Ministerium für Kinder, Familie,
Flüchtlinge und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen
Der Minister

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

An den
Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herr André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40211 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE
VORLAGE
17/ 234
alle Abg.

7. November 2017

Edgar Voß
Telefon 0211 855-2370
Telefax 0211 855-2670
edgar.voss@mkffi.nrw.de

1. Bericht gemäß 5. Ausführungsgesetz Kinder- und Jugendhilfegesetz

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

gemäß § 9 des Fünften Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – 5. AG-KJHG - ist die Landesregierung verpflichtet, dem Landtag alle drei Jahre einen Bericht über die Auswirkungen dieses Gesetzes vorzulegen.

Dieser Pflicht komme ich hiermit gerne nach und übersende zur Information der Mitglieder des Landtags 300 Exemplare des schriftlichen Berichts.

Mit freundlichen Grüßen

Joachim Stamp

Dr. Joachim Stamp MdL

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Haroldstraße 4
40213 Düsseldorf
Telefon 0211 837-02
Telefax 0211 837-2200
poststelle@mkffi.nrw.de
www.mkffi.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien
706, 708, 709
Haltestelle Poststraße

Ministerium für Kinder, Familie,
Flüchtlinge und Integration
des Landes Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, 7.11.2017

Bericht nach § 9 Fünftes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes

Einleitung

Im Jahr 2015 waren weltweit mit 21,3 Millionen Menschen so viele Menschen wie nie zuvor auf der Flucht. In Deutschland suchten im selben Jahr so viele Menschen Schutz wie nie zuvor. Nach Nordrhein-Westfalen kamen ca. 230 000 Geflüchtete. Mit dieser Gesamtentwicklung verbunden war auch eine deutlich gestiegene Zahl an Einreisen unbegleiteter Minderjähriger. Während im Jahr 2014 rund 3000 unbegleitete Minderjährige in Nordrhein-Westfalen zu versorgen waren, waren es Ende 2015 knapp 11.500 Kinder, Jugendliche und junge Volljährige.
Auf diese Entwicklung wurde mit bundes- und landesgesetzlichen Änderungen reagiert. Auf Bundesebene wurde durch das Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher von Oktober 2015 ein Verteilverfahren geschaffen, welches die unbegleiteten Minderjährigen bundesweit nach dem Königsteiner Schlüssel verteilt. Diese Änderung war aufgrund der Überlastungssituation einzelner Länder an Einreisekotenpunkten notwendig geworden. Mit dem 5. Ausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz (5. AG KJHG), welches am 4. Dezember 2015 durch den Landtag beschlossen wurde und am 18. Dezember 2015 in Kraft trat, wurden Ausführungsregelungen für Nordrhein-Westfalen geschaffen. Ziel des Gesetzes ist es, durch die Verteilung der Jugendlichen auf alle 186 Jugendämtern, die Integrationskapazitäten des ganzen Landes zu nutzen und ein qualifiziertes Verfahren zur Verteilung der unbegleiteten Minderjährigen zu schaffen.
Zuständig für die Verteilentscheidung ist die 2015 neu geschaffene Landesstelle für die Verteilung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger in Nordrhein-Westfalen, die beim Landesjugendamt Rheinland angegliedert wurde.
Mit den neuen gesetzlichen Regelungen war und ist die Herausforderung verbunden, gute Praxis im Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen zu stärken und flächendeckend zu etablieren.
Zu Beginn der Umsetzung der neuen gesetzlichen Regelungen war die Sicherstellung der Unterbringung und Betreuung der unbegleiteten Minderjährigen prägend. Ab

dem Frühjahr 2016 entspannte sich die Situation durch die zurückgehenden Einreisezahlen deutlich. Während zum Höchststand der Einreisezahlen zwischen November 2015 und Februar 2016 durchschnittlich rund 1900 unbegleitete Minderjährige pro Monat zur Verteilung angemeldet wurden und damit neu eingereist waren, waren es von Mai bis Oktober 2016 noch durchschnittlich rd. 350 pro Monat mit einer weiter rückläufigen Tendenz. Zum Ende des Berichtzeitraums waren es im Durchschnitt der letzten sechs Monate rund 210 monatlich.

Mit diesem Bericht kommt die Landesregierung ihrer in § 9 5. AG-KJHG geregelten Pflicht nach, dem Landtag über die Auswirkungen dieses Gesetzes binnen drei Monaten ab dem 30.06.2017 zu berichten. Die gesetzlich geforderte Beteiligung der Landesjugendämter, der kommunalen Spitzenverbände, der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen, des Deutschen Kinderschutzbundes Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. sowie des Flüchtlingsrates Nordrhein-Westfalen e.V. erfolgte bereits in einer frühen Phase der Berichtserstellung. Im weiteren Verfahren der Berichterstellung bestand für die genannten Akteure die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen zu einer Entwurfsfassung. Einleitend ist festzuhalten, dass es insgesamt einen hohen Konsens aller Beteiligten darüber gibt, dass die grundsätzlichen Regelungen des 5. AG KJHG, die in diesem Bericht evaluiert werden, sich bewährt haben. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass Form und Höhe der Verwaltungskostenpauschale nicht Gegenstand des Berichtes sind, da hier gesetzlich eine eigenständige Überprüfungsregelung festgelegt ist.

Das erste Kapitel des Berichtes liefert Zahlen und Daten zur Entwicklung der Zugangszahlen und der Verteilung sowie zu der Zielgruppe der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge.
Im zweiten Kapitel werden der Vollzug des 5. AG KJHG dargestellt sowie besondere Fallgruppen beschrieben, die zum Zeitpunkt der Gesetzgebung im Fachdiskurs noch keine Rolle gespielt haben.
Im dritten Kapitel werden die wesentlichen Ziele des 5. AG KJHG aufgegriffen und der Stand der Umsetzung dargestellt und bewertet.
Kapitel vier enthält einen Ausblick auf die, aus Sicht der Landesregierung, zentralen zukünftigen Herausforderungen und Perspektiven in der Umsetzung des 5. AG KJHG.

