Prof. Dr. Frank Neubacher M.A., Institut für Kriminologie der Universität zu Köln

Aufbruch ins Ungenannte –
Wohin steuert die Jugendkriminalpolitik in NRW?

Hauptvortrag, 2. Nordrhein-Westfälischer Jugendgerichtstag am 6.10.2011 in Münster

Sehr geehrter Herr Minister, sehr geehrter Herr Walhorn, lieber Klaus Boers, meine sehr verehrten Damen und Herren,

(A. Einleitung)

die Jugendkriminalpolitik wird gegenwärtig nicht gesteuert, sie lässt sich treiben. Aber warum ist das so und wohin geht die Reise? – das sind die zentralen Fragen. Ich werde versuchen, sie in den nächsten 50 Minuten zu beantworten und eine Positionsbestimmung vorzunehmen. Lassen Sie mich eingangs zunächst ein paar Worte zum Begriff der „Jugendkriminalpolitik“ sagen.

Jugendkriminalpolitik ist erstens Politik. Denn so wenig das Jugendstrafrecht ein „Strafrecht light“ ist, so wenig ist Jugendkriminalpolitik ein Feld, auf dem sich alle unentwegt für die Jugend engagieren. Sie ist auch als interessengesteuerte Politik zu begreifen und nicht nur als Lösung von Sachfragen. Daher kommt es zu politiktypischen Erscheinungen: von der strategischen Kommunikation über die Besetzung von Schlüsselbegriffen wie „Sicherheit“ und „Prävention“, die Demonstration von Handlungskompetenz, den Streit um Verteilungsfragen (also um das liebe Geld) und um berufsgruppenspezifische Interessen bis hin zum Anstreben der Deutungshoheit. Wie sie wahrgenommen wird, ist der Politik oftmals wichtiger als das, was tatsächlich geschieht.

Zweitens: Politik ist öffentlich und richtet sich an die Öffentlichkeit. Nicht von ungefähr heißt es häufig, bestimmte Entscheidungen habe man „nicht richtig kommunizieren“ können. Um sich Unterstützung zu sichern, erspüren politische Akteure die öffentliche, mehrheitsfähige Meinung. Manchmal sagen sie

auch nicht offen, was die eigentlichen Ziele oder Beweggründe sind. Ich habe den Eindruck, dass es in Politik und Gesellschaft beileibe nicht immer um die jungen Menschen geht, wenn es heißt, es gehe um die jungen Menschen.

Und drittens macht Politik selektiven Gebrauch von wissenschaftlichen Befunden. Politik und Wissenschaft sind also keine natürlichen Verbündeten, eher gehen sie zeitlich und thematisch begrenzte Bündnisse ein. Politik kann so Legitimation organisieren, Wissenschaft hat dann plötzlich ungewohnte Gestaltungsmacht. Dass sich Politik von fachwissenschaftlichen Befunden entfernt, ist daher möglich und, so hat man manchmal den Eindruck, gar nicht so selten.

In meinem Vortrag möchte ich in **vier Schritten** vorgehen. Zuerst möchte ich meine Beobachtung erläutern, die Jugendkriminalpolitik lasse sich treiben. Im zweiten Schritt werde ich zeigen, woher der Wind weht, der gegenwärtig den Kurs bestimmt. Dann lege ich dar, was davon aus der Perspektive der Wissenschaft zu halten ist. Und im vierten Schritt schließlich möchte ich die Hintergründe dieser kriminalpolitischen Entwicklung klären.

(B. Hauptteil)

1. Beobachtung: Die Jugendkriminalpolitik lässt sich treiben und versäumt es, sich kraftvoll für den Erhalt des Erreichten einzusetzen. Sie hat kein Zukunftsprojekt, allenfalls isolierte Einzelmaßnahmen. Sie beschränkt sich bei aufsehenerregenden Straftaten junger Menschen auf den Reflex, die Einführung des sog. Warnschussarrests zu fordern. Aber wer glaubt denn ernsthaft, dass junge, mit diversen Problemen behaftete Menschen alleine dadurch zur Besinnung kommen, dass man sie für ein paar Tage einsperrt? In den letzten Jahren hat ein Rollback eingesetzt, der den Erziehungs- und Behandlungsgedanken Schritt für Schritt beschädigt hat – z.B. durch die Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung und der Nebenklage ins Jugendstrafrecht oder durch die Dis-

kussion um die Erhöhung der Jugendstrafe für Heranwachsende auf 15 Jahre. Und was ist aus dem **Jugendstrafvollzug** geworden? Von Karlsruhe gezwungen, endlich ein eigenständiges Jugendstrafvollzugsgesetz zu schaffen, haben die Bundesländer derer 16 in Kraft gesetzt und im Zuge der Föderalismusreform eine problematische Rechtszersplitterung herbeigeführt, die Jugendstrafvollzug zum Spielball unterschiedlicher politischer Interessen gemacht hat. In einigen Punkten (z.B. der Mitwirkungspflicht) sind die Jugendstrafgefangenen sogar schlechter gestellt worden als die Inhaftierten des Erwachsenenstrafvollzugs.

Wo ist eigentlich die Politik, die den bekannten Satz *Franz von Liszts* ernst nimmt, wonach eine gute **Sozialpolitik** die beste Kriminalpolitik ist? Wo ist die Politik, die Zukunftschancen ausbaut, die der sozialen Segregation und Ausgrenzung beherzt entgegen tritt – ja, auch der Marginalisierung problematischer Einwanderermilieus, für die es mehr geben muss als „Intensivtäterdateien“ bei Polizei und Staatsanwaltschaft? Ich bin mir bewusst, dass die Lage junger Menschen in anderen europäischen Staaten prekärer ist. Einer Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zufolge ist die Quote der unter 25jährigen, die weder Arbeit noch Ausbildungsplatz haben, am höchsten in Spanien, Griechenland, Irland und Italien, gefolgt von Frankreich, Portugal und England. Die Perspektiven sind unter den Vorzeichen der Wirtschafts- und Eurokrise düster. In England ist es im August zu verheerenden Jugendkrawallen und Plünderungen gekommen, über die selbst die wirtschaftsliberale Wochenzeitung „The Economist“ meinte (ich zitiere wörtlich), „the (…) response – that this is criminality, pure and simple, and that to seek a deeper explanation is to excuse the culprits – is (…) wrong. There is clearly a cadre of young people in Britain who feel they have little or no stake in the country’s future or their own. The barriers that prevent most youngsters from running amok – an inherent sense of right and wrong; concern for their job and education prospects; shame – seem not to exist in the minds of the rioters. Britain needs to try to un-

derstand why that is so." Diese Auffassung, dass man endlich über die Ursachen dafür nachdenken muss, dass Teile der Jugend keine Perspektive sehen und meinen, ohnehin nichts zu verlieren zu haben, ist eine Überleitung zu Bindungstheorien, auf die ich später kurz zurückkommen werde.

