

Quo vadis, Joschka?

Programme, Projekte und Perspektiven »grüner« Kriminalpolitik – ein Lagebericht von Bernd Maelicke

Dieser Beitrag wurde Anfang Oktober 1995 geschrieben. Er wird veröffentlicht am 15. November. Bei der derzeitigen parteipolitischen Lage auf Bundesebene ist es wichtig, diese Daten festzuhalten.

Die Umfragen der letzten Tage zeigten die SPD »im freien Fall« hin zu einer 30%-Partei. In Bremerhaven hat sie gerade 10% verloren, über 50% der Wähler gehen nicht mehr zur Wahl. Die CDU hat auf hohem Niveau weitere Zugewinne, die FDP pendelt um 5% herum, die Grünen liegen konstant über 10% mit weiter ansteigender Tendenz. Joschka Fischer legt ein Grundsatzpapier nach dem anderen vor und zwingt seine Partei zur Verständigung auf Positionen, die Regierungsfähigkeit demonstrieren sollen. Die Grünen als neuer und entscheidender Machtfaktor, nicht mehr Juniorpartner, sondern Nachfolger der SPD als Gestaltungspartei?

Alles erscheint möglich – auf Bundesebene wie in den Ländern. Schwarz-Grün soll sich von den Regionen her entwickeln, die CDU so von ihrer Abhängigkeit der nicht mehr zur Mehrheitsbeschaffung tauglichen FDP befreit werden.

Rot-Grün wird in Hessen und in Nordrhein-Westfalen erprobt und weiterentwickelt. Folgen im Frühjahr 1996 Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz? Haben die Grünen alle Optionen, die andere verloren haben? Sind sie quantitativ und qualitativ vorbereitet auf Regierungsverantwortung und Politikgestaltung? Wenn ja, in welchen Politikfeldern? Auch in der Kriminalpolitik?

Der Aufbruch in den 80er Jahren

In den 80er Jahren tobte bei den Grünen auch in der Kriminalpolitik noch der Kampf zwischen Fundis und Realos. Die frauenpolitische Fraktion trat beim Sexualstrafrecht für eine Verschärfung der Sanktionen ein und bejahte langjährige Freiheitsstrafe unter Abschreckungsaspekten. Der Öko-Flügel forderte neue Straftatbestände im Umweltstrafrecht mit hohem Strafrahmen. Die Abolitionisten ver-

suchten bei den Grünen fundamentalistische Unterstützung zu finden.

Konkrete Politikrelevanz fand all dies außer in Papieren und Stellungnahmen oder auf Kongressen für Insider nur in Hessen vor und während der Bildung der ersten rot-grünen Koalition auf Länderebene. Hier gab es bereits seit den 70er Jahren eine starke außerparlamentarische kriminalpolitische Alternativbewegung, die sich vor allem im Kampf gegen geplante Gefängnis-Neubau-Programme zusammenfand. Sie vereinigte Praktiker, ehrenamtliche Mitarbeiter und Fachwissenschaftler, die gemeinsam den sozialdemokratischen Justizminister Dr. Günther unter Druck setzten. Es gelang den Grünen, mit diesem Thema die Machtfrage für die SPD zu verknüpfen und gleichzeitig als alternative Klientel an sich zu binden. Die Neubauprogramme wurden storniert und über Expertenkommissionen und Arbeitsgruppen alternative Wege gesucht und gefunden. Der im Jahr 1990 veröffentlichte »Kriminalpolitische Bericht für den Hessischen Minister der Justiz« ist noch heute ein Fundus an Ideen für eine Kriminalpolitik, die möglichst rational, mit geringer Eingriffsintensität und im Bewußtsein schädlicher Nebenfolgen versucht, Resozialisierung und soziale Integration vorwiegend ambulant zu betreiben.

