug auf die Altersfeststellung Gegenstand des Berichts der Bundesregierung gem. § 42e SGB VIII sein wird (S. 3).
BT-Drs. 19/1814 vom 24.04.2018	In der Antwort auf die kleine Anfrage der Fraktion der FDP zum Thema „Auswirkungen und Zukunft bundeslandspezifischer Verfahren zur Altersfeststellung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge“ wird zusätzlich zu der vorliegenden „42e-Berichterstattung“ (S. 1) gefragt: „Wie hoch ist nach Erkenntnisstand der Bundesregierung derzeit der Anteil der dezentral untergebrachten umF?“ In der Beantwortung der Fragestellungen wird auf Ergebnisse aus dem zweiten Bericht der Bundesregierung gem. § 42e SGB VIII verwiesen (S. 5).
2019	
Laut den Recherchen im DIP wird auf die Berichterstattung gem. § 42e SGB VIII in diesem Jahr nur mittelbar im Kontext von Parlamentarischen Vorgängen Bezug genommen. Dies betrifft die Überweisung des zweiten Berichts an die Ausschüsse sowie dem Verzicht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf Berichterstattung (zusammenfassend PIPr. 19/78, Anlage 2). In den BT-Drs. 19/7519 vom 04.02.2019 sowie 19/11318 vom 02.07.2019 werden auf Anfragen der FDP-Fraktion sowie der Fraktion DIE LINKE Studien und Forschungsvorhaben des BMFSFJ aufgelistet, darunter auch die Durchführung der Online-Befragungen für die Berichterstattung nach § 42e SGB VIII.	
2020	
Fundstelle	Kurzbeschreibung
BT Drs. 19/19450 vom 09.04.2020	In der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE zum Thema „Als vermisst gemeldete geflüchtete Minderjährige“ wird gefragt: „Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dem durch die Parlamentarische Versammlung des Europarats in Auftrag gegebenen Bericht „Missing refugee and migrant children in Europe“ (http://gleft.de/3yX)?“ In der Beantwortung der Fragestellungen wird seitens der Bundesregierung auf Ergebnisse auf die Berichterstattung der Bundesregierung gem. § 42e SGB VIII verwiesen.

* Die Berichte zur Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger wurden an die Ausschüsse überwiesen, federführend an den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Ferner wurden die Unterrichtungen der Bundesregierung an den Bundesrat übersandt und hier zur Kenntnis genommen. Die Vorgangsabläufe für Bundestag und Bundesrat werden inklusive Drucksachen- und Protokollnummer

im DIP dokumentiert. Laut DIP (Stand 15.09.2020) hat eine Übersendung des zuletzt dem Bundestag vorgelegten UMA-Bericht (BT-Drs. 19/17810) (noch) nicht stattgefunden.

Methodische Hinweise: Suchbegriffe für die Recherche mit Hilfe der übergreifenden Suchfunktion auf www.bundestag.de (31.08.2020): unbegleitet; 42e SGB; 18/11540; 19/4517; 19/17810. Suchterm für die Recherche (15.9.2020): „+Bericht+Situation+unbegleitete+ausländische+Minderjährige“ (Und-Verknüpfung). Suchbegriffe für eine weiterführende Recherche in stenographischen Protokollen über <http://pdok.bundestag.de/index.php?start=pp> (31.08.2020): unbegleitet; 42e.

Die Suchergebnisse wurden jeweils dahingehend überprüft, inwiefern in den Protokollen oder Drucksachen die Berichte der Bundesregierung gem. § 42e SGB VIII thematisiert werden oder darauf Bezug genommen wird. Ein Anspruch auf Vollständigkeit besteht nur hinsichtlich der Einträge aus den genannten Suchstrategien. Das schließt nicht aus, dass zumindest sporadisch die Berichterstattung gem. § 42e SGB VIII implizit in Drucksachen oder Protokollen thematisiert wird. Die in der Tabelle aufgeführten Bundestagsdrucksachen (BT-Drs.) werden nur dann im Literaturverzeichnis berücksichtigt, wenn diese darüber hinaus im Bericht (in)direkt zitiert werden.

Quelle: Eigene Recherchen im Dokumentations- und Informationssystem des Deutschen Bundestags.

Die Auswertung der Drucksachen und Plenarprotokolle zeigt, dass die „42e-Berichterstattung“ über die Veröffentlichung der einzelnen Berichte im Deutschen Bundestag hinaus im parlamentarischen Raum nur vereinzelt thematisiert wurde. Die Beiträge beziehen sich insbesondere auf die Organisation der Berichterstattung, Querbezüge zu anderen Berichtsaufträgen der Bundesregierung, zur Datenlage sowie zu ausgewählten Themen im Bereich der Lebenssituation von UMA und der Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen (Altersfeststellung, Unterbringungssituation, Vermisstenmeldungen).⁹⁵

5.f Erfassung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe für UMA durch Änderung der KJH-Statistik (§ 99)

Die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik dient gemäß § 98 Abs. 1 SGB VIII „zur Beurteilung der Auswirkungen der Bestimmungen dieses Buches und zu seiner Fortentwicklung“. Vor dem Hintergrund dieses allgemeinen Interesses des Gesetzgebers daran, über die amtliche Statistik eine aussagekräftige Datenbasis für politische Entscheidungen zu schaffen, hat das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher erstens die statistische Erfassung der Inobhutnahmen so erweitert, dass neben den Inobhutnahmen gemäß § 42 SGB VIII auch vorläufige Inobhutnahmen gemäß § 42a SGB VIII zu erfassen sind (vgl. BT-Drs. 18/5921, S. 18, 30). Zweitens wurde die Statistik über Hilfen zur Erziehung nach den §§ 27 bis 35 SGB VIII, Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII und Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII um das Merkmal „Einleitung der Hilfe im Anschluss an eine vorläufige Maßnahme zum Schutz von Kindern und Jugendlichen im Fall des § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3“ erweitert. Damit sollte sichtbar gemacht werden, welche Leistungen unbegleitet eingereiste ausländische Minderjährige im Anschluss an eine Inobhutnahme in Anspruch nehmen (vgl. BT-Drs. 18/5921, S. 2, 30).

Entsprechend wird im Folgenden den Fragen nachgegangen, wie die vorgesehenen Änderungen durch die Statistischen Ämter implementiert wurden und welche neuen Erkenntnisse sich durch die Änderung der KJH-Statistik ergeben haben. Dazu wird erstens die Umsetzung der gesetzlichen Änderungen im § 99 SGB VIII in den Erhebungsinstrumenten der KJH-Statistik durch die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder betrachtet (vgl. Kap. 5.f.a) sowie zweitens zentrale Ergebnisse der veränderten Teilstatistiken beschrieben (vgl. Kap. 5.f.b).

⁹⁵ Nicht näher wird an dieser Stelle untersucht, dass bei einer beträchtlichen Anzahl von parlamentarischen Vorgängen in den Jahren 2016 bis 2020, die sich auch auf die Lebenssituation sowie die institutionellen Rahmenbedingungen von UMA beziehen, nicht weiter auf die Berichterstattung gem. § 42e SGB VIII Bezug genommen wird. Nur zu einem Teil lässt sich dies damit begründen, dass die behandelten Themen nicht Gegenstand der Berichterstattung sind. Betrachtet man einmal cursorisch die Themen von Anfragen von Abgeordneten und Fraktionen des Deutschen Bundestags an die Bundesregierung der 19. Legislaturperiode, so thematisieren Vorgänge, die den Suchbegriff „unbegleitete Minderjährige“ beinhalten, u.a. die Aufbereitung von Daten zu Geflüchteten, die Aufnahme und Unterbringung von UMA, Abschiebungen und Ausreisen, Asylverfahren, den Familiennachzug, die Flüchtlings- und Menschenrechtspolitik, Geflüchtete mit Behinderungen, Kinder, die psychosoziale Betreuung oder auch das Verschwinden von minderjährigen Flüchtlingen. Diese Auflistung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Zudem wurde nicht geprüft, inwiefern im Rahmen dieser parlamentarischen Vorgänge ein Bezug zur bestehenden Berichterstattung hätte hergestellt werden können.

5.f.a Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben in den Erhebungsinstrumenten der KJH-Statistik

Für die Datenerhebung im Rahmen der amtlichen Statistik kommen nur in Ausnahmefällen Erhebungsbögen aus Papier zum Einsatz. Stattdessen werden in aller Regel elektronische Systeme zur Erfassung von fallbezogenen Datensätzen genutzt. Durch die Statistischen Ämter wird dazu das System IDEV („Internet Datenerhebung im Verbund“) verwendet, das eine Dateneingabe über einen Internetbrowser ermöglicht. Auskunftspflichtig für die durch das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung veränderten Erhebungen sind insbesondere die Jugendämter.⁹⁶ Diese können für die Meldung der Daten das besagte „IDEV“ nutzen. Darüber hinaus können über entsprechende Schnittstellen aber auch Daten gemeldet werden, die die Auskunftspflichtigen in eigenen IT-Systemen erfasst haben.

Die Implementation von Änderungen in den Erhebungen der KJH-Statistik muss zunächst durch die Statistischen Ämter im IDEV-System erfolgen. Anschließend müssen auch die sonstigen IT-Systeme entsprechend eigenverantwortlich seitens der gesetzlich zur Auskunft verpflichteten örtlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe angepasst werden. Inwieweit in diesen Kontexten entsprechende Änderungen vollständig und korrekt vorgenommen wurden, ist der AKJ^{Stat} nicht bekannt und wurde nicht untersucht. Eine vollständige Übersicht über solche Erfassungsmöglichkeiten bei den Jugendämtern liegt zudem nicht vor.

Die Untersuchungen zu der Umsetzung der Änderungen der KJH-Statistik konzentrieren sich im Folgenden auf die Änderungen der Statistischen Ämter. Bei der Bewertung der Ergebnisse wird dabei von der bisher nicht geprüften Annahme ausgegangen, dass alle weiteren Eingabesysteme bei den Jugendämtern eine vergleichbare Erhebungsmethodik aufweisen und die Kommunen die vorgegebenen Formulierungen und Erläuterungen inklusive der im November 2015 durch die SGB VIII-Novellierung in Kraft getretenen Änderungen korrekt und vollständig übernommen haben.⁹⁷

Statistik der erzieherischen Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige

Die Jugendämter melden im Laufe eines Jahres beendete sowie die am 31.12. andauernden erzieherischen Hilfen, Eingliederungshilfen für junge Menschen mit einer (drohenden) seelischen Behinderung und Hilfen für junge Volljährige zur KJH-Statistik. Veröffentlichungen der Ergebnisse durch die Statistischen Ämter erfolgen jährlich und dokumentieren außer den im Laufe eines Kalenderjahres beendeten und am 31.12. des Jahres laufenden Hilfen auch die im Laufe des Jahres neu begonnenen Leistungen. Ein Kalenderjahr entspricht demnach einem Erhebungsjahr.

- Für das Jahr 2016 haben die Statistischen Ämter das im November 2015 gesetzlich neu eingeführte Merkmal noch nicht erfasst.
- Ab dem Erhebungsjahr 2017 haben die Statistischen Ämter den Erhebungsbogen in der Rubrik „Beginn der Hilfestellung“ das Merkmal „Einleitung der Hilfe im Anschluss an eine vorläufige Maßnahme zum Schutz von Kindern und Jugendlichen im Fall des § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 SGB VIII“ in dieser Formulierung mit einer „Ja/Nein“-Auswahlmöglichkeit ergänzt. Als Erläuterung wurde hinzugefügt: „Wurde die Hilfe unmittelbar im Anschluss an eine vorläufige Maßnahme zum Schutz von Kindern und Jugendlichen im Fall des § 42 Absatz 1 Satz 1

⁹⁶ Laut § 102 SGB VIII sind für die Erhebungen zu den vorläufigen Schutzmaßnahmen gem. §§ 42, 42a SGB VIII ausschließlich die örtlichen Träger der Jugendhilfe, also die Jugendämter zuständig. Für die Erfassung von Leistungen der Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen und Hilfen für junge Volljährige sind im Falle der Erziehungsberatung zwar öffentliche und freie Träger, für alle anderen Hilfen allerdings lediglich die kommunalen Jugendämter zuständig.

⁹⁷ Für eine Überprüfung dieser Annahme wären weitere empirische Erhebungen notwendig. Zudem fehlen bislang aktuelle Qualitätsberichte seitens des Statistischen Bundesamtes zu den betreffenden Erhebungen für die Jahre ab 2017 (www.destatis.de >> Soziales >> Kinder- und Jugendhilfe >> Qualitätsberichte; Zugriff 15.09.2020).

Nummer 3 SGB VIII (unbegleitete Einreise ausländischer Kinder oder Jugendlicher nach Deutschland) eingeleitet, ist dies hier anzugeben.“

- Die Ergebnisse des Jahres 2017 zu diesem Merkmal wurden zunächst im Dezember 2018 veröffentlicht, im Februar 2019 jedoch wieder zurückgezogen. Die revidierte Standardveröffentlichung wurde mit dem Hinweis versehen, dass entsprechende Daten „aufgrund eines Messfehlers“ nicht veröffentlicht würden (Statistisches Bundesamt 2019, S. 2). Auswertungen der zunächst veröffentlichten Ergebnisse durch die AKJ^{Stat} haben ergeben, dass die 2017 erhobenen Daten unplausibel waren. Ein möglicher Grund dafür ist, dass die abstrakte Formulierung mit Verweis auf die gesetzliche Grundlage durch viele Ausfüllende nicht korrekt verstanden und die Erläuterung nicht immer wahrgenommen wurde.
- Im Februar 2019, aber mit Gültigkeit für das Erhebungsjahr 2018, wurde die Formulierung durch das Statistische Bundesamt verändert. Die Ja/Nein-Abfrage lautet seitdem: „Nur unmittelbar nach unbegleiteter Einreise aus dem Ausland. Einleitung der Hilfe im Anschluss an eine Inobhutnahme nach unbegleiteter Einreise aus dem Ausland (§ 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 SGB VIII).“ Die zusätzliche Erläuterung wurde beibehalten.
- Wann die Jugendämter die Fälle des Jahres 2018 tatsächlich gemeldet haben und inwieweit die im Februar 2019 vorgenommene Veränderung des Erhebungsinstrumentes in der Erhebungspraxis bereits Wirksamkeit entfalten hat, ist der AKJ^{Stat} nicht bekannt. Es ist aber möglich, dass auch bereits Fälle für das Jahr 2018 gemeldet wurden, bevor die Änderung durchgeführt wurde.
- Die Ergebnisse des Jahres 2018 wurden durch das Statistische Bundesamt ohne methodische Einschränkungen veröffentlicht. Allerdings muss – wie noch zu zeigen sein wird – weiterhin von einer beschränkten Aussagekraft der Ergebnisse ausgegangen werden, auch wenn sich die Validität der 2018er-Daten gegenüber den später wieder zurückgezogenen Erhebungsergebnissen des Jahres 2017 verbessert zu haben scheint.
- Ergebnisse des Jahres 2019 wurden zum Redaktionsschluss des vorliegenden Berichts noch nicht veröffentlicht.

Statistik der vorläufigen Schutzmaßnahmen

Jeweils nach Beendigung einer vorläufigen Schutzmaßnahme ist durch die auskunftspflichtigen Jugendämter eine Meldung zur Statistik abzugeben. Veröffentlichungen der Ergebnisse durch die Statistischen Ämter erfolgen jährlich und dokumentieren die im Laufe eines Kalenderjahres beendeten Maßnahmen. Ein Kalenderjahr entspricht demnach einem Erhebungsjahr.

- Für das Jahr 2016 haben die Statistischen Ämter das im November 2015 gesetzlich neu eingeführte Merkmal „Art der Maßnahme“ zur Erweiterung der Erhebung auf die vorläufigen Inobhutnahmen gem. § 42a SGB VIII noch nicht erfasst. So bezog sich das Erhebungsinstrument ausschließlich auf Inobhutnahmen gemäß § 42 SGB VIII. Eine Erfassung der vorläufigen Inobhutnahmen gemäß § 42a SGB VIII war hingegen nicht vorgesehen.
- Nachträglich hat das Statistische Bundesamt die Ergebnisse der Jahre 2015 und 2016 allerdings durch die folgende Aussage eingeschränkt: „Vor allem für die Jahre 2015 und 2016 wurde sowohl von Untererfassungen aufgrund des unerwartet hohen Aufkommens an unbegleitet [sic] Minderjährigen berichtet, als auch von Übererfassungen dadurch, dass – entgegen einer Handlungsanweisung des Statistischen Bundesamtes – vorläufige Inobhutnahmen in der Statistik gemeldet wurden“ (Statistisches Bundesamt 2018, S. 7).

- Ab 2017 enthält das Erhebungsinstrument das Merkmal „Art der Maßnahme“. Hierüber erweiterte sich die Erfassung der Inobhutnahmen um die Fälle gem. § 42a SGB VIII. Seitens der Jugendämter sind seither die „Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII“ einerseits sowie die „vorläufigen Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII“ andererseits zu erfassen.
- Ab 2018 wurde die Erfassung des Merkmals „Ende der Maßnahme“ neu gestaltet und als zusätzliche Ausprägungen die Beendigung einer Maßnahme aufgrund der Feststellung der Volljährigkeit (nach § 42f SGB VIII) sowie die Übernahme in eine Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII durch dasselbe Jugendamt erfasst. Für diese Änderung war allerdings keine Änderung der gesetzlichen Grundlagen notwendig, da sich diese lediglich die Veränderung von Merkmalsausprägungen für ein Erhebungsmerkmal bezieht.
- Bisher wurden Ergebnisse bis einschließlich dem Erhebungsjahr 2019 veröffentlicht.

5.f.b Erkenntnisgewinne durch die neuen Erhebungsmerkmale

Statistik der erzieherischen Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige

Bislang lagen über die KJH-Statistik bei der Erfassung von Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen sowie Hilfen für junge Volljährige keine konkreten Informationen zur Zahl der jungen Menschen mit Fluchterfahrungen vor. Nur mittels bestimmter Fallkonstellationen (Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund, Grund für die Hilfestellung) konnte diese Gruppe in den Hilfen zur Erziehung näherungsweise identifiziert werden (vgl. hierzu Fendrich/Pothmann/Tabel 2018, S. 59ff.). Im Idealfall ermöglicht das zusätzliche Erhebungsmerkmal nun eine Auswertung von erzieherischen Hilfen, die direkt im Anschluss an eine Inobhutnahme aufgrund einer unbegleiteten Einreise gewährt wurden (§ 42 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3). So ließe sich beispielsweise darstellen, welche Hilfeformen von UMA in Anspruch genommen werden sowie perspektivisch nach einiger Zeit auch, wie lange diese andauern und mit welchem Ergebnis diese beendet werden. Methodisch nicht möglich sind Erkenntnisse über Hilfeverläufe, insbesondere Hilfen, die erst später in Anspruch genommen werden.

Aus den bisher veröffentlichten Ergebnissen geht hervor, dass im Jahr 2018 insgesamt 8.180 erzieherische Hilfen im Anschluss an eine Inobhutnahme aufgrund unbegleiteter Einreise durchgeführt wurden (vgl. Tabelle 5.f.1). Der größte Teil mit 4.630 Fällen waren Heimerziehungen gemäß § 34 SGB VIII (bei jungen Volljährigen gem. § 41 SGB VIII). In weiteren 790 Fällen wurde eine Vollzeitpflege gem. § 33 SGB VIII gewährt. Beide Formen der Fremdunterbringung zusammen ergeben 5.420 Fälle. Zum Vergleich: Im Jahr 2018 wurden 5.816 Inobhutnahmen von UMA beendet. Die Zahl der Hilfen insgesamt ist also deutlich höher als die der Inobhutnahmen, die Zahl der Fremdunterbringungen ist in einer vergleichbaren Größenordnung. Im Detail werfen die Ergebnisse jedoch Fragen auf:

- Zwar betrifft der größte Teil der Hilfen junge Menschen im Alter von mindestens 12 Jahren, aber die Hilfen für unter 12-Jährige summieren sich auf über 2.000 Fälle – mehr als ein Viertel der Einzelhilfen und Beratungen. Die Altersverteilung bei Inobhutnahmen unbegleiteter ausländischer Minderjähriger zeigt hingegen einen weitaus geringeren Anteil von Maßnahmen für unter 12-Jährige. So wurden im Jahr 2017, einem Jahr mit insgesamt höheren Fallzahlen als 2018, insgesamt nur 343 Inobhutnahmen gemäß § 42 SGB VIII von UMA unter 12 Jahren gezählt (vgl. Mühlmann 2020, S. 180). Hier stellt sich also die Frage, warum 2018 so viele erzieherische Hilfen aufgrund einer vorangegangenen Inobhutnahme von UMA im Alter von unter 12 Jahren durchgeführt werden konnten. Da allein schon die Fremdunterbringungen von unter 12-Jährigen sich auf 1.501 summieren, ist die Diskrepanz auch nicht dadurch zu erklären, dass mehrere Hilfen pro Person gewährt wurden.

- 923 der insgesamt 8.180 Hilfen sind familienorientiert, beispielsweise Sozialpädagogische Familienhilfen gemäß § 31 SGB VIII. Dass dies bei UMA überhaupt oder zumindest in dieser Größenordnung vorkommt, überrascht. Zwar ist es möglich, dass es ambulante Hilfeformen gibt, die von Jugendämtern zwar als „Familienhilfe“ kategorisiert werden, aber eher den Charakter einer ambulanten Einzelhilfe haben. Denkbar ist auch, dass Vollzeitpflegehilfen, aber auch andere bereits gewährte Hilfen zumindest in Einzelfällen durch weitere ambulante familienorientierte Leistungen unterstützt werden. Trotz dieser möglichen Erklärungen erscheinen die angegebenen Größenordnungen für die familienorientierten Hilfen als zu hoch.

Insgesamt weisen diese Ergebnisse daher darauf hin, dass auch die Ergebnisse des Erhebungsjahres 2018 noch nicht vollständig belastbar sind und möglicherweise noch fehlerhafte Zuordnungen enthalten. Da die Statistischen Ämter bereits die Erhebungsmethodik verändert haben, ist abzuwarten, inwieweit zukünftige Ergebnisse plausibler erscheinen.

Tabelle 5.f.1: Begonnene Hilfen im Anschluss an eine vorläufige Maßnahme zum Schutz von Kindern und Jugendlichen im Fall des § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 SGB VIII (Deutschland; 2018; Angaben absolut)

Hilfeart	Insgesamt	Geschlecht		Altersgruppen			
		männlich	weiblich	unter 6	6 bis unter 12	12 bis unter 18	18 und älter
Einzelhilfen/Beratungen zusammen	7.257	4.685	2.572	1.006	1.022	4.000	1.229
Hilfe zur Erziehung § 27 SGB VIII	235	129	106	57	44	98	36
Erziehungsberatung § 28 SGB VIII	462	221	241	123	143	160	36
Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII	30	26	4	-	13	13	4
Einzelbetreuung § 30 SGB VIII	728	541	187	14	36	240	438
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII	41	31	10	6	28	7	-
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII	790	395	395	495	135	147	13
Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII	4.630	3.095	1.535	301	570	3.163	596
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII	195	148	47	-	5	110	80
Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen gem. § 35a SGB VIII	146	99	47	10	48	62	26
Familienorientierte Hilfen zusammen	923	X	X	X	X	X	X
§ 27 SGB VIII insgesamt – Familienorientiert	233	X	X	X	X	X	X
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	690	X	X	X	X	X	X
Zusammen	8.180	X	X	X	X	X	X

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistik der Kinder- und Jugendhilfe – Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige 2018.

Statistik der vorläufigen Schutzmaßnahmen

Die Einführung des neuen Merkmals „Art der Maßnahme“ und die Mitberücksichtigung der vorläufigen Inobhutnahmen gemäß § 42a SGB VIII ermöglicht umfassende Erkenntnisse über diese neugeschaffene Maßnahme, beispielsweise hinsichtlich der Anzahl, der Altersverteilung, der Dauer, der Unterbringung während der Maßnahme sowie der Beendigungsgründe (vgl. ausführlich Kiepe/Pothmann 2018; Gnuschke 2020, Mühlmann 2020 sowie die entsprechenden Ergebnisse in den Kapiteln 5.a.b, 5.b.a). Ohne die entsprechende Ergänzung der Statistik wäre dazu keine Aussage möglich, außerdem bestünde die Gefahr, dass die Erhebung der Inobhutnahmen gemäß § 42 SGB VIII ungenauer wird – wie dies das Statistische Bundesamt für die Erhebungsjahre 2015 und 2016 feststellte (s.o.).

6. Gesamteinschätzung der Jugendämter zu den gesetzlichen Regelungen

Die Anfang 2020 durchgeführte Zusatzerhebung, die überwiegend Fragen zum Thema der Altersfeststellungsverfahren enthielt, beinhaltete auch zwei Fragen an die Jugendämter bezüglich einer Gesamteinschätzung der gesetzlichen Änderungen sowie eines möglichen gesetzlichen Änderungsbedarfs. Auch wenn die quantitativen Ergebnisse nicht sehr differenziert sind und lediglich die subjektive Perspektive der Jugendämter widerspiegeln, ergänzen sie dennoch die zuvor beschriebenen differenzierten Ergebnisse, zumal bei der Zusatzerhebung ein deutlich größerer Anteil der Jugendämter erreicht werden konnte.

Demnach stimmten 93,3% der 284 Jugendämter, die sich dazu geäußert haben, der Aussage (eher) zu, dass sich die gesetzlichen Änderungen zur Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Minderjähriger rückblickend seit Inkrafttreten des Gesetzes bewährt haben (vgl. Tabelle 6.1). Uneingeschränkt stimmt allerdings nur ein Viertel dieser Aussage zu.

Tabelle 6.1 Gesamteinschätzungen der Jugendämter zur Situation seit Inkrafttreten des Gesetzes (Deutschland; 2020)

	N	Gültige N (ohne keine Angabe/ nicht ermit- telbar)	Stimme voll zu					Stimme gar nicht zu
			1	2	3	4	5	6
Haben sich die gesetzlichen Änderungen mit Blick auf die bedarfsgerechte und kindeswohlgerichte Betreuung und Versorgung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger bewährt?	360	284	25,0	41,9	26,4	3,5	2,1	1,1

Hinweis: Die Jugendämter wurden im Frühjahr 2020 im Rahmen der Zusatzerhebung zur Altersfeststellung überwiegend zum Erhebungszeitraum 2019 befragt. Die hier dargestellten zusätzlichen Fragen zur Gesamteinschätzung beziehen sich davon abweichend aber auf die „aktuelle Situation“, also Anfang 2020.

Quelle: Zusatzerhebung bei Jugendämtern zu Altersfeststellungsverfahren nach § 42f SGB VIII.