Vielleicht fällt es uns am Beispiel Englands leichter zu akzeptieren, was einmal deutlich ausgesprochen werden muss: Jugendkriminalität darf nicht alleine als polizeiliches Sicherheitsproblem wahrgenommen werden. Sozialpolitische Impulse sind wichtiger als bloßes Sicherheitsmanagement. Es ist eine beklagenswerte Entwicklung, dass sich der öffentliche Diskurs über Jugendkriminalität seit einiger Zeit von der verbreiteten normalen Episodenkriminalität hin zur quantitativ kleinen Gruppe der **sog. Intensivtäter** verlagert hat. Wer heutzutage von Jugendkriminalität hört, denkt an sog. Intensivtäter – und an entschiedene Gegenmaßnahmen. Gleichzeitig treten massenmediale Bilder und Schlagzeilen von brutalen Gewalttaten vor das geistige Auge. „Kampf gegen Intensivtäter", „Beschleunigung von Jugendstrafverfahren" sowie „Vernetzung und Datenaustausch" – das sind die Leitbegriffe der jugendkriminalpolitischen Debatte geworden. Ich frage mich: Liegt darin nicht eine veränderte jugendpolitische Akzentsetzung – im Hinblick auf die kriminalpolitische Linie und im Hinblick auf die zentralen Akteure? Warum dann noch den zentralen Leitlinien des JGG von 1990 folgen (also Inhaftierung als äußerstes und letztes Mittel, auch bei U-Haft, Diversion und erzieherische Maßnahmen vor Arrest)? Warum nicht die Polizei als zentralen sicherheitspolitischen Akteur anerkennen, wenn es doch längst um professionelles Sicherheitsmanagement geht? Nach meinem Eindruck haben wir es mit Gewichtsverschiebungen zu tun, die bislang kaum offen ausgesprochen wurden und deshalb hier und heute diskutiert werden sollten.

Wo ist eigentlich die **Politik**, die mit § 37 JGG ernst macht, also mit dem bundesgesetzlichen Postulat, dass die Richter bei den Jugendgerichten und die Ju-

gendstaatsanwälte erzieherisch befähigt und in der Jugenderziehung erfahren sein sollen. Wir wissen aus kriminologischen Forschungen, dass die Rechtswirklichkeit anders aussieht. Tatsächlich haben bundesweit nur rund 40 % der Richter und 25 % der Staatsanwälte die entsprechenden Kenntnisse – ein Befund, der den Deutschen Juristentag 2002 veranlasst hat, hier Nachbesserungen zu fordern. Ein Referentenentwurf aus dem Bundesjustizministerium mit dem Namen „Gesetz zur Stärkung der Rechte von Opfern sexuellen Missbrauchs“ soll das nun durch die Hintertür, nämlich über die Anforderungen an Richter in Jugendschutzsachen, ändern und die Qualifikationsanforderungen des Gesetzes verbindlicher fassen. Wie man im Januar hören konnte, hat der Deutsche Richterbund hiergegen (Zitat) „erhebliche Bedenken“ – und zwar „wegen der Auswirkungen auf die unabhängigen Geschäftsverteilungsentscheidungen der Präsidien“ der Gerichte. Überdies bestehe für die Änderungen „kein Bedürfnis“, denn sowohl im staatsanwaltlichen als auch im richterlichen Dienst nähmen „die Kolleginnen und Kollegen“ ihre Aufgaben im Bereich der Jugendschutzverfahren „mit hoher fachlicher Kompetenz und großem persönlichem Engagement wahr“. Im Mai ließ der Bundesrat verlautbaren, er empfinde die im Gesetzentwurf vorgesehenen Anforderungen an Ausbildung und Qualifikation von Jugendrichtern und Jugendstaatsanwälten „als zu weitreichend“ und lehne sie daher ab.

Im „Jugendhilfebarometer“, einer Untersuchung des Deutschen Jugendinstituts München, der die Antworten von 391 Jugendämtern bundesweit zugrunde liegen, wird mit Blick auf die **Jugendhilfe im Strafverfahren** die Angebotsstruktur als „angemessen“ bezeichnet, nicht ohne allerdings darauf hinzuweisen, dass Angebote der Rufbereitschaft, der Betreuung im Strafvollzug und der U-Haftvermeidung vielfach fehlten und dass über ein Viertel der Jugendgerichtshilfen von einer unzureichenden Angebotsstruktur und von „Kapazitätsdefiziten bei einzelnen Angeboten“ berichtete. Als „deutliches Warnsignal“ wurde vom DJI hervorgehoben, dass ein Drittel der Jugendgerichtshilfen einen Anstieg von

Ungehorsamsarresten verzeichnet, der auf die Verhängung nicht passender und deswegen abgebrochener Maßnahmen (in erster Linie: Arbeitsweisungen und -auflagen) zurückgeführt wird. Dadurch werde die Intention der ambulanten Maßnahmen, nämlich die Vermeidung von Freiheitsentzug, konterkariert. Daher sei die Anwesenheit der Jugendgerichtshilfe in der Hauptverhandlung so notwendig, damit die Maßnahmen mit dem Jugendlichen und dem Gericht besprochen werden könnten. Gerade insoweit bestehen aber, anscheinend infolge der Sparbemühungen einiger Kommunen, zum Teil erhebliche Probleme. So werden im wissenschaftlichen Schrifttum etwa „zunehmende Hemmnisse einer wirkungsvollen Kooperation von Jugendhilfe und Justiz“ konstatiert (so der Titel eines Beitrags von Heribert Ostendorf). Das in § 38 JGG und § 52 SGB VIII statuierte Kooperationspostulat werde zunehmend schlechter umgesetzt, der Rückzug der Jugendhilfe führe teilweise sogar „zu einer kompensierenden Aktivierung der Polizei“.

Kriminalpolitik ist ein breiter, verschlungener Strom, der aus den unterschiedlichsten Quellen gespeist wird – ich nenne beispielhaft Ministerien, Parteien, Verbände, Wissenschaft, Medien. Besonders die Massenmedien haben ohne Zweifel die Macht, Stimmungen zu erzeugen, bestimmte Themen auf die politische Tagesordnung zu setzen und sogar regelrechte Kampagnen loszutreten. In den letzten Jahren haben sie das mit dem Thema „Jugendgewalt“ immer wieder unter Beweis gestellt. Ich zähle nicht zu denen, die die Wirkungen massenmedialer Darstellungen auf Kriminalpolitik und öffentliche Meinung unterschätzen. Sicher haben Sie schon einmal von der **„Theorie der Schweigespirale“** gehört, die die Meinungsforscherin Elisabeth Noelle-Neumann in den 1970er Jahren entwickelt hat. Sie geht davon aus, dass Menschen, die eine von der öffentlichen Meinung abweichende Meinung vertreten, aus Angst, sie könnten sich gesellschaftlich isolieren, lieber schweigen als eine Meinung zu vertreten, von der sie annehmen, es handle sich um eine Minderheitsmeinung. Da eine nicht mehr ge-

äußerte Meinung nun wie eine nicht mehr vorhandene Meinung erscheint, verschwindet sie in einer Abwärtsspirale in der Versenkung, während die offensiv vertretene Meinung immer stärkeren Zulauf erhält. Hier liegt meiner Meinung nach ein Grund für die recht passive Jugendkriminalpolitik. Mit unpopulären Slogans wie „Erziehung statt Strafe“ macht man sich heute verdächtig und kann im politischen Wettbewerb nicht punkten. Der Strom der Kriminalpolitik ist mächtig; er kann zum reißenden Fluss werden, der all jene mitreißt, die sich ihm entgegenstellen.

