

Beschlussvorlage

zur Behandlung in **öffentlicher Sitzung**

Betreff

Jugendkriminalität - "Das Kölner Haus des Jugendrechts und weitere Bausteine für ein gemeinsames Netz des Jugendrechts"

Beschlussorgan

Rat

Beratungsfolge	Abstimmungsergebnis							
	Gremium	Datum/ Top	zugestimmt Änderungen s. Anlage Nr.	abge- lehnt	zu- rück- ge- stellt	verwiesen in	ein- stim- mig	mehr- heitlich gegen
Ausschuss Allgemeine Verwaltung und Rechtsfragen	08.12.2008	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	
Jugendhilfeausschuss	09.12.2008	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	
Finanzausschuss	15.12.2008	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	
Rat	18.12.2008	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	

Beschlussvorschlag einschl. Deckungsvorschlag, Alternative

1. Der Rat nimmt das „Handlungskonzept für das Kölner Haus des Jugendrechts (Anlage 1)“ zur Kenntnis und dankt den Kooperationspartnern und Beteiligten der Polizei Köln, der Staatsanwaltschaft Köln, des Jugend- und Familiengerichts und der Bewährungshilfe Köln für die bisherige Zusammenarbeit und Unterstützung in dem Projekt.
2. Der Rat beauftragt die Verwaltung mit der Umsetzung des „Handlungskonzeptes für das Kölner Haus des Jugendrechts“ und ermächtigt die Verwaltung nach Abschluss der geplanten Kooperationsvereinbarung mit den beteiligten Partnern, eine geeignete Immobilie für das Projekt anzumieten. Der entstehende Aufwand kann noch nicht abschließend dargestellt werden, die Finanzierung ist aber im Rahmen der im Haushaltsplan 2008 / 2009 veranschlagten Mittel gesichert.

Haushaltsmäßige Auswirkungen

<input type="checkbox"/> Nein	<input checked="" type="checkbox"/> ja, Kosten der Maßnahme noch nicht darstellbar	Zuschussfähige Maßnahme ggf. Höhe des Zuschusses	<input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja	Jährliche Folgekosten a) Personalkosten b) Sachkosten	€ _____ % _____ € _____ € _____ € _____
Jährliche Folgeeinnahmen (Art, Euro)			Einsparungen (Euro)		

Weitere Erläuterungen, Pläne, Übersichten siehe Anlage(n) Nr.**1. Ratsauftrag und Projektstart**

Auf Grund der Entwicklung der Jugendkriminalität hat der Rat der Stadt Köln in seiner Sitzung vom 19.06.2007 ein Maßnahmenpaket mit unterschiedlichen Bausteinen beschlossen; wie auch den folgenden Teilauftrag:

„Die Verwaltung wird gebeten, in Abstimmung mit den Kooperationspartnern Polizei, Staatsanwaltschaft und Jugendhilfe ein Pilotprojekt zu entwickeln, welches analog zum Stuttgarter Modell eines „Haus des Jugendrechts“ eine konzentrierte Zusammenarbeit ermöglicht, um strafrechtliche Verfahren zu verkürzen und damit zeitnahe Reaktionen auf jugendkriminelle Aktivitäten zu ermöglichen.“

Projektpartner zur Realisierung dieses gemeinsamen Projektes sind:

- Polizei,
- Staatsanwaltschaft,
- Amtsgericht und
- Bewährungshilfe

Nach Beschluss der Kooperationspartner liegt der Schwerpunkt des Projektes auf Kölner Intensivtäter. Der Begriff „Intensivtäter“ ist nicht bundeseinheitlich definiert. In Köln gilt als Intensivtäter, wer innerhalb eines Jahres mehr als fünf einschlägige schwerwiegende Straftaten begeht. Nach allgemeinen Erkenntnissen sind Intensivtäter als zahlenmäßig relativ kleine Gruppe für 30 – 60% aller einschlägigen Straftaten verantwortlich. In Köln gibt es rund 600 Intensivtäter, davon ca. 150 im Alter von 14 – 21 Jahren.

Es herrscht Einigkeit darüber, dass hier eine schnelle und zielgenaue staatliche Reaktion erforderlich ist.

