

liches Hinwirken initiiert wird, wie dies im Familien- und Familienverfahrensrecht funktional unlängst nahezu vorbildlich mit dem SGB VIII koordiniert wurde und im Jugendstrafrecht noch etliche Brüche zum Recht der Kinder- und Jugendhilfe aufweist;

- in der gesetzlichen Vorgabe und Beschreibung von Verfahrenswegen zur Gewährung von Komplexleistungen, etwa bei bestimmten Konstellationen der Unterstützung von Eltern mit Behinderung und ihren Kindern („Elternassistenz“).

Die Kinder- und Jugendhilfe ist ein originäres Schnittstellensystem. Dies bereitet Probleme. Sie abzubauen, ist nicht einfach zu realisieren. Eine einseitige Reform der Kinder- und Jugendhilfe, wie der Koalitionsvertrag den Auftrag überschreibt, griffe hierbei deutlich zu kurz. Beim Gegen-, Neben- und Miteinander verschiedener Systeme handelt sich um komplexe Geschehen. Gesetzgeberische Reaktion erfordert daher sowohl sorgfältige, differenzierende Analysen der gesetzlichen Grundlagen sowie deren Umsetzung in allen angrenzenden Systemen als auch individuelle, teilweise auch mutige Antworten. Warten wir ab, ob dem Gesetzgeber beides gelingt und auf die Ankündigung entsprechend fachlich-rechtlich fundierte Gesetzesinitiativen folgen. Zur Verwirklichung der Zielvorgabe, Schnittstellenprobleme abzubauen, bietet sich dem Gesetzgeber jedenfalls ausreichend Gelegenheit.

*Verf.: Dr. Thomas Meysen, Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) e.V.,
Poststr. 17, Postfach 10 20 20, D-69010 Heidelberg, E-Mail: thomas.meyesen@dijuf.de*

Werner Gloss

Zum Verhältnis von Polizei- und Jugendrecht in Deutschland – die Rolle der Behörden am Beispiel der Gefährderansprache

1 Begrifflichkeiten und ihre Bedeutung

Wenn Sie den Begriff „Gefährderansprache“ in das Rechtschreibprogramm Ihres PC eingeben, erhalten Sie eine Fehlermeldung. In meiner Ausgabe des Universalhandbuches der Deutschen Sprache ist der „Gefährder“ jedenfalls noch nicht eingetragen, wenngleich es klar erscheint, was darunter zu verstehen ist. Eine Person, die andere gefährdet, von der eine Gefahr ausgeht und die für diese Gefahr auch verantwortlich ist bzw. verantwortlich gemacht werden kann. Damit stehen Maßnahmen und Rechtseingriffe im Raum. Wenn bei der Polizei von „Gefährdern“ die Rede ist, geht es immer auch um die Aufnahme in Dateien oder um standardisierte Vorgehensweisen, die abgearbeitet und dokumentiert werden müssen. Tatsächlich beschäftigt sich ein großer Teil der (gegenwärtig noch wenigen) Literatur zu diesem Thema mit der Frage, ob und welchen Rechtscharakter die Gefährderansprache hat. Die hierbei oftmals weite Auslegung der bestehenden Normen scheint auf ein gesetzgeberisches Defizit hinzudeuten. Dazu wird in diesem Artikel

weiter unten noch Stellung genommen. Doch bleiben wir für einen Moment noch bei den Begrifflichkeiten.

Aus dem Rechtsterminus der „Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ hat sich im Polizeirecht in langjähriger Praxis der Begriff des „Störers“ herausgebildet.¹ Obwohl das Wort wenig besser klingt als die Bezeichnung „Gefährder“, handelt es sich doch um einen etablierten Rechtsbegriff, der sich zum Beispiel in Handlungs- oder Zustandsstörer aufgliedern lässt. Zwischen dem „Störer“ und dem „Gefährder“ besteht nun ein entscheidender qualitativer Unterschied, der für grundlegende Entwicklungen im Bereich der Polizei steht. Durch den „Störer“ wird die öffentliche Sicherheit und Ordnung konkret und aktuell beeinträchtigt, eben „gestört“. Hierunter fällt zum Beispiel der angetrunkene junge Mann, der in der Disco Gäste und Personal anpöbelt. Wenn damit gerechnet werden kann, dass er demnächst eine Schlägerei anzettelt, wird durch die Polizei ein Platzverweis² erteilt. Die Gefährdung ist dagegen oft latent, immer abstrakt und zeitlich relativ unbestimmt. Als „Gefährder“ werden in diesem Zusammenhang zum Beispiel organisierte Fußballhooligans bezeichnet, die sich in der Vergangenheit gewalttätig gezeigt haben und bei denen man dieses Verhalten auch in Zukunft erwarten kann. Die polizeiliche Gefährderansprache erfolgt bei dieser Zielgruppe weit im Vorfeld einer konkreten Schlägerei und wird deswegen von Teilen der Fachöffentlichkeit als unzulässige Ausdehnung des polizeilichen Auftrags gesehen. Kritisch wird unterstellt, dass die Polizei in einer nebulösen Grauzone unkontrollierbar und folgerichtig rechtswidrig agiert. Dabei werden die Grenzen zur Sozialarbeit tangiert, weil die Polizei durch ein Gespräch auf das zukünftige Verhalten einer Person einwirken will. Eine Vorgehensweise, die typisch für soziale Berufe ist.

2 Die Systeme von Polizei und Sozialarbeit

In Bayern wurde die Gefährderansprache erstmals flächendeckend als standardisierte Maßnahme in den Konzepten zur Begegnung der häuslichen Gewalt eingeführt. Prügelnden Ehemännern konnte oftmals weder durch das Strafrecht noch durch das klassische Polizeirecht Einhaltung geboten werden. Der Täter wurde zum Beispiel nur für eine Nacht in Polizeigewahrsam genommen. Später hat die Geschädigte die Anzeige aus fadenscheinigen Gründen zurückgenommen, und schon nach ein paar Wochen kam es zu einem erneuten Übergriff. Die Gefährderansprache findet in der Praxis also dort Anwendung, wo prozesshafte oder strukturelle Tatbestände vorliegen, die zu einer Wiederholung von polizeilichen Standardmaßnahmen führen, ohne dass sich an der Grundproblematik etwas verändert. Als ein solcher sich entwickelnder Prozess wird auch das Abgleiten in eine kriminelle Karriere bei jugendlichen Straftätern gesehen, weshalb die Gefährderansprache zunehmend auch bei dieser Personengruppe eingesetzt wird. Die Rolle der Polizei und die Abgrenzung zur Jugendhilfe soll in diesem Zusammenhang näher beleuchtet werden, da hier beide Professionen an der gleichen Zielgruppe arbeiten. Dazu erscheint es notwendig, vorab eine kurze systematische Gegenüberstellung von Polizei- und Jugendrecht vorzunehmen.

Seit der Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Sozialgesetzbuch VIII – KJHG) im Jahr 1991 kann die Jugendhilfe eindeutig der sog. Leistungsverwaltung zugerechnet werden. Die Systematik im KJHG beruht auf Bedarf, Anspruch, Antrag und Gewährung von Hilfen. Kontrollierende Aspekte sind dagegen in diesem Gesetz nur noch rudimentär vorhanden, wenngleich die

1 Pieroth, B./Schlink, B./Kniesel, M., Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Aufl., München 2005, § 9 Rn. 1 ff.

