

KONZEPTION

UNBEGLEITETE AUSLÄNDISCHE MINDERJÄHRIGE (UAM)

IN DER LANDESHAUPTSTADT DRESDEN

(Stand: 29. Oktober 2015)

1	Problemstellung	2
1.1	Vorbemerkung	2
1.2	Voraussichtliche Entwicklung – eine Modellrechnung	2
1.3	Kurzer Überblick über aktuelle Gesetzeslage und Vorschriften auf Bundes- und Landesebene	4
2	Zielstellung	4
3	Strategie und Maßnahmen	4
3.1	Strategie	4
3.2	Maßnahmen.....	5
3.3	Kooperationspartner/-innen	5
3.4	Weitere Ansätze.....	5
4	Chancen und Risiken für Landeshauptstadt Dresden	5
5	Personelle Bedarfe und Finanzkalkulation	6
6	Stand der Vorbereitungen	7
7	Prognosen	8

1 Problemstellung

1.1 Vorbemerkung

Seit einigen Jahren reisen verstärkt unbegleitete minderjährige Ausländer (also nicht im Familienverband) in Deutschland ein. Die Tendenz ist stark zunehmend. Derzeit sind in Deutschland weit mehr als 30.000 Kinder und Jugendliche, die ohne ihre Eltern eingereist sind, in der Obhut der Jugendämter. Überwiegend in den Verkehrsknotenpunkten (also nicht Dresden), wie zum Beispiel München, Hamburg oder Frankfurt am Main. Mancherorts sind die Kapazitätsgrenzen in den Jugendämtern bereits so weit überschritten, dass eine dem Kindeswohl entsprechende Unterbringung, Versorgung und Betreuung der Kinder und Jugendlichen erheblich erschwert bzw. nicht mehr möglich ist.

Nunmehr bereits zum 1. November 2015 ! (nicht erst zum 1. Januar 2016) tritt eine Gesetzesänderung des SGB VIII in Kraft, beschlossen vom Deutschen Bundestag am 15. Oktober 2015 (BT-Drs. 18/5921, 18/6289, 18/6392) und vom Bundesrat am 16. Oktober 2015 bestätigt. Ziel des Gesetzes ist es, ein rechtlich geregeltes einheitliches Verfahren zur bundesweiten Verteilung unbegleiteter ausländischer Minderjähriger, das sich an den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen orientiert, umzusetzen.

Die Landeshauptstadt Dresden wird nach aktuellen Schätzungen des Jugendamtes ab 1. November 2015 bis zu 400 unbegleitete minderjährige Ausländer (uam's) über das Verteilverfahren nach § 42 b SGB VIII aus anderen Bundesländern erhalten, aktuelle Hochrechnungen des Freistaates Sachsen gibt es nicht.

Bisher zeichnen sich auf Bundes- und Landesebene lediglich die Umrisslinien für das gesetzlich vorgeschriebene, geordnete Verteilverfahren ab. Demgegenüber gibt es sichere Anzeichen, dass bereits jetzt ohne Rechtsgrundlage „abverteilt“ wird – anders sind die hohen Zuwachsraten in Dresden in den letzten Tagen nicht erklärbar.

Das Jugendamt hat hinsichtlich der Unterbringung gemäß § 42 Absatz 3 Satz 2 SGB VIII bisher die Unterbringung in der kommunalen Inobhutnahmestelle, dem Kinder- und Jugendnotdienst R.-Bergander-Ring 43 vorgenommen. Im Folgenden werden konzeptionelle Strategien zur künftigen Unterbringung und Versorgung von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen beschrieben, sowohl für die Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII als auch für den neuen Rechtstatbestand der „vorläufigen Inobhutnahme“ nach § 42 a SGB VIII.