Zurzeit beträgt die durchschnittliche Verfahrensdauer von Jugendstrafsachen – ohne die polizeilichen Ermittlungen – sechs Monate. Dieser Zeitraum erfasst die Spanne von dem Eingang bei der Staatsanwaltschaft bis zur Gerichtsentscheidung.

Eine Analyse des gesamten behördenübergreifenden Verfahrensablaufes wurde von dem Dezernat für Qualitätsmanagement des Polizeipräsidiums Köln professionell begleitet. Auf dieser Basis konnte eine nachvollziehbare und objektive Grundlage für weitere Maßnahmen und damit verbundene Investitionen geschaffen werden.

2. Ziele

Mit dem Kölner Weg werden neben dem übergeordneten Ziel, die Jugendkriminalität zu reduzieren, insbesondere folgende fünf Ziele verfolgt:

Ziele		
Inhalt	Ist	Planung
1. Verkürzung der Verfahrensdauer	6,44 Monate = ca. 190 Tage	Die Entwicklung wird im Rahmen der gewünschten Evaluation beobachtet.
2. Regelmäßige Gefährderansprachen	Derzeit führt die Polizei bei jedem Intensivtäter zwei Gefährderansprachen pro Monat durch.	Künftig soll das Jugendamt bedarfsbezogen an den Gefährderansprachen beteiligt werden.
3. Ausweitung des zentralen Intensivtäterprogramms entsprechend dem Ratsbeschluss vom 29.01.2008	Derzeit sind rund 100 Jugendliche und Heranwachsende im Intensivtäterprogramm.	Ausbau der personenorientierten Sachbearbeitung für Intensivtäter insgesamt. Ausbau des zentralen Intensivtäterprogramms für jugendliche und heranwachsende Intensivtäter, wenn zusätzliche Personalressourcen durch das Land zur Verfügung gestellt werden.
4. Strategisches Controlling der Rückfallquote	Die Basiszahlen werden im Rahmen der Evaluation ermittelt.	Die Entwicklung wird im Rahmen der Evaluation beobachtet.
5. Systematische Früherkennung und gezielte Hilfe für kriminalitätsgefährdete Kinder und deren Familien	Übersendung von „Jugendamtsberichten“ über Einzeldelikte an das Jugendamt durch die Polizei.	Verbindliche Systematisierung des Ablaufes: <ul style="list-style-type: none"> • Regelmäßige Informationen durch die Polizei. • Spezifische Hilfsmaßnahmen des ASD, ggf. mit Einbindung des Familiengerichts, für zunächst 10 Fälle in der Pilotphase. • Bei Bedarf Gefährderansprachen.

3. Das Handlungskonzept

Die Analyse der Verfahrensabläufe hat gezeigt, dass die Kölner Behörden, insbesondere auch im bundesweit bekannten Kölner Intensivtäterkonzept von Polizei und Staatsanwaltschaft, bereits nach einem vorbildlichen Modell zusammen arbeiten. Darüber hinaus bestätigt die Untersuchung, dass das Ziel, die Bearbeitungszeiten zu verkürzen, am effektivsten mit einer gemeinsamen räumlichen Unterbringung erreicht werden kann. Daneben bestehen weitere Verbesserungspotenziale der internen Arbeitsabläufe und der Kommunikationsstrukturen. Zu allen entscheidenden Punkten wurden gemeinsam konkrete Lösungsschritte erarbeitet. Die Lösungen wurden von den beteiligten Behörden zum großen Teil bereits umgesetzt oder werden derzeit realisiert.

Das gemeinsam erarbeitete Konzept umfasst vier komplexe Bausteine:

- Realisierung eines „Kölner Haus des Jugendrechts“
- Umsetzung des Konzepts für kriminalitätsgefährdete strafunmündige Kinder
- Verbesserungen des internen Arbeitsablaufes
- Optimierung der Kommunikationsstrukturen

Die einzelnen Maßnahmen werden an dieser Stelle kurz erläutert. Tiefergehende Details zu den einzelnen Handlungsfeldern, zum gesamten Untersuchungsablauf, zur eingesetzten Methodik und über Kennzahlen zur Jugendkriminalität ergeben sich aus dem beigefügten Handlungskonzept (Anlage 1).