2 Zum Beispiel nach Art. 16 Bayerisches Polizeiaufgabengesetz (Bay. PAG).

sog. „Wächterfunktion“ des Jugendamtes durch die Novellierung des KJHG im Jahr 2005³ wieder etwas an Bedeutung gewonnen hat. Einige wenige, aber dafür in der Öffentlichkeit sehr stark wahrgenommene Fälle von Kindeswohlgefährdung haben die Jugendämter stark unter Druck gesetzt und dazu geführt, dass – nach der subjektiven Einschätzung des Verfassers – wieder mehr Gewicht auf Kontroll- und Eingriffsmaßnahmen gelegt wird.⁴ Im Regelfall ist das Jugendamt aber weitestgehend auf die Kooperation des Hilfeempfängers angewiesen. Dem entspricht auch das Selbstverständnis der Jugendhilfe, die sich als Leistungserbringer versteht, der die Eltern in ihrem Erziehungsauftrag unterstützend begleitet und den Kindern und Jugendlichen das Hineinwachsen in die Gesellschaft erleichtert.⁵

Im Gegensatz dazu gehört die Polizei, neben den Finanzbehörden, zu den klassischen Beispielen für die sog. Eingriffsverwaltung. Demnach kann die Polizei legitim in Grundrechte der Bürger eingreifen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind. Auf die Kooperation des Betroffenen kommt es dabei nicht an. Zu prüfen sind Auftrag, Befugnis und die allgemeinen Grundsätze für das polizeiliche Handeln. Allen voran der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Rechtsgrundlagen sind die Strafprozessordnung (StPO) und die Polizeigesetze der Länder, welche über einen Musterentwurf⁶ der Innenministerkonferenz weitestgehend ähnlich angelegt sind, so dass sich zwischen den einzelnen Bundesländern nur marginale Abweichungen ergeben. Die Abgrenzung zwischen Strafverfahrens- und Polizeirecht kann stark vereinfacht auf eine zeitliche Komponente zurückgeführt werden. Die Gefahrenabwehr (beruhend auf den Polizeigesetzen der Länder) ist dabei grundsätzlich zukunftsorientiert, während sich die Strafverfolgung nach der StPO auf zurückliegendes Verhalten bezieht, das nachträglich aufgeklärt und angezeigt werden soll. Dementsprechend beruhen Maßnahmen der Gefahrenabwehr auf einer zukunftsorientierten Gefährdungsprognose, während Eingriffe nach der StPO einen gewissen Tatverdacht voraussetzen, der sich auf eine bereits begangene Handlung bezieht. Im wirklichen Leben kommt es dabei häufig zu Überschneidungen und Gemengelagen. Ein klassisches Beispiel dafür ist die Geiselnahme, bei der eine Lebensgefahr für das Opfer und ein vollendeter Straftatbestand gleichzeitig nebeneinander stehen. Sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Literatur hat sich dabei ein Vorrang der Gefahrenabwehr etabliert, was weitreichende Auswirkungen auf die Verantwortlichkeit und Entscheidungskompetenz sowie auf die Rechtswege und Rechtsmittel hat. Wie sich in den Anwendungsmöglichkeiten der Gefährderansprache zeigen wird⁷, kommt es auch bei der Gefährderansprache zu solchen Überschneidungen, die eine einwandfreie rechtliche Zuordnung notwendig machen. Nachdem die Gefährderansprache darauf abzielt, das zukünftige Verhalten des Gefährders zu beeinflussen, handelt es sich zweifelsfrei um eine Maßnahme der Gefahrenabwehr.

Gegebenenfalls notwendige Rechtsgrundlagen ergeben sich aus den Polizeigesetzen der Länder, und im Falle von Rechtsmitteln ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit anzurufen. Umgekehrt dient die Gefährderansprache jedenfalls nicht der Strafverfolgung und ist deswegen auch keine Vernehmung im Sinne des § 163a StPO.

3 Insbesondere § 8a KJHG, Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdungen, eingeführt durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK).

4 Zum Beispiel „Kindesmisshandlung: Tod in Bremen. Vom Schicksal des zweijährigen Kevin wussten viele. Gerettet hat ihn niemand. Jetzt will keiner an seinem Martyrium schuld sein“; <http://www.zeit.de/2006/43/Bremen> [10.06.2010].

5 Janssen, K., Kinder- und Jugendhilfegesetze, Einführung in die kommunale Kinder- und Jugendhilfe, 10. Aufl., Kرونach 2001, S. 13.

6 Musterentwurf für ein einheitliches Polizeigesetz (MEPolG) vom 25.11.1977; seit 1986 nicht mehr aktualisiert.

7 Siehe unten 5.

Trotzdem unterliegt die Gefährderansprache, wie das gesamte polizeiliche Handeln, dem sog. Legalitätsprinzip⁸. Werden also im Rahmen der Gefährderansprache Erkenntnisse über Straftaten gewonnen, so müssen diese der Staatsanwaltschaft zur weiteren Strafverfolgung vorgelegt werden. Freilich nur, wenn diese Erkenntnisse hinreichend konkret sind, was in der Praxis nicht immer der Fall ist. Übersehen werden dagegen gerne Unterrichts- und Meldepflichten, die sich aus der Nachrangigkeit der polizeilichen Zuständigkeit ergeben. Alles, was die Polizei in Erfahrung bringt, muss sie auch den Sicherheits- und Ordnungsbehörden, dem Jugendamt oder zum Beispiel der Führerscheinsbehörde berichten. Dieser normativen Offenheit der Polizei im Sinne der Datenweitergabe steht der Sozialdatenschutz der Jugendbehörden gegenüber.⁹ Vertrauensschutz und Verschwiegenheit sind Grundsätze für das soziale Handeln, die von Polizeibeamten oft nicht nachvollzogen werden können. Dabei ist die vorschnell kritisierte „Einbahnstraße“ vom Gesetzgeber durchaus so gewollt. Aus grundsätzlichen Überlegungen heraus, die auf leidvollen Erfahrungen beruhen, wurde die Rolle der Polizei nach 1945 stark eingeschränkt und beschnitten. Abgesehen von Maßnahmen der unaufschiebbaren Gefahrenabwehr, ist die Polizei nur noch für die Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten originär zuständig. Ansonsten gilt der Grundsatz, dass die Polizei anzeigt und meldet, während andere Behörden und Institutionen entscheiden und ahnden. So kann die Polizei zum Beispiel einen Jugendlichen in Gewahrsam nehmen, wenn sich dieser im Rotlichtbezirk einer Großstadt unbeaufsichtigt herumtreibt. Anschließend muss sie ihn aber unverzüglich den Erziehungsberechtigten oder dem Jugendamt überstellen, welches als Fachbehörde für die weiteren Maßnahmen zuständig und verantwortlich ist. Können die Eltern nicht erreicht werden und fehlt ein Bereitschaftsdienst des Jugendamtes (was aus Kostengründen gar nicht so selten der Fall ist), muss eine andere pragmatische Lösung gefunden werden. Der Jugendliche sitzt dann oft stundenlang bei der Polizei, wobei mit engagierten Polizeibeamten so manch gutes Gespräch geführt wird.

Vermutlich liegt es an einer Vielzahl solcher im Einzelfall bestehenden Probleme, dass die Polizei seit geraumer Zeit weit außerhalb der gesetzlich geregelten Zuständigkeit agiert. Vor allem im Bereich der verhaltensorientierten Prävention werden von der Polizei Themen besetzt, die in den Aufgabenbereich anderer Behörden fallen. Konfrontiert mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit übernimmt die Polizei Aufgaben, die sonst niemand erledigt. Dazu gehören zum Beispiel die Jugendlichen im Stadtpark, an denen sich ältere Parkbesucher stören oder die Schulschwänzer, die sich vormittags in Computerabteilungen der Kaufhäuser aufhalten. Denn der polizeiliche Auftrag ist durch die sog. Subsidiaritätsklausel¹⁰ in den Polizeigesetzen stark eingeschränkt. Demnach wird die Polizei nur tätig, wenn andere Stellen nicht oder nicht rechtzeitig in Aktion treten können.¹¹ So beruhen etablierte polizeiliche Modelle, wie die Jugendverkehrsschule, lediglich auf mittlerweile sehr betagten Ministerialerlassen. Ein gesetzlicher Auftrag fehlt dagegen, weil sich das Polizeirecht nur auf konkrete Gefahrenlagen bezieht. Der Polizist kann demnach ein unbeaufsichtigtes Kind über eine belebte Straßenkreuzung führen. Die Vermittlung von Kompetenzen für das richtige Verhalten im Straßenverkehr geht jedoch darüber hinaus.

Hilfsweise wird die polizeiliche Verkehrserziehung, wie die gesamte verhaltensorientierte Prävention, bisher nur durch das Konstrukt der Amtshilfe legitimiert, da es in der allgemeinen Prävention grundsätzlich an einer konkreten im Einzelfall bestehenden Gefahr fehlt. Will man über diese Schiene eine Aufgabe für die Polizei konstruieren, muss man der Schule oder der Ju-

8 Beziehungswiese der sog. Erforschungspflicht gem. § 163 Abs. 1 StPO.

9 Insbesondere aus § 65 KJHG.

10 Zum Beispiel Art. 3 Bay. PAG.

11 *Pieroth/Schlink/Kniesel* (Anm. 1), § 5 Rn. 16 ff.

gendsozialarbeit unterstellen, dass sie fachlich oder personell nicht in der Lage sind, über illegale Drogen, Gewalt oder die Gefahren des Straßenverkehrs aufzuklären. Dabei macht es aus Sicht des Verfassers durchaus Sinn, dass sich die Polizei bestimmten Aufgaben zuwendet und ihren Teil an der Problemlösung übernimmt. Denn die Polizei hat mittlerweile Kompetenzen, die sie sehr gut befähigen, sinnvolle und effektive Angebote in der Prävention zu machen.

