Bayerischer Landesjugendhilfeausschuss

Unbegleitete minderjährige Ausländerinnen und Ausländer (UMA)

Einleitung

Im Zuge des Anstiegs der Fallzahlen unbegleiteter minderjähriger Ausländerinnen und Ausländer (UMA) sind die Träger der öffentlichen und freien Kinder- und Jugendhilfe in Bayern mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert. Insbesondere für die Jugendämter geht die Unterbringung und Betreuung von UMA mit einer erheblichen Belastungssituation einher. In diesem Zuge erfolgte seitens des Bayerischen Staatsministeriums für Familie, Arbeit und Soziales im April 2023 die Fortschreibung des Orientierungsrahmens für Not- bzw. Übergangslösungen bei der Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger.[1]

Zur weiteren Befassung mit den bestehenden Herausforderungen bei der Unterbringung und Betreuung von UMA hat der Bayerische Landesjugendhilfeausschuss (LJHA) in seiner 156. Sitzung den Einsatz einer Arbeitsgruppe (LJHA AG UMA) – bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Träger der öffentlichen und freien Kinder- und Jugendhilfe, des Vorstands und der Verwaltung des LJHA sowie des Bayerischen Staatsministeriums für Familie, Arbeit und Soziales – beschlossen. Auftrag der Arbeitsgruppe war die Befassung mit der Frage, an welchen Stellen die Kinder- und Jugendhilfe in Bayern einen Beitrag zum Umgang mit der angespannten Situation in Bezug auf UMA leisten kann.

Zielsetzung im Diskurs der LJHA AG UMA waren die Suche nach fachlich vertretbaren Entlastungsmöglichkeiten für die Fachpraxis innerhalb der gesetzlichen Vorgaben sowie die Prüfung bundesgesetzlicher Klärungsbedarfe. Die Ergebnisse der Befassung gliedern sich in folgenden Dreischritt:

1. Empfehlungen zum Vorgehen
2. Bundesgesetzliche Klärungsbedarfe
3. Themen für die AG Kosten

Das vorliegende Papier spiegelt den aktuellen Stand wider und wird im Bedarfsfall fortgeschrieben.

[1] Vgl. StMAS: Orientierungsrahmen für Not- bzw. Übergangslösungen bei der Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger, München 2023.

1. Der Bayerische Landesjugendhilfeausschuss empfiehlt folgendes Vorgehen für die Kinder- und Jugendhilfe in Bayern

Einzelfallhilfen

Während der Inobhutnahme gemäß § 42 SGB VIII ist die Sicherstellung einer qualifizierten Abklärung des Hilfebedarfs der UMA zu gewährleisten. Der festgestellte Bedarf im Einzelfall ist Grundlage für die Vermittlung der notwendigen und geeigneten Hilfe.

Bei der Prüfung des individuellen Hilfe- bzw. Unterstützungsbedarfs soll das gesamte Spektrum der Kinder- und Jugendhilfe Berücksichtigung finden[2]: In Betracht kommen neben Hilfen zur Erziehung gemäß §§ 27 ff. SGB VIII bzw. Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII insbesondere auch Angebote gemäß § 13 Abs. 3 SGB VIII.[3] Der Begriff der Bildungsmaßnahmen (§ 13 Abs. 3 S. 1 SGB VIII) ist dabei grundsätzlich weit zu verstehen.[4]

Der individuelle Hilfebedarf der UMA ist im Zuge der Fortschreibung der Hilfeplanung regelhaft zu prüfen. Sich im Hilfeverlauf ergebende Anpassungsbedarfe sind in der Leistungsgewährung zu berücksichtigen.

Um eine am individuellen Hilfebedarf ausgerichtete Leistungserbringung für UMA auch bei Maßnahmen gemäß § 13 Abs. 3 SGB VIII zu gewährleisten, empfehlen der Bayerische Landesjugendhilfeausschuss und das ZBFS – Bayerisches Landesjugendamt in logischer Konsequenz im Wege der Rechtsanalogie auch hier eine Hilfeplanung gemäß § 36 SGB VIII (siehe hierzu auch Ziffer 2).