1. Zahlen, Daten, Fakten

Aufgrund der Meldepflichten der Jugendämter sowie der Daten, die im Zuge des Verteilungsverfahrens erhoben werden, stehen zu unbegleiteten Minderjährigen erstmalig verlässliche Daten zu bestimmten Merkmalen zur Verfügung. Dies gilt sowohl für Daten zu jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten als auch zu soziokulturellen Merkmalen der Zielgruppe selbst.

1.1 Zahl der jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten

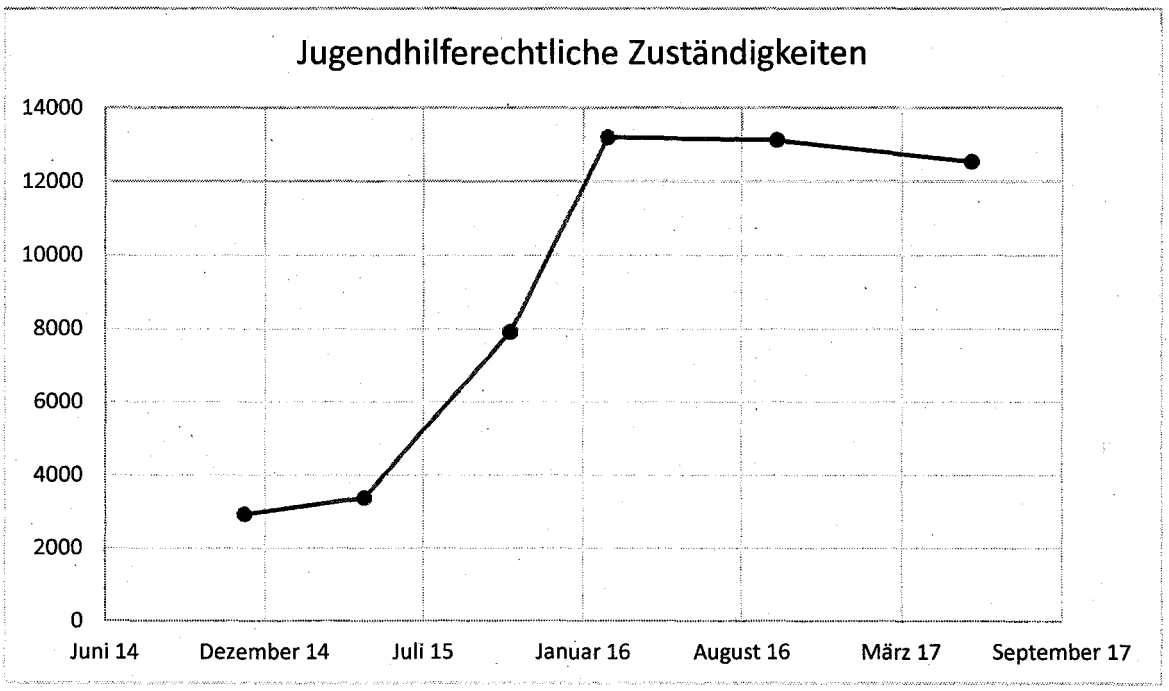
Die Zahl der jährlich unbegleitet einreisenden Minderjährigen ist schwankend und entwickelt sich ähnlich wie die allgemeine Flüchtlingsaufnahme. Erstmals lagen zum Stichtag 31.12.2014 auf der Basis einer Totalabfrage bundes- und landesweite Zahlen zu jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge vor. Zum damaligen Zeitpunkt wurden nach Angaben der Jugendämter in Nordrhein-Westfalen 2.925 unbegleitete Minderjährige bzw. ehemalige unbegleitete Minderjährige, denen Hilfen für junge Volljährige gewährt wurden, betreut. Bundesweit waren es 18.509.

Zum 31.05.2015 waren es 3. 375 unbegleitete Minderjährige in Nordrhein-Westfalen (22.443 bundesweit).

Mit Beginn der Verteilung am 01.11.2015 bestanden bereits 7.903 jugendhilferechtliche Zuständigkeiten in Nordrhein-Westfalen (bundesweit 52.869).

Mit 13.204 Personen (bundesweit: 69.005) erreichte die Zahl vor Schließung der Balkanroute Anfang März 2016 ihren Höchststand.

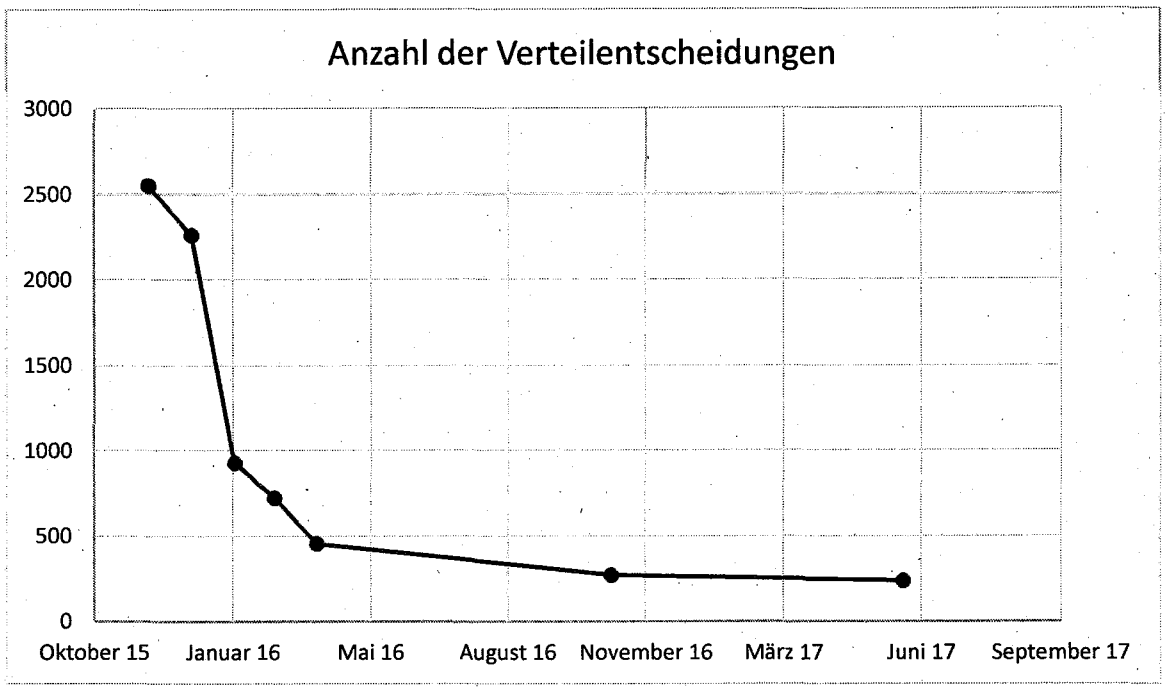
Am 31.10.2016 wurden 13.128 der bundesweit 63.630 unbegleiteten Minderjährigen und ehemaligen unbegleiteten Minderjährigen, denen Hilfe für junge Volljährige gewährt wird, in Nordrhein-Westfalen betreut. Zum Stand 30.06.2017 bestanden 12.539 jugendhilferechtliche Zuständigkeiten für diese Zielgruppe in Nordrhein-Westfalen (59.097 bundesweit).



