

**Vorlage  
für die Sitzung  
des Jugendhilfeausschusses der Stadtgemeinde Bremen  
am 04.11.2022**

**TOP 13**

**Evaluation der Verwaltungsanweisung zur Durchführung des Verfahrens nach § 42a ff.  
Abs. 2 i. V. m. § 42b Abs. 4 SGB VIII**

**A. Problem**

Die Verwaltungsanweisung zur Durchführung des Verfahrens nach § 42a ff. Abs. 2 i. V. m. § 42b Abs. 4 SGB VIII vom 16.10.2021 sieht unter Nr. 6 eine Evaluation des Verfahrens und anschließende Gremienberichterstattung zwölf Monate nach Inkrafttreten der Anweisung vor. Da seit Inkrafttreten der Verwaltungsanweisung unbegleitete minderjährige Ausländer:innen (umA) nur noch in wenigen Ausnahmefällen im SGB VIII-Verfahren verteilt werden konnten, wurde die Evaluation vorgezogen. Am 21.09.2022 wurde die Verwaltungsanweisung mit sofortiger Wirkung aufgehoben. Grund hierfür war der mangelnde Erfolg, verbunden mit der wieder deutlich steigenden Anzahl der in Bremen ankommenden umA, der das Kindeswohl der jungen Geflüchteten gefährdenden Überlastung der Jugendhilfesysteme und der damit verbundenen dringenden Notwendigkeit, die Umverteilung zu verstärken.

**B. Lösung**

Der städtischen Deputation für Soziales, Jugend und Integration wird nachstehend zu den Ergebnissen der Evaluation berichtet.

1. Datengrundlage

Zu Zwecken der Evaluation der Verwaltungsanweisung wurden durch SJIS anonymisiert sämtliche Akten ausgewertet, in denen im Zeitraum 01.12.2021 bis 31.05.2022 umA aus Gründen des Kindeswohls oder wegen Fristablauf von der Verteilung ausgeschlossen wurden (vgl. Ausführungen unter 2 d). Insgesamt handelte es sich um 127 Fälle. Vertiefend wurden die in der Verwaltungsanweisung normierten Verfahren in einem am 08.07.2022 mit Mitarbeitenden des Fachdiensts Flüchtlinge, Integration und Familien geführten Fachgespräch erörtert. Unter dem Gesichtspunkt der Beteiligung der jungen Menschen und zur stichprobenartigen Überprüfung der Ergebnisse der Aktenauswertung und des Fachgesprächs wurden darüber hinaus durch SJIS dolmetschergestützte mehrstündige qualitative Interviews mit fünf umA aus verschiedenen Herkunftsländern geführt.

2. Ergebnisse der Aktenauswertung

Während des gesamten Beratungsprozesses seitens der Mitarbeitenden des Fachdiensts Flüchtlinge, Integration und Familie wurden die jungen Menschen umfassend informiert, begleitet, beraten und vertreten mit dem Ziel, eine einvernehmliche Umverteilung zu erreichen. Dieses Ziel konnte jedoch nur in wenigen Fällen erreicht werden. Auch in diesen Fällen erfolgte jedoch keine

Umverteilung, da das für den Erlass eines Zuweisungsbescheides zuständige Bundesland entgegen der Rechtsauffassung des Landes Bremen eine Verfristung feststellte. Die durchschnittlichen Verfahrensdauern sind nicht evaluiert worden, da sie zu sehr von den jeweiligen Rahmenbedingungen im Einzelfall abhängen (z.B. Dauer des Altersfestsetzungsverfahrens und der Kapazitäten beispielsweise der Klinik in Münster, Corona-Quarantänen, Termine beim Gesundheitsamt oder zwischenzeitliche Abgängigkeiten). Im Einzelnen stellten sich die Ergebnisse der Aktenauswertung wie folgt dar:

- a) In 52 Fällen wurde die Verteilung aus Kindeswohlgründen gem. § 42b Abs. 4 Nr. 1 SGB VIII ausgeschlossen, weil die jungen Menschen in der Stadtgemeinde Bremen über familiäre Bezüge verfügten, auch wenn es sich nicht um die Kernfamilie handelt und damit die Voraussetzungen eines Verteilausschlusses nach § 42b Abs. 4 Nr. 3 SGB VIII nicht vorlagen.
- b) In 49 Fällen wurde die Verteilung aus Kindeswohlgründen ausgeschlossen, weil soziale Beziehungen (Freundschaften, Bekanntschaften) in der Stadtgemeinde Bremen bestanden und/oder sich aufgrund des Voraufenthalts in der vorläufigen Inobhutnahme herausgebildet hatten.
- c) In 13 Fällen wurden junge Menschen von der Verteilung ausgeschlossen, weil sie im Erstgespräch den dringenden Wunsch äußerten, in der Stadtgemeinde Bremen zu verbleiben.
- d) In drei Fällen wurde der Wunsch der Jugendlichen, in Bremen zu bleiben, durch das Jugendamt zunächst nicht als Ausschlussgrund gewertet, die Jugendlichen also zur Verteilung angemeldet. In der Folge weigerten sich die Jugendlichen, der Zuweisungsentscheidung Folge zu leisten, und wurden von der Verteilung ausgeschlossen.
- e) In zehn Fällen konnte ein Einvernehmen mit den umA hergestellt werden, diese konnten jedoch aufgrund einer Verfristung nach § 42b Abs. 4 Nr.4 SGB VIII nicht verteilt werden.