Die Kombination von Hilfen gemäß § 27 Abs. 2 S. 2 SGB VIII sowie Wechsel zwischen unterschiedlichen Leistungen gemäß § 2 Abs. 2 SGB VIII der Kinder- und Jugendhilfe müssen orientiert am Bedarf möglich sein.

Junge Volljährige

Die Entscheidung, ob für UMA mit Erreichen der Volljährigkeit weiterer Bedarf an Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe besteht, obliegt dem fallzuständigen Jugendamt im Rahmen der Hilfeplanung.

---

[2] Vgl. hierzu auch BMFSFJ: Punktuation – Sicherstellung des Kinderschutzes bei der Unterbringung, Betreuung und Versorgung unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher in Krisenzeiten, Berlin 2024.

[3] Vgl. hierzu auch StMAS: Grundausrichtung der Angebotsgestaltung für unbegleitete Minderjährige (uM), München 2015.

[4] Vgl. hierzu auch BMFSFJ: Punktuation – Sicherstellung des Kinderschutzes bei der Unterbringung, Betreuung und Versorgung unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher in Krisenzeiten, Berlin 2024.

Soweit dieses einen individuellen Kinder- und Jugendhilfebedarf feststellt, liegt der Fokus der Hilfeausgestaltung auf der Persönlichkeitsentwicklung, die eine selbststimmte Lebensführung bzw. Verselbstständigung gewährleisten soll (vgl. § 41 SGB VIII).[5]
Unter Berücksichtigung des individuellen Hilfebedarfs umfasst dies auch eine Perspektiventwicklung im Anschluss an die Kinder- und Jugendhilfe. Bezüglich der Unterbringung und Versorgung junger Volljähriger außerhalb der Kinder- und Jugendhilfe kommt den weiteren Sozialleistungsträgern eine besondere Verantwortung zu.
Im Zuge einer gelingenden Übergangsgestaltung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Anschlusshilfen anderer Systeme ist – ausgehend vom individuellen Hilfebedarf – die Zuschaltung flankierender Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (bspw. Erziehungsbeistand gemäß § 30 SGB VIII) zu prüfen.

Ambulante Hilfen zur Erziehung

Die Zuständigkeit für die Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA liegt in der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. § 88a SGB VIII). Vor diesem Hintergrund sind insbesondere folgende Konstellationen in Verbindung mit ambulanten Hilfen zur Erziehung denkbar:

- Unterbringung, Versorgung und Betreuung von UMA im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe unter Zuschaltung ambulanter Hilfen (Kombination von Maßnahmen bzw. Hilfen).
  Beispiel: Unterbringung, Versorgung und Betreuung des UMA im Rahmen einer Maßnahme gemäß § 13 Abs. 3 SGB VIII mit Zuschaltung eines Erziehungsbeistands gemäß § 30 SGB VIII.
- Bei verselbstständigten UMA bzw. jungen Volljährigen im Zuge von Hilfe für junge Volljährige gemäß § 41 SGB VIII bzw. Nachbetreuung gemäß § 41a SGB VIII.
  Beispiel: Grundsicherung erfolgt über andere Sozialleistungssysteme, flankierend Erziehungsbeistand gemäß § 30 SGB VIII.
- Unterbringung, Versorgung und Betreuung von jungen Volljährigen im Rahmen von Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes mit flankierender Leistung der Kinder- und Jugendhilfe.
  Beispiel: Unterbringung, Versorgung des jungen Volljährigen in einer dezentralen Unterkunft, flankierend Erziehungsbeistand gemäß § 30 SGB VIII.
- Bei grundsätzlicher Ablehnung der stationären Jugendhilfemaßnahme durch oder bei nachdrücklicher Verweigerung der Mitwirkung des UMA:
  Lehnt ein UMA die stationäre Jugendhilfemaßnahme grundsätzlich ab oder lässt die fehlende Mitwirkung eine Hilfegewährung objektiv nicht zu, besteht ab 16 Jahren nach eingehender Prüfung des Einzelfalls die Möglichkeit der Unterbringung in einer geeigneten Gemeinschaftsunterkunft bzw. dezentralen Unterkunft. Entsprechend des individuellen Hilfebedarfs im Einzelfall sind ambulante Maßnahmen zuzuschalten. Bei der Entscheidung über die Unterbringung eines UMA in einer Gemeinschaftsunterkunft bzw. dezentralen Unterkunft sind der