Vieles davon blieb bereits im Ansatz stecken, es entsprach nicht wirklich den Überzeugungen der SPD-Vertreter in der hessischen Kriminalpolitik. So wurde die vorgeschlagene Reform der Gerichts- und Bewährungshilfe nicht angepackt, die Freie Straffälligenhilfe nicht grundlegend ausgebaut. U-Haftvermeidung und -verkürzung konzentrierte sich auf die U-Haft in Frankfurt, wenn auch mit erheblichem Mitteleinsatz und gutem Erfolg. Opfer-Betreuungsprojekte fanden bundesweite Beachtung. Jugendarrest, Jugendstrafvollzug, Frauenvollzug und Männerstrafvollzug wurden jedoch weiterhin mehr verwaltet als reformiert – so bleibt die Bilanz dieser Phase eher unbefriedigend und zwiespältig. Zusätzliche Haftplätze waren zwar verhindert worden, ein effektiver Ausbau ambulanter Alternativen fand jedoch nicht statt, so daß ein Torso zurückblieb. Die alten Probleme waren nicht gelöst und veranlaßten die CDU-Regierung nach 1987, die früheren Pläne wieder hervorzuholen und Neubau- und Erweiterungsprogramme zu forcieren.

Seit Ende der 80er Jahre gibt es von den Grünen auch bundespoltisch keine grundlegenden Texte und Stellungnahmen mehr. Eine

alternative Kriminalpolitik hatte sich als nicht wählervwirksam und zugkräftig erwiesen. Ein widerspruchsfreies und für das eigene Klientel attraktives Konzept war offensichtlich nicht zu entwickeln, andere Themen waren wichtiger und brachten leichter Zustimmung und Chancen der Profilierung. Kriminalpolitik gehört zum Kernbereich staatlicher Ordnungspolitik – da reicht alternatives Denken offensichtlich nicht aus. Realpolitik ist in diesem Feld besonders angesagt: zu leicht gelingt es dem politischen Gegner und den Medien, den Ruf nach mehr Sicherheit und nach schärfere Geschütz wählervwirksam zu plazieren. Kein Thema also für eine Partei, die sich dauerhaft und strukturell und wählervwirksam in der politischen Landschaft etablieren will.

Die Koalitionen in Niedersachsen und in Bremen

Die 90er Jahre begannen mit zwei rot-grünen Koalitionen auf Länderebene, die deutlich zeigten, daß Kriminalpolitik nahezu vollständig jeweils den Sozialdemokraten überlassen blieb. Die Grünen konzentrierten sich lieber auf Umwelt- oder Frauenpolitik.

In Niedersachsen bestimmte die SPD nahezu allein die Justizpolitik. Das Justizressort war noch aus CDU-Zeiten planerisch und konzeptionell gut ausgestattet. Prof. Dr. Schwind hatte ab 1978 mit einem Stab von kriminologisch vorgebildeten Experten in der Kriminalpolitik mit dem Ausbau der ambulanten sozialen Dienste Grundlagen gelegt, die unter dem Markenzeichen »Ressortübergreifende Kriminalprävention« bundesweite Beachtung gefunden hatten. Diese überdauerten inhaltlich und personell bis 1990 und setzten sich auch unter der rot-grünen Schröder-Regierung seit 1990 fort.

Spezifisch grüne kriminalpolitische Markenzeichen sind in der Koalitionsvereinbarung vom 19. Juni 1990 nicht festzustellen. Praktiziert wurde das bewährte Grundmuster, sich nicht in die Ressortpolitik des Koalitionspartners einzumischen – was zugleich bedeutet, mit in die Gesamthaftung einbezogen zu werden, ohne eigenes Profil zu entwickeln.

Ähnlich ist die rot-grüne Phase in Bremen von 1991 bis 1995 zu beurteilen. Zuvor hatte »ein kleines Land mit großem kriminalpolitischem Engagement« (B.R. Sonnen) in den 70er und 80er Jahren unter sozialdemokratischer Regie ein Gesamtkonzept der Reform des Strafvollzugs, der Gerichtshilfe und der

Bewährungshilfe, sowie der Freien Straffälligenhilfe entwickelt und umgesetzt, das heute noch beispielhaft für eine moderne sozialdemokratische Kriminalpolitik ist. Mehrere Zwischenabschreibungen und auch wissenschaftliche Expertisen belegen diese Erfolge, zu denen auch die grünen Koalitionäre keine besseren Alternativen zu bieten hatten. Lediglich in der Drogenpolitik (Abgabe von Einmalspritzen auch im Strafvollzug) forcierten sie den Druck, ohne sich allerdings durchsetzen zu können.

