



## **„Niederschwelligkeit oder Sanktionsdruck – Die Angebote der Jugendhilfe zwischen Heilsversprechen und Kontrollanspruch“**

### **Schlussdokument der 16. Arbeitstagung der Internationalen Arbeitsgemeinschaft für Jugendfragen (IAGJ)**

**Vom 22. bis 26. September 2008  
in Stein am Rhein, Schweiz**

Die Internationale Arbeitsgemeinschaft für Jugendfragen (IAGJ) ist ein Forum von Expertinnen und Experten der Jugendhilfe und des Jugendrechts aus den Ländern Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweiz. Auf ihrer 16. Arbeitstagung vom 22. bis 26. September 2008 in Stein am Rhein haben sich die Delegationen der genannten Länder und eingeladene Referentinnen und Referenten mit dem Spannungsfeld befasst, in dem sich die Jugendhilfe zwischen niederschwelligem Angeboten und stärker werdenden Forderungen nach mehr Sanktionen insbesondere zur Verbesserung des Kinderschutzes bewegt. Fach- und Leitungskräfte aus Behörden und Institutionen der Jugendhilfe haben Grundsatzfragen des thematischen Schwerpunktes im Lichte aktueller Forschungs- und Praxisprojekte diskutiert und orientiert an den Situationen in den vier Ländern reflektiert. Ausgangspunkt der Fachdiskussion waren jeweils Impulsreferate:

- Stefan Schnurr umriss im Einleitungsreferat die themenbezogenen Entwicklungstrends der Jugendhilfe im Kontext des Wohlfahrtsstaates und analysierte, wie Akteure und Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe darauf reagieren.
- Michelle Cottier stellte unter dem Titel „Kinder als Subjekte – Kinder als zu schützende Objekte“ eine Untersuchung zur Verfahrensbeteiligung von Kindern im Jugendstrafrecht und in Kinderschutzverfahren vor.
- Corinna Seith referierte über ihre Forschungsarbeit zur Mitbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen als Zeugen und Opfer häuslicher Gewalt und entwickelte Ansätze, wie Behörden und Fachstellen auf diese Herausforderungen reagieren können.
- Kurt Huwiler stellte die Ergebnisse einer empirischen Studie über die Partizipation von Eltern und Kindern bei Fremdplatzierungen in Pflegefamilien und Heimen vor.

Bei den präsentierten Praxisprojekten handelte es sich um ein sozialräumliches Jugendprojekt der österreichischen Stadt Attnang-Puchheim (Herbert Paulschin, Österreichischer Berufsverband der SozialarbeiterInnen), um Telefon und SMS als niederschwellige Vermittlungsangebote (Urs Kiener, Pro Juventute Beratungen 147) sowie um ein niederschwelliges Beratungs- und Betreuungsangebot (Bea Leuppi, Schlupfhuus Zürich).

Die 16. Arbeitstagung der IAGJ wurde unterstützt von der Stiftung Mercator Schweiz, dem Migros Kulturprozent, dem Amt für Jugend und Berufsberatung des Kanton Zürich sowie vom Sozialdepartement der Stadt Zürich.

## Allgemeine Einschätzung

Die Kinder- und Jugendhilfe wird derzeit in einem „sozialpolitischen Klimawandel“ herausgefordert und erhält teilweise hohe mediale Aufmerksamkeit, die fachlich durchaus ambivalent sein kann.

Die politischen Auftraggeber erwarten Rechenschaft über die Wirkungen der Mittel, die für die Jugendhilfe bereitgestellt werden. Zur politischen Legitimierung werden diese Mittel als Investition in gelingende Kindheiten dargestellt und der nächsten Generation als Sparpotenzial angeboten, damit sich sonst absehbare Kosten für soziale Hilfen nicht realisieren. Das zieht Anpassungsdruck an eine primär ökonomisch gewertete gesellschaftliche Normalität nach sich. Die Verantwortung für das Gelingen riskanter Kindheiten wird individualisiert und an die Eltern delegiert. Von der Jugendhilfe wird eine Fokussierung auf pädagogisierende Angebote erwartet, die sich vorzugsweise an Eltern von Bevölkerungsgruppen richten sollen, die als besonders risikoreich gelten.