Nur wenige Jugendämter erläutern ihre Einschätzung, wobei sich die Anmerkungen häufig auf praktische Fragen und weniger auf tatsächlich gesetzlichen Änderungsbedarf beziehen. Dennoch lassen sich beispielsweise die folgenden Hinweise hier wiedergeben, die jeweils die Sichtweise einzelner Jugendämter darstellen:

- „Die gesetzlichen Änderungen zum Verteilverfahren waren geeignet um extrem belastete Kommunen und Stadtkreise zu entlasten. Ob eine Verteilung immer dem Wohl eines einzelnen Kindes oder Jugendlichen entspricht, wird im Rahmen der Rückmeldungen der Jugendämter mitunter bezweifelt. Persönliche Wünsche / Aspekte des UMA werden nicht / kaum berücksichtigt.“
- „Generell haben die gesetzlichen Änderungen zu einer bedarfsgerechten Betreuung und Versorgung von UMA geführt, was aber primär auch mit der mittlerweile abgeschlossenen bedarfsgerechten Umstrukturierung und Organisation von Angeboten in Zusammenhang steht und mit einem massiven Rückgang an neu registrierten UMA. Durch diese Entlastung kann den Bedarfen der UMA derzeit (Anfang 2020) vollumfänglich Rechnung getragen werden.“
- „In Anbetracht der seit Jahren deutlich zurückgehenden und insgesamt geringen Zugangszahlen erscheint die strikte Orientierung an Quoten im Verteilverfahren absolut unverhältnismäßig und nicht an den Bedarfen der jungen Menschen ausgerichtet. Das der Situation im Jahre 2015 angemessene Verfahren bedarf einer Überarbeitung und fachlichen Nachbesserung. Es sollten dringend fachliche Entscheidungskriterien wie strukturelle Rahmenbedingungen, Geeignetheit von Anschlussunterbringung, diversifizierte Jugendhilfeangebotsstruktur, Unter-

stützungsangebote und Fachkompetenz in den Regionen sowie individuelle Bedarfe und Bedürfnisse der jM (z.B. erweiterter Familienbegriff, Bedeutung der Community) bei der Verteilung sowie der Betreuung und Versorgung eine größere Rolle spielen. Beteiligungsrechte- und faktische Ermöglichung von Beteiligung sind nur rudimentär vorhanden und sollten verstärkt werden. Sehr häufig berichten und [sic] die jM am Ende der Jugendhilfe und als Care Leaver, dass sie sich besonders am Beginn ihres Aufenthalts in Deutschland als hilflose Objekte im Verteil- und Alterseinschätzungsverfahren erlebt haben.“

Die Frage „Sehen Sie gesetzlichen Änderungsbedarf mit Blick auf die bedarfsgerechte und kindeswohl-gerechte Betreuung und Versorgung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger?“ zielte auf die aktuelle Situation und erlaubt einen differenzierten Blick auf mögliche Änderungsbedarfe aus Sicht der Jugendämter, auch wenn bei dieser Frage vergleichsweise viele Jugendämter keine Angabe gemacht haben (vgl. Tabelle 6.2). Zunächst ist jedoch festzuhalten, dass die 262 Jugendämter, die hierzu eine Bewertung abgegeben haben, einem gesetzlichen Änderungsbedarf zu fast zwei Dritteln nicht zustimmen (Summe der Nennungen von 4 bis 6 entspricht 63,4%).

Tabelle 6.2: Gesamteinschätzungen der Jugendämter zur aktuellen Situation (Deutschland; 2020)

	N	Gültige N (ohne keine An- gabe/nicht ermittelbar)	Stimme voll zu					Stimme gar nicht zu
			1	2	3	4	5	6
Sehen Sie gesetzlichen Änderungsbedarf mit Blick auf die bedarfsgerechte und kindeswohl-gerechte Betreuung und Versorgung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger?	359	262	8,4	14,5	13,7	11,5	27,5	24,4

Hinweis: Die Jugendämter wurden im Frühjahr 2020 im Rahmen der Zusatzerhebung zur Altersfeststellung überwiegend zum Erhebungszeitraum 2019 befragt. Die hier dargestellten zusätzlichen Fragen zur Gesamteinschätzung beziehen sich davon abweichend aber auf die „aktuelle Situation“, also Anfang 2020.

Quelle: Zusatzerhebung bei Jugendämtern zu Altersfeststellungsverfahren nach § 42f SGB VIII.

Dies äußert sich auch in Kommentaren, wie beispielsweise:

- „Nein, keine gesetzliche Änderung - wir benötigen Konstanz und haben ein gutes Regelwerk, was sich sehr bewährt hat. Auch die Verteilung länderübergreifend funktioniert mit den Kollegen vor Ort prima!!“

Exemplarisch können folgende Zitate beleuchten, worauf sich die Jugendämter beziehen, die einem Änderungsbedarf (eher) zustimmen:

- „Änderungen im Asyl- und Aufenthaltsrecht zu Gunsten von UMA mit gezeigtem guten Integrationswillen. Viel schneller Entscheidung des BAMF über Asylanträge von UMA.“
- „Hilfe für junge Volljährige (§41 SGB VIII) um den Tatbestand ‚Integrationsbedarf‘ aufgrund Migrationserfahrungen erweitern. Nicht ausschließlich auf ‚pädagogischen Bedarf‘ beschränken.“
- „Das durch die Jugendämter im Rahmen des §42f SGB VIII festgelegte Alter sollte verbindlich für alle Behörden sein. Auch für das aufnehmende Jugendamt (Anschlussunterbringung) sollte das Ergebnis des §42a Jugendamtes verbindlich sein.“
- „Die Altersfeststellung nebst Feststellung der Identität / Nationalität sollte zentral in den Bundesländern erfolgen.“
- „Die Betreuung in Pflegefamilien sollte meines Erachtens unbedingt gefördert werden und per Gesetz die Anreize für geeignete Pflegepersonen erhöht werden!!!!“
- „Es bedarf einer großen Änderung im Asylgesetz und der Arbeit der Ausländerbehörden. Die Ausländerbehörden arbeiten meist sehr restriktiv und nicht zum Vorteil des umA bzw legen

sie unnötig Steine in den Weg, wie z.B. in der Genehmigung der Ausbildung oder Ausstellung des Reisepasses. Oft hat man es mit rassistischen Äußerungen zu tun. Zudem gewinnt man oft den Eindruck in der Jugendhilfe gibt es ein zwei Klassensystem von deutschen Jugendlichen und ausländischen Jugendlichen.“

- „Gesetzliche Regelung der Notvertretung und Interessensvertretung während der vorläufigen ION ist notwendig (Siehe Papier des Deutschen Vereins Juni/Juli 2019).“
- „Eingeführte Regelung des § 42 Abs. 2 SGB VIII bzgl. ‚unverzüglicher Stellung eines Asylantrages‘ sollte wieder aufgehoben werden, bzw. abgeändert werden. Es dürfte ausreichend sein, ein Vorhandensein eines Personensorgeberechtigten ‚abzuwarten‘ (--> i.d.R. Gerichtsbeschluss zu einer Bestellung eines Vormundes)“.

7. Zusätzliche Themen außerhalb der Gesetzesnovellierung

Die bisherige Berichterstattung der Bundesregierung über die Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen beinhaltet auch Aspekte, die durch das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung nicht direkt berührt wurden. Die in diesem Kontext erhobenen Daten lassen sich einzelnen gesetzlichen Neuregelungen nicht zuordnen und somit nur indirekt als wissenschaftliche Grundlagen für die Evaluation des Gesetzes heranziehen. Die Ergebnisse sind zur Vervollständigung des Gesamtbildes gleichwohl weiterhin relevant. Im Folgenden werden daher bisherige Ergebnisse der Berichterstattung der Bundesregierung zu den Themenkomplexen Junge Volljährige und Gesundheitssituation zusammengefasst und durch neuere Ergebnisse der Erhebungen und Abfragen 2019 ergänzt. Punktuell können zusätzlich Erkenntnisse der Untersuchung des DeZIM zu den subjektive Perspektiven und Lebenslagen von unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten und jungen Volljährigen in Deutschland herangezogen werden (vgl. Scholaske/ Kronenbitter 2020).

7.a Junge Volljährige

Die als unbegleitete Minderjährige eingereisten jungen Menschen erreichen zunehmend die Volljährigkeit. Die jungen Erwachsenen bilden mittlerweile – wie die Auswertungen der BVA-Zahlen zeigen (vgl. Kap. 3.b) – eine größere Gruppe als die Minderjährigen, die sich in der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe befinden (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 5). Als junge Volljährige gelten hier ehemalige unbegleitete ausländische Minderjährige, die das 18. Lebensjahr und somit die Volljährigkeit erreicht haben, aber noch unter 27 Jahre alt sind (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 32). Den jungen Erwachsenen sollen Hilfen und Unterstützung auch über das 18. Lebensjahr hinaus „für die Persönlichkeitsentwicklung und zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung“ (§ 41 SGB VIII) ermöglicht werden, einerseits um die Nachhaltigkeit der bereits gewährleisteten Hilfen zu sichern (vgl. BT-Drs. 19/4517, S. 34), und um die junge Person andererseits vor schädlichen Einflüssen wie Radikalisierung oder krimineller Einflussnahme zu schützen (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 32). In der Regel werden Hilfen bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres angeboten, können aber auch darüber hinaus fortgesetzt werden (vgl. Wiesner/Schmid-Obkirchner 2015, § 41, Rn. 26-26a). Im Weiteren wird auf die Verschiebung der Altersstruktur der UMA und den Einfluss auf die Inanspruchnahme von Hilfen eingegangen. Da auch junge Volljährige einen Anspruch auf einen Vormund haben können (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 32), werden danach Aspekte der Vormundschaft aber auch der Asylanträge der jungen Erwachsenen diskutiert. Anschließend werden die Wohnsituation und die schulische bzw. berufliche Integration der jungen Volljährigen dargelegt, und abschließend Ergebnisse der DeZIM-Studie über die Erwartungen und Wünsche der jungen Volljährigen dargestellt.

Anzahl junger Volljähriger in jugendhilferechtlicher Zuständigkeit

Ende Februar 2020 waren insgesamt 17.571 Fälle junger Volljähriger in jugendhilferechtlicher Zuständigkeit beim Bundesverwaltungsamt bekannt, von denen 12.092 nach dem 1. November 2015 eingereist sind (vgl. Kap. 3.b). Darüber hinaus zeigen die Auswertungen im Kapitel 3.b, dass sich Verschiebungen der Altersstrukturen von (ehemals) unbegleiteten ausländischen Minderjährigen erkennen lassen, und zwar beim Älterwerden in die Volljährigkeit der jungen Menschen, dem Verbleiben in der Jugendhilfe sowie einer daraus resultierenden Zunahme der Hilfen für junge Volljährige.⁹⁸

Ähnliche Verschiebungen zeigen sich auch in den Ergebnissen der Online-Erhebung bei Jugendämtern. So reduziert sich bei den Angaben zur Altersverteilung der UMA seitens der Jugendämter zunehmend die Gruppe der 16- bis unter 18-Jährigen zwischen 2017 und 2019 von 43,5% auf 24,1%, während die Gruppe der jungen Volljährigen entsprechend größer wird (vgl. Tabelle 7.a.1). Lag hier der Anteil 2017 noch bei 44,2%, so ist dieser bis 2019 auf 61,7% der als minderjährig unbegleitet eingereisten jungen Menschen gestiegen. Der Anteil der jungen Erwachsenen (ehemaligen UMA) über 21 Jahren, die in der Zuständigkeit des Jugendamts waren, stieg von 2017 bis 2019 auf knapp 6% an.

Tabelle 7.a.1: Altersverteilung der UMA, für welche die Jugendämter am Stichtag 30. Juni 2017/2018/2019 zuständig waren (Anzahl absolut; Verteilung in %)

Altersgruppe	Insgesamt (Jugendämter)					
	Anzahl			Verteilung in %		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
... von 0 bis unter 6 Jahren	57	85	26	0,4	0,4	0,4
... von 6 bis unter 12 Jahren	211	185	77	1,3	1,2	1,2
... von 12 bis unter 14 Jahren	288	336	100	1,8	2,1	1,5
... von 14 bis unter 16 Jahren	1.231	921	341	7,9	5,7	5,3
... von 16 bis unter 18 Jahren	6.815	4.505	1.559	43,5	28,1	24,1
... von 18 bis unter 21 Jahren	6.928	9.758	4.001	44,2	60,8	61,7
... 21 Jahren und älter	132	269	377	0,8	1,7	5,8
Insgesamt	15.662	16.059	6.481	100,0	100,0	100,0

2017: N=107; 2018: N=155, 2019: N=91.

Hinweis: Um die Altersverteilung der UMA auf der Grundlage von möglichst belastbaren Daten darzustellen, werden hier nur die Antworten derjenigen Jugendämter verwendet, welche Angaben zu allen Altersgruppen gemacht haben.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017, 2018, 2019: Wie stellt sich die Altersverteilung der UMA dar, für die Sie am Stichtag zuständig waren?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Inanspruchnahme von Hilfen

Die Ergebnisse der Online-Erhebung bei Jugendämtern zeigen, dass der Anteil junger Volljähriger, die eine Hilfe gemäß § 41 SGB VIII erhalten, kontinuierlich ansteigt. Gaben die Jugendämter 2017 noch im Durchschnitt an, dass 65,0% der jungen Volljährigen Hilfen nach § 41 SGB VIII erhalten, stieg der Wert 2019 auf 82,9% an (vgl. Tabelle 7.a.2).

⁹⁸ Vgl. Kilian (2019, S. 192)

Tabelle 7.a.2: Leistungsgewährung nach § 41 SGB VIII für volljährig gewordene UMA (2017, 2018, 2019)

	N (Jugendämter)	%-Anteil junger Volljähriger mit Leistung gem. § 41 SGB VIII (MW, gerundet)	%-Anteil junger Volljähriger mit Leistung gem. § 41 SGB VIII (Median, gerundet)
2017	297	65	70
2018	318	78	90
2019	129	83	90

Fragestellungen in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017: Wie viele junge Volljährige, die unbegleitet als Minderjährige nach Deutschland eingereist waren, haben in den letzten 12 Monaten Leistungen nach § 41 SGB VIII bekommen? 2018, 2019: Wie viel Prozent der innerhalb der letzten 12 Monate volljährig gewordenen UMA haben in diesem Zeitraum Leistungen nach § 41 SGB VIII bekommen?
Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Eher selten kam es vor, dass Anträge von volljährig gewordenen ehemaligen UMA auf eine Leistung nach § 41 SGB VIII abgelehnt werden. So melden die 108 Jugendämter, die 2019 zu der entsprechenden Frage vollständige Angaben machen konnten, zurück, dass in diesem Jahr in insgesamt 104 Fällen Anträge auf Hilfen nach § 41 SGB VIII abgelehnt wurden (ohne Abb. oder Tab.). Dies steht einer Gesamtzahl von 4.488 jungen Volljährigen (ehemaligen UMA) gegenüber, die zum Erhebungsstichtag im Zuständigkeitsbereich dieser Jugendämter lebten (unabhängig vom Einreisezeitpunkt). Auch wenn sich diese Angaben allein schon wegen des unterschiedlichen Bezugszeitraums nicht direkt aufeinander beziehen lassen, macht die Größenordnung dieser Gegenüberstellung Folgendes deutlich: Auch wenn in den Jugendämtern nicht jeder Einzelfall bedarfsgerecht entschieden werden sollte (vgl. etwa González Méndez de Vigo/Karpenstein 2019), werden immerhin weitaus häufiger Hilfen gewährt als dass entsprechende Anträge auf Fortsetzung der bis dahin geleisteten Unterstützung abgelehnt werden.

Als Gründe für eine Ablehnung wurden in einer früheren Abfrage der Jugendämter aus dem Jahr 2018 am häufigsten fehlende Mitwirkungsbereitschaft der jungen Menschen und fehlender Jugendhilfebedarf genannt (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 33). Diese Einschätzung entspricht der Rückmeldung Hamburgs in der Länderabfrage 2019, dass Hilfen aufgrund mangelnder Mitwirkung der jungen Personen beendet wurden.⁹⁹

Vormundschaft

Auch wenn UMA die Volljährigkeit in Deutschland mit dem 18. Lebensjahr erreicht haben, können sie nach dem Recht ihres Heimatlandes weiterhin als minderjährig gelten und somit noch einen Anspruch auf eine Vormundschaft haben (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 32, 34). Für 2019 gaben 37,7% der Jugendämter in der Online-Erhebung an, dass für junge Volljährige Vormundschaften bestehen (vgl. Tabelle 7.a.3). Damit hat sich der Anteil im Vergleich zu den Vorjahren kaum verändert.

⁹⁹ Vgl. Länderabfrage 2019

Tabelle 7.a.3: Vormundschaften für junge Volljährige (2017, 2018, 2019; Angaben in %)

	Anteil		
	2017	2018	2019
Es bestehen Vormundschaften für junge Volljährige	41,3	41,4	37,7
Es bestehen keine Vormundschaften für junge Volljährige	55,4	54,1	58,3
Nicht ermittelbar/Keine Angabe	3,2	4,5	4,0

2017: N=312, 2018: N=338; 2019: N=151.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017, 2018, 2019: Bestehen innerhalb Ihres Jugendamtsbezirks Vormundschaften für junge Volljährige?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Wohnsituation

Zur Verselbstständigung und Persönlichkeitsentwicklung sollen die jungen Volljährigen in einem dafür förderlichen Setting untergebracht werden (vgl. BT-Drs. 19/4517, S. 36). Dies gilt für die Hilfe selbst, aber auch für die Zeit nach dem Verlassen der Jugendhilfe benötigen die jungen Menschen einen angemessenen Wohnraum (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 89). In den Rückmeldungen einzelner Länder- und Fachverbände 2019 wird auf den veränderten Schwerpunkt der Unterbringung und den notwendigen Ausbau sozialpädagogisch betreuter Wohnformen hingewiesen (TH, AFET).¹⁰⁰ Wenn die Wohnsituation von vornherein angespannt ist und es an angemessenem Wohnraum mangelt, so die Rückmeldungen aus Berlin oder Sachsen in den Länderrückmeldungen 2019, würden es junge Volljährige entsprechend schwerer haben, auch, weil sie schlechtere Voraussetzungen mitbringen würden, z.B. haben sie „aufgrund ihres Aufenthaltsstatus keinen Anspruch auf einen Wohnberechtigungsschein“ (BE). Das führe dazu, dass das längere Verbleiben junger Volljähriger in der Jugendhilfe notwendig ist.¹⁰¹ Der Paritätische Wohlfahrtsverband weist auf weitere Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche hin¹⁰²: So bestehe bei den ehemaligen UMA der Wunsch nach einer eigenen Wohnung, jedoch sei es aufgrund des Mangels an bezahlbaren Wohnungen, keine/zu geringe Mittel für eine Kautionszahlung, häufige Abhängigkeit des Zustandekommens eines Mietvertrages vom Aufenthaltsstatus und auch Diskriminierungserfahrungen auf dem Wohnungsmarkt nicht immer möglich, den jungen Volljährigen einen Auszug zu ermöglichen. In Folge dessen müssten sie teilweise nach Ende der Jugendhilfe in Sammelunterkünfte für Erwachsene übergeben werden (vgl. bereits Karpenstein/Schmidt 2017, S. 195f.).¹⁰³ Auf Schwierigkeiten bei der Verfügbarkeit adäquaten Wohnraums sowie auf die Bedeutung privater Kontakte und Netzwerke für notwendige Zugänge zu Wohnangeboten weisen auch AWO, BumF und Diakonie hin (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 35).¹⁰⁴

Trotz der teilweise beschriebenen Schwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt lassen sich aus den Angaben der Online-Erhebungen bei Jugendämtern Verbesserungen erkennen: 89,3% der Jugendämter geben an, ehemalige UMA in einer eigenen Wohnung unterbringen zu können, das sind 14% mehr als noch 2016-2017. Gleichzeitig ist der Anteil der Jugendämter, die angeben, junge Volljährige in Sammelunterkünften unterzubringen, von 2017 mit 51,2% auf 41,6% im Jahr 2019 gesunken. Weiterhin eine große Rolle scheinen dennoch die stationären Unterbringungsformen einzunehmen, denn es geben 95,3% der Jugendämter an, junge Volljährige dort unterzubringen. Diese Angabe kongruiert mit

¹⁰⁰ Vgl. Länderabfrage 2019, Verbändeabfrage 2019

¹⁰¹ Vgl. Länderabfrage 2019

¹⁰² Vgl. Verbändeabfrage 2019

¹⁰³ Ohne dies empirisch nachweisen zu können, stellt sich angesichts der allgemeinen Wohnraumsituation in manchen Kommunen die Frage, inwiefern mitunter ein Leistungsbezug für junge Menschen im Allgemeinen sowie mittlerweile volljährige gewordene UMA im Besonderen seitens der Jugendhilfe unter Umständen auch aufgrund fehlenden Wohnraums und weniger aufgrund eines sozialpädagogischen Bedarfs verlängert werden könnte.

¹⁰⁴ Zu ähnlichen Einschätzungen kommen auch bereits die Ausführungen von Karpenstein/Schmidt (2017, S. 195f.).

den oben genannten Aussagen der Länder und Fachverbände, dass UMA teilweise länger in Einrichtungen der Jugendhilfe verweilen als es notwendig wäre.

Tabelle 7.a.4: Unterbringung der volljährig gewordenen ehem. UMA (2017, 2018, 2019; Mehrfachnennungen, Angaben in %)

Unterbringungsmöglichkeit	Verteilung		
	Sep 2016 – Aug 2017	Sep 2018 – Nov 2018	Erhebungszeitraum 2019
(Weiterhin) in einer stationären Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe.	98,3	86,1	95,3
(Weiterhin) in einer Pflegefamilie.	33,3	28,4	34,9
(Weiterhin) in einer Gastfamilie.	28,5	18,0	22,1
(Weiterhin) im Jugendwohnen nach § 13 (3) SGB VIII.	21,0	16,9	18,8
In einer Einrichtung für junge Volljährige außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe.	16,5	10,4	9,4
Bei Verwandten.	36,1	28,1	24,2
In einer eigenen Wohnung.	75,3	81,4	89,3
In einer Sammel-/Flüchtlingsunterkunft für erwachsene Geflüchtete.	51,2	49,7	41,6
Sonstige Unterbringungsmöglichkeit*	11,3	5,6	10,7
Weiterer Aufenthalt ist dem Jugendamt nicht bekannt.	/	8,6	0,7
Keine Angabe.	/	0,6	0,7

2017: N=291; 2018: N=338; 2019: N=149.

Lesebeispiel: In 86 % der antwortenden Jugendämter werden junge Volljährige, die minderjährig unbegleitet nach Deutschland eingereist sind, in einer stationären Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe untergebracht.

*Sonstige Unterbringungsmöglichkeiten sind unter anderem: § 35 SGB VIII in Hotels, Obdachlosenunterkunft,

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2017, 2018, 2019: Bitte geben Sie im Folgenden an, innerhalb welcher Unterbringungsmöglichkeit die in den letzten 12 Monaten volljährig gewordenen UMA leben.

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Nach Beendigung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe – teilweise aufgrund der erreichten Volljährigkeit, teilweise weil Leistungen gem. § 41 SGB VIII enden – werden die jungen Menschen in unterschiedlichen Wohnformen untergebracht. Mit Blick auf die Verselbstständigung der jungen Volljährigen konnte erreicht werden, dass 2019 mehr ehemalige UMA in einer eigenen Wohnung untergebracht werden konnten als 2018, die Jugendämter gaben mit 67,5% an, „häufig“ in eine eigene Wohnung zu entlassen, während der Wert 2018 noch bei 56,8% lag (vgl. Tabelle 7.a.5). Auch in Wohngemeinschaften werden laut Jugendamt junge Volljährige „häufig“ entlassen. Hier stieg die Anzahl der Jugendämter, die diese Angabe machten, von 28,2% in 2018 auf 36,4% in 2019. Gleichzeitig konnte die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerber/-innen und Obdachlosenunterkünften reduziert werden.

Tabelle 7.a.5: Unterbringung nach dem Ende der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe (mit Volljährigkeit oder nach Ende der Leistung gem. § 41 SGB VIII) (2018, 2019; Angaben in %)

	Nie		In Einzelfällen		Häufig		Immer		Nicht ermittelbar/keine Angabe	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Eigene Wohnung	0,9	3,3	38,8	24,5	56,8	67,5	2,4	4,0	1,2	0,7
Wohngemeinschaft	9,2	6,0	55,0	53,0	28,1	36,4	0,3	0,7	7,4	4,0
Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber/-innen	10,7	13,2	48,8	55,6	36,7	28,5	0,6	0,7	3,3	2,0
Obdachlosenunterkunft	56,8	49,7	30,2	35,8	4,7	4,0	0,0	0,0	8,3	10,6
Unbekannt	38,2	43,7	33,1	24,5	0,3	0,0	0,0	0,0	28,4	31,8

2018: N= 338. Darüber hinaus wurde die Unterbringung in sonstigen Einrichtungen erfragt. Auf diese Ergebnisse wird hier nicht weiter eingegangen.

2019: N= 151.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2018, 2019: Wohin werden UMA nach dem Ende der Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe (mit Volljährigkeit oder nach dem Ende der Leistung gem. § 41 SGB VIII) entlassen?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2018, 2019).

Integration ins Berufsleben

Den jungen Volljährigen stehen verschiedene Angebote zur Verfügung, damit ein Zugang zum Arbeitsmarkt gelingen kann. Dazu wurden in der Berichterstattung der Bundesregierung folgende Leistungen hervorgehoben: „Beratungs- und Vermittlungsangebote, Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III), Einstiegsqualifizierung (Leistung an die Arbeitgeber, § 54a SGB III) und Berufsorientierungsmaßnahmen als Berufseinstiegsbegleitung (§§ 48, 49 SGB III)“ (BT-Drs. 19/17810, S. 38). Aus den Online-Erhebungen bei Jugendämtern geht hervor, dass die Anzahl der meisten Angebote in den Zuständigkeitsbereichen der Jugendämter offenbar zugenommen haben. So gaben 2019 mehr Jugendämter als im Vorjahr an, dass es in ihrem Zuständigkeitsbereich für junge Volljährige kommunale Beauftragte für Bildung, Jugendmigrationsdienste, spezielle Angebote der Jobcenter, Angebote von Kammern und Unternehmensverbänden sowie Ehrenamtsinitiativen gibt (vgl. Tabelle 7.a.6). Besonders angestiegen ist der Anteil der Jugendämter, die angeben, dass in ihrem Zuständigkeitsbereich Angebote der Jugendberufsagenturen für die ehemaligen UMA bestehen. Lag dieser Anteil 2018 noch bei 37,0%, so ist dieser in 2019 auf 51,0% angestiegen. Etwas reduziert hat sich der Anteil der Jugendämter, die angeben, dass es Angebote der Erstorientierung gibt.

Tabelle 7.a.6: Angebote für junge Volljährige im Übergang von der Schule in den Beruf (2018, 2019; Angaben in %)

	Anteil	
	2018	2019
Angebote der Erstorientierung für junge Geflüchtete (auch UMA)	36,4	31,1
Kommunale Beauftragte für Bildung, Integration und/oder Neuzugewanderte	50,0	57,0
Jugendmigrationsdienste	59,5	61,6
Spezielle Angebote des Jobcenters bzw. der Bundesagentur	75,1	77,5
Angebote von Kammern, Unternehmensverbände	20,4	27,8
Ehrenamtsinitiativen	39,3	41,7
Jugendberufsagentur o.Ä.	37,0	51,0
Netzwerk zur Unterstützung von UMA (Berufsschule, Unternehmen, Jugendamt) bei der beruflichen Orientierung und beim Übergang in den Beruf	52,1	51,7

2018: N=338, 2019: N=151.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2018, 2019: Welche Angebote sind in Ihrem Zuständigkeitsbereich im Übergang von der Schule in den Beruf auch für volljährig gewordene UMA verfügbar?

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2018, 2019).

Die Jugendämter wurden in Online-Befragungen 2018 und 2019 über den Übergang von der Schule in den Beruf der ehemaligen UMA befragt. Alle teilnehmenden Jugendämter stimmten der Aussage zu,

dass den jungen Volljährigen Möglichkeiten und Wege für eine selbstständige Lebensführung aufgezeigt werden. Die Zustimmung zu den Aussagen, dass sich die Bedingungen für eine schulische und berufliche Integration den letzten 12 Monaten verbessert und dass mit der Bundesagentur und anderen Unterstützungsangeboten zusammengearbeitet würde, blieb über die Erhebungszeiträume konstant um die 70% sowie 56%. Auf einem gleichermaßen hohen Niveau hielt sich die Zustimmungquote über die Verfügbarkeit von berufsschulischen Angeboten mit Sprachförderung sowie dem Bestehen von einer Berufsberatung mit Werten um die 90% (vgl. Tabelle 7.a.7).

Tabelle 7.a.7: Einschätzung der Jugendämter zur Situation der volljährig gewordenen UMA, mit Fokus auf den Übergang von der Schule in den Beruf und auf die berufliche Integration (2018, 2019; Angaben in %)

	Zustimmungsquote		Ablehnungsquote		Nicht ermittelbar/Keine Angabe	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
In unserem Zuständigkeitsbereich zeigen wir Wege auf, wie die UMA ihr Leben nach der Jugendhilfe selbstständig führen und gestalten können.	95,9	100,0	2,4	0,0	1,8	0,0
Für die Gruppe der volljährig gewordenen UMA in unserem Zuständigkeitsbereich haben sich die Bedingungen für eine schulische und berufliche Integration den letzten 12 Monaten verbessert.	70,1	66,9	21,0	23,1	8,9	9,9
Wir arbeiten für gelingende Übergänge rechtskreisübergreifend mit der Bundesagentur zusammen und koordinieren die Unterstützungsangebote nach SGB II und III mit weiteren Angeboten nach dem SGB VIII.	56,8	56,3	29,1	33,1	14,2	10,6
Bei den Berufsschulen in unserem Zuständigkeitsbereich gibt es Angebote (etwa Berufsvorbereitungsjahr oder die Einstiegsqualifizierung oder auch betriebliche Praktika) die mit Sprach- und Sachunterricht verbunden werden.	89,6	91,1	5,7	3,6	4,8	4,6
Es bestehen Angebote und Zugänge zur Berufsberatung für die UMA für die weitere berufliche Orientierung.	89,1	92,8	4,7	2,0	6,3	5,3

2018: N=338; 2019: N=151.