### 3. Bewertung der Ergebnisse der Aktenauswertung

In den Fällen der Fallkonstellation a) lagen Gründe vor, die auch entsprechend der Handlungsempfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (BAGLJÄ) zum Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen einen Ausschluss von der Verteilung im Rahmen einer Einzelfallprüfung begründen können.

Ohne bewerten zu können und zu wollen, ob entsprechend der o.g. Handlungsempfehlung in den Fällen der Fallkonstellation b) ein Ausschluss von der Verteilung wegen einer potentiellen Gefährdung des Wohls des Kindes/Jugendlichen durch die Durchführung des Verteilungsverfahrens gerechtfertigt war, ist festzustellen, dass es sich bei der Regelung des § 42b Abs. 4 Nr. 1 SGB VIII grundsätzlich um einen Ausnahmetatbestand handelt, die sich aus den Akten ergebende Praxis demgegenüber aber darauf schließen lässt, dass unter den Voraussetzungen der zu evaluierenden Verwaltungsanweisung das Vorliegen solcher Sachverhalte jugendamtlich aufgrund der Wohn-, Betreuungs- und Lebenssituation eher vorausgesetzt wurde. Dies wurde im Fachgespräch mit den Mitarbeitenden des Jugendamtes erörtert (siehe Punkt Nr. 4.). Mit der Jugendamtsleitung wurde hierzu verabredet, dass dem Jugendamt durch SJIS zeitnah eine Arbeitshilfe zur Durchführung des Verfahrens zur Verteilung unbegleiteter minderjähriger Ausländerinnen und Ausländer (umA) auf der Grundlage der Evaluation zur Verfügung gestellt wird.

In den Fällen der Fallkonstellation c) wurde der Wunsch der jungen Menschen, in der Stadtgemeinde Bremen zu verbleiben, mit deren Kindeswohl gleichgesetzt. Da dies nicht zwingend ist, wurde diese Fallkonstellation ebenfalls im Fachgespräch mit den Mitarbeitenden des Jugendamtes erörtert.

In den drei Fällen der Fallkonstellation d) einer sachgrundlosen Verweigerung der jungen Menschen trotz pädagogischer Interventionen waren die Handlungsmöglichkeiten des Jugendamtes unter den Voraussetzungen der Verwaltungsanweisung erschöpft.

Die Verfristungen in den Fällen der Fallkonstellation e) sind weit überwiegend eingetreten, weil das Bundesland Niedersachsen als nach § 42b Abs. 1 zuständiges Bundesland wegen eines vier Wochen überschreitenden Voraufenthalts keine Zuweisung vorgenommen hat. Die Frage der gesetzlichen Fristen und ihrer Auslegung wird aktuell zwischen Bund und Ländern erörtert.

#### 4. Ergebnisse des Fachgesprächs mit Mitarbeitenden des Jugendamtes

Die Mitarbeitenden berichteten zunächst, dass es sich in allen oben genannten Fällen um selbst-meldende Personen gehandelt habe, also um junge Menschen, die nicht nach einem zufälligen Aufgriff vorläufig in Obhut genommen worden waren, sondern sich eigeninitiativ in der Erstaufnahmeeinrichtung gemeldet hatten. In den mit ihnen gem. § 42a Abs.2 Satz 1 SGB VIII geführten sog. Erstgesprächen hätten die umA ausnahmslos ihren Wunsch bekundet, in der Stadtgemeinde Bremen bleiben zu können.

Nach Einschätzung der Mitarbeitenden begründete sich dieser Wunsch zum einen im Ruf Bremens, eine geflüchteten Menschen offen gegenüberstehende Kommune zu sein, in der für umA besonders gute Chancen auf Integration und ein dauerndes Bleiberecht bestehen.

