

Rot-grüne Kriminalpolitik – Fehlannonce?

■ Frieder Dünkel

Die Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Bundesregierung zeigt keine Tendenzen zu einem kriminalpolitischen Aufbruch. Kriminalpolitik wird dort nur aus der Sicht der inneren Sicherheit thematisiert. Der nachfolgende Beitrag hält dem die Thesen eines Kreises kriminalpolitisch engagierter Wissenschaftler und Praktiker entgegen, die (zum Teil seit langem) überfällige Reformen ansprechen.

Die neue und alte rot-grüne Regierungskoalition hat im Oktober 2002 die Arbeit der zweiten Amtsperiode auf der Basis des Koalitionsvertrags vom 16. Oktober 2002 aufgenommen. Die Suche nach einem kriminalpolitischen Profil der neuen Bundesregierung fällt bei Durchsicht des Koalitionsvertrags enttäuschend aus. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass am Verhandlungstisch zwar Innenpolitiker vertreten waren, Rechtspolitiker und insbesondere Kriminalpolitiker jedoch nicht. Dementsprechend kommt Kriminalpolitik praktisch nur aus dem Blickwinkel der inneren Sicherheit vor. Wo waren die Vertreter des Justizministeriums oder diejenigen Vertreter der Fraktionen, die immerhin noch im Juni 2002 einen Entwurf zur Reform des Sanktionenrechts (vgl. BT-Drs. 14/9358) eingebracht hatten?

Im Koalitionsvertrag finden sich in Teil VIII. unter den Stichworten »Sicherheit, Toleranz und Demokratie« im Unterpunkt 1.6 »Innere Sicherheit« einige wenige Formulierungen zur Kriminalpolitik (s. www.bundesregierung.de). An erster Stelle wird die Bekämpfung des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität genannt, und es wird eine Evaluierung der Anti-Terror-Gesetzgebung versprochen (man darf gespannt sein, ob es um eine empirische und wissenschaftliche Evaluation oder die Selbstevaluation der Gesetzesmacher geht). Die Geheimdienste werden jedenfalls von der Bundesregierung selbst evaluiert und daraus »werden die notwendigen Reformkonsequenzen« gezogen. Es wird die umfassende Nutzung moderner Me-

thoden der Identitätssicherung und zur Aufklärung von Straftaten (DNA-Analyse etc.) auszubauen versprochen (oder sollte man aus bürgerrechtlicher Sicht sagen: angebroht?). Bei Schwerekriminalität soll eine Kronzeugenregelung mit Strafmilderungsmöglichkeiten eingeführt werden. Die Korruptionsbekämpfung soll intensiviert werden, u.a. mit einem sog. Korruptionsregister. Schließlich wird der Kriminalprävention durch verstärkte Förderung des Deutschen Forums für Kriminalprävention besondere Bedeutung beigemessen.

Zwei Sätze zu anderen Kriminalpolitikfeldern lassen aufhorchen: »Den Schutz vor Sexualstraftaten werden wir weiter verbessern« und: »Die Alltagskriminalität werden wir konsequent bekämpfen«. Was kann damit wohl gemeint sein? Während der Koalitionsvertrag dazu nichts sagt, wurde von Seiten der Bundesregierung in der Aussprache über die Regierungserklärung das erste Thema am 29.10.02 dahingehend konkretisiert, dass die Anhebung der Mindeststrafe auch beim Grundtatbestand des sexuellen Missbrauchs von Minderjährigen (jetzt 6 Monate) auf ein Jahr Freiheitsstrafe und damit die Einstufung als Verbrechen geplant sei. »Auch die psychische sexuelle Gewalt soll nicht länger straflos bleiben« (www.bmj.bund.de/ger/service/ Reden und Interviews). In Zukunft solle »in einem früheren Stadium als bisher« auch der strafbar sein, der auf ein Kind einwirke, dass es sexuelle Handlungen vornehme. Da die Anstiftung in § 176 II StGB schon jetzt als selbstständiger Tatbestand existiert, fragt man sich, wo die Ministerin hier noch eine Strafbarkeits-

