



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/1639**

A14, A04

**Rechtswissenschaftliche
Fakultät**

Institut für Kriminologie
Prof. Dr. Frank Neubacher M.A.
Direktor

Tel.: +49 221 470 4281
Fax: +49 221 470 5147
Email: f.neubacher@uni-koeln.de
www.kriminologie.uni-koeln.de

Köln, den 17.06.2019

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses und des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend des Landtags NRW am 3. Juli 2019 – Antrag „Jugendkriminalität weiter effektiv bekämpfen“ (Drucksache 17/4442)

I. Problembeschreibung und eingenommener Blickwinkel

Der Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP reiht in der Beschreibung der Ausgangslage kriminalpolitische Slogans aneinander, die man in der sicherheitspolitischen Diskussion der letzten Jahrzehnte in ermüdender Regelmäßigkeit zu hören bekommt: „weiter effektiv bekämpfen“, „zu jeder Zeit sicher fühlen“, „Strafe der Tat auf dem Fuß folgen“, „Null-Toleranz-Strategie“, „behördenübergreifend abgestimmt, zeitnah, individuell und spürbar“. Diese Beschreibung irritiert aus mehreren Gründen:

1. Die „Bekämpfungs-Rhetorik“ erinnert an militärische Metaphern und ist von einer nüchternen Bestandaufnahme bzw. einer sachlichen jugendkriminalpolitischen Strategie weit entfernt. Es ist daher an die dem Jugendgerichtsgesetz zugrunde liegende und kriminologisch informierte Strategie zu erinnern, die in der Begründung zum 1. JGG-Änderungsgesetz (Bundestag-Drucksache 1158/29) entfaltet wurde und die im Zweiten Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung 2006 bestätigt wurde. Danach bedeutet Straffälligkeit von Jugendlichen in der Regel nicht den drohenden Einstieg in eine kriminelle Karriere. Häufig kann auf Bestrafung in Form stationärer Sanktionen verzichtet werden, ohne die Rückfallgefahr zu erhöhen. Schließlich haben Jugendstrafe und Jugendarrest sowie die Untersuchungshaft regelmäßig schädliche Nebenwirkungen für die weitere Entwicklung. Der Zweite Periodische Sicherheitsbericht stellt hierzu fest: „Die kriminologischen und empirischen Erkenntnisse, die für die Ausgestaltung des Jugendkriminalrechts unter dem Erziehungsgedanken maßgeblich waren, haben unverändert Gültigkeit.“¹

2. Derzeit ist ein historisch zu nennender Rückgang der Jugendkriminalität zu beobachten, und zwar auf der Grundlage aller verfügbaren statistischen Daten. In der Polizeilichen Kriminalstatistik ist die Zahl der bundesweit registrierten jugendlichen Tatverdächtigen (im

¹ Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, 2006, Langfassung, S. 407.

Alter von 14 bis unter 18 Jahren) in den letzten 15 Jahren um rund ein Drittel zurückgegangen. Im Jugendstrafvollzug hat sich die Zahl der am Stichtag 31. März Inhaftierten von 7.396 im Jahr 2000 auf 3.701 praktisch halbiert.² Dieser Rückgang ist besonders bei jungen Menschen sehr ausgeprägt und mit demographischen Entwicklungen alleine nicht zu erklären ist. Da es sich um eine langfristige Entwicklung handelt, die bundesweit und auch international (USA, Europa) festzustellen ist, erscheint es anmaßend, wenn die Landesregierung diesen Rückgang als Bestätigung ihrer Null-Toleranz-Strategie deutet.

3. Vor diesem Hintergrund sollte Politik in sachlicher Form über Umfang und Entwicklung der Kriminalität aufklären anstatt auf Bedrohungsszenarien („In der Jugend von heute spiegelt sich die Gesellschaft von morgen“) und Ängste („zu jeder Zeit sicher *fühlen* muss“) zu setzen. Als Wissenschaftler gewinnt man manchmal den Eindruck, als ob die Berufung auf das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger politisch vor allem dazu dient, sich der Auseinandersetzung mit der objektiven Sicherheitslage zu entziehen.