1.2 Zahlen zur landesweiten und länderübergreifenden Verteilung

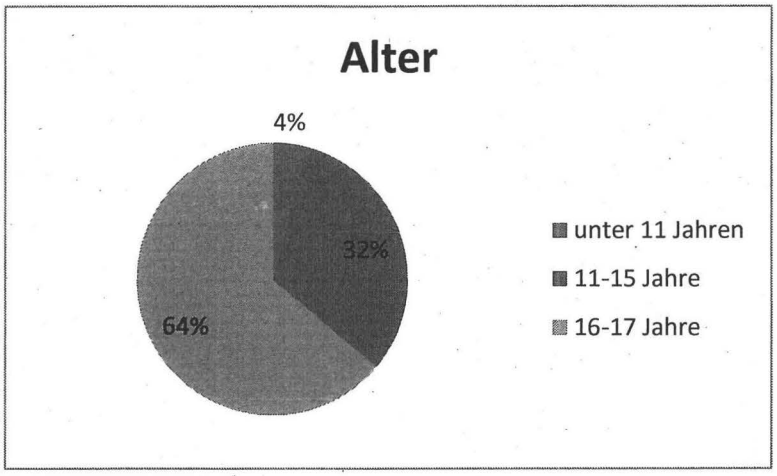
Seit Beginn des neuen Verteilverfahrens zum 1.11.2015 sind insgesamt 12.072 Verteilentscheidungen getroffen worden. Durch die hohen Zugangszahlen entstand im November 2015 zunächst ein Rückstand bei den Zuweisungsentscheidungen. Doch bereits im Dezember 2015 konnten 2.552 Zuweisungsentscheidungen vorgenommen

werden, im Januar 2016 waren es 2.263, im Februar 928. Während im März 2016 724 Entscheidungen getroffen wurden, ergingen bereits im April nur noch 454 Entscheidungen. Dieser rückläufige Trend setzte sich parallel zum Rückgang der Einreisen weiter fort. Im November 2016 ergingen lediglich noch 271 Bescheide. Im Juni 2017 wurden noch 237 Zuweisungsentscheidungen getroffen.



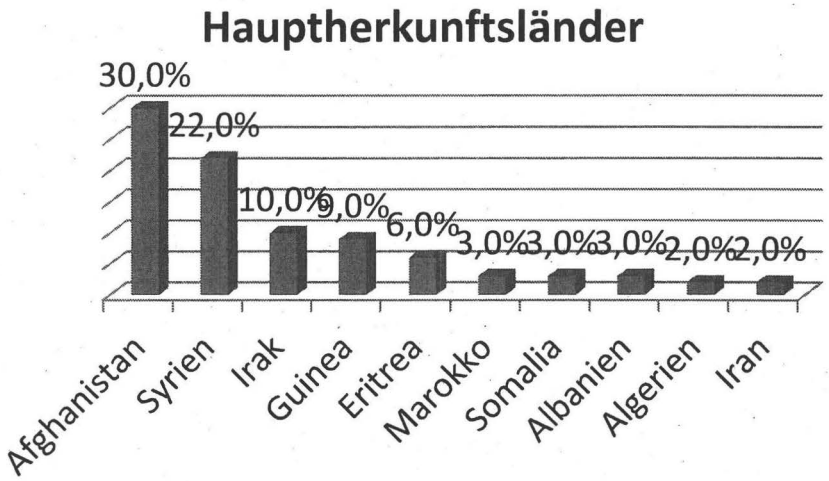
Dabei hat Nordrhein-Westfalen bis Mitte Februar 2016 1.218 unbegleitete Minderjährige aus anderen Bundesländern, vorwiegend aus Hessen, aufgenommen. Von Mitte Februar bis zum 31.05.2017 sind Nordrhein-Westfalen aufgrund der hohen Quotenerfüllung keine weiteren unbegleiteten Minderjährigen aus anderen Ländern zugewiesen worden. Seit dem 01.06.2017 gibt es ein neues länderübergreifendes Verteilungsverfahren, da nach diesem Zeitpunkt die Bestandsfälle anders als bisher nicht mehr angerechnet werden.
Am 4.11.2015 hatte Nordrhein-Westfalen seine Aufnahmequote zu 64,6% erfüllt. Im März 2016 lag dieser Wert bereits bei 90,2 %. Zum Stand 30.06.2017 lag die Quote bei 100,3 Prozent.

1.3 Altersstruktur:
Der weit überwiegende Teil der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge ist bei der Einreise 16 und 17 Jahre alt (64 %), etwas mehr als jeder Zehnte ist 17 ½ oder älter. 32 % sind zwischen 11 und 15 Jahre alt. 4% der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge sind unter 11 Jahre. Abweichungen von bisherigen Angaben beruhen auf einer durch die verbesserte Datenauswertung möglichen tagesscharfen Berücksichtigung des Alters. Veränderungen haben sich seit Erfassung der Daten in der Altersstruktur nicht gegeben.



