

Für ein normverdeutlichendes und liberal-rechtstaatliches Jugendstrafrecht

Von Monika Frommel und Bernd Maelicke

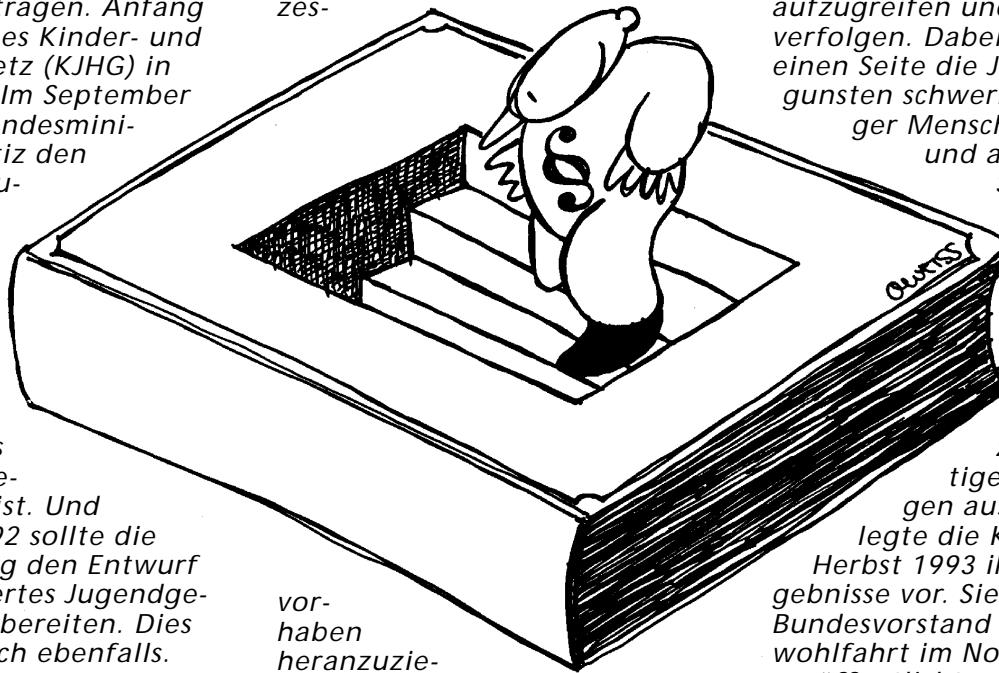
Die Arbeiterwohlfahrt hatte Ende der 60er Jahre mit ihren »Vorschlägen für ein erweitertes Jugendhilferecht« maßgeblich zur Diskussion über die Weiterentwicklung des Jugendrechts (Jugendhilferecht, Jugendkriminalrecht) beigetragen. Anfang 1991 ist ein neues Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) in Kraft getreten. Im September 1991 hat das Bundesministerium der Justiz den Entwurf eines Jugendstrafvollzugsgesetzes (Jugend-StvollzG) vorgelegt, der allerdings nicht mehr vor den Bundestagswahlen 1994 ins Parlament eingereicht worden ist. Und für Oktober 1992 sollte die Bundesregierung den Entwurf für ein reformiertes Jugendgerichtsgesetz vorbereiten. Dies unterblieb jedoch ebenfalls. Diese Rahmenbedingungen hatte der Bundesvorstand der Arbeiterwohlfahrt auf Vorschlag seines Fachausschusses Jugendpolitik zum Anlaß genommen, eine Kommission »Jugendhilfe und Jugendkriminalität« einzusetzen, um Überlegungen darüber anzustellen, inwieweit die damaligen Positionen der Arbeiterwohlfahrt heute noch Gültigkeit besitzen, welche Maßstäbe für die Bewertung der aktuellen Gesetzes-

setzen, um Überlegungen darüber anzustellen, inwieweit die damaligen Positionen der Arbeiterwohlfahrt heute noch Gültigkeit besitzen, welche Maßstäbe für die Bewertung der aktuellen Gesetzes-

vor-
haben
heranzie-
hen und welche
Vorschläge und Empfehlungen
zur Fortentwicklung der
Jugendhilfe und des Jugend-
strafrechts vorzulegen sind.
In ihrer auf Vorarbeiten dieser
Kommission beruhenden

Stellungnahme zum Entwurf eines Jugendstrafvollzugsgesetzes hat die AWO 1992 gefordert, den Grundgedanken einer Gesamtreform der Hilfen und Sanktionen für strafauffällige Jugendliche und Heranwachsende aufzugreifen und weiter zu verfolgen. Dabei sollte auf der einen Seite die Jugendhilfe zugunsten schwerbelasteter junger Menschen ausgebaut und auf der anderen Seite die Verzahnung von Erziehung und Strafe im Jugendkriminalrecht aufgegeben werden. Unter Einbeziehung vielfältiger Rückmeldungen aus der Praxis legte die Kommission im Herbst 1993 ihre Arbeitsergebnisse vor. Sie wurden vom Bundesvorstand der Arbeiterwohlfahrt im November 1993 veröffentlicht und zur Diskussion gestellt.

Monika Frommel und Bernd Maelicke fassen die wichtigsten Positionen, Vorschläge und Empfehlungen zusammen.



1. Ausgangslage

Die Entwicklung des Jugendkriminalrechts ist in diesem Jahrhundert entscheidend durch die Zielsetzung der Prävention geprägt worden. Prävention ist der Versuch, durch die Sanktionen der Justiz und durch begleitende sozialstaatliche Angebote der Jugendhilfe oder der Sozialhilfe potentielle oder tatsächliche Straftäter so zu beeinflussen, daß sie keine Straftaten (mehr) begehen. Dieses Konzept einer »Sozialen Strafrechtspflege« versucht im Umgang mit strafauffälligen Jugendlichen und Heranwachsenden Erziehung durch Zufügung eines Strafbüels zu erreichen, auch wenn die offiziell und öffentlich verlautbarten Versionen immer wieder den Übelcharakter der »erzieherischen Sanktionen« unterschlagen.

Der strafende und übelzufügende Zugriff zeigt sich in der Verfolgung durch die Polizei und die Staatsanwaltschaften, durch die Maßnahmen der Gerichte und der Strafvollstreckungsbehörden. Diese Reaktionen sollen so ausgestattet sein, daß sie den Willen des Staates zur Kriminalitätskontrolle und -eindämmung glaubhaft und möglichst effektiv demonstrieren, und sie sollen von den Tätern und von der Gesellschaft als negative Sanktionen empfunden und verstanden werden, um so für die Zukunft ein straffreies Verhalten zu fördern. Strafandrohung und Strafvollstreckung sollen das letzte Mittel des Rechtsstaates sein, ordnend in das gestörte gesellschaftliche Zusammenleben einzutreten mit dem Ziel, die Störer zu identifizieren und individuell wie auch exemplarisch und demonstrativ zu bestrafen.

Entsprechend dem Grundgesetzauftrag wird das Strafrecht auch gemessen an den Kriterien des Sozialstaats. Strafrechtliche Sanktionen sollen deshalb zwar als Übel empfunden werden und mit negativen Folgen verknüpft sein (z.B. Geldbußen, Arbeitsauflagen, Unterstellung unter Aufsicht und Kontrolle eines Bewährungshelfers, Freiheitsentziehung), die Eingriffe sollen aber dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen und nicht mehr soziale Folgeschäden bewirken, als dies unvermeidbar ist.

Zugleich mit der Vermeidung weiterer Strafälligkeit will das vorherrschende Konzept der Sozialen Strafrechtspflege auch Beiträge leisten zur sozialen Integration der Täter. Dieses gilt vor allem für die Personen, die aus schwierigen sozialen Verhältnissen kommen und zu den Benachteiligten in dieser Gesellschaft zählen. Der Einsatz von Jugendgerichtshelfern, Gerichtshelfern, Bewährungshelfern und Sozialarbeiter/Sozialpädagogen im Jugendarrest und im Jugendstrafvollzug macht deutlich, wie stark mittlerweile die Strafjustiz auch diese Berufsgruppen in das Strafverfahren und die Strafvollstreckung integriert und ihnen wichtige Aufgabenbereiche übertragen hat.