4. Das jugendstrafrechtliche Beschleunigungsgebot ist zuallererst ein Verfahrensgrundsatz, der verhindern soll, dass der junge Beschuldigte Nachteile erleidet oder unnötig lange über den Ausgang des Verfahrens im Ungewissen bleibt. Daneben spielen auch Gründe der Ressourcenschonung eine Rolle. Mitnichten darf Beschleunigung aber zu einer Benachteiligung der jungen Beschuldigten oder einer Verkürzung ihrer Rechte führen. In der Kriminalpolitik wird gerne suggeriert, eine kürzere Verfahrensdauer erhöhe die erzieherische Wirkung einer jugendstrafrechtlichen Sanktionierung („Strafe folgt auf dem Fuß“). Es ist deshalb wichtig zu betonen, dass es keine empirischen Belege für diesen behaupteten Wirkungszusammenhang gibt. Bei einer Überprüfung anhand von Daten zu 380 Personen aus vier NRW-Intensivtäterprojekten konnte eine Rückfallverminderung nicht nachgewiesen werden.³ Andere meinen, die kriminalpräventive Wirkung von Verfahrensbeschleunigungen sei „theoretisch kaum zu begründen.“⁴ Aus rechtlicher und wissenschaftlicher Sicht ist vielmehr darauf zu bestehen, dass die Auswahl und Bemessung der Sanktion im Jugendstrafverfahren mit allergrößter Sorgfalt durch eine qualifizierte Jugendrichterschaft (s. § 37 JGG) vorzunehmen ist. Art. 13 Abs. 1 der EU-Richtlinie 2016/800 beinhaltet einen Beschleunigungs- und Sorgfaltsgrundsatz. Im Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Stärkung der Verfahrensrechte von Beschuldigten im Jugendstrafverfahren“ vom 11. Oktober 2018 heißt es hierzu auf Seite 39 zu Recht, „dass die Beschleunigung kein Selbstzweck ist und die Sorgfalt und Gründlichkeit der Ermittlungen nicht beeinträchtigt werden darf.“

5. Behördenübergreifende Vernetzung bietet Vorteile, wenn es darum geht, Informationsverluste zu verhindern und Entscheidungen auf eine breite Grundlage zu stellen. Sie muss allerdings die spezifischen gesetzlichen Aufträge, Handlungsspielräume und Interessenlagen der Kooperationspartner respektieren. Die Jugendhilfe darf deshalb nicht für die „Kriminalitätsbekämpfung“ vereinnahmt werden. Diese Gefahr sehe ich auch und gerade beim Projekt „Kurve kriegen“. Die Jugendhilfe ist, unabhängig von ihrer Mitwirkung in polizeilichen Projekten, so auszustatten, dass sie personell und finanziell in der Lage ist, in eigener Regie (Jugend-)Kriminalprävention zu betreiben.

2 Statistisches Bundesamt, Strafvollzugsstatistik 2018, S. 11.

3 Bliesener & Thomas, Wirkt Strafe, wenn sie der Tat auf dem Fuße folgt? Zur psychologisch-kriminologischen Evidenz des Beschleunigungsgebots, Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 2012, S. 382-389.

4 Walsh, Der Umgang mit jungen „Intensivtätern“, Ein Review zu kriminalpräventiven Projekten in Deutschland unter Wirksamkeitsgesichtspunkten, Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 2017, S. 33.

II. „Haus des Jugendrechts“

1. Sog. Intensivtäter stellen Ausnahmen von der Regel der Normalität, Ubiquität und Episodenhaftigkeit von Jugendkriminalität dar, weil sie wiederholt und dauerhaft erhebliche Straftaten begehen. Allerdings machen sie nur ca. 6 % eines Jahrgangs aus; dieser Anteil hat in den letzten Jahren nicht zugenommen.⁵ Gleichwohl hat sich der öffentliche Diskurs über Jugendkriminalität hin zu dieser kleinen Gruppe verlagert und vielerorts ist deshalb der Eindruck entstanden, der Staat müsse jeder Form von Jugendkriminalität energisch entgegentreten, um kriminelle Karrieren „im Keim“ zu ersticken. Dem ist entgegen zu halten, dass nach wie vor der ganz überwiegende Teil von Jugendkriminalität „normale“, entwicklungsbedingte Auffälligkeit ist, für die „Häuser des Jugendrechts“ nicht benötigt werden. Ein großes Problem im Umgang mit sog. Intensivtätern stellt die Annahme dar, dass dieser Personenkreis dauerhaft, d.h. bis ins Erwachsenenalter hinein delinquentes sozialschädliches Verhalten an den Tag legen werde. Indes zeigt eine Langzeitstudie der Universitäten Münster und Bielefeld unter Einbeziehung des Dunkelfeldes der nicht registrierten Kriminalität, dass auch bei Intensivtätern die Kriminalität schon ab dem 16. Lebensjahr deutlich zurückgeht. Dieses Ergebnis ist mit der Vorstellung von „persistent offenders“ kaum vereinbar. Vielmehr ist auch bei wiederholt Auffälligen der Ausstieg aus der Karriere die Regel, zum Teil schon beim Übergang ins junge Erwachsenenalter. Hier erhöht das Zusammentreffen mit Polizei oder Justiz im Sinne des Etikettierungsansatzes das Risiko, dass die Bindung an einen delinquenten Freundeskreis verstärkt wird.⁶