Die Koalitionsvereinbarung in NRW vom Juli 1995

Ein neuer Probelauf – dieses Mal vielleicht sogar mit bundespolitischer Relevanz – folgt seit Juli 1995 in NRW. Wiederum unter einem sozialdemokratischen Justizminister soll nun

Es ist Joschka Fischer zu empfehlen, eine weitere Klärungsdiskussion nunmehr auf dem Feld der Kriminalpolitik zu eröffnen.

eine Koalitionsvereinbarung umgesetzt werden, die in der Kriminalpolitik weitgehend die Handschrift der SPD trägt. Die Grünen kommentieren das Ergebnis in einer Dokumentationsschrift wie folgt: »Wer den Koalitionsvertrag liest, wird feststellen, daß im wesentlichen die Forderungen der SPD und einige Forderungen von Bündnis 90/Die Grünen ineinanderge schrieben wurden, allerdings dort, wo wir konkrete Veränderungen wollten, dies meist mit Einschränkungen (»im Rahmen der Möglichkeiten ...«) verbunden wurde. ... Fazit: Diese Vereinbarungen geben dem Strafvollzug in NRW keine grüne Handschrift. Viele Forderungen bleiben offen. Allerdings wurden grüne Akzente gesetzt und Ansatzpunkte für künftige Arbeit festgeschrieben. Doch das wohl Wichtigste ist: Die Gefahr eines noch repressiveren Strafvollzugs in NRW (unter einer großen Koalition) wurde gebannt.«

In die Verhandlungen hineingegangen waren die Grünen mit Forderungen wie:

- mindestens 4.000 Haftplätze in einer Legislaturperiode vom geschlossenen in den offenen Vollzug umzubauen,
- Auflösung der Strafvollzugsämter,
- verbesserte Ausbildung und Bezahlung der Bediensteten.

Nachdem NRW seit vielen Jahren nicht gerade an der Spitze sozialdemokratischer Kriminalpolitik steht, hat auch die rot-grüne Zusammenarbeit auf diesem Feld offensichtlich keine wesentlichen Reformschübe gebracht. Die Grünen hatten im Umwelt- und Energiebereich ihre Prioritäten und fundierteren Konzepte, so daß der Durchsetzungswille nicht in der Kriminalpolitik konzentriert war. Die Kennzeichnung als »Mainstream-Kriminalpolitik« (Michael Voß) wird also Bestand haben – mit bundespolitischer Relevanz?

Neuer Aufbruch in Hessen?

Seit dem 5. April gibt es nun den ersten grünen Justizminister in einem Bundesland. Es erscheint folgerichtig, daß dies in Hessen geschieht – hier haben die Grünen die längsten Regierungserfahrungen, sind bereit, auch im Kernbereich staatlicher Ordnungspolitik zu beweisen, daß sie sich weit von den außerparlamentarischen Alternativen entfernt haben.

Ohne Verlust ihrer Glaubwürdigkeit und Attraktivität wollen sie aufzeigen, daß sie auch das Justizressort nicht nur verwalten sondern auch gestalten können. Chefstratege Joschka Fischer konnte die Seinen überzeugen – wenn dieses Modell in Hessen klappt, dann hat es auch 1998 ff. auf Bundesebene gute Chancen – die Grünen als die moderne Gestaltungspartei auch in einem klassischen Ressort getestet und für gut befunden. Nicht vorhersehbar war zu dem Zeitpunkt der Koalitionsvereinbarung in Hessen (April 1995) der freie Fall der SPD im Sommer 1995 – es wird sich also zeigen, ob diese Strategie aufgeht. Aber auch für schwarz-grüne Bündnisse ist ein Erfolgsnachweis in Hessen von hoher strategischer Bedeutung.

