



Schlussklärung der IAGJ

Die 18. Tagung der Internationalen Arbeitsgemeinschaft für Jugendfragen (IAGJ) fand vom 9. bis 12. September 2012 in Nordwijk, Niederlande, statt. Expertinnen und Experten der Kinder- und Jugendhilfe aus den Niederlanden, Deutschland und der Schweiz diskutierten das Tagungsthema „Jugendgewalt, Jugendkriminalität, jugendliche Intensivtäter – Herausforderungen für die Kinder- und Jugendhilfe, Konzepte und Methoden“ sowie die aktuellen Reformbestrebungen der Niederlande im Jugendhilfesystem.

I. Die aktuellen Reformbestrebungen in den Niederlanden vor dem Hintergrund der Jugendhilfe- und Jugendstrafrechtssysteme in Deutschland, in der Schweiz und in den Niederlanden

Der Fachdiskurs der teilnehmenden Länder bezog sich unter anderem auf die von den Niederlanden angestrebten Änderungen in dem Bereich der Jugendfürsorge und die Konsequenzen für die Hilfeangebote an jugendliche Delinquenten.

Im niederländischen System der Jugendfürsorge ist die **Landesregierung** verantwortlich für den politischen Rahmen des Jugendhilfesystems. Die Regierung legt hierzu Gesetzentwürfe vor und stellt Finanzen bereit.

Die **Provinzen** sind (finanziell) verantwortlich für die Jugendfürsorgebüros, die Jugendheime, die Pflegekinderbegleitung usw.

Für die Prävention und Partizipation sowie die präventive Kinder- und Jugendhilfe und das Gesundheitswesen sind die **Kommunen zuständig**.

Die bisher geltende gesetzliche Regelung ist 2009 evaluiert worden und hat mehrere Defizite und Weiterentwicklungsbedarfe aufgezeigt. Am 2. November 2009 haben Jugend- und Familienminister Rouvoet und Justizminister Hirsch Ballin der Zweiten Kammer die Evaluierung des Gesetzes über die Jugendhilfe durch das BMC vorgelegt. Im Zentrum der Evaluierung stand ein Vergleich der Ergebnisse des Gesetzes über die Jugendhilfe vom 1. Januar 2005 mit den ursprünglichen Zielen dieses Gesetzes. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler stellten unter anderem fest, dass der umfassende Zugang zur Jugendhilfe nicht hinreichend umgesetzt wurde. Vor allem die Integration des Zugangs zur Jugendhilfe auf Ebene der Provinzen, die Hilfe für Jugendliche mit leichten geistigen Behinderungen und die psychische Gesundheitsfürsorge für Jugendliche sind fehlgeschlagen. Das beabsichtigte umfassende Vorgehen bei indizierter Jugendhilfe war auch noch nicht gut entwickelt. Eine wichtige Erklärung ist nach Ansicht der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler die

Trennung der Finanzierungssysteme. Eine wichtige allgemeine Schlussfolgerung lautet, dass das Recht auf Jugendhilfe aufgrund der vorstehend genannten Probleme bezüglich der beabsichtigten Integration des Zugangs zur Jugendhilfe und deren Umsetzung sowie aufgrund der bestehenden Wartelisten nur unzureichend umgesetzt wurde. Sie untersuchten in diesem Zusammenhang, ob das Recht auf Jugendhilfe aufrechterhalten werden soll, da dieses Recht nicht angemessen mit einer effizienten Indikationsstellung und einem kundenfreundlichen Zugang zur Jugendhilfe kombiniert werden kann.¹ Am 27. Juli 2009 wurde der Zweiten Kammer der Gesetzentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Jugendhilfe im Zusammenhang mit der Übernahme kommunaler Verantwortung im Bereich der Jugendarbeit (Zentren für Jugend und Familie) vorgelegt. Im Gesetzentwurf werden die Kommunen dazu verpflichtet, für die Organisation eines Zentrums für Jugend und Familie (Centrum voor Jeugd en Gezin, CJG) zu sorgen. Dabei handelt es sich um ein integratives Angebot (ein einziger Ansprechpartner) für präventive Erziehungs- und Entwicklungsunterstützung in Kombination mit der Gesundheitsfürsorge für Jugendliche, wobei eine Verbindung mit dem Jugendamt und dem Bildungswesen geschaffen wird.

