



Bundesministerium  
der Justiz

A/CONF.213/G/Germany

Bundesministerium der Justiz

## **Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege**

XII. Kongress der Vereinten Nationen  
vom 12. bis 19. April 2009 in Salvador, Brasilien

## **Beiträge**

für den XII. Kongress der Vereinten Nationen  
zur Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege

vom 12. bis 19. April 2010 in Salvador, Brasilien

Herausgeber:  
Bundesministerium der Justiz  
Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit  
D 10117 Berlin

[www.bmj.bund.de](http://www.bmj.bund.de)

## **Vorbemerkung**

Die Beiträge enthalten in gedrängter Form Stellungnahmen zu Themen des Kongresses, ohne diese jedoch auszuschöpfen.

Die in den Beiträgen enthaltenen Tatsachen und Meinungen geben die Ansichten der Verfasser und nicht notwendigerweise die der Vereinten Nationen wieder.

Das Manuskript wurde im Januar 2010 abgeschlossen.



## Vorwort



Der XII. Kongress der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege greift wichtige kriminalpolitische Anliegen unserer Zeit auf. Er folgt damit seiner langen Tradition, die wirksame und nachhaltige Eindämmung von Kriminalität global zu diskutieren. Dieser Kongress ermöglicht einen wertvollen Erfahrungsaustausch und die Vereinbarung gemeinsamer Bekämpfungsstrategien.

Diese Broschüre behandelt Einzelfragen zu solchen Themen des Kongresses, denen – wie etwa dem Jugendstrafrecht, dem Strafvollzug und der Kriminalprävention – national und international besonderes Interesse zukommt.

Globale Herausforderungen der Kriminalitätsentwicklung lassen sich nur dann bewältigen, wenn Experten ihre Erfahrungen national und international austauschen und wir allgemein anerkannte Standards schaffen, die auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen. Aus diesem Grunde begrüße ich es, dass sich auch der XII. Kongress der Aufgabe stellt, gemeinsame Strategien zu entwickeln, mit der moderne Formen der Kriminalität verhütet und bekämpft werden können. Dafür wünsche ich den in Brasilien versammelten hochrangigen Expertinnen und Experten aus Politik und Wissenschaft viel Erfolg.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. Leutheusser-Schnarrenberger'.

Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, MdB  
Bundesministerin der Justiz  
der Bundesrepublik Deutschland



## Inhaltsverzeichnis

<b>Einige aktuelle Erfahrungen zur Kriminalprävention mit deutschem und europäischem Kontext</b> Erich Marks, Geschäftsführer Landespräventionsrat Niedersachsen Deutscher Präventionstag.....	9
<b>Internationale Menschenrechtsstandards zum Jugendkriminalrecht – Quellen, Inhalte, Relevanz</b> Prof. Dr. Frank Neubacher Institut für Kriminologie, Universität zu Köln.....	21
<b>Reintegration nach Strafvollzug: Innovative Projekte des Übergangsmangements</b> Wolfgang Wirth, Regierungsdirektor Kriminologischer Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen.....	37
<b>Aktuelle kriminologische Forschungsvorhaben des Bundesministeriums der Justiz</b> Dipl.-Volkswirt Dr. Richard Blath, Ministerialrat Bundesministerium der Justiz.....	51
<b>Das Beccaria – Programm: Qualität durch Qualifizierung</b> Dr. Anja Meyer, Dr. Burkhard Hasenpusch, Dr. Marc Coester, Erich Marks Landespräventionsrat Niedersachsen.....	69
<b>Damit aus Phantasien keine Taten werden: Prävention von sexuellem Kindesmissbrauch und Kinderpornographiekonsum im Dunkelfeld</b> Prof. Dr. med. Dr. phil. Klaus M. Beier Institut für Sexualwissenschaft und Sexualmedizin Charité-Universitätsmedizin Berlin.....	83
<b>Prävention – wirkungsvolles Element der Terrorismus-Bekämpfung</b> Botschafter Dr. Georg Birgelen Beauftragter für globale Fragen des Auswärtigen Amtes.....	101
<b>Strategien der Gewaltprävention im Rahmen des Jugendkriminalrechts</b> Horst Viehmann, Ministerialrat a.D.....	107
<b>Kriminalprävention in Deutschland Aktivitäten und Akteure - Ein Überblick</b> Detlef Otto Bönke, Ministerialrat Bundesministerium der Justiz Wolfgang Kahl Deutsches Forum für Kriminalprävention.....	125



**Erich Marks**  
 Geschäftsführer  
 Landespräventionsrat Niedersachsen  
 Deutscher Präventionstag

---

## **Einige aktuelle Erfahrungen zur Kriminalprävention mit deutschem und europäischem Kontext**

Der Duktus zahlreicher internationaler Studien und Veröffentlichungen<sup>1</sup> einschließlich der bisherigen UN-Veröffentlichungen<sup>2</sup> zur Kriminalprävention zeigen, dass es einerseits weltweit eine steigende Anzahl grundsätzlicher und prinzipieller Erkenntnisse, Fragestellungen und Empfehlungen mit allgemeingültiger Relevanz gibt. Andererseits ist es jedoch alternativlos, dass jeder Staat, jede Gesellschaft und auch jede Region ihre eigene (Kriminalitäts-) Präventionskultur heraus bildet und permanent fortentwickelt.<sup>3</sup>

In Europa können wir in den vergangenen 30 Jahren auf eine sehr positive Entwicklung kriminalpräventiver Projekte, Programme und Methoden zurückblicken. Diese ebenso qualitative wie auch quantitative Entwicklung hat sich weitgehend parallel in den einzelnen Staaten und in der Europäischen Union insgesamt sowie in wissenschaftlichen und nichtstaatlichen Organisationen auf europäischer Ebene vollzogen. Namentlich genannt werden sollen hier einige zentrale europäische Organisationen und Institutionen, die schwerpunktmäßig im Bereich der Kriminalprävention tätig sind. Dies sind als supranationale Strukturen der Europarat<sup>4</sup>, das Europäische Parlament<sup>5</sup> und die Europäische Union<sup>6</sup> mit ihrem Europäischen Netzwerk für Kriminalprävention EUCPN.<sup>7</sup> Für den Bereich der Wissenschaft sollen das European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI)<sup>8</sup> und die European Society of Criminology (ESC)<sup>9</sup> und für die Nichtregierungsorganisationen das European Forum

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu mit weiteren Hinweisen den ersten „International Report Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives (2008)“ des International Centre of the Prevention of Crime (ICPC), der in 2008 veröffentlicht wurde: [http://www.crime-prevention-intl.org/publications/pub\\_201\\_1.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_201_1.pdf) (2009-10-20); der zweite Bericht erscheint 2009 zum UN-Weltkongress in Salvador.

<sup>2</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/tools.html> (2009-10-10)

<sup>3</sup> Siehe Kulach/Whiskin/Marks: Cultures of Prevention – Urban Crime Prevention Policies in Europe: towards a common Culture? (2006) [http://www.urbansecurity.org/fileadmin/efus/pdf/gb\\_pub\\_justy.pdf](http://www.urbansecurity.org/fileadmin/efus/pdf/gb_pub_justy.pdf) (2009-10-10)

<sup>4</sup> <http://www.coe.int/DefaultEN.asp> (2009-10-10)

<sup>5</sup> [http://www.europarl.europa.eu/news/public/documents\\_par\\_theme/902/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/documents_par_theme/902/default_en.htm) (2009-10-10)

<sup>6</sup> [http://europa.eu/pol/justice/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/justice/index_en.htm) (2009-10-10)

<sup>7</sup> European Forum for Crime Prevention <http://www.eucpn.org> (2009-10-10)

<sup>8</sup> <http://www.heuni.fi> (2009-10-10)

<sup>9</sup> <http://esc-eurocrim.org> (2009-10-10)

for Urban Safety (EFUS)<sup>10</sup> und das Annual International Forum for Crime Prevention (AIF)<sup>11</sup> des Deutschen Präventionstages genannt werden. Diese Auflistung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll vielmehr die Bandbreite der existierenden Fachorganisationen verdeutlichen.

Die nachfolgenden Stichworte wollen einige zentrale Erfahrungen und Erkenntnisse aus Sicht des Autors in pointierter Form darstellen und zusammenfassen:

## **1. Kriminalprävention ist primär eine kommunale Aufgabe**

Kriminalprävention hat sich als primäre Aufgabe der Gemeinden und Städte entwickelt. Sie wird bürgernah und in größeren Städten deshalb zunehmend auf der Ebene von Stadtteilen organisiert. Für die Leitung der in Deutschland zahlreich eingerichteten kommunalen Präventionsgremien hat sich der Grundsatz bewährt: Kriminalprävention ist Chefsache und (Ober-)Bürgermeisterpflicht. Vertiefende Hinweise zur stetig gestiegenen Bedeutung der kommunalen Kriminalprävention und ihres aktuellen Selbstverständnisses auf europäischer Ebene finden sich im Zaragossa-Manifest von 2006.<sup>12</sup>

## **2. Kriminalprävention ist ein interdisziplinäres Netzwerk**

Zu den zentralen Diensten und Berufsgruppen in regionalen oder überregionalen Netzwerken für Kriminalprävention zählen insbesondere Polizei, Justiz, Schule, Gesundheitswesen sowie Jugend- und Sozialbehörden. Häufig nimmt die Polizei eine besondere Rolle im Netzwerk ein. Dabei zeigt sich, dass eine erfolgreiche Kriminalprävention weder alleine durch die Polizei noch ohne ihre aktive Mitwirkung geleistet werden kann. Finanzielle Unterstützung erfahren die kommunalen Präventionsgremien zunehmend durch spezielle regionale Fördervereine und neuerdings auch örtliche Bürgerstiftungen.

---

<sup>10</sup> <http://www.urbansecurity.org> (2009-10-10)

<sup>11</sup> <http://www.gcocp.org> (2009-10-20)

<sup>12</sup> „Security, Democracy and Cities“, the Zaragoza Manifesto 2006 <http://zaragoza2006.fesu.org/index.php> (2009-10-20)

### 3. Kriminalprävention ist eine gesamtgesellschaftliche Verantwortung

Kriminalprävention kann nicht ausschließlich durch ein interdisziplinäres Netz staatlicher Stellen verantwortet werden. Erst die aktive Einbindung von nichtstaatlichen Organisationen, privaten Hilfsorganisationen, Verbänden, religiösen Vereinigungen sowie des Wirtschaftssektors führt zu einer gemeinsamen gesamtgesellschaftlichen Verantwortung.<sup>13</sup>

### 4. Kriminalprävention benötigt bürgerschaftliches Engagement

Für Bürger, Bürgervertreter und Bürgerexperten werden konkrete Beteiligungsmöglichkeiten zunehmend komplexer. Mehr denn je gilt der Grundsatz global zu denken, um lokal kompetent handeln zu können. Die weitere Entwicklung der Zivilgesellschaft hat auch damit zu tun, wie wir unsere Gesellschaft gemeinschaftlich sicherer und attraktiver machen können, denn bürgerschaftliches Engagement, demokratische Beteiligung und Zivilcourage halten die Gesellschaft zusammen und wirken auch kriminalpräventiv.<sup>14</sup>

### 5. Kriminalprävention bedarf der engen Kooperation mit anderen Präventionsbereichen

Das Ziel der Prävention von Kriminalität kann nur in enger Zusammenarbeit mit anderen Präventionsbereichen wie beispielsweise der Suchtprävention<sup>15</sup> und der Verkehrsprävention<sup>16</sup> erreicht werden. Kriminalpräventive Ziele treten aber auch als Nebeneffekt anderer Präventionsbereiche wie der Gesundheitsvorsorge<sup>17</sup> auf. Die Definition fachlicher Schnittstellen und die wechselseitige Akzeptanz der

---

<sup>13</sup> Vertiefende Hinweise, beispielsweise für die Niederlande, finden sich unter anderem beim Netherlands Centre for Crime Prevention and Community Safety [www.theccv.eu](http://www.theccv.eu) und für Deutschland in der Leipziger Erklärung des Deutschen Präventionstages (2008) [http://www.praeventionstag.de/Kriminalpraevention/Module/Media/Medias/Leipzig\\_Statement\\_GCOCP\\_F34.pdf](http://www.praeventionstag.de/Kriminalpraevention/Module/Media/Medias/Leipzig_Statement_GCOCP_F34.pdf) (jeweils 2009-10-10)

<sup>14</sup> Siehe hierzu mit weiteren Hinweisen die Hannoveraner Erklärung (2009) des Deutschen Präventionstages <http://www.praeventionstag.de/nano.cms/de/Dokumentation/Details/XID/868> (2009-10-10) in englischer Sprache ab Anfang 2009 zugänglich über <http://www.gcocp.org>

<sup>15</sup> Vertiefende Hinweise finden sich beispielsweise bei der Deutschen Hauptstelle für Suchtgefahren (DHS) [http://www.dhs.de/web/bibliothek/onlinerecherche\\_detail\\_schlagw.php?page=49&schlagw=Verkehr](http://www.dhs.de/web/bibliothek/onlinerecherche_detail_schlagw.php?page=49&schlagw=Verkehr) und im europäischen Kontext bei EMCDDA, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction [www.emcdda.europa.eu](http://www.emcdda.europa.eu) (jeweils 2007-10-10)

<sup>16</sup> Siehe beispielsweise ein Peerprojekt in Kooperation mit Fahrschulen <http://www.bzga.de> (2009-10-10)

<sup>17</sup> Siehe mit weiteren Hinweisen unter Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BzgA) <http://www.bzga.de> (2009-10-10)

unterschiedlichen Ziele, Methoden sowie Fachlichkeiten und Standards der verschiedenen Präventionsbereiche hat sich hier als besonders wichtig erwiesen.

## **6. Kriminalprävention ist eine ganzheitliche Strategie**

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte zeigen, dass Kriminalprävention als eine systemische und ganzheitliche Haltung, Zielsetzung und Strategie verstanden werden muss. So positiv sich Spezialisierungen und Qualitätssteigerungen in den unterschiedlichen Professionen und Disziplinen auch entwickelt haben mögen, von besonderer Bedeutung ist die stetige Verbesserung von Vernetzung und eine konsequentere ganzheitliche Betrachtung von Personen, Gruppen und Lagen.

## **7. Kriminalprävention ist eine langfristige und nachhaltige Handlungsweise**

Forschungsergebnisse belegen die überlegene Wirkung kriminalpräventiver Strategien bei der Erzielung langfristiger und nachhaltiger Erfolge in der Reduzierung von Kriminalität. Die Orientierung an den Grundsätzen von Nachhaltigkeit wird zunehmend als immanentes und selbstverständliches Teilziel aller (kriminal-)präventiven Bemühungen gesehen und akzeptiert.

## **8. Kriminalprävention ist vor allem eine prozesshafte Haltung**

Kriminalprävention wird auch im deutschsprachigen Raum auf unterschiedliche Weise definiert.<sup>18</sup> Dabei ist zu bedenken, dass (Kriminal-) Prävention insbesondere eine Haltung und ein permanenter Entwicklungs- und Lernprozess sowohl von Individuen, Gruppen sowie der ganzen Gesellschaft ist. Zu diesem Verständnis von Prävention gehört auch, dass es für ihren Einsatz nie zu früh und nie zu spät ist.

## **9. Kriminalprävention ist eine problem- und ursachenorientierte Lösungsstrategie**

Wirkungsvolle Kriminalprävention ist ursachenorientiert. Die konkreten Projekte,

---

<sup>18</sup> Vergleiche hierzu beispielsweise <http://de.wikipedia.org/wiki/Kriminalpr%C3%A4vention> (2009-10-10)

Strategien und Methoden der Kriminalprävention richten sich nach den tatsächlichen Problemlagen vor Ort. Vertiefende Hinweise finden sich unter anderem zum Stichwort Problem Oriented Policing.<sup>19</sup> Die sich zunehmend durchsetzende Forderung nach einer stabilen Evidenzbasierung von kriminalpräventiven Maßnahmen muss konsequent fortentwickelt werden. Einschlägige Forschungsergebnisse weltweit bestätigen, dass Kriminalprävention dann die höchsten positiven Effekte erzielen kann, wenn sie sich an Strategien und Methoden orientiert, deren Wirksamkeit empirisch überprüft und bestätigt werden können.<sup>20</sup> Die Anzahl der überprüften Strategien und Ansätze hat in jüngster Vergangenheit zugenommen. Die zentralen Aufgaben sind nun die Verbesserung der Akzeptanz und des Transfers durch die Praxis.

## **10. Kriminalprävention ist ein Ansatz für nahezu alle Straftaten**

Im Grundsatz sind kriminalpräventive Ansätze nicht an bestimmte Straftatbestände gebunden. Während der Schwerpunkt kriminalpräventiver Aktivitäten weiterhin im Bereich der Massen-, Gewalt- und Jugendkriminalität liegt, gewinnen zunehmend andere Bereiche wie Wirtschaftskriminalität oder Straftaten gegen Senioren an Bedeutung. Auch darf nicht unbeachtet bleiben, dass die, neben Kriegen und Terrorismus, globalen und zentralen Problem- und somit Präventionslagen unserer Zeit: „Klimawandel“, „Welternährung“, „Energieversorgung“ und „globalisierte Finanztransaktionen“ sich augenscheinlich und kontinuierlich mit ihren Folgewirkungen ebenfalls zu neuen Arbeitsfeldern der Kriminalprävention entwickeln.

## **11. Kriminalprävention ist ökonomisch erfolgreich**

Insbesondere im englischen Sprachraum haben Evaluationen und Meta-Evaluationen gezeigt, dass kriminalpräventive Projekte – auch und gerade auf mittlere und längere Zeiträume betrachtet – einen mehrfachen Rücklauf der investierten Mittel durch Einsparungen im Justiz-, Sozial- und Gesundheitswesen erreichen können.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> <http://www.popcenter.org> (2009-10-10)

<sup>20</sup> Siehe mit weiteren Hinweisen beim Institute of Criminology of the University of Cambridge <http://www.crim.cam.ac.uk> (2009-10-10)

<sup>21</sup> Vertiefende Hinweise finden sich unter anderem bei den nordamerikanischen Institutionen Campbell Collaboration <http://www.campbellcollaboration.org>, Center for the Study of Prevention of Violence

## 12. Kriminalprävention benötigt ein spezifisches Präventionsmanagement

Für das professionelle Management kriminalpräventiver Projekte kann derweil auf zahlreiche erprobte Werkzeuge und Managementempfehlungen zurückgegriffen werden. So beispielsweise auf die Kriminalitätsanalysen von Ron Clarke und John Eck<sup>22</sup>, auf die „Guidance on Local Safety Audits“<sup>23</sup>, den Ansatz der „5 Is“ von Paul Ekblom<sup>24</sup> oder das Programm communities that care (ctc).<sup>25</sup>

## 13. Kriminalprävention entwickelt eigene Standards

Die Entwicklung, Anwendung und Weiterentwicklung von Standards für ein Qualitätsmanagement in der Kriminalprävention gewinnt zunehmend an Bedeutung. Ein konkretes Beispiel sind die Beccaria-Standards.<sup>26</sup> Die Beccaria-Standards bieten Entwicklern, Akteuren und anderen Verantwortungsträgern in der Kriminalprävention einen Leitfaden für die Qualitätssicherung ihres kriminalpräventiven Handelns. Sie sollen gewährleisten, dass sich die Planung, Durchführung und Überprüfung kriminalpräventiver Projekte an den Qualitätskriterien orientieren, d. h. dass Projekte so konzipiert werden, dass sie grundsätzlich evaluierbar sind. Demzufolge umfassen die Standards Maßgaben und Anforderungen an die Qualität der Planung, Durchführung und Bewertung kriminalpräventiver Programme und Projekte.

## 14. Kriminalprävention bedarf der Evaluation

In zunehmendem Maße werden Projekte und Programme in der Kriminalprävention evaluiert und tragen damit wesentlich zu einer verbesserten und wirksamen Kriminalprävention bei. Damit verbunden ist auch ein verbesserter und für alle Beteiligten bereichernder Austausch zwischen den oft strikt getrennt

---

<http://www.colorado.edu/cspv/blueprints> und Jerry Lee Center of Criminology <http://www.sas.upenn.edu/jerrylee> (jeweils 2009-10-10)

<sup>22</sup> Clarke & Eck: „Become a Problem-Solving Crime-Analyst in 55 small Steps“ <http://www.popcenter.org> (2009-10-10)

<sup>23</sup> Guidance on Local Safety Audits: A Compendium of International Practice, published by the European Forum for Urban Safety (EFUS), Paris 2007, ISBN 2-913181-30-9, <http://www.efus.org> (2009-10-10)

<sup>24</sup> Siehe hierzu <http://www.designagainstcrime.com> oder <http://www.beccaria.de> (jeweils 2009-10-10)

<sup>25</sup> Siehe hierzu für die USA <http://ncadi.samhsa.gov/features/ctc/resources.aspx>, für die Niederlande <http://www.ctcholland.nl> und für die aktuell laufende Adaption in Niedersachsen/Deutschland <http://www.lpr.niedersachsen.de> (jeweils 2009-10-10)

<sup>26</sup> [http://www.beccaria.de/nano.cms/de/Beccaria\\_Standards/Page/1](http://www.beccaria.de/nano.cms/de/Beccaria_Standards/Page/1) (2009-10-10)

arbeitenden Bereichen von Politik, Praxis und Wissenschaft über Ziele und Wirkungen kriminalpräventiver Maßnahmen.<sup>27</sup> Eine wichtige Voraussetzung für eine verstärkte Evaluation kriminalpräventiven Handelns ist eine solide vorgeschaltete Problem- und Datenerhebung.

## 15. Kriminalprävention erfordert Austausch und Benchmarking

Projekte, Programme und einzelne Maßnahmen der Kriminalprävention sollten nicht nur systematischer evaluiert werden, sondern auch durch Benchmarking-Prozesse auf nationaler und internationaler Ebene verglichen und verbessert werden. Neben Good practice und best practice Prozessen haben einschlägige interdisziplinäre Kongresse<sup>28</sup> sowie Auszeichnungen und Preise<sup>29</sup> ebenfalls qualitätsfördernde Wirkung.

## 16. Kriminalprävention ist angewandte Subsidiarität

Kriminalprävention vollzieht sich heute auf insgesamt fünf Ebenen: lokal, regional, national, kontinental und global (international sowie supranational). Es hat sich herausgestellt, dass klare Arbeitsteilungen und Absprachen aller auf den verschiedenen Ebenen agierenden Organisationen und Institutionen für eine erfolgreiche Kriminalprävention besonders wichtig sind. Den Akteuren auf den unterschiedlichen Ebenen kommen unterschiedliche Aufgaben zu, die möglichst mit subsidiärem Grundverständnis strukturiert und somit ein wirkungsvolles Gesamtkonzept ergeben sollten.<sup>30</sup>

## 17. Kriminalprävention entwickelt sich zu einem qualifizierten Berufsfeld

Die Notwendigkeit weiterer Spezialisierungen auch auf der Ebene von Planung

<sup>27</sup> Vertiefende Hinweise finden sich unter anderem bei der europäischen Initiative CRIMPREV (Assessing Deviance, Crime and Prevention in Europe) <http://www.gern-cnrs.com> sowie auf der Seite <http://www.crimereduction.org> (2009-10-20)

<sup>28</sup> Zum Beispiel der jährliche German Congress on Crime Prevention <http://www.gcocp.org> oder das ebenfalls jährlich stattfindende Colloquium des ICPC [http://www.crime-prevention-intl.org/menu\\_item.php?code=annual\\_colloquium](http://www.crime-prevention-intl.org/menu_item.php?code=annual_colloquium) (jeweils 2009-10-10)

<sup>29</sup> So zum Beispiel The Stockholm Prize in Criminology [www.criminologyprize.com](http://www.criminologyprize.com), der European Crime Prevention Award (ECPA) [www.eucpn.org](http://www.eucpn.org) und der Deutsche Förderpreis für Kriminalprävention [http://www.stiftung-kriminalpraevention.de/index\\_home.html](http://www.stiftung-kriminalpraevention.de/index_home.html) (2009-10-10)

<sup>30</sup> Hinweise zur Definition des Subsidiaritätsprinzips finden sich unter anderem bei Wikipedia unter <http://en.wikipedia.org/wiki/Subsidiarity> (2009-10-10)

und Management sowie neue Herausforderungen im Bereich des Wissensmanagements haben auch zu ersten Planungen für spezifische Ausbildungsangebote in der Kriminalprävention geführt. In den vergangenen Jahren sind in mehreren europäischen Ländern spezialisierte Fort- und Weiterbildungsprogramme für haupt- und nebenamtliche Mitarbeiter in verschiedenen Feldern der Kriminalprävention entwickelt worden.<sup>31</sup>

## **18. Kriminalprävention orientiert sich an einer aufgeklärten Kriminalpolitik**

Es gilt die Aussage von Cesare Beccaria (1738 – 1794): „It is better to prevent crime rather than to punish it“. Kriminalprävention ist dort am erfolgreichsten, wo sie fester Bestandteil einer rationalen und aufgeklärten Sozial- und Kriminalpolitik ist und auf den Menschenrechten und einem demokratischen Rechtsstaat aufbaut.<sup>32</sup>

## **19. Kriminalprävention hat eine wichtige Schnittmenge mit Restorative Justice**

Ansätze der Mediation, des Konfliktmanagements und des Täter-Opfer-Ausgleichs haben sich in den vergangenen Jahren sehr positiv entwickelt. Der Ansatz Restorative Justice<sup>33</sup> leistet inzwischen einen wichtigen Beitrag zur Fortentwicklung moderner gesellschaftlicher Streitkulturen. Die Konzepte von Viktimologie<sup>34</sup>, Restorative Justice und Kriminalprävention sind komplementäre Ansätze, Konzepte und Selbstverständnisse.

## **20. Kriminalprävention benötigt grenzüberschreitende Kooperationen**

Die Realisierung spezifischer Förderprogramme zur Kriminalprävention durch die Europäische Union seit über 10 Jahren (z.B. im Rahmen der Programme

---

<sup>31</sup> Siehe hierzu den Beitrag von Meyer/Coester/Hasenpusch/Marks in dieser Veröffentlichung sowie unter [www.beccaria.de](http://www.beccaria.de) (2009-10-10)

<sup>32</sup> Zu den Grundsätzen einer aufgeklärten Kriminalpolitik siehe Lawrence Sherman: Enlightened Justice: Consequentialism and Empirism from Beccaria to Braithwaite, in: Marks, Erich & Meyer, Anja & Linssen, Ruth (Eds.): Quality in Crime Prevention, Hanover 2005, ISBN 3-8334-4194-1, [http://www.beccaria.de/Kriminalpraevention/en/Documents/beccaria\\_quality%20in%20crime%20prevention.pdf](http://www.beccaria.de/Kriminalpraevention/en/Documents/beccaria_quality%20in%20crime%20prevention.pdf) (2009-10-10)

<sup>33</sup> [www.restorativejustice.org](http://www.restorativejustice.org) (2009-10-20)

<sup>34</sup> Siehe hierzu World Society of Victimology <http://www.worldsocietyofvictimology.org> (2009-10-10)

GROTIUS, AGIS, ISEC, etc.)<sup>35</sup> hat die Notwendigkeit und insbesondere die Chancen und Vorteile einer supranationalen Zusammenarbeit im Bereich der „3. Säule“ der EU gezeigt.<sup>36</sup> Von ebenso großer Bedeutung sind die verschiedenen Empfehlungen, die in den vergangenen Jahrzehnten vom Europarat<sup>37</sup> beschlossen worden sind.

## 21. Kriminalprävention funktioniert auch durch Adaption

Auch in der Kriminalprävention muss das Rad nicht stets neu erfunden werden. Beispiele für die Adaption erfolgreicher Programme und Projekte aus anderen Ländern sind das Nurse Family Partnership Programme (NFP)<sup>38</sup> nach David Olds und seine Adaptation durch die Stiftung Pro Kind in Deutschland<sup>39</sup> oder das Programm communities that care (ctc) in den Niederlanden und Deutschland (Niedersachsen).<sup>40</sup>

## 22. Kriminalprävention ist keine Sanktion

Kriminalprävention ist im Sinne des Wortes eine zuvorkommende Haltung und soll der Straftat zuvorkommen, darf also nicht mit einer Reaktion oder Sanktion auf Kriminalität gleichgesetzt oder verwechselt werden. Kriminalprävention ist, anders ausgedrückt, kein Ersatz und keine Alternative für Sanktionen, wenn es zu Straftaten gekommen ist. Dennoch gilt der Grundsatz, dass im Zweifel weniger eingriffsstarke Sanktionen bessere tertiärpräventive Wirkungen zeigen.

## 23. Kriminalprävention verkleinert das Dunkelfeld

Am Beispiel des neuen Umgangs mit dem Problembereich der häuslichen Gewalt in den meisten europäischen Ländern lässt sich zeigen, dass Maßnahmen im

<sup>35</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding](http://ec.europa.eu/justice_home/funding) (2009-10-10)

<sup>36</sup> Aus der bisherigen „polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen“ der jetzigen „3. Säule“ wird nach den Vorschlägen des Lissaboner Vertrages aus 2007 ([http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty\\_of\\_Lisbon](http://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_of_Lisbon), 2009-10-10) künftig der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ als Teil der „internen Politiken und Maßnahmen der Europäischen Union“.

<sup>37</sup> [www.coe.int](http://www.coe.int) (2009-10-10)

<sup>38</sup> <http://www.nursefamilypartnership.org/index.cfm?fuseaction=home> (2009-10-10)

<sup>39</sup> Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) <http://www.kfn.de> und Stiftung Pro Kind <http://www.stiftung-pro-kind.de> (jeweils 2009-10-10)

<sup>40</sup> Narcis <http://www.narcis.info> und Landespräventionsrat Niedersachsen <http://www.lpr.niedersachsen.de> (jeweils 2009-10-10)

Schnittbereich von Intervention und Prävention auch geeignet sind mehr Straftaten in das kriminalstatistisch erfasste Hellfeld zu bringen und somit das kriminologische Dunkelfeld zu verkleinern.<sup>41</sup> Umfangreiche wissenschaftliche Untersuchungen bestätigen diesen Befund.<sup>42</sup>

## **24. Kriminalprävention wird durch das Internet stark beeinflusst**

Die schnelle und nachdrückliche Ausbreitung des Internets hat vielfältige Auswirkungen auf die Kriminalprävention. Das Spektrum reicht von verbesserten Informations-, Beratungs- und Kommunikationsansätzen auch im Bereich der Kriminalprävention auf der einen Seite, über die Auseinandersetzung mit neuen Straftaten und Kriminalitätsformen bis hin zu den Folgeproblemen neuer Suchtformen.

## **25. Kriminalprävention ist wirkungsvoller Opferschutz**

In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass Opferschutz und Opferhilfe auf der einen und Kriminalprävention auf der anderen Seite kein Gegensatz sind sondern sich ergänzen und bedingen. Ein bedeutendes Beispiel für diese Entwicklung und Sichtweise sind der satzungsgemäße Auftrag und das institutionelle Selbstverständnis der größten deutschen Opferhilfeorganisation WEISSER RING<sup>43</sup>, auf europäischer Ebene Victim Support Europe<sup>44</sup> und auf internationaler Ebene die World Society on Victimology.<sup>45</sup>

## **26. Kriminalprävention hat Grenzen**

Kriminalprävention bedarf künftig einer präziseren Konkretisierung und Formulierung von persönlichen und gesellschaftlichen Zielvorstellungen, Zielsetzungen und Visionen. Insgesamt darf das Spannungsverhältnis von

<sup>41</sup> Vertiefende Hinweise finden sich unter [http://www.coe.int/t/pace/campaign/stopviolence/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/pace/campaign/stopviolence/default_EN.asp) (2009-10-10)

<sup>42</sup> So zum Beispiel die Schülerbefragungen des Kriminologischen Forschungsinstitutes Niedersachsen (KFN) unter [http://kfn.de/home/Forschungsbericht\\_107.htm](http://kfn.de/home/Forschungsbericht_107.htm) (2009-10-10) mit weiteren Hinweisen

<sup>43</sup> <http://www.weisser-ring.de/internet/index.html> (2009-10-10)

<sup>44</sup> <http://www.victimsupporteurope.eu> (2009-10-10)

<sup>45</sup> <http://www.worldsocietyofvictimology.org> (2009-10-10)

Freiheit und Prävention dabei nicht aus dem Blick verloren werden. Prävention darf nicht verwechselt werden mit einer Haltung prinzipieller Risikoeliminierung. Das ethische Grundprinzip der Doppelwirkung ist also auch im Bereich der Kriminalprävention stets zu bedenken.

Abschließend soll noch ein Hinweis auf die Fortentwicklung von Überlegungen für konkrete Strategien und Kooperationen einer zunehmend globaler und zu globalisierender Kriminalprävention erfolgen. Kriminalpräventive Strategien und konkrete Projekte existieren auf der ganzen Welt und sind, in Abhängigkeit der jeweiligen gesellschaftlichen, staatlichen und ökonomischen Realitäten vor Ort, außerordentlich unterschiedlich in ihren Problemlagen, Zielen und Ressourcen. Und dennoch sind auch die unterschiedlichsten Ansätze im world wide web nur wenige Mauseclicks voneinander entfernt. Mehr denn je gilt, dass wir global denken und kommunizieren müssen, um lokal erfolgreich handeln zu können. Wichtig erscheint ferner der Grundsatz, dass wir auch im Arbeitsfeld der Kriminalprävention lernen und einüben müssen, dass wir die weltweit bestehenden Problemlagen sowie ihre durchaus vorhandenen Verbesserungs- und Lösungsstrategien besser teilen und gemeinsam bearbeiten müssen.



## **Internationale Menschenrechtsstandards zum Jugendkriminalrecht – Quellen, Inhalte, Relevanz\***

### **1. Einleitung: Der Bekanntheitsgrad von Standards ist gewachsen!**

Als vor sieben Jahren, vom Bundesjustizministerium und der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen unterstützt, der Band „Internationale Menschenrechtsstandards zum Jugendkriminalrecht“ veröffentlicht wurde, geschah das in der Absicht, die Aufmerksamkeit auf Dokumente der Vereinten Nationen und des Europarates zu lenken, die schwer zugänglich und überwiegend nicht in deutscher Sprache vorhanden waren, deren Kenntnis aber für die deutsche Diskussion unverzichtbar erschien.<sup>1</sup> Inzwischen hat der Bekanntheitsgrad dieser Standards deutlich zugenommen. Mit ihnen haben sich rechtswissenschaftliche Dissertationen befasst<sup>2</sup> und 2004 folgte eine Zusammenstellung mit ähnlicher Zielsetzung, die sich den einschlägigen Empfehlungen des Europarates zum Freiheitsentzug widmete.<sup>3</sup>

Den Durchbruch brachte 2006 das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit des Jugendstrafvollzugs. Dort heißt es: „Auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht genügende Berücksichtigung vorhandener Erkenntnisse oder auf eine den grundrechtlichen Anforderungen nicht entsprechende Gewichtung der Belange der Inhaftierten kann es hindeuten, wenn völkerrechtliche Vorgaben oder internationale Standards mit Menschenrechtsbezug, wie sie in den im Rahmen der Vereinten Nationen oder von Organen des Europarates beschlossen einschlägigen Richtlinien und Empfehlungen enthalten sind (...), nicht beachtet

---

\* Horst Schüler-Springorum, München, zum 80. Geburtstag am 15.10.2008 gewidmet.

<sup>1</sup> Höynck/Neubacher/Schüler-Springorum, Internationale Menschenrechtsstandards und das Jugendkriminalrecht, Dokumente der Vereinten Nationen und des Europarates, hrsg. vom Bundesministerium der Justiz in Zusammenarbeit mit der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V., Berlin 2001.

<sup>2</sup> Kiessl, Die Regelwerke der Vereinten Nationen zum Jugendstrafrecht in Theorie und Praxis, Eine empirische Untersuchung über ihre Anwendung hinsichtlich der freiheitsentziehenden Maßnahmen bei delinquenten Kindern und Jugendlichen in Südafrika, 2001; Morgenstern, Internationale Mindeststandards für ambulante Strafen und Maßnahmen, 2002.

<sup>3</sup> Freiheitsentzug, Die Empfehlungen des Europarates 1962-2003, mit einer wissenschaftlichen Einleitung und einem Sachverzeichnis von Hans-Jürgen Kerner und Frank Czerner, hrsg. von Deutschland, Österreich und der Schweiz, 2004.

beziehungsweise unterschritten werden.“<sup>4</sup> Diese Passage kann in ihrer kriminalpolitischen Bedeutung kaum überschätzt werden, denn sie eröffnet der jugendstrafrechtlichen Diskussion die internationale Perspektive und fordert vom Gesetzgeber, sich mit diesen Standards zumindest intensiv auseinander zu setzen. In der wissenschaftlichen Diskussion, die in der Folgezeit die neuen Gesetzentwürfe der Länder zum Jugendstrafvollzug begleitete, wurden die internationalen Standards dann auch vielfach als Maßstab herangezogen.<sup>5</sup>

Die Quellen dieser Empfehlungen, Grundsätze und Leitlinien sind keineswegs versiegt. Besonders der Europarat hat in den letzten Jahren weitere grundlegende Empfehlungen verabschiedet. Es sind dies die Empfehlungen des Ministerkomitees (2003) 20 über *neue Wege im Umgang mit Jugendkriminalität und die Rolle der Jugendgerichtsbarkeit* (concerning New Ways of Dealing with Juvenile Delinquency and the Role of Juvenile Justice) vom 24. September 2003 und (2006) 2 über die *Europäischen Strafvollzugsgrundsätze* (European Prison Rules) vom 11. Januar 2006. Am 5. November 2008 wurden schließlich als Empfehlung (2008) 11 die *Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen* (European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures) verabschiedet. Sie verfolgen das Ziel, die allgemeinen Strafvollzugsgrundsätze um spezielle Prinzipien für junge Inhaftierte bzw. kriminalrechtlich Sanktionierte zu ergänzen.<sup>6</sup>

Was aber sind internationale Standards? Und was ist zu ihrem Inhalt und ihrer Bedeutung zu sagen? Ich werde im Folgenden die wesentlichen Züge der Entwicklung nachzeichnen und die Frage nach der rechtlichen Verbindlichkeit beantworten. Besonderes Gewicht werde ich auf die Bedeutung der Standards auf internationaler und nationaler Ebene legen. Es wird nicht nur zu zeigen sein, dass das deutsche Jugendstrafrecht dem Geist internationaler Standards entspricht, sondern auch, dass diese Vorgaben wissenschaftlich fundiert und richtig sind. Und schließlich werde ich an einigen Beispielen demonstrieren, wo im deutschen Recht Verbesserungsbedarf besteht.

---

<sup>4</sup> BVerfG NJW 2006, 2093.

<sup>5</sup> Vgl. etwa *Goerdeler/Pollähne*, Das Bundesverfassungsgericht als Wegweiser für die Landesgesetzgeber, in: ZJJ 2006, S. 250 ff.

