

Sachverhalt

Kooperation Polizei – Jugendhilfe – Schule (PJS)

I. Wie hat die Kooperation Polizei - Jugendhilfe - Schule (PJS) vor über 20 Jahren begonnen?

Vor 20 Jahren waren die Kontakte zwischen Polizei und Jugendhilfe häufig geprägt von gegenseitigen Vorurteilen und Vorbehalten sowie Fehlannahmen zu den tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten der jeweils anderen Berufsgruppe.

Intensive fachliche Auseinandersetzungen und kontroverse Diskussionen zwischen den Dienststellen Polizei und Jugendhilfe, unter anderem wegen der damals unbefriedigenden Situationen der zumeist jugendlichen Bahnhofsszene führten zu der Überzeugung, den immer wieder aufkeimenden Problemen mit einer besseren Kooperation begegnen zu können.

Daraufhin wurde 1998 das Modellprojekt Polizei-Jugendhilfe-Sozialarbeit (PJS) gestartet, das drei Jahre später die Grund- und Mittelschulen in Nürnberg einbezog und in den Regelstrukturen verstetigt wurde.

Entscheidend für die Kooperation war, dass alle drei Berufsgruppen zu unterschiedlichen Zeiten und Anlässen mit derselben Zielgruppe zu tun haben und zwar immer dann, wenn Kinder und Jugendliche Gewalt ausüben, Opfer von Gewalt sind, misshandelt werden, sexuell missbraucht werden, vernachlässigt werden, strafbare Handlungen begehen, aus unterschiedlichen Gründen nicht zur Schule gehen, massive Verhaltensauffälligkeiten zeigen, sich in psychosozialen Krisen befinden oder durch Substanzmissbrauch auffällig sind.

Diese Kinder und Jugendliche zu fördern, zu begleiten und zu schützen ist Aufgabe und Anliegen von Polizei, Jugendhilfe und Schule gleichermaßen. Auf diesen Grundfesten fußt die Kooperation Polizei - Jugendhilfe - Schule.

Ziele des Modellprojekts PJS waren:

- Verbesserung der Kooperation von Polizei, Jugendhilfe/Sozialarbeit und Schule: es sollten organisatorische und kommunikative Strukturen entwickelt werden, die eine dauerhafte und personenunabhängige Kooperation gewährleisten.
- Verbesserung des Krisenhilfesystems für Erwachsene, Kinder, Jugendliche und deren Familien mit der Zielvorgabe, die erforderlichen Hilfsangebote für die Zielgruppe und der daran beteiligten Dienste zur richtigen Zeit, in ausreichendem Umfang und am richtigen Ort bereitzustellen.
- Umsetzung des Gewaltschutzgesetzes ab 2001; Verbesserung von Intervention und Kooperation bei häuslicher Gewalt.

Das Projektteam setzte sich eingehend mit den Organisationen, den Aufgaben und gesetzlichen Aufträgen der Polizei, der Jugendhilfe und der Schule und mit den daraus resultierenden Arbeitsprinzipien auseinander.

Wesentliches Arbeitsprinzip der Polizei ist beispielsweise das Legalitätsprinzip (§ 163 StPO), das im Widerspruch zum Arbeitsprinzip der Vertraulichkeit in der Jugendhilfe steht (§§ 65 SGB VIII und 203 StGB). Das Legalitätsprinzip verpflichtet die Polizei ein Ermittlungsverfahren zu eröffnen, wenn sie Kenntnis von dem Verdacht einer Straftat erhält. Dagegen steht der Vertrauensschutz, der für alle in der Jugendhilfe tätigen Fachkräfte gilt. Danach dürfen - bis auf wenige Ausnahmen (vgl. §§ 34 oder 138 StGB) – den Fachkräften bekannt gewordene Informationen nicht an Dritte, auch nicht an die Strafverfolgungsbehörde, weitergegeben werden. In der Praxis kann dies eine Herausforderung für die beteiligten Institutionen sein. Es gilt gemeinsame Wege für an sich gegensätzliche Arbeitsgrundlagen und gemeinsame Regelungen der Kooperation zu finden.