Im Gesetzentwurf steht außerdem, dass die Kommunen für die Zusammenarbeit aller Beteiligten verantwortlich sind, die im Zusammenhang mit der Jugendarbeit stehen. Die Kommunen (bzw. die Beigeordneten für die Jugend) tragen die Verantwortung, wenn definitive Vereinbarungen zwischen den Instanzen, die Hilfe oder Fürsorge leisten, getroffen werden sollen. Darüber hinaus erhält der Bürgermeister / die Bürgermeisterin die Möglichkeit, eine Einrichtung zuzuweisen, die dafür verantwortlich ist, dass eine Familie angemessene Unterstützung erhält. Die Zentren für Jugend und Familie müssen ihre eigenen Bemühungen für Eltern und Kindern verstärken, um eine bessere Entwicklung der Jugendlichen zustande zu bringen.²

Die Vereinigung der niederländischen Gemeinden (VNG), das Abstimmungsorgan der Provinzen (IPO), die Union der Wasserverbände und das Reich haben am 21. April 2011 ein Verwaltungsabkommen über viele wichtige Themen geschlossen, darunter auch die Jugendfürsorge (und ihre Dezentralisierung). Die Dezentralisierung der Jugendfürsorge ist ein Ergebnis des Wunsches der Gemeinden, als in erster Instanz zuständige Behörde von einem integrierten Ansatz aus zu arbeiten und flexibel auf verschiedene Formen der Hilfestellung zurückgreifen zu können. Die Pläne zur Einführung von Zentralbüros für Jugend und Familie sind ebenfalls ein Ergebnis dieses Gedankens. Durch dieses Verwaltungsabkommen erhalten die Gemeinden eine größere Handlungsfreiheit, größeren Einfluss und mehr Verantwortung für alle Bereiche der Jugendfürsorge, u.a. auch für den Jugendschutz und die Resozialisierung von Jugendlichen.

Die wesentlichen Ergebnisse dieses Abkommens sind:

- Es soll ein neuer gesetzlicher Rahmen geschaffen werden, in dem das gesetzlich vorgesehene Recht auf Gewährung von Jugendfürsorge aufgeht. Damit wird dem

¹ Quelle: J.A.H. Baecke u.a.: Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg, Amersfoort: BMC 2009 und Parlamentarische Unterlagen II 2009/10, 32 123-XVII, Nr. 13.

² Parlamentarische Unterlagen 2009/10, 31 977, Nr. 1-3.

Wunsch der Gemeinden nach maximaler Handlungsfreiheit so weit wie möglich entsprochen.

- Ausgangspunkt ist, dass alle Aufgaben der Jugendfürsorge auf die Gemeinden übergehen; dies gilt auch für den Jugendschutz, die Jugendresozialisierung und die Jugendfürsorge für besondere Gruppen. Der Auftrag an die Gemeinden wird innerhalb eines neuen gesetzlichen Rahmens festgeschrieben, der einerseits der Handlungsfreiheit der Gemeinden gerecht wird und andererseits den Jugendlichen und ihren Erziehern die Unterstützung garantiert, die sie benötigen. Die individuellen Ansprüche, die die derzeitige Gesetzeslage regelt, werden nicht in gleicher Weise in die neue Rechtslage transformiert. Betroffen sind davon alle Aufgaben der Jugendfürsorge, die dem Reich, den Provinzen bzw. den kommunalen Zweckverbänden obliegen und unter das Allgemeine Gesetz über Krankheitskosten (AWBZ) und das Pflegeversicherungsgesetz (ZVG) fallen. Dies sind somit die Jugendfürsorge durch die Provinzen, der Jugendschutz und die Resozialisierung Jugendlicher, die Jugend-Psychiatrie (inklusive Begleitung), die Fürsorge für leicht geistig behinderte Jugendliche und die Jugendfürsorge im geschlossenen Vollzug. Außerdem wird eine weitere Untersuchung sich mit der Positionierung der Jugend-Gesundheitsfürsorge befassen.