2. Bundesweit liegen nur wenige Evaluationsstudien vor, die polizeiliche Programme mit Mehrfach- bzw. Intensivtätern im Hinblick auf ihr Potenzial zur Rückfallverhütung untersucht haben. Die meisten Studien sind aus methodischen Gründen nur eingeschränkt aussagekräftig.⁷ Am belastbarsten ist eine Studie, die vier Programme in verschiedenen Kreispolizeibehörden in NRW (Bochum, Mönchengladbach, Warendorf, Wuppertal/Remscheid/Solingen) untersucht und einen moderaten positiven Effekt der Teilnahme im Vergleich zu einer Kontrollgruppe festgestellt hat.⁸ Allerdings führte der kurze Beobachtungszeitraum dazu, dass Aussagen über die Legalbewährung der Teilnehmer nur für einen Zeitraum von maximal ein Jahr nach Ausscheiden aus dem Programm getroffen werden konnten. In einer parallel durchgeführten Prozessevaluation wurden u.a. eine deutliche Heterogenität der Programme, inhaltliche Unklarheiten bei sog. Gefährderansprachen sowie das Ausbleiben eines Beschleunigungseffekts festgestellt.⁹

5 Siehe *Steffen* in: Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Das Jugendkriminalrecht vor neuen Herausforderungen? Jenaer Symposium, Mönchengladbach 2009, S. 88, 90 f.: Die Zahl der in den Bundesländern registrierten „Intensivtäter“ ging sogar „eher zurück“.

6 *Boers u.a.*, Vom Jugend- zum frühen Erwachsenenalter. Delinquenzverläufe und Erklärungszusammenhänge in der Verlaufsstudie „Kriminalität in der modernen Stadt“, Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 97 (2014), S. 183–202.

7 *Walsh*, ZJJ 2017, S. 31.

8 *Bliesener & Riesner*, Evaluation der polizeilichen Kriminalprävention bei Mehrfach- und Intensivtätern, Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie 2012, S. 111-118; *Walsh*, ZJJ 2017, S. 31, 36.

9 *Riesner, Bliesener & Thomas*, Polizeiliche Mehrfach- und Intensivtäterprogramme: Befunde einer Prozessevaluation, in: ZJJ 2012, S. 40-47.

III. EU-Richtlinie sowie Aus-/Fortbildung

1. Die EU-Richtlinie 2016/800 vom 11. Mai 2016 „über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind“ bezweckt den Schutz von beschuldigten Minderjährigen. Sie sieht deshalb u.a. den Ausbau der Verteidigung im Jugendstrafverfahren, sowie die frühzeitige Einbeziehung und Anwesenheit der Jugendhilfe im Jugendstrafverfahren vor. Die Richtlinie wird an vielen Punkten zu verbindlicheren rechtlichen Festsetzungen im Jugendgerichtsgesetz führen. Es ist deshalb bedauerlich, dass sie nicht – wie nach europäischem Recht vorgesehen und erforderlich – zum 11. Juni 2019 umgesetzt sein wird. Die Landesregierung bleibt aufgefordert, sich gemeinsam mit den anderen Bundesländern für eine baldmögliche Umsetzung in deutsches Recht einzusetzen.

2. Art. 20 der Richtlinie fordert, die Aus- und Weiterbildung von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sowie von Personal bei Strafverfolgungsbehörden und Hafteinrichtungen sicherzustellen. Die Justizakademie des Landes NRW leistet hierzu mit einer jährlichen Fortbildungsveranstaltung zum Jugendstrafrecht und zur Jugendkriminologie seit 2012 einen wichtigen Beitrag. Gemessen an der Bedeutung dieser Fortbildung (auch gemäß §§ 36, 37 JGG) und der hohen Zahl von Jugendrichtern/innen und Jugendstaatsanwälten/innen wäre ein Ausbau der entsprechenden Fortbildungsplätze von derzeit max. 18 Teilnehmer*innen wünschenswert.



(Prof. Dr. Frank Neubacher)