Dieses Präventionskonzept wie auch seine Realisierung ist in letzter Zeit zunehmend kriti-

siert worden. Hat die Jugendkriminalrechtspflege durch das Bündnis von Strafjustiz und Sozialarbeit/Sozialpädagogik wirklich eine andere Qualität und höhere Effektivität bekommen, oder wird Repression nur verschleiert, sozial abgedeckt, ohne ihren sanktionierenden und ausgrenzenden Charakter zu verlieren? Ist dies für die Strafjustiz eine Fehlentwicklung, da so die Erfüllung ihres Auftrages der Normverdeutlichung mehr und mehr gefährdet wird? Wird durch das Agieren der Sozialarbeiter/Sozialpädagogen der – falsche – Eindruck einer Erziehung und sozialen Integration leistenden Justiz erweckt? Führt dies zu der negativen Folge der Entlastung der zuständigen Sozialleistungssysteme wie z.B. der kommunalen Jugend- und Sozialhilfe?

Tatsächlich ist es so, daß vielfach die Polizei wie auch die örtlichen Träger der Jugendhilfe bei wiederholt strafauffälligen Kindern nur darauf warten, daß die Strafmündigkeitsgrenze des 14. Lebensjahrs erreicht wird, damit nunmehr die Zuständigkeit der Justiz gegeben ist und mit Untersuchungshaft, Jugendarrest oder Jugendstrafe reagiert werden kann. Jugendhilfe und Sozialhilfe ziehen sich zurück, sobald Inhaftierung stattfindet oder die Bewährungshilfe als Sozialer Dienst der Justiz aktiv wird. Die zur Vermeidung von Inhaftierung erforderlichen ambulanten Alternativen wie Wohn- oder Arbeitsprojekte stoßen noch immer und immer mehr auf große Finanzierungsschwierigkeiten, weil die kommunale Jugendhilfe und Sozialhilfe ihre Zuständigkeit nach dem KJHG oder dem BSHG nicht anerkennen und auf die angeblich vorrangige Zuständigkeit der Justiz verweisen.

Jugendstaatsanwälte und Jugendrichter fühlen sich häufig dazu aufgerufen, nicht nur mit Strafen auf Fehlverhalten zu reagieren, sondern auch helfend und unterstützend in das Leben der Angeklagten, Beschuldigten, Angeklagten oder Verurteilten einzutreten. Wegen der Zurückhaltung der an sich zuständigen Sozialleistungssysteme besteht häufig ein unmittelbarer Handlungsbedarf, den engagierte Juristen auffüllen durch eigene Interventionen und Initiativen. Sie übersehen dabei aber oder bemerken nicht, daß sie Erziehung oder soziale Integration strukturell nicht leisten können, und daß sie damit die Eltern, die Schule und die öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe und der Sozialhilfe aus ihrer Verantwortung entlassen.

Die hohen Rückfallquoten und die biographischen Entwicklungen der Probanden der Bewährungshilfe und der Entlassenen aus Jugendarrest- und Jugendstrafanstalten zeigen deutlich, daß häufig ein Zusammenhang besteht zwischen schwierigen Lebensverhältnissen (wie z.B. schlechte Schulausbildung, hohe Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeempfang, Wohnungslosigkeit, Verschuldung, Drogenabhängigkeit, soziale Isolation) und erneuter Kriminalisierung. Sie belegen aber auch, daß die Justiz völlig überfordert ist, die erforderlichen sozialen Integrationslei-

stungen zu erbringen. So ist es an der Zeit, die Strafjustiz wieder auf ihre eigentlichen Aufgaben zu begrenzen und eine offensive und leistungsfähige Jugendhilfe und Sozialhilfe auch und gerade für strafauffällige Jugendliche und Heranwachsende einzufordern.

2. Normverdeutlichende und liberal-rechtsstaatliche Justiz

2.1 Rückzug des Strafrechts

Der Erziehungsgedanke im Jugendstrafrecht gilt seit den 20er Jahren als liberale Errungenschaft, während die Ziele einer normverdeutlichenden Strafjustiz gedanklich mit dem Vergeltungsgedanken in Verbindung gebracht wurden. Nach über hundert Jahren ist es angebracht, die polemische Zuspitzung des Schulenstreits der Rechtsgeschichte zu überlassen und jenseits von Präventions- und/oder Vergeltungsdenken eine sinnvolle Abgrenzung der Aufgaben von Erziehung auf der einen und Strafjustiz auf der anderen Seite vorzunehmen.

Im folgenden soll gezeigt werden, daß eine klare Funktionstrennung zwischen einer liberal-rechtsstaatlichen Strafjustiz, die sich im wesentlichen auf die Normverdeutlichung im Bereich der schweren Kriminalität beschränkt (und bei der Freiheitsstrafe auch Sicherheitsaspekte nicht unterschlägt) und einer modernen Jugendhilfe, die weitgehend unabhängig von der Strafjustiz arbeitet, beiden Systemen und Professionen besser gerecht wird, als dies zur Zeit der Fall ist. Der Erziehungsgedanke im Jugendstrafrecht basiert auf einem gedanklichen Konzept, das repressive und helfende Aufgaben verknüpft und damit beide Institutionen, die Jugendhilfe ebenso wie die Strafjustiz, überfordert und überlastet.

Beschränkt man die Aufgabe des Jugendstrafrechts auf wenige, in einem liberal-rechtsstaatlichen System unverzichtbare Funktionen der Normverdeutlichung, dann folgt aus der Beschränkung zugleich eine Entlastung. Dort, wo die formalisierte Reaktionsweise weder erforderlich noch sinnvoll ist, gilt es, einer modernen Jugendhilfe den Vorrang einzuräumen. Die Strafjustiz würde sich auf wenige Funktionen beschränken, diese aber qualitativ aufwendig und rechtsstaatlich akzeptabel erfüllen. Sie hätte die Aufgabe der Normverdeutlichung in einem Bereich, der mit dem Terminus »Kernstrafrecht« umschrieben werden soll.

Im Bagatellbereich soll eine Ahndung durch die Strafjustiz sowohl bei Erwachsenen als auch bei Jugendlichen generell zurückgenommen werden. Bei der mittleren und mittelschweren Kriminalität gilt der Grundsatz des Vorrangs der helfenden vor den strafenden Reaktionen. Nur im Bereich der schweren Kriminalität, also dort, wo eine Straftat elementare Interessen und Grundrechte anderer verletzt, kann auch bei Jugendlichen und Heranwachsenden nicht informell reagiert werden.

Formalisierung bedeutet Wahrung der prozessualen Rechte der Beschuldigten, Angeklagten und Verurteilten. Die Strafjustiz hat die schwierige Aufgabe zu erfüllen, einerseits auf die Verletzung fundamentaler Interessen der Opfer einer Straftat zu reagieren, andererseits die Rechte der Täter zu beachten. Sie kann dieser Aufgabe eher gerecht werden, wenn sie sich bewußt beschränkt, also weder im Bagatell- noch im mittelschweren Bereich der Kriminalität vorrangig tätig wird.

Die moderne Strafjustiz ist unübersichtlich und reagiert sehr ungleich auf vergleichbare Taten.

Die Gründe für einen Rückzug der Strafjustiz sind vielfältig. Die kritischen Befunde der Kriminologie zeigen, daß spezial- oder instrumentell verstandene generalpräventive Ziele (Abschreckung potentieller Täter) weder durch Strafandrohung noch durch Verhängung von Strafen empirisch nachweisbar verwirklicht werden können. Nach über 100 Jahren Entwicklung und Umsetzung täterorientierter Präventionsprogramme (man denke nur an die sich wiederholenden Diskussionen über »Gelegenheits- und Gewohnheitsverbrecher«, den »angeborenen oder erworbenen Hang zum Verbrechen« oder »schädliche Neigungen« bei Jugendlichen) müssen die Anhänger der modernen Schule, die auf Franz von Liszt (Marburger Programm von 1882) zurückgeht, zugeben, daß heute im Alltag der Staatsanwaltschaften und Gerichte der Umgang mit Kriminalität weitgehend durch bürokratische Erledigung gekennzeichnet ist. Dies gilt insbesondere für Einstellungen nach §§ 153 ff. StPO und §§ 45 ff. JGG. Diese Erledigungen genügen in der überwiegen-

den Zahl der Fälle. Die praktischen Gründe für die üblichen Routinen staatsanwaltlicher Erledigung sind zweifellos solche der Arbeitsökonomie. Aber diese hätten sich nicht so fraglos eingespielt, wenn förmliche Verfahren mit Anklage, Hauptverhandlung, Urteil und anschließender Strafvollstreckung aus general- oder spezialpräventiven Gründen für erforderlich gehalten würden.