<sup>6</sup> Dazu *Dünkel/Baechtold/van Zyl Smit* in: Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Das Jugendkriminalrecht vor neuen Herausforderungen? Jenaer Symposium, 2009, S. 297 ff.

## 2. Standards der Vereinten Nationen und des Europarates 1955 - 2008

### a) Ziel: Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

Für das Verständnis internationaler Standards ist es zunächst unerlässlich, ihren Ausgangspunkt zu verdeutlichen. Sowohl die Vereinten Nationen als auch der Europarat haben sich nach dem Zweiten Weltkrieg internationale Zusammenarbeit sowie den Schutz und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf ihre Fahnen geschrieben. Das geht aus ihren Satzungen<sup>7</sup> ebenso deutlich hervor wie aus den Präambeln der entsprechenden Resolutionen und Empfehlungen, die die internationalen Menschenrechtsinstrumente explizit aufgreifen. Beispielhaft zitiere ich aus der Präambel der Empfehlung des Europarates zu neuen Wegen im Umgang mit Jugenddelinquenz und der Rolle der Jugendgerichtsbarkeit von 2003: „Das Ministerkomitee, aufgrund von Art. 15 b der Satzung des Europarats, (...) unter Berücksichtigung der europäischen Menschenrechtskonvention, des europäischen Übereinkommens über die Ausübung von Kinderrechten, des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, der Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit (Beijing-Grundsätze), der Richtlinien der Vereinten Nationen für die Prävention von Jugendkriminalität (Riyadh-Richtlinien) und der Regeln der Vereinten Nationen zum Schutz von Jugendlichen unter Freiheitsentzug, empfiehlt den Regierungen der Mitgliedstaaten: (...)“.<sup>8</sup> Am bedeutendsten ist im Hinblick auf das Jugendkriminalrecht sicherlich das *Abkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes* von 1989.<sup>9</sup> Unter Kindern werden darin junge Menschen im Alter von unter 18 Jahren verstanden (Art. 1), also auch Jugendliche, so dass die besonderen Anforderungen, die die Konvention an all jene Einrichtungen stellt, die verantwortlich sind für die Sorge über oder den Schutz von Kindern (in den Bereichen Sicherheit, Gesundheit, Personal und Kontrolle, s. Art. 3 Abs. 3) auch deutsche Jugend- und Familiengerichte, Jugendhilfeeinrichtungen sowie Jugendstraf- und Jugendarrestanstalten betreffen. Das Strafrecht und der Strafvollzug sind in Art. 37 und Art. 40 angesprochen: Während Art. 37 das Verbot

<sup>7</sup> Siehe Art. 1 Nr. 3 der Charta der Vereinten Nationen vom 26.6.1945; Art. 1 (b) der Satzung des Europarates vom 5.5.1949.

<sup>8</sup> Nichtamtliche Übersetzung durch das Bundesministerium der Justiz, s. *Kerner/Czerner*: Freiheitsentzug, Die Empfehlungen des Europarates 1962-2003, 2004, S. 211 ff. oder die Homepage der DVJJ: [www.dvjj.de/data/pdf](http://www.dvjj.de/data/pdf).

<sup>9</sup> BGBl. 1992 II S. 122, s. *Dorsch*, Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 1994.

von Folter und unmenschlicher Behandlung erneuert,<sup>10</sup> Todesstrafe<sup>11</sup> und lebenslängliche Freiheitsstrafe ausschließt, vor willkürlicher Verhaftung schützt<sup>12</sup> sowie die Prinzipien der von Erwachsenen getrennten Unterbringung,<sup>13</sup> der Inhaftierung als letztes Mittel („last resort“) und des Rechts auf rechtlichen Beistand<sup>14</sup> für Kinder bekräftigt, sichert Art. 40 strafverfahrensrechtliche Garantien wie u.a. die Unschuldsvermutung<sup>15</sup> ab.

In dem eben zitierten Abschnitt der Präambel wird deutlich, dass die selbst rechtlich nicht verbindlichen Mindestgrundsätze, Regeln, Richtlinien – kurz: Standards – die Aufgabe übernehmen, die völkerrechtlich bindenden Vorgaben von Menschenrechtsabkommen zu konkretisieren und weiter auszufüllen. Außerdem illustriert er das Zusammenspiel internationaler und europäischer Standards. Denn es ist ja der Europarat, der in seiner Empfehlung die Grundsätze der Vereinten Nationen berücksichtigt. Die Standards sind also in einem internationalen Netz zweifach verflochten: Zum einen vertikal, indem sie in Beziehung zu völkerrechtlichen Verträgen gesetzt werden, zum anderen horizontal, indem sie von unterschiedlichen internationalen Organisationen formuliert werden, die dabei aufeinander Bezug nehmen.

#### *b) Akteure: UNO und Europarat*

Vorreiter waren die Vereinten Nationen. Bereits 1955 griffen sie auf das Instrument von Standards zurück, um in völkerrechtlich unverbindlicher Form weltweit ihre Vorstellungen von der Behandlung von Gefangenen zu verdeutlichen.<sup>16</sup> Diese übernahm der Europarat 1973 als *Europäische Strafvollzugsgrundsätze (European Prison Rules*<sup>17</sup>) in kaum veränderter Form. Auch was das Jugendkriminalrecht

<sup>10</sup> Siehe auch Art. 7 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR) und die UN-Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10.12.1984 (BGBl. 1990 II S. 246) bzw. Art. 3 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte (EMRK) sowie das Europäische Abkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe vom 26.11.1987 (BGBl. 1989 II S. 946).

<sup>11</sup> Gegen Jugendliche schon unzulässig gemäß Art. 6 Abs. 5 IPBPR; generell unzulässig auch gemäß Art. 1 des Zusatzprotokolls Nr. 6 zur EMRK über die Abschaffung der Todesstrafe vom 28.4.1983 (BGBl. 1988 II S. 663).

<sup>12</sup> s. auch Art. 9 IPBPR sowie Art. 5 EMRK.

<sup>13</sup> s. Art. 10 Abs. 2 b) und Art. 10 Abs. 3 S. 2 IPBPR.

<sup>14</sup> s. Art. 14 Abs. 3 d) IPBPR; Art. 6 Abs. 3 c) EMRK.

<sup>15</sup> Art. 14 Abs. 2 IPBPR; Art. 6 Abs. 2 EMRK.

<sup>16</sup> Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen (Standard Minimum Rules for the Treatment of Offenders).

<sup>17</sup> Empfehlung R (73) 5. Diese wurde 1987 überarbeitet und 2006 durch die neuen Europäischen Strafvollzugsgrundsätze abgelöst.

anging, orientierte sich der Europarat an den Vereinten Nationen. Diese hatten sich Mitte der achtziger Jahre schwerpunktmäßig dem Schutz von jugendlichen Straftätern zugewandt. Die *Mindestgrundsätze für die Jugendgerichtsbarkeit (UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice - „Beijing-Rules“)* bauten 1985 die Position von Jugendlichen im Vergleich zu Erwachsenen aus, z.B. durch den Vorrang von Maßnahmen der Diversion.<sup>18</sup> Fünf Jahre später brachten die *Mindestgrundsätze zum Schutz inhaftierter Jugendlicher (UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty)* detaillierte Bestimmungen über Haftanstalten für Jugendliche, z.B. für Unterbringung, Ausbildung und Arbeit, Gesundheitsfürsorge, Außenkontakte, Beschwerden sowie Personal. Im einleitenden grundsätzlichen Teil wurde erneut hervorgehoben, dass die Inhaftierung von Jugendlichen nur ein letzter Ausweg sein könne und auch dann nur auf ein Minimum beschränkt werden dürfe.<sup>19</sup>

Waren die Vereinten Nationen ein Vorbild bei der Forderung nach rationaler Jugendkriminalpolitik, so haben sie, nachdem ihre normierende Aktivität insoweit nach 1990 erlahmt ist, die Führungsrolle an den Europarat abgegeben.<sup>20</sup> Seine Empfehlungen sind jüngeren Datums, damit den neueren Entwicklungen stärker zugewandt, konkreter und auch entschiedener. Ich werde die Konturen eines modernen Jugendkriminalrechts, wie sie die Standards der Vereinten Nationen und des Europarates gezeichnet haben, daher anhand der Empfehlungen des Europarates beleuchten.

### c) Inhalt: Leitlinien eines modernen Jugendkriminalrechts

Angesichts der aufgeheizten kriminalpolitischen Stimmungslage und der wachsenden Bereitschaft zu repressiveren Strafen und Maßnahmen in einigen Mitgliedsstaaten<sup>21</sup> hat der Europarat 2001 seine eigenen Empfehlungen einer Überprüfung unterzogen. Nach Beratung durch internationale Experten hält er jedoch an seinem Kurs besonnener Reaktionen und der weitgehenden Vermeidung von Inhaftierung fest.

<sup>18</sup> Dazu *Schüler-Springorum*, Die Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit, in: ZStW 99 (1987), S. 809 ff.

<sup>19</sup> Vgl. *Dünkel*, Zur Entwicklung von Mindestgrundsätzen der Vereinten Nationen zum Schutze inhaftierter Jugendlicher, in: ZStW 100 (1988), S. 361 ff.

<sup>20</sup> Durch ECOSOC-Resolution 1997/30 wurde allerdings das Interagency Panel on Juvenile Justice (IPJJ) gebildet, dem u.a. das Committee on the Rights of the Child, UNICEF und der UN-Menschenrechtskommissar angehören. Zu seinen Aufgaben zählen die Koordinierung von "technical advice and assistance" sowie die Verbreitung von Informationen, auch über internationale Standards.

<sup>21</sup> Vgl. *Herz* in: Albrecht/Kilchling (Hrsg.), Jugendstrafrecht in Europa, 2002, S. 81 ff.

Die Folge dieser Überlegungen war die *Empfehlung (2003) 20 über neue Wege im Umgang mit Jugendkriminalität und die Rolle der Jugendgerichtsbarkeit (concerning new ways of dealing with juvenile delinquency and the role of juvenile justice)*. Ihre Bedeutung bezieht sie besonders aus dem Umstand, dass sie aus einer bewussten Richtungsentscheidung hervorgegangen ist. Die Präambel hebt als Ausgangspunkt hervor, dass das herkömmliche System der Strafrechtspflege als solches keine angemessenen Lösungen für die Behandlung jugendlicher Straftäter bieten könne, deren erzieherischen und sozialen Bedürfnisse sich von denen der Erwachsenen unterscheiden. Als Hauptziele der Jugendgerichtsbarkeit werden die Verhütung von Tatbegehung und Rückfall, die Resozialisierung und Wiedereingliederung von Straftätern und die Berücksichtigung von Opferinteressen (Nr. 1) genannt. Die Behandlung jugendlicher Straftäter sollte sich dabei so weit wie möglich auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen (Nr. 5) und das Spektrum alternativer Maßnahmen zur formellen Strafverfolgung sollte weiter entwickelt werden (Nr. 7). Hervorzuheben ist, dass dieser Appell zum Ausbau innovativer ambulanter Sanktionen explizit auch im Hinblick auf schwere, gewaltsame oder wiederholte Straftaten Jugendlicher erfolgt (Nr. 8). Mithin ist klargestellt, dass der Europarat auch diese problematische Gruppe nicht von den Alternativen zur Inhaftierung ausgeschlossen sehen möchte. Ganz im Gegensatz zu in Deutschland erhobenen Forderungen steht auch Nr. 11 der Empfehlungen, wonach es, um der Verlängerung der Übergangszeit zum Erwachsenenalter Rechnung zu tragen, möglich sein soll, dass junge Erwachsene unter 21 Jahren wie Jugendliche behandelt werden und die gleichen Maßnahmen auf sie angewandt werden, wenn der Richter der Meinung ist, dass sie noch nicht so reif und verantwortlich sind wie Erwachsene. Hier verteidigt der Europarat eindeutig den Regelungsgehalt des hierzulande von einigen angefeindeten § 105 JGG!<sup>22</sup> Mit deutlichen Worten wendet er sich auch gegen die sog. apokryphen Haftgründe und gegen den „short sharp shock“, wenn es in Nr. 17 der Empfehlungen heißt: „Nach Möglichkeit sollten für jugendliche Tatverdächtige alternative Lösungen zur Untersuchungshaft gewählt werden, wie beispielsweise die Unterbringung bei Angehörigen, in Pflegefamilien oder andere Formen betreuter Unterbringung. Die Untersuchungshaft sollte nie als Sanktion oder eine Form der

---

<sup>22</sup> Siehe auch Nr. 3.3 der UN-Mindestgrundsätze für die Jugendgerichtsbarkeit von 1985. Das UN Model Law on Juvenile Justice schlägt in Art. 2.2.-3 zumindest eine Sonderregelung für Heranwachsende („young adults“) vor, s. *Höynck/Neubacher/Schüler-Springorum*, Internationale Menschenrechtsstandards und das Jugendkriminalrecht, 2001, S. 112, wenn auch nur im Sinne eines obligatorischen Strafmilderungsgrunds.

Einschüchterung oder als Ersatz für Maßnahmen zum Schutz von Kindern oder hinsichtlich der psychischen Gesundheit benutzt werden.“

Im Ergebnis stemmt sich der Europarat also gegen die Forderungen nach Verschärfung des Jugendstrafrechts. Einen realistischen Blick auf die Funktionsbedingungen moderner Kriminalpolitik beweist er dadurch, dass er schließlich, um das Vertrauen der Öffentlichkeit zu gewinnen, „Strategien zur Aufklärung über Jugenddelinquenz“ einfordert, die „ein weites Spektrum von Verbreitungswegen, darunter Fernsehen und Internet“, umfassen (Nr. 25).

Wenn man in aller Kürze die kriminalpolitischen Leitlinien des Europarates und der Vereinten Nationen für ein Jugendkriminalrecht umreißen müsste, dann sähe dies – auch angesichts der Diskussionen der letzten Jahre – nach wie vor folgendermaßen aus: Wo immer möglich, sind Diversion, ambulante Maßnahmen und Haftvermeidung stationären Interventionen vorzuziehen. Eine Inhaftierung kann stets nur als letztes Mittel („last resort“) angesehen werden. Wenn sie unumgänglich ist, sind Jugendliche getrennt von Erwachsenen unterzubringen; der Vollzug der Strafen hat sich an den Grundsätzen der Behandlung und Wiedereingliederung auszurichten, und es ist eine menschenwürdige, nicht erniedrigende Behandlung sicherzustellen.

*d) Kursbestätigung: Die Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen*

Der eingeschlagene Kurs wird durch die *Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen (European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures)* beibehalten und bekräftigt. Diese hochaktuelle, erst im November 2008 verabschiedete Empfehlung (2008) 11 schließt eine Lücke, weil sie sich zum einen speziell auf Jugendliche bezieht (was bei den *Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen* und den *Regeln zu ambulanten Sanktionen* von 1992 nicht der Fall ist)<sup>23</sup> und sie zum anderen die *Empfehlung über neue Wege im Umgang mit Jugendkriminalität und die Rolle der Jugendgerichtsbarkeit* komplettiert, die die Freiheitsentziehung bei Jugendlichen

<sup>23</sup> Gleichwohl bleiben diese anwendbar, wenn es zum Besten des Jugendlichen ist, so die Präambel der Grundsätze, s. *Council of Europe/European Committee on Crime Problems (CDPC), Draft Recommendation on the European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures, Doc. CDPC (2008) 17 – Addendum I (www.coe.int/t/e/legal\_affairs/legal\_co%2Doperation/steering\_committees/cdpc/Documents, Abruf: 21.8.2008).*

ausgespart hatte. In diesem Sinne nehmen die neuen Empfehlungen, die jegliche Form der Freiheitsentziehung im Visier haben, die gleiche Rolle ein wie auf UN-Ebene die *Mindestgrundsätze zum Schutz inhaftierter Jugendlicher (UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty)*.<sup>24</sup>

Für die Verhängung und den Vollzug von Sanktionen geben sie als „Basic Principles“ gesellschaftliche Wiedereingliederung, Erziehung („education“) und Rückfallverhütung vor (Nr. 2), also Spezialprävention. Das liegt auf der Linie bisheriger Standards und auch des deutschen Jugendkriminalrechts (s. § 2 Abs. 1 JGG n.F.). Freiheitsentzug darf nur als letztes Mittel und nur in geringst möglichem Umfang eingesetzt werden; Untersuchungshaft ist zu vermeiden (Nr. 10), sog. apokryphe Haftgründe bleiben ausgeschlossen. Mediation und Wiedergutmachungsleistungen sind in allen Verfahrensstadien zu fördern (Nr. 12). Das Gleiche gilt für ein möglichst breites Spektrum an ambulanten Maßnahmen, von denen jene zu bevorzugen sind, die eine erzieherische Wirkung versprechen (Nr. 23.1 und 23.2). Bemerkenswert ist besonders, dass Heranwachsende rechtlich wie Jugendliche behandelt werden können („may, where appropriate, be regarded as juveniles and dealt with accordingly“, Nr. 17). Insoweit wird eine Vorgabe der Empfehlung von 2003 erneuert. Die detaillierten Regeln zum Vollzug von freiheitsentziehenden Maßnahmen können hier auch nicht annähernd wiedergegeben werden. Zwei Vorgaben verdienen aber auch aus deutscher Sicht besondere Hervorhebung. Zum einen müssen Jugendliche ermuntert werden („shall be encouraged“, Nr. 50.2), an Behandlungsmaßnahmen teilzunehmen. Es handelt sich um eine Wortwahl, die eine Verwechslung mit der umstrittenen Mitwirkungspflicht einiger Landesgesetze zum Jugendstrafvollzug in Deutschland ausschließt und also zweifellos programmatischen Charakter hat. Zum anderen hat der Grundsatz der Einzelunterbringung über Nacht, wie schon bei den Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen 2006, seinen Weg in die Empfehlungen gefunden (Nr. 63.2). Wichtige und bekannte Anliegen des Europarates greifen die Empfehlungen schließlich auf, indem sie fordern, dass jugendkriminalrechtliche Sanktionen an wissenschaftlichen Forschungsbefunden zu messen und auf der Basis wissenschaftlicher Evaluation weiterzuentwickeln sind (Nr. 135). Zum besseren

---

<sup>24</sup> *Dünkel/Baechtold/van Zyl Smit*, Europäische Mindeststandards und Empfehlungen als Orientierungspunkte für die Gesetzgebung und Praxis, in: Goerdeler/Walkenhorst (Hrsg.), Jugendstrafvollzug in Deutschland, 2007, S. 118.

Verständnis seien Medien und Öffentlichkeit über die Ziele dieser Sanktionen wie auch über die Arbeit derer, die sie umsetzen, zu unterrichten (Nr. 139.2).

Der Europarat setzt nach alledem ein eindrucksvolles Signal! Es ist nicht zu übersehen, dass sich seine jüngsten Empfehlungen, wie es Frieder Dünkel als Mitglied der Expertengruppe, formuliert hat, in der Tat „stark an der menschenrechtlichen Tradition früherer Regelwerke des Europarats und der Vereinten Nationen anlehnen“<sup>25</sup> und diese fortführen.

### 3. Die rechtliche Verbindlichkeit von Standards

Empfehlungen des Europarats sind, wie Grundsätze, Regeln und Richtlinien der Vereinten Nationen auch, per definitionem kein zwingendes bindendes Recht. Sind sie dann als bloße Standards unverbindlich? Die Antwort hierauf ist: Nein. Ungeachtet der rechtspolitischen Wirkung, dass bei Unterschreiten von Standards Rechtfertigungszwänge ausgelöst werden, entfalten Standards auch Rechtswirkungen, dann nämlich, wenn sie am zwingenden Charakter „harten“ Rechts teilhaben, das sie konkretisieren.

Hier sind vor allem die *Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* von 1950 und der *Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte* von 1966 zu nennen. Es handelt sich um völkerrechtliche Verträge, denen die gesetzgebenden Körperschaften in Deutschland zugestimmt (Art. 59 Abs. 2 GG) und ihnen damit Gesetzesrang verliehen haben. Infolge der Transformation in innerstaatliches Recht stehen die Normen mindestens im Range einfachen Bundesrechts. Das gleiche gilt für das *UN-Abkommen über die Rechte des Kindes* von 1989, das *Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame und unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe* von 1984 sowie für das *Europäische Abkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe* von 1987. Durch letzteres wurde ein richtungweisendes Instrument geschaffen, nämlich der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder

---

<sup>25</sup> Dünkel/Baechtold/van Zyl Smit, Europäische Mindeststandards und Empfehlungen als Orientierungspunkte für die Gesetzgebung und Praxis, in: Goerdeler/Walkenhorst (Hrsg.), Jugendstrafvollzug in Deutschland, 2007, S. 137.

erniedrigender Behandlung oder Strafe. Dieser ist berechtigt, zu jeder Zeit Stätten von Freiheitsentzug aufzusuchen und sie auf die Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Konvention zu überprüfen. Über diese Inspektionsreisen werden Berichte erstellt und veröffentlicht. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sich bei seinen Entscheidungen bereits auf darin beschriebene Umstände des Vollzugs in einzelnen Anstalten bezogen und sich darüber hinaus sogar rechtliche Wertungen zu eigen gemacht, die der Ausschuss anhand seiner eigenen Standards getroffen hatte.<sup>26</sup> Die Vorbildwirkung dieses Ausschusses ist so groß, dass die Vereinten Nationen seinem Beispiel folgen wollen. Ein Fakultativprotokoll zur Anti-Folterkonvention der Vereinten Nation sieht auf internationaler wie nationaler Ebene einen vergleichbaren Präventionsmechanismus mit Besuchsrecht vor.

Ich komme damit zum springenden Punkt: Es sind diese Rechtsschutzverfahren der völkerrechtlichen Abkommen, über die internationale Standards in zunehmendem Maße ihre Wirksamkeit entfaltet haben. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bezieht sich bei der Auslegung von Art. 3 EMRK ebenso auf sie wie der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes bei Überprüfungen anhand der gleichnamigen Konvention.<sup>27</sup> Vor allem aber ist es der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter, der bei seiner Tätigkeit insbesondere die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze im Auge hat, weil sie menschenrechtliche Vorgaben konkretisieren und überprüfbar machen. Abgesehen davon haben die Gerichte auf nationaler Ebene, hierin stimmen Literatur und Rechtsprechung in Deutschland überein, dieses „soft law“ bei der Auslegung des Strafvollzugsrechts heranzuziehen.<sup>28</sup> So hat etwa im Februar 2008 das Kammergericht Berlin sowohl auf die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze als auch auf die Äußerungen des Europäischen Anti-Folterausschusses verwiesen, als es um die Frage ging, welche Mindestgröße ein mit einer abgetrennten Nasszelle versehener Haftraum aufweisen muss.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Siehe die Entscheidungen in *Dougoz vs. Greece* 2001, *Mouisel vs. France* 2002 und *Kalashnikov vs. Russia* 2002, dazu *Murdoch*, *The treatment of prisoners, European Standards*, 2006, S. 46 ff., 50.

<sup>27</sup> Siehe die Recommendation on the Administration of Juvenile Justice (Doc. CRC/C/90, 22<sup>nd</sup> Session, September 1999) sowie *Committee on the Rights of the Child*, General Comment No. 10 (2007): Children's rights in juvenile justice (Doc. CRC/C/GC/10 vom 25 April 2007).

<sup>28</sup> Vgl. *Walter*, *Strafvollzug*, 2. Aufl. 1999, Rn. 356; *Stenger*, *Gegebener und gebotener Einfluß der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Rechtsprechung der bundesdeutschen Strafgerichte*, 1991.

<sup>29</sup> KG Berlin, Beschluss vom 29.2.2008, 2 Ws 529/08 (juris), Rn. 25 m.w.N.; demnach darf die Bodenfläche einer Einzelzelle 6 qm, bei Mehrfachbelegung 4 qm pro Gefangenenem nicht unterschreiten.

Wir sehen also: Auch ohne direkte verbindliche Rechtswirkung sind die internationalen Standards keineswegs unverbindlich. Sie entfalten ihre mittelbare Wirkung politisch-moralisch und über Rechtsnormen des nationalen und internationalen Rechts. Eine ebenso einprägsame wie treffende Umschreibung ihrer Wirkung ist zwei schweizerischen Kommentatoren der Strafvollzugsgrundsätze gelungen. Demzufolge lässt sich die rechtliche Wirkung mit der „gegenseitigen Beeinflussung eines politisch verbindlichen Katalogs und seiner Anwendung in der Praxis zur Konkretisierung bindender Menschenrechte erklären. Sie werden daher heute allgemein als Ausdruck eines gemeineuropäischen Rechtsbewusstseins und damit als Orientierungsrahmen und Maßstab für einen menschenrechtskonformen Haftvollzug eingestuft. In diesem Sinn stellen sie eine Übersetzungshilfe für die Anwendung der Menschenrechte im spezifischen Umfeld von Haftsituationen dar.“<sup>30</sup>

#### 4. Internationale Bedeutung der Standards

##### a) Gegenläufige Entwicklungen der Jugendkriminalrechtssysteme

Eine Möglichkeit, internationalen Standards Rechnung zu tragen, ist es natürlich, diese in das nationale Recht zu inkorporieren. Diesen Weg hat 2003 der litauische Gesetzgeber beschritten, als er Teile der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze kurzer Hand wörtlich übernahm.<sup>31</sup> Das ist aber ein Ausnahmefall. Wenn man die jugendstrafrechtlichen Systeme im internationalen Maßstab vergleicht, so sind uneinheitliche, ja sogar gegenläufige Entwicklungstendenzen nicht zu übersehen.<sup>32</sup> Erstaunlich ist, dass die mittel- und osteuropäischen Staaten, die nach dem Ende des Sozialismus in den neunziger Jahren mit gestiegenen Kriminalitätsraten zu kämpfen hatten, dem Verschärfungstrend z.B. in den USA nicht gefolgt sind. Die Altersgrenze der (relativen) strafrechtlichen Verantwortlichkeit liegt vielfach höher als in der „Alt-EU“, in Tschechien, Polen und der Slowakei z.B. bei 15 Jahren.<sup>33</sup> Mancherorts hat man den Europarat und seine Forderungen nach einem Ausbau ambulanter Sanktionen erhört. In Tschechien wurden Diversionsmaßnahmen Mitte

<sup>30</sup> Künzli/Achermann, Mindestgrundsätze schützen Menschenrechte, in: Bundesamt für Justiz, Informationen zum Straf- und Maßregelvollzug, info bulletin 2/2007, S. 5-7.

<sup>31</sup> Dünkel/Baechtold/van Zyl Smit, in: Goerdeler/Walkenhorst (Hrsg.), Jugendstrafvollzug in Deutschland, 2007, S. 115 unter Hinweis auf Sakalauskas, Strafvollzug in Litauen, 2006.

<sup>32</sup> Zum Ganzen Junger-Tas/Decker (eds.), International Handbook of Juvenile Justice, 2006; Albrecht, Jugendfreiheitsstrafe und Jugendstrafvollzug im europäischen Ausland, in: RdJB 2007, S. 204 ff.

<sup>33</sup> Kilchling, Zukunftsperspektiven für das Jugendstrafrecht in der erweiterten Europäischen Union, in: RdJB 2003, S. 323 ff., 325 f.

der neunziger Jahre eingeführt und durch das 2004 in Kraft getretene eigenständige Jugendgerichtsgesetz deutlich ausgebaut. Polen hat an seinen auf das Jahr 1982 zurückgehenden Regelungen weitgehend festgehalten. Diese sind vom Erziehungsgedanken geprägt und führen vergleichsweise selten zu Inhaftierungen bzw. Unterbringungen.<sup>34</sup> In Serbien trat 2006 ebenfalls ein eigenständiges Jugendgerichtsgesetz in Kraft. Dieses ist stark am deutschen Jugendstrafrecht orientiert.

Es mutet befremdlich an, wenn einige der ehemals sozialistischen Staaten – einst die „Sorgenkinder“, denen man bei Eintritt in den Europarat die Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention abverlangte – sich jetzt teilweise entschiedener zu europäischen Standards bekennen als das manche Länder des „alten Europa“ tun. Das deutsche Jugendkriminalrecht ist jedenfalls besser als sein Ruf hierzulande, und Teile der deutschen Kriminalpolitik könnten lernen, wissenschaftlichen Sachverstand stärker einzubeziehen. Es wäre schon paradox, wenn ausgerechnet jetzt, nachdem zahlreiche europäische Staaten dem Beispiel Deutschlands gefolgt sind und in eigenständigen jugendrechtlichen Regelungen den alternativen Sanktionen, z.B. in Gestalt des Täter-Opfer-Ausgleichs,<sup>35</sup> breiteren Raum gegeben haben, der deutsche Gesetzgeber das in weiten Teilen vorbildliche Jugendgerichtsgesetz demontiert. Es kann bei der deutschen Verschärfungsdebatte um „Warnschussarrest“, Strafrahmenerhöhung, Zurückdrängung der Anwendung des Jugendstrafrechts bei Heranwachsenden u.ä. kaum einen Kompromiss geben. Denn es handelt sich nicht um Nuancen, sondern es geht um Grundsätzliches. Die geforderten Gesetzesänderungen weisen nämlich im Ansatz in die falsche Richtung und sind ein Irrweg.

#### *b) Kriminologische Erkenntnisse zum Jugendkriminalrecht*

Für das geltende deutsche Jugendkriminalrecht gibt es Hoffnung. Zum einen hat die bisherige Entwicklung, was den Bekanntheitsgrad und die Bedeutung internationaler Standards angeht, die Erwartungen übertroffen. Sie dürfte angesichts der immer gewichtigeren Rolle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte kaum an

<sup>34</sup> Siehe die Beiträge von *Válková* bzw. *Stando-Kawecka*, in: Junger-Tas/Decker (eds.), *International Handbook of Juvenile Justice*, 2006, S. 351 ff. und 377 ff.

<sup>35</sup> Vgl. *Mestitz/Ghetti* (Hrsg.): *Victim-Offender Mediation with Youth Offenders in Europe, An Overview and Comparison of 15 Countries*, 2005.

Schwungkraft einbüßen. Zum anderen sprechen für sie schlicht die besseren Argumente. Europaweite Studien<sup>36</sup> belegen seit vielen Jahren, dass es sich bei Jugenddelinquenz um ein weitgehend normales und entwicklungsbedingtes Fehlverhalten handelt, das mitnichten den Einstieg in eine kriminelle Karriere bedeutet, sondern nach einem Gipfelpunkt mit 16-17 Jahren mit zunehmendem Alter von alleine, also auch ohne justizielle Reaktion abbricht (sog. Spontanbewährung). Lediglich für einen kleinen Prozentsatz einer Altersgruppe gilt dieser Grundsatz der Episodenhaftigkeit nicht. Diese ca. 5 %, für die sich in der kriminalpolitischen Diskussion der Terminus „Intensivtäter“ bzw. „Mehrfachtäter“ eingebürgert hat, werden für mehr als die Hälfte der Kriminalität ihrer Altersgruppe verantwortlich gemacht. Die kriminalpolitische Hoffnung, durch Inhaftierung dieser Problemjugendlichen die Kriminalität erheblich zu senken, ist jedoch unbegründet. Weder gibt es einheitliche Kriterien für die Etikettierung als „Intensivtäter“ noch verlässliche Diagnosen, die eine Identifizierung dieser Personen prospektiv ermöglichen würden.<sup>37</sup> Vor allem aber deuten verschiedene Befunde der jüngeren Forschung darauf hin, dass auch bei Mehrfachtätern die Beendigung der kriminellen Karriere nicht der Ausnahme- sondern der Normalfall ist und dass Prozesse der Spontanbewährung schon „in der frühen bzw. mittleren Jugendphase“ beobachtet werden können.<sup>38</sup> Die eigentliche Frage ist doch: Wie konnte es geschehen, dass sich bei der Diskussion um das Jugendkriminalrecht der Fokus dermaßen vom Normalfall der episodenhaften Kriminalität zum Ausnahmefall des „Intensivtäters“ verschoben hat?

Die Strafmündigkeitsgrenze von 14 Jahren ist keine willkürliche Festsetzung, sondern inzwischen in den meisten europäischen Ländern ein Standard, der sich auf entwicklungspsychologische Studien stützen kann.<sup>39</sup> Die flexible Heranwachsendenregelung stößt international auf zunehmendes Interesse. Kriminalpolitische Stimmen, die auf ein vermeintliches Regel-Ausnahme-Verhältnis abstellen, welches regelmäßig zur Anwendung von Erwachsenenrecht führen

<sup>36</sup> Vgl. *Junger-Tas/Haen-Marshall/Ribeaud*, Delinquency in an international perspective, The International Self-Report Delinquency Study, 2003; *M. Walter*, Jugendkriminalität, 3. Aufl. 2005, S. 216 ff.

<sup>37</sup> Indikatoren sind Einstiegsalter, Dauer der Auffälligkeit und psycho-soziale Probleme, s. *Naplava*, Junge Mehrfachtatverdächtige in der Polizeilichen Kriminalstatistik Nordrhein-Westfalen, in: *BewHi* 2006, S. 272.

<sup>38</sup> *Boers/Walburg/Reinecke*, Jugendkriminalität – Keine Zunahme im Dunkelfeld, kaum Unterschiede zwischen Einheimischen und Migranten, in: *MschKrim* 2006, S. 63, 75; vgl. auch *Stelly/Thomas*, Die Reintegration jugendlicher Mehrfachtäter, in: *ZJJ* 2006, S. 45 ff.

<sup>39</sup> Vgl. *Hommers/Lewand*, Zur Entwicklung einer Voraussetzung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, in: *MschKrim* 2001, S. 425 ff.

müsste, verkennen den rechtsdogmatischen Kern und die Intention des Gesetzgebers. Es kann nicht genug betont werden, dass der Europarat von seinen Mitgliedsstaaten eine rationale und wissenschaftlich fundierte Kriminalpolitik fordert.<sup>40</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 31.05.2006 den Gesetzgeber auf ein Resozialisierungskonzept verpflichtet, das das „in der Vollzugspraxis verfügbare Erfahrungswissen“ ausschöpft und „sich am Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse orientieren“ muss.<sup>41</sup>

## 5. Nationale Bedeutung der Standards in Deutschland

Deutschland steht mit seinem Jugendgerichtsgesetz im internationalen Vergleich gut da. Hervorzuheben sind etwa die Regelung für die Heranwachsenden, der umfassende Katalog der Weisungen, eine hohe Diversionsquote von fast 70 % und die Bemühungen um die Vermeidung von Untersuchungshaft. Trotz der Ressourcenknappheit im Strafvollzug sind die dortigen Verhältnisse im internationalen Maßstab (bei 47 Mitgliedsstaaten des Europarats) zufriedenstellend. Es werden ernsthaft Behandlungsprogramme entwickelt und umgesetzt.

Verbesserungen wären gleichwohl möglich. Bei der Höchststrafe sind andere Länder konsequenter und bleiben unter der 10-Jahres-Grenze des deutschen Jugendstrafrechts. § 37 JGG stellt immer noch nicht sicher, dass tatsächlich alle Jugendrichter und -staatsanwälte „erzieherisch befähigt“ und „in der Jugenderziehung erfahren“ sind, wie es im Gesetz heißt.<sup>42</sup> Im Vergleich zum Anforderungsprofil, das der Europarat formuliert hat, bleiben auch die Regelungen zur notwendigen Verteidigung (§ 68 JGG) und zur Beschränkung der Rechtsmittel (§ 55 JGG) hinter den Erwartungen zurück.<sup>43</sup>

Abweichungen von internationalen Standards werden zum Teil in den neuen Jugendstrafvollzugsgesetzen einzelner Bundesländer sichtbar. Ein kritischer Punkt

<sup>40</sup> Vgl. Nr. 5 der Empfehlung Rec (2003) 20 des Ministerkomitees: „Interventions with juvenile offenders should, as much as possible, be based on scientific evidence on what works, with whom and under what circumstances.“

<sup>41</sup> BVerfG NJW 2006, 2093, 2097.

<sup>42</sup> Siehe *Drews*, Anspruch und Wirklichkeit von § 37 JGG, in: ZJJ 2005, S. 409 ff.

<sup>43</sup> Vgl. *European Committee on Crime Problems (CDPC)/Council for Penological Co-operation (PC-CP)*, Commentary to the European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures, zu Rule 13: „In cases where deprivation of liberty is possible, legal defence counsel must be allocated to the juveniles from the outset of the procedure. The rule makes it clear that there is no justification for giving juveniles lesser rights than adults. Therefore regulations that restrict the right to appeal or complaints procedures with arguments of education cannot be justified.“

ist beispielsweise die Relativierung des Vollzugsziels der Resozialisierung durch den „Schutz der Allgemeinheit“. In den *Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen* heißt es zum „Ziel des Strafvollzuges“, er sei für Strafgefangene „so auszugestalten, dass sie fähig werden, in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen“ (Nr. 102.1). Und auch die *Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen* nennen als alleiniges Ziel der Verhängung und des Vollzugs von Sanktionen Erziehung und Wiedereingliederung sowie die dadurch bewirkte Rückfallvermeidung (Nr. 2). Im Kommentar hierzu heißt es, dies lasse kaum bzw. in einigen Ländern keinen Raum für den Strafzweck der Abschreckung oder andere punitive Zielsetzungen, wie sie das Erwachsenenstrafrecht kenne. Außerdem dürfe der Begriff der „Erziehung“ nicht durch repressiv-autoritäre Sanktionen missbraucht werden, wie das etwa bei Maßnahmen nach militärischem Muster der Fall sei.

Problematisch erscheint ferner die Statuierung einer Mitwirkungspflicht der jungen Gefangenen und die an einigen Orten daran anknüpfende Verlegung nicht mitwirkungsbereiter, schwieriger Gefangener in „Grundversorgungs-Einheiten“ ohne Behandlungsanspruch. Gemäß internationalen Standards ist Jugendstrafgefangenen hingegen eine Vielzahl von sinnvollen Aktivitäten und Behandlungsmaßnahmen zu *garantieren* („shall be guaranteed a variety of meaningful activities and interventions“, Nr. 50.1 *Europäische Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen*). Erhebliche Probleme sind angesichts von Überbelegung im Strafvollzug in den letzten Jahren schließlich mit der Unterbringung von Gefangenen aufgetreten. Die meisten Jugendstrafvollzugsgesetze gewähren dem Gefangenen nunmehr in Einklang mit den internationalen Standards des Europarats (s. Nr. 18.5 *Europäische Strafvollzugsgrundsätze* sowie Nr. 63.2 *Europäische Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen*) einen Rechtsanspruch auf Einzelunterbringung während der Ruhezeit.

