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
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40211 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/5415

Alle Abg

24. Juni 2021

Dr. Edgar Voß
Telefon 0211 837-2370
Telefax 0211 837-2505
Edgar.voss@mkffi.nrw.de

Zweiter Bericht nach § 9 Fünftes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes zu den Auswirkungen der landesgesetzlichen Regelungen zur Verteilung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen

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 den schriftlichen Bericht in digitaler Form.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Joachim Stamp

Dienstgebäude und
Lieferanschrift:
Völklinger Straße 4
40219 Düsseldorf
Telefon 0211 837-02
Telefax 0211 837-2200
poststelle@mkffi.nrw.de
www.mkffi.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien
706, 709 (Haltestelle Stadttor)
707 (Haltestelle Wupperstraße)

Düsseldorf, 15. Juni 2021

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

Zweiter Bericht nach § 9 des Fünften Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes

Einleitung

Im Oktober 2015 wurde mit dem Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher auf Bundesebene auf die steigenden Flüchtlingszahlen, die auch eine Erhöhung der Einreisen von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (umF) bedingten, reagiert. Dabei wurde ein Verfahren geschaffen, nach dem die unbegleiteten Minderjährigen entsprechend des Königsteiner Schlüssels auf die Bundesländer verteilt werden.
Mit dem 5. Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (5. AG KJHG), das am 4. Dezember 2015 durch den Landtag beschlossen wurde und am 18. Dezember 2015 in Kraft trat, wurden Ausführungsregelungen für Nordrhein-Westfalen getroffen. Mit dem Gesetz sollen die Integrationskapazitäten des Landes durch die Verteilung der Kinder und Jugendlichen auf alle 186 Jugendämter vollständig genutzt und ein qualifiziertes Verfahren zur Verteilung der unbegleiteten Minderjährigen geschaffen werden. In NRW ist die 2015 geschaffene Landesstelle für die Verteilung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger in Nordrhein-Westfalen (im Folgenden Landesstelle NRW) zuständig, die beim Landesjugendamt Rheinland angegliedert ist.

Bereits bei der Erstellung des ersten Berichts nach § 9 des 5. AG-KJHG wurde anhand der positiven Rückmeldungen der beteiligten Akteurinnen und Akteure deutlich, dass sich die grundsätzlichen Regelungen des 5. AG-KJHG bewährt haben.
Der Beginn der Umsetzung der neuen gesetzlichen Regelungen war durch die Sicherstellung der Unterbringung und Betreuung der unbegleiteten Minderjährigen geprägt. Mit Beginn des Frühjahrs 2016 entspannte sich die Situation durch rückläufige Einreisezahlen, sodass fortan der Fokus landesweit auf der Stärkung und Etablierung einer guten Praxis lag.

Mit diesem zweiten Bericht nach § 9 5. AG-KJHG kommt die Landesregierung ihrer Pflicht nach, dem Landtag über die Auswirkungen dieses Gesetzes zu berichten. Wie auch bei der Erstellung des ersten Berichts erfolgte die gesetzlich geforderte Beteili-

gung 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. Die eingereichten Stellungnahmen sind in den vorliegenden Bericht eingeflossen. Im weiteren Verfahren der Berichterstellung bestand für die genannten Akteurinnen und Akteure zudem die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen zu einer Entwurfsfassung.
Die Auswertung der Stellungnahmen zum zweiten Bericht ergibt, dass die Stärkung und Etablierung einer guten Praxis gelungen sind und die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteurinnen und Akteure als gewinnbringend und konstruktiv beschrieben wird.

Das erste Kapitel des Berichtes stellt Daten zur Entwicklung der Zugangszahlen und der Verteilung sowie zu der Zielgruppe der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge dar. Im zweiten Kapitel wird der Vollzug des 5. AG-KJHG dargestellt. Im dritten Kapitel werden die wesentlichen Ziele des 5. AG-KJHG aufgegriffen sowie der Stand der Umsetzung aufgezeigt und bewertet. Das vierte Kapitel enthält ein Fazit und einen Ausblick auf die, aus Sicht der Landesregierung, zentralen zukünftigen Herausforderungen und Perspektiven in der Umsetzung des 5. AG-KJHG. Der Bericht beinhaltet an verschiedenen Stellen zudem Hinweise auf die besonderen Herausforderungen, die sich vor allem durch die Corona-Pandemie ergeben (haben).

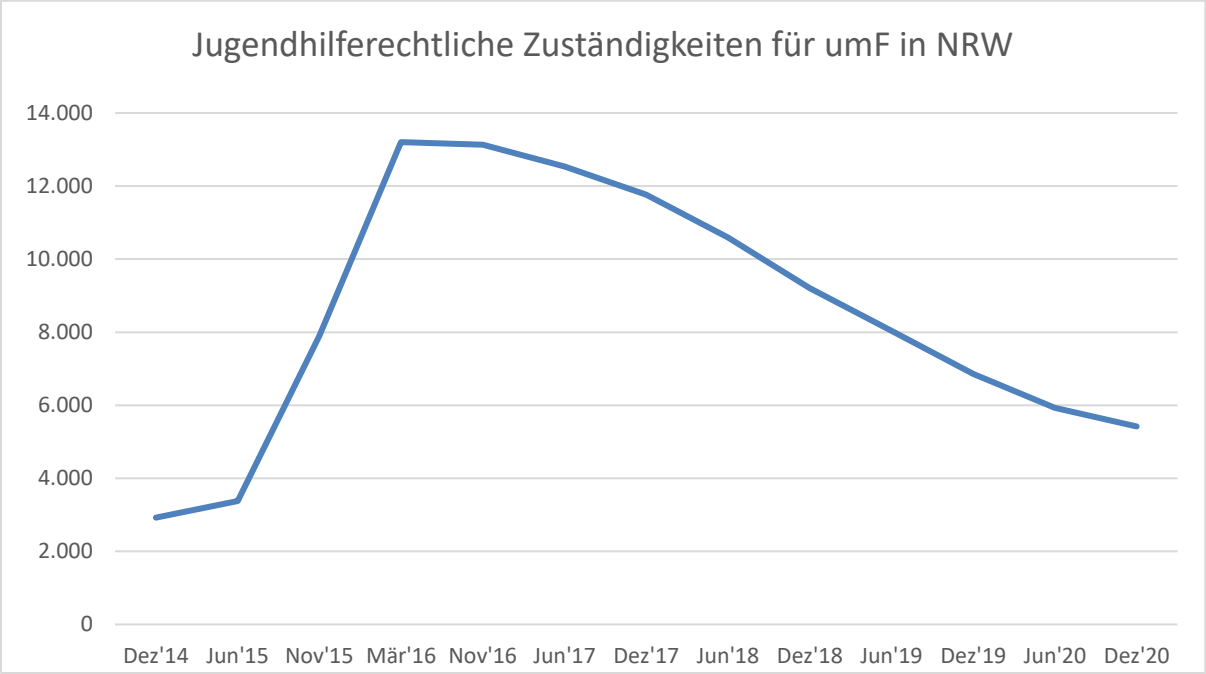
1. Zahlen, Daten, Fakten

Durch die Verpflichtung der Jugendämter, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge gegenüber der Landesstelle NRW zu melden, sowie durch die Daten, die im Zuge des Verteilungsverfahrens erhoben werden, stehen für die Gruppe der unbegleiteten Minderjährigen verlässliche Daten zu bestimmten Merkmalen zur Verfügung. Dies gilt sowohl für Daten zu jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten als auch zu soziokulturellen Merkmalen der Zielgruppe selbst. Es ist zu beachten, dass es inzwischen verschiedene Statistiken gibt, die auf unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen basieren. Für einen Vergleich der verschiedenen Daten ist daher stets bedeutsam, welche Berechnungsgrundlage für die jeweiligen Daten genutzt wurde.