3.1 Realisierung eines „Kölner Haus des Jugendrechts“

Jugendliche Intensivtäter begehen nach Untersuchungen der Landeskriminalämter 30 – 60 % der für die Altersgruppe bekannt gewordenen Straftaten. Die entsprechend hohe Zahl an Delikten und Opfern erfordert eine optimal organisierte Reaktion. Bis zum Urteil vergehen bei Jugendstrafsachen bisher durchschnittlich 6,4 Monate. Die Verfahrensanalyse belegt, dass eine **schnellere staatliche Reaktion** am Besten durch eine gemeinsame räumliche Unterbringung der beteiligten Institutionen erreicht werden kann.

Ein Kölner „Haus des Jugendrechts“ erzielt neben der Verfahrensbeschleunigung eine wichtige **Signalwirkung**. Wenn sich der Staat in kooperativer Gemeinschaft mit unterschiedlichen Institutionen den aktuellen Problemen stellt, wird sowohl auf die tatsächliche Kriminalität Einfluss genommen, als auch das subjektive Sicherheitsgefühl gestärkt. Die objektive Sicherheit und das subjektive Sicherheitsempfinden eines jeden Einzelnen stehen wiederum für Lebensqualität und das Format einer Stadt. Die Kölner Bürgerinnen und Bürger sowie die Besucherinnen und Besucher dieser Stadt können hier ein deutliches Zeichen erwarten.

Durch die Unterbringung unter einem Dach entwickeln sich erfahrungsgemäß eine gemeinsame „Unternehmenskultur“, ein Informationsgewinn bei allen Beteiligten, eine höhere Akzeptanz für die gesetzlich vorgegebene Rolle der einzelnen Akteure und eine höhere Identifikation mit dem gemeinsamen Ziel. Dadurch wird der Arbeitsablauf nicht nur beschleunigt, sondern auch **qualitativ verbessert**. Dies führt zu einer spürbaren Verkürzung der gesamten Verfahrensdauer – wie auch durch Stuttgarter Erfahrungen belegt.

Die Verwaltung empfiehlt, ein Kölner Haus des Jugendrechts einzurichten, das folgende Besonderheiten bietet:

- Die Kooperationspartner im „Kölner Haus des Jugendrechts“ kümmern sich um die jugendlichen Intensivtäter aus dem gesamten Kölner Stadtgebiet.
- Das „Kölner Haus“ liegt in der Innenstadt und verfügt über eine gute Anbindung zum öffentlichen Personennahverkehr.
- Alle Institutionen im „Kölner Haus des Jugendrechts“ praktizieren die personenorientierte Sachbearbeitung. Der Jugendliche hat dann stets dieselbe Ansprechpartnerin oder denselben Ansprechpartner bei der Polizei, der Jugendgerichtshilfe, der Staatsanwaltschaft oder der Bewährungshilfe. Das Jugendgericht wird aufgrund des Neutralitätsgebotes nicht mit in das Haus einziehen aber die gesamten Abläufe kooperativ unterstützen.
- Die städtische Jugendgerichtshilfe ist komplett im „Haus des Jugendrechts“ untergebracht. Dadurch kann die städtische Jugendgerichtshilfe in allen Fällen von Jugenddelinquenz – also auch außerhalb der Intensivtäterbetreuung – weiterhin als Einheit agieren. Die Arbeiterwohlfahrt führt im Auftrag des Jugendamtes Aufgaben der Jugendgerichtshilfe durch. Daher ist hierfür ein Sprechzimmer vorgesehen, das die Arbeiterwohlfahrt zu abgestimmten Zeiten nutzt.
- Die Bewährungshilfe bietet ebenfalls eine Sprechstundenlösung im Haus des Jugendrechts an.
- Es wird empfohlen, dass im „Kölner Haus des Jugendrechts“ mittelfristig auch die Diversionstage stattfinden. Durch das Nebeneinander von Maßnahmen für schwere und leichte Kriminalität wird eine stigmatisierende Ausstrahlung des Hauses vermieden.