Dass Abweichungen in höherem Maße sichtbar werden, hängt gewiss mit der größeren Regelungsdichte zusammen. Der Europarat ist in den jüngsten Empfehlungen von 2006 und 2008 viel weiter ins Detail vorgedrungen als das die Vereinten Nationen je getan haben. Das ist ein wichtiger Schritt zur Sicherung internationaler Standards. Sicher ebenso bedeutsam ist aber Nr. 19 S. 2 der

*Europäischen Grundsätze für inhaftierte Jugendliche und Jugendliche in ambulanten Maßnahmen* (vgl. auch Nr. 4 der Europäischen Strafvollzugsgrundsätze) – dort steht klipp und klar: „Mittelknappheit kann keine Rechtfertigung sein für Vollzugsbedingungen, die gegen die Menschenrechte von Gefangenen verstoßen.“

**Wolfgang Wirth**

Regierungsdirektor, Kriminologischer Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen

---

**Reintegration nach Strafvollzug: Innovative Projekte des Übergangsmanagements**

Nach den aktuellen Daten der amtlichen Strafvollzugsstatistik gibt es in Deutschland 195 Justizvollzugsanstalten mit einer Belegungsfähigkeit von 79.436 Gefangenen. Tatsächlich wurden am 31. März 2009 insgesamt 73.592 Inhaftierte gezählt, darunter 11.385 in Untersuchungshaft. Von den Strafgefangenen verbüßten 53.543 eine Freiheitsstrafe nach Erwachsenenstrafrecht und 6.180 eine Jugendstrafe.<sup>1</sup>

Jeden Monat werden 6.000 bis 7.000 Strafgefangene aus bundesdeutschen Gefängnissen in die Freiheit entlassen. Pro Jahr sind dies ca. 80.000 Haftentlassene, von denen erwartet wird, dass sie sich wieder in die Gesellschaft eingliedern und nicht wieder straffällig werden.

Auf dieses Ziel hinzuwirken, ist unter anderem Aufgabe des Strafvollzuges. So sollen die Gefangenen nach der geltenden bundesgesetzlichen Regelung im Vollzug der Freiheitsstrafe „fähig werden, künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen (Vollzugsziel). Der Vollzug der Freiheitsstrafe dient auch dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten.“ (§2 StVollzG).

Nicht zuletzt im Hinblick auf die Erreichung des Vollzugszieles hat der Gesetzgeber außerdem in §3 StVollzG drei Gestaltungsgrundsätze des Vollzuges formuliert: den Angleichungs-, den Gegensteuerungs- und schließlich den Integrationsgrundsatz, die wie folgt lauten:

1. Das Leben im Vollzug soll den allgemeinen Lebensverhältnissen soweit als möglich angeglichen werden.
2. Schädlichen Folgen des Freiheitsentzuges ist entgegenzuwirken.
3. Der Vollzug ist darauf auszurichten, dass er dem Gefangenen hilft, sich in das Leben in Freiheit einzugliedern.

Ob und inwieweit die angestrebte Wiedereingliederung der Gefangenen und die damit verbundenen kriminalpräventiven Effekte tatsächlich erreicht werden, kann allerdings naturgemäß erst nach der Strafverbüßung festgestellt werden, beispielsweise über empirische Rückfallanalysen. Dabei zeigen die vorliegenden

---

<sup>1</sup> Strafvollzugsstatistik 2009, herausgegeben vom Statistischen Bundesamt Wiesbaden. Bestand der Gefangenen und Verwahrten, Stichtag 31.3.2009 (ohne 1.470 „vorübergehend abwesende Gefangene“). Weitere 476 Gefangene waren in Sicherungsverwahrung und 2.008 in sonstigen Formen der Freiheitsentziehung.

Daten, dass es auch in Deutschland einen Bedarf an weiter verbesserten Resozialisierungs- und Reintegrationsprogrammen im und nach Strafvollzug gibt.

### **Rückfall nach Strafvollzug als zentrales Problem**

Die veröffentlichten Daten einer vom deutschen Bundesministerium der Justiz herausgegebenen Rückfallstatistik<sup>2</sup> weisen für ehemals Inhaftierte Rückfallquoten von 56% (Erwachsene) bis 78% (junge Gefangene) aus. Während von den erwachsenen Haftentlassenen 29% binnen vier Jahren wegen weiterer Straftaten erneut inhaftiert wurden, kehrten von den jungen Gefangenen im selben Zeitraum sogar 45% wieder in den Strafvollzug zurück.

Eine erneute Inhaftierung ist ohne Zweifel gleichbedeutend mit einem Scheitern der sozialen Wiedereingliederung – und wird oft auch als ein Scheitern der Behandlungsmaßnahmen im Strafvollzug betrachtet. Allerdings nicht immer zu Recht, zumal die berühmte „*Nothing-Works*“-These in der Strafvollzugsforschung inzwischen als überwunden gilt. Gleichwohl ist die internationale kriminologische Forschung trotz präziser werdender statistischer Modellanalysen bei weitem noch nicht in der Lage, die „*black box*“ vollzuglicher Behandlungsprogramme und ihrer Wirkungsweise hinreichend auszuleuchten.<sup>3</sup> Und vor allem die Nachentlassungszeit mit ihren zahlreichen positiven wie negativen Einflussfaktoren auf die Legalbewährung ist nach wie vor in großen Teilen eine „*terra incognita*“<sup>4</sup>.

Weitgehend unstrittig ist jedoch mittlerweile, dass es offenkundig recht enge Grenzen für eine erfolgreiche *individuelle Resozialisierung* hinter Gittern gibt. Gleichzeitig wird bei der Lektüre relevanter Forschungsergebnisse deutlich, dass die vorhandenen Möglichkeiten einer gezielten *sozialen Reintegration* ehemaliger Gefangener nach der Haft noch nicht ausreichend genutzt werden und dass insbesondere den Wirkungspotenzialen einer systematischen *Verknüpfung*

<sup>2</sup> Vgl. Jehle, J.-M., Heinz, W. und Sutterer, P.: Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen. Eine kommentierte Rückfallstatistik. Herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz. Berlin 2003.

<sup>3</sup> Vgl. Petersilia, J.: What Works in Prisoner Reentry? Reviewing and Questioning the Evidence. In: Federal Probation 2004 (vol. 68, number 2).

<sup>4</sup> Dieses von Müller-Dietz und Schwind Anfang der 1980er Jahre geprägte Bild kann für die zur Bewährung entlassenen Gefangenen inzwischen vergleichsweise gut durch diverse Lebenslagestudien „aufgeklärt“ werden, trifft aber für die Nachentlassungszeit der übrigen Gefangenen nach wie vor zu (vgl. Müller-Dietz, H.: Die Bewährungshilfe in Praxis und kriminologischer Forschung. In: Kury, H. (Hrsg.): Prävention abweichenden Verhaltens. Maßnahmen der Vorbeugung und Nachbetreuung. Köln 1982; sowie Schwind, H.D.: Bewährungshilfe im Überblick. Entwicklungen, Aufgaben, Probleme. In: Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 1983, Jahrgang 32, Heft 4, S. 211-215).

*stationärer und ambulanter Interventionen* bisher nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

### **Behandlung und Wiedereingliederung als komplementäre Aufgaben**

Um die Legalbewährungschancen der Inhaftierten zu erhöhen und ihre Rückfallrisiken zu mindern, wird in deutschen Justizvollzugsanstalten ein in Art und Umfang unterschiedliches Spektrum vielfältiger Behandlungs-, Förder- und Erziehungsmaßnahmen vorgehalten. Dazu zählen therapeutische Maßnahmen zur Behandlung von psychischen Problemen, kognitiven Störungen, Verhaltensauffälligkeiten und Suchtproblemen der Inhaftierten ebenso wie Trainingsmaßnahmen zum Einüben sozial akzeptierter oder individuell förderlicher Verhaltensweisen.

Außerdem gibt es in den Justizvollzugsanstalten eine Vielzahl von Maßnahmen der schulischen Bildung sowie der beruflichen Förderung und Qualifizierung. Darüber hinaus werden arbeitstherapeutische Maßnahmen ebenso angeboten wie der gezielte Arbeitseinsatz zur Förderung oder zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit, und hinzu kommen noch zahllose Beratungsangebote zur Unterstützung der Gefangenen in den unterschiedlichsten Problemfeldern, wie etwa Drogengefährdung, Verschuldung, Wohnungslosigkeit, Familienkonflikte und anderes mehr. Dieser Maßnahmenkatalog ließe sich problemlos erweitern.

Außerhalb der Gefängnismauern gibt es zudem ambulante Dienste, die die Wiedereingliederung von Haftentlassenen fördern können. Dazu gehören natürlich vor allem die originär zuständigen sozialen Dienste der Justiz, wie die Bewährungshilfe und die Führungsaufsicht sowie die Einrichtungen der Freien Straffälligenhilfe. Aber auch kommunale Sozialbehörden, Suchtberatungsstellen, Therapieeinrichtungen, Schuldnerberatungsstellen und diverse soziale Dienste der Wohlfahrtsverbände sowie Arbeitsvermittlungsagenturen und öffentliche Bildungseinrichtungen halten Leistungen vor, die sich zwar in der Regel nicht explizit an (ehemalige) Strafgefangene richten, die diese aber bei einer entsprechenden Anspruchsberechtigung gleichwohl für Wiedereingliederungszwecke nutzen können. Dem hoch ausdifferenzierten Behandlungsangebot im Strafvollzug steht somit ein stark fragmentiertes Leistungsangebot vollzugsexterner Hilfeträger gegenüber. Beide Systeme haben sich aber weitgehend unabhängig voneinander entwickelt. In der Konsequenz mangelte es bisher an einer systematischen Verbindung über die

jeweiligen formalen Zuständigkeitsgrenzen hinweg, obwohl die „individuelle Behandlung“ von Gefangenen und die „soziale Wiedereingliederung“ von Haftentlassenen als die zwei Seiten einer Medaille betrachtet werden müssen.

Tatsächlich gibt es reichlich empirische Belege dafür, dass die Behandlungsmaßnahmen im Strafvollzug ihre Wirkungspotenziale nicht hinreichend entfalten können, wenn sie nicht durch geeignete Folgemaßnahmen nach der Entlassung aufgegriffen und verstärkt werden können. Berücksichtigt man, dass gerade das erste halbe Jahr nach der Entlassung als „Hochrisikozeit“ für die Rückfälligkeit ehemaliger Gefangener gilt, kommt einer möglichst nahtlosen Gestaltung der Übergänge aus der Haft in die Freiheit bzw. in Arbeitsmarkt und Gesellschaft folglich eine besonders große Bedeutung zu.

### **Übergangsmangement als innovative Arbeitsperspektive**

Vor diesem Hintergrund hat sich in Deutschland eine intensive Diskussion zur Schaffung eines systematischen „Übergangsmagements“ entwickelt, das Gefangenen den Weg aus der Haft in eine straffreie Freiheit ebnen soll. Übergangsmangement kann verstanden werden als *organisationsübergreifende Schaffung von Förderketten zur sozialen Wiedereingliederung von (ehemaligen) Strafgefangenen*, die in enger Kooperation zwischen Justizbehörden, Einrichtungen der Straffälligenhilfe und kompetenten Dritten außerhalb des Strafvollzuges erfolgt.

In jüngster Zeit haben die Justizverwaltungen, Verbände und andere Einrichtungen der Straffälligenhilfe in Deutschland zahlreiche Fachkonferenzen und Tagungen zu den Möglichkeiten und Grenzen von Wiedereingliederungsprogrammen durchgeführt, die diesem Anspruch Rechnung tragen können. Überdies wird das Thema in wachsendem Maße zum Gegenstand wissenschaftlicher Veröffentlichungen gemacht, und die beiden wichtigen Fachperiodika „Forum Strafvollzug“ und „Bewährungshilfe“ haben jeweils Schwerpunktheft herausgegeben<sup>5</sup>, in denen Projekte beschrieben werden, die sich der Arbeitsaufgabe in innovativer Weise stellen.

---

<sup>5</sup> Vgl. das Schwerpunktheft „Komplexleistung Resozialisierung – im Verbund zum Erfolg“ der Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe: Forum Strafvollzug, Heft 2, 58. Jahrgang, März 2009, sowie das Schwerpunktheft „Übergangsmangement“ der Zeitschrift „Bewährungshilfe: Soziales – Strafrecht – Kriminalpolitik“, Heft 2, 56. Jahrgang, 2009.

Die Projektansätze sind zu zahlreich, um hier im Einzelnen beschrieben werden zu können, doch lassen sie sich grob in drei Gruppen mit je spezifischer Zielsetzung und Reichweite unterscheiden. Übergangsmanagement wird dabei verstanden

1. als eine **organisatorische Verzahnung** stationärer und ambulanter Dienste der Justiz und Straffälligenhilfe, namentlich des vollzuglichen Sozialdienstes und der Bewährungshilfe oder der Führungsaufsicht;
2. als eine **problemorientierte Vernetzung** des Strafvollzuges mit kommunalen Hilfesystemen und anderen sozialen Diensten im örtlichen oder regionalen Einzugsbereich der Justizvollzugsanstalten, zu denen beispielsweise externe Beratungsstellen und Therapieeinrichtungen, aber auch Wohnungs- und Beschäftigungsvermittlungsagenturen zählen;
3. und/oder als eine **systematische Verknüpfung** von Qualifizierungs-, Vermittlungs- und Stabilisierungsmaßnahmen zur beruflichen Reintegration (ehemaliger) Gefangener, die vom Strafvollzug initiiert und durch speziell für diesen Zweck eingesetzte oder geförderte Nachsorgeträger begleitet wird.

Aufgrund der föderalen Staatsstruktur Deutschlands haben die 16 Bundesländer jeweils eigene Zuständigkeiten für die Regelung des Strafvollzuges und unterscheiden sich folglich auch hinsichtlich Art und Kontext der Übergangsmanagement-Projekte. Gleichwohl hat sich in den letzten Jahren vor allem die mit dem letztgenannten Modell angestrebte, nahtlose Reintegration (ehemaliger) Gefangener in Ausbildungssysteme und Arbeitsmärkte als besonders wichtiger und gleichzeitig auch als besonders erfolgreicher Arbeitsschwerpunkt herauskristallisiert.

### **Arbeitsmarktintegration als Erfolg versprechendes Arbeitsfeld**

Inhaltlich liegt diese Fokussierung vor allem deshalb nahe,

- weil gravierende Bildungsdefizite und extrem hohe Arbeitslosigkeitsquoten zu den am meisten verbreiteten Problemlagen inhaftierter Straftäter gezählt werden müssen,
- weil eine stabile Beschäftigung (ehemaliger) Strafgefangener ein „Schlüssel“ zur gleichzeitigen Lösung anderer Probleme, wie Wohnungslosigkeit, Verschuldung, Drogengefährdung usw. ist, die eine erneute Straffälligkeit begünstigen,

- weil das im Strafvollzug vorgehaltene Angebot an beruflichen Förder- und Qualifizierungsmaßnahmen vergleichsweise kostenintensiv und folglich zu Recht mit besonders hohen Wirkungserwartungen verknüpft ist,
- weil die (erhofften) rückfallmindernden Effekte dieser Maßnahmen aber nachweislich verpuffen, wenn sie nicht in Ausbildung oder Beschäftigung nach der Entlassung münden,
- weil eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration hingegen die Behandlungs- und Qualifizierungsergebnisse des Vollzuges nachhaltig sichern und die Rückfallrisiken der (ehemaligen) Gefangenen verringern kann
- und weil sie darüber hinaus auch dazu beitragen kann, den selbst in Zeiten hoher Erwerbslosigkeit bestehenden Arbeitskräftemangel in spezifischen Arbeitsmarktsegmenten zu verringern.

Aus politischer Perspektive wird damit auch deutlich, dass die Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen nicht nur als kriminalpolitische, sondern auch als sozial- und arbeitsmarktpolitische Aufgabe zu betrachten ist. Die Tatsache, dass ein Großteil der deutschen „Pfadfinder-Projekte“ zum Übergangsmanagement von den jeweils zuständigen Justizverwaltungen getragen und gleichzeitig durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und/oder durch die Arbeits- und Sozialministerien der Länder aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds gefördert worden ist, spricht hier für sich.

### **Europäische Gemeinschaftsinitiativen als Ideenlabor**

Äußerst positive Nachwirkungen hat vor allem die Ende 2007 abgeschlossene EU-Gemeinschaftsinitiative EQUAL<sup>6</sup> hinterlassen, die ins Leben gerufen worden war, um neue Wege zur Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheiten für unterschiedliche Zielgruppen, darunter auch Strafgefangene und Haftentlassene, auf dem Arbeitsmarkt zu erproben. So haben allein in der 2. Förderrunde dieser Gemeinschaftsinitiative in ganz Europa 55 so genannte „Entwicklungspartnerschaften“ gewissermaßen unter Laborbedingungen neue Ideen, Instrumente und Verfahren zur beruflichen Wiedereingliederung (ehemaliger) Gefangener testen können. Dabei legten die weitaus meisten ihr Hauptaugenmerk auf die Entwicklung von Reintegrations- und Nachsorgeprogrammen, und immerhin

<sup>6</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal/index\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/employment_social/equal/index_de.cfm)

31 Entwicklungspartnerschaften haben die für ein funktionierendes Übergangsmanagement unabdingbare Zusammenarbeit zwischen Strafvollzug und anderen Justiz- sowie Arbeitsmarktakteuren einem Praxistest unterzogen.

Die Projekte waren überwiegend so erfolgreich, dass ihre Erfahrungen und Einsichten zu einem Bündel von Empfehlungen zusammengefasst werden konnten, die im Sommer 2007 in einem in Warschau abgehaltenen „Policy Forum“ auf Europäischer Ebene diskutiert und veröffentlicht wurden.<sup>7</sup> Die wichtigsten Empfehlungen lauten wie folgt:

1. Successful re-integration of (ex)-offenders requires a case management approach from arrest, through the period of imprisonment, to the time of release and beyond.
2. All prisoners should have the opportunity of engaging in training and educational programmes that will increase their employability.
3. Having a job is the most important factor in preventing re-offending so more efforts are required to engage both public and private employers and to explore other forms of job creation.
4. Attention must also be given to other aspects of the lives of (ex)-offenders if re-integration is to be successfully achieved.
5. There is an urgent need to promote change in prisons and to foster a culture of innovation and feedback in order to support cooperation with external agencies and the type of developmental action that is outlined above.

Diese Empfehlungen unterstreichen die Wichtigkeit der beruflichen Wiedereingliederung ehemaliger Gefangener und betonen zudem sowohl die Bedeutung einer *ganzheitlichen Fallsteuerung* bzw. eines modernen „Case-Management“, das die traditionelle Vollzugsplanung mit einer ergänzenden Nachsorgeplanung verbinden kann, als auch die Notwendigkeit einer *koordinierten Vernetzung* aller relevanten Akteure, da der Strafvollzug die Arbeitsmarktintegration der Inhaftierten schon deshalb nicht allein „stemmen“ kann, weil seine Zuständigkeit formal mit dem Datum der Entlassung endet.

---

<sup>7</sup> „European Union Level Recommendations for the Re-Integration of (Ex)-Offenders“, vgl. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal/data/document/0707-recomoff.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/equal/data/document/0707-recomoff.pdf)

## Deutsche Projektverbände als Erfahrungsgrundlage

Die deutschen EQUAL-Partnerschaften und ihre transnationalen Begleitprojekte haben diese Empfehlungen nicht nur maßgeblich beeinflusst, sondern überdies praktisch umgesetzt und damit auch einer abschließenden, sechsten Empfehlung Rechnung getragen, der zufolge die in der Gemeinschaftsinitiative EQUAL erprobten Integrationsmodelle nunmehr in der Alltagspraxis konsolidiert werden müssen, um nachhaltig wirken zu können.

Das deutsche „National EQUAL Offender Network“ (NEON), in dem fünf Projektverbände aus unterschiedlichen Bundesländern zusammengearbeitet haben, um Synergien auf nationaler Ebene zu schaffen und darüber hinaus auch den Austausch mit unseren europäischen Nachbarländern zu fördern, hat dazu vier miteinander verknüpfte Arbeitsbereiche besonders betont:<sup>8</sup>

1. *Aufnahme in den Strafvollzug: Weichen stellen!*

Es sind neue Assessment-Verfahren entwickelt und eingeführt worden, die bei der Prüfung des Bildungsbedarfes Inhaftierter sowohl individuelle Kompetenzen als auch Arbeitsmarkterfordernisse berücksichtigen. Damit kann die traditionelle Vollzugsplanung auf der Grundlage herkömmlicher Behandlungsuntersuchungen zu einem flexiblen *Diagnosemanagement* ausgebaut werden, das auch eine erweiterte Berufswegeplanung beinhaltet.

2. *Lernen im Strafvollzug: Perspektiven entwickeln!*

Da die berufliche Qualifizierung Gefangener eine oftmals notwendige Voraussetzung ihrer gesellschaftlichen Reintegration ist, sind modulare und anschlussfähige Qualifizierungsbausteine für den Strafvollzug erschlossen worden, darunter auch moderne E-Learning-Angebote, die die Beschäftigungsfähigkeit der Gefangenen erhöhen können. Dies ermöglicht ein vollzugsübergreifendes *Qualifizierungsmanagement* für Gefangene, das die wachsende Bedeutung von IT-Kenntnissen ausdrücklich berücksichtigt.

3. *Übergänge nach Strafvollzug: Brücken schlagen!*

Da eine berufliche Qualifizierung in der Haft aber noch keine hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Rückfallprävention ist, wurden praktikable Modelle für eine arbeitsmarktorientierte Entlassungsvorbereitung und eine

---

<sup>8</sup> Vgl. National EQUAL Offenders Network (Hrsg.): Beschäftigungschancen verbessern – Rückfallrisiken mindern! Die Arbeit mit Strafgefangenen und Haftentlassenen in der Gemeinschaftsinitiative EQUAL; Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2007; sowie vom selben Herausgeber: Re-Integrating Ex-Offenders into the Labour Market – Learning from European Neighbours. Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 2007.

beschäftigungsstabilisierende Nachsorge entwickelt und erprobt. Sie bilden die Basis für ein modernes *Übergangsmanagement*, das im Interesse einer erfolgreichen beruflichen Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen verstärkt Arbeitgeber einbezieht.

#### 4. Netzwerke mit Strafvollzug: Zusammenarbeit stärken!

Um den für die Entwicklung innovativer Wiedereingliederungsmaßnahmen nützlichen Informationsfluss über die Strafvollzugsstrukturen hinaus schaffen und den Grundstein für ein wechselseitiges Lernen legen zu können, wurden auch auf regionaler Ebene Projektverbünde gegründet, zum Beispiel der RESO-Nordverbund als Zusammenschluss von 7 Bundesländern und der Südwest-Verbund als Kooperationsplattform für 3 weitere Länder, die ihrerseits projektbezogen mit weiteren Bundesländern kooperieren und so ein überregionales *Wissensmanagement* fördern.

Die Ideen und Ergebnisse des NEON-Verbundes haben die Entwicklung des Übergangsmanagements in Deutschland stark geprägt. Dabei handelt es sich schon lange nicht mehr „nur“ um Modellprojekterfahrungen. In vielen Bereichen konnten die Innovationen bereits in den staatlichen Regelbetrieb einfließen. In vorbildlicher Weise ist dies der nordrhein-westfälischen Entwicklungspartnerschaft MABiS.NeT („Marktorientierte Ausbildungs- und Beschäftigungsintegration für (ehemalige) Strafgefangene“) gelungen, die auf der von der Europäischen Kommission ausgerichteten EQUAL-Abschlusskonferenz in Lissabon<sup>9</sup> als deutsche „Winning Story“ präsentiert werden konnte und die insofern hier stellvertretend skizziert werden soll.

### **Nordrhein-westfälisches Reintegrationsprogramm als „Success Story“**

In Nordrhein-Westfalen, dem mit etwa 18 Millionen Einwohnern bevölkerungsreichsten deutschen Bundesland, ist ein 3-Säulen-Modell entwickelt, erprobt und implementiert worden, das eine Vorreiterrolle für integrierte Programme zur beruflichen Wiedereingliederung ehemals Inhaftierter beanspruchen kann. Dabei werden die „arbeitsmarktnahe Berufsförderung im Strafvollzug“, eine daran

<sup>9</sup> Die Veranstaltung „Powering a New Future. European Meeting on Social Innovation and Transnational Cooperation“ fand vom 10.-12. Dezember 2008 in Lissabon statt (<http://www.poweringanewfuture.org/index.php?lop=mostra&mode=2&pid=149e9677a5989fd342ae44213df68868>). MABiS.NeT wurde dort als „Winning Story“ im Innovationsbereich „Modernizing Prison System and (Ex)Offenders' Reintegration“ präsentiert und außerdem als „Success Story“ auf der Website der Europäischen Kommission veröffentlicht. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal/data/document/etg1-exa2-zubilis.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/equal/data/document/etg1-exa2-zubilis.pdf).

anknüpfende „arbeitsmarktorientierte Entlassungsvorbereitung“ und eine „beschäftigungsorientierte Nachsorge“ als zentrale Voraussetzungen eines modernen Übergangsmanagements aus der Haft in Arbeit oder (Folge-)Ausbildung begriffen.

### *Erste Säule: Arbeitsmarktnahe Berufsförderung im Strafvollzug*

Erste und gewissermaßen „tragende“ Säule der zu verknüpfenden Leistungselemente ist natürlich ein möglichst breites, marktangemessenes Angebot an beruflichen Bildungsmaßnahmen. Im Strafvollzug des Landes Nordrhein-Westfalen standen im Jahr 2007 bei einer Gesamtpopulation von 15.415 Strafgefangenen insgesamt 1.285 Ausbildungs-, Qualifizierungs- und Umschulungsplätze in zahlreichen Handwerks-, Industrie- und Dienstleistungsberufen zur Verfügung, die von über 3.600 Gefangenen genutzt wurden.

Lässt man einmal jene Gefangene außer Acht, die ihre Qualifizierungsmaßnahmen nicht bis zum Jahresende beendeten, sondern im Folgejahr fortsetzten, so ergibt sich eine beachtliche Erfolgsquote: 59% erreichten das angestrebte Ausbildungsziel. Nur knapp 3% haben die jeweiligen Prüfungen nicht bestanden und die Übrigen sind aus sonstigen Gründen, zu denen beispielsweise auch vorzeitige Entlassungen gehören, ohne Abschluss ausgeschieden. Insbesondere für diese Gruppe – immerhin 11% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer – liegt es auf der Hand, nach Wegen zu suchen, um eine Ausbildungskontinuität über die Entlassung hinaus sicherstellen zu können. Aber ergänzende Maßnahmen zur Beschäftigungsvermittlung sind auch für die erfolgreichen Absolventen von großer Bedeutung. Bei einer Analyse der Wirkungsweise berufsqualifizierender Maßnahmen im Jugendstrafvollzug konnte gezeigt werden, dass Gefangene, die im Strafvollzug beruflich qualifiziert werden und anschließend eine maßnahmegemäße Arbeit oder Folgeausbildung finden, später nur zu einem Drittel erneut inhaftiert wurden, während selbst erfolgreiche, aber nach der Haft arbeitslos gebliebene Absolventen beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen „Rückkehrerquoten“ von etwa 80% aufwiesen.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Diese Daten gehen auf eine ältere Studie des Verfassers zurück (u. a. veröffentlicht in Wirth, W. (2003): Arbeitsmarktorientierte Entlassungsvorbereitung im Strafvollzug. Ein Modellprojekt zeigt Wirkung. In: BewHi 4/2003, 307-318), deren Ergebnisse allerdings in der Tendenz durch aktuelle Forschungsarbeiten im In- und Ausland bestätigt wurden (vgl. stellvertretend Visher, C., Debus, S., Yahner, J.: Employment after Prison. A

### *Zweite Säule: Arbeitsmarktorientierte Entlassungsvorbereitung*

Beschäftigung nach der Entlassung wird damit nicht nur zu einer wichtigen Komponente, sondern zum Schlüsselfaktor des Wiedereingliederungsprozesses. Die Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung schon aus der Haft heraus wird folglich zu einem „Muss“, wenn man die potenziellen Legalbewährungseffekte der Qualifizierung im Strafvollzug sichern will. Getragen von dieser Einsicht strebt MABiS.NeT ein landesweit wirkendes Qualifizierungs-, Vermittlungs- und Nachsorgenetzwerk an. Auf der Grundlage der vollzuglichen Berufsförderung bildet dabei eine arbeitsmarktorientierte Entlassungsvorbereitung die zweite Säule der Wiedereingliederungsstrategie.

Dieses Angebot wird mittlerweile in elf Justizvollzugsanstalten, darunter allen fünf Jugendstrafanstalten und allen Einrichtungen für weibliche Gefangene, vorgehalten. Es hat seinen Schwerpunkt in den letzten drei Haftmonaten und zielt primär auf die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen, denen unter anderem Berufsberatungen, Bewerbungstrainings, Hilfe bei der Arbeits- oder Ausbildungsplatzsuche und schließlich eine direkte Vermittlung in eine Beschäftigung nach der Entlassung angeboten werden.

Die Ergebnisse dieser ergänzenden Reintegrationsmaßnahme des Strafvollzuges haben die Erwartungen übertroffen: Bisher haben nahezu 6.700 Gefangene an dem Programm teilgenommen. Erreicht wurde eine kumulative Vermittlungsquote von 48%, mit Spitzenwerten von über 60% im laufenden Jahr.

### *Dritte Säule: Beschäftigungsorientierte Nachsorge*

Allerdings ist die erfolgreiche Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung noch nicht gleichbedeutend mit einer nachhaltigen Arbeitsmarktintegration. Zahlreiche individuelle und soziale Probleme gefährden die berufliche Wiedereingliederung und damit auch die positiven Effekte der bis dahin geleisteten Arbeit des Strafvollzuges. Es kommt folglich nicht nur darauf an, dass die Haftentlassenen möglichst schnell eine Arbeit oder (Folge-)Ausbildung finden, sondern auch darauf, dass sie diese möglichst lange behalten können.

Dieser schwierigen Aufgabe widmen sich in der „3-Säulen-Strategie“ zur beruflichen Wiedereingliederung schließlich eigens geschaffene Nachsorgestellen, die in unterschiedlichen Regionen des Landes arbeiten und deren Hauptaufgabe in der Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse der (ehemaligen) Gefangenen besteht. Ziel ist es, Arbeitslosigkeitszeiten im Laufe der ersten 6 Monate nach der Haftentlassung zu vermeiden oder zumindest soweit wie möglich zu reduzieren und damit das Risiko erneuter Straffälligkeit und Inhaftierung zu senken.

Geleistet wird diese Arbeit von vollzugsexternen Trägern, die sowohl mit dem Justizpersonal als auch mit örtlichen Arbeitsmarktakteuren zusammenarbeiten, um durch gezielte Unterstützungs- und Beratungsleistungen für Haftentlassene **und** Arbeitgeber drohenden Beschäftigungsabbrüchen vorzubeugen – und auch dies mit nachweisbarem Erfolg. So zeigen die Controllingdaten der beschäftigungsbegleitenden Nachsorge zum einen, dass bei knapp 40% der beschäftigten Haftentlassenen ein Abbruch des Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses drohte, zum anderen aber auch, dass dies ebenfalls in 4 von 10 Fällen verhindert werden konnte.

### **Kooperation und Vernetzung als Zukunftschance**

Aber auch die Tatsache, dass sich die übrigen Beschäftigungsverhältnisse als stabil erwiesen haben, dürfte zu einem nicht geringen Teil auf die Wiedereingliederungshilfen der Nachsorge zurückzuführen sein. Dabei haben die Evaluationsergebnisse gezeigt, dass die multiplen Problemlagen der (ehemaligen) Gefangenen umso besser bewältigt werden konnten, je intensiver Strafvollzug und Nachsorgestellen systematisch mit ambulanten Diensten zusammenarbeiteten, um ergänzende, integrationsfördernde Unterstützungsleistungen zu erschließen.

Die Tatsache, dass seit Mitte 2008 nur etwa 15% der Teilnehmenden das Nachsorgeprogramm vorzeitig abgebrochen haben, spricht ebenfalls für solche „konzertierten Aktionen“, kann doch die Vermeidung von Beschäftigungs- und Nachsorgeabbrüchen gleichsam als Indikator für eine erfolgreiche Rückfallprävention und eine wirksame Haftvermeidung betrachtet werden. Da beides weder vom Strafvollzug noch von vollzugsexternen Trägern allein erreicht werden kann, sind koordinierte Vernetzung und inter-organisatorische Zusammenarbeit gefordert, um

den multiplen Problemlagen und Rückfallrisiken der (ehemaligen) Gefangenen angemessen Rechnung tragen zu können.

Über eine lange Zeit hinweg ist der Gedanke der „sozialen Integration von Straffälligen“ überwiegend als Alternative zu Inhaftierung und Strafvollzug diskutiert worden. Dies hat jedoch bedauerlicherweise nicht zu einer Senkung der weltweit gestiegenen Gefängnispopulationen geführt. Mit der Idee des Übergangsmanagements wird die „soziale (Re-)Integration von Strafgefangenen“ jetzt verstärkt als eine Kooperationsaufgabe begriffen, die Strafvollzug und gesellschaftliche Akteure nur gemeinsam bewältigen können – und zwar in beiderseitigem Interesse. Denn über die Reduzierung von Rückfallrisiken dient die Wiedereingliederung von Strafgefangenen und Haftentlassenen zwar vor allem der öffentlichen Sicherheit. Sie bietet darüber hinaus aber auch eine zusätzliche Chance, dem wachsenden Belegungsdruck in den Justizvollzugsanstalten entgegenzuwirken. *Übergangsmanagement kann so zu einem nützlichen Instrument gegen die Überbelegung von Gefängnissen werden, die vielen Ländern der Welt ernsthafte Probleme bereitet.*



**Dipl.-Volkswirt Dr. Richard Blath**  
Ministerialrat, Bundesministerium der Justiz

---

## **Aktuelle kriminologische Forschungsvorhaben des Bundesministeriums der Justiz**

### **1. Einleitung**

In einem Artikel des Bundesministeriums der Justiz für den XI. Kongress der Vereinten Nationen über Verbrechensverhütung und Behandlung Straffälliger war dargelegt worden, wie u. a. die kriminologische Forschung zu einer rationalen Gestaltung der Kriminal- und Strafrechtspolitik beitragen kann.<sup>1</sup> Hierbei wurden als Instrumente der Informationsgewinnung polizeiliche Kriminalstatistiken, Statistiken der Strafrechtspflege, Untersuchungen über erneute strafrechtliche Sanktionierung (Rückfälligkeit), Dunkelfelduntersuchungen, periodische Sicherheitsberichte als ein neuer Weg amtlicher Berichterstattung und kriminologische Forschungen (im Übrigen), deren Ergebnisse Grundlagen für eine rationale Kriminal- und Strafrechtspolitik liefern, dargestellt. Auch Themen einzelner kriminologischer Forschungsvorhaben des Bundesministeriums der Justiz wurden mitgeteilt, ohne dass auf deren Ergebnisse eingegangen wurde.

Der vorliegende Beitrag enthält kurzgefasst einige Ergebnisse kriminologischer Forschungsvorhaben des Bundesministeriums der Justiz aus den letzten Jahren. Hierbei werden auch einige aktuelle Daten zur Kriminalitätslage und zur Strafverfolgung mitgeteilt.

Nach wie vor führt das Bundesministerium der Justiz kriminologische Forschungsvorhaben in aller Regel nicht selbst durch, sondern vergibt Forschungsvorhaben an universitäre oder außeruniversitäre kriminologische Forschungsstellen. Ebenso wie bisher werden hierbei Entscheidungen über die Vergabe eines Forschungsvorhabens und über die Abnahme vom Ministerium selbst getroffen. Das Forschungsmanagement, also die konkrete Vergabe einschließlich des Vertragsabschlusses, die organisatorische Begleitung und der Abschluss des Forschungs-

---

<sup>1</sup> Blath, Richard; Schnaube, Franz: Empirische Grundlagen für eine rationale Kriminal- und Strafrechtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bundesministerium der Justiz der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Beiträge für den XI. Kongress der Vereinten Nationen über Verbrechensverhütung und Behandlung Straffälliger vom 18. bis 25. April 2005 in Bangkok, Berlin, S. 9-20.

vorhabens einschließlich der Veröffentlichung der Forschungsergebnisse, erfolgt seit dem 1. Januar 2007 durch das zu diesem Zeitpunkt eingerichtete Bundesamt für Justiz. Das dort zuständige Referat „Kriminologie; Kriminalprävention; Justizstatistiken“ betreut darüber hinaus nicht nur alle Justizstatistiken, soweit der Bund insoweit eine Zuständigkeit hat, sondern unterstützt das Bundesministerium der Justiz auch bei anderen konkreten kriminologischen und kriminalpräventiven Aktivitäten.<sup>2</sup> Daneben besteht die Zusammenarbeit des Bundesministeriums der Justiz mit der 1986 eingerichteten Kriminologischen Zentralstelle e.V. Wiesbaden, eine Dokumentations- und Forschungseinrichtung der Justizministerien des Bundes und der Länder, fort.<sup>3</sup>

## **2. Ergebnisse ausgewählter kriminologischer Forschungsvorhaben des Bundesministerium der Justiz**

Umfangreiche kriminologische Forschungsvorhaben, die sich mit speziellen Fragen der Kriminalprävention befassen, hat das Bundesministerium der Justiz in den letzten Jahren nicht in Auftrag gegeben. Allerdings unterstützt das Bundesministerium der Justiz ein Modellvorhaben mit dem Titel „Präventionsprojekt Dunkelfeld“, mit dem Menschen mit pädophilen Neigungen die Möglichkeit einer kostenlosen Beratung und Behandlung unter Wahrung ihrer Anonymität angeboten wird. Dieser Band enthält einen eigenen Beitrag zu diesem Vorhaben, sodass auf dessen Beschreibung hier verzichtet werden kann.<sup>4</sup> Auch zur Organisation der Kriminalprävention auf Bundesebene gibt es in diesem Band einen eigenen Beitrag,<sup>5</sup> sodass sich die folgenden Ausführungen auf kriminologische Forschungsvorhaben des Bundesministeriums der Justiz konzentrieren können.