Angaben in Zeilenprozent. Lesehinweis: Im Rahmen der Auswertung der Abfrage wurden die Sechser-Likert-Skalen in zwei Tendenzen aufgeteilt. 1-3 werden als tendenziell zustimmend und 4-6 als tendenziell nicht zustimmend gewertet.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Jugendämtern 2018, 2019: Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen zur Situation volljährig gewordenen UMA, die im Zuständigkeitsbereich Ihres Jugendamtes leben. Der Fokus richtet sich insbesondere auf den Übergang von der Schule in den Beruf und auf die berufliche Integration.

Quelle: Online-Erhebungen bei Jugendämtern zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2018, 2019).

Die Länder (BW, BB, HH, HE, ST)¹⁰⁵ benennen 2019 die Verselbstständigung und die berufliche Integration als zentrale Ziele. Junge Volljährige sollen motiviert werden, eine Ausbildung abzuschließen. Hier zeigten sich nach Angaben der Länder (BE, BH, HH, MV, RP, SN, SH)¹⁰⁶ verschiedene Schwierigkeiten: Einerseits könne das Ausbildungsniveau die UMA überfordern, außerdem könnten unrealistische Erwartungen und Berufswünsche bestehen. Einzelne Fachverbände melden für 2019 zurück, dass unre-

¹⁰⁵ Vgl. Länderabfrage 2019

¹⁰⁶ Vgl. Länderabfrage 2019

alistische Erwartungen auch durch die Schlepper oder falsche Informationen im Heimatland hervorgerufen würden, oder diese den Erwartungen der Eltern an die UMA entsprächen (Diakonie Bayern, Paritätischer).¹⁰⁷ Auch könnten die jungen Volljährigen teilweise schwer motiviert werden in der Schule zu verbleiben, wenn sie gleichzeitig über Stellen als Ungelernte ein Einkommen generieren können. Ein weiterer Fachverband meldet dazu zurück, dass junge Volljährige gerade im Handwerk gerne als Auszubildende angenommen würden. Teilweise würde es jedoch zu Abbrüchen kommen, wenn Ausbildungsplätze nicht passgenau an die (ehemaligen) UMA vermittelt werden würden. Es wird aber auch darauf hingewiesen, dass die Abbruchraten teilweise bei einzelnen Ausbildungsberufen, beispielsweise der Gastronomie, ebenso bei deutschen Auszubildenden höher liege (AFET).¹⁰⁸

Die Hälfte der Einrichtungen, die an den Online-Erhebungen 2018 und 2019 teilgenommen haben, stimmen konstant der Aussage eher zu, dass sich die schulische und berufliche Integration der jungen Volljährigen in den letzten zwölf Monaten verbessert haben (vgl. Tabelle 7.a.8). Außerdem werde den jungen Volljährigen umfassende Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche zu Teil. Dieser Aussage stimmten 2018 80,4% und 2019 leicht erhöht 84,0% der Einrichtungen zu, die an der Befragung teilgenommen haben.

Tabelle 7.a.8: Einschätzungen der Einrichtungen zu schulischer und beruflicher Ausbildung sowie dem Übergang ins Berufsleben (2018, 2019; Angaben in %)

	Zustimmungsquote		Ablehnungsquote		Nicht ermittelbar/Keine Angabe	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Für die Gruppe der jungen Volljährigen unserer Einrichtung haben sich die Bedingungen für eine schulische und berufliche Integration in den letzten 12 Monaten verbessert.	51,2	55,6	37,3	35,2	11,1	9,2
Junge Volljährige unserer Einrichtung können umfassende Unterstützung bei der Suche eines Arbeitsplatzes erhalten.	80,4	84,0	11,9	13,7	7,7	2,5

2018: N=486; 2019: N=162.

Fragestellung in den Online-Erhebungen bei Einrichtungen 2018, 2019: Inwieweit treffen die folgenden Aussagen zur schulischen und beruflichen Integration der UMA, die in Ihrer Einrichtung leben zu?

Quelle: Online-Erhebungen bei Einrichtungen zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2018, 2019).

Subjektive Perspektive der UMA zur Bildungsteilhabe

Im Rahmen der DeZIM-Studie zur Situation der UMA in Deutschland (vgl. Scholaske/Kronenbitter 2021) wurde die subjektive Perspektive auf die Bildungsteilhabe in Deutschland thematisiert. Im Folgenden sollen ausgewählte Ergebnisse dargestellt werden. Die Ergebnisse bilden jedoch nicht nur die Perspektive junger Volljähriger, sondern auch die der Minderjährigen ab. Da die Mehrheit der Befragten (Leitfadeninterviews: 65,5%; Quantitative-Befragung: 62,5%; S. 26) die Volljährigkeit erreicht hat, werden die Ergebnisse als brauchbar für die Einschätzung der subjektiven Perspektive junger Volljähriger und deren Bildungsteilhabe erachtet und deshalb in dieses Kapitel eingefügt.

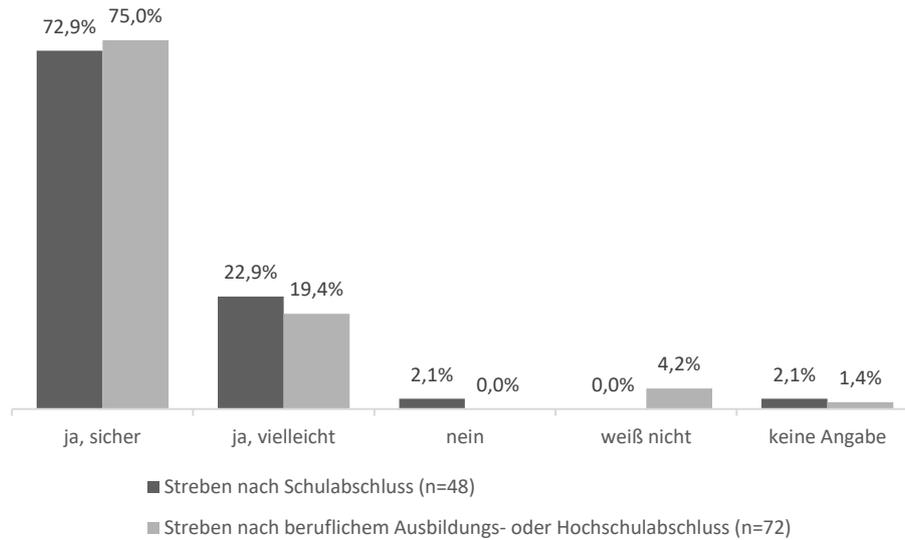
Die überwiegende Anzahl der Befragten sei in das Bildungssystem integriert, vornehmlich im Schul- oder Berufsausbildungssystem, es werden aber auch ein Praktikum, der Besuch einer Hochschule oder allgemeine Erwerbstätigkeit genannt (vgl. S. 36).

Die meisten Befragten strebten einen Schulabschluss oder einen bildungsqualifizierenden Abschluss an (vgl. S. 38, vgl. Abbildung 7.a.1 und Abbildung 7.a.2).

¹⁰⁷ Vgl. Verbändeabfrage 2019

¹⁰⁸ Vgl. Verbändeabfrage 2019

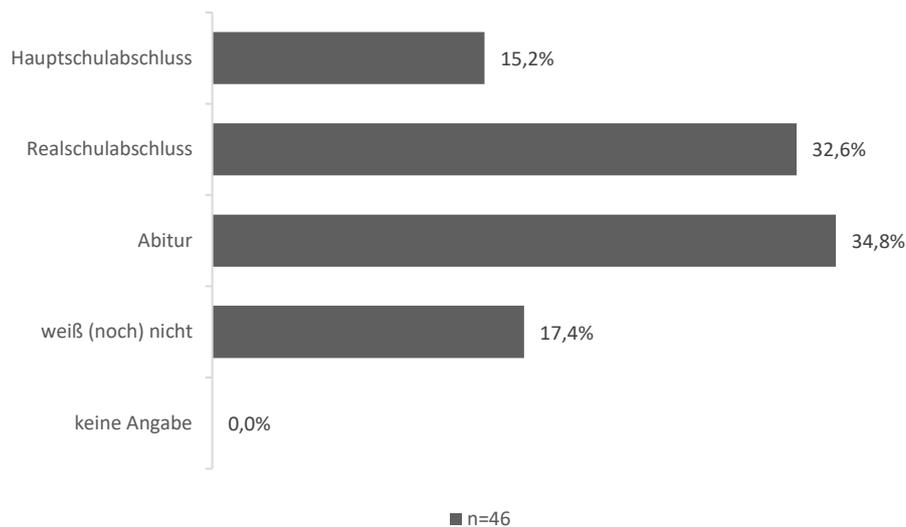
Abbildung 7.a.1 Bildungsaspirationen der Teilnehmenden



Anmerkung: Frage wurde nur in der persönlichen quantitativen Befragung gestellt.

Quelle: Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 39.

Abbildung 7.a.2 Angestrebter Schulabschluss der Teilnehmenden



Anmerkung: Frage wurde nur in der persönlichen quantitativen Befragung gestellt.

Quelle: Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 39.

Darüber hinaus stellt die DeZIM-Studie fest:

„Die Berichte in den Leitfadeninterviews vermitteln den Eindruck einer hohen Selbstdisziplin und Zielstrebigkeit der Teilnehmer*innen. Bildung im Allgemeinen sowie das Ziel, einen Bildungsabschluss zu erreichen, wurden als zentrale Aspekte ihres Integrationsverständnisses deutlich und waren für die meisten Teilnehmer*innen persönlich sehr bedeutsam, weshalb diese Aspekte auch als zentraler Wunsch und Erwartung für die Zukunft formuliert wurden. Umso größer war die Frustration von Teilnehmer*innen, wenn sie aus ihrer Sicht nicht oder nicht ausreichend in das Bildungssystem in Deutschland integriert worden waren. So merkten sie kritisch an, keine Möglichkeit zu haben, eine Schule zu besuchen, oder nur einen Deutschkurs besuchen zu können, anstatt auf die Regelschule zu gehen“ (S. 40f.).

7.b Physische und psychische Gesundheitssituation

Die gesundheitliche Situation der UMA zu beschreiben gestaltet sich aufgrund nicht belastbarer und uneinheitlicher Ergebnisse als schwierig (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 21). Sowohl in den Abfragen der Länder für die bisherigen Berichte zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen als auch für 2019 für den hier vorgelegten Forschungsbericht wird weiterhin deutlich, dass auch diesen keine ausreichenden Kenntnisse vorliegen.¹⁰⁹ Allerdings kann man diesbezüglich zwischen der physischen und psychischen Gesundheitssituation unterscheiden.

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die psychische Gesundheits- und Versorgungssituation der UMA.¹¹⁰ Die Fachverbände 2019 weisen auf einen häufigen psychologischen Unterstützungsbedarf hin, besonders für traumatisierte UMA (AWO, BAfF, Diakonie Berlin-Brandenburg, Diakonie Bayern, Paritätischer)¹¹¹, zumal diese auch bei den Online-Erhebungen der Einrichtungen berücksichtigt worden ist.

Psychische Belastungen und Traumata sowie Ressourcen zu deren Bearbeitung

Bei den Ergebnissen der Online-Erhebungen der Einrichtungen zu der Anzahl traumatisierter UMA wird ein deutlicher Bruch zwischen den Erhebungszeiträumen 2017 sowie 2018, 2019 deutlich. Während 2017 noch 83,9% der Einrichtungen angaben, traumatisierte UMA untergebracht zu haben, so reduzierte sich dieser Wert um mehr als 20% auf 63,0% in 2018 und auf 66,7% in 2019. Gleich gerichtet änderten sich die Werte zu der Frage, ob keine traumatisierte UMA in den befragten Einrichtungen leben. 2017 stimmten 1,5% dieser Aussage zu, während dieser Wert auf 17,9% in 2018 und 17,3% in 2019 anstieg. Diese Veränderung lässt sich durch die veränderte Fragestellung in den Online-Erhebungen erklären: Wurde 2017 noch nach traumatisierten UMA allgemein gefragt, so wurde 2018 und 2019 nach diagnostiziert traumatisierten UMA gefragt. Auch die deutlich geschärfte Abfrage weist also darauf hin, dass der Umgang mit Traumatisierungen für eine deutliche Mehrheit der Einrichtungen bedeutsam ist.

Tabelle 7.b.1: Anzahl traumatisierter UMA in Einrichtungen (2017, 2018, 2019; Angaben in %)

	2017	2018	2019
Ja, es lebten (diagnostiziert) traumatisierte UMA in der Einrichtung.	83,9	63,0	66,7
Nein, es lebten keine (diagnostiziert) traumatisierte UMA in der Einrichtung.	1,5	17,9	17,3
Nicht ermittelbar	11,5	16,5	14,8
Keine Angabe	3,0	2,7	1,2

2017: N=460; 2018: N=486; 2019: N=162.

Fragestellungen in den Online-Erhebungen bei Einrichtungen 2017: Lebten innerhalb der letzten 12 Monate traumatisierte UMA in Ihrer Einrichtung? 2018, 2019: Lebten innerhalb der letzten 12 Monate diagnostiziert traumatisierte UMA in Ihrer Einrichtung?

Quelle: Online-Erhebungen bei Einrichtungen zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Die an der Online-Erhebung teilnehmenden Einrichtungen bewerteten auch Aussagen zu belastenden Erlebnissen als potenzielle Ursachen für traumatisierende Erfahrungen der bei ihnen betreuten UMA. Hierzu wurden sowohl nach Erfahrungen im Heimatland als auch auf der Flucht zusammen erfragt (vgl. Tabelle 7.b.2):

¹⁰⁹ Vgl. Länderabfrage 2019

¹¹⁰ Hinsichtlich der physischen Gesundheitssituation liegen aus der Abfrage bei den Ländern 2019 nur sporadische Hinweise vor: Körperliche Leiden werden z.B. in Verbindung mit dem Ausschluss aus dem Verteilerverfahren genannt, wenn UMA aufgrund ansteckender Infektionen wie TBC, Masern oder Krätze von diesen ausgeschlossen werden mussten (NRW), aber auch die ärztliche Erstuntersuchung im Rahmen des Erstscreening. Hier wird auf mögliche Tuberkuloseerkrankungen, aber auch Schwangerschaften eingegangen (z.B. Saarland).

¹¹¹ Vgl. Verbändeabfrage 2019

- Die Zustimmungquote, dass von (Bürger-)Krieg und/oder Verfolgung berichtet wurde, sank zwischen 2017 und 2019 von 90,9% auf 82,7%.
- Die Zustimmungquote, dass von Schulden oder Armut berichtet wurde, sank zwischen 2017 und 2019 von 67,7% auf 63,6%.
- Die Zustimmungquote, dass von Gewalt sowohl innerhalb als auch außerhalb der Familie berichtet wurde, sank zwischen 2017 und 2019 von 79,8% auf 63,6%.

Die leicht sinkenden Zustimmungquoten können nicht als ein Rückgang traumatischer Ereignisse interpretiert werden, sondern sie geben lediglich Hinweise darauf, wie häufig Einrichtungen angeben, dass UMA traumatische Ereignisse in den Einrichtungen thematisieren. Gleichzeitig hat die Zustimmungquote, dass UMA in Einrichtungen von belastenden Ereignissen in Deutschland berichten, zwischen 2017 und 2019 von 33,7% auf 42,6% zugenommen.

Tabelle 7.b.2: Bewertung von Aussagen zu belastenden Erlebnissen von UMA (2017; 2018; 2019; Angaben in Prozent)

	Zustimmungsquote			Ablehnungsquote			Nicht ermittelbar/ Keine Angabe		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Die UMA leiden an Post-Traumatischen Belastungsstörungen (PTBS) bzw. Post-traumatischen-Stress-Störungen (PTSS).	80,5	-	-	7,6	-	-	12,0	-	-
Von den in der Einrichtung lebenden UMA werden keine Angaben zu belastenden Erlebnissen im Heimatland gemacht.	23,0	23,7	18,5	70,2	74,5	79,1	6,8	1,8	2,5
Es wird seitens der UMA von belastenden Erlebnissen im Heimatland bzw. auf der Flucht berichtet: (Bürger-) Krieg und/oder Verfolgung.	90,9	83,7	82,7	6,9	14,8	14,8	2,1	1,2	2,5
Es wird seitens der UMA von belastenden Erlebnissen im Heimatland bzw. auf der Flucht berichtet: Armut/ Schulden.	67,9	68,1	63,6	26,6	29,8	34,6	5,7	2	1,8
Es wird seitens der UMA von belastenden Erlebnissen im Heimatland bzw. auf der Flucht berichtet: Gewalt sowohl innerhalb als auch außerhalb der Familie.	79,8	72,4	63,6	16,5	24,8	34,6	3,7	2,9	1,8
Es wird seitens der UMA von belastenden Erlebnissen in Deutschland berichtet.	33,7	41,4	42,6	58,2	56,2	54,4	8,1	2,4	3,1
Unsere Einrichtung hat die erforderlichen Angebote und Verfahren, um direkte und indirekte Traumatisierungen bei UMA zu erkennen.	65,1	67,9	67,3	28,3	28,3	28,4	6,5	3,7	4,3

N= 2017: 460; 2018: 486; 2019: 162.

Angaben in Zeilenprozent. Lesehinweis: Im Rahmen der Auswertung der Abfrage wurden die Sechser-Likert-Skalen in zwei Tendenzen aufgeteilt. 1-3 werden als tendenziell zustimmend und 4-6 als tendenziell nicht zustimmend gewertet.

Fragestellungen in den Online-Erhebungen bei Einrichtungen 2017: Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen zur Traumatisierung von UMA, die bei Ihnen in der Einrichtung lebten. 2018, 2019: Inwieweit treffen die folgenden Aussagen zu belastenden Erlebnissen von UMA, die bei Ihnen in der Einrichtung lebten zu?

Quelle: Online-Erhebungen bei Einrichtungen zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Aus den Befragungen der Einrichtungen scheint eine strukturelle Änderung während der Inobhutnahme deutlich zu werden. Während 2017 noch knapp die Hälfte der Einrichtungen (48,4%) angab, während der Inobhutnahme einen therapeutischen Hilfebedarf zu ermitteln, gilt dies 2019 nur noch für 34,2%.

Den UMA können zur Bewältigung traumatisierender Ereignisse verschiedene Hilfen ermöglicht werden. Dabei hat die stationäre therapeutische Betreuung nach den Angaben der Einrichtungen ungefähr um die Hälfte abgenommen, von 13,7% in 2017 auf 6,6% in 2019 (vgl. Tabelle 7.b.3). Stattdessen scheint eine verstärkte Integration psychotherapeutischer Betreuung stattgefunden zu haben. 2017 stimmten noch 45,2% der Aussage zu, dass diese Form der Hilfe in ihren Einrichtungen stattfindet, während 2019 59,3% der Aussage zustimmten.

Einen positiven Verlauf kann für die Angebote an Therapieplätzen festgestellt werden. Hier erhöhte sich die Zustimmungquote, dass sowohl die Therapieplätze ausreichend vorhanden sind als auch die Wartezeiten auf einen Therapieplatz adäquat sind, und bei Bedarf sogar in der Muttersprache der UMA angeboten werden können. Trotz eines Anstiegs der Zustimmungquote ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Ablehnungsquote über das Therapieangebot bei über 75% liegt. Somit sehen drei Viertel der Einrichtungen immer noch den Bedarf an Therapiemöglichkeiten nicht gedeckt.¹¹² Die Länderabfragen machen auf die Wichtigkeit von Therapiemöglichkeiten in der Muttersprache der UMA aufmerksam, und dass das Hinzuziehen eines Dolmetschers keine Alternative darstellen würde (vgl. BT-Drs. 19/17810, S. 22).

Tabelle 7.b.3: Bewertung von Aussagen zu Ressourcen und Angeboten für diagnostiziert traumatisierte UMA (2017; 2018, 2019 Angaben in%)

	Zustimmungsquote			Ablehnungsquote			Nicht ermittelbar/ Keine Angabe		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Der therapeutische Hilfebedarf wird während der Inobhutnahme ermittelt	48,4	41,8	34,2	35,7	47,7	50,9	15,8	10,5	14,8
UMA werden innerhalb stationärer Therapieplätze betreut.	13,7	15,4	6,6	78,5	81,6	88,9	7,8	2,9	4,7
Es findet eine psychotherapeutische Betreuung im Alltag statt.	45,2	58,2	59,3	51,8	41,1	39	2,8	0,6	1,9
Die Therapie erfolgt hauptsächlich durch Kliniken.	37	36,3	38	55,9	62,5	62	7	1,4	0,0
Die Therapie erfolgt hauptsächlich durch niedergelassene Ärzte/ Ärztinnen.	50,4	60,4	53,7	44,5	38,3	46,3	4,9	1,4	0,0
Das Angebot an Therapieplätzen ist ausreichend.	11,4	14,7	20,4	81,8	82,9	75	6,7	2,3	4,7
Die Wartezeit auf einen Therapieplatz ist adäquat.	11,9	21,3	22,2	80,8	76,7	75	7,2	1,9	2,8
Bei Bedarf können Therapien in der Muttersprache des UMA angeboten werden.	15,6	16,7	19,5	79,6	80,0	78,7	4,9	3,0	1,9

N= 2017: 386; 2018: 306; 2019: 108

Fragestellungen in den Online-Erhebungen bei Einrichtungen 2017: Bitte bewerten Sie die folgenden Aussagen bezüglich der Ressourcen und Angebote für traumatisierte UMA, die bei Ihnen in der Einrichtung leben. 2018, 2019: Inwieweit treffen die folgenden Aussagen bezüglich der Ressourcen und Angebote für diagnostizierte UMA, die bei Ihnen in der Einrichtung leben zu?

Lesehinweis: Im Rahmen der Auswertung der Abfrage wurden die Sechser-Likert-Skalen in zwei Tendenzen aufgeteilt. 1-3 werden als tendenziell zustimmend und 4-6 als tendenziell nicht zustimmend gewertet.

Quelle: Online-Erhebungen bei Einrichtungen zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (2017, 2018, 2019).

Subjektive Einschätzung der UMA zu physischer und psychischer Gesundheit

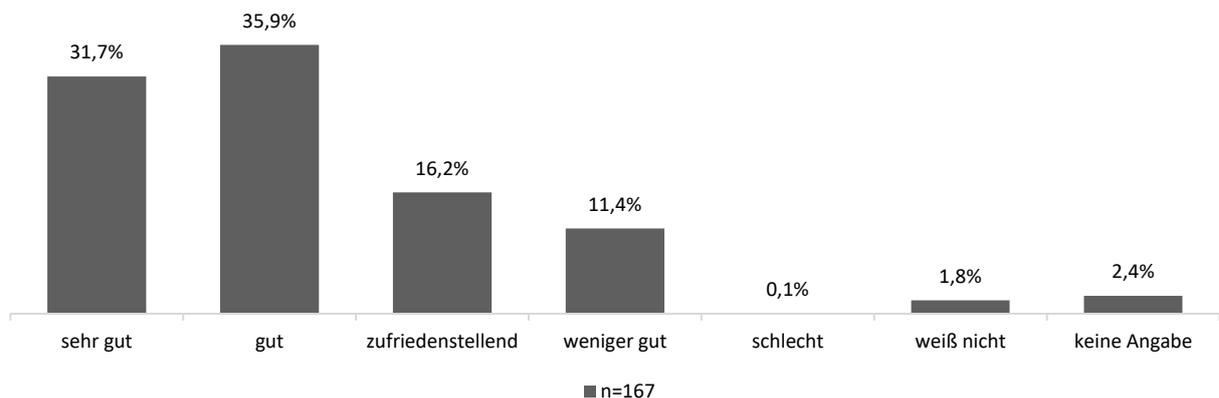
Die DeZIM-Studie erhebt Selbsteinschätzungen des psychischen Wohlbefindens und der subjektiven Gesundheit der ausländischen Minderjährigen durch mehrere Fragestellungen der standardisierten Befragung und ergänzt dies durch Aussagen aus den Leitfadeninterviews (vgl. Scholaske/Kronenbitter 2021). Auch diese Ergebnisse sind zwar nicht repräsentativ für alle UMA, insbesondere auch deshalb,

¹¹² Ergebnis deckt sich mit Erkenntnis von de Andrade, Sierau/Glaesmer/Gahleitner (2019, S. 290f.).

weil hier nur junge Menschen befragt wurden, die in einer Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe betreut wurden. Sie ermöglichen aber Einblicke zumindest dahingehend, dass sie Aspekte verdeutlichen und zueinander ins Verhältnis setzen, die für Gesundheit und Wohlbefinden zumindest dieser Teilgruppe relevant sind.

Dabei wird zunächst deutlich, dass eine Mehrheit von zwei Drittel der Befragten ihren allgemeinen Gesundheitszustand als „sehr gut“ oder „gut“ einschätzt (vgl. Abbildung 7.b.1). Nur eine einzige befragte Person bezeichnet ihren Gesundheitszustand als „schlecht“.

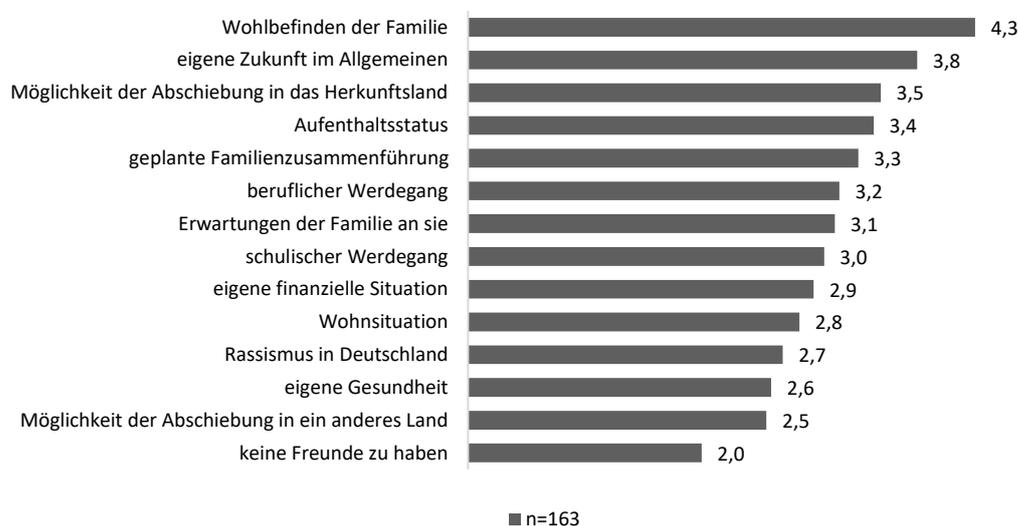
Abbildung 7.b.1 Selbsteingeschätzter Gesundheitszustand der Teilnehmenden



Quelle: Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 76.

Weniger positiv erscheinen die Ergebnisse, wenn auch die emotionale und psychische Situation der jungen Menschen betrachtet werden. So berichteten die UMA von Sorgen, insbesondere um das Wohlbefinden der eigenen Familien, aber auch über die eigene Zukunft im Allgemeinen (Abbildung 7.b.2).