Im Schatten dieser Entwicklung öffnen neuere Projekte der sozialraumorientierten Integrationsarbeit mit auffälligen Jugendlichen produktive Schnittstellen zur Jugendhilfe. Projekte dieser Art treffen aber nicht selten auf den Widerstand der Befürworter von mehr kontrollierenden, disziplinierenden und sanktionierenden Mechanismen in der Jugendhilfe.

Dabei bleiben die Erwartungen an die Interventionen der Jugendhilfe in Einzelfällen unverändert hoch. Für die Übernahme der Kosten einer entsprechend professionellen und an den Bedürfnissen der Kinder ausgerichteten Angebotsplanung und Leistungsabgabe finden sich aber kaum politische Mehrheiten.

## Spezifische Fragen

- **Eingriffsschwellen der Jugendhilfe**

Die Kinder- und Jugendhilfe bewegt sich zwischen rechtlich legitimierungspflichtigen Eingriffen in Elternrechte und dem unbedingten Recht der Kinder und Jugendlichen auf Förderung und Hilfe, wenn sie Hilfe benötigen.

Der Ansatz für die materielle Handlungsverantwortung im Einzelfall ist die Gefährdung des Kindeswohls, unter Einschluss des antizipierenden Elementes einer „möglichen Gefährdung“. Diese Einschätzungen sollten nicht zu rasch auf die Wegnahme als schärfste Maßnahme fokussieren. Ausschlaggebend für den Eingriff in die Familie muss die Frage sein, ob das Kind Bedürfnisse hat, die im familialen Kontext nicht gedeckt werden.

Praxisuntersuchungen zu Fremdplatzierungen zeigen, dass eher zu spät als zu früh gehandelt wird (gilt nicht für Deutschland!) und Kinder zuwenig in die Verfahren einbezogen werden. Kinder werten ihre Beziehungen zu den Eltern eher besser als die Eltern selber oder das professionelle Helfersystem. Mit einem verbindlichen Einbezug der betroffenen Kinder und Jugendlichen werden deren eigene Interessen besser wahrgenommen. Platzierungsentscheidungen sollten nicht von einer Person allein, sondern nach dem interdisziplinären Mehraugenprinzip gefällt werden. Dies alles begünstigt die Akzeptanz von Entscheidungen und schließt eine fachliche „Kontrollkultur“ nicht aus.

Die vermeintliche (juristische) Sicherheit hoher Detailgrade bei Standards für Gefährdungsabklärungen ist trügerisch. Sie sollten so formuliert sein, dass sie auf den Einzelfall passbar sind und Handlungsspielraum für pragmatisches Handeln in der Abklärungsphase lassen. Sie sollten nicht stigmatisieren oder defizitorientiert sein, sondern sich am Förderbedarf orientierten und auf Akzeptanz ausgerichtet sein.

- **Interventionen in den Privatraum der Familie**

Mit unterschiedlich ausgestalteten Gewaltschutzgesetzen sind tendenziell mehr Möglichkeiten geschaffen worden, bei Gewaltsituationen den geschlossenen Privatraum Familie zu öffnen. Weitgehend offen blieb bislang, inwieweit dabei die Rechte und besonderen Bedürfnisse der Kinder berücksichtigt werden. Lücken zeichnen sich insbesondere in folgenden Bereichen ab:

Für Kinder, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, fehlen oftmals zeitnahe Interventionsmodelle. Diese sind in der Regel auf die betroffenen Erwachsenen ausgerichtet, müssten aber auch die Kinder direkt erreichen. Dazu müssen spezifische Verfahren mit eigenständigen Rechten der Kinder entwickelt werden, insbesondere auch für Interventionen in Familien aus fremden kulturellen Kontexten. Bei polizeilichen Interventionen sollten Fachpersonen beigezogen, besonders geschulte Beamte oder ausländische Mitarbeitende eingesetzt werden.

