

Maïke Meyer/Ruth Linssen

Polizeiliche Intervention gegen Schulabsentismus: What works?

Bestandsaufnahme zur Kooperation von Schule und Polizei
am Beispiel von Nürnberg und Niedersachsen

1 Was will dieser Beitrag?

Schulabsentismus ist ein in der Öffentlichkeit, den Medien und der Wissenschaft viel diskutiertes Thema. Besondere Aufmerksamkeit wird dem Phänomen seit Ende der 1990er Jahre zuteil. Im Vordergrund der Diskussion steht insbesondere die Sorge um Korrelationen zwischen Schulpflichtverletzung und abweichendem Verhalten beziehungsweise Kriminalität. Solche Zusammenhänge konnten beispielsweise in Schülerbefragungen des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (KFN) festgestellt werden¹. In diesem Kontext wird Schulabsentismus als ein gesellschaftliches Problem wahrgenommen. Jedoch ist auch die individuelle Ebene von Relevanz, betrachtet man Folgen wie schulische oder soziale Desintegration für den einzelnen Schüler sowie spezifische Bildungsdefizite, die sich etwa in den Ergebnissen der PISA-Studie² abzeichnen.

Überdies wird die Rolle der Polizei im Zusammenhang mit Schulabsentismus im öffentlichen Diskurs immer wieder thematisiert. Mit „Schwänzen, bis die Polizei kommt“³ oder „Mit dem Streifenwagen zur Mathestunde“⁴ betitelte beispielsweise ein deutsches Leitmedium, der „Spiegel“, die Thematik. Zwar kann die Durchsetzung des Schulbesuchs nicht zu den originären Polizeiaufgaben gezählt werden, die Polizei nimmt jedoch zunehmend auch präventive Aufgaben im Bereich der Kinder- und Jugendkriminalität wahr⁵. Im Hinblick auf das Phänomen Schulabsentismus wurden bereits unterschiedliche (kriminal-)präventive Maßnahmen entwickelt, in die auch die Kooperation von Schule und Polizei integriert wurde. Diesbezüglich sind beispielhaft zwei auf sehr gegensätzlichen Ansätzen basierende Initiativen zu nennen: das sogenannte Nürnberger Schulschwänzerprojekt und das „Projekt gegen das Schuleschwänzen“ (ProgeSs) aus Niedersachsen.

Doch die Zusammenarbeit von Schule und Polizei findet nicht nur Befürworter. „Wir brauchen für Schulschwänzer mehr pädagogisches Personal und weniger Polizei“⁶ forderte etwa Albin Dannhäuser, ehemaliger Präsident des Bayerischen Lehrer- und Lehrerinnenverbandes (BLLV) schon

- 1 *Wetzels, P./ Wilmers, N.*, Schulschwänzen und Jugenddelinquenz, Ergebnisse der KFN-Schülerbefragung 2000, Hannover 2001, S. 7.
- 2 *OECD, PISA – Internationale Schulleistungsstudie der OECD*, URL: http://www.oecd.org/document/20/0,3746,de_34968570_39907066_39648148_1_1_1_1,00.html, o.A. (Zugriff: 04.10.2011).
- 3 *Spiegel Online*, Null Bock auf Schule, Schwänzen bis die Polizei kommt, URL: <http://www.spiegel.de/sptv/reportage/0,1518,247948,00.html>, 2003, o.A. (Zugriff: 09.11.2011).
- 4 *Spiegel Online*, Schulschwänzer, Mit dem Streifenwagen zur Mathe-Stunde, URL: <http://www.spiegel.de/schulspiegel/0,1518,210869,00.html>, 2002, o.A. (Zugriff: 09.11.2011).
- 5 Eckpunkte für ein Programm der Niedersächsischen Landesregierung zur Vermeidung von unentschuldigter Abwesenheit vom Unterricht (Beschluss des Kabinetts vom 28.05.2002), URL: <http://www.lpr.niedersachsen.de/nano.cms/de/Aktivitaeten?XAction=Details&XID=37>, 2002, S. 8. (Zugriff: 09.11.2011).
- 6 *Stern*, Streetworker gegen Schulschwänzer, URL: <http://www.stern.de/politik/deutschland/bildungspolitik-schule/schule-streetworker-gegen-schulschwaezner-508633.html>, 2003, o.A. (Zugriff: 09.11.2011).

2003 in einem Pressegespräch. Solche kritischen Stimmen richten sich vor allem gegen Maßnahmen, die eine zwangsweise polizeiliche Begleitung zur Schule vorsehen. Der pädagogische Gehalt dieser Interventionen wird immer wieder in Frage gestellt.

War die Diskussion um die Rolle der Polizei im Zusammenhang mit Schulschwänzern auch in den letzten Jahren zumindest in der Öffentlichkeit in den Hintergrund getreten, so scheint die Thematik doch wieder einen Auftrieb zu erfahren. Anlass genug, das Thema aufzugreifen und neue Entwicklungen aufzuzeigen. Zunächst bedarf es diesbezüglich einer genaueren Problembeschreibung sowie einer Darstellung der unterschiedlichen Reaktionsmöglichkeiten auf das Phänomen Schulabsentismus. Eng damit verknüpft sind auch die rechtlichen Regelungen. Da das Schulrecht Ländersache ist, besteht keine einheitliche gesetzliche Regelung. Im Bezug auf die Rolle der Polizei bei schulabsenten Verhalten gibt es jedoch große Überschneidungen zwischen den Landesgesetzen. Außerdem ist es sinnvoll, die Entwicklung der Kooperation von Schule und Polizei, ihre Auswirkungen und Folgen darzustellen. Hierzu sollen im Folgenden die sehr unterschiedlichen Programme zur Prävention von Schulschwänzen aus Nürnberg (Bayern) und Hannover (beispielhaft für Niedersachsen) gegenübergestellt werden. Die Konzeptideen und -ansätze werden beleuchtet, die Effekte aufgezeigt und die Entwicklung der Kooperationen in den vergangenen Jahren beschrieben. Diese Analyse erfolgt auf Grundlage von Expertengesprächen mit Projektverantwortlichen aus Niedersachsen (Bernd Strauch, Ratsvorsitzender und Bürgermeister der Landeshauptstadt Hannover) und Nürnberg (Carolyn Schatt, Polizeihauptmeisterin des Polizeipräsidiums Mittelfranken). Die Gespräche werden hier auszugsweise zitiert. In diesem Zusammenhang werden zudem Untersuchungsergebnisse zum Aufkommen von polizeilichen Einsätzen die Durchsetzung der Schulpflicht betreffend dargestellt. Abschließend wird die Rolle der Polizei im Umgang mit Schulschwänzern, wie sie im öffentlichen Diskurs wahrgenommen wird, beschrieben, sowie eine Bewertung des Einsatzes polizeilicher Maßnahmen im Hinblick auf Schulschwänzer ermöglicht.

2 Worüber redet man bei „Schulabsentismus“?

Um ein normabweichendes, von Fehlstunden oder -tagen geprägtes Schulbesuchsverhalten zu benennen, werden unterschiedliche Begriffe benutzt. Hierunter fallen beispielsweise Schulschwänzen, Schulumüdigkeit oder Schulverweigerung⁷. Jedoch bezeichnen die Begriffe, auch wenn sie sich ähneln und im Alltag oftmals synonym verwendet werden, inhaltlich nicht dasselbe. Viele dieser Begriffe sind in ihrem Bedeutungsgehalt eingeschränkt und ebnen vorschnellen Deutungen des Phänomens den Weg. Es soll im folgenden der Begriff Schulabsentismus genutzt werden, da dieser eine hohe Deutungsneutralität aufweist und somit die Betrachtung der Hintergründe der Abwesenheit vom Unterricht erleichtert⁸.

Ricking definiert Schulabsentismus als das „dauerhafte und wiederkehrende Versäumen des Unterrichts von Schülern ohne ausreichende Begründung“⁹. Diese Definition soll insofern ergänzt werden, als nicht nur Schüler¹⁰ einbezogen werden, die regelmäßig schulaversives Verhalten zeigen, sondern auch solche, die eher selten dem Unterricht fernbleiben. Im Nürnberger Projekt wird

7 Mau, I., Bedingungen und Korrelate des Schulabsentismus, Frankfurt 2008, S. 12.

8 Ehmman, Ch./Rademacker, H., Schulversäumnisse und sozialer Ausschluss, Vom leichtfertigen Umgang mit der Schulpflicht in Deutschland, Bielefeld 2003, S. 34.

9 Ricking, H., Schulische Handlungsstrategien bei Schulabsentismus, Möglichkeiten der Prävention bei Schulschwänzen- und Verweigerung, in: Buchen et al. (Hrsg.), Schulleitung und Schulentwicklung, Berlin 1999, S. 1.

10 Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird in diesem Artikel nur die männliche Form verwendet, es sind aber beide Geschlechter gemeint.

diesbezüglich differenziert zwischen notorischen und sporadischen Schwänzern¹¹. Diese Differenzierung wird im Folgenden übernommen. Wichtig ist zudem, dass die in der Definition benannte Begründung aus objektiver Sicht (Schule) zwar nicht ausreichend ist, subjektiv jedoch durchaus stichhaltig sein kann. Auch hier muss daher differenziert werden.