Die Systeme von Jugendhilfe und Polizei

Jugendhilfe	Polizei
Leistungsverwaltung	Eingriffsverwaltung
Rechtsgrundlage: 8. Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG – SGB VIII)	Rechtsgrundlagen: Polizeiaufgabengesetze d. Länder Strafprozessordnung (StPO)
Rechtsanspruch auf Leistungen	Befugnisse für Rechtseingriffe
Handlungsgrundsätze: – Prinzip der Freiwilligkeit – Steuerungsverantwortung des Jugendamtes § 36a KJHG – Vertraulichkeit (Datenschutz)	Handlungsgrundsätze: – Vorrang der Gefahrenabwehr – Legalitätsprinzip bei Straftaten – Erziehungsgedanke § 2 Abs. 1 JGG
Sozialpädagogik	Kriminalpädagogik
Aufzeigen von Möglichkeiten und Chancen	Setzen und Vermittlung von Grenzen

3 Neue Tendenzen in der polizeilichen Jugendarbeit

Doch wie sehen solche Angebote aus? Wie gestaltet sich der polizeiliche Auftrag im Umgang mit Jugendlichen, die Probleme haben und die anderen Menschen Probleme machen? Eine Bestandsaufnahme der polizeilichen Aktivitäten macht deutlich, dass die Polizei in Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden eine wichtige Zielgruppe neu entdeckt hat.¹² In Hamburg zeigt der „Cop 4 you“ auf dem Schulhof Präsenz, um der angeblich grassierenden Gewalt an Schulen zu begegnen. In Köln finden sich jugendliche Intensivtäter in einem „Haus des Jugendrechts“ wieder, wo Polizei, Staatsanwaltschaft und Jugendgerichtshilfe an einem schnellen Verfahren arbeiten, und in München sprechen Präventionsbeamte der Polizei im Fernsehen mit stark auffälligen Jugendlichen über ihre Straftaten. Ohne Zweifel, die Polizei ist in Bewegung geraten und zeigt sich dabei

¹² Siehe hierzu auch eine bundesweite Erhebung über den Stand der polizeilichen Jugendarbeit, veröffentlicht in: *Holzmann, A.*, Polizeilicher Umgang mit unter 14-jährigen Tatverdächtigen, Hamburg 2008.

durchaus innovativ. Aber, wo sind die Grenzen dieses Engagements, und wie definiert sich die Rolle der Polizei – gerade in der Abgrenzung zur Jugendhilfe und zur Sozialarbeit?

Das Polizeirecht gibt darauf keine Antwort. Konzeptionell ist es darauf ausgelegt, die Eingriffe des Staates in Rechte der Bürger zu regeln, wenn dies zur Abwehr von konkreten Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung notwendig ist. In den Polizeigesetzen finden sich weder Vorschriften über den Umgang mit Kindern und Jugendlichen, noch wird die verhaltensorientierte Prävention näher geregelt. Wenig hilfreich ist in diesem Zusammenhang auch die Polizeidienstvorschrift (PDV) 382¹³ über die Bearbeitung von Jugendsachen. Jugendspezifische Präventionskonzepte werden dort nur im Vorwort erwähnt, wobei explizit darauf hingewiesen wird, dass andere Stellen originär zuständig sind¹⁴. Natürlich ergeben sich aus der Dienstvorschrift einige grundlegende Bestimmungen in Bezug auf den Umgang mit Kindern und Jugendlichen. So ist zum Beispiel in der PDV 382 festgeschrieben, dass Kinder nicht in Gewahrsamsräumen unterzubringen sind¹⁵ oder Erziehungsberechtigte ein Anwesenheitsrecht bei der polizeilichen Vernehmung haben¹⁶. Allein diese zwei Beispiele machen aber auch deutlich, dass es sich bei dieser Polizeidienstvorschrift ohne Gesetzescharakter allenfalls um Mindeststandards handeln kann. Die PDV 382 gilt für alle Polizeibeamte des Bundes und der Länder, und zwar unabhängig davon, ob sie im Rauschgiftkommissariat arbeiten oder im Wach- und Streifendienst eingesetzt werden. Als weitergehender Leitfaden für den Jugendbeamten ist die PDV 382 dagegen ungeeignet. Obwohl seit Mitte der 1990er Jahre ein regelrechter Boom beobachtet werden kann, gibt es nach wie vor keine gesetzliche Grundlage für die verhaltensorientierte Prävention. Bereits 1999 sah sich das Bundeskriminalamt veranlasst, eine Länder-Bund-Projektsammlung zu veröffentlichen, in der Beispiele von seinerzeit 1.380 bekannten kriminalpräventiven Projekten in der Bundesrepublik vorgestellt wurden¹⁷. Die Sammlung gliedert sich u. a. in die Themenbereiche Drogen und Sucht, Eigentumskriminalität, Fremdenfeindlichkeit, Gewalt, Jugendkriminalität und Jugendschutz sowie Kinder- und Primärprävention, womit das breite Spektrum der polizeilichen Aktivitäten auch nur halbwegs angerissen wird. In der fachlichen Diskussion haben sich seither einige Kerngebiete der polizeilichen verhaltensorientierten Prävention herausgebildet, die auch mit gewissen Standards versehen sind. Einzelne Projekte haben sich bewährt und sind aus der Präventionslandschaft nicht mehr wegzudenken. Doch fehlen nach wie vor der Rahmen und der Auftrag für diese Arbeit. Hier ist der Gesetzgeber gefordert, um einerseits Wildwüchse einzudämmen und auf der anderen Seite für eine normative Grundlage zu sorgen. Denn viele Entscheidungsträger innerhalb der Polizei sehen in der verhaltensorientierten Prävention nur die „Kür“, während selbst geringfügige Ordnungsstörungen als „Pflichtaufgabe“ verstanden werden. Dementsprechend haben Jugend- und Jugendkontaktbeamte der Polizei in der Praxis große Probleme, ihre Arbeit zu rechtfertigen und gleichzeitig die Grenze zur Straßensozialarbeit bzw. zur offenen Jugendarbeit zu ziehen.

Im Gegensatz dazu kann man in der repressiven Arbeit mit Jugendlichen und Heranwachsenden einen gewissen Auftrag aus dem seit kurzem festgeschriebenen Erziehungsgedanken des JGG ableiten¹⁸. Das gesamte Verfahren und damit auch das polizeiliche Ermittlungsverfahren

13 Veröffentlicht u. a. im DVJJ-Journal 1, 1997, S. 5 ff.

14 PDV 382, aktuelle Ausgabe aus dem Jahr 1995, Vorwort 1. Abs.

15 Nr. 6.1.2 PDV 382 (1995).

16 Nr. 3.6.4 PDV 382 (1995).

17 *Bundeskriminalamt*, Kriminalprävention in Deutschland, Wiesbaden 1999.

18 § 2 Abs. 1 JGG, Ziel des Jugendstrafrechts: (1) Die Anwendung des Jugendstrafrechtes soll vor allem erneuten Straftaten eines Jugendlichen oder Heranwachsenden entgegenwirken. Um dieses Ziel zu erreichen, sind die Rechtsfolgen

müssen erzieherischen Überlegungen gerecht werden. Bei einer entsprechend weiten Auslegung kann man damit auch polizeiliche Erziehungsgespräche¹⁹ und Maßnahmen der Polizeidiversion²⁰ rechtfertigen. Zurzeit lassen sich insbesondere zwei Themenschwerpunkte erkennen. Ausgehend von Stuttgart breitet sich zurzeit eine Welle von Häusern des Jugendrechts aus. Die Idee ist einfach und hat einen gewissen Charme. Es bestehen aber erhebliche Bedenken in Bezug auf die Rollenkonformität der beteiligten Institutionen. Insbesondere die Jugendgerichtshilfe, die sich als Jugendhilfe im Strafverfahren versteht, hat Abgrenzungsprobleme zur Polizei, die in zivil im selben Haus in unmittelbarer räumlicher Nähe untergebracht ist. Außerdem haben die Strafverteidiger Schwierigkeiten damit, dass sie in einer solchen Einrichtung erst eingreifen können, wenn das Verfahren schon relativ weit fortgeschritten ist. Den anderen Themenschwerpunkt bilden Konzepte und Programme, die sich mit jugendlichen Intensiv- und Mehrfachtätern beschäftigen (mehr dazu unter 6.). Diese Konzepte bieten – wie auch die Häuser des Jugendrechts – zahlreiche Möglichkeiten und Chancen, das Verfahren gegen Jugendliche und Heranwachsende zu optimieren und zu verbessern. Voraussetzung ist jedoch ein Rollenverständnis, das nicht allein auf gesetzlichen Vorgaben und anderen Vorschriften beruhen kann. Stattdessen ist eine gewisse Fachlichkeit und ein entsprechender pädagogischer Sachverstand auch bei den Mitarbeitern der Polizei notwendig. Hilfreich wäre eine Spezialisierung für Jugendbeamte der Polizei, die zu einem eigenen Berufsbild führt.