Die Zahl der verurteilten Erwachsenen (über 25 Jahren) ist denn auch – trotz einer Vielzahl neuer strafrechtsrelevanter Begehungswisen – pro 100.000 Einwohnern der Bevölkerung seit über 100 Jahren nahezu konstant geblieben. Stark angestiegen ist zwar der Umfang der polizeilich registrierten Kriminalität. Aber auch hier überwiegen trotz eines Anstiegs der Gewaltkriminalität noch immer Bagatellverstöße der Eigentums- und Vermögenskriminalität. Die Hauptprobleme der Verfolgung liegen in der Schwierigkeit der Aufklärung.

Diese Praxis der massenhaften und bürokratischen Erledigung läßt es nicht zu, daß die den Präventionsansatz im Kern kennzeichnenden Merkmale der Individualisierung inclusive der Erstellung einer abgesicherten und mit hoher Wahrscheinlichkeit eintretenden Kriminal- und Sozialprognose erfüllt werden. Zudem haben zahlreiche nationale wie internationale kriminologische Untersuchungen belegt, daß kausale Zusammenhänge zwischen Prognosen und darauf basierenden Interventionen und späteren Verhaltensweisen von Straftätern nicht hergestellt werden können. Das Leben und die biographische Entwicklung der Täter und ihres sozialen Umfeldes sind viel zu dynamisch und wechselhaft und unterliegen so vielfältigen Einflußfaktoren, als daß bestimmte Entwicklungen im Legal- oder Sozialverhalten einzelnen und isolierbaren Faktoren wie z.B. einer Bestrafung oder auch einer Nichtbestrafung zugerechnet werden könnten. Kriminologen sprechen deshalb auch von der Austauschbarkeit der Sanktionen, wichtig ist, daß überhaupt reagiert wird, weniger wichtig ist, wie reagiert wird.

Akzeptiert man, daß weniger die konkreten Wirkungen im Einzelfall als vielmehr die Gleichmäßigkeit und Transparenz der zu erwartenden Reaktionen bedeutsam sind, dann genügt die derzeitige Sanktionspraxis diesen Anforderungen nicht. Die moderne Strafjustiz ist unübersichtlich und reagiert sehr ungleich auf vergleichbare Taten. Dies hängt damit zusammen, daß Einstellungspraxis und Strafzumessung regional und personell höchst unterschiedlich sind. Der Trend geht in Richtung einer letztlich willkürlichen Informalisierung und Flexibilisierung der strafrechtlichen Reaktionen. Dies bedeutet, daß die normverdeutlichende Funktion des Strafrechts vor allem im Jugendstrafrecht immer mehr in Frage gestellt wird. Weite Kreise der Bevölkerung, der Medien, aber auch der zuständigen Professionen wie Staatsanwälte, Richter, Sozialarbeiter etc. beklagen die Unbere-

chenbarkeit justizieller Reaktionen und die dadurch verursachte Verunsicherung aller Verfahrensbeteiligten wie auch der Öffentlichkeit.

2.2. Strafrecht als letztes Mittel des Normenschutzes

Der hohe Anspruch einer zu Beginn des 20. Jahrhunderts formulierten Präventionstheorie konnte in der Realität des Justizsystems nicht eingeholt werden. Dies hat zur Folge, daß dieses System alle Symptome der Überforderung zeigt und an Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft ständig weiter verliert. Die behaupteten positiven Wirkungen des Präventionskonzeptes sind entweder empirisch nicht nachweisbar oder widerlegt. Die negativen Wirkungen wie Ausgrenzung und Stigmatisierung der Verfestigung krimineller Karrieren durch frühe strafrechtliche Interventionen sind dagegen unübersehbar. Analysiert man die neuerdings vertretenen Straftheorien, so fällt auf, daß diese sich längst auf diese kritischen Befunde umstellen. Neuere Entwicklungen gehen eindeutig weg von instrumentellen präventiven Ansätzen hin zu symbolischen Deutungen. Diese sehen den Sinn und die Notwendigkeit von Sanktionen nicht mehr in erster Linie in der empirisch fragwürdigen Vermeidung oder zumindest Verminderung weiterer Normverstöße, sondern in der symbolischen Verstärkung der verletzten Norm selbst. In der strafrechtlichen Fachdiskussion dominieren mittlerweile Theorien der indirekten positiven Generalprävention. Allerdings sind sie in sich heterogen. Einige betonen das Ziel der »Stärkung der Rechtstreue«, andere formulieren zurückhaltend und betonen die Aufgabe der »Normstabilisierung und Normverdeutlichung«.

Theorien dieses Ansatzes sind empirisch unangreifbar, da sie im Hinblick auf Spezialprävention keine empirisch nachweisbaren positiven Wirkungen für sich beanspruchen. Sie sind also nicht mehr durch den Nachweis der Wirkungslosigkeit oder gar Kontraproduktivität der gegenwärtigen Strafpraxis zu erschüttern. Das Strafrecht wird verstanden als Teil einer umfassenden sozialen und rechtlichen Sozialkontrolle und beansprucht für sich nur noch einen indirekten, funktionalen Zusammenhang zwischen der Formulierung einer Norm und der damit gesetzten pragmatischen Notwendigkeit, schwere und sozial sichtbare Verstöße gegen die gesetzten Normen zu sanktionieren. Strafe dient also vor allem dem Schutz weniger, besonders fundamentaler Normen, wobei auch bei dieser Zielsetzung ihr übelzufügender Charakter nicht verleugnet werden soll.

Diese bewußte Reduzierung macht zugleich deutlich, daß eine rationale Kriminalpolitik nicht vorrangig dem Strafrecht überlassen bleiben darf. Erforderlich ist ein ordnungs- und gesellschaftspolitisches Gesamtkonzept, in dem die reduzierte Funktion des Strafrechts aner-

kannt wird und die vorrangigen Funktionen der Polizei bei der Aufklärung von Straftaten und der Bildungs- und Sozialleistungssysteme (im Hinblick auf bildende, erzieherische und sozial-integrierende Aufgaben) anerkannt und entsprechend personell und materiell ausgestattet werden.

Eine Beschränkung des Strafrechts auf eine liberal-rechtsstaatliche Normverdeutlichung in einem eng definierten Bereich und die Betonung des Prinzips des Vorrangs der Jugendhilfe bei weniger bedeutsamen Verstößen ermöglicht eine Trennung von repressiven und sozialstaatlich helfenden und erzieherischen Aufgaben. Sie kann den Trend zur Flexibilisierung des Strafrechts stoppen, nicht nur bei Jugendlichen, sondern auch bei Erwachsenen. Dies ist aber nur möglich, wenn es zu einer Entlastung der Strafjustiz und der Jugendhilfe von system- und professionsfremden Aufgaben kommt.

2.3 Neugestaltung des Sanktionensystems

Das Sanktionensystem des JGG basiert auf einem spezialpräventiven Stufenmodell, das zunehmendpressive Mittel zur Einwirkung auf straffällig gewordene Jugendliche vorsieht. Folgt man statt dessen den Leitlinien einer normverdeutlichenden und liberal-rechtsstaatlichen Justiz, dann ergeben sich Abstufungen, die in erster Linie an der Qualität und Intensität der Normverletzung orientiert sind (handelt es sich um Bagatell-, mittelschwere oder schwere Kriminalität?).

Bei Jugendlichen rechtfertigen nur schwere Verstöße eine Ahndung mit Mitteln des Strafrechts. Daher ist für die Mehrzahl der von Jugendlichen begangenen Taten eine strafrechtliche Reaktion unangemessen. Nur bei einer kleinen Zahl von Taten, etwa solchen, die die personale Integrität anderer schwer beeinträchtigen, wie dies beispielsweise bei Gewalttätigkeiten ohne vorangegangene Konflikte der Fall ist, führt das hier vorgestellte Konzept dazu, strafrechtlicher Intervention ausnahmsweise den Vorrang vor helfenden Reaktionen einzuräumen. Aber auch bei schwerer Kriminalität darf ein empirisch aufgeklärtes Jugendstrafrecht nicht in generalpräventive Spekulationen zurückfallen.

