

KrimZ KRIMINOLOGISCHE
ZENTRALSTELLE E.V.

Eric Minthe (Hrsg.)

Neues in der Kriminalpolitik

KUP **Kriminologie und Praxis**
Schriftenreihe der Kriminologischen Zentralstelle e.V.

Band 42

Minthe (Hrsg.)

Neues in der Kriminalpolitik

– Konzepte, Modelle, Evaluation –

Kriminologie und Praxis (KUP)
Schriftenreihe der Kriminologischen Zentralstelle e.V. (KrimZ)
Band 42

Neues in der Kriminalpolitik

– Konzepte, Modelle, Evaluation –

Herausgegeben von

Eric Minthe

Wiesbaden 2003

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

(c) **Eigenverlag** Kriminologische Zentralstelle e.V.

KrimZ KRIMINOLOGISCHE
ZENTRALSTELLE E.V.

Viktoriastraße 35, 65189 Wiesbaden
Alle Rechte vorbehalten
Druck: Elektra GmbH, Niedernhausen
ISBN 3-926371-62-5

Vorwort

Immer rasanter werden im Nachgang zu medial entsprechend aufbereiteten Einzelfällen Verschärfungen im Straf-, Strafprozess- und Sanktionenrecht gefordert. In rationellerem Zusammenhang nahm sich auch der 64. Deutsche Juristentag im September 2002 in Berlin neuer kriminalpolitischer Initiativen an und diskutierte sehr kontrovers, ob die Sicherungsverwahrung auf jugendliche Delinquenten ausgedehnt werden solle und grundsätzlich, ob der Erziehungsgedanke noch Leitstern des Jugendstrafrechts sein dürfe. In der aktuellen kriminalpolitischen Landschaft existiert ferner eine Vielzahl neuer Vorhaben und Modelle, um auf die heutigen Erscheinungsformen von Kriminalität sachgerecht zu reagieren.

Die Kriminologische Zentralstelle veranstaltete vom 7. bis 9. Mai 2003 im Hessischen Landeshaus in Wiesbaden eine Fachtagung, deren Ergebnisse mit der vorliegenden Publikation unter dem Titel „Neues in der Kriminalpolitik – Konzepte, Modelle, Evaluation“ dokumentiert werden. Tagungsanlass war für die Kriminologische Zentralstelle nicht zuletzt, Berichte ihrer drei empirischen (Kooperations-) Evaluationen aus dem Forschungsprojekt zu der Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften und dem Ermittlungsverhalten der Polizei zu präsentieren. Der Band enthält die Schriftfassungen der Vorträge, welche die Perspektive namhafter Experten verschiedener Fachrichtungen zu dem komplexen Tagungsgegenstand widerspiegeln, und wird ergänzt durch einen Diskussionsbericht sowie eine Auswahlbibliografie zum Tagungsthema.

Die Berichterstattung beginnt mit drei Grundsatzvorträgen aus den Bereichen Kriminologie, Medien und Wirtschaftswissenschaften. Dabei zeigt *Hans-Heiner Kühne*, Strafrechtslehrer an der Universität Trier, zunächst die nationalen und internationalen Entwicklungen der Kriminalpolitik auf, um ein solides Fundament für die Veranstaltung zu legen. In einem nächsten Schritt beleuchtet Gerichtsreporterin *Sabine Rückert* (DIE ZEIT) die Berichterstattung der Medien über Kriminalität und ihren Einfluss auf Kriminalpolitik und -justiz. Eine immer mehr an Beachtung gewinnende und gerade für Justizpraktiker überraschend akzentuierende Materie stellt in der Folge *Roland Kirstein* von der Universität des Saarlandes mit der ökonomischen Analyse des Rechts vor.

Der erste spezielle Themenblock widmet sich neuen Organisations- und Steuerungsmodellen in der Justiz (Präsident des Hamburgischen Verfassungsgerichts und des Hanseatischen Oberlandesgerichts *Wilhelm Rapp*) und im Strafvollzug (*Monica Steinhilper*, Leiterin der Strafvollzugsabteilung im Niedersächsischen Justizministerium); die „technische“ Seite dieser Thematik wird mit Berichten über Verbesserungen im Informationsfluss zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft (*Harald Feles & Jörg Binder*) sowie über die Begleitforschung des Freiburger Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht zur Überwachung mit elektronischer Fußfessel (*Markus Mayer*) abgerundet.

Den sich anschließenden Komplex, der jugendlichen und heranwachsenden Beschuldigten sowie den so genannten Intensivtätern vorbehalten ist, eröffnet *Heribert Ostendorf*, Forschungsstelle für Jugendstrafrecht und Kriminalprävention an der Universität Kiel. Er befasst sich in seinen – zu den aktuellen kriminalpolitischen Strömungen bei Jugenddelinquenz auch grundlegenden – Ausführungen mit seiner Evaluation der neuen Diversionsrichtlinien in Schleswig-Holstein. Oberstaatsanwältin *Ulrike Stahlmann-Liebelt* stellt im Folgenden das Beschleunigungsgrundsätzen verpflichtete vorrangige Jugendstrafverfahren in Schleswig-Holstein dar, bevor Kriminaloberrat *Manfred Dorfner* das innovative Haus des Jugendrechts in Stuttgart behandelt, in dem sich Polizei, Staatsanwaltschaft und Jugendgerichtshilfe unter einem Dach vereinen. *Cornelius Prittwitz*, Strafrechtslehrer an der Universität Frankfurt am Main, thematisiert nach einer Einführung in die Begrifflichkeit und einer Darstellung grundsätzlicher Aspekte mehrfach Straffälliger seine Begleitforschung zu der Gemeinsamen Arbeitsgruppe Intensivtäter in Frankfurt am Main.

Den Abschluss bilden Erörterungen zu einzelnen ausgewählten kriminalpolitischen Projekten und Aspekten. Es handelt sich dabei um Graffiti und die hessische Reaktion (*Eric Braum*, Hessisches Justizministerium), den Einfluss heroingestützter Therapie auf die Delinquenz Drogenabhängiger (*Rebecca Löbmann*, Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen), den Soforteinbehalt bei Ladendiebstählen in Nürnberg (*Eric Minthe*) und die – äußerst umstrittene – (vorbehaltene und nachträgliche) Sicherungsverwahrung (Richter am Oberlandesgericht Frankfurt am Main *Reinhard Müller-Metz*). *Ostendorf*, *Prittwitz* und *Minthe* erarbeiten dabei die drei aktuellen Teilprojekte des oben angesprochenen Forschungsprojektes der Kriminologischen Zentralstelle im Rahmen des strafprozessualen Legalitätsprinzips. Der Tagungsband endet mit einem Diskussionsbericht (*Eric Minthe*) und einer Auswahlbibliografie (*Elisabeth Herrmann*).

Die Entstehung dieses Werkes verdanke ich einer Vielzahl von Personen. Mein Dank gilt zunächst den Autoren für ihre Referate und den daraus hervorgegangenen Beiträgen zu diesem Buch sowie den Tagungsteilnehmern für ihre rege und ertragreiche Mitwirkung. Herrn Hessischen Staatsminister der Justiz *Christean Wagner* und Frau Bundesministerin der Justiz *Brigitte Zypries* danke ich für ihre freundlichen Grußworte, Herrn Ministerialdirigent a. D. *Karl-Heinz Groß* als Vorsitzenden des Förderkreises Kriminologie und Strafrechtspflege darüber hinaus dafür, dass mit seiner finanziellen Unterstützung alle Tagungsteilnehmer mit kostenfreien Exemplaren ausgestattet werden konnten. Nicht zuletzt geht mein Dank an die Mitarbeiter der Kriminologischen Zentralstelle, die an der Tagungsvorbereitung und an der Erstellung dieses Dokumentationsbandes mitgewirkt haben, vor allem aber an Herrn *Ralph Bergmann* für die gesamte Tagungsorganisation und an Frau *Gabriele Adler* für die stets zuverlässige Erstellung der Druckvorlage.

INHALT

Vorwort	5
---------------	---

Grußworte

<i>Christean Wagner</i>	11
<i>Brigitte Zypries</i>	17

Neue nationale und internationale Entwicklungen in der Kriminalpolitik	23
<i>Hans-Heiner Kühne</i>	

Kriminalität, Medien und Kriminalpolitik	39
<i>Sabine Rückert</i>	

Ökonomische Analyse des Rechts	49
<i>Roland Kirstein</i>	

Neue Steuerungs- und Organisationsmodelle – Justiz 2000 in Hamburg –	75
<i>Wilhelm Rapp</i>	

Justizvollzug in Bewegung	85
<i>Monica Steinhilper</i>	

MESTA – Verbessertes Informationsfluss Polizei-Justiz –	95
<i>Harald Feles & Jörg Binder</i>	

Das Hessische Modellprojekt zur Überwachung mit Hilfe der elektronischen Fußfessel	115
<i>Markus Mayer</i>	

Neue Entwicklungen im Jugendstrafrecht, insbesondere zur Diversion oder Gegenreform durch Kompetenzverlagerungen	125
<i>Heribert Ostendorf</i>	
Modellvorhaben Vorrangiges Jugendstrafverfahren in Schleswig-Holstein	139
<i>Ulrike Stahlmann-Liebelt</i>	
Haus des Jugendrechts	147
<i>Manfred Dorfner</i>	
»Intensivtäter« und »Intensivstrafverfolgung« – Die „Gemeinsame Arbeitsgruppe Amtsanwaltschaft/ Staatsanwaltschaft/Polizei“ Frankfurt/Main –	153
<i>Cornelius Prittwitz</i>	
Graffiti und die Reaktion in Hessen	165
<i>Eric Braum</i>	
Der Einfluss heroingestützter Therapie auf die Delinquenz Drogenabhängiger	179
<i>Rebecca Löbmann</i>	
Soforteinbehalt bei Ladendiebstahl – Begleitforschung eines Modellversuchs in Nürnberg –	199
<i>Eric Minthe</i>	
Vorbehaltene und nachträgliche Sicherungsverwahrung – Irrwege der Kriminalpolitik –	225
<i>Reinhard Müller-Metz</i>	
Neues in der Kriminalpolitik? – Ein Diskussionsbericht –	257
<i>Eric Minthe</i>	

Anhang

Auswahlbibliografie zum Tagungsthema 291

Elisabeth Herrmann

Verzeichnis der Autoren 311

Grußwort

Dr. Christean Wagner

Hessischer Staatsminister der Justiz

I. Allgemeines zur KrimZ

Nachdem schon 1971 in der Konferenz der Justizminister und -senatoren der Beschluss zur Errichtung einer Kriminologischen Zentralstelle gefasst wurde, konnte im Juni 1981 auf der Justizministerkonferenz in Celle eine verpflichtende Bund-Länder-Vereinbarung geschlossen werden. Die Kriminologische Zentralstelle e.V. (KrimZ) hat dann zu Beginn des Jahres 1986 ihre Arbeit aufgenommen. Als Sitz der KrimZ wurde Wiesbaden bestimmt. Aufgabe der KrimZ ist es, die kriminologische Forschung zu fördern und kriminologische Erkenntnisse für die Forschung, Gesetzgebung, Rechtspflege und Verwaltung zu vermitteln und zu erarbeiten. Ein Schwerpunkt der Tätigkeit liegt dabei in der Dokumentation relevanter kriminologischer Literatur und Forschung. Des Weiteren hat es sich die KrimZ zur Aufgabe gesetzt, den unmittelbaren Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis zu fördern und die Kooperation zwischen den an kriminologischer Forschung Beteiligten und Interessierten zu initiieren und zu verbessern. Hierzu führt die KrimZ insbesondere regelmäßig Fachtagungen (zweimal jährlich) durch, daneben werden zudem pro Jahr zwischen 1 und 3 Expertenanhörungen geleitet. Die KrimZ hat die Rechtsform eines eingetragenen Vereins; ordentliche Mitglieder sind die Bundesrepublik Deutschland und die Bundesländer. Die laufenden Kosten der KrimZ werden von den Mitgliedern getragen, je zur Hälfte von Bund und Ländern. Für das Haushaltsjahr 2002 weist der Wirtschaftsplan der KrimZ einen Gesamtbetrag von rund 745.100 Euro aus.

II. Ausführungen zur Kriminalpolitik

Eine rationale Kriminalpolitik, insbesondere eine, die neue Konzepte entwirft, folgt keinem Selbstzweck, sie analysiert vielmehr fortwährend die aktuelle Kriminalitätslage und versucht, sich hierauf vorausschauend einzustellen bzw. auf Straftaten möglichst wirksam zu reagieren.

Der Schutz der Bevölkerung vor Kriminalität gehört zu den wichtigsten Aufgaben unseres Gemeinwesens und der politisch Verantwortlichen. An diesem

Ziel hat sich eine rationale Kriminalpolitik vorrangig zu orientieren. Sie muss es sich hierbei zur Aufgabe machen, diesen Schutz effektiv zu bewerkstelligen und dabei der besonderen Verpflichtung der Staatsgewalt gerecht werden, die Würde des Menschen zu achten und zu schützen. Dies bedeutet insbesondere, dass auch das Opfer nicht zum bloßen Objekt des Strafverfahrens gemacht werden darf.

Insgesamt überprüft das Strafrecht über das Gebot der Einzelfallgerechtigkeit hinaus beständig, wie das Strafrecht normativ und in seiner Umsetzung so gestaltet werden kann, dass künftige Straftaten verhindert werden. Auch ist stets zu bedenken, welche außerstrafrechtlichen Maßnahmen hinzutreten müssen, um diesen Effekt noch zu verstärken.

„Neue Konzepte der Kriminalpolitik“, so lautet das Thema Ihrer Tagung. Eine interessante Frage, der es sich lohnt, hier nachzugehen, ist: Inwieweit sind die heutigen Konzepte der Kriminalpolitik tatsächlich neu? Oder handelt es sich in Wirklichkeit um kriminalpolitische Ansätze, die auf bereits früher Erprobtem beruhen? Um die Antwort vorweg zu nehmen: Ich denke, dass die im Rahmen dieser Tagung vorgestellten Konzepte durchaus berechtigterweise als „neu“ bezeichnet werden können, da sie auf einem – insofern ebenfalls „neuen“ – geänderten Verständnis von Kriminalpolitik beruhen, das insbesondere im Laufe der letzten 40 Jahre einen erheblichen Wandel durchlaufen hat.

Zur Erläuterung gibt ein kurzer historischer Rückblick einen Einstieg:

Von Liszt sprach noch vor rund 100 Jahren bescheiden von „kriminalpolitischen Aufgaben“ und verstand darunter im Wesentlichen eine Neuerung von Strafzumessung und Sanktionssystem. *Von Liszt* ordnete der Kriminalpolitik die „Bekämpfung des Verbrechens durch individualisierende Einwirkung auf den Verbrecher“ zu; „Sie verlangt im Allgemeinen, dass die Strafe als Zweckstrafe sich in Art und Maß nach der Eigenart des Verbrechers richte, den sie durch Zufügung eines Übels von der künftigen Begehung weiterer Verbrechen abhalten will“. Insbesondere für die angemessene Berücksichtigung der Opferbelange war bei dieser Art von Verständnis der Kriminalpolitik kein Raum.

Die Aufgabenfelder der Rechtspolitik der heutigen Zeit sind mittlerweile weiter gefächert. Bei genauerer Betrachtung ist insbesondere erkennbar, dass sich die Kriminalpolitik der letzten 40 Jahre im Umbruch befindet:

Seit den frühen 70er Jahren bis in die 80er Jahre herrschte eine Kriminalpolitik vor, die gekennzeichnet war durch die Erkenntnisse der beherrschenden philosophischen Strömung des 17. und 18. Jahrhunderts in Deutschland, Frankreich und England: der Aufklärung. In der Literatur wird diese Kriminalpolitik daher auch vornehmlich als „Aufgeklärte Kriminalpolitik“ bezeichnet.

Die Aufklärung erkannte das Individuum als autonomes, vernunftbegabtes Wesen an. Als Konsequenz hieraus stellte sich für die Kriminalpolitik die zentrale Frage, inwieweit staatliche Zwangsmaßnahmen zulässigerweise in die Bürgerautonomie eingreifen durften. Im Vordergrund stand somit weniger die Frage des Umgangs mit Verbrechern im Einzelfall (wie dies noch bei *von Liszt* der Fall war), sondern das grundsätzlichere Problem der Zulässigkeit staatlicher Zwangsmaßnahmen gegenüber Individuen. Aufklärerische Kriminalpolitik bewegte sich stets im Spannungsfeld zwischen der Anerkennung staatlicher Zwangsmaßnahmen als notwendige Reaktion auf Verbrechen einerseits und der Wahrung der Freiheitssphäre des vernunftbegabten Individuums andererseits.

Vernunft im Umgang mit Rechtsbrechern verlangte insbesondere Kenntnis der Ursachen des Verbrechens und der präventiven Wirkungen von Interventionen. Die Aufklärung suchte die Ursachen von Kriminalität dabei nicht nur im Verbrecher selbst, sondern vor allem in der Gesellschaft.

Als Konsequenz folgte, dass die Wirkungen der Strafe eher skeptisch eingeschätzt und kriminalpräventive Erwartungen stärker an eine reformatorische Sozial- und Gesellschaftspolitik geknüpft wurden. Der Gesellschaft und potentiellen künftigen Opfern sollte im Zweifel am besten gedient sein, wenn Straftätern die Chancen zur Reintegration in die Gesellschaft erhalten blieben.

III. Wandel der modernen Kriminalpolitik

Die gewünschten Folgen traten allerdings so nicht ein. Vielmehr war ein teilweise starker Anstieg von Kriminalität zu verzeichnen. Darüber hinaus führten Veränderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zunehmend zu einem Wandel der Zielsetzung der modernen Kriminalpolitik. Das seit jeher vorrangige Ziel der Kriminalpolitik, der Schutz von Rechtsgütern, rückte wieder in den Vordergrund einhergehend mit einem Blickwechsel vom Täter zum Opfer.

Werden durch erschütternde Ereignisse in besonderem Maße Rechtsgüter bedroht oder verletzt, so sieht sich auch die Kriminalpolitik dem Ruf nach raschem Handeln ausgesetzt. Neue Kriminalpolitik als „Politik der Inneren Sicherheit“ ist gekennzeichnet durch die statistische Aufbereitung von Kriminali-

tätsvorfällen. Die sich hieran anschließende Risikoanalyse erlaubt entsprechende staatliche Intervention – bereits im Vorfeld. So entwickelt sich zum Beispiel die polizeiliche Ermittlungstätigkeit mehr und mehr weg von repressiver Verfolgung hin zur präventiven Erkenntnisammlung (zum Beispiel Abklärung statistischer Verdachtsmomente durch Rasterfahndung, Massen-Genanalysen, Videoüberwachung öffentlicher Räume).

Die Bevölkerung erwartet bei ihrem Streben nach Sicherheit ständig mehr staatliche Garantiezusagen. Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat Ende Februar ein Symposium mit dem Thema „Sicherheit und Recht“ veranstaltet. Dort wird behauptet, dass ein „Notfall“ wie in New York „die Spirale von Angst, Sicherheit und Verlust von Freiheit“ in Gang setze. Es wird festgestellt: „Die Erhöhung der Sicherheit geht immer auf Kosten der Freiheit.“

Ich halte diese These für falsch. Freiheit und Sicherheit sind die elementaren Grundbedürfnisse des Menschen. Sie schließen sich aber nicht wechselseitig aus, sondern sie bedingen einander. Sie sind zwei Seiten derselben Medaille. Freiheit ohne Sicherheit wäre Anarchie. Sicherheit ohne Freiheit wäre Diktatur. Freiheit kann es daher ohne innere und äußere Sicherheit nicht geben. Mehr Sicherheit bedeutet mehr Freiheit für den Bürger.

Wenn Bürger aus Angst vor Überfällen öffentliche Parks meiden, Umwege um Kriminalitätsschwerpunkte in Städten in Kauf nehmen oder sich nachts nicht mehr aus dem Haus trauen, ist ihre persönliche Freiheit eingeschränkt. Es geht daher fehl, eine Einschränkung der Bürgerrechte zu behaupten, wenn Staatsanwaltschaft und Polizei in ihrer Befähigung, Kriminalität zu bekämpfen, gestärkt werden.

Die Befürchtung zum Beispiel, der „Große Lauschangriff“ setze die Polizei in die Lage, in die Schlafzimmer von unbescholtenen Bürgern hineinzulauschen, stellt die gesellschaftspolitische Diskussion um Sicherheit und Freiheit auf den Kopf. Der Bürger im demokratischen Rechtsstaat muss nicht vor Polizei und Staatsanwaltschaft geschützt werden. Vielmehr schützen Staatsanwaltschaft und Polizei den Bürger vor Kriminalität. In einem demokratischen Rechtsstaat ist Misstrauen gegenüber den Strafverfolgungsbehörden nicht angebracht.

Ein Weiteres muss in diesem Zusammenhang betont werden: Der Staat ist Inhaber des Gewaltmonopols, das heißt, er ist befugt, im Namen des Rechts Gewalt anzuwenden bzw. Recht mit Gewalt durchzusetzen. Das Gewaltmonopol steht dem Staat exklusiv, das heißt ausschließlich, zu. Faustrecht und Selbsthilfe akzeptiert der Rechtsstaat nicht.

Das Gewaltmonopol enthält aber nicht nur das Recht des Staates, Gewalt anzuwenden, sondern im Interesse der Sicherheit der Bürger auch die Pflicht des

Staates, notfalls Gewalt einzusetzen. Wenn der Staat sich des notwendigen Einsatzes von Gewalt enthielte, würde sozusagen Sicherheit „privatisiert“ werden. Denn dann könnte der Wohlhabende sich private Sicherheitsdienste leisten, während der weniger Wohlhabende schutzlos der Kriminalität ausgesetzt wäre. Das kann nicht richtig sein. Es gibt ein Recht auf Sicherheit für alle Bürger.

Wer die Sicherheit der Bevölkerung vernachlässigt, setzt die Akzeptanz des Rechtsstaates aufs Spiel. Die Durchsetzung des Rechts schafft Sicherheit. Die Sicherheit des Bürgers ist die Voraussetzung für seine Freiheit.

IV. Ausblick

Welch breites Spektrum der Aufgabenbewältigung sich für moderne Kriminalpolitik stellt, lässt sich schon aus der spannenden Themenvielfalt Ihres Tagungsprogramms entnehmen.

Aus diesem Grunde sehe ich den Ergebnissen Ihrer Tagung mit gespanntem Interesse entgegen. Denn als Justizminister bin ich – wie eingangs erwähnt – nicht nur auf eine sorgfältige Bestandsaufnahme der aktuellen Kriminalitätssituation angewiesen, sondern vor allem auf neue Konzepte für eine effektive Kriminalpolitik.

Grußwort

Brigitte Zypries

Bundesministerin der Justiz

Herr Professor *Egg*, Herr Dr. *Minthe*, sehr geehrte Damen und Herren, gern hätte ich selbst an dieser Fachtagung teilgenommen. Leider ist mir dies wegen der Sitzung des Bundeskabinetts, die meine Anwesenheit erfordert, nicht möglich.

Unsere Gesellschaft – wie die Welt insgesamt – wandelt sich ständig und die Kriminalpolitik muss sich diesen Entwicklungen stellen. Diese Aussage erscheint banal, ist es aber nur scheinbar. Denn das Recht insgesamt, auch das Strafrecht und das Strafverfahrensrecht, soll ja nicht nur „modern“ sein, sondern auch Kontinuität und Sicherheit vermitteln. Von daher wohnen dem Recht – und auch der Rechtspraxis – gewisse Beharrungstendenzen inne.

Umso mehr begrüße ich es, dass die Kriminologische Zentralstelle sich neuen Konzepten der Kriminalpolitik zuwendet.

Die Reichhaltigkeit des Programms Ihrer Tagung einerseits und die gebotene Kürze eines Grußwortes andererseits legen mir auf, nur zu einigen Themen dieser Tagung und dazu auch nur kurz Stellung zu beziehen.

Mit dem letzten Programmpunkt der Tagung „Die Sicherungsverwahrung“ will ich beginnen.

Das im Juni letzten Jahres verabschiedete Gesetz zur vorbehaltenen Sicherungsverwahrung schöpft im Bereich der Maßregeln zur Sicherung den verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen aus. Dem Trichter ist es nun möglich, sich im Strafurteil die spätere Anordnung der Sicherungsverwahrung vorzubehalten, weil er dazu die Erfahrungen aus dem Strafvollzug benötigt.

Man kann sich daneben überlegen, ob die Anordnung der Sicherungsverwahrung auch gegen Heranwachsende möglich sein soll. Für weitere Änderungen im Bereich des Strafrechts lassen aber die Verfassung und das Strafrecht m. E. keinen Spielraum mehr.

Die bereits in der vergangenen Legislaturperiode begonnenen Arbeiten an der Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems werden wir weiter voranbringen. Die Überbelegung der Haftanstalten ist ein wesentlicher Grund hierfür.

Unsere kriminalpolitischen Ziele sind dabei darauf gerichtet, die Vollstreckung von Freiheitsstrafen zu ersetzen, soweit dies aus spezial- und generalpräventiven Erwägungen angemessen ist. Um das zu erreichen, wollen wir das Sanktionensystem weiter flexibilisieren, indem wir z. B. der gemeinnützigen Arbeit und dem verkehrsstrafrechtlichen Fahrverbot einen breiteren Anwendungsbereich verschaffen.

Die Überbelegung des Maßregelvollzugs macht es notwendig, die vorhandenen Kapazitäten zielgerichteter zu nutzen. In der Vergangenheit hat es schon mehrfach Ansätze zu einer Überarbeitung des Maßregelrechts gegeben, die aber bisher noch zu keinem Ergebnis geführt haben. Das Recht der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder in einer Entziehungsanstalt muss jedoch einer Revision unterzogen werden mit dem Ziel, verfassungsgerechte Vorgaben umzusetzen und den Maßregelvollzug von solchen Straftätern zu entlasten, die dort – aus welchen Gründen auch immer – nicht richtig oder nicht mehr richtig untergebracht sind. Dieser Aufgabe hat sich eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses der Justizministerkonferenz gewidmet. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe, die schon bei der nächsten Sitzung der Justizministerkonferenz im Frühjahr dieses Jahres vorgelegt werden sollen, werden den Anstoß für neue Gesetzgebungsinitiativen bieten.

Wie ich dem Programm entnehme, bleibt Diversion im Jugendstrafrecht auch für die Wissenschaft ein wichtiges Thema. Eine Anwendungsquote in den Ländern von durchschnittlich etwa 70 % zeigt, dass die Justizpraxis diese Möglichkeit der tatzeitnahen Reaktion durchaus zu schätzen weiß. Die mancherorts neuerdings zu beobachtende Entwicklung hin zu einer Beschränkung der Diversionmöglichkeiten durch Änderung der einschlägigen Richtlinien geht meines Erachtens jedoch in die falsche Richtung. Einschlägige Richtlinien sollten helfen, die Chancen, die die Diversion bietet, in vollem Umfang zu nutzen. Insoweit bin ich gespannt auf die Erfahrungen aus Schleswig-Holstein, die ja hier zur Sprache kommen sollen.

Auf eine möglichst effiziente Umsetzung des bestehenden jugendstrafrechtlichen Instrumentariums setzt auch das Stuttgarter Haus des Jugendrechts. Die dort praktizierte intensive Zusammenarbeit zwischen den am Jugendstrafverfahren beteiligten Institutionen mit dem Ziel, so früh wie möglich auf delinquentes Verhalten zu reagieren, begrüße ich ausdrücklich. Ich finde es auch gut, dass sich diese Einrichtung einer wissenschaftlichen Evaluation gestellt hat, über deren Ergebnisse hier berichtet wird.

Leider wird man aber nicht in allen Fällen auf den Jugendstrafvollzug verzichten können. Im Bundesministerium der Justiz wird derzeit an der gesetzlichen Regelung des Jugendstrafvollzuges gearbeitet. Der Entwurf – er soll im nächsten Jahr vorliegen – wird u. a. regeln, welches Ziel der Strafvollzug in Jugendstrafanstalten anstrebt, mit welchen gestalterischen Mitteln es erreicht werden soll und welche personelle und sächliche Ausstattung hierfür zur Verfügung gestellt werden muss.

Neben den vorgenannten Maßnahmen stellt die Stärkung der Kriminalprävention ein wichtiges Anliegen an die Bundesregierung dar. Besondere Bedeutung kommt dabei dem im Juni 2001 als Stiftung bürgerlichen Rechts gegründeten Deutschen Forum für Kriminalprävention (DFK) zu, an dessen Arbeit ich an maßgeblicher Stelle mitwirken darf. Aufgabe des DFK ist die Förderung der Kriminalprävention in all ihren Aspekten. Zu diesem Zweck kann es Empfehlungen abgeben, Öffentlichkeitsarbeit betreiben, sich auf nationaler und internationaler Ebene am Meinungs- und Erfahrungsaustausch beteiligen sowie kriminalpräventive Aktionen und Projekte, die Aus- und Fortbildung und auch die wissenschaftliche Forschung fördern und initiieren. Leider sind bisher noch nicht alle Länder dem DFK beigetreten und auch die Wirtschaft hat sich nicht in dem Maße an der Stiftung beteiligt, wie dies zunächst erwartet worden ist. Ich hoffe, dass sich dies – in Anbetracht des vom DFK bislang Geleisteten und des Potentials, welches in ihm liegt – ändern wird.

Einige Anmerkungen noch zu internationalen Entwicklungen:

Ein noch vor wenigen Jahren kaum vorstellbarer Schritt, ja ein Meilenstein auf dem Weg zur Bekämpfung schwerster Verbrechen ist mit dem Inkrafttreten des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs am 1. Juli 2002 vollzogen worden. 139 Staaten haben das Römische Statut unterzeichnet, 89 haben es mittlerweile ratifiziert. Für die Behandlung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen ist der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag zuständig. Er greift aber nur komplementär zu dem vorrangig zur Strafverfolgung berufenen Täterstaat oder Tatortstaat ein. Bereits dieser Gesichtspunkt sollte die noch zweifelnden Staaten zur Unterstützung des Gerichtshofs und zur Ratifikation des Statuts motivieren. Die Richter und der Ankläger sind gewählt. Der Gerichtshof kann seine Arbeit aufnehmen. Er wird einen erheblichen Beitrag zur Bekämpfung und Verhinderung der schwersten Menschheitsverbrechen leisten.

Auch bei der grenzüberschreitenden strafrechtlichen Zusammenarbeit stehen wir vor neuen Herausforderungen. Nicht erst die Ereignisse vom 11. September 2001 haben uns vor Augen geführt, dass sich die bisherigen Instrumente zur Rechtshilfe und Auslieferung teilweise als zu schwerfällig und dem hohen

europäischen Integrationsniveau nicht angemessen erwiesen haben. Mit dem im Juni 2002 verabschiedeten Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl haben die Mitgliedstaaten erstmals ein Rechtsinstrument angenommen, das auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung und der weitgehenden unionsweiten Geltung justizieller Entscheidungen beruht.

Eine effektive Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität kann jedoch nicht an den Außengrenzen der Europäischen Union Halt machen. Deutschland hat sich daher nachhaltig für den Abschluss eines bilateralen Rechtshilfeabkommens mit den USA eingesetzt, das ich in Kürze gemeinsam mit meinem amerikanischen Kollegen *Ashcroft* unterzeichnen werde. Insbesondere im Kampf gegen den internationalen Terrorismus ist dies von entscheidender Bedeutung – denn nur, wenn die Staaten miteinander kooperieren, können wir die weltweit verzweigten Netzwerke wirkungsvoll zerschlagen.

Auch über den Bereich der internationalen Zusammenarbeit hinaus schreitet die Europäisierung und Internationalisierung des Strafrechts voran, was auch von mir nachhaltig unterstützt wird. Gemeinsame Mindeststandards sind bisher schon in verschiedenen Bereichen auf der Ebene der Europäischen Union, des Europarates und darüber hinaus auch auf weltweiter Ebene entwickelt worden. So hat etwa der Rat in Brüssel seit 1995 zahlreiche strafrechtliche Instrumente der Europäischen Union als Übereinkommen, Protokolle, Gemeinsame Maßnahmen und neuerdings vor allem als Rahmenbeschlüsse im Rahmen der sog. Dritten Säule beschlossen. Beispiele sind hier Regelungen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, zum Schutz der Sicherheit des Bargeld- und bargeldlosen Zahlungsverkehrs, zur Bekämpfung der Korruption und in neuerer Zeit natürlich auch des Terrorismus. Teilweise sind sie auch verbunden mit neueren völkerrechtlichen Regelungen des Europarates. So ist beispielsweise das Übereinkommen des Europarates über den Schutz der Umwelt durch Strafrecht erst im Januar in Brüssel durch einen Rahmenbeschluss ergänzt worden.

Von weltweiter Bedeutung ist das bei den Vereinten Nationen ausgehandelte Übereinkommen über grenzüberschreitendes organisiertes Verbrechen vom Dezember 2000, das noch dieses Jahr durch eine zur Zeit in Wien verhandelte umfangreiche Konvention gegen Korruption ergänzt werden soll.

Als Folge war und ist es auch notwendig, unser nationales Strafrecht jeweils anzupassen. In dieser Hinsicht sind mehrere Gesetzesinitiativen in Vorbereitung.

Meine Damen und Herren, Sie mögen aus den wenigen Beispielen ersehen, dass sich das Bundesministerium der Justiz den aktuellen Herausforderungen stellt.

Ich bin gespannt auf die Ergebnisse dieser Fachtagung und wünsche dem Veranstalter und allen Teilnehmern anregende Beiträge und fruchtbare Diskussionen.

Neue nationale und internationale Entwicklungen in der Kriminalpolitik

Hans-Heiner Kühne

I. Einführung

Das Thema lädt zunächst zur Beantwortung der Frage ein, was denn „Entwicklungen der Kriminalpolitik“ sind. Der Begriff der Kriminalpolitik ist eigentlich auf die tatsächliche Praxis der präventiven und repressiven Kriminalitätsbekämpfung bezogen. Da ich aber als Wissenschaftler gebeten worden bin, zu diesem Thema Stellung zu nehmen, wird man von mir nicht erwarten können, allein die Sicht der Praxis darzustellen. Daher werde ich zwar auch die Praxis beschreiben, ihre Ansätze jedoch im Lichte kriminologischer Erkenntnisse überprüfen und entsprechende Bewertungen abgeben. Insofern wird in diesem Vortrag die Rechtspolitik gleichsam als Schnittstelle zwischen Praxis und wissenschaftlicher Theorie erscheinen und Platz für kritische Rückbesinnung sein, die in der Praxis aus übermäßigem Erledigungsdruck meist nicht möglich ist.

Es gibt eine große Vielfalt von Ansätzen, die in den unterschiedlichsten Rechtsgebieten verankert sind (etwa Polizeirecht, kommunale Satzungen, StPO, StGB, BDSG) oder aber als einfaches Verwaltungshandeln bzw. eine Mischung aus privater Initiative und staatlichem Handeln daherkommen. Sie alle in Extensio zu erwähnen würde diesen Vortrag zu einem Lehrbuch anschwellen lassen, so dass ich mich auf kurze Anmerkungen beschränken muss, was bei dem anwesenden Fachpublikum nicht nur auf Verständnis, sondern sicher auch auf Erleichterung stoßen wird.

Bei der Fülle des Materials ist eine klare Gliederung erforderlich. Diese wird hier dem kriminologischen Kontext entnommen. Es werden zunächst die theoriegeleiteten Konzepte und danach alle anderen dargestellt. Dabei gibt es fließende Übergänge.

Wir müssen uns zum Faktum der generell unvollständigen kriminologischen Erkenntnisse bekennen, eine Unvollständigkeit, die so groß ist, dass sie auch dem interessierten Laien nicht verborgen bleiben kann und damit selbst bei einem generell zurückhaltenden Verständnis über den Erkenntnisgewinn von Wissenschaft bemerkenswert ist. Einerseits belässt dies viel Spielraum für Interpretation und Umsetzung von pragmatischen Konzepten. Andererseits ist

dies auch eine treffliche Entschuldigung für das Ignorieren kriminologischer Erkenntnisse. Letzteres dürfte aber unzulässig sein. Wissenschaft als Instrument zur Reduktion von Fehlern sollte selbst und gerade von der Praxis nicht ungenutzt gelassen werden.

Was die Neuheit der Konzepte angeht, so tue ich mich im Vorausgriff auf die folgenden Ausführungen schwer dergleichen zu finden. Wenngleich auf den ersten Blick die eine oder andere Beschreibung sich als neu geriert, entdeckt man doch bei näherem Hinschauen immer wieder längst diskutierte Gedanken dahinter. Und so muss ich denn vorab zu meinem größten Bedauern feststellen: Es gibt keine wirklich neuen Konzepte, sondern nur Variationen und Wiederentdeckungen des Altüberkommenen. Dies wird im Folgenden belegt werden.

Auch eine Unterscheidung von Konzepten nach nationaler und internationaler Herkunft ist heute kaum mehr möglich. Informationen über Konzepte und Ideen sind im Zeitalter des www schnell weltweit verbreitet, wenngleich nicht immer vollständig verstanden. Zudem tragen vermehrte internationale Kooperationen zu einer Diversifizierung nationalen Ursprungs von Ideen bei. Daher sind auch die hier gegebenen nationalen Zuweisungen mit gewisser Vorsicht zu lesen und können keinesfalls als Leitlinien einer Gliederung dienen.

II. Theoriegeleitete Konzepte

Die kriminologischen Theorien, die – wie die meisten – Gründe für Kriminalität in sozialen Defiziten bzw. sozial nicht kompensierten persönlichen Defiziten sehen, haben in Zeiten knapper Kassen kaum rechtspolitische Konjunktur. Jede weitere Intensivierung des sozialen Geflechts erscheint den verantwortlichen Politikern nicht nur in Deutschland unmöglich, weil nicht mehr finanzierbar. Also entfallen für die realitätsbezogene kriminologische Diskussion alle Ansätze, die mehr Betreuung, mehr Personal, mehr sozialen Ausgleich und Ähnliches mehr verlangen.

Kostenneutrale oder gar kostensparende Konzepte sind daher mehr denn je gefragt und damit auch umsetzbar. Deshalb sind die ehemals im Jugendrecht so beliebten Programme der *Erlebnispädagogik* heute rar geworden. Trotz nicht unbeachtlicher theoretischer Grundlegung haben dazu allerdings auch die mitunter sehr enttäuschenden Ergebnisse beigetragen¹.

¹ *Rehm*, Evaluationen erlebnispädagogischer Programme im englischsprachigen Raum, in: *Salzmann/Scholz* (Hrsg.), *Wissenschaftliche Forschung in der Erlebnispädagogik*, Augsburg, 1999, S. 153.

Seit den Studien von *Heinz und Mitarbeitern*² haben die Justizverwaltungen wie auch die Richterschaft den Spareffekt von *Diversionsmaßnahmen im Jugendrecht* verbunden mit einer größeren Effizienz – gemessen an der Rückfallquote – kennen und schätzen gelernt. Ein nachgerade grandioses Konzept, welches allerdings schon des Längeren wegen des damit verbundenen Abbaus von prozessualen Garantien in die wissenschaftliche Kritik geraten ist³.

Demgegenüber sind die vereinzelt Versuche der Intensivbehandlung von Schwermisdernellen im Jugendlichen- wie im Erwachsenenbereich vordergründig kostenintensiv, jedoch mit der Expektanz späterer größerer Ersparnisse wegen geringeren Rückfalls verbunden. Im Übrigen das einzige Argument, welches mitunter noch heute neue Ausgaben ermöglicht! Allerdings ist die „Neuheit“ solcher Sonderbehandlungsprogramme fraglich, weil es sich um kaum mehr als um die Implementierung von Vorschriften des StVollzG bei besonderen Populationen handelt und zudem die Art und Weise der intensiven Betreuung/Behandlung sich in den letzten 20 Jahren nicht grundsätzlich geändert hat.

Als Ausdruck großer Verzweiflung, die vollständige Theorieabstinenz und folglich auch das Fehlen jeglicher ordentlicher Evaluation in Kauf nimmt, ist in diesem Zusammenhang der Versuch der deutschen Jugendstrafjustiz zu werten, zu Jugendstrafe verurteilte Straftäter in die USA zu der Institution *Glenn Mills* zu verschicken. Dem Vernehmen nach wird dadurch sogar im Vergleich zum deutschen Jugendstrafvollzug Geld gespart, wobei freilich auf eine akzeptable Evaluationsstudie noch gewartet wird⁴.

Auch so genannte *elektronische Fußfessel/elektronischer Hausarrest* sind Versuche, einerseits Vollzugskosten zu sparen und andererseits die schon in § 2 StVollzG anerkannte potentielle Schadenswirkung des Strafvollzugs zu mindern. Das Problem der realen Kosten ist noch nicht hinreichend geklärt, da Studien⁵ die erste Euphorie, es handle sich hier um ein System, welches

2 Etwa Jugendstrafrechtsreform durch die Praxis. Eine Bestandsaufnahme, in: BMJ (Hrsg.), Jugendstrafrechtsreform durch die Praxis – Informelle Reaktionen und neue ambulante Maßnahmen auf dem Prüfstand, 1989, S. 13; *Heinz/Spieß/Storz*, Prävalenz und Inzidenz strafrechtlicher Sanktionierung im Jugendalter, in: Kaiser/Kury/Albrecht (Hrsg.), Kriminologische Forschung in den 80er Jahren, Freiburg, 1988, S. 631.

3 Grundsätzlich zu den verfahrensrechtlichen Problemen der Opportunität *Kühne*, Strafprozessrecht. Eine systematische Darstellung des deutschen und europäischen Strafverfahrensrechts, 6. Aufl. 2003, Rn. 584.1, 589.2.