[5] Vgl. hierzu auch StMAS: Zielgruppe unbegleitete Minderjährige (uM) sowie junge Volljährige (ehemalige uM): Empfehlungen zum Übergangsmanagement berufliche Integration, München 2016.

bestellte Vormund und der UMA sowie die LABEA einzubeziehen. Die Entscheidung zur Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft bzw. dezentralen Einrichtung ist seitens des fallzuständigen Jugendamts zu begründen und zu dokumentieren.[6]

Hinweis: Sog. „Not- bzw. Übergangslösungen“, die länger als drei Monate bestehen, sind stationäre Hilfesettings (förmliche Verbindung ortsgebundener räumlicher, personeller und sachlicher Mittel) mit dem Zweck der ganztägigen oder über einen Teil des Tages erfolgenden Betreuung oder Unterkunftsgewährung sowie Beaufsichtigung, Erziehung, Bildung, Ausbildung von Kindern und Jugendlichen außerhalb ihrer Familie. Sie fallen damit unter den Einrichtungsbegriff gemäß § 45a SGB VIII.[7] Die Betriebserlaubnis erteilenden Behörden sind entsprechend einzubinden.
Die Zuordnung zum Einrichtungsbegriff gilt unabhängig davon, ob die betreffenden Angebote in Trägerschaft der öffentlichen oder der freien Kinder- und Jugendhilfe geführt werden. Bei der Einbindung freier Träger (bspw. in die Betreuung der UMA) in entsprechende Angebote eines öffentlichen Trägers handelt es sich daher nicht um ambulante Hilfen zur Erziehung.

Schaffung eines differenzierten Angebotsspektrums
Die Zielgruppe der UMA gestaltet sich heterogen. Um adäquat auf die im Rahmen der Hilfeplanung festgestellten individuellen Bedarfe von UMA reagieren zu können, ist die Schaffung eines differenzierten Angebotsspektrums erforderlich. Neben stationären Hilfen zur Erziehung gemäß §§ 33, 34 SGB VIII ist hierfür insbesondere auch ein Ausbau von Angeboten gemäß § 13 Abs. 3 SGB VIII erforderlich.

Zur Schaffung eines bedarfsgerechten Angebots für die heterogene Zielgruppe der UMA sind gemeinsame Anstrengungen sowohl der Träger der öffentlichen als auch der freien Kinder- und Jugendhilfe erforderlich. Dabei ist die Gewährleistung einer fairen Risikoaufteilung zwischen öffentlichen und freien Trägern sicherzustellen. In diesem Kontext wird die Einbindung der Arbeitsgemeinschaften gemäß § 78 SGB VIII empfohlen.

Bezüglich der Schaffung geeigneter Angebote für UMA gilt § 4 Abs. 2 SGB VIII: Soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können, soll die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen. Werden seitens der Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe keine ausreichenden Platzkapazitäten geschaffen, so besteht (als letzte Option) die Verpflichtung zur Schaffung von Angeboten in kommunaler Verantwortung.

[6] StMAS: Grundausrichtung der Angebotsgestaltung für unbegleitete Minderjährige (uM), München 2015.
[7] Vgl. StMAS: Vollzugshinweise "Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG) – Umsetzung der §§ 38, 45 ff. SGB VIII im Arbeitsfeld der Betriebserlaubnis erteilenden Behörden in Bayern", München 2022.