2.1 Ist Schuleschwänzen ein Problem?

Schulabsentismus ist ein verbreitetes Phänomen. Dies wird spätestens deutlich, wenn man Untersuchungsergebnisse wie beispielsweise die Ergebnisse von Schülerbefragungen des Kriminologischen Forschungsinstitutes Niedersachsen (KFN) betrachtet¹². Die Befragungen der Dunkelfelderhebung des KFN, die in Hamburg, Hannover, Leipzig, München und Friesland durchgeführt wurde, liefern Angaben zur Häufigkeit des Auftretens von Schulversäumnissen jenseits freiwilliger statistischer Erfassungen der Schulen. Mehr als die Hälfte der befragten Schüler gab darin an, im letzten Schuljahr geschwänzt zu haben. Grundsätzlich kann das Schuleschwänzen daher als ubiquitäres Phänomen betrachtet werden. Von den Schülern, die angaben im letzten Jahr geschwänzt zu haben, blieb der Großteil dem Unterricht maximal einen Tag bis höchstens vier Tage fern. Demgegenüber ist die Zahl derjenigen, die als notorische Schwänzer eingestuft werden können vergleichsweise gering. Dennoch wird ein kriminologisches Problem vorwiegend in dem längerfristigem Absentismus gesehen. Bundesweit repräsentative und aktuelle Studien zur Häufigkeit von Schulpflichtverletzungen, die eine Einschätzung der Dimension des Phänomens erleichtern würden, existieren kaum, insbesondere da Grundlagen einer systematischen Erfassung fast gar nicht vorhanden sind¹³.

Weshalb ist Schulabsentismus dennoch ein Thema? „Schulabsentismus ist nicht nur das Problem der Schulen, sondern ein gesamtgesellschaftliches Problem“ bringt es Bernd Strauch, Bürgermeister und Ratsvorsitzender von Hannover auf den Punkt. Beispielsweise, wie bereits angedeutet, werden immer wieder Zusammenhänge zwischen einer Abwesenheit vom Unterricht und abweichenden Verhaltensweisen bis hin zu Kriminalität vermutet. Es wird befürchtet, dass auch andere Regeln und Normen verletzt werden, wenn schon Schulregeln so offensichtlich missachtet werden, indem Schüler sich zur Schulzeit an öffentlichen Plätzen, in der Stadt, in Kaufhäusern oder am Bahnhof aufhalten. Im Hinblick auf solche Zusammenhänge von schulabsentem Verhalten und Delinquenz konnten unterschiedliche Studien signifikant positive Korrelationen feststellen¹⁴. Es kann zwar nicht unterstellt werden, dass Schuleschwänzer per se kriminell werden oder sind, Untersuchungen konnten jedoch zeigen, dass unregelmäßiger Schulbesuch oftmals den Beginn krimineller Laufbahnen kennzeichnet¹⁵. Dieses Problem war und ist unter anderem auch Grundlage vieler (kriminal-)präventiver Projekte, so auch der Projekte aus Nürnberg und Niedersachsen.

Schulabsentes Verhalten ist jedoch nicht nur ein gesellschaftliches Problem, sondern genauso ein individuelles, den einzelnen Schüler betreffendes Problem. Rickling zufolge verursacht Schulabsentismus schulische und soziale Desintegration. Er bezeichnet das Verhalten als „Wegbereiter

11 *Sicherheitspakt für die Stadt Nürnberg*, Das Nürnberger Schuleschwänzerverfahren, URL: http://www.sicherheitspakt.nuernberg.de/download/schuleschwaenzer_lang.pdf, 2002, o. A. (Zugriff: 16.09.2011).

12 *Wetzels, P./Wilmers, N.*, Schuleschwänzen und Jugenddelinquenz, Ergebnisse der KFN-Schülerbefragung 2000, Hannover 2001, S. 7.

13 *Braun, F.*, Schulabsentismus, Delinquenz und Strategien der Schulsozialarbeit, Ein Überblick über Fachdiskussion und Forschungsergebnisse, in: *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe* 16(2), 2005, S. 130–136.

14 *Wetzels, P./Wilmers, N.*, Schuleschwänzen und Jugenddelinquenz, Ergebnisse der KFN-Schülerbefragung 2000, Hannover 2001, S. 7.

15 *Fertinger, R.*, Das Nürnberger Schuleschwänzerprojekt, in: *Forum Kriminalprävention*, 4(1), 2004, S. 25–26.

für schulisches Versagen und soziale Devianz¹⁶. Insbesondere notorische Schwänzer entgleiten dem Bildungssystem durch ihr aversives Verhalten. Dabei werden Ursachen für das Wegbleiben vom Unterricht auf breiter Ebene konstatiert. So werden Einflussfaktoren in der Familie, bei Gleichaltrigen und dem sozialen Umfeld, im Zusammenhang mit individuellen Faktoren sowie in der Schule selbst vermutet¹⁷. Auch in den Expertengesprächen wurde dies bestätigt. Daher reichen die Reaktionen auf dieses vielschichtige Problem in einem breiten Spektrum von Maßnahmen der Prävention bis hin zur situationsspezifischer Intervention.

2.2 Welche Rolle hat die Polizei bei Reaktionen auf Schulabsentismus?

In der Praxis finden verschiedene Maßnahmen Anwendung, um Schulabsentismus zu begegnen.

Im schulischen Zusammenhang stehen insbesondere pädagogische Reaktionsmöglichkeiten im Vordergrund. So werden beispielsweise Gespräche der Lehrer mit Schülern und Eltern und eine enge Vernetzung dieser Parteien benannt¹⁸.

Die Schule ist oft jedoch nicht in der Lage, insbesondere im Hinblick auf dauerhaftes Schwänzverhalten, allein zu agieren. Es ist vielmehr ein breites Spektrum unterschiedlicher Reaktionsmöglichkeiten notwendig, das durch die Hilfe und Unterstützung anderer Einrichtungen gewährleistet werden muss. Ricking konkretisiert diesbezüglich, dass eine strukturelle und personale Basis der Zusammenarbeit im Sinne von Vernetzung unterschiedlicher Einrichtungen grundlegend ist, wenn eine effektive Reaktion auf das Problem gewährleistet werden soll¹⁹. In diesem Zusammenhang sind, neben der Schule selbst, vordergründig die Jugendhilfe und die Polizei zu nennen. Die Schule ist auf solche Kooperationspartner angewiesen, denn insbesondere dann, wenn schulabsentes Verhalten sich bereits verfestigt hat, sind innerschulische Präventionsmaßnahmen oft nicht weitreichend genug²⁰. Gleichzeitig hat die Polizei in ihren Ländergesetzen nur den gesellschaftlichen Auftrag, Gefahren abzuwehren und Straftaten zu verfolgen. Fällt die Sicherstellung der Schulpflicht darunter? Dieser Ansicht ist offensichtlich Carolin Schatt, Polizeihauptmeisterin des Polizeipräsidiums Mittelfranken. Im Hinblick auf Schulabsentismus ist es wichtig, dass „alle an einem Strang ziehen“ erklärt sie im Experteninterview. In Nürnberg geht präventiver Erfolg hinsichtlich Schulschwänzern insbesondere von der intensiven Zusammenarbeit der Institutionen aus, die in dem 1998 ins Leben gerufenen Modellprojekt „Kooperation Polizei-Jugendhilfe-Sozialarbeit-Schule (PJS)“ verankert ist, erklärt sie weiter. Bevor diese Kooperationsstrukturen und das darin eingebundene Projekt gegen das Schulschwänzen in Nürnberg, sowie auch das niedersächsische Projekt näher thematisiert werden, sind jedoch zunächst die verschiedenen gesetzlichen Grundlagen zu beachten, die den Institutionen im Hinblick auf die Reaktionsmöglichkeiten zugrunde liegen und aus denen sich unterschiedliche Effekte ergeben können.

16 Ricking H., Schulabsentismus als Ausdruck schulischer Desintegration, in: Forum für Kinder- und Jugendarbeit 21(3), 2006, S. 27–31.

17 Mau, I./Messer, S., Prävention von Schulabsentismus – ein Blick in den Norden, in: Neue Kriminalpolitik 21(2), 2009, S. 42–45.

18 Ricking H., Schulabsentismus als Ausdruck schulischer Desintegration, in: Forum für Kinder- und Jugendarbeit 21(3), 2006, S. 27–31.

19 Ricking H., Schulabsentismus als Ausdruck schulischer Desintegration, in: Forum für Kinder- und Jugendarbeit 21(3), 2006, S. 27–31.