Abbildung 7.b.2 Ausmaß der Sorgen der Teilnehmenden nach Lebensbereichen



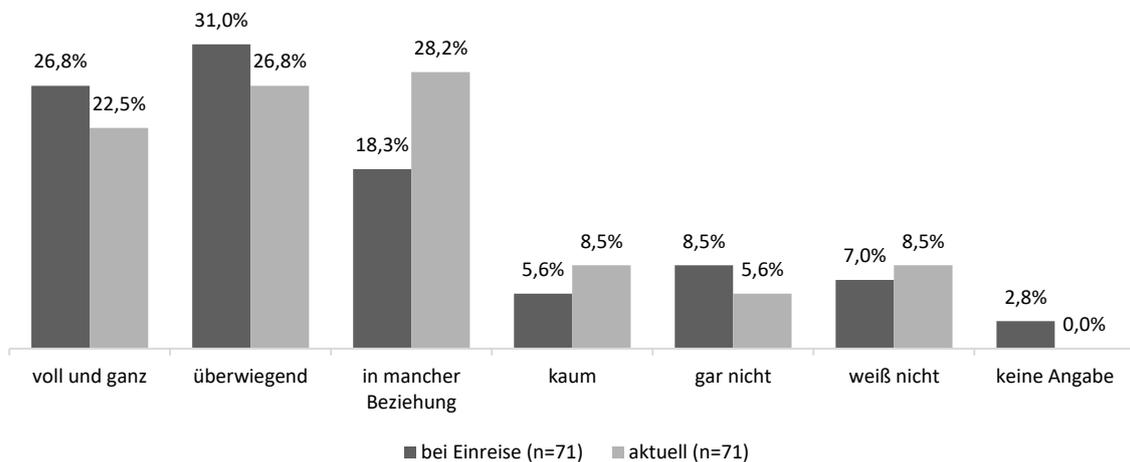
Anmerkung: Dargestellt sind Mittelwerte auf einer Skala von 0 (keine Sorgen) bis 5 (große Sorgen).

Quelle: Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 79.

Danach befragt, inwieweit sie sich in Deutschland willkommen fühlen, gaben die Teilnehmenden sowohl eine Einschätzung zum Zeitpunkt der Einreise an als auch zum Zeitpunkt der Befragung. Deutlich wird dabei, dass sich zum Befragungszeitpunkt rund die Hälfte der Befragten in Deutschland zumindest „überwiegend“ willkommen fühlte. Die mit 28,2% größte Gruppe gibt an, sich „in mancher Beziehung“, also eingeschränkt willkommen zu fühlen. „Kaum“ oder „Gar nicht“ willkommen fühlten sich zum Befragungszeitpunkt insgesamt 14,1%. Der Vergleich mit der Einschätzung zum Zeitpunkt der Einreise

ergibt dabei eine zeitliche Entwicklung: Demnach fühlte sich zum Zeitpunkt der Einreise eine größere Gruppe „voll und ganz“ oder „überwiegend“ willkommen, aber auch die Gruppe derjenigen, die sich „gar nicht“ willkommen fühlten, war etwas größer. Die Einschätzung scheint sich also ausdifferenziert zu haben. Die DeZIM-Studie führt die abnehmende Tendenz des Willkommenheitsgefühls „u.a. auf die langwierigen Prozesse zum Erhalt einer Aufenthaltsgenehmigung, auf Diskriminierungserfahrungen wie auch das Erleben der Veränderung gesellschaftlicher Diskurse“ (S. 94) zurück.

Abbildung 7.b.3 Gefühl der Teilnehmenden, in Deutschland willkommen zu sein

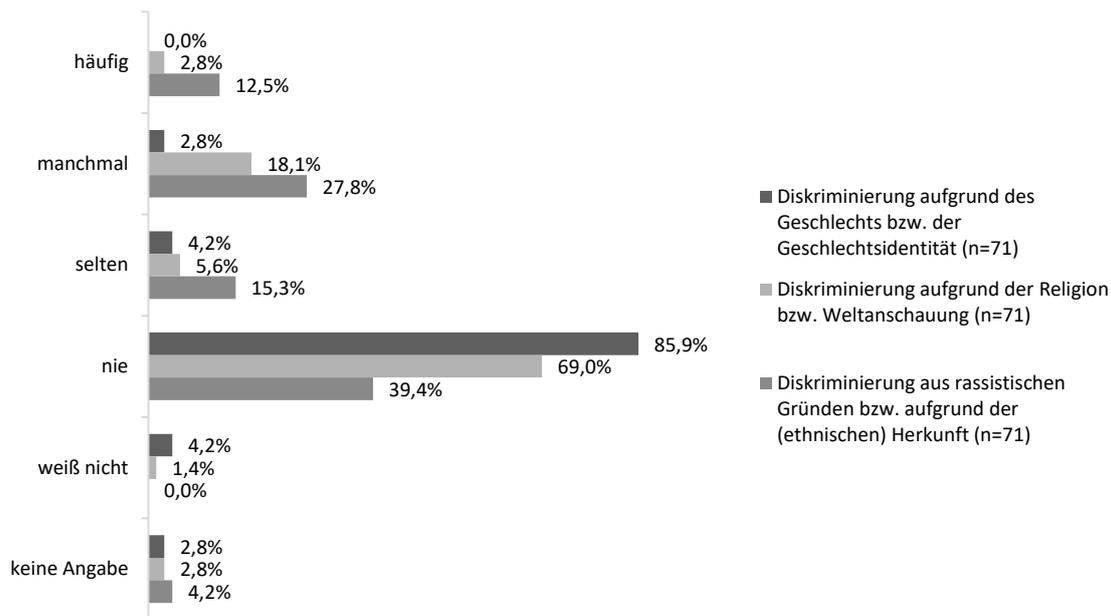


Anmerkung: Frage wurde nur in der persönlichen quantitativen Befragung gestellt.

Quelle: Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 83.

Nach eigenen Angaben erlebte eine Mehrheit der Befragten bereits Diskriminierung aus rassistischen Gründen bzw. aufgrund der Herkunft – nur 39,4% gaben an, dass dies „nie“ vorkomme (vgl. Abbildung 7.b.4). 12,5% erleben dies sogar „häufig“. Deutlich seltener kommen bei den Befragten Diskriminierungserfahrungen aufgrund der Religion vor. Die DeZIM-Studie weist auf Grundlage der Leitfadenterviews jedoch darauf hin, dass viele der Befragten betont hätten, „dass nicht die gesamte Bevölkerung rassistisch sei. Den Jugendlichen war es dabei ein Anliegen, auf die Meinung der Menschen mit ausgrenzenden Einstellungen positiv einzuwirken. Diese Idee war vielfach auch an das Integrationsverständnis der Teilnehmer*innen geknüpft. So fanden sie beispielsweise auch, dass sie sich integrieren müssten, um akzeptiert und nicht (mehr) diskriminiert zu werden.“ (S. 83).

Abbildung 7.b.4 Diskriminierungserleben der Teilnehmenden



Anmerkung: Frage wurde nur in der persönlichen quantitativen Befragung gestellt.

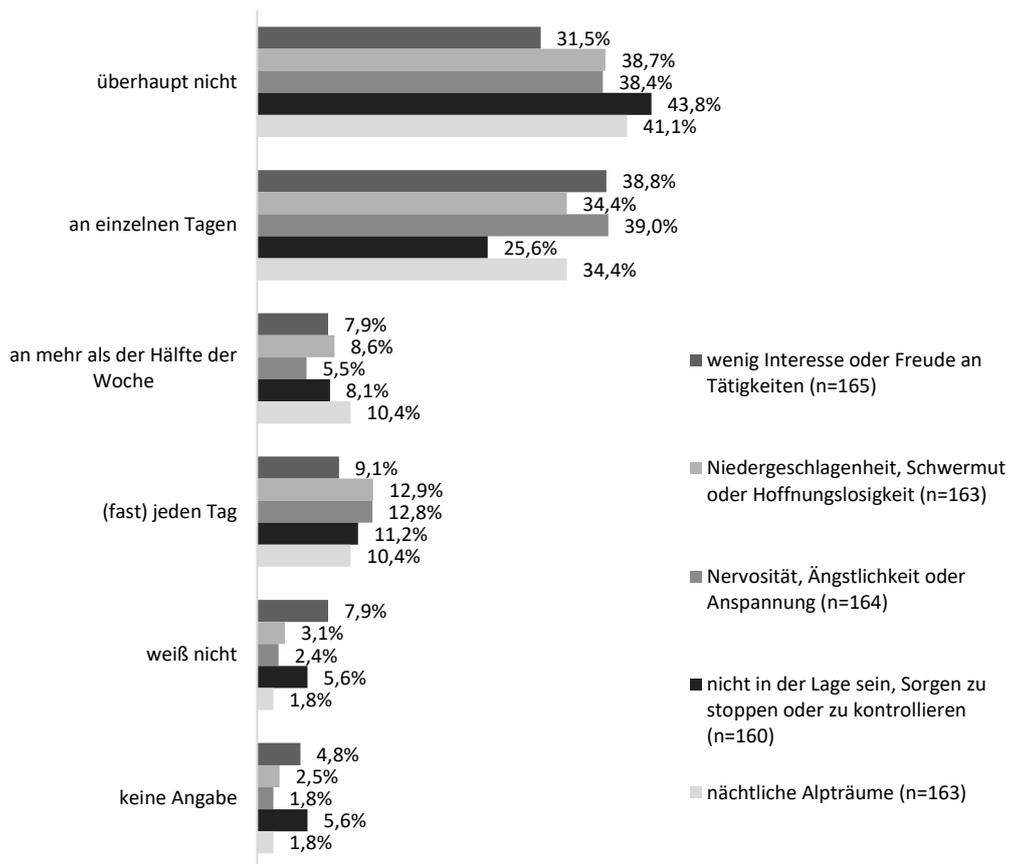
Quelle: Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 82.

In den Leitfadeninterviews wurden auch psychische Belastungen beschrieben, die sich aus der Situation als UMA in Deutschland ergaben, wie sich an zwei exemplarischen Zitaten zeigt:

- „In such a situation, when you don't know if you can stay here or not, you cannot have any goal for your life. This is very disturbing, psychologically.“ (AFG012_m_2016, S. 80)
- „Wir hatten nichts und wir wussten auch nichts. [...] Keiner hat uns wirklich etwas erklärt. [...] Das war für mich ziemlich schwer, weil am Anfang hatten wir auch nichts zu tun. Wir durften keine Schule besuchen, [...] wir waren alle verunsichert. Wir hatten keine Sicherheit. Keiner wusste, darf ich jetzt hierbleiben oder darf ich nicht. [...] Das war richtig schlimm für uns, das war ein Druck und ein Stress.“ (IR004_w_2015, S. 80)

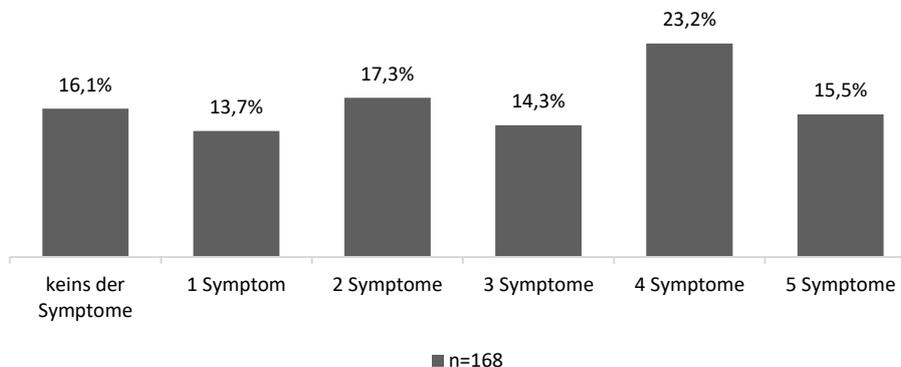
Auch spezifische Ängstlichkeits- und Depressionssymptome wie beispielsweise „Niedergeschlagenheit, Schwermut oder Hoffnungslosigkeit“ wurden erfragt. Diese werden von den Befragten häufig an einzelnen Tagen, von etwa 9-13% aber auch an (fast) jedem Tag festgestellt (vgl. Abbildung 7.b.5). Eine deutliche Mehrheit von 82,9% der Befragten berichtet, mindestens eins, häufig aber auch mehrere der erfragten Symptome in den zwei Wochen vor der Befragung bei sich erlebt zu haben (Abbildung 7.b.6).

Abbildung 7.b.5 Ängstlichkeits- und Depressionssymptome Teilnehmenden



Quelle: Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 77.

Abbildung 7.b.6 Anzahl der berichteten Symptome mit Bezug auf die vergangenen zwei Wochen vor der Befragung



Quelle: Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 78.

Die DeZIM-Studie bewertet diese Ergebnisse so, „dass die psychische Belastung der Jugendlichen und jungen Erwachsenen insgesamt vergleichsweise hoch ist, etwa im Hinblick auf Depressions- und Ängstlichkeitssymptome oder allgemeine Sorgen. Auch erlebte Diskriminierung in Deutschland stellte eine Belastung dar. Einige Teilnehmer*innen gaben an, ihre Sorgen mit niemandem zu teilen oder teilen zu können, was insbesondere im Hinblick auf die oftmals fehlenden konstanten Bezugs- und Vertrauenspersonen relevant erscheint“ (S. 94). In dem Interview wurde zugleich aber auch geschildert, dass „Teilnehmer*innen proaktiv ihre emotionalen Belastungen angingen, z. B. indem sie versuchten, ihre Situation so zu akzeptieren, wie sie ist, und sich neue Ziele setzten (insbesondere hinsichtlich des schulischen beziehungsweise beruflichen Werdegangs), an denen sie arbeiten und so Erfolgserlebnisse verbuchen konnten“ (S. 80).

8. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

I. UMA werden während der (vorläufigen) Inobhutnahme überwiegend in spezialisierten Einrichtungen nach Standards der Kinder- und Jugendhilfe untergebracht, anfangs benötigte Not- und Übergangsunterkünfte wurden abgebaut; eine vollständige Gleichbehandlung zu nicht geflüchteten jungen Menschen besteht aber nicht überall

- Nach Angaben der Länder mussten teilweise Not- und Übergangsunterkünfte für UMA geschaffen werden; deren Nutzung reduzierte sich von Jahr zu Jahr. (S. 23)¹¹³
- Es bestehen Länderunterschiede dahingehend, wie schnell und in welchem Umfang auf Übergangslösungen verzichtet werden konnte. (S. 24)
- Anteil der Jugendämter mit mindestens einer Unterbringung in einer Einrichtung ohne Betriebslaubnis insgesamt (vorläufige Inobhutnahme und reguläre Inobhutnahme) hat sich zwischen 2015 und 2019 von 59% auf 3% reduziert. (S. 24f.)
- Jugendämter gaben 2017, 2018 und 2019 an, UMA im Rahmen der Erstaufnahme hauptsächlich in spezialisierten Inobhutnahmeeinrichtungen bzw. spezialisierten Gruppen/Abteilungen für die Inobhutnahme von UMA unterzubringen. (S. 26)
- Die Einrichtungen gaben mehrheitlich an, dass es bei der Unterbringung von UMA im Vergleich zu nicht geflüchteten jungen Menschen keine Unterschiede gibt. Allerdings gibt es keine vollständige Gleichbehandlung, beispielsweise sind die Gruppen untergebrachter UMA mitunter größer. (S. 66)
- Sowohl 2018 (31%) als auch 2019 (32%) gab rund ein Drittel der Einrichtungen an, über ein kultursensibles Konzept zu verfügen. Etwas seltener kommen migrations- oder geschlechtersensible Konzepte vor. (S. 66f.)
- Der Anteil der Jugendämter mit Unterbringungen von UMA in Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerberinnen und Asylbewerber ist von 21% (2017) auf max. 11,3% (2019) gesunken. (S. 26)
- Freie Träger haben für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA eine wichtige Bedeutung. Sie stellen z.B. über 80% der genutzten Kapazitäten im Bereich der vorläufigen Inobhutnahme (2019). (S. 27)
- Der Aussage „Die Erstaufnahme und Versorgung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme sind bedarfsgerecht und entsprechen dem Kindeswohl“ stimmen mit Blick auf die aktuelle Situation Anfang 2020 fast alle Jugendämter zu. Mehr als die Hälfte (56,1%) stimmt der Aussage „voll“ zu. (S. 37)
- Auch der Aussage „Die Betreuung und Versorgung im Anschluss an die vorläufige Inobhutnahme sind bedarfsgerecht und entsprechen dem Kindeswohl (auch mit Blick auf die Verwirklichung der UN-Kinderrechte)“ stimmen 98% der Jugendämter zu, davon stimmt mit 49% die größte Gruppe uneingeschränkt zu. (S. 67)
- Die Teilnehmenden der DeZIM-Studie zeigen sich überwiegend zufrieden mit den Unterbringungen. Besonders die Betreuung scheint mit 80% eher positiv wahrgenommen zu werden. (S. 68)
- Die Mehrheit der Befragten gab an, dass es keine Probleme in der Einrichtung gebe. Wenn Probleme genannt wurden, bezog sich dies am häufigsten auf nicht berücksichtigte Wünsche der Jugendlichen (12%) oder zu strenge Regeln (11%). (S. 68f.)

¹¹³ Diese und die folgenden Seitenangaben in Kapitel 8 beziehen sich auf den vorliegenden Bericht.

II. Die Rechtsvertretung der UMA vor Bestellung eines Vormunds erfolgt in den Jugendämtern häufig nicht auf eine Weise, die Interessenskollisionen durch personelle Aufgabenteilung vermeidet

- Die meisten Jugendämter übernahmen im Jahr 2019 Aufgaben der „Notvertretung“ in Belangen der gesundheitlichen Versorgung, der Altersfeststellung und des Verteilverfahrens zumindest in Einzelfällen, allerdings gibt jeweils auch ein Teil von 6% bis 20% der Jugendämter an, dies „nie“ zu tun. (S. 33)
- In 78% der 2019 teilnehmenden Jugendämter übernehmen dieselben Personen die Notvertretung, die im Jugendamt auch für Aufgaben im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme zuständig sind. In rund 8% der Jugendämter übernehmen diese Personen, die für die Aufgaben der Amtsvormundschaft bzw. -pflegschaft zuständig sind. In rund 5% der Jugendämter sind es andere Personen. (S. 32f.)

III. Aus Sicht der UMA findet Beteiligung nicht immer auf eine ausreichend verständliche Weise statt, und es fehlt an konstanten Bezugspersonen in den ersten Wochen nach der Einreise

- Das Gros der Länder berichtet in den Abfragen 2016-2019, dass die UMA an den Verfahren der vorläufigen Inobhutnahme und den sich anschließenden Verfahren beteiligt werden. Vereinzelt berichten die Länder aber auch, dass eine Beteiligung nicht oder nur selten möglich sei. (S. 35)
- Insgesamt stimmen 2019 85,5% der antwortenden Jugendämter der Aussage (eher) zu, dass die UMA (ohne junge Volljährige) angemessen am Verfahren der vorläufigen Inobhutnahme sowie einer bundesweiten Aufnahme mit Anschlusshilfen der Kinder- und Jugendhilfe beteiligt werden. Die restlichen 14,5% stimmen der Aussage eher nicht zu. (S. 35)
- Die Teilnehmenden der DeZIM-Studie erhielten zwar Informationen, allerdings nahmen sie die verschiedenen Maßnahmen und Vorgänge, etwa medizinische Untersuchungen und ihre jeweiligen Zwecke, nicht immer als ausreichend verständlich und transparent wahr. (S. 38)
- Laut der Studie fehlte vielen Teilnehmenden während der ersten Wochen eine konstante Bezugsperson. (S. 39)

IV. Bei der Umsetzung der vorläufigen Inobhutnahme bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunen hinsichtlich der Dauer, die Dauer von einem Monat wird aber nur vereinzelt überschritten

- Im Jahr 2017 hatten 79,4% der vorläufigen Inobhutnahmen eine Dauer von bis unter 30 Tagen. 2018 und 2019 waren es mit 86,1% bzw. 84,7% etwas mehr. Darunter dauerten insgesamt 55,4% (2017), 59,7% (2018) bzw. 61,4% (2019) bis zu 14 Tage. Ein kleiner Teil von 7,4 (2017) bzw. 3,8% (2018) oder 3,1% (2019) der Maßnahmen dauerte länger als 90 Tage. (S. 28)
- Es bestehen erhebliche Unterschiede zwischen Jugendämtern; in einzelnen Behörden liegen selbst die Durchschnittswerte weit über dem Richtwert. (S. 29f.)
- Insgesamt haben sich sowohl Maximalwerte selbst als auch die diesbezüglichen Unterschiede im Jahr 2019 gegenüber den Vorjahren reduziert. (S. 29f.)
- Zwischen 60% (2017) und 70% (2019) der Jugendämter geben an, dass die Fristen in Bezug auf den Ausschluss von UMA von der Verteilung ausreichend sind. Der Aussage widersprachen 2019 nur noch 13%. (S. 31f.)

V. Bei der Altersfeststellung ist die Durchführung einer qualifizierten Inaugenscheinnahme die Regel, medizinische Verfahren werden nur selten und uneinheitlich angewendet

- Im Jahr 2018 wurden laut KJH-Statistik 2.126 von 8.520 vorläufigen Inobhutnahmen beendet, da die betroffene Person als volljährig bestimmt wurde, also etwa ein Viertel. Im Jahr 2019 waren es 1.378 von insgesamt 6.264, also 22%. (S. 46)
- Im Rahmen der Zusatzerhebung 2019 berichten die teilnehmenden Jugendämter, dass in insgesamt 31% der vorläufigen Inobhutnahmen (1.366 Fälle) abweichend von der Selbstauskunft der ausländischen Person die Volljährigkeit festgestellt wurde. (S. 46)
- Die Sichtung der Ausweisdokumente reichte 2019 nur in wenigen Fällen als alleiniges Verfahren aus (7% der Fälle). Die qualifizierte Inaugenscheinnahme ist demgegenüber die Regel (Anwendung in 87% der Fälle). Medizinische Altersfeststellungen aufgrund fortbestehender Zweifelsfälle wurden in lediglich 6% der Fälle durchgeführt. (S. 43)
- Die von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter erarbeitete Empfehlung aus dem Jahre 2017 wird von 71,2 % der Jugendämter unmittelbar genutzt, 55,6% nutzen Unterlagen, die auf dieser Empfehlung beruhen. 2% nutzen sonstige Quellen.. (S. 44)
- In Bezug auf die medizinischen Maßnahmen zeigt sich, dass im Jahr 2019 die gesamte Bandbreite der Maßnahmen und Methoden eingesetzt wurde. (S. 44f.)
- Im Jahr 2019 dauerten 61% der vorläufigen Inobhutnahmen, bei denen durch ein behördliches Altersfeststellungsverfahren eine Volljährigkeit festgestellt wurde, maximal eine Woche. Einzelne Länder berichten aber auch, dass medizinische Untersuchungen zum Teil zu Verzögerungen von bis zu einem Monat führten. (S. 45)
- In 92,5% dieser Fälle führte eine qualifizierte Inaugenscheinnahme zu der Feststellung einer Volljährigkeit. Bei 7,6% der Verfahren war es die ärztliche Untersuchung, bei der die Volljährigkeit festgestellt wurde (Mehrfachnennungen möglich). (S. 46)
- 70% der Jugendämter gaben an, dass 2019 „immer“ oder „oft“ für sie Rechtssicherheit bei der Umsetzung der Regelungen zum behördlichen Verfahren der Altersfeststellung bestand. Für 22% traf dies „in Einzelfällen“ zu, lediglich für 8% „nie“. (S. 47)

VI. Die Altersfeststellung wird in der Regel akzeptiert, es kommen aber auch Fälle vor, in denen entsprechende Verfahren mehrfach angewendet werden und zu widersprüchlichen Ergebnissen führen

- Die bisherige Berichterstattung zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zeigt, dass die Primärzuständigkeit der Jugendämter für die vorläufigen Inobhutnahmen und eine damit einhergehende Altersfeststellung nach § 42f SGB VIII akzeptiert wird. (S. 46)
- Ein Drittel der Jugendämter, die 2019 eine Altersfeststellung durchgeführt haben, gab an, dass es mindestens einen Fall gab, in dem bei der Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII ein eigenes Altersfeststellungsverfahren durchgeführt wurde, weil Zweifel an dem Clearingergebnis der vorläufigen Inobhutnahme im Hinblick auf das festgestellte Alter bestanden. (S. 47)
- Von mehreren Altersfeststellungen pro Einzelfall mit z.T. widersprüchlichen Befunden wird auch im Rahmen der Erfahrungsberichte der DeZIM-Studie berichtet sowie von daraus resultierenden Verzögerungen für die jungen Menschen. Die mehrfache Durchführung von Altersfeststellungen pro jungen Menschen wird auch seitens der Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe genauso kritisch gesehen, wie die in diesem Zusammenhang mitunter unterschiedliche Praxis der Anwendung und Durchführung von Altersfeststellungen. (S. 49)
- Die nicht repräsentativen Schilderungen im Rahmen der DeZIM-Studie weisen darauf hin, dass es zumindest einzelne Fälle gibt, in denen aus Sicht der sich dort äußernden jungen Menschen

bestehende gesetzliche Normierungen wie beispielsweise die erforderliche Einwilligung des jungen Menschen und seines Vertreters bzw. seiner Vertreterin (§ 42f Abs. 2 SGB VIII) nicht oder zumindest nicht im Sinne des Gesetzgebers angewendet werden. (S. 49)

VII. Seit 2017 kommt es in vielen Fällen nicht zu einer Durchführung des Verteilverfahrens – bei vielen UMA liegen gesetzliche Ausschlussgründe vor, manche entziehen sich einer Verteilung

- Gemessen an der Summe aus durchgeführten Verteilverfahren, Verteilungsausschlüssen sowie Fällen, in denen UMA sich der Verteilung entzogen haben, nahmen die Verteilverfahren im Jahr 2018 einen Anteil von 57%, die Verteilungsausschlüsse einen Anteil von 30% und die Entzüge einen Anteil von 13% ein. (S. 52)
- Im Jahr 2018 standen also 1 Verteilungsausschluss 1,9 Verteilungen gegenüber. (S. 51)
- Es bestehen große kommunale Unterschiede: Einige Jugendämter schließen alle UMA von der Verteilung aus, einige keine. Bei den Jugendämtern, die sowohl von Verteilungsausschlüssen als auch von Verteilungen berichten, schwankt das Verhältnis im Jahr 2018 zwischen 1 : 0,03 und 1 : 20. (S. 51)
- Der mit Abstand häufigste Grund für einen Verteilungsausschluss ist, dass Verwandte des UMA gefunden wurden. In den Jahren 2018 und 2019 war dieser Grund in etwa der Hälfte der Fälle ausschlaggebend. An zweiter Stelle wird die Gefährdung des Kindeswohls genannt. Andere Gründe wie der Gesundheitszustand, das Verstreichen der Frist oder sonstige Gründe kamen deutlich seltener zum Tragen. (S. 52f.)
- Die Einrichtungen nannten für das Jahr 2019 als häufigsten Grund für die Abgängigkeit der UMA, dass Angehörige oder Freunde an einem anderen Ort leben (sehr oft: 15,5%, oft: 32,4%). Auch eine fehlende Bleibeperspektive kann nach Einschätzung der Einrichtungen dazu führen, dass UMA die Einrichtung verlassen (sehr oft: 14,9%, oft: 28,4%). Die Diskrepanz zwischen Aufenthaltsort nach der Verteilung im Rahmen des Jugendhilfeverfahren und den Wünschen der UMA (sehr oft: 15,5%, oft: 23,9%) kann dazu führen, dass die jungen Menschen einen anderen als ihren im Rahmen der bundesweiten Aufnahmeverpflichtung von Jugendämtern vorgesehenen Aufenthaltsort aufsuchen. (S. 54)

VIII. Bei den Verteilverfahren bestehen kommunale Unterschiede, aber die Rechtssicherheit in der Umsetzung hat sich verbessert

- Eine Mehrheit der Jugendämter stellt fest, dass sich in den Jahren 2016 bis 2018 die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen hinsichtlich der Aspekte Verfahrensfristen, Verteilungen, Kooperation sowie Erstscreening und Altersfeststellung von Jahr zu Jahr verbessert hat. 2019 äußert eine Mehrheit, dass diese Aspekte zuletzt unverändert gewesen seien. (S. 60f.)
- Der Aussage „Die Durchführung des Verteilverfahrens (unter Beachtung der Tatbestände, die einen Ausschluss von der Verteilung begründen) ist rechtssicher und praktikabel“ stimmen 93% der Jugendämter zu; darunter 34% uneingeschränkt. (S. 62)
- Aus den Rückmeldungen der Länder sowie einzelnen Angaben von Jugendämtern geht hervor, dass es vorkommt, dass Jugendämter die (freiwillige) Übernahme eines Falles verweigern, wenn dies aufgrund einer Familienzusammenführung notwendig wäre. Diesbezüglich handelten die Jugendämter unterschiedlich. (S. 55)
- Nur 2,7% der teilnehmenden Jugendämter gaben an, dass 2019 mindestens 1 solcher Fall auftrat. Bei entsprechenden Fällen scheint es sich zumindest in diesem Jahr um Einzelfälle zu handeln. (S. 57)