Neben dem verfassungsmäßigen Gebot zur Kooperation der unterschiedlichen Behörden (Art 35 Abs. 1 GG) bestehen diverse Vereinbarungen und Einzelregelungen zur Zusammenarbeit von Polizei, Jugendhilfe und Schule. Diesbezüglich kann auf § 81 Nr. 9 SGB VIII oder die Nr. 1.3. der Polizeidienstvorschrift 382 - Bearbeitung von Jugendsachen verwiesen werden.

Ferner gilt nach wie vor die Gemeinsame Bekanntmachung des Innen-, Sozial- und Kultusministeriums vom 03.03.1999 zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Verhütung von Jugendkriminalität und die mittlerweile neu überarbeitete Bekanntmachung des Kultusministeriums vom 23.09.2014 zu strafrechtlich relevanten Vorkommnissen an Schulen und zur Beteiligung des Jugendamtes.

Folgende Themen wurden vom Projektteam bearbeitet:

- Grundlagen der Kooperation
- Kooperation Polizei und Allgemeiner Sozialdienst im Handlungsfeld Kinder, Jugendliche, junge Volljährige, Familien und Alleinstehende
- Kooperation Polizei und Allgemeiner Sozialdienst mit Schule
- Kooperation Polizei und kommunale Jugendarbeit
- Verbesserung des Krisenhilfesystems für Erwachsene
- Häusliche Gewalt – Umsetzung des Gewaltschutzgesetzes
- Kooperation Polizei und Jugendhilfe bei sexuellem Missbrauch von Kindern

Die Ergebnisse sind in den Abschlussberichten - Themenhefte 1 bis 7 - zusammengefasst. Die Grundlagen der Zusammenarbeit und die Themenhefte stehen den Fachkräften und den Kooperationspartnern als Arbeitshilfen zur Verfügung. Themenheft 1 „Grundlagen der Kooperation“ ist online verfügbar¹.

II. Wo steht die Kooperation PJS heute?

Was vor über 20 Jahren als Modellprojekt begann, ist heute aus der Kooperationslandschaft in der Stadt nicht mehr wegzudenken. Denn Themen, die damals aktuell waren und mitunter für Aufsehen sorgten, haben auch heute noch hohe Aktualität.

1. Die Zusammenarbeit von PJS

Die Kooperation ist bei den Kooperationspartnern fest verankert. Von den beteiligten Dienststellen sind Kooperationsbeauftragte benannt, denen ein Stundenkontingent für die kontinuierliche Umsetzung der Kooperation zur Verfügung steht.

In regelmäßigen Teamtreffen werden aktuelle Themen besprochen, Veranstaltungen wie beispielsweise Fortbildungen und Kooperationstreffen konzipiert. Ein zentraler Punkt ist die Verstärkung der Kooperationsmaßnahmen und die frühzeitige Wahrnehmung von Fehlentwicklungen, so dass bei Bedarf rechtzeitig nachgesteuert werden kann.

Halbjährlich findet ein Jour fixe statt, an dem die Leitungen des Jugendamts, des Polizeipräsidiums Mittelfranken und des staatlichen Schulamts in der Stadt Nürnberg sowie Vertreter/-innen verschiedener Abteilungen der Polizei, des Jugendamts und des Bereichs Schule teilnehmen. Damit wird deutlich, dass die Kooperation auf Leitungsebene aller Institutionen gewollt und unterstützt wird. Diese Grundhaltung strahlt in die verschiedenen Arbeitsebenen aus.