20 Mau, I., Bedingungen und Korrelate des Schulabsentismus, Frankfurt 2008, S. 9.

3 Welche rechtlichen Grundlagen hat eine polizeiliche Beteiligung bei Reaktionen auf Schulabsentismus?

Entsprechend der Kulturhoheit der Länder ist das Schulrecht in den einzelnen Länderverfassungen geregelt. Es besteht keine bundeseinheitliche Regelung hinsichtlich der Zusammenarbeit von Polizei und Schule, Schulabsentismus betreffend. Dennoch überschneiden sich die gesetzlichen Regelungen der Länder im Hinblick auf das Schulrecht in weiten Teilen. So ist beispielsweise allen Landesgesetzen die allgemeine Schulpflicht gemeinsam. Diese beginnt mit etwa sechs Jahren, in Ausnahmefällen etwas später und dauert in der Regel neun Jahre an²¹. Die Regelungen der Schulpflicht bilden das Fundament für alle Interventionen der unterschiedlichen Institutionen, Schulabsentismus betreffend. Im Folgenden werden exemplarisch die rechtlichen Regelungen im Hinblick auf den Aufgabenbereich der Polizei im Bereich Schulabsentismus der Bundesländer Bayern und Niedersachsen dargestellt, auf die im weiteren Verlauf Bezug genommen wird.

In Bayern ist das Schulrecht im Bayrischen Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BAYEUG) geregelt, in Niedersachsen regelt grundsätzlich das Niedersächsische Schulgesetz (NschG) das Schulrecht. Beiden Gesetzen gemein ist, dass Schulabsentismus eine Ordnungswidrigkeit darstellt²². Obgleich Schulpflichtige unter 14 Jahren gemäß § 12 OWiG nicht vorwerfbar handeln und bei Jugendlichen zwischen 14 und 18 Jahren gemäß § 3 JGG die geistige Reife und Einsichtsfähigkeit beachtet werden muss, bevor die Ordnungswidrigkeit verfolgt werden kann, gilt dennoch im Sinne von § 53 Absatz 1 OWiG, dass die Polizeibeamten Ordnungswidrigkeiten nach pflichtgemäßen Ermessen erforschen müssen und ihre Verdunkelung verhüten müssen. Somit ist ebenfalls eine Identitätsfeststellung gemäß § 163 b Absatz 1 StPO oder im Falle eines Kindes unter 14 Jahren gemäß § 163 b Absatz 2 StPO möglich.

3.1 Rechtliche Situation in Bayern

Im Bayrischen Schulrecht ist im Bereich der Ordnungswidrigkeiten allgemein und der Maßnahmen zur Durchsetzung der Schulpflicht im Besonderen unter anderem der Schulzwang geregelt. Sofern ein Schüler dem Unterricht unentschuldigt fernbleibt hat die Schule gemäß Artikel 118 BAYEUG die Möglichkeit, bei der Kreisverwaltungsbehörde den Schulzwang zu beantragen, die diesen dann ohne Vorladung des betroffenen Schülers durchführen kann. Der Kreisverwaltungsbehörde obliegt es dann, die Polizei einzubeziehen. Dies geschieht auf Grundlage des Artikel 50 PAG (Bayrisches Polizeiaufgabengesetz). Demzufolge ist die Polizei dazu verpflichtet, im Falle eines Ersuchens anderer Behörden, wie auch der Kreisverwaltungsbehörde beziehungsweise der Schulbehörde, Vollzugshilfe zu leisten, sofern unmittelbarer Zwang anzuwenden ist. Diese Regelungen sind im Wesentlichen die Grundlage der Zusammenarbeit von Schule und Polizei in Bayern und somit auch die der (kriminal-)präventiven Programme in Nürnberg.

3.2 Rechtliche Situation in Niedersachsen

In Niedersachsen stellen sich die rechtlichen Grundlagen der Eingriffsbefugnisse der Polizei ähnlich dar. Grundlegend ist zunächst das Niedersächsische Schulgesetz. Gemäß § 177 NschG können

²¹ Vgl. §§ 63 ff. NSchG.

²² Artikel 119 Absatz 1 Nummer 4 BAYEUG, § 176 Absatz 1 Nummer 1 NSchG.

Kinder und Jugendliche der Schule zwangsweise zugeführt werden, sofern sie ihrer Schulpflicht nicht nachkommen. Die Zuständigkeit diesbezüglich fällt zunächst einmal auf die verantwortlichen Schulen und Jugendämter. Die Eingriffsbefugnisse der Polizei im Hinblick auf die zwangsweise Zuführung kann also lediglich subsidiär sein. Eine Zuständigkeit kann abgeleitet werden aus § 51 NGefAG (Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz), demzufolge die Polizei auf Ersuchen anderer Behörden Vollzugshilfe leisten muss, sofern unmittelbarer Zwang zur Anwendung kommen soll. Zudem können Eingriffsbefugnisse aus dem NGefAG ersehen werden. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 NGefAG sind die Verwaltungsbehörden und die Polizei gemeinsam für die Gefahrenabwehr zuständig. § 1 Absatz 2 NGefAG zufolge ist die Polizei immer in den Fällen zum Tätigwerden aufgefordert, in denen eine Gefahrenabwehr seitens der Verwaltungsbehörden nicht oder nicht rechtzeitig erfolgen kann. Begegnet die Polizei beispielsweise Schulschwänzern an jugendgefährdenden Orten gemäß § 8 JuSchG, wie Spielhallen oder der Drogenszene, ist sie zum Eingreifen berechtigt.

4 Wie sieht Schulschwänzerprävention aus? Ein Vergleich zwischen Niedersachsen und Bayern.

Seit den 90er Jahren wurden in Deutschland auf Grundlage der gesetzlichen Regelungen unterschiedliche, länderspezifische Projekte und Maßnahmen ins Leben gerufen um auf die Problematik des Schulabsentismus angemessen reagieren zu können. Vor allem die Korrelation zwischen schulabsentem Verhalten und Kriminalität gab hierzu Anlass.

Die Zusammenarbeit von Schule und Polizei spielt in den unterschiedlichen Programmen oft eine entscheidende Rolle. Einen Vorreiter diesbezüglich stellt Bayern dar. Das sogenannte Nürnberger Schulschwänzerprojekt wurde 1998 ins Leben gerufen. In den folgenden Jahren entstanden in ganz Bayern ebenso wie in anderen Bundesländern ebenfalls Projekte gegen schulabsentes Verhalten von Kindern und Jugendlichen, die teilweise auf einer Kooperation mit der Polizei basierten. Das Projekt aus Nürnberg sowie das Modellprojekt aus Niedersachsen stellen aber wohl die bekanntesten dar.

4.1 Die Konzeption des Nürnberger Schulschwänzerprojekts

Das Nürnberger Projekt entstand in einer Kooperation der Stadt Nürnberg mit der Polizeidirektion Nürnberg. Die Polizei als Institution war nicht nur eine Institution im Kooperationsgefüge, sondern selbst maßgeblich an der Gestaltung und Umsetzung des Projekts beteiligt. Ziel des Projekts war es, die Sozialisation auffälliger Kinder und Jugendlicher positiv zu fördern, Jugendkriminalität zu reduzieren und die Nutzung der öffentlichen sozialen Nahräume zu erhalten²³.

Das Nürnberger Programm stützt sich auf zwei Säulen, zum einen auf die Durchsetzung der Schulpflicht unter Zwang durch die Polizei auf Antrag der Schulbehörde, zum anderen auf das Aufgreifen von Schulschwänzern durch die Polizei auf Eigeninitiative. Ferner wird die Polizei auch kurzfristig, auf Anrufe von Eltern oder der Schule tätig, sofern ein unentschuldigtes Fernbleiben vom Unterricht vorliegt²⁴.

23 Fertinger, R., Das Nürnberger Schulschwänzerprojekt, in: Forum Kriminalprävention 4(1), 2004, S. 25–26.

24 Sicherheitspakt für die Stadt Nürnberg, Das Nürnberger Schulschwänzerprojekt, URL: http://www.sicherheitspakt.nuernberg.de/download/schulschwaenzer_kurz.pdf, 2002, o. A. (Zugriff: 16.09.2011).

Der ersten Säule liegt ein strukturierter zeitlicher Ablauf zugrunde. Vor dem Tätigwerden der Polizei sind die Schulen in Kooperation mit dem Schulamt dazu verpflichtet, mit umfassenden Maßnahmen, vor allem Beratungs- und Hilfsangeboten durch Schulpsychologen, Beratungslehrkräften und Sozialpädagogen an Schulen, auf Schulversäumnisse zu reagieren. Spätestens am dritten Tag des unentschulten Fehlens erfolgt eine schriftliche Mitteilung an die Eltern, in der sie aufgefordert werden, eine Entschuldigung vorzulegen, in der angeordnet wird, dass der versäumte Unterricht nachzuholen ist und die außerdem einen Verweis durch die Schulleitung beinhaltet. In Einzelfällen können Jugendhilfe oder Polizei bereits hier einbezogen werden. Am sechsten oder siebten Fehltag wird vom Schulleiter ein verschärfter Verweis erteilt, der mit der Drohung der Durchführung des Schulzwangs einhergeht. In der Regel am zehnten Fehltag beantragt die Schulleitung die Durchführung des Schulzwangs. Dieser Antrag wird über die Polizeidirektion an entsprechende Schul- oder Jugendbeauftragte der Polizei weitergeleitet und außerdem dem Allgemeinen Sozialen Dienst zur Kenntnis gebracht. Die Schulvorführung wird dann durch die entsprechenden Beamten zeitnah vollzogen.