Der staatliche Strafanspruch gegen Jugendliche ist in besonderer Weise durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip begrenzt. Es hat eine spezifische, strafbegrenzende Funktion, weil Jugendliche in geringerem Maße als Erwachsene für ihre Taten voll verantwortlich gemacht werden können. Ein angemessener Tatschuldausgleich muß daher das Alter und die spezifische Lebenssituation jugendlicher Beschuldigter und die mit der Inhaftierung zwangsläufig verbundenen negativen Folgen für seine oder ihre Entwicklung berücksichtigen. Schon die Strafverfolgung durch die Polizei und die Staatsan-

waltschaft wie auch der richterliche Schuld-spruch werden als Sanktion verstanden und tragen per se zur Normverdeutlichung bei. Auch bei schwerer Kriminalität ist daher darauf zu achten, daß schädliche Wirkungen einer vollstreckten Jugendstrafe – soweit möglich – vermieden oder doch minimiert werden. Dieser – der Tendenz nach strafkritische – Aspekt der Spezialprävention setzt dem staatlichen Strafanspruch Grenzen und führt – ohne Rückgriff auf den üblicherweise zur Rechtfertigung herangezogenen Erziehungsgedanken – zu einem abgestuften Sanktionensystem.

Bei Delikten, die der Bagatellkriminalität zugerechnet werden können, gilt ein materielles Geringfügigkeitsprinzip. Dies bedeutet, daß geringfügige Straftaten – ohne Intervention – einzustellen sind. Ist die Schwelle der Geringfügigkeit überschritten, liegt aber noch eine Bagatelle vor, sollte möglichst gleichmäßig entkriminalisiert werden. Den Staatsanwaltschaften sind daher möglichst formale Vorgaben für eine Einstellung wegen Geringfügigkeit an die Hand zu geben. Diese sollten deliktspezifisch variiert sein.

Bei mittelschweren Verstößen gilt der Vorrang helfender vor strafender Reaktionen. §§ 45 Abs. 2 und 47 JGG ermöglichen es schon jetzt, sog. erzieherische Maßnahmen der Jugendhilfe zu überlassen und Strafverfahren einzustellen. Die Erziehungsmaßregeln und Zuchtmittel des geltenden JGG sind bis zur Neuregelung so anzuwenden, daß die geforderte organisatorische und funktionelle Trennung von Strafjustiz und Jugendhilfe umgesetzt werden kann.

Dieses Ziel setzt eine kriminalpolitische Verständigung und Überlegung darüber voraus, welche Prioritäten zu setzen und welche Teilziele zunächst anzustreben sind. Dies kann hier nur angeregt, aber nicht vorweggenommen werden. Daher sind die Vorschläge an dieser Stelle notwendig kurisorisch.

Bei der schweren Kriminalität gilt der Vorrang der Strafjustiz. Ein dem Alter und der spezifischen Lebenssituation Jugendlicher angemessenes Strafensystem setzt eine grundlegende Reform der §§ 17 ff. JGG voraus. Sowohl die Formulierung »schädliche Neigungen« als auch »Schwere der Schuld« in § 17 Abs. 2 JGG zeigen, daß das geltende Jugendstrafrecht sich noch nicht von einer überholten Tätertypenlehre und den damit verbundenen Stigmatisierungen gelöst hat. Die Voraussetzung für die Verhängung von Jugendstrafe ist in erster Linie die Schwere des zurechenbaren Unrechts. Zur Vermeidung schädlicher Folgen für die Entwicklung des oder der Jugendlichen gilt der Grundsatz, Freiheitsentzug nach Möglichkeit zu vermeiden. Auch dieses Ziel setzt eine normative Verständigung voraus, die an dieser Stelle nicht vorweggenommen werden kann.

Die Strafjustiz hat die schwierige Aufgabe zu erfüllen, einerseits auf die Verletzung fundamentaler Interessen der Opfer einer Straftat zu

reagieren, andererseits die Rechte der Täter zu beachten. Sie kann dieser Aufgabe eher gerecht werden, wenn sie sich bewußt beschränkt und weder im Bagatell- noch im mittelschweren Bereich der Kriminalität vorrangig tätig wird.

Repressive und helfende Funktionen sind organisatorisch und funktional zu trennen. Beide Professionen sollten nach dem Prinzip der gleichberechtigten Kooperation funktional und organisatorisch getrennt arbeiten.

3. Vorschläge und Empfehlungen

3.1 strikte Trennung von Jugendhilfe und Jugendstrafrecht

Die Strafjustiz hat sich als Erziehungsträger für straffällige Jugendliche und Heranwachsende vor dem Hintergrund hoher Rückfallquoten, insbesondere nach freiheitsentziehenden Maßnahmen, immer mehr als ungeeignet erwie-



Die Verknüpfung der Strafe mit dem Erziehungsgedanken bewirkt häufig eine Schlechterstellung junger Straftäter



sen. Dieses ist zum einen darin begründet, daß der Jugendrichter – bedingt durch seine Stellung im Strafverfahren – kein Erzieher im eigentlichen Sinne sein kann. Zum anderen liegen die Ursachen im Jugendstrafrecht selbst, das in der Verknüpfung von Erziehung und Strafe eine neue Qualität suchte, aber nicht fand.

Die Verknüpfung der Strafe mit dem Erziehungsgedanken, insbesondere wenn er als Bemessung für eine Freiheitsstrafe herangezogen

wird, bewirkt häufig eine Schlechterstellung junger Straftäter gegenüber erwachsenen Straftätern. Ziel des Jugendstrafrechts sollte es deshalb nur sein, durch die Strafe zur Normverdeutlichung beizutragen und die Aufgabe der Erziehung/Bildung den dafür vorgesehenen Institutionen zu überantworten.

dann tätig werden, wenn Untersuchungshaft oder Jugendstrafe droht. Ihre Einschaltung hat durch die Jugendbewährungshilfe zu erfolgen, die insoweit Aufgaben der Gerichtshilfe zu übernehmen hat (vgl. 3.4). Nimmt der Jugendliche das Jugendhilfeangebot an, ist diese Tatsache im Bericht der Gerichtshilfe zu berücksichtigen, mit entsprechenden Folgen bei Staatsanwaltschaften oder Gerichten im Hinblick auf die Möglichkeiten der Einstellung des Verfahrens oder anderer weniger einschneidender Sanktionsalternativen.

Projekte der Arrestvermeidung durch die Jugendhilfe haben die Wirksamkeit eines alternativen und ambulanten Ansatzes belegt.

Bei der Fortentwicklung des Sanktionssystems des Jugendstrafrechts wird gefordert, die Trennung von Jugendhilfe und Jugendstrafrecht aus den dargelegten kritischen Befunden und aus rechts- und sozialstaatlichen Erwägungen heraus strikt durchzuhalten. Leistungen der Jugendhilfe dürfen nicht mehr mit dem Sanktionskatalog des Jugendstrafrechts in Verbindung gebracht werden, da Jugendhilfe und Strafjustiz wesensverschiedene Ziele verfolgen. Eine »Verpflichtung des Jugendlichen zur Inanspruchnahme von Hilfe zur Erziehung« im Rahmen des Jugendstrafrechts ist prinzipiell abzulehnen und kann nur zu weiteren Rollenkonflikten bei allen Verfahrensbeteiligten führen; erst recht gilt dies für eine Verknüpfung derartiger Maßnahmen mit der Anordnung eines Ungehorsamsarrestes.

Bei einer angeklagten Straftat sollte dies allerdings Anlaß für die Jugendhilfe sein, spätestens zu diesem Zeitpunkt Leistungsangebote nach dem KJHG an den Jugendlichen oder seine Eltern oder andere Erziehungsberechtigte vorzunehmen. Die vorgeschlagene spezialisierte Jugendstraffälligenhilfe (vgl. 3.7) sollte immer

3.2 Einbeziehung aller Heranwachsenden in das Jugendkriminalrecht

Die AW-Kommission tritt für eine vollständige Einbeziehung aller Heranwachsenden in das Jugendkriminalrecht ein. Eine Gesamtreform des JGG mit parallelen Veränderungen im KJHG und BSHG würde das Handlungsspektrum der Jugendkriminalrechtspflege und der Jugendhilfe/Sozialhilfe so erheblich erweitern, so daß auch für die Zielgruppe der 18- bis 20-Jährigen erhebliche Verbesserungen zu erwarten sind. Bei schwerer Kriminalität ergibt sich der Strafrahmen aus Gründen der Normverdeutlichung.