4 Vgl. Colla u. a. (Hrsg.), „Konfrontative Pädagogik“, Das *Glenn Mills* Experiment, 2001.

5 *Bernsmann*, Elektronischer Hausarrest unter besonderer Berücksichtigung von Privatisierungstendenzen, Diss. Trier, 1999; *Hudy*, Elektronisch überwachter Hausarrest – eine neue Alternative zur Inhaftierung von – auch jugendlichen – Straftätern? DVJJ Journal 1998, 146.

kaum Unkosten verursache, deutlich in Frage gestellt haben. Hierbei sind nicht nur die – mittlerweile freilich günstiger gewordenen – DV-Systeme zu berücksichtigen, die den Sender an der Person des Arrestanten sowie Empfangsgeräte mit entsprechender Software betreffen. Kostenintensiv ist insbesondere die von Seiten der Polizei zu leistende Aufsicht der entsprechenden Monitore und das Vorhalten einer Eingriffsbereitschaft. Noch gar nicht erwähnt ist in diesem Zusammenhang das Problem der möglichen schichtspezifischen Privilegierung. Denn nur der Straftäter kann sinnvollerweise mit dieser Form des Arrests bedacht werden, der eine eigene Wohnung und ein soziales Umfeld aufweist, was den Einsatz dieses im Vergleich zum Strafvollzug minder sicheren Eingriffs rechtfertigen würde.

Die Programme zur *Drogenvergabe* sind vorsichtige Antworten auf die von der Mehrheit der Kriminologen weltweit schon lange vertretene Ansicht, dass es sich beim Drogenmissbrauch lediglich um ein sozial-medizinisches Problem handele, welches durch den strafrechtlichen Ansatz zumindest bei den Konsumenten nicht gemildert, sondern im Gegenteil verschärft werde⁶. Es ist in der Tat rational kaum nachzuvollziehen, mit welchem ungeheuerem personellen und finanziellen Aufwand die Staaten den Drogenmissbrauch ineffizient mit strafrechtlichen Mitteln zu bekämpfen versuchen. Daher sind bis zu einem überfälligen Verzicht auf das Strafrecht bei der Bekämpfung des Drogenmissbrauchs trotz der Widersprüche, die bei aktuellen Drogenvergabeprogrammen mit dem geltenden BtMG entstehen, solche Projekte sinnvoll und auch vergleichsweise erfolgreich.

Der mittlerweile in Deutschland gesetzlich vorgegeben *TOA* ist ebenfalls kostensparend, ohne dass die Prävention dadurch erkennbar leiden würde. Darüber hinaus wird das Opfer dadurch erstmalig moralisch und/oder materiell durch das Strafverfahren besser gestellt. Dies war lange überfällig, nachdem sich die Opferschutznovelle von 1987 allein auf die Besserstellung des Opfers in seiner prozessualen Position beschränkt hatte und die Justiz nachhaltig die Anwendung des opferfreundlichen Adhäsionsverfahrens verweigerte. Interessant in diesem Zusammenhang die Frage, warum denn in Anbetracht der realen Inexistenz des Adhäsionsverfahrens⁷ und dem fast vollständigen Versagen des Opferschutzgesetzes noch immer keine Regelung gefunden wurde, mit deren Hilfe etwa eine Geldstrafe direkt dem Opfer zugute käme.

Die in einigen US-Staaten vorzufindenden Konzepte, bei Kinder- und Jugendkriminalität die *Eltern* insofern *haftbar zu machen*, als sie wegen der im kriminellen Verhalten ihrer Kinder zum Ausdruck gekommenen Vernachlässi-

6 Etwa Kühne ZRP 1989, 1 und NJW 1992, 1547, jeweils m. w. N.

7 Brokamp, Das Adhäsionsverfahren, 1990.

gung ihrer Erziehungsaufgaben sanktioniert werden, ist bei Delikten, die auf solche Mängel (auch) zurückzuführen sind, kriminologisch sinnvoll. Insbesondere wenn es bei den Sanktionen gegen die Eltern nicht nur um Geldstrafen, sondern um Zwang zur Erlangung sozialer und pädagogischer Mindestkompetenz geht. Nach deutschem Rechtsverständnis bereitet hier allerdings das Schulprinzip ein nicht unbeachtliches Problem, welches aber u. U. durch die Platzierung solcher Sanktionen im Ordnungswidrigkeiten- oder im Sozialrecht vermieden werden könnte.

Nicht einmal der Instanzenforschung der frühen 70er Jahre hätte es bedurft, um die *Verschlinkung und Beschleunigung* von Strafverfahren theoretisch zu legitimieren. Allein schon betriebswirtschaftlich ist dies kaum mehr als banal. Selbst die frühe Kriminologie des auslaufenden 19. Jahrhunderts hatte schon erkannt, dass Strafe die größte Chance auf resozialisierende Wirkung hat – also im gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang auch Kosten spart –, wenn sie möglichst schnell auf die Begehung der Tat abfolgt. Insofern sind die intensive Nutzung von EDV sowie die Optimierung von Kooperationsprozessen der Verfahrensbeteiligten vom Beginn der Ermittlungen bis hin zur Strafvollstreckung längst überfällig. Dass ein solches verbessertes Miteinander zuerst im Jugendstrafrecht umgesetzt worden ist (Haus des Jugendrechts, Stuttgart), belegt aufs Neue die schon von v. Liszt erkannte Funktion des Jugendstrafrechts als Motor des Erwachsenenstrafrechts.

Der mit den innereuropäisch gefallen Grenzen verbundene erhöhte Kooperationsbedarf auf den Ebenen der Verfolgungsorgane ist dann aber wohl eher ein strafprozessuales Problem, ebenso wie die Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR und – hoffentlich bald – des Internationalen Strafgerichtshofs⁸.

Die theoretische Begründung des so genannten *community policing* ist nicht ganz zweifelsfrei. Gleichwohl kann dessen Sinnhaftigkeit aus verschiedenen Ansätzen so genannter Kriminalitätstheorien⁹ gefolgert werden, da der bürgernah arbeitende Polizist hier Einfluss auf verschiedene soziale Faktoren nehmen kann, die nach verschiedenen Erklärungsansätzen im Verdacht der Kriminvalenz (*Göppinger*) stehen.

Die Idee, die *Polizei als Service Institution* in Sachen Sicherheit zu verstehen, ist nicht neu. Zunächst einmal wurde dies – wenngleich auf der Basis eines

8 Zu den damit verbunden Fragen eines europäischen Strafverfahrensrechts vgl. *Kühne*, a. a. O. (Fn. 3), § 3, §§ 71 ff.

9 Nicht nur der Mehrfaktorenansatz, sondern auch monokausale Erklärungsversuche wie der kontrolltheoretische Ansatz von *Hirschi* oder die lerntheoretischen Variationen könnten hier Pate stehen.

durchaus obrigkeitsstaatlichen Verständnisses – als originäre Aufgabe der Polizei des frühen 19. Jahrhunderts verstanden. Nach den 22 Jahren staatlichen Polizeiterrors in der NS-Zeit erfolgte eine Rückbesinnung auf den Gedanken des Dienstes am Bürger, welche durch den Slogan der 60er Jahre „Die Polizei Dein Freund und Helfer“ zum Ausdruck kam. Freilich waren selbst hier die repressiven Tendenzen noch überaus stark ausgeprägt, wie die vielen Polizeieinsätze zeigten, die letztlich zu den Verwerfungen der so genannten Revolution der 1968er führten.

Das Konzept der bürgernahen Polizeiarbeit als ausdrückliches präventives kriminologisches Modell hat eine fast ebenso lange Tradition. Der preußische Polizeihauptmann *Höhn* wurde auf Anfrage der japanischen Regierung 1885 nach Japan entsandt, um die neue Regierung unter dem jungen Kaiser *Meiji* nach Ablösung des Tokugawa Schogunats bei der Entwicklung eines modernen flächendeckenden Polizeisystems zu unterstützen. *Höhn*, der juristisch an die gerade in Japan rezipierte preußische Verfassung anknüpfen konnte, wurde dadurch der Vater des heute im Westen neu entdeckten und viel gepriesenen Koban-Systems¹⁰, welches darin besteht, ein Netzwerk von kleineren Polizeistationen über das Land zu werfen, wo die Bürger 24 Stunden am Tag nach kurzem Fußweg Beamte finden, die ihnen in allen – nicht nur sicherheitsbezogenen – Belangen Rat und Unterstützung leisten.

Nachdem die USA und Kanada die Koban-Struktur in den 70er Jahren in Japan entdeckt hatten, führte dies zum Konzept des community policing, welches seinerseits als amerikanisches Denkmodell einige Jahre später in Deutschland einen erwartungsgemäß großen Erfolg feierte.

US-amerikanische Ergebnisse in Chicago und anderen Großstädten, in denen dieses Konzept angewandt wurde, sind ermutigend, wenngleich fraglich ist, welche anderen, nicht kontrollierten Variablen für die dort gemessene deutliche Reduktion von Kriminalität (mit)verantwortlich waren. Dies insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass unabhängig vom jeweiligen Kriminalitätsbekämpfungskonzept seit Beginn der 90er Jahre in vielen amerikanischen Großstädten eine vergleichsweise positive Kriminalitätsentwicklung statistisch konstatiert wurde.

Trotz alledem macht allein der Umstand, dass weltweit der Polizei zwischen 90 % und 98 % aller ins Hellfeld gelangten Delikte zugetragen werden¹¹, deutlich, wie wichtig eine kooperative Polizei ist, die das Vertrauen der Bürger

10 Vgl. näher dazu *Kühne/Miyazawa*, Kriminalitätsbekämpfung in Japan, 2. Auflage 1991, Schriftenreihe des BKA, S. 290 ff.

11 *Schwind*, Kriminologie, 13. Aufl. 2003, § 2 Rn. 34.

genießt. Dies wäre schon Rechtfertigung genug, um grundsätzlich auf bürger-nahe, kooperative polizeiliche Handlungskonzepte zu setzen.

Eng mit dem Konzept des community policing verbunden sind die seit einigen Jahren überaus populären Aktivitäten im Rahmen der *Kommunalen Kriminalpräventiven Räte*. Es geht dabei nicht allein um die Optimierung polizeilicher Arbeit durch verstärkte Anbindung an artikulierte Interessen von Bürgern. Vielmehr sollen diese Räte insbesondere die verschiedenen öffentlichen Instanzen, die sich direkt oder indirekt kriminalpräventiv im weitesten Sinne betätigen, zusammenführen und Synergieeffekte auslösen wie auch ein blindes paralleles Arbeiten verhindern¹². Dieser eher pragmatische Ansatz mit großer Plausibilität ist letztlich nichts anderes als eine Rückbesinnung auf die eigentlichen Aufgaben von Polizei und Sozialverwaltung in ihrer dienenden Funktion, verbunden mit der nur theoretisch selbstverständlichen Forderung nach Effizienz und Koordination behördlichen Handelns. Die Praxis der Kommunalen Kriminalpräventiven Räte zeigt denn auch, wie schwer es ist, die einzelnen Behörden aus ihrem eingefahrenen Trott zu bringen und in neue Handlungsformen wirksamer Kooperation hineinzuleiten.

III. Nicht theoriegeleitete Konzepte

Solche überwiegend repressiven Konzepte können zusammengefasst werden unter der Überschrift der *Verstärkung der Kontrolldichte*. Diese ist auf 4 Ebenen zu konstatieren:

Auf der Ebene

- ▶ von Bürger und Staat in Hinblick auf neue und beweistechnisch abgespeckte materiell rechtliche Handlungsverbote mit insgesamt verstärkten Sanktionen
- ▶ von Polizei und Staatsanwaltschaft sowie Gerichten in herkömmlicher, aber verstärkt repressiver, strafprozessualer Funktion
- ▶ der Polizei in neuer präventiver Funktion
- ▶ von Bürger und Bürger, wo private Sicherheitsvorsorge geleistet wird.

12 Näher dazu Dölling/Feltes/Heinz/Kury (Hrsg.), *Kommunale Kriminalprävention. Analysen und Perspektiven*, 2003; Kühne/Ammer (Hrsg.), *Grundlagen der bürgernahen Kriminalitätsbekämpfung*, Bd. I, 1997, Bd. II, 2000.

1. Die Ebene vermehrter materieller Handlungsverbote mit verringerten Beweisanforderungen

Vermehrt sind in letzter Zeit eine Vielzahl neuer Straftatbestände geschaffen worden, die das Gefühl erwecken, der Gesetzgeber wolle nunmehr jedes neu erkannte Problem mit dem Instrument des Strafrechts gleichsam erschlagen. Der Umstand, dass dabei vorwiegend Gefährdungsdelikte verwendet werden, zumeist in der Form des abstrakten, mitunter aber auch des konkreten Gefährdungsdelikts, eröffnet dabei zusätzliche verfahrensrechtliche bzw. beweistechnische Perspektiven. Aus der Vielzahl der Vorschriften seien nur einige genannt. So etwa § 261 StGB (Geldwäsche), §§ 129a, b (Bildung terroristischer Vereinigungen), aber auch §§ 264 (Subventionsbetrug), § 264a (Kapitalanlagebetrug), § 265b (Kreditbetrug) und nicht zu vergessen die vom BGH kaum zu zügelnde Ausweitung des § 266 StGB¹³, der schon längst zum abstrakten Gefährdungsdelikt mutiert ist. Diese materiell rechtlichen Ansätze sind neben einer allgemeinen Verbreiterung des strafrechtlichen Kontrollsystems dazu bestimmt und geeignet, eine nicht unerhebliche Reduktion von Beweisanforderungen unter Umgehung des Strafverfahrensrechts zu bewirken. Ein durchaus listiges Vorgehen insoweit, als die Kontrolle des EGMR zumindest kurzfristig umgangen wird. Es wird interessant sein zu sehen, wann der EGMR das erste Mal die Verletzung EMRK-spezifischer Garantien im Bereich des materiellen Strafrechts rügen wird. Immerhin hat das BVerfG die Vermögensstrafe schon wegen zu großer Unbestimmtheit für verfassungswidrig erklärt¹⁴ und damit zumindest im Bereich von Strafmaß/Strafart Grenzen aufgezeigt.

So genannte *hate crimes* sind neue, aus den USA importierte Delikte, bei denen allein die rechtspolitisch verwerfliche Intention den Strafgrund oder aber das Strafmaß bestimmen. Übersteigerung des bei uns in § 130 StGB zu findenden Gedankens, die freilich in dieser Form mit dem Prinzip des Tatstrafrechts/Schuldstrafrechts kaum in Übereinstimmung zu bringen sind.

Was den rechtspolitischen Gewinn solcher Unternehmungen angeht, ist größter Zweifel angebracht. Die „Breitbandkriminalisierung“ (*Eser*) verkennt Sinn und Wirkungsmöglichkeit von Strafrecht. Man sollte sich wieder darauf besinnen, dass das Strafrecht keine eigene, originäre Regelungskraft entwickelt, sondern lediglich als Verstärkung für bestehende Normbefehle aus anderen Rechtsgebieten wirkt. Hieraus folgt auch bekanntermaßen die ultima ratio-Funktion des Strafrechts. Verstöße hiergegen haben schwere Folgen und sind kontraproduktiv für das Strafrecht. Die hohe Autorität des strafrechtlichen Ver-

13 BGHSt 44, 376, 384; 46, 30, 34; 47, 8, 11.

14 Entscheidung des BVerfG v. 20.3.2002 - 2 BvR 794/95.

bots speist sich zum großen Teil aus der Selektivität solcher Regelungen nach Maßgabe von Seltenheit und besonderen Ausmaßes evidenten Unrechts. Verliert nun das strafrechtliche Verbot diese Besonderheiten, sinkt parallel dazu die Überzeugung von der Notwendigkeit, solche Normbefehle auch unbedingt durchzusetzen. Damit reduziert sich notwendig auch die Erfolgsquote staatlicher Ermittlungs- und Sanktionierungsinstanzen, weil die Anzeige- und Kooperationsbereitschaft der Bevölkerung sich umgekehrt proportional zur Menge strafrechtlicher Verbote verhält. Da die Polizei bekanntlich 93 % - 98 % aller hellfeldspezifischen Delikte über Informationen aus der Bevölkerung wahrnimmt und nochmals mehr als die Hälfte aller dieser Delikte nur aufgrund von Hinweisen aus der Bevölkerung aufgeklärt werden können¹⁵, hat diese durch legislatorische Vermehrung von Straftaten bewirkte Reduktion der Autorität von Strafrecht geradezu katastrophale Folgen für die Bekämpfung der Kriminalität insgesamt.

Es bleibt zu hoffen, dass der Gesetzgeber in Zukunft der billigen Versuchung widerstehen wird, durch Formulierung neuer Straftatbestände den Anschein von Problemlösungen zu schaffen.

Auch die Diskussion um neue und – natürlich – härtere Strafen passt in dieses Bild strafrechtlicher Dominanz in der sozialen Kontrolle. Es mag populär sein, für Sexualstraftäter höhere Strafen zu fordern, bekannt ist jedoch seit langem, dass gerade dieser Täterkreis über die Strafe nicht zu bessern ist. Die selbst vom Bundeskanzler öffentlich formulierte Forderung nach lebenslanger Sicherungsverwahrung in Fällen schwerer Sexualdelinquenz zeigt eher Hilflosigkeit als kriminalpolitische Reflexion.

Schließlich ist die in neuerer Zeit vermehrt wieder diskutierte Frage der Entkoppelung der Strafe vom Richterspruch ein weiteres Zeugnis für rückwärts-gewandte repressive Kriminalpolitik. Da hilft auch der Hinweis auf die englische Rechtslage¹⁶ nichts, da gerade in England und Wales die fehlende Kontrolle über die Polizei im Rahmen von Reformüberlegungen gerügt wird. Im Übrigen würde die polizeiliche Sanktion zwar das Arbeitsaufkommen der Justiz vordergründig entlasten. Es bliebe aber fraglich, ob nicht die verfassungsrechtlich gebotene Möglichkeit eines Rekurses an ein Gericht diesen Vorteil wieder zunichte machen würde. Vermutlich fänden sich dann diese Fälle im Bereich der §§ 153 ff. StPO wieder.

Was nun den beweistechnischen Teil solcher materiell strafrechtlichen Unternehmungen angeht, muss die Würdigung ebenfalls negativ ausfallen. Zum ei-

15 Feltes (Hrsg.), *Polizei und Bevölkerung*, 1990.

16 *Kühne*, a. a. O. (Fn. 3), Rn. 1171.

nen ist vor deutschen Gerichten keine allgemeine Beweisnot zu erkennen, die nach Hilfe schreien würde. Wenn überhaupt, dann könnte aus der Revisionsrechtsprechung des BGH geschlossen werden, dass die Tatsachengerichte es sich häufig zu leicht machen bei der Annahme von Tatschuld beim Angeklagten¹⁷. Im Übrigen gibt es seit der Abschaffung des Inquisitionsprozesses gemeinrechtlicher Prägung kein Recht des Staates auf Aufklärung und Aburteilung. Vielmehr besteht die Pflicht des Staates unter Wahrung der Unschuldsvermutung und Gewährung verfahrensrechtlicher Garantien an den Beschuldigten, hinreichende Beweise zu ermitteln und das Verfahren zugunsten des Beschuldigten schnell zu beenden, wenn keine solchen vorliegen.

Dies führt unmittelbar zur zweiten Ebene.

2. Verstärkte repressive Instrumente bei Polizei und Staatsanwaltschaft

Zunächst unter Berufung auf die Ende der 80er Jahre als neu wiederentdeckte internationale organisierte Kriminalität und neuerlich unter Hinweis auf die Bedrohung durch den ebenso internationalen Terrorismus sind im Bereich der prozessualen Repression und der polizeilichen Prävention die Waffenarsenale aufgerüstet worden. In diesem Abschnitt beschränken wir uns zunächst auf die Ebene der Repression.

Erweiterungen der Kommunikationskontrolle bis hin zum so genannten Großen Lauschangriff, der mithilfe einer Änderung des Art. 13 GG möglich gemacht wurde, bestimmen hier das Bild¹⁸. Maßnahmen, die vor 1989 als typisch für den Unrechts- und Schnüffelstaat der ehemaligen DDR gegolten hätten, erhalten nun den rechtsstaatlichen Segen. Das Argument, die organisierte Kriminalität sei anders kaum wirksam zu bekämpfen, ist bislang nicht mit sachlichen Begründungen unterlegt worden. Angesichts der technisch leicht verfügbaren Geräte, welche einerseits die Telekommunikation durch Verzerrung unkenntlich machen und andererseits heimlich installierte Abhörvorrichtungen sicher aufspüren und identifizieren, steht eher zu vermuten, dass die organisierte Kriminalität, wenn sie denn so hervorragend und bedrohlich organisiert ist, sich dieser Mittel bedient und daher von solchen staatlichen Kontrollmaßnahmen letztlich unberührt bleibt. Andererseits ist der harmlose Bürger ebenso wie der „normale“ Kriminelle in der Regel solchen Angriffen

17 Vgl. die Beispiele bei Kühne, DRiZ 2002, 18 (27) und v. Lindeiner, Willkür im Rechtsstaat?, 2003, S. 40 ff.

18 Zu weiteren Maßnahmen auf der Ebene des Strafprozessrechts, die diese „Aufrüstung“ belegen, vgl. näher Kühne, Festschrift für H. J. Schneider, 1998, S. 5 ff.; ders., Festschrift für Müller-Dietz, 2001, S. 419.

schutzlos ausgeliefert, was weiteres Misstrauen gegen diese neuen Vorschriften und deren Zielrichtung zu erwecken geeignet ist.

Ungeachtet dieser Bedenken ist die allgemeine Rechtfertigung solcher Maßnahmen durch organisierte Kriminalität und internationalen Terrorismus mehr als zweifelhaft:

Überprüft man die deutsche Kriminalitätslage anhand des einzig hierfür in Frage kommenden Instruments, der PKS, so ist eine geradezu dramatische Divergenz zwischen der registrierten Kriminalität und den politisch aufgebauten Bedrohungsszenarien festzustellen. Seit 1993, dem ersten Jahr nach der Wiedervereinigung, in welchem wieder eine zuverlässige Polizeistatistik möglich war, hat die Kriminalität auf mittlerem Niveau abgenommen¹⁹. Kleinere Schwankungen in einzelnen Deliktsbereichen ändern nichts an dieser Grundfeststellung.

Selbst die wegen Definitions- und Zuordnungsschwierigkeiten eher heikle Statistik zur organisierten Kriminalität stagniert seit längerem. Was schließlich den Terrorismus angeht, haben wir hier – glücklicherweise – eine totale Fehlanzeige. Auch die wenigen in letzter Zeit in Deutschland entdeckten Teilnehmer an außerdeutschen Terroraktivitäten islamistischer Art sind nicht wirklich geeignet, eine von Terrorismus geprägte Kriminalitätslage annehmen zu können. Nur nebenbei sei bemerkt, wie verwunderlich es doch ist, dass der vor allem, aber nicht ausschließlich in den neuen Bundesländern zu konstatierende Terror gegen Ausländer und Mitglieder von sozialen Randgruppen in diesem Zusammenhang offiziell keine Erwähnung gefunden hat. Dies mag daran liegen, dass solcher Terror durch herkömmliche polizeiliche und strafprozessuale Mittel wirksam bekämpft werden kann – wobei offen bleibt, warum dies nicht auch hinreichend getan wird.

Ist nun zweifellos eine statistisch belegbare Erhöhung der Bedrohung durch organisierte Kriminalität und Terrorismus nicht gegeben, so muss das Argument der Vorbeugung zusätzlich berücksichtigt werden. Natürlich können und dürfen Politiker nicht angesichts einer auch nur potentiellen Bedrohungssituation die Hände in den Schoß legen und erst einmal auf Schadensfolgen warten, bevor sie aktiv werden.

Voraussetzung für solch' fürsorgliche Aktivitäten ist jedoch die Erkenntnis, dass die vorhandenen Instrumente der Verbrechensvorbeugung und -bekämpfung möglicherweise nicht hinreichend sind. Solche Überlegungen hat es jedoch in keiner Weise gegeben! Vielmehr wurden die Schlagworte von

19 Erst die PKS 2002, die nach diesem Vortrag erschienen ist, weist kleinere Steigerungen auf, die u. U. nicht mehr nur als statistische Variationen interpretiert werden können.

organisierter Kriminalität und Terrorismus aus der zum Teil selbst angefachten hitzigen Medienberichterstattung entnommen und unbesehen als Vehikel für eine zuvor nicht konsensfähige Machterweiterung des Staates benutzt. Insofern kann in diesem Zusammenhang nicht von kriminalpolitisch seriösen Maßnahmen gesprochen werden.

3. Die Ebene der Polizei in neuer präventiver Funktion

Mit der oben bereits kritisch abgehandelten „Rechtfertigung“ einer immer bedrohlicher auftretenden organisierten Kriminalität wurde auch der Bereich polizeilicher Prävention neu gestaltet. Der Vorfeldeingriff, der proaktive polizeiliche Eingriff bereichert seit den 80er Jahren die Landespolizeigesetze mit Ausnahme des von Bremen. Gemeint sind polizeiliche Aktivitäten, die ohne das Vorliegen einer polizeilichen Gefahr – noch gar eines strafprozessualen Verdachts, denn wir befinden uns im Polizeirecht – gerechtfertigt sind und gleichsam dem Auffinden einer potentiellen oder realen Gefahr bzw. der Begründung eines Tatverdachts dienen sollen. Kriminalpolitisch ist dies damit begründet worden, dass es sinnvoll sei, in kriminalitätsgeneigten Situationen und Umgebungen nicht erst die konkrete polizeiliche Gefahr oder das vollendete Delikt abzuwarten, sondern schon vor der Gefahr oder der Tat voraussehlend zu agieren, um derart negative Ereignisse erst gar nicht entstehen zu lassen oder aber, falls sie doch eintreten, die Beteiligten sogleich überführen zu können²⁰. Gerade in Hinblick auf die subtilen Strukturen der organisierten Kriminalität sei anders kaum erfolgreich vorzugehen²¹.

Diesem verfolgungstechnisch genialisch anmutenden Gedanken mangelt es leider vollständig an rechtsstaatlicher Qualität. Natürlich wird die Verbrechensbekämpfung erleichtert und verbessert, wenn staatliche Organe nach Belieben Bürger unter Verdacht stellen und auskundschaften dürfen. Wer überall schnüffelt, wird so manches finden. Es ist aber nicht nur die Unschuldsvermutung in der Form des grundsätzlichen Rechts eines jeden Bürgers, vor unbegründeten Eingriffen des Staates bewahrt zu werden, die auf der Strecke bleibt. Die solchermaßen von Eingriffsgrenzen befreite, buchstäblich entfesselte Polizei ist nicht länger die öffentliche Organisation zur Besorgung von Sicherheit für die Staatsbewohner, sondern in gefährliche Nähe zu einem aus vielen unglücklichen geschichtlichen Epochen bekannten staatlichen Machtinstrument gerückt.

20 Näher zum Begriff und seiner rechtlichen Einordnung Kühne, a. a. O. (Fn. 3), Rn. 371 ff.

21 Etwa Herold in: Broda (Hrsg.), Festschrift für Wassermann, 1985, S. 359; Stümper, Kriminalistik, 1980, 242.

Das aus New York in den 90er Jahren bekannt gewordene und insbesondere vom New Yorker Polizeichef *Bratton* vertretene Konzept der „zero-tolerance“²² liegt sachlich nahe bei der Vorfeldermittlung. Zwar steht hier nicht jeder Bürger grundsätzlich unter Generalverdacht, aber selbst kleinste Ordnungsverstöße sollen bereits mit der Wucht sanktionierender Intervention ausnahmslos geahndet werden. Diese Vorstellung, die emotional auf unreflektierte bürgerliche Vorstellungen über Ordnung und Sauberkeit im öffentlichen Leben zielt und daher durchaus publikumswirksam ist, fällt ebenfalls zurück in vordemokratische Zeiten absoluter staatlicher Ordnungsgewalt und ist damit auch nicht gerade neu. Glücklicherweise war die Rezeption dieses Konzepts in Deutschland überaus zurückhaltend. Neben staats- und verfassungsrechtlichen Bedenken wurde durchaus erkannt, dass es bei zero-tolerance nicht um Problemlösung, sondern um Problemverdrängung geht.

Theoretisch besser abgesichert ist hingegen das von *Wilson* und *Kelling* entwickelte Konzept der „broken windows“²³. Auch hier geht es um möglichst schnelle Reaktionen auf Störungen der öffentlichen Ordnung. Freilich plädieren die Autoren nicht auf ausschließlich repressive oder polizeiliche Maßnahmen, sondern es geht ihnen um die Restitution der Ordnung wie um die Verringerung von Tatgelegenheits- und Tatanreizstrukturen. So richtig dies auch sein mag, diese Überlegungen gehören spätestens seit dem 19. Jahrhundert zum Allgemeingut kriminologischer Erkenntnisse. Neu ist daran allenfalls, dass die Polizei, die in den USA wie auch anderswo in ihrem praktischen Handeln diese Dinge allzu sehr vernachlässigt hat, zur Rückbesinnung und entsprechenden Reorganisation aufgefordert wird – wie dies ja zum Teil in New York auch geschehen ist.

4. Private Sicherheitsvorsorge

Verstärktes Sicherheitsdenken, meist verbunden mit (sachlich eher unbegründeter) Kriminalitätsfurcht und zunehmend limitierte staatliche Ressourcen auch im Bereich der Sicherheit haben zunehmend eine Privatisierung der Sicherheit gefördert. Zwar besteht in der fachlichen und politischen Diskussion ein überwiegender Konsens darüber, dass die Vorsorge für Sicherheit eine originäre staatliche Aufgabe ist, die auch nicht auf Private delegiert werden

22 Näher Dreher/Feltes (Hrsg.), Das Modell New York: Kriminalprävention durch zero tolerance?, 1997; *Streng*, Erlanger Universitätsreden Nr. 57, 1999.

23 Etwa *Hess*, KrimJ 1996, 184. Zum Zusammenhang von broken windows und zero-tolerance aus polizeilicher Sicht vgl. *Safir*, in: Neue Freiheiten, neue Risiken, neue Chancen, BKA Jahrestagung 1997, BKA Forschungsreihe Bd. 48, 1998, S. 75.

kann²⁴. In der täglichen Praxis sieht es selbst bei uns aber ganz anders aus. Das Sicherheitsgewerbe erlebt einen eindrucksvollen und beständigen Aufschwung. Sicherheitstechnik und Personenschutz sind Leistungen, die immer stärker in Anspruch genommen werden. War es früher großen Industrierwerken vorbehalten, einen eigenen Werkschutz zu organisieren und zu finanzieren, meinen heute immer mehr mittlere und kleine Unternehmen, sich zusätzliche Sicherheit leisten zu müssen. Die sichtbarste, wenngleich nicht bedeutendste Form dieser gekauften Sicherheit ist der gepanzerte Geldtransporter, der die Tageseinnahmen sicher zur Bank befördern soll. Selbst Privatleute investieren vermehrt in Sicherheit, und wenn es nur um den Einbau von Alarmanlagen ins Eigenheim geht.

Interessant an diesem Phänomen ist, dass der Staat durch die Polizei solche Unternehmungen deutlich begrüßt. Eigentlich müsste die Polizei doch all dies als unzulässige Konkurrenz und verbotene Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Private ansehen. Dieser Konsequenz entgeht die Polizei, indem sie solche privaten Sicherheitsvorsorgen gleichsam als zumindest moralische oder durch Eigeninteresse begründete Pflicht des sicherheitsbewussten Bürgers beschreibt. Obwohl es nicht einfach ist, eine Linie zwischen dem staatlichen Sicherheitsauftrag und den privat zu erwartenden Sicherungsmaßnahmen zu ziehen, sollte dies gleichwohl versucht werden, um die praktische Aushöhlung des staatlichen Sicherheitsmonopols zu verhindern. Zudem birgt die jetzige Situation die Gefahr ungleicher Sicherheit in unserer Gesellschaft. Es kann nicht sein, dass nur der Wohlhabende sich noch ein hinreichendes Maß an Sicherheit leisten kann. Dies vor allem nicht, wenn der Staat unter dem Vorwand dramatisch gestiegener Sicherheitsprobleme nicht so sehr vor Kriminalität schützt als vielmehr allgemeine Kontrollstrukturen vermehrt, intensiviert oder etabliert. Es wäre in der Tat zynisch, wollte man dem Bürger zur Verbesserung der Kriminalitätsbekämpfung ständig mehr Opfer von Individualrechten abverlangen, um dann, wenn es wirklich um konkrete Sicherheit geht, auf private Sicherheitsvorsorge zu verweisen.

IV. Zusammenfassung und Ausblick

1. Bei einer in den letzten Jahren eher sinkenden (hellfeldspezifischen) Kriminalität und entsprechenden Kriminalitätsbedrohung der Gesellschaft bei zugleich steigender Aufklärungsquote erscheint die Notwendigkeit neuer

24 *Pitschas*, Polizei und Sicherheitsgewerbe, BKA Forschungsreihe Bd. 50, 2000; *Obergfell-Fuchs*, Möglichkeiten der Privatisierung von Aufgabenfeldern der Polizei, BKA Forschungsreihe Bd. 51, 2000.

Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung und Kriminalitätsprävention als nicht besonders dringlich.

2. Alle zur Zeit durchgeführten oder diskutierten Modelle und Ansätze zur Kriminalitätsbekämpfung/-prävention sind altüberkommen, wenngleich zum Teil „neuentdeckt“. Es gibt zur Zeit auf diesem Gebiet nichts wirklich Neues.
3. Der Griff zum Strafrecht als probatem Mittel des Gesetzgebers zur Lösung fast beliebiger sozialer Probleme verkennt, dass Strafrecht kein primäres Instrument zur Problemlösung, sondern nur flankierender Schutz für anderweitig gesetzlich geregelte Ge- und Verbote ist. Insbesondere ist das Strafrecht grundsätzlich ungeeignet, die den Straftaten zugrunde liegenden Probleme zu beseitigen.
4. Die Verschärfung präventiver und repressiver Kontrollmöglichkeiten des Staates wird weder durch die Kriminalitätsentwicklung noch durch die – bundesweit erfreulich hohe – Aufklärungsquote gerechtfertigt.
5. Bei der Frage nach einer Notwendigkeit/Möglichkeit der Übertragung von Sicherheitsaufgaben an Private wird weitestgehend ignoriert, dass die Forderung nach privater Sicherheitsfürsorge der Bürger das eigentliche Problem verschleiert.

Kriminalität, Medien und Kriminalpolitik

Sabine Rückert

Meine Damen und Herren!

Ich bin eingeladen, um über Kriminalität, Medien und Kriminalpolitik zu sprechen, und zwar aus meiner Perspektive, der Perspektive der Reporterin. Ich gehöre der Justiz nicht an und auch nicht der Wissenschaft, ich bin auch keine Juristin, aber ich beschäftige mich jeden Tag mit dem Gericht, der Staatsanwaltschaft, der Polizei und den forensischen Wissenschaften. Ich betrachte die Welt, der die meisten von Ihnen entstammen und die Sie von innen kennen – von außen. Ich muss sie jeden Tag von Neuem recherchieren und zu begreifen versuchen. Ich will zum Thema Kriminalität und Medien in meinem Beitrag einige Beobachtungen zusammentragen, die der Deutlichkeit halber als Behauptungen daherkommen: Beobachtungen über die Kumpanei zwischen Presse und Politik, über das Desinteresse der Medien an einer kundigen Gerichtsberichterstattung und über die Unfähigkeit der Justiz, Kritik zu ertragen.

Lassen Sie mich mit dem ältesten Kriminalfall der Welt beginnen, mit einem Kriminalbericht, der ein vorsätzliches Tötungsdelikt beschreibt, den ersten Mord.

Ich zitiere aus dem 1. Buch *Mose* das vierte Kapitel:

„*Kain* und *Abel* waren Brüder. Und *Abel* wurde ein Schäfer, *Kain* aber wurde ein Ackermann. Es begab sich aber nach etlicher Zeit, dass *Kain* dem HERRN Opfer brachte von den Früchten des Feldes. Und auch *Abel* brachte Opfer von den Erstlingen seiner Herde und von ihrem Fett. Und der HERR sah gnädig an *Abel* und sein Opfer. Aber *Kain* und sein Opfer sah er nicht gnädig an. Da ergrimmte *Kain* sehr und senkte finster seinen Blick.

Da sprach *Kain* zu seinem Bruder *Abel*: Lass uns aufs Feld gehen! Und es begab sich, als sie auf dem Felde waren, erhob sich *Kain* wider seinen Bruder *Abel* und schlug ihn tot.

Da sprach der HERR zu *Kain*: Wo ist dein Bruder *Abel*? Er sprach: Ich weiß nicht; soll ich meines Bruders Hüter sein? Der HERR aber sprach: Was hast du getan? Die Stimme des Blutes deines Bruders schreit zu mir von der Erde. Und nun: Verflucht seist du auf der Erde, die ihr Maul aufgetan und deines Bruders Blut von deinen Händen empfangen hat. Wenn du den Acker bebauen wirst, soll er dir hinfort seinen Ertrag nicht geben. Unstet und flüchtig sollst du sein auf Erden.

Kain aber sprach zu dem HERRN: Meine Strafe ist zu schwer, als dass ich sie tragen könnte. Siehe, du treibst mich heute vom Acker, und ich muss mich vor deinem Angesicht verbergen und muss unsted und flüchtig sein auf Erden. So wird mir's gehen, dass mich tots schlägt, wer mich findet.

Aber der HERR sprach zu ihm: Nein, sondern wer *Kain* tots schlägt, der soll siebenfältig gerächt werden. Und der HERR machte ein Zeichen an *Kain*, dass ihn niemand erschläge, der ihn fände.“

Der unbekannte Reporter, der die Geschichte von *Kain* und *Abel* aufgeschrieben hat, berichtet von der ersten Handlung der Menschen nach der Vertreibung aus dem Paradies. Diese erste Handlung ist ein Mord. Ein Mensch bringt den anderen um. Wie in allen Erzählungen des Alten Testaments, geht es hier aber keineswegs um einen privaten Konflikt zwischen zwei Personen, es geht auch nicht um Normatives, um Recht oder Moral und schon gar nicht um Strafverfolgung. Nein, die Bibel verdichtet Jahrtausende alte Erfahrungen der Menschen in Geschichten. Vor allen anderen erklärt das erste Buch der Bibel, die Genesis, dem Menschen dessen eigene Natur, also sich selbst.

Die Geschichte von *Kain* und *Abel* bringt die uralten Tötungsmotive: Neid, Hass, Eifersucht, Habgier vor allem aber die Ungleichheit der Menschen: Die Ungleichheit derer, die geliebt und angenommen werden und derer, die verstoßen sind und ungeliebt bleiben. Und am Ende sagt die Geschichte dem Leser: Du trägst das Zeichen des *Kain*. Du stammst nicht vom Opfer ab, sondern vom Täter. Dein Stammvater ist ein Mörder. Und auch du bist fähig zum Mord.

Manchmal denke ich, dass dieses *Kains*-Zeichen, das wir tragen, der Grund dafür ist, warum die Menschen unseres Kulturraumes sich so für Verbrechen interessieren. Und ihre ganz besondere Aufmerksamkeit gilt dem schwersten aller Verbrechen, dem Mord. Deshalb werden jedes Jahr unzählige Kriminalromane auf den Buchmarkt geworfen, deshalb machen die Fernsehsender mit immer neuen Krimi-Formaten Quote. Der „Mord zum Sonntag“, der Tatort, hat unlängst seinen 30-jährigen Geburtstag gefeiert. Aber noch mehr als der ersonnene Mord fesselt der wirklich begangene, das echte Töten, den Zuschauer.

In immer neuen Varianten ereilt uns das medial aufbereitete Verbrechen. Aber das primäre Interesse des Publikums gilt nicht dem Opfer. Die Neugier der Leser und Zuschauer richtet sich auf den Täter, er hat die Prominenz. Mit ihm wird Quote und Auflage gemacht. Warum ist das so? Vielleicht weil ein Mörder mit seiner Tat etwas in uns anspricht, etwas, dem man sich nicht entziehen kann – unsere eigene dunkle Seite.

1. Von der Kumpanei zwischen Presse und Politik

Wegen dieser dunklen Seite haben Zeitungen und Sender, die sich an den Bedürfnissen der Masse orientieren, besonders viele und besonders aufdringliche Polizeireporter. Deshalb muss ein Foto her, vom Opfer schon auch, aber vor allem vom Täter. Warum? Will man im Konterfei des Verbrechers die Fratze des Bösen sehen? Oder ist das auch ein: Erkenne dich selbst? Als könne man es nicht fassen, wird in den Medien berichtet, dieser oder jener Täter sei ein unauffälliger Familienvater gewesen und ein freundlicher Nachbar. Ein ganz normaler Mensch. Also: Einer wie Du und Ich.

Als ich mit meinem Beruf anfing, war ich Volontärin bei der BILD-Zeitung. Dort werden besonders verwerfliche Verbrecher gern mit einem Spitznamen etikettiert. So wurde der Hannoveraner Serienvergewaltiger *Hans-Joachim Backhaus* das „Balkonmonster“ genannt, und der Brandenburger Frauenmörder *Wolfgang Schmidt* bekam die Namen „Rosa Riese“ oder „Bestie von Beelitz“. Und dazu stehen für Täter, oder genauer gesagt: Verdächtige, Schimpfworte in großer Zahl parat: Killer, Schwein usw.

All das hat einen einfachen Sinn. Es dient dazu, Mauern hochzuziehen, Abstand herzustellen zwischen dem Kriminellen, der seines Verbrechen wegen in der Zeitung abgebildet ist, und dem unbescholtenen Zeitungsleser. Äußerlich sind beide nicht zu unterscheiden. Wird dem Verbrecher das Menschsein aber abgesprochen, kann der Leser vergessen, wie er selber beschaffen ist.

Auch die mutmaßlichen Mörder der Kinder *Tom* und *Sonja* werden als „erschreckend normal“ geschildert. Alle Nachbarn sagen: Ein solches Verbrechen hätten sie ihnen niemals zugetraut. Wie zu erwarten, folgt in der Boulevard-Presse die öffentliche Verdammung als „Mordbestien“. *Franz Josef Wagner*, ehemaliger Chefredakteur der Illustrierten Bunte, heute Kommentator der BILD-Zeitung, schreibt am 25. April in einem offenen Brief an die Eltern der ermordeten Kinder:

Zitat: „Mir stinkt unsere Verständnisjustiz gewaltig. Sie redet so lange mit den Tätern, bis sie sich darauf verständigt, dass wir alle Menschen sind. Das nimmt das Gefühl von Gerechtigkeit.“ Zitat-Ende.

Was ruft Herr *Wagner* seinem Millionenpublikum da zu? Dass wir nicht alle Menschen sind? Und wenn diese Täter keine Menschen mehr sind, sondern wie der Autor schreibt „menschliche Dreckhaufen“, wie sieht dann Herrn *Wagners* Vorstellung von Gerechtigkeit ihnen gegenüber aus? Das soll sich der Leser selbst denken.