Um die oben vorgestellten Planungen erfolgreich umsetzen zu können, müssen für das „Kölner Haus des Jugendrechts“ bei der Immobilienauswahl wichtige Standortbedingungen berücksichtigt werden.

Das „Kölner Haus des Jugendrechts“ muss in zentraler Lage in der Nähe zur Justiz liegen. Darüber hinaus muss das Haus für die Jugendlichen gut erreichbar sein und daher eine gute Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr bieten. Darüber hinaus ist es wünschenswert, dass das Haus auch nach außen hin den eigenen gemeinsamen Auftritt der unterschiedlichen Institutionen repräsentiert.

Weitere Details zu Immobilienauswahl werden im nicht öffentlichen Teil der Sitzung gerne auf Anfrage dargestellt.

3.2 Konzept für kriminalitätsgefährdete, strafunmündige Kinder

Die Analyse der Verfahrensabläufe verdeutlicht, dass auch bei kriminalitätsgefährdeten Kindern gemeinsamer Handlungsbedarf besteht. Daher haben das Jugendamt und die Polizei ein Konzept für den Umgang mit kriminalitätsgefährdeten Kindern erarbeitet.

Das Jugendamt hat festgestellt, dass bei Kindern mit mehreren einschlägigen Straftatwürfen und einem entsprechenden sozialen Hintergrund vielfach eine verlässliche Prognose zur weiteren Entwicklung des Kindes möglich ist. Die Frage, durch welche individuellen pädagogischen Interventionen kriminelle Karrieren verhindert werden können, kann allerdings nicht eindeutig beantwortet werden.

Folgende Kriterien können aus pädagogischer Sicht und bei Beachtung der bisherigen Erkenntnisse Indizien dafür sein, dass eine Gefährdung für die weitere Entwicklung des Kindes besteht:

- Kinder, die durch zwei bis fünf „Straftaten“ innerhalb eines Vierteljahres – darunter eine Gewalttat – aufgefallen sind

- Kinder, gegen die wegen der besonderen Begehungsweise einer „Straftat“ (Brutalität, kriminelle Energie), von Seiten der Polizei ermittelt wird
- Kinder, die im Verdacht stehen, ein Sexualdelikt begangen zu haben

Daher sollen diese auffälligen Kinder im engeren Fokus einer pädagogischen Betrachtung stehen. Für die Zusammenarbeit des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) mit der Polizei und ggf. dem Familiengericht wurde ein systematischer Arbeitsablauf vereinbart, der zunächst modellhaft für zehn Kinder erprobt werden soll. Auf der Basis der polizeilichen Informationen und der pädagogischen Auswertungen wird der Allgemeine Soziale Dienst individuelle Jugendhilfemaßnahmen erarbeiten, um das betreffende Kind und ggf. auch die Familie zu fördern und zu fordern. Die Ergebnisse der jeweiligen Hilfen werden parallel dazu ausgewertet, um

- Aussagen über Gemeinsamkeiten von kriminalitätsgefährdeten, auffälligen Kindern zu treffen und
- Erkenntnisse über die Wirksamkeit von pädagogischen Interventionen zu gewinnen.

Das Konzept profitiert auch von den aktuellen Änderungen im Familienrecht, die am 04.07.2008 in Kraft getreten sind. Durch die Erleichterung familienrechtlicher Maßnahmen und den Abbau von Tatbestandshürden sowie durch das Beschleunigungsgebot bei Verfahren wegen Kindeswohlgefährdung lässt sich die Palette möglicher Maßnahmen des Jugendamtes besser und schneller umsetzen.

3.3 Verbesserungen des internen Arbeitsablaufes

Die Analyse der internen Arbeitsabläufe hat verschiedene Schwachstellen bzw. Verbesserungspotenziale aufgezeigt. Die Kooperationspartner haben zugesichert, die Erkenntnisse zu nutzen und möglichst schon kurzfristig praktikable Lösungen zu erarbeiten. Bereits jetzt sind schon 50% der vorgesehenen Verbesserungsschritte umgesetzt. Die übrigen Optimierungsmaßnahmen werden kontinuierlich realisiert.