Wenn Beamte gefährdete Jugendliche ohne konkreten Anlass ansprechen, handeln sie zur Zeit nicht nur ohne gesetzlichen Auftrag. Es fehlen auch Leitlinien und Handlungsanweisungen für diese Tätigkeit, die sich in einer entsprechenden Aus- und Fortbildung der polizeilichen Jugendsachbearbeiter manifestieren. Die DVJJ²¹ hat bereits 1997 Standards für die polizeiliche Jugendarbeit im Allgemeinen und die Aus- und Fortbildung der Jugendsachbearbeiter im Besonderen entworfen und veröffentlicht.²² Beachtlich ist, dass sowohl bei der Staatsanwaltschaft als auch bei Gericht spezialisierte Jugendstaatsanwälte und Jugendrichter tätig sind, die gem. § 37 JGG im Umgang mit Jugendlichen erfahren und erzieherisch befähigt sein sollen. Im Bereich der Polizei fehlt es an einer solchen Spezialisierung noch vielerorts, wobei häufig mit der Länderhoheit im Polizeirecht argumentiert wird. Diese hat im Bereich der polizeilichen Jugendarbeit zu völlig unterschiedlichen Strukturen und Organisationseinheiten in den einzelnen Ländern geführt.²³ Während in Niedersachsen oder im Saarland Jugendkommissariate eingerichtet wurden, arbeitet man in Bayern noch weitgehend in deliktsspezifischen Fachkommissariaten, die nach Tatbeständen organisiert sind (z. B. Raub- oder Rauschgiftkommissariat). Unter solchen Bedingungen ist es schwierig, eine gewisse Fachlichkeit mit einem dementsprechenden Verständnis für die Belange der Minderjährigen zu entwickeln. Die Sollvorschrift in der PDV 382²⁴, wonach Jugendsachen vorrangig von besonders geschulten Polizeibeamten (Jugendsachbearbeitern) zu erledigen sind,

und unter Beachtung des elterlichen Erziehungsrechts **auch das Verfahren vorrangig am Erziehungsgedanken auszurichten.**

19 Gloss, W., Handbuch der polizeilichen Jugendarbeit, Stuttgart 2005, Rn. 133.

20 Unter Polizeidiversion versteht man die folgenlose Einstellung eines Strafverfahrens durch die Staatsanwaltschaft auf Vorschlag der Polizei. Die meisten Bundesländer haben hierzu Diversionsrichtlinien erlassen, in denen Kriterien für geeignete Sachverhalte zusammengefasst sind (z. B. Ersttäter, begrenzter Diebstahls- oder Sachschaden, Geständnis und Schuldeinsicht usw.).

21 Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V. mit Sitz in Hannover.

22 Hübner, G.-E./Kerner, St./Kunath, W./Planas, H., Mindeststandards polizeilicher Jugendarbeit, in: DVJJ-Journal 1, 1997, S. 26 ff.

23 Gloss, W., Standards in der polizeilichen Jugendarbeit, in: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe (ZJJ) 3, 2007, S. 278 ff.

24 Nr. 1.2 PDV 382.

wird jedenfalls nicht überall umgesetzt. Er wäre deswegen ein wichtiger Schritt, wenn nicht nur die verhaltensorientierte Prävention gesetzlich geregelt würde. Auch eine mit dem § 37 JGG vergleichbare Vorschrift in den Polizeigesetzen wäre hilfreich und würde die fachliche Qualität der polizeilichen Jugendarbeit nachhaltig sichern.

4 Zur Rechtmäßigkeit der Gefährderansprache

Allein die bisher gemachten Ausführungen weisen darauf hin, dass sich die Polizei bei der Gefährderansprache wenigstens in einer juristischen Grauzone bewegt. Das Prüfschema für verwaltungs- oder polizeirechtliche Maßnahmen sieht am Anfang eine Stellungnahme zur Frage der sachlichen (und örtlichen) Zuständigkeit vor. Nachdem die Polizei aber nur für die Abwehr von konkreten Sicherheitsstörungen zuständig ist, darf sich die Gefährderansprache nicht auf allzu abstrakte Tatbestände beziehen. Ansonsten wäre nach den Subsidiaritätsklauseln in den Polizeigesetzen die Sicherheitsbehörde zuständig. In Bayern sind dies die Gemeinde-, Stadt- und Kreisverwaltungen.²⁵

Allerdings spielte die Frage nach der Zuständigkeit bei der vermutlich einzigen obergerichtlichen Entscheidung zur Gefährderansprache keine Rolle. Die Maßnahme wurde trotzdem für rechtswidrig befunden, weil in unzulässiger Weise in wesentliche Grundrechte eingegriffen wurde. In dem zu Grunde liegenden Fall waren 13 Personen von der Polizeibehörde angeschrieben worden, die bei einem EU-Gipfel in Brüssel demonstrieren wollten. Genaugenommen handelte es sich also um ein Gefährderschreiben. Obwohl darin relativ unverbindlich auf die Möglichkeit von präventiv polizeilichen Maßnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr und von strafprozessualen Maßnahmen der Strafverfolgung hingewiesen wurde, sah das OVG Lüneburg am 22.09.2005 hierin ein rechtswidriges Einwirken auf die Willensentschließungsfreiheit der potentiellen Demonstranten.²⁶ Das Gericht ging davon aus, dass die betroffenen Personen durch das Anschreiben nicht nur zum Verzicht auf Gewalt und gesetzeswidrige Aktionen veranlasst werden sollten. Die Wirkung des Schreibens wurde vielmehr so verstanden, dass die Empfänger eingeschüchtert werden und der Demonstration gleich ganz fernbleiben könnten.

Als Konsequenz aus dieser Entscheidung wird deutlich, dass es weniger auf allgemeine und unverbindliche Formulierungen ankommt. Maßgeblich ist, wie die betroffene Person das Anschreiben oder das Gespräch auffassen muss. Kommt man bei objektiver Einschätzung zu der Auffassung, dass ein bestimmtes Handeln verlangt oder untersagt wird, so liegt jedenfalls ein Rechtseingriff vor. Freilich hat das Gericht auch ausgeführt, dass nicht jeder Hinweis auf die Rechtslage oder ein unverbindlicher Ratschlag diese Qualität erfüllen. Die für eine Gefährderansprache typische Vorgehensweise wird darüber aber regelmäßig hinausgehen. Wie unten noch näher ausgeführt wird, gehört zu einer Gefährderansprache oft ein unangekündigter Hausbesuch, die Konfrontation mit dem bisherigen Verhalten, eine ausgesprochene oder nur angedeutete Prognose in Bezug auf das in Zukunft erwartete Verhalten, die rechtliche Einordnung desselben und darauf aufbauend die Ankündigung von einzelnen polizeilichen Maßnahmen. Das Szenario ist also so ausgerichtet, dass die angegangene Person ihr Verhalten überdenkt und verändert, was zu konkreten Handlungen oder Unterlassungen führt. Denkbar sind zum Beispiel das Fernbleiben von der Kirchweih oder das Meiden des Treffpunktes der „Straßengang“, ebenso ein Verzicht auf

²⁵ Art. 6 Bay. Landesstraf- und Verordnungsgesetz.

²⁶ Oberverwaltungsgericht Lüneburg, Urteil vom 22.09.2005, 11 LC 51/04.