Meinungen und Stimmungen werden durch **Massenmedien** erzeugt – man spricht ja auch von „Meinungsmachern“. Selbst sog. Qualitätsmedien wie der SPIEGEL und die ZEIT machen sich über das Jugendkriminalrecht, über „falsche Milde“ und angebliche „Kuschelpädagogik“ lustig. Sie erinnern sich vielleicht an den SPIEGEL-Titel zum brutalen Überfall eines angetrunkenen 18-jährigen auf einen Endzwanziger in der Berliner U-Bahn. Der ganzseitige Titel zeigt ein Standbild des Überwachungsvideos, auf dem zu sehen ist, wie dem Opfer gegen den Kopf getreten wird; die Szene ist mit „Mordswut – die unheimliche Eskalation der Jugendgewalt“ überschrieben. Diese Aussage wird im selben Heft mit einer Grafik scheinbar untermauert. Basierend auf den Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik ist für die Jahre 1995 bis 2007 ein Anstieg der registrierten Körperverletzungsdelikte zu erkennen, für die Jahre 2007 bis 2009 ein Rückgang. Durch eine Manipulation der Skalierung (der Abstand zwischen den Jahren 2000-2005 ist enger als bei den Jahren danach) wird die ansteigende Kurve künstlich steiler gemacht. Gestern hat die Realität meinen Vortrag eingeholt: Im Zusammenhang mit dieser Tagung habe ich der Deutschen Presseagentur ein Interview gegeben, das wenige Stunden später in der Online-Ausgabe der Münsterschen Zeitung korrekt wiedergegeben wurde. Darin werde ich u.a. mit den Worten zitiert, bloßes Einsperren helfe nicht und Jugendstrafen und Jugendarrest hätten die höchsten Rückfallquoten. Gegenstand des Interviews waren ju-

gendstrafrechtliche Reaktionen im Allgemeinen – es ging nicht um das Problem der Jugendgewalt und schon gar nicht um den jüngsten Fall des Berliner U-Bahn-Schlägers, der mit keiner Silbe erwähnt wird. Dennoch hat die Münsteraner Redaktion das Interview bebildert, natürlich mit dem Standbild aus der Berliner U-Bahn. Dadurch wird sinnentstellend der Eindruck erweckt, ich würde schwere Gewaltkriminalität bagatellisieren. So macht man scheinbar „weltfremde“ Kriminologen lächerlich, meine Damen und Herren Pressevertreter, und vermutlich ist genau das gewollt. Um dem Ganzen die Krone aufzusetzen, kann der Leser am Ende des Interviews abstimmen. Wörtlich heißt es: „Geschichten von brutalen U-Bahn-Schlägern haben wiederholt großes Entsetzen in der Gesellschaft ausgelöst. Doch was tun? Können härtere Strafen, wie sie viele fordern, die Gewalt eindämmen? Stimmen Sie ab!“

Unheimlich ist für mich weniger die angebliche Eskalation der Gewalt, sondern diese Manipulation und die suggestive Macht der Bilder. Sie wissen wie ich, dass Gewalt-Bilder und -Videos bei You Tube und anderswo im Internet grenzenlos verfügbar sind. Und im Wettstreit der Medien, für die Bilder alles sind, wird auch gezeigt, was verfügbar ist. Wir alle können uns der zunehmenden Zahl dieser Bilder kaum entziehen. Neulich war ich als Redner zu einer Fachtagung über Gewalt eingeladen. Nach mir sprachen zunächst ein Referent einer Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt und dann ein Jugendstaatsanwalt. Ohne sich abgesprochen zu haben oder dazu aufgefordert worden zu sein, begannen beide ihre Präsentation mit echten Bildern von Gewaltopfern. Der Staatsanwalt zeigte sogar ein Handy-Video, von dem die Zuschauer raten sollten, ob es „echt“ war oder nicht.

Aber zurück zur Debatte um das Jugendstrafrecht: Der Schock von Siegburg, den die Ermordung eines jungen Häftlings 2006 ausgelöst hat, ist nicht einmal fünf Jahre her – und mit ihm die gewachsene Sensibilität für die unerwünschten

schädlichen Folgen von Inhaftierung. Es verwundert daher, dass in der Öffentlichkeit beide Diskussionsstränge – Plädoyer für „neue Härte“ einerseits, „Nebenwirkungen“ von Inhaftierung andererseits – überhaupt nicht aufeinander bezogen werden. Dass erprobte „neue ambulante Maßnahmen“ unter den Verdacht einer falschen Milde geraten sind und Einsperrung als probates Mittel angesehen wird, sagt viel über den Charakter der Diskussion, die sich vom empirischen Wissen der **Kriminologie** entfernt hat. Lassen Sie mich daher in alle Kürze einige wissenschaftliche Befunde zur Jugendgewalt betonen. Der 2007 einsetzende Rückgang der polizeilichen Registrierungen von jugendlichen Gewalttätern hat sich auch 2010 fortgesetzt – mit einem Minus von fast 10 % gegenüber dem Vorjahr. Mit einer gewissen Verzögerung scheint sich jetzt in der Statistik niederzuschlagen, was diverse kriminologische Untersuchungen (z.B. die Studie des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen im Auftrag des Bundesinnenministeriums oder die nordrhein-westfälische Langzeitstudie von *Klaus Boers*) schon vor Jahren entdeckt haben – dass nämlich **im Dunkelfeld** kein Anstieg der Gewalt festzustellen und dass die zugenommene Registrierung die Konsequenz einer höheren Anzeigebereitschaft ist. Weil spätestens an dieser Stelle fast schon reflexhaft behauptet wird, die Gewalttaten würden jedenfalls immer brutaler ausgeführt, wo man früher von dem am Boden Liegenden abgelassen habe, werde heute auf Kopf und Oberkörper eingetreten, möchte ich kurz auf diese „Brutalisierungsthese“ eingehen. In der großen Studie des KFN mit rund 45.000 befragten Schülern konnte keine Zunahme der Schwere von Verletzungsfolgen festgestellt werden; im Gegenteil ergaben sich sogar Hinweise darauf, dass zunehmend leichtere Fälle angezeigt und strafrechtlich bearbeitet werden. Ich selbst habe kürzlich die juristische Datenbank „Juris“ einmal nach brutalen Gewalttaten junger Menschen durchforsten lassen. Das Ergebnis kann natürlich kein Beweis im wissenschaftlichen Sinn sein, weil nicht alle Fälle in diese Datenbank gelangen, sondern nur solche, die aus rechtlichen Gründen einer Mitteilung für wert befunden werden. Dennoch: Wir sind für den Zeitraum

von 1961 bis 1989, also für eine Zeit von vor über 20 Jahren, aus der nicht viele Fälle in „Juris“ abgelegt sind, auf elf Verfahren gestoßen, in denen junge Angeklagte ihre Opfer gegen Kopf und Oberkörper getreten haben. Könnte es nicht sein, dass es sich beim „Topos der Brutalisierung“ weniger um eine Beschreibung von tatsächlichen Entwicklungen, sondern um die selbstvergewissernde Distanzierung von Gewalt handelt, um eine Metapher also, einen Mythos – wie auch die Redewendung „früher konnte man die Haustüre offen lassen“? Beschäftigt man sich eingehender mit der Erforschung von Gewaltphänomenen in historischer Perspektive, wird man feststellen, dass Klagen über eine Brutalisierung von Kriegen oder von städtischer Gewalt weitgehend der Grundlage entbehren. Die historische Gewaltforschung versichert uns vielmehr, im Mittelalter habe unter allen Delikten die Gewalt dominiert, seit dem 17. Jahrhundert seien dann aber die Gewalt- von den Eigentumsdelikten überflügelt worden.