Die Erwartungshaltung war und ist groß: erstmals die alleinige Ressortzuständigkeit für das Justizministerium, programmatische Grundlagen bereits in den 80er Jahren vorhanden, ein respektabler Minister mit langjähriger Rechtsanwalts- und Politikerfahrung. Wie sieht eine erste Zwischenbilanz aus? Die Koalitionsvereinbarung trägt auf 3 1/2 Seiten für das Justizressort keine grüne Handschrift – es scheint nicht einmal der Versuch gemacht worden zu sein, so wie in NRW einige wenige essentielle Programm punkte gegen den mainstream der vorhergehenden sozialdemokratischen Politik durchzusetzen. Die Schlüsselbegriffe sind:

- den begonnenen Weg fortsetzen

- weiter gewährleisten
- auch künftig sicherstellen
- weiterer, systematischer Ausbau
- Fortführung
- Fortsetzung
- Ergänzung
- Fortschreibung.

Der zentrale Satz lautet: »Hessen setzt seine Tradition der demokratischen, von Liberalität und sozialer Gerechtigkeit geprägten Rechts- politik fort.«

Diese Tradition ist zwar durchaus eindrucks- voll und bestätigend für viele Jahre sozialdemokratischer Rechtspolitik – aber warum gab es eigentlich einen Ressortwechsel, was wollen die Grünen neu oder anders gestalten? Warum eine Kopie und nicht das Original wählen?

Geht man näher ins Detail und untersucht zum Beispiel die angekündigte »ganzheitliche und umfassende Neukonzeption des Jugendstrafrechts und des Jugendstrafvollzugs«, dann findet man keine überarbeitete oder fortgeschriebene Planung, die über die bekannten Positionen der vorherigen SPD-Administration hinausgeht. Neue Aktivitäten werden weder im Bundesrat noch im eigenen Land angekündigt.

Der Jugendstrafvollzug ist in zwei zentralen Anstalten im Süden des Landes konzentriert, im offenen Jugendvollzug liegt Hessen im Vergleich der alten Länder mit 5% Belegung an drittletzter Stelle (Niedersachsen 38,1%, Bremen 37,5%, Schleswig-Holstein 17,0%, Bayern 0%).

Dezentralisierung, Heimatnähe, Ausbau der Mitwirkung externer Träger und Fachkräfte, verstärktes Hinwirken auf vorzeitige Entlassung, verbesserte Kooperation mit der Bewährungshilfe und der Jugendgerichtshilfe – dies alles sind Standards der Fortentwicklung in anderen Ländern, die in Hessen sowohl in der Planung als auch in der Umsetzung zu vermissen sind.

Prüfstein Frauenvollzug, lange Zeit Vorzeigemodell für den hessischen Strafvollzug: auch hier eine Konzentration in der einzigen und zentralen Frauenanstalt im Süden des Landes: bei insgesamt 267 Haftplätzen landesweit nur 34 des offenen Vollzuges. Diese werden als ausreichend bezeichnet. Ist es richtig, alle Haftformen in einer Anstalt zu bündeln? Wird bei der Delikts- und Gefährlichkeitsstruktur der inhaftierten Frauen die dort gegebene hohe äußere Sicherheit wirklich benötigt? Sind nicht – gerade für den Hausfrauenfreigang – mehrere kleine offene Außenstellen über das ganze Land verteilt erforderlich? Ist es ein Fortschritt, den größten Teil der Strafhaft für Frauen zur sozialtherapeutischen Behandlung reformieren zu wollen? Wie kann ein frauenspezifischer Vollzug weiter profiliert werden? Welche Mitwirkung kann für externe Projekte und Gruppen strukturell verankert und ausgebaut werden, damit gerade der Frauenvollzug weiter geöffnet und in das Gemeinwe-

sen integriert werden kann? All dies sind Fragen, die in anderen Ländern zumindest geprüft werden oder die Fortentwicklung beeinflussen.