übermäßigen Alkoholgenuss oder der Umgang mit bestimmten Personen. Ohne Zweifel handelt es sich hierbei um Rechtseingriffe, die allerdings nach der Auffassung des Verfassers durch das Polizeirecht durchaus gedeckt sein können. Das Urteil des OVG Lüneburg bezieht sich auf die verfassungsrechtlich hoch angesiedelten Grundrechte der Versammlungsfreiheit und des Rechts auf freie Meinungsäußerung.²⁷ Staatliche Organisationen können die Wahrnehmung dieser Rechte nur in besonders engen Grenzen einschränken, wobei diese Grenzen durch das Gefährderansprechen der Polizeibehörde offensichtlich überschritten wurden. Im Gegensatz dazu genießt die Teilnahme an einem sog. „Kameradschaftstreffen“ (mit einem gemeinsamen „Besäufnis“ solange, bis der Funke überspringt und man geschlossen zur Kirchweih verlegt, wo es dann zu einer Schlägerei kommt) diesen Grundrechtsschutz sicherlich nicht. Der Besuch des Kameradschaftstreffens kann deswegen von der Polizei im Rahmen einer Gefährderansprache so kritisch beleuchtet werden, dass es sich der Jugendliche gut überlegt, ob er an dem Treffen teilnimmt. Es handelt sich aber ohne Zweifel um einen Rechtseingriff, für den eine Befugnisnorm vorliegen muss. Soweit es sich um Ortsverbote handelt, greifen die polizeirechtlichen Vorschriften über den Platzverweis, einer sog. Standardmaßnahme in den Polizeigesetzen. Andere Ge- oder Verbote können auf die polizeiliche Generalklausel²⁸ gestützt werden, die im Einzelfall solche Anordnungen erlauben. Letztendlich ist die Gefährderansprache unter Umständen sogar eine Mindermaßnahme zu gravierenden Rechtseingriffen. So könnte in dem oben angerissenen Beispiel in einigen Bundesländern auch der vorbeugende Unterbindungsgewahrsam²⁹ beantragt werden, der immerhin bis zu 14 Tage andauern darf.

Gelegentlich wird die Gefährderansprache dem sog. „schlicht hoheitlichen Handeln“ zugeordnet, wofür keine Befugnisnorm notwendig ist.³⁰ Stark vereinfacht setzt man die Gefährderansprache damit der Wegbeschreibung gleich, die man vom Schutzmann an der Ecke erhält. Tatsächlich bedeutet nicht jedes polizeiliche Handeln einen Grundrechtseingriff, und nicht jedes Gespräch zwischen dem Bürger und der Polizei setzt eine Befugnis voraus. In diesem Sinne will auch der Verfasser einer „Verrechtlichung“ der polizeilichen Arbeit nicht das Wort reden. Wenn man jedoch die Diskussion in der Fachöffentlichkeit betrachtet, wird sich dieser Standpunkt nicht halten lassen. Denn die Gefährderansprache unterscheidet sich von einer unverbindlichen Plauderei oder auch einem Erziehungsgespräch sehr deutlich. Inhalte und Gesprächsführung sind auf eine konkrete Verhaltensveränderung ausgerichtet und greifen damit wenigstens in die Handlungsfreiheit des Betroffenen ein³¹. Letztendlich fehlt es nach wie vor an einer umfassenden Rechtsprechung oder gar an gesetzlichen Regelungen, die hier abschließende Rechtssicherheit geben würden. Es deutet sich jedoch an, dass die Gefährderansprache eine polizeiliche Maßnahme mit Eingriffscharakter ist, die durch polizeirechtliche Vorschriften abgedeckt und zulässig ist.³² Völlig ungeklärt ist darüber hinaus die Frage, ob die Gefährderansprache gegen den Willen des Betroffenen durchgesetzt werden kann. In der Praxis würde dies die Vorführung zur Polizeidienststelle oder die zwangsweise Betretung der Wohnung bedeuten. Dazu wäre anzumerken, dass nach der Systematik des Polizeirechtes rechtmäßige Maßnahmen auch mit Zwang durchgesetzt werden dürfen.

27 Art. 5 und 8 des Grundgesetzes (GG) für die Bundesrepublik Deutschland.

28 Zum Beispiel Art. 11 Bay. PAG.

29 Zum Beispiel Art. 20 Nr. 3 S. 2 Bay. PAG.

30 *Pieroth/Schlink/Kniesel* (Anm. 1), § 2 Rn. 45 u. 46.

31 Siehe unten 5.

32 Siehe zur rechtlichen Einordnung auch *Meyn, T.*, Gefährderansprachen bei Mehrfach- & Intensivtätern, Vortrag: Gefährderansprache, rechtliche Aspekte, DVJJ-Seminar; <http://www.dvjj.de/download.php?id=613> [10.06.2010]; andere Meinung *Arzt, C.*, Gefährderansprachen gegenüber Jugendlichen durch die Polizei, in: Clearingstelle Jugendhilfe/Polizei, Gefährderansprachen gegenüber Jugendlichen durch die Polizei, Infoblatt Nr. 41, Teil 1, S. 6; http://www.stiftung-spi.de/download/sozraum/infoblatt_41.pdf [10.06.2010].

Im Falle der Gefährderansprache wird man jedoch die Sinn- und Zweckmäßigkeit einer solchen erzwungenen Ansprache in Frage stellen müssen, woraus sich aus den allgemeinen Grundsätzen für das polizeiliche Handeln ein Verbot der zwangsweisen Durchsetzung ergibt.³³

5 Wann macht eine Gefährderansprache Sinn?

In einer Veröffentlichung³⁴ von Mitarbeitern der Berliner Polizei (Operative Gruppe Jugendgewalt) wurde die Gefährderansprache exemplarisch als Reaktionsmuster für folgenden Fall angeführt: Auf den Geschädigten einer Raubstraftat unter Jugendlichen wurde an der Schule Druck ausgeübt, um ihn zur Rücknahme der Anzeige zu bewegen. Dem Jungen, welchem ein Handy geraubt worden war, wurde von einem Freund des Täters angedroht, dass es ihm schlecht ergehen würde, wenn er bei seiner Aussage bleibt. Damit liegt zunächst ein laufendes strafrechtliches Ermittlungsverfahren vor, wobei die Einflussnahme des Freundes ebenfalls strafrechtlich relevant ist (Nötigung § 240 StGB). Natürlich hat die Polizei auch die körperliche Unversehrtheit des Geschädigten und der Zeugen zu schützen, woraus sich ein Tatbestand der Gefahrenabwehr ergibt. Als klassisches Beispiel für die Gefährderansprache bietet sich diese rechtliche Gemengelage freilich nicht an, da der Gefährder hier auch Täter und damit Beschuldigter in einem Strafverfahren ist. Daraus entstehen entsprechende Belehrungspflichten und Aussageverweigerungsrechte.³⁵ Außerdem ist die Gefährderansprache mit der Staatsanwaltschaft abzusprechen, die auf Möglichkeiten der Strafprozessordnung zurückgreifen und einen Haftbefehl wegen Verdunkelungsgefahr beantragen könnte³⁶. In der Praxis wird von diesem Instrument gerade bei Jugendlichen jedoch kaum Gebrauch gemacht, da man mit einer vorschnellen Inhaftierung sehr vorsichtig ist. Stattdessen wird die Staatsanwaltschaft mit der Durchführung einer Gefährderansprache einverstanden sein, die nach den eigenen Erfahrungen des Verfassers in vergleichbaren Fällen durchaus erfolgversprechend bzw. ausreichend ist.

Völlig unproblematisch sind Gefährderansprachen im Jugendbereich bei den angekündigten Schlägereien zwischen rivalisierenden Jugendgruppen. Dazu würde heute auch die Auseinandersetzung zwischen den Realschülern und den Gymnasiasten gehören, wie sie in dem Kinderbuch „Das fliegende Klassenzimmer“ von *Erich Kästner* beschrieben wurde. Solche „Fehden“ lassen sich niemals ganz geheim halten, weshalb man davon ausgehen kann, dass besorgte Eltern bei der Polizei anrufen. Die „Rädelsführer“ sind entweder im Rahmen der polizeilichen Jugendarbeit bereits bekannt oder können wenigstens schnell ermittelt werden. Auch hier können die Jugendlichen durch eine Gefährderansprache in der Regel stark beeindruckt werden, was zu einer entsprechenden Deeskalation führt.

In der Vergangenheit hat der Verfasser, zusammen mit den Beamten der Jugendarbeitsgruppe der Fürther Polizei, erfolgreich Gefährderansprachen bei Jugendlichen und Heranwachsenden durchgeführt, die von rechtsmotivierten Agitatoren zum Besuch von (angeblich unpolitischen) Kameradschaftstreffen und anderen Freizeitbeschäftigungen eingeladen wurden. Diese Treffen

33 Zum Beispiel in Art. 4 Abs. 3 Bay. PAG, wonach eine Maßnahme nur so lange zulässig ist, bis sich zeigt, dass ihr Zweck ... nicht erreicht werden kann.