1.1 Zahl der jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten

Die Zahl der jährlich unbegleitet einreisenden Minderjährigen ist schwankend, entwickelt sich ähnlich wie die allgemeine Flüchtlingsaufnahme und kann auch von nicht vorhersehbaren Umständen abhängig sein - wie im Jahr 2020 beispielsweise von zeitweisen Grenzschließungen aufgrund der Corona-Pandemie.
Im ersten Berichtszeitraum stiegen die Zahlen zunächst rapide an, bis sie vor Schließung der Balkanroute Anfang März 2016 ihren Höchststand erreichten: 13.204 jugendhilferechtliche Zuständigkeiten in Nordrhein-Westfalen für (ehemalige) unbegleitete Minderjährige (69.005 bundesweit). Seitdem sank die Zahl der betreuten unbegleiteten

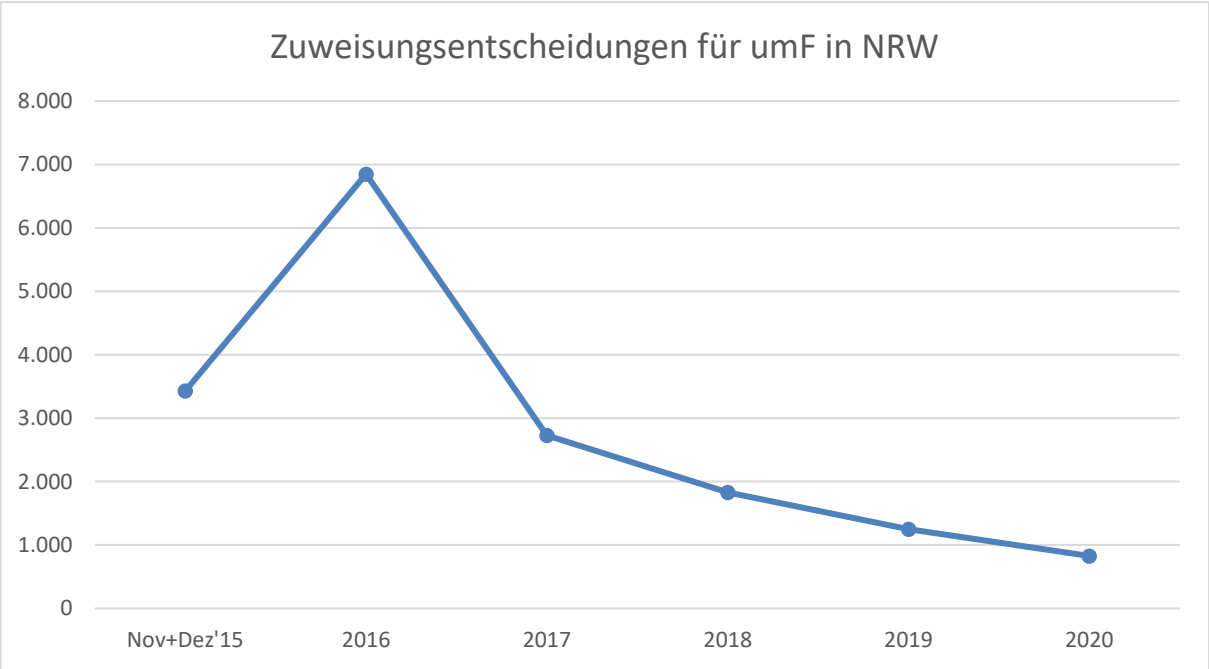
Minderjährigen und ehemals unbegleiteten Minderjährigen stetig. Zum Ende des ersten Berichtzeitraums am 30.06.2017 bestanden noch 12.539 jugendhilferechtliche Zuständigkeiten für die Zielgruppe in Nordrhein-Westfalen (59.097 bundesweit).
Auch im zweiten Berichtszeitraum sank die Zahl kontinuierlich. Zum 29.12.2017 bestanden für Nordrhein-Westfalen 11.763 (54.723 bundesweit) jugendhilferechtliche Zuständigkeiten für (ehemalige) unbegleitete Minderjährige und zum 18.12.2018 noch 9.208 (41.871 bundesweit). Zum 17.12.2019 wurden in Nordrhein-Westfalen noch 6.858 (30.138 bundesweit), zum 22.12.2020 noch 5.419 (ehemalige) unbegleitete Minderjährige betreut (21.394 bundesweit).



1.2 Zahlen zur landesweiten und länderübergreifenden Verteilung

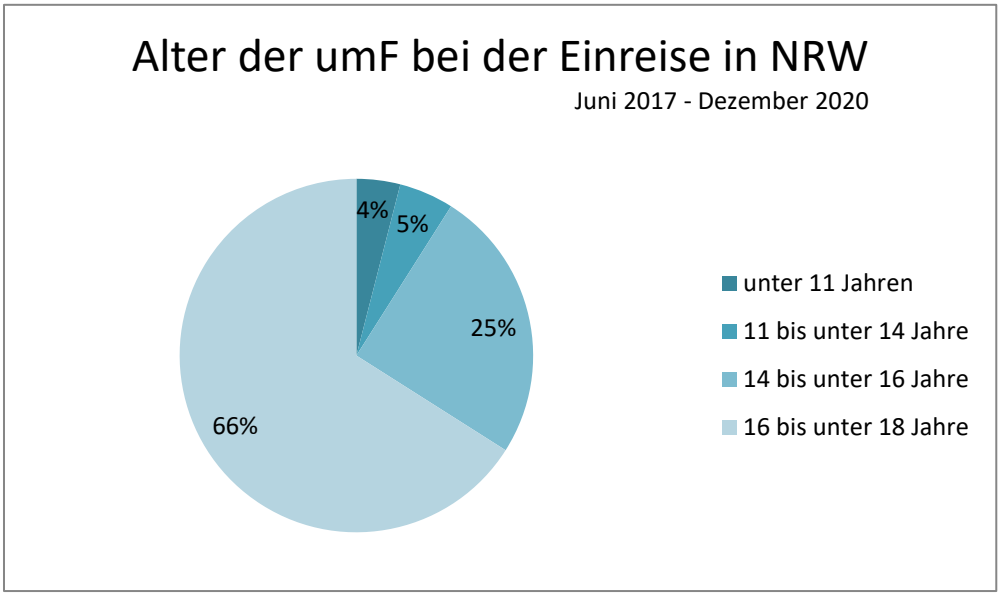
Von Beginn des neuen Verteilverfahrens zum 01.11.2015 bis Ende 2020 wurden insgesamt 16.915 Zuweisungen nach Nordrhein-Westfalen ausgesprochen. Schon im ersten Bericht nach § 9 des 5. AG-KJHG zeichnete sich entsprechend der sinkenden Einreisen auch eine sinkende Anzahl der Zuweisungsentscheidungen ab. Dies setzte sich seit 2017 weiter fort. Von Juni bis Dezember 2017 erfolgten 1.472 Verteilentscheidungen in Nordrhein-Westfalen (im Jahr 2017 insgesamt 2.730), für das gesamte Jahr 2018 1.829 (Reduzierung um 33 % zum Vorjahr). Im Jahr 2019 wurden 1.250 Zuweisungsbescheide erlassen (Reduzierung um 32 % zum Vorjahr) und im Jahr 2020 erfolgten in Nordrhein-Westfalen insgesamt 828 Zuweisungen (Reduzierung um 34 % zum Vorjahr).
Dabei ist festzustellen, dass sich die Zahl der neuen Einreisen von unbegleiteten Minderjährigen in NRW seit 2019 in etwa auf 120 pro Monat eingependelt hat. Das Jahr 2020 war aufgrund der Auswirkungen der Corona Pandemie von Schwankungen der Einreisezahlen gekennzeichnet: Während des ersten Lockdowns sank die Einreisezahl (April 2020: 36, Mai 2020: 25), im Sommer stieg sie wieder an (Juli 2020: 159)