Neben zahlreichen kleineren Lösungspaketen beinhalten die verabredeten Aktivitäten auch zusätzliche Projekte:

- Die Staatsanwaltschaft Köln realisiert derzeit das innovative und wegweisende Projekt „Staatsanwalt für den Ort“. Die Zuständigkeit der Jugendstaatsanwälte wird dann primär nach regionalen Kriterien organisiert. Auf diese Weise erhält künftig jedes Amtsgericht im Gerichtsbezirk Köln und damit auch jede zugehörige Gemeinde einen oder mehrere fest zuständige Staatsanwältinnen oder Staatsanwälte. Die geplante Umorganisation bietet zahlreiche Vorteile. So werden persönliche Kontakte – auch zu den jugendlichen Straftätern – erleichtert und noch bessere Kooperationen mit ortsansässigen Behörden ermöglicht.
- Bei der Polizei werden derzeit insgesamt ca. 100 Jugendliche und Heranwachsende im zentralen Intensivtäterprogramm geführt. Darüber hinausgehend ist zeitnah beabsichtigt, für weitere 150 erwachsene sowie einzelne jugendliche Intensivtäter eine personenorientierte Sachbearbeitung in den Flächenkommissariaten wahrzunehmen.
- Um die notwendigen Verbesserungen zu erreichen, soll für das Jugendamt eine Lösung erarbeitet werden, die – unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Voraussetzungen – durch IT-Funktionen unterstützt wird. Ziel ist es innerhalb des Jugendamtes eine schnelle, zuverlässige und umfassende Information aller am Prozess zu beteiligenden Bereiche zu ermöglichen.

Ein besonderer Effekt der gewählten Untersuchungsmethode liegt darin, dass sich die Verbesserungsmaßnahmen zum überwiegenden Teil nicht nur auf die Bearbeitungsabläufe von Intensivtäter-Straftaten, sondern auf die Bearbeitung **aller Jugendstrafsachen** beziehen. Die umgesetzten Maßnahmen führen schon jetzt insgesamt zu einer Erleichterung und Verbesserung des Ablaufes.

3.4 Optimierung der Kommunikationsstrukturen

Die Verfahrensanalyse hat auch zahlreiche Verbesserungspotenziale in der behördenübergreifenden Kommunikation aufgedeckt. Ein klar definierter Informationsfluss hat stets eine entscheidende Auswirkung auf die Dauer und die Qualität eines Arbeitsablaufes und somit auch eine zentrale Bedeutung für den gesamten Arbeitsprozess. Daher wurden auch bei diesem Thema konkrete Lösungsschritte und Maßnahmen zwischen den Kooperationspartnern vereinbart. Neben allgemeinen Absprachen für einen noch besseren Informationsaustausch, beispielsweise durch Hospitationen und gemeinsame Fortbildungen, wurden zahlreiche Einzelmaßnahmen abgestimmt. Hierzu einige Beispiele:

Definition von Regeln und Standards

Für die Weitergabe von Akten und Informationen zwischen den Kooperationspartnern sollen umfassende Regeln und Standards der verschiedenen Informationsschnittstellen definiert werden, um den übergreifenden Arbeitsablauf zu optimieren.

Datenschutzrechtliche Betrachtung

Die im Jugendrecht besonders strengen Regelungen für die Weitergabe von Daten an andere Behörden wurden gemeinsam mit den Datenschutzbeauftragten der einzelnen Institutionen nochmals überprüft. Dabei wurde der Blick auf die schutzwürdigen Interessen des Jugendlichen, auf den Informationsbedarf der einzelnen Behörden und den Schutz der Allgemeinheit vor weiteren schwerwiegenden Straftaten gerichtet.