3.3. Abschaffung des Jugendarrestes

Wesentliche Stimmen in Wissenschaft und Praxis sprechen sich seit langem für die Abschaffung des Jugendarrestes aus, da die empirisch nachgewiesene hohe Rückfallquote bei Arrestanten ein Beleg für die Unwirksamkeit dieser Sanktionsform ist. In erster Linie handelt es sich bei den arrestierten jungen Menschen nicht mehr um Jugendliche, sondern um junge Erwachsene, deren Durchschnittsalter bei 20 Lebensjahren liegt. Selbst der Gesetzgeber hat in der Begründung zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes anerkannt, daß die stationären Sanktionen des Jugendstrafrechts schädliche Wirkungen haben, und daß die in der Praxis vielfältig erprobten neuen ambulanten Maßnahmen die traditionellen Sanktionen weitgehend ersetzen können, ohne daß sich damit die Rückfallgefahr erhöht.

Projekte der Arrestvermeidung durch die Jugendhilfe in einigen Bundesländern haben in den letzten Jahren die Wirksamkeit eines alternativen und ambulanten Ansatzes belegt. Solche sind z.B. das Angebot von Übungs- und Erfahrungskursen, ambulante Beratung für die betroffenen Jugendlichen sowie die Entwicklung eines Netzwerkes ambulanter Hilfen im Bereich Arbeit, Wohnen, Freizeit, Umgang mit Drogen etc. Soweit es um den Abbau von gravierenden sozialen Mängellagen geht, ist die Jugendhilfe gefordert, entsprechende Angebote und Aktivitäten vorzunehmen.

Durch den Ausbau eines solchen ambulanten Netzwerkes ist es z.B. im Land Bremen gelungen, von 1988 bis 1991 die Zahl der verbüßten Arreste um 79,6 % zu senken. Diese Erfolge sind auf zunehmende Akzeptanz der ambulanten Angebote durch die Jugendrichter und Jugendstaatsanwälte zurückzuführen, wodurch der Anspruch der Subsidiarität des Jugendgerichtsgesetzes überzeugend verwirklicht wird.

Die AW-Kommission tritt deshalb für eine ersatzlose Abschaffung des Jugendarrestes ein. Gleiches gilt für den Ungehorsamsarrest, da sich in der Praxis vielfach gezeigt hat, daß ein Jugendstrafrecht auch ohne ein derartiges Zwangsmittel auskommen kann, ohne deshalb unglaublich oder ineffizient zu sein.

3.4 Reform der Jugendbewährungshilfe

Die Bewährungshilfe hat sich in den letzten 40 Jahren als die wichtigste ambulante Alternative zur Jugendstrafe entwickelt. Sie hat im Vergleich zum Jugendstrafvollzug die weitaus höhere Erfolgsquote, obwohl auch sie zunehmend mit vielfach belasteten Wiederholungsttern aus schwierigen sozialen Verhältnissen zusammenarbeitet. Ihre Hauptaufgabe ist die justizförmige ambulante Sozialkontrolle mit begleitender Beratung und weitervermittelnder Hilfe.

Im Sinne des kriminologisch und kriminalpolitisch erforderlichen Umbaues erscheint das Potential der Bewährungshilfe nicht genügend genutzt. Grundsätzlich sollten alle Freiheitsstrafen zur Bewährung ausgesetzt werden können, wenn nicht wegen der Deliktschwere eine unbedingte Jugendstrafe für erforderlich gehalten wird. Kriterien für die Aussetzung sollten sich nicht aus einer Sozialprognose heraus ergeben, sondern nur aus strafrechtlichen Kategorien wie z.B. Deliktschwere oder der Tatsache des mehrfachen Rückfalls. Widerrufe sollten nur bei einer erneuten Verurteilung zu einer Jugendstrafe während der Bewährungszeit stattfinden. Da so schnell wie möglich eine selbständige Lebensführung ohne justizförmige Sozialkontrolle angestrebt wird, sollte die Bewährungszeit auf maximal zwei Jahre begrenzt werden.

Die Aussetzung des Restes einer Jugendstrafe zur Bewährung soll regelmäßig nach 1/2 der Verbüßung stattfinden, wobei die Bewährungshilfe sowohl bei der Vollzugsplanerstellung wie bei der Entlassungsvorbereitung mitwirken sollte. Die freiwillige Inanspruchnahme der Hilfestellungen der Bewährungshilfe auch nach Verbüßung der Endstrafe und nach Ablauf der Bewährungszeit unter Anrechnung auf die Fallzahlen der Bewährungshelfer sollte möglich sein. Insgesamt sollten die Fallzahlen und die Unterstellungszeiten reduziert werden, um so eine hochqualifizierte und kurzfristige Intensivbetreuung nach einheitlichen fachlichen Standards zu ermöglichen.

Die Bewährungshilfe ist als Sozialer Dienst mit eigenständiger Dienst- und Fachaufsicht auszustalten. Die Zuordnung der Probanden sollte nach fachlichen Kriterien der Bewährungshilfe und nicht durch den Richter erfolgen. Fachliche Anweisungen an den Bewährungshelfer durch den Richter sollten nicht stattfinden. Mit den Angeboten und Aktivitäten der Jugendhilfe und Sozialhilfe und anderer Sozialleistungsträger und mit den Jugendanstalten sind regionale Verbundsysteme und Netzwerke zu entwickeln.

3.5 Reform des Jugendstrafvollzugs

Die Leistungsfähigkeit des Jugendstrafvollzugs wird zu Recht in der Fachwelt immer wieder kritisiert. Die Rückfallquoten belegen, daß auch in den modernen Jugendstrafanstalten keine effektive Erziehung und keine soziale Integration praktiziert werden kann. Offener Vollzug findet kaum statt, statt dessen fast ausschließlich geschlossener Vollzug (Untersuchungshaft und Strafhaft) in zentralen Großanstalten, weit abgelegen von den normalen Lebenssituationen und abgesichert durch hohe – die Ausgrenzung betonende – Außenmauern.

In den Anstalten finden zwar Angebote an schulischer und beruflicher Bildung, Arbeit und sozialem Training statt. Die offenkundigen Schädigungen, die durch Subkulturen und Gewaltanwendungen zwischen den Gefangenen strukturell begründet und in Großanstalten unvermeidbar sind, können jedoch nicht übersehen werden.

Vorrangig sollte deshalb Haftvermeidung praktiziert werden. Dies betrifft die Untersuchungshaft (Haftvermeidung durch Gerichtshilfe und Bewährungshilfe, Verbot der Untersuchungshaft für 14- und 15-Jährige) wie auch die Strafhaft (intensivierte Jugendstraffälligenhilfe, ausgeweitete Bewährungshilfe, Bestrafungsmündigkeitsgrenze 16 Jahre).

Die Jugendstrafe sollte nur bei schweren Gewalttaten zur Normverdeutlichung verhängt und in ihrer Dauer auf maximal fünf Jahre begrenzt werden. Die vorzeitige Entlassung soll regelmäßig nach Verbübung von 1/2 der Strafzeit stattfinden; für die Begründung der Nichtenlastung müssen konkrete Anhaltspunkte vorliegen.

Die Jugendstraffälligenhilfe und damit die Jugendhilfe bleibt zuständig für die Begleitung während der Inhaftierung, die Bewährungshilfe bereitet so frühzeitig wie möglich die Entlassung vor.

Während der Inhaftierung finden Angebote zur schulischen und beruflichen Ausbildung, zur Arbeit, für verschiedene Therapien etc. statt. Volle Arbeitsentlohnung ist zu gewährleisten.

Die Anstalten sind zu dezentralisieren in kleine und überwiegend offene Einheiten, die regional vernetzt sind mit Sozialen Diensten der Justiz, der Jugendstraffälligenhilfe, der Sozial-

hilfe und weiteren örtlichen Bildungs- und Sozialleistungsträgern.

3.6 Reform des Jugenstrafverfahrens

In der Ausgestaltung des Jugendstrafverfahrens, insbesondere in der Hauptverhandlung, wird immer wieder versucht, den für erforderlich gehaltenen Erziehungsprozeß für den Jugendlichen einzuleiten und zu unterstützen. Dabei wird von der Fiktion ausgegangen, daß durch die handelnden Personen und Institutionen der Justiz soviel Eindruck auf den Straftäter stattfindet, daß dieser zur Einsicht gebracht und von weiteren Straftaten abgehalten werden kann.