Ich komme zu meiner **2. Beobachtung: Der Reformgeist, der 1990 zum 1. JGG-Änderungsgesetz geführt hat, ist verflogen, das Engagement vielerorts erlahmt. Öffentlichkeit und Teile der Praxis führen einen Abnutzungskampf gegen die Errungenschaften der Reform, die als „weiche Welle“ und naiver Idealismus lächerlich gemacht werden.**

Mir scheint fast, als seien einige von denen, die von Programm und Geist des JGG einmal überzeugt waren, inzwischen müde geworden, es immer wieder aufs Neue zu verteidigen. Ich glaube, dass die inzwischen fast 15 Jahre zurückreichende Diskussion um das Jugendstrafrecht Spuren hinterlassen hat. Einige fragen sich: Ist es nach 20 Jahren JGG 1990 nicht vielleicht wirklich Zeit, einmal Neues auszuprobieren? Können denn Rezepte von vor 20 Jahren immer noch Gültigkeit beanspruchen? Hat sich die Welt dafür nicht viel zu sehr verändert – und mit ihr die jungen Menschen? Was soll man von der Diskussion halten, wenn immer wieder Meinung gegen Meinung steht? Diesen Zustand der

Abnutzung und Verunsicherung machen sich jene zunutze, die aus unterschiedlichen Gründen für einen Kurswechsel plädieren – sei es, dass sie sich damit politisch profilieren können, sei es, dass sie nach neuen Finanzquellen oder einem Bedeutungszuwachs für Ihre Profession streben, sei es, dass sie von der Notwendigkeit „frischen Windes“ ehrlich überzeugt sind.

Den Verfechtern der „neuen Linie“ scheint es um eine grundsätzliche „Wende“ zu gehen, die **zu Lasten des Erziehungsgedankens** (s. § 2 Abs. 1 JGG) die Proportionalität der Sanktion zur Tatschuld sowie ihren Charakter als Strafübel hervorheben soll. Die Entwicklung ist umso problematischer als die ambulanten erzieherischen Maßnahmen in den letzten Jahren ohnehin durch Sparmaßnahmen in der Jugendhilfe unterminiert wurden. Jetzt droht gewissermaßen der Einzug der zum Rotstift passenden Alltagstheorien wie „Strafe muss sein“, „Ende der Geduld“ oder „beizeiten ein Schuss vor den Bug“. Zeitgleich drängen Polizeibeamte als Akteure mit Macht nach vorne. Unter dem Signum der Kriminalprävention („wir wollen helfen“) ist in mehrfacher Hinsicht eine „Verpolizeilichung“ auszumachen – zum einen in Form polizeilicher Sonderdienststellen, zum anderen durch eine Kooperation mit anderen Behörden (z.B. in den „Häusern des Jugendrechts“), bei der die Polizei zunehmend die Federführung und den Datenaustausch zu beanspruchen scheint.

Aber beginnen wir mit der **Rechtsprechung**. In vielen Feldern des Jugendkriminalrechts sind Bestrebungen auszumachen, die Unterschiede zwischen Jugend- und Erwachsenenstrafrecht zu verwischen bzw. Härte zu demonstrieren. In meinem Referat auf dem 28. bundesweiten Jugendgerichtstag 2010 hier in Münster habe ich das belegt mit Urteilen zur Überschreitung der erzieherisch gebotenen Jugendstrafe wegen „gerechten Schuldausgleichs“, zur Weigerung, „Intensivtäter“ alternativ zur U-Haft in einem Heim der Jugendhilfe unterzubringen, oder bei der Auferlegung von Verfahrenskosten aus vermeintlich erzie-

herischen Gründen, die in einer im Jugendstrafrecht nicht vorgesehenen „Geldstrafe“ resultiert. Das Jugendstrafrecht steht also durchaus in Gefahr, von innen ausgehöhlt und, wie es in den Leitthesen zum Münsteraner Jugendgerichtstag hieß, „‘auf kaltem Wege‘ immer mehr verwässert zu werden.“

In der Öffentlichkeit gilt die verstorbene **Jugendrichterin *Kirsten Heisig*** als Kronzeugin für ein härteres Vorgehen. Erübrigt sich nicht jede weitere Diskussion, wenn eine Insiderin mit langjähriger Praxiserfahrung so harsche Kritik an der Praxis des Jugendstrafrechts übt? Hier sollte man sauber differenzieren, denn ich glaube, dass sich viele zu Unrecht auf Frau Heisig berufen und die Medien sie instrumentalisiert haben. *Kirsten Heisig* ist erklärtermaßen gegen eine Verschärfung des Jugendstrafrechts gewesen, also alles andere als eine „Scharfmacherin“. Allerdings hat sie in ihrem Bestseller „Ende der Geduld“ den vermehrten Einsatz des Jugendarrests und ein hartes Vorgehen gegen jugendliche Gewalttäter, insbesondere aus Migrantenmilieus gefordert. Außerdem hat sie ihr „Neuköllner Modell“ propagiert, ein vereinfachtes Jugendstrafverfahren, das es erlaubt, schon wenige Tage nach der Tat zu einer Sanktionierung zu kommen. Ich gebe Frau Heisig darin Recht, dass das vereinfachte Jugendverfahren, welches das Gesetz seit langem zulässt, welches aber stets von der Flexibilität aller Beteiligten vor Ort abhängt, in geeigneten Fällen ein probates Mittel sein kann, um zügig und im Sinne des jugendrechtlichen Beschleunigungsgebots auf eine gerichtlich festgestellte Straftat zu reagieren. Es gibt bislang aber keinen wissenschaftlichen Nachweis für die vielfach behauptete rückfallvermindernde Wirkung einer Strafe, die auf dem Fuß folgt! Ein Jugendrichter des Amtsgerichts Berlin-Tiergarten hat deswegen unlängst in der Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe gemeint, die Beschleunigung sei (Zitat) „lediglich eine geschickte Verpackung für einen Strategiewechsel, nämlich die ‚Strategie des Zuwartens‘ zugunsten ‚frühzeitiger und einschneidender Eingriffe‘ abzulösen“, um sich von den Prinzipien „Diversion“ und „Erziehung statt

Strafe“ zu verabschieden. Also gewissermaßen eine Mogelpackung, die sich medial bestens verkaufen lässt! Was Frau Heisigs Aussagen zur Jugendgewalt betrifft, so muss ich ihr entschieden widersprechen. Ich kann, wie schon dargelegt, aus wissenschaftlicher Sicht weder einen quantitativen noch qualitativen Anstieg der Jugendgewalt erkennen. Dass methodische Gründe dazu geführt haben, dass die kriminologischen Untersuchungen einen Anstieg der Gewalt nicht haben messen können, halte ich für unwahrscheinlich. Oder glauben Sie, dass die Befragungen, die in den neunten Klassen stattfanden, zu anderen Entwicklungstrends geführt hätten, wenn man sie in den siebten oder zehnten Klassen durchgeführt hätte? Oder dass einige Schulschwänzer das Ergebnis systematisch verfälscht haben? Es sollte nicht unberücksichtigt bleiben, dass Jugendstudien in anderen europäischen Ländern auf der gleichen Linie liegen wie die deutschen Ergebnisse. Die Beweislast liegt meines Erachtens daher bei den „Dramatisierern“. Und schließlich ist Frau Heisigs Praxiserfahrung auf Berlin beschränkt gewesen; sie konnte also schlechterdings nicht aus eigener beruflicher Anschauung vom Rest des Landes berichten.