1.2 Voraussichtliche Entwicklung – eine Modellrechnung

Die Inobhutnahme unbegleiteter ausländischer Minderjähriger gehört seit Einführung des SGB VIII zu den Aufgaben der Jugendämter. Die bisherigen Fallzahlen (bis 2014) in der Landeshauptstadt Dresden sind eher marginal. Durch die geopolitischen Veränderungen sind diese Inobhutnahmen auch in Dresden angestiegen. Durch die benannten Gesetzesveränderungen werden sie sprunghaft ansteigen. Ein mögliches Szenario (2016 ff.) zeigt Bild 1 und 2.

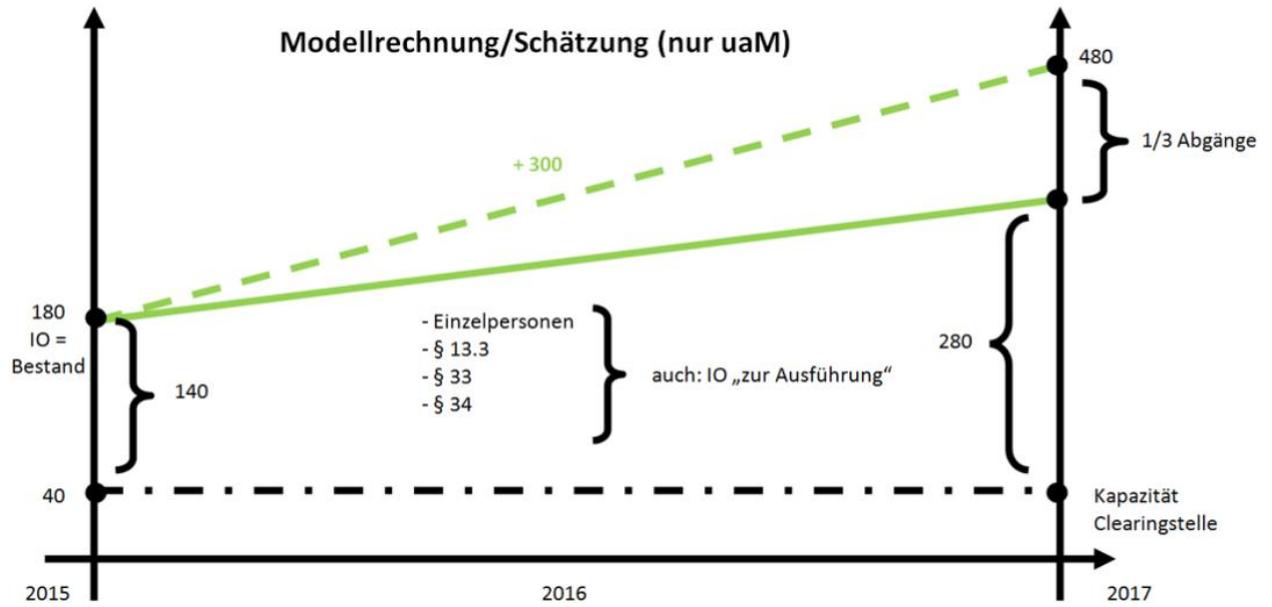


Bild 1

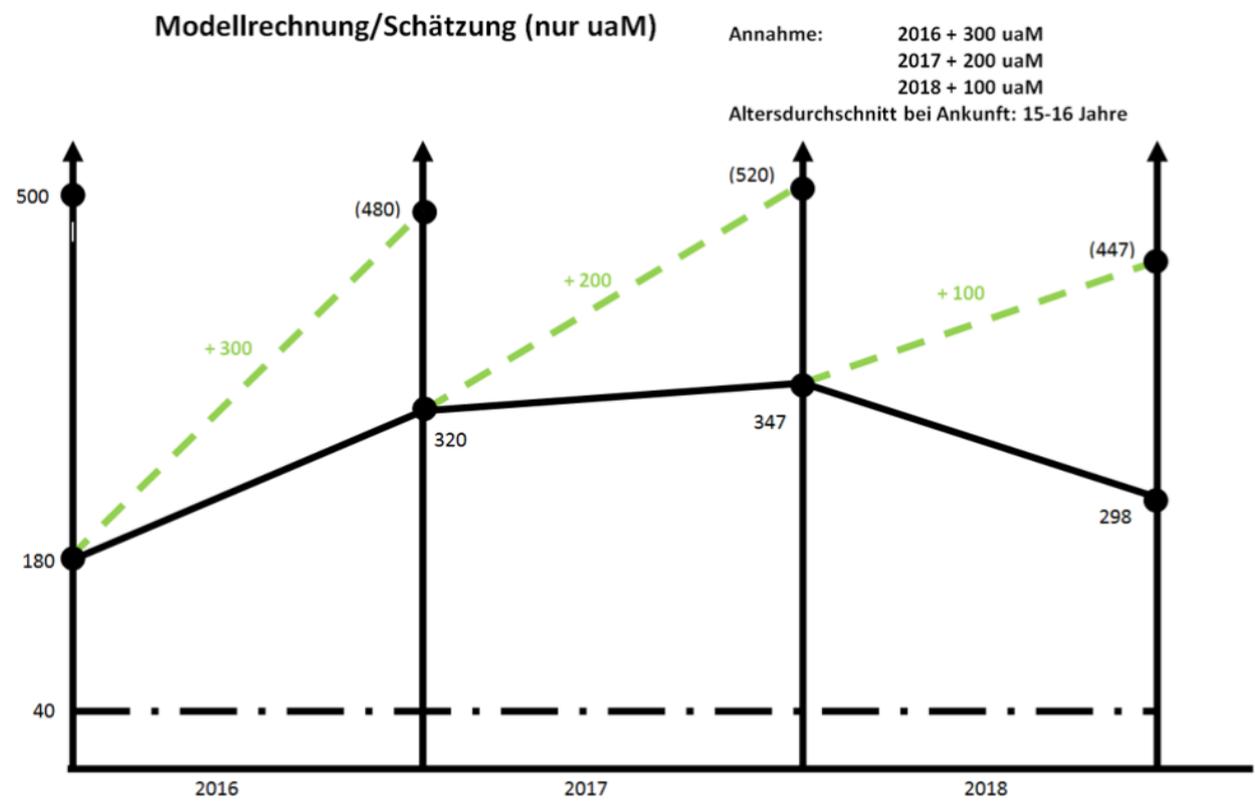


Bild 2

1.3 Kurzer Überblick über aktuelle Gesetzeslage und Vorschriften auf Bundes- und Landesebene

Das „**Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher**“ ist wie oben ausgeführt am 15. Oktober 2015 beschlossen worden.

Der Freistaat Sachsen kann auf Grund der sehr komprimierten Zeitabläufe nicht zeitgerecht das notwendige Landesgesetz zur Untersetzung des Bundesgesetzes schaffen. Eine „**Vereinbarung**“ zwischen dem Freistaat, den kommunalen Spitzenverbänden und gegebenenfalls den Kommunen soll diese Regelungslücke schließen (derzeit in Arbeit).

Bereits ersetzt hat der Freistaat die Verwaltungsvorschrift Jugendhilfeeinrichtungen (VwV JuHiE) durch den „**Erlass des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz zur Ausgestaltung des Betriebserlaubnisverfahrens nach § 45 SGB VIII**“ vom 25. September 2015. Dieser senkt die Standards für Jugendhilfeeinrichtungen deutlich ab, legt jedoch eine Einrichtungsgröße von max. 60 Plätzen fest.

Die „**Förderrichtlinie Investitionen**“ von 2008 wurde in der „Konzeption des Sächsischen Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz zur Unterbringung und Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer“ wesentlich geändert und ergänzt (u. a.: vorzeitiger Maßnahmebeginn, gegebenenfalls sogar rückwirkend, Volumen 60 Mio. EUR, davon 20 Mio. EUR noch 2015 abrufbar).