und regulierte sich dann auf circa 120 Einreisen pro Monat (Oktober 2020: 118, November 2020: 117).



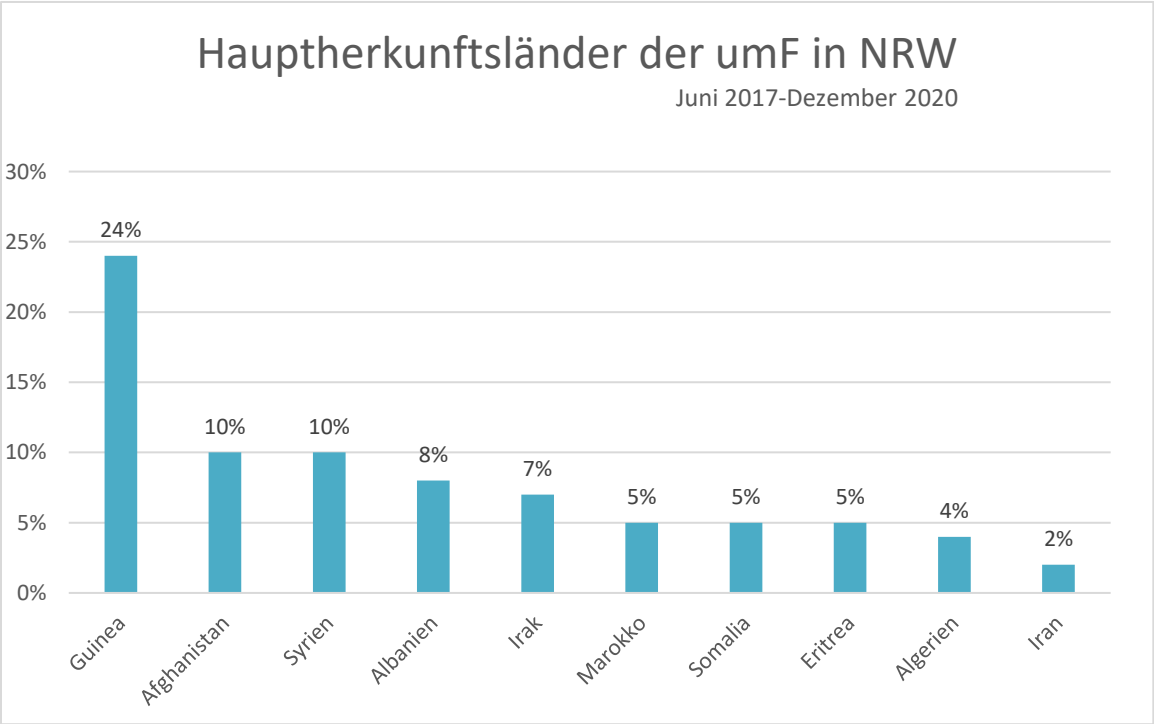
Von Nordrhein-Westfalen in andere Bundesländer wurden zwischen Juni 2017 bis Ende 2020 1.021 unbegleitete Minderjährige verteilt. Im gleichen Zeitraum sind Nordrhein-Westfalen aufgrund der hohen Quotenerfüllung lediglich fünf unbegleitete Minderjährige aus anderen Bundesländern zugewiesen worden.
Zum Zeitpunkt des ersten Berichtes hatte Nordrhein-Westfalen seine Aufnahmequote (ohne Anrechnung der Altfälle) zu 100,3 Prozent erfüllt (30.06.2017). Ende 2017 lag die Quotenerfüllung bereits bei 105,7 Prozent. Seitdem ist eine kontinuierliche Absenkung der Quote zu verzeichnen. Ende 2018 hatte Nordrhein-Westfalen seine Aufnahmequote zu 102,8 Prozent erfüllt, Ende 2019 zu 102,5 Prozent. Ende 2020 lag die Quote bei 99,4 Prozent.

1.3 Altersstruktur:
Wie schon im ersten Evaluationszeitraum ist auch seit Mitte 2017 der weit überwiegende Teil der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge bei der Einreise 16 und 17 Jahre alt (66 Prozent). Vier Prozent der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge sind jünger als 11 Jahre, fünf Prozent sind 11 - 13 Jahre alt. Die übrigen 25 Prozent sind zum Zeitpunkt der Einreise in Deutschland 14 oder 15 Jahre.