Von dem „neuen Wind“ sind auch **Diversionsmaßnahmen** betroffen, die dem gesetzlichen Programm des § 45 JGG gemäß zur folgenlosen Einstellung des Verfahrens oder zum Vorrang erzieherischer Maßnahmen vor einer justiziellen Reaktion führen sollen. Mitttlerweile gibt es zahlreiche „Häuser des Jugendrechts“ (den Anfang machte vor Jahren Stuttgart-Bad Cannstatt, inzwischen aber auch z.B. in Frankfurt, Berlin, Mainz, Wiesbaden, Ludwigshafen, Kaiserslautern; in Gera heißt es „Jugendstation“; Köln bleibt hier als Sonderfall außen vor, weil es dort ausschließlich um sog. Intensivtäter geht). Den „Häusern des Jugendrechts“ ist von den verantwortlichen Kriminalpolitikern publikumswirksam zugeschrieben worden, sie verkürzten Jugendstrafverfahren, verbesserten die Kooperation unter den beteiligten Behörden (Staatsanwaltschaft, Polizei, Jugendamt, Jugendgericht) und verringerten so die Rückfallhäufigkeit. Soweit

wissenschaftliche Evaluationen überhaupt durchgeführt (und finanziert) wurden, können sie den behaupteten Effekt einer Rückfallverminderung nicht nachweisen. Im Gegenteil erhärtet sich der Eindruck, dass mit der gegenwärtigen Praxis folgenlosen Einstellungen gezielt ausgewichen wird, indes deren Zielgruppe (nämlich harmlose und einsichtige Ersttäter von Bagatellen) einem Mehr und Zuviel an Reaktion unterworfen wird. Gleichzeitig treten fragliche „Sozialstunden“ an die Stelle fantasievoller (und kostenträchtigerer) erzieherischer Maßnahmen. In NRW sind vor einigen Jahren, noch unter der schwarz-gelben Landesregierung, sog. Diversionstage eingeführt worden, die unter dem Namen **„Projekt Gelbe Karte“** firmierten. Nach der Vorstellung der damaligen Justizministerin und wohl auch der Beteiligten vor Ort lag ihnen ein neues Verständnis von Diversion zugrunde. Nicht mehr minimale Intervention, die bei episodenhafter Delinquenz ermahnend eingreift und auf weitergehende Sanktion verzichtet, war jetzt angesagt, sondern ein Denkzettel-Denken, dass den Anfängen scheinbar drohender Kriminalitätskarrieren entschieden entgegen tritt. Erhellend sind hierzu Äußerungen der Ministerin, die 2006 erklärte (ich zitiere): „Die Jugendlichen sollen spüren, dass die Gesellschaft Grenzen setzt und auch durchsetzt. Das Projekt ‚Gelbe Karte‘ macht ihnen deutlich, dass beim nächsten Regelverstoß die ‚rote Karte‘ gezückt wird. Das bedeutet eine Anklage; also im Endeffekt Jugendarrest oder sogar Jugendstrafe.“ „Adressaten sind junge Kriminalitätseinsteiger, die frühzeitig ‚abgefangen‘ werden sollen, bevor sie massiv auf die schiefe Bahn geraten.“ (Zitat Ende) Es hat eine Zeit gedauert, bis dieses politische Wirksamkeitsversprechen (dass nämlich durch die Denkzettelwirkung der Diversionstage Rückfall effektiver verhindert werde) wissenschaftlich überprüft werden konnte. Nach den bisherigen Ergebnissen der Begleitforschung, die von Bonner Kollegen durchgeführt wird, ist das ehemalige Vorzeigeprojekt „durchgefallen“. In beiden zentralen Punkten sind die „Diversionstage“ demnach der herkömmlichen Diversionspraxis nicht überlegen. Weder waren die Rückfallquoten geringer als die Rückfallquoten der Kontrollgruppe, deren Ver-

fahren im Wege herkömmlicher Diversion abgeschlossen wurden. Noch konnte eine Verkürzung der Verfahrensdauer festgestellt werden. Nach Einschätzung der befragten Beteiligten von Polizei, Staatsanwaltschaft und Jugendhilfe bringt die neue Verfahrensweise sogar höheren Arbeits- und Organisationsaufwand mit sich. Geradezu alarmierend ist das Ergebnis, dass die Diversionspraxis in ein und demselben Bundesland, je nach Standort, extrem unterschiedlich ist – so unterschiedlich, dass die Gleichheit vor dem Gesetz als nicht mehr gewährleistet erscheint. Während in den Projekten in Köln und Düren beispielsweise die folgenlosen Einstellungen nach § 45 I JGG überwiegen, gibt es diese Form der Einstellung in Wuppertal, Remscheid und Solingen kaum noch. Stattdessen werden dort Jugendliche, die mit Ladendiebstahl oder „Mofa-Frisieren" erstmals in Erscheinung treten (also wie es im wissenschaftlichen Bericht heißt: „extreme Bagatell- und Ersttäter"), vor den „Diversionstag" zitiert.

Vor der gleichen Gefahr, nämlich mit „Kanonen auf Spatzen zu schießen", stehen meines Erachtens auch die sog. Schülergerichte, auf die ich hier aus Zeitgründen nicht näher eingehe. Ich will stattdessen einige Worte zum Projekt **„Kurve kriegen"** sagen, das Innenminister Jäger im April 2010 der Öffentlichkeit vorgestellt hat. Damit will die Polizei nach eigenen Angaben verhindern (zunächst in Aachen, Bielefeld, Dortmund, Duisburg, Hagen, Köln sowie im Rhein-Erft-Kreis und im Kreis Wesel), dass (Zitat) „gefährdete Kinder und Jugendliche zu Intensivstraftätern werden. Sie sollen früh nötige Hilfe bekommen, um sie vor einem Abgleiten in die Kriminalität zu bewahren." Die Polizei erfahre als erstes davon, wenn **Kinder Straftaten begingen**. Deshalb solle den Modellbehörden ermöglicht werden, gezielt und umsichtig zu helfen, damit Kinder und Jugendliche noch die „Kurve kriegten". Geplant ist demnach, pädagogische und psychologische Fachkräfte in die Teams der Polizei einzubinden. Diese kümmerten sich dann vor allem um strafunmündige Kinder, die zum Beispiel innerhalb der letzten zwölf Monate durch eine Gewalttat oder drei schwere Ei-

gentumsdelikte aufgefallen sind. Auf jede Straftat solle unverzüglich eine pädagogische Maßnahme erfolgen. Dafür gebe es in Absprache mit den Jugendämtern maßgeschneiderte Angebote - vom sozialen Training bis hin zur intensiv pädagogischen Betreuung in einer Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe. Die Teams aus Polizei und pädagogischen Fachkräften sollten sich eng mit den Jugendämtern abstimmen und Eltern in das Konzept mit einbeziehen. Die intensive Betreuung solle mindestens zwei Jahre dauern.