Wenn Männer wie die mutmaßlichen Mörder von *Tom* und *Sonja* gefasst werden, ist dies die Stunde der einfachen Lösungen. Täter solcher Taten bieten

Kommentatoren aus den Medien, aber auch aus der Politik die Gelegenheit, sich mit simplen Parolen zu empfehlen.

„Sexualstraftäter – wegschließen für immer“, forderte der *Bundeskanzler* im Sommer 2001 in einem Interview mit der *Bild* am Sonntag. Das war die Reaktion auf die Ermordung der 8-jährigen *Julia* aus Biebertal in Hessen. *Schröder* wird gewusst haben, dass solche Sätze bei der Leserschaft der *Bild* am Sonntag gut ankommen, doch als Jurist mit der Befähigung zum Richteramt müsste er wissen, dass es für diese Forderung gegenwärtig keine gesetzliche Grundlage gibt und aus verfassungsrechtlichen Gründen wahrscheinlich auch niemals geben wird. Was also soll die Forderung?

Der *Ministerpräsident* des Saarlandes, im Hauptberuf Richter, ruft nach der Zwangskastration für Sexualverbrecher, als vor wenigen Wochen ruchbar wird, dass der 5-jährige *Pascal* aus Saarbrücken einem Sexualmord zum Opfer gefallen sein soll. Abgesehen davon, dass die Leiche des Kindes bisher nicht gefunden wurde und der Hauptverdächtige im Fall *Pascal* eine Frau ist – was will *Peter Müller*? Dass Kastrationen keine Gewähr gegen Sexualverbrechen bieten, sollte auch er im Jurastudium gelernt haben. Vor ungeeigneten Eingriffen in seine körperliche Unversehrtheit schützt das Grundgesetz jeden Bürger, auch den Straftäter. Dass er daran nichts ändern kann, wird *Peter Müller* wissen? Was will er also?

Von solchen Vorschlägen führt ein kurzer Weg zum Jubel über die vermeintliche Heldentat des Vizepräsidenten der *Frankfurter Polizei*. Der hatte die Anordnung getroffen, einem mutmaßlichen Kindesentführer und möglichen Mörder unter Androhung von körperlichen Schmerzen und also unter Verstoß gegen die Vorschrift des Paragraphen 136a der Strafprozessordnung zum Verbleib des Kindes zu vernehmen. Die Bundesministerin der Justiz wird im Spiegel mit der Äußerung zitiert, der Beamte könne sich möglicherweise auf den „rechtfertigenden Notstand“ berufen. Für disponibel wird das Folterverbot auch von dem Vorsitzenden des *Deutschen Richterbundes* gehalten.

Nach dem Doppelmord an *Tom* und *Sonja* fordert die *Gewerkschaft der Polizei* eine weitere Verschärfung der Strafvorschriften zum Schutze der sexuellen Selbstbestimmung und der Regelungen über die Vollstreckung von Strafen und Maßregeln. Dabei ist der derzeitige Schärfungsgrad der einschlägigen Gesetze ohnehin nicht mehr ohne weiteres festzustellen. Denn die Gesetzgeber des Bundes und der Länder entwickeln auf diesem Feld eine beeindruckende Produktivität.

Erwähnt seien nur:

- die erhöhten Anforderungen an die Prognose bei der Aussetzung von Strafresten, namentlich bei Sexualdelinquenten aller Schattierungen,
- die nachträgliche Sicherungsverwahrung auf Grund anderer Erkenntnisse als den in der Hauptverhandlung gewonnenen und
- das unlängst in Kraft getretene bayerische Straftäterunterbringungsgesetz, dessen Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz allerdings zweifelhaft erscheint.

Und so fort...

Was also will die Polizeigewerkschaft? Im Fall *Tom* und *Sonja* waren die Verdächtigen zuvor überhaupt nicht in Erscheinung getreten, beide sind Ersttäter. *Tom* und *Sonja* wären auch ermordet worden, wenn die radikalsten Forderungen und die drakonischsten Strafen in Deutschland Gesetz wären. Die absolute Sicherheit ist eine Illusion, wer wüsste das besser als die Polizei?

2. Vom Desinteresse der Medien an der kundigen Beobachtung der Justiz oder: was die Presse nicht berichtet

In einem demokratischen System liegt die Verantwortung für das Entstehen eines öffentlichen Konsenses nicht allein bei den Politikern und den Funktionären gesellschaftlich relevanter Gruppen. Verantwortungsbewusst müssen auch die Medien sein, und zwar gerade dann, wenn Gegenstand ihrer Berichterstattung solche Themen sind, die ich mit einer kleinen Anleihe aus einem anderen Gebiet als dem Strafrecht „gefahrengeneigt“ nennen möchte. Es geht um jene Fragen, die von der Mehrheit nicht mit dem kühlen Verstand, sondern in einer Gefühlsaufwallung beantwortet würden. Und deren Beantwortung durch ein Plebiszit sich niemand wünschen sollte.

Das darf die Politik nicht vergessen und die Medien dürfen es auch nicht. Die Forderung ist umso berechtigter und drängender, als sich für Sexualstraftäter niemand stark macht. Keine Stimme erhebt sich für sie. Das Verwerfliche ihrer Taten begreift auch der Einfältigste.

Wer sich – sei er Politiker oder Journalist – an der Diskussion der Mittel beteiligen will, mit denen solche Taten verhindert werden können, sollte das mit Argumenten tun, die der Rechtswirklichkeit wenigstens annähernd gerecht werden. Solange man immer wieder hören und lesen muss, Straftäter würden ja doch wegen guter Führung entlassen, fehlt es an der selbstverständlichen Voraussetzung für jede ernsthafte Debatte. Die sog. gute Führung allein ist schon seit den frühen Fünfzigern kein Entlassungsgrund mehr.

Es könnte – um beim Thema zu bleiben – auch nicht schaden, wenn der Öffentlichkeit ein ehrliches Bild vom Leben verurteilter Sexualstraftäter in den Vollzugsanstalten vermittelt würde. Gerade die BILD-Zeitung versäumt es so gut wie nie, die Ausstattung der Zellen zu geißeln, die Möglichkeit der Häftlinge fernzusehen oder ein Schwimmbad zu benutzen. Die Ausstattung einer Zelle ist das eine, das andere ist eine Existenz am untersten Ende der Hackordnung und in dauernder Angst vor den Mitgefangenen. Davon liest man so gut wie nie.

Auch die Frage nach der Qualität von Prognosegutachten wäre eine, die sich die Presse stellen müsste und niemals stellt. Nur bei spektakulären Rückfalltaten wird irgendein einzelner Gutachter ins Rampenlicht gezerrt. Aber wen kümmern die Grundsatzprobleme?

Welche Sachverständigen sind hier eigentlich am Werk? Wie ist ihre Qualifikation? Wer kontrolliert ihre Methoden? Was taugen ihre Gutachten? Wer hinterfragt ihre Ergebnisse? Was können sie überhaupt leisten? Ja, wie vor- aussagbar ist das Verhalten eines Menschen?

Ich meine, die emotionsgeladene und im Grunde simple Diskussion um die Sexualstraftäter lenkt von den weit größeren Problemen ab, die Justiz und Kriminalpolitik lösen müssen. An diesem Ablenkungsmanöver sind die Medien beteiligt.

Dabei gäbe es eine Menge zu berichten:

- Zum Beispiel von der unendlichen Langsamkeit der Justiz und von ihrer verheerenden Wirkung auf das Leben von Verdächtigen, Untersuchungshäftlingen und deren Angehörige
- oder von ihren veralteten Kommunikationsmethoden, einer der Ursachen für diese Langsamkeit
- oder von der Geldnot der Justiz, die sie gegenüber finanzstarken Wirtschaftsstraftätern in die Knie gehen lässt.
- Warum muss es oft in auch nur halbwegs komplizierten Wirtschaftsstrafsachen Jahre dauern, bis die Anklage erhoben wird? Warum muss für schuldig befundenen Tätern dieser Kategorie deshalb regelmäßig bescheinigt werden, dass die Dauer des Verfahrens gegen Artikel 6 Absatz 1 der Menschenrechtskonvention verstößt? Das hat dann zur Folge, dass entweder eine unangemessen milde Strafe verhängt oder sogar das Verfahren nach dem Paragraphen 153a der Strafprozessordnung ohne Urteil beendet werden muss. Nicht enden wollende Verfahren und die Aushebelung der Gerechtigkeit durch die um sich greifende Praxis der sog. Verständigungslösung, dies wären hochbrisante Themen für jene Berichterstatter, die sich der Justiz und der Kriminalpolitik widmen.

- Man könnte auch über die verheerende Auswirkung von gutachterlichen Fehlleistungen auf Gerichtsurteile erzählen, wenn Sachverständige irren, weil sie nicht genug von ihrem Fach verstehen, oder sich von einer vorgefassten Meinung leiten lassen.

Aber welchen Medienvertreter reizen solche Themen? Ihr Anspruch ist hoch, dazu kommt die Inhaltsarmut offizieller Pressemitteilungen, die die pressegesetzlich verankerte Auskunftspflicht der Behörden ins Leere laufen lässt. Von den Gerichten ist außer allgemein gehaltenen Äußerungen nichts zu erfahren. Zugang zu Akten erhält der Journalist ohnehin nicht.

Bleibt ihm der Verteidiger. Der allerdings verfolgt mit seiner Bereitschaft, sich mit der Presse zu unterhalten und ihr Unterlagen zu überlassen, seinerseits Interessen. Zum einen die – verständliche – Absicht, den Mandanten durch selektive Informationen an die Pressevertreter gut aussehen zu lassen. Zum anderen statten Verteidiger die Medien nicht selten mit Kopien aus den Akten aus, weil sie sich im Tausch dagegen eine freundliche Apostrophierung im Artikel oder Fernsehbeitrag erhoffen. Dieser Mechanismus tut dem Ansehen der Presse nicht gut.

Wer am Prozess gegen den mutmaßlichen Mörder des *Jakob von Metzler* Anteil nimmt, der gerade am Landgericht Frankfurt stattfindet, kann solch eine Kooperation zwischen Presse und Verteidigung erkennen. Das Vorgehen des Rechtsanwalts *Hans Ulrich Endres*, der seinen Mandanten schon während der Ermittlungsphase über die *M e d i e n* bedrohte, er solle gestehen, andernfalls werde er das Mandat niederlegen, wird von vielen Pressevertretern zwar wahrgenommen und berichtet, aber nicht begriffen.

Im Gegenteil: dieser Verteidiger wird in den Medien gelobt, weil er sich für die Öffentlichkeit auf die Seite der Staatsanwaltschaft stellt und eben nicht als der agiert, der er sein soll: ein Beistand des Mandanten. Und weil er offensichtlich die Journalisten mit aktenkundigen Vorgängen füttert, wird er in der Presse zum „Spitzenanwalt“, zum prominenten Strafverteidiger, zum „Meister seines Fachs“.

Zu den angedeuteten Hindernissen des Kriminal- und Gerichtsreporters, kommt seine Unkenntnis in den elementaren Rechtsfragen. Vorgänge aus den Hauptverhandlungen werden oft falsch wiedergegeben, Aktionen der Prozessbeteiligten nicht verstanden, und die Grundregeln des Verfahrens, ja sogar die Sprache des Gerichtssaals, bleiben vielen Reportern verschlossen. Die Zeitungen, die sich Fachredakteure auf dem Gebiet der Verteidigungspolitik, des Schul- und Bankenwesens sowie der Medizin leisten, haben in der Regel niemanden, der sich mit der Justiz auskennt. In die Gerichtssäle werden oft Wald- und Wiesenreporter geschickt, die nicht einmal den Unterschied zwi-

schen Amtsgericht und Landgericht kennen und nicht wissen, was eine Revision ist. Das alles sind keine guten Voraussetzungen, wenn man eine kritische Haltung zu Gericht, Staatsanwaltschaft und Verteidigung gewinnen will.

Das ist schade. Besonders für die Justiz. Sie kann die Presse nicht ernst nehmen und unterliegt daher selbst keiner öffentlichen Diskussion und keiner Korrektur. Das einzige, was von den Medien auf die Justiz wirkt, sind die medial erzeugten Druckwellen öffentlicher Gefühlsstürme gegen vermeintlich lasche Richter, zu milde Urteile und täterfreundliche Gesetze.

3. Die mangelnde Fähigkeit der Justiz, Kritik entgegenzunehmen: Ein Fall

Daraus resultiert die mangelnde Fähigkeit der Justiz, Kritik entgegenzunehmen. Wie wenig Gegenwind aus der Presse die Justiz gewohnt ist, habe ich selbst erfahren. Ich erzähle diesen Fall hier, weil ich ihn im Detail kenne. Vor genau einem Jahr berichtete ich im Dossier der ZEIT unter der Überschrift „Unrecht im Namen des Volkes“ von einem Justizirrtum am Landgericht Osnabrück. Der Irrtum bestand aus zwei Fehlurteilen in zwei Vergewaltigungsprozessen.

Beide Male hatten dieselben Richter derselben Hauptbelastungszeugin Glauben geschenkt und zwei Männer auf ihre Aussage hin nacheinander zu hohen Freiheitsstrafen verurteilt. Der Bundesgerichtshof hatte die Revisionen beider Verurteilten verworfen, das Landgericht Oldenburg den Wiederaufnahmeantrag des einen Verurteilten als unzulässig zurückgewiesen. Der andere Verurteilte hatte es gar nicht erst versucht. Beide Männer mussten ihre Strafen bis auf den letzten Tag absitzen.

Der Sachverständige, der mich auf den Fall aufmerksam gemacht hatte – ein Professor für Rechtsmedizin –, war von der Unschuld beider Verurteilten überzeugt. Er war sich sicher, dass die Opferzeugin die Unwahrheit sagte. Was sie behauptete, meinte der Sachverständige, grenze an ein medizinisches Wunder. Monatelang recherchierte ich die beiden Fälle nach. Ich beschaffte mir die Akten und die Beweismittel, ich sprach mit Zeugen und Sachverständigen. Und ich stieß auf eine Vielzahl von Fehlern. Am Ende der Recherche war ich mir nicht nur sicher, dass ich es mit zwei Fehlurteilen zu tun hatte, die Urteile waren auch *v e r m e i d b a r* falsch.

Ich fand für einen der beiden Verurteilten, er heißt Herr *M.*, einen guten Verteidiger, der meine Recherchen in einen Wiederaufnahmeantrag goss. Sieben Gruppen von neuen Tatsachen und Beweismitteln werden in dem Gesuch gel-

tend gemacht. Am Erscheinungstag meines Dossiers, am 2. Mai 2002, ging das Gesuch beim Landgericht Osnabrück ein.

Die Folge war: ein Aufschrei der Osnabrücker Justiz. Immerhin lud mich die Juristische Gesellschaft Osnabrück auf Vorschlag des Landgerichtspräsidenten ein, um zu meinem Artikel Stellung zu nehmen. Die Rede sein sollte allerdings nicht von der Verantwortung der Justiz, von Gericht und Staatsanwaltschaft gegenüber den Angeklagten, sondern von der Verantwortung der Presse gegenüber der Justiz.

Zu der Veranstaltung ist es dann aber nicht gekommen. Ich wurde wieder eingeladen. Inzwischen war herausgekommen, dass dem pensionierten Vorsitzenden jener Osnabrücker Kammer, die für die Fehlurteile verantwortlich ist, die Akten der beiden Fälle überlassen worden waren. Damit hatte man ihm Gelegenheit gegeben, intern zu der Wiederaufnahme Stellung zu nehmen. Der Verteidiger des Herrn *M.* hat deshalb gegen den mit der Wiederaufnahme befassten Staatsanwalt Strafanzeige wegen Verwahrungsbruchs erstattet. Und den früheren Vorsitzenden wegen Beihilfe zu dieser Tat angezeigt. Was aus der Sache werden wird, wird man sehen.

In dem Wiederaufnahmeverfahren des Herrn *M.* rechnete ich mit einer raschen Entscheidung der zuständigen Strafkammer in Oldenburg.

Das war ein Irrtum. Es wurde Sommer, es wurde Herbst und es wurde Winter. Im Januar 2003 rief ich beim Landgericht in Oldenburg an und fragte nach, was aus dem Wiederaufnahmegesuch im Falle *M.* geworden sei. Demnächst ergehe der Beschluss, teilte man mir mit. Der Beschluss erging – aber nicht demnächst, sondern erst am 29. April, also drei Tage vor dem ersten Jahrestag meines ZEIT-Dossiers. Und auch erst, nachdem der Verteidiger dem Landgericht eine Beschwerde wegen Untätigkeit angekündigt hatte. Immerhin: Die Wiederaufnahme ist zugelassen. Drei der sieben Wiederaufnahmegründe hält auch das Landgericht Oldenburg für überzeugend.

Was also darf die Presse? Welche Verantwortung hat sie gegenüber der Justiz?

Was die Presse darf und muss, zeigt dieser kleine Fall. Wenn der Verurteilte *M.* demnächst freigesprochen wird, hat er das nicht der Justiz und ihren Selbstreinigungskräften zu verdanken, sondern einem Rechtsmediziner, dem die Sache keine Ruhe ließ, einem tüchtigen Verteidiger, der die Sache nicht losließ und – der Presse, die das getan hat, was Aufgabe des Gerichts, der Staatsanwaltschaft und der Polizei gewesen wäre.

Ich danke Ihnen.

Ökonomische Analyse des Rechts

Roland Kirstein

Die ökonomische Analyse des Rechts (ÖAR, auf Englisch „Law and Economics“) wird in Deutschland zwar bereits seit den 70er Jahren betrieben¹. Dennoch handelt es sich hierbei um eine wissenschaftliche Disziplin, die den Hauch des Exotischen umweht². In den USA ist die ÖAR dagegen eine etablierte Disziplin. An jeder Law School, die etwas auf sich hält, gibt es Lehrstühle und intensive Forschungstätigkeit. In Deutschland versteht dagegen nicht einmal jeder Ökonom, warum es erforderlich sein kann, bei der Analyse wirtschaftlichen Handelns dessen rechtliche Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Auf der anderen Seite empfinden viele Juristen den Versuch von Ökonomen, Beiträge zur Rechtsphilosophie zu leisten, als imperialistisch³.

In diesem Beitrag soll begründet werden, warum das ökonomische Entscheidungsmodell ganz hervorragend dazu geeignet ist, die Verhaltensfolgen von Gesetzen zu prognostizieren. Deshalb kann die ÖAR einen wesentlichen Beitrag zur Gesetzesfolgenanalyse leisten⁴.

Will man sich mit dem Forschungsgebiet der ökonomischen Analyse des Rechts vertraut machen, so stellt sich zunächst die Frage: Was ist eigentlich Ökonomik? Diese Frage soll im ersten Abschnitt dieses Beitrags beantwortet werden. Im zweiten Abschnitt werden die Grundlagen und Ziele der ÖAR dargestellt. Der dritte bis fünfte Abschnitt führt in die ökonomische Sichtwei-

1 Für eine knappe Darstellung der Entwicklung in Deutschland, verbunden mit einer umso ausführlicheren Auflistung deutschsprachiger Literatur zu diesem Thema, siehe *Kirstein* (2000).

2 Zwei Lehrbücher in deutscher Sprache mindern diese Exotik: *Schäfer/Ott* (1986, 3. Auflage 2000) stellt umfassend die ökonomische Analyse des Zivilrechts dar, *Weigel* (2003) behandelt knapp alle Rechtsgebiete (wobei das Strafrecht am knappsten ausfällt). Eine Kurzeinführung in alle Gebiete der ÖAR bietet der Artikel *Koboldt/Leder/Schmidtchen* (1992). Der englischsprachige Klassiker ist das Lehrbuch von *Polinsky* (1973, 5. Auflage 1998).

3 Ein Vorwurf, den Ökonomen eher als Ansporn denn als Zurückweisung empfinden; vgl. das Buch von *Radnitzky/Bernholz* (1987) oder auch den Band von *Pies/Leschke* (1998). Auch heute noch lesenswert ist die in der Juristenzeitung ausgetragene Debatte über den Wert der ÖAR zwischen *Fezer* (1986) und *Ott/Schäfer* (1988).

4 Die Bedeutung der Verhaltensforschung in der Gesetzesfolgenanalyse stellt *Hof* (1996) heraus; vgl. auch *Hof/Lübbe-Wolff* (1999), *Hill/Hof* (2000) und *Hof/Schulte* (2001). Das Standardwerk von *Böhret/Konzendorf* (2001) führt zwar in die Praxis der Gesetzesfolgenanalyse ein, klammert jedoch die systematische, theoriegestützte Erforschung der Verhaltenswirkungen des Rechts aus.

se auf Verfügungsrechte und Transaktionen ein; hier wird auch das berühmte „Coase-Theorem“ erläutert. Im sechsten Abschnitt geht es mit einer Spezialdisziplin der ÖAR weiter, die bei Juristen besonders kontrovers aufgenommen wird: die ökonomische Analyse der Kriminalität. Der siebte Abschnitt wendet das vorgestellte Instrumentarium beispielhaft auf neuere Entwicklungen in der Kriminologie an.

1. Was ist Ökonomik?

„Die Wirtschaft“ beschäftigt uns täglich. Begriffen wie Inflation, Wachstum, Arbeitslosigkeit oder die Börse kann niemand ausweichen. Sie gehören zu den Gegenständen der Ökonomik; diese ist aber keineswegs nur die Lehre von Geld und Bruttosozialprodukt. Ökonomik ist eine allgemeine Theorie zielgerichteter Entscheidungen unter Nebenbedingungen. Ihr Forschungsgegenstand ist also von zwei Kriterien gekennzeichnet: Zum einen geht es um das Verfolgen von Zielen, das Fassen von Plänen, verbunden mit dem Versuch, diese umzusetzen. Zweitens geht es um Situationen, in denen die verfügbaren Mittel nicht ausreichen, alle Pläne zu verfolgen.

Mittelknappheit kann verschiedene Ursachen haben. Seit dem Auszug aus dem Paradies haben Menschen erfahren müssen, dass die in der Natur vorgefundene Ressourcenmenge endlich ist. Verschärfend kommt hinzu, dass mehrere Menschen konfligierende Pläne verfolgen können. Rechtliche Institutionen sind eine Antwort auf das Problem der Nutzungskonkurrenz. Sie teilen die Verfügungsgewalt über Ressourcen zu und legen fest, zu welchen Konditionen diese Verfügungsgewalt übertragen werden kann. Recht regelt also (unter anderem) Knappheit; die Änderung rechtlicher Regeln verändert die Knappheitssituation der Betroffenen.

Recht gehört zu den Nebenbedingungen menschlichen Handelns. Wenn der Staat eine bestimmte Verhaltensweise mit Strafe oder Bußgeld bedroht, erhöht das den Preis für die Begehung dieser Verhaltensweise. Die Möglichkeit, dieses Gut oder auch andere Güter zu konsumieren, wird dadurch eingeschränkt. Möglicherweise wird eine bestimmte Verhaltensweise erst durch die Einführung von Strafen und Bußgeldern überhaupt zu einem knappen Gut.

Die Ökonomie bietet einen systematischen (und empirisch gut überprüften) Analyserahmen zur Prognose von Entscheidungsverhalten. Dabei geht sie vom Rationalitätspostulat aus. Die Bedeutung des Begriffs „Rationalität“ ist in der Ökonomie deutlich abgeschwächt gegenüber dem allgemeinen Sprachgebrauch. Ökonomische Rationalität ist ein rein positives Konzept und beinhaltet nur, dass ein Mensch widerspruchsfrei entscheidet. Wer einen Liter

Cola gegenüber einem Glas Bier vorzieht, außerdem ein Glas Bier lieber mag als einen Whisky, von dem würde man erwarten, dass er den Liter Cola auch gegenüber dem Whisky vorzieht. Wäre dies anders, so würde sich dieser Entscheider irrational im Sinne des ökonomischen Rationalitätspostulats verhalten.

Wenn Ziele und Knappheitsrestriktionen bekannt sind, dann erlaubt die Rationalitätsannahme, Entscheidungen vorherzusagen. Insbesondere kann diese Theorie Änderungen des Verhaltens vorhersagen, die durch Änderungen von Knappheitsrestriktionen induziert werden. Genau dies ist der Grund, warum Ökonomen sich auch das Recht als Forschungsgegenstand vorgenommen haben.

Die ökonomische Analyse menschlichen Verhaltens basiert auf drei Grundsätzen⁵:

1. Menschen entscheiden in Alternativen.
2. Das Prinzip der Opportunitätskosten.
3. Das Optimierungsprinzip.

Die Evaluation von Entscheidungssituationen in Alternativen ist nicht selbstverständlich. Manche Entscheidungstheorien würden sich bereits damit begnügen, Optionen einzeln zu bewerten. Die Ökonomie unterstellt jedoch, dass Individuen in Alternativen entscheiden, also z. B. die Option, einen Abend im Kino zu verbringen, gegen eine alternative Zeitverwendung abwägen. Auch die andere Verhaltensweise würde dem Entscheider einen Nutzen bringen. Sich für den Kinobesuch zu entscheiden bedeutet, auf diesen alternativen Nutzen zu verzichten. Daher bildet dieser Nutzen die Kosten des Kinogangs. Für Ökonomen sind die Kosten der Option Kino nicht etwa der Preis der Eintrittskarte, sondern das, was der Entscheider sich für diesen Geldbetrag ansonsten hätte kaufen können, also der Nutzen aus seiner zweitbesten Verwendung. Opportunitätskosten sind der Ertrag der nicht gewählten Option.

Beim dritten Prinzip geht es um die Idee, dass entweder ein bestimmtes Ziel mit möglichst wenig Input an knappen Ressourcen erzielt werden soll (Minimalprinzip), oder dass ein bestimmter Ressourcensatz, der zur Verfügung steht, zu einem möglichst hohen Zielerreichungsgrad führen soll (Maximalprinzip). Diese Prinzipien sind schon alles, worauf man sich verständigen muss, wenn man sich auf ökonomische Analyse einlassen will.

Aus diesen Prinzipien lassen sich Modelle konstruieren, die beobachtbare Verhaltensänderungen durch die Änderungen von Anreizen erklären. Die Ökonomie unterstellt dabei nicht, dass die Entscheidungen jedes einzelnen Men-

5 Vgl. *Mankiew* (1999).

schen mit diesen Prinzipien beschreibbar sind. Vielmehr können mit diesem Instrumentarium die Reaktionen von Durchschnittsrepräsentanten einer großen Gruppe auf Anreizänderungen vorhergesagt werden. Mag jedes einzelne Mitglied dieser Gruppe seinen eigenen Maximen gemäß handeln, im Durchschnitt kann das Verhalten der Gruppenmitglieder jedoch als rational beschrieben werden.

Anreize bestehen zum einen aus den Zielen, also dem Nutzen begehrter Güter, zum anderen aus den Nebenbedingungen, also den Preisrelationen, in denen sich die Knappheit der Güter widerspiegelt, oder den rechtlichen Rahmenbedingungen, innerhalb derer gewählt wird. Hier ist die Einbruchsstelle für das Recht in das Verhalten des Einzelnen. Wenn man Recht verändert, verändert man damit die Rahmenbedingungen menschlichen Handelns und damit die Anreize, unter denen Entscheidungen getroffen werden.

2. Was ist ökonomische Analyse des Rechts?

In den 60er und 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts wurden einige geradezu revolutionäre Beiträge veröffentlicht, die das Fundament der ÖAR legten⁶. *Coase* (1960) markiert eine wichtige Wende in der ökonomischen Analyse des Zivilrechts und in der Umweltökonomik. *Becker* (1968) wandte das ökonomische Instrumentarium konsequent auf die Kriminalität an. *Calabresi/Melamed* (1972) erweiterten den Ansatz von *Coase* hinsichtlich des Schutzes von Verfügungsrechten. *Buchanan/Tullock* (1965) begründeten die ökonomische Analyse von Verfassungen. Schließlich haben *Landes* (1971) und *Posner* (1972) Grundsteine für die ökonomische Analyse des Zivilprozesses gelegt. Das Forschungsfeld weist eine ungewöhnlich hohe Dichte an Nobelpreisträgern auf: Im Jahre 1986 erhielt *Buchanan* diese Auszeichnung, 1991 *Coase* und 1992 *Becker*.

In methodischer Hinsicht ähnelt das Vorgehen der ÖAR dem, was sie den von ihr betrachteten Individuen unterstellt: Sie entscheidet in Alternativen. Wenn Institutionen, also rechtliche Konstruktionen analysiert werden, dann nimmt die ökonomische Analyse des Rechts Vergleiche vor. Es wird also nicht ein einzelnes Gesetz daraufhin betrachtet, welche Wirkungen es hat, um dann z. B. zum Ergebnis zu gelangen, dass es ungerecht sei. Stattdessen wird geprüft, wie die Individuen, die Adressaten des Gesetzes, auf die Gesetzgebungsalternative A reagieren werden. Dann wird überprüft, wie die Individuen sich unter der Gesetzgebungsalternative B verhalten werden. Schließlich wer-

6 Einige dieser Artikel sind in der Sammlung von *Assmann/Kirchner/Schanze* (1978) in deutscher Sprache veröffentlicht worden.

den die Verhaltenswirkungen der Gesetzgebungsalternativen verglichen, um zu ermitteln, welche der beiden Folgen aus Sicht des Gesetzgebers attraktiver ist. So kann entschieden werden, welches der beiden Gesetze eingeführt werden soll. Damit ordnet sich die ÖAR in den Bereich der konsequentialistischen Analysen ein. Jeder Institutionenvergleich basiert auf den Verhaltensfolgen. Damit soll keinesfalls bestritten werden, dass es andere analytische Kriterien geben mag, die zur Beurteilung von Gesetzen herangezogen werden könnten, etwa die systematische Übereinstimmung mit anderen Rechtsquellen.

Bei der ökonomischen Gesetzesfolgenanalyse geht es vor allem um die Verhaltenswirkung von Rechtsänderungen. Auch wenn ein Gesetzgeber noch so lautere und hehre Absichten verfolgt, ist nicht sichergestellt, dass die Adressaten des Gesetzes sich so verhalten werden, wie es diesen Absichten entspricht. Die tatsächliche Folge eines Gesetzes kann im Extremfall den Intentionen des Gesetzgebers zuwiderlaufen⁷. In der Sprache der Ökonomie: Es besteht ein Implementationsproblem. Ein Gesetz sollte nicht so formuliert sein, dass es einfach die Absicht des Gesetzgebers eins zu eins wiedergibt, denn dann könnte sein Ziel verfehlt werden. Der Gesetzgeber muss vielmehr die Verhaltensreaktionen aller Adressaten antizipieren und das Gesetz so formulieren, dass die zu erwartende Reaktion das gewünschte Ergebnis herstellt. Diese zu erwartende Reaktion kann mit Hilfe der ökonomischen Theorie ermittelt werden.

Ein bezauberndes Beispiel für kontraintentionale Gesetzesfolgen stellt das sogenannte „Folgerecht“ für Künstler dar. Bei der europäischen Harmonisierung des Folgerechts wollte die EU-Kommission das Einkommen der jungen, unbekannteren Künstler steigern. Zumindest geht dies aus den offiziellen Begründungen hervor⁸. Die ökonomische Analyse ergibt aber, dass die Einführung des Folgerechts die Einkommenssituation der Künstler verschlechtern wird⁹. Die EU hat die zu erwartende Reaktion der Kunsthändler nicht in ihre Planungen miteinbezogen. Die Händler werden nämlich auf die Einführung einer Abgabe auf den Weiterverkaufspreis morgen mit einer Senkung der Ankaufpreise heute reagieren. Sie werden also nur noch weniger für das Bild eines jungen unbekannteren Künstlers zu zahlen bereit sein.

7 Martinek (2000) spricht von „kontraintentionalen Gesetzesfolgen“.

8 Siehe Mitteilung der EU-Kommission („important legal notice“) „Proposed Directive on artists' resale right – Clarification“; http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/intprop/99-68.htm mit Datum vom 14.12.1999; heruntergeladen am 23.6.2000.

9 Vgl. Kirstein/Schmidtchen (2001), Schmidtchen/Kirstein (2001), Schmidtchen/Kirstein (2002) und Schmidtchen/Koboldt/Kirstein (1998) mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

Ein Zahlenbeispiel mag diesen Zusammenhang erhellen: Nehmen wir an, ein Händler kauft tausend Bilder von jungen, unbekanntem Künstlern. Der Händler entschließt sich zu dieser Investition in der Hoffnung, dass später wenigstens einer der jungen Künstler berühmt wird, so dass der Weiterverkauf dieses Werkes 100.000 Euro einbringt. Nehmen wir zur Vereinfachung an, dass der Wiederverkaufspreis der anderen Bilder Null beträgt. Dann ist die maximale Zahlungsbereitschaft des Händlers für das Portfolio aus hundert Bildern insgesamt 100.000 Euro, also im Durchschnitt 1.000 Euro¹⁰. Nehmen wir an, er zahlt den Künstlern je 700 Euro.

Wird ein Folgerecht eingeführt, dann weiß der Händler schon beim Ankauf, dass er später ein paar Prozent von diesen 100.000 Euro abgeben muss. Das Folgerecht senkt also den Netto-Verkaufserlös, den der Händler aus dem Portfolio zieht, wird also seine Zahlungsbereitschaft beim Erstankauf der hundert Bilder mindern. Die Künstler erhalten dann nicht mehr 700, sondern vielleicht nur noch 650 Euro. Diesem sicheren Rückgang im Einkommen junger, unbekannter Künstler steht ein lediglich unsicherer Einkommenszuwachs im Alter gegenüber. Es lässt sich zeigen, dass der erwartete Folgerechtsanspruch für die Künstler die Senkung des Erstkaufpreises nicht einmal kompensieren kann. Das erwartete Lebenseinkommen steigt nicht etwa, es sinkt sogar. Das klare Fazit aus ökonomischer Sicht: Das „Implementationsziel“ wird verfehlt. Der Gesetzgeber hat es zwar gut gemeint, aber versagt.

In dieser Argumentation spiegelt sich ein anderer Aspekt der ÖAR wider, nämlich die klare Trennung von positiver und normativer Analyse. Nicht das Wünschenswerte, nicht das, was irgendwelchen Idealen entspricht, sondern die tatsächliche prognostizierte Verhaltenswirkung eines Gesetzes bildet das entscheidende Kriterium für dessen Beurteilung. ÖAR beurteilt den Gesetzgeber also verantwortungs-, nicht gesinnungsethisch. Entscheidender als die gut gemeinte Intention ist die kontraintentionale Gesetzesfolge, wenn diese sich aus der positiven Analyse ergibt.

Solche positiven Ergebnisse lassen sich normativ miteinander vergleichen, z. B. unter Verwendung des Effizienzkriteriums. Das Effizienzkriterium spiegelt genau das wider, was ich eben schon als Minimalprinzip und Maximalprinzip gekennzeichnet habe. Kurz gesagt, Effizienz bedeutet, keine Verschwendung zu betreiben. Effizienz ist das zentrale normative Konzept der ÖAR, was sie leicht dem Vorwurf aussetzt, eine zentrale Kategorie der Rechtswissenschaft zu missachten, nämlich die Gerechtigkeit. In der Tat verschiebt die Ökonomie dieses Problem gern in die zweite Runde des Nachdenkens. Bildlich gesprochen

10 Werden Diskontierung zukünftiger Erträge oder Lagerkosten berücksichtigt, so fällt der negative Effekt des Folgerechts noch stärker aus.

schlägt dieser ökonomische Ansatz vor, erst einmal einen möglichst großen gesellschaftlichen „Kuchen“ zu backen, um danach erst das Verteilungsproblem zu lösen, wie also dieser Kuchen aufgeteilt werden soll.

Dieses zweistufige Verfahren stößt jedoch auf Schwierigkeiten, weil die Akteure ja vorhersehen, dass ihnen ein Teil des Erwirtschafteten zu Umverteilungszwecken weggenommen werden wird. Das senkt ihre Anreize zu effizientem Verhalten. Die antizipierte Umverteilungsrunde hat also Rückwirkungen auf die erste, die Produktionsrunde. Aber der Ansatzpunkt ist dennoch überzeugend: Das Herstellen eines kleineren gesellschaftlichen Kuchens wird die Bevölkerung wohl kaum besser stellen als die Produktion eines größeren Kuchens. Diese Idee gehört wohl in die Mottenkiste der Utopiengeschichte.

Deswegen sieht die ökonomische Analyse des Rechts Effizienz als das primäre Ziel an, das auch bei der Gestaltung der Rahmenordnung menschlichen Handelns im Auge behalten werden soll. Ökonomen sehen hierin geradezu den Zweck des Rechts. Recht erfüllt keinen hehren Selbstzweck, sondern ist eigentlich ein Mittel, um einen anderen Zweck zu verfolgen, nämlich die Interaktion der Menschen so zu beeinflussen, dass sie zunächst zu effizienten Ergebnissen führt. In der zweiten Runde soll Recht dazu beitragen, die entstandene Verteilung zu korrigieren. Daher gilt Effizienz den Ökonomen als ein Maßstab zur Beurteilung von Recht. Effizienz ist also ein „Rechtsprinzip“¹¹.

3. Arbeitsteilung und Verfügungsrechte

Der Gründervater der Ökonomie, *Adam Smith*, zeigte in seinem Buch „Der Wohlstand der Nationen“ im Jahre 1776 auf, was die wesentliche Triebfeder dieses Wohlstands ist. Die heute entwickelten Nationen sind nicht deswegen reich, weil sie fantastische Bodenschätze vorweisen können. Ihr Wohlstand gründet sich auch nicht auf geraubtes Inka-Gold aus Südamerika. Auch der unermüdliche Fleiß der Menschen in unseren Breiten kann nicht wirklich erklären, warum es Europäern besser geht als den Menschen in vielen Ländern Afrikas oder Asiens – schließlich sind hier die wöchentlichen Arbeitszeiten eher deutlich kürzer als in der so genannten Dritten Welt.

Wohlstand, schrieb *Smith*, entsteht vor allem durch verlässliche Arbeitsteilung. Sie ermöglicht es den Menschen, sich auf bestimmte Tätigkeiten zu spezialisieren und dadurch viel mehr aus den vorhandenen Ressourcen herzustellen.

¹¹ Eine kritische Analyse dieser Sicht stellt *Eidenmüller* (1995/1998) an; siehe jedoch auch die ausführliche Besprechung von *Schmidtchen* (1998).

len als es in der Subsistenzwirtschaft möglich wäre. Spezialisierung erfordert Investitionen, etwa in Ausbildung oder Maschinen, und erhöht damit die Produktivität der Akteure. Allerdings schafft sie Abhängigkeiten: Wenn die Akteure nicht mehr das von ihnen benötigte Güterbündel selbst herstellen, sondern sich auf ein einziges Gut spezialisieren, dann sind sie darauf angewiesen, von anderen Akteuren die anderen benötigten Güter durch Tausch erwerben zu können. Freiwilliger Tausch stellt beide Beteiligte besser, jedenfalls keinen schlechter, so lautet das vielleicht wichtigste Credo der Ökonomie seit *Adam Smith*.

Die industrielle Revolution wäre niemals zustande gekommen, wenn der Erfinder der Dampfmaschine dazu verdammt gewesen wäre, zur Sicherung seines Lebensunterhalts täglich seinen Acker bestellen zu müssen. Zum einen hätte er gar keine Zeit gehabt, die Dampfmaschine zu erfinden. Zum anderen hätte niemand sich für dieses Gerät interessiert. Ist in einem Land jeder damit beschäftigt, sein tägliches Brot selber herzustellen, dann werden keine Eisenbahnen gebraucht, weder für den Transport von Waren, noch für den von Personen, denn es gibt keinen Handel, und schon der Gedanke an Reisen wäre Luxus.

Arbeitsteilung und Spezialisierung sind also die Triebfedern des volkswirtschaftlichen Wohlstands. Damit sie funktionieren, müssen Verfügungsrechte durchsetzbar sein. Der Begriff „Verfügungsrechte“ ist in der Ökonomie umfassender als etwa der des Eigentums im BGB. Gemeint ist das, was die lateinischen Begriffe „usus“, „fructus“, „abusus“ ausdrücken: das Recht, eine Sache nutzen, ihre Früchte zu genießen, sie veräußern und sie – wenn gewünscht – zerstören zu dürfen. Grundsätzlich könnten solche Rechte auf zwei Wegen gesichert werden: durch dezentrale, private Aktivitäten, oder durch eine staatliche Institution. Eigentümer können ihr Hab und Gut durch Aufrüstung schützen, oder durch Polizei und Gerichte. Die staatliche Produktion von Tauschsicherheit und Investitionssicherheit erfolgt durch ein durchsetzbares Vertragsrecht.

Welcher Weg von einer Gesellschaft gewählt wird, der dezentrale oder der staatliche, hängt aus Sicht der modernen Institutionenökonomik von den Transaktionskosten ab. Dies sind die Kosten der Anbahnung und Durchführung von Verträgen. Sind die Transaktionskosten zu hoch, weil etwa keine verlässlichen Institutionen zur Verfügung stehen, dann kann es sein, dass sich eigentlich vorteilhafte Investitionen und Tauschvorgänge nicht mehr lohnen. Staatliche Institutionen existieren, weil sie helfen, im Vergleich zur dezentralen Rechtsdurchsetzung Transaktionskosten zu senken. Niedrigere Transaktionskosten bedeuten, dass mehr Tauschgelegenheiten oder Investitionsmög-

lichkeiten genutzt werden, so dass – gegenüber einer Situation mit höheren Transaktionskosten – noch größerer Wohlstand geschaffen werden kann.

Aus Sicht der ökonomischen Analyse besteht die zentrale Aufgabe der Rechtsordnung darin, Verfügungsrechte einzuführen und durchzusetzen. Verfügungsrechte regeln Konflikte, also konkurrierende Interessen an der Nutzung von Ressourcen. Aber Recht hat noch einen weiteren Zweck: Wenn kein Konflikt vorliegt, kann es die Koordinationseffizienz erhöhen. Als Beispiel mag die Verkehrskreuzung dienen. Im Grunde ist es egal, ob die Regel „rechts vor links“ gilt oder „links vor rechts“, wichtig ist nur, dass die Verkehrsteilnehmer sich an jeder Kreuzung auf eine der beiden Regeln verständigen. Diese Koordination kann evolutionär erfolgen, also durch Ausprobieren. Hat sich eine Regel im Wege der Evolution herausgebildet, so sieht kein Beteiligter mehr einen Vorteil darin, von ihr abzuweichen. Allerdings kann der Weg dahin schmerzhaft sein. Eine zentralistische Regelung vermag diesen evolutionären Prozess abzukürzen und Anpassungskosten zu sparen.