Im Prinzip wurde mit den Änderungen die hoheitliche Aufgabe (Inobhutnahme) **neu gefasst**. Unterbringung und Versorgung, Amtsvormundschaft, Hilfen zur Erziehung/Eingliederungshilfen sowie die Grundlagen der (Entgelt-) Verhandlungen mit freien Trägern (§ 77 sowie §§ 78 a ff SGB VII) bleiben bestehen, sodass dafür **Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses** nicht erforderlich sind. Für die mögliche Beteiligung von Trägern (§ 76 Absatz 1 SGB VIII) bei der „Inobhutnahme zur Ausführung“ gilt, dass diese durch den Jugendhilfeausschuss „zu billigen“ ist (vgl. Wiesner- Kommentar zu §76 SGB VIII Rn. 13/14 S. 1059).

2 Zielstellung

Wenngleich die Inobhutnahme von uaM seit jeher Bestandteil des SGB VIII ist, so stellt die aktuelle weltpolitische Situation eine Herausforderung sowohl in qualitativer als auch quantitativer Hinsicht dar. Der Gesetzgeber hat dem mit der Gesetzesnovelle Rechnung getragen.

Ziel der Umsetzung muss es sein, in einem mit den Partnern des Jugendamtes abgestimmten Handelns zeitgerecht den Strukturaufbau zu verwirklichen sowie in jeder Phase die Erfordernisse des Kindeswohls zu beachten.

3 Strategie und Maßnahmen

3.1 Strategie

Der öffentliche Träger hat die „Gewährleistungsverpflichtung“ nach § 79 Abs. 2 SGB VIII für die Bereitstellung der erforderlichen und geeigneten Einrichtungen und Dienste.

Folgende strategischen Grundausrichtungen sollen das Handeln bestimmen:

- bedarfsgerechte, dezentrale und integrative Unterbringung, Versorgung und Förderung vom 1. Tag an
- primär: Nutzung der Angebotsstruktur der freien Träger
- private Angebote einbeziehen
- Grundlinien der Abstimmung mit der Stadtliga vom Mai 2015 gelten fort

3.2 Maßnahmen

Zur Umsetzung der vorstehenden Strategie sind folgende Maßnahmen erforderlich und geeignet:

Um zunächst den Personenkreis auf die tatsächlich Anspruchsberechtigten zu begrenzen, wird den Jugendämtern auferlegt, „mittels einer qualifizierter Inaugenscheinnahme das Alter einzuschätzen und festzustellen“. Diese Methode findet im Jugendamt der Landeshauptstadt Dresden seit Jahren Anwendung und bedarf keiner weiteren Aufwendungen in qualifikatorischer Hinsicht. Medizinische Altersfeststellung findet sich nunmehr doch wieder im Gesetz, allerdings nur durchzuführen auf Antrag bzw. in Zweifelsfällen (vgl. § 42 f SGB VIII). Hier hat das Jugendamt die Absicht, die Leistungen des Universitätsklinikum Dresden (Institut für Rechtsmedizin) in Anspruch zu nehmen. Ein erstes Gespräch fand am 27.10.15 im UK statt, die Bereitschaft des Institutes zur Zusammenarbeit liegt vor. Ein Kooperationsvertrag wird erarbeitet.

Weitere Maßnahmen:

- umgehende Einrichtung der Clearingstelle (40 Plätze)
- Plätze im stationären Angeboten (+ 20 % möglich ohne Betriebserlaubnis-Änderung)
- neue HzE-Angebote bei freien/privaten Trägern
- Plätze in Angeboten der offenen Kinder-, Jugend- und Familienarbeit
- Grundstücksakquise für einen zweiten KJND (Betreiber: Jugendamt) sowie weitere städtische Grundstücke zum Ausbau/Neubau (Betreiber: freie Träger)
- Plätze in Jugendherbergen ausbauen
- Jugendwerkstätten nutzen
- private Anbieter nutzen
- Integrationskonzept der Landeshauptstadt Dresden anpassen
- Struktur des öffentlichen Trägers anpassen und Schaffung von zunächst 38 Personalstellen

Alle Maßnahmen sind bereits eingeleitet bzw. befinden sich in der Diskussion.