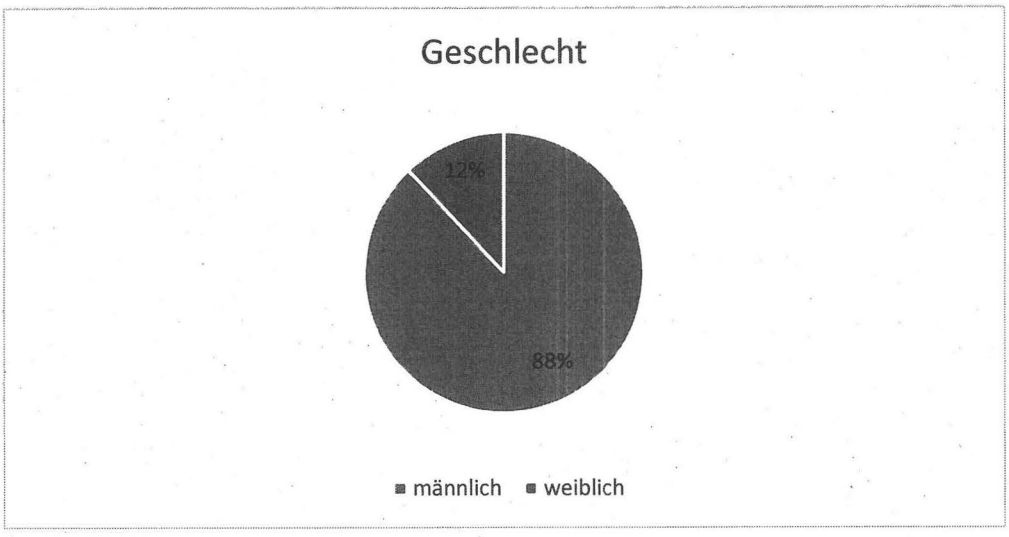
1.4 Hauptherkunftsländer

Bei den Herkunftsländern sind Unterschiede zu erwachsenen Flüchtlingen bzw. Flüchtlingen im Familienverband festzustellen. In den ersten sechs Monaten des Verteilungsverfahrens (November 2015 bis April 2016) kamen drei Viertel der jungen Geflüchteten aus Afghanistan, Syrien und dem Irak. Nach Schließung der Balkanroute sind die Einreisezahlen dieser Personengruppe aus Afghanistan und Syrien deutlich zurückgegangen, der Anteil der Einreisen aus afrikanischen Ländern hat hingegen deutlich zugenommen oder ist konstant geblieben. 90 % der unbegleiteten Minderjährigen stammen aus zehn Herkunftsländern. Insgesamt wurden der Landesstelle NRW Minderjährige aus über 60 Nationen gemeldet.



1.5 Geschlecht

Die Anzahl der weiblichen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge ist mit 12 % aller einreisender unbegleiteter Minderjähriger deutlich geringer als der Anteil der männlichen Jugendlichen, der bei 88 % liegt. Damit hat sich der Anteil von weiblichen unbegleiteten Minderjährigen zuletzt erhöht. Dieser lag im ersten Jahr der Verteilung noch bei 8 %.



2. Vollzug des 5. AG KJHG

Die Umsetzung des 5. AG KJHG wie auch der Regelungen zu §§ 42a ff SGB VIII bedurften zur Operationalisierung des Vollzugs der Auslegung bzw. Verfahrensausgestaltung. In der Praxis stellt sich das System der Verteilung nach dem 5. AG KJHG wie folgt dar:

2.1 Verfahrensdarstellung:

Nimmt ein Jugendamt einen unbegleiteten Minderjährigen vorläufig in Obhut und hat das Aufnahmejugendamt seine Aufnahmepflicht bereits erfüllt, nimmt es eine Erstmeldung der vorläufigen Inobhutnahme innerhalb von zwei Arbeitstagen nach Beginn der Maßnahme gegenüber der Landesstelle NRW vor und übermittelt die erforderlichen Daten und ggf. besondere Bedarfe des Jugendlichen. Das Jugendamt prüft in der Folge, ob eine Anmeldung zur Verteilung erfolgt. Dafür wird geprüft, ob eine Kindeswohlgefährdung durch die Verteilung droht, die Möglichkeit der Familienzusam-

menführung oder der gemeinsamen Inobhutnahme mit Geschwistern oder anderen unbegleiteten Minderjährigen besteht sowie ob der Gesundheitszustand des Betroffenen eine Verteilung innerhalb von 14 Tagen nach der vorläufigen Inobhutnahme zulässt. Die Meldung über das Ergebnis dieser Prüfungen an die Landesstelle NRW erfolgt innerhalb von sieben Werktagen. Wird der Jugendliche zur Verteilung angemeldet, erfolgen eine Zuweisungsentscheidung durch die Landesstelle NRW und ein begleiteter Transfer. Der bundesgesetzlich vorgesehene Meldeweg über das Bundesverwaltungsamt entfällt bei der landesinternen Verteilung.

Hat das Jugendamt seine Aufnahmepflicht noch nicht erfüllt, ist grundsätzlich gemäß §4 5. AG-KJHG ebenfalls eine Erstmeldung erforderlich, in der Praxis hat sich dies jedoch nicht bewährt, so dass in diesem Fall von der Erstmeldung abgesehen wird. Es wird lediglich die kurzfristige Möglichkeit einer Familienzusammenführung geprüft. Das Ergebnis dieser Prüfung wird der Landesstelle NRW innerhalb von sieben Werktagen mitgeteilt. Sofern eine Familienzusammenführung kurzfristig stattfinden kann, ist die Durchführung des Verteilverfahrens ausgeschlossen. Die Landesstelle NRW weist in diesem Fall die Minderjährigen zur Inobhutnahme dem erstaufnehmenden Jugendamt zu. Eine Zuweisungsentscheidung ergeht im Übrigen auch, wenn eine Familienzusammenführung nicht möglich ist.

Eine länderübergreifende Verteilung aus Nordrhein-Westfalen hat im Berichtszeitraum mangels Quotenüberschreitung noch nicht stattgefunden. Hingegen hat Nordrhein-Westfalen 1.250 Zuständigkeiten aus anderen Bundesländern übernommen, davon 1.218 im Zeitraum von Anfang November 2015 bis Mitte Februar 2016, die übrigen im Juni 2017.