- 6,1% der Jugendämter geben an, dass bei ihnen „nie“ Rechtssicherheit bezüglich der Familienzusammenführung gemäß § 42a Abs. 5 SGB VIII bestünde. Uneingeschränkt geben 20,9% der Jugendämter an, dass sie „immer“ Rechtssicherheit in dieser Frage hätten. Bei ebenfalls 20,9% ist dies „in Einzelfällen“ und bei 31,1% „oft“ der Fall. (S. 56)

IX. Soziale Bindungen der UMA werden in der Regel besonders berücksichtigt, allerdings gelingt es nicht immer, diese vollständig zu schützen

- Bei ausschließlich minderjährigen Geschwistern scheint eine gemeinsame Inobhutnahme die Regel zu sein. (S. 58)
- Große Unterschiede gibt es im Umgang mit volljährigen Geschwistern, insbesondere hinsichtlich der gemeinsamen Unterbringung: Eine deutliche Mehrheit der Jugendämter gibt an, dass UMA (eher) gemeinsam mit ihren volljährigen Geschwistern untergebracht werden, sie im Verteilverfahren besonders berücksichtigt werden oder die UMA in der Nähe ihrer volljährigen Geschwister untergebracht werden. Etwa ein Fünftel der Jugendämter gibt allerdings auch an, dass UMA in 2019 nie gemeinsam mit volljährigen Geschwistern untergebracht werden. (S. 58f.)
- Rund die Hälfte aller 2019 antwortenden Jugendämter gibt an, immer zu prüfen, inwieweit sog. Fluchtgemeinschaften zusammen untergebracht werden können. Rund 17% der Jugendämter geben an, dies oft zu prüfen und rund 7% prüfen in Einzelfällen. 3% der Jugendämter geben an, eine solche Prüfung nie durchzuführen. (S. 59f.)
- Die DeZIM-Studie weist darauf hin, dass Bedarfslagen der Jugendlichen nicht immer mitberücksichtigt werden, z.B. bei Fragen der Auswahl einer Einrichtung und/oder einer Stadt, aber auch bei zukünftigen sozialen Kontakten und Bezugspersonen. (S. 63)
- Nur eine Minderheit von 9% der durch das DeZIM befragten UMA war seit der Einreise in nur 1 Unterkunft untergebracht. Ein Großteil der befragten UMA (78%) gab an, die Unterkünfte 2 bis 4 Mal wechseln zu müssen. Die restlichen 13% waren in mindestens 5 Unterkünften. (S. 63)
- Wenn es zu Einrichtungswechseln kam, wurden diese aber von den befragten jungen Menschen überwiegend akzeptiert, sofern diese im Kontext des Verteilverfahrens stattfanden. (S. 63)

X. UMA weisen eine hohe Bildungsmotivation auf und haben großen Bedarf an Bildungs- sowie auch Freizeit- und Sportangeboten

- Die Bedingungen für eine schulische und berufliche Integration der UMA haben sich von Jahr zu Jahr verbessert. Gleichzeitig wird die Motivation der UMA zum Spracherwerb und dem Erreichen eines Bildungsabschlusses als hoch eingeschätzt. Diese Einschätzungen wiederholen sich mit insgesamt geringen Veränderungen in den Erhebungen seit 2016 jährlich. (S. 69f.)
- Fehlende Sprachkenntnisse werden weiterhin von vielen Einrichtungen als problematisch für die schulische und berufliche Orientierung empfunden. Die Zustimmungsquote lag bei der entsprechenden Erhebung 2019 noch bei 78%. Ähnlich hoch liegt die Einschätzung, dass die Zeit, die den UMA zur Verfügung stehe, um die deutsche Sprache zu lernen, nicht ausreiche (2018: 80%; 2019: 79%). (S. 70)
- Die mit den aufenthaltsrechtlichen Verfahren einhergehenden Belastungen werden von 86% der Einrichtungen, und teilweise von den Ländern (Abfrage 2019) als stark einschränkend für die Leistungsfähigkeit der Minderjährigen im schulischen und beruflichen Alltag gesehen. (S. 70)

- Die Länder und Fachverbände gaben über die letzten Erhebungszeiträume stabile Rückmeldungen über die Bildungsförderung der UMA: Unterstützungsangebote seien vor allem im schulischen und beruflichen Bereich vorhanden. Hauptaugenmerk liege hier seit Ende 2015 auf dem Bereich der Sprachförderung. (S. 70f.)
- Schülerinnen und Schüler unter 16 Jahren wurden verglichen mit Älteren seltener in sogenannten Flüchtlingsklassen beschult, sondern häufiger im Regelunterricht. So gaben 2019 17% der Einrichtungen an, dass die bei ihnen untergebrachten unter 16-jährigen UMA „sehr oft“ in Flüchtlingsklassen beschult würden. Für die 16 bis 17 Jahre alten Schülerinnen und Schüler wurde diese Kategorie von 38% der Einrichtungen angegeben. (S. 71)
- Zum Zugang von Angeboten des Bildungs-, Erziehungs- und Sozialwesens ist ferner festzustellen: Nach Angaben der Länder seien besonders nachgefragt Sportangebote, zudem musische Angebote und Angebote zur schulischen und beruflichen Integration. Angebote zur gesellschaftlichen und kulturellen Partizipation werden seltener genutzt. (S. 72)
- Ein Zeitreihenvergleich zeigt, dass sowohl das Vorhandensein als auch die Inanspruchnahme von Aktivitäten insgesamt in den Bereichen Sport, Kultur, Freizeit respektive Angeboten der außerschulischen Jugendbildung sowie der Kinder- und Jugendarbeit für UMA im Laufe der Jahre abgenommen haben. In Hinblick auf die Inanspruchnahme von Sportangeboten zeigt sich hingegen im Laufe der Jahre keine große Änderung – knapp 90% der Einrichtungen geben an, dass diese von UMA genutzt werden. (S. 72f.)
- Von 2016 bis 2018 hat jeweils eine Mehrheit der Jugendämter tendenziell der Aussage zugestimmt, dass weitere Angebote der außerschulischen Bildung geschaffen wurden. In der veränderten Abfrage 2019 vertrat die Mehrheit von 55,0% die Einschätzung, dass das Angebot unverändert sei. (S. 73f.)
- Die DeZIM-Studie zeigt, dass außerschulische Bildungs- und Freizeitangebote und insbesondere sportliche Aktivitäten von den Jugendlichen im Alltag regelmäßig in Anspruch genommen werden (von 75%), gefolgt von Lern- und Hausaufgabenhilfen (62%). Eine Sprachförderung nehmen 39% der Befragten in Anspruch. Ein Viertel nutzt künstlerisch-kreative Angebote. (S. 74)
- Die Hälfte der vom DeZIM befragten UMA zeigt sich mit den Freizeitangeboten (eher) zufrieden, 13% sind (eher) unzufrieden; 51% wünschen sich eine Erweiterung der sportlichen Angebote und 27% benennen einen zusätzlichen Sprachförderungsbedarf. (S. 74f.)

XI. In der Regel wird innerhalb eines Monats ein Amtsvormund für UMA bestellt, dabei hat sich die Betreuungsquote zuletzt verbessert und die UMA bewerten ihren Vormund positiv

- Sowohl 2017 als auch 2018 und 2019 wird jeweils in über 70% der Fälle auf einen Amtsvormund zurückgegriffen. (S. 77)
- Die Dauer bis zur Bestellung des Vormunds durch das Familiengericht, hat sich insbesondere zwischen 2017 und 2018 verändert. Lag hier der Median 2017 bei 4 Tagen, so stieg dieser bis 2018 auf 20 Tage bis zu einer Bestellung des Vormunds an. Für 2019 reduzierte sich die mittlere Dauer wieder auf 18 Tage. (S. 77)
- Die Fallzahl beträgt in 2017, 2018 und 2019 im Median bei unter 50. Allerdings weichen einzelne Jugendamtsergebnisse jedes Jahr von dieser Norm ab – in der Spitze 2017 136 Mündel pro Amtsvormund sowie 80 pro Amtsvormund im Jahre 2018 und 60 pro Amtsvormund im Jahr 2019. (S. 78)
- Die Beziehung der UMA zu ihrem Vormund wird in der DeZIM-Studie insgesamt positiv beschrieben. Zwar würden die Vorgaben der monatlichen persönlichen Kontaktaufnahme häufig

nicht eingehalten oder durch telefonische bzw. E-Mail-Kontakte ersetzt werden, aber die UMA wünschen sich in dieser Hinsicht häufig auch keine Veränderungen. (S. 79)

XII. Über das Stellen des Asylantrages wird meist für den Einzelfall gesondert entschieden, wobei die Beteiligung der UMA unterschiedlich ausfällt

- 10% der Jugendämter gaben im Jahr 2017 an, den Asylantrag während der Inobhutnahme zu stellen, 2019 waren es 17%. In anderen Jugendamtsbezirken wird der Antrag grundsätzlich im Anschluss an die Inobhutnahme gestellt: 2017: 21%; 2019: 12%. Konstant blieben die Anteile der Jugendämter (zwischen 63% und 66%), die angaben, jeden Einzelfall mit Blick auf eine Antragsstellung gesondert zu prüfen. Jugendämter, die während der Inobhutnahme nie einen Asylantrag stellen, sind die Ausnahme (<2%). (S. 80f.)
- Die Schutzquote des jeweiligen Herkunftslandes kann nach Abwägung von Kindeswohlaspekten ein Grund sein, von der Stellung eines Asylantrags abzusehen. So geben zwischen 31% und 45% der Jugendämter an, dass dies zumindest in Einzelfällen ein Grund dafür sein kann, dass kein Asylantrag gestellt wurde. Auch persönliche Gründe der UMA sprechen zumindest in Einzelfällen gegen einen Asylantrag – dieser Aussage stimmten 52% bis 58% der Jugendämter in den Jahren zwischen 2017 und 2019 zu. (S. 81f.)
- Für den Erhebungszeitraum 2017-2018 gaben jeweils über 70% der Jugendämter an, dass der Vormund UMA immer während des Asylverfahrens begleitet. Ungefähr 30% der Jugendämter nannten eine Betreuungsperson zur Unterstützung des jungen Menschen, weitere 30% gaben an, dass eine Betreuungsperson aus der Einrichtung, in der der UMA lebt, das Asylverfahren mit begleitet. Eine professionelle Rechtsberatung wird auch häufig anberaumt, allerdings gab ein Viertel der Jugendämter an, nie Rechtsanwälte/-innen als eine Unterstützungsmaßnahme eingesetzt zu haben. Vereine, die eine Rechtsberatung anbieten, scheinen bei der Wahrnehmung dieser Unterstützungsaufgaben an Bedeutung zu verlieren. (S. 82f.)
- Für 2019 gaben 86% der Jugendämter an, UMA immer an der Durchführung des Verfahrens zu beteiligen. Insgesamt 9% der Jugendämter scheinen die unbegleiteten Minderjährigen hingegen nicht in jedem Fall an der Asylantragsstellung zu beteiligen. (S. 84)

XIII. Zur Umsetzung einer praktikablen bundesweiten Aufnahmeverpflichtung für die Jugendämter wurden auf Landesebene eigene Koordinierungsstellen mit unterschiedlicher Ausstattung sowie z.T. divergierenden Aufgaben und Zuständigkeiten geschaffen

- Neu geschaffen wurden insbesondere innerhalb der überörtlichen oder auch der obersten Landesbehörden spezielle Organisationseinheiten, die Landes(koordinierungs)stellen. Die Länder haben dabei die verfügbaren Ausgestaltungsspielräume genutzt, z.B. bezogen auf zusätzliche Zuständigkeiten im Bereich Kostenerstattung, fallübergreifende und einzelfallbezogene oder auch organisatorischen Fragestellungen. (S. 86)
- Die Ausstattung der Stelle mit personellen Ressourcen variiert in den Ländern je nach Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich, aber auch abhängig von der Fallzahlenmenge. Vor diesem Hintergrund wurden zuletzt Restrukturierungen vorgenommen. (S. 87)

XIV. Es zeigen sich regulierende Effekte bei den Fallzuständigkeiten von Jugendämtern für UMA durch die Umsetzung einer quotenbasierten bundesweiten Aufnahmeverpflichtung

- Empirisch zeigt sich sowohl während der ersten beiden Monate nach Inkrafttreten der Regelungen zur Aufnahmequote mit der sporadisch seitens der Länder genutzten Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Übergangsregelung als auch nach Auslaufen derselben eine variierende

Spannweite hinsichtlich des Unter- bzw. Überschreitens der Quoten für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA. (S. 89)

- Die Regelung des § 42c SGB VIII und eine damit intendierte Quotenregulierung für die Aufnahme sowie die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA scheint insbesondere zwischen 2015 und 2017 im Lichte von noch vergleichsweise hohen Fallzahlen eine stärker regulierende Wirkung gehabt zu haben als nach 2017 in Zeiten stärker sinkender Zuständigkeitszahlen. (S. 91)
- Kommunale Jugendämter an so genannten „Einreise- oder Knotenpunkten“ sind im Rahmen ihrer Aufgaben und Zuständigkeiten für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA durch die quotenbasierte bundesweite Aufnahmeverpflichtung strukturell insbesondere zwischen 2015 und 2017 entlastet worden. (S. 91)
- Die kommunalen Jugendämter bewerten Anfang 2020 rückblickend die bestehenden Regelungen und ihre Umsetzung zwar überwiegend positiv, einzelne Jugendämter ziehen aus den seit Jahren zurückgehenden und insgesamt niedrigen Zugangszahlen aber auch die Schlussfolgerung, dass die strikte Orientierung an Quoten in der aktuellen Situation nicht mehr bedarfsgerecht sei. (S. 91)

XV. Die bundesweite Aufnahmeverpflichtung und das daraus resultierende Verteilverfahren konnten für Länder und Jugendämter umgesetzt und „verantwortungsvoll“ wahrgenommen werden

- Die Verfahren im Rahmen der bundesweiten Aufnahmeverpflichtung und daraus resultierender Fallverteilungen werden als überwiegend reibungslos funktionierend und praktikabel von Jugendämtern und Ländern beschrieben. Allerdings standen Jugendämter, die bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Regelungen keine oder kaum UMA betreuten, zumindest Ende 2015 und 2016 vor besonderen Herausforderungen bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben. (S. 92)
- Die Mehrheit der Jugendämter gibt ab, dass die Verfahren zur bundesweiten Aufnahme und zur Verteilung von unbegleitet eingereisten Minderjährigen praktikabel umgesetzt werden und die aktuelle Umsetzung die Kommunen nur wenig herausfordert. (S. 92f.)
- Aufgrund der flexiblen länderspezifischen Ausgestaltungsmöglichkeiten des bundesgesetzlichen Rahmens haben sich Verfahren und Abläufe sowie die damit verbundenen Fristen bei Melde- und Informationspflichten, An- und Abmeldungen sowie Übergaben und Zuweisungen unterschiedlich entwickelt. Insgesamt konnten einzelne Verfahrensschritte verkürzt werden, aber es bestehen zum Teil erhebliche Länderunterschiede. (S. 93)

XVI. Die Regelungen zu Fallübergaben und Zuständigkeitswechsel werden als rechtssicher und praktikabel bewertet

- Nach einer anfänglichen z.T. auffällig uneinheitlichen Handhabung und Auslegung der Zuständigkeitsregelungen konnte sich mittlerweile eine Praxis etablieren, bei der die Zuständigkeitswechsel für Einzelfälle zwischen Jugendämtern überwiegend problemlos verlaufen. Zuletzt wurde allerdings auch von einer nachlassenden Sorgfalt der Jugendämter bei Fallübergaben berichtet. (S. 97ff.)
- Seit Inkrafttreten der Zuständigkeitsregelungen wird allerdings auch von Versäumnissen beim praktischen Vollzug berichtet (z.B. unzureichende Clearingergebnisse, ungenaue Anmeldungen). Ferner entziehen sich Minderjährige gelegentlich einer Fallübergabe, und seitens der Jugendämter wird auf den u.U. erheblichen logistischen Aufwand einer Fallübergabe verwiesen. (S. 97f.)

XVII. Die Kostenerstattung hat die beteiligten Behörden vor große Herausforderungen gestellt

- Länder und Fachverbände weisen darauf hin, dass zum Teil Abstriche bei der Akzeptanz und Praktikabilität der bis zum 31.07.2016 bzw. 31.12.2016 geltenden Übergangsregelungen im Bereich der Kostenerstattungen gemacht werden müssen, zumal die für die Kostenerstattung vorgesehenen Fristen zum Teil nicht ausgereicht haben. (S. 100f.)
- Das Auslaufen der Übergangsfrieten in 2016 hat dazu geführt, dass in dieser Zeit Kostenerstattungsfälle gem. § 89d Abs. 3 SGB VIII bevorzugt vor aktuellen Kostenerstattungsfällen gem. § 89d Abs. 1 SGB VIII bearbeitet wurden und dass sich so für diese Fälle die Bearbeitungszeiten verlängerten. (S. 101)
- Die durchschnittliche Erstattung der seitens der Kommunen beim Land angezeigten Ausgaben für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA hat sich zwischen 2016 und 2018 von etwa 70% auf über 90% erhöht. (S. 101f.)
- Die Nichterstattung von Kosten ist auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen. Dazu gehören nicht eingehaltene Fristen bei Verwaltungsverfahren, aber auch Verwaltungsentscheidungen über eine Nichterstattungsfähigkeit bestimmter Ausgaben. (S. 101)
- Bei allen Befragungszeitpunkten wird die Kostenerstattungspraxis seitens der Jugendämter zwischen sehr gut und sehr schlecht bewertet. Die durchschnittliche Bewertung auf einer Skala von 1 (sehr gut) bis 6 (sehr schlecht) hat sich verbessert – von 3,6 im Jahr 2017 auf 2,7 im Jahr 2019. (S. 103)

XVIII. Die jährliche Berichterstattung stützt sich auf eine breite Datengrundlage, wird im Deutschen Bundestag allerdings nur vereinzelt thematisiert

- Die Bundesregierung hat bis dato drei Berichte seit Inkrafttreten des Gesetzes veröffentlicht. (S. 105)
- Die Berichte stützen sich auf eine breite Datengrundlage von Primärerhebungen und Sekundäranalysen und profitieren von einer sich zuletzt verbessernden Datenlage. (S. 106)
- Das Themenspektrum der Berichte ist umfassend und bezieht sich auf Fallzahlenentwicklungen, die Umsetzung gesetzlicher Grundlagen, die Lebenslagen und Bedürfnisse der UMA, die Angebote für die jungen Menschen, sowie die asylrechtlichen Verfahren. (S. 107)
- Die Datengrundlagen beziehen sich schwerpunktmäßig auf behördliche Verfahren und Strukturen. Beispielsweise bilden die im Rahmen von amtlichen Statistiken oder Verwaltungsdaten erfassten Angaben in aller Regel nicht die Zahl der Personen, sondern die der Fälle ab, oder es können etwa die biografischen Verläufe von UMA anhand dieser Daten nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden. (S. 107f.)
- Die „42e-Berichterstattung“ wird über die Veröffentlichung der einzelnen Berichte im Deutschen Bundestag hinaus im parlamentarischen Raum nur vereinzelt thematisiert. (S. 111)

XIX. Die Änderungen der Statistik haben hinsichtlich der Erfassung vorläufiger Inobhutnahmen zu unverzichtbaren neuen Erkenntnissen geführt

- Die Einführung der Erhebung der vorläufigen Inobhutnahmen ab dem Erhebungsjahr 2017 ermöglicht umfassende Erkenntnisse z.B. zu Anzahl, Altersverteilung, Dauer und Beendigungsgründen. (S. 115)
- Das neue Erfassungsmerkmal „Hilfen im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme gem. § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 SGB VIII“ wurde ebenfalls ab dem Berichtsjahr 2017 implementiert, dabei konnten für 2017 allerdings keine und für 2018 nur begrenzt belastbare Erkenntnisse gewonnen werden. (S. 115)

XX. Junge Volljährige sind die zahlenmäßig bedeutendste Gruppe der (ehemaligen) UMA und haben sowohl hohe Motivation für als auch hohe Erwartungen an Integrationsangebote

- Durch Verschiebungen der Altersstrukturen von (ehemals) unbegleiteten ausländischen Minderjährigen mit einem Wechsel zur Volljährigkeit wird eine Zunahme der Hilfen für junge Volljährige festgestellt. Bezüglich der Altersstrukturen lassen sich folgende Entwicklungen nachzeichnen: Lag hier der Anteil der 18- bis 21-Jährigen 2017 noch bei 44,2%, so ist dieser bis 2019 auf 61,7% der als Minderjährige unbegleitet eingereisten jungen Menschen gestiegen. Der Anteil der jungen Erwachsenen (ehemaligen UMA) über 21 Jahren, die in der Zuständigkeit des Jugendamts waren, stieg von 2017 bis 2019 auf 5% an. (S. 119)
- Die Ergebnisse der Online-Erhebung bei Jugendämtern zeigen zudem, dass der Anteil junger Volljähriger, die eine Hilfe gemäß § 41 SGB VIII erhalten, kontinuierlich ansteigt. (S. 119)
- Auch wenn UMA die Volljährigkeit in Deutschland mit dem 18. Lebensjahr erreicht haben, können sie nach dem Recht ihres Heimatlandes weiterhin als minderjährig gelten und somit noch einen Anspruch auf eine Vormundschaft in Deutschland haben. Die geringe quantitative Bedeutung dieser Fälle hat sich im Vergleich zu den Vorjahren kaum verändert. (S. 120)
- Der Mangel an geeigneten Unterbringungsmöglichkeiten, beispielsweise einer eigenen Wohnung, um die Selbstständigkeit zu fördern, kann dazu führen, dass das Verbleiben junger Volljähriger in der Jugendhilfe notwendig ist. (S. 121)
- Die ehemaligen UMA werden durch eine Vielfalt an Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten beim Übergang ins Berufsleben begleitet. (S. 123ff.)
- Die befragten jungen Volljährigen zeigen sich laut Studie des DeZIM motiviert, einen möglichst hohen (Berufs-)Schulabschluss zu erreichen; allerdings gibt es Schwierigkeiten aufgrund des Ausbildungsniveaus und der vorhandenen Sprachbarrieren, aber auch wegen einer falschen Erwartungshaltung bezüglich der Ausbildungswahl. (S. 125f.)

XXI. Die UMA weisen einen hohen Bedarf an therapeutischen Angeboten auf, der nicht immer erfüllt wird

- Die Einrichtungen melden für 2019 zurück, dass bei 66,7% der UMA Traumata diagnostiziert wurden, das Dunkelfeld kann höher ausfallen. (S. 127)
- 75% der Einrichtungen halten das Therapieangebot für nicht ausreichend, das Ergebnis deckt sich mit den Länderaussagen über einen Mangel an geeigneten Maßnahmen. (S. 129)
- Die UMA berichten in der DeZIM-Studie von einem zum Teil häufigen, mitunter auch täglichen Erleben von Depressions- und Ängstlichkeitssymptomen. (S. 133)

XXII. Gesetzliche Änderungen zu einer bedarfsgerechten und kindeswohlgerichten Betreuung und Versorgung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger haben sich aus Sicht der großen Mehrheit der Jugendämter rückblickend bewährt; die meisten Jugendämter sehen (eher) keinen gesetzlichen Änderungsbedarf

- 93% der Jugendämter stimmen der Aussage (eher) zu, dass sich die gesetzlichen Änderungen zur Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Minderjähriger rückblickend seit Inkrafttreten des Gesetzes bewährt haben. (S. 116)
- 63% der Jugendämter sehen (eher) keinen gesetzlichen Änderungsbedarf mit Blick auf die aktuelle Situation. Die Kommunen, die Anpassungsbedarfe sehen, nennen als Stichpunkte beispielsweise die Vereinheitlichung und stärkere Verbindlichkeit von Altersfeststellungen, die Regelung der Notvertretung während der vorläufigen Inobhutnahme oder auch Verbesserungen beim Asyl- und Aufenthaltsrecht. (S. 117)

- Ferner wird vereinzelt angemerkt, dass angesichts der seit Jahren deutlich zurückgehenden und insgesamt geringen Zugangszahlen eine weitere strikte Orientierung an Quoten im Verteilverfahren respektive einer bundesweiten Aufnahmeverpflichtung unverhältnismäßig und nicht ausreichend bedarfsgerecht erscheint. (S. 117)

9. Literatur

- de Andrade, Marilena/Sierau, Susan/Glaesmer, Heide/Gahleitner, Silke Birgitta (2019): Begleitete und unbegleitete minderjährige Geflüchtete. Eine Bestandsaufnahme. In: Trauma & Gewalt, Heft 4, 13. Jg. S. 284-297.
- [BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2014): Vierter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes. Bericht der Bundesregierung 2013 nach § 24a Abs. 5 SGB VIII über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren für das Berichtsjahr 2012, 2. Auflage, Berlin.
- [BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016): Aktualisierte Umsetzungshinweise Kostenerstattung nach der „Übergangsregelung“ des § 42d SGB VIII, Berlin.
- Bode, Ingo/Turba, Hannu (2014): Organisierter Kinderschutz in Deutschland. Strukturdaten und Modernisierungsparadoxien, Wiesbaden.
- Bozay, Kemal (2019): Partizipation und Integration von unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten als pädagogische Herausforderung der Kinder- und Jugendhilfe. In: Nowacki, Katja/Remiorz, Silke (Hrsg.): Junge Geflüchtete in der Jugendhilfe. Chancen und Herausforderungen der Integration, Wiesbaden: Springer VS. S. 25-43.
- Bremische Bürgerschaft (2017): Unterbringung, Teilhabe und Integrationschancen für unbegleitete junge Geflüchtete bei Volljährigkeit. Antwort des Senats auf die Große Anfrage der Fraktionen Bündnis 90/die Grünen und der SPD. Drucksache 19/1105, Bremen.
- Brinks, Sabrina/Dittmann, Eva (2016): Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge - Rahmenbedingungen, Zuständigkeiten und Trends in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Hagen, Björn (Hrsg.): Basiswissen: (Un)begleitete minderjährige Flüchtlinge. Rechtsgrundlagen-Konzepte-Erfahrungen, Dähre: Schöneworth Verlag. S. 46-58.
- [BT-Drs. 14/8181] Deutscher Bundestag (2002): Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland - Elfter Kinder- und Jugendbericht - mit der Stellungnahme der Bundesregierung. Drucksache 14/8181, Berlin.
- [BT-Drs. 18/5921] Deutscher Bundestag (2015): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher. Drucksache 18/5921, Berlin.
- [BT-Drs. 18/6392] Deutscher Bundestag (2015): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss). Drucksache 18/6392, Berlin.
- [BT-Drs. 18/11540] Deutscher Bundestag (2017): Bericht über die Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger in Deutschland. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 18/11540, Berlin.
- [BT-Drs. 19/4517] Deutscher Bundestag (2018): Bericht über die Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger in Deutschland. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 19/4517, Berlin.
- [BT-Drs. 19/8752] Deutscher Bundestag (2019): Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Zweites Datenaustauschverbesserungsgesetz – 2. DAVG). Drucksache 19/8752, Berlin
- [BT-Drs. 19/17810] Deutscher Bundestag (2020): Bericht über die Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger in Deutschland. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 19/17810, Berlin.
- [BT-Drs. 19/20768] Deutscher Bundestag (2020): Bericht des Stabilitätsrates gemäß § 8 des Stabilitätsratsgesetzes. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 19/20768, Berlin.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (2017): Handlungsempfehlungen zum Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen. Verteilungsverfahren, Maßnahmen der Jugendhilfe und Clearingverfahren, 2., aktualisierte Auflage, Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter, Saarbrücken.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (2019): 144. Empfehlung zur UMA-Kostenerstattung bei bundesland-übergreifendem Entweichen. 127. Arbeitstagung der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter vom 13. bis 15. November 2018 in Bremen, Köln.