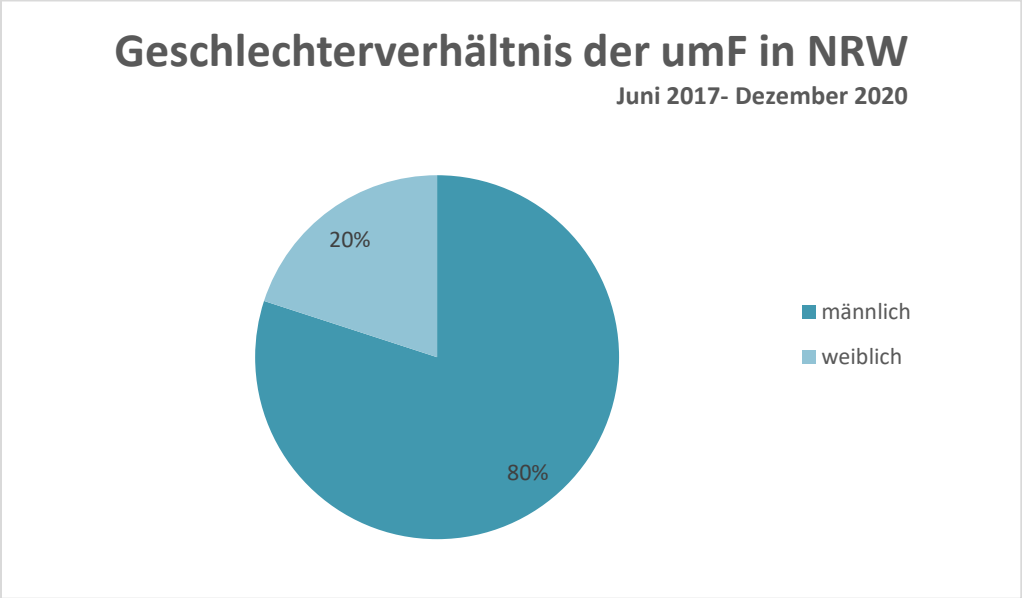
1.4 Hauptherkunftsländer

Die Entwicklung, dass nach Schließung der Balkanroute die Einreisezahlen der jungen Geflüchteten aus Afghanistan, Syrien und dem Irak zurückgingen, während der Anteil der Einreisen aus afrikanischen Ländern konstant blieb, hat sich auch seit der zweiten Jahreshälfte 2017 bis Ende 2020 weiter fortgesetzt. In dieser Zeit sind unbegleitete Minderjährige mit insgesamt 87 verschiedenen Staatsangehörigkeiten nach Deutschland gekommen, 80 % aller unbegleiteten Minderjährigen stammen dabei aus zehn Herkunftsländern.



1.5 Geschlechterverhältnis

Die Anzahl der weiblichen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge ist mit 20 % aller einreisender unbegleiteter Minderjähriger deutlich geringer als der Anteil der männlichen unbegleiteten Minderjährigen, der bei 80 % liegt. Der Anteil von weiblichen unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten hat sich jedoch zuletzt insgesamt erhöht. Dieser lag zum Zeitpunkt des ersten Berichts noch bei nur 12 %.



2. Vollzug des 5. AG-KJHG

Die Umsetzung des 5. AG-KJHG sowie der Regelungen zu §§ 42a ff SGB VIII war in den zurückliegenden drei Jahren geprägt von sich regional weiter entwickelnden Kompetenzen. Auch wenn das Verteilsystem zu einer Entlastung der Haupteinreisejugendämter führen konnte, sind die Jugendämter in Nordrhein-Westfalen noch immer in unterschiedlichem Ausmaß mit der Betreuung und Versorgung von unbegleiteten Minderjährigen befasst. Entsprechend der Auslastung sind auch die personellen Ressourcen sowie qualifizierte Strukturen und Netzwerke vor Ort gefestigt worden.
Insgesamt haben sich die Zuweisung, Begleitung und Formen der Beteiligung der unbegleiteten Minderjährigen in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren verbessert.
Im Vergleich zum Vorberichtszeitraum hat sich die Anzahl der zu betreuenden unbegleiteten Minderjährigen deutlich verringert. Das hat auch zu einer veränderten Unterbringungssituation bei den Jugendämtern in Nordrhein-Westfalen geführt. Die zum Zeitpunkt des besonders hohen Zulaufs geschaffenen Brückenlösungen zur Ermöglichung einer Unterbringung für alle unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge konnten in der Zwischenzeit abgebaut werden.
Die notwendigen Kompetenzen bezüglich aufenthaltsrechtlicher Fragestellungen haben sich auf Seiten der Jugendämter sowie der Kinder- und Jugendhilfeträger in Nordrhein-Westfalen stetig weiterentwickelt. Von den Jugendämtern wird rückgemeldet,

dass auch die Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden (ABH) und Bezirksregierungen sowie dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gefestigt werden konnte, auch wenn es vereinzelt zu Fällen kommt, in denen parallele Entscheidungsprozesse und –kompetenzen zu Problemen und / oder unterschiedlichen Sichtweisen führen können – beispielsweise im Bereich der Altersfeststellung.
Auf Bundesebene besteht ein kooperativer und lösungsorientierter Austausch der verschiedenen Landesverteilstellen – auch über die Arbeitsgemeinschaft der Landesverteilstellen bei der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter.
Insgesamt wird sowohl von Seiten der Landesstelle NRW als auch von Seiten der Landesjugendämter und der Jugendämter in Nordrhein-Westfalen eine kooperative Zusammenarbeit betont. Die Landesjugendämter sind zu fachlichen Fragen im Austausch, insbesondere um eine landesweit einheitliche Kostenerstattung zu ermöglichen. Ferner wurden und werden gemeinsame Veranstaltungen geplant und durchgeführt sowie gemeinsame Veröffentlichungen, z.B. Fachempfehlungen, erarbeitet.
Auch zwischen den Jugendämtern in Nordrhein-Westfalen und der Landesstelle NRW besteht eine kooperative Zusammenarbeit. Durch die langjährige gemeinsame Arbeit sind der Landesstelle die unterschiedlichen Angebote und Unterbringungsmöglichkeiten in den jeweiligen Jugendamtsbezirken bekannt, sodass diese bei Verteilentscheidungen im Sinne des Kindeswohls individuell berücksichtigt werden können.

2.1 Verfahrensdarstellung:

Wird ein unbegleiteter minderjähriger Flüchtling von einem Jugendamt in Obhut genommen, nimmt dieses 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 Kindes, bzw. der oder des Jugendlichen, § 4 Abs. 1 5. AG-KJHG.
Das Jugendamt, das einen unbegleiteten minderjährigen Flüchtling vorläufig in Obhut genommen hat, prüft unter Beteiligung des jungen Menschen bei der Anmeldung der Verteilung, ob eine Kindeswohlgefährdung durch die Verteilung droht, ob die Möglichkeit der Familienzusammenführung oder der gemeinsamen Inobhutnahme mit Geschwistern oder anderen unbegleiteten Minderjährigen besteht und ob der Gesundheitszustand der bzw. 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 durch das Jugendamt innerhalb von sieben Werktagen. Wird das Kind, bzw. die oder 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.

Bis Anfang 2020 wurden nur die unbegleiteten Minderjährigen zur bundesweiten Verteilung angemeldet, bei denen kein Verteilausschluss vorlag und deren erstaufnehmendes Jugendamt die Quote bereits erfüllt hatte. Bei hoher Einreisezahl konnte auf

diese Weise sowohl eine Absenkung der Quote Nordrhein-Westfalens im bundesweiten Vergleich erreicht werden als auch ein Quotenausgleich innerhalb Nordrhein-Westfalens dadurch, dass erstaufnehmende Jugendämter, die die eigene Quote noch nicht erreicht hatten, die unbegleiteten Minderjährigen nicht zur Verteilung anmeldeten.
Durch die rückläufigen Einreisen ist eine Quotenabsenkung Nordrhein-Westfalens inzwischen nicht mehr nur durch die Verteilung von unbegleiteten Minderjährigen möglich, deren erstaufnehmende Jugendämter die Quote bereits übererfüllt haben. Daher werden seit der ersten Jahreshälfte 2020 unbegleitete Minderjährige, bei denen kein Verteilausschluss vorliegt, auch dann zur bundesweiten Verteilung angemeldet, wenn das erstaufnehmende Jugendamt die eigene Aufnahmepflicht noch nicht erfüllt hat.