2. Zentrale Themen, an denen PJS arbeitet

2.1 Häusliche Gewalt

Mit Inkrafttreten des Gewaltschutzgesetzes in 2002 wurde Rechtssicherheit zum Umgang mit Gewalt im häuslichen Bereich geschaffen. Galt bislang, dass Auseinandersetzungen in der Ehe/Beziehung Privatsache seien, wurde nun der Strafverfolgungsbehörde ein Instrument an die Hand gegeben, womit Opfer häuslicher Gewalt geschützt werden können. Entsprechend den Maßgaben des Gewaltschutzgesetzes kann die Polizei gewalttätigen Partnern, bzw. Partnerinnen ein Kontakt- und Näherungsverbot auferlegen und/oder ein Betretungsverbot der gemeinsamen Wohnung aussprechen. Häusliche Gewalt ist nicht nur ein Problem der erwachsenen Opfer. Das Miterleben von Gewalt kann

¹ Themenheft 1 abrufbar unter: https://www.nuernberg.de/imperia/md/jugendamt/dokumente/projekte/pjs_abschlussbericht.pdf (Stand: 10/2019)

massive Auswirkungen auf die emotionale und soziale Entwicklung von Kindern und Jugendlichen haben. Mitunter wird angenommen, dass das Miterleben von Gewalt zwischen den Bezugspersonen einer direkten Gewalteinwirkung gleichzusetzen ist. Zudem zeigen Studien, dass Kinder, die häusliche Gewalt erlebt haben, eine Akzeptanz von Gewalt als Lösung entwickeln können. Damit kommt häusliche Gewalt einer Kindeswohlgefährdung gleich.

In Nürnberg wurde für die betroffenen Personen ein proaktives Beratungs- und Hilfesystem entwickelt und in Kooperation mit unterschiedlichen Beratungsstellen verstetigt. Dieser „Nürnberger Weg“ wird in Kooperation mit der Polizei umgesetzt. Im Jahr 2018 wurden 146² Fälle in dieser Form bearbeitet. Ziel ist es, den Zyklus von häuslicher Gewalt und Stalking möglichst frühzeitig zu durchbrechen sowie Kindern und Jugendlichen, die direkt oder indirekt zu Opfern werden, zu helfen.

Die Zahlen häuslicher Gewalt und die Inanspruchnahme des Beratungsangebots zeigen, dass sich der Nürnberger Weg bewährt hat.

2.2 Kinderschutz

Die statistischen Zahlen sprechen eine eindeutige Sprache und zeigen den Handlungsbedarf im Kinderschutz auf. Im Jahr 2018 wurden in Nürnberg 463 Kinder³ Opfer eines Gewaltdelikts. Die Dunkelziffer ist vermutlich um ein Vielfaches höher. Kinder zu schützen ist eine wichtige Aufgabe der Gesellschaft.

Beim Kinderschutz gibt es besonders viele Schnittstellen zwischen Polizei, Jugendhilfe und Schule. Lehrkräfte oder pädagogische Fachkräfte der Jugendsozialarbeit an Schulen (JaS) nehmen oft als Erste Probleme von Kindern und Jugendlichen wahr und wenden sich mit der Bitte um Beratung und Hilfe häufig – unter Wahrung des Datenschutzes - an die Mitarbeiter/-innen der Jugendhilfe. Die Jugendhilfe nimmt eine Einschätzung des Hilfebedarfs vor und kann der Familie/dem Kind oder Jugendlichen eine geeignete Unterstützung anbieten. Die Polizei ist zumeist als Erste zur Stelle bei Hinweisen auf Gewalt in der Familie und gibt die Informationen zeitnah an den Allgemeinen Sozialdienst (ASD) weiter. Diese Meldungen sind überaus wichtig für das weitere Tätigwerden des ASD, insbesondere auch wenn es um vormundschafts- und familiengerichtliche Anträge geht, um den Familien eine entsprechende Unterstützung anbieten zu können. Darüber hinaus ist der ASD auch auf die Polizei in Form von Vollzugshilfe angewiesen, wenn es beispielsweise um Inobhutnahme von Kindern geht.