Der landesweite Orientierungsrahmen des Bayerischen Staatsministeriums für Familie, Arbeit und Soziales für Not- bzw. Übergangslösungen und die darin enthaltenen Praxishinweise sollen Hilfestellung bei der Bewältigung der aktuell hochdynamischen Zugänge von UMA bieten und ermöglicht die dafür notwendigen Anpassungen bestehender Standards.[8]
Der landesweite Orientierungsrahmen für erweiternde Maßnahmen im Tätigkeitsbereich der Betriebserlaubnis erteilenden Behörden, der auch vom LJHA zustimmend zur Kenntnis genommen wurde, ermöglicht vor dem Hintergrund des bestehenden Fachkräftebedarfs im gesamten Bereich (teil-)stationärer Hilfen ebenfalls große Spielräume für flexible Lösungen, u. a. Erweiterung der anerkannten Qualifikationen, Einsatz von Ergänzungskräften, erweiterte Möglichkeiten im Bereich Nachtbereitschaft sowie beim Einsatz von Studierenden.[9]

Die Betriebserlaubnis erteilenden Behörden bei den Regierungen wurden seitens des StMAS mit Vollzugshinweisen zur Umsetzung der o.g. Orientierungsrahmen angehalten und insbesondere dringend gebeten, die Träger auf Grundlage der o. g. Orientierungsrahmen und unter Anwendung aller Ermessens- und Handlungsspielräume zu unterstützen. Zudem finden monatliche UMA-Austauschrunden auf Fachebene mit den kommunalen Spitzenverbänden, Vertreter/innen der Jugendämter, Regierungen, Landesjugendamt, LABEA sowie regelmäßige Arbeitsgespräche der Träger der öffentlichen und freien Kinder- und Jugendhilfe in Bayern statt. Dabei werden auch die o. g. Orientierungsrahmen samt Vollzugshinweisen in ständigem Austausch mit der Praxis überprüft und fortgeschrieben.

Im Zuge der Schaffung einer differenzierten, bedarfsgerechten Angebotspalette für die Zielgruppe UMA ist auch die Aktivierung regionaler Kooperation mit den weiteren Akteuren rund um die Zielgruppe UMA (bspw. Schule / (Aus-)Bildung, Gesundheitsbereich, Ausländerbehörden) in den Blick zu nehmen.

Fehlende Prognosen und Planungsgrundlagen für den Bedarf an Angeboten für die Zielgruppe UMA

Die fehlenden Prognosen und Planungsgrundlagen für den Bedarf an Angeboten für die Zielgruppe der UMA stellen die Jugendämter sowie Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe vor große Herausforderungen bei der Schaffung und Bereithaltung eines bedarfsgerechten Angebots. Dies gilt sowohl für die vorläufige Inobhutnahme als auch für die Inobhutnahme und für Anschlussmaßnahmen.

[8] Vgl. StMAS: Orientierungsrahmen für Not- bzw. Übergangslösungen bei der Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger, München 2023.
[9] Vgl. StMAS: Fachkräftebedarf in (teil-)stationären Hilfen zur Erziehung. Landesweiter Orientierungsrahmen für erweiternde Maßnahmen im Tätigkeitsbereich der Betriebserlaubnis erteilenden Behörden in Bayern, München 2023.