2.2 Angepasstes Verfahren aufgrund SARS-CoV-2

Mit Aufkommen der SARS-CoV-2-Pandemie wurde es notwendig, dass ein bundesweit einheitliches Verteilverfahren für unbegleitete Minderjährige zwischen den Bundesländern abgestimmt wurde, das auch den besonderen Anforderungen der Pandemie Rechnung trägt. Nordrhein-Westfalen hat frühzeitig ein angepasstes Verfahren bei der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesjugend- und Familienbehörden eingebracht. Dieses angepasste Verfahren stellt sicher, dass eine bundesweite Verteilung erst dann erfolgt, wenn eine Infektion mit SARS-CoV-2 bestmöglich ausgeschlossen werden kann (symptomfreie Karenzzeit, negative Testung).

2.3 Bewertung des Vollzugs:

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

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

[§ 2 Aufnahmepflicht des Jugendamtes]

Die Jugendämter nehmen inzwischen in der Fläche zugewiesene unbegleitete Minderjährige auf. Anfängliche Abstimmungsprobleme zwischen dem vorläufig in Obhut nehmenden und dem Zuweisungsjugendamt wurden weitgehend behoben. Durch die rückläufigen Zahlen liegt eine Überbelastung wie während des ersten Berichtszeitraums nicht mehr vor, sodass die Organisationsstrukturen und Einrichtungskapazitäten grundsätzlich ausreichend vorhanden sind.
Es gibt nur wenige Einzelfälle, in denen sich ein Jugendamt geweigert hat, einen unbegleiteten minderjährigen Flüchtling aufzunehmen. In diesen Einzelfällen konnte durch Abstimmungsgespräche jeweils eine Lösung gefunden werden. Generell wird seitens der Landesstelle NRW versucht, den vereinzelt vorgetragenen Bitten von Jugendämtern, von einer Zuweisung abzusehen, zu entsprechen, sofern dies mit dem Kindeswohl vereinbar ist. Gründe für diese Bitten sind zum Beispiel Personalmangel in den Jugendämtern oder fehlende Einrichtungsplätze.
Von der Ausnahmeregelung nach § 2 Abs. 2 5. AG-KJHG, 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. Die Aufnahmepflicht wird ausschließlich mit Blick auf das Kindeswohl überschritten, unter anderem wenn Verwandte in der Kommune leben, die Kinder oder Jugendlichen einen besonderen Bedarf haben (z.B. physische oder psychische Beschwerden), das Jugendamt über spezielle Angebote verfügt oder eine Fachkraft besondere Fremdsprachenkenntnisse hat.

[§ 3 Aufnahmequote und Umfang der Aufnahmepflicht]
§ 3 Abs. 4 5. AG-KJHG sieht vor, dass die Aufnahmequote des Jugendamtes ab dem 1. Juni 2016 anhand der bei den Landesjugendämtern nach § 89 d Abs. 1 SGB VIII zur Kostenerstattung angemeldeten Fälle erfolgt. Mit Umlaufbeschluss 02/2017 vom 27. April 2017 hat die Jugend- und Familienministerkonferenz ein anderes Verfahren zur Ermittlung der Aufnahmequote beschlossen, das die Regelungen nach den §§ 42 a ff. SGB VIII umsetzt. Diesem Beschluss folgend werden die Verteilentscheidungen – abgesehen von solchen, die aufgrund pädagogischer Bedarfe im Sinne des Kindeswohls getroffen werden – an den Meldungen der Jugendämter beim Bundesverwaltungsamt ausgerichtet.
Nach § 3 Abs. 6 5. AG-KJHG sind die Jugendämter verpflichtet, Beendigungen von Fallzuständigkeiten für in Obhut genommene unbegleitete Minderjährige innerhalb von drei Arbeitstagen dem jeweils zuständigen Landesjugendamt zu melden. Derartige Meldungen erfolgen nur vereinzelt. Für die Kostenerstattung bei den Landesjugendämtern ist eine Mitteilung über die Beendigung von Fallzuständigkeiten nicht notwendig. Es ist zu überprüfen, ob diese Regelung weiterhin Bestand haben soll.

[§ 4 Verfahren zur landesinternen Verteilung]
Die Erstmeldung innerhalb von zwei Tagen gemäß § 4 Abs. 1 5. AG-KJHG hat sich zu Beginn der Verteilung als hilfreiches Instrument zur Unterstützung zügiger Verteilentscheidungen erwiesen. Die Frist wird auch weiterhin in den überwiegenden Fällen eingehalten. Da die Erstmeldung vor allem für die Zeiten des hohen Zulaufs konzipiert wurde, um eine zeitnahe Zuweisungsentscheidung der unbegleiteten Minderjährigen sicherstellen zu können, wird sowohl von der Landesstelle NRW als auch von den Kommunalen Spitzenverbänden in Nordrhein-Westfalen rückgemeldet, dass sie zum jetzigen Zeitpunkt keinen Mehrwert bringe. Mit dem stetigen Rückgang der Fallzahlen ist zu überprüfen, ob das mit der Erstmeldung verbundene Ziel, eine dem Kindeswohl dienende schnelle Zuweisungsentscheidung zu treffen, auch mit der bundesgesetzlichen Frist zur Meldung innerhalb von sieben Tagen zu erreichen wäre, sodass die Erstmeldung entfallen könnte.
Neben dem Kindeswohl berücksichtigt die Landesstelle für die Verteilentscheidung vorrangig die in § 4 Abs. 2 Satz 2 5. AG-KJHG aufgezählten Gründe: Kinder- und Jugendhilfebedarf, gesundheitliche Bedürfnisse, geschlechtsspezifische Bedürfnisse, Staatsangehörigkeit, Herkunft und Sprache, familiäre und soziokulturelle Hintergründe sowie besondere Interessen des unbegleiteten Minderjährigen, individuell erforderliche Hilfemaßnahmen und sonstige spezifische Bedarfe. Der Wissensaufbau über die

Jugendhilfelandschaft bei der Verteilstelle wird kontinuierlich fortgesetzt und ist maßgeblich für die Verteilentscheidungen. Als häufigen Grund für die Bestimmung des Zuweisungsjugendamtes gibt die Landesstelle NRW an, dass Verwandte der / des unbegleiteten Minderjährigen in der jeweiligen Kommune leben.
Gemäß § 4 Abs. 3 5. AG-KJHG ist das Jugendamt für den Fall einer vorläufigen Inobhutnahme nach § 42 a Abs. 1 SGB VIII berechtigt, selbst in die Zuständigkeit für eine Inobhutnahme nach § 42 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SGB VIII einzutreten. Während die Möglichkeit des Selbsteintritts nach Kenntnisstand der Landesstelle NRW im aktuellen Berichtszeitraum nicht genutzt wurde, haben Jugendämter wohl vermehrt den Ausschluss der Verteilung angegeben, wenn sie selbst für eine(n) unbegleiteten Minderjährige(n) eintreten wollten. Oftmals werde hierbei angeführt, dass der Verbleib in der Kommune dem Wohl des Kindes diene.
Seit Juni 2017 kam es in 12 Fällen zu einem Zuständigkeitswechsel nach § 4 Abs. 4 5. AG-KJHG, weil ein unbegleiteter minderjähriger Flüchtling in einem anderen Jugendamtsbezirk als dem fallzuständigen Jugendamtsbezirk den tatsächlichen Aufenthalt hatte und auch die Vormundschaft in dem Jugendamtsbezirk des gewöhnlichen Aufenthalts bestellt war.