### **2.1 Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht (2. PSB)**

Im Jahr 2001 hatte die Bundesregierung den „Ersten Periodischen Sicherheitsbericht (1. PSB)“ veröffentlicht.<sup>6</sup> Der 1. PSB wurde von einem Gremium verfasst, dem

<sup>2</sup> Nähere Informationen unter [www.bfj.bund.de](http://www.bfj.bund.de)

<sup>3</sup> Nähere Informationen unter [www.krimz.de](http://www.krimz.de)

<sup>4</sup> Beier, Klaus M.: Damit aus Phantasien keine Taten werden: Prävention von sexuellem Kindesmissbrauch und Kinderpornografiekonsum im Dunkelfeld, S. 83

<sup>5</sup> Kahl, Wolfgang; Bönke, Otto: Prävention in Deutschland, Aktivitäten und Akteure. Ein Überblick, S. 125

<sup>6</sup> Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz: Erster Periodischer Sicherheitsbericht der Bundesregierung, Berlin 2001, im Folgenden zitiert als 1. PSB. Dieser Bericht ist nur noch als Internet-Veröffentlichung verfügbar. [http://www.bmi.bund.de/enid/41ce0df248e83196648fe55e2cc1d8c6.0/Studien\\_Untersuchungen\\_und\\_Fachbuecher/ss\\_Periodischer\\_Sicherheitsbericht\\_5q.html](http://www.bmi.bund.de/enid/41ce0df248e83196648fe55e2cc1d8c6.0/Studien_Untersuchungen_und_Fachbuecher/ss_Periodischer_Sicherheitsbericht_5q.html)

Wissenschaftler aus den Disziplinen Kriminologie, Soziologie und Psychologie, Vertreter des Bundeskriminalamts, des Statistischen Bundesamts und der Kriminologischen Zentralstelle sowie Vertreter des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Justiz angehörten. Ziel des Berichts war es, ein möglichst umfassendes Bild der Kriminalitätslage, der Strafverfolgung und der Strafvollstreckung einschließlich des Strafvollzuges auf der Grundlage von Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken zu zeichnen und dieses mit Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen zu denselben Themenfeldern zu verbinden. Der Bericht enthält außerdem als Schwerpunkt Ausführungen zur Jugendkriminalität, befasst sich ferner mit Aspekten der Kriminalprävention und umfasst auch einen eigenen Abschnitt mit Schlussfolgerungen der Bundesregierung.

Schon bei der Erstellung des 1. PSB war daran gedacht worden, diesen Bericht in regelmäßigen Zeitabständen fortzuschreiben. Im Jahr 2003 wurde im Bundesministerium des Innern und im Bundesministerium der Justiz mit den Vorbereitungen eines Zweiten Periodischen Sicherheitsberichts (2. PSB) begonnen. Der 2. PSB wurde im Juli 2006 der Öffentlichkeit vorgestellt.<sup>7</sup>

Wie der 1. PSB vermittelt der 2. PSB einen Überblick über Umfang, Struktur und Entwicklung der Kriminalität in Deutschland, betrachtet näher die Kriminalitätsbereiche Gewaltkriminalität und ausgewählte Beziehungsdelikte, politisch motivierte Kriminalität und Terrorismus, Eigentums- und Vermögensdelikte, Wirtschafts-, Umwelt- und Korruptionsdelikte sowie Delikte im Zusammenhang mit Alkohol und Drogen. Aufgenommen wurden auch die jüngste Entwicklung der strafrechtlichen Verfolgung von Kriminalität, vom Beginn des Ermittlungsverfahrens bis hin zur Strafvollstreckung, sowie Aspekte der Kriminalprävention, die sich vor allem auf die Evaluation kriminalpräventiver Maßnahmen und Projekte konzentrieren. Als neue Themen wurden behandelt eine vergleichende Betrachtung der Kriminalität im europäischen und internationalen Kontext, Straßenverkehrsdelikte sowie das Sicherheitsgefühl und die Kriminalitätsfurcht in der Bevölkerung. Soweit bei der Darstellung einzelner Kriminalitätsfelder angezeigt, wurde auf die Thematik der Sicherheit im öffentlichen Raum besonders eingegangen. Maßnahmen und

---

<sup>7</sup> Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz (Hrsg): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2006, im Folgenden zitiert als 2. PSB. Der 2. PSB wurde auch als Drucksache 16/3930 des Deutschen Bundestages veröffentlicht. [http://www.bmj.bund.de/enid/41ce0df248e83196648fe55e2cc1d8c6.0/Studien\\_Untersuchungen\\_und\\_Fachbuecher/2\\_Periodischer\\_Sicherheitsbericht\\_14d.html](http://www.bmj.bund.de/enid/41ce0df248e83196648fe55e2cc1d8c6.0/Studien_Untersuchungen_und_Fachbuecher/2_Periodischer_Sicherheitsbericht_14d.html).

Perspektiven der Bundesregierung wurden dieses Mal nicht in einem eigenständigen Kapitel dargestellt, sondern jeweils im Zusammenhang mit einzelnen Abschnitten des Berichts. Wie beim 1. PSB wurde ergänzend eine Zusammenfassung erstellt, die auch in englischer Sprache verfügbar ist.<sup>8</sup>

Die Bedeutsamkeit einer Zusammenschau aller vorliegenden Indikatoren zur Kriminalitätsentwicklung lässt sich besonders deutlich am Beispiel der Gewaltkriminalität veranschaulichen. So wiesen die amtlichen Statistiken seit Ende der 1980er Jahre eine zunehmende Gewaltkriminalität, insbesondere bei Jugendlichen und Heranwachsenden, aus. In kriminologischen Untersuchungen über selbstberichtete Delinquenz konnte gezeigt werden, dass jedenfalls nach den vorliegenden Erkenntnissen die Gewaltkriminalität junger Menschen zu Beginn der 2000er Jahre eher abgenommen hat.<sup>9</sup> Der durch spektakuläre Einzelfälle in der Öffentlichkeit erweckte Eindruck, dass der Schweregrad der Gewaltkriminalität zugenommen habe, wurde durch die differenzierte Analyse u.a. des Schusswaffengebrauchs<sup>10</sup> und der Erkenntnisse aus Dunkelfeldstudien und weiterer Quellen z. B. zum Thema Gewalt an Schulen<sup>11</sup>, nicht bestätigt bzw. widerlegt.

Wie der 1. PSB, so ist auch der 2. PSB nicht nur für die beteiligten Ministerien, sondern für alle öffentlichen Stellen, die sich mit Fragen der Kriminalität auseinandersetzen haben, für die Universitäten und Fachhochschulen, nicht zuletzt für die dortigen Lehrveranstaltungen, sowie für die interessierte Öffentlichkeit eine informationsreiche Erkenntnisquelle zum aktuellen Stand der Kriminalitätslage, der Kriminalitätsentwicklung und der Strafverfolgung.

## **2.2 Broschüre „Strafrechtspflege in Deutschland“**

Seit dem Jahr 1996 veröffentlicht das Bundesministerium der Justiz in regelmäßigen Abständen die Broschüre „Strafrechtspflege in Deutschland“. Die Broschüre gibt einen Überblick über die wichtigsten Daten im Bereich der Strafrechtspflege, beginnend mit den der Polizei bekannt gewordenen Fällen und von ihr ermittelten Tatverdächtigen. Sie enthält Angaben über die Entwicklung der von der

---

<sup>8</sup> Der Link in den Fußnoten 6 und 7 führt auch zu der Zusammenfassung in englischer Sprache.

<sup>9</sup> 2. PSB, a. a. O (Fußnote 7), S. 66 ff., 390 ff.

<sup>10</sup> Ebd., S. 75 f.

<sup>11</sup> Ebd., S. 390 ff.

Staatsanwaltschaft abgeschlossenen Ermittlungsverfahren, über die Untersuchungshaft, die Gerichtsorganisation und die Art der gerichtlichen Erledigung einschließlich der Verurteilungen mit den verhängten Sanktionen. Sie berichtet über Ergebnisse der Bewährungshilfe, über den Justizvollzug mit Angaben über Strafgefangene und deren voraussichtliche Vollzugsdauer. Aktuelle Ergebnisse über erneute Verurteilungen schließt sie mit ein.

Die Broschüre vermittelt damit auch einen Einblick in die Organisation der Strafrechtspflege und beschreibt die verschiedenen Abschnitte des Strafverfahrens von der polizeilichen Ermittlung bis hin zum Ende der Strafvollstreckung. Die letzte, 5. Auflage ist im Jahr 2009 erschienen.<sup>12</sup> Der Bericht ist wie früher auch in englischer Sprache erschienen.<sup>13</sup>

Die Broschüre zeigt unter anderem, dass die Anzahl der polizeilich bekannt gewordenen „Fälle“ (Straftaten gemäß der strafrechtlichen Einstufung durch die Polizei) in der Bundesrepublik Deutschland in der Zeit zwischen 1993 und 2007 in der Tendenz abgenommen hat, von etwa 6,75 Mio. Fällen auf 6,2 Mio. Fälle<sup>14</sup>. Für das Jahr 2008 verzeichnet die Polizeiliche Kriminalstatistik einen weiteren Rückgang auf etwa 6,1 Mio. Fälle.<sup>15</sup> In demselben Zeitraum sind die Gewaltdelikte von etwa 161.000 auf 218.000 Fälle angestiegen, wobei sowohl der Umfang als auch die Entwicklung der Gewaltdelikte insbesondere durch die sog. gefährlichen und schweren Körperverletzungen bestimmt sind<sup>16</sup>. Die Zahl der vorsätzlichen Tötungsdelikte ist im selben Zeitraum von 4259 auf 2347 und die Zahl der Raubdelikte von 61.757 auf 52.949 zurückgegangen.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Jehle, Jörg-Martin: Strafrechtspflege in Deutschland. Fakten und Zahlen, herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz, Berlin 2009. [http://www.bmj.bund.de/enid/07116c78351b41027b19acb152e8e341,61f5b3305f7472636964092d0933333136/Studien\\_Untersuchungen\\_und\\_Fachbuecher/Strafrechtspflege\\_in\\_Deutschland\\_113.html](http://www.bmj.bund.de/enid/07116c78351b41027b19acb152e8e341,61f5b3305f7472636964092d0933333136/Studien_Untersuchungen_und_Fachbuecher/Strafrechtspflege_in_Deutschland_113.html)

<sup>13</sup> Jehle, Jörg-Martin: Criminal Justice in Germany. Facts and Figures, published by the Federal Ministry of Justice, Berlin 2009. Der Link in Fußnote 12 führt auch zu der Zusammenfassung in englischer Sprache.

<sup>14</sup> Jehle, a. a. O. (Fußnote 12), S. 54. Die Graphik auf S. 12. der Broschüre bezieht sich aus Gründen der Vergleichbarkeit auf die entsprechende Entwicklung in früheren Bundesgebiet („alte Bundesländer“ einschließlich Berlin).

<sup>15</sup> Vgl. Bundeskriminalamt (Hrsg.), Polizeiliche Kriminalstatistik 2008, Wiesbaden 2009, S. 32, im Folgenden zitiert als PKS 2008. <http://www.bka.de/pks/pks2008/index.html>

<sup>16</sup> Jehle, a. a. O. (Fußnote 12), S. 13, 55. Dieser Trend wurde im Jahr 2008 erstmalig mit etwa 211.000 Mio. Gewaltdelikten unterbrochen; vgl. PKS 2008, a. a. O. (Fußnote 15), S. 227.

<sup>17</sup> Jehle, a. a. O. (Fußnote 12), S. 13, 55. Im Jahr 2008 ist die Anzahl der registrierten vorsätzlichen Tötungsdelikte und die Zahl der Raubdelikte weiter zurückgegangen; vgl. PKS 2008, a. a. O. (Fußnote 15), S. 129, 139.

Die Broschüre zeigt weiter, dass von den etwa 4,9 Mio. von den Staatsanwaltschaften erledigten Ermittlungsverfahren nur etwa 12% in einer Anklage und weitere etwa 12% in dem Antrag auf Erlass eines Strafbefehls (einer Anklage vergleichbar) mündeten, während ein großer Teil der erledigten Ermittlungsverfahren mit einer Einstellung ohne Auflage wegen Geringfügigkeit (21,6%)<sup>18</sup> oder mit Auflagen (4,9%)<sup>19</sup> endete. Weitere 26,5% der erledigten Ermittlungsverfahren wurden eingestellt, weil aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen eine Anklage nicht möglich war<sup>20</sup> und weitere etwa 23% wurden auf andere Weise erledigt.<sup>21</sup>

Gegen nach allgemeinem Strafrecht Verurteilte wird ganz überwiegend eine Geldstrafe verhängt (81%), etwa 13% erhielten eine Freiheitsstrafe mit Bewährung und etwa 6% eine vollstreckbare Freiheitsstrafe.<sup>22</sup> Bei etwa 70% aller nach Jugendstrafrecht Sanktionierten wurde das Verfahren ohne formelles Gerichtsverfahren –im Rahmen der sogenannten Diversion– eingestellt.<sup>23</sup> Betrachtet man nur die vom Gericht nach Jugendstrafrecht verhängten Sanktionen, so wird bei etwa 31% das Verfahren mit oder ohne Auflagen eingestellt, etwa 40% der Abgeurteilten erhalten ein sogenanntes Zuchtmittel (ohne Jugendarrest), etwa 14% einen Jugendarrest, etwa 4% sogenannte Erziehungsmaßregeln wie z.B. bestimmte Weisungen. Eine Jugendstrafe mit Bewährung wird in etwa 7% der Abgeurteilten ausgesprochen, eine Jugendstrafe ohne Bewährung in etwa 4%.<sup>24</sup>

Die Anzahl der Gefangenen und Verwahrten hat in den 90er Jahren bis Anfang der 2000er Jahre deutlich zugenommen, danach ist ein Rückgang zu verzeichnen. Am 31. März 2007 befanden sich 75 756 Gefangene im Vollzug, davon 71.688 Männer und 4 068 Frauen.<sup>25</sup> Danach ist die Anzahl der Gefangenen deutlich gesunken: Am 31. März 2009 waren es 73 592 Gefangene, davon 69 666 Männer und 3 926 Frauen.<sup>26</sup> Für die einzelnen Haftarten gab es hierbei unterschiedliche Entwicklungen. Der Rückgang der Gesamtzahl der Gefangenen ist vor allem auf eine deutliche

<sup>18</sup> Nach § 153 der Strafprozessordnung oder § 45 Absatz 1 des Jugendgerichtsgesetzes. Außerdem umfasst die Angabe auch Einstellungen nach § 45 Absatz 2 des Jugendgerichtsgesetzes sowie Einstellungen nach § 154 Absatz 1 der Strafprozessordnung wegen „unwesentlicher Nebenstraftaten“.

<sup>19</sup> Nach § 153a der Strafprozessordnung.

<sup>20</sup> Nach § 170 Absatz 2 der Strafprozessordnung.

<sup>21</sup> Jehle, a. a. O. (Fußnote 12), S. 19 f.

<sup>22</sup> Ebd. S. 30.

<sup>23</sup> 2. PSB, a. a. O. (Fußnote 7), S. 558.

<sup>24</sup> Vgl. Jehle, a. a. O. (Fußnote 12), S. 37.

<sup>25</sup> Ebd., S. 47.

<sup>26</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.) Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten am 31. März 2009, Wiesbaden 2009. <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.c Broker.cls?CSPCHD=00000001000048c34iJj000000lqAfwyf2AmHadQ9XTx0nPQ--&cmsspath=struktur.vollanzzeige.csp&ID=1024197>

Verringerung der Untersuchungshaftgefangenen zurückzuführen. Die Anzahl der Freiheitsstrafe verbüßenden Gefangenen nahm bis Mitte der 2000er Jahre noch zu, danach verringerte sich ihre Zahl.<sup>27</sup>

### **2.3 Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen**

Sowohl in der kriminologischen Wissenschaft als auch von Seiten der Strafrechtspolitik wird die erneute strafrechtliche Sanktionierung, häufig auch unter dem Begriff Rückfälligkeit diskutiert, als ein wesentlicher Indikator für Erfolg und Misserfolg strafrechtlicher Sanktionen angesehen. Die Indikatorfunktion der – in der Terminologie der empirischen Sozialforschung – variablen „Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen“ für den Erfolg und Misserfolg strafrechtlichen Sanktionierens liegt auf den ersten Blick nahe. Begeht jemand, der zu einer Kriminalstrafe verurteilt worden ist oder gegen den eine andere strafrechtliche Maßnahme ohne formelle Verurteilung durch ein Gericht angeordnet worden ist, erneut eine Straftat, so liegt es nahe anzunehmen, dass sich diese Person durch die Erfahrung der erlittenen Bestrafung nicht hat beeindrucken lassen und „deswegen“ erneut eine Straftat begangen hat. Also, so könnte man annehmen, hat die Bestrafung oder die Maßnahme nicht „gewirkt“. Einer solchen Betrachtungsweise liegt die theoretische Annahme zugrunde, dass die Bestrafung oder Maßnahmenanordnung der einzige erklärende Faktor einer erneuten Begehung von Straftaten ist. Diese Sichtweise ist nach der herrschenden Meinung in der Kriminologie jedoch zumindest zu eng, wenn nicht falsch. Eine monokausale Betrachtungsweise sowohl in der Theorienbildung als auch in der empirischen Forschung über strafbares Verhalten wird ganz überwiegend – zu Recht – abgelehnt. Zur Erklärung eines Verhaltens, das möglicherweise – später durch ein Gericht oder eine Strafverfolgungsbehörde festgestellt – gegen Strafvorschriften verstößt, trägt in aller Regel eine Vielzahl von Umständen, von „Erklärungsfaktoren“, bei.

Wenn aber ein erneutes oder wiederholtes strafbares Verhalten nicht allein auf Grund einer früheren Sanktionierung erklärt werden kann, so lässt sich fragen, wozu man überhaupt die erneute strafrechtliche Sanktionierung untersucht. Es trifft in der Tat zu, dass allein dem statistischen Zusammenhang zwischen der Begehung von

---

<sup>27</sup> Vgl. Jehle, a. a. O. (Fußnote 12), S. 47

Straftaten und vorheriger strafrechtlicher Sanktionierung ein kausaler Zusammenhang nicht zugeschrieben werden kann und auch nicht darf. Der Forschungszweck einer Legalbewährungsuntersuchung ist deswegen zunächst deskriptiv und stellt eine Beschreibung von Lebenssachverhalten dar. Legalbewährungsuntersuchungen befassen sich damit, wie viele Personen, häufig differenziert nach Geschlecht, Alter und Nationalität, die in einem bestimmten Zeitraum mit einer strafrechtlichen Sanktion belegt worden sind oder die, wenn die Sanktionierung mit einem Freiheitsentzug verbunden war, in einem bestimmten Zeitraum aus dem Vollzug entlassen worden sind, innerhalb eines festgelegten Beobachtungszeitraums erneut eine strafbare Handlung begangen haben oder wegen einer solchen sanktioniert worden sind. Hierbei wird in der Regel auch untersucht, um welche Straftat es sich handelte und wie die erneute strafrechtliche Reaktion ausgestaltet war.

Mit einem solchen Untersuchungsansatz lässt sich eine Reihe von Fragen beantworten, die sowohl für die Kriminologie als auch für die Strafrechtspolitik von erheblicher Bedeutung sind, so z. B.: Sind die Legalbewährungsraten bei unterschiedlichen Sanktionen gleich oder unterscheiden sie sich, und wenn ja wie stark? Unterscheiden sich Legalbewährungsraten nach Art oder Schwere begangener Straftaten? Gibt es Veränderungen der Legalbewährungsraten im Verlauf des Lebensalters? Verändern sich Legalbewährungsraten bei gleich definierten Personen oder Sanktionsgruppen im Zeitverlauf? Die Bedeutung einer Betrachtung von Legalbewährungsraten liegt also weniger in der Feststellung ihrer absoluten Höhe als vielmehr in ihrer vergleichenden Darstellung; vergleichend für bestimmte Personengruppen, Straftatengruppen oder strafrechtliche Sanktionen. Dies gilt auch angesichts der oben bereits erwähnten Tatsache, dass sich eine einfache kausale Attribuierung von Unterschieden verbietet.

Dennoch lässt sich sowohl unter kriminologischen Erkenntnisinteressen als auch unter strafrechtspolitischen Gesichtspunkten eine Vielzahl von Sachverhalten mit solchen Untersuchungen verbinden, die von hoher praktischer Relevanz sind. Betrachtet man z. B. Legalbewährungsraten für unterschiedlich schwere strafrechtliche Sanktionen, z. B. die Dauer der verhängten Freiheitsstrafe, und stellt dabei fest, dass mit längeren Freiheitsstrafen nicht unbedingt geringere Legalbewährungsraten verbunden sind, so lassen sich hieraus jedenfalls unter

empiristischen Gesichtspunkten Kriterien dafür entwickeln, ob eine Forderung nach höheren Sanktionen unter empirisch rationalen Gesichtspunkten sinnvoll erscheint. Oder betrachtet man Legalbewährungsraten im Zusammenhang mit dem Lebensalter, und stellt dabei fest, dass ab einem gewissen Lebensalter generell die Legalbewährungsraten steigen, so lassen sich aus solchen Erkenntnissen Kriterien dafür gewinnen, ob es erforderlich ist, besondere Maßnahmen zur Vermeidung erneuter Straffälligkeit junger Menschen vorzusehen. Darüber hinaus gewinnen Legalbewährungsraten besondere Bedeutung, wenn sie für bestimmte Sanktionen oder Personen berechnet werden, die eine besondere Form der Behandlung im Strafvollzug oder außerhalb erfahren haben.

Über die Untersuchung „Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen“ des Bundesministeriums der Justiz war schon in den Beiträgen für den XI. Kongress der Vereinten Nationen berichtet worden.<sup>28</sup> Nach zwei Machbarkeitsstudien aus den 1990er Jahren wurde Ende 2006 ein Forschungsauftrag zu dieser Thematik vergeben.<sup>29</sup> In dieser Untersuchung werden sämtliche relevanten Eintragungen von Personen berücksichtigt, die im Jahr 2004 entweder mit einer nichtfreiheitsentziehenden strafrechtlichen Sanktion (soweit sie im Bundeszentralregister eingetragen ist) belegt worden sind oder die im Jahr 2004 aus dem Vollzug einer freiheitsentziehenden Sanktion entlassen worden sind. Die Absammlung der Daten aus dem Bundeszentralregister erfolgte im April 2008. Auf diese Weise konnte für den beschriebenen Personenkreis eine erneute strafrechtliche Sanktionierung über einen Zeitraum von drei Jahren beobachtet werden. Die Daten umfassen Angaben über das Geschlecht, das Alter, die Nationalität und die Vorstrafen der betroffenen Personen, die Art der Straftaten, die zu einer Verurteilung bzw. zu einer anderen strafrechtlichen Sanktion führten, sowie die Art der jeweils verhängten strafrechtlichen Sanktion. Die Auswertung der Daten erfolgt nach einem festgelegten Schema, das Umfang und Art der erneuten Verurteilung nach verschiedenen Versionen, strafrechtlichen Reaktionen und Deliktgruppen differenziert.

---

<sup>28</sup> Blath; Schnauhuber, a. a. O. (Fußnote 1), S. 13 f.

<sup>29</sup> Ergebnisse aus der zweiten Machbarkeitsstudie hat das Bundesministerium der Justiz auch veröffentlicht: Jehle, Jörg-Martin; Heinz, Wolfgang; Sutterer, Peter: Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen. Eine kommentierte Rückfallstatistik, herausgegeben vom Bundesministerium für Justiz, Mönchengladbach 2003; als Internet-Veröffentlichung:

[http://www.bmj.bund.de/enid/22e03f8dcc2d2692e45e4eb875c63862.61f5b3305f7472636964092d0933333136/Studien\\_Untersuchungen\\_und\\_Fachbuecher/Legalbewaehrung\\_nach\\_strafrechtlichen\\_Sanktionen\\_111.html](http://www.bmj.bund.de/enid/22e03f8dcc2d2692e45e4eb875c63862.61f5b3305f7472636964092d0933333136/Studien_Untersuchungen_und_Fachbuecher/Legalbewaehrung_nach_strafrechtlichen_Sanktionen_111.html).

Die Untersuchung ist noch nicht abgeschlossen. Allerdings liegen erste vorläufige Ergebnisse vor.<sup>30</sup> Die Untersuchung umfasst etwas mehr als 1 Mio. Personen, die – wie oben bereits dargestellt – im Jahr 2004 entweder zu einer nichtfreiheitsentziehenden Sanktion verurteilt oder mit einer anderen jugendstrafrechtlichen Reaktion belegt bzw. – bei freiheitsentziehenden Sanktionen – aus der Haft entlassen worden sind. Innerhalb des Beobachtungszeitraums von drei Jahren wurden 33% des untersuchten Personenkreises erneut strafrechtlich sanktioniert.<sup>31</sup> <sup>32</sup> Geordnet nach der Häufigkeit, waren die betrachteten Personen im Jahr 2004 zu 54% zu einer Geldstrafe verurteilt worden, bei 26% war nach Jugendstrafrecht von der Verfolgung abgesehen worden bzw. das Verfahren eingestellt worden, 9% waren zu einer Freiheitsstrafe oder einem Strafrest mit Bewährung verurteilt worden, bei 8% war eine sonstige jugendrichterliche Entscheidung getroffen worden, bei 2% eine Freiheitsstrafe oder ein Strafarrest ohne Aussetzung zur Bewährung, bei 1% eine Jugendstrafe mit Bewährung, bei 0,4% eine Jugendstrafe ohne Bewährung verhängt worden und bei 0,1% eine sonstige Entscheidung getroffen worden.<sup>33</sup>

Betrachtet man die Gesamtgruppe im Hinblick auf die Folgeentscheidungen innerhalb des Beobachtungszeitraums von drei Jahren, so verteilen sich die Entscheidungen für diesen Zeitraum wie folgt: 67% keine Folgeentscheidung (also keine erneute strafrechtliche Sanktionierung), 14% Geldstrafe, je 5% jugendrichterliche Erziehungsmaßregeln und Zuchtmittel, 5% Freiheitsstrafe mit Bewährung, 4% Absehen von der Verfolgung bzw. Einstellungen nach §§ 45, 47 des Jugendgerichtsgesetzes, 3% Freiheitsstrafe ohne Bewährung, je 1% Jugendstrafe mit und ohne Bewährung.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen. Vorbericht zur Rückfallerhebung für das Bezugsjahr 2004, unveröffentlichtes Manuskript 2009, im Folgenden zitiert als Legalbewährung 2009.

<sup>31</sup> Ebd., S. 17.

<sup>32</sup> Wie bereits erwähnt, sind in die Untersuchung nur Personen einbezogen, die im Bundeszentralregister eingetragen sind. Nach dem deutschen Recht können auch Staatsanwaltschaften eingeleitete Strafverfahren förmlich abschließen, teilweise mit, teilweise ohne Zustimmung des Gericht. Alle Entscheidungen, die in einem nach Jugendstrafrecht geführten Strafverfahren getroffen werden, werden auch in das Bundeszentralregister eingetragen, auch dann, wenn die Staatsanwaltschaft das Verfahren endgültig abgeschlossen hat. Demgegenüber werden nach allgemeinem Strafrecht durchgeführte Ermittlungsverfahren, mit denen auch eine strafrechtliche Sanktionierung verbunden sein kann (Auflagen oder Weisungen), nicht im Bundeszentralregister, sondern im sog. Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister gespeichert. Derartige Verfahren sind von der Untersuchung ausgeschlossen.

<sup>33</sup> Legalbewährung 2009, a.a.O. (Fußnote 30), S. 18.

<sup>34</sup> Ebd.

Schon dieses erste Ergebnis lässt erkennen, dass die überwiegende Mehrzahl von strafrechtlich sanktionierten Personen innerhalb eines Beobachtungszeitraumes von drei Jahren nicht erneut straffällig wird, jedenfalls nicht in einer Weise, die zu einer im Bundeszentralregister eintragungspflichtigen Entscheidung führt. Und wenn eine erneute strafrechtliche Reaktion erfolgt wegen einer erneuten Straftat, dann ist sie überwiegend nicht mit einem Freiheitsentzug verbunden.

Einige weitere Ergebnisse nach diesem ersten Vorbericht: Die höchste Wiederverurteilungsquote wurde mit 66% bei der Verhängung einer Jugendstrafe ohne Bewährung, die niedrigste Wiederverurteilungsquote mit 27% bei der Geldstrafe festgestellt.<sup>35</sup> Generell sind nicht mit Freiheitsentzug verbundene Sanktionen mit einer geringeren Wiederverurteilungsquote verbunden als mit Freiheitsentzug verbundene Sanktionen. Die Höhe der Wiederverurteilungsquoten nimmt mit zunehmendem Alter ab. Der größte Anteil der Folgeentscheidungen mit Freiheitsentzug liegt in der Altersgruppe 21 - 24 Jahre.<sup>36</sup> Männer werden zu einem höheren Anteil wiederverurteilt als Frauen, mit einer Prozentpunktdifferenz von 12.<sup>37</sup> Zwischen der Dauer unbedingter Freiheits- und Jugendstrafen und der Wiederverurteilungsquote besteht kein linearer statistischer Zusammenhang: Bei Freiheits- und Jugendstrafen bis zu 12 Monaten nimmt die Wiederverurteilungsquote zu, bei Freiheits- und Jugendstrafen mit längerer Dauer wieder ab. Die geringste Wiederverurteilungsrates insoweit wurde nach lebenslanger Freiheitsstrafe festgestellt.<sup>38</sup> Die Wiederverurteilungsrates nimmt mit der Anzahl von Vorstrafen zu.<sup>39</sup>

Diese Ergebnisse bestätigen die Unterschiede bei Wiederverurteilungsquoten, die auch schon in der zweiten Machbarkeitsstudie für verschiedene Personen- und Sanktionsgruppen festgestellt worden sind.<sup>40</sup> Allerdings liegen die Wiederverurteilungsrates in der vorliegenden neuen Studie deswegen unter denen der Studie aus dem Jahr 2003, weil in der vorliegenden Studie der Beobachtungszeitraum drei Jahre betrug, in der früheren Studie vier Jahre.

---

<sup>35</sup> Ebd., S. 22.

<sup>36</sup> Ebd., S. 23 ff.

<sup>37</sup> Ebd., S. 28.

<sup>38</sup> Ebd., S. 34.

<sup>39</sup> Ebd., S. 39 ff.

<sup>40</sup> Jehle; Heinz; Sutterer, a. a. O. (Fußnote).

Der Abschlussbericht des laufenden Vorhabens wird für Ende des Jahres 2009 erwartet. Bereits jetzt ist entschieden worden, dass diese Untersuchung fortgesetzt werden soll. In dieser zweiten Welle sollen Daten aus dem Bundeszentralregister in den Jahren 2010 und 2011 erneut abgesammelt und den vorhandenen Daten zugeschrieben werden. Durch diese beiden erneuten Absammlungen können dann Rückfallzeiträume von fünf bzw. sechs Jahren beobachtet werden. Darüber hinaus lassen sich jährliche Rückfallraten für jeweils unterschiedliche Beobachtungszeiträume, zwischen zwei und drei Jahren, berechnen.

#### **2.4 Evaluation der sozialtherapeutischen Behandlung von Sexualstraftätern im Justizvollzug**

Durch das „Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten“ vom 26. Januar 1998 hatte der Gesetzgeber die Vorschriften über die Behandlung von Sexualstraftätern im Justizvollzug erheblich ausgeweitet.<sup>41</sup> Nach der seit dem 1. Januar 2003 geltenden Fassung des § 9 Abs. 1 des Strafvollzugsgesetzes ist ein Gefangener in eine sozialtherapeutische Anstalt zu verlegen, wenn er wegen einer Sexualstraftat zu zeitiger Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren verurteilt worden ist und die Behandlung in einer sozialtherapeutischen Anstalt angezeigt ist. Seit 1999 hat sich die Anzahl der sozialtherapeutischen Einrichtungen (selbständige Justizvollzugsanstalten oder Abteilungen in größeren Anstalten des Regelvollzuges) von 23 auf 52 im Jahr 2009 erhöht.<sup>42</sup> Die Anzahl der dort verfügbaren Haftplätze ist in demselben Zeitraum von 982 auf 2.043 angestiegen.<sup>43</sup>

Für den Justizvollzug sind in Deutschland die Länder zuständig. Die Mehrzahl der Länder hat landeseigene Forschungsstellen oder Universitäten damit beauftragt, die sozialtherapeutische Behandlung von Sexualstraftätern zu evaluieren. Im Jahr 2004 hat das Bundesministerium der Justiz die Kriminologische Zentralstelle e. V. im Rahmen eines Forschungsauftrags gebeten, die erweiterten Möglichkeiten der sozialtherapeutischen Behandlung von Sexualstraftätern zu begleiten und die Forschungsvorhaben zur Evaluation der Behandlung zu dokumentieren. Die

---

<sup>41</sup> Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, S. 160.

<sup>42</sup> Kriminologische Zentralstelle e. V.: Sozialtherapie im Strafvollzug 2009, Wiesbaden 2009, S. 40.

<sup>43</sup> Ebd.

Veröffentlichung des Abschlussberichts wird zurzeit vorbereitet.<sup>44</sup> Der Bericht befasst sich unter anderem mit organisatorischen Aspekten der sozialtherapeutischen Einrichtungen, wie z. B. deren Leitung, der Belegung der Anstalten und den räumlichen Gegebenheiten. Ein besonderes Gewicht wird auf die in den Einrichtungen angewendeten Behandlungsprogramme für Sexualstraftäter, auf die im Rahmen der Behandlung angesetzten psychologischen Testverfahren und Prognoseinstrumente, auf die Rahmenbedingungen für die Therapie wie den Einsatz des Personals, die Therapieplanung, Möglichkeiten der Lockerung des Vollzuges sowie Arbeits- und Fortbildungsmöglichkeiten für die Gefangenen gelegt. Ein weiterer Abschnitt befasst sich mit den Möglichkeiten der Betreuung der Gefangenen nach ihrer Entlassung in die Freiheit.

Den zweiten Schwerpunkt des Berichts bildet die Darstellung der bisher eingeleiteten bzw. durchgeführten Forschungsvorhaben zur Evaluation von Sozialtherapie im deutschen Justizvollzug. Nach einem einleitenden Abschnitt über bisherige deutsche und internationale Evaluationsstudien werden die nach der neuen gesetzlichen Regelung eingeleiteten, zum Teil auch abgeschlossenen, Evaluationsvorhaben im Einzelnen beschrieben. Aus dieser Darstellung geht hervor, dass sich die Evaluationsstudien in ihrer thematischen Ausrichtung und auch in ihren Laufzeiten erheblich unterscheiden. In einigen Evaluationsprojekten werden spezifisch die angewendeten Behandlungsprogramme evaluiert im Hinblick auf eine erneute strafrechtliche Sanktionierung nach der Entlassung. Andere Evaluationsprojekte befassen sich mit der Frage, welche inhaftierten Sexualstraftäter von welchen Therapieangeboten erreicht werden können, und mit den Prädiktoren eines Rückfalls. Auf der Grundlage der Erkenntnisse über bisher durchgeführte Projekte wird für weitere entsprechende Evaluationsvorhaben eine Modellkonzeption vorgeschlagen.

## **2.5 Untersuchungen zum Täter-Opfer-Ausgleich (TOA)**

Der Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) ist ein wesentliches Element der Umsetzung des Ansatzes der sog. „Restorative Justice“ in Deutschland. Der TOA beruht auf der Vorstellung, dass eine Straftat einen Konflikt zwischen dem Täter und dem Opfer

---

<sup>44</sup> Spöhr, Melanie: Sozialtherapie von Sexualstraftätern im Justizvollzug: Praxis und Evaluation, Mönchengladbach 2009.

darstellt, den es zu lösen oder bereinigen gilt. Hierfür wurde ein Verfahren entwickelt, in dem unter Anleitung eines Mediators Hintergründe und Gegenstand des Konflikts aufgearbeitet werden und eine einvernehmliche Lösung angestrebt wird.<sup>45</sup> Der TOA wurde in den 1980er Jahren von der Strafrechtspraxis entwickelt. Gesetzliche Grundlagen für diese Art strafrechtlicher Reaktion, bei der der Grundsatz der Schadenswiedergutmachung im Fordergrund steht, wurden erst in der Folgezeit geschaffen.<sup>47</sup>

Das Bundesministerium der Justiz hatte diese Entwicklung durch mehrere Forschungsaufträge von Anfang an begleitet.<sup>48</sup>

Seit dem Jahr 2000 fördert das Bundesministerium der Justiz die Durchführung der sog. Täter-Opfer-Ausgleichsstatistik (TOA-Statistik). Seit 1993 teilen Stellen, die TOA durchführen, auf freiwilliger Basis an Hand eines Erhebungsbogens Angaben über Täter und Opfer, über die begangenen Straftaten und über den Verlauf des Ausgleichsverfahrens für dieses Forschungsvorhaben mit. In den Jahren 1993 bis 2005 beteiligten sich zwischen 28 und 72 Stellen jährlich an dieser Erhebung.<sup>49</sup> Erfasst werden im Einzelnen Angaben zum Geschlecht, zum Alter und zur Nationalität der Beschuldigten und der Geschädigten, zu den erlittenen Schäden, zum Bekanntheitsgrad von Beschuldigten und Geschädigten, zur Ausgleichsbereitschaft der Beteiligten, zum Inhalt des Mediationsgespräches und zum Ergebnis der Ausgleichsbemühungen. Eingeleitet werden die TOA-Versuche überwiegend durch die Staatsanwaltschaft.<sup>50</sup> Die Ausgleichsbereitschaft der

---

<sup>45</sup> Hintergründe, Inhalt und Entwicklung des TOA werden umfassend dargestellt im: Dölling, Dieter u. a.: Täter-Opfer-Ausgleich in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz, Bonn 1998.

<sup>47</sup> Durch das Erste Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes vom 30. August 1990, BGBl. I., S. 1853, durch Art. 1. Nr. 1 des Verbrechensbekämpfungsgesetzes vom 28. Oktober 1994, BGBl. I., S. 3186 und durch das Gesetz zur verfahrensrechtlichen Verankerung des Täter-Opfer-Ausgleichs und zur Änderung des Fernmeldegesetzes vom 20. Dezember 1998, BGBl. I., S. 2194.

<sup>48</sup> Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Schadenswiedergutmachung im Kriminalrecht. Untersuchung des Fachausschusses I „Strafrecht und Strafvollzug“ des Bundesverbandes der Straffälligen Hilfe e. V., Bonn 1988. Schreckling, Jürgen: Täter-Opfer-Ausgleich nach Jugendstraftaten in Köln, Bonn 1991. Ders.: Bestandsaufnahmen zur Praxis des Täter-Opfer-Ausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1992. Dölling, Dieter, u. a., a. a. O. (Fußnote 45).

<sup>49</sup> Kerner, Hans-Jürgen; Hartmann, Arthur: Täter-Opfer-Ausgleich in der Entwicklung. Auswertung der Bundesweiten Täter-Opfer-Ausgleichs-Statistik für den Zehnjahres Zeitraum 1993 bis 2002, Mönchengladbach 2005, S. 122, im Folgenden zitiert als TOA-Statistik 1993-2002. Dies.: Täter-Opfer-Ausgleich in Deutschland. Auswertung der bundesweiten Täter-Opfer-Ausgleichs-Statistik für den Jahrgang 2005, im Vergleich zu den Jahrgängen 2003 und 2004, sowie ein Rückblick auf die Entwicklung seit 1993, Berlin 2008, S. 63, im Folgenden zitiert als TOA-Statistik 2005, nur als Internetveröffentlichung verfügbar. <http://www.bmj.bund.de/enid/48f532cbcbcc1bdc9b4a9139e73fedcf.0/66.html>

<sup>50</sup> TOA-Statistik 1993-2002, a. a. O. (Fußnote 48), S. 17 ff. TOA-Statistik 2005, a. a. O. (Fußnote 48), S. 11.