- Espenhorst, Niels (2016): Das Verfahren zur vorläufigen Inobhutnahme und bundesweiten Verteilung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. In: Hagen, Björn (Hrsg.): Basiswissen: (Un)begleitete minderjährige Flüchtlinge. Rechtsgrundlagen-Konzepte-Erfahrungen, Dähre: Schöneworth Verlag. S. 28-34.
- Espenhorst, Niels/Schwarz, Ulrike (2017): Alterseinschätzung. In: Brinks, Sabrina/Dittmann, Eva/Müller, Heinz (Hrsg.): Handbuch unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, Frankfurt a.M.: IGFH. S. 113-122.
- Fendrich, Sandra (2003): Unbegleitete Flüchtlinge in Obhut der Jugendhilfe. In: KomDat Jugendhilfe, Heft 2. S. 5.
- Fendrich, Sandra/Pothmann, Jens/Tabel, Agathe (2018): Monitor Hilfen zur Erziehung 2018, Dortmund: Eigenverlag Forschungsverbund DJI/TU Dortmund.
- Gnuschke, Elena (2020): Inobhutnahmen. In: Lochner, Susanne/Jähnert, Alexandra, DJI-Kinder- und Jugendmigrationsreport 2020. Datenanalyse zur Situation junger Menschen in Deutschland, Bielefeld: WBV. S. 158-168.
- Gnuschke, Elena/Pothmann, Jens (2019): Raus aus der Jugendhilfe – Rückgänge bei jungen Volljährigen mit Fluchterfahrung als Minderjährige. In: KomDat Jugendhilfe, Heft 2. S. 20-23.
- González Méndez de Vigo, Nerea/Karpenstein, Johanna (2019): Junge Geflüchtete zwischen Jugendhilfe und ordnungsrechtlichen Paradigmen. Ein Appell an eine parteiliche Fachlichkeit. In: Forum Erziehungshilfen, Heft 5, 25. Jg. S. 260-265.
- Graebisch, Christine (2019): Rechtsgrundlagen: von bevormundendem Schutz, prekärem Erwachsenwerden und crimmigrant bodies. In: Nowacki, Katja/Remiorz, Silke (Hrsg.): Junge Geflüchtete in der Jugendhilfe. Chancen und Herausforderungen der Integration, Wiesbaden: Springer VS. S. 7-24.
- [IGFH] Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen (2019): Rückmeldung/Stellungnahme zur Abfrage des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Vierten Bericht der Bundesregierung zu dem „Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher“, Frankfurt a.M. 2019 (<https://igfh.de/bundesregierung-veroeffentlicht-bericht-zur-situation-von-unbegleiteten-gefluechteten-kindern>; Zugriff 15.09.2020).
- Karpenstein, Johanne/Schmidt, Franziska (2017): Junge volljährige Flüchtlinge. Übergänge aus der Jugendhilfe in die Selbstständigkeit. In: Brinks, Sabrina/Dittmann, Eva/Müller, Heinz (Hrsg.): Handbuch unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, Frankfurt a.M.: IGFH. S. 194-203.
- Karpenstein, Johanna/Klaus, Tobias (2019): Die Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland. Auswertung der Online-Umfrage 2018. Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V (Hrsg.), Berlin.
- Katzenstein, Henriette/González Méndez de Vigo, Nerea/Meysen, Thomas (2015): Das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder. Ein erster Überblick. In: Das Jugendamt, Heft 11. S. 530-537.
- Kevenhörster, Paul (2015): Politikwissenschaft. Band 2: Ergebnisse und Wirkungen der Politik. 2., aktualisierte Auflage, Wiesbaden: Springer Verlag.
- Kiepe, Elena/Pothmann, Jens (2018): Unbegleitete Minderjährige in vorläufiger und regulärer Inobhutnahme. In: KomDat Jugendhilfe, Heft 2. S. 15-19.
- Kilian, Juri (2019): Lebenssituationen von jungen Geflüchteten in Deutschland im Kontext der Jugendhilfe. In: Wartenpfehl, Birgit (Hrsg.): Soziale Arbeit und Migration. Konzepte und Lösungen im Vergleich, Wiesbaden: Springer VS. S. 183-194.
- Kirchhoff in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB VIII, 2. Auflage, § 42e SGB VIII, Stand: 27.01.2020, Rn. 6.
- Knuth, Nicole/Kluttig, Michael/Uhlendorff, Uwe (2017): Clearingverfahren für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. In: Brinks, Sabrina/Dittmann, Eva/Müller, Heinz (Hrsg.): Handbuch unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, Frankfurt a.M.: IGFH. S. 104-112.
- Kopp, Katharina/Meiner-Teubner, Christiane/Pothmann, Jens (2019): Schutz- und asylsuchende junge Menschen. In: Autorengruppe Kinder- und Jugendhilfestatistik (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilfereport 2018. Eine kennzahlenbasierte Analyse, Opladen u.a.: Barbara Budrich. S. 187-210.
- Kronenberg, Volker (2018): Integration vor Ort: Flucht und Migration als Herausforderung für die Kommunen – Bilanz und Perspektiven. In: Becker, Manuel/Kronenberg, Volker/Pompe, Hedwig (Hrsg.): Fluchtpunkt Integration. Panorama eines Problemfeldes, Wiesbaden: Springer VS. S. 81-99.

- Lamontain, Jan Christoph (2016): Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher. In: Das Jugendamt, Heft 3. S. 110–114.
- Landtag Brandenburg (2020): Auswirkungen der bundes- und landesrechtlichen Regelungen auf die Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländerinnen und Ausländer im Land Brandenburg gemäß § 24j des Gesetzes zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe (AGKJHG). Drucksache 7/1030. Bericht der Landesregierung, Potsdam.
- Lechner, Claudia/Huber, Anna (2017): Ankommen nach der Flucht. Die Sicht begleiteter und unbegleiteter junger Geflüchteter auf ihre Lebenslagen in Deutschland, Augsburg: Himmer GmbH.
- MBJS (2020): Unterbringung, Versorgung und Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländerinnen und Ausländer in Brandenburg. Hinweise des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport. Ministerium für Bildung, Jugend und Sport, Brandenburg.
- Merchel, Joachim (2013): Qualität als Bezugspunkt für Steuerung? Zur Problematik qualitätsbezogener Steuerungserwartungen im Kinder- und Jugendhilferecht. In: RdJB, Heft 1. S. 18–33.
- Möller, Winfried (2016): Das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher. In: Hagen, Björn (Hrsg.): Basiswissen: (Un)begleitete minderjährige Flüchtlinge. Rechtsgrundlagen-Konzepte-Erfahrungen, Dähre: Schöneworth Verlag. S. 8-27.
- Mühlmann, Thomas (2014): Aufsicht und Vertrauen. Der Schutz von Kindern und Jugendlichen in stationären Einrichtungen der Jugendhilfe als Aufgabe überörtlicher Behörden, Münster.
- Mühlmann, Thomas/Pothmann, Jens/Kopp, Katharina (2015): Wissenschaftliche Grundlagen für die Evaluation des Bundeskinderschutzgesetzes. Bericht der wissenschaftlichen Begleitung der Kooperationsplattform Evaluation Bundeskinderschutzgesetz, Dortmund: Eigenverlag Forschungsverbund DJI/TU Dortmund.
- Mühlmann, Thomas (2019): Inobhutnahmen aus Familien auf neuem Höchststand. In: KomDat Jugendhilfe, Heft 2. S. 14-19.
- Mühlmann, Thomas (2020): Die vielen Gesichter der Inobhutnahme: Einsichten auf Basis der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik. In: Fachgruppe Inobhutnahme (Hrsg.): Handbuch Inobhutnahme. Grundlagen – Praxis und Methoden – Spannungsfelder, Frankfurt 2020. S. 174-189.
- Mund, Petra (2019): Beteiligungs- und Beschwerdemöglichkeiten von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. In: Schmollinger, Thea/Köck, Thomas/Gaßmann, Angelika (Hrsg.): Junge Geflüchtete in den Erziehungshilfen. Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis, Freiburg im Breisgau: Lambertus Verlag. S. 120-124.
- Nelissen, Gabriele (2016): § 89d SGB VIII. In: Fieseler, Gerhardt/Schleicher, Hans/Busch, Manfred/Wabnitz, Reinhardt (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilferecht. Gemeinschaftskommentar zum SGB VIII (GK-SGB VIII). Loseblattsammlung 1998-2020, Köln, GK-SGB VIII 62. AL März 2016.
- Nelissen, Gabriele (2017): § 88a SGB VIII. In: Wabnitz, Reinhardt/Fieseler, Gerhardt/Schleicher, Hans (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilferecht. Gemeinschaftskommentar zum SGB VIII (GK-SGB VIII). Loseblattsammlung 1998-2020, Köln: Luchterhand, GK-SGB VIII 67.
- Neundorf, Kathleen (2017): Inobhutnahme. In: Deutscher Caritasverband/Referat Migration und Integration (Hrsg.): Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland. Rechtliche Vorgaben und deren Umsetzung, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Freiburg im Breisgau: Lambertus Verlag. S. 58-86.
- Neundorf, Kathleen (2018): Die Altersbestimmung bei unbegleiteten Minderjährigen – rechtliche Grundlagen und Debattenüberblick. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Heft 7. S. 238-246.
- Nowacki, Katja/Remiorz, Silke/Muß, Hermann (2018): Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in der stationären Kinder- und Jugendhilfe. Integration und Care Leaving. In: Unsere Jugend, 70. Jg., Weinheim/Basel: Ernst Reinhardt Verlag. S. 267–275.
- Öndül, Daniela Evrim (2016): § 42d SGB VIII. In: Fieseler, Gerhardt/Schleicher, Hans/Busch, Manfred/Wabnitz, Reinhardt (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilferecht. Gemeinschaftskommentar zum SGB VIII (GK-SGB VIII). Loseblattsammlung 1998-2020, Köln: Luchterhand, GK-SGB VIII 64.
- Öndül, Daniela Evrim (2017): § 42f SGB VIII. In: Wabnitz, Reinhardt/Fieseler, Gerhardt/Schleicher, Hans (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilferecht. Gemeinschaftskommentar zum SGB VIII (GK-SGB VIII). Gemeinschaftskommentar zum SGB VIII (GK-SGB VIII). Loseblattsammlung 1998-2020, Köln: Luchterhand, GK-SGB VIII 64. AL September 2016 und GK-SGB VIII 69.

- Öndül, Daniela Evrim (2020): § 42d SGB VIII. In: Fieseler, Gerhardt/Schleicher, Hans/Busch, Manfred/Wabnitz, Reinhardt (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilferecht. Gemeinschaftskommentar zum SGB VIII (GK-SGB VIII). Loseblattsammlung 1998-2020, Köln, GK-SGB VIII 64.
- Öndül, Daniela Evrim (2020): § 42a SGB VIII. In: Fieseler, Gerhardt/Schleicher, Hans/Busch, Manfred/Wabnitz, Reinhardt (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilferecht. Gemeinschaftskommentar zum SGB VIII (GK-SGB VIII). Gemeinschaftskommentar zum SGB VIII (GK-SGB VIII). Loseblattsammlung 1998-2020, Köln, GK-SGB VIII 78.
- Öndül, Daniela Evrim (2018): § 42e SGB VIII. In: Fieseler, Gerhardt/Schleicher, Hans/Busch, Manfred/Wabnitz, Reinhardt (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilferecht. Gemeinschaftskommentar zum SGB VIII (GK-SGB VIII). Loseblattsammlung 1998-2020, Köln: Luchterhand, GK-SGB VIII 71.
- Pothmann, Jens (2018): Erkenntnisgewinne für Forschung, Politikgestaltung und Praxisentwicklung – Einordnungen zur Studie „Evaluation unbegleitete Minderjährige“. In: Macsenaere, Michael/Köck, Thomas/Hiller, Stephan (Hrsg.): Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in der Jugendhilfe, Freiburg im Breisgau. S. 95-99.
- Rauschenbach, Thomas (2004): Das Recht – Schubkraft der Sozialen Arbeit? In: Kreft, Dieter/Mielenz, Ingrid/Trauernicht, Gitta/Jordan, Erwin (Hrsg.): Fortschritt durch Recht. Festschrift für Johannes Münder, München. S. 95–116.
- Rottleuthner, Hubert/Rottleuthner-Lutter, Margret (2010): Recht und Kausalität. In: Cottier, Michelle/Estermann, Josef/Wrase, Michael (Hrsg.): Wie wirkt Recht? Ausgewählte Beiträge zum Ersten Gemeinsamen Kongress der Deutschsprachigen Rechtssoziologie-Vereinigungen, Luzern, 4.- 6. September 2008, Baden-Baden: Nomos- Verlag. S. 17–39.
- Rummel, Petra (2019): Junge Flüchtlinge - Rückblick, Erfahrungen, Perspektiven. In: Schmollinger, Thea/Köck, Thomas/Gaßmann, Angelika (Hrsg.): Junge Geflüchtete in den Erziehungshilfen. Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis, Freiburg im Breisgau: Lambertus Verlag. S. 80-89.
- Scholaske, Laura/Kronenbitter, Lara (2021): Subjektive Perspektiven und Lebenslagen von unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten und jungen Volljährigen in Deutschland, Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM).
- Sicko, Corinna (2011): Gesetzesfolgenabschätzung und -evaluation: Ein Beitrag zum besseren Umgang mit dem Risikofaktor Recht. In: Scharrer, Jörg/Dalibor, Marcel/Rodi, Katja/Fröhlich, Katja/Schächterle, Paul (Hrsg.): Risiko im Recht - Recht im Risiko. 50. Assistententagung Öffentliches Recht. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten - Greifswald 2010, Baden-Baden: Nomos- Verlag. S. 199–223.
- Statistisches Bundesamt (2018): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Vorläufige Schutzmaßnahmen 2017. Wiesbaden. Online verfügbar unter https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00043145/5225203177004.pdf, zuletzt geprüft am 21.09.2020.
- Statistisches Bundesamt (2019): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige 2017. Erschienen am 06. Dezember 2018, korrigiert am 22. Februar 2019. Online verfügbar unter https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00042664/5225112177004_korr22022019.pdf, zuletzt geprüft am 21.09.2020.
- Stöbe-Blossey, Sybille/Köhling, Karola/Hackstein, Philipp/Ruth, Marina (2019): Die Lebenslaufperspektive: Übergänge als Phasen der Unsicherheit. In: Stöbe-Blossey, Sybille/Köhling, Karola/Hackstein, Philipp/Ruth, Marina (Hrsg.): Integration durch Bildung als Kooperationsaufgabe. Potenziale vorbeugender Sozialpolitik, Wiesbaden: Springer VS. S. 39-63.
- Vogel, Claudia (2017): Fiktive Altersfestsetzung. In: Deutscher Caritasverband/Referat Migration und Integration (Hrsg.): Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland. Rechtliche Vorgaben und deren Umsetzung, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Freiburg im Breisgau: Lambertus Verlag. S. 29-40.
- Wabnitz, Reinhardt Joachim (2015): 25 Jahre SGB VIII. Die Geschichte des Achten Buches Sozialgesetzbuch von 1990 bis 2015, Berlin: AGJ.
- Wiesner, Reinhard (2015): SGB VIII § 42 Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen. In: Wiesner, Reinhard (Hrsg.): SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe: Kommentar, 5., überarbeitete Auflage, München: Beck.

- Wiesner, Reinhard/Schmid-Obkirchner, Heike (2015): SGB VIII § 41. In: Wiesner, Reinhard (Hrsg.): SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe: Kommentar, 5., überarbeitete Auflage, München: Beck.
- Wiesner, Reinhard/Struck, Jutta (2011): § 24a SGB VIII. In: Wiesner, Reinhard (Hrsg.): SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe: Kommentar, 4. Auflage, München. S. 312-315.

10. Anhang: Konzeptioneller Rahmen

Der konzeptionelle Rahmen führt tabellarisch die politischen Ziele des Gesetzgebers, die mit dem Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher neu eingeführten oder veränderten Regelungen zur Zielerreichung, deren Einzelziele, Leitfragen und Indikatoren zur wissenschaftlichen Analyse von Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungen sowie Datenquellen zur Beantwortung der Leitfragen zusammen. Diesen zugeordnet werden Ergebnisse aus dem Forschungsbericht zu den wissenschaftlichen Grundlagen für die Evaluation.

Die Tabelle enthält nur empirische Befunde von Erhebungen und Auswertungen, die im Rahmen der Berichterstattung zur Situation der UMA bzw. anlässlich der Evaluation durchgeführt wurden. In den Bericht fließt darüber hinaus auch der sonstige aktuelle Forschungsstand zur Situation der UMA mit ein.

Politische Ziele des Gesetzgebers und Regelungen zur Zielerreichung			Systematisierung möglicher Leitfragen und Indikatoren zur wissenschaftlichen Analyse von Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungen		Ergebnisse zur Beantwortung wissenschaftlicher Leitfragen oder einzelner Indikatoren	
Übergreifende Zielperspektive	Regelungen	Einzelziele der Regelungen	Übergreifende wissenschaftliche Leitfragen	Mögliche Indikatoren zu den Leitfragen		
a) Rechtssichere und Kindeswohl-gerechte Erstaufnahme und Versorgung unter dem Primat der Kinder- und Jugendhilfe	§§ beziehen sich auf SGB VIII, wenn n. anders gekennz.	Erweiterung der Inobhutnahme um den Schritt der vorläufigen Inobhutnahme	Inwieweit entsprechen die Erstaufnahme und Versorgung dem Kindeswohl?	<i>a.a) Settings der Erstaufnahme</i> - Unterbringungen ohne Betriebserlaubnis gemäß § 45 SGB VIII	Die Seitenangaben beziehen sich auf den Hauptteil des vorliegenden Forschungsberichts. - Nach Angaben der Länder mussten teilweise Not- und Übergangsunterkünfte für UMA geschaffen werden; deren Nutzung reduzierte sich von Jahr zu Jahr. (S. 23) - Es bestehen Länderunterschiede dahingehend, wie schnell und in welchem Umfang auf Übergangslösungen verzichtet werden konnte. (S. 24) - Anteile der Jugendämter mit mindestens einer Unterbringung in einer Einrichtung ohne Betriebserlaubnis insgesamt (vorläufige Inobhutnahme und reguläre Inobhutnahme) auf Grundlage eigener Angaben: (S. 24f.) 2015: 58,9% (im gesamten Jahr) 2016: 42,5% (im gesamten Jahr) 2017: 13% (im gesamten Jahr) 30.06.2018: 3,3 (am Stichtag) 30.06.2019: 2,6 (am Stichtag)	
	§ 2 Abs. 3 Nr. 2 § 42a Abs. 1, 6 § 106			- Unterbringungsformen		- Jugendämter gaben 2017, 2018 und 2019 an, UMA im Rahmen der Erstaufnahme hauptsächlich in spezialisierten Inobhutnahmeeinrichtungen bzw. spezialisierten Gruppen/Abteilungen für die Inobhutnahme von UMA unterzubringen. (S. 26) - Der Anteil der Jugendämter mit Unterbringungen von UMA in Gemeinschaftsunterkünften für Asylbewerberinnen und Asylbewerber ist von 21% (2017) auf max. 11,3% (2019) gesunken. (S. 26)
				- Unterbringungskapazitäten		- Seit Mitte 2017 geben jeweils nur wenige (unter 5%) der antwortenden Jugendämter an, dass noch Erstaufnahmeplätze benötigt werden. Demgegenüber stehen Angaben von jeweils über 50% der Jugendämter, dass Plätze frei seien. (S. 27)
				<i>a.f) Einschätzung der Jugendämter zur Erstaufnahme und Versorgung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme</i>		- Der Aussage „Die Erstaufnahme und Versorgung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme sind bedarfsgerecht und entsprechen dem Kindeswohl“ stimmen mit Blick auf die aktuelle Situation Anfang 2020 fast alle Jugendämter zu. Mehr als die Hälfte (56,1%) stimmt der Aussage „voll“ zu. (S. 37)
	§ 76	Einbeziehung der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in die Aufgaben der vorläufigen Inobhutnahme	Inwieweit werden freie Träger in die Unterbringung im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahmen einbezogen?	<i>a.a) Settings der Erstaufnahme</i> - Einbezug freier Träger		- Sowohl Länder als auch Jugendämter geben an, dass unbegleitete Minderjährige häufig in von freien Trägern vorgehaltenen Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen untergebracht werden. Im Jahr 2019 waren es 82% der Plätze für die vorläufige Inobhutnahme. (S. 27)

Politische Ziele des Gesetzgebers und Regelungen zur Zielerreichung			Systematisierung möglicher Leitfragen und Indikatoren zur wissenschaftlichen Analyse von Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungen		Ergebnisse zur Beantwortung wissenschaftlicher Leitfragen oder einzelner Indikatoren
Übergreifende Zielperspektive	Regelungen	Einzelziele der Regelungen	Übergreifende wissenschaftliche Leitfragen	Mögliche Indikatoren zu den Leitfragen	
	§§ beziehen sich auf SGB VIII, wenn n. anders gekennz.				Die Seitenangaben beziehen sich auf den Hauptteil des vorliegenden Forschungsberichts.
	§ 42b Abs. 4 Nr. 4	Ausschluss der Durchführung eines Verteilungsverfahrens wegen Erreichens einer Maximaldauer der vorläufigen Inobhutnahme von 1 Monat	<p>Inwieweit wird die Maximaldauer der vorläufigen Inobhutnahme eingehalten?</p> <p>Wie häufig können vorläufige Inobhutnahmen innerhalb von 14 Tagen abgeschlossen werden?</p> <p>Inwieweit sind die gesetzlich vorgesehenen zeitlichen Fristen praktikabel?</p>	<p><i>a.b) Dauer der vorläufigen Inobhutnahme</i></p> <p>- Daten zur Dauer</p>	<p>- Im Jahr 2017 hatten 79,4% der vorläufigen Inobhutnahmen eine Dauer von bis unter 30 Tagen. Im Jahr 2018 hatten 79,4% der vorläufigen Inobhutnahmen eine Dauer von bis zu 30 Tagen. 2018 und 2019 waren es mit 86,1% bzw. 84,7% etwas mehr. Darunter dauerten insgesamt 55,4% (2017), 59,7% (2018) bzw. 61,4% (2019) bis zu 14 Tage. Ein kleiner Teil von 7,4 (2017) bzw. 3,8% (2018) oder 3,1% (2019) der Maßnahmen dauerte länger als 90 Tage. (S. 28)</p> <p>- Es bestehen erhebliche Unterschiede zwischen Jugendämtern; in einzelnen Behörden liegen selbst die Durchschnittswerte weit über dem Richtwert. (S. 29f.)</p> <p>- Insgesamt haben sich sowohl Maximalwerte selbst als auch die diesbezüglichen Unterschiede im Jahr 2019 gegenüber den Vorjahren reduziert. (S. 29f.)</p>
	§ 42a Abs. 3 § 42a Abs. 3a (ab 2019) § 80 AufenthG	Zuverlässige Rechtsvertretung des Minderjährigen während der vorläufigen Inobhutnahme bis zur Bestellung eines Vormunds	<p>Welche Rechtshandlungen unternimmt das Jugendamt zum Wohl des Jugendlichen?</p> <p>Wie wird die Notvertretung der UMA organisatorisch umgesetzt?</p>	<p><i>a.c) Rechtsvertretung der UMA während der vorläufigen Inobhutnahme</i></p> <p>- Häufigkeit verschiedener Rechtshandlungen</p> <p>- Anteil der Jugendämter, in denen die Notvertretung personell getrennt von den Aufgaben der Verteilung und des Erstscreenings vorgenommen wird.</p>	<p>- Zwischen 60% (2017) und 70% (2019) der Jugendämter geben an, dass die Fristen in Bezug auf den Ausschluss von UMA von der Verteilung ausreichend sind. Der Aussage widersprachen 2019 nur noch 13%. (S. 31f.)</p> <p>- Insgesamt zeigen die vorhandenen Daten, dass der Richtwert von 14 Werktagen für den Abschluss des Verteilungsverfahrens nach den Selbstauskünften der Jugendämter zwar von einer großen Mehrheit der Jugendämter entweder „oft“ oder „immer“ eingehalten wird und entsprechend augenscheinlich als Orientierung genutzt wird. Dies lässt sich aber nicht auf alle Fälle und auch nicht auf alle Jugendämter verallgemeinern. Teilweise wird bei der Dauer der vorläufigen Inobhutnahmen regelhaft die für das Verteilungsverfahren vorgesehene Maximaldauer von einem Monat ausgeschöpft und – mit sinkender Tendenz – vereinzelt auch überschritten. (S. 31)</p> <p>- Die meisten Jugendämter übernahmen im Jahr 2019 Aufgaben der „Notvertretung“ in Belangen der gesundheitlichen Versorgung, der Altersfeststellung und des Verteilungsverfahrens zumindest in Einzelfällen, allerdings gibt jeweils auch ein Teil von 6% bis 20% der Jugendämter an, dies „nie“ zu tun. (S. 33)</p>
		Information der Ausländerbehörde über unbegleitete Einreisen	Inwieweit werden Ausländerbehörden über eine unbegleitete Einreise und die ausländerrechtliche Registrierung informiert?	<i>a.d Umsetzung der ausländerrechtlichen Registrierung bei unbegleiteter Einreise</i>	- 46% der Jugendämter gab für 2019 kurz vor bzw. kurz nach Gültigkeit des neu hinzugekommenen § 42a Abs. 3a SGB VIII an, die Ausländerbehörde während der vorläufigen Inobhutnahme „immer“ zu unterrichten, drei Viertel der Jugendämter (74%) gab dies für die reguläre Inobhutnahme an. Die Werte haben sich gegenüber dem Vorjahr jeweils erhöht. (S. 34)