In diesem Beitrag soll es jedoch nur um die Regelung von Konfliktsituationen gehen. Auch hier ist es denkbar, dass sich Regeln evolutionär herausbilden – etwa Eigentum. Jedoch kann es immer wieder vorkommen, dass einzelne Akteure es vorteilhaft finden, diese Regel zu durchbrechen, etwa durch das Begehen von Diebstählen. Darin unterscheiden sich Konflikt- von Koordinationssituationen. Deswegen sind Absicherungen der Verfügungsrechte nötig.

4. Transaktionsstruktur und das *Coase*-Theorem

Jede Gesellschaft hat eine Transaktionsstruktur. Mit diesem zentralen Begriff der ÖAR ist die Antwort auf die folgenden drei Fragen gemeint:

1. Wer soll ein bestimmtes Verfügungsrecht innehaben?
2. Wie sollen die zugeteilten Verfügungsrechte geschützt werden – durch Abwehr- oder durch Schadensersatzrecht?
3. Wenn der Schutz durch Schadensersatz geschehen soll: Wie hoch soll dieser festgelegt werden?

Die erste Frage ist eine der wesentlichen Aufgaben, die Gesetzgeber, aber auch Richter betreiben. Insbesondere Zivilrichter legen typischerweise fest, ob dem A oder der B ein Recht zusteht. Aus ökonomischer Sicht ist so eine Ex-Post-Entscheidung im Einzelfall eigentlich egal, weil sie nur noch Verteilungswirkung hat, aber keine Effizienzwirkung. Die Ökonomen interessieren sich dagegen für die Anreizwirkungen, die richterliche Entscheidungen über den Einzelfall hinaus haben können. Wie soll mit allen gleichgelagerten, po-

tentiell erst entstehenden Konfliktsituationen umgegangen werden? Wie soll also das Recht (durch Gesetze und Urteile) gestaltet werden, um solche Fälle zu regeln?

Der Startpunkt der modernen ÖAR wurde durch den 1960 erschienenen Artikel „The Problem of Social Costs“ von *Ronald Coase* markiert. *Coase* hat in diesem Artikel eine Antwort auf diese erste Frage zum Thema Transaktionsstruktur gegeben, die engagierte Rechtsgestalter deprimieren dürfte. Das „*Coase-Theorem*“ lautet: „Bei niedrigen Transaktionskosten hat die Zuteilung von Verfügungsrechten keine Effizienzwirkung.“ Wie auch immer Parlamente oder Richter Verfügungsrechte zuteilen – wenn die Parteien sich zu geringen Transaktionskosten über die Übertragung der Verfügungsrechte einigen können, dann werden sie eine effiziente Lösung erreichen. Alle mühsamen Überlegungen der Gesetzgeber, wie sie mit sorgfältiger Zuteilung der Verfügungsrechte die Welt verbessern können, sind also, höflich ausgedrückt, effizienzneutral.

Als konkretes Beispiel möge die Fabrik erhalten, die dunkle Wolken in die Nachbargärten emittiert und dadurch Schäden an blütenweißer Wäsche anrichtet. Der Gesetzgeber kann die Erst-Allokation der Verfügungsrechte an der Luft auf zweierlei Arten vornehmen: Sie können der Fabrik das Nutzungsrecht einräumen, die Emissionen also erlauben. Oder er kann den Haushalten das Nutzungsrecht an der Luft einräumen, die Emissionen also verbieten. Effizient wäre es, wenn derjenige Akteur das Verfügungsrecht inne hätte, der es am höchsten bewertet. Bei dem hier diskutierten Problem wäre das der Akteur, der die Emissionsschäden nur zu höheren Kosten vermeiden kann als der andere Akteur.

Nehmen wir an, dass bei jedem Nachbarn ein Schaden von 1.500 Euro entsteht. Die Fabrik kann diesen Emissionsschaden durch Einbau eines Filtersystems in ihre Schlotte vermeiden, das eine Million Euro kostet. Aber auch die eintausend betroffenen Nachbarn könnten den Verschmutzungsschaden vermeiden, indem sie sich Wäschetrockner zulegen, die je 700 Euro kosten. Offenbar handelt es sich bei dieser Nutzungskonkurrenz um ein reziprokes Problem, denn beide Seiten können zu seiner Vermeidung beitragen. Gesellschaftlich wäre es jedenfalls unsinnig, den Schaden hinzunehmen, denn beide Vermeidungstechniken kosten weniger.

In der vorgestellten Situation wäre es effizient, das Verfügungsrecht an der Luft der Fabrik zuzuteilen, also das Verschmutzungsrecht einzuführen. Das in der Umweltpolitik so prominente „Verursacherprinzip“ erschiene demnach zunächst als ein Fehlgriff, denn es würde ja das Nutzungsrecht den Anwohnern zuteilen. Die Anwohner sind jedoch „Least-Cost Avoider“, sie können

den Schaden aus der Nutzung zu geringeren Kosten vermeiden als die Fabrik; ihnen und nicht jener sollte die Vermeidungspflicht auferlegt werden¹².

Würde jedoch, im Geiste des „Verursacherprinzips“, die Fabrik mit der Vermeidungspflicht belastet werden, dann griffe das *Coase*-Theorem. Die Fabrik würde den Anwohnern anbieten, das Verfügungsrecht zu kaufen. Der Fabrik ist dieses Verfügungsrecht eine Million Euro wert, denn diese Summe kann sie sparen, wenn sie keine Filter einbauen muss. Jedem Anwohner ist das Verfügungsrecht mindestens 700 Euro wert, denn diese Summe muss er zum Erwerb eines Trockners aufwenden, wenn er das Verfügungsrecht an die Fabrik überträgt. Für einen Preis zwischen 701 und 999 Euro kann die Fabrik also von jedem Anwohner dieses Recht erwerben.

Teilt der Gesetzgeber das Verfügungsrecht an der Luft anfänglich der Fabrik zu, dann ist damit die effiziente Lösung bereits erreicht und es gibt keinen Anreiz für die Parteien mehr, an dieser Situation etwas zu ändern. Teilt er es zunächst den Anwohnern zu, dann wird – wegen der annahmegemäß niedrigen Transaktionskosten – die Fabrik das Verfügungsrecht von den Anwohnern erwerben. In beiden Fällen ist die Endallokation des Verfügungsrechts effizient: Die Fabrik darf schließlich emittieren, die Anwohner tragen (als *Least-Cost Avider*) die Schadensvermeidungskosten.

Die Erstallokation des Verfügungsrechts spielt zwar keine Rolle für die Effizienz der Endallokation¹³, hat aber sehr wohl Verteilungswirkung. Bekommt die Fabrik das Verfügungsrecht von Anfang an zugeteilt, muss sie nichts für seinen Erwerb aufwenden. Bekommen die Anwohner anfänglich das Verfügungsrecht, zahlt die Fabrik ihnen insgesamt einen Betrag zwischen 701.000 Euro und 999.000 Euro. Die ineffiziente Anfangsverteilung stellt also die Fabrik schlechter, die Anwohner besser. Deswegen ist in einer Situation ohne Transaktionskosten dennoch ein heftiger politischer Kampf um Verfügungsrechte zu erwarten. Die obsiegende Seite kann erwarten, für die Übertragung der Verfügungsrechte hin zur effizienten Endallokation fürstlich entlohnt zu werden. Dies ist ein polit-ökonomischer Erklärungsgrund für innige Lobby-Aktivitäten um die Gunst der Gesetzgeber. Diese Aktivitäten beeinflussen zwar die Verteilung des gesellschaftlichen Kuchens, tragen aber nichts zu seiner Vergrößerung bei.

12 Kostet die Filteranlage nicht 1.000.000 Euro, sondern nur z. B. 300.000 Euro, dann ist die Fabrik *Least-Cost-Avider*. Dann wäre es effizient, wenn die Anwohner das Verfügungsrecht innehätten.

13 Unter engen Modellvoraussetzungen ist nicht nur die Effizienz der Endallokation von der Anfangsverteilung der Verfügungsrechte unabhängig, sondern sogar das Ausmaß umweltschädlicher Aktivitäten.

Anders stellt sich die Situation dar, wenn die Transaktionskosten für die Übertragung von Verfügungsrechten nicht vernachlässigbar gering sind. Dann hat die Erstallokation dieser Rechte eine Effizienzwirkung. Nehmen wir an, dass die Transaktionskosten für eintausend Vertragsabschlüsse zwischen der Fabrik und einem Nachbarn insgesamt 300.000 Euro betragen. Es kann bereits recht teuer sein, alle potentiellen Vertragspartner auszumachen. Darüber hinaus müssen 1.000 Verträge durchgeführt und kontrolliert werden.

Selbst ohne Anbahnungs- und Durchsetzungskosten muss die Fabrik damit rechnen, dass Nachbarn strategisch handeln: Hat sie bereits mit 999 Nachbarn einen Vertrag über je 800 Euro abgeschlossen, dann ist sie immer noch auf die Zustimmung des tausendsten Vertragspartners angewiesen. Der Fabrik ist dieser letzte Vertragsabschluß 200.800 Euro wert (eine Million minus 799.200). Dies ist die maximale Preisforderung, die Haushalt Nummer 1.000 erheben könnte (seine Minimalforderung beträgt weiterhin 700). Vermutlich wird dieser Haushalt einen höheren Preis mit der Fabrik auszuhandeln imstande sein als die anderen 999 Haushalte, die sich mit 800 Euro beschieden haben. Offenbar würde es sich also für jeden Nachbarn lohnen, die Rolle des Haushalts Nummer 1.000 einzunehmen. Begreift jeder Haushalt diese, dann wird keiner bereit sein, schon frühzeitig einem Abschluss zuzustimmen¹⁴. Im Extremfall wird gar kein Einzelvertrag zwischen Fabrik und Nachbarn geschlossen, obwohl diese Einigung für alle Beteiligten vorteilhaft wäre.

Mit Berücksichtigung von Transaktionskosten ändert sich die Antwort auf die Frage, ob die Erstallokation der Verfügungsrechte Effizienzwirkung entfaltet. Teilt der Gesetzgeber das Verfügungsrecht zunächst der Fabrik zu, müssen die Nachbarn insgesamt 700.000 Euro Vermeidungskosten aufwenden. Das ist die effiziente Lösung, denn die Nachbarn sind weiterhin Least-Cost Avider. Teilt er dagegen das Verfügungsrecht den Nachbarn zu, so hat die Fabrik die Wahl, ob sie den Versuch unternimmt, das Verfügungsrecht zu erwerben, oder ob sie den Filter einbaut. Die erste Option kostet sie mindestens 1.001.000 Euro (Mindestkaufpreissumme 701.000 Euro plus Transaktionskostensumme 300.000 Euro), die zweite genau eine Million Euro. Sie wird sich daher zum Einbau des Filters entschließen.

Die Anwendung des „Verursacherprinzips“ führt in diesem Beispiel wegen zu hoher Transaktionskosten nicht zur effizienten Reallokation der anfänglich ineffizient zugewiesenen Verfügungsrechte. Aus gesellschaftlicher Sicht ist die schließlich eingesetzte Vermeidungstechnik zu teuer. Offenbar ist das *Coase*-Theorem kein Endpunkt einer wissenschaftlichen Diskussion, sondern markiert einen Startpunkt. Seine eigentliche Lehre liegt in seiner Umkehrung:

14 Eine Parallele zum Problem des „squeeze out“ bei Unternehmensübernahmen drängt sich auf.

Sind die Transaktionskosten so hoch, dass eine Re-Allokation von Verfügungsrechten daran scheitern könnte, dann hängt die Effizienz einer Transaktionsstruktur sehr wohl von der Erstallokation der Verfügungsrechte ab.

5. Schutz von Verfügungsrechten

Wie sollen zugeteilte Verfügungsrechte geschützt werden – das ist die zweite Frage, die eine Rechtsordnung beantworten muss. Welche Ansprüche soll also der Inhaber eines Verfügungsrechts haben, wenn ein Nichtinhaber in sein Recht eingreift? Grundsätzlich gibt es drei Arten des Schutzes von Verfügungsrechten¹⁵:

1. Unterlassung – der Nichtinhaber eines Verfügungsrechtes darf nur aufgrund eines Vertrages mit dem Rechteinhaber dessen Ressource nutzen;
2. Schadensersatz – der Nichtinhaber darf zwar unabhängig von der Zustimmung des Verfügungsrechteinhabers die Ressource nutzen, aber er hat diesen zu kompensieren;
3. Unverfügbarkeit – der Nichtinhaber darf auf keinen Fall die Ressource nutzen, selbst wenn der Rechteinhaber zustimmen sollte.

Für den Juristen ist der Sprachgebrauch der Ökonomen sicher gewöhnungsbedürftig: Die Schadensersatzregel verurteilt den Eingriff in fremde Rechte nicht als „unerlaubte Handlung“, sondern konstatiert nur, dass eine Kompensation fällig wird. Mit dieser „erlaubten, aber kompensationspflichtigen Handlung“ ist jedoch genau das gemeint, was in §§ 823 ff. BGB geregelt wird.

An dieser Stelle bekommt das Strafrecht eine Funktion im Herzstück der ÖAR, dem System der Transaktionsstruktur. Strafe kann eine Ergänzung zum Schadensersatz darstellen, die notwendig ist, um die Rechtsfolgen möglicher Eingriffe von Nichtberechtigten in Verfügungsrechte zu regeln¹⁶. Angenommen, der Schutz von Verfügungsrechten soll durch das Unterlassungsrecht erfolgen. Wenn dann ein Nichtberechtigter ohne Zustimmung des Inhabers in dessen Recht eingreift, also die Ressource nutzt, dann kann die angedrohte Rechtsfolge sich nicht auf Schadensersatz beschränken. Wäre nur Schadensersatz zu leisten, läge faktisch die zweite Regel vor, nicht die erste. Dasselbe gilt für die Unverfügbarkeitsregel. Damit die erste bzw. die dritte Regel überhaupt von der zweiten abgegrenzt werden können, muss es also Rechtsfolgen geben,

¹⁵ So Calabresi/Melamed (1972).

¹⁶ Eine umfassende Darstellung, welche Zwecke Strafe aus ökonomischer Sicht erfüllt, bietet Schmidtchen (1999).

die über Schadensersatz hinausgehen. So eine zusätzliche Rechtsfolge kann in der Androhung von Strafe bestehen.

Aus ökonomischer Sicht haben Schadensersatz und Strafe gemeinsam, dass dem Täter ein Nachteil auferlegt wird. Er hat etwas zu zahlen oder zu leisten, was ihm Kosten aufbürdet. Die beiden Konzepte unterscheiden sich lediglich dadurch, wer die „Zahlung“ des Täters erhält. Beim Schadensersatz ist es das Opfer, bei der Strafe der Staat (im Falle einer Freiheitsstrafe ohne Zwangsarbeit erhält nicht einmal der Staat die Leistung des Täters; sie „verpufft“ gewissermaßen).

Das *Coase*-Theorem wurde oben anhand der Unterlassungsregel diskutiert. Offenbar bietet diese Regel sich für Situationen mit niedrigen Transaktionskosten an, denn nur dann werden ineffiziente Erstallokationen von Verfügungsrechten von den Beteiligten durch Verträge in effiziente Endallokationen umgewandelt. Bei hohen Transaktionskosten muss der Gesetzgeber entweder Verfügungsrechte von vornherein effizient zuteilen (d. h. Vermeidungspflichten dem *Least-Cost Avider* auferlegen), was jedoch einen ausreichenden Informationsstand erfordert. Oder er sollte von der Unterlassungsregel Abstand nehmen und zur Schadensersatzregel übergehen.

Unter der Schadensersatzregel können ineffiziente Erstallokationen nämlich auch dann überwunden werden, wenn Transaktionskosten prohibitiv hoch sind. Betrachten wir erneut das obige Beispiel mit Transaktionskosten und nehmen wir an, dass der Gesetzgeber die Vermeidungskosten der Haushalte kennt, nicht jedoch die der Fabrik. Dann sollte er den Haushalten das Verfügungsrecht zuteilen und dieses durch die Schadensersatzregel schützen. Die Fabrik hat die oben dargestellte Wahl: Gegen Zahlung von Schadensersatz in das Recht der Nachbarn eingreifen oder Filter einbauen.

Nun kommt es darauf an, wie der Schadensersatz festgelegt wird. Damit sind wir bei der dritten Frage, die von der Transaktionsstruktur einer Gesellschaft zu beantworten ist. Wäre etwa jedem Nachbarn der durch die Emission entstehende Schaden in Höhe von 1.500 Euro zu ersetzen, dann würde diese Regel ineffizientes Verhalten implementieren. Die Fabrik müsste für den Eingriff 1.500.000 Euro einkalkulieren, würde sich also für den Einbau des Filters (für 1.000.000 Euro) entscheiden – diese Lösung wäre ineffizient.

Eine Alternative wäre, den Schadensersatz an der Höhe der Vermeidungskosten zu orientieren, die der Eingriff den Haushalten aufbürdet. Das wären 700 Euro. Dann würde die Fabrik in die Rechte der Anwohner eingreifen und dafür Schadensersatz leisten, anstatt den teuren Filter zu finanzieren. Das Regelpaket „Anwohner erhalten ein durch Schadensersatz in Höhe ihrer Vermei-

„dungskosten geschütztes Verfügungsrecht“ würde in der Modellsituation die effiziente Lösung implementieren.

Offenbar ist die Begeisterung der Ökonomen für das in der Umweltpolitik beliebte „Verursacherprinzip“ begrenzt. Im letzten der vorgestellten Beispiele führt seine Anwendung zwar zur effizienten Lösung. Der Grund für die Zuteilung eines schadensersatzbewehrten Nutzungsrechts an die Anwohner ist jedoch nicht, dass die Fabrik technischer Verursacher der Schmutz bringenden Emission ist. Der Grund liegt vielmehr in der Annahme, dass der Gesetzgeber nur die Vermeidungskosten der Haushalte kennt und die Transaktionskosten prohibitiv hoch sind. Dieser ökonomische Grund für die Zuteilung des Verfügungsrechts hat offenkundig nichts mit der Frage zu tun, wer technischer Verursacher des Schadens ist. Bei einer anderen Informationslage oder bei anderen Transaktionskosten könnte es effizient sein, das Verfügungsrecht der Fabrik zuzuteilen, obwohl sie ja immer noch technischer Verursacher ist. Aus Effizienz­sicht stellt das „Verursacherprinzip“ also eine sinnlose Leerformel dar. Ohnehin sind an der Verursachung eines Schadens immer zwei Seiten beteiligt; das Problem ist immer reziproker Natur. Würden die Anwohner dort nicht wohnen bzw. nicht ihre Wäsche in den Garten hängen, gäbe es auch keinen Schaden. Sie sind also genauso Mitverursacher des Schadens wie der technische Emittent.

Hieraus ergibt sich ein weiterer ökonomischer Aspekt der Festlegung der Schadensersatzhöhe: die damit induzierte Verhaltensänderung. Ein zu hoher Schadensersatz macht nämlich die Aktivität attraktiver, die den Schaden mit herbeiführt, genauso wie ein zu niedriger Schadensersatz die Aktivität attraktiver macht, die zur technischen Emission führt. Wenn im obigen Beispiel die Fabrik gezwungen wird, mehr Schadensersatz zu zahlen als die Haushalte an Vermeidungskosten aufbringen müssen, dann würde es sich für weitere Haushalte lohnen, in die Nachbarschaft dieser Fabrik zu ziehen. Gleichfalls die Opferrolle einzunehmen, bringt dann einen sicheren Gewinn.

Es ist offenbar gar nicht einfach, eine Transaktionsstruktur daraufhin zu überprüfen, ob sie effizient ist. *Calabresi* (1970) hat jedoch ein simples Kriterium für die effiziente Ausgestaltung der Transaktionsstruktur entwickelt. Sie soll so ausgestaltet werden, dass die Summe der *primären, sekundären und tertiären Kosten* minimiert wird! Dieses Kriterium hilft, das verzwickte Problem sauber zu strukturieren.

Primäre Kosten sind Kosten, die durch ineffizientes Verhalten von Vertragspartei­en, von Verkehrsteilnehmern, von Schadstoffemittenten entstehen. Hierzu gehören Fehlinvestitionen von Ressourcen, die in anderen Verwendungen einen höheren Ertrag gebracht hätten. Im obigen Beispiel wären dies der Einsatz

einer ineffizient teuren Vermeidungstechnik oder auch der Zuzug weiterer Nachbarn.

Primäre Kosten können aber in Form von ausgefallenen Kooperationschancen auftreten. Hier liegt ein wichtiges Erkenntnispotential der ökonomischen Theorie, denn ohne ihr Instrumentarium ließe sich diese recht abstrakte Variante der primären Kosten gar nicht identifizieren. Wenn ein Vertrag, der eigentlich bilateral vorteilhaft ist, wegen ineffizienter Anreize aufgrund der Transaktionsstruktur nicht mehr lohnend ist, dann entsteht der bilaterale Vorteil nicht. Dieser Ausfall zählt zu den primären Kosten dieser Transaktionsstruktur. Das Gemeine an solchen entfallenen Kooperationschancen ist, dass man sie nirgends sieht und dass selbst die Geschädigten sie kaum bemerken.

Deswegen kommt es immer wieder vor, dass in Gesetzentwürfen „Kosten: keine“ behauptet wird, obwohl mit dem vorgeschlagenen Gesetz sehr wohl primäre Kosten in Form von ausgefallener Kooperationsrente verbunden wären. Ein Beispiel bildet das oben diskutierte Folgerrecht für Künstler. Auch wenn der Gesetzgeber es nicht sieht: Hierdurch entstehen volkswirtschaftliche Kosten, weil Kooperationen zwischen Händlern und jungen Künstlern nicht mehr stattfinden, die ohne das Gesetz noch beiderseitig vorteilhaft gewesen wären.

Die zweite Kostenart heißt sekundäre Kosten. Da geht es um die Zuteilung von Risiken, die durch Gesetze vorgenommen wird. Manche Akteure sind risikoscheu und empfinden es als belastend, wenn ihnen Risiko aufgebürdet wird. Das Folgerrecht für Künstler lädt den Künstlern einen Teil des Risikos einer Wertsteigerung ihrer Werke auf, das ohne dieses Gesetz vollständig von den Händlern getragen werden würde. Sind die Künstler in höherem Maße risikoscheu als die Händler, dann erzeugt dieses Gesetz also auch sekundäre Kosten. Für diese Hypothese spricht einiges, denn die Händler können ihr Risiko durch Aufbau eines Portfolios aus Werken zahlreicher Künstler diversifizieren, wohingegen die Künstler nur ein Werk haben: ihr eigenes.

Tertiäre Kosten sind die Kosten der Rechtsdurchsetzung. Diese Kostenart ist minimal, wenn der Staat gar keine Haftungsregeln einführt oder auch kein Strafrecht. Dann spart er zwar die tertiären Kosten ein, aber vermutlich entstehen durch diese Transaktionsstruktur dann hohe primäre Kosten. Niemand kann sich mehr auf Arbeitsteilung und Spezialisierung verlassen, sondern jeder muss seine Schuhe selber nähen. Die Opportunitätskosten dieses Zeiteinsatzes wären die Erträge aus spezialisierter Arbeit, und das fällt unter primäre Kosten.

Offenbar gibt es Konfliktpotential zwischen diesen Kostenarten. Ganz generell ist es nicht möglich, alle Kostenarten gleichzeitig zu vermeiden. Höhere

primäre Kosten bringen zwar Einsparmöglichkeiten bei den anderen Kostenarten oder umgekehrt. Deswegen fordert *Calabresi*, dass die Summe dieser drei Kostenarten durch die Transaktionsstruktur minimiert werden soll.

6. Ökonomische Analyse der Kriminalität

Zur Transaktionsstruktur einer Gesellschaft zählt auch der Einsatz von Strafe. Die ökonomische Theorie der Kriminalität beschäftigt sich mit drei Erkenntnisbereichen bzw. drei Forschungsfragen:

1. Wie sieht das Entscheidungskalkül von Tätern aus, wie sollten Strafen festgelegt werden?
2. Wie kann Sicherheit effizient produziert werden?
3. Was sind die Anreize der an der Sicherheitsproduktion beteiligten Akteure?

Startpunkt des ersten Bereichs ist das berühmte Modell von *Gary Becker* (1968), der systematisch analysiert hat, was Menschen eigentlich zu Straftaten antreibt¹⁷. *Beckers* Hypothese lautet, dass die Begehung von Straftaten – wohlgerneht aus Sicht des Täters – eine von zahlreichen Möglichkeiten des Broterwerbs darstellt. In sein individuelles Kalkül gehen also dieselben Faktoren ein wie bei der Entscheidung zwischen zwei legalen „Jobs“: Beide Tätigkeiten bringen einen Ertrag, beide Tätigkeiten erfordern einen Aufwand. Ertrag minus Aufwand ergibt den Nettoertrag aus der jeweiligen Tätigkeit; gewählt wird diejenige, deren Nettoertrag ex ante größer erscheint.

Die Begehung von Straftaten bringt dem Täter Beute, die er bei Hehlern verwerten kann. Er hat allerdings Tatbegehungskosten zu tragen, etwa die Kosten für das Tatwerkzeug. Dazu kommen erwartete Kosten der Bestrafung. Es handelt sich um erwartete Kosten, weil die Bestrafung nicht sicher eintritt, sondern mit einer Wahrscheinlichkeit kleiner eins verhängt wird. Und er verzichtet auf den Nettoertrag aus der besten legalen Verwendung seiner Arbeitskraft. Wenn die Ungleichung

$$\begin{aligned} & \text{Tatertrag minus Begehungskosten minus erwartete Strafe} \\ & \text{größer als alternativer Nettoertrag} \end{aligned}$$

17 Vgl. die zusammenfassende Darstellung von *Kunz* (1993).

erfüllt ist, schreitet der Täter zur Tat. Ist sie nicht erfüllt, dann verzichtet der Täter auf die Tatbegehung und nimmt die legale Alternativarbeit auf. Nach den Regeln der Algebra lässt sich diese Ungleichung nach der *erwarteten Strafe* umformen: Sie muss größer sein als *Tätertrag* minus *Begehungskosten* minus *alternativer Nettoertrag*, damit ein Täter abgeschreckt wird. Völlig klar ist, dass man mit diesem Tätermodell natürlich keine Affekttaten analysieren kann. Die ökonomische Theorie beschäftigt sich mit Entscheidungen unter Knappheit, also zielgerichtetem Handeln. Plötzlich auftretender Irrsinn liegt nicht in ihrem Gegenstandsbereich.

Dieses Tätermodell erzeugt manchmal Heiterkeit, manchmal geradezu Aggression bei empirisch arbeitenden Sozialforschern. Man kann sich mühelos Menschen vorstellen, die ihr Verhalten nicht nach einem solchen exakten Kalkül einrichten; hierfür genügt Introspektion. Dieses Modell ist jedoch keinesfalls im Sinne einer Einzelfallprognose zu verstehen. Es eignet sich lediglich zur Beschreibung des Durchschnittsrepräsentanten einer großen Gruppe. Hierfür ist es gleichgültig, nach welchen Maximen die einzelnen Mitglieder dieser Gruppe ihr individuelles Verhalten einrichten. Deswegen ist das Modell nützlich zur Lösung des Problems eines Gesetzgebers. Dieser möchte gerne für eine Vielzahl von Menschen im für Straftaten relevanten Alter Regelungen fällen und hat bei diesen Regelungen die Hoffnung, dass dadurch die Strafbegehungszahl oder die Strafquote zurückgeht. Diese Durchschnittsreaktion lässt sich durch Anreize zur Tatbegehung steuern. Die ökonomische Analyse sieht also in negativer Generalprävention den zentralen Strafzweck. Zur Generalprävention bzw. Abschreckungswirkung von Strafe gibt es unterschiedliche empirische Studien – diese Frage ist lange nicht entschieden.¹⁸

Außerdem sei der erneute Hinweis erlaubt, dass auch für dieses Modell die klare Trennung zwischen positiver und normativer Analyse gilt, die in der ÖAR üblich ist. Die Tatsache, dass dem Täter ein Kalkül unterstellt wird, soll weder eine moralisches Urteil noch eine Entschuldigung für sein Verhalten liefern. Es handelt sich lediglich um eine positive Analyse, die untersucht, wie Änderungen der Rahmenbedingungen das Verhalten ändern können. Für die Sozialforschung sollte interessant sein, dass nicht nur der Täternutzen aus der Straftat und die erwartete Strafe in die beiden Waagschalen eingehen, die dieses Modell dem Täter in seinem Hirn zu haben unterstellt, sondern auch das Alternativeinkommen, das der Täter erzielen kann. Hieraus folgt, dass nicht nur die erwartete Strafe als Maßnahme der Rechtspolitik in Frage kommt, um die Zahl der Straftaten zu mindern. Wenn die Menschen bessere Bildung und

¹⁸ Eine ausführliche Analyse der Abschreckungswirkung von Strafe hat *Curti* (1999) vorgelegt.

damit bessere Einkommensmöglichkeiten haben, dann sind sie in geringerem Maße auf die Begehung von Straftaten angewiesen.

Der zweite große Erkenntnisbereich der ökonomischen Analyse der Kriminalität ist die effiziente Produktion von Sicherheit. Hierzu müssen zwei Fragen beantwortet werden. Die erste Frage lautet: Wie viele der verfügbaren Ressourcen soll die Gesellschaft in Sicherheit investieren? Die beste Antwort lautet sicherlich nicht: alle überhaupt nur verfügbaren Ressourcen. Denn es gibt noch andere gesellschaftliche und private Ziele. Mehr innere Sicherheit bedeutet, dass an anderer Stelle eingespart werden muss, etwa bei Kindergärten. Schon wegen der Ressourcenknappheit wird es niemals eine Welt ganz ohne Straftaten geben. Doch selbst wenn wir sämtliche Ressourcen, die überhaupt zur Verfügung stehen, für die Produktion von Sicherheit aufwenden würden, könnte es immer noch eine positive Kriminalitätsrate geben.

Sicherheitsproduktion wirft also Opportunitätskosten auf, und deswegen ist die Gesellschaft bereit, einen Grad an Sicherheit hinzunehmen, der kleiner ist als 100 %. *Gary Becker* hat dies in konsequenter Anwendung der ökonomischen Perspektive als gesellschaftliche „Nachfrage nach Straftaten“ bezeichnet. Mit dem Konzept Nachfrage drücken die Ökonomen, grob gesagt, den Nutzen eines Gutes aus. Deswegen klingt die Idee von *Becker* auf den ersten Blick absurd: Warum sollten Straftaten nützlich sein? Berücksichtigt man jedoch die Opportunitätskosten der Straftatenvermeidung, dann ergibt sich im Umkehrschluss, dass der Nutzen nicht abgeschreckter, also zugelassener Straftaten in der Ersparnis der Kosten besteht, die für die wirksame Abschreckung hätten aufgewandt werden müssen. Müsste für die weitere Senkung der Straftatenzahl ein Kindergarten geschlossen werden, dann ist der gesellschaftliche „Nutzen“ der Nichtsenkung eben dieser Kindergarten.

Nicht aufgewandte Vermeidungskosten spiegeln die Nachfrage nach Straftaten wider. Das oben dargestellte individuelle Täterkalkül spiegelt das Angebot an Straftaten wider. Damit lässt sich eine Marktlösung ableiten, genau wie auf dem Markt für Schuhe oder für Diamanten. Diese Marktlösung besteht aus der gesellschaftlich optimalen Zahl von Straftaten einerseits, und dem optimalen Preis (also der optimalen erwarteten Strafe) für ihre Begehung andererseits. Dass die gesellschaftlich optimale Zahl von Straftaten größer Null ist, liegt daran, dass uns zwar die Vermeidung einer weiteren Straftat etwas wert wäre. Dieser Wert ist aber kleiner als das, was wir dafür aufgeben müssen. Deswegen wäre die Produktion weiterer Sicherheit ineffizient, die optimale Menge an Straftatenvermeidung ist erreicht.

Die zweite Frage ist die der optimalen Arbeitsteilung zwischen Staat und Privaten. Private können gegen Straftaten weitaus wirksamere Vorkehrungen treffen, schon weil sie im Allgemeinen selber besser wissen als der Staat, wo die schützenswerten Güter aufbewahrt werden. Klar ist aber auch, dass es nicht effizient wäre, die Sicherheitsproduktion den Privaten allein zu überlassen. Damit korrespondiert die Frage, ob Staat und Private ihren Anteil an der Produktion von Sicherheit durch Eigenfertigung oder durch Bezug am Markt realisieren sollen. Eigenfertigung des Staates wäre der Einsatz von beamteten Richtern. Der staatliche Zukauf von Sicherheitsleistungen am Markt besteht z. B. im Einsatz privater Hilfspolizisten. Privatleute können selber durch die Nachbarschaft patrouillieren – in den USA äußerst en vogue – oder sie können Marktlösungen beziehen, sprich Tresore und Schlösser kaufen sowie private Sicherheitsdienste beauftragen.

Schließlich stellt sich auch noch die Frage, ob mehr für Prävention oder mehr für Sanktion aufgewendet werden soll. Das Problem der Sicherheitsproduktion hat demnach mindestens drei Dimensionen:

1. Staat oder Privat,
2. Markt oder Eigenfertigung,
3. Prävention oder Sanktion.

Bei all diesen Verwendungsmöglichkeiten für Ressourcen, die in Sicherheit fließen sollen, stellt sich zudem die Frage, ob die eingesetzten Produktionsfaktoren Komplimente oder Substitute sind. Komplimente verstärken sich gegenseitig in der Wirkung, wie etwa Alarmanlagen und Polizisten. Eine Alarmanlage, die einen Polizeieinsatz nach sich zieht, ist erheblich wertvoller als ohne. Substitute ersetzen sich gegenseitig: Das Schloss an einem Keller ist ein Substitut für polizeiliche Anstrengung, Diebe von der Tat abzuhalten.

Der dritte Erkenntnisbereich, den die ökonomische Analyse fokussiert, sind die Anreize der Sicherheitsproduzenten, also von Richtern, Staatsanwälten, Polizeibeamten, ihren Job zu machen, aber auch von Bürgern, private Vorsorge zu treiben. Was sind z. B. die Anreize eines Staatsanwaltes oder eines Richters, einen Fall an alternative Schlichtungsverfahren weiterzugeben? Hat ein Staatsanwalt überhaupt ein Interesse an einer Welt ohne Straftaten – in der sein Job ja erledigt wäre? Hier geht es also um die politischen Ökonomik der Straftatenproduktion.

7. Neuere Entwicklungen in der Kriminalpolitik

Auch im Hinblick auf die modernen Entwicklungen in der Kriminalpolitik ist es aus Sicht der ökonomischen Analyse sinnvoll und nötig, den Einfluss auf die Transaktionsstruktur zu analysieren. Auch hier lohnt es sich zu prüfen, ob ein Vorschlag dazu geeignet ist, die Summe aus primären, sekundären und tertiären Kosten zu senken und die Anreize der an diesen Rechtsinstituten Beteiligten zu berücksichtigen. Damit kann die ÖAR einen Beitrag zur Rationalisierung der Diskussion über Täter-Opfer-Ausgleich, über Wiedergutmachung oder über den Deal im Strafprozess leisten¹⁹. Ein Rechtsinstitut, das einzusetzen niemand Interesse hat, braucht nicht eingeführt zu werden. Ein Rechtsinstitut, das die Transaktionsstruktur nachhaltig beeinflusst, sollte zunächst zum Gegenstand einer ökonomischen, komparativen Institutionenanalyse gemacht werden.

Am Beispiel des Täter-Opfer-Ausgleichs (TOA) lässt sich diese Analyse demonstrieren: Ein Täter, der an einem TOA-Gespräch teilnimmt, wird ein Verhandlungsergebnis mit dem Opfer nur unter einer Bedingung akzeptieren. Die Leistung, die er zu erbringen hat, muss ihm günstiger erscheinen als das Aushalten und Durchstehen des Prozesses, verbunden mit einer bestimmten erwarteten Strafe. Diese Erkenntnis hat aber eine zwingende Implikation. Wenn die Möglichkeit zum TOA eingeräumt wird und Täter dies bei der Entscheidung, ob sie eine Straftat begehen, bereits wissen, dann sinkt der Preis für die Begehung von Straftaten. Das führt zu erhöhten primären Kosten – der Schutz von Verfügungsrechten fällt schwächer aus, weswegen Eigentümer entweder zusätzliche private Abwehrmaßnahmen vornehmen müssen oder sie werden Kooperationschancen auslassen, die ihnen sonst Nutzen gestiftet hätten.

Zusätzlich gibt es auch einen Effekt auf die tertiären Kosten. Die Idee des Täter-Opfer-Ausgleichs ist ja, das Hauptverfahren abzukürzen oder vielleicht überflüssig zu machen. Wenn aber keine Einstellung erfolgt, sondern der Richter das Täter-Opfer-Ausgleichs-Ergebnis strafmildernd berücksichtigt, dann ist das Gesamtverfahren teurer als ein Verfahren ohne TOA. Wir haben dann eine Erhöhung der tertiären Kosten zu verbuchen.

Ein weiterer interessanter Aspekt der ökonomischen Analyse des TOA liegt in der Opferrolle. Im Strafprozess hat das Opfer nur eine Nebenrolle; sein Nutzen aus einer Hauptverhandlung mit Urteil ist auf die Genugtuung beschränkt, dass der Täter seiner gerechten Strafe zugeführt wird. Im TOA gilt für das Opfer aber dasselbe wie für den Täter: Es wird einer Verhandlungslösung nur

19 Mit dem „deal“ nähert sich der Straf- dem Zivilprozess an. Zur ökonomischen Analyse des Zivilprozesses siehe *Adams* (1981), zur Rolle imperfekter (d. h. nicht fehlerfrei urteilender) Richter siehe *Kirstein* (1999).

dann zustimmen, wenn die dadurch erworbene Leistung des Täters dem Opfer mehr Nutzen bringt als die Hauptverhandlung. Dies ist sogar ein rechtspolitisches Ziel der Einführung des TOA: Die Opferrolle sollte gestärkt werden. Allerdings macht diese Verbesserung die Position des Opfers attraktiver. Damit ist nicht die Unterstellung gemeint, jemand beginne sich zu wünschen, Opfer zu werden. Aber der Anreiz, private Vorkehrungen gegen Straftaten zu treffen, wird abgeschwächt. Dies kann, wie oben dargestellt, zu einer ineffizienten Produktion von innerer Sicherheit führen. Es ist kein per se begrüßenswerter Effekt, wenn Private weniger zur Produktion von Sicherheit beitragen.

Schließlich sind auch im Hinblick auf den TOA die Anreize von Staats- und Rechtsanwälten sowie von Richtern interessant. Werden die Fälle überhaupt in das TOA-Verfahren überwiesen? Werden die TOA-Ergebnisse bei der Festlegung des Strafmaßes berücksichtigt? Sollten Täter regelmäßig antizipieren, dass Richter die Verhandlungsergebnisse nicht in ihr Urteil einfließen lassen, dann sinkt ihre Bereitschaft auf Null, überhaupt an einem TOA teilzunehmen. Hinzu kommt beim TOA eine Gruppe von Akteuren, die sonst keine Rolle bei der Sicherheitsproduktion spielt: die Moderatoren. Welchen Einfluss nehmen diese auf Verhandlungen zwischen Täter und Opfer und deren Ergebnisse?

8. Fazit

Die ökonomische Analyse kann Verhaltenswirkungen von Recht aufdecken und damit ein Angebot machen für die systematische Analyse von Gesetzesfolgen. Wenn Recht Verhalten ändern soll, dann ist es für die Analyse der Gesetzesfolgen unbedingt erforderlich, eine theoretische Grundlage für Verhaltensänderungen durch Recht zu haben. Eine mögliche theoretische Grundlage bildet die ökonomische Theorie, weil gerade sie Entscheidungen unter Knappheit fokussiert. Recht taucht als Knappheitsrestriktion in diesem Entscheidungsmodell auf.

Ökonomische Analyse ist anwendbar auf das Tätermodell im Strafrecht. Gerade die Frage der effizienten Sicherheitsproduktion, wie also die Ressourcen der Gesellschaft effizient für die Produktion von Sicherheit eingesetzt werden können, zählt zu den Kernkompetenzbereichen der Ökonomie. Schließlich kann die Ökonomie auch dazu beitragen, die Diskussion über neuere kriminalpolitische Entwicklungen zu versachlichen.

Literatur

- Adams, M.: *Ökonomische Analyse des Zivilprozesses*; Athenäum, Königstein 1981.
- Assmann, H.-D./Kirchner, C./Schanze, E.: *Ökonomische Analyse des Rechts*; Athenäum, Königstein 1978.
- Becker, G.: *Crime and Punishment. An Economic Approach*; in: *Journal of Political Economy* 76, 1968, S. 169 ff.
- Böhret, C./Konzendorf, G.: *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften*; Nomos, Baden-Baden 2001.
- Calabresi, G.: *The Costs of Accidents. A Legal and Economic Analysis*; Yale University Press, New Haven 1970.
- Calabresi, G./Melamed, D.: *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View from the Cathedral*; *Harvard Law Review* 85 (6), 1972, 1089-1128.
- Coase, R. A.: *The Problem of Social Cost*; *The Journal of Law and Economics* 1, 1960, 1.
- Curti, H.: *Abschreckung durch Strafe. Eine ökonomische Analyse der Kriminalität*; Gabler Edition Wissenschaft, Wiesbaden 1999.
- Eidenmüller, H.: *Effizienz als Rechtsprinzip. Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Analyse des Rechts*; Mohr, Tübingen, 1. Auflage 1995, 2. Auflage 1998.
- Fezer, K.-H.: *Aspekte einer Rechtskritik an der economic analysis of law und am property rights approach*; in: *Juristenzeitung* 1986, S. 817-824.
- Hill, H./Hof, H. (Hrsg.): *Wirkungsforschung zum Recht II. Verwaltung als Adressat und Akteur*; *Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat* Bd. 15, Nomos, Baden-Baden 2000.
- Hof, H.: *Rechtsethologie. Recht im Kontext von Verhalten und außerrechtlicher Verhaltensregelung*; Decker, Heidelberg 1996.
- Hof, H./Lübbe-Wolff, G. (Hrsg.): *Wirkungsforschung zum Recht I. Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen*; *Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat* Bd. 15, Nomos, Baden-Baden 1999.
- Hof, H./Schulte, M. (Hrsg.): *Wirkungsforschung zum Recht III. Folgen von Gerichtsentscheidungen*; *Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat* Bd. 17, Nomos, Baden-Baden 2001.