Ich muss gestehen, mir stellen sich hier einige, und zwar nicht ganz unwesentliche Fragen. Darf sich die Polizei überhaupt auf diese Weise um strafunmündige Kinder kümmern? Der Begriff „Straftat“ ist in diesem Zusammenhang natürlich ein Fehlgriff, weil Kinder nach dem Gesetz per se schuldunfähig sind und daher keine Straftaten begehen können. Irritierend finde ich es schon im Hinblick auf die gesetzliche Aufgabenverteilung, wenn es heißt, die Polizei binde pädagogische und psychologische Fachkräfte in die Teams der Polizei ein. Ich frage mich jedoch vor allem: Was qualifiziert eigentlich die Polizei dazu, pädagogischen oder psychologischen Bedarf abzuschätzen, Fachkräfte auszuwählen und unter sich (nämlich „in den Teams der Polizei“) arbeiten zu lassen? Und wieso soll eine intensive Betreuung „mindestens zwei Jahre“ dauern, wenn das JGG in § 11 Abs. 1 Satz 2 selbst im Fall einer erwiesenen Straftat dem Jugendrichter vorgibt, die Laufzeit einer Betreuungsweisung solle nicht länger als ein Jahr betragen? Meine Bedenken sind allerdings nicht lediglich rechtlicher Natur, sie beziehen sich gleichfalls auf die kriminologischen Vorannahmen. In ähnlicher Weise wie beim „Projekt Gelbe Karte“ geht man bei der Polizei offenbar davon aus, schon nach minimaler Auffälligkeit und ggf. wenigen Eigentumsdelikten beurteilen zu können, ob beim Delinquenten bzw. der Delinquentin die Gefahr einer kriminellen Karriere besteht. Und das schon im Kindesalter!! Die Polizei wäre demnach zu etwas imstande, was trotz jahrzehntelanger Forschung noch keinem gelungen ist – nämlich in jungen Jahren zuverlässig die weitere Ent-

wicklung eines Menschen zum „Intensivtäter“ zu prognostizieren. Aus manchen Gesprächen mit guten und hoch engagierten Polizeibeamten habe ich persönlich den Eindruck gewonnen, dass sie dazu neigen, ihre prognostischen Möglichkeiten, die sie mit „Berufserfahrung“ verwechseln, zu überschätzen. Gleichzeitig wird kaum in Betracht gezogen, dass Maßnahmen, so gut sie auch gemeint sein mögen, unerwünschte (Neben-) Wirkungen haben können. Ich meine damit nicht nur die Gefahr der Etikettierung und Stigmatisierung, die davon ausgeht, dass es heißt, ein Elf-, Zwölf- oder Dreizehnjähriger werde polizeilich bearbeitet. Ich spreche auch von den Wirkungen auf das Selbstbild eines Kindes an der Schwelle zum Jugendalter. Das Problem wird dadurch nicht geringer, dass in Sonderabteilungen bei Polizei und Staatsanwaltschaft die Fälle nicht wie sonst nach dem Tatortprinzip, sondern nach Tatverdächtigen zugeteilt werden, so dass die gleichen Beamten für „ihre Intensivtäter“ zuständig bleiben.

Ich habe den Eindruck, dass der Modebegriff des „Intensivtäters“ in den vergangenen Jahren einigen gerade recht kommt, um neue Formen der Kontrolle (selbst über Strafunmündige und die Jugendhilfe) zu etablieren. Natürlich darf die Polizei auch Kriminalprävention betreiben, und auf diesem Feld hat sie in den vergangenen Jahren gemeinsam mit anderen Akteuren Großartiges geleistet. Sie tut aber gut daran, ihre präventiven und repressiven Aufgaben ordentlich auseinander zu halten. Polizeiarbeit und Sozialarbeit sind immer noch zwei grundsätzlich unterschiedliche Dinge – nicht zuletzt des Legalitätsprinzips wegen. Deshalb sollten Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung nicht als „Hilfemaßnahmen“ verbrämt werden.

3. Beobachtung: Für grundlegende Kursänderungen im Jugendkriminalrecht gibt es keinen Anlass – und auch keine wissenschaftlichen Gründe. Die Befunde, die 1990 die Reform getragen haben, sind weiter gültig.

Schon im Zweiten Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung von 2006 hieß es zu Recht, die „kriminologischen und empirischen Erkenntnisse, die für die Ausgestaltung des Jugendkriminalrechts unter dem Erziehungsgedanken maßgeblich waren, haben unverändert Gültigkeit.“ Seither wurden die Befunde zur Normalität und Ubiquität von Jugendkriminalität in internationalen Dunkelfeldstudien erneut bestätigt. In einer zweiten Welle der *International Self-Report Delinquency* Studie (ISRD-2) wurden zwischen 2005 und 2007 12–15jährige Schüler und Schülerinnen in 30 vorwiegend europäischen Ländern befragt. Die Ergebnisse zeigen, dass 40–55 % der Kinder bzw. Jugendlichen schon mindestens einmal in ihrem Leben irgendeine Straftat begangen haben (Lebenszeitprävalenz). Die höchsten Prävalenzraten waren in Westeuropa festzustellen, während sie in ehemals sozialistischen Staaten bzw. jüngeren EU-Mitgliedsstaaten (Lettland, Slowenien, Polen) kaum die 30 %-Marke erreichten. Die Unterschiede waren bei einfachen Gewaltdelikten (Schlägereien) gering ausgeprägt und traten vor allem bei Eigentumsdelikten hervor. Als Gründe hierfür wurden unterschiedliche Tatgelegenheitsstrukturen (mehr und größere Selbstbedienungsgeschäfte im Westen) sowie ein höheres Maß an informeller Sozialkontrolle im Osten vermutet.