3.3 Kooperationspartner/-innen

- (strategisch:) Stadtliga der freien Wohlfahrtspflege (Grundlage: Konzept der Zusammenarbeit vom 24. August 2010), Jobcenter, Agentur für Arbeit, Sächsische Bildungsagentur, Gesundheitsamt und Universitätsklinikum Dresden
- freie Träger der Jugendhilfe (frei-gemeinnützige, privat-gewerbliche)
- private Anbieter (Jugendherbergen, Hostels, Bildungsträger etc.)

3.4 Weitere Ansätze

Alle rechtlichen und praktischen Möglichkeiten sind bei dieser enormen Aufgabe zu nutzen, um die Aufgabenerfüllung sicher zu stellen. Die im o. g. Erlass zugelassene „Duldung“ von Unterbringungen außerhalb jugendhilferechtlicher Vorschreibung werden im Sinne eines worst-case-szenario mit vorbereitet.

4 Chancen und Risiken für Landeshauptstadt Dresden

Die **Chancen** der beschriebenen Verfahrensweise bestehen in einer hohen Flexibilität, welche der Unschärfe des Umfangs der vorstehenden Aufgabe wohl am ehesten gerecht werden wird. Die breite Beteiligung der Träger der freien Jugendhilfe als auch privater Anbieter gibt den jungen Menschen beste Integrationsvoraussetzungen. Das wirtschaftliche Risiko sowohl für Anbieter als auch für die Landeshauptstadt sinkt, weil das Gesamtsystem sensibel steuerbar ist. Die unterschiedlichsten Qualitäten der Angebote ermöglichen eine sehr bedarfsorientierte Auswahl bei der Belegung, welche wiederum auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten für den öffentlichen Träger als zunächst Leistungsverpflichteten von Vorteil ist.

Mittelfristig können etwaige „Überkapazitäten“ für „normale“ HzE-Unterbringungen genutzt werden, da absehbar ist, dass von den ca. 330 Plätzen außerhalb von Dresden belegten Plätzen der Großteil in den nächsten ein bis drei Jahren für das Jugendamt der LHS Dresden nicht mehr nachbelegbar ist.

Ein **Risiko** besteht, wenn es nicht gelingt, eine optimale Einzelfallsteuerung hinzubekommen – das heißt wenn Angebote und Nachfrage nicht optimal aufeinandertreffen. Der Steueraufwand für die Binnensteuerung in der Landeshauptstadt Dresden muss professionell geleistet werden und kompatibel mit den überregionalen Steuersystemen sein. Diese stehen noch nicht ansatzweise zur Verfügung und bergen somit die Gefahr eines zunächst ungesteuerten Zustroms nach Dresden und zum anderen einer sehr aufwändigen Binnenverteilung.

Bei sorgfältiger Verrechnung aller Kosten entsteht kein Risiko für die Kommune. Der Gesetzgeber regelt eine Erstattungspflicht auch weiterhin für **alle** (!) Kosten der Jugendhilfe (vgl. § 89 d SGB VIII, also nicht nur Inobhutnahme oder HzE, auch Tagesbetreuung z. B.). Entsprechende Anmeldefristen für die Anmeldung aller Fälle zum Verteilverfahren sind einzuhalten und zu bearbeiten, was eine sehr deutliche Personalverstärkung im Bereich der wirtschaftlichen Jugendhilfe notwendig macht.