Während zu Beginn der Verteilung die Fristen bei den Zuweisungsentscheidungen nicht eingehalten werden konnten, ergehen diese mittlerweile fristgerecht gemäß den Regelungen im SGB VIII. Von der bundesgesetzlich geregelten Übergangsmöglichkeit, die Vier-Wochen-Frist, innerhalb derer der Transfer des unbegleiteten Minderjährigen tatsächlich zu erfolgen hat, um weitere vier Wochen zu verlängern, wurde mit Beginn der Verteilung Gebrauch gemacht. Zahlen liegen hierzu nicht vor. Mittlerweile ist ein Transfer innerhalb von vier Wochen abzuschließen, andernfalls ist die Verteilung ausgeschlossen. Diese Frist kann in aller Regel eingehalten und zumeist unterschritten werden.

2.2 Bewertung des Vollzugs:

[§ 1 Einrichtung und Zuständigkeit einer Landesstelle zur Wahrnehmung der Aufgaben nach §§ 42a und b des Achten Buches Sozialgesetzbuch]

Die Landesstelle NRW hat sich als anerkannte und geschätzte Institution im Verfahren der Verteilung etabliert.

[§ 2 Aufnahmepflicht des Jugendamtes]

Die Jugendämter sind der Aufnahmepflicht nachgekommen. In Einzelfällen wurde jedoch von Abstimmungsproblemen zwischen dem Jugendamt der Erstaufnahme und dem Zuweisungsjugendamt berichtet. Dies ist in vielen Fällen auf eine mangelnde Kommunikation zwischen den Jugendämtern zurückzuführen, die hauptsächlich den zeitweilig bestehenden Überlastungen sowie unterschiedlichen Strukturen geschuldet war. Lediglich in der Anfangsphase der Verteilung kam es in Einzelfällen dazu, dass Jugendämter aufgrund von Kapazitätsgrenzen darum baten, von einer Zuweisung temporär abzusehen, bis weitere Kapazitäten geschaffen werden konnten. Sofern dies möglich war, kam die Landesstelle NRW diesen Bitten nach. Von der Ausnahmeregelung, eine Zuweisung auch beim Überschreiten der Aufnahmepflicht um 15 % aus Kindeswohlgründen vorzunehmen, wurde lediglich in wenigen Einzelfällen und stets im Einvernehmen mit den betreffenden Jugendämtern Gebrauch gemacht.

[§ 3 Aufnahmequote und Umfang der Aufnahmepflicht]
Die Anrechnung der nach dem 5. AG KJHG vorgesehenen jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten hat sich bewährt. Nachdem die Jugendämter zunächst mittels eines Aufnahmeschlüssels wöchentlich über ihre Aufnahmepflicht informiert wurden, wurde mit der Veröffentlichung jugendamtsscharfer Daten zu jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten zum 01.03.2016 größtmögliche Transparenz hergestellt.
Die vorgesehene Ermittlung der Aufnahmepflicht auf der Grundlage der zur Kostenerstattung angemeldeten jugendhilferechtlichen Zuständigkeit kann hingegen gegenwärtig noch nicht umgesetzt werden. Hier konnten die technischen Voraussetzungen noch nicht geschaffen werden. Auch die für die Berechnung relevanten Beendigungsmitteilungen erfolgen nicht regelmäßig bzw. werden nur durch einige Jugendämter vorgenommen, so dass die Aufnahmepflicht weiter auf Basis der Meldungen der Jugendämter gegenüber dem Bundesverwaltungsamt ermittelt werden muss. Auch bei einer zukünftigen Änderung des Verfahrens werden die werktäglichen Meldungen unabhängig von der Ermittlung der Aufnahmepflicht aus Gründen der Datenermittlung weitergeführt werden.
Hinsichtlich einer Änderung in der Ermittlung der Aufnahmepflicht bedarf es der weiteren Prüfung, ob die gegenwärtig vorgesehene gesetzliche Lösung weiterverfolgt oder Alternativen geprüft und ggf. umgesetzt werden müssen.

[§ 4 Verfahren zur landesinternen Verteilung]
Die Erstmeldung hat sich zu Beginn der Verteilung als hilfreiches Instrument zur Unterstützung zügiger Verteilungsentscheidungen erwiesen. Mit dem Rückgang der Fallzahlen ist jedoch zu prüfen, ob das mit der Erstmeldung verbundene Ziel, eine dem Kindeswohl dienende schnelle Zuweisungsentscheidung zu treffen, nicht auch innerhalb der bundesgesetzlichen Fristen erreicht werden kann, so dass die Meldung innerhalb von zwei Tagen entfallen kann.
Das qualifizierte Verteilungsverfahren, das Zuweisungsentscheidungen bestmöglich am jeweiligen Einzelfall orientieren soll, ist schrittweise umgesetzt worden. Hier bedurfte es zunächst eines Wissensaufbaus über die Jugendhilfelandschaft bei der

Verteilstelle, der auch noch nicht abgeschlossen ist, und der sich auch kontinuierlichen vollziehen muss, um Veränderungen in der Jugendhilfelandschaft berücksichtigen zu können.
Freiwillige Übernahme von Fällen durch das Jugendamt der vorläufigen Inobhutnahme kamen in Einzelfällen vor (1,1 % der Zuweisungsentscheidungen).
Die Zuständigkeitswechsel wegen Aufenthalts in einem anderen als dem zuständigen Jugendamtsbezirks haben im Verlaufe der Umsetzung an Bedeutung gewonnen. Sie sind u.a. in einigen Fällen ein geeignetes Mittel, um die Familienzusammenführung mit Verwandten zu erleichtern. Bisher sind in 191 Fällen Zuständigkeitswechsel nach § 4 Abs. 4 SGB VIII ergangen.

[§ 5 Interkommunale Kooperation]
Von der Möglichkeit der interkommunalen Kooperation gem. § 5. AG-KJHG durch Bildung einer gemeinsamen Stelle von Jugendämtern benachbarter Gemeinden oder Kreisen ist bisher kein Gebrauch gemacht wurden. In vielen Städten und Kreisen wurden jedoch „Fachstellen" bzw. „Fachteams" für den Bereich der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge etabliert, die den qualifizierten Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen stärken. Im Hinblick darauf, dass weiterhin ein hoher Beratungs- und Qualifizierungsbedarf besteht, ist zu prüfen, ob verstärkte Bemühungen seitens der Landesregierung geeignet und auch gewünscht wären, um Formen der interkommunalen Kooperation zu etablieren.