- Kirstein, R.: Imperfekte Gerichte und Vertragstreue. Eine ökonomische Theorie richterlicher Entscheidungen; Gabler Edition Wissenschaft, Wiesbaden 1999.
- Kirstein, R.: Law and Economics in Germany; in: Bouckaert, B./de Geest, G. (eds.): *Encyclopedia of Law and Economics*, Vol. 1, entry No. 0330; E. Elgar, Cheltenham, 2000, S. 160-227.
- Kirstein, R./Schmidtchen, D.: Do Artists Benefit from Resale Royalties? An Economic Analysis of a New EU Directive; in: Deffains, B./Kirat, T. (eds.): *Law and Economics in Civil Law Countries; The Economics of Legal Relationships* Vol. 6, Elsevier Science, Amsterdam et. al., 2001, S. 231-248.
- Koboldt, C./Leder, M./Schmidtchen, D.: *Ökonomische Analyse des Rechts*; in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* Bd. 7, Juli 1992, S. 334-342.
- Kunz, H.: Kriminalität; in: Ramb, B.-T./Tietzel, M. (eds.): *Ökonomische Verhaltenstheorie*; Vahlen, München 1993, S. 181-206.
- Mankiew, G.: *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*; Schäffer-Poeschel, Stuttgart 1999.
- Martinek, M.: Unsystematische Überregulierung und konstraintionale Effekte im Europäischen Verbraucherschutzrecht oder: Weniger wäre mehr; in: Grundmann, S. (ed.): *Systembildung und Systemlücken in Kerngebieten des Europäischen Privatrechts: Gesellschaftsrecht, Arbeitsrecht und Schuldvertragsrecht*; Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 2000, S. 511 ff.
- Ott, C./Schäfer, H.-B.: Die ökonomische Analyse des Rechts – Irrweg oder Chance wissenschaftlicher Rechtserkenntnis?; in: *Juristenzeitung* 1988, S. 213-222.
- Pies, I./Leschke, M. (Hrsg.): *Gary Beckers ökonomischer Imperialismus*; Mohr, Tübingen 1998.
- Posner, R. A.: *Economic Analysis of Law*; 1. Auflage Little, Brown and Company 1973, 5. Auflage Aspen Law and Business, New York 1998.
- Radnitzky, G./Bernholz, P.: *Economic Imperialism. The economic approach applied outside the field of economics*; Paragon, New York 1987.
- Schäfer, H.-B./Ott, C.: *Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts*; Springer, Berlin et. al., 1. Auflage 1986, 3. Auflage 2000.
- Schmidtchen, D.: Effizienz als Rechtsprinzip. Bemerkungen zu dem gleichnamigen Buch von Horst Eidenmüller; in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 217 (2), 1998, S. 251 ff.

- Schmidtchen, D.: Wozu Strafrecht? Einige Anmerkungen aus ökonomischer Sicht; in: Ott, C./Schäfer, H.-B. (eds.): Die Präventivwirkung zivil- und strafrechtlicher Sanktionen. Beiträge zum VI. Travemünder Symposium zur ökonomischen Analyse des Rechts vom 25. - 28. März 1998, Mohr, Tübingen 1999, S. 49-70.
- Schmidtchen, D./Kirstein, R.: Die Leiden der jungen Künstler. Das so genannte Folgerecht – und die Folgen dieses angeblichen Rechts; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 256, 3. November 2001, S. 15.
- Schmidtchen, D./Kirstein, R.: Die EU-Richtlinie zum Folgerecht. Eine ökonomische Gesetzesfolgenanalyse; in: Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrechtsschutz (GRUR) 104 (10), 2002, S. 860-866.
- Schmidtchen, D./Koboldt, C./Kirstein, R.: Rechtsvereinheitlichung beim „droit de suite“? Ökonomische Analyse des Richtlinienentwurfs der Europäischen Kommission; in: Großfeld, B./Sack, R./Möllers, T. M. J./Drexl, J./Heinemann, A. (eds.): Festschrift für Wolfgang Fikentscher, Mohr Siebeck, Tübingen 1998, S. 774-799.
- Waigel, W.: Rechtsökonomik; Vahlen, München 2003.

Neue Steuerungs- und Organisationsmodelle

– Justiz 2000 in Hamburg –

Wilhelm Rapp

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

„Justiz 2000“ – was soll daran im Jahre 2003 noch aktuell sein? Keine Sorge, ich will Ihnen nichts über einen Ladenhüter erzählen, sondern von einem recht erfolgreichen Modernisierungsprozess. Lassen Sie mich mit zwei kleinen Geschichten beginnen:

- Vor einiger Zeit sagte meine frühere Stellvertreterin und jetzige Präsidentin des Kammergerichts (Berlin) in einem Vortrag zu einem ähnlichen Thema, den Modernisierungsgrad der Justiz könne man ermessen, indem man sich frage, ob ein Justizmitarbeiter des mittleren Dienstes aus dem Jahre 1900 – damals eingefroren und jetzt wieder aufgetaut – heute in der Justiz zu recht kommen würde.

Ich glaube, bis vor ein paar Jahren hätte es da nicht allzu viele Probleme gegeben. Die Justiz arbeitet im Prinzip in den rechtlichen Strukturen, die sie am Anfang des letzten Jahrhunderts erhalten hat. Gebäude, Büroausstattung, Kommunikations- und Arbeitsmittel sind oft völlig veraltet. Wahrscheinlich hätte unser „Justizötzi“ ein wenig Einarbeitung am Telefon und an der Schreibmaschine benötigt, aber dann wäre es wohl ganz gut gelaufen. Das spricht nicht gerade für Quantensprünge der Modernisierung.

So in etwa beschreibt diese Geschichte auch die Situation in der hamburgischen Justiz Mitte der neunziger Jahre vor dem Beginn des Projektes „Justiz 2000“.

Jetzt zur zweiten Geschichte:

- Vor ein paar Monaten nahmen einige Hamburger Richterkollegen mit mir an einem der inzwischen in Mode gekommenen Seminare über neue Organisationsformen in der Justiz in einem anderen Bundesland teil. In der Kaffeepause begann das bei solchen Anlässen unter Richtern übliche Klagen und Jammern auf hohem Niveau über die hohe Belastung und die schlechte

und inkompetente Verwaltung.¹ Da die Hamburger sich daran kaum beteiligten, wurden wir schließlich gefragt, ob es uns denn etwa so viel besser ginge. Unsere Antwort: „Nein, aber wir reden nicht mehr darüber“ führte zu allgemeinem Erstaunen. Dabei ist die Erklärung recht einfach: Eine Organisation, die ihre Situation permanent dramatisiert und schlechte Nachrichten über sich verbreitet, wird von der Politik weder ernst genommen noch kann sie mit deren Hilfe rechnen. Abgeordnete, insbesondere wenn sie dem Haushaltsausschuss angehören, verhalten sich so scheu wie das Kapital an der Börse. Auch sie wollen gute Nachrichten und eine positive Stimmung. Also geben wir Ihnen das Gefühl in ein „winning team“ zu investieren – schließlich haben wir eine ganze Menge an Positivem vorzuweisen. Glauben Sie mir, es hilft. Sie können sich nicht vorstellen, welch erfreuliches „feedback“ aus Politik und Medien mein Gericht erlebt hat, als es vor zwei Jahren seinen ersten „Geschäftsbericht“ mit der gerichtlichen Statistik und einer Beschreibung unserer Aufgaben herausgab. Niemand von uns hat Grund, sich mit seinen Leistungen zu verstecken. Auch nicht im Vergleich mit der privaten Wirtschaft. Das müssen wir auch ganz deutlich und öffentlich sagen. Das ist eine wichtige Erfahrung von „Justiz 2000“.

Die Ausgangslage vor dem Start von „Justiz 2000“ war gekennzeichnet durch zwei generelle Entwicklungen, die in Kombination mit der weitgehend unterlassenen technischen und administrativen Innovation in den Jahrzehnten zuvor die Justiz ziemlich unbeweglich machten:

Erstens: Die Aufgaben der Justiz haben sich kontinuierlich vermehrt. Die Regeldichte in unserem Land nimmt dank unserer emsigen Gesetz-, Verordnungs- und Verwaltungsvorschriftengeber stetig zu.² Das führt zwar zumeist nicht mehr zu größerer Gerechtigkeit, hat aber jedenfalls zur Folge, dass immer neue Konflikte und immer neue rechtliche Fragestellungen die Gerichte beschäftigen. Die Fallzahlen steigen und die Verfahren dauern immer länger. Der effektive Rechtsschutz, ein Kernelement des Rechtsstaates, gerät in Gefahr.

Zweitens geht es dem Staat obendrein finanziell immer schlechter. Das Geld fehlt. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für staatliches Handeln haben sich seit Jahren dramatisch verschlechtert. Die Haushaltslage im Bund und in

1 Dieses Verhalten ist im Übrigen keineswegs auf Richter oder den Öffentlichen Dienst beschränkt, sondern in der privaten Wirtschaft in gleicher Weise anzutreffen. Wenn Sie es nicht glauben, hören Sie sich doch einmal auf einer beliebigen Messe um.

2 An diesem bedauerlichen Umstand kann ein Reformprojekt auf Landesebene leider so gut wie nichts ändern.

den Ländern ist recht trostlos, Hamburg macht da keine Ausnahme.³ Für die hamburgische Justiz bedeutet die Lage der Finanzen: Geld für mehr Personal steht nicht zur Verfügung – im Gegenteil, es muss gespart werden. Und zwar kräftig. An diesem Zustand hat sich bis heute kaum etwas geändert. Ob mit alter oder mit neuer Landesregierung: Geld ist nicht da.

Diese Ausgangssituation ist nicht erbaulich und führt zu der schmerzhaften Erkenntnis, dass sich die Probleme der Justiz weder einfach lösen noch hinweglamentieren lassen. Um unsere Situation zu verbessern, müssen wir selbst Hand anlegen. Und genau dies war im November 1995 der Ausgangspunkt für das Reformprojekt „Justiz 2000“. Wir wussten: Die Probleme der Justiz lassen sich nur durch Veränderungen lösen. Veränderungen in den Köpfen, Veränderungen in den Strukturen, Veränderungen bei den Aufgaben und – am schwierigsten – Veränderungen bei den finanziellen Rahmenbedingungen. Zugegeben, die Jahreszahl 2000 war wohl zu euphorisch, aber „Justiz 3000“ hätten wir schließlich damals auch schlecht sagen können. Das wäre schlechtes Marketing gewesen und überdies wollten wir auch nicht so lange auf Ergebnisse warten.

Die Bürger und auch die in der Justiz arbeitenden Menschen wollen sichtbare, greifbare Verbesserungen. So ein Projekt darf keine Planspielreise in die virtuelle Welt sein. Die Ergebnisse müssen in der Realität zu besichtigen sein. Sie müssen die Justiz und ihre Leistungen für den Bürger substantiell verbessern und zugleich den Besonderheiten der Justiz als eigenständiger, unabhängiger Staatsgewalt Rechnung tragen. Mir ist dabei vergleichsweise gleichgültig, ob diese Ergebnisse in ein – inzwischen nicht mehr so neues, eher schon etwas angestaubtes – „Neues Steuerungsmodell“ oder in ein anderes Modell hineinpassen, das gerade von Unternehmensberatern und Softwareherstellern als die Krone der Verwaltungsinnovation verkauft wird.

Und wir wollten diese Ergebnisse bald. Der Erfolg eines solchen Projektes wird nicht daran gemessen werden, wie viele Seiten Papier beschrieben wurden und wie viele Lenkungs-, Projektleiter- und Arbeitsgruppen wie oft und wie lange getagt haben. Und mit Verlaub: Es wird für den Erfolg des Projektes relativ belanglos sein, wie viele Berichte geschrieben und dem Parlament zugeleitet wurden. Die wird man schnell zu den Akten legen. Ihre Inhalte und

3 Nur am Rande bemerkt: Das ist nicht etwa die Folge eines unabwendbaren Naturereignisses oder des Waltens der Macht des Schicksals, sondern die Folge politischer Entscheidungen der jeweils Verantwortlichen jeglicher Couleur über einen langen, langen Zeitraum hinweg. Das ist kein Vorwurf, nicht einmal eine Wertung – ich weiß, wie schwer das politische Geschäft ist. Aber es ist eine Feststellung, die ich mit der Bitte an die Politik verbinden möchte, angesichts der Dimensionen der Haushaltslöcher etwas behutsamer zu sein, wenn man anderen Berufsgruppen mangelnden ökonomischen Sachverstand attestiert.

aufgeregte Diskussionen darüber werden bald vergessen, wenn für das Recht suchende Publikum, für die Bürgerinnen und Bürger ebenso wie für Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, für Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie nicht zuletzt für unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Verbesserungen in der Justiz nicht in einem überschaubaren Zeitrahmen täglich erfahrbar werden. Davon sind wir auch heute, rund zwei Jahre nach dem Ende⁴ des Projektes, noch ein gutes Stück entfernt.

Andererseits wurde aber schon eine ganze Menge erreicht und verbessert. Man darf dabei nicht vergessen: Lange bevor die Modernisierungsbestrebungen im Projekt „Justiz 2000“ gebündelt wurden, gab es natürlich von den einzelnen Gerichten initiierte Verbesserungen, die gut vorbereitet und ohne großes öffentliches Getue erfolgreich umgesetzt wurden. Aber ganz gewiss kam durch das Projekt „Justiz 2000“ neuer Schub in die Bestrebungen, die Justiz grundlegend zu modernisieren.

Beginnen wir mit den internen Abläufen:

Jedem, der heute in Hamburg Justizgebäude betritt, wird auffallen, dass Geschäftsstellen, Richter und Staatsanwälte ganz überwiegend mit modernster Computertechnik ausgestattet sind. Arbeitsabläufe sind zu einem großen Teil automatisiert oder zumindest durch EDV unterstützt. Die Telefontechnik ist auf den neuesten Stand gebracht worden. Das war ein Quantensprung über fünfzig Jahre technischer Entwicklung auf diesem Gebiet. Das Ergebnis kann sich sehen lassen, aber um es zu erreichen, musste auch sehr viel Geld investiert werden. Wir haben es bekommen, weil wir deutlich machen konnten, dass eine grundlegende Modernisierung einen entsprechenden technischen Standard voraussetzt.

Wir haben im Rahmen von „Justiz 2000“ mit einigem Erfolg versucht die interne Organisation der Gerichte zu verbessern, die Verwaltungen straffer zu organisieren, die Binnenkommunikation transparenter zu gestalten, Verbesserungen für die Recht suchenden Bürger vorzunehmen (z. B. Einrichtung von Wartezimmern oder -zonen; bessere Wegweiser in den Gerichtsgebäuden, bessere Informationsangebote). Es wurden Kundenbefragungen (Rechtsanwälte) durchgeführt. Das alles sind gewiss nicht die „big points“ von „Justiz 2000“, aber diese vielen kleinen, aber erfolgreichen Schritte sind keine Minimalia; sie werden von unseren „Kunden“ und den Mitarbeitern der Justiz positiv wahrgenommen. Hinzu kommt, dass diese Veränderungen in erster Linie durch die Ideen und den ganz persönlichen Einsatz unserer Mitarbeiter er-

4 Justiz 2000 als Projekt wurde im Frühjahr 2001 beendet. Der durch das Projekt in Gang gesetzte Innovationsprozess in der hamburgischen Justiz dauert jedoch an. Vgl. Abschlussbericht des Projekts Justiz 2000, herausgegeben von der Justizbehörde Hamburg im Februar 2001.

reicht wurden. Da wird deutlich, dass ein erhebliches Kreativitätspotential vorhanden ist, das man nur nutzen muss.

Kommen wir zu den „big points“:

Einer der Ansätze für die Veränderung der Strukturen der Justiz ist die Dezentralisierung. Dabei werden bislang zentral (z. B. auf ministerieller Ebene) erledigte Aufgaben auf Staatsanwaltschaften und Gerichte verlagert, weil man dort eine größere Sachnähe und damit auch eine kompetentere und effizientere Aufgabenbewältigung vermutet. Das kann, muss aber nicht richtig sein. Die Justiz wird durch die Dezentralisierung zumeist nicht entlastet, sondern erhält zusätzliche Aufgaben außerhalb des Rechtsprechungsbereiches. Sinnvoll ist das nur, wenn dadurch die Aufgaben besser, kostengünstiger und schneller erledigt werden. Dies muss im Einzelfall sehr genau geprüft werden. Und wenn man das macht, bleiben Bewertungsdifferenzen nicht aus, die gelegentlich zu handfestem Streit mit denjenigen führen, denen daran gelegen ist, eine Aufgabe los zu werden. Das muss man dann durchstehen. Als unabhängige dritte Gewalt hat man es bei einem solchen Streit natürlich viel leichter als eine weisungsabhängige Verwaltung.

Der andere Kernpunkt von „Justiz 2000“ und gleichzeitig die wichtigste Schnittstelle zum für die Exekutive entwickelten „Neuen Steuerungsmodell“ ist die Budgetierung. Hier geht es um die finanziellen Rahmenbedingungen der Justiz. Zwar vermehrt die Budgetierung das zur Verfügung stehende Geld nicht⁵, aber sie soll es ermöglichen, die knappen Mittel zweckmäßiger einzusetzen. Die einzelnen Gerichte und Staatsanwaltschaften bekommen Budgets zugewiesen, aus denen sie grundsätzlich in eigener Verantwortung die Ausgaben für Personal, Räume und Material bezahlen sollen. Dies hört sich einfach und sinnvoll an, wird von allen im Grundsatz auf das Nachdrücklichste begrüßt und müsste eigentlich auf der Stelle zum Ausbruch allgemeiner Zufriedenheit führen, wenn da nicht einige Teufel im Detail steckten. Die Technik und der Ablauf der Budgetierung haben sich nach einer schwierigen Anlaufphase stabilisiert. Hatte man als Gerichtspräsident im ersten Jahr noch den Eindruck, ein Flugzeug ohne Instrumente im Tiefflug durch die Alpen bei dichtem Nebel zu steuern, so verfügen wir heute schon über Instrumente für den Blindflug, wissen – im Prinzip⁶ – wie viel Treibstoff an Bord ist und können davon ausgehen, dass der Tank einigermaßen dicht ist. Allerdings stehen die Alpen immer noch im Weg und das Wetter ist auch nicht besser geworden.

5 Bedauerlicherweise ist das Instrument der Budgetierung zu just dem Zeitpunkt allgemein in Mode gekommen, zu dem die Kassen leer waren. Unterfinanzierte Budgets sind daher leider keine Seltenheit – aber auch ein Ansporn trotzdem damit auszukommen.

6 Nachtragshaushalte, Haushaltssperren u. Ä. können zu unangenehmen Überraschungen führen.

Budgetierung bei sich verschlechternden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und einer entsprechenden Situation der staatlichen Haushalte birgt für jeden Budgetverantwortlichen einen Hauch von Abenteuer. Andererseits ist überhaupt nicht zu bestreiten, dass die Budgetierung das Kostenbewusstsein und die wirtschaftliche Kreativität stärkt.

Insgesamt gesehen ist die Bilanz des Projektes „Justiz 2000“ positiv. Wir haben eine ganze Menge erreicht, wir haben vieles angeschoben oder auf den Weg gebracht. Alle, die an diesem Projekt mitarbeiten, haben sehr viel gelernt. Wir haben sicherlich auch Fehler gemacht – zum Beispiel bei der Kommunikation der Ziele und Inhalte des Projekts in die Breite der Mitarbeiterschaft. Trotz aller Schwierigkeiten und Probleme ist unser Ziel, eine leistungsstarke, kostengünstige, effiziente, schnelle, qualitätsbewusste und sehr unabhängige Justiz zu schaffen, keine Fata Morgana. Ich bin sicher, wir können dieses Ziel erreichen. Dazu ist es aber auch erforderlich die Problemfelder des Reformprozesses zu benennen und nach Lösungen zu suchen, denn ein Reformprojekt wie „Justiz 2000“ lässt sich nicht verordnen, sondern wird nur dann zu Ergebnissen führen, wenn alle von der Richtigkeit der Ziele, des Weges und der einzelnen Umsetzungsschritte überzeugt sind.

Einige der Probleme, die uns im Reformprozess zu schaffen machten, will ich darstellen und auch gleich mit dem für die Justiz als dritte Gewalt grundsätzlichsten anfangen:

- Das Projekt „Justiz 2000“ war in zentralen Teilen (Budgetierung, Dezentralisierung) der Versuch, das für die öffentliche Verwaltung entwickelte „Neue Steuerungsmodell“ auf die Justiz und damit auf die Rechtsprechung zu übertragen. Dies geht nur sehr bedingt, weil dabei Grenzen zu beachten sind, deren Einhaltung für die dritte Staatsgewalt eine *conditio sine qua non* ist. Die Grenzen ergeben sich in erster Linie aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung, aber auch aus der richterlichen Unabhängigkeit und der Unabhängigkeit der Gerichte, so wie dies im Grundgesetz und in der Hamburgischen Verfassung geregelt ist. Die Recht sprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut. Allein ihnen. So steht es im Grundgesetz. Sie ist nicht Parlamentariern anvertraut, sie ist nicht Regierungsmitgliedern anvertraut und sie ist schon gar nicht irgendwelchen Verwaltungen anvertraut. Politische Verantwortung besteht nicht für die Inhalte der Rechtsprechung, sondern allein für deren Rahmenbedingungen, also dafür, dass die Judikative ordentlich arbeiten kann. Nun weiß ich natürlich, dass niemand in der Politik beabsichtigt, inhaltlichen Einfluss auf Rechtsprechung im Einzelfall zu nehmen. Aber das ist eine bare Selbstverständlichkeit – alles andere wäre offener Verfassungsbruch. Das Problem ist vielschichtiger: Vielleicht haben Sie schon einmal das einem preußischen Justizminister zugeschriebene

Wort gehört, die richterliche Unabhängigkeit sei für ihn unantastbar, er entscheide nur über die Beförderungen. Verstehen Sie mich bitte nicht falsch: Ich gehöre nicht zu denen, die eine Übernahme von Elementen des „Neuen Steuerungsmodells“ grundsätzlich ablehnen. Aber wir bewegen uns hier in höchst sensiblen und sehr grundlegenden Bereichen des Rechtsstaates, in denen man sich keine Fehler erlauben darf. Ein engmaschiges Controlling, garniert mit einer Vielzahl von Kontrakten über weitere Verpflichtungen der Gerichtsleitungen und ein ausgefeiltes Berichtswesen können zu einer mittelbaren Beeinträchtigung sowohl der Grundsätze der Gewaltenteilung, als auch zu Beeinträchtigungen der richterlichen Unabhängigkeit führen. In Hamburg haben wir jedenfalls lange und intensiv diskutieren müssen, um die Position der Gerichte durchzusetzen. Allein dieser Umstand zeigt, dass es wohl auch hier notwendig war, Streit zu machen. Es bleibt also dabei: Die qualitative Seite der Rechtsprechung, nämlich die Inhalte richterlicher Arbeit auch in Randbereichen, bestimmen die Richter selbst. Die Inhalte richterlicher Arbeit können daher ebenso wenig Gegenstand von Leistungsvereinbarungen, Kennziffern, einem wie auch immer verstandenen Controlling oder ähnlichen Steuerungselementen sein, wie dies – um eine der anderen staatlichen Gewalten zu nennen – die Inhalte der Parlamentsarbeit sein könnten. Wir sind nicht Teil der Exekutive und wir werden nicht von ihr gesteuert – weder nach einem alten noch nach einem neuen Modell.

- Die Dezentralisierung hat ebenfalls ihre Probleme:

Verwaltungsaufgaben werden auf die Gerichte verlagert. Die Justiz bekommt zusätzliche Aufgaben im Randbereich gerichtlicher Tätigkeit, während der Anteil unseres „Kerngeschäftes“ (Rechtsprechung) prozentual abnimmt. Dies ist kein Problem, wenn für jedermann klar ist, dass Gerichte die neu übertragene Aufgabe besser wahrnehmen können als die frühere Verwaltungseinheit und wenn das zur Aufgabenerfüllung erforderliche Personal sowie das dafür benötigte Budget ebenfalls übertragen wird. Das ist jedoch häufig nicht der Fall. Eine zentrale Verwaltung zeigt meist wenig Neigung, Personal abzugeben⁷. Da aufgrund der Sparvorgaben kein zusätzliches Personal eingestellt werden kann, führt das dann im Ergebnis zu einer Personalverlagerung aus dem ohnehin Not leidenden Kerngeschäft des Gerichts in das Randgeschäft. Unverständnis und Demotivation der Mitarbeiter sind die Folge.

⁷ Erstaunlicherweise bemerkt man in der zentralen Verwaltungseinheit oft erst im Rahmen der Dezentralisierung, dass die dezentralisierte Aufgabe schon immer von Personal erledigt wurde, das ganz überwiegend mit anderen „ministeriellen Kernaufgaben“ beschäftigt war und deswegen nicht abgegeben werden kann.

Ein weiterer wichtiger Punkt: Dezentralisierung bedeutet nicht nur Aufgabenverlagerung, sondern sinnvollerweise auch Verantwortungsverlagerung. Dezentralisierung bedeutet „Loslassen können“. Wenn die Dezentralisierung aber über ein enges System von Kontrakten, Richtlinien und Berichtswesen dazu führt, dass die dezentralen Einheiten nicht nur die Aufgaben zusätzlich übernehmen, sondern dazu noch und zu Lasten des Kerngeschäfts eine erhebliche Bürokratie aufbauen und betreiben müssen, dann nimmt die Lust, zusätzliche Aufgaben und Verantwortung zu übernehmen, rapide ab.

- Bei der Budgetierung gibt es ebenfalls „Knackpunkte“:

Budgetierung, insoweit besteht Einvernehmen, erfordert ein Controlling. Deswegen haben sich die Gerichte am Aufbau eines solchen Systems beteiligt. Allerdings war das ein schwieriger Prozess, weil wir als unabhängige Justiz nur begrenzt bereit sind, eine Steuerung – und nichts anderes ist Controlling – durch die Exekutive zuzulassen. Da gab es dann Streit über die Frage, welche Daten in welcher Abbildungstiefe erhoben werden können und darüber, wer diese Daten nutzen darf. Es war nicht leicht, sich zu einigen, aber schließlich ist die Lösung doch nicht so schwierig: Man muss eben nicht alles tun, was eine Software (SAP/R3) kann; man kann es zum Glück auch sein lassen.

Ein weiteres Problem: Wir arbeiten derzeit noch mit einem System, das die Budgetierung der Personalkosten einerseits und den herkömmlichen Stellenplan der kameraleen Haushaltsführung nebeneinander enthält. Dieses System führt zu Ungereimtheiten. Habe ich zum Beispiel einen Überschuss im Budget, aber keine freien Stellen, kann ich mit meinem Geld nichts anfangen. Umgekehrt nutzen mir freie Stellen überhaupt nichts, wenn mein Budget nicht ausreicht. Man versucht hier, zwei nicht vereinbare Systeme der Haushaltsführung kompatibel zu machen. Einer der Gründe liegt sicherlich wiederum in der Gewaltenteilung, aber diesmal beim Verhältnis der ersten zur zweiten Gewalt. „Neues Steuerungsmodell“ und Budgetierung sind nicht nur „modern“, sondern führen im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung strukturell zu einem Machtzuwachs der Regierung. Sie hat die Steuerung im Wesentlichen in der Hand. Wahrscheinlich haben die Parlamentarier das inzwischen erkannt. Der Stellenplan ist eines der wenigen Instrumente, mit denen sie – wenn sie denn wollen – noch direkt Politik gestalten können. Insofern habe ich Verständnis für den Fortbestand des Stellenplanes. Nur sollte man sich dann von der Budgetierung noch weniger Wunder versprechen.

Ein großes Problem stellen chronisch unterfinanzierte Budgets dar. Die jährlichen Sparvorgaben führen dazu, dass der Bewegungsspielraum, den die Budgetierung den einzelnen Einheiten bringen sollte, von Jahr zu Jahr schrumpft. Praktisch enthält z. B. das Budget für Personalkosten prinzipiell weniger Geld, als man für das laufende Jahr für das real vorhandene Personal veranschlagen muss. Das führt am Ende des Jahres nahezu zwangsläufig zu einem Defizit. Auf die Dauer wird das nicht gut gehen können.

Ein ganz wichtiges Anliegen von Justiz 2000 war die Einführung eines professionellen Gerichtsmanagements. Dieser Ansatz war prinzipiell berechtigt, denn Gerichtspräsidenten werden – jedenfalls in ihrer juristischen Ausbildung – nicht auf Managementaufgaben trainiert. Ähnliches gilt für unsere Geschäftsleiterinnen und Geschäftsleiter, die aus der Rechtspflegerlaufbahn kommen und dort weder Verwaltung noch Management gelernt haben. Trotzdem funktionieren die Gerichtsverwaltungen überwiegend gut. Ganz so schlecht können wir also nicht sein und offenbar lassen sich Managerqualitäten auch „on the job“ erwerben.⁸ Gleichwohl wurde in Hamburg das Pilotprojekt eines „integrierten Gerichtsmanagements“ gestartet und Gerichtsmanager beim Amtsgericht und beim Oberlandesgericht eingestellt. Beide Gerichtsmanager waren Richter, die zusätzliche Kenntnisse in Betriebswirtschaft und Personalmanagement erworben hatten. Ferner hatten beide in anderen Verwaltungsbereichen vielfältige Erfahrungen gesammelt. Natürlich kosten Leute mit diesen Erfahrungen und Kenntnissen auch Geld (Bezahlung entsprechend der Besoldungsgruppe R3 am Amtsgericht und R2 am Oberlandesgericht). Die im Rahmen des Pilotprojektes gemachten Erfahrungen waren viel versprechend; das Modell eines in die gerichtliche Hierarchie integrierten Gerichtsmanagements, dem ich zu Beginn eher skeptisch gegenüberstand, hat sich hervorragend bewährt. Leider ist der an sich bis zum Jahre 2005 angelegte Modellversuch inzwischen wieder eingestellt worden.⁹

Einen letzten Punkt möchte ich unter den Punkten, an denen der Reformprozess „hakt“, nennen. Er betrifft die Richterschaft selbst. Ich habe den Eindruck, dass meine Kollegen zwar inzwischen verinnerlicht haben, dass wirklich kaum Geld zur Verfügung steht und die Justiz – so schmerzlich das ist – so wie andere staatliche Bereiche ihren Sparbeitrag leisten muss. Andererseits scheint mir leider noch nicht bei jedem angekommen zu sein, dass die Justiz ebenso wie der Staat und die Gesellschaft vor weitreichenden Veränderungen

8 Deswegen haben die hamburgischen Gerichtspräsidenten in dieser Frage stets eine deutlich verbesserte Fortbildung empfohlen, die allerdings „aus Kostengründen“ weitgehend unterblieben ist.

9 Dafür waren nicht nur (aber auch) Sparzwänge entscheidend. Beide Gerichtsmanager hatten allerdings auch „bessere“ Angebote bekommen und diese angenommen.

steht. Es gilt nicht, diesen Veränderungsprozess abzuwehren oder zu bekämpfen. Er wird zwangsläufig – z. B. auf Grund der demographischen Entwicklung – kommen. Es gilt vielmehr, den Veränderungsprozess aktiv mitzugestalten. Insbesondere dann, wenn man sich Unabhängigkeit und Gewaltenteilung auf die Fahnen geschrieben hat. So sehr ich dagegen bin, dass andere über die Inhalte richterlicher Arbeit befinden und so sehr ich mir eine Qualitätsdiskussion richterlicher Arbeit aus der Exekutive verbitten würde, genauso sehr meine ich, dass eine solche Diskussion innerhalb der dritten Gewalt notwendig ist und geführt werden muss.

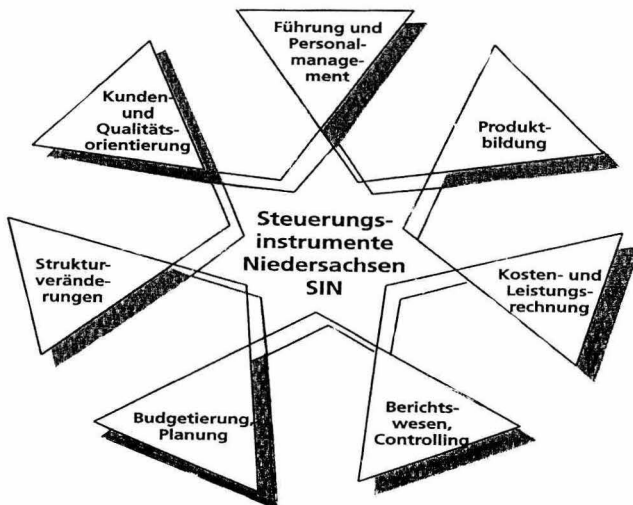
Meine Damen und Herren, ich habe Ihnen ein wenig über Justiz 2000 in Hamburg berichtet. Wenn ich jetzt in die Einzelheiten ginge, reichte meine Zeit im Rahmen dieser Veranstaltung nicht aus. Als Ergebnis der wirklich positiven Erfahrungen mit unserem Projekt kann ich Sie nur ermutigen, wo immer Sie tätig sind, über Reformprojekte nachzudenken. Einen Reformprozess in Gang zu setzen, ist gewiss nicht leicht. Es bedarf einer Menge an Überzeugungsarbeit. Widerstände sind zu überwinden. Der Zeitaufwand, den man neben seiner täglichen Arbeit zu leisten hat, ist beträchtlich. Ärger und Streit sind vorprogrammiert und es ist nicht einmal sicher, ob etwas wirklich Gutes dabei herauskommt. Aber trotzdem: Es lohnt sich und Spaß macht es auch.

Justizvollzug in Bewegung¹

Monica Steinhilper

New Public Management – dieser Begriff ist geläufig. In Niedersachsen heißt es: SIN – **Steuerungsinstrumente Niedersachsen**. In der grafischen Darstellung (siehe Abbildung 1) sind die einzelnen Steuerungselemente in einem Siebenstern angeordnet, um zu verdeutlichen, dass alles mit allem zusammenhängt, nichts allein wirkt und alles gleichzeitig im Blick bleiben sollte. Ich möchte an dieser Stelle aber bereits auf ein Element hinweisen, das mir ganz besonders wichtig ist: „**Führung und Personalmanagement**“. Auch mein Vorredner hat angesprochen, wie wichtig es ist, Veränderungsbereitschaft in die Köpfe zu bekommen, d. h. mit Menschen zusammenzuarbeiten, die Veränderungen wollen, die wissen, dass sie verändern dürfen und die auch Handwerkszeuge haben, um Veränderungen nach vorne zu bringen: Wollen, Können und Dürfen!

Abbildung 1: Justizcontrolling als Instrument der Staatsmodernisierung



¹ Überarbeiteter Mitschnitt eines frei gehaltenen Vortrags.

Mehr als der Siebenstern den Justizvollzug in Niedersachsen in Bewegung gebracht hat, haben wir uns selbst bewegt. Dazu zeige ich Ihnen eine große Bildrolle, die ich vor wenigen Tagen hergestellt habe und welche die Entwicklung im niedersächsischen Justizvollzug illustriert (siehe Abbildung 2 ab Seite 88). Das Bild zeigt Ihnen, dass der **Reformprozess in Niedersachsen** Spaß gemacht hat – eine farbige, bunte Entwicklung. In vielen, kleinen Schritten sind wir zu großen Veränderungen gekommen. Wir sind sehr selbstbewusst geworden. Der Justizvollzug in Niedersachsen ist sicher, kompetent und modern. Und da wir gerade einen Regierungswechsel in Niedersachsen gehabt haben und wir nach möglichen Richtungswechseln gefragt werden, antworten wir: Wir sind nicht links, wir sind nicht rechts, wir sind einfach vorne!

Der niedersächsische Justizvollzug hatte 1995 eine historische Chance mit der Auflösung der Mittelbehörde. Nach diesen Erfahrungen bedauere ich jedes System, das nicht die Möglichkeit hatte, eine Mittelbehörde aufzulösen. Warum war das eine große Chance? Das Ministerium konnte, ohne selbst Macht und Entscheidungsbefugnisse abzugeben, im Zuge der Auflösung der Mittelbehörde einen Großteil der dort angesiedelten dienstrechtlichen und vollzuglichen Aufgaben auf die Anstalten delegieren.

Der Reformprozess begann. Schrittweise wurden personalrechtliche Befugnisse übertragen, zunächst die Einstellungsbefugnis für den mittleren Dienst, dann Beförderungsmöglichkeiten bis einschließlich A 8 BBesO, später dann bis einschließlich A 9 + Z BBesO. Es folgten die Einstellungen in den gehobenen Dienst, die Einstellungen in den höheren Dienst und Beförderungsentscheidungen bis einschließlich A 11 BBesO.

Das Ministerium steuerte nicht mehr über Einzelentscheidungen, sondern mehr und mehr über Qualitätsmanagement, Qualitätsstandards, z. B. in zentralen Eignungs-Auswahlverfahren, und über Kennzahlen.

Können muss auch gelernt werden, d. h. Handwerkszeuge für die neuen Entscheidungskompetenzen müssen zur Verfügung stehen. Management- und Projekterfahrung, Personalführung und Organisations-Know-how waren gefragt.

In landesweiten Organisations- und Personalentwicklungs-Projekten haben wir alle Anstalten zeitgleich und in einem nahezu dreijährigen Prozess dazu befähigt, mit den neuen Aufgaben und der neuen Rolle umzugehen. Sind die Anstaltsleiter durch Aufgabendelegation Entscheider in Angelegenheiten, die zuvor in der Mittelbehörde entschieden wurden, müssen sie lernen, diese Entscheidungen auch zu vertreten, ohne die Verantwortung hierfür der Oberbehörde zuschreiben zu können. Selbsterfahrung, kollegialer Austausch und Supervision waren in den ersten Phasen des Reformprozesses von großer Bedeutung.

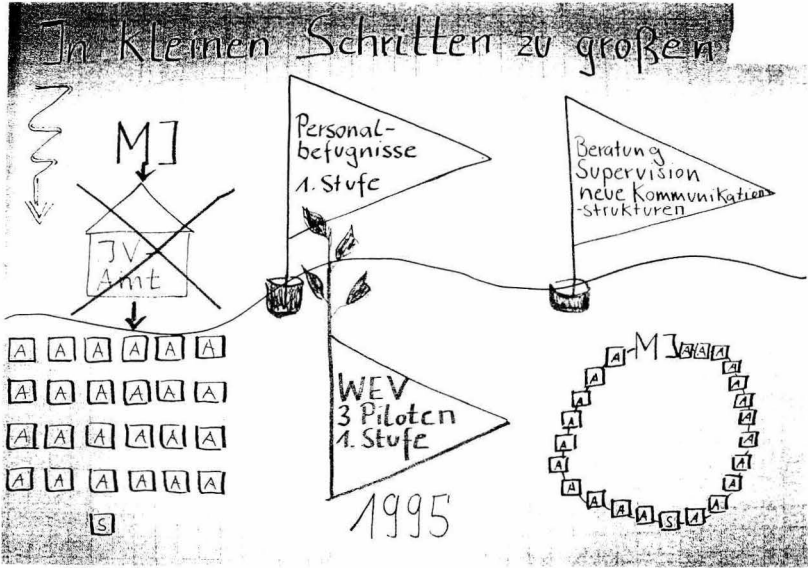
Das Ministerium hat sich stets als Teil des Veränderungsprozesses verstanden, war in den Fortbildungsseminaren als Teilnehmer vertreten und hat sich ebenfalls im Projektmanagement geübt. Dieses Miteinander war wichtig für die Glaubwürdigkeit des Reformprozesses und hat diesen sicher nicht unwesentlich gefördert.

Für den Einstieg in die **wirtschaftliche Eigenverantwortung** der Justizvollzugsanstalten haben wir drei Pilotanstalten ausgewählt, die der Entwicklung in den übrigen Anstalten stets drei Jahre voraus waren und den nachfolgenden als Erfahrungsfeld und zur Orientierung dienten. Heute sind alle Anstalten in Niedersachsen wirtschaftlich eigenverantwortlich, d. h. sie verfügen über ein eigenes Sachkostenbudget, einen Finanzrahmen, den sie selbst gestalten können. Obwohl sie im Ergebnis durch höhere Abgaben an das Finanzministerium weniger Geld als vor der wirtschaftlichen Eigenverantwortung zur Verfügung haben, sind sie durch ihr unternehmerisches Handeln „reich“ geworden.

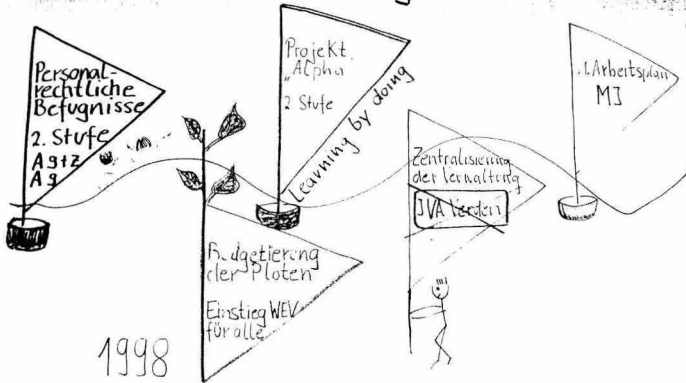
Dies kann man tatsächlich in Augenschein nehmen: Die Büroausstattung hat sich verbessert, die Hafträume sind neu gestaltet, Werkhallen sind gebaut, Fitnessräume für die Gefangenen und Sozialräume für die Bediensteten hergerichtet worden. Die Anstalten sind kleine Unternehmer geworden und verfügen über betriebswirtschaftliches Know-how.