lücke entdeckt hat. Auch die »Wegseher« und »Profiteure« werden zukünftig belangt werden. »Wer diese Taten nicht anzeigt, belohnt oder billigt, wird sich in Zukunft vor dem Strafrichter wiederfinden.« Der Nachbar als Mittäter, wenn er nicht sofort Strafanzeige erstattet? Man kann sich die Auswirkungen auf das Zusammenleben vorstellen. Sinnvolle Konfliktregelungen über das Jugendamt oder informelle Strukturen scheinen in diesem Bereich nicht mehr denkbar zu sein. Sehr einfallsreich ist das nicht, aber sicherlich die konsequente Fortführung einer Politik, die sich auf vermeintliche Strafbarkeitslücken und die Verschärfung des Strafrechts spezialisiert (vgl. aus der vergangenen Legislaturperiode die Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung). Das Bewusstsein, dass Strafrecht, im Übermaß gebraucht, sich abnutzt und zu einem »stumpfen Schwert« bzw. ineffizient wird, scheint der gegenwärtigen Kriminalpolitik verloren gegangen zu sein.

In der haushaltsrechtlichen Debatte über den rot-grünen Justizhaushalt (im Internet unter o. g. Adresse abrufbar) wurde im Hinblick auf kriminalpolitische Inhalte am Rande lediglich das Deutsche Forum für Kriminalprävention erwähnt, das nachhaltig unterstützt werde. Ansonsten: *Fehlannonce*. Dabei müssten die finanziellen Konsequenzen einer inflationären Strafpolitik doch auf der Hand liegen. Zum Glück für die Bundesregierung müssen »die Suppe« allerdings die Länder »auslöffeln«: für neue Gefängnisse, mehr Stellen für Staatsanwälte und Richter, vor allem wenn man die Alltagskriminalität konsequent bekämpfen will (was ja wohl nur heißen kann, dass die weitverbreitete Diversionsspraxis zurückgefahren werden soll), müssen die Länder aufkommen.

Bleibt die Frage nach den *Inhalten rot-grüner Kriminalpolitik* (die sich von denjenigen der Opposition noch einigermaßen abgrenzen lassen). Der grüne Juniorpartner scheint kriminalpolitisch völlig auf Tauchstation gegangen zu sein. In der Koalitionsvereinbarung finden sich unter VIII.1.11 »Drogenpolitik« zwei bemerkenswerte, fast schon kryptische Sätze: »Die drogen- und suchtspezifischen Probleme unserer Gesellschaft müssen reduziert wer-

den. Wir werden präventive Drogenpolitik der letzten Jahre konsequent fortführen und dabei die einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts berücksichtigen.« Das kann nun alles oder nichts bedeuten. Ist etwa die konsequente bundesländereinheitliche Entkriminalisierung des Besitzes geringer Mengen (wie es das BVerfG NJW 1994, S. 1577 ff. verlangt) gemeint? Fixerräume, Spritzentausch im Strafvollzug? Niedrigschwellige Therapie- und Ersatzdrogenangebote? Wir dürfen gespannt sein!

Alles in allem wird eine erstaunliche *Konzeptionslosigkeit* bzw. *Enthaltensamkeit* der Regierung bzgl. kriminalpolitischer Inhalte deutlich. Das verwundert umso mehr, als es ja nicht um den Neuanfang, sondern die zweite Amtsperiode von Rot-Grün geht. Der Reformstau ist erheblich (vgl. *Maelicke* NK 4/02, S. 17) und wird sicherlich auch im Bundesjustizministerium gesehen.

Wie bescheiden die kriminalpolitischen Zielsetzungen in Feldern wie etwa dem Sanktionenrecht werden, ist an der Entwicklung des Referentenentwurfs vom Dezember 2000 bis hin zum o. g. Koalitionsentwurf vom 27.6.2002 deutlich. Außer der Stützung der Opferhilfeorganisationen (warum nicht auch die Straffälligenhilfe oder kriminalpräventive Organisationen, die ja schließlich auch Opferschutz betreiben?) durch einen Transfer von 10% der Geldstrafen und einer Stärkung der Gemeinnützigen Arbeit anstatt Ersatzfreiheitsstrafe (jetzt sehr viel eingeschränkter als noch 2000, vgl. *Dünkel/Morgenstern* *Juridica International* 2003) und dem Fahrverbot (bis zu 6 Monate) als selbstständiger Sanktion ist nicht mehr viel geblieben. Die vorgeschlagene generelle Halbstrafenentlassung von Erstinhaftierten wurde nicht übernommen und damit kaum noch Ansätze erkennbar, die zu einer spürbaren Entlastung des überbelegten Strafvollzugs führen könnten.