[§ 6 Datenerhebung und -verarbeitung]
Die Regelungen zur Datenerhebung und -verarbeitung sind geeignet, um sowohl dem Schutz der personenbezogenen Daten als auch dem Erfordernis zur Nutzung geeigneter Daten zur Steuerung in gleicher Weise zu entsprechen.

[§ 7 Verwaltungskostenpauschale]
Die Einführung der Verwaltungskostenpauschale hat dazu beigetragen, bestmögliche Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen zu gewährleisten.
Die Ermittlung der Stichtagszahlen konnte – analog zu der Ermittlung der Aufnahmepflicht – nicht auf der Basis der angemeldeten Kostenerstattungsfälle umgesetzt werden. Dies wird bei der Überprüfung von Form und Höhe der Verwaltungskostenpauschale zu berücksichtigen sein. Von der Möglichkeit, diese Überprüfung um ein halbes Jahr vorzuziehen, hat keine der beteiligten Institutionen Gebrauch gemacht. Die Überprüfung erfolgt parallel zum Bericht.
Eventuell notwendige Anpassungen von Form und Höhe der Verwaltungskostenpauschale werden gemäß § 7 Abs. 2 5. AG KJHG parallel eigenständig überprüft und sind damit nicht Gegenstand des vorliegenden Berichtes.

[§ 8 Verwaltungsverfahren und Durchführungsvorschriften]
Von der Möglichkeit des Erlasses von Verwaltungsverfahren und Durchführungsvorschriften wurde im Berichtszeitraum kein Gebrauch gemacht.

2.3 Besondere Fallgruppen

Mit Beginn der Verteilung sowie aus dem, zwischenzeitlich über die Fachöffentlichkeit hinaus geführten, Diskurs zum Thema „unbegleitete minderjährige Flüchtlinge", haben sich Fallgruppen herauskristallisiert, die zuvor weder im Rahmen der Erörterungen mit der Fachpraxis noch im Zuge der Gesetzgebung Berücksichtigung gefunden hatten.

Zum einen ist dies die Gruppe der sogenannten „begleiteten" unbegleiteten Minderjährigen. Hierbei handelt es sich um Kinder und Jugendliche, die zwar in Familienverbünden einreisen, deren Begleitpersonen jedoch nicht personensorgeberechtigt sind. Die Landesstelle NRW erfasst diese Gruppe seit Anfang 2016. Seit Januar 2016 sind 560 Minderjährige eingereist, die angaben, zusammen mit erwachsenen Begleitpersonen zu reisen. Dies sind 7,4 % aller durch die Landesstelle NRW zugewiesenen unbegleiteten Minderjährigen.
Auch diese Jugendliche sind vorläufig in Obhut zunehmen. Ob eine räumliche Trennung von den Begleitpersonen erfolgt, stellt stets eine Einzelfallentscheidung dar und ist nicht zwingend, wenn das Kindeswohl gesichert ist. Hinsichtlich dieser Fallgruppe hat sich als besonders schwierig erwiesen, dass zwei Zuweisungsentscheidungen zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten ergehen. Zum einen weist die Bezirksregierung Arnsberg die volljährigen Begleitpersonen zu, die Landesstelle NRW hingegen nimmt die Zuweisung für die Minderjährigen vor. Die zuständigen Behörden haben sich jedoch hierzu auf ein einheitliches Verfahren verständigt.

Die zweite Fallgruppe stellen die verheirateten Minderjährigen dar. Dabei handelt es sich um zumeist weibliche Minderjährige. Hier wurde frühzeitig klargestellt, dass es sich nach dem Rechtsverständnis der Landesregierung aus jugendhilferechtlicher Sicht bei verheirateten Minderjährigen um unbegleitete Minderjährige handelt und damit eine vorläufige Inobhutnahme und anschließende Inobhutnahme zwingend ist. Dieses Rechtsverständnis wurde von den Jugendämtern weit überwiegend geteilt. Eine besondere Schwierigkeit in diesem Zusammenhang war für die Jugendämter insbesondere auch die Frage nach einer räumlichen Trennung der „Ehepartner". Mit dem Gesetz zur Bekämpfung von Kinderehen wurde nun die generelle Nichtigkeit von Ehen, die mit unter 16jährigen geschlossen wurden, bundesgesetzlich eingeführt. Ehen, die mit Minderjährigen über 16 Jahre eingegangen wurden, sind künftig aufzuheben, sofern nicht im Einzelfall auf eine Aufhebung wegen besonderer Härten verzichtet werden kann, wobei dies sehr strikt auszulegen ist. Klargestellt wurde zudem die Inobhutnahmeverpflichtung in jedem Einzelfall. Damit bestehen nun klare Rechtsverhältnisse, die dem Schutz der Minderjährigen dienen sollen. Fachpraktische Fragen, wie z.B. die Frage nach der räumlichen Trennung, werden jedoch weiter Bestand haben.

Eine dritte Gruppe stellen die vermissten unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge dar. Mit Stand 06.09.2017 waren in Nordrhein-Westfalen 625 unbegleitete Minderjährige als vermisst gemeldet. Vielfach wurde der Aspekt insbesondere medienöffentlich

mit Kinderhandel oder Prostitution in Verbindung gebracht. Dem Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration liegen jedoch keine Erkenntnisse zu konkreten Fällen in Nordrhein-Westfalen vor. Die Hauptursache für die hohe Vermisstenzahl wird in der Weiterwanderung zu Verwandten, auch ins Ausland gesehen.
Zum Schutz jedes einzelnen Minderjährigen ist - über sicherheitspolitische Erwägungen hinaus - auch vor diesem Hintergrund die erkennungsdienstliche Behandlung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen essentiell. Minderjährige unbegleitete Flüchtlinge müssen daher - wie alle übrigen Flüchtlinge auch - umgehend nach Einreise in die Bundesrepublik Deutschland erkennungsdienstlich behandelt werden. Entsprechende Regelungen und Verfahrenshinweise wurden - zuletzt mit Erlass vom 08.05.2017 - durch das Ministerium verbindlich vorgegeben.