- Der Umfang der Aufsicht hängt vom Umfang der Jugendfürsorgeaufgaben und/oder der Schwere der Eingriffsmaßnahmen ab. Der Grundsatz lautet: So wenige Maßnahmen wie möglich.

- Überwachung des Gesetzesvollzuges

Angesichts der Zielgruppe und der Art der Jugendfürsorge ist es notwendig, dass das Reich die Aufsicht übernimmt. Dies gilt insbesondere für die Jugendfürsorge im geschlossenen Vollzug, für Jugendliche, die unter das Gesetz über besondere Aufnahmen in psychiatrische Krankenhäuser ("Wet Bopz") fallen, und für staatliche Eingriffsmaßnahmen (zwingende Maßnahmen des Jugendschutzes und der Jugendresozialisierung) und möglicherweise auch für einige Formen der spezialisierten Jugendfürsorge. Der Umfang der Aufsicht hängt vom Umfang der Jugendfürsorgeaufgaben und/oder der Schwere der Eingriffsmaßnahmen ab. Die Behörden des Reichs und die Vereinigung der niederländischen Gemeinden (VNG) werden dies näher konkretisieren.

- Das Reich, das Abstimmungsorgan der Provinzen (IPO) und die Vereinigung der niederländischen Gemeinden (VNG) werden einen Übergangsplan erarbeiten, in dem ein stufenweiser Übergang vereinbart werden soll. Spätestens 2016 soll die Dezentralisierung in Richtung der Gemeinden abgeschlossen sein.
- Zur Ermittlung der umzuverteilenden Haushaltsmittel wurde eine Berechnungsmethode vereinbart. Ausgangspunkt für die Ermittlung der Haushaltsmittel sind die in den Vorjahren angesetzten und verbrauchten Haushaltsmittel. Diese Beträge werden indexiert. Die Basiszuweisung von 90 Mio. Euro für die Aufgaben der Jugendfürsorge geht aus den Mitteln der Provinzen auf die Gemeinden über.

- Stufenweiser Übergang

Da es sich um ein umfangreiches Paket an Zuständigkeiten handelt, das in Richtung der Gemeinden verschoben wird, erscheint eine vorbestimmte zeitliche Reihenfolge als zweckmäßig. Die genaue Ausarbeitung der Reihenfolge wird in dem Übergangsplan geregelt, wobei die inhaltlichen Zusammenhänge als Ausgangspunkt dienen.

Spätestens im Jahr 2016 soll die Dezentralisierung aller Bereiche der Jugendfürsorge umgesetzt sein. Demnach geht ab 2015 die Jugendfürsorge in den Niederlanden in den Verantwortungsbereich der Gemeinden über, aber wie das Zentrum für Jugend und Familie dann konkret aussieht, liegt nach Aussage der Staatssekretäre in der Gestaltungsfreiheit der Gemeinden. Es handelt sich dabei um die nachgenannten Funktionen und Aufgaben:

- Leicht erkennbarer und niedrigschwelliger Zugang zur Jugendhilfe
- Jugendhilfe kommt nahe am Ort des Bedarfs zum Einsatz
- Rechtzeitiger Einsatz von Sachverstand und maßgeschneiderte Hilfestellung
- Beratungsfunktionen
- Koordination von Hilfsmaßnahmen
- Zeitlich uneingeschränkte Erreichbarkeit (rund um die Uhr), inklusive der Möglichkeit direkter Intervention in Krisensituationen
- Bei komplexen Fürsorgeaufgaben oder wenn die Sicherheit des Kindes in Frage gestellt wird, soll schnellstmöglich eine Unterstützung durch Spezialistinnen und Spezialisten in einer möglichst frühen Phase hinzugezogen werden.