Verschiedene empirische Untersuchungen belegen und beschreiben, daß das formalisierte Verfahren und das hierarchisch/patriarchalische Auftreten von Polizisten, Staatsanwälten und Richtern eher zur Abwehr und Verstärkung oppositionellen Verhaltens der Jugendlichen beitragen als zur Öffnung und Akzeptanz. Immer wieder wird von Jugendlichen geäußert, daß die Richter offensichtlich die wirklichen Probleme nicht verstanden haben, und daß sie selbst den inhaltlichen Ablauf der Verhandlung wie auch das Urteil weder sprachlich noch sinngemäß nachvollziehen konnten. Die Jugendlichen bewerten den Ablauf der Verhandlung selten als eine faire Verhandlungsführung. Sie erleben die Akteure als an ihrer Verurteilung interessiert, während sie selbst möglichst eine Sanktion vermeiden wollen.

Auch Hauptverhandlungen »am runden Tisch« erscheinen wenig geeignet, die grundsätzlich unterschiedlichen Interessenlagen aufzuheben. Ein herrschaftsfreies Verfahren ist so lange nicht möglich, wie die eine Seite nicht nur Tatbestand, Rechtswidrigkeit und Schuld feststellt, sondern zugleich auch über Art und Dauer der Strafe entscheidet. Es erscheint wenig sinnvoll, Richter und Staatsanwälte in Erzieher und Pädagogen umzufunktionieren – dies geht zu Lasten rechtsstaatlicher Verfahrensdurchführung und mindert unter dem Deckmantel der Erziehung die strafprozessual und verfassungrechtlich garantierten Grundrechte der Angeklagten.

Alleinige Aufgabe der Justiz ist es, auch im Jugendstrafverfahren Tatbestand, Rechtswidrigkeit, Schuld und eine tatangemessene Sanktion festzustellen, um so zur Normverdeutlichung im Einzelfall wie einzelfallübergreifend beizutragen.

In allen Verfahren, in denen Untersuchungshaft oder Jugendstrafe droht, ist die Bestellung eines Verteidigers sicherzustellen, um so die Interessenvertretung für die Jugendlichen zu verstärken, die Suche nach ambulanten Alternativen zu forcieren und für den Jugendlichen Inhalt und Ablauf des Verfahrens transparent und verständlich zu gestalten.

3.7 Einführung einer Jugendstraffälligenhilfe als Teil der Jugendhilfe

Die Jugendgerichtshilfe steht seit ihrer Einführung im Spannungsfeld der widersprüchlichen Aufgaben, die ihr in § 38 JGG und § 52 KJHG zugewiesen sind: einerseits Mitwirkung



Die Leistungsfähigkeit des Jugendstrafvollzugs wird zu Recht in der Fachwelt immer wieder kritisiert. Die Rückfallquoten belegen, daß keine effektive Erziehung und keine soziale Integration praktiziert werden kann.



bei der Erfüllung und Absicherung des staatlichen Strafanspruchs, andererseits als Teil der Jugendhilfe Vertreterin des Erziehungsauftrages der Jugendämter und der freien Träger. Die Fachliteratur spiegelt seit Jahrzehnten die Rollenkonflikte der Jugendgerichtshelfer wider. Sie empfinden sich selbst als »Doppelagenten«, die

aufgerieben werden in der Unmöglichkeit der gleichzeitigen und gleichwertigen Erfüllung ihrer Aufgaben für die Strafjustiz und für die Jugendhilfe sowie in der angestrebten Sozialanwaltsfunktion für die Jugendlichen.

Hinzu kommt eine starke Kritik aus der kriminologischen und der erziehungswissenschaftlichen Forschung: Kriminologen konstatieren eine stärkere Eingriffsintensität in den Vorschlägen der Jugendgerichtshilfe als in den tatsäch-

sche und fachlich inakzeptable Aufgabendefinition vorsieht, die im Rahmen der vorgesehenen Neuregelung und Überarbeitung des Jugendkriminalrechts vorrangig und dringlich reformiert werden muß.

Als rechtlich problematisch wird die Übertragung von Ermittlungs- und Kontrollaufgaben für das Jugendstrafverfahren an die Jugendhilfe angesehen, da diese nach dem neuen KJHG sich selbst als Erziehunginstanz definiert hat, die Leistungen für Kinder und Jugendliche und für Eltern und andere Erziehungsberechtigte zu erbringen hat, die weitgehend dem Wahlrecht der Leistungsberechtigten entsprechen sollen. Eine Ermittlungs- und Kontrolltätigkeit für die Strafjustiz ist damit sowohl aus fachlicher Sicht wie aus der der betroffenen Jugendlichen nicht vereinbar. Hinzu kommt das in der Jugendhilfe geltende und weit verbreitete Subsidiaritätsprinzip, nach dem staatliche Träger hinter den freien Trägern zurückzutreten haben. Eine Ermittlungs- und Kontrolltätigkeit für die Strafjustiz ist für freie Träger aufgrund ihrer ethischen Orientierung und ihrer sozialpolitischen Stellung wesensfremd und deshalb inakzeptabel.

Die AW-Kommission schlägt deshalb vor, alle Ermittlungs- und Kontrollfunktionen für die Strafjustiz den dafür zuständigen Sozialen Diensten der Justiz zu übertragen und deren Zuarbeits- und Mitwirkungsfunktionen im Strafverfahren und in der Strafvollstreckung sowohl für den Jugend- wie für den Erwachsenenbereich eindeutig zu regeln und abzugrenzen von den Hilfe- und Unterstützungsfunctionen der öffentlichen und freien Jugend- und Sozialhilfe.

Im Rahmen der erforderlichen Reform der Aufgabendefinition und -zuordnung der Jugendgerichtshilfe und der Bewährungshilfe tritt die AW-Kommission dafür ein, daß die Jugendbewährungshilfe im Rahmen des JGG sowohl die Ermittlungs- und Kontrollfunktionen der bisherigen JGH übernimmt wie auch die derzeitigen Aufgaben der Jugendbewährungshilfe nach §§ 24 ff. JGG. Damit würde zugleich die problematische und künstliche Aufgabentrennung der Gerichtshilfe und der Bewährungshilfe für den Bereich der Jugendkriminalrechtspflege aufgegeben werden mit entsprechenden und gewollten Folgen auch für den Erwachsenenbereich.

Dieser Vorschlag sichert die erforderliche konzeptionelle und institutionelle Trennung der Jugendhilfe von der Strafjustiz ab mit eindeutigen Aufgaben und Rollenklärungen für die Fachkräfte wie für die betroffenen Jugendlichen. Er verstärkt das Gewicht der Sozialarbeiter in der Justiz, die qualitativ und quantitativ ihre Stellung in der Jugendkriminalrechtspflege erheblich erweitern und fachlich profilieren können.

Die Fachkräfte der Jugendhilfe können sich nach diesem Vorschlag auf die Entwicklung einer konzeptionell und strukturell verstärkten Jugendstraffälligenhilfe konzentrieren. Ihr gesetzlicher Auftrag ist im KJHG neu und parallel zur erforderlichen Reform des § 72 BSHG (Absi-

cherung einer leistungsfähigen Erwachsenen-Straffälligenhilfe) abzusichern mit entsprechenden Konsequenzen für die Ausführungsgesetze der Bundesländer zum KJHG. Ihre Aufgabe ist die Realisierung von Angeboten zur Erziehung und sozialen Integration für straffällige Jugendliche, sowohl in spezialisierter wie integrierter Form – je nach Problem- und Lebenslage – der betroffenen Jugendlichen. Soweit diese Tätigkeit auch verfahrensrelevante Auswirkungen hat (Vermittlung einer Unterkunft, eines Ausbildungs- oder Arbeitsplatzes, Schuldenregulierung, Drogentherapie etc.), sind diese durch die Jugendbewährungshilfe im Verfahren zur Gelung zu bringen. Die Jugendstraffälligenhilfe bleibt durchgehend zuständig im Rahmen des KJHG, solange ein Hilfe- und Unterstützungsbedarf besteht. Sie ist und bleibt justizunabhängig und wird mit völlig eigenständiger Handlungskompetenz tätig.