Neben den Vorführungen zur Durchsetzung des Schulzwangs werden von der Polizei Kontrollen an bekannten Treffpunkten durchgeführt. Die Beamten sprechen Kinder und Jugendliche an, von denen vermutet wird, dass sie der Schulpflicht unterliegen. Liegt eine Schulabsenz vor, wird in engem Kontakt mit der Schule und den entsprechenden Lehrern entschieden, ob eine Zuführung in die Klasse zu dem Zeitpunkt des Antreffens noch sinnvoll ist. Ansonsten wird der Schüler den Erziehungsberechtigten übergeben.

Unabhängig davon, welcher Art die Vorführung ist und welche Bedingungsfaktoren auf das Verhalten des entsprechenden Schülers einwirken, führen die Beamten ein eingehendes Gespräch mit dem Schüler und dokumentieren ihre Erkenntnisse, um sie anschließend den entsprechenden Sozialbehörden vorzulegen. Ein entsprechendes Vorgehen findet auch statt, wenn die Polizei durch Anrufe einbezogen wurde.

Um diese Verfahren zu vereinfachen wurden Mustervorlagen von Formblättern entwickelt. Die Formblätter sollen einen einheitlichen, schnellen Informationsfluss gewährleisten und die Kommunikation im Hilfeprozess erleichtern. „Die Polizei legt Wert darauf, dass die Schule ihre Mittel ausschöpft bevor die Beamten hinzugezogen werden“, erklärt Carolin Schatt in diesem Zusammenhang.

In das ursprüngliche Projekt wurden ausschließlich Grund-, Haupt- und Förderschulen einbezogen. Diesen insgesamt 122 Schulen wurden vier Schulverbindungsbeamte der Polizei sowie deren Vertreter zur Verfügung gestellt. Die eigeninitiativen Aufgriffe erfolgten neben den Schulverbindungsbeamten und Jugendsachbearbeitern der Polizei auch durch zivile und uniformierte Streifen.

4.2 Erfahrungen mit dem Nürnberger Modell

Um den Erfolg des Projekts bewerten zu können, liegt es nahe, auf Daten der polizeilichen Kriminalstatistik zurückzugreifen. Die Wirkung des Projekts kann jedoch nicht unmittelbar den Daten entnommen werden, insbesondere aufgrund der Vielfältigkeit der Einflussfaktoren auf schulabsentes Verhalten. Eine umfassende wissenschaftliche Evaluation wurde jedoch nicht durchgeführt. Den Daten der polizeilichen Kriminalstatistik soll daher zumindest eine Tendenz entnommen werden. Vor Einführung des Schulschwänzerprojektes in Nürnberg wurde eine Auswertung

des Schuljahres 1997/1998 in Hinblick auf die sogenannten Dauerschwänzer gemacht. Die Anzahl belief sich auf insgesamt 120 Kinder und Jugendliche. Dies war der Anlass für erste Gespräche zwischen den Institutionen und das darauffolgende Konzept. Über Jahre beobachtet, hat sich diese Zahl erfolgreich um zwei Drittel reduziert.

Im Hinblick auf die Vorfürhungen auf Antrag beziehungsweise Anruf der Schule oder der Schulbehörde konnte eine Zunahme beobachtet werden. Waren es im Schuljahr 1998/1999 noch 39 Anträge des Schulamts und 38 Anrufe der Schule, waren es 1999/2000 bereits 47 Anträge und 111 Anrufe, 2000/2001 sogar 180 Anrufe. Diese Ergebnisse machen deutlich, dass die Schulen merklich für die Thematik sensibilisiert werden konnten.

Im Zusammenhang mit den eigeninitiativen Kontrollen der Polizei konnte ein Rückgang der Fälle von Schulabsentismus festgestellt werden. 1998/1999 wurden 103 schwänzende Schüler aufgegriffen, 1999/2000 waren es nur noch 82, im Jahr 2001/2002 nur noch 31. Diesbezüglich konnte Gesprächen mit Schulschwänzern entnommen werden, dass die umfassenden Kontrollen und die vermehrte Präsenz der Polizei den Schülern bekannt ist und dem schulabsenten Verhalten somit vorbeugen²⁵.

Zudem konnte ein Rückgang der Ladendiebstähle durch Kinder verzeichnet werden, obgleich ein direkter Zusammenhang zu dem Projekt hier nicht hergestellt, sondern nur vermutet werden kann.

Das mit dem Projekt intensivierte Kooperationsgefüge zwischen Schule, Polizei und Jugendhilfe wurde von allen Parteien sehr gut bewertet. Die Zusammenarbeit konnte merklich optimiert und intensiviert werden²⁶.

Die Ergebnisse zeigen zum einen, dass das Kooperationssystem zwischen Polizei, Jugendhilfe und Schule in Nürnberg effektiv und funktionell ist. Zum anderen sind die positiven Erfolge im Hinblick auf die Reduzierung von Schulabsentismus und den damit einhergehenden Problemen positiv hervorzuheben.

4.3 Konzeption des Niedersächsischen „Projekts gegen das Schuleschwänzen (ProgeSs)“

In Niedersachsen wurde das „Projekt gegen das Schuleschwänzen“ in einer Zusammenarbeit des Kultusministeriums, des Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales sowie des Justizministeriums in den Jahren 2002 und 2003 entwickelt. Implementiert wurde das Projekt durch den Landespräventionsrat Niedersachsen. Die Institution der Polizei war im Gegensatz zu dem Nürnberger Schulschwänzerprojekt nicht an der Planung, politischen Durchsetzung und nur teilweise an der praktischen Umsetzung beteiligt. Das Projekt wurde im Schulhalbjahr 2003/2004 erstmals in verschiedenen Regionen Niedersachsens umgesetzt. Zu diesen gehörten die Städte Hannover (zzgl. einer Schule in Stadthagen), Osnabrück, Delmenhorst und der Landkreis Friesland, insgesamt waren 78 Schulen beteiligt.

25 *Sicherheitspakt für die Stadt Nürnberg*, Das Nürnberger Schulschwänzerverfahren, URL: http://www.sicherheitspakt.nuernberg.de/download/schulschwaenzer_lang.pdf, 2002, o.A. (Zugriff: 16.09.2011).

26 *Sicherheitspakt für die Stadt Nürnberg*, Das Nürnberger Schulschwänzerprojekt, URL: http://www.sicherheitspakt.nuernberg.de/download/schulschwaenzer_kurz.pdf, 2002, o.A. (Zugriff: 16.09.2011).

Ziel war es, Schulabsentismus frühzeitig zu erkennen und angemessen auf das Phänomen zu reagieren, insbesondere eine Verfestigung schulabsenten Verhaltens zu vermeiden. Dazu gehörte es, den Bildungsauftrag der Schule und die Schule als soziales System zu unterstützen, Schülern die Wahrnehmung von Lebensperspektiven zu erleichtern und soziale Ausgrenzung sowie Kriminalität zu vermeiden²⁷. Es wurde zudem angestrebt, die Schulen dort zu entlasten, wo sie an ihre Grenzen stießen.

Auf drei Ebenen wurden in dem Projekt unterschiedliche Maßnahmenbündel verankert. Auf der ersten Ebene stehen Maßnahmen der Schule. Um regelmäßigen Unterrichtsbesuch zu gewährleisten soll der Kontakt zwischen Schule und Elternhaus in Form von explizit geregelten Vereinbarungen intensiviert werden. Auf Seiten der Schule wird schriftlich die Bereitschaft zur telefonischen Information der Eltern im Falle unentschuldigter Fernbleibens des entsprechenden Schülers vom Unterricht erklärt. Die Erziehungsberechtigten wiederum verpflichten sich ebenfalls dazu, die Schule zu informieren, sollte der Schüler dem Unterricht fernbleiben.

Auf der zweiten Ebene steht die Kooperation von Schule und der Kinder- und Jugendhilfe der Sozialen Dienste. In den entsprechenden Kommunen sollen Helferteams, die aus Beratungs- oder Vertrauenslehrern, Mitarbeitern der Kinder- und Jugendhilfe, der Schulpsychologen sowie anderen Fachkräften gebildet werden, die Bearbeitung von Fällen notorischen Schulschwänzens unterstützen. Diesbezüglich sind die Mitarbeiter der Sozialen Dienste verpflichtet, sich in den Schulen vorzustellen und eine sichere Kommunikation zu gewährleisten. In Fällen massiven Schwänzens, in denen die Schule an ihre Grenzen stößt, werden dann spezifische Hilfeleistungen eingeleitet.