Fast zeitgleich mit den Koalitionsverhandlungen tagte der sog. *Ziethener Kreis*, der seine Überlegungen noch rechtzeitig vor den Koalitionsgesprächen zum Bereich Justizpolitik den Verhandlungsparteien zugänglich machte. Im *Ziethener Kreis* treffen sich regelmäßig Praktiker, Wissenschaftler und Kriminalpolitiker, die sich unabhängig und

überparteilich einer humanen, rationalen und effizienten Kriminalpolitik verschrieben haben. Sie wollen zu Beginn des 21. Jahrhunderts an einen kriminalpolitischen Reformprozess im Sinne Gustav Radbruchs, der Großen Strafrechtsreform und der Verabschiedung des Strafvollzugsgesetzes anknüpfen. Die folgenden zehn Thesen, die als »Kernpunkte einer humanen, rationalen und effizienten Kriminalpolitik« am 6. Oktober 2002 vorgelegt wurden, verfolgen das Ziel, zu Beginn der neuen Legislaturperiode besonders dringliche kriminalpolitische Reformvorhaben zu benennen (die Thesen und ihre Verfasser sind auf der Seite www.uni-greifswald.de/~ls3/ unter Veröffentlichungen im Internet zugänglich).

1. Die Reform des Sanktionenrechts ist umzusetzen.

Durch eine Effektivierung der Geldstrafenvollstreckung und durch gemeinnützige Arbeit als vorrangige Ersatzstrafe soll die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen und damit die Belegung von Haftplätzen weitestgehend vermieden werden. Gemeinnützige Arbeit soll generell als Ersatz für kurze Freiheitsstrafen vorgesehen werden. Die Möglichkeiten der Strafaussetzung zur Bewährung sollen ausgeweitet werden, insbesondere die bedingte Entlassung nach Halbstrafenverbüßung.

Das neue Sanktionenrecht soll die Möglichkeit eines reinen Schuldspruchs, u. U. in Verbindung mit der Auflage der Wiedergutmachung sowie der Verhängung eines Fahrverbots als selbständige Sanktion enthalten. Dadurch sollen Freiheitsstrafen oder Geldstrafen vermieden werden.

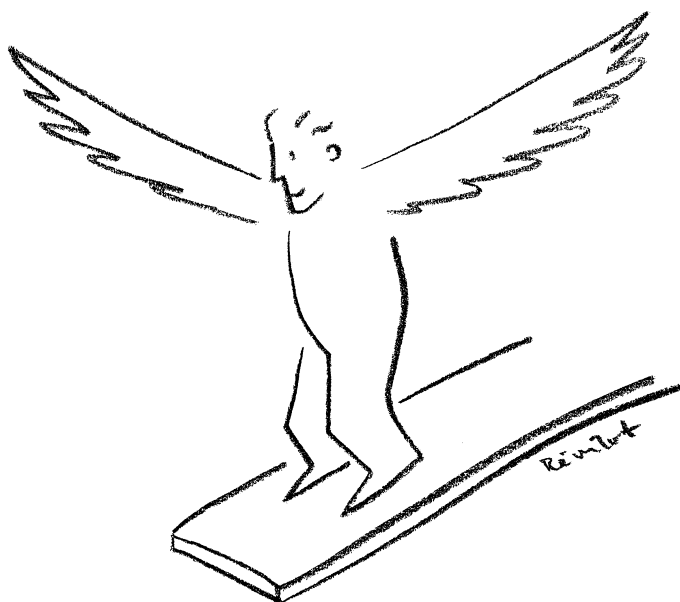
Zur Vereinfachung der Strafzumessung und der Strafvollstreckung bei Freiheitsstrafen ist die Einheitsstrafe (vgl. § 31 JGG) einzuführen.

Auch für die ambulanten Maßnahmen sind rechtsstaatliche Rahmenbedingungen vorzusehen (z. B. Höchststundenzahl bei der gemeinnützigen Arbeit, nicht diskriminierende Ausgestaltung der ambulanten Maßnahmen, Rechtsbehelfe; vgl. mit Rücksicht auf internationale Standards *Morgenstern*, Internationale Mindeststandards für ambulante Strafen und Maßnahmen, 2002).