4. Umsetzung

4.1 Regionale Feldentwicklung

Die Umsetzung eines solchen Konzeptes einer lebenslagenorientierten und leistungsfähigen Jugendhilfe, einer sich auf ihre wirklichen Aufgaben begrenzenden Strafjustiz und eines eigenständigen Systems der Sozialen Konfliktregulierung erfordert neues Denken und Handeln aller beteiligten Fachkräfte und ihrer Institutionen. Neben den erforderlichen gesetzlichen Neuregelungen kommt es entscheidend darauf an, wie eine fortgeschrittene und fortschrittliche Praxis im jeweiligen regionalen Bereich realisiert werden kann. Verschiedene Untersuchungen haben gezeigt, daß trotz gleicher bundes- und landesgesetzlicher Grundlagen sowohl die Praxis der Rechtsprechung der Jugendgerichte wie auch die Leistungsfähigkeit der kommunalen Jugendhilfe für straffällige Jugendliche und Heranwachsende in den verschiedenen Amts- und Landgerichtsbezirken und in den Städten und Landkreisen der alten Bundesländer höchst unterschiedlich ausgeprägt sind. Hier sind tradierte Einstellungen, sozio-ökonomische Rahmenbedingungen, Personalausstattung und Finanzkraft zentrale Faktoren, die es zu beeinflussen und zu entwickeln gilt.

Neue Konzepte und eine verbesserte Praxis sind vor allem dort festzustellen, wo bei Staatsanwaltschaften und Gerichten und bei öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe jeweils einzelfallbezogen wie einzelfallübergreifend die neuen Erkenntnisse der Kriminologie und der Erziehungswissenschaften reflektiert und nachvollzogen wurden und auf dieser Basis neue Einsichten und verändertes Handeln entstanden.

Programme der Diversion, der Untersuchungshaftvermeidung und -reduzierung, der Arrest-Vermeidung, der Reduzierung der Inhaftierung im Jugendstrafvollzug und des Ausbaus eines Netzwerkes ambulanter Alternativen sind

lich ausgesprochenen gerichtlichen Entscheidungen; Erziehungswissenschaftler fordern die Aufgabe der Zuarbeit zur Justiz und die Rückbesinnung auf eine eigenständige Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Jugendhilfe.

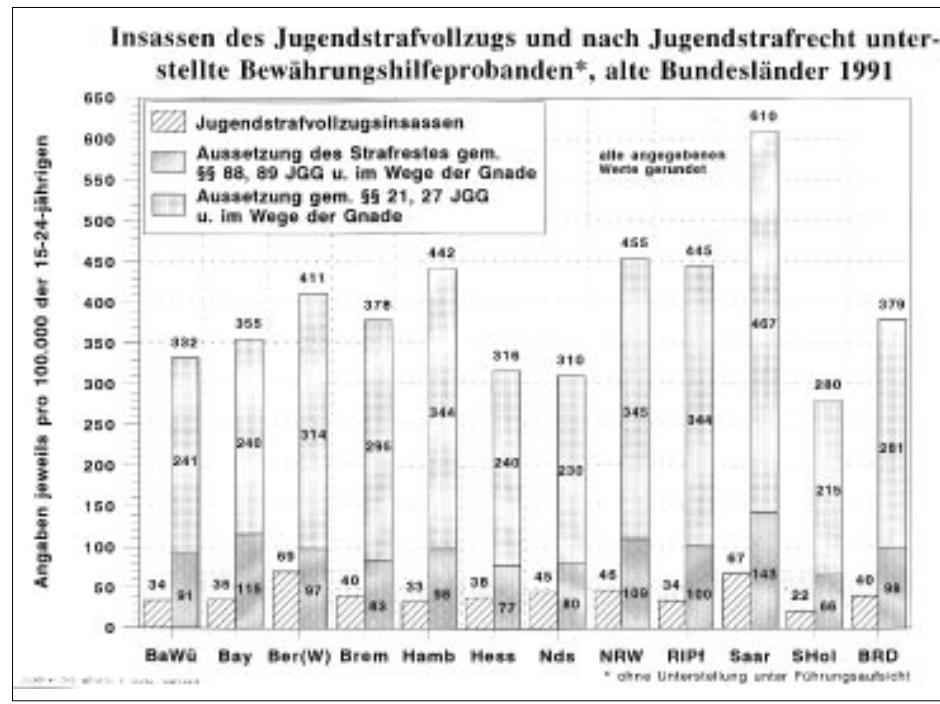
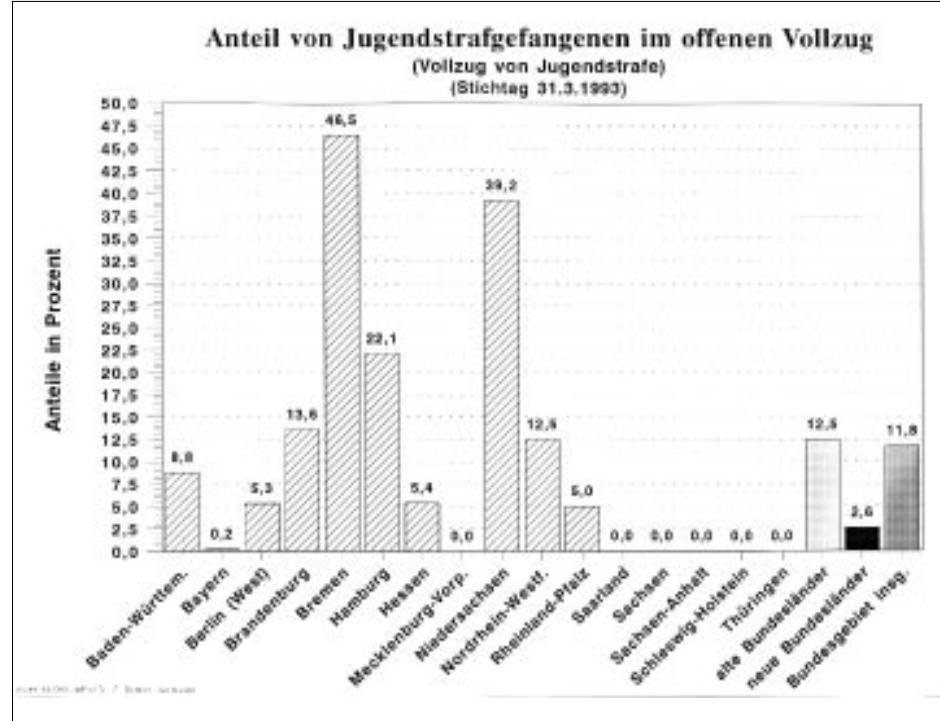
Die AW-Kommission vertritt die Position, daß die derzeitige gesetzliche Regelung in § 38 JGG und § 52 KJHG eine rechtlich problemati-

Insassen des Jugendstrafvollzugs und nach Jugendstrafrecht unterstellte Bewährungshilfeprobanden

Von Frieder Dünkel

Vergleicht man die aus nebenstehendem Schaubild entnehmbaren Zahlen von Insassen des Jugendstrafvollzugs mit den Probandenzahlen unter »ambulanter Aufsicht« der Bewährungshilfe (jeweils pro 100.000 der 15-24jährigen Altersgruppe) in den alten Bundesländern (für die neuen Bundesländer enthält die Bewährungshilfestatistik noch keine Angaben), so liegt das Verhältnis relativ homogen bei ca. 1 : 10. Dies verdeutlicht die enorme Bedeutung, die der ambulante Bereich im Zuge der Jugendstrafrechtsreformbewegung der letzten 25 Jahre gewonnen hat. Dabei sind die ambulanten Maßnahmen unterhalb der Jugendstrafe zur Bewährung nicht einmal berücksichtigt. Deutlich wird auch die erhebliche Bedeutung der Strafrestaussetzung: jeweils zwei- bis dreifach soviele Verurteilte sind der Bewährungshilfe unterstellt als stichtagsbezogen im Jugendstrafvollzug inhaftiert. Ein Vergleich der Bundesländer hinsichtlich der jeweiligen Gefangenenzahlen erscheint nur sinnvoll, wenn die unterschiedliche Kriminalitätsstruktur berücksichtigt wird. Immerhin wird die durch andere Studien belegte deutlich zurückhaltendere Verhängung von Jugendstrafe ohne Bewährung in den nördlichen Bundesländern (Bremen, Hamburg und vor allem Schleswig-Holstein) erkennbar, zumal wenn man die dort jeweils höheren Jugendkriminalitätsbelastungszahlen bedenkt. Ein Austausch zwischen ambulanten und stationären Maßnahmen in dem Sinn, daß hohe Probandenzahlen bei der Bewährungshilfe mit niedrigen Gefangenenzahlen korrelieren und umgekehrt, läßt sich allerdings nur vereinzelt ersehen, z.B. in Hamburg. Eher ist ein Zusammenhang von hohen Gefangenenzahlen und hohen Probandenzahlen feststellbar (z.B. in Berlin und im Saarland) bzw. von unterdurchschnittlichen Gefangenenzahlen und Bewährungshilfenzahlen (Schleswig-Holstein).