Beschuldigten erweist sich durchgängig als sehr hoch.<sup>51</sup> Dies ist in sofern nicht überraschend, als davon auszugehen ist, dass bereits bei dem Vorschlag durch die Staatsanwaltschaft oder das Gericht, sich an einem TOA zu beteiligen, bei den Beschuldigten ein grundsätzliches Einverständnis vorausgesetzt werden darf. Aber auch bei den Geschädigten war der Anteil derer, die sich mit einem solchen Verfahren einverstanden erklärten, ebenfalls in den Jahren 1993 bis 2000 relativ hoch und bewegte sich zwischen 75 und 80%.<sup>52</sup> Allerdings zeichnete sich seit dem Jahr 2001 ein deutlicher Rückgang des Anteils der Geschädigten ab, die zu einem TOA bereit waren. Im Jahr 2005 waren es 57%.<sup>53</sup> Wenn dann aber ein TOA-Gespräch zustande kam, konnte auch eine Vereinbarung über die Wiedergutmachung getroffen werden.<sup>54</sup> Die dann getroffenen Wiedergutmachungsvereinbarungen wurden auch durchgängig zu 90% erfüllt.<sup>55</sup>

Wie die exemplarische Darstellung einiger Ergebnisse der TOA-Statistik zeigt, hat sich diese Form strafrechtlicher Reaktion in dem Sinne als erfolgreich erwiesen, dass in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle ein Ausgleich zwischen den Beschuldigten und Geschädigten erzielt werden kann. Weil sich an der TOA-Statistik nur ein Teil der Stellen beteiligt, die TOA durchführen, vermittelt die TOA-Statistik kein Bild über die Häufigkeit und die Verbreitung des TOA in Deutschland insgesamt. Deswegen hat das Bundesministerium der Justiz in gewissen Zeitabständen, 1990<sup>56</sup>, 1995<sup>57</sup> und zuletzt 2008 Forschungsvorhaben in Auftrag gegeben mit dem Ziel einer Bestandsaufnahme der Verbreitung des TOA in der Bundesrepublik Deutschland. Im Rahmen dieser Bestandsaufnahmen wurde bzw. wird eine vollständige Übersicht über alle Stellen, die TOA durchführen, angestrebt. Hierbei hat sich gezeigt, dass jedenfalls bis 1995 die Anzahl der Stellen, die TOA durchführen, deutlich zugenommen hat, allein zwischen 1989 und 1995 fast auf das vierfache.<sup>58</sup> Aus den Strafrechtspflegestatistiken ist ersichtlich, dass diese ansteigende Tendenz sich auch in den Jahren 2001 bis 2007 fortgesetzt hat.<sup>59</sup> Von dem noch laufenden

---

<sup>51</sup> TOA-Statistik 1993-2002, S. 72 ff., TOA-Statistik 2005, S. 25 f.

<sup>52</sup> TOA-Statistik 1993-2002, S. 64 ff.

<sup>53</sup> TOA-Statistik 2005, S. 24.

<sup>54</sup> TOA-Statistik 1993-2002, S. 84 ff., TOA-Statistik 2005, S. 31 ff.

<sup>55</sup> TOA-Statistik 1993-2002, S. 99 ff., TOA-Statistik 2005, S. 34 f.

<sup>56</sup> Schreckling, Jürgen, a. a. O., (Fußnote 47).

<sup>57</sup> Dölling, Dieter, u. a., a. a. O., (Fußnote 45).

<sup>58</sup> Ebd., S. 131.

<sup>59</sup> In der „Erhebung über Ermittlungsverfahren bei den Staats- und Staatsanwaltschaften“ und in der „Erhebung über Straf- und Bußgeldverfahren“ werden seit dem Jahr 2001 die von den Staatsanwaltschaften bzw. Gerichten erteilten Auflagen zum TOA erhoben. Seit dem Jahr 2003 wird in der „Strafverfolgungsstatistik“ erfasst, ob dem

Forschungsvorhaben zur Bestandsaufnahme des TOA werden umfangreiche Informationen über die Entwicklung der TOA-Stellen und der von Ihnen bearbeiteten Fälle in den Jahren 1996 bis 2008 erwartet.

### 3. Ausblick

An den beispielhaft dargestellten kriminologischen Forschungsvorhaben des Bundesministeriums der Justiz sollte verdeutlicht werden, wie die kriminologische Wissenschaft zusammen insbesondere mit den vorhandenen Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken die Kriminal- und Strafrechtspolitik unterstützen kann.

Die beiden Periodischen Sicherheitsberichte vermitteln ein umfängliches Bild über Umfang, Struktur und Entwicklung der Kriminalität und der Strafverfolgung. Diese Berichte liefern damit Rahmendaten für die Kriminal- und Strafrechtspolitik, vermitteln aber auch zum Teil detaillierte Informationen über einzelne Bereiche, geben Anhaltspunkte für die Umsetzung früherer kriminal- und strafrechtspolitischer Maßnahmen und können einen weiteren Handlungsbedarf – jedenfalls aus empirischer Sicht – aufzeigen. Sie dienen damit aber nicht nur der Politik und der Strafrechtspraxis. Mit ihnen verbindet sich auch eine wichtige Informationsfunktion für die allgemeine Öffentlichkeit.

Periodische Sicherheitsberichte können wegen des damit verbundenen Aufwands nur in gewissen zeitlichen Abständen erstellt werden. In der Zwischenzeit informiert die Broschüre „Strafrechtspflege in Deutschland“ zusammenfassend über aktuelle Entwicklungen bei Kriminalität und Strafverfolgung.

Legalbewährungsstudien informieren – wie im vorliegenden Fall – umfassend über erneute strafrechtliche Sanktionierung und geben damit wichtige Anhaltspunkte für die Fortentwicklung des strafrechtlichen Sanktionensystems einerseits, liefern

---

Verurteilten auferlegt wurde, sich an einem TOA zu beteiligen. Vgl. im Einzelnen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Staatsanwaltschaften –

Fachserie 10-Reihe 2.6, <https://www.ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?CSPCHD=0010000100004516tjMI000000Df3uwUNiimvb9wjvznwWkQ-->

&cmspath=struktur,sfgsuchergebnis.csp&action=newsearch&op\_EVASNr=startwith&search\_EVASNr=2421 .

Dass.: Strafgerichte Fachserie 10 Reihe 2.3, [https://www.ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,sfgsuchergebnis.csp&action=newsearch&op\\_EVASNr=startwith&search\\_EVASNr=2422](https://www.ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,sfgsuchergebnis.csp&action=newsearch&op_EVASNr=startwith&search_EVASNr=2422) .

Dass.: Ausgewählte Zahlen für die Rechtspflege Fachserie 10 Reihe 1, [https://www.ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,sfgsuchergebnis.csp&action=newsearch&op\\_EVASNr=startwith&search\\_EVASNr=241](https://www.ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,sfgsuchergebnis.csp&action=newsearch&op_EVASNr=startwith&search_EVASNr=241) .

andererseits Basisdaten für die wissenschaftliche Erforschung erneuter Straffälligkeit und krimineller Karrieren.

Kriminologische Untersuchungen über die praktische Anwendung neuer strafrechtlicher Bestimmungen geben dem Gesetzgeber Hinweise darüber, ob die mit den Neuerungen angestrebten Ziele auch erreicht wurden und ob weiterer Handlungsbedarf besteht.

Kriminologische Forschung kann zwar die Kriminal- und Strafrechtspolitik unterstützen, politische Zielsetzungen einerseits und die rechtsstaatliche Einbindung politischen Handelns andererseits aber nicht ersetzen.



**Dr. Anja Meyer, Dr. Burkhard Hasenpusch,  
Dr. Marc Coester, Erich Marks**  
Landespräventionsrat Niedersachsen

---

## **Das Beccaria – Programm: Qualität durch Qualifizierung**

Kriminalprävention bedeutet das Zusammenwirken vieler Menschen und Institutionen mit dem Ziel, Straftaten zu verhindern und das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger zu erhöhen. Kriminalität und Gewalt haben vielfältige Ursachen und Erscheinungsformen. Diese zu ergründen und ihnen gezielt und effektiv zu begegnen, ist nur möglich, wenn alle gesellschaftlichen Kräfte gemeinsam Verantwortung übernehmen und gemeinsame Strategien entwickeln. Eine Erkenntnis, die ausschlaggebend war für die Gründung von Landespräventionsräten und vergleichbaren Gremien in Deutschland.

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat, der sich aus 16 deutschen Ländern bildet. Es gibt derzeit in 14<sup>1</sup> Bundesländern Gremien, die sich speziell dem Thema Kriminalprävention widmen. Diese Gremien sind zwar mehrheitlich in den Innen- oder Justizministerien angesiedelt, zeichnen sich jedoch durch eine ressortübergreifende Arbeit aus.

Einer dieser Landespräventionsräte (LPR) befindet sich im Bundesland Niedersachsen und ist nachfolgend Gegenstand der Ausführungen. Ein besonderer Schwerpunkt wird dabei auf den Teilaspekt der Qualitätsorientierung in der Kriminalprävention, das Beccaria-Programm des LPR, gelegt.

### **1. Der Landespräventionsrat Niedersachsen**

Der Landespräventionsrat Niedersachsen wurde im Jahr 1995 gegründet. Mittlerweile tragen über 250 niedersächsische Mitgliedsorganisationen aus allen relevanten gesellschaftlichen Bereichen mit ihrem Expertenwissen zu sicherheits- und kriminalpolitischen Konzepten bei und unterstützen deren Umsetzung in den verschiedenen Bereichen. Unter den Mitgliedsorganisationen sind derzeit rund 200

---

<sup>1</sup> Landespräventionsgremien: Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen. Hingegen nimmt in den Ländern Bayern und Baden-Württemberg primär die Polizei die kriminalpräventive Arbeit wahr.

kommunale Präventionsgremien aktiv. Diese intensiv in ihrer wichtigen Arbeit zu unterstützen und zu vernetzen, ist Herzstück der Arbeit des Landespräventionsrates Niedersachsen.

Ziele und Aktivitäten des Landespräventionsrates (LPR):

- Der LPR stärkt die Kriminalprävention auf kommunaler Ebene.
- Der LPR entwickelt Konzepte und beschreibt die Rahmenbedingungen für deren Umsetzung.
- Der LPR fördert die Sicherung und Verbesserung von Qualität in der Kriminalprävention.
- Der LPR bietet eine Plattform für Informations- und Wissenstransfer.
- Der LPR koordiniert und unterstützt die Netzwerkbildung für Kriminalprävention.
- Der LPR kooperiert mit Institutionen der Kriminalprävention auch außerhalb Niedersachsens.
- Der LPR vermittelt Präventionskompetenz.
- Der LPR trägt die Ziele, Inhalte und Methoden der gesamtgesellschaftlichen Kriminalprävention in die Öffentlichkeit.
- Der LPR fördert das bürgerschaftliche Engagement für die Kriminalprävention.

Um aufzuzeigen, wie diese Ziele zu erreichen sind, werden im Folgenden einige der Arbeitsschwerpunkte des Landespräventionsrates skizziert.

### **1.1 Kommunale Präventionsarbeit**

Der LPR übernimmt im Bereich der Kriminalprävention eine Servicefunktion für die Kommunen. Zu den Leistungen zählen unter anderem:

- Vor-Ort-Beratungen zu Fragen der Gründung eines Präventionsrates,
- Unterstützung bei der Projektplanung und Projektberatung,
- Moderation von Veranstaltungen und Workshops,
- Förderung modellhafter kriminalpräventiver Projekte sowie

- Information und Wissensvermittlung.

## **1.2 Häusliche Gewalt**

Das Land Niedersachsen hat verschiedene Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung häuslicher Gewalt in einem ressortübergreifenden Landesaktionsplan zusammengefasst und für dessen Umsetzung eine Koordinierungsstelle beim Landespräventionsrat eingerichtet. Diese Koordinierungsstelle „Häusliche Gewalt“

- unterstützt Praktikerinnen und Praktiker bei der Entwicklung lokaler und regionaler Kooperationsstrukturen,
- organisiert und unterstützt Fortbildungen für soziale Dienste, Frauenberatungsstellen, Polizei und Justiz,
- fungiert als Informationsdrehscheibe zwischen der Landes- und der kommunalen Ebene und
- entwickelt Konzepte für die Bekämpfung und Prävention häuslicher Gewalt.

## **1.3 Gegen Rechtsextremismus – für Demokratie und Toleranz**

Der Arbeitsschwerpunkt „Rechtsextremismus“ des LPR umfasst unter anderem die Umsetzung der beiden Bundesprogramme: "Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie - gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ sowie „kompetent. für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“. Mit diesen Programmen kann umgehend und effizient auf Problemlagen, die im Zusammenhang mit Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus stehen, reagiert werden.

## **1.4 Sozialräumliche Prävention in Netzwerken (SPIN)**

Im Rahmen des Projektes SPIN wird erstmals im deutschen Sprachraum das ursprünglich nordamerikanische Präventionsprogramm „Communities That Care – CTC“ in drei Modellstandorten in Niedersachsen auf seine Übertragbarkeit geprüft. CTC ist eine Strategie zur Steuerung von Prävention auf lokaler Ebene und basiert auf wissenschaftlichen Längsschnittstudien zu Risiko- und Schutzfaktoren für jugendliches Problemverhalten. Das Programm bietet Instrumente an zur

- gebietsbezogenen Messung und Priorisierung von Risiko- und Schutzfaktoren,
- Einbeziehung von allen relevanten Akteuren in einen umfassenden Handlungsansatz und zur
- Auswahl geeigneter und effektiver Programme, die passend zur lokalen Situation auf die dringendsten Risikofaktoren gerichtet sind.

Die vorgestellten Maßnahmen sind lediglich wenige Beispiele aus dem umfangreichen Tätigkeitsspektrum des Landespräventionsrates. Weitere Informationen zu den Aufgaben, Projekten und Kooperationen mit nationalen und internationalen Partnern stehen unter [www.lpr.niedersachsen.de](http://www.lpr.niedersachsen.de) zur Verfügung.

## **2. Beccaria-Programm**

Zu den vielfältigen Aktivitäten des Landespräventionsrates zählt auch das Beccaria-Programm, das nachfolgend, auch wegen seiner internationalen Reichweite, ausführlicher dargestellt wird.

Das Beccaria-Programm steht für drei aufeinander folgende EU-Projekte, die der LPR im Rahmen der EU-Programme AGIS und ISEC realisiert(e):

1. Beccaria: Qualitätsmanagement in der Kriminalprävention (2003-2005)
2. Beccaria: Aus- und Weiterbildung in der Kriminalprävention (2005-2007)
3. Beccaria: Wissenstransfer in der Kriminalprävention (2008-2011).

An dem Programm sind Europäische Partnerorganisationen aus folgenden Ländern beteiligt: Belgien, Dänemark, England, Estland, Frankreich, Italien, Ungarn, Polen, Slowenien, Tschechische Republik.

Namensgeber des Programms ist Cesare Beccaria. Der italienische Rechtsphilosoph und Strafrechtsreformer prägte den Spruch: „*Besser ist es, den Verbrechen vorzubeugen, als sie zu bestrafen*“ (1764). Beccaria gilt als einer der Begründer der europäischen und strafrechtlichen Aufklärung und als Pionier moderner Kriminalpolitik. Aufklärungsarbeit zu leisten - wie Beccaria, der Namensgeber des Projektes es tat - ist das, was alle drei Beccaria-Projekte eint: Aufklären über das Thema Qualität, insbesondere Qualitätssteigerung durch Qualifizierung.

## **2.1 Beccaria: Qualitätsmanagement in der Kriminalprävention (2003–2005)**

Ausgangspunkt für das erste Beccaria-Projekt bildete die bis dahin vernachlässigte Rolle des Themas „Qualität“ in der Kriminalprävention. Qualitätskriterien zur Planung, Durchführung und Bewertung von kriminalpräventiven Projekten waren kaum vorhanden. Der fachliche Austausch zu diesem Themenkomplex befand sich national wie europaweit in den Anfängen.

Angesichts der Situation öffentlicher Haushalte war davon auszugehen, dass sich alles kriminalpräventive Handeln in Zukunft - noch stärker als bisher - an Effektivität, Effizienz und Wirksamkeit - messen lassen muss. Dies ist nur zu erzielen, wenn sich langfristig eine Orientierung an einer evidence based crime prevention etabliert.

Zentrales Ziel des ersten Beccaria-Projekts war es darum, einen Beitrag zur Verbesserung bzw. kontinuierlichen Weiterentwicklung der Qualitätsorientierung in der Kriminalprävention zu leisten. Dazu gehörte die Implementierung von Qualitätsmanagementverfahren (Planung, Steuerung, Verbesserung etc). Akteure sollten unterstützt werden, Projekte von Beginn an so zu konzipieren, dass sie überhaupt evaluierbar sind. Wenn sich Akteure an Qualitätskriterien orientieren sollen, setzt dies voraus, ihnen entsprechende Tools für eine strukturierte Vorgehensweise an die Hand zu geben sowie erforderliches Know-How zu vermitteln.

### **2.1.1 Hilfe zur Fremdhilfe - Internet-Evaluationsagentur**

Die Internet Evaluationsagentur unter [www.beccaria.de](http://www.beccaria.de) ist eine Kontaktbörse, die Wissenschaft und Präventionspraxis vernetzt. Sie soll kriminalpräventiven Akteuren Unterstützung und professionelle Hilfe bei Fragen zu Konzeption, Selbstevaluation und Fremdevaluation vermitteln. Anbieter entsprechender Dienstleistungen können über ein Passwort einen Eintrag vornehmen und Angebote sowie ein Kompetenzprofil eingeben. Das Angebot der Agentur ist international nutzbar. Die Eintrags- und Abfrageseiten sind in Deutsch und Englisch zugänglich.

## **2.1.2 Hilfe zur Selbsthilfe - Beccaria-Standards zur Qualitätssicherung kriminalpräventiver Projekte**

Standards als Maßstab zur Überprüfung der Projektplanung und –durchführung sind ein erster Schritt auf dem Weg zu Wirkungsüberprüfungen kriminalpräventiver Projekte und zu verstärkter Qualitätsorientierung. Die Beccaria-Standards umfassen Maßgaben und Anforderungen an die Qualität der Planung, Durchführung und Bewertung kriminalpräventiver Programme und Projekte. Sie bieten Entwicklern, Akteuren und anderen Verantwortungsträgern in der Kriminalprävention einen Leitfaden für die Qualitätssicherung ihres Handelns.

Die Beccaria-Standards sollen gewährleisten, dass

- sich die Planung, Durchführung und Überprüfung kriminalpräventiver Projekte an den in Wissenschaft und Literatur genannten Qualitätskriterien orientiert.
- Projekte grundsätzlich so konzipiert werden, dass sie evaluierbar sind und
- wissenschaftliche Experten, Gutachter, Auftrag- und Geldgeber (bei Projektanträgen) über eine fachliche Grundlage zur Einschätzung der Projektqualität verfügen.

Die Standards umfassen Maßgaben und Anforderungen an die Qualität der Planung, Durchführung und Bewertung kriminalpräventiver Programme und Projekte. Sie beinhalten im Wesentlichen sieben Arbeitsschritte:

### **1. Problembeschreibung**

Ist-Situation vor Ort

- Worin besteht das Problem?
- Wo tritt das Problem auf?
- Wann und in welchem Maße existiert das Problem?
- Wer ist von dem Problem betroffen?
- Welche Auswirkungen hat das Problem?

### **2. Analyse der Entstehungsbedingungen des Problems**

Ursachen / Erklärungsansätze

- Was sind zentrale Ursachen?

- Welche theoretischen bzw. wissenschaftlichen Befunde und Annahmen sowie empirischen Erkenntnisse gibt es zur Erklärung des Phänomens?

### **3. Festlegung der Präventionsziele, Projektziele und Zielgruppen**

Soll-Situation (klare, messbare, realistische Ziele)

- Was soll erreicht werden?
- Wie kann es erreicht werden?
- Wie kann es gemessen werden? (Erfolgs-)Kriterien
- Wer soll erreicht werden?
- Wann soll es erreicht werden?

### **4. Festlegung der Maßnahmen für die Zielerreichung**

- Welche Maßnahmen sind geeignet, um die Ziele und Zielgruppen zu erreichen?
- Mit welchen (Erfolgs-)Kriterien kann die Ziel- und Zielgruppenerreichung überprüft werden?

### **5. Projektkonzeption und Projektdurchführung**

- Dokumentation von zentralen Arbeitsschritten, Terminen und Zuständigkeiten
- Welche Ressourcen (personelle, finanzielle, zeitliche) stehen zur Verfügung?
- Welche Möglichkeiten der Zusammenarbeit gibt es? Synergieeffekte?

### **6. Überprüfung von Umsetzung und Zielerreichung des Projekts (Evaluation)**

Soll-Ist-Differenz

- Was sollte erreicht werden? Was ist erreicht worden? (Ausmaß: Ziele, Zielgruppen)
- Warum wurden die Ziele und Zielgruppen nicht erreicht?
- Gab es nützliche oder schädliche (Neben-)Wirkungen?

### **7. Schlussfolgerungen und Dokumentation**

- Schriftliche Fixierung der Ergebnisse und Erkenntnisse
- Ableitung von Handlungsempfehlungen, Verbesserungsvorschlägen  
→ ergebnisorientierte systematische Qualitätsverbesserung

Diese sieben Arbeitsschritte bauen stets aufeinander auf. Ein punktuelles Herausgreifen oder Nichtberücksichtigen bestimmter Schritte stellt das Qualitätsniveau insgesamt in Frage. Entwickler eines kriminalpräventiven Projekts werden angehalten, ihr Handeln zu reflektieren und Schritt für Schritt vorzugehen.

Standards sind ein erster wichtiger Schritt auf dem Weg zu Wirkungsüberprüfungen kriminalpräventiver Projekte und somit zur verstärkten Qualitätsorientierung. Sie allein genügen jedoch nicht. Weder sind sie komplett selbsterklärend, noch stellen sie per se eine Garantie für Qualität dar. Damit sie in der Praxis auch entsprechend angewendet werden können, ist hierfür die notwendige Voraussetzung zu schaffen: Qualität durch Qualifizierung. Qualifizierung ist das Stichwort für das zweite Beccaria-Projekt.

## **2.2 Beccaria: Aus- und Weiterbildung in der Kriminalprävention (2005-2007)**

### **Die Notwendigkeit von Qualifizierung**

Kriminalprävention befindet sich an der Schnittstelle von vielen Personen mit unterschiedlichen berufsbiographischen Werdegängen, Professionen und Institutionen. Dazu gehören beispielsweise: Präventionsgremien, Jugendhilfe, Sozialarbeit, Schule, Vorschulbereich, Polizei, Justiz, Politik, Presse/Medien, Medizin/Gesundheitswesen, Sport, Wirtschaft und Wissenschaft. Entsprechend handelt es sich um Lehrer, Polizisten, Sozialarbeiter, Soziologen, Juristen, Verwaltungsfachleute, Erzieherinnen, Schauspieler, Mediatoren etc.. Insofern überrascht es kaum, dass die in den vorgenannten Berufen tätigen Personen allesamt unterschiedliche Berufsbiographien aufweisen: Sie alle haben einen oder mehrere Ausbildungsweg(e) hinter sich: haben gegebenenfalls Sozialpädagogik studiert, eine Mediationsausbildung absolviert, eine Ausbildung bei der Polizei durchlaufen oder eine Verwaltungslaufbahn eingeschlagen. Was sie allerdings nicht haben, ist eine spezielle Präventionsausbildung, denn die existiert bislang nicht. Es gibt weder einen „traditionellen Zugangsweg“, einen „typischen“ Berufsweg, geschweige denn eine Ausbildung in der Kriminalprävention, um in diesem vielschichtigen Bereich arbeiten zu können. Was es sicherlich gibt, sind viele Experten auf diesem Gebiet. Sie kennzeichnet hohes Engagement, starke Identifikation mit ihrer Arbeit, häufig Idealismus und oft maximaler Einsatz. Hinzu

kommt, von dem überzeugt zu sein, was man macht; schließlich geht es darum, der Kriminalität oder dem devianten Verhalten zuvorzukommen und sich aktiv für das Gute einzusetzen.

Aber reicht das, bzw. heißt das, dass Prävention von (fast) jedem ausgeübt werden kann, auch ohne spezifische Präventionsausbildung? Warum gibt es – wenn sich Kriminalprävention doch zunehmendem Bedeutungszuwachses erfreut – keine typische Ausbildung? Eine Frage, die Steffen<sup>2</sup> 2002 gestellt hat. Sie konstatierte, „...dass sich im Bereich der Kriminalprävention eine Vielzahl von Personen „tummeln“, für die diese Aufgabe keine herkömmliche ist. Insbesondere bei den kommunalen Präventionsgremien entspricht dem großen Potenzial an Ehrenamtlichen und Freiwilligen ein (fast) ebenso großes Defizit an theoretischem und methodischem „know-how“. Aber auch bei den herkömmlichen Trägern der Kriminalprävention, Polizei und Justiz, darf nicht ohne Weiteres von fundierten Kenntnissen und Befähigungen für diese Aufgabe ausgegangen werden....“ Steffen kritisiert die Annahme, „Prävention könne jeder, dafür brauche es keine besondere Ausbildung, keine besonderen Befähigungen und Eignungen. Prävention kann aber nicht „jeder Polizeibeamte“ und auch nicht „jeder andere Präventionsträger“ quasi „naturwüchsig“, „von Haus aus“, sondern sie setzt wie jede andere qualitativ anspruchsvolle Tätigkeit Aus- und Fortbildung voraus.“

Auf das Ausbildungsdefizit in der Kriminalprävention weist auch Ekblom<sup>3</sup> hin: "No other profession (public health or architecture, for example) would send out its practitioners into the field and expect them to deliver with such limited conceptual resources!"

Qualitativ hochwertige Kriminalprävention verlangt – wie in anderen Handlungsfeldern auch – nach gewissen Fachkenntnissen und Fähigkeiten, beispielsweise systematisch vorzugehen und Maßnahmen, Projekte oder Programme so zu planen und durchzuführen, dass sie auch überprüfbar sind. Dies wiederum erfordert kriminalpräventives Wissen, z.B. Kenntnisse kriminologischer und soziologischer Theorien. Es reicht eben nicht aus, das Kriminalitätsproblem x am Ort y zu erkennen und präzise zu beschreiben. Zur Erklärung des festgestellten

---

<sup>2</sup> Steffen, 2002, S. 15

<sup>3</sup> Ekblom 2002, S. 11

Problems müssen einschlägige theoretische bzw. wissenschaftliche Befunde herangezogen sowie empirische Erkenntnisse berücksichtigt werden: Entstehungsbedingungen sind zu analysieren, Einflussgrößen (wie Risikofaktoren und Schutzfaktoren) sind zu bedenken und zu benennen. Projektziele und Zielgruppen sind zu definieren. Daraus ergeben sich folgende Fragen: Wer soll erreicht werden? Was soll erreicht werden? Wie kann es erreicht werden? Wie kann es gemessen werden (Erfolgs-Kriterien)? Die Überprüfung der Umsetzung der Maßnahmen und die der Zielerreichung setzt methodisches Know-How – nämlich Kenntnisse über quantitative und qualitative Verfahren – voraus, also Fachwissen, das nicht immer per se vorhanden ist.

Eine Möglichkeit, dieses Wissen zu erlangen, ist die Teilnahme an einer gezielten *Qualifizierungsmaßnahme* - wie beispielsweise das Beccaria-Qualifizierungsprogramm -, die den unterschiedlichen Ausgangsniveaus und Bedarfslagen kriminalpräventiver Akteure Rechnung trägt und zur Kompetenzerweiterung und Verbesserung ihrer beruflichen Praxis beiträgt.

### **2.2.1 Das Beccaria-Qualifizierungsprogramm Kriminalprävention**

Der Landespräventionsrat Niedersachsen bietet seit 2008 jährlich das Beccaria Qualifizierungsprogramm für Akteure in der Kriminalprävention an. Gegenwärtig nähert sich die Qualifizierung 2009 dem Ende, Planungen für das Qualifizierungsprogramm 2010 laufen. Dieses Weiterbildungsangebot ist bundesweit - vermutlich auch international - einzigartig. Es vermittelt Basis- und Spezialwissen für die Präventionsarbeit.

### **2.2.2 Module**

Das Weiterbildungsangebot schließt vier Module ein, die entweder einzeln oder als Gesamtpaket zu buchen sind: 1. Modul: Kriminologie, 2. Modul: Kriminalprävention, 3. Modul: Projektmanagement und 4. Modul: Projektbegleitung.

Jedes Modul umfasst zwei Wochenenden. Da das Qualifizierungsangebot berufsbegleitend konzipiert ist, beginnen die Präsenzveranstaltungen jeweils Freitagmittag und enden Samstagnachmittag. Die Unterrichtsmaterialien werden in

Form eines Readers und zusätzlich in einem ausschließlich von den Teilnehmenden zu nutzenden und geschützten Internet-Forum als Download zur Verfügung gestellt. Das Forum bietet bei Bedarf neben den Schulungsunterlagen die Möglichkeit des Austauschs und der Diskussion.

Die vermittelten Lehrinhalte sind einerseits wissenschaftlich fundiert, weisen aber andererseits eine hohe Praxisrelevanz auf. Auf diese Weise kann das erworbene Wissen in die tägliche Präventionsarbeit einfließen. Im Modul Kriminologie lernen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer die wichtigsten Grundbegriffe und die Entwicklungen der Kriminologie in ihren Grundzügen kennen. Sie werden u.a. mit den bekanntesten Kriminalitätstheorien vertraut gemacht. Im Anschluss sollten sie in der Lage sein, Theorien kritisch zu hinterfragen, Kriminalstatistiken (z.B. Polizeiliche Kriminalstatistik) für die kriminalpräventive Arbeit zu nutzen und Einblicke in die kriminologische Dunkelfeldforschung genommen haben.

Nach der Belegung des Moduls Kriminalprävention sollten die Teilnehmenden qualifiziert sein, Präventionsmaßnahmen unter Hinzuziehung ihrer Erfahrung und ihres Wissens kritisch zu analysieren und zu bewerten. Mit dem Modul Projektmanagement ist die Zielsetzung verbunden, die Teilnehmenden in die Lage zu versetzen, Projekte systematisch und nachvollziehbar zu planen, durchzuführen und zu überprüfen. Bei dem vierten und letzten Modul Projektbegleitung geht es für die Teilnehmenden primär darum, das gewonnene Wissen (Kriminologie, Kriminalprävention und Projektmanagement) auch praktisch anzuwenden (Transferleistung).

Nach Abschluss des Beccaria-Qualifizierungsprogramms sollten die Teilnehmenden befähigt sein,

- Präventionsmaßnahmen unter Hinzuziehung neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse und Daten zu entwickeln,
- fachliche Informationen (Fachaufsätze, Polizeiliche Kriminalstatistik, Forschungsergebnisse) kritisch zu bewerten,
- die Wirksamkeit präventiver Maßnahmen (Durchführung eines Vorher-Nachher-Vergleichs, Kenntnisse über qualitative und quantitative Verfahren) zu überprüfen,

- Präventionsgremien und Arbeitsgruppen zu leiten und zu moderieren,
- Projekte (Projektmanagement, Öffentlichkeits-, Netzwerkarbeit etc.) zu leiten, einschließlich der Planung und Organisation personeller, finanzieller und sachlicher Ressourcen sowie der Einwerbung von Fördermitteln.

Da das Qualifizierungsprogramm systematisch weiterentwickelt wird, gibt es u.a. am Ende des jeweiligen Moduls eine schriftliche Teilnehmerbefragung. Die Teilnehmenden bewerten das Qualifizierungsprogramm auf drei verschiedenen Ebenen: erstens auf der des Dozenten (fachlich / didaktisch), zweitens auf der des Moduls (inhaltlich) und drittens auf der der Rahmenbedingungen.

### **2.2.3 Nebeneffekte**

Neben der Wissensvermittlung hat das Qualifizierungsprogramm weitere Nebeneffekte. Einen herausragenden Stellenwert hat der fachliche Austausch zwischen den Praktikern aus den unterschiedlichsten Handlungsfeldern. Gelegenheiten in den Pausen oder in den Abendstunden werden genutzt, um über den „Tellerrand“ zu blicken und sich mit Standpunkten anderer Professionen auseinanderzusetzen und gegebenenfalls zu vernetzen. Das Qualifizierungsprogramm schafft unter den Teilnehmern ein Kontaktnetzwerk. Über die abgeschlossene Weiterbildung hinaus werden die Kooperationsbeziehungen und der fachliche Austausch der interdisziplinär vertretenen Institutionen fortgeführt.

### **2.2.4 Perspektiven**

Visionen des Beccaria-Programms sind:

- die Etablierung eines Masterstudiengangs in Crime Prevention an einer renommierten europäischen Universität.
- die Implementierung eines europäischen Qualifizierungsprogramms in Form von Distance- oder Blended Learning.
- sowie die Durchführung einer internationalen Summer School.

Das Konzept für einen Masterstudiengang in Crime Prevention liegt vor. Der erste Schritt ist getan: die Implementierung des Studiengangs an einer Niedersächsischen

Fachhochschule folgt -voraussichtlich- 2010. Den zweiten Schritt – die Suche nach einer renommierten, gut vernetzten internationalen Universität – gilt es, noch zu vollziehen.

### **2.3 Beccaria: Wissenstransfer in der Kriminalprävention (2008 -2011)**

Hintergrund für das dritte und laufende Beccaria-Projekt ist der reichhaltige Fundus an kriminalpräventivem Wissen, über den Europa verfügt. Mangelhaft sind jedoch die Bereitstellung, Bündelung und Bewertung des vorhandenen Wissens sowie ein professionelles Wissens- und Informationsmanagement. Darüber hinaus mangelt es in der Kriminalprävention an einem ausreichenden Wissenstransfer. Zielsetzung des aktuellen Projekts ist es, vorhandenes Wissen besser verfügbar zu machen. Im Vordergrund stehen Identifizierung, Strukturierung, systematische Erfassung, Aufbereitung, Austausch, Transfer, Vermittlung und Nutzbarmachung von evidenzbasiertem Wissen innerhalb der europäischen Kriminalprävention.

Der vorgesehene Maßnahmenkatalog umfasst:

1. die Entwicklung eines elektronischen Beccaria-Portals,
2. den Aufbau einer elektronischen Sammlung, Auswertung und Darstellung international gesicherten Wissens innerhalb der Kriminalprävention (Toolbox),
3. die Implementierung von Weiterbildung (Qualifizierungsprogramm und Master in Crime Prevention),
4. die Durchführung eines Expertensymposiums.

Das Angebot bündelt handlungsrelevante Informationen und Instrumente der wissensbasierten europäischen Kriminalprävention (Wissensnetz). Alle Instrumente sind ebenso wie die vorangegangenen Projekte in eine Gesamtstrategie der qualitätsorientierten und evidenzbasierten Kriminalprävention eingebettet. Als zentrale Plattform dient die bereits etablierte Website [www.beccaria.de](http://www.beccaria.de) sowie die derzeit neu entwickelte englischsprachige Website [www.beccaria-portal.org](http://www.beccaria-portal.org). Das webbasierte Portal gewährleistet europaweit einen effektiven Zugriff auf erforderliche Qualitäts- und Handlungsbausteine. Kriminalpräventives Wissen ist so international für Institutionen, Experten sowie Praktiker sowohl schnell abrufbar als auch einstellbar. Vorhandenes Potential wird somit weltweit genutzt, vernetzt und weitergegeben und trägt letztlich zu einer effektiveren Kriminalprävention bei.

## 2.4 Quintessenz

Qualitätssicherung und -steigerung in der Kriminalprävention erfordern:

1. Qualitätsbewusstes Denken und Handeln – die Entwicklung einer Evaluationskultur
2. Systematisches Vorgehen – eine Orientierung an Qualitätskriterien (z.B. an den Beccaria-Standards)
3. Interdisziplinarität
4. Marketing
5. Networking
6. Nachhaltigkeit und
7. Professionalität durch Qualifizierung.

Effektive Präventionsarbeit setzt neben den zahlreichen Bedingungsfaktoren (wie Grundverständnis, Haltung, Offenheit und Selbstkritik, Klarheit über fachliche Zuständigkeit, gute Zusammenarbeit, Vernetzungskompetenzen, interdisziplinäre Kooperation, Transparenz) vor allem Fachwissen voraus. Ein möglicher Weg zu mehr Professionalität ist das skizzierte Beccaria-Qualifizierungsprogramm. Weiterbildung lohnt sich! Oder mit Benjamin Franklin: „An investment in knowledge always pays the best interest“.

Auch bei dem Namensgeber Beccaria stand am Anfang die Vision. Das Titelblatt seines berühmten Werkes schmückt folgender Satz: „Bei schweren Sachen ist nicht zu erwarten, dass man sowohl auf einmal säen als auch ernten kann, sondern, dass das Werk der Vorbereitung bedarf, um schrittweise zu reifen“.

## Literatur

Coester, M. & Marks, E. & Meyer, A. (Eds.): Qualification in Crime Prevention – Status Report from various European Countries, Mönchengladbach 2008

Eklom, P. (2002): European Crime Prevention Network – towards a logic model and mission statement. Vision of 1 July 2002, S. 11

Marks, E. & Meyer, A. & Linssen, R. (Eds.): Quality in Crime Prevention, Hannover 2005

Steffen, W. (2002): forum kriminalpraevention, Heft 5, S. 15ff

Vereinte Nationen (2002): Auszug Resolution 2002/13. Maßnahmen zur Förderung einer wirksamen Kriminalprävention. New York, Deutscher Übersetzungsdienst, Oktober 2006; S. 1-10

**Prof. Dr. med. Dr. phil. Klaus M. Beier**  
Institut für Sexualwissenschaft und Sexualmedizin  
Charité-Universitätsmedizin Berlin

---

## **Damit aus Phantasien keine Taten werden: Prävention von sexuellem Kindesmissbrauch und Kinderpornographiekonsum im Dunkelfeld**

### **Das Dunkelfeld**

Laut polizeilicher Kriminalstatistik wurden in den letzten Jahren in Deutschland jährlich etwa 15.000 Fälle sexuellen Kindesmissbrauchs angezeigt (und ca. 3000 Täter verurteilt). Es herrscht aber Einigkeit darüber, dass die in der polizeilichen Kriminalstatistik – und damit im *Hellfeld* - erscheinenden Fälle lediglich „die Spitze des Eisberges“ darstellen und dass die so genannte Dunkelziffer um ein Vielfaches höher liegt. Dies belegen auch Ergebnisse aus repräsentativen Erhebungen in der deutschen Allgemeinbevölkerung (Wetzels 1997), nach denen von ca. 60.000 Missbrauchsfällen jährlich ausgegangen werden muss. Die Mehrzahl der tatsächlich verübten sexuellen Übergriffe auf Kinder gelangt demnach nicht zur Anzeige, bleibt von Justiz und Strafverfolgung damit unerfasst und taucht folglich auch in keiner Kriminalstatistik auf – dies ist das so genannte *Dunkelfeld*.