Politische Ziele des Gesetzgebers und Regelungen zur Zielerreichung			Systematisierung möglicher Leitfragen und Indikatoren zur wissenschaftlichen Analyse von Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungen		Ergebnisse zur Beantwortung wissenschaftlicher Leitfragen oder einzelner Indikatoren
Übergreifende Zielperspektive	Regelungen	Einzelziele der Regelungen	Übergreifende wissenschaftliche Leitfragen	Mögliche Indikatoren zu den Leitfragen	
	§§ beziehen sich auf SGB VIII, wenn n. anders gekennz.	Angemessene Beteiligung der Minderjährigen sowie angemessene Berücksichtigung des Willens der Personensorgeberechtigten	Inwieweit werden die UMA an den Verfahren beteiligt?	<p><i>a.e) Beteiligung der UMA und der PSB/Erziehungsberechtigten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Einschätzungen der Länder und Fachverbände - Einschätzungen der Jugendämter 	<p>Die Seitenangaben beziehen sich auf den Hauptteil des vorliegenden Forschungsberichts.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Das Gros der Länder berichtet in den Abfragen 2016-2019, dass die UMA an den Verfahren der vorläufigen Inobhutnahme und den sich anschließenden Verfahren beteiligt werden. (S. 35) - Vereinzelt berichten die Länder aber auch, dass eine Beteiligung nicht oder nur selten möglich sei. (S. 35) - Insgesamt stimmen 2019 85,5% der antwortenden Jugendämter der Aussage (eher) zu, dass die UMA (ohne junge Volljährige) angemessen am Verfahren der vorläufigen Inobhutnahme sowie einer bundesweiten Aufnahme mit Anschlusshilfen der Kinder- und Jugendhilfe beteiligt werden. Die restlichen 14,5% stimmen der Aussage eher nicht zu. (S. 35)
			Inwieweit wird der mutmaßliche Wille der Personensorge- oder Erziehungsberechtigten angemessen berücksichtigt?	- Anteil der Jugendämter mit Versuch der Kontaktaufnahme zu Personensorge- oder Erziehungsberechtigten	- 64,3% der Jugendämter, die diese Frage 2019 beantworteten, gibt an, in Einzelfällen zu versuchen, Kontakt aufzunehmen. 17,4% versuchten dies oft oder immer. 18,3% versuchen dies nie. (S. 36)
			Wie bewerten die unbegleiteten Minderjährigen die Vertretung ihrer Rechte durch das Jugendamt?	<p><i>a.g) Einschätzungen und Bewertungen der UMA zur Erstaufnahme und der Vertretung ihrer Rechte</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Kommunikation und Beteiligung - Kenntnis eigener Rechte und Einschätzungen zur Beachtung und Vertretung ihrer Rechte durch das Jugendamt während der vorläufigen Inobhutnahme 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Teilnehmenden der DeZIM-Studie erhielten zwar Informationen, allerdings nahmen sie die verschiedenen Maßnahmen und Vorgänge, etwa medizinische Untersuchungen und ihre jeweiligen Zwecke, als nicht immer ausreichend verständlich und transparent wahr. (S. 38) - Laut der Studie fehlte vielen Teilnehmenden während der ersten Wochen eine konstante Bezugsperson. (S. 39) - Während rund 30% der Teilnehmenden angaben, dass das Jugendamt ihre Rechte während der ersten zwei Wochen nach der Ankunft „ein wenig“ oder „überhaupt nicht“ beachtet habe und etwas weniger als ein Viertel angab, dies nicht zu wissen, gab knapp die Hälfte der Teilnehmenden an, das Jugendamt habe ihre Rechts „absolut“ ausreichend beachtet. (S. 39)
b) Erstscreening, Verteilentscheidungen und bedarfsge-rechte Versorgung nach der vorläufigen Inobhutnahme	§ 42a Abs. 2, 5 § 42b Abs. 4 Nr. 1-3, Abs. 5 § 42f § 42 Abs. 2 Satz 5 (ab Juli 2017)	Normierung eines behördlichen Verfahrens zur Altersfeststellung.	<p>Wie unterschiedlich ist die Praxis der Altersfeststellung und wie werden die Differenzen bewertet?</p> <p>Wie akzeptiert sind die gesetzlich formulierten Verfahrensschritte (bei der Altersfeststellung)?</p>	<p><i>b.a) Altersfeststellung nach § 42f SGB VIII</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Häufigkeit der Altersfeststellungen - Verteilung der unterschiedlichen Verfahren zur Altersfeststellung - Anwendung von Handlungsempfehlungen für die qualifizierte Inaugenscheinnahme 	<ul style="list-style-type: none"> - In der Zusatzhebung bei Jugendämtern gaben 199 von 370 antwortenden Jugendämtern (befragt wurden insgesamt 575) an, im Jahr 2019 Altersfeststellungen gemäß § 42f SGB VIII durchgeführt zu haben. Die 191 Jugendämter, die konkrete Zahlen nennen konnten, gaben an, insgesamt 4.820 Altersfeststellungen durchgeführt zu haben. (S. 42) - Die Sichtung der Ausweisdokumente reichte 2019 nur in wenigen Fällen als alleiniges Verfahren aus (7% der Fälle). Die qualifizierte Inaugenscheinnahme ist demgegenüber die Regel (Anwendung in 87% der Fälle). Medizinische Altersfeststellungen aufgrund fortbestehender Zweifelsfälle wurden in lediglich 6% der Fälle durchgeführt (S. 43) - Die von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter erarbeitete Empfehlung aus dem Jahre 2017 wird von 71,2 % der Jugendämter unmittelbar genutzt, 55,6% nutzen Unterlagen, die auf dieser Empfehlung beruhen. 2% nutzen sonstige Quellen. (S. 44)

Politische Ziele des Gesetzgebers und Regelungen zur Zielerreichung			Systematisierung möglicher Leitfragen und Indikatoren zur wissenschaftlichen Analyse von Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungen		Ergebnisse zur Beantwortung wissenschaftlicher Leitfragen oder einzelner Indikatoren
Übergreifende Zielperspektive	Regelungen §§ beziehen sich auf SGB VIII, wenn n. anders gekennz.	Einzelziele der Regelungen	Übergreifende wissenschaftliche Leitfragen	Mögliche Indikatoren zu den Leitfragen	Die Seitenangaben beziehen sich auf den Hauptteil des vorliegenden Forschungsberichts.
				<ul style="list-style-type: none"> - Medizinische Untersuchungen zur Altersfeststellung 	<ul style="list-style-type: none"> - In Bezug auf die medizinischen Maßnahmen zeigt sich, dass im Jahr 2019 die gesamte Bandbreite der Maßnahmen und Methoden eingesetzt wurden (S. 44f.) - Allerdings berichtete 2019 eine Mehrheit von 75,5% der Jugendämter, dass beispielsweise die Untersuchung der Zahnreife „immer“ durchgeführt wurde, bei 13,2% hingegen „nie“. (S. 44f.) - Praktische Gründe können in Einzelfällen dazu führen, dass trotz Vorliegen eines Zweifels eine medizinische Untersuchung nicht durchgeführt werden kann, darunter fehlende Kooperationsmöglichkeit mit dem Gesundheitsamt bzw. fehlende Zugangsmöglichkeiten der Kommune, das zwischenzeitliche Vorliegen anderweitiger Erkenntnisse zum Alter sowie die Abgängigkeit des jungen Menschen. Insgesamt gaben lediglich 18 Jugendämter an, dass es mindestens einen Zweifelsfall gegeben hat, bei dem aus einem oder mehreren der vorgenannten Gründe keine medizinische Untersuchung zur Altersfeststellung stattfand. Die 15 Jugendämter, die konkrete Fallzahlen nennen konnten, zählten 2019 insgesamt 65 dieser Fälle. (S. 45)
				<ul style="list-style-type: none"> - Dauer der Altersfeststellungsverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> - Im Jahr 2019 dauerten 61% der vorläufigen Inobhutnahmen, bei denen durch ein behördliches Altersfeststellungsverfahren eine Volljährigkeit festgestellt wurde, maximal eine Woche. (S. 45) - Einzelne Länder berichten, dass medizinische Untersuchungen zum Teil zu Verzögerungen von bis zu einem Monat führten. Einige Jugendämter bestätigen, dass durch die medizinische Untersuchung das Verfahren der vorläufigen Inobhutnahme verlängert werde. (S. 45)
				<ul style="list-style-type: none"> - Feststellung der Volljährigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> - Im Jahr 2018 wurden laut KJH-Statistik 2.126 von 8.520 vorläufigen Inobhutnahmen beendet, da die betroffene Person als volljährig bestimmt wurde, also etwa ein Viertel. Im Jahr 2019 waren es 1.378 von insgesamt 6.264, also 22% (S. 46) - Im Rahmen der Zusatzhebung 2019 berichten die teilnehmenden Jugendämter, dass in 31% der vorläufigen Inobhutnahmen (1.366 Fälle) abweichend von der Selbstauskunft der ausländischen Person die Volljährigkeit festgestellt wurde. (S. 46) - In 92,5% dieser Fälle führte eine qualifizierte Inaugenscheinnahme zu der Feststellung einer Volljährigkeit. Bei 7,6% der Verfahren war es die ärztliche Untersuchung, bei der die Volljährigkeit festgestellt wurde (Mehrfachnennungen möglich). (S. 46)
			Inwieweit führen die gesetzlich formulierten Verfahren zur Altersfeststellung zu einer rechtssicheren Entscheidung für das weitere Verfahren?	<ul style="list-style-type: none"> - Rechtssicherheit der behördlichen Verfahren zur Altersfeststellung 	<ul style="list-style-type: none"> - Die bisherige Berichterstattung zur Situation der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zeigt, dass die Primärzuständigkeit der Jugendämter für die vorläufigen Inobhutnahmen und eine damit einhergehende Altersfeststellung nach § 42f SGB VIII akzeptiert wird. (S. 46) - 70% der Jugendämter gaben an, dass 2019 „immer“ oder „oft“ für sie Rechtssicherheit bei der Umsetzung der Regelungen zum behördlichen Verfahren der Altersfeststellung bestand. Für 22% traf dies „in Einzelfällen“ zu, lediglich für 8% „nie“. (S. 47)

Politische Ziele des Gesetzgebers und Regelungen zur Zielerreichung		Systematisierung möglicher Leitfragen und Indikatoren zur wissenschaftlichen Analyse von Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungen		Ergebnisse zur Beantwortung wissenschaftlicher Leitfragen oder einzelner Indikatoren
Übergreifende Zielperspektive	Regelungen §§ beziehen sich auf SGB VIII, wenn n. anders gekennz.	Einzelziele der Regelungen	Übergreifende wissenschaftliche Leitfragen	
				<p>Die Seitenangaben beziehen sich auf den Hauptteil des vorliegenden Forschungsberichts.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ein Drittel der Jugendämter, die 2019 eine Altersfeststellung durchgeführt haben, gab an, dass es mindestens einen Fall gab, in dem bei der Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII ein eigenes Altersfeststellungsverfahren durchgeführt wurde, weil Zweifel an dem Clearingergebnis der vorläufigen Inobhutnahme im Hinblick auf das festgestellte Alter bestanden. (S. 47) - Die bisherige Berichterstattung der Bundesregierung, die Länderabfrage 2019 sowie weitere Angaben der Jugendämter beinhalten unterschiedliche Befunde, die von einer positiven Bewertung der aktuellen Praxis bis hin zu Kritik an einer unterschiedlichen Praxis der Altersfeststellung zwischen Bundesländern, Kommunen und einzelnen Behörden reichen. (S. 47f.) - Die Zusammenschau dieser Erkenntnisse lässt sich so interpretieren, dass es einerseits mit Blick auf die Rechtssicherheit des Verfahrens wünschenswert erscheint, wenn die Altersfeststellung nur einmalig und verbindlich erfolgt, dass dies aber nur dann flächendeckend auf Akzeptanz stoßen dürfte, wenn dabei strukturell einheitliche Verfahren zum Einsatz kommen. (S. 48)
			Wie erleben betroffene junge Menschen Verfahren der Altersfeststellung?	<ul style="list-style-type: none"> - Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zu Altersfeststellungsverfahren
		Beachtung von Tatbeständen, die einen Ausschluss der Durchführung eines Verteilungsverfahrens begründen, insbesondere soziale Bindungen und der Gesundheitszustand	Wie häufig kamen Verteilungsausschlüsse vor?	<p><i>b.b) Durchführung des Verteilungsverfahrens und Häufigkeit der Verteilungsausschlüsse</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Häufigkeit von Verteilungsverfahren und Verteilungsausschlüssen
			Aus welchen Gründen wurde von einer Verteilung abgesehen?	<ul style="list-style-type: none"> - Gründe für Verteilungsausschlüsse
				<ul style="list-style-type: none"> - Die nicht repräsentativen Schilderungen im Rahmen der DeZIM-Studie weisen darauf hin, dass es zumindest einzelne Fälle gibt, in denen aus Sicht der sich dort äussernden jungen Menschen bestehende gesetzliche Normierungen, wie beispielsweise die erforderliche Einwilligung des jungen Menschen und seines Vertreters bzw. seiner Vertreterin (§ 42f Abs. 2 SGB VIII) nicht oder zumindest nicht im Sinne des Gesetzgebers angewendet wurden. (S. 49) - Einige Teilnehmende berichten, nicht ausreichend aufgeklärt worden zu sein. (S. 49) - In einzelnen Erfahrungsberichten wird auch von mehreren Altersfeststellungen pro Einzelfall sowie langen Verzögerungen aufgrund widersprüchlicher Befunde berichtet. (S. 49) - Gemessen an der Summe aus durchgeführten Verteilungsverfahren, Verteilungsausschlüssen sowie Fällen, in denen UMA sich der Verteilung entzogen haben, nahmen die Verteilungsverfahren im Jahr 2018 einen Anteil von 57%, die Verteilungsausschlüsse einen Anteil von 30% und die Entzüge einen Anteil von 13% ein. (S. 52) - Im Jahr 2018 standen also 1 Verteilungsausschluss 1,9 Verteilungen gegenüber. (S. 51) - Es bestehen große kommunale Unterschiede: Einige Jugendämter schließen alle UMA von der Verteilung aus, einige keine. Bei den Jugendämtern, die sowohl von Verteilungsausschlüssen als auch von Verteilungen berichten, schwankt das Verhältnis im Jahr 2018 zwischen 1 : 0,03 und 1 : 20. (S. 51) - Der mit Abstand häufigste Grund für einen Verteilungsausschluss ist, dass Verwandte des UMA gefunden wurden. In den Jahren 2018 und 2019 war dieser Grund in etwa der

Politische Ziele des Gesetzgebers und Regelungen zur Zielerreichung			Systematisierung möglicher Leitfragen und Indikatoren zur wissenschaftlichen Analyse von Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungen		Ergebnisse zur Beantwortung wissenschaftlicher Leitfragen oder einzelner Indikatoren
Übergreifende Zielperspektive	Regelungen §§ beziehen sich auf SGB VIII, wenn n. anders gekennz.	Einzelziele der Regelungen	Übergreifende wissenschaftliche Leitfragen	Mögliche Indikatoren zu den Leitfragen	
					Die Seitenangaben beziehen sich auf den Hauptteil des vorliegenden Forschungsberichts.
			Inwieweit haben sich UMA der Verteilung entzogen?	<ul style="list-style-type: none"> - Häufigkeit des Verteilungsentzugs - Gründe für Abgängigkeit 	<p>Hälfte der Fälle ausschlaggebend. An zweiter Stelle wird die Gefährdung des Kindeswohls genannt – jeweils ungefähr für ein Drittel der Fälle. Andere Gründe, wie der Gesundheitszustand, das Verstreichen der Frist oder sonstige Gründe (genannt wurde hier beispielsweise mehrfach, dass die Aufnahmequote des erstaufnehmenden Jugendamts noch nicht erfüllt war, aber auch vereinzelt Präferenzen der jungen Menschen) kamen jeweils deutlich seltener zum Tragen. (S. 52f.)</p> <p>- Gemessen an der Summe aus durchgeführten Verteilungsverfahren, Verteilungsausschlüssen sowie Fällen, in denen UMA sich der Verteilung entzogen haben, nahmen die Entzüge einen Anteil von 13% ein. (S. 52)</p> <p>- Die Einrichtungen nannten für das Jahr 2019 als häufigsten Grund für die Abgängigkeit der UMA, dass Angehörige oder Freunde an einem anderen Ort leben (sehr oft: 15,5%, oft: 32,4%). Auch eine fehlende Bleibeperspektive kann nach Einschätzung der Einrichtungen dazu führen, dass UMA die Einrichtung verlassen (sehr oft: 14,9%, oft: 28,4%). Die Diskrepanz zwischen Aufenthaltsort nach der Verteilung im Rahmen des Jugendhilfverfahrens und den Wünschen der UMA (sehr oft: 15,5%, oft: 23,9%) kann dazu führen, dass die jungen Menschen einen anderen als ihren im Rahmen der bundesweiten Aufnahmeverpflichtung von Jugendämtern vorgesehenen Aufenthaltsort aufsuchen. (S. 54)</p>
			Inwieweit finden Familienzusammenführungen im Kontext des Verteilverfahrens statt?	<ul style="list-style-type: none"> - Einschätzungen zu Rechtssicherheit und Praktikabilität der Familienzusammenführung im Kontext des Verteilverfahrens - Häufigkeit von Familienzusammenführungen 	<p>- Aus den Rückmeldungen der Länder sowie einzelnen Angaben von Jugendämtern geht hervor, dass es vorkommt, dass Jugendämter die (freiwillige) Übernahme eines Falles verweigern, wenn dies aufgrund einer Familienzusammenführung notwendig wäre. Diesbezüglich handelten die Jugendämter unterschiedlich. (S. 55)</p> <p>- Nur 2,7% der teilnehmenden Jugendämter gaben an, dass 2019 mindestens 1 solcher Fall auftrat. Bei entsprechenden Fällen scheint es sich zumindest in diesem Jahr um Einzelfälle zu handeln. (S. 57)</p> <p>- Uneingeschränkt geben 20,9% der Jugendämter an, dass bezüglich der Familienzusammenführung gemäß § 42a Abs. 5 SGB VIII „immer“ Rechtssicherheit bestünde. Bei ebenfalls 20,9% ist dies „in Einzelfällen“ und bei 31,1% „oft“ der Fall. 6,1% der Jugendämter geben an, dass sie „nie“ Rechtssicherheit in dieser Frage hätten. (S. 56)</p> <p>- In den Jahren 2018 und 2019 gaben 47,5% und 70,2% der teilnehmenden Jugendämter an, kein Verfahren einer nationalen Familienzusammenführung durchgeführt zu haben.</p> <p>- Die an den Erhebungen 2018 und 2019 teilnehmenden 217 bzw. 114 Jugendämter haben 298 bzw. 75 solcher Familienzusammenführungen durchgeführt. (S. 56)</p>

Politische Ziele des Gesetzgebers und Regelungen zur Zielerreichung			Systematisierung möglicher Leitfragen und Indikatoren zur wissenschaftlichen Analyse von Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungen		Ergebnisse zur Beantwortung wissenschaftlicher Leitfragen oder einzelner Indikatoren
Übergreifende Zielperspektive	Regelungen §§ beziehen sich auf SGB VIII, wenn n. anders gekennz.	Einzelziele der Regelungen	Übergreifende wissenschaftliche Leitfragen	Mögliche Indikatoren zu den Leitfragen	Die Seitenangaben beziehen sich auf den Hauptteil des vorliegenden Forschungsberichts.
			Inwieweit werden die UMA an den Verfahren zur Familienzusammenführung beteiligt?	- Beteiligung der UMA an den Verfahren der Familienzusammenführung	- Grundsätzlich äußerten die Länder in ihren Rückmeldungen, dass die UMA die gleichen Beteiligungsmöglichkeiten hätten wie andere Kinder und Jugendliche in Verfahren der Hilfen zur Erziehung und der Hilfen für junge Volljährige sowie in den entsprechenden Einrichtungen respektive stationären Settings. (S. 57) - Aus der Online-Erhebung 2019 wurde deutlich, dass zwei Drittel der Jugendämter UMA entweder aktiv oder durch den Vormund „oft“ bzw. „immer“ an den Verfahren beteiligen. Auch wurde von über der Hälfte der Jugendämter angegeben, dass UMA „nie“ von dem Verfahren ausgeschlossen würden. (S. 57)
			Wie viele UMA reisen mit Geschwistern ein? Inwieweit werden die UMA gemeinsam mit Geschwistern untergebracht? Inwiefern wird dafür gesorgt, dass Fluchtgemeinschaften intakt bleiben, wenn dies dem Kindeswohl entspricht?	- Einreise und gemeinsame Unterbringung von Geschwisterpaaren - Einreise und gemeinsame Unterbringung von Fluchtgemeinschaften - Einschätzungen der Jugendämter zur Umsetzung der gesetzlichen Regelungen	- In den Jahren 2016 und 2017 divergierten die Angaben der Länder hinsichtlich des Anteils der UMA mit Geschwistern in Deutschland zwischen 3% und 20%. (S. 58) - In der Online-Erhebung 2019 gaben 28% der Jugendämter an, dass im Berichtszeitraum UMA mit ihren (z.T. volljährigen) Geschwistern eingereist sind. (S. 58) - Bei ausschließlich minderjährigen Geschwistern scheint eine gemeinsame Inobhutnahme die Regel zu sein. (S. 58) - Große Unterschiede gibt es im Umgang mit volljährigen Geschwistern, insbesondere hinsichtlich der gemeinsamen Unterbringung: Eine deutliche Mehrheit der Jugendämter gibt an, dass UMA (eher) gemeinsam mit ihren volljährigen Geschwistern untergebracht werden, sie im Verteilverfahren besonders berücksichtigt werden oder die UMA in der Nähe ihrer volljährigen Geschwister untergebracht werden. Etwa ein Fünftel der Jugendämter gibt allerdings auch an, dass UMA in 2019 nie gemeinsam mit volljährigen Geschwistern untergebracht werden. (S. 58f.) - Rund die Hälfte aller 2019 antwortenden Jugendämter gibt an, immer zu prüfen, inwieweit sog. Fluchtgemeinschaften zusammen untergebracht werden können. Rund 17% der Jugendämter geben an, dies oft zu prüfen und rund 7% prüfen in Einzelfällen. 3% der Jugendämter geben an, eine solche Prüfung nie durchzuführen. (S. 59f.) - Eine Mehrheit der Jugendämter stellt fest, dass sich in den Jahren 2016 bis 2018 die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen hinsichtlich der Aspekte Verfahrensfristen, Verteilungen, Kooperation sowie Erstscreening und Altersfeststellung von Jahr zu Jahr verbessert hat. (S. 60f.) - Zwischen 2018 und 2019 stellt die Mehrheit keine Veränderung fest. (S. 61) - Der Aussage „Die Durchführung des Verteilverfahrens (unter Beachtung der Tatbestände, die einen Ausschluss von der Verteilung begründen) ist rechtssicher und praktikabel“ stimmen 93% der Jugendämter in der Zusatzerhebung zu, darunter 34% uneingeschränkt. (S. 62)

Politische Ziele des Gesetzgebers und Regelungen zur Zielerreichung		Systematisierung möglicher Leitfragen und Indikatoren zur wissenschaftlichen Analyse von Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungen		Ergebnisse zur Beantwortung wissenschaftlicher Leitfragen oder einzelner Indikatoren	
Übergreifende Zielperspektive	Regelungen §§ beziehen sich auf SGB VIII, wenn n. anders gekennz.	Einzelziele der Regelungen	Übergreifende wissenschaftliche Leitfragen	Mögliche Indikatoren zu den Leitfragen	Die Seitenangaben beziehen sich auf den Hauptteil des vorliegenden Forschungsberichts.
			Wie erleben betroffene junge Menschen die Prüfung ihrer „Verteilfähigkeit“ und die Entscheidung zur Verteilung/Nicht-Verteilung?	- Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zum Verteilverfahren	- DeZIM-Studie: Insgesamt „legen die Ergebnisse der Studie nahe, dass die Bedarfe der Jugendlichen aus ihrer Sicht nicht immer mitberücksichtigt wurden, z.B. wenn sie in einer Einrichtung, in einer bestimmten Stadt, zusammen mit bestimmten Personen oder in deren Nähe bleiben wollten“ (Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 91.). (S. 63) - Etwas mehr als die Hälfte der online befragten Jugendlichen gab an, in einer Fluchtgemeinschaft eingereist zu sein, von denen wiederum nur etwas weniger als die Hälfte gemeinsam untergebracht wurden. (S. 63) - Wenn es zu Einrichtungswechseln kam, wurden diese von den vom DeZIM befragten jungen Menschen überwiegend akzeptiert, sofern diese im Kontext des Verteilverfahrens stattfanden. (S. 63) - Nur eine Minderheit von 9% der durch das DeZIM befragten UMA war seit der Einreise in nur 1 Unterkunft untergebracht. Ein Großteil der befragten UMA (78%) gab an, die Unterkünfte 2-4 Mal gewechselt zu haben. Weitere 13% waren in mindestens 5 Unterkünften. (S. 63)
		Kindeswohlgemäße reguläre Inobhutnahme	Inwieweit werden die VN-Kinderrechte im Rahmen der Inobhutnahme verwirklicht?	b.c) <i>Settings der regulären Inobhutnahme</i> - Unterbringungsformen - Qualitative Merkmale der Einrichtungen	- 64% der Jugendämter bringen UMA 2019 in spezialisierten Inobhutnahmeeinrichtungen mit einer gezielten Orientierung auf UMA als Klientelgruppe unter. Dieser Wert ist seit 2016 konstant geblieben. (S. 65) - Gesunken ist der Anteil der Jugendämter, der angab, UMA in einer Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerberinnen und Asylbewerber untergebracht zu haben (2016: 25%; 2019: 6%). (S. 67) - In allen Erhebungsjahren (2017, 2018, 2019) gibt jeweils eine deutliche Mehrheit der Einrichtungen an, dass die Unterbringung der UMA im Vergleich zu nicht geflüchteten jungen Menschen gleich sei. (S. 66) - Jedoch gibt es aus Sicht der befragten Einrichtungen keine vollständige Gleichbehandlung: So schätzen 2019 noch 14% der Einrichtungen die Gruppengröße bei UMA als größer und 15% die Qualifikation der Fachkräfte als niedriger ein. (S. 66) - Sowohl 2018 (31%) als auch 2019 (32%) gab rund ein Drittel der Einrichtungen an, über ein kultursensibles Konzept zu verfügen. Etwas seltener kommen migrations- oder geschlechtersensible Konzepte vor. (S. 66f.)
				- Einschätzungen der Jugendämter zur Unterbringung im Rahmen der regulären Inobhutnahme	- Der Aussage „Die Betreuung und Versorgung im Anschluss an die vorläufige Inobhutnahme sind bedarfsgerecht und entsprechen dem Kindeswohl (auch mit Blick auf die Verwirklichung der UN-Kinderrechte)“ in der Zusatzerhebung stimmen 98% der Jugendämter, davon stimmt mit 49% die größte Gruppe uneingeschränkt zu. (S. 67)
				- Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zur Unterbringungssituation	- Die Teilnehmenden der DeZIM-Studie zeigen sich überwiegend zufrieden mit den Unterbringungen. Besonders die Betreuung scheint mit 80% eher positiv wahrgenommen zu werden. (S. 68)

Politische Ziele des Gesetzgebers und Regelungen zur Zielerreichung			Systematisierung möglicher Leitfragen und Indikatoren zur wissenschaftlichen Analyse von Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungen		Ergebnisse zur Beantwortung wissenschaftlicher Leitfragen oder einzelner Indikatoren
Übergreifende Zielperspektive	Regelungen §§ beziehen sich auf SGB VIII, wenn n. anders gekennz.	Einzelziele der Regelungen	Übergreifende wissenschaftliche Leitfragen	Mögliche Indikatoren zu den Leitfragen	
					Die Seitenangaben beziehen sich auf den Hauptteil des vorliegenden Forschungsberichts.
					<p>- Die Mehrheit der Befragten gab an, dass es keine Probleme in der Einrichtung gebe. Wenn Probleme genannt wurden, bezog sich dies am häufigsten auf nicht berücksichtigte Wünsche der Jugendlichen (12%) oder zu strenge Regeln (11%). (S. 68f.)</p>
				<p><i>b.d) Zugang zu Angeboten des Bildungs-, Erziehungs- und Sozialwesens</i> - Schulische und berufliche Bildung</p>	<p>- Zentrale Befunde der Berichterstattung der Bundesregierung bleiben über die Jahre stabil, beispielsweise, dass sich die Bedingungen für eine schulische und berufliche Integration von Jahr zu Jahr verbessert haben oder dass die Motivation der UMA zum Spracherwerb und Erreichen eines Bildungsabschlusses von allen Befragten insgesamt als hoch eingeschätzt wird. Diese Einschätzungen wiederholen sich mit insgesamt geringen Veränderungen auch für das Jahr 2019. (S. 69f.)</p> <p>- Fehlende Sprachkenntnisse werden weiterhin von vielen Einrichtungen als problematisch für die schulische und berufliche Orientierung empfunden. Die Zustimmungquote sank jedoch von 89% in 2018 auf 78% in 2019. (S. 70)</p> <p>- Ähnlich hoch liegt die Einschätzung, dass die Zeit, die den UMA zur Verfügung stehe, um die deutsche Sprache zu lernen, nicht ausreiche (2018: 80%; 2019: 79%). (S. 70)</p> <p>- Auch die durch die mit den aufenthaltsrechtlichen Verfahren einhergehenden Belastungen werden von den Einrichtungen, und teilweise von den Ländern in der Abfrage 2019, als stark einschränkend für die Leistungsfähigkeit der Minderjährigen im schulischen und beruflichen Alltag gesehen. (S. 70)</p> <p>- Die Länder und Fachverbände gaben über die letzten Erhebungszeiträume stabile Rückmeldungen über die Bildungsförderung der UMA: Unterstützungsangebote seien vor allem im schulischen und beruflichen Bereich vorhanden. Hauptaugenmerk liege hier seit Ende 2015 auf dem Bereich der Sprachförderung. (S. 70f.)</p> <p>- In der Länderabfrage von 2019 sehen die Länder Herausforderungen zunächst in der Vermittlung der deutschen Sprache und dem unterschiedlichen Bildungsniveau der Schülerinnen und Schüler. (S. 71)</p> <p>- Schülerinnen und Schüler unter 16 Jahren wurden verglichen mit Älteren seltener in sogenannten Flüchtlingsklassen beschult, sondern häufiger im Regelunterricht. So gaben 2019 17% der Einrichtungen an, dass die bei ihnen untergebrachten unter 16-jährigen UMA „sehr oft“ in Flüchtlingsklassen beschult würden. Für die 16 bis 17 Jahre alten Schülerinnen und Schüler wurde diese Kategorie von 38% der Einrichtungen angegeben. (S. 71)</p>
				- Förderung der Freizeitgestaltung und kultureller Teilhabe	<p>- Nach Angaben der Länder seien besonders nachgefragt Sportangebote, zudem musische Angebote und Angebote zur schulischen und beruflichen Integration. Angebote zur gesellschaftlichen und kulturellen Partizipation würden seltener genutzt. (S. 72)</p> <p>- Ein Zeitreihenvergleich zeigt, dass sowohl das Vorhandensein als auch die Inanspruchnahme von Aktivitäten insgesamt in den Bereichen Sport, Kultur, Freizeit respektive Angeboten der außerschulischen Jugendbildung sowie der Kinder- und Jugendarbeit für</p>

Politische Ziele des Gesetzgebers und Regelungen zur Zielerreichung			Systematisierung möglicher Leitfragen und Indikatoren zur wissenschaftlichen Analyse von Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungen		Ergebnisse zur Beantwortung wissenschaftlicher Leitfragen oder einzelner Indikatoren
Übergreifende Zielperspektive	Regelungen §§ beziehen sich auf SGB VIII, wenn n. anders gekennz.	Einzelziele der Regelungen	Übergreifende wissenschaftliche Leitfragen	Mögliche Indikatoren zu den Leitfragen	
					<p>Die Seitenangaben beziehen sich auf den Hauptteil des vorliegenden Forschungsberichts.</p> <p>UMA im Laufe der Jahre abgenommen haben: 2017 und 2018 stimmten noch jeweils über 60% der Einrichtungen der Aussage tendenziell zu, dass ausreichend Angebote vorhanden seien. Im Jahr 2019 waren das nur noch knapp über 50%. (S. 72f.)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Während 2017 noch rund 70% der Einrichtungen angeben, dass die Angebote der Kinder- und Jugendarbeit (einschließlich Freizeitangebote und außerschulische Jugendbildung) von den UMA in Anspruch genommen werden, sind es im Jahr 2018 und 2019 nur noch rund 58% bzw. 59%, die dieser Aussage tendenziell zustimmen. Eine Erklärung für diese negative Entwicklung ist den vorhandenen Daten nicht zu entnehmen. (S. 72f.) - Isoliert betrachtet wurden Sportangebote hingegen deutlich häufiger genutzt. In Hinblick auf die Inanspruchnahme einschlägiger Angebote zeigte sich im Laufe der Jahre keine große Änderung – knapp 90% der Einrichtungen gaben an, dass Sportangebote von UMA genutzt werden. (S. 73) - Von 2016 bis 2018 hat jeweils eine Mehrheit der Jugendämter tendenziell der Aussage zugestimmt, dass weitere Angebote der außerschulischen Bildung geschaffen wurden. In der veränderten Abfrage 2019 vertrat die Mehrheit von 55,0% die Einschätzung, dass das Angebot unverändert sei. (S. 73f.)
				<ul style="list-style-type: none"> - Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zu Bildungs- und Freizeitangeboten 	<ul style="list-style-type: none"> - Auch die DeZIM-Studie zieht aus den Erkenntnissen den Schluss, dass die jungen Menschen eine hohe Bildungsmotivation aufweisen. (S. 74) - Die allermeisten der Befragten gaben in der persönlichen quantitativen Befragung an, derzeit entweder eine (berufsbildende) Schule oder eine andere Maßnahme auf dem Weg zu einer beruflichen Ausbildung zu besuchen. Insgesamt 5,6% der Befragten warteten zum Zeitpunkt der Befragung auf den Schul-, Ausbildungs- oder Studienbeginn. (S. 74) - Mit Blick auf außerschulische Bildungs- und Freizeitangebote werden insbesondere sportliche Aktivitäten von den Jugendlichen im Alltag regelmäßig in Anspruch genommen (von 75%), gefolgt von Lern- und Hausaufgabenhilfen (62%). Eine Sprachförderung nehmen 39% der Befragten in Anspruch. Ein Viertel nutzt künstlerisch-kreative Angebote. (S. 74) - Die Hälfte der befragten UMA zeigt sich mit den Freizeitangeboten der Kinder- und Jugendhilfe (eher) zufrieden, 13% sind (eher) unzufrieden. (S. 74f.) - 51% wünschen sich eine Erweiterung der sportlichen Angebote, und 27% benannten einen erweiterten Bedarf in der Sprachförderung. (S. 74f.)