Zwischenbilanz und Perspektive

Es ist Joschka Fischer zu empfehlen, eine weitere Klärungsdiskussion nunmehr auf dem Feld der Kriminalpolitik zu eröffnen, soll nicht sehr schnell offenkundig werden, daß es zumindest noch an Gestaltungspotential bei den Grünen erheblich mangelt. Es genügt nicht, alte Traditionen zu übernehmen und unkritisch fortzusetzen. Länder wie Bremen oder Schleswig-Holstein haben in Zusammenarbeit mit Fachinstituten und Wissenschaftlern kriminalpolitische Konzeptionen und Umsetzungsstrategien entwickelt, die auch für eine grüne Kriminalpolitik Entwicklunggrundlage sein könnten:

- möglichst geringe Eingriffsintensität der Interventionen
- ambulant vor stationär
- offen vor geschlossen
- Haftvermeidung und Haftverkürzung

- Ausbau der ambulanten Alternativen
- Reform der Sozialen Dienste der Justiz
- Ausbau der Freien Straffälligenhilfe
- Vermeidung/Reduzierung von Jugendarrest
- Reform Jugendvollzug
- Reform Frauenvollzug
- Modernisierung Männervollzug.

Dies sind nur grobe Kennzeichnungen für eine Vielzahl von Einzelbausteinen, so daß sich bei sorgfältiger Analyse und Planung daraus detaillierte Innovationsprogramme ergeben.

Und exemplarisch angesprochen sind nur Veränderungsschritte im Rahmen der Länderkompetenz, darüber hinaus gibt es für bundesgesetzliche Reforminitiativen einen hohen Diskussions- und Klärungsbedarf.

Was könnte noch hinzukommen, was spezifisch »grün« ist? »Grün« könnte kriminalpolitisch ein Denken und Handeln sein, das ökologisch ausgerichtet ist:

- Vermeiden von Schäden
- Schützen und Fördern von Potentialen
- Integrieren statt Ausgrenzen
- Nutzen der Eigendynamik und der Synergien der Problemsituation

- Weg vom monokausalen, Hin zum systemischen Denken
- keine staatliche Entsorgung sozialer Probleme, sondern Vergesellschaftung der Problemlösung
- keine Zwangserziehung gegen den Willen der Betroffenen
- Reduzierung des Staates auf seine Kernaufgaben
- Überleben in der Risikogesellschaft ohne den Aufbau vermeintlich Sicherheit verheißender autoritärer Strukturen.

Die Anwendung dieser und weiterer Prüfsteine würde auch den vorherrschenden sozialdemokratisch/liberal-konservativen Weg in Frage stellen, dem sich die Grünen in den Ländern bisher weitgehend angeschlossen haben. Ob sie so aber regierungs- und mehrheitsfähig werden, darf bezweifelt werden.

Was nun, Herr Fischer und Herr von Plottowitz?

Dr. Bernd Maelicke ist Ministerialdirigent im Justizministerium des Landes Schleswig-Holstein und Mit-Herausgeber dieser Zeitschrift.

Georg-Friedrich Güntge

Begehen durch Unterlassen

Der gesetzliche Anwendungsbereich des § 13 StGB

Die Thematik des strafbaren Unterlassens zählt seit Jahren zu den am heftigsten diskutierten Problemfeldern der modernen Strafrechtsdogmatik. Der im Jahre 1975 in den Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches eingeführte § 13 StGB hat diese Diskussion nicht zum Verstummen gebracht.

Insbesondere ist noch weitgehend ungeklärt, auf welche Tatbestände unseres Strafgesetzbuches diese Vorschrift anzuwenden ist, welche Straftaten also durch ein Unterlassen begangen werden können. Dieser – vor allem für die gerichtliche Praxis relevanten Frage – geht der Autor in seiner Monographie nach. Anhand einer an den grundlegenden Auslegungsmethoden des Rechts orientierten Vorgehensweise gelingt es ihm, ein Prüfungssystem zu entwickeln, mit dessen Hilfe für jeden Tatbestand des Strafrechts verbindlich festgestellt werden kann, ob für ihn eine Anwendung des § 13 StGB in Betracht kommt.

Das Werk richtet sich gleichermaßen an Strafrechtswissenschaft und -praxis sowie den interessierten studentischen Nachwuchs.

1995, 186 S., brosch., 68,- DM, 503,50 öS, 68,- sFr; ISBN 3-7890-3907-1
(Kieler Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, (NF), Bd. 5)



Nomos Verlagsgesellschaft • Postfach 610 • 76484 Baden-Baden