Mögliche Lösungsansätze:

- Regionale Abstimmungen unter den Jugendämtern zu regionalen Entwicklungen.
- Abstimmungen von Jugendämtern mit spezifischen Anforderungen (z. B. grenznahe Jugendämter, Jugendämter an Standorten von ANKER-Zentren) mit LABEA.
- Gemeinsame, überregionale Planungen der Jugendämter (bspw. Planungsregionen, Regierungsbezirksregionen) zur Schaffung und Belegung von Plätzen für UMA (bspw. i. V. m. Kooperationsvereinbarungen / Zweckvereinbarung gemäß Art. 7 KommZG betreffend vorläufige Inobhutnahmen, Inobhutnahmen, Anschlussmaßnahmen).
- Im Bereich vorläufiger Inobhutnahmen gemeinsame Planung (insbesondere hinsichtlich Liegenschaften) mit dem Erwachsenenbereich am Sitz von ANKER-Einrichtungen (StMI, Regierungen und Jugendamt).
- Prüfung der zur Verfügungstellung einer bayernweiten Platzübersicht.

2. Der Bayerische Landesjugendhilfeausschuss sieht folgende bundesgesetzlichen Klärungsbedarfe

Maßnahmen gemäß § 13 Abs. 3 SGB VIII individuell und bedarfsgerecht steuern
Hilfeplanung und Hilfeplanfortschreibung gemäß § 36 SGB VIII bilden die Grundlage für eine bedarfsgerechte Hilfegewährung und die damit verbundene Leistungserbringung im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe (vgl. hierzu auch Ausführungen unter Ziffer 1). Abhängig vom individuellen Hilfe- bzw. Unterstützungsbedarf können im Ergebnis dann auch Maßnahmen gemäß § 13 Abs. 3 SGB VIII eine notwendige und geeignete Hilfe darstellen.
Eine entsprechende Klarstellung im Sinne der Empfehlungen des Bayerischen Landesjugendhilfeausschusses auf bundesgesetzlicher Ebene wird angeregt.[10]

Finanzierung struktureller Kosten im Rahmen (vorläufiger) Inobhutnahme- und Anschlussmaßnahmen
Erforderlich sind Anpassungen im SGB VIII, die auch die Erstattung struktureller Kosten – insbesondere für Gebäude und Personal – ermöglichen. Dies gilt sowohl für Maßnahmen der (vorläufigen) Inobhutnahme als auch für Anschlussmaßnahmen.

[10] Die Hilfeplanung gemäß § 36 SGB VIII beschränkt sich dabei auf Maßnahmen gemäß § 13 Abs. 3 SGB VIII, die vergleichbar einer Hilfe zur Erziehung durch das Jugendamt gewährt werden. Andernfalls würde dies zu einer Vielzahl fehlgeleiteter Planungsprozesse bei den weiteren Zielgruppen von Maßnahmen gemäß § 13 Abs. 3 SGB VIII führen (bspw. bei Blockschülerinnen und Blockschülern, welche einen hohen Prozentsatz in Maßnahmen gemäß § 13 Abs. 3 SGB VIII bilden).

Gemäß bundesgesetzlicher Regelung (§ 89f SGB VIII) sind nur die aufgewendeten Kosten zu erstatten, soweit die Erfüllung der Aufgaben den Vorschriften des SGB VIII entspricht. Erstattungsfähig sind nur die einer bestimmten Maßnahme individuell zurechenbaren Sachkosten (fallbezogene Kostenerstattung).
Eine Erstattung von Kosten, wie sie zur Vorhaltung der Strukturen für die (vorläufige) Inobhutnahme und für Anschlussmaßnahmen entstehen können, ist bundesrechtlich nicht vorgesehen.

Zu prüfen wäre daher eine bundesgesetzliche Anpassung im SGB VIII in Bezug auf die Erstattung struktureller Kosten von (vorläufigen) Inobhutnahme- und Anschlussmaßnahmen. Die Vorgaben bezüglich einer wirtschaftlichen Betriebsführung dürfen dabei nicht gefährdet werden.