3. Verwirklichung der Ziele des 5. AG-KJHG

Mit dem 5. AG KJHG waren drei zentrale Ziele verbunden:

- Einführung eines am Kindeswohl orientierten und den Einzelfall berücksichtigenden Verteilungsverfahrens
- Entlastung der Jugendämter an den Haupteinreispunkten
- Nutzung der Integrationskapazitäten des ganzen Landes für eine gute Unterbringung, Betreuung sowie für eine kulturelle, soziale und berufliche Integration unbegleiteter Minderjähriger

3.1 Einführung eines am Kindeswohl orientierten und den Einzelfall berücksichtigenden Verteilungsverfahrens

Eine am Kindeswohl orientierte und den Einzelfall berücksichtigende Verteilungsentscheidung erfordert einen hohen Wissensstand der Landesstelle NRW über die Möglichkeiten und spezifischen Kompetenzen der Jugendämter sowie der Angebote der Jugendhilfe in den jeweiligen Jugendamtsbezirken. Mit dem stetigen Wissensaufbau gelang es zuletzt immer besser, am Einzelfall orientierte Zuweisungsentscheidungen zu treffen. Der Wissensaufbau ist jedoch noch nicht abgeschlossen und wird sich auch kontinuierlich vollziehen müssen, um Veränderungen in der Jugendhilfelandschaft berücksichtigen zu können.
Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang auch die Prüfung der Jugendämter, ob ein Ausschluss von der Verteilung aus den bundesgesetzlich geregelten Gründen zu erfolgen hat. In 40,5 Prozent aller Fälle entschieden die Jugendämter den Ausschluss von der Verteilung. Es ist damit festzustellen, dass die Jugendämter die bundesgesetzlich eher unbestimmt formulierten gesetzlichen Regelungen konsequent und sorgsam umsetzen.
Bei der Akzeptanz der Verteilungsentscheidungen durch die unbegleiteten Minderjährigen haben sich Befürchtungen, dass diese das System der Verteilung durch Entziehen oder Weigerung maßgeblich beeinflussen, nicht bewahrheitet. Es besteht in aller Regel eine hohe Akzeptanz, die auch auf die gute Praxis durch die betreuenden Fachkräfte der abgebenden und aufnehmenden Jugendämter zurückzuführen ist.

3.2 Entlastung der Jugendämter an Haupteinreisepunkten

Noch bis Mitte 2015 wurden in den sieben hauptbetroffenen Jugendämtern Bochum, Bielefeld, Dortmund, Köln, Aachen, Wuppertal und Düsseldorf alleine rund 80 % der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge und ehemaligen unbegleiteten Minderjährigen, denen Hilfe für junge Volljährige gewährt wird, betreut. Durch den weitgehend dezentral gesteuerten Zugang der Flüchtlinge von der deutsch-österreichischen Grenze, sind jedoch bereits seit Spätsommer 2016 zahlreiche unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zunächst in die Zentralen Unterbringungseinrichtungen und Notunterkünfte des Landes gelangt und wurden erst dann durch das örtlich zuständige Jugendamt in Obhut genommen. Dadurch hatte sich die Verteilung praktisch schon regional vollzogen, so dass mit Beginn der Verteilung Anfang November die sieben hauptbetroffenen Jugendämter noch 50 % aller unbegleiteten Minderjährigen betreuten. Zum 30.06.2017 lag der Anteil dieser Kommunen noch bei 25 % und damit durchschnittlich 141% über ihrem Soll-Anteil. Insgesamt liegen aktuell 25 Kommunen über 110 % der Aufnahmepflicht, 71 bei in etwa 100 % sowie 90 bei unter 90 %. Die gleichmäßige Verteilung auf alle Jugendämter wird durch die geringen Zugangszahlen nur mittelfristig zu erreichen sein.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Entlastung der Haupteinreisejugendämter zwar bereits fortgeschritten ist, aber noch nicht vollständig vollzogen ist.

3.3 Nutzung der Integrationskapazitäten des ganzen Landes für eine gute Unterbringung, Betreuung sowie kulturelle, soziale und berufliche Integration unbegleiteter Minderjähriger

Die Einbeziehung aller Jugendämter des Landes in die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge hat sich, wie zu erwarten war, als Herausforderung und Chance zugleich erwiesen.

Mit Beginn der Verteilung, sowie auch bereits in den Vormonaten, stand zunächst die Sicherstellung der Unterbringung und Betreuung im Vordergrund. Um den Jugendämtern Handlungssicherheit für entsprechende Notmaßnahmen zu geben, wurden seitens des Landes frühzeitig auch nicht-betriebserlaubnisfähige Formen zur Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen – sogenannte „Brückenlösungen" – kostenerstattungsunschädlich gestellt. Im Rahmen eines gemeinsamen Prozesses mit den kommunalen Spitzenverbänden wurde für diese Brückenlösungen schließlich eine Verantwortungsgemeinschaft (Jugendamt, Landesjugendamt, Ministerium) hergestellt und diese an die Einhaltung von Mindestanforderungen sowie an die monatliche Meldung entsprechender Plätze gekoppelt.

Auf der Grundlage der Meldungen der Jugendämter waren in Nordrhein-Westfalen im Januar 2016 rund 2.700 Plätze in Brückenlösungen belegt. Im Dezember 2016 waren nach Meldung der Jugendämter noch insgesamt 612 unbegleitete Minderjährige in Brückenlösungen untergebracht. Zu diesem Zeitpunkt wurden noch 750 Plätze vorgehalten.

Zum 01.06.2017 wurden von den Jugendämtern noch 332 Plätze gemeldet, davon 215 als belegt. Aus Sicht der Landesregierung bedarf es nun gemeinsamer Anstrengungen aller Beteiligten, die Brückenlösung schrittweise vollständig abzubauen bzw. in Regelangebote zu überführen.
Insgesamt stellten die Brückenlösungen in der Akutphase eine prägende Maßnahme dar, die aber zur Sicherung der Unterbringung und Betreuung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen unumgänglich war.