Im Rahmen einer niedrigschwelligen und leicht erkennbaren Jugendhilfe erfüllen auch die Aufgaben des Kindertelefons und der Jugendgesundheitspflege (JGZ) wichtige Funktionen, wenn möglich auch immer mit dem Ziel einer Demedikamentierung und Normalisierung.

Aus dem Schreiben ergibt sich weiter, dass die Gemeinde nach der neuen Gesetzeslage auch für die Zuführung zu Zwangsmaßnahmen verantwortlich wird. Dabei ist es von wesentlicher Bedeutung, dass der Rat für Kinderschutz (RvdK) weiterhin Meldungen über Kinder erhält, die in ihrer Entwicklung bedroht sind. Die Gemeinden machen es ihren Mitarbeitenden daher möglich, folgende Fälle direkt an den Rat für Kinderschutz zu melden:

- Es liegt eine akute, ernsthafte Bedrohung eines Jugendlichen bzw. seiner Interessen vor;
- Es wird festgestellt, dass mit freiwilligen Hilfsmaßnahmen keine Fortschritte zu erzielen sind, und es bestehen erhebliche Risiken hinsichtlich der Sicherheit bzw. Entwicklung des Jugendlichen.

Die Gemeinden haben die Aufgabe, hierzu verbindliche Vereinbarungen mit dem Rat für Kinderschutz und anderen beteiligten Stellen zu treffen. Geht eine Meldung über ein Problem ein, entweder seitens der Gemeinde oder durch einen anderen Berufsträger (entweder direkt

oder über das regionale AMK/SHG), stellt der Rat für Kinderschutz Ermittlungen an und stellt dabei fest, ob eine Maßnahme des Kinderschutzes notwendig ist oder nicht. Geht eine direkte Meldung eines Berufsträgers beim Rat für Kinderschutz ein, informiert dieser unmittelbar das AMK/SHG über diese Meldung, und zwar gemäß den Vereinbarungen, die hierüber mit den Gemeinden getroffen worden sind. Der Rat für Kinderschutz muss sodann bei dem zuständigen Gericht für Kindschaftssachen einen Antrag auf Anordnung der Erziehungsaufsicht oder auf eine sorgerechtsbeendende Maßnahme stellen. In seinem Antrag macht der Rat für Kinderschutz auch Ausführungen dazu, welche der zertifizierten Einrichtungen, mit denen die Gemeinde einen Vertrag abgeschlossen hat, das Gericht vorzugsweise mit der Durchführung der Maßnahme beauftragen sollte. Dies wird im Einzelfall mit der Gemeinde abgestimmt. Der Rat für Kinderschutz und die Gemeinde können auf Wunsch auch Vereinbarungen darüber treffen, auf welche Weise sie zusammenarbeiten. Dies versetzt das Gericht für Kindschaftssachen in die Lage, diejenige zertifizierte Einrichtung mit der Durchführung der Kinderschutzmaßnahme zu beauftragen, die der Rat für Kinderschutz in seinem Antrag genannt hat.

Der Gemeinde wird auch die Zuständigkeit für die Durchführung von Maßnahmen zur Resozialisierung von Jugendlichen zugewiesen. Die Aufgaben der Resozialisierung von Jugendlichen sind dabei nach den Vorgaben des Strafgerichts, der Staatsanwaltschaft, des Rates für Kinderschutz oder der Leiterin / des Leiters einer Jugend-Justizvollzugsanstalt durchzuführen, die der zertifizierten Einrichtung die Durchführung der Aufgaben der Resozialisierung des Jugendlichen übertragen haben.