In diesem Kontext ist die Forderung der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) vom 03.11.2023 nochmals zu bestärken:
„Aufnahmestrukturen müssen langfristig abgesichert und krisenfest gemacht werden. Dazu bedarf es eines flexibilisierten Systems, in dem sowohl bestimmte Kapazitäten und Maßnahmen zur Aufnahme, Versorgung und Integration sichergestellt werden müssen als auch zügig bei Bedarf weiter ausgebaut werden können. Der Bund steht in der Verantwortung, die dafür notwendige Infrastruktur maßgeblich zu finanzieren“.[11]

Monatsfrist gemäß § 42b Abs. 4 Nr. 4 SGB VIII
Um Rechtssicherheit zu schaffen, soll bezüglich des Beginns des Fristlaufs gemäß § 42b Abs. 4 Nr. 4 SGB VIII eine Klarstellung im SGB VIII analog der Ausführungen in der Punktuation[12] des BMFSFJ erfolgen.

Wiedereinführung der UMA-Pauschale in erhöhter Form
Die Sicherstellung des Wohls der besonders vulnerablen Gruppe der UMA ist handlungsleitendes Ziel. Vor dem Hintergrund stark gestiegener und weiterhin nicht zu prognostizierender Einreisezahlen von UMA ist hierbei auch der Bund mit in der Verantwortung, die Lasten, die mit der Unterbringung und Betreuung von UMA verbunden sind, mitzutragen.
Die Forderung der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) vom 03.11.2023 ist daher zu unterstützen und zu bestärken:
„Die Länder fordern […] die Wiedereinführung einer gesonderten UMA-Pauschale, mit einer maßgeblichen Beteiligung des Bundes die mindestens die Hälfte der Kosten, die für die Betreuung und Versorgung von UMA (einschließlich junger Volljähriger) anfallen, abdeckt“.[13]

[11] Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK): Umlaufbeschluss 02/2023 vom 03.11.2023.
[12] Vgl. hierzu auch BMFSFJ: Punktuation – Sicherstellung des Kinderschutzes bei der Unterbringung, Betreuung und Versorgung unbegleiteter ausländischer Kinder und Jugendlicher in Krisenzeiten, Berlin 2024.
[13] Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK): Umlaufbeschluss 02/2023 vom 03.11.2023.

Altersfeststellungsverfahren
Es wird angeregt, die gesetzliche Vorgabe des „Zweifelsfalls“ in § 42f Abs. 2 S. 1 SGB VIII entsprechend der Empfehlungen der BAG Landesjugendämter klarzustellen.[14] Dementsprechend sollte eine ärztliche Untersuchung als zusätzliche Maßnahme zu der qualifizierten Inaugenscheinnahme durch das Jugendamt nur in **begründeten** Zweifelsfällen veranlasst werden.

3. Der Bayerische Landesjugendhilfeausschuss bittet folgende Themen in der AG Kosten zu behandeln

Kosten für (vorläufige) Inobhutnahmeplätze und Plätze in Anschlussmaßnahmen
Landesintern ist zu diskutieren, inwiefern Angebote der (vorläufigen) Inobhutnahme generell stärker Gegenstand von Entgeltvereinbarungen[15] bzw. qualifizierter Kostenfestsetzungen sein sollten.
Zu prüfen wäre in diesem Kontext auch, inwiefern über angepasste Belegungstage gute Lösungen erzielt werden können.

Auch betreffend Anschlussmaßnahmen wäre zu prüfen, inwiefern über entsprechende Regelungen im Rahmenvertrag hinsichtlich angepasster Belegungstage mehr Flexibilität erzielt werden könnte.

Beachtet werden soll hierbei insbesondere auch die Gewährleistung einer fairen Risikoaufteilung zwischen öffentlichen und freien Trägern (bspw. hinsichtlich zu schließender Mietverträge).

München, den 15. April 2024

[14] Vgl. BAG Landesjugendämter: „Handlungsempfehlungen zum Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen. Verteilungsverfahren, Maßnahmen der Jugendhilfe und Clearingverfahren“ 2020, Kapitel 10.3, S. 38.
[15] Gemäß § 78a Abs. 1 SGB VIII sind vorläufige Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen (§§ 42, 42a SGB VIII) nicht von den Regelungen der §§ 78b bis 78g erfasst.