Einrichtung eines Gefährdungsmeldungs-Sofort-Dienstes

Die Verwaltung richtet derzeit den vom Rat der Stadt Köln beschlossenen „Gefährdungsmeldungs-Sofort-Dienst (GSD)“ im Amt für Kinder, Jugend und Familie ein. Im GSD sollen alle Meldungen über den Verdacht oder die Feststellung von Kindeswohlgefährdungen zeitnah und bedarfsgerecht bearbeitet werden. Dieser Dienst wird über eine Rufbereitschaft außerhalb der Bürozeiten, das heißt auch nachts, an Feiertagen und an den Wochenenden, in akuten Notsituationen ansprechbar sein. Der „rund um die Uhr“ erreichbare Service kann beispielsweise bei Krisenfällen mit akutem Handlungsbedarf unmittelbar Hilfestellungen leisten und verfügt über die erforderliche Entscheidungskompetenz. Damit ist der GSD auch im Netz des Jugendrechts ein bedeutender Baustein.

Wie erwartet werden die Verfahrensänderungen auch hier zu einer Qualitätsverbesserung bei der Erledigung der übrigen Jugendstrafsachen führen.

4. Personalressourcen

Mit den aktuellen personellen Ressourcen können die Ideen für das Haus des Jugendrechts erfolgreich umgesetzt werden. Für eine Erweiterung des zentralen Intensivtäterprogramms sind jedoch zusätzliche Stellen auf der Landesebene erforderlich.

Personalressour-	Aktuelle Perso-	Kooperation in	Erweiterung des
------------------	-----------------	----------------	-----------------

cen	nalsituation	einem gemein-samen Haus	zentralen Intensiv-täterprogramms
Polizei	22 Mitarbeiter/innen	gleichbleibend	5 zusätzliche Stellen im KK 57
Jugendgerichtshilfe	14 Mitarbeiter/innen 2 Mitarbeiter/innen	gleichbleibend	gleichbleibend
AWO (zuständig für türkische Jugendliche)	10 Mitarbeiter/innen	gleichbleibend	gleichbleibend
Staatsanwaltschaft Servicekraft	2 Mitarbeiter/innen	1 Servicekraft	1 zusätzliche/r Jugendstaatsanwalt/in
Registratur		1 abhängig von der Unterbringung	
Jugendgericht Das Jugendgericht wird aufgrund des Neutralitätsgebotes nicht mit in das Haus einziehen.	8 Jugendrichter/innen, davon 0,5 zuständig für Strafvollstreckung ca. 2 Rechtspfleger/ für die Vollstreckung jugendgerichtlicher Entscheidungen 6 Geschäftsstellenverwalter/innen 3 Protokollführer/innen bei fünfzehn Sitzungen pro Woche		1 Rechtspfleger/in 1 Geschäftsstellenverwalter/in 1 Protokollführer/in

4. Evaluation

Aufgrund der Forderung des Rates nach einer wissenschaftlichen Evaluation des Projektes, wurden 20 deutsche Universitäten angeschrieben und nach einer kurzen Projektvorstellung angefragt, ob das Interesse für eine wissenschaftliche Evaluation gegeben ist. Eine Auftragsvergabe würde nach den Regeln einer Vergabe nach VOF unterhalb des Schwellenwertes erfolgen. Die drei Universitäten Bonn, Bremen und Gießen haben ihr Interesse signalisiert und sollen gebeten werden, ein qualifiziertes Angebot abzugeben.

5. Vorteile und Chancen des Projektes

Nach einhelliger Einschätzung lohnt sich das gemeinsame Engagement. Durch die konzentrierte Aufgabenwahrnehmung und durch schnelle täterbezogene Reaktionen können die erzieherischen Ziele des Jugendstrafrechts besser erreicht werden. Durch die engmaschige Betreuung Jugendlicher beispielsweise in Form der Gefährderansprachen wird eine bestmögliche Prävention erreicht. Die Rückfallquote kann, so die Erfahrung anderer Städte, re-

duziert werden. Insgesamt kann durch das „Haus des Jugendrechts“ ein Beitrag geleistet werden, die subjektive und die tatsächliche Sicherheit in Köln zu steigern.

6. Weiteres Vorgehen

Nach der Zustimmung des Rates wird die Verwaltung die Ausarbeitung und Unterzeichnung einer entsprechenden Kooperationsvereinbarung vornehmen und die zeitnahe Umsetzung der gemeinsamen Unterbringung realisieren.