Regionale Besonderheiten werden in der Bedeutung ersichtlich, die dem offenen Jugendvollzug beigemessen wird. In den neuen Bundesländern fehlt es hierbei offensichtlich noch weitgehend an den baulichen Voraussetzungen und entsprechenden vollzugspolitischen Schwerpunktsetzungen (vgl. Dünkel, in NK 1/1993, S. 37 ff.), mit Ausnahme von Brandenburg, das mit 13,6 % junger Gefangener im offenen Vollzug auf »West-Niveau« liegt. In den alten Bundesländern variieren die Anteile zwischen 0,2 % in Bayern und 39,2 % in Niedersachsen bzw. 46,5 % in Bremen !



vor allem dort festzustellen und haben dort Bestand, wo Jugendgerichtshelfer, Bewährungshelfer, Sozialarbeiter im Jugendarrest und im Jugendstrafvollzug, Sozialarbeiter bei freien und kommunalen Trägern, Polizisten, Staatsanwälte und Richter im Hinblick auf ihren jeweiligen regionalen Zuständigkeitsbereich übergreifende Formen der Kommunikation und Kooperation gesucht und gefunden haben.

So ist regionale Feldentwicklung im Sinne einer institutionellen und fachspezifischen Analyse der Lebensbedingungen strafauffälliger Jugendlicher und der Entwicklung eines Verbundes ambulanter und stationärer Hilfen und Projekte häufig Grundlage geworden für eine veränderte Praxis der Staatsanwaltschaften und Gerichte im Hinblick auf ihre Einstellungs- und Verurteilungspraxis. Erst wenn die Begrenztheit des justiziellen Ansatzes und seine strukturelle Untauglichkeit für Erziehungs- oder Hilfemaßnahmen erkannt worden ist, können Juristen ihre Energie und ihr Verantwortungsbewußtsein konzentrieren auf die Notwendigkeit der Analyse und der Kritik unzureichender Angebote von Erziehung und sozialer Integration im jeweili-

gen regionalen Feld. Und nur so werden die Fachkräfte und Institutionen der zuständigen Sozialen Dienste ihre durchgehende und anhaltende Zuständigkeit und Verantwortlichkeit auch für die jugendlichen und heranwachsenden Straftäter erkennen, die zeitweise in die »Mühlen der Justiz« geraten sind.

Dieses einzelfallübergreifende und sozialstrukturelle Engagement von Juristen und Sozialarbeitern findet zusätzlich zu ihrer eigentlichen Aufgabewahrnehmung in ihren spezifischen Fachbereichen statt. Dies ist eine neue Qualität und ein neues professionelles Selbstverständnis, das auch eine neue Fachlichkeit mit entsprechenden Kompetenzen erfordert. Ausländische Beispiele, aber auch inländische Modelle belegen die gesteigerte Wirksamkeit dieses sozialplanerischen Innovationsansatzes, der natürlich auch der kommunalpolitischen und öffentlichkeitswirksamen Begleitung und Absicherung bedarf.

Es wird deshalb empfohlen, im Rahmen des Aufbaus in den neuen Bundesländern die Chancen des Neubeginns zu nutzen und dort mehrere Modellversuche der regionalen Feldentwicklung zu fördern und zu unterstützen.

4.2 Kosten- und Finanzierungsfragen

Die derzeitige Kosten- und Finanzierungssituation in der Jugendkriminalrechtspflege stellt sich so dar, daß die überwiegenden Mittel im Personalbereich der Polizei, der Staatsanwaltschaften, Gerichte und im Jugendarrest und im Jugendstrafvollzug gebunden sind. Die Jugendgerichtshilfe, die Bewährungshilfe und die ambulanten Alternativen freier Träger dagegen sind personell unterausgestattet und klagen über hohe Fallzahlen und fehlende Mittel für eine angemessene materielle Ausstattung.

Durch die Kommunalisierung der Jugendhilfe infolge des Kinder- und Jugendhilfegesetzes und der dazu ergangenen Landesausführungsgesetze liegt die personelle und amterielle Ausstattung der Jugendhilfe für strafauffällige Jugendliche in der Entscheidungshoheit der Kommunen und Landkreise. Diese klagen übereinstimmend über Finanzierungsprobleme in allen Sozialleistungsbereichen und geben z.B. dem Ausbau von Kindergärten oder der Altenhilfe oder dem öffentlichen Personennahverkehr Vorrang.

Die vor schwierigen und dringlichen Entscheidungen stehenden Jugendrichter sehen sich so einerseits mit einer weitgehend nicht genügend leistungsfähigen Jugendhilfe konfrontiert und sind selbst andererseits Teil einer handlungsverpflichteten und handlungsbereiten Justiz mit ihren repressiven Maßnahmen der Untersuchungshaft, des Jugendarrestes, der Bewährungshilfe und des Jugendstrafvollzugs. Hier wiederum sind ca. 90 % der Mittel gebunden in den freiheitsentziehenden Maßnahmen, nur zehn Prozent stehen für den ambulanten Bereich der Bewährungshilfe zur Verfügung.

Die in diesem Diskussionspapier geforderte Umorientierung hin zu vermehrten und leistungsfähigen Angeboten und Aktivitäten der Jugendhilfe und zu den vorrangig ambulanten Maßnahmen der Justiz erfordern also eine doppelte Umschichtung/Neuverteilung: Vorrangiger Ausbau einer leistungsfähigen und offensiven Jugendhilfe auch für strafauffällige Jugendliche und von Konfliktregulierungsstellen durch die zuständigen Kommunen und Landkreise mit einer entsprechenden quotalen Beteiligung der Länder (um Anreize für eine gleichmäßige Ausstattung zu fördern) und Ausbau der Bewährungshilfe bei gleichzeitiger Reduzierung der freiheitsentziehenden Maßnahmen (Abschaffung des Jugendarrestes, Reduzierung der Untersuchungshaft und der Jugendstrafe) im Zuständigkeitsbereich der Justiz (Umbau statt Ausbau).

Eine entsprechende strategische Landesplanung und ressort- und zuständigkeitsübergreifende Koordination ist bisher in den Bundesländern noch nicht entwickelt worden. Vielmehr haben die Aufbau- und Finanzierungsprobleme in den neuen Bundesländern eher dazu geführt, überholte Strukturen und kriminalpolitisch fehlerhafte Schwerpunktsetzungen auch dort einzuführen, mit der Folge, daß für erforderlich gehaltene innovative Entwicklungen aus Kostengründen nun auch in den alten Bundesländern gefährdet sind oder zurückgestellt werden müssen.

Besonders kritisiert werden muß die strukturelle Unterausstattung freier Träger, die Projekte und Maßnahmen für strafauffällige Jugendliche anbieten. Hier wird nach wie vor überwiegend mit ABM- und Zeitverträgen oder mit nebenamtlich tätigen Fachkräften gearbeitet, so daß immer wieder Arbeitsplatzsicherungs- und Finanzierungsprobleme die alltägliche Arbeit belasten und überlagern. Die jüngsten Sozialleistungskürzungen führen dazu, daß immer mehr freie Träger ihre Arbeit einstellen und ihre Mitarbeiter in die Arbeitslosigkeit entlassen müssen.

Der Ausbau eines flächendeckenden und bedarfsgerechten ambulanten Hilfesystems erfordert langfristig abgesicherte Finanzierungsstrukturen, soll es nicht im Alltag bei der Priorität der ineffektiven und zudem kostenaufwendigeren Maßnahmen bleiben. Dies gilt auch für die geforderte Ansiedlung von Konfliktregulierungsstellen außerhalb der Strafjustiz und der Jugendhilfe/Sozialhilfe für jugendliche und erwachsene Täter und Opfer.

Prof. Dr. Monika Frommel ist Direktorin des Instituts für Kriminologie an der Universität Kiel

Dr. Bernd Maelicke ist Ministerialdirigent im Justizministerium des Landes Schleswig-Holstein.

Beide sind Mit-Herausgeber dieser Zeitschrift.