Der Zugang zu gewaltbetroffenen Kindern soll über deren Lebenswelt gesucht werden. Abläufe und Kompetenzen von Institutionen wie Schule, Polizei, Gesundheitsbereich oder der Jugendhilfe müssen daher auf ihre „Lebenswelt orientierten“ Ansätze überprüft werden.

- **Melderechte und Meldepflichten**

Melderechte für Berufsgruppen, die Gefährdungssituationen für Kinder und Jugendliche wahrnehmen, sind unbestritten. Zwiespältiger sind gesetzliche Meldepflichten, die teilweise besonders für Lehrpersonen diskutiert werden oder in einigen IAGJ-Mitgliedsländern bereits eingeführt sind.

Etwaige Meldepflichten müssen so ausgeübt werden, dass sie ein bestehendes Vertrauensverhältnis zwischen dem betroffenen Kind und der meldepflichtigen Berufsperson nicht gefährden. Meldepflichten dürfen daher nicht absolut und umfassend sein und müssen bei Bedarf mit Fachpersonen abgesprochen werden. Auf jeden Fall muss das Wissen der betroffenen Berufspersonen über die Bedeutung derartiger Meldungen und über die Abläufe der Kinder- und Jugendhilfe verbessert werden.

Die Empfänger von Gefährdungsinformationen müssen die Pflicht haben, aktiv zu werden und kooperativ vorzugehen. Eine Meldepflicht darf keine zwingenden Verfahrensschritte auslösen, die über die Interessen des Kindes hinweggehen.

Die Einbeziehung von Personen, die mit der Ausbildung, Erziehung oder Betreuung von Kindern und Jugendlichen außerhalb von Diensten und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe betraut sind, wurde als unverhältnismäßige Ausweitung von Meldepflichten im Kinderschutz in Frage gestellt. Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern (z. B. Großbritannien) mit unbestimmten bzw. weitgefassten Meldepflichten haben gezeigt, dass solche Regelungen zu einer Flut von Meldungen führen, die mit den vorhandenen Ressourcen kaum bearbeitet werden können. Das Ziel eines effektiven Kinderschutzes wird damit insgesamt konterkariert.

- **Eltern- und kindzentrierte Ansätze der Jugendhilfe**

Die Jugendhilfe steht in einem Spannungsfeld zwischen eltern- und kindzentrierten Ansätzen. Rechtlich ist das an den Bestimmungen über die Verfahrensbeteiligung (Parteistellung, Anhörung, Vertretung) von Kindern und Jugendlichen in sie betreffende Verfahren ablesbar. Dabei können die Linien quer durch die Rechtsordnung gehen, z.B. mit unterschiedlichen Partizipationsgraden im Familienrecht und im Jugendstrafrecht.

Soweit das Anhörungs- und Vertretungsrecht gesetzlich anerkannt ist, bestehen Diskrepanzen zwischen rechtlichen Vorgaben und deren Umsetzung bzw. Anwendung in der Praxis.

Ein wesentliches Element der Verfahrensqualität ist die partizipative Kommunikation mit Kind und Eltern. Kinder müssen in der Klärungs- und in der Entscheidungsphase angehört werden. Entscheidungen müssen transparent und nachvollziehbar sein. Eine wirksame Verfahrensbeteiligung von Kindern setzt voraus, dass am Entscheid und Vollzug beteiligte Akteure (Gerichte, Behörden, Kinderanwälte) interdisziplinär ausgebildet sind und interdisziplinäres Wissen abrufen können. Juristisches Wissen muss mit psychologischen, sozialen und pädagogischen Kenntnissen ergänzt werden und umgekehrt.