5 Personelle Bedarfe und Finanzkalkulation

Der **personelle Mehraufwand** von zunächst 38 Stellen wurde mit dem Haupt- und Personalamt verhandelt, die Stellen sind bereits ausgeschrieben und werden besetzt, sofern die entsprechenden räumlichen Kapazitäten vorhanden sind.

Im Moment begrenzen die räumlichen Kapazitäten notwendige Einstellungen!

Für die sozialpädagogische Betreuung der Kinder und Jugendlichen in den gebundenen Einrichtungen greift das Jugendamt auf Fachleistungsstunden, geleistet von den Trägern der freien Jugendhilfe zurück. Zur Darstellung der finanziellen Relevanzen vereinbarten die Städte auf der Plattform des Sächsischen Städte- und Gemeindetages (SSG) eine einheitliche Abbildung in der neu geschaffenen **Produktgruppe 364**.

In Dresden wird diese Produktgruppe nach Abstimmung mit der Kämmerei mit folgenden Produkten untersetzt:

- neu Produkt 10.100.36.4.3.01 – UMA Jugendsozialarbeit/sozialpädagogische begleitete Wohnformen
- neu Produkt 10.100.36.4.5.01 – UMA Hilfen zur Erziehung
- neu Produkt 10.100.36.4.7.01 – UMA Amtspflegschaft und -vormundschaft
- neu Produkt 10.100.36.4.8.01 – UMA Einrichtungen

Für die derzeit erforderliche Aufgabenerfüllung im Bereich Inobhutnahme (ab 1. November 2015 auch vorläufige Inobhutnahme) und HzE-Leistungen gelten die Erstattungsregelungen nach § 89 d SGB VIII (alt, ab 1. November 2015 neu, diese wiederum bis 30. Juni 2017). Dem Erstattungsverfahren muss besondere Aufmerksamkeit gelten: Es gelten Fristen, zudem wird ein nicht unbeträchtlicher Finanzstrom bewegt.

Modellrechnungen:

Das erstattungsfähige Entgelt für die Unterbringung im Kinder- und Jugendnotdienst beträgt zurzeit noch 266 EUR täglich. Betreut das Jugendamt (in den ersten ein bis drei Monaten durchaus realistisch) ca. 400 uAMs, sind täglich ca. 106.000 EUR erstattungsfähige Kosten zu erwarten.

Die genannten Kosten für

- Fachleistungsstunden,
- Reservierung von Belegungsplätzen in Herbergen (keine Mietverträge),
- Angebote in Werkstätten der Jugendhilfe,
- Euroschule, etc.

sind quasi alles Kosten im Rahmen der Inobhutnahme und – in Abstimmung mit der Kämmerei – aus dem Sachkonto „Dienstleistungen Dritter“ des Kinder- und Jugendnotdienstes finanziert. Bisher konnte das alles in Höhe der für den Amtsleiter geltenden Höchstgrenze gemäß Zuständigkeitsordnung geschehen – für 2016 müssen Abstimmungen dazu in der Verwaltung erfolgen.

Je nach Zustrom von unbegleiteten ausländischen Minderjährigen (uaM) werden nach einigen Monaten die Inobhutnahmekosten sinken und die HzE-Kosten/Eingliederungshilfen ansteigen. Nicht jeder uaM erhält eine HzE/Eingliederungshilfe, die Kosten verlagern sich bei Unterbringungen nach § 13 Abs. 3 SGB VIII auch auf dieses Segment der jugendhilflichen Leistungen.

HzE-Kosten, Eingliederungshilfen und Unterbringungen nach § 13 Abs. 3 SGB VIII sollten alle und vollumfänglich durch das Land erstattungsfähig sein.