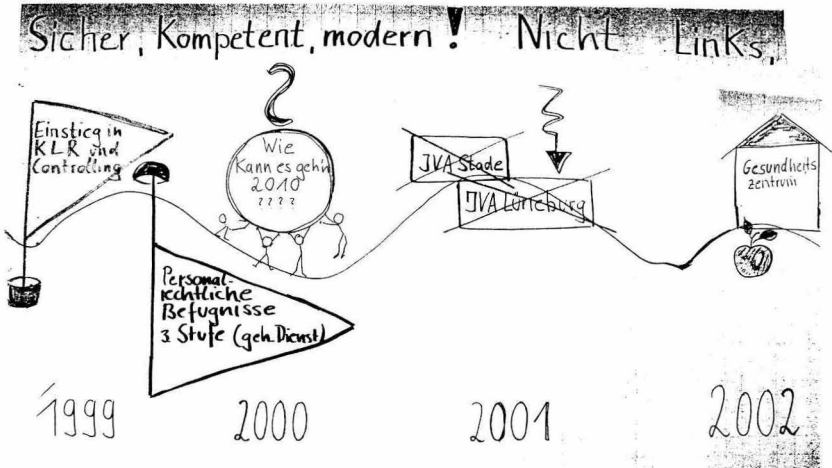
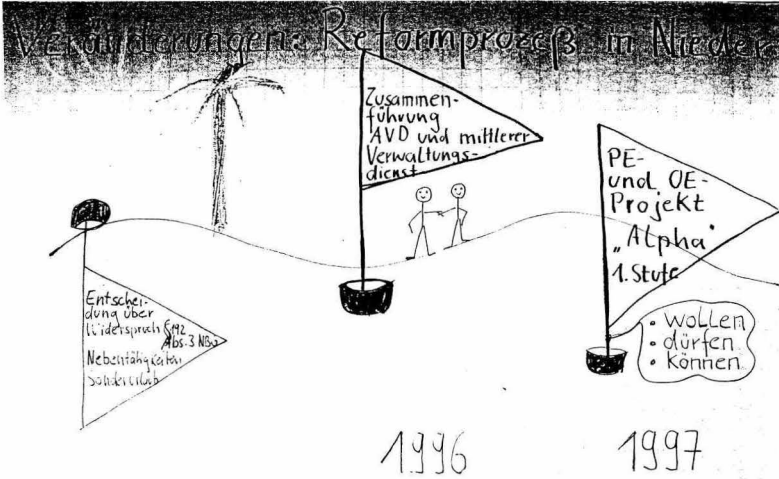
Ein weiterer Schwerpunkt unseres Reformprozesses war die **Zentralisierung der Vollzugsverwaltungen**. Wir haben kleine mit großen Anstalten zusammengelegt. 1995 hatten wir 24 Anstalten, heute sind es noch 19 und demnächst werden es noch 16 sein (Neuorganisation der Vollzugslandschaft).

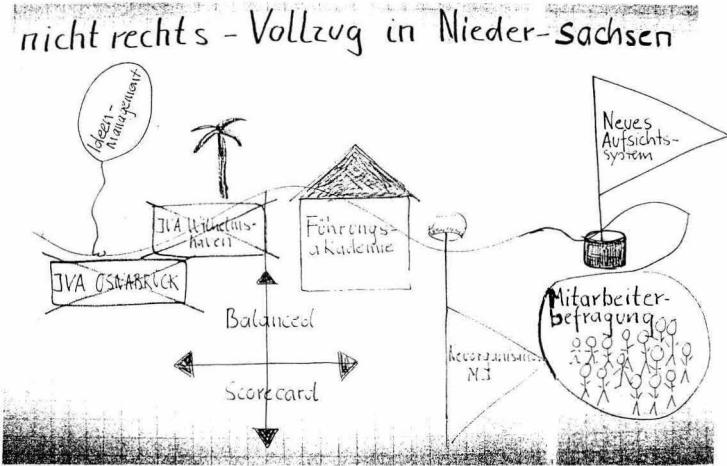
Abbildung 2: Reformprozess im niedersächsischen Justizvollzug



sachsen • Justizvollzug in Niedersachsen







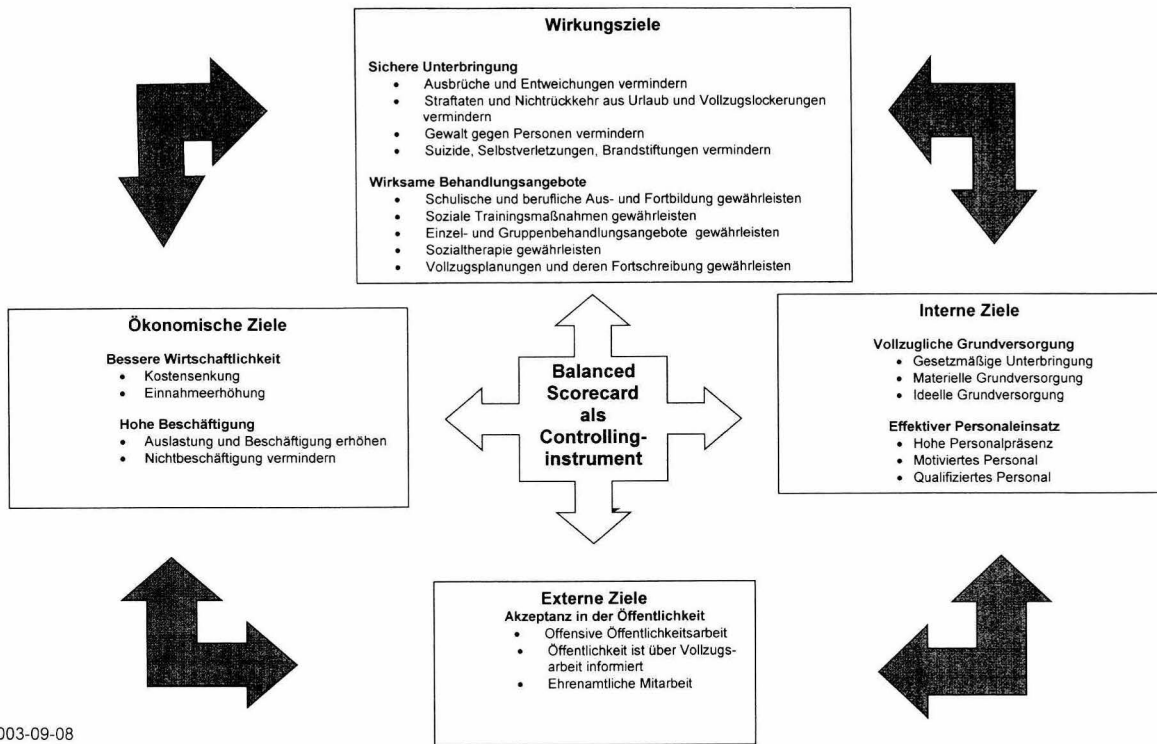
Will man eine Organisation erfolgreich steuern, muss man vieles gleichzeitig im Blick haben. Man darf sich nicht einseitig nur auf die Sicherheit oder auf die Behandlung der Gefangenen konzentrieren, sondern muss auch den Blick auf die Mitarbeiter richten, finanzpolitische Ziele verfolgen und auch die Wirkung in der Öffentlichkeit nicht außer Acht lassen. In Niedersachsen nutzen wir ein Instrumentarium aus der Privatwirtschaft: **Balanced Scorecard**. In der Balanced Scorecard (siehe Abbildung 3 auf der übernächsten Seite) formulieren wir unsere operativen Ziele („Was gibt es zu tun?“). Unsere operativen oder auch strategischen Ziele sind die sichere Unterbringung der Gefangenen und wirksame Behandlungsangebote. Unser Blick nach innen richtet sich auf den menschenwürdigen Vollzug und den effektiven Personaleinsatz. Kein Behandlungskonzept funktioniert, wenn Sie nicht die Mitarbeiter dafür gewinnen. Zur Balanced Scorecard gehört auch der marktorientierte Blick („Wie stellt sich der Justizvollzug nach außen dar?“). Wir alle wissen aus leidvoller Erfahrung, wie leicht wichtige Ziele, Vorhaben, Entwicklungen – zumindest kurzfristig – gestört werden können, wenn Ausbrüche oder andere besondere Vorkommnisse medial aufgegriffen und der Justizvollzug in eine defensive Haltung gedrängt wird. Alle niedersächsischen Anstaltsleiter haben deshalb Medienkompetenz; wir haben sie im Umgang mit den Medien geschult; sie wissen, wie sie geschickt mit Pressevertretern umgehen und beherrschen eine offensive Pressearbeit. Unsere finanzpolitischen Ziele sind die Erhöhung der Beschäftigungsquote bei den Gefangenen und die Erhöhung der Kostendeckung durch mehr Einnahmen.



Die Balanced Scorecard haben wir im Vorgriff auf das **Justizcontrolling** als unser zentrales Steuerungsinstrumentarium entwickelt. Den Richtungszielen der Balanced Scorecard sind Einzelziele zugeordnet und diesen wiederum Kennzahlen. Da sich der Justizvollzug nicht nur auf Kostenfragen reduzieren lässt, d. h. Kennzahlen nicht nur aus der Kosten- und Leistungsrechnung abgeleitet werden können, haben wir selbstverständlich auch Kennzahlen für unsere qualitativen Ziele erarbeitet². Besonders schwierig wird es sein, Kennzahlen für wirksame Behandlungsangebote zu erarbeiten. Um zu wissen, ob wir unsere personellen und finanziellen Ressourcen sinnvoll und erfolgreich einsetzen, brauchen wir mehr Forschung, d. h. Studien zur Sozial- und Legalbewährung.

² Siehe hierzu ausführlicher *Steinhilper*: Controlling im niedersächsischen Justizvollzug. Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2003 (in Vorbereitung).

**Abbildung 3: Das strategische Zielsystem des nds. Justizvollzugs
(Balanced Scorecard)**



Deshalb haben wir im vergangenen Jahr eine Forschungsgruppe eingerichtet, die wiederum eng mit dem Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen zusammenarbeitet. Die Forschungsgruppe wird vorrangig Behandlungsprogramme evaluieren, und zwar nicht nur die Sozialtherapie, sondern möglichst auch das Soziale Training, die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen und anderes mehr.

Was kann man noch mit einer Balanced Scorecard machen, außer Kennzahlen für ein Justizcontrolling zu entwickeln? Die Balanced Scorecard hat in die gesamte Arbeit der Abteilung Justizvollzug in Niedersachsen Einzug gehalten. Wir haben die Geschäftsverteilung verändert und jedem der fünf Referate mindestens ein Richtungsziel zugeordnet. Das Personalreferat hat das Ziel, einen effektiven Personaleinsatz zu garantieren. In diesem Referat liegt auch die Zuständigkeit für die Vollzugsorganisation. Durch Zentralisierung wird eine schlanke Verwaltung geschaffen und das dadurch freigewordene Personal im Vollzug eingesetzt. Im Finanzreferat liegt die Verantwortung für den Justizhaushalt, aber auch für die Dienstaufsicht über die Anstalten und künftig auch für das Justizcontrolling. Dort werden insbesondere die Ziele „bessere Kostendeckung“ und „höhere Beschäftigungsquote“ verfolgt. Wenn Sie Mitarbeiter fragen, warum sie auf der Gehaltsliste eines Unternehmens stehen oder warum sie im Justizministerium arbeiten, bekommen sie nicht selten die Antwort, dass sie z. B. für die Bearbeitung von Eingaben zuständig sind oder Personalentscheidungen vorzubereiten haben. Mir ist es wichtig, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf Ziele auszurichten, für die sie sich verantwortlich fühlen und die sie mit langem Atem verfolgen. Auch die Punkte unseres Arbeitsprogramms, das halbjährlich aktualisiert wird, sind den Zielen der Balanced Scorecard zugeordnet. Dem strategischen Ziel „wirksame Behandlung“ haben wir z. B. den Ausbau der Sozialtherapie zugeordnet, und aus dem Arbeitsprogramm können Sie erkennen, welche Maßnahmen auf welcher Zeitschiene verwirklicht werden.

Im vergangenen Jahr haben wir eine **Führungsakademie für den Justizvollzug** in Celle eingerichtet. Dem Leiter der Akademie, einem ehemaligen Anstaltsleiter, stehen eine Diplom-Pädagogin und zwei Betriebswirte zur Seite. Zu den Aufgaben gehören zunächst einmal die Auswahl und Förderung von Talenten, die sich für Führungsaufgaben eignen. Wir sind der Auffassung, dass es Menschen gibt, die mehr Potenziale als andere mitbringen, um erfolgreich eine Führungsposition auszufüllen und – bezogen auf den Justizvollzug – die erwartete Balance von Sicherheit, Behandlung und Wirtschaftlichkeit in einer Anstalt zu garantieren. Wir suchen aus unseren eigenen Reihen mit Hilfe von Assessment-Center-Verfahren Nachwuchskräfte aus dem höheren, aber auch aus dem gehobenen Dienst, die die entscheidenden Kompetenzen, Ener-

gie und möglichst auch Charisma haben, die wir für die Leitung einer großen Justizvollzugsanstalt mit mehreren Hundert Bediensteten und doppelt so vielen Gefangenen benötigen.

Die von Ministerium und Führungsakademie ausgewählten Nachwuchskräfte werden anschließend 18 Monate lang gezielt in Seminaren, Praktika, Hospitationen, durch kollegiale Beratung und Mentoring auf ihre künftigen Führungsaufgaben vorbereitet. Daneben hat die Führungsakademie die Aufgabe, die Organisationsentwicklung im niedersächsischen Justizvollzug zu befördern, z. B. Benchmark-Prozesse einzuleiten und Anstalten bei der Weiterentwicklung zu unterstützen. Beispielsweise begleitet die Führungsakademie gegenwärtig die Justizvollzugsanstalt Oldenburg, die ein neues Leitungsmodell entwickeln möchte. Die Führungsakademie hat sich auch geöffnet für andere Bundesländer. Neun weitere Länder wirken gemeinsam mit Niedersachsen in einem Programmbeirat mit, der die Qualifizierungsschwerpunkte für das überregionale Programm der Führungsakademie beschließt. In diesem Jahr werden z. B. Veranstaltungen zum Sicherheitsmanagement und zu Public Private Partnership Projekten im Justizvollzug angeboten.

Der niedersächsische Justizvollzug arbeitet zurzeit an einem **neuen Vollzugskonzept**, das stärker als bisher Behandlungsangebote einschließlich Aus- und Fortbildungsmaßnahmen an jene Gefangene richtet, die mitwirkungsbereit und mitwirkungsfähig sind. Knappe Haushaltsmittel fordern es mehr denn je, Vergünstigungen und Chancen nicht nach dem Gießkannen-Prinzip zu verteilen, sondern sie jenen zugute kommen zu lassen, bei denen es sich „lohnt“. Wir unterscheiden Grundversorgung, d. h. landesweit einheitliche Mindeststandards der Vollzugsgestaltung, von spezifischen Behandlungsangeboten. Letztere können aus personellen und finanziellen Gründen nicht in jeder Anstalt vorgehalten werden. Wir haben deshalb in Niedersachsen drei Regionalgruppen gebildet, die innerhalb ihres Verbunds notwendige Behandlungsmaßnahmen organisieren und sicherstellen. So kann bei behandlungsbezogenen Verlegungen von einer Anstalt in eine andere ein Mindestmaß an Heimatnähe sichergestellt und zugleich ein ressourcenschonender Ansatz gewählt werden.

Reformprozesse sind nach meinem Verständnis nie zu Ende. Es bleibt regelmäßige Aufgabe jeder Organisation, sich selbst zu überprüfen und Abläufe und Strukturen zu optimieren („lernende Organisationen“).

MESTA

– Verbessertes Informationsfluss Polizei-Justiz –

Harald Feles & Jörg Binder

I. Vorbemerkung

Der Justiz hängt im Allgemeinen der Vorwurf an, sie sei verstaubt, technikfeindlich und auf Besitzstandswahrung geeicht. Sie sei Veränderungen nicht zugänglich und unflexibel. Zumindest für den Bereich der Staatsanwaltschaften im dritten Jahrtausend kann dieser Vorwurf nicht aufrechterhalten bleiben. Der heute eingestellte Staatsanwalt muss über hinreichende EDV-Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen, die es ihm ermöglichen, mit Hilfe der Informationstechnik die ihm obliegenden Aufgaben schneller als in früheren Zeiten zu bewältigen und damit dem Beschleunigungsgrundsatz zu genügen¹.

Die mit der Veränderung des Berufsbildes einhergehende zunehmende wirtschaftliche Betrachtung der Gerichte und Staatsanwaltschaften unter Schlagworten wie Budgetierung, Benchmarkings oder Kosten-Leistungs-Rechnung findet keine rechtliche Grundlage in dem Gerichtsverfassungsgesetz oder der Strafprozessordnung, sondern ist vielmehr Ausfluss der knappen Ressourcen der öffentlichen Kassen. So können im staatsanwaltschaftlichen Bereich zunehmend zugewiesene Dezernentenstellen nicht besetzt werden, weil die Planstellen zwar bewilligt, aber keine ausreichenden Haushaltsmittel für die Besetzung derselben zugewiesen werden. Die Grundaufgabe der Staatsanwaltschaften – Strafverfolgung – bleibt unabhängig von jedweder Haushaltslage dieselbe.

Durch Einführung des Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregisters (ZStV) 1999 wurde die standardisierte Mitteilung der Grundermittlungsdaten wie Personen- und Tatdaten, bundesweit notwendig.² Die Staatsanwaltschaft

1 Nr. 5 RiStBV (Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren). Dieser Grundsatz entspricht ohnehin dem natürlichen menschlichen Verhalten, die zu bewältigenden Arbeiten möglichst schnell hinter sich zu bringen, um sich angenehmeren Tätigkeiten zu widmen.

2 Gemäß § 492 Abs. 1 der Strafprozessordnung (StPO) in der Fassung des Artikels 1 des Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Strafverfahrensrechts – Strafverfahrensänderungsgesetz 1999 (StVÄG 1999) vom 2. August 2000 (BGBl. I S. 1253) wird seit Anfang 1999 bei der Dienststelle Bundeszentralregister des Generalbundesanwalts ein ZStV geführt. In dieses Register werden bestimmte Angaben über strafrechtliche Ermittlungsverfahren eingetragen und den Ermittlungsbehörden automatisch oder auf Anfrage mitgeteilt. Nach den derzeitigen Ab-

ten sind somit gezwungen, ihre Verwaltungsabläufe zu optimieren, verschiedene Arbeitsabläufe zusammenzuführen und – soweit möglich – eine Automatisierung der keiner rechtlichen Bewertung unterliegenden Aufgaben vorzunehmen, um den ihnen obliegenden Aufgaben trotz des hohen Arbeitsanfalls noch gerecht werden zu können.

Zu diesem Zwecke haben die Bundesländer Schleswig-Holstein, Hamburg und Brandenburg unter späterem Hinzutreten von Hessen und Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit der Datenzentrale Schleswig-Holstein eine Automatisationslösung für alle staatsanwaltschaftlichen Bereiche entwickelt und unter der Bezeichnung MESTA (**M**ehrländer **S**taatsanwaltschafts **A**utomation) zur Einsatzreife gebracht. Sowohl die Entwicklung als auch die weitere Pflege wurde und wird von einer Expertengruppe begleitet, die sich aus erfahrenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Staatsanwaltschaften zusammensetzt. Diese Fachgruppe sammelt und erarbeitet Erweiterungs- und Änderungsvorschläge für die kontinuierliche Weiterentwicklung von MESTA.

Automation bedeutet in diesem Zusammenhang, dass sowohl die Erfassung von Taten und Delikten sowie von Geschädigten und Beschuldigten, aber auch die Einholung von Auskünften und die Mitteilungen zu den Zentralregistern³ wie auch die Erstellung von Anklageschriften und Einstellungsverfügungen bis hin zur Erstellung der statistischen Auswertungen computergestützt erfolgt. Es handelt sich mithin bei MESTA nicht um ein bloßes Aktenverwaltungsprogramm, aber auch nicht um eine Systemumgebung für eine vollelektronische Akte.

MESTA wird in diesen Ländern an allen staatsanwaltschaftlichen Arbeitsplätzen eingesetzt und unterstützt alle Arbeitsbereiche und somit Dezernenten, Rechtspfleger, Geschäftsstellen, Kanzleikräfte, Kostenbeamte, Normierer u. a. vom Eingang des Ermittlungsverfahrens bis zum Abschluss desselben glei-

schätzungen wird davon ausgegangen, dass pro Jahr ca. 6 Mio. Mitteilungen im ZStV zu speichern sind. Bei einer durchschnittlichen Speicherdauer von etwa fünf Jahren ist also mit einem Gesamtdatenbestand von ca. 30 Mio. Registereinträgen zu rechnen.

3 Bundeszentralregister (BZR), Verkehrszentralregister (VZR) und ZStV.

chermaßen⁴. Andere Bundesländer haben ähnliche Lösungsansätze mit den dort eingesetzten Verfahren Argus⁵, ASTA⁶, CUST⁷ und Sijus-Straf⁸.

Das Automationsverfahren PASS (**P**olizeiliches **A**uskunftssystem **S**traftaten) ist durch die Polizei in Brandenburg von dem Bundesland Sachsen⁹ im Jahre 1999 übernommen und auf die landesspezifischen Besonderheiten angepasst worden. PASS ist ursprünglich ein Subsystem von IVO¹⁰ mit eigener Datenhaltung gewesen, erfüllt aber auch alleine die wichtigsten INPOL¹¹-Anforderungen. PASS wird als Auskunftssystem für Personen, Fälle und Sachen sowie als Analyse- und Ermittlungssystem eingesetzt. Zu PASS gehören außerdem die elektronische Kriminalakte zu Beschuldigten, Straftatenvergleich sowie operative und strategische Auswertung des Kriminalitätsgeschehens. Schnittstellen schaffen einen transparenten Verbund aus IVO und den Zentralspeichern PASS und INPOL und erlauben die Kommunikation mit externen Partnern wie z. B. den Staatsanwaltschaften.

II. Rechtliche Grundlagen

Strafverfolgungsbehörden dürfen gemäß § 485 StPO personenbezogene Daten¹² in Dateien¹³ speichern¹⁴, verändern¹⁵ und nutzen¹⁶, soweit dies für die Zwecke

-
- 4 Eine Vollaussstattung aller Arbeitsplätze ist 1999 in Brandenburg, Hamburg und Schleswig-Holstein erfolgt. In Hessen ist diese weitestgehend abgeschlossen. In Nordrhein-Westfalen wird die Vollaussstattung aller Arbeitsplätze wegen der Vielzahl der auszustattenden Arbeitsplätze nicht vor 2004 abgeschlossen werden können.
 - 5 Mecklenburg-Vorpommern.
 - 6 Berlin.
 - 7 Rheinland-Pfalz.
 - 8 Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen.
 - 9 Dort: PASS = Polizeiliches Auskunftssystem Sachsen.
 - 10 IVO = Integrierte Vorgangsbearbeitung in der Polizei.
 - 11 Die Verfolgung und Verhütung von Straftaten durch die Polizei ist nur effektiv möglich, wenn ihr dazu aktuelle und umfassende Informationen zum Stand der Ermittlung bzw. der Bedrohung zur Verfügung stehen. Aus diesem Grund wurde Anfang der 70er Jahre beim Bundeskriminalamt (BKA) das polizeiliche Informationssystem INPOL eingerichtet.
 - 12 Zum rechtlichen Begriff von „Daten“ vgl. § 3 Abs. 1 BDSG.
 - 13 Zum rechtlichen Begriff von „Dateien“ vgl. § 3 Abs. 2 BDSG.
 - 14 Zum rechtlichen Begriff des „Speicherns“ vgl. § 3 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 BDSG.
 - 15 Zum rechtlichen Begriff des „Veränderns“ vgl. § 3 Abs. 5 S. 2 Nr. 2 BDSG.
 - 16 Zum rechtlichen Begriff des „Nutzens“ vgl. § 3 Abs. 6 BDSG.

der Vorgangsverwaltung erforderlich ist. Aufgrund der Generalklausel in § 483 Abs. 1 StPO ist dies für Zwecke des aktuellen Strafverfahrens sowie in dem durch § 484 StPO gesetzten Rahmen auch für künftige Strafverfahren zulässig. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass für derartige Dateien zuvor eine Errichtungsanordnung gemäß § 490 StPO erstellt worden ist. Die so gespeicherten Daten dürfen gemäß § 487 Abs. 1 StPO den zuständigen Stellen übermittelt werden, soweit dies für die in diesen Vorschriften genannten Zwecke erforderlich ist. Hierin liegt nach Willen des Gesetzgebers¹⁷, ungeachtet etwaiger ergänzender landespolizeigesetzlicher Regelungen für präventive und repressive Zwecke, zugleich die bundesgesetzliche Rechtsgrundlage für den Datenaustausch zwischen polizeilichen Dateien und den staatsanwaltschaftlichen Automationsverfahren. Die Berichtigung, Löschung und Sperrung der bei den Staatsanwaltschaften gespeicherten Daten bemisst sich nach § 489 StPO.

Das Bundesdatenschutzgesetz¹⁸ und die Datenschutzgesetze der Länder¹⁹ gelten für staatsanwaltschaftliche Automationsverfahren nur subsidiär im Verhältnis zu den maßgeblichen Vorschriften der Strafprozessordnung und ergänzen diese.

Für die Automationsverfahren der Polizei gelten im Rahmen der Strafverfolgung ebenfalls die eingangs zitierten Vorschriften der Strafprozessordnung. Zusätzlich wird für die Polizeibehörden jeweils landesspezifisch eine Ausnahmeregelung getroffen²⁰, weil sie Daten nicht repressiv, sondern auch prä-

17 BT-Drucksache 14/1484.

18 Vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954), in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 18. Mai 2001 (BGBl. I S. 904), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 27. August 2002 (BGBl. I S. 3322).

19 Z. B. Brandenburgisches Datenschutzgesetz (BbgDSG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 1999 (GVBl. I S. 66), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung von verfahrens-, ordnungs-, datenschutz-, statistik- und vermessungs- und liegenschaftsrechtlichen Bestimmungen aus Anlass der Euro-Einführung vom 18. Dezember 2001 (GVBl. I S. 298).

20 In Brandenburg wurde im Gesetz zur Neuordnung des Polizeirechts im Land Brandenburg in Artikel 1 das Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei im Land Brandenburg (Brandenburgische Polizeigesetz – BbgPolG) geschaffen, in dem in Kapitel 2 Abschnitt 2 in den §§ 29 ff. die Datenverarbeitung geregelt ist. Diese Vorschriften beziehen sich im Wesentlichen auf erfasste Daten zur Gefahrenabwehr. Lediglich aus § 30 Abs. 1 Ziff. 4 i. V. m. § 1 Abs. 4 BbgPolG ergibt sich, dass die Datenerhebung auch zur Aufgabenerfüllung der Polizei zulässig ist, soweit ihr die Aufgaben durch andere Rechtsvorschriften übertragen sind. In § 39 Abs. 2 BbgPolG ist darüber hinaus explizit geregelt, dass personengebundene Daten aus Strafverfahren in suchfähigen Dateien gespeichert werden dürfen. Diese sind dann zu löschen, wenn der Straftatverdacht entfallen ist.

ventiv in gemeinsamen Dateien speichern können. Gemäß § 483 Abs. 3 StPO findet in diesen Fällen das Recht Anwendung, welches für diese Daten gilt.

III. Art der in MESTA gespeicherten Daten²¹

MESTA liegt eine relationale SQL-Datenbank²² zugrunde. Darin sind derzeit in über 320 Datentabellen rund 10.000 Megabyte Verfahrensdaten zu 1,4 Millionen Verfahren erfasst. Daten werden dabei zu allen Registerarten²³ erfasst.

Der anzulegende Grunddatensatz in einem Verfahren gegen einen bekannten Straftäter enthält die aus der nachstehenden Maske ersichtlichen persönlichen Angaben²⁴, darunter unter anderem: *Geburtsname, Familienname, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum, Geburtsort, Geburtsland, Familienstand, Wohnanschrift*.

21 Alle Angaben beziehen sich ausschließlich auf Brandenburg. Hier werden lediglich die für einen kurzen Einblick in MESTA relevanten Grunddaten einer Betrachtung unterzogen.

22 Eine Datenbank dient zur dauerhaften Speicherung und strukturierten Abfrage von Daten. Eine relationale Datenbank benutzt hierzu ein Datenmodell basierend auf Tabellen und Relationen zwischen Einträgen.

23 Z. B. Js-Verfahren (Verfahren gegen bekannte Straftäter), UJs-Verfahren (Verfahren gegen unbekannte Straftäter), AR-Verfahren (Allgemeine Registerangelegenheiten).

24 Aus dieser Maske können weitere Untermasken mit weiteren Informationen wie z. B. für die Erfassung eines bevollmächtigten Rechtsanwalts, eines Zustellungsbevollmächtigten, eines gesetzlichen Vertreters, von Alias-Namen, erbrachten Sicherheitsleistungen etc. angesteuert werden, die dort erfasst werden können.

Abbildung 1: MESTA – Erfassung Beschuldigendaten

Erfassung Beschuldigendaten		phonetische Suche	
ZSV-Status	<input type="text"/>		
Familienname	Mustermann	FamName Zus	<input type="text"/>
Geburtsname	Testmann	GebName ZUS	<input type="text"/>
Vorname	Max	Geschlecht	männlich
Geboren am	11.11.1911 in Pisa	Geburtskreis	<input type="text"/>
Beruf	Musterhausverkäufer	Staatsangeh.	000 deutsch
Familienstand	ledig	Geburtsland	Deutschland
Akad. Grad	Dr.	GebName Mut	<input type="text"/>
weitere Daten ...			
Anschrift		Adr Kz	weitere Anschriften (im Verf. / and. Verf.) ...
Straße, HNr	Musterweg 10	ohne f. Woh.	Unbek. Auf.
PLZ, Ort	51067 Köln	Adr-Zusatz	
Staat	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
Rechtsanwalt	<input type="text"/>	Sicherheitsleistung	...
Zust. bev.	<input type="text"/>	Insolvenz/EV-Daten	...
Ges. Vert.	<input type="text"/>	Identifizierungsmerkn.	...
Alles-Namen	<input type="text"/>		
weitere Beschuldigte		Personen Abgleich	U-Haft
		Tatvorwurf	Haupt-Atlas
			OK

Ferner werden die aus der nachfolgenden Maske ersichtlichen tatbezogenen Daten²⁵ erfasst.

25 Aus dieser Maske können weitere Untermasken mit weiteren Informationen wie z. B. Schadenshöhe, konkrete Bezeichnung des Tatorts, weitere Straftatbestände etc. angesteuert und Informationen erfasst werden.

Abbildung 2: MESTA – Erfassung Verfahrensdaten

Erfassung Verfahrensdaten (Js) [02: Erstinstanzliche Strafsachen nach §145 StGB]

Dezernat-Nummer Schutzstufe
 Geschäftsstelle Hauptverfahrensklasse

Einleitungsdatum Erfassungsdatum Nebenverfahrensklassen
 Einleitbehördenart (Zählkarte)

Herkunfts AZ Einleitet AZ

Tat Datum bis weitere Tatdaten
 Tatort
 Delikt

Bemerkung zum Verfahren

SIA-Statistik
 Statistik
 Verfahrensbezeichnung
 Organ. Kriminalität
 Leichensache
 vorher UJs
 getrenntes Verf.
 Erzwingungsheit

Beschuldigte erfassen **Beteiligte erfassen** **Asservate verbinden** **Übernahme UJs** **weiteres AZ ELB** **Aktenzeichen vergeben**

Entscheidend ist an dieser Stelle die Zuordnung des Ermittlungsverfahrens zu einem bestimmten Dezernat und damit die Bestimmung des sachbearbeitenden Dezenten, die Bezeichnung der vorher sachbearbeitenden Behörde nebst Angabe des Herkunftsaktenzeichens²⁶ sowie Tatzeit, Tatort und Tatvorwurf und die Charakterisierung des Verfahrens für die StA-Statistik²⁷.

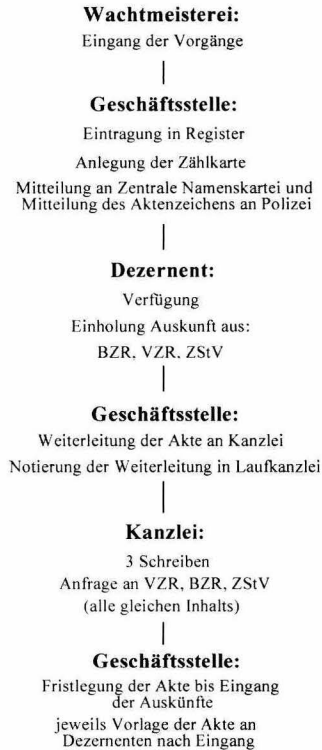
26 Die bei der Polizei bearbeiteten Verfahren erhalten dort eine sog. Tagebuchnummer. Diese stellt eine unverwechselbare Vorgangskennzeichnung entsprechend dem Aktenzeichen der Staatsanwaltschaften dar. Da die Polizei für jede Strafanzeige jedoch eine eigene Tagebuchnummer anlegt, hingegen bei den Staatsanwaltschaften mehrere Tatvorwürfe einer prozessualen Tat i.S.d. § 264 StPO in einem Verfahren zusammengefasst werden, müssen häufig mehrere Tagebuchnummern als Herkunftsaktenzeichen in einem Verfahren der Staatsanwaltschaft zusammengeführt werden.

27 Die StA-Statistik (= Anordnung über die Erhebung von statistischen Daten bei den Staats- und Anwaltschaften) verfolgt den Zweck, die gesetzgebenden Körperschaften, die Öffentlichkeit und die Organe der Justizverwaltung mit dem notwendigen statistischen Material versorgen zu können (§ 1 Abs. 1 StA-Statistik). Die daraus erhobenen Daten sind für die Berechnung der erforderlichen Dezentenstellen zur Bearbeitung der Ermittlungs- und Vollstreckungsverfahren maßgeblich.

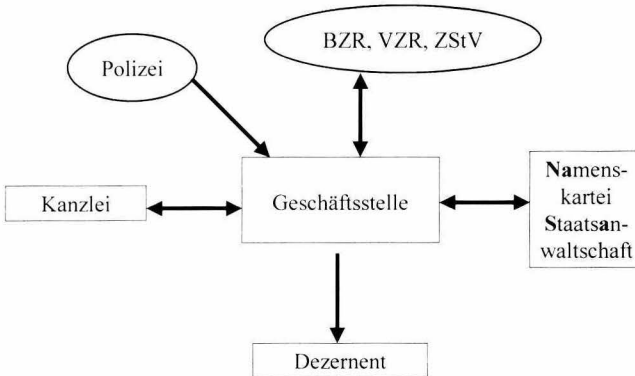
IV. Zweck der Speicherung der Daten

Die in MESTA erfassten Daten nur um des Speicherns willen zu erfassen, wäre mit dem dafür zu betreibenden organisatorischen, technischen, finanziellen und personellen Aufwand nicht zu rechtfertigen. Den Staatsanwaltschaften obliegen im Verlauf eines Verfahrens jedoch viele Pflichten und Rechte, in denen sie stets dieselben Informationen benötigen und diese wiederkehrend an interne und externe Kommunikationspartner weiterleiten müssen. So ist z. B. stets jedem Ersuchen, jeder Anfrage, jeder Mitteilung ein Aktenzeichen und zumeist auch der Name des Beschuldigten sowie der Tatvorwurf beizufügen. Dies würde ohne die Verwendung von Informationstechnologie stets wiederkehrende Schreibleistungen erfordern, so dass schon insoweit die Zweckmäßigkeit von Automationslösungen offensichtlich ist. Deren Notwendigkeit wird jedoch erst klar, wenn der aufgrund der Erstellung von Schriftgut in altergebrachter Weise notwendige Aktenumlauf mit dem automationsgestützten Ablauf bei der Eingangserfassung von Ermittlungsverfahren verglichen wird.

Abbildung 3: Verfahrensweise vor MESTA (1/2)



Im Zentrum der herkömmlichen Aktenverwaltung und -bearbeitung steht somit die Geschäftsstelle, die über die Wachtmeisterei eine Vielzahl von Aktenbewegungen veranlasst und nachhält.

Abbildung 4: Verfahrensweise vor MESTA (2/2)

Seit der Einführung von MESTA sind bei den Staatsanwaltschaften Zentrale-Eingangserfassungs-Stellen (ZES) gegründet worden, die nach Eingang der Vorgänge alle erforderlichen Anfragen und Mitteilungen automationsgestützt erzeugen, so dass die zwischenzeitlichen Aktentransportwege entfallen und mehrere Arbeitsschritte auf einmal erledigt werden können. Die Anlegung der Zählkarte und die Mitteilung an den Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik (LDS)²⁸ erfolgt ebenso elektronisch wie die Mitteilung gemäß § 492 Abs. 3 S. 1 StPO an das ZStV. Auch die Ersuchen gemäß § 41 Abs. 1 Nr. 1 BZRG an das BZR sowie an das VZR werden – soweit erforderlich – bereits bei Eintragung der Akte automatisiert mit den bereits erfassten erforderlichen Angaben ausgeführt, ohne dass eine Schreibkraft entsprechende Formulare gesondert ausfüllen müsste (siehe nachstehende MESTA-Maske).

28 Der LDS nimmt in Brandenburg die Aufgaben des Statistischen Landesamtes i. S. d. §§ 11 f. StA-Statistik wahr.

Abbildung 5: MESTA – Anfragen/Mitteilungen Eingangserfassung

Anfragen/Mitteilungen Eingangserfassung

Aktenzeichen:

AZ-Mitteilungen Schließen

<input type="checkbox"/> Anzeigende	<input checked="" type="checkbox"/> AZ-Kleber und Vorgangsliste	<input type="checkbox"/> Autom. Einstellung UJs
<input type="checkbox"/> Anwäbe	<input type="checkbox"/> AZ-Kleber	
<input type="checkbox"/> Herkunftsbeh.	<input checked="" type="checkbox"/> AZ-Mitteilung Herkunftsbeh. (direkt)	

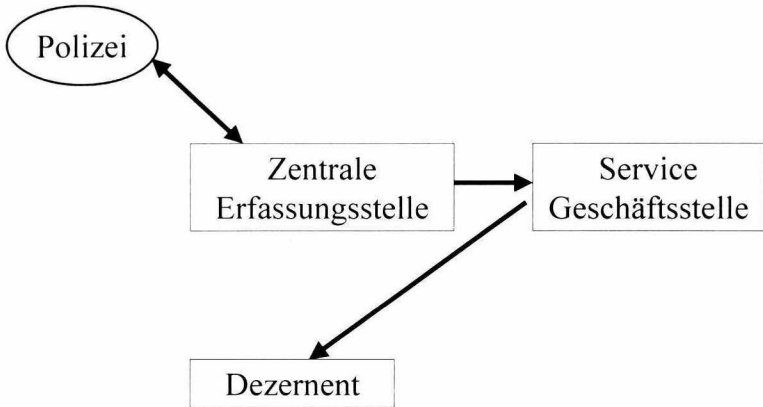
Nr.	Name	Gebdatum	Geburtsort	Geschlecht
1	Mustermann, geb. Testmann, Max	11.11.1911	Pisa	M

BZR-Anfrage - VZR-Anfrage - ZStV-Erstmitteilung

Ausführen **Schließen**

Aufgrund der elektronischen Datenanbindung an die Zentralregister und die dadurch dort mögliche automatisierte Bearbeitung der Anfragen können die daraufhin erteilten Auskünfte innerhalb Wochenfrist nach Eingang der Ermittlungsvorgänge diesen wiederum beigefügt werden und durch den Dezernenten somit deutlich schneller verfahrensleitende, wenn nicht gar abschließende Verfügungen getroffen werden.

Konnten in Brandenburg bei vergleichbaren Eingangszahlen im Jahre 1996 – also vor der MESTA-Einführung – nur 35,91 % aller Verfahren innerhalb des ersten Monats nach Eingang der Akten abschließend bearbeitet werden, so stieg diese Quote im Jahre 2002 bereits auf 55,51 % an, was überwiegend auf die verkürzten Laufzeiten der Akten und die Automation von Arbeitsprozessen zurückzuführen ist. Die veränderte Struktur der Arbeitsabläufe ist dem nachfolgenden Schaubild zu entnehmen.

Abbildung 6: Verfahrensweise mit MESTA

Doch nicht nur bei der Eingangserfassung können Synergieeffekte durch eine Automationslösung wie MESTA erzielt werden. So können standardisierte Schreiben als Vordrucke vorgehalten und mit den in MESTA erfassten Daten durch die Geschäftsstelle ohne wesentliche eigene Schreibtätigkeit auf Knopfdruck erstellt werden, so z. B. Versandschreiben an Rechtsanwälte, Aktenbegleitschreiben an Behörden und Gerichte, Anfragen an Einwohnermeldeämter, Mitteilungen nach MiStra²⁹ etc.

Auch dem Dezernenten ist in einfach gelagerten Fällen die Erzeugung von Einstellungsverfügungen und Anklageschriften sowie Strafbefehlen durch das sog. automatisierte Schreibwerk möglich. So kann er durch die Übernahme von Daten und der optionalen Verwendung von vorbereiteten Tatbestandsbausteinen und Textblöcken z. B. eine Anklage nebst Abschlussverfügung an seinem eigenen Arbeitsplatz erstellen, ausdrucken und unterschreiben, ohne dass die Akte zwischen Dezernenten, Kanzlei und Geschäftsstelle mehrfach transportiert werden muss. Vorstehendes gilt auch für den Bereich der Vollstreckung von Geld- und Freiheitsstrafen, die gemäß § 451 Abs. 1 StPO den

²⁹ Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen.

Staatsanwaltschaften obliegt. Eine Übersicht über die durch MESTA unterstützten Bereiche ist der nachstehenden Grafik zu entnehmen.

Abbildung 7: MESTA – Unterstützte Bereiche

MESTA - Mehrländer-Staatsanwaltschafts-Automatation	
Akt. Aktenzeichen	...
User	feles
Datum	11.04.2003
Eingangserfassung	Vorlagefristen
Datengpflege	Aktenkontrolle
Pflege/Erledigung GenStA-Verfahren	Fahndung
Ermittlungsverfahren	Asservatenverwaltung
Hauptverfahren	Schreibwerk
Vollstreckung	Druckdateien
Auskunft	

V. Kommunikation mit externen Partnern³⁰

Die Staatsanwaltschaften kommunizieren im Bereich der Strafverfolgung mit zahlreichen externen Partnern. Dazu gehören insbesondere die Gerichte, Finanzbehörden und Rechtsanwälte sowie ZStV, BZR, VZR, aber auch das Ausländerzentralregister, die Einwohnermeldeämter, die sozialen Dienste der Justiz, die Jugendämter, Sachverständige, und zuletzt der wichtigste Kommunikationspartner, die Polizeibehörden.