Parallel zu der Herausforderung Unterbringung sicherzustellen, haben die Jugendämter und Träger der Freien Jugendhilfe mit hohem Aufwand den Aufbau von betriebserlaubnisfähigen Unterbringungsmöglichkeiten betrieben. Neben teil- und vollstationären Formen wurden auch Konzepte mit Pflege- und Gastfamilien umgesetzt.
Die Herausforderung lag und liegt in der großen Heterogenität in Ressourcen, Kompetenzen und Netzwerken der einzelnen Jugendämter, die insbesondere in den ländlichen Gebieten zum Teil erstmalig mit der Zielgruppe in Kontakt gekommen sind. Dies zog einen hohen Beratungsbedarf durch die beiden Landesjugendämter nach sich, der bis heute anhält. Insbesondere im Bereich Kostenerstattung nach § 89d SGB VIII, der Heimaufsicht, der Rechtsberatung, der Vormundschaft, des ASD und der Jugendförderung wurde intensiv beraten.
Diese intensive Beratung befähigte nach und nach alle Kommunen dazu, unbegleitete Minderjährige jugendhilfegerecht zu versorgen. Durch die Zusammenarbeit mit freien Trägern, Schulen und Ärzten, aber auch durch die Integration durch Sportvereine, konnte das Ziel des Ausführungsgesetzes zunehmend erreicht werden.
Trotzdem ist klar erkennbar, dass die Beratung und Qualifizierung von Jugendämtern, aber auch von Vormündern und Ehrenamtlichen, weiterhin im Fokus stehen müssen und gerade in kleineren Kommunen immer noch ein hoher Informationsbedarf besteht. Zur Stärkung der ehrenamtlicher Vormundschaften fördert das MKFFI seit August 2017 das Projekt Do it! NRW.
Auch der Bedarf am Ausbau von Kapazitäten von Sprach- und Kulturmittlern sowie in der psychosozialen Betreuung ist weiter hoch.

Mit der Verteilung auf alle Jugendämter verbunden war jedoch auch eine fachliche Weiterentwicklung bei den Angeboten der Jugendhilfe für unbegleitete Minderjährige. Jugendämter und Freie Träger, insbesondere auch jene, die zuvor nicht mit der Zielgruppe beschäftigt waren, haben sich auch dadurch ausgezeichnet, dass neue Wege beschritten wurden, die das bisherige Portfolio der Jugendhilfe positiv weiterentwickelt haben. In zahlreichen Jugendämtern sind, teilweise modellhaft, neue Ansätze umgesetzt worden. An diesen Ansätzen gilt es anzuknüpfen und das Portfolio der Jugendhilfe an den Bedarfen, aber auch an den Ressourcen, der jungen Menschen weiterzuentwickeln.

Es bedarf zudem einer weiteren Verbesserung der Kooperation von Ausländerbehörden, Jugendämtern, Einrichtungen der Jugendhilfe sowie der Verfahrensberatung und Flüchtlingshilfe. Die Praxis zeigt, dass eine sorgsame, aber auch zügige Klärung

aufenthaltsrechtlicher Perspektiven ein wesentliches Element für den pädagogischen Zugang zu unbegleiteten Minderjährigen und die Entwicklung ihrer Lebensperspektiven ist.

4. Ausblick

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass sich die regionale Verteilung und deren praktische Umsetzung, basierend auf dem 5.AG KJHG, bewährt haben.
Es wird zu prüfen sein, ob einzelne Regelungen des 5. AG KJHG angepasst werden müssen, um gute Praxis zu befördern bzw. Entwicklungen aus der (Verfahrens-) Praxis, die zum Zeitpunkt der Gesetzgebung nicht vorhersehbar waren, aufzugreifen. In diesem Zusammenhang ist auch festzustellen, dass der konsensorientierte Fachdialog einen erheblichen Beitrag für die Akzeptanz und Umsetzung der Neuregelungen geleistet hat.

Zentrale Herausforderung ist aus Sicht der Landesregierung die Weiterentwicklung der Jugendhilfeangebote. Hier bedarf es einer Ausweitung des Blickwinkels auf die Zielgruppe, die nicht nur mit ihren Bedarfen, sondern auch mit ihren Ressourcen und in besonderem Maße auch in ihrer Heterogenität wahrgenommen werden muss. Dabei sind Ansätze vielversprechend, die neben der Unterbringung und Betreuung eine frühzeitige und kontinuierliche Perspektivplanung für Bildungswege und berufliche Qualifizierung auch über das 18. Lebensjahr hinaus mit einschließen. Zwar gibt es auf örtlicher Ebene bereits gute Ansätze die Integration in Schule, Ausbildung und Beruf zu stärken. Die benachbarten Systeme, wie das Schulsystem, aber auch die Integrationsinfrastruktur, leisten damit bereits einen wichtigen Beitrag. Hier gilt es nun darauf aufbauend, die Kooperation der verschiedenen Akteure weiter zu verbessern.
Generell kommt auch dem Übergangsmanagement von der Entlassung aus der Jugendhilfe in die Selbstständigkeit eine wichtige Bedeutung zu. Insgesamt müssen zudem, bedarfsgerecht und am Einzelfall orientiert, alle Leistungen und Angebote der Jugendhilfe für unbegleitete Minderjährige offen stehen. Insbesondere auch die Hilfen für junge Volljährige können für eine nachhaltige Integration der jungen Menschen eine wichtige Rolle spielen. Aber auch hier gilt, dass es der Weiterentwicklung von Konzepten und Formen bedarf, um die tatsächlichen Bedarfe und Ressourcen mit einer passgenauen Unterstützung aufzugreifen.
In diesem Zusammenhang wird auch in den Blick zu nehmen sein, dass die regionale Verteilung nicht nur bei der Frage der jugendhilferechtlichen Zuständigkeit, sondern auch bei der tatsächlichen Unterbringung und Betreuung gelingt. Um alle Integrationskapazitäten des Landes zu nutzen, sollte im Regelfall die Unterbringung in den jeweils zuständigen Jugendamtsbezirken erfolgen. Aufgrund der heterogenen Rahmenbedingungen in den 186 Jugendamtsbezirken bedarf es dazu heterogener Lösungsansätze. Dieses Ziel wird nur im Dialog und im Konsens mit den Trägern der freien und örtlichen Jugendhilfe und unter Beteiligung der weiteren Akteure des Handlungsfeldes erreicht werden können. Der bewährte Fachdialog bildet damit eine gute Ausgangslange, um das Handlungsfeld insgesamt weiterzuentwickeln.