Ein weiterer Grund wurde darin gesehen, dass die umA in Bremen – anders als in vielen anderen Zuweisungskommunen/-landkreisen – eine große Anzahl von Mitgliedern ihrer Herkunftscommunities vorfinden. Da die Flucht für die jungen Menschen ein höchst belastendes Lebensereignis darstellt, sei der Wunsch, in der Fremde Vertrautes vorzufinden, sozialpädagogisch nachvollziehbar. Dass der Bundesgesetzgeber demgegenüber grundsätzlich jedes deutsche Jugendamt für zur Betreuung von umA gleichermaßen geeignet hält, sei den jungen Menschen pädagogisch nicht vermittelbar.

Die Mitarbeitenden des Jugendamtes berichteten, dass die Mehrzahl der umA im Erstgespräch davon ausgingen, dass sie über ihren zukünftigen Aufenthaltsort in Deutschland selbst bestimmen könnten. Wurde ihnen demgegenüber mitgeteilt, dass das Jugendamt die Aufgabe habe, ihre Anmeldung zur Verteilung zu prüfen und in der Folge eine dritte Behörde, das Zuweisungs-jugendamt, bestimme, hätten die Jugendlichen mit Überraschung und Enttäuschung reagiert.

Allen umA sei durch Informationsquellen vor dem Erstgespräch (i.d.R. wohl schon vor ihrer Ankunft in Bremen) bekannt gewesen, dass das Verteilverfahren bei anhaltender Weigerung der jungen Menschen nicht durchgeführt werde. Wurde den umA nach Prüfung mitgeteilt, dass keine der Voraussetzungen des § 42b Abs. 4 Nr. 1 – 4 SGB VIII vorliegen und sie deshalb zur Verteilung angemeldet würden, sei stets die Frage gestellt worden, was geschehe, wenn sie trotz ergangener Zuweisung in Bremen bleiben wollten bzw. einem Zuweisungsbescheid nicht Folge leisten würden. Unter den Regelungsvoraussetzungen der evaluierten Verwaltungsanweisung habe das Jugendamt nicht glaubhaft versichern können, dass es den Ortswechsel des jungen Menschen durchsetzen werde. Eine Verteil-Anmeldung einer/eines umA trotz bereits bekundeter Präferenz des jungen Menschen, in Bremen bleiben zu wollen, wurde deshalb von den Mitarbeitenden des Jugendamtes als nicht sinnvoll wahrgenommen.

#### 5. Ergebnisse der qualitativen Interviews mit geflüchteten Jugendlichen

Die dolmetschergestützten Interviews mit fünf umA aus Westafrika und Afghanistan bestätigten im Wesentlichen die Ergebnisse der Aktenauswertung und des Fachgesprächs. Alle Jugendlichen gaben an, zielgerichtet nach Bremen gekommen zu sein. Die jungen Menschen aus Afghanistan gaben an, dass Verwandte (nicht Kernfamilie) in Bremen leben würden. Die jungen Menschen aus Westafrika führten demgegenüber an, dass es in Bremen viele Migrant:innen und Geflüchtete aus ihren Herkunftsländern gebe. Allen fünf sei bereits vor Einreise nach Deutschland durch Freunde und Bekannte geraten worden, nach erfolgreichem Grenzübertritt nach Bremen weiterzureisen, da es dort die besten Chancen für sie gebe. Dass das Bundesgesetz eine Verteilung der jungen Menschen vorsieht, um eine gleichmäßige Inanspruchnahme der kommunalen Ressourcen (Unterkünfte, Betreuungspersonal, Schulplätze usw.) sicherzustellen und zu verhindern, dass einzelne Kommunen/Landkreise bei der Unterbringung und Betreuung in Überforderungssituationen kommen, war den jungen Menschen im Gespräch durchaus vermittelbar. Sie hatten auch bereits selbst festgestellt, dass die Erstaufnahmeeinrichtung stark belegt war und sich die Dauer der jugendamtlichen Verfahren verlängert hatte, hielten aber gleichwohl daran fest, dass ihre persönliche Lebensperspektive in Bremen besser sei als in anderen Kommunen/Landkreisen.

## 6. Schlussfolgerungen

Bei den in der Kommune Bremen vorläufig in Obhut genommenen alleinreisenden jungen Geflüchteten handelt es sich fast ausnahmslos um selbstmeldende Personen, die eine bewusste Entscheidung getroffen haben, in Bremen und nicht in einer anderen deutschen Kommune/einem anderen deutschen Landkreis um Inobhutnahme zu bitten. Diese Entscheidung ist Ausdruck individueller Präferenzen der jungen Menschen. Die Zielvorstellung, man könne die jungen Menschen in einem – aus rechtlichen Gründen nur wenige Tage andauernden – pädagogischen Prozess zur Änderung ihrer persönlichen Präferenzen bewegen, unterschätzt die Stärke dieser individuellen Präferenzen.