Erst die dritte Ebene bezieht die Polizei ein. In dem Projekt wurde vereinbart, dass die Polizei Jugendbeauftragte oder andere geschulte Beamte einsetzt, um, ähnlich wie in Nürnberg, zu schulüblichen Zeiten Kinder und Jugendliche anzusprechen, die nach Ermessen der Beamten eigentlich in der Schule sein müssten. Die Beamten sollen Gespräche mit den Schülern führen, in denen der Grund des Fernbleibens vom Unterricht geklärt werden soll. Sofern deutlich wird, dass es sich um ein unentschuldigtes Fernbleiben handelt, sind die Beamten gehalten, ein normverdeutlichendes Gespräch mit den Schülern zu führen und sie in die Schule zurückzuschicken. Hier zeigt sich ein großer Unterschied zu der Verfahrensweise in Nürnberg, da es im niedersächsischen Projekt aus pädagogischen wie auch organisatorischen Gründen abgelehnt wurde, die Schüler von zu Hause abzuholen beziehungsweise in die Schule zurückzubringen. Die Beauftragten der Polizei haben der Konzeption zufolge die Aufgabe, die Personalien der Schüler aufzunehmen und in Form eines standardisierten Formblatts an die zuständige Schule zu übermitteln. Die Schulen verpflichten sich im Gegenzug, Rückmeldung an die Polizei zu erstatten, ob es sich um einen Fall von Schulabsentismus handelt oder nicht. Die entsprechenden Informationen wurden in den Polizeidienststellen gesammelt und mittels einer Dokumentationsmaske erfasst. Ziel war zum einen die Intensivierung und Verbesserung der Zusammenarbeit von Polizei und Schule, zum anderen das Erkennen von Absentismus zu erleichtern sowie „eine erkennbare Kontrollaktivität“²⁸ zu demonstrieren und über diese die Relevanz des regelmäßigen Schulbesuchs hervorzuheben²⁹. Zwar nahm die Zusammenarbeit mit der Polizei auch in diesem Projekt eine wichtige Rolle ein,

27 Landespräventionsrat Niedersachsen, Eckpunkte für ein Programm der Niedersächsischen Landesregierung zur Vermeidung von unentschuldigter Abwesenheit vom Unterricht (Beschluss des Kabinetts vom 28.05.2002), URL: http://www.lpr.niedersachsen.de/Landespraeventionsrat/Module/Publikationen/Dokumente/Programm-Progress_F213.pdf, 2002, o.A. (Zugriff: 17.09.2011).

28 Brettfeld, K./ Enzmann, D./ Trunk, D./ Wetzels, P., Das Modellprojekt gegen Schuleschwänzen (ProgeSs) in Niedersachsen: Ergebnisse der Evaluation, Hamburg und Hannover 2005, S. 3.

29 Brettfeld, K./ Enzmann, D./ Trunk, D./ Wetzels, P., Das Modellprojekt gegen Schuleschwänzen (ProgeSs) in Niedersachsen: Ergebnisse der Evaluation, Hamburg und Hannover 2005, S. 1 ff.

jedoch war die mögliche und intendierte Reaktionsintensität erheblich geringer als im Rahmen des Nürnberger Projekts.

4.4 Erfahrungen mit dem Niedersächsischen Modell

Im Gegensatz zum Nürnberger Programm wurde das niedersächsische Projekt ProgeSs unter der Federführung der Universität Hamburg wissenschaftlich evaluiert³⁰. An der Forschung beteiligt waren seitens der Universität Katrin Brettfeld, Dr. Dirk Enzmann, Daniela Trunk und Prof. Dr. Peter Wetzels. Grundlegend wurde in der Evaluation hinterfragt, ob eine signifikante Reduzierung schulabsenten Verhaltens durch das Projekt erreicht werden konnte und ob zudem ein kriminalpräventiver Effekt im Sinne der Minimierung von Delinquenz erzielt wurde. Methodisch wurde auf qualitative Interviews, Statistiken der Ordnungsämter und Daten der Polizei sowie auf standardisierte Befragungen von Lehrern und Schülern zurückgegriffen. Um die Effekte des Projekts von Nebeneffekten abgrenzen zu können wurde die Evaluation neben den 78 Experimentalschulen auch auf 65 Kontrollschulen bezogen³¹.

Insgesamt wurde das Projekt seitens der Polizei positiv beurteilt. Es zeigte sich jedoch, dass die Erfassung im entwickelten Dokumentationssystem nicht vollständig war, insofern, als dass nur die als relevant erachteten Fälle aufgenommen wurden. Zudem äußerten die befragten Polizeibeamten die Befürchtung, dass die Kontrollfunktion die Erwartung zur Folge hätte, dass die schulabsenten Schüler zur Schule gebracht werden sollen, insbesondere, da solche Forderungen von den Schulen im Vorhinein schon gestellt wurden. Eine solche Regelung war in dem Projekt jedoch nicht vorgesehen. Negativ wurde von der Polizei ebenso wie von den Schulen nur die aus ihrer Sicht mangelnde Kooperation seitens der Jugendhilfe angemerkt. Die Zusammenarbeit mit der Polizei wurde von den Schulen sehr positiv bewertet. Insbesondere die regelmäßige Präsenz der Polizei in den Schulen wurde diesbezüglich benannt, aber auch die Kontrollen der Polizei wurden als effektiv bewertet³².

Insgesamt hatten die Maßnahmen der Evaluation zufolge viele positive Effekte auf die Reduzierung des Schuleschwänzens. Es wurde ein deutlicher Rückgang der Prävalenzrate beobachtet. Dies zeigt sich zum einen anhand der Angaben der Lehrkräfte zu Veränderungen des Schwänzenverhaltens zwischen 2003 und 2004, zum anderen auch in den Selbstberichten der Schüler. Zudem wurde ein Rückgang des mehrfachen, intensiven Schwänzens festgestellt. Ein Rückschluss der Rückgänge auf die projektbasierten Maßnahmen konnte jedoch über diese Daten nicht gesichert festgestellt werden. In Hannover und Friesland war es möglich, jeder Klasse des Jahres 2004 eine Klasse aus der Erhebung des Jahres 2000 zuzuordnen. So konnten die Effekte der schulbasierten Maßnahmen analysiert werden. Es wurde ein signifikant größerer relativer Rückgang des Schuleschwänzens von 16 % in der Experimentalgruppe im Vergleich mit der Kontrollgruppe festgestellt³³.

30 Brettfeld, K./ Enzmann, D./ Trunk, D./ Wetzels, P., Das Modellprojekt gegen Schuleschwänzen (ProgeSs) in Niedersachsen: Ergebnisse der Evaluation, Hamburg und Hannover 2005.

31 Brettfeld, K./ Enzmann, D./ Trunk, D./ Wetzels, P., Das Modellprojekt gegen Schuleschwänzen (ProgeSs) in Niedersachsen: Ergebnisse der Evaluation, Hamburg und Hannover 2005, S. 6 ff.

32 Brettfeld, K./ Enzmann, D./ Trunk, D./ Wetzels, P., Das Modellprojekt gegen Schuleschwänzen (ProgeSs) in Niedersachsen: Ergebnisse der Evaluation, Hamburg und Hannover 2005, S. 13 ff.

33 Brettfeld, K./ Enzmann, D./ Trunk, D./ Wetzels, P., Das Modellprojekt gegen Schuleschwänzen (ProgeSs) in Niedersachsen: Ergebnisse der Evaluation, Hamburg und Hannover 2005, S. 26 ff.

Im Hinblick auf die polizeilichen Kontrollen von Schulschwänzern ist zu kritisieren, dass das Erfassungssystem nur mäßig ausgenutzt wurde, teilweise sogar ganz abgelehnt wurde. Insgesamt wurden im Rahmen der Kontrollen 567 Schüler protokolliert. In 42 % der Fälle hat sich der Verdacht von Schulabsentismus bestätigt, in 8,6 % der Fälle war eine Klärung nicht möglich. Zudem bestätigt sich die Bewertung der Schule hinsichtlich der guten Zusammenarbeit mit der Polizei, da eine hohe Anzahl an Rückmeldungen durch die Polizei an die Schulen festgestellt wurde³⁴. Es konnte, wie auch in Nürnberg, ein Rückgang des Ladendiebstahls festgestellt werden. Es sei jedoch zweifelhaft, ob in so kurzer Zeit kriminalpräventive Effekte zu erzielen sind³⁵.

Die Ergebnisse zeigen, dass auch das niedersächsische Modell Erfolge im Hinblick auf die Reduzierung und Verhinderung von Schulabsentismus erzielen konnte. Das Kooperationsnetz ist jedoch weniger ausgebaut und gefestigt als in Nürnberg.

5 Wie hat sich die Zusammenarbeit von Schule und Polizei entwickelt und was kann im Hinblick auf die Rolle der Polizei daraus gefolgert werden?

Grundsätzlich waren beide Projekte aus Sicht der Verantwortlichen zielführend und hatten positive Effekte im Hinblick auf die Reduzierung von schulabsentem Verhalten. Besonders positiv wird auch bei beiden die Kooperation der unterschiedlichen beteiligten Institutionen hervorgehoben. Jedoch scheint das Fazit der Beteiligten in Nürnberg insgesamt positiver ausgefallen zu sein als in Hannover. Die Vermutung liegt nahe, dass die Einbettung des Nürnberger Projekts in ein bereits vorab strukturiertes Kooperationsgefüge vorteilhafter war als die Implementierung der Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Institutionen erst im Rahmen des Projektes. Anzunehmen ist daher, dass die Kooperation von Schule, Polizei und Jugendhilfe auch in den folgenden Jahren in Nürnberg erfolgreicher war als in Niedersachsen.

Zudem sind bei Betrachtung der Entwicklung der projektbasierten Maßnahmen in Nürnberg und Niedersachsen die unterschiedlichen an die Polizei formulierten Aufträge zu berücksichtigen. Wurde die polizeiliche Zuführung zur Schule in Nürnberg explizit benannt und umgesetzt, wurde dies in Niedersachsen insbesondere aus pädagogischen Gründen abgelehnt. Hier ist zu hinterfragen, inwiefern die polizeiliche (Zwangs-)Zuführung zur Schule sich bezüglich der Effekte von der bloßen Aufforderung zur Rückkehr zur Schule unterscheidet.