2.3 Kinder und Jugendliche im öffentlichen Raum

Polizei und offene Kinder- und Jugendarbeit haben sehr häufig mit derselben Zielgruppe von Kindern und Jugendlichen zu tun – wenn auch aus ganz unterschiedlichen Anlässen und mit ganz unterschiedlichen Zugängen. Hier kommt es immer wieder zu Diskussionen zwischen Polizei und Mitarbeiter/-innen der Jugendzentren und Streetwork. Die Offene Kinder- und Jugendarbeit ist ein integraler Bestandteil der sozialen Infrastruktur in Nürnberg und hat unter anderem das Ziel, den jungen Menschen in seiner Entwicklung zu begleiten und ihn in die Gesellschaft zu integrieren. Der präventive Ansatz in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit ist besonders für Kinder und Jugendliche wichtig, die zu entgleisen drohen oder sich bereits auf einem schwierigen Weg befinden. Die Polizei hat dagegen den primären Auftrag der Gefahrenabwehr, das Ahnden von Verstößen und der Sicherstellung der öffentlichen Ordnung. An diesen Schnittstellen kristallisieren sich zwangsläufig Reibungspunkte heraus, die der regelmäßigen Betrachtung bedürfen.

Es wurden Verfahren erarbeitet, die für die Kooperation bedeutsam sind. Dazu gehört beispielsweise, dass es keine Absprachen geben darf, womit das Legalitätsprinzip auf der einen Seite und der Daten- und Vertrauensschutz auf der anderen Seite umgangen wird. Es wurde vereinbart, dass die Polizei auf Personenkontrollen bei Jugendlichen verzichtet, die im Gespräch mit Streetworkern sind. Die Streetworker führen im Gegenzug ihre Gespräche an weniger neuralgischen Punkten. Ohne konkreten Ermittlungsgrund sieht die Polizei von Kontrollen in Jugendeinrichtungen ab. Außer bei Gefahr in Verzug wird bei notwendig werden von Polizeikontrolle zunächst die Einrichtungsleitung kontaktiert.

Diese von PJS entwickelten Kooperationsstandards Polizei / Offene Kinder- und Jugendarbeit werden laufend überprüft und weiterentwickelt. Denn trotz vieler standardisierter Verfahrensabläufe, die sich in

² Statistikbogen Interventionsstellen Nürnberg 2018

³ Polizeipräsidium Mittelfranken – Sicherheitsbericht 2018

der Praxis bewährt haben, kann es immer wieder zu Unstimmigkeiten und Missverständnissen kommen. Dies ist den unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben, zum Teil dem Personalwechsel an der Basis geschuldet und kann ansonsten auf das Spannungsverhältnis von Polizei und Jugendhilfe zurückgeführt werden, das sich eben nicht gänzlich auflösen lässt.

Besonders wertvoll für eine konstruktive Zusammenarbeit sind die örtlichen Jugendsachbearbeiter der Polizeiinspektionen, die den Kontakt zu den Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, zur Streetwork sowie zu den Schulen pflegen und in der Regel deren erste Ansprechpartner sind.

2.4 Kinder, die nicht zur Schule gehen – Schulabsentismus

Es gibt ganz unterschiedliche Gründe, weshalb Kinder und Jugendliche der Schule fernbleiben. Das können massive Probleme im Elternhaus sein, aber auch Schul- oder Trennungsangst, Mobbing in der Schule, psychische Erkrankungen, oder eine große „Schulunlust“, zum Beispiel wegen Überforderung, die regelmäßiges Schule schwänzen zur Folge haben. Dabei ist es für alle Institutionen besonders wichtig, schulvermeidendes Verhalten frühzeitig zu erkennen. Schüler/-innen mit gehäuften Schulversäumnissen und dann oftmals ohne Schulabschluss laufen Gefahr, ins gesellschaftliche Abseits zu geraten und nicht mehr am Ausbildungsplatz- und Arbeitsleben teilzuhaben.