II. Zusammenfassende Thesen zur IAGJ-Tagung

Im interdisziplinären Fachdiskurs der Länder sind auch im Bezug auf die aktuellen Entwicklungen in den Niederlanden zur Reform des Jugendhilfesystems folgende Übereinstimmungen erzielt worden:

1. Allgemeine Gesichtspunkte

Es ist grundsätzlich richtig, dass Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe ortsnah gesteuert und koordiniert werden.

Voraussetzung dafür ist jedoch, dass auf der jeweils zuständigen Ebene auch die ausreichenden personellen, fachlichen und finanziellen Ressourcen für die Entscheidungsfindung und für die Leistungserbringung zur Verfügung stehen.

Bei einer grundlegenden Veränderung von Zuständigkeiten empfiehlt es sich, beabsichtigte Strukturveränderungen modellhaft zu erproben, bevor sie flächendeckend eingeführt werden.

Bevor bestehende Strukturen abgebaut oder aufgelöst werden, müssen die neuen Strukturen belastbar zur Verfügung stehen.

Vorsicht ist geboten bei standardisierten Diagnoseverfahren. Sie können zu zeitaufwendig sein und von eigener kritischer Beurteilung entpflichten.

Wir warnen vor zu großem Glauben an Technologien. Jugendliche brauchen oft verschiedene Chancen. Es ist schwer vorauszusehen, was jeweils hilft.

Jugendlichen und ihren Familien ist in der Jugendhilfe und im Jugendstrafrecht ein Beschwerderecht einzuräumen. Ein entsprechendes Beschwerdemanagement ist zu gewährleisten. Vorbildlich ist die niederländische Praxis der „maandcommissarissen“ als aufsuchende Ombudsleute.

Jugendstrafjustiz und Jugendhilfe haben ihre je eigenen Aufgaben und müssen ihre unterschiedlichen Rollen gegenüber den Jugendlichen und ihren Familien transparent machen.

2. Besondere Aspekte im Hinblick auf die Kinder- und Jugendhilfe

Erfahrungen aus dem deutschen Kinder- und Jugendhilferecht zeigen eindeutig, dass es auf der Basis gesetzlicher Verpflichtungen öffentlicher Kostenträger allein nicht gelingt, ausreichende Leistungsstrukturen vorzuhalten, sondern dass es dazu zusätzlich der Einräumung subjektiver Rechtsansprüche (der Kinder, Jugendlichen, Familien) bedarf.

3. Besondere Aspekte im Hinblick auf das Jugendstrafrechtssystem

Im Bereich des Jugendstrafrechts werden Forschungen benötigt, die nicht nur die Wirksamkeit einzelner Interventionen messen, sondern differenzierte Einblicke in Wirkungszusammenhänge eröffnen.

Es muss sichergestellt sein, dass Hilfemaßnahmen, die angeordnet werden, auch verfügbar sind.

Sanktionen und Maßnahmen, die im Jugendstrafrecht angeordnet werden, müssen aus dem Justizsystem heraus bereitgestellt und finanziert werden.

Die Verhängung von freiheitentziehenden Maßnahmen verlangt ein früh einsetzendes Übergangsmanagement, das die Jugendlichen auf die Bewältigung des Lebens in Freiheit vorbereitet und sie dabei begleitet und unterstützt. Dabei ist das soziale Umfeld einzubeziehen.

Die Aus- und Fortbildung der Jugendstrafrichterinnen und -richter sowie der (Jugend)Staatsanwältinnen und -anwälte – aber auch die der Jugendrechtsanwältinnen und -anwälte – muss thematisch breit, multidisziplinär, aktuell und wissenschaftsbasiert sein.

Jugendstrafrechtliche Interventionen müssen im Hinblick auf die gewünschte Gesamtwirkung hin konzipiert werden und müssen mögliche nicht intendierte Folgen im Blick haben.