Auch Nutzung, Verbreitung oder Besitz von Kinderpornographie bleibt in vielen Fällen unentdeckt (zwischen ca. 500 und 2300 Verurteilungen jährlich in Deutschland; vgl. [www.bka.de](http://www.bka.de)), obschon davon auszugehen ist, dass die Online-Verbreitung von kinderpornographischen Materialien in den letzten Jahren dramatisch zugenommen hat (täglich bis zu 450.000 Zugriffe auf Kinderpornographieseiten weltweit; aktuell ca. 5 Millionen Bilder im Umlauf, jede Woche mehrere 10.000 neue Darstellungen sexuellen Kindesmissbrauchs (vgl. die Berichte der Internet Watch Foundation – [www.iwf.org.uk](http://www.iwf.org.uk)).

Möglicherweise ist dies auch dem Umstand geschuldet, dass Kinderpornographie auch für Menschen mit geringen Computerfertigkeiten immer leichter zugänglich wird. Zudem verweisen Daten aus dem Hellfeld bei 84,5% der einschlägig Inhaftierten auf eine Koinzidenz der Nutzung von Kinderpornographie (für die sie

verurteilt worden waren) und in der Vorgeschichte begangenen sexuellen Missbrauchshandlungen (Bourke & Hernandez 2009).

Aktuell richtet sich das gesellschaftliche Engagement politisch wie finanziell allerdings überwiegend auf Täter aus dem *Hellfeld*, indem neben einer Bestrafung der Täter sekundärpräventive therapeutische Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden.

Dabei zeigt die klinische Erfahrung, dass rechtskräftig verurteilte Sexualstraftäter für therapeutische Angebote schwerer zugänglich sind, da sie häufig ihr Innenleben aus Angst vor rechtlichen Nachteilen im Strafvollzug oder im Maßregelvollzug auch gegenüber Therapeuten abschirmen.

Aus diesem Grund sind zusätzliche *primärpräventive Maßnahmen* sinnvoll, die therapeutische Unterstützung bei der sexuellen Impulskontrolle anbieten, bevor es zu sexuellem Missbrauch oder Kinderpornographiekonsum kommt. Ausgangspunkt hierfür sind allerdings Problembewusstsein und Eigenverantwortlichkeit potentieller Täter bzw. Nutzer, was dann anzunehmen ist, wenn bei den Betroffenen *ein Leidensdruck* besteht, der in vielen Fällen aufgrund einer Störung der Sexualpräferenz (im Sinne einer Pädophilie) tatsächlich gegeben ist. Aber auch eine *Sekundärprävention im Dunkelfeld* erscheint bei dieser Zielgruppe dann sinnvoll, wenn nicht justizbekannte Täter bzw. Nutzer von Kinderpornographie freiwillig Hilfe suchen, weil die Eigenmotivation die wichtigste Voraussetzung für eine Verhaltensänderung darstellt.

## **Die Pädophilie**

Mit Blick auf Prognose und Therapie von Sexualstraftätern ist es von entscheidender Bedeutung abzuklären, welche Hintergrundproblematik zu einem sexuellen Kindesmissbrauch oder zur Nutzung kinderpornografischer Materialien führte.

Bei 60% der wegen sexueller Übergriffe auf Kinder inhaftierten Männer lässt sich keine Präferenzstörung im Sinne einer Pädophilie diagnostizieren. Taten werden vielmehr als sogenannte „Ersatzhandlungen“ für eigentlich gewünschte sexuelle

Interaktionen mit erwachsenen Partnern begangen, die aus verschiedenen Gründen – etwa auf Grund einer Persönlichkeitsstörung oder einer Intelligenzminderung – nicht sozial adäquat realisiert werden können. 40 % der wegen sexueller Übergriffe auf Kinder inhaftierten Männer erfüllen hingegen die diagnostischen Kriterien einer Pädophilie (vgl. Beier 1998), welche definiert ist als *sexuelle Ansprechbarkeit auf das Körperschema eines vorpubertären Kinderkörpers*. Dies kann das sexuelle Erleben eines Betroffenen entweder vollständig (sog. ausschließlicher Typus) oder teilweise (sog. nicht-ausschließlicher Typus) kennzeichnen (vgl. APA 2000). In letzterem Fall ist neben der sexuellen Ansprechbarkeit für das Körperschema eines Kinderkörpers auch eine Ansprechbarkeit für ein anderes Körperschema, z. B. das eines Erwachsenen gegeben.

Für alle sexuellen Neigungen gilt allgemein, dass sie sich als Teil der sogenannten sexuellen Präferenzstruktur im Jugendalter manifestieren und von da an lebensüberdauernd bestehen bleiben, d.h. *nicht mehr veränderbar* sind (Beier et al. 2005). Für Menschen mit einer pädophilen Neigung bedeutet das insbesondere, dass sie seit ihrer Pubertät mit sexuellen Phantasien leben, in denen der kindliche Körper als erregungssteigernd vorkommt. Die daraus resultierenden Wünsche, ihre sexuellen Phantasien auch realisieren zu wollen, müssen demnach von den Betroffenen jeden Tag aufs Neue kontrolliert werden.

Dabei ist zu beachten, dass niemand sich seine sexuelle Präferenzstruktur „aussuchen“ kann - diese ist „*Schicksal und nicht Wahl*“ - weshalb es auch verfehlt wäre, sie als solche einer moralischen Bewertung zu unterziehen. Dies ist nur – und dann zu Recht – zulässig, wenn sexuelle Phantasien in Verhalten umgesetzt werden, das andere (im Falle der Pädophilie nämlich Kinder) in ihrer Individualität und Integrität schädigt.

Hinsichtlich des sexuellen Kindesmissbrauchs veranschaulicht *Abbildung 1*, dass nur ein Teil der Fälle sexuellen Kindesmissbrauchs auf Täter mit einer pädophilen Neigung zurückgeführt werden kann, wohingegen viele pädophile Männer in der Lage sind, ihre Wünsche nach Sexualkontakten mit Kindern exklusiv auf die Phantasieebene zu beschränken (sog. *potentielle Täter*.) Wieder andere haben ihre

Impulse bereits auf der Verhaltensebene umgesetzt, sind aber nicht justizbekannt (*reale Dunkelfeld-Täter*).

Gleichwohl muss bei Vorliegen einer sexuellen Präferenz für Minderjährige von einem erhöhten Risiko für einen wiederholten sexuellen Kindesmissbrauch ausgegangen werden (Hanson & Morton-Bourgon, 2005). So lagen die Rückfallquoten bei pädophilen Präferenztätern zwischen 50 und 80% während Täter anderer Motivation nur in 10 bis 30% der Fälle rückfällig wurden (vgl. Beier 1998).

Wie *Abbildung 2* zeigt, ergibt sich für die Nutzer von Kinderpornographie ein anderes Bild als bei Tätern, die sexuellen Kindesmissbrauch begehen: Der Anteil von *Männern mit pädophiler Neigung (i. e. die sexuelle Ansprechbarkeit auf das kindliche Körperschema)* an der Gesamtgruppe der Nutzer ist ungleich höher, nicht zuletzt, weil sich Männer mit einer Pädophilie in besonderem Maße durch Darstellungen von Kindern sexuell angezogen fühlen und damit ein erhöhtes Risiko haben, Kinderpornographie regelmäßig zu betrachten, herunterzuladen oder zu sammeln (Seto et al. 2006). Dies entspricht auch dem allgemeinen Forschungsstand, wonach jeder Mensch sich von dem pornographischen Material sexuell angezogen fühlt, das seinen sexuellen Phantasien entspricht.

Diese Zusammenhänge von Sexualpräferenz und sexuellem Verhalten beunruhigen umso mehr, als ersten epidemiologischen Daten zufolge die Prävalenz pädophiler Neigungen bei ca. 1% der männlichen Bevölkerung liegt, während das Auftreten bei Frauen eine Seltenheit darstellt (Beier et al. 2005; Ahlers et al. 2009). Dies entspricht der Prävalenz des Morbus Parkinson.

Während jedoch viele Menschen bereits einem Parkinson-Betroffenen in ihrem Umfeld begegnet sind, werden nur einige wenige den Kontakt mit einem Pädophilen bewusst wahrgenommen haben: Obschon ebenfalls eine chronische Erkrankung kann Pädophilie nicht (von außen) erkannt und von den Betroffenen aus Angst vor sozialer Diskriminierung nicht eingeräumt werden; auch dann nicht, wenn die pädophilen Impulse bislang auf der Phantasieebene belassen wurden und der Betroffene bestrebt ist, sich auch zukünftig um Verhaltenskontrolle zu bemühen.

Zusammenfassend besteht für Männer mit pädophiler Neigung die besondere Verantwortung, dass aus ihrer Neigung, die man ihnen nicht vorwerfen darf, keine Taten resultieren, die man ihn vorwerfen muss. Da aber die sexuellen Phantasien als Ausdruck der sexuellen Neigung nicht beeinflusst werden können, bedarf es einer vollständigen und lebenslangen Verhaltenskontrolle gegenüber Kindern. *Vorstellen können sich die Betroffenen alles, tun aber nichts.*

Männer mit pädophiler Neigung müssen daher als die *wichtigste Zielgruppe primärer Prävention* von sexuellem Kindesmissbrauch und von Kinderpornographiekonsum im Dunkelfeld angesehen werden.<sup>1</sup>

### **Das „Präventionsprojekt Dunkelfeld“ (PPD)**

Ein primärpräventives Therapieangebot für potentielle Täter und reale Täter im Dunkelfeld wurde in Deutschland erstmals 2004 im Rahmen des Forschungsprojekts „Prävention von sexuellem Kindesmissbrauch im Dunkelfeld“ am *Institut für Sexualwissenschaft und Sexualmedizin* des Universitätsklinikums Charité in Berlin etabliert. Das Projekt wurde zunächst finanziell von der *VolkswagenStiftung* und seit 2008 auch – aufgrund des besonderen Engagements der damaligen Bundesministerin für Justiz, Brigitte Zypries – durch Bundesmittel gefördert. Es wird zudem unterstützt von der Kinderschutzorganisation *Stiftung Hänsel + Gretel* sowie der international tätigen Medienagentur *scholz & friends*.

Problembewusste Männer der Zielgruppe konnten mit Hilfe einer Medienkampagne erfolgreich auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht werden, im Rahmen des „Präventionsprojektes Dunkelfeld (PPD)“ *kostenlos und schweigepflichtgeschützt* sowohl eine diagnostische Expertise als auch qualifizierte Beratung bzw. Therapie in Anspruch zu nehmen (vgl. Abbildung 3).

---

<sup>1</sup> Neben der Pädophilie gibt es noch die Hebephilie, die definiert ist als eine sexuelle Ansprechbarkeit auf den jugendlichen Körper, also das peripubertäre Entwicklungsalter. Es handelt sich um eine eigenständig diagnostizierbare Störung der Sexualpräferenz, die aber nach den Internationalen Klassifikationssystemen der Weltgesundheitsorganisation (WHO 1993) oder der Amerikanischen Psychiatriervereinigung (APA 2000) nicht kodierbar ist. Sie spielt in der klinischen Arbeit und im PPD jedoch eine wichtige Rolle, weil der Beginn der Pubertät für beide Geschlechter deutlich unter 14 Jahren liegt und damit im minderjährigen Alter eintritt. Die Forderungen der Experten gehen auch in Richtung einer eigenständigen Klassifizierbarkeit dieser Präferenzstörung (vgl. Blanchard et al. 2008), welche nach der Diagnostik im PPD für eine Gruppe von Patienten tatsächlich kennzeichnend ist. Da für diese prinzipiell aber das gleiche gilt wie für Männer mit pädophiler Neigung, wurde von einer jeweils zusätzlichen Erwähnung im Text abgesehen.

Bei der Entwicklung des Spots und der Strategie zur Öffentlichkeitsarbeit wurde der nach klinischer Erfahrung erwartete Leidensdruck der pädophilen Männer berücksichtigt, indem die Kampagne:

- (1) Empathie und Perspektivenwechsel erkennen lässt,
- (2) sich davon distanziert, jemanden aufgrund seiner sexuellen Präferenz zu diskriminieren,
- (3) vor Strafe durch die Justiz bei einer möglichen Projekteilnahme entängstigt,
- (4) Schweigepflicht und Anonymität in Bezug auf alle gesammelten Daten zusichert, und
- (5) Schuld- und Schamgefühle durch die Vermittlung folgender Botschaft reduziert: „Du bist nicht schuld für deine sexuellen Phantasien, aber du bist verantwortlich für dein Verhalten. Es gibt Hilfe! Werde kein Täter!“

### **Das Vorgehen**

Betroffene und Angehörige können direkt und anonym telefonisch oder elektronisch Kontakt mit dem Institut für Sexualmedizin aufnehmen. Im Zuge dieser ersten Kontaktaufnahme erfolgt ein telefonisches Interview, in dessen Rahmen die Möglichkeit zu einer ersten Situationsklärung besteht, Informationen vermittelt werden sowie – falls gewünscht – ein Termin zu einer weiterführenden Diagnostik vereinbart wird.

Die nachfolgende Diagnostik ist verpflichtend für alle Therapieinteressenten und umfasst ein strukturiertes sexualmedizinisches klinisches Interview sowie eine Reihe von Fragebögen, deren Auswertung die Grundlage einer abschließenden Befunderhebung bilden, in deren Zentrum die Prüfung der apriori definierten Einschlusskriterien (z.B. Vorliegen einer Pädophilie) und Ausschlusskriterien (z.B. akute psychotische Episode, organische Hirnschäden, unbehandelter Substanzabusus, Hellfeldstatus) für die Therapieteilnahme steht.

Die Eingangsdiagnostik soll neben einer Aufschlüsselung der sexuellen Präferenzstruktur Einblick in die Therapiemotivation geben und die Voraussetzung für eine Evaluation der Behandlungsergebnisse schaffen.

## Rechtliche Rahmenbedingungen

In Deutschland gilt unter ambulanten Behandlungsbedingungen grundsätzlich die Schweigepflicht (§ 203 StGB: „Verletzung von Privatgeheimnissen“ – Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe), welche auch Mitteilungen über sexuelle Missbrauchshandlungen einschließt (eine explizite Ausnahme gibt es nur bei der Behandlung bereits verurteilter Straftäter im Rahmen der sogenannten Führungsaufsicht, § 68a Abs. 8 StGB).

Die Schweigepflicht bezieht sich dabei auch auf mögliche zukünftige sexuelle Übergriffe auf Kinder, da diese nicht im § 138 StGB („Nichtanzeige geplanter Straftaten“) aufgeführt sind – im Gegensatz zu u.a. schwerem Menschenhandel, Mord, Totschlag oder Straftaten gegen die persönliche Freiheit (deren Nichtanzeige dann strafbar wäre).

Zwar besteht die Möglichkeit unter Verweis auf § 34 StGB („Rechtfertigender Notstand“), die Schweigepflicht zu brechen und eine Anzeige zu erstatten, wenn im Rahmen eines ambulanten Behandlungsverhältnisses der Therapeut davon überzeugt ist, dass sein Patient eine sexuelle Missbrauchshandlung begehen wird. Er kann sich dann darauf berufen, dass bei Abwägung der widerstreitenden Interessen für ihn das bedrohte Rechtsgut (der Missbrauch eines Kindes) das beeinträchtigte Interesse (die Schweigepflicht) wesentlich überwiegt. Dies gilt allerdings laut Gesetzestext nur dann, wenn die Anzeige "ein angemessenes Mittel ist, die Gefahr abzuwenden". Dies ist schon deshalb zu bezweifeln, weil der Angezeigte bei einer offiziellen Ermittlungstätigkeit jede Tatmotivation leugnen wird und sich auf dieser Basis ein dauerhafter Freiheitsentzug nicht begründen lässt. Im Rahmen des Präventionsprojektes Dunkelfeld kommt noch hinzu, dass die betroffenen Männer ja an dem Projekt teilnehmen, weil sie Taten verhindern wollen – ein Dissens könnte nur eintreten, wenn unterschiedliche Einschätzungen bezüglich eines Impulsdurchbruchrisikos bestehen und die vom Therapeuten empfohlenen Mittel zur Gefahrenabwendung nicht aufgegriffen werden. Aber selbst in diesem (bisher nicht eingetretenen) Fall würde ein Teilnehmer im Falle der Anzeige sein Erleben gegenüber den Behörden abschirmen und für Interventionen gar nicht mehr erreichbar sein.

Daher muss *zusammenfassend* die rechtliche Situation in Deutschland als *äußerst günstige Ausgangssituation für die Präventionsarbeit* in diesem Bereich angesehen werden, weil sie überhaupt ermöglicht, den Schutzraum zu gewährleisten, der dazu führt, dass die potentiellen Täter und realen Dunkelfeld-Täter überhaupt bereit sind, sich auf Hilfsangebote einzulassen. Da es diese Täter aber sowieso gibt und sie ohne Hilfestellung mit weitaus höherer Wahrscheinlichkeit erste oder weitere sexuelle Übergriffe begehen würden bzw. Kinderpornographie nutzen, ist es allemal besser, überhaupt die Chance zu einer Intervention zu haben, als an diese Zielgruppe gar nicht heranzukommen.

Damit ergibt sich für Deutschland hinsichtlich der Präventionsarbeit *im internationalen Vergleich eine privilegierte Situation*, da in anderen Ländern dem ambulant tätigen Therapeuten im Gegenteil eine Offenbarungspflicht auferlegt wird, wenn ihm sexuelle Missbrauchshandlungen oder die Nutzung von Kinderpornographie bekannt wurde oder er Anlass zu der Vermutung hat, dass derartige Handlungen von seinen Patienten zu befürchten sind. Eine diesbezügliche ethische Debatte würde die Frage aufwerfen, ob nicht utilitaristische Prinzipien (Wahl des geringeren Übels) mit Blick auf den erzielten Nutzen (Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung verhindern zu können), eine insgesamt mehr dem Kinderschutz verpflichtete Vorgehensweise erlauben als eine streng normative Ausrichtung (Anzeigepflicht aufgrund des bedrohten Rechtsgutes), das zudem mit der Einschränkung von Freiheitsrechten (Aufhebung der Schweigepflicht) verknüpft ist.

## **Die Therapie**

Der Behandlungsansatz des PPD ist in jedem einzelnen Schritt definiert. Ein Manual dient formal als Richtlinie bezüglich der Behandlungsinhalte, -prozesse und -ziele, deren *primärer Endpunkt die Erhöhung der Verhaltenskontrolle* ist.

Ausgangspunkt bildet dabei die verantwortliche Integration der Ansprechbarkeit durch den kindlichen Körper in das Selbstkonzept als Voraussetzung einer inneren Vorbereitung auf Situationen, die den Betroffenen in Kontakt mit Minderjährigen im präferierten Alter bringen. Um die Wahrscheinlichkeit dafür zu erhöhen, dass die

Phantasien sich nicht auf der Verhaltensebene etablieren und eine Verhaltenskontrolle dauerhaft möglich wird, bedarf es einer professionellen Unterstützung, die im Einzelfall prüft, wie hoch das Risiko eines Impulsdurchbruchs ist und mit welchen Methoden es sich gegebenenfalls verringern lässt.

Dabei etablieren sich die mit der sexuellen Präferenz verbundenen sexuellen Impulse und Phantasien in einem ersten problematischen Schritt auf der Verhaltensebene in Form eines mehr oder weniger reflektierten Aufsuchverhaltens. Dies kann sich auf Minderjährige an realen Orten (Schulen, Kindergärten, Sportvereine, Konzerte) richten und in Abhängigkeit von der jeweiligen sozialen Ausgestaltung variiert das Ausmaß an Kontrolle. So können sich sexuelle Impulse „sozial kontrolliert“ auf Situationen richten, in denen es zu Begegnung mit Kindern in einem sozial kontrollierten Rahmen kommt (z.B. Grundschullehrer). Mit abnehmender Kontrolle der Inhalte oder sozialen Kontexte wird mehr Risikoverhalten gezeigt und demzufolge steigt das Impulsdurchbruchsrisiko. Bei der Nutzung von Kinderpornographie ist es wiederum besonders einfach, sich sozialer Kontrolle zu entziehen (PC im abschließbaren Zimmer).

Insgesamt ruht die Therapie auf drei Säulen als Ausdruck einer bio-psycho-sozial fundierten Behandlung: *Sexualmedizinische Interventionen* fördern die Selbstakzeptanz der sexuellen Neigung und deren Integration in das Selbstkonzept, während *kognitiv verhaltenstherapeutische Therapiemethoden* die Selbstregulationsstrategien der Betroffenen über veränderte Einstellungen zu Sexualität, Befähigung zur Perspektivenübernahme, erfolgreiche Emotions- und Stressbewältigung sowie Konfliktbewältigung in Beziehungen verbessern. Mit Hilfe einer *Pharmakotherapie* (Serotonin-Wiederaufnahmehemmer; Antiandrogene vom Cyproteronacetat-Typ oder LHRH-Analoga) lassen sich zusätzliche sexuelle Impulse (wie Phantasien) dämpfen, wodurch Masturbation und sexuell motiviertes Aufsuchverhalten reduziert werden.

Die notwendige Differenzialindikation für die verschiedenen Medikamentengruppen zur sexuellen Impulsdämpfung hängt vor allem von der Frage ab, inwieweit die tatsächliche Kontrolle auf der Verhaltensebene bei dem Betroffenen (auch aus

Therapeutensicht!) gegebenenfalls gefährdet ist, da diese den primären Endpunkt der Behandlungsbemühungen darstellt (vgl. Abbildung 4).

Gemeinsam mit der Einbeziehung naher Bezugspersonen wirken die psychosozialen therapeutischen Prozesse so hemmend auf die verschiedenen Formen sexuell motivierten Verhaltens, dass über eine Verknüpfung aller Behandlungsansätze sicher gestellt werden soll, dass die aus der Sexualpräferenz resultierenden sexuellen Impulse auf der Phantasieebene belassen werden und deren Übergang auf eine Verhaltens- bzw. Interaktionsebene unterbunden bleibt (bei potentiellen Tätern) bzw. zukünftig verhindert wird (bei realen Dunkelfeld-Tätern).

### **Erste Ergebnisse**

Bis zum 1. Juni 2009 hatten sich 936 Männer gemeldet, von denen 408 die Diagnostik vollständig abgeschlossen haben. Die Betroffenen stammten aus allen sozialen Schichten, wussten im Schnitt seit dem 22. Lebensjahr um ihre sexuelle Neigung, kamen aber erst mit durchschnittlich 39 Jahren ins Projekt. Über die Hälfte hatte jedoch bereits versucht, bis zu diesem Zeitpunkt therapeutische Hilfe in Anspruch zu nehmen. 48% der Interviewpartner waren mehr als 100 km angereist, um an der Studie teilzunehmen. Tatsächlich wiesen die meisten eine pädophile Präferenzstörung auf, wobei viele der Betroffenen zusätzliche psychische Belastungssymptome zeigten (insbesondere Depressivität und Ängstlichkeit), was als Ausdruck der oftmals bestehenden Komorbidität gewertet werden kann (vgl. Beier et al. 2009).

Ende März 2009 hatten 41 Patienten die Therapie abgeschlossen, 24 befanden sich noch in Therapie und 10 warteten auf einen Therapieplatz. 98 konnten einen angebotenen Therapieplatz nicht annehmen (insbesondere, weil sie nicht aus Berlin oder Brandenburg stammten und sich nicht in der Lage sahen, über ein Jahr jede Woche für den Therapietermin nach Berlin zu reisen). Auch die insgesamt 38 Therapie-Abbrecher verwiesen häufig auf ungünstige äußere Rahmenbedingungen (zu weite Entfernung vom Therapieort).

Bezogen auf die 41 Teilnehmer, welche das Therapieprogramm vollständig durchlaufen hatten, war eine signifikante Abnahme kognitiver Verzerrungen sowie eine signifikante Zunahme der Opferempathie festzustellen, damit also ein Einfluss auf bekannte Risikofaktoren für die Begehung von sexuellem Kindesmissbrauch (vgl. Hanson & Morton-Bourgon 2005) nachweisbar.

Im gesamten Therapiezeitraum waren drei sexuelle Übergriffe vorgekommen, wobei der Erwartungswert gemessen an der durchschnittlichen Zahl von Übergriffen im Jahr pro Teilnehmer über die Lebensspanne annähernd 20 mal so hoch lag, da als Durchschnittswert ein Übergriffsindex von 2,1 Delikten jährlich pro Teilnehmer (aus der Gruppe der realen Dunkelfeld-Täter) vor Therapiebeginn ermittelt worden war.

Etwa ein Fünftel der im PPD behandelten oder noch in Behandlung befindlichen Teilnehmer haben sich während der Therapie zur Einnahme von Antiandrogenen entschieden, um die Impulskontrolle durch zusätzliche Medikamenteneinnahme zu erhöhen. Diese wiesen im Vergleich zu den anderen Patienten eine signifikante höhere Risikowahrnehmung auf und hatten häufiger sexuelle Übergriffe in den letzten 6 Monaten vor Beginn der Behandlung begangen.

### **Das „Präventionsprojekt Kinderpornographie“ (PPK)**

2009 erfolgte eine Erweiterung des Präventionsangebotes auf potentielle und reale (aber nicht justizbekannte) Nutzer von Kinderpornographie. Dieses neue Projekt wird – durch maßgebliche Unterstützung des ehemaligen Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – wiederum durch Bundesmittel finanziert und geht zurück auf Erkenntnisse aus dem PPD, wonach die Hälfte der potentiellen Täter bereits Nutzer von Kinderpornographie waren und diesbezüglich ein eher geringes Problembewusstsein aufwiesen. Darüber hinaus gab es eine Gruppe, die sowohl Kinderpornographie genutzt als auch sexuelle Übergriffe begangen hatte und eine weitere Gruppe, die ausschließlich letzteres in der Vorgeschichte einräumte und Kinderpornographiekonsum verneinte.

Wie die weitere Analyse dieser Gruppen zeigte, liegen hier altersabhängige Zusammenhänge nahe: Die jüngste Gruppe hatte weder Kinderpornographie

genutzt, noch bisher ein Kind missbraucht und mit zunehmendem Alter der Teilnehmer stieg die Wahrscheinlichkeit, eines dieser Delikte (oder beide) begangen zu haben.

Dabei zeigen kinderpornographische Materialien im Grunde exakt jene sexuellen Übergriffe, die im PPD verhindert werden sollen. Man scheut sich von Pornographie zu reden, da dies eine Verharmlosung ist – tatsächlich sind es Bilder und Filme, die sexuelle Missbrauchshandlungen dokumentieren (sexuelle Handlungen an, durch oder in Gegenwart von Kindern), wobei der Opferschaden durch den Umstand verstärkt wird, dass die Bilder sich aus dem Netz kaum mehr entfernen lassen (vgl. Taylor und Quayle 2003).

Darüber hinaus besteht nach klinischen Beobachtungen Anlass zu der Annahme, dass die Schwelle zu einem direkten Übergriff durch die Betrachtung der Bilder/Filme gefördert werden könnte. Dass durch die Nutzung wiederum ein Anreiz besteht, weitere Bilder ins Netz zu stellen, ist unmittelbar evident.

Dies legt nahe, Männer mit einer pädophilen Neigung möglichst zu erreichen, bevor sie kinderpornographische Materialien nutzen, wozu sie aufgrund ihrer Präferenzstörung prädestiniert sind. Die Idee des neuen Projektes besteht daher darin, den Betroffenen und ihren Angehörigen diese Zusammenhänge zu verdeutlichen und sie in dem Medium zu erreichen, das sie für ihre Suche nach entsprechenden Bildern nutzen: dem Internet. Die in diesem Zusammenhang entwickelte Medienkampagne versucht daher, neben einem TV-Spot über Internetbanner die Zielgruppe insbesondere "im Netz" zu erreichen. Auch dabei gilt die Grundaussage, dass man niemandem seine sexuellen Wünsche vorwirft, wohl aber, wenn aus den Phantasien fremdschädigende Handlungen resultieren und dies ist bei der Nutzung von Kinderpornographie zweifelsohne der Fall, weil sie den Missbrauch von Kindern voraussetzt, unterstützt und weitere Missbrauchshandlungen zur Folge hat (vgl. Abbildung 5).

Die Botschaft lautet: „Kinderpornografie ist sexueller Missbrauch. Du bist nicht schuld für deine sexuelle Ansprechbarkeit durch Kinderpornografie, aber du bist

verantwortlich für dein Verhalten, also dafür, ob du *klickst*. Es gibt Hilfe! Kein Täter werden. Auch nicht im Netz!“ (vgl. [www.kein-täter-werden.de](http://www.kein-täter-werden.de)).

Da in vielen Fällen Männer mit einer pädophilen Neigung nicht sozial isoliert sind, sondern sich in sozialen Netzwerken bewegen, Familienanschluss haben oder in Partnerschaften leben, soll das neue Projekt auch dazu dienen, allgemein zu informieren über die Problematik Kinderpornographie und den speziellen Zusammenhang zu Nutzern, die aufgrund ihrer (pädophilen) Präferenzstörung in besonderem Maße dem Reiz widerstehen müssen, diese Bilder zu nutzen, zu speichern, herunterzuladen, zu sammeln oder zu tauschen.

Vertrauenspersonen sollen daher möglichst in Beratung und Behandlung einbezogen werden, denn auf der Suche nach Antworten und Unterstützung bleiben viele Angehörige mit ihren Fragen und Ängsten allein. Durch gezielte Informationen haben sie es leichter, die für sie neue Situation verstehen zu lernen und so dem Partner im offenen Gespräch begegnen zu können. Intendiert ist auch, mit Unterstützung der Angehörigen gegebenenfalls beim Nutzer ein Problembewusstsein für das eigene Verhalten zu befördern, um ihn so zu einer Inanspruchnahme therapeutischer Maßnahmen zu motivieren.

## **Ausblick**

Die bisherigen Erfahrungen des seit 2004 am Institut für Sexualwissenschaft und Sexualmedizin der Charité in Berlin laufenden „Präventionsprojektes Dunkelfeld“ besagen, dass therapeutische Präventionsangebote von eigenmotivierten Pädophilen und Hebephilen wahrgenommen werden, sofern sie selbst verhindern möchten, dass es erstmalig (bei potentiellen Tätern) oder erneut (bei realen Dunkelfeldtätern) zu einem sexuellen Kindesmissbrauch kommt.

Das ein Jahr umfassende Behandlungsprogramm kann in Gruppen- und im Einzelsetting durchgeführt werden und besteht aus speziellen sexualmedizinischen, verhaltenstherapeutischen und medikamentösen Behandlungsansätzen, deren primärer Endpunkt die vollständige Verhaltenskontrolle ist, während man die pädophile Neigung selbst nicht verändern kann. Darum wäre es auch falsch, die mit

der Neigung verknüpften Phantasien moralisch zu bewerten. Zu verurteilen (und zu verhindern) ist einzig das Verhalten, also konkrete Taten, die neben dem direkten sexuellen Missbrauch auch die Nutzung von Kinderpornographie betreffen. Deshalb wurde das Projekt 2009 auf die Zielgruppe potentieller oder realer Nutzer von Kinderpornographie ausgeweitet, wobei aus fachwissenschaftlicher Perspektive klar ist, dass der Reiz einer Nutzung in vielen Fällen mit der pädophilen Präferenzstörung zusammenhängt.

Der in der Medienkampagne verwendete ursprüngliche Slogan "Kein Täter werden" wurde um den Zusatz ergänzt "Auch nicht im Netz", und der Hinweis auf Hilfsangebote soll speziell im Internet platziert werden.

Gleichwohl ist aufgrund der Unveränderbarkeit der pädophilen Präferenzstruktur von einer chronischen Erkrankung und damit einer lebensüberdauernden Grundproblematik auszugehen, so dass für eine sinnvolle Präventionsarbeit die Etablierung von "Chroniker-Programmen" erforderlich ist. Daher bedarf es auch nach Abschluss von Therapieprogrammen einer Anlaufstelle für die Betroffenen (im Sinne einer sexualmedizinischen Ambulanz), welche die erforderlichen Therapieoptionen (einschließlich sexual impulsdämpfender Medikamente) bereithält, um in Gefahrensituationen zeitnah Hilfe leisten zu können. Das Präventionsprojekt der Berliner Charité hat zeigen können, dass auf diesem Wege im Dunkelfeld *zwar nicht alles, aber dennoch vieles verhindert werden kann, wo vorher gar nichts unternommen wurde.*

## Literatur

Ahlers, Ch., Schaefer, G.A., Mundt, I. A., Roll, S., Englert, H. Willich, S., Beier, K.M (2009). How unusual are the Contents of Paraphilias – Prevalence of Paraphilia-Associated Sexual Arousal Patterns (PASAPs) in a Community-based Sample of Men. *Journal of Sexual Medicine* (accepted for publication).

American Psychiatric Association. 2000. *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (4th edition, text revision). Washington, DC: American Psychiatric Association.

Beier, K. M., Bosinski, H. A. G., Loewit, K. (2005). *Sexualmedizin, Grundlagen und Praxis*. 2. Auflage Elsevier: München 2005

Beier, K.M., Neutze, J., Mundt, I. A., Ahlers, Ch., Goecker, D., Konrad, A., Schaefer, G. A. (2009). Encouraging self-identified pedophiles and hebephiles to seek professional help: First results of the Berlin Prevention Project Dunkelfeld (PPD). *Child Abuse & Neglect*.

Blanchard, R., Lykens, A.D., Wherret, D., Kuban, M. E., Cantor, J.M., Blak, T., Dickey, R., Klassen, P. (2008). Pedophilia, Hebephilia, and the DSM-V. Archives of Sexual Behavior, online version, DOI 10.10007/s10508-008-9399-9.

Bourke, M.L., & Hernandez, A.E. (2009). The 'Buttner Study' redux: A report of the incidence og hands-on child victimization by child pornography offenders. Journal of Family Violence, 24, 183–191.

Federal Ministry of the Interior (2008). Die Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. Polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 2007. <http://www.bka.de.pdf>.

Hanson, R. K., & Morton-Bourgon, K. (2005). The characteristics of persistent sexual offenders: a meta-analysis of recidivism studies. Journal of Consulting and Clinical Psychology, 6, 1154–1163.

Neutze, J., Seto, M, Schaefer, G. A., Beier, K. M. (2009). Predictors Of Child Pornography Offenses And Child Sexual Abuse In A Community Sample Of Pedophiles And Hebephiles. Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment (accepted for publication).

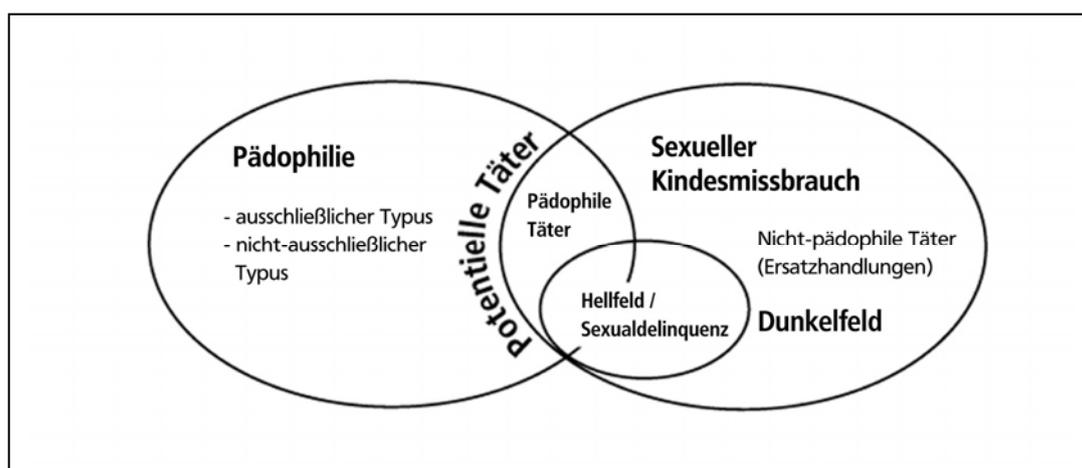
Seto, M. C., Cantor, J. M., & Blanchard, R. (2006). Child pornography offenses are a valid diagnostic indicator of pedophilia. Journal of Abnormal Child Psychology, 115, 610–615.

Taylor, M., Quayle, E. (2003). Child Pornography: An Internet Crime. New York: Brunner-Routledge.

Wetzels P. (1997). Prävalenz sexuellen Kindesmissbrauch. Sexuologie 4 (2), 89–107.

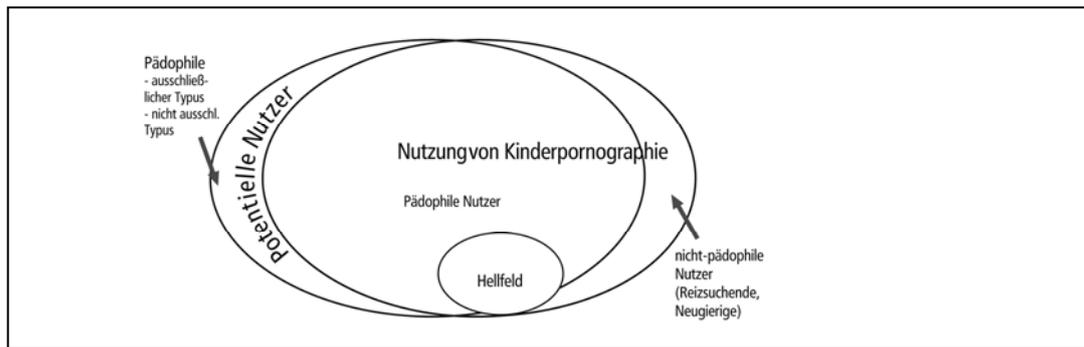
WHO (1993): Internationale Klassifikation psychischer Störungen: ICD-10, Kapitel V (F): Klinisch-diagnostische Leitlinien. Bern: Huber.

**Abb. 1**



Pädophilie ≠ sexueller Kindesmissbrauch. Der Anteil pädophiler Täter an der Gesamtgruppe von Männern, die Kinder sexuell missbrauchen, liegt unter 50%.