- **Wirkungsorientierung der Jugendhilfe**

Die Bedeutung von Wirkungsorientierung und Evaluation in der Jugendhilfe wird kontrovers diskutiert. Einerseits verträgt sich der Charakter der sozialen Arbeit schlecht mit den Ansprüchen einer wirkungsgeprüften Berufspraxis. Andererseits steht auch die Jugendhilfe politisch in einer Legitimationspflicht und muss sich zu ihren Arbeitsergebnissen äussern. Dabei sollte auf den Nachweis von Kausalitäten möglichst verzichtet werden. In etwaigen Leistungsvereinbarungen gilt es, zu erreichende Ziele und Wirkungsindikatoren möglichst konkret zu beschreiben und festzulegen.

- **Planung in der Jugendhilfe**

Um das politische und gesetzliche Versprechen einzulösen, ein bedarfsorientiertes Angebot der Jugendhilfe bereitzustellen, bedarf es eines umfassenden Planungsprozesses. Dieser ist in den vertretenen Staaten aber entweder rechtlich nur schwach gestützt oder zu häufig von rein fiskalischen Aspekten und nicht fachlichen Bedarfen bestimmt. Ziel ist vielfach ausschließlich der möglichst preisgünstige Leistungseinkauf.

Für die übergeordneten Planungsprozesse in der Kinder- und Jugendhilfe ist eine gelingende Sozialraumorientierung wichtiger als die Anwendung wirkungsorientierter Instrumentarien. Sozialraumorientierte Planung braucht Kooperation mit anderen Bereichen (z. B. Prävention, Integration, Wohnbau-, Quartier- und Stadtplanung).

- **Sanktionen, Kontrolle und Niederschwelligkeit in der Kinder- und Jugendhilfe**

Niederschwelligkeit und Sanktionen in der Kinder- und Jugendhilfe schließen sich nicht zwangsläufig aus. Die sozialen Dienste der Kinder- und Jugendhilfe beinhalten neben reinen Leistungsangeboten auch kontrollierende Instrumentarien; Fachkräfte sozialer Dienste der Kinder- und Jugendhilfe sind daher Träger eines „doppelten Hilfemandats“ im Sinne eines Anwalts der Hilfebedürftigen, aber auch als Kontrolleure im Auftrag des Staates.

Die aktuelle Debatte um mehr „Kontrolle“ sollte von der Fachlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe als Chance genutzt werden, die eigenen theoretischen Konzepte kritisch und unter Einbeziehung aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse zu überprüfen. Professionelles Handeln bedarf stetiger Reflexion der eigenen sozialpädagogischen Konzepte, Methoden und der dahinter stehenden Grundannahmen. Neue Konzepte sind derzeit z. B. für die Arbeit und den Umgang der Jugendhilfe mit Säuglingen, Kleinkindern und deren Eltern zu entwickeln.

Es gilt, das Handeln der Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere auch deren Austausch mit anderen Professionen und Institutionen, für Nutzerinnen und Nutzer transparenter zu gestalten. Kontrollmechanismen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe

müssen nach außen sichtbar und ihr pädagogischer Sinn nachvollziehbar und verstehbar sein.

Zu diesen Schwerpunkten haben sich die Fachleute der Delegationen gegenseitig über die Rechtslage und Praxis in ihren Ländern informiert und sich über den Stellenwert von Kontrolle, Vertrauen und Niederschwelligkeit sowie die Angemessenheit und Zweckmäßigkeit der jeweiligen nationalen Lösungen ausgetauscht.

Stein am Rhein, den 26. September 2008

Das Schlussdokument wurde federführend von der schweizerischen IAGJ-Delegation erarbeitet.

Redaktion:

Herr Michael Marugg  
Pro Juventute, Zürich

Die Internationale Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe bedankt sich für die freundliche Unterstützung von



Stiftung Mercator **Schweiz**

und

- **Kanton Zürich, Amt für Jugend und Berufsberatung**
- **Sozialdepartement der Stadt Zürich**
- **Migros Kulturprozent**