Außerdem ist vor dem Hintergrund der Entwicklungen im Bereich des Schulabsentismus zu fragen, welche Rolle die Polizei innerhalb der Schulschwänzerthematik einnehmen bzw. welchen Auftrag sie dort genau verfolgen soll und welche Relevanz das polizeiliche Tätigwerden im Hinblick auf die Reduzierung von Schulabsentismus hat.

34 Brettfeld, K./Enzmann, D./Trunk, D./Wetzels, P., Das Modellprojekt gegen Schuleschwänzen (ProgeSs) in Niedersachsen: Ergebnisse der Evaluation, Hamburg und Hannover 2005, S. 17 ff.

35 Brettfeld, K./Enzmann, D./Trunk, D./Wetzels, P., Das Modellprojekt gegen Schuleschwänzen (ProgeSs) in Niedersachsen: Ergebnisse der Evaluation, Hamburg und Hannover 2005, S. 45 ff.

5.1 Was ist daraus geworden? Entwicklung der Projekte in Nürnberg und Hannover.

Das Nürnberger Schulschwänzerprojekt wird auch heute noch umgesetzt. Das Kooperationsgefüge konnte sogar ausgebaut und intensiviert werden. Im Expertengespräch wird die Kommunikation zwischen den Institutionen inzwischen als durchweg gut bewertet. Aufgrund der langfristigen Durchführung des Projekts konnten die Kooperationsstrukturen verfestigt und die projektbasierten Maßnahmen im praktischen Alltag verankert werden. Immer noch besteht ein ständiger Kommunikationsfluss zwischen Schule und Polizei, der aus Sicht der Expertin die Basis für den Erfolg der Maßnahmen darstellt. In der Polizei ist nach Aussage von Frau Schatt die Bekämpfung von Schulabsentismus zu einem festen Teil des alltäglichen Aufgabengebietes geworden. Das Projekt wurde sogar als ein Modul der zweimal im Jahr stattfindenden Konzeptseinsätze der Polizei festgelegt, was die Relevanz des Themas Absentismus untermauert. Die Erfolge der Umsetzung sind aus Sicht der Verantwortlichen auch ohne projektbezogene Evaluation immer noch deutlich, weshalb eine Modifikation des Projekts nicht für nötig befunden wird. Dieses positive Fazit wird vor allem an den amtlichen Statistiken festgemacht. In Nürnberg werden polizeiliche Eingriffe im Zusammenhang mit Schulabsentismus seit Projektbeginn in einer eigenen Schulschwänzerstatistik bei der Polizei erfasst. Die eigeninitiativen Aufgriffe durch die Polizei, die von 103 Fällen zu Projektbeginn bis zum Schuljahr 2001/2002 auf 31 Fälle reduziert werden konnten, sind bis heute im Wesentlichen konstant geblieben. Die Werte schwanken zwischen ca. 25 und 50 Fällen. Unterstellt man eine konstante Kontrollintensität der Polizei, scheint diese Maßnahme also bis heute anhaltende Wirkung zu zeigen.

Die Zahl der externen Meldungen vermeintlicher Schulschwänzer bei der Polizei, die bis ins Schuljahr 2000/2001 auf 180 gestiegen sind, weil das Thema in Medien und Öffentlichkeit vor Ort diskutiert wurde, nahmen danach zunächst wieder ab, um sich bislang bei Werten um 100 eingehende Anrufe einzupendeln, wobei zumeist Schulen die Meldungen bei der Polizei machen. Hieran ist abzulesen, dass die Schulen subjektiv von der Kooperation mit der Polizei profitieren und die polizeilichen Eingriffe für effektiv halten. Die Kooperation und Kommunikation mit den Elternhäusern hingegen scheint in den letzten Jahren kaum ausgebaut worden zu sein. Hier besteht sicher Nachholbedarf, es erscheint sinnvoll die Sozialisationsinstanz Familie bei der Schulschwänzerproblematik miteinzubeziehen³⁶. Demgegenüber offenbart die interne Statistik, dass die Schulen sich in den letzten Jahren scheinbar vermehrt für den kurzen Dienstweg entschieden haben und selbst bei der Polizei angerufen haben. Die entsprechenden Zahlen wurden von der Polizei Nürnberg zur Verfügung gestellt. Im Hinblick auf die Zukunft des Projekts erwartet die befragte Expertin weiterhin eine konstante Entwicklung hin zu positiven Effekten und entsprechenden Zahlen.

In Niedersachsen hingegen konnte sich das Projekt weder landesweit noch langfristig durchsetzen³⁷. Dies führt der befragte Experte vor allem darauf zurück, dass hier die Kooperationsstrukturen bei weitem nicht so ausgebaut und verfestigt waren wie in Nürnberg. Dennoch weist Bernd Strauch darauf hin, dass das Projekt insofern Effekte für die Zukunft erzielt hat, als dass Polizeibeamte und Schulen für die Thematik sensibilisiert wurden. Es sei positiv, dass besonders seitens der Polizei die Aufmerksamkeit für das Thema Schulabsentismus anhalte, insofern sind durchaus auch in Hannover nachhaltige Wirkungen zu verzeichnen. Ebenso weisen vermehrte Anfra-

36 Ricking H., Schulabsentismus als Ausdruck schulischer Desintegration, in: Forum für Kinder- und Jugendarbeit 21(3), 2006, S. 27–31.

37 Landeskriminalamt Niedersachsen, Jahresbericht Jugendkriminalität und Jugendgefährdung in Niedersachsen 2010, Hannover 2010, S. 96.

gen über das Projekt durch Eltern und Schulen beim Landespräventionsrat Niedersachsen auf ein verstärktes Handlungsinteresse hin. Gleichzeitig ist ein Erfolgsnachweis mittels belastbarer Daten wie Absentismushäufigkeitsentwicklungen oder Aufgriffsstatistiken in Niedersachsen schwierig. Lediglich für Hannover liegen statistische Erhebungen hinsichtlich des Phänomens vor, die von der Polizeidirektion Hannover im Jahresbericht Jugendkriminalität und Jugendgefährdung der Landeshauptstadt Hannover 2010 veröffentlicht wurden³⁸. Diese Zahlen sind jedoch mit Bedacht zu interpretieren, da das niedersächsische Dokumentationssystem nicht ganz so lückenlos ist wie in Nürnberg. Dem Bericht zufolge wurden in der Innenstadt Hannovers und zeitweise auch in anderen Gebieten gezielt Streifeneinsätze der Polizei durchgeführt. Dabei wurde die Anzahl der Kontrollen dokumentiert, wie viele Personen betroffen waren und wie viele dieser Personen tatsächlich die Schule geschwänzt haben. Zwischen 2004 und 2009 schwankt die Anzahl der Kontrollen jährlich zwischen 53 und 64, wobei die Zahl der Personen die geschwänzt haben unsystematisch variiert. Erst 2010 wurde die Anzahl der Kontrollen in Hannover verdoppelt, weil ein gemeinsamer Erlass des Niedersächsischen Kultus-, Innen- und Justizministeriums dann vorsah, systematisch Sicherheits- und Gewaltpräventionsmaßnahmen in Schulen in Zusammenarbeit mit Polizei und Staatsanwaltschaft zu installieren. Darunter fielen Maßnahmen gegen Schulabsentismus. Dieser Erlass gab der Thematik in Niedersachsen neuen Aufschwung und verweist auf aktualisiertes Handlungsinteresse. Er sieht vor, dass sowohl Schule als auch Polizei entsprechende Ansprechpartner für die Kooperation benennen, die den Kontakt über Routinen sicherstellen und untereinander Maßnahmen mit dem Schwerpunkt Prävention abstimmen. Hinsichtlich der Kooperation von Polizei und Schule legt der Erlass fest, dass die Schule standardmäßig auf Absentismus und andere potenzielle Gefährdungsphänomene selbst mit pädagogischen Maßnahmen reagieren soll, sofern ein nicht strafbares Fehlverhalten vorliegt. Nur in gravierenden Fällen ist eine Kooperation den gesetzlichen Regelungen entsprechend zu initiieren³⁹.

In Niedersachsen ist zudem ein gemeinsamer Erlass von Kultusministerium, Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales sowie Justizministerium geplant, in dem Regelungen für ein abgestimmtes Verfahren im Falle von Schulabsentismus und für dessen Prävention bestimmt werden sollen. Es soll ermöglicht werden die bei ProgeSs umgesetzten Maßnahmen wieder in den Schulalltag und in das Kooperationssystem zu integrieren⁴⁰.

Im Gegensatz zu Nürnberg wurde das Projekt in Hannover zwar nicht langfristig umgesetzt, sondern nur innerhalb des Projektzeitraums, die Aufmerksamkeit für das Problem Schulabsentismus konnte jedoch nachhaltig gesteigert werden und ist Teil der politischen Agenda in Niedersachsen.