³⁰ Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf die Verhältnisse im Land Brandenburg.

Auch wenn gem. § 158 Abs. 1 StPO Strafanzeigen auch bei den Staatsanwaltschaften direkt erstattet werden können, werden diese gleichwohl regelmäßig durch die Polizeibehörden aufgenommen. Dies führt dazu, dass die erstmalige Datenerfassung regelmäßig im polizeilichen Automationsverfahren erfolgt. Dabei handelt es sich – im Rahmen der Grunddaten – um solche, die später auch den Grunddatenbestand der Staatsanwaltschaften bilden. Dies soll durch die nachfolgende auszugsweise Gegenüberstellung der polizeilichen³¹ und staatsanwaltschaftlichen³² Grunddaten zur Person eines Beschuldigten verdeutlicht werden.

Tabelle: Polizeiliche und staatsanwaltschaftliche Grunddaten

Datumstyp	Staatsanwaltschaft	Polizei
Geburtsname	ja	ja (mit Namenszusätzen)
Geburtsname Zusatz (von, van, de usw.)	ja	nein
Vorname	ja	ja
Geschlecht	ja	ja
Geburtsdatum	ja	ja
Geburtsland	ja	ja
Geburtsort	ja	ja
Adelstitel zum Geburtsnamen / Anrede (Graf, Baron, Prinz)	ja	nein
Geburtsname Mutter	ja	nein
Geburtsname Vater	ja	nein
Familienname	ja	ja
Familienname mit Namens- zusätzen von, van, de usw.	ja	nein

Hieraus wird ersichtlich, dass eine bereits geleistete Datenerfassungsarbeit bei der Polizei ohne Datenübernahme zum Teil wiederholt werden müsste, andererseits aber eine Nacharbeit geboten sein kann, weil nicht alle benötigten Informationen vorhanden sind oder aber die Schreibweise abweichend voneinander ist. Damit bereits vorhandene Ressourcen genutzt werden können, findet bei den Staatsanwaltschaften in Brandenburg eine Datenübernahme dergestalt statt, dass bei der Abgabe der polizeilichen Vorgänge an die Staatsan-

31 Die Angaben zum Datentyp der Polizei entstammen der Schnittstellenbeschreibung PASS, Stand August 2002.

32 Die Angaben zum Datentyp der Staatsanwaltschaften entstammen der Schnittstellenbeschreibung MESTA, Stand April 2003.

waltschaft zugleich von dieser der Grunddatensatz über die Schnittstelle zwischen MESTA und PASS bereitgestellt wird. Bei der Eingangserfassung des Ermittlungsverfahrens bei der Staatsanwaltschaft werden nur die polizeilichen Tagebuchnummern aufgerufen und sodann die bereitgestellten Daten in die Eingabemasken automatisiert übernommen, kontrolliert und soweit erforderlich bearbeitet.

Abbildung 8: MESTA – Eingangserfassung

The screenshot shows a software window titled "MESTA - Eingangserfassung". At the top left, there is a field for "Akt. Aktenzeichen" followed by an ellipsis "...". To the right, there is a "User" field containing "feles" and a "Datum" field containing "11.04.2003". Below the header, on the left side, there is a vertical list of buttons: "Js-Verfahren" (highlighted), "Js-QM-Verfahren", "Erzwingungshauptsache", "UJs-Verfahren", "AR-Verfahren", and "OJs-Verfahren". On the right side, there is a checkbox labeled "Neueingang mit bereits vorhandener Geschäftsnummer". Below it is a text field for "Einleitbehörden (BKZ-AZ-Verfahren)". Further down are two input fields: "BKZ-ELB" and "Aktenzeichen-ELB". At the bottom right, there is a button labeled "Schließen".

Das nunmehr entstandene Aktenzeichen der Staatsanwaltschaft wird elektronisch über die Schnittstelle an die Polizei rückübermittelt und zugleich die erforderlichen Informationen an die Registerbehörden weitergeleitet³³. Dies bedeutet konkret, dass bereits im ersten Zugriff die Beschriftung der Aktendeckel mittels Aufkleber, die Mitteilung an die Polizei³⁴ und bis zu drei Registerauskünfte mittels einmaliger geringerer Eingabeleistung in das System er-

33 Siehe Abbildung 5.

34 Gemäß Nr. 11 MiStra.

ledigt werden konnten, während dafür früher fünf schriftliche Arbeitsschritte und mehrere Aktentransporte bzw. Schriftstücke erforderlich waren.

Auch weitere Mitteilungen werden, wenn auch nicht über eine Schnittstelle, aber zumindest mittels automatisiert erzeugten Schriftguts unter MESTA erstellt, so z. B. Mitteilungen an die Justizvollzugsanstalten³⁵, Ausländerbehörden³⁶, an die Wehrverwaltungen³⁷, Begleitschreiben für den Aktenversand, Sachstandsanfragen, Anfragen an Einwohnermeldeämter usw.

Nicht realisiert ist dagegen derzeit die elektronische Kommunikation zwischen den Gerichten und Staatsanwaltschaften. So kann MESTA über eine universelle Schnittstelle problemlos mit jedem Partner kommunizieren. Dies setzt aber voraus, dass der Kommunikationspartner ebenfalls über eine Schnittstelle verfügt und ein Datentransfer von dem Partner auch gewünscht ist. Synergieeffekte für die Staatsanwaltschaften durch Kommunikation mit den Gerichten ließen sich z. B. für den Bereich des Rechtsmittelverfahrens und der Vollstreckung durch die Übernahme der gerichtlichen Entscheidungsdaten erzielen.

Aber auch in der Kommunikation mit der Polizei sind noch Ressourcen verborgen. So ließe sich durch die automatisierte Übersendung von Korrekturmitteilungen, wie bereits mit dem ZStV realisiert, der Pflegeaufwand bei der Polizei bei der Berichtigung von Personen- und Verfahrensdaten minimieren und auch der staatsanwaltschaftliche Aufwand bei der Korrektur fortwährend zugeliferteter unrichtiger Daten reduzieren.

Eine elektronische Kommunikation mit den zugelassenen Rechtsanwälten findet ebenfalls noch nicht statt. Zum einen sind die Rechtsgrundlagen dafür noch nicht ausreichend. Des Weiteren gibt es – verglichen mit Österreich³⁸ – keinen allgemein verbindlichen Standard, nach dem die Kommunikation derzeit abgestimmt werden könnte.

35 Gemäß Nr. 43 MiStra.

36 Gemäß Nr. 42 MiStra.

37 Gemäß Nr. 19 MiStra.

38 Zum Stand des elektronischen Rechtsverkehrs in Österreich vgl. Vortrag von Dr. *Martin Schneider* vor dem 10. EDV-Gerichtstag. „Der elektronische Rechtsverkehr mit den Gerichten in Österreich“ (<http://edvgt.jura.uni-sb.de/Tagung01/ak01/folien-schneider.pdf>).

VI. Fazit und Ausblick

„Die unvermeidliche Entwicklung hin zu einem verstärkten Einsatz fortschrittlicher Informatikanwendungen hat zur Folge, dass das traditionelle Bild einer Gesellschaft und einer Justiz, die mit Papier arbeiten, langsam verblasst. Die Automatisierung der Datenverarbeitung bedeutet für die Arbeit der Gerichtshöfe und Gerichte eine Revolution, die mit der Einführung der Buchdruckerkunst vergleichbar ist. Die Vorteile sind vielfältig: doppelte Arbeit wird vermieden, die Fehler werden reduziert, es wird Platz gespart, Recherchen werden vereinfacht, Zeit (und Geld) wird gewonnen etc. Sowohl die Aufnahme einer Angelegenheit, die Verwaltung der Rollen, das Anlegen und das Bearbeiten von Akten, das Erstellen von Sitzungsprotokollen, das Verfassen von Gerichtsschreiben, die Ausfertigung von Urteilen und Verfügungen, die Buchführung der Gerichtskanzlei, der Informationsaustausch zwischen den Gerichten, Gerichts- und anderen Behörden, Staatsanwaltschaften, Anwälten und Gerichtsvollziehern als auch die Sammlung nützlicher Unterlagen (Gesetzgebung, Rechtsprechung und Rechtslehre) schreiben förmlich nach einem Automatisierungsprozess.“³⁹

Ohne automatisierte Datenverarbeitung können die Strafverfolgungsbehörden den ihnen heute obliegenden Aufgaben mit dem vorhandenen Personalbestand weder qualitativ noch quantitativ gerecht werden. Automatisierte Datenverarbeitung verringert durch Standardisierung die durch den Faktor Mensch bedingte Fehlerquote und verkürzt durch Multitasking⁴⁰ zugleich die Bearbeitungszeit der Verfahren. Die Furcht der Dezenten, dass sie neben der ihnen obliegenden Strafverfolgung zunehmend Kanzlei- bzw. Sekretariats- oder Geschäftsstellenarbeit vornehmen müssen, ist unbegründet; denn soweit durch Umorganisation einzelne Tätigkeiten tatsächlich durch sie wahrgenommen werden müssen, wird diese Belastung durch die Vorteile der Automation mehr als wieder aufgewogen.

Nach dem Willen der Gesetzgebung ist der elektronische Rechtsverkehr das Ziel⁴¹:

„Mit der zunehmenden Durchdringung der Unternehmen, Behörden und Privathaushalte mit IuK-Technik sowie der rasanten Verbreitung der Internettechnologie hat sich der Justiz die Möglichkeit des elektronischen Rechtsverkehrs eröffnet. Bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften können dann Schriftsätze und Anlagen elektro-

39 Justiz in Europa, Untersuchung hinsichtlich der Verbesserung der Effizienz der Gerichte durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit (siehe: http://www.eurofedop.org/seminars/Barcelona1998/barcelona_98_B_de.pdf).

40 Gleichzeitiger Ablauf verschiedener Prozesse.

41 Aus der Anlage zum Beschluss der 73. Konferenz der Justizministerinnen und -minister vom 10. bis 12. Juni 2002 zu TOP I.13 zu den organisatorisch-technischen Leitlinien für den elektronischen Rechtsverkehr mit den Gerichten und Staatsanwaltschaften (OT-Leit-ERV). Diese Leitlinien wurden von der Bund-Länder-Kommission erstellt und durch Beschluss der Justizministerkonferenz den Ländern und dem Bund zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs empfohlen.

nisch eingereicht, dort elektronisch weiterverarbeitet und Schriftsätze, Anlagen und Entscheidungen den Verfahrensbeteiligten elektronisch übermittelt werden. Der elektronische Rechtsverkehr kann zu einer Beschleunigung und Vereinfachung von Verfahren und zu Effizienzsteigerungen in der Bearbeitung führen. Erleichtert wird damit auch der Zugang zu den Gerichten und Staatsanwaltschaften entsprechend der Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 08. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt (ABL. 178 vom 17. Juli 2000, S. 1). Neuen Handlungsformen wie dem E- oder M-Commerce kann er gerecht werden und zur Wahrung der Rechtssicherheit auch im Rahmen der Globalisierung beitragen.

Solange die Verfahrensbeteiligten mit den Justizbehörden ausschließlich mündlich oder schriftlich kommunizierten, war schon über die gemeinsame Sprache und die Unmittelbarkeit der mündlichen und die universelle Lesbarkeit der schriftlichen Kommunikation deren Eindeutigkeit gewährleistet. Diese Situation ist aufgrund der auf dem Markt der elektronischen Datenverarbeitung und Kommunikation vorhandenen elektronischen Vielfalt sich rasch entwickelnder Produkte nicht mehr gegeben. Für die organisatorische und technische Gestaltung des elektronischen Rechtsverkehrs müssen deshalb Rahmenbedingungen geschaffen werden, die den Bedürfnissen der Rechtssuchenden Rechnung tragen. Ebenso müssen die spezifischen Notwendigkeiten der Justiz berücksichtigt werden, deren Betrieb durch die föderale Organisation, die Vielzahl unterschiedlicher Rechtsgebiete und die vielfältigen Strukturen der Justizbehörden geprägt ist.“

Dem ist abschließend lediglich hinzuzufügen, dass bereits ohne die Realisierung des vollständigen elektronischen Rechtsverkehrs die Kommunikation mit externen Verfahrensbeteiligten ausgeweitet werden kann und muss. Ein bundeseinheitlicher Straftatenschlüsselkatalog für alle Justiz- und Polizei- sowie Registerbehörden könnte die elektronische Kommunikation ebenso erleichtern wie die Einführung eines verbindlichen Justizdatensatzes⁴² für den Bereich der Strafjustiz.

Unerlässlich für jedes Automationsvorhaben ist jedoch auch in Zeiten knapper finanzieller Ressourcen die Zuweisung ausreichender Haushaltsmittel für die Umsetzung dieser Vorhaben, denn die Einführung von Automationsverfahren hat die Behörden in einem hohen Maße von der Verfügbarkeit der Technik abhängig gemacht. Der Umfang der Datenbanken expandiert in dem Maße, in dem die Informationen zunehmen⁴³. Jeder neue Kommunikationspartner be-

42 Die Bund-Länder-Kommission für Datenverarbeitung und Rationalisierung in der Justiz (BLK) hat einen Grunddatensatz-Justiz entwickelt. Darin werden in Form einer Datensatzbeschreibung Datenfelder definiert, die den Austausch möglichst vieler verfahrensrelevanter Daten ermöglichen sollen. Der Grunddatensatz Justiz ist Bestandteil der OT-Leit-ERV (siehe: www.xjustiz.de).

43 In Brandenburg sind in der Zeit von 1999 bis zum 31. März 2003 rund 1,5 Mio. Datensätze zu Strafverfahren erfasst worden.

deutet neue Last für Server und Netze. Vor wenigen Jahren als leistungsfähig beschaffte Server, Netzwerke und Arbeitsplatzcomputer können heute die ihnen obliegende Last nicht mehr bewältigen. Der Ausfall der Technik legt – wie an einzelnen Justizstandorten problemlos nachvollziehbar ist – einzelne Arbeitsbereiche komplett lahm. Engpässe in der räumlichen Unterbringung und in der Büroausstattung können von den mit Automationsverfahren ausgestatteten Strafverfolgungsbehörden verschmerzt werden, Havarien infolge Überalterung oder mangelnder Leistungsfähigkeit der Technik dagegen nicht.

Es gilt hier eine vernünftige Brücke zwischen den Bedürfnissen der Strafverfolgungsbehörden einerseits und dem finanziellen Rahmen des Haushaltsgesetzgebers andererseits zu schlagen, damit dem Anspruch der Bürger auf eine effiziente Strafverfolgung Rechnung getragen werden kann.

Das Hessische Modellprojekt zur Überwachung mit Hilfe der elektronischen Fußfessel

Markus Mayer

1. Einführung und rechtliche Rahmenbedingungen

Die ersten Überlegungen des Hessischen Justizministeriums zu einem möglichen Einsatz der elektronischen Fußfessel reichen bis in das Jahr 1991 zurück. Das Modellprojekt, auf das sich die folgenden Ausführungen beziehen, wurde Ende der neunziger Jahre konzipiert und noch unter dem damaligen Justizminister *Rupert von Plottnitz* (Bündnis 90/Die Grünen) auf die Geleise gesetzt. Das Signal zum Start kam nach dem Regierungswechsel 1999 vom derzeitigen Justizminister *Christean Wagner* (CDU).

Am 2. Mai 2000 begann das Modellprojekt im Landgerichtsbezirk Frankfurt am Main. Ursprünglich war eine Laufzeit von zwei Jahren vorgesehen. Im Frühjahr 2002 wurde beschlossen, das Projekt in eine Dauereinrichtung zu überführen und sukzessive auf ganz Hessen auszuweiten. Derzeit kann die elektronische Fußfessel in den Landgerichtsbezirken Frankfurt, Darmstadt und Wiesbaden eingesetzt werden. Die restlichen sechs Landgerichtsbezirke sollen bis Ende nächsten Jahres folgen. Das Projektteam bestand während der Modellphase aus der Projektleitung im Ministerium, einem Projektmanager (ein Bewährungshelfer aus Offenbach), drei eigens eingestellten Sozialarbeiterinnen bzw. Sozialarbeitern und einer Sekretärin.

Im Einführungserlass waren zunächst vier Anwendungsbereiche vorgesehen. Die Fußfessel sollte zum einen als Weisung im Rahmen einer Strafaussetzung oder Strafrestauesetzung zur Bewährung eingesetzt werden können (§§ 56, 57 StGB). Das schließt auch die Vermeidung eines Bewährungswiderrufs ein. Des Weiteren war an einen Einsatz innerhalb der Führungsaufsicht gedacht worden (§§ 68 ff. StGB). Schließlich kann die Fußfessel laut Erlass zur Vermeidung von Untersuchungshaft eingesetzt werden (§ 116 StPO). Ein Einsatz im Rahmen eines Gnadenentscheids war im ursprünglichen Erlass selbst noch nicht vorgesehen, entspricht von der Logik her der Strafrestauesetzung (§ 19 HessGnO). Ziel der Maßnahme sollte in allen Fällen die Vermeidung einer ansonsten zu vollziehenden Inhaftierung sein.

2. Die Überwachungstechnik

Die Überwachungstechnik besteht aus einem Sender, den der Proband um das Fußgelenk trägt, der so genannten Fußfessel. Dieser Sender strahlt beständig ein Signal ab, das von der Empfangsbox, die in der Wohnung des Probanden aufgestellt wird, empfangen wird, sobald sich der Proband in der Wohnung aufhält. Somit kann Anwesenheit und Abwesenheit des Probanden festgestellt werden. Eine Ortung des Probanden außerhalb der Wohnung ist mit der im Hessischen Modellprojekt eingesetzten Technik nicht möglich.

Abbildung 1: Technik der elektronischen Überwachung



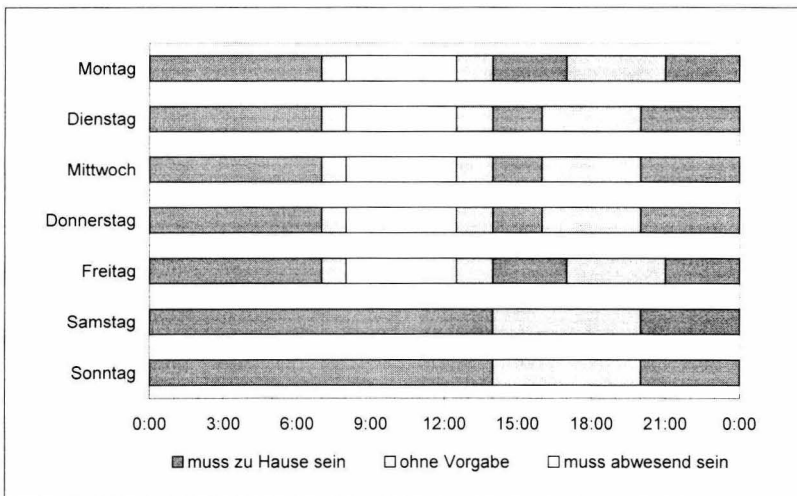
Der Wochenplan des Probanden ist in der Empfangsbox gespeichert. Sobald eine Abweichung vom Wochenplan auftritt – also der Proband abwesend ist, obwohl er zu Hause sein soll oder umgekehrt – wählt die Empfangsbox einen Rechner der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung an. Von dort aus wird per SMS eine Meldung auf das Handy des Bereitschaftsdienstes geschickt.

Das System ist mehrfach gegen Manipulation geschützt und hat sich bisher insgesamt als zuverlässig erwiesen.

3. Der Wochenplan

Gegenstand der richterlichen Weisung war nicht das Tragen der Fußfessel selbst, sondern ein Wochenplan, durch den Zeiten der An- und Abwesenheit in der eigenen Wohnung festgelegt wurden. Dazwischen lagen Zeiten „ohne Vorgabe“, während derer der Proband sich an einem beliebigen Ort aufhalten konnte. Die Einhaltung dieser Zeiten wurde mit Hilfe der elektronischen Fußfessel überwacht. Der Wochenplan orientierte sich in erster Linie an den Arbeitszeiten des Probanden, egal ob er einer Erwerbstätigkeit oder einer gemeinnützigen Arbeit nachging. Während dieser Zeiten musste der Proband üblicherweise abwesend sein.

Abbildung 2: Wochenplan eines Probanden, der vormittags einer gemeinnützigen Arbeit nachging



Die Ausgestaltung der Wochenpläne wurde sehr individuell gehandhabt. So lag die Zeit, während der die Probanden die Wohnung verlassen durften oder mussten bei durchschnittlich 10,3 Stunden pro Tag. Der Proband mit dem engsten Zeitplan durfte lediglich fünf Stunden täglich außer Haus, der mit

dem weitesten Zeitplan 17,5 Stunden. Bei fast allen Probanden wurde der Zeitplan im Laufe der Überwachung gelockert, wobei dann vor allem mehr Zeit „ohne Vorgabe“ gewährt wurde. Die durchschnittliche Unterstellungsdauer betrug 4,5 Monate.

4. Auswahl der Probanden

Die Auswahl der Probanden fand in einem komplexen Verfahren statt. Zunächst konnten alle Verfahrensbeteiligten den Angeklagten oder Beschuldigten für die Teilnahme an der Maßnahme ins Gespräch bringen. Daraufhin wurden die Projektmitarbeiter vom Gericht oder der Staatsanwaltschaft gebeten, zu überprüfen, ob für die betreffende Person eine Teilnahme möglich ist.

Teilnahmekriterien waren laut Erlass:

- ein Wohnsitz im Landgerichtsbezirk Frankfurt am Main (ggf. Wohnraum im Wohnprojekt „Schöne Aussicht“),
- ein bestehender Telefonanschluss oder die Möglichkeit, einen solchen einzurichten,
- mindestens 20 Stunden wöchentlich eine sinnvolle Beschäftigung (Erwerbstätigkeit, Ausbildung, Umschulung, Kindererziehung, ansonsten gemeinnützige Arbeit)
- die Zustimmung der betroffenen Person zur Maßnahme und
- die Zustimmung der erwachsenen Haushaltsmitglieder.

Darüber hinaus hatten die Projektmitarbeiter festgelegt, dass akuter Drogenmissbrauch Ausschlusskriterium sein sollte. Drogenabhängige in Substitution wurden hingegen aufgenommen.

5. Teilnehmerzahlen

Während der Erhebungsphase wurde für 45 Personen (darunter zweimal mehrfach) elektronische Überwachung angeordnet. Verteilt auf die Anwendungsbe-
reiche des Projekts ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 1: Teilnehmerzahlen während der Erhebungsphase

Beauftragung im Rahmen von	Teilnahme am Projekt			Gesamt
	ja	nein	offen	
Strafaussetzung zur Bewährung	21	35	3	59
Vermeidung eines Bewährungswiderrufs	9	12	2	23
Aussetzung des Strafrestes zur Bewährung	0	0	0	0
Führungsaufsicht	0	0	0	0
Vermeidung von Untersuchungshaft	13	0	0	13
Gnadenentscheid	2	2	0	4
Teilnahme nach Erlasslage nicht möglich	0	5	0	5
Gesamt	45	54	5	104

Auffällig ist zum einen, dass dem Modellprojekt weder Fälle von Führungsaufsicht noch von Strafrestausssetzung zur Prüfung auf Teilnahme vorgelegt wurden. Zum anderen überrascht, dass die Teilnahmequote bei Vermeidung von Untersuchungshaft deutlich höher liegt als bei Strafaussetzung zur Bewährung und bei Vermeidung eines Bewährungswiderrufs. Insgesamt lagen die Teilnehmerzahlen in allen Bereichen unter den Erwartungen des Projekts.

6. Probandenstruktur

Die Probanden waren im Schnitt 35 Jahre alt. Der jüngste war 21, der älteste 58 Jahre. Frauen machten nur ein Zehntel der Probanden aus. Der Ausländeranteil lag bei 40 %. Nahezu ausnahmslos kamen die Probanden aus unteren sozialen Schichten. Fast zwei Drittel verfügten bestenfalls über einen Hauptschulabschluss, die Hälfte hatte keine oder nur eine abgebrochene Berufsausbildung. Nur 40 % war berufstätig oder in Ausbildung.

Ein Vergleich mit der Klientel der normalen Bewährungshilfe zeigte, dass es sich – entgegen der Annahme einiger Kritiker des Modellprojekts – bei den Probanden des Projekts nicht um eine Auswahl besonders einfacher Fälle handelt. Vielmehr schneiden die Projektteilnehmer bei vielen Merkmalen schlechter ab, die als Indiz für soziale Desintegration stehen, wie Vorstrafen, Hafterfahrung oder fehlender Schulabschluss. Was die Delikte betrifft, so handelt es sich im Wesentlichen um Straftaten nach dem Betäubungsmittelgesetz, Eigentums- und Straßenverkehrsdelikte.

7. Abweichungen und Verstöße

Sofern der Proband vom Wochenplan abwich, nahmen die Projektmitarbeiter zunächst mit ihm Kontakt auf, um die Ursache der Abweichung festzustellen. Für gewöhnlich handelte es sich bei den meisten Abweichungen um entschuld bare oder begründbare Verspätungen, über die die Probanden das Projekt nicht selten schon vorab in Kenntnis setzten. Mitunter hatten die Probanden auch verschlafen, so dass ein kurzer Anruf genügte, um sie an ihre Verpflichtungen zu erinnern. Zu mutwilligen und schweren Verstößen gegen den Wochenplan kam es dagegen nur äußerst selten. In solchen Fällen wurde eine richterliche Anhörung anberaumt. Bei drei Probanden wurde die Bewährung unter anderem wegen schwerer Verstöße widerrufen.

8. Beendete Maßnahmen

Die Maßnahme wurde in 34 von 45 Fällen regulär beendet. Zu Abbrüchen kam es nicht nur auf Grund des Verhaltens einzelner Probanden, sondern auch aus anderen Gründen.

Tabelle 2: Beendete Maßnahmen während der Erhebungsphase

Teilnahme im Rahmen von	Art der Beendigung der Maßnahme			
	Regulär	Abbruch auf Grund des Probanden	Abbruch aus anderen Gründen	Gesamt
Strafaussetzung zur Bewährung	15	4	2	21
Vermeidung eines Bewährungswiderrufs	8		1	9
Vermeidung von Untersuchungshaft	9	2	2	13
Gnade	2			2
Gesamt	34	6	5	45

In sechs Fällen gab ein Fehlverhalten des Probanden Anlass zum Abbruch der Maßnahme. Damit liegt die Abbrecherquote bei 13 %. In drei dieser sechs Fälle wurde die Bewährung widerrufen. Die Probanden hatten mehrfach gegen den Wochenplan verstoßen und es lag der Verdacht neuer Straftaten vor. Gegen einen weiteren Proband, der im Rahmen einer Bewährungsweisung teilnahm, wurde wegen einer neuen Straftat Untersuchungshaft angeordnet. Von den beiden Abbrüchen im Bereich Untersuchungshaftvermeidung wurde

eine Maßnahme widerrufen, weil sich der Proband nicht an die Auflagen hielt, die Bedingung für die Außervollzugsetzung des Haftbefehls waren. Der andere Proband entzog sich der Maßnahme zwischen zwei Hauptverhandlungsterminen durch Flucht.

Zu Abbrüchen aus anderen Gründen kam es in fünf Fällen. Zwei Probanden verlegten während der Überwachungsdauer aus beruflichen Gründen ihren Wohnsitz außerhalb des Landgerichtsbezirks Frankfurt, so dass eine weitere Überwachung nicht mehr möglich war. Bei einem Probanden ließ sich die Überwachung wegen extrem unregelmäßiger Arbeitszeiten nicht mehr sinnvoll durchführen. In einem Fall von Untersuchungshaftvermeidung gab das Landgericht einer Beschwerde des Angeklagten insoweit statt, dass es zwar den Haftbefehl aufrechterhielt, aber die Fußfessel durch eine Meldeauflage ersetzte. Ein Proband, der ebenfalls im Rahmen von Untersuchungshaftvermeidung teilnahm, zog sein Einverständnis zurück und nahm somit die Fortsetzung der Untersuchungshaft in Kauf.

9. Kosten der elektronischen Überwachung

Die Kosten der elektronischen Überwachung hängen erwartungsgemäß stark von der Auslastung des Projekts ab. Je mehr Probanden gleichzeitig überwacht werden, desto geringer werden die Kosten pro Proband. Bei einer Maximalauslastung des auf 30 Probanden ausgelegten Projekts hätten die Kosten pro Proband bei täglich ca. 26,-- € gelegen. Diese Auslastung wurde jedoch nie erreicht. Vielmehr lag die durchschnittliche Auslastung während der Modellphase bei 8,5 Probanden. Somit lagen die Tageskosten im Projekt nur knapp unter den vergleichbaren Kosten für einen Haftplatz, die während dieser Zeit in Hessen rund 83,-- € betragen.

10. Die Sicht der Probanden

Die Probanden selbst zeigten sich insgesamt mit der elektronischen Überwachung und ihrer Situation zufrieden. Auffallend war, dass sich die Probanden beständig mit ihrer Situation – das heißt mit der Bewährung oder Untersuchungshaftvermeidung – konfrontiert sahen. Hierin scheint ein wesentlicher Unterschied zur normalen Bewährungssituation zu bestehen.

Als Einschränkung wurde vor allem empfunden, dass der Wochenplan spontane Aktivitäten im Freizeitbereich erschwerte. Die Anpassung an Arbeitszeiten war dagegen in aller Regel kein Problem. Dennoch bedeutete der Zeitplan für die meisten Probanden, dass sie in bisher nicht gewohnter Weise ihren Ta-

gesablauf strukturieren mussten. Wenn die Freizeit sehr knapp bemessen war, konnte das dazu führen, dass die Probanden Schwierigkeiten hatten, wie gewohnt am Leben ihrer Familie und ihres Freundeskreises teilzunehmen.

Meistens wussten nur nahe Familienmitglieder oder gute Freunde von der Überwachung. Viele Probanden befürchteten von Fremden als Fußfesselträger erkannt zu werden, was jedoch relativ selten vorkam.

Die Unterstützung durch die Projektmitarbeiter wurde von den Probanden positiv erlebt. Besonders die ständige Erreichbarkeit der Rufbereitschaft wurde als hilfreiche Einrichtung hervorgehoben.

11. Fazit und Ausblick

Der Modellversuch hat gezeigt, dass die elektronische Überwachung sowohl technisch als auch pädagogisch grundsätzlich durchführbar ist. Während der Modellphase wurden einige erstaunliche Erfolge erzielt. Beispielsweise konnten alle neun Probanden, die im Rahmen von Bewährungswiderrufsvermeidung am Projekt teilnahmen, dazu motiviert werden, ihre Bewährungsaufgaben zu erfüllen, was sie zuvor nicht getan hatten. Offensichtlich verfügt die Maßnahme – richtig angewandt – über Möglichkeiten, die von Probanden und Projektmitarbeitern gleichermaßen anerkannt werden. Andererseits bestehen noch immer offene Fragen und Probleme:

- Wie müsste ein der Maßnahme adäquates pädagogisches Konzept aussehen?
- Wie genau verändert der Einsatz der Technik die Interaktion zwischen Bewährungshelfer und Proband und welche Vor- und Nachteile ergeben sich daraus?
- Wie lässt sich die Macht wirksam kontrollieren, die die Bewährungshelfer durch die elektronische Überwachung über den Alltag der Probanden erhalten?
- Ist der in Hessen gewählte Weg sinnvoll oder wäre nicht etwa eine Vollzugslösung, bei der die elektronische Überwachung wie in anderen Staaten als Sanktion eingesetzt wird, die „bessere“ Variante, was Durchführbarkeit und Akzeptanz betrifft?

Zur Beantwortung dieser Fragen, die nur einen kleinen Auszug möglicher Themen darstellen, sind weitere Diskussionen und Forschungen notwendig. Der wissenschaftliche und fachpraktische Diskurs zum Thema Fußfessel steht in Deutschland bestenfalls am Anfang.

Literatur

- Albrecht, Hans-Jörg; Arnold, Harald; Schädler, Wolfram*: Der hessische Modellversuch zur Anwendung der „elektronischen Fußfessel“. In: Zeitschrift für Rechtspolitik, 33 (2000), S. 466-469.
- Haverkamp, Rita*: Das Projekt „Elektronische Fußfessel“ in Frankfurt am Main. In: Bewährungshilfe, 50 (2003), S. 164-181.
- Mayer, Markus*: Modellprojekt Elektronische Fußfessel: Befunde der Begleitforschung (forschung aktuell 13). Freiburg 2002.
- Mayer, Markus*: The German Pilot Projekt – Potentials and Risks. In: Mayer, Markus; Haverkamp, Rita; Lévy, René (Eds.): Will Electronic Monitoring Have a Future in Europe? Freiburg 2003. S. 169-176.
- Schädler, Wolfram*: The Hessian Pilot Project on Electronic Monitoring in Frankfurt, Germany. In: Mayer, Markus; Haverkamp, Rita; Lévy, René (Eds.): Will Electronic Monitoring Have a Future in Europe? Freiburg 2003. S. 163-167.

Neue Entwicklungen im Jugendstrafrecht, insbesondere zur Diversion oder Gegenreform durch Kompetenzverlagerungen

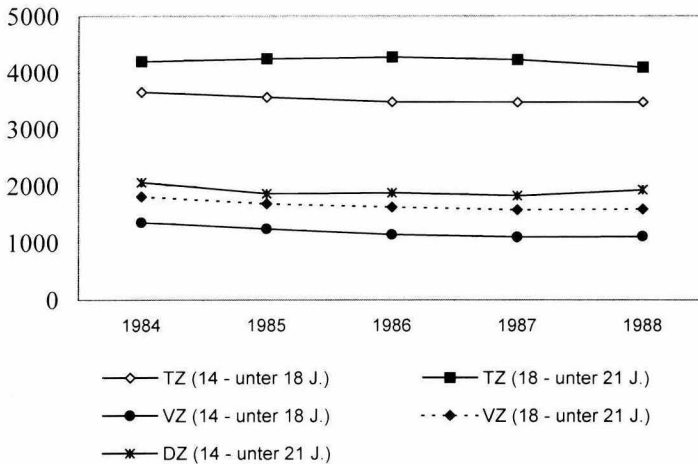
Heribert Ostendorf

I.

Die Beurteilung strafrechtlicher Sanktionsinstitute wechselt, je nach dem aktuellen kriminalpolitischen Mainstream. Die Führungsaufsicht z. B. wurde bis vor wenigen Monaten in der Kommentarliteratur und in der Rechtslehre, wohl auch in der Rechtspraxis, ganz überwiegend kritisch, ja ablehnend eingeschätzt. Sie hat heute mit der Verschärfung des Sexualstrafrechts geradezu eine Renaissance erfahren. Ebenso hat die Bewertung der Diversion in den letzten Jahren Wandelungen erfahren: zunächst der kriminalpolitische Hit, jetzt macht sich in Politik und Medien mehr und mehr Skepsis breit, werden mit Diversionsrichtlinien von den Landesjustizverwaltungen die Einstellungsmöglichkeiten des JGG eingeschränkt. Die Gegenargumente lauten: konsequente Strafverfolgung, Grenzen aufzeigen und Verantwortlichkeiten einfordern. So heißt es in einer Presseerklärung des rechtspolitischen Sprechers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion *Norbert Geis* vom 17.12.1997: „Mehr und mehr versagen die Gerichte bei ihrer Aufgabe, den Jugendlichen deutliche Grenzen aufzuzeigen.“ Die Gewerkschaft der Polizei hat der Justiz sogar in diesem Zusammenhang Gesetzesungehorsam vorgeworfen. Auch aus der Opferperspektive wird für ein strengeres Eingreifen votiert. In der Koalitionsvereinbarung für die rot-grüne Bundesregierung vom Oktober 2002 heißt es: „Das Jugendstrafrecht, das Jugendstrafverfahrensrecht und das Jugendstrafvollzugsrecht prüfen wir auf Veränderungsbedarf.“ In welche Richtung, bleibt offen, kritisch könnte man sagen, wird dem Zeitgeist überlassen. In der offiziellen Gesetzesbegründung zum 1. Jugendgerichtsänderungsgesetz im Jahre 1989 wurde demgegenüber geradezu ein Plädoyer für Diversion gehalten: „Untersuchungen zu der Frage, inwieweit der Verzicht auf eine formelle Sanktion zugunsten einer informellen Erledigung kriminalpolitisch von Bedeutung ist, haben – jedenfalls für den Bereich der leichten und mittleren Jugenddelinquenz – zu der Erkenntnis geführt, dass informelle Erledigungen als kostengünstigeren, schnelleren und humaneren Möglichkeiten der Bewältigung von Jugenddelinquenz auch kriminalpoli-

tisch im Hinblick auf Prävention und Rückfallvermeidung höhere Effizienz zukommt.“¹ Noch im Jahr 1997 hat die damalige von der CDU/CSU und FDP geführte Bundesregierung auf eine große Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion ausgeführt: „Blickt man allerdings auf die möglichen Ursachen für den Kriminalitätsanstieg in den letzten Jahren, so wird deutlich, dass dieser nicht durch Entwicklungen im strafrechtlichen Bereich zu erklären ist. Auch der Vergleich mit den 80er Jahren, in denen die Jugendstrafrechtspraxis zunehmend von nicht freiheitsentziehenden Maßnahmen und der Diversion Gebrauch machte und dabei nicht etwa eine Kriminalitätszunahme erfolgte, zeigt, dass der aktuelle Anstieg nicht auf ein vermeintlich zu mildes strafrechtliches Vorgehen zurückgeführt werden kann.“² Zum Beleg für diese Auffassung verweise ich auf einen Vergleich der Tatverdächtigen-, Verurteilten- und Diversionsziffern aus diesen Jahren.

Abbildung: Vergleich der Tatverdächtigen-, Verurteilten- und Diversionsziffern*



* TZ = Tatverdächtigenziffer; VZ = Verurteiltenziffer; DZ = Diversionsziffer jeweils berechnet auf 100.000 der betreffenden Wohnbevölkerung

Quellen: Polizeiliche Kriminalstatistik sowie Arbeitsunterlagen „Strafverfolgung“ und „Staatsanwaltschaften“, herausgegeben vom Statistischen Bundesamt

1 Bundesratsdrucksache 464/89, S. 1.

2 Bundestagsdrucksache 13/8284, S. 104.

Obwohl die Verurteiltenziffer sank und die Diversionsziffer in etwa auf demselben Stand blieb, hatten wir Abnahmen bei den Tatverdächtigen.

Diese positiven Erfahrungen mit der Diversion werden heute teilweise schon vergessen. So können aus modernen Entwicklungen überholte Entwicklungen werden und scheinbar überholte modernisiert werden. Die aktuelle öffentliche kriminalpolitische Tendenz geht in Richtung einer Rekriminalisierung von Jugend³ und wendet sich ab von der Diversion im eigentlichen Sinne. Diversion bedeutet nicht nur Umgehung der Anklageerhebung mit Hauptverhandlung und Urteil, sondern auch Vermeidung von Strafübel. Strafen im Wege der Diversion heißt vielfach die neue Devise. In diesem Zusammenhang eine Arabeske: Als ich vor Jahren, zu Zeiten des „eisernen Vorhangs“, in der Warschauer Universität über die Reform des deutschen Jugendstrafrechts redete und damit auch die Diversion propagierte, stieß ich auf mehr als ungläubiges Staunen: Diversion bedeutete im kommunistischen Sprachgebrauch Sabotage durch den Klassenfeind.

II.

Anders die Rechtspraxis. Sie bleibt sozusagen auf dem gesetzlichen Kurs.

Tabelle 1: Verhältnis der Verurteilungen zu den Einstellungen gem. §§ 45, 47 JGG

	Entscheidungen zusammen	Verurteilungen	Einstellungen
1980*	234 908	132 649	102 259 (43,5 %)
1985	242 762	119 126	123 636 (50,9 %)
1990	201 463	78 463	123 000 (61,1 %)
1995**	230 552	76 731	153 821 (66,7 %)
1997	263 423	87 807	175 616 (66,6 %)
1999	278 173	93 602	184 571 (66,4 %)
2000	277 929	93 840	184 089 (66,2 %)
2001	290 962	96 675	194 287 (66,8 %)
* alte Bundesländer			
** ab 1995 alte Bundesländer mit Einschluss Berlin-Ost			

Quelle: Eigene Berechnungen nach der Staatsanwalts- sowie der Verurteiltenstatistik des Statistischen Bundesamtes

3 S. *Schneider*, in: Festschrift für Müller-Dietz, 2002, S. 787.

Tabelle 2: Einstellungspraxis gem. den §§ 45, 47 JGG im Zeitvergleich
(Prozentangaben bezogen auf alle Einstellungen gem. §§ 45, 47 JGG)

Jahr	Verurteilte			Absehen v. d. Verfolgung ohne richterl. Zustimmung (§ 45 Abs. 1 + 2**)				Einstellungen durch den Richter (§ 47)	
	N	N	%	N	%	N	%	N	%
1954	43 405	6 648	–	–	–	2 301	–		
1960	67 391	11 732	–	–	–	3 130	–		
1970	89 593	19 214	–	–	–	9 071	–		
1980	132 649	26 000	25,4	29 000	28,4	47 259	46,2		
1985	119 126	16 000	12,9	58 000	46,9	49 636	40,1		
1990	78 463	11 000	8,9	77 000	62,6	35 000	28,5		
1995	76 731	10 344	6,7	105 294	68,5	38 183	24,8		
1997	87 807	10 574	6,0	124 464	70,9	40 578	23,1		
				§ 45 I	%	§ 45 II	%		
1998	92 001	11 032		81 559		Keine Ang.		43 211	
1999	93 602	10 668	5,8	74 373	40,3	58 052	31,5	41 478	22,5
2000	93 840	10 496	5,7	70 816	38,5	61 374	33,3	41 403	22,5
2001	96 675	10 630	5,5	72 650	37,4	71 245	36,7	39 762	20,5

*) vor dem 1. JGGÄndG (1990): § 45 Abs. 1

**) vor dem 1. JGGÄndG (1990): § 45 Abs. 2

Anmerkungen: Über die Praxis gem. § 45 Abs. 2 liegen erst seit dem Ende der 70er Jahre Angaben aus der Staatsanwaltsstatistik vor. Bei den Angaben zu § 45 Abs. 1 und Abs. 2 JGG handelt es sich bis 1990 nur um Näherungswerte, da die Zahlen der Staatsanwaltschaftsstatistik hoch- und umgerechnet werden mussten.