34 Breuer, S./Yelgin, A., Gefährderansprache aus der Sicht einer Operativen Gruppe Jugendgewalt (OGJ), in: Clearingstelle Jugendhilfe/Polizei, Gefährderansprachen gegenüber Jugendlichen durch die Polizei, Infoblatt Nr. 42, Teil 2, S. 3; http://www.stiftung-spi.de/download/sozraum/infoblatt_42.pdf [10.06.2010].

35 § 163a Abs. 4 i.V.m. § 136 Abs. 1 StPO.

36 § 112 Abs. 2 Nr. 3b StPO.

finden in einem Fürther Stadtteil mit einer sehr hohen Dichte an Migranten statt, was alsbald zu handfesten Auseinandersetzungen mit Jugendlichen aus der Umgebung führte. Nach einer ganzen Reihe von polizeilichen Hausbesuchen mussten diese Kameradschaftstreffen mangels Beteiligung abgesagt werden, da insbesondere die Mitläufer und die Neugierigen durch diese Gespräche sehr gut erreicht werden konnten. In diesem Zusammenhang soll noch kurz auf das Verhalten der Eltern eingegangen werden. Diese reagierten auf die unangekündigten Hausbesuche durch Zivilbeamte sehr positiv, nachdem ihnen vorher erklärt worden war, dass die Polizei im Vorfeld von strafrechtlichen Ermittlungen tätig wird – also keine Strafanzeige vorliegt und es Sinn und Zweck des Gespräches ist, eine Strafanzeige zu vermeiden. Wiederholt wurden die Polizeibeamten im Verlauf des Gespräches als „Verbündete“ wahrgenommen, die Inhalte und Botschaften transportierten, welche identisch mit den Anliegen der Eltern waren. Die Besuche der Kameradschaftstreffen waren auch schon im Elternhaus Thema gewesen und entsprechend kritisiert worden. Die übereinstimmende Bewertung durch die Polizeibeamten wurde deswegen als willkommene Unterstützung der elterlichen Position verstanden.

Letztendlich ist die Gefährderansprache auch in völlig atypischen Situationen denkbar. Die letzte Gefährderansprache hat der Verfasser bei einem 15-jährigen Jungen durchgeführt, der wiederholt die Reifen von Autos zerstochen hatte. Die betroffenen Fahrzeuge gehörten Frauen, die jeweils wenige Tage vor der Tat den Jungen als „Spanner“ scharf angegangen hatten. Der Junge hatte die Frauen nach Einbruch der Dunkelheit durch Terrassentüren und Fenster beobachtet, wobei er über Zäune und Hecken gestiegen war. Die Gefährderansprache erfolgte, nachdem sich die Opfer der ersten Taten wieder an die Polizei gewandt hatten, weil sich der Junge erneut in den Abendstunden im Umkreis einer Ballettschule herumtrieb. Selbstverständlich wurde in diesem Fall auch das Jugendamt verständigt. Ferner wurden die Eltern wegen des auffälligen und besorgniserregenden Verhaltens an diverse Beratungsstellen verwiesen, wobei die Nachhaltigkeit der polizeilichen Gefährderansprache einer potentiellen Therapiebereitschaft deutlich Vorschub geleistet haben dürfte. Hervorzuheben ist an diesem Beispiel, wie Polizei und Sozialarbeit im Rahmen der jeweiligen Rolle zusammenwirken und sich gegenseitig ergänzen können. Durch eine polizeiliche Gefährderansprache können Klienten der Jugendhilfe aus ihrer Lethargie gerissen werden oder auch erst das Problembewusstsein entwickeln, welches notwendig ist, um sich für Hilfs- und Beratungsangebote offen zu zeigen.

6 Die Gefährderansprache bei jugendlichen Intensivtätern

Die gerade angeführten Anwendungsfälle der Gefährderansprache zeigen, dass diese Maßnahme durchaus sinnvoll sein kann. Bei jugendlichen Intensivtätern und vor allem in Verbindung mit den sog. Intensivtäterprogrammen wird die Gefährderansprache vom Verfasser dagegen sehr kritisch gesehen. Zurzeit etablieren sich in ganz Deutschland polizeiliche Konzepte und Programme, die sich mit jungen Menschen beschäftigen, welche wiederholt oder in einem besonderen Maß polizeiauffällig wurden. Meistens wird auch eine gewisse Gewaltbereitschaft vorausgesetzt. Es wird von jugendlichen Intensiv-, Mehrfach- oder Schwellentätern gesprochen, wobei eine Definition dieser scheinbar feststehenden Begrifflichkeiten wissenschaftlich noch nicht vorgenommen wurde, obwohl es sich durchaus um einen zentralen Gegenstand der kriminologischen Forschung handelt. Die Ursache hierfür liegt auf der Hand. Wer sich differenziert mit der Problematik befasst, wird die Uneinheitlichkeit der Labels wahrnehmen und auf Etikettierungen verzichten. Unbestritten ist die Episodenhaftigkeit von Jugenddelinquenz, wobei ein geringer Anteil der minderjährigen Tatverdächtigen für einen großen Teil der Straftaten verantwortlich ist, während die

überwiegende Mehrzahl der jugendlichen Tatverdächtigen nur ein oder zweimal in Erscheinung tritt.³⁷ Doch sind derzeit auch nur halbwegs sichere Prognoseverfahren nicht verfügbar. So kann man zwar retrograd sehr eloquent nachvollziehen, warum sich eine Persönlichkeit der Delinquenz zugewandt hat. In Bezug auf die Zukunft sind solche Einschätzungen zurzeit jedoch nicht möglich. Eine wesentliche Rolle spielen dabei auch die sog. „unmotivierten Abbrecher“, deren Verhalten sich ohne nachvollziehbare äußere Einflüsse von heute auf morgen verändert.³⁸

Entscheidend für die polizeilichen Konzepte ist fast immer die quantitative Komponente der Auffälligkeiten. Das heißt, eine gewisse Anzahl von Straftaten muss innerhalb eines bestimmten Zeitraumes erfasst worden sein, wobei Verurteilungen und andere Verfahrensausgänge so gut wie keine Rolle spielen. In einigen Konzepten wird zusätzlich noch auf die qualitative Seite der Auffälligkeiten Rücksicht genommen. Das bayerische Intensivtäterkonzept³⁹ sieht zum Beispiel fünf Speicherungen im Kriminalaktennachweis innerhalb eines halben Jahres vor. Davon hat eine Speicherung aufgrund eines Gewaltdeliktens zu erfolgen, um die Kriterien für einen jugendlichen Intensivtäter zu erfüllen. Mit der weiterhin vorgesehenen Einzelfallwürdigung gehört es sicherlich noch zu den besseren Konzepten, da Art und Ausführung der Taten, Persönlichkeitsaspekte oder eine sonstige negative Prognose, die weitere Straftaten von erheblicher Bedeutung erwarten lässt, ebenfalls berücksichtigt werden. Trotzdem besteht die latente Gefahr, dass Personen in das Intensivtäterkonzept aufgenommen werden, die dort nichts verloren haben. Vor allem unerfahrene und unsichere Jugendsachbearbeiter werden der „Macht der Zahlen“ nachgeben und sog. „weiche Faktoren“ bei ihrer Entscheidung ausblenden, so dass sich Automatismen der Etikettierung und Stigmatisierung ergeben. Denn die meisten Intensivtäterkonzepte begnügen sich nicht mit einer schnellen und vernetzten Reaktion im Falle einer erneuten Auffälligkeit. Der sicherlich gute Ansatz von personenorientierten Ermittlungen durch einen „persönlichen Sachbearbeiter“ wird meistens durch eine anlassunabhängige Gefährderansprache im Vorfeld der nächsten Auffälligkeit ergänzt. Dabei wird dem Jugendlichen eröffnet, dass er in das Intensivtäterprogramm aufgenommen wurde und die Sachbearbeitung in Zukunft nach dem Wohnortprinzip von dem für ihn zuständigen Jugendsachbearbeiter der Polizei erfolgt, wobei eine besondere Konsequenz angekündigt wird.