Politische Ziele des Gesetzgebers und Regelungen zur Zielerreichung			Systematisierung möglicher Leitfragen und Indikatoren zur wissenschaftlichen Analyse von Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungen		Ergebnisse zur Beantwortung wissenschaftlicher Leitfragen oder einzelner Indikatoren	
Übergreifende Zielperspektive	Regelungen §§ beziehen sich auf SGB VIII, wenn n. anders gekennz.	Einzelziele der Regelungen	Übergreifende wissenschaftliche Leitfragen	Mögliche Indikatoren zu den Leitfragen	Die Seitenangaben beziehen sich auf den Hauptteil des vorliegenden Forschungsberichts.	
			Wie wurden die Vormundschaftsverhältnisse der Minderjährigen ausgestaltet?	<p><i>b.e) Vormundschaften im Rahmen der regulären Inobhutnahme</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Vormundschaftstypen - Dauer bis zur Bestellung eines Vormundes - Fallzahl und persönlicher Kontakt im Fall der Amtsvormundschaft - Unterstützung der Vormünder/Ausstattung der Jugendämter - Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zu Vormundschaften 	<ul style="list-style-type: none"> - Sowohl 2017 als auch 2018 und 2019 wurde jeweils in über 70% der Fälle auf einen Amtsvormund zurückgegriffen. (S. 77) - Die Dauer bis zur Bestellung des Vormunds durch das Familiengericht, hat sich insbesondere zwischen 2017 und 2018 verändert. Lag hier der Median 2017 bei 4 Tagen, so stieg dieser bis 2018 auf 20 Tage bis zu einer Bestellung des Vormunds an. Für 2019 reduzierte sich die mittlere Dauer wieder auf 18 Tage. (S. 77) - Die Fallzahl beträgt in 2017, 2018 und 2019 im Median bei unter 50. Allerdings weichen einzelne Jugendamtsergebnisse jedes Jahr von dieser Norm ab. In der Spitze wurde im Jahr 2017 eine Anzahl von 136 Mündeln pro Amtsvormund angegeben, gefolgt von 80 im Jahr 2018 und 60 im Jahr 2019. 2019 gaben zwei Jugendämter an, dass ein Vormund mehr als 50 Mündel betreut. (S. 78) - Unter 13% der Jugendämter geben an, dass die Amtsvormünder seltener als einmal im Monat persönlichen Kontakt zu ihrem Mündel haben. (S. 78) - Etwa die Hälfte bis zwei Drittel der Jugendämter unterstützen 2018 und 2019 Vormünder jeweils über Fortbildungen, den Austausch mit anderen Vormündern oder durch Handreichungen und Leitfäden. (S. 79) - Nur eine Minderheit der Jugendämter gibt an, dass es sie in den Jahren 2018 oder 2019 besonders herausgefordert hat, über die Ausstattung und Organisation der Amtsvormundschaften eine qualifizierte Unterstützung der Mündel sicherzustellen. (S. 79) - Die Beziehung der UMA zu ihrem Vormund wird in der DeZIM-Studie insgesamt als positiv beschrieben. Zwar würden die Vorgaben der monatlichen persönlichen Kontaktaufnahme aus Sicht der jungen Menschen häufig nicht eingehalten, oder durch telefonische bzw. E-Mail-Kontakte ersetzt, dennoch würden die UMA in dieser Hinsicht häufig auch keine Veränderungen wünschen. (S. 79) 	
			Wie praktikabel sind die Verfahren der Asylantragstellung?	<p><i>b.f) Ablauf und Praktikabilität der Asylantragstellung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Praxis der Asylantragsstellung 	<ul style="list-style-type: none"> - 10% der Jugendämter gaben im Jahr 2017 an, den Asylantrag während der Inobhutnahme zu stellen, 2019 waren es 17%. Im Anschluss an die Inobhutnahme: 2017: 21%; 2019: 12%. (S. 80f.) - Konstant blieben die Anteile der Jugendämter, die angaben, jeden Einzelfall gesondert zu prüfen, mit 63% bis 66%. (S. 80f.) - Nur sehr vereinzelt gaben Jugendämter an, grundsätzlich nie einen Asylantrag zu stellen (S. 80f.) Die Schutzquote des jeweiligen Herkunftslandes kann nach Abwägung von Kindeswohlaspekten ein Grund sein, von der Stellung eines Asylantrags abzusehen. So geben zwischen 31% und 45% der Jugendämter an, dass dies zumindest in Einzelfällen ein Grund dafür sein kann, dass kein Asylantrag gestellt wurde. Auch persönliche Gründe der UMA sprechen zumindest in Einzelfällen gegen einen Asylantrag. Dieser 	

Politische Ziele des Gesetzgebers und Regelungen zur Zielerreichung			Systematisierung möglicher Leitfragen und Indikatoren zur wissenschaftlichen Analyse von Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungen		Ergebnisse zur Beantwortung wissenschaftlicher Leitfragen oder einzelner Indikatoren
Übergreifende Zielperspektive	Regelungen §§ beziehen sich auf SGB VIII, wenn n. anders gekennz.	Einzelziele der Regelungen	Übergreifende wissenschaftliche Leitfragen	Mögliche Indikatoren zu den Leitfragen	
					Die Seitenangaben beziehen sich auf den Hauptteil des vorliegenden Forschungsberichts.
				- Bereitstellung von Unterstützungsmöglichkeiten der UMA während des Asylverfahrens	Aussage stimmten 52% bis 58% der Jugendämter in den Jahren zwischen 2017 und 2019 zu. (S. 81f.) - Über den Erhebungszeitraum 2017-2018 gaben jeweils über 70% der Jugendämter an, dass der Vormund UMA immer während des Asylverfahrens begleitet. Ungefähr 30% der Jugendämter nannten eine Betreuungsperson als Unterstützungsmaßnahme an, weitere 30% gaben an, dass die Betreuungspersonen aus den Einrichtungen immer das Asylverfahren begleiten. Eine professionelle Rechtsberatung wird auch häufig anberaumt, allerdings gibt ein Viertel der Jugendämter an, nie Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwälte als eine Unterstützungsmaßnahme eingesetzt zu haben. An Bedeutung zu verlieren scheinen Vereine, die eine Rechtsberatung anbieten. (S. 82f.)
			Inwieweit werden die UMA an den Verfahren der Asylantragsstellung beteiligt?	- Beteiligung der UMA am Asylverfahren - Einschätzungen der unbegleiteten ausländischen Minderjährigen zur Asylantragsstellung	- Die Länder meldeten im Rahmen der Befragungen der letzten Jahre alles in allem zurück, dass eine Beteiligung durch den Vormund – jeweils altersangemessen – gewährleistet würde und dass Wünsche und Bedürfnisse der UMA berücksichtigt würden. (S. 83) - Die Fachverbände gaben einerseits eine Beteiligung von UMA an, andererseits wiesen sie aber auch auf die Herausforderungen im Zusammenhang mit Beteiligungsprozessen sowie auf mögliche Überforderungssituationen bei den UMA hin. Die Beteiligungspraxis hinge u.a. von Arbeitsweise und Haltung des Vormunds sowie von Qualifikationen und Kompetenzen der betreuenden Personen ab. Ferner wird angemerkt, dass sich die Beteiligung oftmals auf eine Anhörung des Minderjährigen beschränke. (S. 83) - Für 2019 gaben 86% der Jugendämter an, UMA immer an der Durchführung des Verfahrens zu beteiligen. Insgesamt 9% der Jugendämter scheinen die unbegleiteten Minderjährigen hingegen nicht in jedem Fall an der Asylantragsstellung zu beteiligen. (S. 84) - Im Rahmen der der DeZIM-Studie gab es einzelne Fälle, in denen die Kommunikation über die Antragsstellung nicht ausreichend gewährleistet scheint, so „hatten einige Teilnehmende den Eindruck, dass ihre Asylanträge direkt nach der Inobhutnahme durch das Jugendamt – quasi ‚automatisch‘ – gestellt wurden, ohne dass sie dabei involviert wurden“ (Scholaske/Kronenbitter 2021, S. 50). (S. 84)

Politische Ziele des Gesetzgebers und Regelungen zur Zielerreichung		Systematisierung möglicher Leitfragen und Indikatoren zur wissenschaftlichen Analyse von Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungen		Ergebnisse zur Beantwortung wissenschaftlicher Leitfragen oder einzelner Indikatoren		
Übergreifende Zielperspektive	Regelungen	Einzelziele der Regelungen	Übergreifende wissenschaftliche Leitfragen	Mögliche Indikatoren zu den Leitfragen		
	§§ beziehen sich auf SGB VIII, wenn n. anders gekennz.					
c) Funktionalität des Verfahrens einer bundesweiten Aufnahmepflicht der Jugendämter	§ 42a Abs. 4 § 42b Abs. 6-8 § 42c § 42d Abs. 1-3	Einführung von Anzeige- und Meldepflichten Praktikables Zuweisungsverfahren Einführung einer bundesweiten quotenbasierten Verteilung	Wie wurde die Stelle zur Verteilung der UMA organisatorisch innerhalb der Länder ausgestaltet?	<p><i>c.a) Einrichtung, Ausgestaltung und Weiterentwicklung von Strukturen auf Landesebene zur Ausgestaltung einer bundesweiten Aufnahmeverpflichtung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Stellenausstattung, organisatorische Zuordnung, Veränderung der Ausgestaltung 	<p>Die Seitenangaben beziehen sich auf den Hauptteil des vorliegenden Forschungsberichts.</p> <p>- Zur Umsetzung des Gesetzes haben die Länder Strukturen geschaffen, um die vom Gesetzgeber bundesweite Aufnahmeverpflichtung für unbegleitete ausländische Minderjährige seitens der Kommunen über die Länder praktikabel auszugestalten. (S. 86)</p> <p>- Es wurden insbesondere innerhalb der überörtlichen oder auch der obersten Landesbehörden spezielle Organisationseinheiten neu geschaffen, die Landes(koordinierungs)stellen. Die Länder haben dabei die verfügbaren Ausgestaltungsspielräume genutzt, z.B. bezogen auf zusätzliche Zuständigkeiten im Bereich Kostenerstattung, fallübergreifende und einzelfallbezogene oder auch organisatorischen Fragestellungen. (S. 86)</p> <p>- Die Ausstattung der Stelle mit personellen Ressourcen variiert in den Ländern je nach Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich, aber auch abhängig von der Fallzahlenmenge. Vor diesem Hintergrund wurden zuletzt Restrukturierungen vorgenommen. (S. 87)</p>	
			Inwieweit wurden die Aufnahmequoten durch die Länder eingehalten und inwiefern sind regulierenden Effekte durch die Umsetzung der damit verbundenen Verfahrensschritte zu beobachten?	<p><i>c.b) Organisation einer quotenbasierten bundesweiten Aufnahmeverpflichtung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Quotenerfüllung/-übererfüllung durch die Länder im Zeitreihen- und regionalen Vergleich - Einschätzungen zur regulierenden Wirkung einer quotenbasierten bundesweiten Aufnahmeverpflichtung - Bewertung der quotenbasierten Aufnahmepflicht und der Verteilung von UMA 		<p>- Empirisch zeigt sich sowohl während der ersten beiden Monate nach Inkrafttreten der Regelungen zur Aufnahmequote mit der sporadisch seitens der Länder genutzten Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Übergangsregelung als auch nach Auslaufen derselben eine variierende Spannweite hinsichtlich des Unter- bzw. Überschreitens der Quoten für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA. (S. 89)</p> <p>- Die Regelung des § 42c SGB VIII und eine damit intendierte Quotenregulierung für die Aufnahme sowie die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA scheint insbesondere zwischen 2015 und 2017 im Lichte von noch vergleichsweise hohen Fallzahlen eine stärker regulierende Wirkung gehabt zu haben als nach 2017 in Zeiten stärker sinkender Zuständigkeitszahlen. (S. 91)</p> <p>- Kommunale Jugendämter an so genannten „Einreise- oder Knotenpunkten“ sind im Rahmen ihrer Aufgaben und Zuständigkeiten für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA durch die quotenbasierte bundesweite Aufnahmeverpflichtung strukturell insbesondere zwischen 2015 und 2017 entlastet worden. (S. 91)</p> <p>- Die kommunalen Jugendämter bewerten Anfang 2020 rückblickend die bestehenden Regelungen und ihre Umsetzung zwar überwiegend positiv. Einzelne Jugendämter ziehen aus den seit Jahren zurückgehenden und insgesamt niedrigen Zugangszahlen aber auch die Schlussfolgerung, dass die strikte Orientierung an Quoten in der aktuellen Situation nicht mehr bedarfsgerecht sei. (S. 91)</p>
				<p><i>c.c) Umsetzung der quotenbasierten bundesweiten Aufnahmeverpflichtung</i></p>		<p>- Die bundesweite Aufnahmeverpflichtung und das daraus resultierende Verteilverfahren konnte für Länder und Jugendämter umgesetzt und „verantwortungsvoll“ wahrgenommen werden. Die Verfahren werden als überwiegend reibungslos funktionierend und praktikabel beschrieben (insbesondere Einhaltung der Fristen). (S. 92)</p> <p>- Allerdings standen Jugendämter, die bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Regelungen keine oder kaum UMA betreuten, zumindest Ende 2015 und 2016 vor besonderen</p>

Politische Ziele des Gesetzgebers und Regelungen zur Zielerreichung		Systematisierung möglicher Leitfragen und Indikatoren zur wissenschaftlichen Analyse von Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungen		Ergebnisse zur Beantwortung wissenschaftlicher Leitfragen oder einzelner Indikatoren
Übergreifende Zielperspektive	Regelungen §§ beziehen sich auf SGB VIII, wenn n. anders gekennz.	Einzelziele der Regelungen	Übergreifende wissenschaftliche Leitfragen	Mögliche Indikatoren zu den Leitfragen
				<p>Die Seitenangaben beziehen sich auf den Hauptteil des vorliegenden Forschungsberichts.</p> <p>Herausforderungen, die notwendigen Strukturen und Verfahren zur Umsetzung der gesetzlichen Regelungen zu institutionalisieren und mit entsprechenden personellen Ressourcen zu hinterlegen. (S.92)</p> <p>- Die Mehrheit der Jugendämter gibt an, dass die Verfahren zur bundesweiten Aufnahme und zur Verteilung von unbegleitet eingereisten Minderjährigen praktikabel umgesetzt werden und die aktuelle Umsetzung die Kommunen nur wenig herausfordert. (S. 92f.)</p> <p>- Aufgrund der flexiblen länderspezifischen Ausgestaltungsmöglichkeiten des bundesgesetzlichen Rahmens haben sich Verfahren und Abläufe sowie die damit verbundenen Fristen bei Melde- und Informationspflichten, An- und Abmeldungen sowie Übergaben und Zuweisungen unterschiedlich entwickelt. Insgesamt konnten einzelne Verfahrensschritte verkürzt werden, aber es bestehen zum Teil erhebliche Länderunterschiede. (S. 93)</p>
	§ 87 § 88a	Praktikable und rechtssichere Regelungen für die örtliche Zuständigkeit und für Zuständigkeitswechsel bei vorläufigen und regulären Inobhutnahmen sowie anschließenden Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe für unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche	<p>Inwieweit stellen die Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit Rechtssicherheit für die Jugendämter her?</p> <p>Inwieweit sind die Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit praktikabel?</p>	<p><i>c.d) Umsetzung der Regelungen zu Zuständigkeitswechseln</i></p> <p>- Einschätzungen zur Praktikabilität, Rechtssicherheit und Verbindlichkeit der Regelungen</p> <p>- Bewertungen der Qualität der Umsetzung auf der örtlichen Ebene</p> <p>- Die Regelungen zu Fallübergaben und Zuständigkeitswechsel werden seitens der Jugendämter für das Jahr 2019 als rechtssicher und praktikabel bewertet. (S. 98f.)</p> <p>- Nach einer anfänglichen z.T. auffällig uneinheitlichen Handhabung und Auslegung der Zuständigkeitsregelungen konnte sich mittlerweile eine Praxis etablieren, bei der die Zuständigkeitswechsel für Einzelfälle zwischen Jugendämtern überwiegend problemlos verlaufen. Lediglich ein Land berichtete von einer nachlassenden Sorgfalt der Jugendämter bei Fallübergaben (S. 97ff.)</p> <p>- Seit Inkrafttreten der Zuständigkeitsregelungen wird allerdings auch von Versäumnissen beim praktischen Vollzug berichtet (z.B. unzureichende Clearingergebnisse, ungenaue Anmeldungen). Ferner entziehen sich Minderjährige immer mal wieder einer Fallübergabe und seitens der Jugendämter wird auf den u.U. erheblichen logistischen Aufwand einer Fallübergabe verwiesen. (S. 97f.)</p>
d) Gerechte Verteilung der finanziellen Belastungen	§ 42d Abs. 4-5 § 89d	Finanzielle Entlastung der Kommunen an Haupteinreisepunkten	<p>Inwieweit wurden die Kosten für Altfälle rückerstattet?</p> <p>Wie praktikabel und wie akzeptiert sind die Regelungen zur Kostenerstattung von den Ländern an die Kommunen (§ 89d Abs. 1 SGB VIII)?</p>	<p><i>d.a) Rückerstattung der Ausgaben bei Altfällen (§ 89d Abs. 3)</i></p> <p>- Bewertungen zur Akzeptanz und Praktikabilität der Erstattungspraxis bei den „Altfällen“</p> <p>- Länder und Fachverbände weisen darauf hin, dass zum Teil Abstriche bei der Akzeptanz und Praktikabilität der bis zum 31.07.2016 bzw. 31.12.2016 geltenden Übergangsregelungen gemacht werden müssen, zumal die für die Kostenerstattung vorgesehene Fristen zum Teil nicht ausgereicht haben. (S. 100f.)</p> <p>- Eine länderspezifische Forderung aus 2016 nach einer Verlängerung der Übergangsfristen wurde nicht umgesetzt. (S. 100f.)</p> <p>- Das Auslaufen der Übergangsfristen in 2016 hat dazu geführt, dass in dieser Zeit Kostenerstattungsfälle gem. § 89d Abs. 3 SGB VIII bevorzugt vor aktuellen Kostenerstattungsfällen gem. § 89d Abs. 1 SGB VIII bearbeitet wurden und dass sich für diese Fälle daraufhin seinerzeit die Bearbeitungszeiten verlängerten. (S. 101)</p>

Politische Ziele des Gesetzgebers und Regelungen zur Zielerreichung			Systematisierung möglicher Leitfragen und Indikatoren zur wissenschaftlichen Analyse von Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungen		Ergebnisse zur Beantwortung wissenschaftlicher Leitfragen oder einzelner Indikatoren
Übergreifende Zielperspektive	Regelungen §§ beziehen sich auf SGB VIII, wenn n. anders gekennz.	Einzelziele der Regelungen	Übergreifende wissenschaftliche Leitfragen	Mögliche Indikatoren zu den Leitfragen	
				<p>d.b) <i>Kostenerstattung der Länder an ihre Jugendämter (§ 89d Abs. 1 SGB VIII)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Rückerstattungen von Ausgaben an Jugendämter seitens der Landesbehörden 	<p>Die Seitenangaben beziehen sich auf den Hauptteil des vorliegenden Forschungsberichts.</p> <p>- Die durchschnittliche Erstattung der seitens der Kommunen beim Land angezeigten Ausgaben für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA hat sich für die zu bewilligenden Jahre 2016, 2017 und 2018 von etwa 70% auf über 90% erhöht. (S. 101f.)</p> <p>- Eine Nichterstattung von Kosten für die Kommunen seitens des Landes ist auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen. Dazu gehören nicht eingehaltene Fristen bei Verwaltungsverfahren, aber auch Verwaltungsentscheidungen über eine Nichterstattungs-fähigkeit bestimmter Ausgaben. (S. 101)</p>
				<ul style="list-style-type: none"> - Bewertung der Kostenerstat-tungspraxis 	
e) Informa- tion des deutschen Bundestags über die Si- tuation der un- begleite- ten ausländi- schen Min- derjährigen	§ 42e	Jährliche Berichterstel- lung zur Situation der UMA und zur Umsetzung der gesetzlichen Regeln- gen zur Verbesserung der Unterbringung, Versor- gung und Betreuung von UMA.	Wie wurde die Berichterstat- tung organisiert sowie metho- disch und thematisch konzi- piert?	<i>e.a) Inhalte und Veröffentlichun- gen der Berichte</i>	<p>- Die Bundesregierung hat bis dato drei Berichte seit Inkrafttreten des Gesetzes veröf- fentlicht. (S. 105)</p> <p>- Die Berichte stützen sich auf eine breite Datengrundlage von Primärerhebungen und Sekundäranalysen und profitieren von einer sich zuletzt verbessernden Datenlage. (S. 106)</p> <p>- Das Themenspektrum der Berichte ist umfassend und bezieht sich auf Fallzahlenent- wicklungen, die Umsetzung gesetzlicher Grundlagen, die Lebenslagen und Bedürfnisse der UMA, die Angebote für die jungen Menschen, sowie die asylrechtlichen Verfahren. (S. 107)</p> <p>- Die Datengrundlagen beziehen sich schwerpunktmäßig auf behördliche Verfahren und Strukturen. Beispielsweise bilden die im Rahmen von amtlichen Statistiken oder Verwal- tungsdaten erfassten Angaben in aller Regel nicht die Zahl der Personen, sondern die der Fälle ab. (S. 107f.)</p>

Politische Ziele des Gesetzgebers und Regelungen zur Zielerreichung			Systematisierung möglicher Leitfragen und Indikatoren zur wissenschaftlichen Analyse von Umsetzung und Wirksamkeit der Regelungen		Ergebnisse zur Beantwortung wissenschaftlicher Leitfragen oder einzelner Indikatoren
Übergreifende Zielperspektive	Regelungen §§ beziehen sich auf SGB VIII, wenn n. anders gekennz.	Einzelziele der Regelungen	Übergreifende wissenschaftliche Leitfragen	Mögliche Indikatoren zu den Leitfragen	
			Welche Bedeutung haben die Ergebnisse der Berichterstattung für den parlamentarischen Raum?	<i>e.b) Thematisierung der Berichterstattung gem. § 42e SGB VIII im parlamentarischen Raum</i>	Die Seitenangaben beziehen sich auf den Hauptteil des vorliegenden Forschungsberichts. - Die „42e-Berichterstattung“ wird über die Veröffentlichung der einzelnen Berichte im Deutschen Bundestag hinaus im parlamentarischen Raum nur vereinzelt thematisiert. (S. 111) - Die Beiträge beziehen sich auf die Organisation der Berichterstattung, Querbezüge zu anderen Berichtsaufträgen der Bundesregierung, zur Datenlage sowie zu ausgewählten Themen im Bereich der Lebenssituation von UMA und der Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen. (S. 111)
f) Erfassung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe für UMA durch Änderungen der KJH-Statistik	§ 99	Kenntlichmachung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen in der Statistik der Hilfen zur Erziehung. Statistische Erfassung vorläufiger Inobhutnahmen	Wie wurden die vorgesehenen Änderungen implementiert?	<i>f.a) Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben in den Erhebungsinstrumenten der KJH-Statistik</i>	- Das neue Erfassungsmerkmal „Hilfen im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme gem. § 42 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 SGB VIII“ wurde ab dem Berichtsjahr 2017 implementiert, die Erhebungsmethodik jedoch bereits für das Erhebungsjahr 2018 verändert. (S. 112f.) - Die Erfassung vorläufiger Schutzmaßnahmen erfolgt ab dem Erhebungsjahr 2017. (S. 113f.)
			Welche neuen Erkenntnisse haben sich durch die Änderungen der KJH-Statistik ergeben?	<i>f.b) Erkenntnisgewinne durch die neuen Erhebungsmerkmale</i>	- Der Versuch der Kenntlichmachung der UMA in der Statistik der erzieherischen Hilfen hat im Erhebungsjahr 2017 zu keinen plausiblen Ergebnissen geführt. Auch die Ergebnisse des Erhebungsjahres 2018 sind trotz methodischer Verbesserungen noch nicht vollständig belastbar. (S. 115) - Die Einführung der Erhebung der vorläufigen Inobhutnahmen ermöglicht umfassende Erkenntnisse z.B. zu Anzahl, Altersverteilung, Dauer und Beendigungsgründen. (S. 115)