Abb. 2



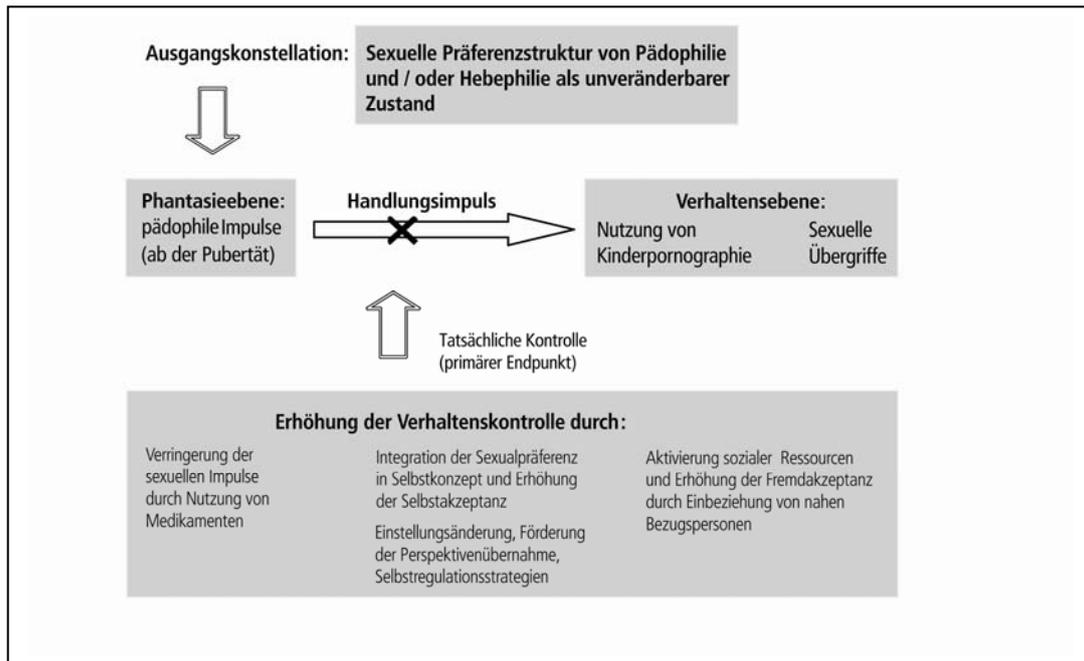
Zusammenhang zwischen Pädophilie und Nutzung von Kinderpornographie. Der Anteil pädophiler Täter an der Gesamtgruppe von Männern, die Kinderpornographie nutzen, nähert sich 100% an.

Abb. 3



Plakat der Medienkampagne, mit der problembewusste, therapiemotivierte, potentielle Täter und Dunkelfeld-Täter zur Teilnahme an dem Präventionsprojekt Dunkelfeld gewonnen wurden. Konzeption: Scholz & Friends

Abb. 4



Sexualmedizinisches Interventionsmodell zur Verhinderung sexuellen Kindesmissbrauchs und der Nutzung von Kinderpornographie

Abb. 5



Standbild aus dem TV-Spot der Medienkampagne, mit der problembewusste, therapiemotivierte, potentielle und Dunkelfeld-Kinderpornografienutzer zur Teilnahme an dem „Präventionsprojekt Kinderpornografie“ gewonnen werden sollen.

Konzeption: Scholz & Friends



**Botschafter Dr. Georg Birgelen**Beauftragter für globale Fragen des Auswärtigen Amtes

---

**Prävention – wirkungsvolles Element der Terrorismus-Bekämpfung**

Die Anschläge des 11. September 2001 in den USA und die darauf folgenden in vielen Teilen der Welt haben auf schmerzhaft Weise verdeutlicht, dass die Sicherheit eines Staates und seiner Bürger zunehmend grenzüberschreitend von nichtstaatlichen Akteuren bedroht wird. Innere und äußere Sicherheit sind deshalb mehr denn je miteinander verwoben. Daneben steht die Erkenntnis, dass der moderne Terrorismus eine globale Bedrohung darstellt, der kein Staat und keine Gesellschaft allein auf sich gestellt effektiv begegnen kann. Das Ausmaß der Gewaltbereitschaft wird durch die logistische Vernetzung und die grenzüberschreitende Vorgehensweise der Terroristen noch verschärft. Staatliches Handeln muss deshalb auf enger bilateraler, regionaler und internationaler Kooperation beruhen.

Gerade die Prävention spielt eine wichtige Rolle, um den internationalen Terrorismus wirkungsvoll zu bekämpfen. Prävention ist in diesem Sinne ein komplexes Geflecht verschiedener Maßnahmenbündel, die alle in einem Ziel verbunden sind – dem Terrorismus die Grundlage für eine Ausbreitung und längerfristig für die Existenz überhaupt zu entziehen.

Wichtig sind aber auch die Stärkung des strafrechtlichen Instrumentariums zur Bekämpfung des Terrorismus und die Verbesserung der strafrechtlichen Zusammenarbeit. Als Beispiele sind das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung des Terrorismus vom 16. Mai 2005 und der EU Rahmenbeschluss zur Änderung des Rahmenbeschlusses Terrorismusbekämpfung vom 28. November 2008 zu nennen. Beide Rechtsinstrumente verpflichten dazu, Straftatbestände zu schaffen, die bereits im Vorfeld von terroristischen Gewalttaten ansetzen. So sollen die öffentliche Aufforderung zur Begehung einer terroristischen Straftat sowie die Anwerbung und Ausbildung für terroristische Zwecke unter Strafe gestellt werden. Dabei verlangen beide Rechtsinstrumente, dass die Kriminalisierung unter Wahrung der menschenrechtlichen, demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze erfolgen muss.

Deutschland hat in diesem Zusammenhang sein Staatsschutzstrafrecht angepasst. Seit dem 4. August 2009 enthält das deutsche Strafrecht eine neue Vorschrift, die bereits die Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten unter Strafe stellt. Zu den danach strafbaren Vorbereitungshandlungen gehören auch die Ausbildung und das Sich-Ausbilden-Lassen, um eine schwere staatsgefährdende Gewalttat zu begehen. Damit werden die internationalen Vorgaben aus dem Europaratsübereinkommen und dem Änderungsrahmenbeschluss zum Rahmenbeschluss Terrorismusbekämpfung umgesetzt. Auch die Vorbereitung von schweren staatsgefährdenden Gewalttaten durch die Herstellung, das Sich-Verschaffen, das Überlassen oder Verwahren von bestimmten Waffen und bestimmten Stoffen (z. B. Viren, Gifte, radioaktive Stoffe, Sprengstoffe) oder besonderen zur Ausführung der vorbereiteten Tat erforderlichen Vorrichtungen (z. B. Zündern) sowie das Sich-Verschaffen oder Verwahren von wesentlichen Gegenständen oder „Grundstoffen“, um diese Waffen, Stoffe oder Vorrichtungen herzustellen, wird nun bestraft. Schließlich wurden auch neue Straftatbestände gegen das Verbreiten von Anleitungen zur Begehung solcher Gewalttaten, z.B. über das Internet, eingeführt.

Prävention zielt nicht darauf ab, terroristische Anschläge operativ zu verhindern, sondern – wie der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, es einmal genannt hat – auf die Verhinderung von terroristischen Tätern. Menschen sollten nicht anfällig werden für extremistische Ideologien, unabhängig davon, aus welcher Quelle diese extremistischen Ideologien gespeist werden. Will man z.B. junge Menschen von den Vorzügen einer freien, pluralistischen Gesellschaft überzeugen, muss man auf sie zugehen und das Gespräch mit ihnen suchen. Überzeugungskraft können dabei besonders solche Menschen entfalten, die für Jugendliche positive Rollenbilder verkörpern. Das Bundesministerium der Justiz unterstützt z. B. das Projekt „Störungsmelder on tour“, das im Jahre 2008 von in Deutschland bekannten TV- Moderatoren initiiert wurde. Die Moderatoren setzen dabei gezielt ihre Popularität ein, indem sie Schulen besuchen, um dort mit Schülerinnen und Schülern über Extremismus zu diskutieren. Ziel der verschiedenen Programme und Projekte der Bundesregierung ist es, ein breites Verständnis für die gemeinsamen Grundwerte zu entwickeln, die Achtung der Menschenwürde zu

fördern und jede Form von Extremismus zu bekämpfen. Denn Extremismus bietet einen Nährboden für gewaltbereite Terroristen. Es gilt, demokratisches Verhalten, ziviles Engagement, Toleranz und Weltoffenheit zu fördern sowie Eltern und Lehrer/innen in ihrer Erziehungsarbeit zu Toleranz und Demokratie zu unterstützen. Hierzu trägt die Stärkung sozialer und emotionaler Kompetenzen bei Kindern und Jugendlichen bei. Der Ansatz geht davon aus, dass Kinder und Jugendliche, die sich ihrer Identität bewusst sind und über ein stabiles Selbstwertgefühl verfügen, weniger gefährdet sind, von extremistischem Gedankengut angezogen zu werden.

Ideologen sind immer wieder in der Lage, Argumente zu erzeugen, die extremistische bzw. terroristische Gewalttaten nicht nur im Hinblick auf ein angestrebtes Ziel als zweckmäßig, sondern in einem tieferen, rechtfertigenden Sinne sogar als „richtig“ und legitimierend erscheinen lassen. Solche „geistigen Unterstützer“ sind durch die Pseudorechtfertigung solcher Gewaltakte, die Heroisierung von Tätern oder durch die Entmenschlichung einer Gruppe vermeintlicher „Feinde“ sehr gefährlich. Dies gilt auch dann, wenn nicht einmal ausdrücklich zu Gewaltaktionen aufgerufen wird. In jedem Fall wird durch eine Ansprache des Emotionalen der Personenkreis vergrößert, der für eine extremistische bzw. terroristische Rekrutierung durch eine entsprechende Kontaktaufnahme durch interessierte Ideologen empfänglich wird. Nur wenn bereits an dieser Stelle, die sich noch im Vorfeld extremistischer bzw. terroristischer Gruppierungen befindet, der Kampf gegen den Terrorismus aufgenommen wird, gibt es überhaupt eine Aussicht, irgendwann einmal zu den Wurzeln des Problems, nämlich Radikalisierung und Rekrutierung zu gelangen. Das Internet gewinnt in diesem Zusammenhang als Medium zur Verbreitung extremistischer und radikalisierender Inhalte immer mehr an Bedeutung. Als Teil einer Präventionsstrategie geht es darum, solche Internetauftritte zu identifizieren, zu überwachen und auszuwerten, die terroristischer Propaganda, extremistischer Radikalisierung oder konkreter Anwerbung gewidmet sind. Dies ist aufgrund des enormen technischen Fortschritts, den sich auch die Urheber solcher Seiten zunutze machen, eine extrem schwierige Aufgabe.

Für die Staaten der westlichen Welt erschien die Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus zunächst einmal als eine „von außen kommende“ Gefahr.

Spätestens seit den Anschlägen von Madrid und London ist aber klar, dass die Bedrohung auch von Menschen ausgeht, die ein integraler Teil der „westlichen“ Gesellschaft sind. Durch diesen „home grown“- Terrorismus gewinnt die Bedrohung eine neue Dimension, die für die Sicherheitsbehörden völlig neue Herausforderungen mit sich bringt.

### Welche Ansätze verfolgt Deutschland für eine wirksame Prävention?

Perspektivisch entscheidend bleibt die geistig-politische Auseinandersetzung mit extremistischen Ideologien, die an den Wurzeln von Radikalisierungsprozessen ansetzt. Es sollen Faktoren beseitigt werden, die Nährboden für Radikalisierung bilden. In Deutschland ist die Auseinandersetzung mit dem radikalen Islamismus eine **gesamtgesellschaftliche Aufgabe** mit präventiven Elementen. Folgende strategische Ziele stehen im Vordergrund:

- **Entzug der Legitimationsbasis für islamistische, extremistische/terroristische Handlungen;** Rechtfertigungsmuster und Feindbilder werden entkräftet und durch Ansätze von Toleranz und Dialog hinterfragt
- **Stärkung der Verfassungsgrundwerte** in der muslimischen Gemeinschaft durch verschiedene Konferenzen, Bildungsmaßnahmen und Aufklärungskampagnen
- **Integration der Muslime** und Förderung der sozialen Teilhabe

Um der islamistischen Propaganda langfristig die Grundlage zu entziehen, die Muslime lediglich kollektiv als Opfer des „Westens“ darstellen möchte, ist die **Einbindung** derjenigen Gruppen und Menschen erforderlich, die potentielle Ziele der Radikalisierungsbestrebungen sind, insbesondere der **Muslime**. Die Deutsche Islam Konferenz (DIK) stellt hierzu einen wichtigen Schritt dar. Mit der DIK wurde in Deutschland erstmals ein institutionalisierter Dialogprozess geschaffen. Ziele der DIK sind:

- eine verbesserte religions- und gesellschaftspolitische Integration der muslimischen Bevölkerung in Deutschland, Verhinderung von Radikalisierung und extremistischem Islamismus
- der Ausgrenzung von Muslimen in Deutschland entgegenzuwirken

Im Rahmen der DIK werden im Gesprächskreis Sicherheit und Islamismus im Dialog mit Muslimen potentielle Radikalisierungsprobleme erörtert (z.B. islamistische Bildungsarbeit, Internet als islamistisches Kommunikationsmittel, Kriminalitätsprävention vor Ort etc.). Die DIK ergänzt damit bereits bestehende Dialogforen der Sicherheitsbehörden mit muslimischen Verbänden, in denen u.a. vertrauensbildende Maßnahmen beschlossen wurden.

Es bedarf weiterhin eines **internationalen Dialogs** zur Verbesserung von wechselseitigem Verständnis und Respekt. Dabei können Reformkräfte gestärkt, demokratische und rechtsstaatliche Strukturen gefördert und zivilgesellschaftliche Organisationen gestärkt werden. Dabei muss stets der Eindruck vermieden werden, es gehe um die schablonenhafte Übertragung bestimmter Modelle. Vielmehr ist der offene Dialog mit dazu bereit, auch kritischen Kräften bestimmend, um angepasste Lösungsstrategien zu entwickeln.

Deutschland unterstützt die entsprechende **strategische Ausrichtung der EU**, insbes. die Rats-Strategie zur Bekämpfung von Radikalisierung und Rekrutierung, u.a. mit folgenden Elementen:

- Aktivitäten von Netzen und Personen, die Menschen für den Terrorismus anwerben, bekämpfen (z.B. durch effiziente Internetüberwachung, Verhinderung des Missbrauchs religiöser Einrichtungen als extremistische Foren, aufenthaltsrechtliche Maßnahmen)
- Die Stimmen der Mehrheit sollen die der Extremisten übertönen (z.B.: Dialog mit muslimischen Verbänden, Imamausbildung in Europa, Kommunikations-/Medienstrategie zur Erläuterung der westlichen Politik)
- Maßnahmen zur Stärkung von Sicherheit, Recht, Demokratie und Chancen für alle (z.B.: EU-interne Integrationspolitik, im Auswärtigen für gute Staatsführung, Menschenrechte, Demokratie, Bildung und wirtschaftlichen Wohlstand einsetzen)

Die Bundesregierung fördert die Terrorprävention weltweit auch durch eine Vielzahl von Projekten zur rechtsstaatlichen Entwicklung, Stärkung der Zivilgesellschaft,

Deradikalisierung und Implementierung von Rechtsinstrumenten. Hierbei gibt es eine enge Zusammenarbeit mit der EU, den VN, der OSZE und verschiedenen Stiftungen.

Die strukturelle Prävention ist ausgesprochen wichtig, aber häufig noch zu wenig beachtet. Viele Konflikte in Entwicklungsländern mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren haben sozio-ökonomische Ursachen. Armut, extrem ungleiche Einkommensverhältnisse, soziale, ethnische oder religiöse Diskriminierungen, die unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen wie auch Dürren und Umweltkatastrophen in Folge des Klimawandels sind Nährböden für das Entstehen von Konflikten. Wollen wir diesen Konfliktursachen wirksam begegnen, müssen wir einen entsprechend breiten Präventionsansatz wählen. Außen- und Entwicklungspolitik wie auch militärische Optionen müssen zu flexiblen Maßnahmenbündeln zusammengefügt werden. In diesem Sinne fördern wir u. a. mit einer großen Bandbreite von Projekten die Rechtsstaatlichkeit und Regierungsführung, um so innerstaatliche Entwicklungen positiv zu beeinflussen. Auch die Stärkung der Zivilgesellschaft ist ein wichtiges Ziel im Sinne der Konfliktprävention. So sollen Bedingungen geschaffen werden, die das Entstehen nichtstaatlicher Gewaltakteure über Radikalisierung möglichst von vornherein verhindern.

Die meisten Mittel gegen Radikalisierung und Rekrutierung wirken nur langfristig. Sie erfordern einen dauerhaften, z. T. erheblichen Einsatz knapper materieller und personeller Ressourcen. Geduld und langer Atem sind nötig, auch weil oft sozio-ökonomische Realitäten und die politische Situation die Wirksamkeit konterkarieren. Leider ist der Erfolg präventiver Maßnahmen nicht eindeutig meßbar. Der Attentäter ist sichtbar, der verhinderte Attentäter nicht. Doch ist eines klar: Nichts zu tun und sich bei der Bekämpfung des Terrorismus lediglich auf eine repressive Symptombehandlung zu beschränken, ist keine Alternative, denn Heilung muß bei den Ursachen ansetzen.

**Horst Viehmann**  
Ministerialrat a.D.

---

## **Strategien der Gewaltprävention im Rahmen des Jugendkriminalrechts<sup>1</sup>**

### **Inhalt:**

1. Aufgaben und Ziele der Jugendgerichtsbarkeit
2. Die Bedeutung von Gewalt als Bestandteil jugendlicher Kriminalität
3. Die Rolle der Medien
4. Der gesetzliche Rahmen – das Jugendgerichtsgesetz
  - 4.1 Die gesetzlichen Reaktionsmöglichkeiten
  - 4.2 Die verfahrensrechtlichen (informellen) Erledigungen
  - 4.3 Die förmlichen Sanktionen nach Anklageerhebung
    - 4.3.1 Die ambulanten Sanktionen
    - 4.3.2 Die stationären Sanktionen (Jugendarrest und Jugendstrafe)
5. Die aktuellen Reformforderungen für das Jugendkriminalrecht
6. Schlussbemerkungen

Literatur

---

<sup>1</sup> Der Text ist die gekürzte und aktualisierte Fassung des gleichnamigen Beitrags in der Broschüre „Strategien der Gewaltprävention im Kindes- und Jugendalter“, der auf der Website des Deutschen Jugendinstituts [www.dji.de](http://www.dji.de) erhältlich ist.

## **1. Aufgaben und Ziele der Jugendgerichtsbarkeit**

Das Jugendkriminalrecht ist ein präventiv ausgerichtetes Recht. Nicht die Bestrafung der Täterinnen und Täter ist Intention und Aufgabe, sondern die zukünftige straffreie Bewährung der Verurteilten. Sie sollen nicht wieder straffällig werden, nachdem sie einmal mit dem Gesetz in Konflikt geraten sind. Sinn und Ziel ist die so genannte Spezialprävention. Das künftige Verhalten der jungen Menschen soll konstruktiv beeinflusst werden. Sie sollen Einsicht in die Schädlichkeit oder Verwerflichkeit des vorangegangenen Handelns gewinnen und daraus Resistenz vor Rückfälligkeit erlangen. Und sie sollen in die Lage versetzt werden, ihr Leben künftig ohne Straftaten zu gestalten. Für den großen Anteil der ubiquitären (weit verbreiteten) und der episodenhaften (vorübergehenden) Kriminalität junger Menschen genügt das Signal: Das Handeln wird nicht geduldet, es ist bei Strafe verboten (in der Fachsprache: Normverdeutlichung). Einsicht, Befähigung zur Gestaltung eines straffreien Lebens und Normverdeutlichung sind – vereinfacht gesagt – die Ziele aller jugendstrafrechtlichen Reaktionen und Interventionen. Zwar gibt es auch ein repressives Element mit Sicherungsfunktion, aber es ist eine Ausnahmeregelung, und es ist im Ergebnis ebenfalls auf die Legalbewährung hin orientiert: Die Jugendstrafe wegen schwerer Schuld – aber auch hier ist die erzieherische Perspektive zu berücksichtigen.

Das Jugendkriminalrecht ist als ein Recht zu qualifizieren, das auf strafrechtlicher Basis Prävention im Allgemeinen und Erziehung im konkreten Einzelfall ermöglicht und – wegen der rechtlichen Gebundenheit an das verfassungsmäßige Prinzip der Verhältnismäßigkeit – im Einzelfall auch erzwingt. Das bedeutet, dass dort auf Strafe verzichtet werden muss, wo eine erzieherische Maßnahme geeignet und ausreichend erscheint, das Ziel jugendstrafrechtlicher Intervention, die künftige Legalbewährung des Verurteilten, zu erreichen. Die rechtliche Grundlage des Jugendkriminalrechts ist das Jugendgerichtsgesetz. Es geht von den Straftatbeständen des allgemeinen Strafrechts aus und übernimmt mit jugendgemäßen Modifikationen die verfassungs- und verfahrensrechtlichen Garantien eines rechtsstaatlichen Strafverfahrens. Insofern ist es Strafrecht. Aber das Jugendgerichtsgesetz (JGG) verbietet die Sanktionsfolgen des allgemeinen Strafrechts und hält eine Fülle jugendgerechter Reaktionen und Interventionen bereit,

auf strafrechtlich relevantes Verhalten Jugendlicher im Alter zwischen 14 und unter 18 Jahren zu antworten und auch bei Heranwachsenden zwischen 18 und unter 21 Jahren ihrem Alter und ihrer Reife entsprechende Lösungen zu finden. Insofern ist es auch ein Erziehungs- und Hilferecht. Es ist deshalb sinnvoll, nicht von einem Jugendstrafrecht, sondern von einem Jugendkriminalrecht zu sprechen. Dies will nicht in erster Linie strafen, sondern befasst sich mit jugendlicher Kriminalität und gibt den Strafverfolgungsinstanzen Jugendstaatsanwaltschaft und Jugendgericht neben normverdeutlichenden Maßnahmen zahlreiche Möglichkeiten zur Hilfe und Förderung des jungen Menschen an die Hand, um erneute Straffälligkeit zu vermeiden.

Diese Orientierung des Jugendkriminalrechts gilt für die Kriminalität junger Menschen allgemein wie auch für Gewalttätigkeiten gegenüber anderen Menschen. Nur wenn es gelingt, jungen Menschen Respekt und Anerkennung für das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit so zu vermitteln, dass Gewalt gegenüber Anderen keine Handlungsalternative darstellt, können Gewaltbereitschaft und Gewaltbelastung der Gesellschaft in Grenzen gehalten werden. Dazu kann und soll auch das Jugendkriminalrecht beitragen.

Im Gesamtkontext von Jugend und Gewalt gibt es hohe Täterzahlen, doch sind weit mehr Jugendliche Opfer als Täter. Sie sind meist Opfer von Gewalt durch Jugendliche, vornehmlich dort, wo sie sich in der Freizeit aufhalten. Zum anderen sind sie auch Opfer von Gewalt durch Erwachsene, insbesondere im familialen Bereich. Die Aufmerksamkeit der Gesellschaft darf sich deshalb nicht in der Betrachtung Jugendlicher als Täter erschöpfen, sondern muss auch verstärkt Jugendliche als Opfer in den Blick nehmen. Zwar ist dies im Jugendkriminalrecht nicht von zentraler Bedeutung, im Rahmen von Sanktionsüberlegungen ist dort aber von Bedeutung, dass Adressaten jugendlicher Gewalt in erster Linie wiederum Jugendliche sind.

## **2. Die Bedeutung von Gewalt als Bestandteil jugendlicher Kriminalität**

Gewalttätigkeiten im Rahmen jugendlicher Kriminalität erstrecken sich über ein breites Spektrum von der leichten Anwendung körperlicher Gewalt bei jugendtypischen Raufhändeln bis hin zu den schwersten Gewalttaten wie Totschlag

und Mord. Die schweren Gewalttaten, die »Gewaltkriminalität« im Sinne polizeilicher Definition, wie Mord, Totschlag, Raub, Vergewaltigung sowie gefährliche und schwere Körperverletzung haben quantitativ eine eher marginale Bedeutung. Die Rolle der Jugendlichen an den qualitativ schweren Taten wird meist überschätzt: schon die Beteiligung mehrerer Jugendlicher z. B. bei Raufhändeln, und das macht fast zwei Drittel der jugendlichen Gewaltkriminalität aus, qualifiziert eine Körperverletzung als »gefährliche Körperverletzung«, unabhängig von den Folgen der Tat (vgl. Heinz 2005c). Dagegen gehören leichtere Körperverletzungsdelikte, ähnlich wie Ladendiebstahl, zum alltäglichen Bild jugendlicher Kriminalität und damit zu den Hauptdelikten junger Menschen.

Allerdings ist jugendliche Gewalt im gesellschaftlichen und politischen Bewusstsein nach Umfang, Struktur und Schwere überbewertet. Häufig wird sie dramatisiert und skandalisiert. Dies gilt sowohl im historischtraditionellen Sinn als auch in aktuellen Bezügen. Das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) hat dazu Ergebnisse einer Umfrage vorgelegt, nach der die Befragten an einen starken Anstieg von gefährlicher und schwerer Kriminalität glauben, obwohl sich zum Teil erhebliche Rückgänge der registrierten Zahlen feststellen lassen (vgl. Pfeiffer u. a. 2004).

Zwar ist zutreffend, dass die Zahl polizeilich registrierter Gewaltdelikte und tatverdächtiger Jugendlicher zugenommen hat. Es ist aber gut möglich, dass dies vor allem durch eine gestiegene Anzeigebereitschaft einer übersensibilisierten Öffentlichkeit verursacht wird, denn mehr als 90% der registrierten Kriminalität wird der Polizei durch Anzeigen bekannt. Ein Anstieg in der Statistik bedeutet deshalb nicht automatisch einen echten Zuwachs an Gewalt, sondern kann wesentlich durch eine Verschiebung vom Dunkelfeld ins Hellfeld polizeilicher Statistik verursacht sein. Zu dieser Entwicklung tragen zusätzlich die gestiegenen und erfolgreichen Aufklärungsbemühungen der Polizei bei (siehe BMI 2006: 26).

Doch auch qualitativ verfälscht die Statistik das Bild nicht unerheblich. Sie registriert ungeachtet der Verletzungsfolgen gemäß der strafrechtlichen Definition gemeinschaftlich begangene Körperverletzungen als »gefährliche Körperverletzung«. Sie signalisiert damit eine besondere Schwere, verkennt dabei aber den Charakter

jugendlicher Gewalt, die überwiegend nicht von Einzeltätern, sondern jugendtypisch von mehreren begangen wird und häufig Raufhändeln ohne gravierende Folgen ist. Natürlich verüben auch junge Menschen schwere Körperverletzungen, ihr Anteil ist aber verhältnismäßig gering. Sie verkörpern gerade nicht die typische Jugendgewalt und begründen für sich genommen nicht die Notwendigkeit, das Jugendkriminalrecht allgemein zu verschärfen, wie reflexartig immer wieder vorgeschlagen wird, wenn Berichte über schwere Einzelfälle vornehmlich in der Boulevardpresse veröffentlicht werden.

### **3. Die Rolle der Medien**

Auf dem Kölner Symposium 1999 zum Thema »Kriminalität in den Medien« formulierte der Bielefelder Kriminologe Frehsee: »Zu den beliebtesten Themen der letzten Jahre gehört die Jugendkriminalität, die durch Qualifizierungen der gewaltbereiten, gewalttätigen, gefährlichen, kriminellen Jugend verallgemeinert wird. ›Sie klauen. Sie rauben. Sie morden«, so wird getitelt. Das jüngste Thema ist die Kinderkriminalität. Noch eindeutiger als bei Jugendlichen und Heranwachsenden sind hier gravierende Gewaltdelikte seltenste Extremereignisse. Gleichwohl suggerieren auch hier Schlagzeilen über ›die kleinen Monster«, den ›Krieg der Kinder«, ›Kids ohne Gnade – eine Welle sinnloser Gewalt rast durch Deutschland« die Charakterisierung der gesamten Generation unserer Jüngsten« (siehe Frehsee 2000: 23ff., 28, 29).

In der gesellschaftlichen und politischen Wahrnehmung von Jugendkriminalität spielen die Medien eine entscheidende Rolle. Sie tragen zur Überbewertung der Gewaltkriminalität wesentlich bei. Sie berichten regelmäßig über spektakuläre schwere Gewalttaten und erzeugen den Eindruck, jugendliche Kriminalität bestehe aus schweren Gewalttaten. In der Wahrnehmung der Bevölkerung hinterlässt die Berichterstattung den unzutreffenden Eindruck verbreiteter schwerer Kriminalitätsbelastung durch eine zunehmend krimineller werdende Jugend (vgl. Pfeiffer u. a. 2004).

Dieser Eindruck wird durch die regelmäßig wiederkehrende jährliche Berichterstattung über die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) verstärkt. Der Anstieg

von Straftaten Jugendlicher in der Statistik, der etwa auf Verstärkung der polizeilichen Kontrolldichte, vor allem aber auf gestiegener Anzeigebereitschaft der Bevölkerung beruhen kann und somit keinen echten Anstieg widerspiegelt, wird häufig zum Anlass genommen, von einer »große Sorge bereitenden wachsenden Jugendkriminalität« zu berichten. Selbst bei sinkenden registrierten Zahlen, wie es für einige Deliktsfelder seit 1997 oder für Gewaltdelikte seit 2001 zu beobachten ist, wird dieser falsche Eindruck durch Betonung besonderer Brutalität in Einzelfällen aufrechterhalten.

Die aktuellen Berichte über Gewalt an Hauptschulen sind ebenfalls von Dramatisierung geprägt. Viele Hauptschüler sind sozial benachteiligt und ohne Perspektive. Sie haben keine unangemessenen Ansprüche, sondern Wünsche nach einem Schulabschluss, einer Berufsausbildung, einem Arbeitsplatz und der Gründung einer Familie. Sie sind durch den Medienrummel verunsichert und ängstlich, wollen überwiegend in Ruhe lernen können. Es mangelt allerdings an Gestaltungsfähigkeit für ein normales Leben und so werden massive Versäumnisse der Schul- und Jugendpolitik deutlich.

Die Berichterstattung der Medien zeichnet aber ein bedrohliches Bild jugendlicher Kriminalität. Sie schürt die Angst in der Bevölkerung insbesondere bei älteren Menschen. Die Berichterstattung hat auch auf die Justiz Auswirkungen. Richterinnen und Richter sowie die Staatsanwaltschaft beziehen ihr Wissen über das aktuelle Geschehen ebenfalls aus den Massenmedien. Die Berichterstattung beeinflusst auch ihre Wahrnehmung und prägt ihr Bewusstsein. Nicht wenige fühlen sich einem öffentlichen und politischen Druck ausgesetzt und dazu aufgerufen, der angeblich bedrohlichen Entwicklung Einhalt zu gebieten. Dieser Mechanismus ist in der Kriminologie als der publizistisch-politische Verstärkerkreislauf bekannt. Er ist für Staat und Gesellschaft belastend, weil unnötig schärfere Gesetze und härtere Strafen verlangt werden. Sie sind teuer, und die vermeintliche Präventionswirkung tritt nicht ein. Die Justizpraxis scheint in jüngster Zeit häufiger auch bei Jugendlichen zu freiheitsentziehenden und zu längeren Strafen zu tendieren in der (vermeintlichen) Hoffnung, damit dieser Entwicklung entgegen wirken zu können (siehe Heinz 2005b: 62, 63). Zahlreiche kriminalpolitische Vorschläge der jüngeren und jüngsten Vergangenheit sind von diesem Mechanismus und seiner populistischen

Ausstrahlung geprägt. Wissenschaftliche Erkenntnisse und Erfahrungen der Praxis zu Ursachen jugendlicher Kriminalität und zu sinnvoller Reaktion finden dagegen kaum Gehör und Berücksichtigung.

#### **4. Der gesetzliche Rahmen – das Jugendgerichtsgesetz**

##### **4.1 Die gesetzlichen Reaktionsmöglichkeiten**

Jugendkriminalität ist – wie bereits gesagt – ubiquitär und episodenhaft. Sie ist im Jugendalter allgemein verbreitet und verschwindet von selbst mit dem Hinauswachsen aus der jugendlichen Entwicklungsphase. Jugendkriminalität ist zudem überwiegend bagatellhaft. Das gilt grundsätzlich auch für die Gewaltdelinquenz Jugendlicher. Im Vordergrund der im Gesetz bereitgestellten Reaktionen steht deshalb die Strategie der schnellen Reaktion mit normverdeutlichenden Maßnahmen, die ein Absehen von weiterer Verfolgung durch die Staatsanwaltschaft oder die Einstellung durch die Richterin bzw. den Richter ermöglichen. Ebenso gehören ambulante Maßnahmen dazu, mit denen die schädlichen Nebenwirkungen stationärer Interventionen vermieden werden.

Diese Strategie der Vermeidung typisch justizieller Sanktionen und des Einsatzes wenig belastender, fördernder und stabilisierender Reaktionen gegenüber den jugendlichen Delinquenten braucht eine entsprechende Infrastruktur, die nicht von der Justiz bereitgestellt werden kann. Das ist Aufgabe der Jugendhilfe. Bereits im Vorfeld der Ermittlungen muss diese versuchen, durch Angebote geeigneter Leistungen (siehe § 52 Abs. 2 SGB VIII) justizielle Lösungen repressiver Art (etwa Arrest) zu vermeiden. Auch im Verfahren selbst ist die Jugendhilfe gefordert, durch ambulante Reaktionsmöglichkeiten eine Weichenstellung mit der Tendenz, weg von Bestrafung, hin zur Jugendhilfe, realisieren zu helfen. Das setzt eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen Justiz und Jugendhilfe voraus. Sie ist durch bessere Aus- und Fortbildung sowie Kommunikation der beteiligten Ämter und Personen erreichbar. Diese Weichenstellung erfordert eine tragfähige Infrastruktur von Einrichtungen, in denen ambulante Maßnahmen angeboten und durchgeführt werden können. Erreichbar ist das nur durch eine ausreichende Finanzierung von Justiz und Jugendhilfe.

Solange ambulante Projekte regelmäßig um ihre Finanzen bangen und damit rechnen müssen, ihre Arbeit wegen Geldmangel einstellen zu müssen, sind die gesetzlichen Intentionen von Jugendgerichtsgesetz und SGB VIII nicht erreichbar.

In diesen Zusammenhang gehören auch verstärkte Bemühungen struktureller Art, die Kommunikation unter den Beteiligten zu verbessern. Vorbildlich war das inzwischen gegen den Widerstand der Fachwelt abgeschaffte Bezirksjugendgericht in Hamburg. Ebenso vorbildlich arbeiten die Beteiligten beim Jugendrechtshaus in Stuttgart-Bad Cannstatt zusammen. Neben der räumlichen Nähe ist insbesondere auch die Kompatibilität der Schnittstellen zwischen den Beteiligten wichtig. Wenn für einen bestimmten Jugendlichen bei Polizei, Justiz und Jugendhilfe immer dieselbe Sachbearbeitung bzw. RichterIn oder Richter zuständig sind, lassen sich die üblichen Reibungsverluste zwischen den Schnittstellen weitgehend vermeiden.

#### **4.2 Die verfahrensrechtlichen (informellen) Erledigungen**

In leichten Fällen erfolgt die Erledigung eines Ermittlungsverfahrens informell ohne weitere justizielle Maßnahmen, vor allem, wenn Eltern, das sonstige soziale Umfeld oder die Täterin/der Täter selbst bereits vernünftig auf die Straftat reagiert haben. Dies können erzieherische Maßnahmen im familiären Umfeld, eine Entschuldigung beim Opfer oder die Wiedergutmachung des Schadens durch den Täter/die Täterin sein.

Diese als Diversion international bekannte Praxis ist in Deutschland weit verbreitet. Durchschnittlich fast 70% aller eingeleiteten Ermittlungsverfahren gegen Jugendliche werden im Wege der Diversion erledigt, ohne dass dies die Kriminalitätsbelastung durch Jugendliche negativ beeinflusst (siehe Heinz 2005d: 176). Die Rückfallraten nach Diversionsverfahren sind regelmäßig nicht schlechter als nach förmlichen Sanktionen eines Hauptverfahrens. Sie sind sogar eher besser.

In diesem Zusammenhang muss der Annahme widersprochen werden, dass bei Gewalt Jugendlicher Diversionsmaßnahmen eine nicht angemessene Reaktion darstellen, da nichts geschehe. Dies ist unzutreffend. Zwar wird auf justizielle

Maßnahmen verzichtet, die Tat setzt aber im sozialen Nahraum des Jugendlichen vielfältige Reaktionen in Gang, die meist zur Normverdeutlichung ausreichen. Wichtig ist, dass beim Täter Einsicht in die Verwerflichkeit des Tuns geweckt und ihm zugleich die strafrechtliche Relevanz seines Handelns signalisiert wird. Auf diese Weise kann meist erfolgreich Wiederholungen vorgebeugt werden. Nicht selten geschieht das im Vorfeld oder im Anfang der Ermittlungen durch die freiwillige Teilnahme an Projekten der Gewaltprävention oder der Wiedergutmachung etwa in Form eines Sozialen Trainingskurses oder eines Täter-Opfer-Ausgleichs.

### **4.3 Die förmlichen Sanktionen nach Anklageerhebung**

Für die schwereren Delikte jugendlicher Kriminalität und auch jugendlicher Gewalt mit erheblichen Verletzungsfolgen steht die gesamte Palette der förmlichen Sanktionen des Jugendgerichtsgesetzes zur Verfügung. Sie werden durch Richterinnen oder Richter nach Anklageerhebung verhängt. Das Gesetz unterscheidet sie als Erziehungsmaßregeln, Zuchtmittel und als Jugendstrafe. Nach der Intensität des Eingriffs werden sie üblicherweise als ambulante und stationäre Maßnahmen bezeichnet. Dabei verfolgt das Gesetz die Strategie der Priorität der früheren Stufe. Das bedeutet entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass von einer Maßnahme nur Gebrauch gemacht werden darf, wenn die weniger intensive Maßnahme zur Erziehung nicht ausreicht (siehe dazu §§ 5, 17 JGG). Danach darf etwa Jugendstrafe grundsätzlich nur als »ultima ratio« verhängt werden, wenn andere Maßnahmen zur Erziehung keinen Erfolg mehr versprechen.

Erziehungsmaßregeln (Weisungen und Hilfen zur Erziehung nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz – SGB VIII) sowie die Zuchtmittel der Verwarnungen und der Auflagen sind ambulante, Arrest und Jugendstrafe stationäre Maßnahmen. Jugendstrafe ist Freiheitsentziehung in einer Jugendstrafanstalt und stellt die einzige Kriminalstrafe mit Eintragung in das Strafregister (Bundeszentralregister) dar. Die übrigen Maßnahmen werden in das Erziehungsregister eingetragen.