Zunächst ergeben sich hier grundsätzliche juristische Bedenken, weil insbesondere in Strafsachen nach dem Gesetz alle gleich sind und es bei den Ermittlungen nach einer Straftat keine Rolle spielen darf, ob jemand als Intensiv-, Wiederholungs- oder Ersttäter eingestuft wird. Außerdem liegt in den Konzepten eine gewisse Unterstellung, da man davon ausgeht, dass sich der junge Mensch in nächster Zeit erneut strafbar macht. Gravierender sind jedoch pädagogische und psychologische Aspekte, die sich hier aus der Gefährderansprache ergeben. Das psychologische Modell der sich selbst erfüllenden Prophezeiung ist nicht zu unterschätzen. Menschen orientieren ihr Verhalten an dem, was ihre Umgebung von ihnen erwartet. Der Polizeibeamte wird von dem Jugendlichen als Autoritätsperson angesehen, der sich mit Kriminalität und Delinquenz auskennt und sich bestimmt nicht täuscht, wenn er den Jugendlichen für potentiell „gefährlich“ hält. Aus Gesprächen mit verschiedenen Mitarbeitern von diversen Intensivtäterkommissariaten ist dem Verfasser bekannt, dass etliche Probanden einen gewissen Stolz entwickeln, weil sie von der

37 Heinz, W., Kriminalität in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Jugend- und Gewaltkriminalität, Punkt 2.2; http://www.uni-konstanz.de/rtf/kik/Heinz_Kriminalitaet_in_Deutschland#_Toc109281640 [10.06.2010].

38 Boers, K., Kontinuität und Abbruch persistenter Delinquenzverläufe, in: DVJJ (Hrsg.), Fördern Fordern Fallenlassen. Dokumentation des 27. Deutschen Jugendgerichtstages in Freiburg, Godesberg, S. 341–376.

39 Rahmenvorgabe des Bayerischen Staatsministeriums des Innern zur polizeilichen Bekämpfung von Mehrfach- und Intensivtätern der Altersgruppen Kinder/Jugendliche/Heranwachsende vom 09.06.2008.

Polizei in ein entsprechendes Programm aufgenommen werden. Es ist tatsächlich gut nachvollziehbar, wenn Jugendliche daran Gefallen finden, weil sie dadurch in der Hierarchie ihrer Clique aufsteigen und ihnen von Gleichaltrigen mit einer Mischung aus Furcht und Respekt begegnet wird. Auf eine Verhaltensänderung wird man unter diesen Umständen freilich vergeblich hoffen. Letztendlich ist es ein wesentlicher pädagogischer Grundsatz, dass man nie die Person, sondern immer das Verhalten kritisiert. Die anlassunabhängige Gefährderansprache kann sich bei dieser Zielgruppe deswegen sehr schnell als kontraproduktiv erweisen und sollte durch ein weniger verbindliches Kontaktgespräch⁴⁰ ersetzt werden.

7 Inhalte und Gesprächsführung

Bei der praktischen Umsetzung der Gefährderansprache ergeben sich nicht weniger Unsicherheiten, als bei der Frage der Rechtmäßigkeit und den Anwendungsmöglichkeiten im polizeilichen Alltag. Bei welchen konkreten Sachverhalten bietet sich diese Maßnahme nun wirklich an? Wie gestalten sich das „Setting“ und die Gesprächsführung? Welche Inhalte können transportiert und was sollte unbedingt vermieden werden? Die Praktiker innerhalb der Polizei verlangen nach einem Konzept, einem Handlungsmuster oder einem Leitfaden. So wurde zum Beispiel bei Seminaren der BAG Polizei in der DVJJ immer wieder deutlich, dass sich die polizeilichen Juwendsachbearbeiter durchaus verantwortungsvoll mit der Gefährderansprache auseinandersetzen wollen. Allein ein schlüssiges, evaluiertes und etabliertes Konzept kann man zurzeit nicht anbieten. Während man in Köln⁴¹ zum Beispiel auf „regelmäßig durchgeführte Gefährderansprachen ... zur Erhöhung des Kontrolldruckes“ setzt, verbietet es sich nach einer bayerischen Handreichung, die Gefährderansprache ohne neuen Anlass zu wiederholen. Als Beobachter der Materie fehlt es mir ganz allgemein an einer Abgrenzung zum Erziehungs- oder normverdeutlichenden Gespräch. Ferner sollte man Kontakt- oder Beratungsgespräche unterscheiden und strikt auf die Abgrenzung zu strafprozessualen Vernehmungen und Befragungen achten.

Zunächst kann man grundsätzlich in Abgrenzung zum polizeilichen Erziehungsgespräch feststellen, dass die Gesprächsführung bei der Gefährderansprache sehr direktiv ist. Hierbei unterscheidet sich die Gefährderansprache bei Minderjährigen nicht von der Gefährderansprache bei Erwachsenen. Das Gespräch wird vorzugsweise von zwei Beamten geführt, die es mit einem Jugendlichen zu tun haben. Allein durch die zahlenmäßige Überlegenheit entsteht ein gewisses Hierarchiegefälle in der Gesprächsebene, das bei der Gefährderansprache bewusst herbeigeführt wird. Außerdem gehen die Polizeibeamten gut informiert und vorbereitet in das Gespräch, während häufig (zum Beispiel durch einen unangekündigten Hausbesuch) auf der Gegenseite genau das Gegenteil zu erwarten ist. Zu dem Verhältnis zwei gegen eins kommt dann also auch noch das Überraschungsmoment, denn im Rahmen einer Gefährderansprache soll nicht diskutiert werden. Versucht der Jugendliche sein Verhalten zu rechtfertigen, zu verharmlosen oder gibt er sich ignorant und abweisend, so wird dem entschieden und deutlich durch die Polizeibeamten begegnet. Umgangssprachlich könnte man also sagen, dass es sich bei der Gefährderansprache weniger um ein Gespräch, als um eine „Ansprache“ handelt. Am Ende der Maßnahme sollten klare Verhaltensregeln stehen, deren Missachtung explizit angeführte Konsequenzen zur Folge hat. Der betreffenden Person soll deutlich gemacht werden, dass das zukünftige Verhalten beobachtet und

⁴⁰ Gloss (Anm. 19), Rn. 130.

⁴¹ Hatterscheidt, B., Gefährderansprachen im Jugendbereich – ein Kölner Beispiel, in: Clearingstelle Jugendhilfe/Polizei, Gefährderansprachen gegenüber Jugendlichen durch die Polizei, Infoblatt Nr. 41, Teil 1, S. 7; http://www.stiftung-spi.de/download/sozraum/infoblatt_41.pdf [10.06.2010].

ggf. sanktioniert wird. Selbstverständlich ist der Umgang korrekt und sachlich – aber eben auch klar, kompromisslos und deutlich.

Die Gefährderansprache kann zu Hause, in der Schule oder am Arbeitsplatz, bei der Polizei oder an einem neutralen Ort durchgeführt werden. Dabei werden die Polizeibeamten darauf achten, dass störende Momente vermieden werden, wie sie zum Beispiel durch die Präsenz von Freunden und Cliquenangehörigen entstehen. Ebenso sollte bei der Auswahl des Ortes auf stigmatisierende Effekte Rücksicht genommen werden, weshalb die Schule und der Arbeitsplatz aus Sicht des Verfassers nur in Ausnahmefällen in Frage kommen können. Die Anwesenheit von Erziehungsberechtigten ist gesetzlich explizit nicht vorgeschrieben und wird sich nur über Analogien oder die verfassungsmäßigen Elternrechte⁴² herleiten lassen. Eine solche Analogie könnte zum Beispiel in dem Anwesenheitsrecht der Erziehungsberechtigten bei der Hauptverhandlung im Jugendgerichtsverfahren abgeleitet werden, das man analog auch für die polizeiliche Vernehmung im Vorverfahren annimmt. Eine Rechtsmeinung könnte nun darin bestehen, dass man dieses Anwesenheitsrecht noch einmal auf die Gefährderansprache im Vorfeld eines zu vermeidenden strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens vorverlagert.⁴³ Für ein solches Anwesenheitsrecht spricht ferner die hohe Qualität der verfassungsmäßigen Elternrechte, die entsprechend ausgelegt werden können, während umgekehrt mit der zum Beispiel im Zivilrecht eingeräumten Handlungs- und Vertragsfreiheit argumentiert werden kann. Warum sollte ein fast volljähriger junger Mensch, dem seine Eltern weitreichende Vollmachten einräumen bzw. die sich aus der Erziehung weitestgehend zurückgezogen haben, nicht auch die Gefährderansprache allein entgegennehmen? Auch die Gegenmeinung lässt sich durch eine Analogie über den Verweis auf das Polizeirecht rechtfertigen, das in der Gefahrenabwehr nicht auf das Alter des Gefahrenverursachers abstellt⁴⁴, sondern dafür eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit verlangt. Letztendlich kann die Anwesenheit von Eltern oder Erziehungsberechtigten den Erfolg der Maßnahme unterstützen oder auch gefährden. Es hängt davon ab, ob und für wen sie Partei ergreifen. Die ungeklärte Rechtslage im Bereich der polizeilichen Jugendarbeit wirkt sich hier jedoch sehr konkret auf eine praktische Frage aus, die von Jugendbeamten der Polizei sehr kontrovers diskutiert wird.