2. Die Modernisierung des eigenständigen Jugendkriminalrechts ist konsequent weiterzuführen.

Das Jugendgerichtsgesetz (JGG) hat sich in seinen Grundstrukturen bewährt, jedoch sind die im 1. JGG-Änderungsgesetz von 1990 offen gebliebenen Fragen nunmehr zügig anzugehen. Insbesondere sind die Heranwachsenden ausnahmslos in das JGG einzubeziehen. Die Voraussetzungen der Jugendstrafe, vor allem bei 14- und 15-jährigen, sind re-

angeordnet werden (ultima ratio). Schon mit Beginn der Inhaftierung ist die Beiordnung eines Pflichtverleidigers vorzusehen. Eine obligatorische Haftprüfung hat innerhalb von zwei Wochen stattzufinden. Der Vollzug der Untersuchungshaft ist nach dem Prinzip der Unschuldsvermutung gesetzlich so auszugestalten, dass Einschränkungen, insbesondere beim Briefverkehr und bei Besuchen, nur angeordnet werden dürfen, wenn der Haftgrund es erfordert. Um die Haftzeit sinnvoll



striktiver zu gestalten; die Jugendstrafe wegen schädlicher Neigungen sollte abgeschafft werden. Die ambulanten Maßnahmen, insbesondere der Täter-Opfer-Ausgleich und der Soziale Trainingskurs, sind qualitativ abzusichern und die Zuständigkeiten der Finanzierung bundeseinheitlich zu regeln (vgl. im übrigen Beschlüsse des Deutschen Juristentags 2002 und die Forderungen der 2. Jugendstrafrechtsreform-Kommission der DVJJ; ferner *Düinkel* NK 3/02, S. 90 ff.).

3. Die Untersuchungshaft ist in ihrem Anwendungsbereich zu überprüfen und ihr Vollzug auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen.

Die Untersuchungshaft soll nur in den zwingend notwendigen Fällen

zu nutzen, sollen der sozialen Integration dienende Maßnahmen auf freiwilliger Basis angeboten werden. Auch eine vorzeitige Überstellung in den Strafvollzug während des Rechtsmittelverfahrens soll dem Inhaftierten ermöglicht werden.

4. Der Vollzug der Jugendstrafe und des Jugendarrestes sind gesetzlich differenziert zu regeln.

Insbesondere sind verpflichtend einzuführen:

- Die vorrangige Unterbringung von Jugendlichen im offenen Vollzug
- Das Recht auf Einzelunterbringung
- Wohngruppenvollzug als Regel-form der Unterbringung

- Kleine, differenzierte Vollzugseinheiten
- Qualitative und finanzielle Absicherung des Behandlungsvollzuges
- Aus- und Fortbildungsplätze für mindestens zwei Drittel der Gefangenen
- Sinnvolle Beschäftigung für alle übrigen Gefangenen
- Vorrang der Konfliktschlichtung vor Disziplinarmaßnahmen
- Sozialtherapie

Diese Standards (vgl. hierzu auch *Düinkel* in FS für Böhm 1999, S. 99 ff.) gelten auch für den Vollzug der Untersuchungshaft an Jugendlichen, um diese mit pädagogischen Mitteln auf eine künftige eigenverantwortliche Lebensgestaltung vorzubereiten.

5. Die Reform des Strafvollzuges ist fortzusetzen.

Die seit 1977 bestehenden Übergangsregelungen im Strafvollzugsgesetz (StVollzG) sind aufzuheben. Noch nicht geltende Vorschriften sind in Kraft zu setzen. Damit wird u. a. das Verbot der Überbelegung im Rahmen der Einzelhaftbelegung abgesichert.

Darüber hinaus ist im StVollzG festzulegen, dass

- der Einzelhaftraum nicht kleiner als 10 m² sein darf und
- der Gefangene ein Recht auf Arbeit, Ausbildung oder Beschäftigung hat.

6. Diversion ist auszuweiten und Strafverfahren sind zu beschleunigen.

Die Diversion mit dem Ziel, Strafe und ein gerichtliches Verfahren zu vermeiden, ist durch einheitliche und rechtsstaatliche Grundsätze auszuweiten. Schnellere Ermittlungs-, Haupt- und Vollstreckungsverfahren verbessern die Resozialisierung des Täters und entlasten die Strafrechtspflege. Unter Wahrung rechtsstaatlicher Standards ist insbesondere die Dauer der Großverfahren vor den Strafkammern zu reduzieren (auch im Interesse einer besseren Akzeptanz der Strafjustiz in der Öffentlichkeit). Die Einführung der Einheitsstrafe (s. o. 1.) und des Wahlrechtsmittels vereinfachen die Verfahren.