5.2 Welche Rolle sollte Polizei in Zukunft beim Thema Schulabsentismus haben?

Wie eingangs angedeutet wird die Rolle der Polizei im Zusammenhang mit Schulabsentismus kontrovers diskutiert. Es stehen eher repressiv ausgerichtetete Modelle, bei denen die Einsatzschwelle der Polizei vergleichsweise niedrig ist und zur Standardreaktion auf Absentismus gehört, eher präventiv orientierten Modellen gegenüber, die die Polizei als eine (gleichwertige) Reaktionsmöglichkeit von Vielen auf Absentismus sehen und die institutionsübergreifende Maßnahmen stärker

38 *Polizeidirektion Hannover*, Jahresbericht Jugendkriminalität und Jugendgefährdung innerhalb der Landeshauptstadt Hannover 2010, Hannover 2010, S. 131.

39 Gem. RdErl. d. MK, d. MI u. d. MJ v. 9. 11. 2010.

40 *Niedersächsischer Landtag*, Kleine Anfrage mit Antwort, Drucksache 16/3861, Hannover 2011, S. 4.

betonen. Bei dem Nürnberger Modell ist die Verantwortlichkeit und Reaktion neben der Schule stark auf die Polizei fokussiert, während das Niedersächsische Modell mehr auf Eigenverantwortung setzt und andere Sozialisationsinstanzen stärker miteinbezieht. In diesem Spektrum haben sich im Folgenden noch unterschiedliche Facetten dieser Modelle lokal ausgebildet. Alle betonen dabei die Relevanz der Kooperation der verschiedenen beteiligten Institutionen für den Erfolg des Modells. Bei beiden hier vorgestellten Projekten zeigen sich – soweit die Datenlage überhaupt Aussagen dazu zulässt – vage positive Effekte in Richtung Kriminalprävention und Reduktion von Absentismus. Bleibt also die Frage, welche Rolle aus pädagogischer und politischer Sicht für Polizei beim Thema Schulabsentismus als sinnvoll und gewollt erachtet wird.

Kann Polizei neben Schule, Familie etc. als Sozialisationsinstanz fungieren? Muss sie dies sogar tun, wenn diese Instanzen versagen? Anders formuliert: Es ist zu überlegen, ob Polizei die Erfüllung der Schulpflicht sicher stellen kann und soll, wenn etwa Eltern dies nicht mehr tun, weil sie sich dazu nicht in der Lage sehen oder, wie die ehemalige hessische Kultusministerin Karin Wolff unterstellt, schlichtweg Desinteresse an der Erziehung ihrer Kinder haben⁴¹. Nicht ohne Grund wird Kritik daran geäußert, dies als Rechtfertigung heranzuziehen um die Polizei zu involvieren, wenn Kinder ihrer Schulpflicht nicht nachkommen. Ricking beispielsweise stellt den pädagogischen Sinn des Einbezugs der Polizei, vor allem nach Art des Nürnberger Modells, in Frage. Ihm zufolge kann Absentismus auf diese Weise nicht verhindert werden, weil lediglich generalpräventiv agiert wird. Durch Repression und Abschreckung ist jedoch keine Einstellungsänderung zu erzielen. Wichtiger wäre es ohnehin, die Ursachen von Absentismus der Kinder und Jugendlichen und vermeintlicher Erziehungsmüdigkeit der Eltern zu eruieren, um dort gezielt ansetzen zu können, statt Symptome zu bekämpfen. Dies unterstreicht Wolff, wenn sie sagt: „Polizeiliche Maßnahmen gegen Schulschwänzer sind kein Allheilmittel. Sie können lediglich die Symptome treffen, an den Ursachen ändern sie nichts“⁴². Ricking sieht in den repressiv ausgerichteten Modellen, die die Rolle der Polizei bei Absentismusbekämpfung in den Vordergrund rücken, sogar mehr Gefahren als Nutzen: So kann die polizeiliche Zwangszuführung in der Wahrnehmung der Mitschüler zur Attraktion geraten⁴³. Mau und Messer gehen zudem von stigmatisierenden Auswirkungen aus, davon, dass eine zwangsweise Zuführung Schüler negativ etikettiert⁴⁴. Empirisch finden diese Annahmen (noch) keine Bestätigung, dennoch sind diese Ansichten nicht gänzlich von der Hand zu weisen, auch wenn man theoretischen Ansätzen dazu, wie dem Labeling Approach kritisch gegenüber steht. So betont etwa auch Bernd Strauch, dass es nicht als Anlass der Maßnahmen verstanden werden solle, die Schüler zu kriminalisieren, sondern dass die Polizei vielmehr eine Wächterfunktion einnehmen müsse.

Demgegenüber vertreten jedoch viele Stimmen die Ansicht, dass der polizeiliche Eingriff in Ausnahmefällen sinnvoll sein kann. Wolff weist diesbezüglich vor allem auf notorische Schwänzer hin. In den Expertengesprächen wird diese Auffassung teilweise bestätigt. „Da wo Fehlverhalten offensichtlich wird, muss die Polizei eingreifen“ beschreibt Bernd Strauch. Es sei Aufgabe der Polizei im Zusammenhang mit absentem Verhalten, die Schüler dorthin mitzunehmen, wo ihre Probleme aufgearbeitet werden können. In einem vertretbaren Rahmen hält Strauch die polizeiliche Einwirkung daher für sinnvoll. Scheinbar könne die Polizei zumindest im Hinblick auf

41 Wolff, K., Polizeiliche Zuführung von Schulschwänzern?, in: Forum Kriminalprävention, 4(1), 2004, S. 24.

42 Wolff, K., Polizeiliche Zuführung von Schulschwänzern?, in: Forum Kriminalprävention, 4(1), 2004, S. 24.

43 Ricking, H., Schulische Handlungsstrategien bei Schulabsentismus, Möglichkeiten der Prävention bei Schulschwänzen- und Verweigerung, in: Buchen et al. (Hrsg.), Schulleitung und Schulentwicklung, Berlin 1999, S. 1–15.

44 Mau, I./Messer, S., Prävention von Schulabsentismus – ein Blick in den Norden, in: Neue Kriminalpolitik 21(2), 2009, S. 42–45.

sporadische Schwänzer auf eine Weise handeln und einwirken, wie es der Schule nicht möglich ist. Dieser Vorteil wird auch von Carolin Schatt auf Seiten der Polizei beschrieben. Die Polizei habe Möglichkeiten, die andere Institutionen nicht haben. In der Nürnberger Projektkonzeption wird explizit beschrieben, dass es ein Anliegen sei, insbesondere notorische Schwänzer frühzeitig zu erkennen, vor allem, um Kriminalität abzuwenden. „Dies heißt nicht, dass wir sozusagen jeder Modeerscheinung unreflektiert nachzurrennen hätten, sondern dies bedeutet, orientiert an unserem gesetzlichen Auftrag und an unseren Ressourcen Prioritäten so zu setzen, dass wir unserer gesamtgesellschaftlichen Verpflichtung gerecht werden“⁴⁵ erklärt der Polizeipräsident des Präsidiums Oberbayern Nord, Walter Kimmelzwinger, diesbezüglich. So wird auch in den Expertengesprächen immer wieder die Rolle der Polizei als ein Kooperationspartner unter vielen betont. Vorteile solcher Kooperationsbezüge werden auf verschiedenen Ebenen gesehen⁴⁶. Zum einen findet der Kontakt zu Jugendlichen zu unterschiedlichen Zeitpunkten statt. Im Hinblick auf Schulabsentismus ist die Polizei oftmals die erste Instanz, die den Jugendlichen mit dem Verhalten konfrontiert, wenn sie ihn zur Schulzeit außerhalb des Schulgeländes antrifft. Die Schule und einzelfallbezogen auch die Jugendhilfe kann in der Regel erst im Nachhinein intervenieren. Laut Schatt ist daher die Kooperation im Nachgang von besonderer Relevanz. Zudem wird ein Vorteil darin gesehen, dass die unterschiedlichen Institutionen verschiedene strukturelle Reaktionsmöglichkeiten haben. Vor allem die Polizei hat Möglichkeiten, die anderen Institutionen nicht zur Verfügung stehen, hebt Schatt im Bezug auf die Polizei im Kooperationsgefüge hervor. Nicht nur sind in diesem Zusammenhang strukturelle Reaktionsmöglichkeiten zu nennen, sondern auch die unterschiedlichen Arbeitsaufträge und Arbeitsweisen der Professionen. Sicherlich könne die Polizei daher nicht als ein Allheilmittel gegen Schulabsentismus bezeichnet werden, dennoch nehme sie eine wichtige Hilfe- und Unterstützungsfunktion für Schule und Jugendhilfe ein.

Wo liegen aber in Anbetracht der pädagogischen Effektivität die Grenzen des polizeilichen Handelns? Ist die polizeiliche Zwangszuführung wie sie in Nürnberg umgesetzt wird pädagogisch zweifelhaft? Die Erfolge des Nürnberger Projekts sprechen dagegen. Auch im Rahmen des angedachten Erlasses aus Niedersachsen seien in Zukunft polizeiliche Zuführungen geplant, erklärt Bernd Strauch. Weitreichendere Handlungsoptionen der Polizei sind daher auch hier zu erwarten, obgleich die polizeiliche Zwangszuführung im Projekt ProgeSSs noch abgelehnt wurde. Strauch zufolge dürfe diese Zwangszuführung jedoch nicht überhandnehmen, sie müsse in einem angemessenen Rahmen stattfinden.