[§ 5 Interkommunale Kooperation]
Von der Möglichkeit der interkommunalen Kooperation gem. § 5 5. AG-KJHG durch Bildung einer gemeinsamen Stelle von Jugendämtern benachbarter Gemeinden oder Kreisen ist bisher kein Gebrauch gemacht worden.

[§ 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. Aufgrund der abnehmenden Fallzahlen bei den unbegleiteten Minderjährigen führt die pauschale Auszahlung der Verwaltungskosten nach den Fallzahlen, die auf Grundlage des vorausgehenden Stichtages zu benennen sind, dazu, dass mit der Endabrechnung zum 30. April eines Jahres gemäß § 7 Abs. 1 Satz 4 5. AG-KJHG durch die Jugendämter regelmäßig Rückerstattungen vorzunehmen sind.
Die Verwaltungskostenpauschale wurde seit Einführung des Gesetzes zunächst von 3.100 Euro auf 3.933 Euro und mit Wirkung zum 1. Januar 2021 auf 4.209 Euro angehoben. Eventuell notwendige Anpassungen von Form und Höhe der Verwaltungskostenpauschale werden grundsätzlich gemäß § 7 Abs. 2 5. AG KJHG eigenständig überprüft und sind damit nicht originärer Gegenstand des vorliegenden Berichtes.

[§ 8 Verwaltungsverfahren und Durchführungsvorschriften]
Von der Möglichkeit des Erlasses von Verwaltungsverfahren und Durchführungsvorschriften wurde im Berichtszeitraum zur Anpassung der Verwaltungskostenpauschale zweimal Gebrauch gemacht (siehe 2.3 § 7).

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 Verteilverfahrens
- Entlastung der Jugendämter an den Haupteinreisepunkten
- 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 Verteilverfahrens

Im Rahmen der Verteilentscheidung teilen die Jugendämter der Landesstelle NRW gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 5 5. AG-KJHG die zum Zeitpunkt der Meldung vorhandenen individuellen Bedürfnisse der unbegleiteten Minderjährigen mit. Die Landesstelle berücksichtigt bei der Auswahl der Zielkommunen das Kindeswohl und bezieht zur Gewährleistung des besonderen Schutzes die in § 4 Abs. 2 5. AG-KJHG genannten Aspekte zur optimalen Versorgung in die Entscheidung ein. Dabei steht die Landesstelle NRW stetig in engem Austausch mit den Jugendämtern, sodass sie über einen hohen Wissensstand über die Kinder- und Jugendhilfelandschaft in Nordrhein-Westfalen verfügt. So können die Möglichkeiten und spezifischen Kompetenzen der Jugendämter sowie Angebote der Kinder- und Jugendhilfe in den jeweiligen Jugendamtsbezirken in jedem Einzelfall bei der Verteilentscheidung innerhalb Nordrhein-Westfalens berücksichtigt werden.
Auch die Prüfung der Jugendämter, ob ein Ausschluss von der Verteilung zu erfolgen hat, erfolgt weiterhin konsequent und sorgsam unter Beteiligung der jungen Menschen. Im zweiten Berichtszeitraum entschieden die Jugendämter in 43,67 % aller Fälle den Ausschluss von der Verteilung (im ersten Berichtszeitraum waren es 40,5 %).

Hinsichtlich des Verteilverfahrens wird vereinzelt rückgemeldet, dass bei einer Weiterverteilung der unbegleiteten Minderjährigen die betroffenen Kinder und Jugendlichen mehr am Prozess beteiligt werden sollten. Für die Kinder und Jugendlichen kann eine Weiterverteilung erneute Beziehungsabbrüche bedeuten, die auch im Hinblick auf die ohnehin oft traumatischen Erfahrungen der Flucht zu weiteren psychischen Belastungen führen können. Zudem wünschen sich die Kinder und Jugendlichen oft eine Zuweisung in eine Großstadt bzw. sind enttäuscht, wenn sie von einer Großstadt in eine

ländliche Gegend zugewiesen werden. In solchen Fällen kann es vereinzelt dazu kommen, dass die Betroffenen entweichen.
Hier spiegelt sich das Spannungsfeld wider, einerseits den Wünschen der unbegleiteten Minderjährigen entsprechen zu wollen und andererseits eine möglichst flächendeckende und gleichmäßige Verteilung anzustreben, auch im Sinne besserer Integrationsmöglichkeiten. Bestehen bei den in Nordrhein-Westfalen ankommenden unbegleiteten Minderjährigen Gründe, die eine Verteilung ausschließen, erfolgt die Zuweisung entsprechend der besonderen Bedarfe – besonders häufig sind familiäre Anknüpfungspunkte ausschlaggebend. Liegt jedoch kein Verteilausschluss vor, richtet sich die Verteilung nach der Quotenauslastung. Die Landesstelle NRW nimmt neben der Quotenauslastung im Sinne des Kindeswohls zudem das konkrete Betreuungsangebot vor Ort als Kriterium in die Verteilentscheidung mit auf.

3.2 Entlastung der Jugendämter an Haupteinreisepunkten

Eine Entlastung der Jugendämter an den Haupteinreisepunkten in Nordrhein-Westfalen ist teilweise eingetreten. Eine vollständige Entlastung konnte noch nicht erreicht werden, eine (teilweise erhebliche) Überbelegung in einzelnen Kommunen besteht noch immer. Da die Haupteinreisejugendämter aus der Vergangenheit eine große Zahl an kinder- und jugendhilferechtlichen Zuständigkeiten für unbegleitete Minderjährige haben und nicht ausreichend verteilfähige unbegleitete Minderjährige einreisen, wird es auch in absehbarer Zeit nicht gelingen können, einen vollständigen Ausgleich zu erreichen. Dieser Effekt ist bundesweit zu beobachten.
Nach wie vor haben einige kleine Jugendämter keine oder nur sehr wenige unbegleitete Minderjährige in ihrer Betreuung. Einige Jugendämter haben noch keine entsprechenden Kinder- und Jugendhilfeangebote und / oder erfahrenes Personal in der Arbeit mit dieser Zielgruppe. Mit Blick auf eine angemessene Betreuung berücksichtigt die Landesstelle NRW daher neben der Quotenuntererfüllung auch die konkreten Gegebenheiten vor Ort.
Insgesamt liegen aktuell 49 Jugendämter (26 %) über 110 % der Aufnahmepflicht – diese Kommunen betreuen ungefähr 50 % aller unbegleiteten Minderjährigen. Es liegen insgesamt 28 Jugendämter (15 %) bei etwa 100 % ihrer Aufnahmepflicht - in diesen Kommunen werden rund 25 % aller unbegleiteten Minderjährigen betreut. Die übrigen rund 25 % aller unbegleiteten Minderjährigen sind den 109 Jugendämtern zugewiesen, die ihre Aufnahmequote zu weniger als 90 % erfüllt haben. 49 dieser Jugendämter haben ihre Aufnahmequote sogar zu weniger als 50 % erfüllt (vier Jugendämter zu 0 %).