Jugendhilfe im Strafverfahren bzw. in der Jugendstrafrechtspflege und Bewährungshilfe können nur effektiv sein, wenn die Fachkräfte fallbezogen genug Zeit für die Begleitung der Jugendlichen und ihrer Familien investieren können (in den

Niederlanden sind das ungefähr 20 Jugendliche pro 1,0 VZÄ bei Erziehungsbeistandschaft oder Bewährung).

Der Kontakt zwischen den Jugendlichen und den Eltern / der Familien soll so gut wie möglich unterstützt werden, auch wenn die Jugendlichen in Haft genommen wurden.

Als „Nachsorge“ bezeichnet man in den Niederlanden die Angebote, die den Jugendlichen helfen, sich nach einem „Heimaufenthalt“ wieder in reguläre gesellschaftliche Bezüge zu integrieren. Diese Angebote müssen gewährleistet sein und dem real existierenden Bedarf entsprechen.

4. Besondere Aspekte im Hinblick auf die Niederlande

Das Angebot der Lernstrafen ist differenziert auszugestalten. Staatsanwaltschaft oder der Richter / die Richterin müssen sich von den Jugendbehörden beraten lassen, um eine geeignete Auswahl treffen zu können.

Es ist gut und nachvollziehbar, wenn Kostenträger ein Interesse daran haben, zu wissen „was wirkt“. Es ist aber problematisch, das Handlungsspektrum nur auf solche Interventionen zu begrenzen, deren Wirksamkeit empirisch nachgewiesen ist („evidence based“).

Die Jugendlichen sollen klar wissen, welches die Hilfemaßnahmen und welches die Strafanordnungen sind.

Jugendrichterinnen und -richter, (Jugend)Staatsanwältinnen und -anwälte sowie Behörden im Strafverfahren brauchen auch Kenntnisse des Zivilrechts und der Kinder- und Jugendhilfe und müssen versuchen, die jeweils besten Lösungen und Begleitmöglichkeiten anzuwenden und Jugendstrafen und Massregeln als *ultimum remedium* zu betrachten.

Ab der Verhaftung der Jugendlichen soll so bald wie möglich eine Vertrauensperson /Coach für die Jugendlichen bestellt werden, die ihnen bei- und bis zum Ende der Entscheidung oder des Vollzuges zur Verfügung steht.

In den anderen europäischen Staaten gibt es keine Doppelstrukturen, die dem niederländischen System von Raad voor de Kinderbescherming (offizielle Jugendschutzbehörde) und Jugendrichter entspricht. Es stellt sich die Frage, ob dies nicht zu einer zu starken Verkomplizierung bzw. Bürokratisierung beim Zugang zu Jugendhilfe-/Schutzleistungen führt.

5. Besondere Aspekte im Hinblick auf Deutschland

Im Vergleich zur Situation in den Niederlanden und in der Schweiz ist deutlich geworden, dass im Bereich der Justiz auch in Deutschland wesentlich mehr finanzielle Mittel für Maßnahmen außerhalb des Jugendstrafvollzuges zur Verfügung gestellt werden sollten.

6. Besondere Aspekte im Hinblick auf die Schweiz

Der Blick auf die Fallzahlen weist darauf hin, dass hinsichtlich der Bereitstellung von personellen Ressourcen, insb. in der zivilrechtlichen Jugendhilfe, Aufholbedarf besteht.

Wir beobachten, dass in den Niederlanden einheitliche Konzeptionen für die Fallführung in der Jugendhilfe bestehen. Diese konzentrieren sich auf Herstellung von Zugängen zu erforderlichen Hilfen und zu deren Koordination. Solche Konzeptionen könnten in der Schweiz sowohl für die Führung von Erziehungsbeistandschaften wie auch für angebotene Fallführung adaptiert werden. Dies bedeutet, dass die Fallführenden nicht alles selber machen, sondern für die Delegation von Leistungen sorgen. Allerdings darf das nicht zu einer Aushöhlung der begleitenden Funktion führen, welche die Sozialarbeitenden gegenüber den Klienten wahrnehmen.