Generell beziffert Bayern nach einer Hochrechnung des Sozialministeriums in Bayern die durchschnittlichen Gesamtkosten für einen uaM auf ca. 48.000 EUR im Jahr und legt dabei Gesamtkosten von 480 Mio. EUR für 10.000 uaM in 2014 zu Grunde. Diese Summe beinhaltet sowohl die HzE/Inobhutnahme/Eingliederungshilfen als auch die sog. Overhead-Kosten der Verwaltung (ASD- Personal, Amtsvormünder, WiHi-Mitarbeiter/-innen, etc.). Während die Erstattung der erstgenannten Kosten durch den Freistaat Sachsen sicher ist, werden die Overhead-Kosten (in ihrer Höhe) noch verhandelt. Die Erstattungsform soll entweder spezialgesetzlich geregelt werden oder über den Mehrbelastungsausgleich im Rahmen des Finanzausgleichsgesetz (FAG). Der SSG favorisiert die erste Variante.

6 Stand der Vorbereitungen

Mit Anschreiben der Bürgermeisterin in der 42. Kalenderwoche wurden die Träger nochmals gebeten, insbesondere durch Aufstockung vorhandener Angebote (um 20 Prozent ohne Änderung der Betriebserlaubnis) weitere Plätze zu gewinnen.

Wir gehen derzeit davon aus, Unterbringungsplätze im derzeit absehbaren Umfang bereit stellen zu können.

Neuralgischer Punkt – die Clearingstelle. Wir wissen derzeit nicht, wie viele Jugendliche wie intensiv durch die Clearingphase in die vorläufige Inobhutnahme müssen. Kommen die Jugendlichen aus den grenznahen Jugendämtern schon hinreichend gut vorbereitet an (nach den gesetzlichen Vorschriften sollte das so sein), werden sie im Zuweisungsjugendamt direkt in Obhut genommen und können relativ schnell nach einer Perspektivenklärung den Notdienst verlassen.

Die optimale Variante zur Einrichtung einer Clearingstelle mit 40 Plätzen wäre im Rudolph-Bergander-Ring 43 gegeben. Diese Variante befindet sich derzeit in Prüfung. Ebenso werden andere Angebote geprüft.

Darunter befinden sich ein privates Haus und 3 kommunale Objekte:

- Prellerstr. 8 (Sanierung)
- Oskar-Seyffert-Str. 11 (Sanierung)
- Löwenhainer Str. (Abriss und Neubau einer Heimeinrichtung).

Die Anmietung des privaten Hauses zur Unterbringung des KJND/uaM ab Januar 2016 in Dresden/West befindet sich in der Vorprüfung. Das LJA und das Bauaufsichtsamt sehen nach einer Begehung am 29.10.15 die Möglichkeit der Erteilung einer Betriebserlaubnis.

Optional wird ebenfalls ein Containerstandort unmittelbar am jetzigen Notdienst geprüft. Wegen der räumlichen Nähe zum KJND präferieren wir diese Variante.

Dafür sind Grundsatzentscheidungen der Verwaltungsspitze erforderlich, die aktuell fachlich vorbereitet werden.

7 Prognosen

Eine präzisere Planung der Ressourcen ist derzeit nicht möglich. Das Konzept stellt auf große Flexibilität ab.

Folgende Einflussfaktoren sind u. a. zu nennen:

- Auslegung des Gesetzes beginnt erst
- Umsetzungsprobleme schon jetzt erkennbar
- landesgesetzliche Regelungen fehlen bisher
- Zustrom-Entwicklung um den 1. November 2015 bleibt abzuwarten („Jugendliche müssen verteilbar sein“ – keiner kann sagen, wie sich das gestaltet)
- geopolitische Einflüsse
- jahreszeitliche Einflüsse
- Transitzonen in Deutschland sind auch für die Jugendlichen vorgesehen
- Altersstruktur bestimmt die Verweildauer im Jugendhilfe-System
- HzE-Anteil bzw. „einfache“ Unterbringung

Das Konzept wird nach Erkenntnisfortschritt aktualisiert.

Claus Lippmann

Leiter der Verwaltung des Jugendamtes