Konkret bieten sich für die praktische Durchführung einer Gefährderansprache folgende Schritte an, die allerdings nur kurz angerissen und nicht weiter erläutert werden:

Schritt 1: Vorstellung / Setting

Grüß Gott, mein Name ist ... und das ist Herr ... von der Polizei in Er ist dort der Fan-Beauftragte, und ich bin Jugendbeamter bei der für Euch zuständigen Polizeiinspektion. Sind Deine Eltern da, und können wir uns kurz unterhalten? ... Hast Du etwas dagegen, dass ich Dich trotz Deiner 15 Jahre noch mit „Du“ anspreche?

Schritt 2: Konfrontation mit dem Anlass der Gefährderansprache:

Beim letzten Heimspiel des FC ... wurde Dein Name von Beamten der Bereitschaftspolizei aufgeschrieben. Am Bahnhof hatte es Randal gegeben, und Du sollst „mitgemischt“ haben.

⁴² Art. 6 Abs. 2 GG.

⁴³ Eisenberg, U., Kommentar zum JGG, 11. Aufl., München 2006, § 67 Rn. 11.

⁴⁴ Pieroth/Schlink/Kniesel (Anm.1), § 9 Rn. 5 ff.: Verhaltensverantwortlich werden Personen, wenn sie durch ihr Verhalten die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verursachen – ohne Rücksicht auf Verschulden, auf Alter, auf Einsichts- und Verschuldensfähigkeit ...

Schritt 3: Klärung des Sachstandes

Zurzeit läuft noch kein Ermittlungsverfahren. Ich will auch gar nicht wissen, was da am letzten Samstag genau passiert ist. Uns interessiert es mehr, wie es in Zukunft weitergehen wird. Soweit wir wissen, bist Du öfters mit den Ultras unterwegs. Triffst das zu?

Schritt 4: Problembenennung

Die Ultras sind keine gewöhnlichen Fußballfans. Die interessiert doch vor allem die „dritte Halbzeit“. Nach dem Spiel treffen sich die mit den gewaltbereiten Fans der Gegenmannschaft, um sich zu prügeln. Willst Du uns und Deinen Eltern erzählen, dass Du Deine Freunde alleine lässt, wenn es soweit ist? Ich glaube vielmehr, dass sich Deine Freunde von den Ultras auf Dich verlassen können.

In der Stammkneipe der Ultras möchten wir Dich also nicht sehen. Wenn Deine Eltern damit einverstanden sind, werden wir Dich sofort in Gewahrsam nehmen und Dich von Deinen Eltern bei der Polizei abholen lassen, wenn Du Dich dort aufhältst. Schließlich werden dort die ganzen Schlägereien verabredet. Außerdem ist für Dich in Deinem Alter Alkohol tabu. Gerade im Zusammenhang mit dem Fußball nehmen wir den Jugendschutz sehr genau.

Schritt 5: Aufzeigen von Konsequenzen

Diese Schlägereien sind kein Spaß. Schnell fängt man sich einen „Treffer“ ein, an dessen Folgen man ein Leben lang leidet. Ein Schlag oder ein Tritt gegen den Kopf genügen. Umgekehrt musst Du wissen, dass Du strafmündig bist. Für dieses sinnlose Kräfteressen haben wir kein Verständnis. Auch die Justiz sieht das nicht anders. Wir werden jede Körperverletzung von Amts wegen anzeigen ... Bist Du Dir im Übrigen darüber im Klaren, dass Du nicht nur Schmerzensgeld und Schadensersatz zahlen musst, wenn Du jemanden verletzt? Dazu kommen auch noch Behandlungskosten, Verdienstausschlag bis hin zu einer Erwerbslosenrente, wenn Dein Gegenüber einen bleibenden Schaden hat. Da kann einiges auf Dich zukommen.

Schritt 6: Alternativen / Verweis an Hilfsangebote

Wir interessieren uns ja auch für Fußball, und ich hatte nicht schon immer einen Sitzplatz im Mittelrang. Ich hatte aber immer gute Freunde, mit denen man nicht in eine Auseinandersetzung hineingekommen ist. Ich denke, dass auch Du solche Freunde hast und dass Du Dir mit den Ultras nichts beweisen musst.

Falls Du noch Fragen hast, habe ich hier eine Karte des Sozialarbeiters vom Fanprojekt. Der hat auch ein paar gute Ideen, wie man Ärger vermeiden kann.

8 Fazit

Bei aller Kritik und trotz der bestehenden rechtlichen Bedenken ist die Gefährderansprache eine offene und deswegen ehrliche Methode im Umgang mit jungen Menschen. Anstatt heimlich Erkenntnisse zu sammeln, um sie später bei der Fallaufklärung zu verwenden, wird dem polizeilichen Gegenüber eröffnet, wie die Polizei die Situation einschätzt und welches Verhalten erwartet

wird. Es muss nicht erst etwas passieren, bevor die Polizei tätig wird. So kann Schaden von potentiellen Opfern abgewendet und Leid vermieden werden.

Ein Allheilmittel für alle Fälle ist die Gefährderansprache dagegen nicht. Die Maßnahme wird potentiell überschätzt. Verfestigte Verhaltensweisen werden durch ein einmaliges Ansprechen nicht abgelegt, und insbesondere bei jugendlichen Intensivtätern kann ein gegenteiliger Effekt bewirkt werden. Der junge Mensch fühlt sich durch die polizeiliche Aufmerksamkeit aufgewertet und respektiert, weshalb er in seinem delinquenten Verhalten sogar noch bestärkt werden kann. Weiterhin kam es in Köln zu einem tragischen Vorfall, der hier in Unkenntnis des genauen Sachverhalts nicht näher besprochen werden soll. Im November 2007 beging ein junger Mann Suizid, nachdem eine polizeiliche Gefährderansprache durchgeführt wurde. Abstrakt ist der Fall aber sehr wohl geeignet, zusammen mit den hier vorgebrachten anderen Bedenken, die für eine solche Maßnahme notwendige Qualifikation anzumahnen. Vor allem bei Minderjährigen und Heranwachsenden sollte die Gefährderansprache durch ausgebildete Jugendbeamte erfolgen. Die erheblichen rechtlichen Bedenken stehen im krassen Widerspruch zur polizeilichen Praxis. Die Polizei hat im Bereich der verhaltensorientierten Prävention verschiedenste Themenbereiche besetzt, obwohl eine polizeirechtliche Aufgabenzuweisung nicht vorliegt. Der Personaleinsatz ist dabei ebenso beachtlich, wie die eingesetzten Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit. Die Resonanz in den Medien lässt keinen Zweifel zu. Dieses polizeiliche Engagement erfolgt weder still noch heimlich – es ist politisch und gesellschaftlich erwünscht. Am Beispiel der Gefährderansprache werden jedoch die Grenzen der polizeilichen Jugendarbeit deutlich. Ausdrücklich wird an dieser Stelle auf die Position der DVJJ zur Jugendkriminalprävention hingewiesen, die sich weitestgehend am gesetzlichen Auftrag orientiert und deswegen sehr restriktiv ausfällt.⁴⁵ Obwohl der Verfasser der Meinung ist, dass bei einer entsprechenden Qualifikation der polizeilichen Präventionsbeamten geringfügige Überschneidungen in den Handlungsfeldern von Jugendhilfe und Polizei durchaus unschädlich sind, sollte eine klare Rollenkonformität der jeweiligen Professionen angestrebt werden. Die Rolle der Polizei muss diesbezüglich jedoch erst noch definiert werden. Ein gesetzlicher Auftrag mit einem entsprechenden Rahmen wäre diesbezüglich mehr als hilfreich. Klare Grenzen sind die Voraussetzung für Standards, und diese gewährleisten wiederum Qualität und Kontinuität.

Verf.: Polizeihauptkommissar Werner Gloss, Polizeiinspektion Zirndorf, Rothenburger Str. 27, 90513 Zirndorf; E-Mail: werner.gloss@t-online.de

45 AG Jugendkriminalprävention, Position der DVJJ zur Jugendkriminalprävention (Ostendorf/Drewniak/Haller/Pfeiffer/Sonnen/Thill/Wieben); <http://www.dvjj.de/artikel.php?artikel=749> [10.06.2010], veröffentlicht in: ZJJ 2006, S. 331 ff.