7. Mediation und Täter-Opfer-Ausgleich sind flächendeckend einzuführen.

Der Täter-Opfer-Ausgleich ist durch qualifizierte Träger nach inhaltlich verbindlichen Qualitätsstandards in Ausbildung und Anwendung flächendeckend und durch Fallzahl- sowie Finanzierungsstandards sicherzustellen. Eine verstärkte Anwendung ist zu fördern, eine Ablehnung des Täter-Opfer-Ausgleichs durch die Staatsanwaltschaft ist zu begründen.

Eine Kultur der Mediation soll verbreitet und schon Kinder und Jugendliche sollen damit bekannt gemacht werden (z. B. Konflikt-schlichter/-lotsen in Schulen, Sportgerichtsbarkeit etc.).

8. Die ambulante Straffälligenhilfe ist zu stärken und zu vernetzen.

Die ambulanten sozialen Dienste der Justiz (Gerichts-, Bewährungshilfe, Führungsaufsicht) sind bundeseinheitlich neu zu strukturieren und mit dem Strafvollzug sowie der nicht-justiziellen Straffälligenhilfe zu vernetzen (vgl. den Diskussionsentwurf eines Bundesresozialisierungsgesetzes von 1986, vgl. hierzu *Maelicke ZRP* 1986, S. 203 ff.). Ambulante, teilstationäre und stationäre Straffälligenhilfe bedürfen einer Gesamtplanung auf regionaler und Landesebene. Angemessene (Höchst-) Fallzahlen und eine dauerhafte Finanzierung sind abzusichern.

9. Die justiziellen Instrumente der europäischen Strafverfolgung sind zu stärken.

Grenzüberschreitende Kriminalität in Europa erfordert verstärkte Kooperation bei der Kriminalitätsbekämpfung. Zur rechtsstaatlichen Sicherung polizeilicher Tätigkeiten sind justizielle Leitungs- und Kontrollinstrumente (z. B. im Rahmen von EUROJUST) auszubauen und Regelungen über Rechtsbehelfe und Datenschutz zu schaffen. Die Möglichkeiten, Verurteilte zum Zwecke der Strafvollstreckung in ihr Heimatland zu überstellen, sind auszuweiten und zu vereinfachen. Das Ratifizierungsverfahren des entsprechenden Vertragswerks ist unverzüglich erneut einzuleiten. Im Bereich des Strafvollzuges ist die Ko-

operation mit den anderen europäischen Staaten zu verstärken, um rechtsstaatliche europäische Standards zu erreichen und zu sichern.

10. Strafvollzug und ambulante Straffälligenhilfe sind auf wissenschaftlicher Grundlage fortzuentwickeln.

Die Strafvollzugsstatistik auf einer breiteren und aussagefähigeren Grundlage und eine regelmäßige Berichterstattung der Landesjustizverwaltungen in Form eines nationalen Strafvollzugsberichts sind sicherzustellen. Unabhängige Forschungseinrichtungen sind systematisch auch im Hinblick auf Fragen der Evaluation der Straf- und Strafvollzugsreform sowie der Wirksamkeit der ambulanten Straffälligenhilfe zu beauftragen. Auch in bezug auf die ambulanten Sanktionen ist die statistische Informationsbasis zu verbessern (z. B. Bewährungshilfestatistik).

Der Strafvollzug ist um ein Vielfaches kostenintensiver als die ambulante Straffälligenhilfe. Auch wurde bei vergleichbaren Tätergruppen eine bessere Wirksamkeit der Arbeit der ambulanten Dienste nachgewiesen.

Eine rationale Kriminalpolitik muss daraus folgende Konsequenzen ziehen:

- Reduzierung der Gefangenenzahlen und Abbau der Überbelegung zur Steigerung der Wirksamkeit des Behandlungsvollzuges.
- Die dadurch freiwerdenden Ressourcen sind für Qualitätsverbesserung im Justizvollzug und für den Ausbau der ambulanten Dienste einzusetzen (Verbesserung der Behandlungsangebote, Senkung der Fallzahlen, Neuorganisation, Vernetzung).«

Die »Ziethener Thesen« zeigen auf, was in der Koalitionsvereinbarung hätte stehen können, wenn auch kriminalpolitisch engagierte und interessierte Politiker mitverhandelt hätten. Aber noch ist es nicht zu spät und der Reformstau wird sicherlich in dem einen oder anderen Kriminalpolitikfeld angegangen werden. Schade eben nur, dass die große Linie derzeit nicht erkennbar wird.