Auch wenn die jungen Menschen an jedem anderen Ort Deutschlands bessere Betreuungsmöglichkeiten sowie schulische und berufliche Chancen vorfinden als in der weit über Quote angesteuerten Kommune Bremen, so ist damit doch noch nicht gesagt, dass dies die für die jungen Menschen selbst maßgeblichen Kriterien sind. So sind beispielsweise Geflüchtete, die großen Wert darauf legen, vor Ort eine Herkunftscommunity vorzufinden, auch unter Hinweis auf bessere Unterbringungsbedingungen nicht von einem Ortswechsel zu überzeugen, falls es am Zuweisungsort keine Herkunftscommunity gibt. Erschwerend kommt hinzu, dass das Jugendamt zum Zeitpunkt der Anmeldeentscheidung noch nicht weiß, welches Bundesland bzw. welche Kommune für den jungen Menschen zukünftig zuständig sein wird.

Die evaluierte Verwaltungsentscheidung zielt auf eine möglichst einvernehmliche Durchführung des Verteilfahrens. Einvernehmen zwischen Parteien unterschiedlicher oder entgegengesetzter Interessen wird in der Regel jedoch nicht dadurch erzielt, dass eine Partei die andere mittels der Kraft besserer Argumente überzeugt, sondern dadurch, dass unterschiedliche Entscheidungsbedarfe miteinander verbunden werden; die beiden Parteien geben dann jeweils in dem ihnen weniger wichtigen Punkt nach. Dieser Aushandlungsprozess ist in den SGB-VIII- Verteilverfahren aber nicht vorgesehen; es gibt zudem auch keinerlei Spielraum für 'Verhandlungen' zwischen jungem Menschen und Jugendamt. Vielmehr wird dem jungen Menschen durch das Gesetz zugemutet, Entscheidungen der zuständigen Behörden zu akzeptieren, ohne dass er für diese Akzeptanz ‚belohnt‘ würde. Umgekehrt ‚belohnte‘ die jetzt außer Kraft gesetzte Verwaltungsanweisung die Uneinsichtigkeit der jungen Menschen, die – wenn sie sich nur lange genug verweigerten – ihren Willen bekamen, während ‚Einsichtige‘ ihre individuellen Präferenzen zurückstellen müssten, ohne dafür in irgendeiner Weise kompensiert zu werden.

Von jungen Geflüchteten zu erwarten, dass sie einzig aufgrund ihrer Einsicht in die abstrakte Notwendigkeit von Verfahren, die der ausgewogenen Inanspruchnahme knapper Ressourcen dienen, in den Verfahren mitwirken, die ihnen individuell scheinbar keine Vorteile bieten, stellt an ihren Altruismus höhere Anforderungen als an den Erwachsenen. Diese sind beispielsweise nicht erst dann zur Beachtung von Verkehrsregeln oder zur korrekten Versteuerung ihrer Einkommen verpflichtet, wenn sie sich von der Sinnhaftigkeit dieser Regelungen individuell überzeugt haben, sondern kraft Gesetzes. Tatsächlich muss eine durchaus vorhandene Einsicht in die Notwendigkeit von Verteilverfahren nicht im Widerspruch zur individuellen Entscheidung stehen, persönlich nicht in diesen Verfahren mitzuwirken. Der betreffende junge Mensch verlässt sich vielmehr darauf, dass eine ausreichende Anzahl anderer umA den Zuweisungsbescheiden Folge leistet: wäre dies nämlich der Fall, könnte er/sie von den positiven Wirkungen der Verteilverfahren profitieren, ohne selbst in ihnen mitwirken zu müssen.

Dies ist nicht durch Pädagogik aufzulösen, sondern nur dadurch, dass ein nicht persönlich interessierter Dritter – konkret: das Jugendamt – die Verteilentscheidungen trifft und in der Folge ergangene Zuweisungsbescheide dann auch durchsetzt.

## **C. Alternativen**

Werden nicht empfohlen

**D. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen / Genderprüfung**

Die Berichterstattung hat keine finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen. Dem SGB VIII-Verfahren unterliegen umA unabhängig von ihrem Geschlecht. Die in der Stadtgemeinde Bremen vorläufig in Obhut genommenen umA sind weit überwiegend männlich.

**E. Beteiligung / Abstimmung**

Nicht erforderlich.

**F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz**

Einer Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz steht nichts entgegen.

**G. Beschlussvorschlag**

Der Jugendhilfeausschuss nimmt den Evaluationsbericht zur Kenntnis.