Nachdem mögliche Ursachen der Schulabsenz gefunden wurden, ist es wichtig, den Kindern zügig eine möglichst passgenaue Unterstützung zukommen zu lassen. Die Durchsetzung der Schulpflicht ist zwar auch eine ordnungspolitische, aber in erster Linie eine pädagogische Aufgabe. Untersuchungen von „Karrieren“ polizeiauffälliger Jugendlicher in Nürnberg zeigen deutlich, dass sehr häufig ein vermehrtes Schulschwänzen vorausging. Entsprechend wichtig ist es, frühzeitig eine Antwort auf notorisches Schulschwänzen zu haben, um einer daraus entstehenden kriminellen Karriere vorzubeugen. Um dem zunehmenden Problem Schulabsentismus zu begegnen, wurde zwischen Schule, Polizei, Jugendhilfe, Kinder- und Jugendpsychiatrie, Gesundheits- und Rechtsamt der Stadt Nürnberg ein auf den jeweiligen Fall abgestimmtes Vorgehen vereinbart.

3. Die Angebote von PJS

3.1 Informationsveranstaltungen und Fortbildungen

Als zentraler Baustein zur Vermittlung des Basiswissens über die Kooperation werden regelmäßig Informationsveranstaltungen auf verschiedenen Ebenen durchgeführt. Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte, die ihren Dienst in Nürnberg neu antreten, werden über die Arbeitsweise und Organisation sowie die bestehenden Kooperationsvereinbarungen informiert. Dazu gehört zum Beispiel die Umsetzung der Vollzugshilfe bei Inobhutnahmen oder die Vorgehensweise bei Hinweisen auf häusliche Gewalt. Analog erhalten die pädagogischen Fachkräfte des Jugendamts im Rahmen des innerstädtischen Einarbeitungskonzepts eine Fortbildung zu den Themen der Kooperation.

Seit vielen Jahren findet außerdem eine 2-tägige gemeinsame Fortbildung von pädagogischen Fachkräften des Jugendamts (Allgemeiner Sozialdienst - ASD, Offene Kinder- und Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit an Schulen-JaS) und Polizeibeamten statt. Anhand konkreter Fälle aus der Praxis werden Zuständigkeiten, Befugnisse und Arbeitsweisen deutlich. Es hat sich gezeigt, dass die Kooperation von den vielen gemeinsamen Veranstaltungen profitiert. Das persönliche Kennenlernen und der intensive fachliche Austausch helfen Vorurteile abzubauen und erweitern das Verständnis für die jeweilige Arbeit der Anderen.

An Schulen finden nach Bedarf oder auf Anfrage Fortbildungen für Lehrkräfte und pädagogische Fachkräfte (JaS und Kitas) zur Umsetzung des Kinderschutzes statt sowie zu Themen wie „Meldewege beim Jugendamt“, „Schulabschluss und Unterstützungsmöglichkeiten“.

3.2 Clearinggespräche

Sowohl bei kritischen Einzelfällen, als auch bei solchen, in denen die Zusammenarbeit nicht reibungslos verläuft, finden Clearinggespräche zwischen den Kooperationspartnern statt. Diese werden bei Bedarf durch das PJS-Team moderiert und unterstützt. Das dadurch ermöglichte schnelle und miteinander abgestimmte Handeln aller Beteiligten ist wirksam und wird positiv bewertet.

3.3 Kooperationstreffen

Zu den jährlichen Kooperationstreffen, die an drei Terminen angeboten werden, sind die Kooperationsbeauftragten von Polizei, Jugendhilfe und Schule eingeladen. Die Zuordnung erfolgt nach den Sozialregionen. Nach einem aktuellen thematischen Input erfolgt ein interdisziplinärer Erfahrungsaustausch, der für die Praktiker vor Ort stets sehr bereichernd ist. Themen der letzten Jahre waren: „Chancen und Risiken der digitalen Medien – Herausforderung für Polizei, Jugendhilfe und Schule“, „Kinder und Jugendliche psychisch kranker Eltern“. An einem Termin nehmen circa 50 Personen aus den unterschiedlichen Kooperationsbereichen teil. Diese Treffen fördern die Fachlichkeit der Mitarbeitenden und unterstützen durch den informellen Austausch die Kooperation an der Basis.