Ausnahmen von der Regel der Normalität und Episodenhaftigkeit von Jugendkriminalität sind schwere Straftaten sowie die Delinquenz einer relativ kleinen Gruppe (ca. 6% eines Jahrgangs), die wiederholt und dauerhaft Straftaten begeht. In vielen Fällen fallen sie erstmals in einem Alter auf, in dem sie noch nicht strafmündig sind. Der öffentliche Diskurs über Jugendkriminalität hat sich inzwischen hin zu dieser kleinen Gruppe der sog. Intensivtäter verlagert, obwohl die Größenverhältnisse über Jahrzehnte hinweg stabil sind und sich keine gefährlichen Veränderungen zeigen. Weil aber die Intensivtäter die Diskussion bestimmen, ist vielerorts der Eindruck entstanden, der Staat müsse jeder Form von Jugendkriminalität energisch entgegentreten, um kriminelle Karrieren „im

Keim“ zu ersticken. In kriminologischer Hinsicht bestehen zwei Probleme, die so bald kaum zu überwinden sein dürften: das Definitions- und das Prognoseproblem. Es gibt bundesweit zunächst keine einheitliche Definition des Begriffs „Intensivtäter“ (**Definitionsproblem**). Nach erfolglosen Vereinheitlichungsversuchen der Polizei zeichnet sich eine solche Definition weder ab noch wird sie scheinbar überhaupt angestrebt. So kommt es dazu, dass die Polizeien der Länder sehr unterschiedliche Definitionen verwenden. In Berlin, Brandenburg und Bremen gilt als Intensivtäter, wer verdächtig ist, in einem Jahr zehn oder mehr Taten begangen zu haben. In Nordrhein-Westfalen und dem Saarland genügen für die Einordnung als Intensivtäter mehr als fünf Taten in einem Jahr. Hamburg hat keine exakte Zahl festgelegt – dafür kann bei einer Gewalttat u.U schon nach der ersten Tat eingestuft werden. In Rheinland-Pfalz und Sachsen wiederum existiert auf Landesebene keine einheitliche Begriffsbildung. Vergleiche sind auf dieser Basis nicht möglich, und es dürfte deutlich geworden sein, dass es sich beim „Intensivtäter“ nicht um einen wissenschaftlichen, sondern einen polizeilichen bzw. sicherheitspolitischen Begriff handelt.

Schwerwiegender noch ist das **Prognoseproblem**. Zwar sind über 90 % der „Intensivtäter“ soziobiografisch stark belastet und weisen entsprechende Risikofaktoren auf. Gleichwohl ist mindestens ein Drittel dieser stark Belasteten in der Jugend nicht oder nur leicht mit Delinquenz in Erscheinung getreten. In einer viel beachteten U.S.-amerikanischen Untersuchung hatten sogar 40-50 % der auffälligen Erwachsenen in ihrer Jugend keine Polizeikontakte. Es waren also „Spätstarter“, die widerlegen, dass kriminelle Karrieren bereits in früher Jugend beginnen müssen. Umgekehrt ist bei früh einsetzender schwerer Kriminalität nicht zwangsläufig eine lebenslange Auffälligkeit (Persistenz) die Folge, denn von den „Frühstartern“ brechen in der Regel etwa die Hälfte ihre Karriere früher oder später ab, meistens beim Übergang ins Erwachsenenalter. Diese Beobachtungen können nicht ohne Konsequenzen bleiben. Mehrfachauffälligkeit und

ihre Bedingungsfaktoren lassen sich wenn überhaupt nur prospektiv, also durch eine in die Zukunft gerichtete Begleitung einer unausgelesenen Gruppe, ermitteln. Und außerdem ist daraus der Schluss zu ziehen, dass selbst ein Aufwachsen unter schwierigsten Bedingungen keine abschließende Aussage im Einzelfall erlaubt, welche Entwicklung der Betreffende nehmen wird. Eine Kumulation von **Risikofaktoren**, wie z.B. familiäre Problemlagen, bes. Misshandlung, Auffälligkeiten in der Schule, Orientierung an delinquenten Cliquen, erhöht zwar die Wahrscheinlichkeit künftiger Straffälligkeit, erlaubt dennoch keine sicheren Schlussfolgerungen. Ein Grund hierfür ist die unterschiedlich ausgeprägte **Resilienz**. Darunter versteht man die „psychische Widerstandskraft gegenüber biologischen, psychologischen und psychosozialen Entwicklungsrisiken". In vielen Fällen werden protektive Faktoren (**Schutzfaktoren**) wirksam, die den Einzelnen vor einer schädlichen Entwicklung bewahren. Hierzu sind u.a. zu zählen: stabile emotionale Beziehung zu mindestens einem Elternteil oder einer anderen Versorgungsperson, soziale Unterstützung innerhalb und außerhalb der Familie, ein „warmes" Erziehungsklima, Selbstvertrauen und ein positives Selbstkonzept sowie die Erfahrung von Sinn, Struktur und Bedeutung in der eigenen Entwicklung. Die Resilienz ist damit zwar eine individuelle Fähigkeit, an Herausforderungen zu wachsen, wird aber maßgeblich durch die soziale Umgebung mitbeeinflusst. Armut ist etwa ein Entwicklungsrisiko, das in der Regel mit Benachteiligung bei Bildung und Gesundheit einhergeht. Es liegt auf der Hand, dass auch die Entwicklung eines positiven Selbstkonzepts („ich bin schwierigen Situationen nicht hilflos ausgeliefert, sondern kann Unterstützung organisieren") nicht unabhängig von der Anerkennung und Wertschätzung durch die Umwelt ist. Dieses Geflecht aus Wirkungen ist unter dem Aspekt der Veränderung bzw. Veränderbarkeit zu sehen. Vorhersagen zur Kriminalität junger Menschen sind deswegen so schwierig, weil sie in besonderem Maße in der Entwicklung stehen und jederzeit Veränderungen eintreten können. Diese können durch den Betroffenen selbst eingeleitet werden, aber auch durch sein Um-

feld veranlasst worden sein (z.B. Partnerin, Arbeitsstelle, neuer Freundeskreis). Dass die Delinquenz fördernden Faktoren also wandelbar und nicht ein- und für allemal festgelegt sind, muss als zentrale Erkenntnis der kriminologischen Lebenslaufforschung bzw. **Entwicklungskriminologie** festgehalten werden.

In jüngsten Forschungen hat sich erwiesen, dass junge Straftäter in ihrer delinquenten Aktivität mit der Zeit nachlassen – auch sog. Intensivtäter, und zwar ungeachtet der Art der Intervention! In einer vom U.S.-Justizministerium verbreiteten Studie heißt es: „Institutional placement and the type of setting appeared to have little effect on which high-end offenders persisted in offending and which reduced their offending". Zudem wird in einer Meta-Analyse von 548 Studien, die jugendkriminalrechtliche Interventionen der Zeit zwischen 1958 und 2002 ausgewertet haben, bekräftigt, dass Programme mit einem Behandlungsanspruch den Rückfall klar reduzieren können, wohingegen disziplin- oder abschreckungsbasierte Programme negative Effekte nach sich ziehen. Behandlung und Ressourceneinsatz lohnen sich also.

4. Schritt/<u>eine Frage</u>: Wenn das alles so ist, was sind dann die Hintergründe der kriminalpolitischen Entwicklung der letzten 20 Jahre, die in eine andere, nämlich die entgegen gesetzte Richtung gegangen ist?

Auf diese Frage gibt es keine einfache Antwort. Man könnte vermuten, dass allerorten eine neue „Lust am Strafen" Einzug gehalten hätte. Eine gestiegene Punitivität lässt sich derzeit jedoch trotz einiger Anhaltspunkte (z.B. bei der Wiederentdeckung des Arrests oder der Zurückhaltung bei der Aussetzung von Reststrafen) wissenschaftlich kaum nachweisen. Man könnte ferner an eine ängstliche Justiz denken, die, nur unzureichend in Jugendkriminalrecht und Jugendkriminologie ausgebildet, vor der veröffentlichten Meinung zurückschreckt. Oder an opportunistische Politiker oder an verantwortungslose Medienmacher.