### 4.3.1 Die ambulanten Sanktionen

Weisungen sind Ge- oder Verbote, die die Lebensführung des jugendlichen Täters regeln und dadurch seine Erziehung fördern und sichern sollen. Die bekanntesten und gebräuchlichsten sind im Katalog des Gesetzes (siehe § 10 JGG) aufgeführt; pädagogische Arbeitsverpflichtungen, die Betreuung durch einen Betreuungshelfer, Teilnahme an einem sozialen Trainingskurs und Täter-Opfer-Ausgleich als eine Form der Wiedergutmachung sind besonders gebräuchlich. Aber der Katalog ist offen. Richterinnen oder Richter können eine Maßnahme außerhalb des Katalogs wählen, die nach Ermessen den Erziehungsbedürfnissen des jugendlichen Täters bzw. der Täterin im Einzelfall besser gerecht wird.

Von den Weisungen sei als eine sinnvolle und auch erfolgreiche Maßnahme gegenüber Gewaltdelikten Jugendlicher der so genannte Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) genannt. Er strebt eine Befriedung der Konfliktsituation bis hin zur Versöhnung zwischen Täter und Opfer an und kann damit auch als eine opferbezogene Strategie beschrieben werden. Dieses Ziel kann durch Schadenswiedergutmachung, Schmerzensgeld, Entschuldigung beim Opfer, Hilfeleistung gegenüber dem Opfer und Ähnlichem erreicht werden. Wichtig ist, dass eine Konfrontation des Täters mit dem Opfer in einer Begegnung oder einem Gespräch stattfindet, meist unter Beteiligung eines Konfliktschlichters. Überraschend viele Opfer sind dazu bereit. Für sie besteht die Chance, Angst und Demütigung besser überwinden zu können, als wenn der Täter ein für sie anonymes Krimineller bleibt. Lehnt das Opfer eine Teilnahme aus nachvollziehbaren Gründen ab, etwa weil es das Zusammentreffen psychisch nicht ertragen kann, werden Richterinnen bzw. Richter eine andere Sanktion in Erwägung ziehen, etwa Arbeitsleistungen für ein Projekt der Opferhilfe. Bei nicht gerechtfertigter Weigerung und aufrichtigem Bemühen des Täters kann das Gericht aber auch dieses Bemühen für ausreichend erklären und von weiterer Sanktionierung absehen.

Für Täter scheinen diese Begegnungen schwere Belastungen zu sein, die von manchen als gravierender empfunden werden als eine Bestrafung traditioneller Art.

Die normative Verortung des TOA bei den Weisungen als förmliche Sanktion ist umstritten, weil ein erfolgreicher TOA meist Freiwilligkeit voraussetzt. In der Praxis erfolgt die Konfliktlösung deshalb überwiegend im Rahmen der Diversion. Gleichwohl ist die Aufnahme des TOA im Jahre 1990 in den Katalog des Jugendgerichtsgesetzes eine kriminalpolitische Neuorientierung gewesen und muss als richtunggebender Schritt zu mehr Prävention und Wiedergutmachung im Strafrecht betrachtet werden.

Entgegen den kriminalpolitischen Erwartungen bei der Normierung des TOA, die im Wesentlichen Diebstahl und Sachbeschädigungsdelikte sowie Beleidigungen im Blick hatten, bestehen mehr als die Hälfte der von Staatsanwaltschaft oder Gericht zugewiesenen Fälle aus Delikten der Körperverletzung und leichten Raubtaten.

Wie bei anderen Reaktionen des Jugendgerichtsgesetzes ist auch hier wegen des weiten Ermessensspielraums für Staatsanwaltschaft und Gericht die Anwendungspraxis in den einzelnen Ländern und Regionen sehr unterschiedlich. Die Anwendungsmöglichkeiten des TOA werden bei weitem nicht ausgeschöpft.

Auch der soziale Trainingskurs kann die Achtung vor der körperlichen Unversehrtheit anderer Menschen vermitteln. Erlebnisorientiert – etwa als längerfristige sozialpädagogisch betreute Klettertour in den Bergen oder als Gruppenerlebnis auf einem Segelschoner – oder lernorientiert als eine Art Seminar mit gewaltbezogenen Lernfeldern ergeben sich in solchen Kurse viele Möglichkeiten, das Vertrauen der Jugendlichen zu gewinnen und so Wissen zu vermitteln und Rücksichtnahme zu begründen. Soziale Trainingskurse werden vielfältig durchgeführt und haben ihre Möglichkeiten, bei den Jugendlichen Einsicht und Sinn für die Notwendigkeit sozialen Verhaltens zu wecken, langjährig unter Beweis gestellt.

Die Auflagen sind die wichtigsten Zuchtmittel. Zu ihnen zählen Arbeitsstunden, so genannte Sozialstunden, das Zahlen eines Geldbetrages zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung sowie die Entschuldigung beim Verletzten und Schadenswiedergutmachung nach Kräften. Neben den Geldbußen sind die Arbeitsleistungen die verbreitetsten Sanktionen der Jugendstrafrechtspraxis. Sie unterscheiden sich von den Arbeitsweisungen, die zu den Erziehungsmaßregeln

zählen, dadurch, dass sie keinen Bezug zum konkreten Fehlverhalten der Jugendlichen und keine sozialpädagogische Betreuung erfordern. Das Gericht kann deshalb schon aus rein dogmatischen Gründen leichter, weil bedingungsloser, Arbeitsleistungen als Auflage verhängen. Trotz dieser Vereinfachungen kann über die Arbeitsauflage gleichwohl eher Einsicht und positive Aufarbeitung des Fehlverhaltens beim Täter bzw. der Täterin erreicht werden als durch Geldbußen oder Freiheitsentziehungen.

Ein Mangel lässt sich bei den ambulanten Angeboten für Jugendliche und Heranwachsenden mit Migrationshintergrund erkennen. Mit Defiziten in der Beherrschung der deutschen Sprache sind für sie viele Angebote, die hohe sprachliche Anteile haben, nicht geeignet. Zwar gibt es erste Lösungen wie Anti Aggressivitäts-Trainings in türkischer Sprache, aber diese sind noch immer zu selten.

#### **4.3.2 Die stationären Sanktionen (Jugendarrest und Jugendstrafe)**

Jugendarrest und Jugendstrafe haben sehr hohe Rückfallraten bis zu 78% (siehe Heinz 2004: 45, 47). Schon deshalb sind die kriminalpolitischen Erwartungen an die Legalbewährung nicht gerechtfertigt. Aus diesen Gründen verfolgt das JGG die Strategie einer weitgehenden Vermeidung von Freiheitsentzug. Neben dem Prinzip, den Freiheitsentzug nur als letztes Mittel anzuwenden – dann, wenn Erziehungsmaßregeln und Auflagen nicht mehr ausreichen (siehe §§ 5 Abs. 2, 17 Abs. 2 JGG) –, sieht das Gesetz zusätzlich eine Vollstreckungsvermeidung vor, wenn Gründe der Erziehung dies nahelegen. So kann das Gericht in der Funktion als Vollstreckungsleitung von der Vollstreckung des Jugendarrestes ganz oder teilweise absehen, wenn sich nach der Verhängung Umstände ergeben, die aus Gründen der Erziehung einen solchen Verzicht rechtfertigen (siehe § 87 Abs. 3 JGG). Die verhängte Jugendstrafe kann zur Bewährung ausgesetzt werden, wenn der verurteilte Jugendliche die Aussicht bietet, unter dem Eindruck der Verhängung auch ohne Vollstreckung einen rechtschaffenen Lebenswandel zu führen (siehe § 21 JGG). Sogar die Verhängung der Jugendstrafe (siehe § 27 JGG) und – nach teilweiser Verbüßung – der noch zu verbüßende Rest können aus Gründen der Erziehung zur Bewährung ausgesetzt werden. Außerdem sind stationäre

Maßnahmen unverhältnismäßig teuer. Ihre Kosten erreichen pro Verurteilten ein Vielfaches der Kosten ambulanter Maßnahmen pro Proband.

Der Jugendarrest ist Freiheitsentzug von höchstens vier Wochen. Er kann als Freizeitarrrest an zwei oder vier Tagen, als Kurzarrest bis zu vier Tagen oder als Dauerarrest von einer bis zu vier Wochen verhängt werden. Der Ungehorsamsarrest ist eine nicht in diesen Kontext gehörende Sanktionierung von Ungehorsam bei Weisungen oder Auflagen.

Die schwerste Strafe ist die Jugendstrafe mit einer Dauer bis zu zehn Jahren. Die untere Grenze der Jugendstrafe liegt bei 6 Monaten. Jugendstrafe unter zwei Jahren wird zur Bewährung ausgesetzt, wenn es für die jugendliche Entwicklung eine positive Prognose gibt. Dies geschieht in etwa 70% der Fälle, in denen zu Jugendstrafe verurteilt wird (siehe Heinz 2005b: 77).

## **5. Die aktuellen Reformforderungen für das Jugendkriminalrecht**

Nach der Novellierung des Jugendgerichtsgesetzes im Jahre 1990 sind zahlreiche Gesetzesänderungen vorgeschlagen worden. Sie sind überwiegend nach spektakulären Fällen oder dem Anstieg der Zahlen in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfolgt. Hauptforderung ist eine Verschärfung des Gesetzes und die stärkere Anwendung des allgemeinen Strafrechts auf die Heranwachsenden. So sollen etwa ein so genannter Warnschussarrest neben einer zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafe verhängt werden dürfen, eine Anhebung der Höchstjugendstrafe auf 15 Jahre normiert und die Anwendung des Jugendkriminalrechts bei Heranwachsenden beschränkt werden. Da sich gegen diese Forderungen immer wieder geschlossener fachlicher Widerstand erhob, wurden sie bislang nicht in die Praxis umgesetzt. Ein Bedarf an derartigen Veränderungen erschien aus fachlicher Sicht nicht gegeben. Kriminologische Forschungen und Erkenntnisse zur Sanktionswirkung ließen eine eher negative Entwicklung für die Legalbewährung bei jugendlicher Kriminalität befürchten. Entsprechende Gesetzentwürfe des Bundesrates in den beiden vergangenen Legislaturperioden (Gesetzentwurf zur Verbesserung der Bekämpfung der Jugenddelinquenz, BT Drucksache 15/1472 v. 06.08.2003, erneut in den Bundestag

eingbracht als BT-Drucksache 16/1027 v. 23.03.2006) wurden vom Deutschen Bundestag nicht aufgegriffen. Gegenüber den vielfältigen Verschärfungsforderungen beschränkte sich der Gesetzgeber im Wesentlichen darauf, zum besseren Schutz der Allgemeinheit eine Sicherungsverwahrung zunächst gegenüber nach allgemeinem Strafrecht verurteilten Heranwachsenden zu ermöglichen und später (seit 12.07.2008) auch eine nachträgliche Sicherungsverwahrung gegenüber nach Jugendstrafrecht verurteilten Personen, die als Jugendliche oder Heranwachsende wegen schwerer Verbrechen zu einer Jugendstrafe von mindestens sieben Jahren verurteilt wurden und am Ende der Verbüßung dieser Strafe noch als hochgefährlich anzusehen sind.

Andererseits bestehen detaillierte Vorschläge des Deutschen Juristentages und der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen von 2002, die eine Fortentwicklung der mit dem 1. Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes im Jahre 1990 begonnenen Reform auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse und praktischer Erfahrung anstreben. Diese Vorschläge wurden vom Gesetzgeber aufgrund eines veränderten kriminalpolitischen Klimas bisher nicht aufgegriffen. Immerhin wurde mit einem Gesetz vom 13. Dezember 2007 im Jugendgerichtsgesetz dessen vorrangig spezialpräventive, also nicht primär schuldvergeltende oder abschreckende, Orientierung ausdrücklich klargestellt. Die neue Regelung beinhaltet den begrüßenswerten Versuch, den jugendstrafrechtlichen Erziehungsgedanken von der Last eines pädagogischen Erziehungsbegriffs zu befreien und ihm den Charakter einer Chiffre zu geben, die die Primärorientierung des Jugendgerichtsgesetzes auf die Vermeidung erneuter Rückfälligkeit als ausdrücklich erklärtes Ziel festlegt und dafür die vorrangige Ausrichtung des Verfahrens und der Rechtsfolgen am Erziehungsgedanken verlangt.

Die zuvor genannten Reformvorschläge enthalten darüber hinaus umfangreiche Änderungs- und Ergänzungsvorschläge etwa zur Bedeutung außergerichtlicher Konfliktregelung, zu Qualifikation und Fortbildung der Verfahrensbeteiligten, zur Stellung und Mitwirkung der Jugendhilfe im Jugendgerichtsverfahren, zur Verteidigung in Jugendstrafsachen, zum Vorrang informeller Verfahrenserledigungen und zum Rechtsfolgesystem. Sie würden gewisse Defizite der Praxis weitgehend beseitigen und die 1990 von der damaligen Bundesregierung und dem damaligen

Bundestag geforderte Fortentwicklung der Reform im Sinne des 1. JGG-Änderungsgesetzes von 1990 gewährleisten. Angesichts der in Deutschland wie in anderen Staaten veränderten öffentlichen und politischen Diskussionen zum Umgang mit Jugendkriminalität haben diese Reformvorschläge derzeit aber keine realistische Aussicht auf Durchsetzung. Die Koalitionsvereinbarung für die jetzt begonnene neue Legislaturperiode sehen im Jugendstrafrecht die Einführung eines sogenannten „Warnschussarrests“ zur Unrechtsverdeutlichung und erzieherischen Einwirkung neben einer zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafe vor sowie die Heraufsetzung des Höchstmaßes der Jugendstrafe für Mord – also nicht generell - von zehn auf 15 Jahre.

Wichtig bleibt es, dass gesetzgeberische Entscheidungen über derartige Änderungen und andere Reformvorschläge weiterhin nicht nach populistisch politischen Erwägungen getroffen werden, sondern auf der Grundlage solider Forschungsergebnisse und langjähriger Erfahrungen der Praxis. Diese Erkenntnisse liegen vor.

## **6. Schlussbemerkungen**

Aus der Sicht einer Kriminalpolitik, die einen vernünftigen Beitrag zur Vorbeugung gegen jugendliche Gewaltbereitschaft und jugendliche Gewalttätigkeit leisten will, sollten die bisherigen guten, breit gefächerten Möglichkeiten der geltenden Gesetze sachgemäß angewendet, die Defizite in der Infrastruktur der ambulanten Projekte und der Gerichtspraxis beseitigt und der Fortentwicklung einer pädagogisch orientierten Reform des Jugendgerichtsgesetzes der Vorzug gegeben werden. Da das Jugendgerichtsgesetz kein „Schönwettergesetz“ ist, sondern bei seiner Erstkodifizierung 1923 und bei den Erneuerungen in den Jahren 1953 und 1990 auf desolate soziale und erzieherische Lagen der jungen Menschen eine hilfreiche Antwort gegeben hat, die sich national bewährt hat und international als vorbildlich gilt, gibt es in Deutschland keinen Bedarf an schnellen und unüberlegten, durch einzelne spektakuläre Fälle und Ereignisse angestoßene Veränderungen des Gesetzes.

Ein Problem bleibt, wie diese Einsichten dauerhaft in die Politik vermittelt werden können. Durch die dramatisierende Berichterstattung über Kriminalität haben Bevölkerung und Politik im Hinblick auf jugendliche Kriminalität anders als die Fachleute eher rigide und repressive Vorstellungen. Es ist eine bedeutende Herausforderung, das diesen Vorstellungen zugrunde liegende Wissensdefizit zu überwinden. Dazu gehört es auch, dass Forschungsergebnisse verständlich aufbereitet und präsentiert werden. Einen Beitrag leistet etwa der 2. Periodische Sicherheitsbericht der Bundesregierung (abrufbar unter [www.bmj.de](http://www.bmj.de)).

Gleichwohl bleibt nur das ständige Bemühen um Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse, insbesondere in Zeiten, in denen Reformbemühungen in der kriminalpolitischen Diskussion aktuell sind wie jetzt. Dazu sind Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, Verbände und die jeweils zuständigen Verwaltungen und Ministerien besonders berufen. Die Verantwortung der Politik bedeutet in dem besprochenen Zusammenhang zugleich, den Bedürfnissen und Besonderheiten der nachwachsenden Generation gerecht zu werden. Das ist eine bedeutende Zukunftsaufgabe. Das erfordert eine neue Kultur des Umgangs mit Jugendlichen. Die Erwachsenen dürfen nicht nur die Probleme sehen, die ihnen wie zu allen Zeiten die jungen Menschen bereiten. Sie müssen auch die Schwierigkeiten in den Blick nehmen, die sie mit der heutigen Gestaltung der Lebensbedingungen den jungen Menschen für ihre Welt von morgen schaffen. Bezogen auf jugendliche Kriminalität bedeutet dies, die Erkenntnisse der Fachwelt wahrzunehmen und auf deren Grundlage die Reaktionen gegenüber jugendlichen Delinquenten zu bestimmen.

### **Literatur:**

Bundesministerium des Innern (BMI) (Hrsg.) (2006): Polizeiliche Kriminalstatistik 2005. ([www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)).

Eisenberg, Ulrich (19883): Jugendgerichtsgesetz mit Erläuterungen, München.

Europarat Empfehlung Nr. R (87) 20 on Social Reactions to Juvenile Delinquency, 17. September 1987 (2001). In: Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Internationale Menschenrechtsstandards und das Jugendkriminalrecht. Berlin, S. 197-201.

Frehsee, Detlev (2000): Kriminalität in den Medien – eine kriminelle Wirklichkeit eigener Art. In: Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Kriminalität in den Medien. 5. Kölner Symposium, 27- 29. September 1999 an der Universität Köln. Mönchengladbach, S. 23-42.

Heinz, Wolfgang (2004): Die neue Rückfallstatistik – Legalbewährung junger Straftäter. In: ZJJ – Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, Jg.15, S. 35-48.

Heinz, Wolfgang (2005a): Ambulante Sanktionen im Jugendstrafverfahren – aktuelle Konzeptionen und empirische Befunde. In: [www.unikonstanz.de/rtf/kis/HeinzAmbulanteSanktionenimJugendstrafverfahren-Thesen.htm](http://www.unikonstanz.de/rtf/kis/HeinzAmbulanteSanktionenimJugendstrafverfahren-Thesen.htm) (Zugriff am 09.10.2006).

Heinz, Wolfgang (2005b): Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882–2003 (Stand: Berichtsjahr 2003); Internet-Publikation: [www.unikonstanz.de/rtf/kis/sanks03a.pdf](http://www.unikonstanz.de/rtf/kis/sanks03a.pdf), Version 2/2005 (Zugriff am 09.10.2006).

Heinz, Wolfgang (2005c): Kriminalität in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Jugend- und Gewaltkriminalität. Aktualisierte Fassung des Vortrags auf der internationalen Konferenz „Kriminalität und Kriminalprävention in Ländern des Umbruchs“ vom 9.-14. April 2005 in Baku, Azerbaijan. Verfügbar über: [www.uni-konstanz.de/rtf/kik/Heinz\\_Kriminalitaet\\_in\\_Deutschland.htm](http://www.uni-konstanz.de/rtf/kik/Heinz_Kriminalitaet_in_Deutschland.htm) (Zugriff am 09.10.2006).

Heinz, Wolfgang (2005d): Zahlt sich Milde aus? Diversion und ihre Bedeutung für die Sanktionspraxis. In: ZJJ – Zeitschrift für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfe, Jg.16, S. 166-179.

Heinz, Wolfgang (2006): Kriminelle Jugendliche – gefährlich oder gefährdet? Konstanz.

Neubacher, Frank (2001): Die Politik des Europarats auf dem Gebiet des Jugendkriminalrechts. In: Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Internationale Menschenrechtsstandards und das Jugendkriminalrecht. Berlin, S. 170-185.

Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit («Beijing-Rules») von 1985 (2001). In: Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Internationale Menschenrechtsstandards und das Jugendkriminalrecht. Berlin, S. 74-84.

Ostendorf, Heribert (2003): Kommentar zum Jugendgerichtsgesetz. Köln.

Pfeiffer, Christian/Windzio, Michael/Kleimann, Matthias (2004): Die Medien, das Böse und wir. In: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, Jg.87, S. 415-435.

Schüler-Springorum, Horst (1987): Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit. In: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Jg.9, S. 809- 844.

Walter, Michael (1997): Die Verteidigung junger Menschen im Spannungsfeld zwischen rechtstaatlichen Erfordernissen und empirischen Befunden. In: Walter, Michael (Hrsg.): Strafverteidigung für junge Beschuldigte. Pfaffenweiler, S. 11-36.

Walter, Michael (2005): Jugendkriminalität. Eine systematische Darstellung. Stuttgart.



**Detlef Otto Bönke**

Ministerialrat, Bundesministerium der Justiz

**Wolfgang Kahl**

Deutsches Forum für Kriminalprävention

---

## **Kriminalprävention in Deutschland**

### **Aktivitäten und Akteure - Ein Überblick**

Kriminalprävention in Deutschland hat zahlreiche Facetten. Abkürzungen für verschiedene Organisationen, die auf diesem Gebiet tätig sind, lauten DFK, ProPK, KrimZ, DJI, DPT, DVS u.s.w. und verdeutlichen die Vielfalt der Akteure. Der folgende Beitrag will vor allem einen Überblick über die verantwortlichen staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen in der Bundesrepublik Deutschland geben, die auf diesem Gebiet Aufgaben wahrnehmen, und weiterführende Hinweise für die einzelnen Ansprechpartner geben; besondere Berücksichtigung findet dabei die Rolle der Justiz.

## **I. Allgemeines zur Kriminalprävention**

### **1. Begriff der „Kriminalprävention“**

Als Kriminalprävention wird in Deutschland die Verhinderung mit Strafe bedrohter Handlungen durch vorbeugende Maßnahmen oder die Verringerung des durch solche Handlungen entstehenden Schadens verstanden. Hierzu zählt auch die Verringerung der durch Kriminalität verursachten Verbrechensfurcht der Bevölkerung.

Es wird üblicherweise zwischen drei Arten der Prävention unterschieden:

- Die **primäre Prävention** zielt auf die Wurzeln der Kriminalität und will deren tiefere Ursachen bekämpfen (z.B. durch Veränderung der sozialen Bedingungen, durch Erziehung, bei der Ausgestaltung des Wohnumfeldes usw.).

- Die **sekundäre Prävention** reduziert die Tatgelegenheiten und erschwert die Tatausführung (Prävention z.B. durch Alarmanlagen, elektronische Wegfahrsperren). Es werden aber auch Maßnahmen zur Stützung der Rechtstreue potentieller Täter/gefährdeter Gruppen der sekundären Prävention zugerechnet.
- Die **tertiäre Prävention** setzt ein, wenn bereits eine Straftat begangen wurde. Durch Einwirkung auf den Straftäter soll ein Rückfall vermieden werden (z.B. im Rahmen des Strafvollzugs, der Bewährungshilfe oder der Straffälligenhilfe).

Da die Grenzen zwischen präventiven und repressiven Maßnahmen fließend sind, wird die klassische Dreiteilung der Präventionsarten heute nicht mehr von allen Experten akzeptiert.

## 2. Ausgangslage

Folgende Feststellungen sind in der fachöffentlichen Diskussion zur Kriminalprävention unbestritten:

- Repressive Mittel der Verbrechensbekämpfung sind zwar unerlässlich. Sie gelangen jedoch - ungeachtet einzelner Verbesserungsmöglichkeiten - zunehmend an ihre Grenzen.
- Hingegen sind die Möglichkeiten nicht repressiver Kriminalprävention in Deutschland noch nicht ausgeschöpft.
- Kriminalprävention ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, der sich Bund, Länder, Kommunen und andere gesellschaftlich relevante Kräfte stellen müssen.
- Für eine erfolgreiche Präventionspolitik ist eine zuständigkeitsübergreifende Zusammenarbeit verschiedener Institutionen erforderlich.

Seit etwa 1990 wurden die ersten Präventionsräte auf kommunaler Ebene und auf Landesebene gegründet, die sich praxis- und bürgernah der Kriminalprävention widmen.

## II. Gremien und Aktivitäten

Insgesamt gibt es inzwischen in der Bundesrepublik Deutschland schätzungsweise ca. 2000 kriminalpräventive Gremien. Nach dem föderalistischen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland liegt der Schwerpunkt der Kompetenzen und Aktivitäten im Bereich der Kriminalprävention bei den Bundesländern und insbesondere den Kommunen, denn Kriminalität ist vor allem ein lokal auftretendes Phänomen. Aber auch der Bund nimmt wichtige Aufgaben in diesem Bereich wahr.

## **Die zuständigen Institutionen:**

### **1. Kommunen**

Seit etwa 20 Jahren kommt es zunehmend zur Bildung kommunaler Präventionsräte oder vergleichbarer Gremien, die sich vielfach auch „Runde Tische“ nennen. Vertreten sind fast immer kommunale Behörden und die Polizei, daneben auch vielfach Verbände. Vorsitz in den Gremien hat oft der Bürgermeister oder Landrat; eine hochrangige Besetzung des Gremiums wirkt sich vorteilhaft auf die Arbeit aus. Schwerpunkt der Arbeiten sind neben der Erstellung einer örtlichen Kriminalitätsanalyse viele konkrete Projekte insbesondere für die Zielgruppen Kinder und Jugendliche. .

### **2. Länder**

In allen Bundesländern gibt es inzwischen Landespräventionsräte oder entsprechende Gremien.

Mehr über die Präventionsgremien der Länder ist unter folgenden Adressen im Internet zu finden:

Baden-Württemberg: [www.innenministerium.baden-wuerttemberg.de](http://www.innenministerium.baden-wuerttemberg.de)

Bayern: [www.polizei.bayern.de](http://www.polizei.bayern.de)

Berlin: [www.berlin-gegen-gewalt.de](http://www.berlin-gegen-gewalt.de)

Brandenburg: [www.landespraeventionsrat.brandenburg.de](http://www.landespraeventionsrat.brandenburg.de)

Hamburg: [www.Hamburg.de](http://www.Hamburg.de)

Hessen: [www.landespraeventionsrat.hessen.de](http://www.landespraeventionsrat.hessen.de)

Mecklenburg Vorpommern: [www.kriminalpraevention-mv.de](http://www.kriminalpraevention-mv.de)

Niedersachsen: [www.kriminalpraevention.niedersachsen.de](http://www.kriminalpraevention.niedersachsen.de)

Nordrhein-Westfalen: [www.lpr.nrw.de](http://www.lpr.nrw.de)

Rheinland –Pfalz: [www.polizei.rlp.de](http://www.polizei.rlp.de)

Sachsen-Anhalt: [www.mi.sachsen-anhalt.de](http://www.mi.sachsen-anhalt.de)

Schleswig-Holstein: [www.kriminalpraevention-sh.de](http://www.kriminalpraevention-sh.de)

Saarland: [www.polizei.saarland.de](http://www.polizei.saarland.de)

Thüringen: [www.gemeinsam-gegen-gewalt.de](http://www.gemeinsam-gegen-gewalt.de)

### **3. Bund-Länder-Gremien/Einrichtungen**

Von Bedeutung sind vor allem folgende Institutionen:

#### a) Ministerkonferenzen

Die Ministerkonferenzen beschäftigen sich neben vielen anderen Themen auch mit Kriminalprävention, so die Justizministerkonferenz mit justitiellen Fragen der Prävention, die Innenministerkonferenz mit Fragen polizeilicher Prävention, die Jugendministerkonferenz mit Prävention von Kinder- und Jugendkriminalität und die Finanzministerkonferenz mit Fragen der Finanzierung von Prävention. Soweit Bedarf für eine zuständigkeitsübergreifende Zusammenarbeit besteht, befasst sich auch die Ministerpräsidentenkonferenz mit Fragen der Kriminalprävention; so zum Beispiel mit den Empfehlungen einer Arbeitsgruppe zur „Ächtung der Gewalt und Stärkung der Erziehungskraft von Familie und Schule“.

#### b) Kriminologische Zentralstelle (KrimZ)

Die Kriminologische Zentralstelle ist ein wissenschaftliches Institut in Wiesbaden ([www.krimz.de](http://www.krimz.de)) und wird in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins betrieben. Mitglieder sind der Bund und die Länder, jeweils vertreten durch die Justizministerien. Schwerpunkt der Tätigkeit ist Forschung und Dokumentation auf dem Gebiet der Kriminologie und Kriminalprävention. Sie fungiert als Mediator zwischen kriminologischer Forschung und der praktischen Arbeit in der Strafjustiz.

#### c) Programm Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (ProPK)

ProPK ist ein länderübergreifendes Vorbeugungsprogramm, welches das Ziel verfolgt, Bevölkerung, Multiplikatoren und andere Träger über die verschiedenen Erscheinungsformen der Kriminalität und Möglichkeiten zu deren Verhinderung aufzuklären. Schwerpunkt der Tätigkeit sind sekundäre und polizeiliche Prävention (etwa Aufklärung der Bevölkerung über die Möglichkeiten, die Wohnung durch technische Sicherungsmaßnahmen vor Einbruch zu schützen).

Informationen dazu unter [www.polizei.propk.de](http://www.polizei.propk.de).

#### d) Bund-Länder-Koordinierungskreis zur Suchtprävention

Das Gremium, für das innerhalb der Bundesregierung das Bundesministerium für Gesundheit federführend ist ( [www.bmggesundheit.de](http://www.bmggesundheit.de) ), koordiniert vor allem Projekte der Suchtprävention. Wegen des engen Zusammenhangs mit der Kriminalprävention (z.B. Beschaffungskriminalität) arbeitet das Bundesjustizministerium mit diesem Gremium zusammen.

### **4. Bund**

#### a) Interministerielle Arbeitsgruppe (IMA)

Die IMA wurde auf Initiative des Bundesjustizministeriums eingerichtet ([www.bmj.de](http://www.bmj.de)). In ihr sind alle Bundesministerien vertreten, die einen Beitrag zur Kriminalprävention leisten können. Aufgabe der IMA ist der Informationsaustausch zwischen den Bundesministerien sowie die gemeinsame Erarbeitung zuständigkeitsübergreifender Strategien zur Kriminalprävention.

#### b) Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK)

Das Deutsche Forum für Kriminalprävention (DFK) wurde im Jahr 2001 als Stiftung des bürgerlichen Rechts gegründet ([www.kriminalpraevention.de](http://www.kriminalpraevention.de)). Stifter sind der Bund, die Länder sowie private Wirtschaftsunternehmen und Verbände. Kommunale Spitzenverbände und Religionsgemeinschaften sind in die Arbeiten eingebunden.

Zweck der Stiftung ist es, die Möglichkeiten der Prävention in möglichst großem Umfang zu nutzen und sie in allen Aspekten zu fördern. Kernaufgaben sind die bundesweite Vernetzung und Kooperation, die Bündelung der Kräfte, der Wissenstransfer und die Öffentlichkeitsarbeit für kriminalpräventive Aktivitäten. Gerade im Hinblick auf die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland und die weit gefächerten Verantwortlichkeiten und Aktivitäten auf kommunaler- und Landesebene hat die Stiftung große Bedeutung.

#### c) Bundeskriminalamt (BKA)

Das Bundeskriminalamt (BKA) ist eine Polizeibehörde des Bundes, deren Aufgabe es ist, als zentrale Kriminalpolizei in Deutschland die Verbrechensbekämpfung auf nationaler und internationaler Ebene zu koordinieren. Im Rahmen seiner kriminalistisch-kriminologischen Ausrichtung führt das BKA u.a. Projekte durch und finanziert Projekte mit dem Ziel, Analysen zu den verschiedensten polizeilich relevanten Phänomenen- und Aufgabenbereichen zu erstellen sowie Bekämpfungs- und Präventionsansätze zu entwickeln. Darüber hinaus führt das BKA in Zusammenarbeit mit den Polizeien der Länder eine good practice - orientierte Präventionssammlung, den „Infopool Prävention“, der auch über das Internet erreichbar ist (<http://www.bka.de>), und widmet sich seit vielen Jahren zudem technisch orientierten Präventionsthemen.

#### d) Deutsches Jugendinstitut (DJI)

Das Deutsche Jugendinstitut ([www.dji.de](http://www.dji.de)) ist ein außeruniversitäres sozialwissenschaftliches Forschungsinstitut mit Hauptsitz in München. Träger ist ein Verein mit Mitgliedern aus Politik, Wissenschaft, Verbänden und Institutionen der Kinder-, Jugend-, und Familienhilfe. Das Institut wird institutionell aus Mitteln des Bundes finanziert und untersucht die Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen, Frauen, Männern und Familien sowie darauf bezogene staatliche und gesellschaftliche Angebote zur Unterstützung und Förderung. Neben vielen anderen aktuellen gesellschaftspolitischen Fragen gehört auch die Prävention von Kinder- und Jugendkriminalität zum Forschungsspektrum im Institut. Gemeinsam mit dem DFK wurde die Expertise „Strategien der Gewaltprävention im Kindes und

Jugendalter initiiert und entwickelt, die mittlerweile in englischer Sprache über die jeweiligen Websites als Download verfügbar ist.

## **5. Deutscher Präventionstag (DPT)**

Der Deutsche Präventionstag (DPT) findet seit nunmehr fünfzehn Jahren statt und will die Kriminalprävention in einem breiten gesellschaftlichen Rahmen auf einem jährlich stattfindenden nationalen Kongress darstellen. Er trägt zum Austausch von aktuellen und grundsätzlichen Fragen der Kriminalprävention, zum Erfahrungsaustausch von Experten und Praktikern aus allen Bereichen der Kriminalprävention und zu Kontakten zwischen nationalen sowie internationalen Ansprechpartnern bei. Träger ist die „DPT- Deutscher Präventionstag gemeinnützige Gesellschaft mbH“, eine Tochtergesellschaft der Deutschen Stiftung für Verbrechensverhütung und Straffälligenhilfe (DVS).

Der 15. Kongress wird am 10. und 11. Mai 2010 in Berlin stattfinden. Weitere Informationen: [www.praeventionstag.de](http://www.praeventionstag.de)

## **III. Die Rolle der Justiz bei der Kriminalprävention**

### **1. Allgemeines**

Auch wenn sich die Justiz bei der Beteiligung an konkreten kriminalpräventiven Projekten eher zurückhält, kommt ihr doch insgesamt eine wichtige Rolle bei den Bemühungen im Bereich der Prävention zu. Am offenkundigsten ist ihr Beitrag im tertiären Bereich (insbesondere Strafvollzug, Bewährungshilfe und Straffälligenhilfe). Im Jugendstrafrecht ist insbesondere auf die Möglichkeit hinzuweisen, durch Diversion (Erledigung ohne förmliches Verfahren) überzogene Reaktionen auf Jugenddelinquenz zu vermeiden und hierdurch erzieherisch auf den Täter einzuwirken. Von erzieherischer Bedeutung ist insbesondere der Täter-Opfer-Ausgleich. Hinzuweisen ist ferner auf die strafprozessualen Möglichkeiten des Opferschutzes, u.a. durch das neue Opferrechtsreformgesetz aus dem Jahr 2004. Es sollen die Auswirkungen der Tat auf die Psyche des Opfers begrenzt werden (eines der Anliegen der Kriminalprävention).

## **2. Die besondere Bedeutung der Familiengerichte**

Seit Inkrafttreten des Kindschaftsrechts-Reformgesetzes am 1. Juli 1998 sind die Familiengerichte für das differenzierte Instrumentarium des § 1666 BGB (Maßnahmen zur Abwendung von Kindeswohlgefährdungen) auch dann zuständig, wenn kein Zusammenhang mit Trennung oder Scheidung der Eltern besteht. Die Regelung eröffnet vielfältige Möglichkeiten, bereits vor dem Abgleiten des Kindes in die Kriminalität einzugreifen. Als Beispiel seien etwa „Erziehungsgespräche“ genannt, bei denen das Familiengericht mit dem Kind, den Eltern, dem Jugendamt und erforderlichenfalls auch mit Polizei, Schule und anderen Institutionen erörtert, wie der Gefährdung des Kindes begegnet werden kann.

## **3. Mitwirkung von Richtern und Staatsanwälten in kriminalpräventiven Gremien**

Die Mitwirkung von Richtern und Staatsanwälten in kriminalpräventiven Gremien, vor allem kommunalen Präventionsräten, ist von erheblicher Bedeutung. Insbesondere die Familienrichter, die oft schon vor dem Abgleiten von Kindern in die Kriminalität mit Gefährdungsfällen in Berührung kommen, können wertvolle Hinweise zur Situation in der betroffenen Kommune geben. Sie können damit wesentlich zur Erstellung örtlicher Kriminalitätsanalysen, die meist am Anfang der Arbeit kommunaler Präventionsräte stehen, beitragen. Im Übrigen können Richter und Staatsanwälte mithelfen, gemeinsame Strategien zur Verbrechensvorbeugung zu entwickeln. Richter und Staatsanwälte können auch wertvolle Arbeit in einzelnen kriminalpräventiven Projekten leisten, etwa durch Aufklärungsarbeit in Schulprojekten.

## **4. Periodische Sicherheitsberichte**

Die Entwicklung von wirkungsvollen Methoden zur Vermeidung und der Umgang mit Kriminalität erfordern ein möglichst genaues Erfassen der Kriminalitätssituation und der damit zusammenhängenden Probleme. Die Bundesregierung hat deshalb

„Periodische Sicherheitsberichte“ herausgegeben (mehr dazu in dem Beitrag von R. Blath in dieser Broschüre).

#### **IV. Internationale Zusammenarbeit**

Auch international ist der Kriminalprävention in den vergangenen Jahren immer größere Aufmerksamkeit zuteil geworden. Deutschland engagiert sich in diesem Bereich insbesondere in den Gremien der Vereinten Nationen, der Europäischen Union und des Europarates.

Im „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“, einem Mehrjahresprogramm der EU im Bereich der Justiz- und Innenpolitik, hat der Europäische Rat am 5. November 2004 der Kriminalprävention eine wichtige Rolle zugewiesen und sie als unerlässlichen Bestandteil der Bemühungen bewertet, in der Europäischen Union einen Raum der Freiheit und des Rechts zu schaffen. Im anschließenden „Stockholmer Programm“ bestärkt der Rat diese Rolle und weist auf die neue Rechtsgrundlage im Lissabonner Vertrag für die Kooperation innerhalb der EU im Bereich der Kriminalprävention hin.

Das im Jahre 2001 gegründete Europäische Netz für Kriminalprävention (EUCPN) soll den Mitgliedstaaten, dem Rat und der EU-Kommission als effizientes Instrument zur Seite stehen. In diesem Netzwerk, das primär dem Informationsaustausch über bewährte Praktiken im Bereich der Prävention und der Stärkung von Kriminalprävention auf EU-Ebene dient, ist jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union vertreten. Für Deutschland wurden Vertreter des Bundesministeriums der Justiz (BMJ), des Bundesministeriums des Innern (BMI) und des Deutschen Forums für Kriminalprävention (DFK) als Kontaktstellen für das EUCPN nominiert. Auf der jährlichen „Best Practice Conference“, die sich vor allem an Praktiker wendet, stellen die Mitgliedstaaten erfolgreiche und nachahmenswerte Projekte zur Kriminalprävention vor.

Weitere Informationen unter

[www.eucpn.org](http://www.eucpn.org)