6 Fazit: Quo vadis?

Aus dem öffentlichen Diskurs und auch vielen Forschungsarbeiten geht deutlich hervor, dass Schulabsentismus ein gesellschaftliches und kriminologisches Problem darstellt, dem begegnet werden muss. Um dies jedoch in angemessener und zuverlässiger Form tun zu können, ist zunächst die Erfassung statistisch gesicherter Zahlen zum Umfang des Problems und zu tatsächlichen (und nicht angenommenen) Wirkungen verschiedener Maßnahmen auf das Schulschwänzerproblem vonnöten. In Zukunft müsste daher zuallererst die valide Erfassung von Schulabsentismus verbessert werden, wie dies etwa in Bayern bereits seit einigen Jahren der Fall ist. Ebenso muss die wissen-

45 *Sicherheitspakt für die Stadt Nürnberg*, Das Nürnberger Schulschwänzerverfahren, URL: http://www.sicherheitspakt.nuernberg.de/download/schulschwaenzer_lang.pdf, 2002, o.A. (Zugriff: 16.09.2011).

46 *Sicherheitspaket für die Stadt Nürnberg*, URL: <http://www.sicherheitspakt.nuernberg.de/pjs.htm>, 2003, o.A. (Zugriff: 16.09.2011).

schaftliche Evaluation verschiedener Präventionsprogramme ausgebaut werden, um erfolgreiche Prävention gewährleisten und andere Modelle modifizieren zu können.

Um Schulabsentismus und die damit einhergehenden Probleme zu reduzieren ist weiter ein ausgeprägtes Hilfesystem notwendig. Offensichtlich stößt die Schule oftmals auf rechtliche aber auch praktische Grenzen was die Reaktion auf das Problem betrifft. Sie ist daher auf Kooperationspartner wie die Jugendhilfe, Polizei aber auch Eltern angewiesen, die unterschiedliche Handlungsansätze verfolgen und andere Handlungsräume nutzen können. Die Betrachtung der Projekte in Nürnberg und Niedersachsen macht deutlich, dass eine feste, sichere und koordinierte Kooperationsstruktur und eine damit zusammenhängende regelmäßige, organisierte Kommunikation relevant ist, um auf problematisches Verhalten im Kindes- und Jugendalter reagieren zu können. Im Hinblick auf Schulabsentismus macht es daher durchaus Sinn, die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen zu fördern. Dennoch reichen all diese Ansätze lediglich an das Symptom, nämlich Schulschwänzen, und nicht an dessen Ursachen heran. Diese sind meist vielschichtig und nicht mit einer wie auch immer gearteten Zuführung zur Schule zu lösen, sondern erfordern koordinierte Reaktionen auf breiter Ebene. Doch auch hier werden seit Jahren präventive Projekte, zum Teil mit großem Erfolg implementiert. Ansätze, die dem Phänomen problemorientiert entgegen wirken sollen sind etwa:

- Prävention in der Grundschule (mit Elternschulung)
- Beratungsstellen / Einsatz spezieller Beratungslehrer an Schulen
- Kleinklassen/Förderklassen/Sprachförderunterricht
- Kombination Schulunterricht/Praxisarbeit im Betrieb in Kombination mit sozialpädagogischen Maßnahmen mit dem Ziel Schulabschluss/Ausbildungsplatz⁴⁷

Dennoch kann innerhalb von Kooperationsprojekten zwischen Schule, Jugendhilfe und Eltern auch Polizei eine wichtige ergänzende Funktion einnehmen. Denn die Polizei hat Handlungsspielräume, in denen Jugendhilfe und Schule nicht agieren können. Die Polizei ist deshalb als Hilfs- und Unterstützungsfunktion unverzichtbar, als alleiniger Akteur oder gar Hauptinterventionsinstanz jedoch kaum zweckmäßig. Hier stehen ursachenorientierte Präventions- und Unterstützungsmaßnahmen an erster Stelle. Zusätzlich sollte im Sinne pädagogischer Leitlinien die Polizei jedoch in ein Hilfesystem gegen Schulabsentismus eingebunden werden. In Nürnberg und Niedersachsen wurde dies auf unterschiedliche Weise umgesetzt, mit generalpräventivem und spezialpräventivem Schwerpunkt. Und auch wenn der Nürnberger Ansatz im pädagogischen Diskurs häufig kritisiert wird, nicht zuletzt wegen der Gefahr der Stigmatisierung und fehlender Einstellungsänderung, so scheint doch die politische Tendenz wieder stärker auf repressive Strategien zu setzen. Dies zeigt etwa die aktuelle Entwicklung in Niedersachsen hin zum verstärkten Einbezug der Polizei im Hinblick auf Schulabsentismus. Deshalb ist es wichtig, dass Verantwortliche die Rolle der Polizei in einem Gesamthilfesystem zu Schulabsentismus genau umreißen, damit Polizei angemessen reagieren kann und ihren Teil zu einer optimalen, an mehreren Stellen ansetzenden, wirksamen Bekämpfung von Schulabsentismus beitragen kann. Nicht die Polizei spielt dabei die entscheidende Rolle, sondern eine funktionierende Kommunikation und Kooperation zwischen möglichst allen beteiligten Institutionen. Dass dies einfacher gesagt als getan ist, haben die Erfahrungen beider

47 Linssen, R., „Ich mach' heut' blau!“ - Schulabsentismus: Verbreitung, Ursachen, Interventionen, in: Die Kriminalprävention, Europäische Beiträge zu Kriminalität und Prävention 8(2), 2005.

Modellprojekte ebenfalls gezeigt. Dennoch ist es die Basis einer erfolgreichen Bekämpfung von Schulabsentismus. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auch die Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Polizei zu fördern. Nicht nur sollte der Kontakt zum Jugendamt gefestigt und gepflegt werden, sondern auch die Zusammenarbeit vor Ort, mit der ansässigen Jugendhilfe oder Streetwork. Konkrete Kooperationsvereinbarungen statt Absichtserklärungen sind dazu der erste Schritt. In solchen stabilen Systemen kann dann auch die Polizei ihre Aufgaben angemessen wahrnehmen und die Schule im Hinblick auf das Phänomen Schulabsentismus aktiv unterstützen. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass schulabsentes Verhalten frühzeitig erkannt wird und auf das Verhalten und die dahinterstehenden Ursachen angemessen und effektiv reagiert wird.

Verf.: Maike Meyer, B.A., Landeskriminalamt Niedersachsen, Kriminologische Forschungsstelle, Am Waterlooplatz 11, 30169 Hannover, E-Mail: maike-meyer@gmx.de

Prof. Dr. Ruth Linssen, M.A., Professorin für Soziologie und Recht, Fachhochschule Münster, Fachbereich Sozialwesen, Hüfferstr. 27, 48149 Münster, E-Mail: linssen@fh-muenster.de

Neville Harris

Schuleschwänzen in England: Schulische oder gerichtliche Lösungen?

1 Einleitung

Die offiziellen Schulbesuchsstatistiken in England zeigen, dass die unerlaubte Abwesenheit in Schulen in den vergangenen zehn Jahren wesentlich gestiegen ist und eine bisher unbekannte Höhe erreicht hat. Die weitverbreitete Erkenntnis, dass der Schulbesuch sowohl pädagogisch wie auch sozial wichtig ist, kommt seit dem 19. Jahrhundert auch im Recht zum Ausdruck. Heute besteht Einigkeit über die verheerenden Auswirkungen des Schuleschwänzens sowohl auf die Individuen wie auch auf die Gesellschaft insgesamt. Es ist heute offensichtlich, dass zwischen dem Schuleschwänzen und einem erhöhten Kriminalitäts-, Arbeitslosigkeits- und Benachteiligungsrisiko im Erwachsenenleben enge Beziehungen bestehen. Auch besteht heute Einigkeit darüber, dass die neuen Kompetenzen und Sanktionsmöglichkeiten, die der Schulverwaltung seit dem Jahre 2000 zur Durchsetzung des Schulbesuchs zur Verfügung stehen, und zwar unter Einschluss einer Inhaftierung der Eltern, unter bestimmten Voraussetzungen, zur Lösung des Problems des Schuleschwänzens nicht wirklich beigetragen haben.¹ Obwohl die neue Regierung, die im Mai 2011 in Großbritannien an die Macht kam, das Versprechen der Labour-Regierung zum Kampf gegen das Schuleschwänzen wiederholt hat², gibt es Zweifel, ob sie damit Erfolg haben wird.

- 1 S. z. B. Attwood, G./Croll, P., Truancy in secondary school pupils: prevalence, trajectories and pupil perspectives, 2006, Research Papers in Education, 21 (4) 467–484; Donoghue, J., Truancy and the Prosecution of Parents: An unfair burden on mothers?, 2011, Modern Law Rev. 74 (2) 216–244.
- 2 S. z. B. Department for Education and Skills, Higher Standards, Better Schools for All, Cm 6677 White Paper. London 2005, para. 7.33: "We will clamp down on truancy".