Allein, so einfach ist es wohl nicht. Die Suche nach einzelnen Personen oder Gruppen, die aus dem Verborgenen ihre Strippen ziehen, ist sicher zu kurz gegriffen. Es spricht viel mehr dafür, nach übergreifenden langfristigen politischen Trends Ausschau zu halten. In der Wissenschaft ist von der Ära des „Neoliberalismus“ die Rede, die in den 1980er Jahren mit den wirtschaftspolitischen Vorstellungen Ronald Reagans und Margaret Thatchers begonnen, dann aber, nach dem Ende des Kalten Kriegs und angefeuert durch die Globalisierung, sehr zügig auf andere Politikbereiche übergegriffen hat. Kriminalpolitisch habe das zur Akzeptanz sozialer Ungleichheit, zum Abbau sozialstaatlicher Sicherungen bei stärkerer Verantwortlichmachung des Einzelnen, zu Formen der Masseneinsperrung, zu Privatisierungen und einer neuen Kontrollkultur geführt.

Soziologen unterscheiden inzwischen drei Typen entwickelter kapitalistischer Staaten: Im „liberalen“ Sozialstaat (z.B. in den USA, Australien oder England) werden soziale Vergünstigungen minimal gehalten, ihre Empfänger werden marginalisiert und stigmatisiert. Im korporativistischen“ Sozialstaat (z.B. deutscher, österreichischer oder französischer Prägung) wird eine Abkoppelung der Märkte von Regulierung und sozialen Rechten durch staatliche Institutionen vermieden (ich denke an Tarifparteien, Gewerkschaften, Kartell- und Aufsichtsbehörden). Der dritte Typ, der „sozialdemokratische“ Sozialstaat (für den beispielhaft die skandinavischen Länder stehen), präferiert ein hohes Maß an sozialer Gleichheit und misst Sozialleistungen daher große Bedeutung zu. Das Spannende ist nun, dass in der Kriminologie zunehmend Zusammenhänge dieser Staatstypen mit kriminalpolitischen Erscheinungen entdeckt werden. So weist der „liberale“ Typ (wie man in den USA sehen kann) die mit Abstand höchsten Gefangenenraten auf, zugleich aber auch die höchste Kriminalitätsfurcht. Das erklärt, warum in diesen Staaten „Kriminalität“ ein überaus wichtiges politisches Thema ist. Es zeigt aber auch, dass überhitzte Debatten, dass die Obsession „Sicherheit“ die Furcht letztlich nicht verringert. Ein österreichisch-deutsches Au-

torenteam hat kürzlich in einer angesehenen Fachzeitschrift den Einfluss wohlfahrtsstaatlicher Sicherungspolitik auf das Sicherheitsbefinden untersucht. Mit Hilfe von europäischen Befragungsdaten kam es zu dem Schluss, bei Kriminalitätsfurcht handele es sich (Zitat) „nicht um eine spezifische Reaktion auf Kriminalitätsrisiken, sondern um eine Projektion sozialer, ökonomischer und existenzieller Ängste, die aus gesellschaftlichen Transformationsprozessen gespeist“ würden. Man müsse sich deshalb von der Vorstellung lösen, das Ausmaß der Kriminalitätsfurcht könne durch Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung und der Kriminalprävention maßgeblich beeinflusst werden. Stattdessen könnten Investitionen in das Bildungssystem und Sozialleistungen für Familien und Kinder Kriminalitätsfurcht wirkungsvoller reduzieren. Denn sie stärkten das Vertrauen der Menschen in die Fähigkeit, ihr Schicksal selbst gestalten und beeinflussen zu können. Schule steht, meine Damen und Herren, als Sozialisationsinstanz vor der Aufgabe, Bindung an Gesellschaft zu erzeugen. Bindungen entwickeln sich in verlässlichen Beziehungen und über die Aussicht auf Chancen und Zugehörigkeit. Wer nicht mitwirken und teilhaben kann, hat irgendwann auch nichts mehr zu verlieren. Das ist bei den Jugendkrawallen in den Pariser Vorstädten oder kürzlich in England deutlich geworden. Ich glaube, dass sozialstaatliche Maßnahmen, die gegen soziale Ungleichheit und Marginalisierung vorgehen, das bessere Rezept gegen Jugendkriminalität sind als hybride Sicherheitsstrategien der Polizei, die repressive und präventive Herangehensweisen vermischen.

(C. Schluss)

Damit bin ich am Schluss angelangt. Ich habe zu zeigen versucht, dass Kriminalpolitik, Kriminalitätsfurcht und Sanktionspraxis nicht nicht allein vom Ausmaß der Kriminalität in einem Staat abhängen, sondern wesentlich durch übergreifende Strömungen mitbedingt sind, die die konkreten Reaktionsweisen auf abweichendes Verhalten determinieren. Als 1990 das JGG-Änderungsgesetz in Kraft trat, war dies ein Aufbruch – in Richtung Diversion, Haftvermeidung,

Etablierung der neuen ambulanten Maßnahmen. Er wurde maßgeblich getragen von einer „Reform von unten“, also von zahllosen Praxisinitiativen, die in Form von Täter-Opfer-Ausgleichs-Projekten, von sozialen Trainingskursen u.a. die „erzieherischen“ Komponenten im Jugendkriminalrecht gestärkt haben. Das JGG wurde flankiert vom zeitgleich in Kraft gesetzten Kinder- und Jugendhilfegesetz. Das war ein deutliches Bekenntnis dazu, dass das Jugendkriminalrecht ohne die Jugendhilfe nicht auskommt. Deshalb dürfen die Gewichte jetzt nicht zugunsten des Strafrechts verschoben werden. Wir brauchen nicht mehr Strafe, die zu spät kommt und sich als „Erziehung“ ausgibt, sondern wir brauchen beizeiten Erziehung und Hilfestellung bzw. Unterstützung für jene Erziehungspersonen, die nicht allein zurecht zu kommen glauben. Lassen Sie uns der wachsenden Verunsicherung und dem falschen Slogan „Härte hilft“ entgegentreten. Beide resultieren nicht aus wissenschaftlichen Befunden, sondern sind Langzeitfolgen veränderter politischer Präferenzen.

Einen jugendkriminalpolitischen Aufbruch, der dem Geist von 1990 vergleichbar wäre, kann ich heute nicht erkennen, wohl aber Brüche und Verwerfungen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen. Zunehmend öffnen sich die Gräben zwischen „arm“ und „reich“, zwischen „jung“ und „alt“, zwischen „kriminell“ und „nicht kriminell“, zwischen „Gewinnern“ und „Verlierern“, denen „drinnen“ und denen „draußen“, jenen, die es „geschafft“ haben, und jenen, die es nie schaffen werden. Dieser Kurs der sozialen Ungleichheit und Aussonderung muss korrigiert werden. Ich danke Ihnen.