Prof. Dr. Frieder Dinkel lehrt u. a. Kriminologie, Jugendstrafrecht, Strafvollzugsrecht und Strafrecht an der Universität Greifswald und ist Mitherausgeber dieser Zeitschrift

Schwerpunktbereiche in der Juristenausbildung und die Zukunft des Wahlfachs Kriminologie

■ Jörg-Martin Jehle und Axel Dessecker*

Die Reform der Juristenausbildung und die darin vorgesehene Bildung von Schwerpunktbereichen bei den Wahlfächern eröffnet für das Fach Kriminologie Chancen und Risiken. Einerseits könnte die Lehre in diesem Bereich vertieft und besser an andere Strafrechtswissenschaften gekoppelt werden, andererseits drohen Überlast oder gar ein Abzug von Kapazitäten. Vieles hängt dabei von den jeweiligen landesrechtlichen Umsetzungen ab. Der folgende Beitrag berichtet über eine Umfrage der Neuen Kriminologischen Gesellschaft unter Fachvertretern in verschiedenen Bundesländern, die erste – vorsichtige – Hypothesen erlaubt, welche Schwerpunktbereiche künftig gebildet werden und welche Rolle der Kriminologie darin zukommt.

Nach § 5a II des Deutschen Richtergesetzes in der Fassung des Gesetzes zur Reform der Juristenausbildung vom 11. Juli 2002 (BGBl. I 2592) gibt es im rechtswissenschaftlichen Studium neben den Pflichtfächern künftig Schwerpunktbereiche. Diese Schwerpunktbereiche sind Gegenstand einer universitären Abschlussprüfung, die in das Ergebnis der ersten Prüfung am Ende des Studiums mit einem Anteil von 30 % einfließt (§ 5d II 4 DRiG). In der universitären Abschlussprüfung zu den Schwerpunktbereichen ist mindestens eine schriftliche Leistung vorgesehen (§ 5d II 2 DRiG). Alles Übrige wird dem Landesrecht überlassen (§ 5d VI DRiG). Das Gesetz wird am 1. Juli 2003 in Kraft treten.

Mit der Einführung einer universitären Schwerpunktbereichsprüfung deutet sich an, dass die juristischen Fakultäten die Prüfungslast insoweit alleine werden tragen müssen. Dies bringt für gut frequentierte Wahlfächer wie die Kriminologie einerseits die Gefahr der Überlastung mit Prüfungen. Wenn aber Kriminologie, Jugendstrafrecht und Strafvollzug in einem größeren Schwerpunktbereich, der beispielsweise auch Vertiefungsveranstaltungen in Strafrecht und Strafprozessrecht, internationales und ausländisches Strafrecht sowie Spezialgebiete wie Umweltstraf-

recht umfasst, integriert werden, so besteht zum anderen die Gefahr, dass die Kriminologie an Gewicht verliert oder als Lehrfach gar untergeht, zumal das Fach an den deutschen Universitäten hauptsächlich an den juristischen Fakultäten verankert ist.

In dieser Situation hat die wissenschaftliche Vereinigung deutscher, österreichischer und schweizerischer Kriminologen, die Neue Kriminologische Gesellschaft (NKG), im 2. und 3. Quartal 2002 eine Umfrage zur derzeitigen und künftigen Situation der Kriminologie in der Juristenausbildung durchgeführt. Der Fragebogen wurde an Vertreterinnen und Vertreter des Faches an den juristischen Fakultäten der Universitäten in Deutschland verschickt. Die Antworten ermöglichen eine grobe Bestandsaufnahme für alle Bundesländer, geben freilich nur einen augenblicklichen Stand in einem noch weitgehend offenen Prozess wieder.

Baden-Württemberg

Bisher existiert eine Wahlfachgruppe »Kriminologie, Jugendstrafrecht, Strafvollzug«, die Gegenstand der mündlichen Prüfung ist. Die Anzahl der Wahlfachprüfungen liegt in Freiburg und Konstanz jeweils bei 20 pro Jahr, in Tübingen (rund 80) und Heidelberg (mindestens 40) wesentlich höher.