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

Die vorhandenen Integrationskapazitäten seitens der Kinder- und Jugendhilfeangebote wurden und werden großflächig in Anspruch genommen. Es besteht eine Absprache zwischen der Landesstelle NRW und den Jugendämtern hinsichtlich der Geeignetheit der vorhandenen Angebote. Aufgrund der hohen Anzahl der zu integrierenden

Personen, vor allem in den Haupteinreisekommunen, kann es bei der Wahrnehmung der Angebote zu längeren Wartezeiten kommen. Durch die SARS-CoV-2 Pandemie hat sich einerseits der Beratungs- und Betreuungsbedarf der unbegleiteten Minderjährigen erhöht, andererseits hat sich die Problematik der Wartezeiten für Kinder- und Jugendhilfeangebote in hochfrequentierten Jugendamtsbezirken weiter verschärft. Eine Weiterentwicklung sowie ein fortschreitender Ausbau des Integrationsnetzwerks in Zusammenarbeit mit den Jugendämtern erscheinen daher sinnvoll.

Sowohl die freien Träger der Jugendhilfe haben eine Vielzahl an neuen Angeboten geschaffen als auch ehrenamtlich Tätige und karitative Organisationen. Dies war vor allem in Kommunen möglich, in denen entsprechend große Netzwerke im Bereich von Hilfen für Flüchtlinge vorhanden waren oder entwickelt wurden.
Auch seitens des Landes wurden Förderprogramme für die Zielgruppe initiiert.
Mit dem Förderprogramm „Integration junger Geflüchteter in die und durch die Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit“ werden Projekte der offenen, verbandlichen und kulturellen Jugendarbeit, der Initiativen- sowie der Jugendsozialarbeit gefördert, die darauf abzielen, minderjährige Flüchtlinge bei der Bewältigung ihrer fluchtbedingten Hürden zu unterstützen, sie an die Regelangebote heranzuführen und sie darin zu integrieren. In diesem Zusammenhang werden die Trägerstrukturen gefördert, die die Mittel in ihren jeweiligen Bereichen auf der örtlichen Ebene für Projekte eingesetzt haben. Darüber hinaus werden Maßnahmen der Fachstellen der Jugendarbeit gefördert, die sich teilweise an junge Geflüchtete selbst richten, teilweise jedoch auch die Qualifizierung der Kinder- und Jugendarbeit mit den jeweils spezifischen Fachexpertisen beinhalten.
Im Rahmen des Förderprogramms „Wertevermittlung, Demokratiebildung und Prävention sexualisierter Gewalt in der und durch die Jugendhilfe“ fördert das Land kommunale Konzepte in der Arbeit mit jungen geflüchteten Menschen. Die Angebote und Maßnahmen beinhalten die Themenschwerpunkte Wertevermittlung durch Wertedialog, Prävention sexualisierter Gewalt und sexuelle Bildung sowie die (Weiter-) Entwicklung von Schutzkonzepten bei der Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten. Die Angebote richten sich nicht ausschließlich an junge Geflüchtete: Ziel der Angebote ist auch ein Austausch zwischen jungen Menschen mit und ohne Fluchtgeschichte.
Mit dem Förderprogramm „Do it NRW! ehrenamtliche Vormundschaften für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge“ fördert das Land die systematische Gewinnung, Qualifizierung und Begleitung ehrenamtlicher Vormünderinnen und Vormünder für unbegleitete Minderjährige an neuen Standorten in NRW. Damit könnte auch der Interessenkollision begegnet werden, die sich daraus ergeben kann, dass eine Amtsvormünderin oder ein Amtsvormund einerseits die rechtliche Vertretung eines unbegleiteten minderjährigen Flüchtlings übernimmt und anderseits für die Durchführung der sonstigen Maßnahmen nach dem SGB VIII zuständig ist. Die rechtliche Vertretung sollte organisatorisch und personell von der weiteren jugendhilferechtlichen Zuständigkeit abgekoppelt werden.

Im Rahmen der Landesinitiativen „Durchstarten in Ausbildung und Arbeit“ und „Gemeinsam klappt’s“ werden bis Ende 2022 junge geduldete und gestattete Erwachsene zwischen 18 und 27 Jahren in den Kommunen individuell dabei unterstützt, Zugang zu Qualifizierung, Ausbildung und Arbeit zu finden. Teilhabemanagerinnen und Teilhabemanager kümmern sich in den Kommunen um diese Gruppe junger Menschen, die bislang von einer Förderung ausgeschlossen waren, sodass ihre Potenziale ungenutzt blieben. Insgesamt werden derzeit 106 Stellen finanziert, die die Zielgruppe aufsuchen, Bildungsbedarfe ermittelt und Qualifizierungsmöglichkeiten unterbreiten. Zur Umsetzung der Initiativen wurden Geschäftsführende Stellen benannt, die den Umsetzungsprozess lokal koordinieren. Unter ihrer Federführung stimmen sich sogenannte Bündniskerngruppen rechtskreisübergreifend beratend ab.

Eine sorgsame, aber auch zügige Klärung aufenthaltsrechtlicher Perspektiven ist ein wesentliches Element für den pädagogischen Zugang zu unbegleiteten Minderjährigen und die Entwicklung ihrer Lebensperspektiven. Um das gewährleisten zu können, bedarf es einer kontinuierlichen Verbesserung der Kooperation von Ausländerbehörden und Jugendämtern. In der Handreichung der Landesregierung zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen in Nordrhein-Westfalen wird darauf verwiesen, dass Jugendämter und Ausländerbehörden als Verantwortungsgemeinschaft zur Verwirklichung des Kindeswohls in ausländerrechtlichen Angelegenheiten zu sehen sind, und eine strukturelle Kooperation empfohlen.

Auch mittels des Förderprogramms „Soziale Beratung von Geflüchteten“ soll eine möglichst zeitnahe Klärung aufenthaltsrechtlicher Fragen unterstützt werden. Im Rahmen dieses Förderprogramms fördert das Land mit 14 Vollzeitäquivalenten spezialisierte Beratungsstellen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den Standorten Bochum, Dortmund, Siegen, Unna, Bielefeld, Duisburg, Düsseldorf, Essen, Mönchengladbach, Wuppertal, Aachen, Bonn, Köln und Münster. Aufgabe der Beratungsstellen ist es in erster Linie, den Flüchtlingen in asyl- und aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten zur Seite zu stehen. Darüber hinaus bieten sie jedoch auch Unterstützung und Beratung im Kontext der Inobhutnahme und Vormundschaft, von Bildung, Ausbildung und Arbeit, gesellschaftlicher Teilhabe, in Gesundheitsangelegenheiten, in Fragen von Wohnung und Unterbringung, in Personenstandsangelegenheiten, im Kontext von Gewalt- und Opferschutz, in straf- und ordnungsrechtlichen Angelegenheiten und in Verbraucherfragen an.