4. Was wurde durch die Kooperation PJS in Nürnberg erreicht?

Über die vielen Jahre ist es in Nürnberg gelungen, drei sehr unterschiedliche Institutionen zusammen zu bringen und Strukturen zu schaffen, die für alle Bereiche gewinnbringend sind.

Aus der Kooperation PJS können sowohl die beteiligten Berufsgruppen als auch die Zielgruppen der Kooperationspartner (also Kinder, Jugendliche und Familien) einen dauerhaften Nutzen ziehen.

Zu nennen sind hier insbesondere

- verlässliche Strukturen durch Benennung von Kooperationsbeauftragten bei den beteiligten Dienststellen und auf Arbeitsebene,
- der Abbau von Vorurteilen, Fehleinschätzungen und unrealistischen Erwartungen,
- die Erhöhung der Kommunikationsdichte und Verbesserung des Kommunikationsflusses,
- verbindliche und transparente Verfahrensabläufe:
 - Umsetzung des Verfahrens bei Schulabsentismus unter Einbezug der beteiligten Institutionen,
 - Transportbegleitung durch die Polizei von Kindern und Jugendlichen in geschlossene Einrichtungen,
 - Standardisiertes Verfahren bei häuslicher Gewalt und Stalking,
 - Arbeitshilfe zur Umsetzung des Kinderschutzes an der Schule,
 - Leitfaden zum Clearingverfahren bei Kindern/Jugendlichen mit besonderem Hilfs- und Förderbedarf im Bereich Verhalten,
- effektivere und zufriedenstellende Aufgabenerfüllung,
- einen leichteren Zugang und schnelleres Bereitstellen von Informationsmaterial für Mitarbeiter/innen der beteiligten Institutionen,
- positive Effekte für die Arbeitsentlastung im beruflichen Alltag und
- einen leichteren Zugang zu zeitnahen und passgenauen Hilfsangeboten für die Bürger/-innen.

Damit wird ein wesentlicher Beitrag zum Wohlergehen von Kindern und Jugendlichen in der Stadt geleistet.

III. Wie wird es weitergehen?

Stets im Dialog zu sein - auch wenn man mal nicht einer Meinung ist - und sich auf Augenhöhe zu begegnen sind ganz wesentliche Grundpfeiler für gelingende Kooperation. Verfahrensabläufe können gut schriftlich fixiert sein, sie funktionieren nur dann wirklich gut, wenn die Menschen, die damit zu tun haben, die Kooperation leben. Die Verstetigung der Kooperation ist eine tägliche Herausforderung für alle Partner, die insbesondere dann an Bedeutung gewinnt, wenn neue Aufgaben anstehen, Ressourcen knapp sind oder Ansprechpersonen wechseln.

In Nürnberg ist es gelungen, aus dieser Kooperation PJS einen dauerhaften Nutzen für alle beteiligten Berufsgruppen und für die Kinder, Jugendlichen und Familien zu ziehen. Die rasanten und vielfältigen Veränderungen in der Gesellschaft bringen darüber hinaus neue Themen und Fragestellungen hervor, die zur Herausforderung für Schulen, Jugendhilfe und Polizei werden.

Der Schutz der Kinder und Jugendlichen in der Stadt Nürnberg ist eine große und dauerhafte Aufgabe. Hier müssen alle Institutionen schnell und konsequent agieren und nach individuellen Lösungen

und Wegen suchen. Das verzahnte Handeln war und wird auch zukünftig die große Herausforderung der Kooperation PJS sein.
Für das PJS - Team ist das weiterhin Anspruch und Ansporn zugleich.