4. Fazit und Ausblick

Obwohl es zunächst zum Teil Bedenken seitens der Träger hinsichtlich des 5. AG-KJHG gab, ist inzwischen festzustellen, dass sich sowohl das Verteilverfahren selbst als auch die kooperative Zusammenarbeit mit der Landesstelle NRW bewährt haben. Grundlegende Änderungsbedarfe am 5. AG-KJHG werden nicht angezeigt. Es ist jedoch zu prüfen, ob einzelne Regelungen des 5. AG-KJHG auch vor dem Hintergrund

der sinkenden Zahlen und weiterer Entwicklungen auf Bundesebene weiterhin aufrecht erhalten bleiben sollen oder anzupassen sind.
Die fortschreitende Etablierung des bundesweiten Verteilverfahrens sowie die stetig sinkende Zahl der Einreisen führen dazu, dass unbegleitete minderjährige Flüchtlinge derzeit weniger im Fokus der politischen Betrachtung stehen.
Der überwiegende Teil der unbegleiteten Minderjährigen zeigt ein hohes Interesse an Bildung, Ausbildungs- und Arbeitsintegration. Insbesondere die Bereiche des Hotelgewerbes und der Gastronomie stellen dabei ein Berufsfeld dar, in dem unbegleitete Minderjährige bislang vorwiegend eine Ausbildungs- oder Arbeitsstelle finden konnten. Durch die pandemiebedingte Schließung von Hotels und Gastronomie fällt insofern zeitweise ein großer Ausbildungs- und Arbeitsbereich für diese Gruppe weg. Fehlende berufliche Perspektiven und damit einhergehende Sorgen hinsichtlich der Bleibeperspektiven sind eine große zusätzliche Belastung für die jungen Menschen und erschweren deren Integration.
Auch vor diesem Hintergrund ist die Weiterentwicklung der Jugendhilfeangebote eine zentrale Aufgabe. Dabei stellt vor allem der Übergang von der Kinder- und Jugendhilfe in andere Hilfesysteme eine besondere Herausforderung dar. Die unbegleiteten Minderjährigen sind in 66 % der Fälle 16 oder 17 Jahre alt und wachsen somit überwiegend zeitnah aus dem System der Kinder- und Jugendhilfe heraus. Insbesondere wenn kein Bedarf für Hilfen für junge Volljährigen gesehen wird und die jungen Geflüchteten bereits mit Volljährigkeit keine Unterstützung mehr durch die Kinder- und Jugendhilfe erhalten, ist die vorherige Erstellung eines Hilfeplans in Zusammenarbeit mit den dann zuständigen Hilfesystemen essentiell. Insgesamt ist festzustellen, dass die Hilfen für junge Volljährige für eine nachhaltige Integration der jungen Menschen eine wichtige Rolle spielen können. Die Kooperation der verschiedenen Akteurinnen und Akteure gilt es weiter zu verbessern und gemeinsam mit den jungen Menschen frühzeitig einen Hilfeplan zu erarbeiten. Nur so kann der Übergang von der Kinder- und Jugendhilfe in die Selbstständigkeit gelingen, ohne dass die jungen Menschen weitere Betreuungs(ab)brüche verarbeiten müssen.
Einen weiteren wichtigen Aspekt stellt die Altersfeststellung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen dar. Eine Abfrage bei den nordrhein-westfälischen Jugendämtern aus dem Jahr 2020 hat ergeben, dass in rund 5 % aller Fälle die Altersfeststellung anhand eindeutiger Ausweispapiere vorgenommen wird, aus denen sich das Alter ergibt. In rund 90% der Fälle erfolgt die Altersfeststellung mittels qualifizierter Inaugenscheinnahme. Dabei handelt es sich um eine Gesamtwürdigung des Eindrucks der Person, der sich aus dem äußeren Erscheinungsbild und dem Eindruck aus Erstgesprächen ergibt. Die Jugendämter gaben an, dass auch bei Vorliegen von Ausweispapieren regelmäßig zusätzlich eine qualifizierte Inaugenscheinnahme durchgeführt wird. Bei Vorliegen eines Zweifelsfalls (das entspricht rund 5 % der Fälle) wird eine medizinische Untersuchung veranlasst. Hinsichtlich der medizinischen Altersfeststellung besteht einerseits die Problematik, dass eine derartige Untersuchung bislang nicht flächendeckend angeboten werden kann, und andererseits die Herausforderung, dass die bestehenden medizinischen Möglichkeiten eine exakte Bestimmung des Lebensalters im Grenzbereich der Volljährigkeit nicht zulassen.

Das Land NRW hat sich auf Bundesebene frühzeitig dafür eingesetzt, gemeinsame Standards für die Altersfeststellung festzulegen, wobei stets betont wurde, dass das Primat der Jugendhilfe weiterhin gewahrt bleiben muss. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter hat auch auf diese Initiative hin im Jahr 2020 eine Überarbeitung der Handlungsempfehlungen zum Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen hinsichtlich der Altersfeststellung herausgegeben und darin insbesondere eine kooperative Zusammenarbeit von Jugendämtern und Ausländerbehörden empfohlen. Zusätzlich wurde auf Initiative des MKFFI von beiden Landesjugendämtern in Zusammenarbeit mit den Haupteinreisejugendämtern in NRW die Arbeitshilfe "Durchführung von behördlichen Altersfeststellungsverfahren gemäß § 42f SGB VIII" erstellt.
Unabhängig von der Altersfeststellung selbst ergibt sich zudem die Herausforderung, dass junge Geflüchtete, die aufgrund einer Volljährigkeitsschätzung von einem Jugendamt nicht in Obhut genommen wurden, teilweise eine erneute Altersfeststellung in einem anderen Jugendamt anstrengen. Da die Jugendämter selbst das Ergebnis der Altersfeststellung bislang nicht vermerken können, ist zu prüfen, ob eine erfolgte Altersfeststellung datenschutzkonform verarbeitet und den übrigen Behörden zugänglich gemacht werden kann. Abhilfe könnte hier die sich im Gesetzgebungsverfahren befindliche Novellierung des Gesetzes über das Ausländerzentralregister (AZRG) schaffen.

Die sinkende Zahl der Einreisen von unbegleiteten Minderjährigen und der steigende Anteil an Einreisen von weiblichen unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten führt dazu, dass die bestehenden Strukturen und Angebote auch auf diese Entwicklung hin überprüft werden müssen. Es gilt daher, Wissen und Erfahrung im Umgang mit genderspezifischen Fluchterfahrungen sowie Erfahrungen im Ankunftssystem der Jugendhilfe und Fachberatungsstellen auszutauschen, sodass Kooperationen zwischen Betreuungsstrukturen und Fachberatungsstellen entstehen können und die Adressatinnen- und Adressatenperspektive mehr berücksichtigt wird.

Diesen Herausforderungen kann nur im Dialog und im Konsens mit den Trägern der freien und öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe und unter Beteiligung der weiteren Akteurinnen und Akteure des Handlungsfeldes begegnet werden. Der bewährte Fachdialog im Rahmen des Fachgesprächs umF bildet damit eine gute Ausgangslange, um das Handlungsfeld insgesamt weiterzuentwickeln.