Quellen: Angaben zu § 45 bis 1980: Statistische Landesämter von Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland; Unveröffentlichte Maschinentabellen der Staatsanwaltschaftsstatistik 1980; Angaben zu § 45 ab 1985: Statistisches Bundesamt, Arbeitsunterlage „Staatsanwaltschaften“; Angaben zu Verurteilten sowie § 47: Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamts (heutige Fachserie 10, Reihe 3).

Gebiet: bis 1990 alte Länder, ab 1995 alte Länder einschl. Berlin-Ost

Unabhängig davon, ob die Einstellungsgründe gem. § 45 Abs. 1 und Abs. 2 JGG korrekt sind, d. h. ob tatsächlich die Voraussetzungen insofern vorliegen und die Bezugnahmen auf die Absätze im § 45 JGG sowie die entsprechende Registrierung korrekt erfolgen, bleibt die Verschiebung der Diversion von der Richter- auf die Staatsanwaltschafts-Ebene signifikant.

Auch in der Rechtslehre wird nach wie vor die Diversion hochgehalten als die erste Reaktionsform auf strafbares Verhalten junger Menschen. So heißt es in einer Resolution von 55 Professoren aus den Fachdisziplinen Jugendstrafrecht und Kriminologie vom August 1998: „Das geltende Jugendstrafrecht hat dem Erwachsenenstrafrecht vor allem zweierlei voraus: Vielfalt des möglichen Reagierens und Flexibilität der Prozeduren. Mit beidem steht ein Instrumentarium zur Verfügung, das es erlaubt, den Verhältnissen, Bedürfnissen und „Lagen“ der 14- bis 21-jährigen, die strafrechtlich auffallen, mit einem hohen Grad an Individualisierung (im Wortsinne:) gerecht zu werden. Jugendrichter und Jugendstaatsanwälte, Jugendgerichts- und Jugendbewährungshelfer haben es im letzten Jahrzehnt immer besser verstanden, dieses Instrumentarium genau in diesem Sinne zu nutzen“⁴. Es soll aber nicht verschwiegen werden, dass es auch einige mahnende Stimmen gibt, die gegen eine überzogene Anwendung der Diversionsbestimmungen votieren. So hat *Schöch* im Jahre 1996⁵ die Häufigkeitszahlen, d. h. die Kriminalitätsbelastung in den Städten Essen, München und Stuttgart mit der Kriminalitätsbelastung in Berlin, Hamburg und Bremen verglichen und – vorsichtig – nicht ausgeschlossen, dass die höhere Kriminalitätsbelastung in den Stadtstaaten mit der dortigen hohen Diversionsrate korreliere. Von einer solchen „Randkritik“ abgesehen, bleibt festzuhalten, dass die Diversion als angemessene jugendadäquate Reaktion auf Straftaten junger Menschen im Bereich leichter bis mittlerer Kriminalität in Praxis und Wissenschaft anerkannt ist. Im Übrigen werden im Erwachsenenstrafrecht bei viel größeren Schäden durch Wirtschafts- und Umweltkriminalität mit dem so genannten Deal Verfahren ohne Aburteilung erledigt. Diese Anerkennung der Diversion wurde zuletzt vom 64. Deutschen Juristentag in Berlin 2002, der sich in der strafrechtlichen Abteilung mit dem Jugendstrafrecht unter der Fragestellung „Ist das deutsche Jugendstrafrecht noch zeitgemäß?“ beschäftigte, nochmals bestätigt. Der Hauptgutachter *Hans-Jörg Albrecht* hat nüchtern formuliert: „Die Regelungen zur Umsetzung der Diversion und die Praxis hierzu haben sich

4 Abgedruckt in *Ostendorf*, Wie viel Strafe braucht die Gesellschaft?, 2000, S. 194.

5 In: *Kriminalprävention und Strafrecht*, hrsg. von *Jehle*, S. 302.

grundsätzlich bewährt“⁶. Dementsprechend heißt es im Grundsatzbeschluss des Juristentages: „Das JGG hat sich als Grundlage für die strafjustizielle Reaktion auf die Jugendkriminalität grundsätzlich bewährt.“ Zwar wurde im Einzelnen ein vielfacher Veränderungsbedarf anerkannt, wurden vielfache Änderungen vorgeschlagen. Zur Diversion wurde jedoch lediglich die Forderung erhoben: „Im Rahmen von § 45 Abs. 2 JGG ist dem Jugendstaatsanwalt die Kompetenz zuzugestehen, Leistungen in dem Maß anzuregen, wie der Jugendrichter sie nach § 45 Abs. 3 JGG im Vorverfahren als Sanktionen auferlegen kann.“

III.

Damit wird das Tor zu dem Problemfeld geöffnet, zu dem an meiner Forschungsstelle in Zusammenarbeit mit der Kriminologischen Zentralstelle eine Untersuchung durchgeführt wird. Es geht um Kompetenzverschiebungen bei der Diversion von den Richtern über die Staatsanwaltschaft hin zur Polizei. Die geltende Rechtslage ist eindeutig. Nur Richter und Staatsanwälte können ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren einstellen. Soweit der Verdacht für eine Anklageerhebung nicht ausreicht, ist dies im § 170 StPO geregelt. Soweit aus Opportunitätsgründen das Verfahren eingestellt werden soll, ergibt sich dies aus den §§ 153 ff. StPO sowie den §§ 45, 47 JGG. Im Jugendstrafverfahren hat die Staatsanwaltschaft eine größere Kompetenz zur Verfahrenseinstellung als im Erwachsenenstrafverfahren, d. h. sie kann hier in Fällen von Geringfügigkeit sowie nach Durchführung erzieherischer Maßnahmen ohne Zustimmung des Gerichts Verfahren beenden (§ 45 Abs. 1 und Abs. 2 JGG). Eine Sanktionskompetenz aber hat auch nicht die Staatsanwaltschaft, die steht nur den Richtern zu. Dies wissend und beachtend haben einige Bundesländer in ihren Diversionsrichtlinien die letztliche Entscheidung zwar bei der Staatsanwaltschaft belassen, aber faktisch das Entscheidungsverfahren nach vorn verlagert, der Polizei insoweit ein Prüfungs-, Vorschlags- und Durchführungsrecht eingeräumt. Hält die Polizei eine Einstellung nach Durchführung erzieherischer Maßnahmen für sachgerecht, so schlägt sie der Staatsanwaltschaft eine solche Maßnahme – im Regelfall telefonisch – vor und holt deren Zustimmung ein. Anschließend führt sie diese Maßnahme durch, wobei der Jugendliche nicht mitmachen muss. In Schleswig-Holstein hat die Polizei auch das Recht, eine sofortige Schadenswiedergutmachung sowie Entschuldigung und „kleine“ Täter-Opfer-Maßnahmen zu veranlassen. In Berlin wird über die Einschaltung eines Sozialarbeiters als „Diversionsmittlers“ nur die geplante Diversion als solche mit der Staatsan-

6 S. 114.

waltschaft abgesprochen, die Art der Maßnahme bleibt dem Diversionsmittler überlassen. Als erzieherische Maßnahme gilt auch das Vernehmungsgespräch der Polizei. In anderen Modellen wird die Jugendhilfe durch die Staatsanwaltschaft ermächtigt, ihrerseits Diversionsentscheidungen nach § 45 Abs. 2 JGG in die Wege zu leiten. So kann nach dem so genannten Ambacher Modell das Jugendamt eigenständig bei den Jugendlichen „freiwillige“ Arbeitsleistungen bis zu 10 Stunden anregen und der Staatsanwaltschaft nach Abschluss der Maßnahme die Einstellung des Verfahrens empfehlen.

Für eine solche frühzeitige Einschaltung von Polizei und Jugendhilfe sprechen einige praktische Erwägungen: Die strafrechtliche Reaktion erfolgt so nah wie möglich und entspricht insofern dem Beschleunigungsgebot. Die Tatsache, dass nur eine staatliche Instanz an dem Verfahren beteiligt ist, kann zu einer geringeren Stigmatisierung und Belastung des Jugendlichen führen. Schließlich ist aus der kriminologischen Forschung bekannt, dass gerade die polizeiliche Vernehmung mit den größten Eindruck im gesamten Jugendstrafverfahren bei den Jugendlichen hinterlässt. Es gibt aber auch gewichtige Einwände. Ich darf hierzu zunächst aus dem traditionellen Lehrbuch von *Schaffstein/Beulke* zum Jugendstrafrecht⁷ zitieren: „Eine derart weite Polizeidiversion ist jedoch problematisch, weil sie die Kompetenzen einseitig zu Lasten der Exekutive ausweitet. Die den Sachverhalt ermittelnde Instanz sollte nicht zuständig sein zur Auswahl der Sanktion.“ Auch die Zweite Jugendstrafrechtsreformkommission der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V. (DVJJ), die im letzten Jahr einen umfassenden Reformvorschlag zum Jugendstrafrecht eingebracht hat, spricht sich gegen eine solche Kompetenzverlagerung aus: „Die derzeit zu beobachtende Tendenz, richterliche bzw. staatsanwaltschaftliche Befugnisse auf die Polizei zu übertragen, begegnet jedoch verfassungsrechtlichen Bedenken, auf Grund derer die Kommission die echte Übertragung von Befugnissen ablehnt. Gemäß dem Gewaltenteilungsprinzip sind die Funktionen der Exekutive und der Judikative voneinander zu trennen, insbesondere auf verschiedene Institutionen zu verteilen. Insofern ist es konsequent, wenn die juristische Bewertung eines Sachverhaltes und die Entscheidung über die Einstellung eines Verfahrens in der Hand der Justizorgane, Staatsanwaltschaft und Gericht liegen. Formal ist diesem Prinzip bei den genannten Verfahrensweisen Genüge getan, indem die Staatsanwaltschaft telefonisch informiert wird und letztlich die Genehmigung der Maßnahme in der Hand behält. In der Praxis führt dies jedoch in den meisten Fällen zu einer de facto-Einstellungskompetenz

7 14. Aufl., 2002, S. 240.

der Polizei und ist insoweit kritisch zu bewerten. Dies gilt im Grundsatz auch für das in einigen Diversionsrichtlinien vorgesehene „erzieherische“ oder „normverdeutlichende“ Gespräch der Polizei mit dem Beschuldigten, soweit es im Sinne einer erzieherischen Maßnahme gedacht ist und somit Sanktionscharakter hat.“⁸ In unserer Untersuchung geht es demnach zunächst um die Frage, entscheidet der Staatsanwalt, die Staatsanwältin auf einer fachlich fundierten Grundlage oder wird hier nur formal die Entscheidungskompetenz gewahrt. Geht es aber nicht auch oder sogar vorrangig um andere, verdeckte Ziele, nämlich einer härteren Sanktionierung im Rahmen von Diversion? Aus vielen Gesprächen mit der Polizei kenne ich den Vorwurf: „Wir arbeiten doch nur für den Papierkorb des Staatsanwalts.“ Das Sanktionsbedürfnis bei Polizeibeamten ist offensichtlich größer, naturgemäß größer nach erfolgreicher Ermittlung eines Tatverdächtigen als bei der Justiz. Soll dieses Sanktionsbedürfnis, das wahrscheinlich auch dem der öffentlichen Meinung, zumindest der veröffentlichten Meinung, entspricht, befriedigt werden? Hierbei sind es nicht nur spezielle Jugenddezernenten in der Polizei, die in diese Praxis eingebunden sind, ganz überwiegend ist es der Beamte vor Ort, der für alle polizeilichen Aufgaben zuständig ist. Die zweite Fragestellung unserer Untersuchung lautet demnach: Haben sich die Diversionsmaßnahmen seit Einführung derartiger neuer Richtlinien verschärft? Damit steht auch die 3. Fragestellung zur Diskussion: Wie freiwillig läuft das Verfahren ab, werden die Betroffenen hinreichend darauf hingewiesen, dass sie nicht mitmachen müssen? Hierzu gleich die noch nicht publizierten Ergebnisse. Zuvor will ich den Bogen noch größer schlagen, andere jugendkriminalpolitische Entwicklungen miteinbeziehen.

IV.

Die neuen Diversionsbewegungen können unter der Überschrift „Kompetenzverlagerungen im Jugendstrafrecht“ eingeordnet werden.

In der Praxis erfolgen Kompetenzverlagerungen, und zwar zunehmend, indem spezielle Deliktsbereiche aus den Jugendabteilungen der Staatsanwaltschaft herausgenommen werden, wie z. B. rechtsradikale Gewalttaten, Sexualdelikte, Tötungsdelikte, Verkehrssachen, Bundeswehrsachen. Damit wird nicht nur die Anforderung in § 37 JGG

⁸ Vorschläge für eine Reform des Jugendstrafrechts, 2002, S. 54.

„Die Richter bei den Jugendgerichten und die Jugendstaatsanwälte sollen erzieherisch befähigt und in der Jugendziehung erfahren sein.“

umgangen, sondern es wird auch gegen § 36 JGG verstoßen:

„Für Verfahren, die zur Zuständigkeit der Jugendgerichte gehören, werden Jugendstaatsanwälte bestellt.“

Von dieser „Allzuständigkeit“ der Jugendabteilung darf dementsprechend nur ausnahmsweise abgewichen werden, wenn andere Spezialkenntnisse unverzichtbar und in der Jugendabteilung nicht vorhanden sind.

Die Anforderungen des § 37 JGG werden bei alledem, wie vielfache empirische Untersuchungen bestätigt haben, häufig nicht eingehalten. Auch hierzu hat der Deutsche Juristentag einen bemerkenswerten Beschluss gefasst, der, wenn er gesetzgeberisch umgesetzt würde, weitreichende Auswirkungen auf Ausbildung und Fortbildung der Jugendrichter und Jugendstaatsanwälte hätte. Hiernach soll die gegenwärtige Formulierung im § 37 JGG von einer Sollvorschrift in eine Mussvorschrift umgestaltet werden. Bei Umsetzung hätte dies Konsequenzen für die Anforderung an den gesetzlichen Richter im Sinne des § 338 Nr. 1 StPO – absoluter Revisionsgrund. Demgegenüber sind heute wenige speziell ausgebildete Jugendrichter und Jugendstaatsanwälte tätig, wobei Richter häufig in Jugendstrafsachen nur z. T. eingesetzt sind, so dass auch nur begrenzte Erfahrungen gesammelt werden können. Dies bedeutet eine fachliche Kompetenzverlagerung auf die allgemeine Strafgerichtsbarkeit. So ist auch die Auflösung des Bezirksjugendgerichts Hamburg und die Verteilung der Jugendstrafsachen auf die Amtsgerichte mit nur teilweiser Auslastung der hiermit beschäftigten Richter eine solche Kompetenzverlagerung.⁹ Man kann Reformen bekanntlich nur mit reformwilligen Menschen umsetzen, zunächst einmal müssen sie aber fachlich qualifiziert sein. Mit einer gezielten Zuständigkeitsverlagerung auf weniger Qualifizierte kann man auch eine Gegenreform betreiben. So würde mit der Streichung des § 105 JGG, d. h. der Herausnahme der Heranwachsenden aus dem Jugendstrafrecht, wie von einigen gefordert, eine außerordentliche Kompetenzverschiebung im Bereich der Strafverfolgung auf die Erwachsenen-Strafgerichte erfolgen. Andere wollen es zwar bei der Zuständigkeit der Jugendgerichte belassen, diese sollen aber zumindest regelmäßig das Erwachsenenstrafrecht anwenden. Auch diesem kriminalpolitischen Trend halten Wissenschaft und Praxis entgegen. So fordert der 64. Deutsche Juristentag wie die Zweite

9 S. hierzu *Katz*, DVJJ-Journal 2003, S. 10 ff. sowie *Gerstberger* zur vergleichbaren Entwicklung beim Jugendgerichtshof in Wien, DVJJ-Journal 2003, S. 13 ff.

Jugendstrafrechtsreformkommission der DVJJ wie auch die einhellige Meinung in der Rechtslehre den Gesetzgeber auf, umgekehrt alle Heranwachsenden nach dem Jugendstrafrecht zu behandeln. Dass der Deutsche Juristentag diese Position bezogen hat – nach kontroverser Debatte –, ist schon eine Revolution in der kriminalpolitischen Diskussion.¹⁰ Eine Parallele bei der fachlichen Kompetenzverlagerung zeigt sich bei der Jugendgerichtshilfe, wenn dort der Spezialdienst aufgelöst wird und die Aufgaben dem allgemeinen Sozialdienst übertragen werden.¹¹

V.

Lassen Sie mich in diesem Zusammenhang auf ein merkwürdiges Modellprojekt zu sprechen kommen, in dem justizielle Zuständigkeiten sogar auf jugendliche Laien verlagert werden. Ich meine den Teen-Court-Versuch in Aschaffenburg. Nach Zeitungsmeldungen ist dieser Versuch nach Auffassung des bayerischen Justizministers erfolgreich abgeschlossen worden. Die Ausweitung der Schülergerichte auf ganz Bayern wird hiernach derzeit geprüft. Außerdem soll der Katalog der Delikte, über die die Schüler entscheiden können, ausgeweitet werden. Seit November 2000 verhandeln Jugendliche als so genannte Richter über Straftaten anderer Jugendlicher und verhängen anschließend Sanktionen. Werden diese durchgeführt, entscheidet die Staatsanwaltschaft anschließend über die Einstellung des Strafverfahrens. Vorher bestimmt die Staatsanwaltschaft, in welchen Verfahren die Schülergerichte tätig werden sollen. In dem Modellversuch waren dies vor allem Ladendiebstähle, Fahren ohne Fahrerlaubnis, Körperverletzung, Hausfriedensbruch, Beleidigung und Sachbeschädigung. Die Ausweitung soll auch Rauschgiftdelikte und Wiederholungstäter umfassen.

Übernommen wurde dieses Modell aus den USA. Dort wurde die Erfahrung gemacht, dass die jugendlichen Richter keineswegs milde Urteile aussprechen. Häufig musste die Strafe reduziert werden. Damit wird ein Phänomen offen gelegt, nämlich die Strafbedürfnisse sind gerade bei jungen Menschen offensichtlich größer als sie von der Justiz erkannt werden. Bei näherer Betrachtung ist dies aber wiederum nur natürlich, da nicht nur jugendliche Straftäter überwiegend emotional handeln, sondern auch die jugendlichen Reaktionen auf Straftaten emotional ausfallen. Gefühlsmäßige Reaktionen führen leicht zu primitiven Reaktionen von Rache und Vergeltung. Aber nicht nur aus diesem Grunde ist große Skepsis angesagt:

¹⁰ S. hierzu auch Ostendorf, NK 2003, S. 16 ff.

¹¹ S. hierzu Trenczek, Die Mitwirkung der Jugendhilfe im Strafverfahren, 2003, S. 53 ff.

Mit Teen-Gerichten können auch die Bedeutung und Ernsthaftigkeit des Strafverfahrens „heruntergespielt“ werden. Hierbei bin ich ein Befürworter von Konfliktschlichtung an Schulen durch angeleitete Schüler, für eine frühzeitige Einbeziehung junger Menschen in die Kriminalprävention. Das Strafverfahren mit Einschluss des Diversionsverfahrens muss aber seine Bedeutung als staatliche Antwort auf sozialschädliches Verhalten und damit auch als Lernmodell für das Austragen von Konflikten behalten. Strafrecht muss in den Händen von Fachleuten bleiben.

VI.

Nun zu den ersten Ergebnissen unserer Untersuchung zu den neuen Diversionsrichtlinien in Schleswig-Holstein.

In dieser Untersuchung wurde eine vergleichende Aktenanalyse von Verfahren vor und nach den neuen Diversionsrichtlinien – insgesamt 460 Akten – durchgeführt, es wurden 455 Polizeibeamte schriftlich befragt – Rücklauf 313 – und es wurden alle Jugendstaatsanwälte schriftlich befragt, alle (33) haben geantwortet.

- In der vergleichenden Aktenanalyse hat sich ergeben, dass sich der Schweregrad der Delikte in dem neuen Modell nach oben verschoben hat. Es wurden deutlich mehr Körperverletzungsdelikte – 6,88 % zu 9,38 % – divertiert, mehr gemeinschädliche Sachbeschädigungen gem. § 304 StGB, im Jahre 2000 wurden erstmalig auch 4 Diebstähle gem. § 244 StGB, also Diebstähle mit Waffen oder Bandendiebstähle oder Wohnungseinbruchsdiebstähle eingestellt, umgekehrt weniger Diebstähle geringwertiger Sachen gem. § 248 a StGB.
- Das nach dem neuen Modell vorgesehene erzieherische Gespräch durch die Polizei wird in der Regel in die Vernehmung integriert. 61 % der Polizeibeamten gaben an, es habe sich nichts verändert, d. h. derartige Gespräche sind offensichtlich auch früher nach dem alten Modell getätigt worden. Dies erscheint auch deshalb nachvollziehbar, weil nur 6 % der Polizeibeamten angaben, für ein erzieherisches Gespräch geschult worden zu sein. Auch der in den Richtlinien geforderte monatliche Informationsaustausch der Polizei mit den Jugendämtern findet nur nach 7 % der Antworten statt.
- Nach der Aktenanalyse haben sich die weiteren Maßnahmen im Rahmen der Einstellung gem. § 45 Abs. 2 JGG verschärft: Die Arbeitsleistungen vermehrten sich in dem Vergleichszeitraum von 9 auf 86, die Geldzahlungen von 0 auf 5, der Verkehrsunterricht von 0 auf 4, währ-

rend umgekehrt der Täter-Opfer-Ausgleich von 22 auf 11 zurückging. Z. T. ist diese Sanktionsverschärfung mit dem höheren Schweregrad der Delikte zu erklären. In diesem Zusammenhang ist aber bemerkenswert, dass Korrekturen des polizeilichen Sanktionsvorschlages durch die Staatsanwaltschaft in 44 % der Fälle erfolgen. Hiervon wird in 63 % der Fälle von der Staatsanwaltschaft eine mildere Sanktion für angemessen angesehen oder ein gänzlicher Verzicht für geboten erachtet.

- Die Frage, ob die Staatsanwaltschaft in dem Telefongespräch ausreichend unterrichtet wird, um eine korrekte Sachentscheidung treffen zu können, lässt sich nur schwer beantworten. Zunächst sprechen die dargestellten Korrekturen für eine angemessene Unterrichtung. Allerdings ist die Polizei von der Notwendigkeit einer solchen Unterrichtung keineswegs überzeugt. So halten nur 47 % eine solche Unterrichtung für generell notwendig, 19 % für meistens notwendig, 21 % für manchmal notwendig und 13 % für überflüssig. Aus einer solchen distanzierten Einstellung zur Kompetenzwahrung durch die Staatsanwaltschaft lassen sich Rückschlüsse auf die entsprechende Information der Staatsanwaltschaft schließen.
- Zur Freiwilligkeit räumten 7 % der Polizeibeamten freimütig ein, dass sie manchmal bewusst darauf verzichten, die Betroffenen hierauf hinzuweisen. Auch halten 3 % der Polizeibeamten die Einbeziehung von Erziehungsberechtigten für überflüssig, 11 % für wenig sinnvoll. Ob und wie tatsächlich die Betroffenen auf ihre Rechte hingewiesen werden, lässt sich mit einer solchen Befragung der Polizeibeamten nur schwer beantworten. Die Vermutung liegt nahe, dass zu einem größeren Prozentsatz diese Rechte im Interesse der Erledigung des Verfahrens niedrig gehalten werden. Um insoweit ein verlässlicheres Urteil abgeben zu können, war eine Intensivbefragung der betroffenen Jugendlichen/Heranwachsenden über den Ablauf des Verfahrens, insbesondere auch über die Wahrnehmung des erzieherischen Gespräches geplant. Diese Untersuchung ist bislang trotz umfangreicher Bemühungen – Einschalten des psychologischen Instituts der Universität Kiel mit der Erstellung eines Interview-Leitfadens, Anschreiben von Seiten des Innenministeriums an alle Polizeidienststellen mit der Aushängung eines Formblattes, in dem die Bereitschaft zu einem solchen Interview abgefragt werden sollte – , trotz dieser umfangreichen Bemühungen mit einem „Nachhaken von oben“ gescheitert. Lediglich 6 Interviews konnten bisher durchgeführt werden. Hierauf lässt sich naturgemäß keine Aussage begründen. Es gibt die Vermutung, dass da-

hinter eine polizeiliche Verweigerung steht, sich selbst durch eine Befragung der Jugendlichen/Heranwachsenden überprüfen zu lassen.

- Abschließend ist ein positives Ergebnis zu vermelden: Es ist dies die Verkürzung der Verfahrensdauer um durchschnittlich 2 Wochen.

VII.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Polizei und Staatsanwaltschaft schätzen die neuen Diversionsrichtlinien überwiegend positiv ein, trotz Mehrarbeit für die Polizei. Die Sanktionen werden z. T. deutlich verschärft, und zwar repressiv verschärft, der Täter-Opfer-Ausgleich hat abgenommen. Das erzieherische Gespräch hat sich in seiner Qualität gegenüber der früheren verantwortlichen Vernehmung kaum verändert. Die Staatsanwaltschaft ist häufig gezwungen, bei unbegründetem Verdacht bzw. bei überzogenen Sanktionsvorschlägen korrigierend einzugreifen. Die Polizei operiert bei der Information der Staatsanwaltschaft tendenziell zurückhaltend. Die Freiwilligkeit hat auf Seiten der Jugendlichen/Heranwachsenden nicht immer vorgelegen, hier gibt es Druck von Seiten der Polizei, ohne dass dieses Problem quantitativ eingeschätzt werden kann. Es gibt somit zumindest deutliche Defizite in der organisatorischen Umsetzung der Diversionsrichtlinien, deren Massierung die Frage begründet, ob sie nicht letztlich strukturell angelegt sind. Das abschließende Urteil steht noch aus, wird demnächst in Form einer Doktorarbeit vorliegen.

Lassen Sie mich abschließend noch darauf verweisen, dass in der Praxis auch ein anderer Weg eingeschlagen wird, um das Diversionsverfahren zu beschleunigen und gleichzeitig persönlicher auszugestalten: In Sachsen-Anhalt soll nach den neuen Diversionsrichtlinien vom Dezember 2002 der Staatsanwaltschaft das Ermahnungsgespräch selbst durchführen. Die Polizei soll ausdrücklich eine solche Entscheidung nur vorbereiten. Da Länderrichtlinien nicht selten von anderen Bundesländern abgeschrieben werden, darf man gespannt sein, welcher Wegweiser in der deutschen Divisionsbewegung in der Zukunft die Richtung vorgeben wird.

Modellvorhaben Vorrangiges Jugendstrafverfahren in Schleswig-Holstein

Ulrike Stahlmann-Liebelt

Meine sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank zunächst für die Einladung zur Teilnahme an der heutigen Veranstaltung.

Zwar weist der Titel des Referats auf eine Betrachtung für ganz Schleswig-Holstein hin. Da aber in den übrigen Landgerichtsbezirken die neue Verfahrensform erst kürzlich eingeführt wurde, beziehen sich meine Ausführungen ausschließlich auf die Erfahrungen im Landgerichtsbezirk Flensburg. Damit Sie eine Vorstellung von der Größenordnung haben, in der sich unser Projekt bewegt, hier die Information, dass Flensburg 88.600 Einwohner hat.

I. Ausgangslage

In der Diskussion über Möglichkeiten zur Bekämpfung der Jugendkriminalität ist das Erfordernis einer zeitnahen Reaktion auf Straftaten von Jugendlichen immer wieder als eine der wichtigsten Maßnahmen benannt worden, um jugendlichen Straftätern, bei denen es aufgrund ihrer persönlichen Entwicklung und der Art und Häufigkeit ihrer Straftaten geboten ist, umgehend zu reagieren, rechtzeitig Grenzen aufzuzeigen und kriminellen Karrieren entgegenzuwirken.

Es geht um die Umsetzung des alten Erziehungsprinzips, dass die Strafe der Tat auf dem Fuße folgen soll.

Im Frühjahr 1999 setzte sich eine Projektgruppe in Flensburg mit dem Ziel zusammen, ein Konzept zur Beschleunigung von Jugendstrafverfahren zu erarbeiten. Dieses Konzept ist mittlerweile auch in einigen Regionen Nordrhein-Westfalens sowie in Niedersachsen aufgenommen und umgesetzt worden, so dass ich mich im Folgenden mehr auf die Erfahrungen als auf die Konzeption konzentriere.

Zielgruppen des so genannten vorrangigen Verfahrens sollten folgende Straftäter sein:

- sog. **Intensivtäter**, die eine Vielzahl von Straftaten begangen haben,
- Täter **auffälliger Gewalttaten**, insbesondere, wenn deren Opfer vor der Gefahr von Wiederholungen geschützt werden müssen (im Schulbereich, bei gemeinsamer Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel),
- Täter, die in der Gefahr stehen, durch ein **kriminelles Umfeld** in weitere Straffälligkeit abzugleiten und
- Täter, bei denen die Wirkungslosigkeit bisheriger Straf- und Resozialisierungsmaßnahmen eine starke **Wiederholungsgefahr** begründen.

II. Verfahrensablauf

Die Vorgabe lautete, innerhalb von vier Wochen nach der letzten verantwortlichen Vernehmung des Beschuldigten die Hauptverhandlung durchzuführen. Rechtliche Grundlage für das neue Verfahren war eine Vereinbarung, auf die sich Polizei, Staatsanwaltschaft, Jugendgericht und Jugendgerichtshilfe verpflichteten. Sie sieht folgende Vorgehensweise vor:

1. Liegt nach der Einschätzung der Polizei aufgrund des Sachverhalts und der verantwortlichen Vernehmung des Beschuldigten (Geständnis) ein Fall für ein vorrangiges Verfahren vor, wird fernmündlich mit der Staatsanwaltschaft die weitere Vorgehensweise abgestimmt. Ist die Entscheidung für die Durchführung eines vorrangigen Verfahrens gefallen, überbringt die Polizei nach Abschluss der Ermittlungen den Vorgang der Staatsanwaltschaft. Von dort wird nach einer weiteren Schlüssigkeitsprüfung mit dem Jugendgericht der Hauptverhandlungstermin abgesprochen.
2. Der Termin wird fernmündlich der Polizei zur Weiterleitung an den Beschuldigten, die gesetzlichen Vertreter und die Jugendgerichtshilfe mit der Bitte um Vorbereitung des Berichts mitgeteilt.

Die Polizei klärt ggf. ab (wenn z. B. ein Verbrechenstatbestand vorliegt), ob sich der Beschuldigte einen bestimmten Verteidiger beordnen lassen möchte oder die Entscheidung dem Gericht überlässt.

3. Die Staatsanwaltschaft erhebt nunmehr umgehend Anklage (bzw. stellt Anträge gem. §§ 76 ff. JGG oder 417 ff. StPO), versieht die Akte mit einem roten Klebestreifen zur Kennzeichnung der Eilbedürftigkeit und überbringt den Vorgang dem Gericht. Das Gericht stellt unverzüglich die Anklage zu, ent-

scheidet kurzfristig über die Eröffnung des Hauptverfahrens und stellt die Terminladung zu. Erklärungs- und Ladungsfristen sind einzuhalten.

4. Die gerichtlichen Zustellungen erfolgen durch Justizwachtmeister möglichst am Tag des Eingangs in der Justizwachtmeisterei.
5. Die Strafvollstreckung soll nach Rechtskraft des Urteils möglichst umgehend erfolgen.

Die Vereinbarungen mit den Amtsgerichten „auf dem Lande“ sehen zusätzlich vor, dass die Richter/innen einen bestimmten Tag für die vorrangigen Verfahren einplanen, dass der Aktentransport über die Polizei oder den/die Sitzungsvertreter/in der Staatsanwaltschaft, notfalls per Fax, erfolgt und dass die Jugendgerichtshilfeberichte auch mündlich erstattet werden können.

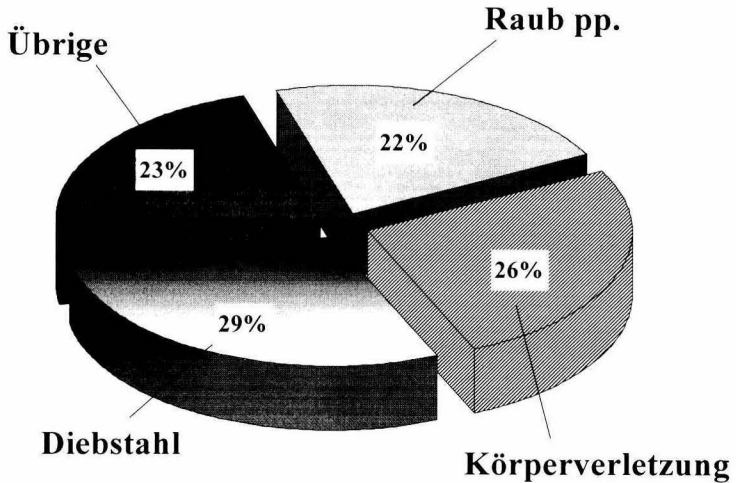
Das Projekt wurde im Mai 1999 gestartet. In der Zeit zwischen Juli 1999 und Ende Dezember 2001 wurden im Bereich der Amtsgerichte Flensburg sowie Schleswig und Husum knapp **100 vorrangige Jugendverfahren** durchgeführt bzw. veranlasst.

Die Verfahren richteten sich sowohl gegen einzelne als auch mehrere Beschuldigte, sie wurden in den meisten Fällen beim Jugendgericht, teilweise aber auch beim Jugendhoffengericht verhandelt. Zwischen der letzten verantwortlichen Vernehmung des Beschuldigten und dem Hauptverhandlungstermin verstrichen in den meisten Fällen **nicht mehr als vier Wochen**. Üblicherweise dauert es in Flensburg in Jugendverfahren vom Eingang der Akte bei der Staatsanwaltschaft bis zur Gerichtsverhandlung 7 Monate. Alle Angeklagten erschienen zum Termin, alle Urteile wurden rechtskräftig.

III. Erste Ergebnisse

Eine Auswertung von 65 Verfahren aus dem Amtsgerichtsbezirk Flensburg für den Zeitraum November 1999 bis Juli 2002 (die ohne jeden Anspruch auf Wissenschaftlichkeit und nur anhand unserer MESTA-Erkenntnisse durchgeführt wurde und daher allenfalls eine Tendenz wiedergibt) ergab, dass

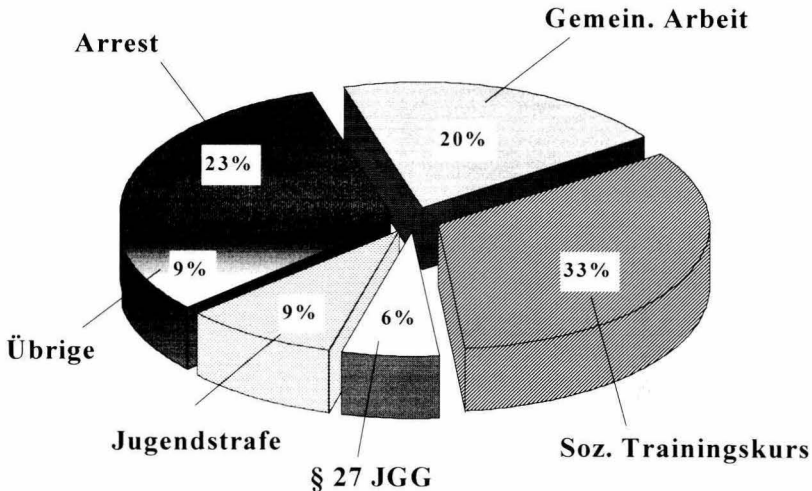
- sich die Anklagen in rund 30 % der Fälle gegen Heranwachsende und in rund 70 % der Fälle gegen Jugendliche richtete,
- es sich in 29 % der Fälle um den Vorwurf Diebstahl u. Ä. handelte, in 26 % Körperverletzungsdelikte Gegenstand des Verfahrens waren und in 22 % Raub, räuberische Erpressung u. Ä. (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Verfahrensgegenstand

Die Rechtsfolgen in den ausgewerteten Verfahren ergaben überwiegend die Verhängung von Weisungen bzw. Auflagen, nämlich

- 33 % sozialer Trainingskurs und 20 % gemeinnützige Arbeit, darauf folgen
- 23 % Arrest,
- 6 % Schuldspruch gem. § 27 JGG und
- 9 % Jugendstrafe mit oder ohne Bewährung (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Sanktionsart



Wir legen Wert auf die Feststellung, dass es sich um einen beschleunigten und nicht um einen kurzen Prozess handelt. Ist die Beweislage schwierig, bedarf es zur Aufklärung von Tat und Täterpersönlichkeit weiterer Ermittlungen, ist das vorrangige Jugendverfahren nicht das richtige Instrument.

Nicht in jedem Fall ist ein schneller Prozess auch ein angemessener Prozess. Steht bei vielfach vorbelasteten Tätern die Verhängung von Jugendstrafe im Raum und ist die Frage der schädlichen Neigungen noch nicht abschließend geklärt, kann auch eine Krisenintervention in Form einer Vorführung zur Entscheidung über den Erlass eines Haftbefehls mit einer nachfolgenden „Vorbeurteilung“, sprich Verschonung, angezeigt sein. Die in den jeweiligen Abschlussverfügungen verwendeten Formulierungen wie „wieder aus dem Ruder laufen“, „drohende Verwahrlosung“, „versetzt seine Umgebung in Angst und Schrecken“ sprechen für sich.

IV. Rückfall

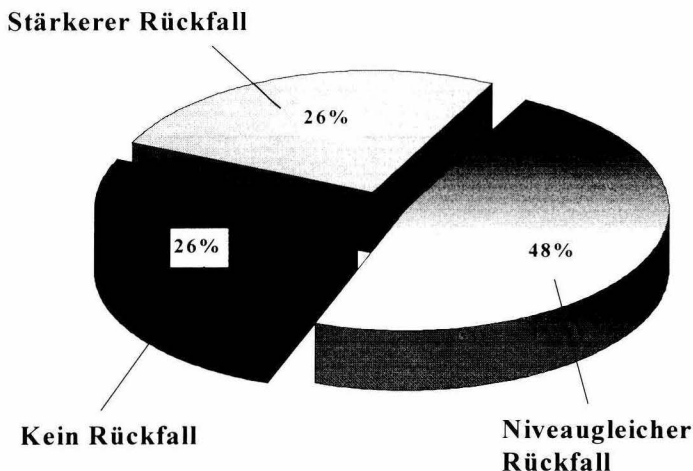
Auch bei den Tätern, die im Wege des vorrangigen Verfahrens verurteilt wurden, haben wir Rückfälle zu verzeichnen.

Das liegt auf der Hand, wenn man sich die Zielgruppe – Intensiv- und Wiederholungstäter – vor Augen hält. Auch bei drogenabhängigen Tätern ist die Wiederholung vorprogrammiert. Einige Täter durften daher mehrfach die Wohltat des vorrangigen Verfahrens genießen, bis der Knoten platzte; bei einigen war auch das nicht erfolgreich.

Die Auswertung der 65 Verfahren ergab hinsichtlich der Rückfälligkeit das folgende grobe und nur eine Tendenz aufzeigende Bild:

- in 26 % der Fälle trat keine neue Straffälligkeit auf,
- in 48 % wurden weitere Straftaten begangen, die aber mit Weisungen und Auflagen geahndet wurden und daher keine Intensivierung darstellten,
- in 26 % der Fälle war eine deutliche Steigerung der Kriminalität mit entsprechender Sanktionssteigerung zu verzeichnen (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Rückfall



Es konnten keine Straftaten berücksichtigt werden, die außerhalb unseres Geltungsbereichs begangen wurden.

Nicht messbar im Rahmen einer solchen Auswertung ist naturgemäß die Außenwirkung der schnellen Reaktion auf andere Gefährdete. Nicht messbar, aber sicher vorhanden, ist auch die positive Wirkung auf die Opfer. Es bleibt trotz Rückfälligkeit der Umstand, dass die Konfrontation der Täter und Täterinnen mit dem Geschehen deutlich effektiver verläuft. Und auch der Umstand, dass es in knapp der Hälfte der Fälle „lediglich“ einen niveaugleichen Rückfall gegeben hat, dürfte positiv zu werten sein.

V. Rahmenbedingungen

Die Anwendung des Verfahrens wurde in Flensburg durch mehrere Faktoren begünstigt, die für andere Bereiche ebenso gelten dürften:

- etwa 90 % der Anregungen zur Durchführung des Verfahrens erfolgten durch die „**Ermittlungsgruppe Jugend**“ bei der Kriminalpolizeistelle in Flensburg,
- durch „**kurze Wege**“ erfolgt eine direktere Abwicklung in räumlicher Hinsicht,
- die Beteiligten haben sich inhaltlich auf die Durchführung der beschleunigten Erledigung bei Vorliegen der Voraussetzungen verpflichtet,
- an jeder Stelle des Verfahrens arbeiten engagierte Personen in eigener Verantwortung.

Von allen Beteiligten wird ein **erhöhtes Maß an Flexibilität** erwartet, da die persönliche Tagesplanung u. U. zurückgestellt werden muss – ähnlich wie in Haftsachen. Die Durchführung dieser Verfahren bedeutet zwar keine Mehrarbeit. Ein geringfügiger zusätzlicher Organisationsaufwand entsteht im Bereich der Staatsanwaltschaft, die als Schaltstelle die erforderlichen Telefonate und Absprachen vornimmt. Die Gerichte müssen eventuell zusätzliche Termine vorhalten. Es hat sich auch herausgestellt, dass in Zeiten extremer Arbeitsbelastung die Ruhe für die Durchführung dieser Verfahrensart fehlen kann.

Das vorrangige Jugendverfahren kann mit vorhandenen Ressourcen durchgeführt werden. Voraussetzung für seinen Erfolg ist Einigkeit bei den Beteiligten über die Notwendigkeit und Effektivität dieser Maßnahme sowie Bereitschaft zu Flexibilität und unkonventioneller Arbeitsweise.

VI. Effektivität und Beschleunigung durch standardisierte Kooperation

Die Vorteile dieser Verfahrensform liegen auf der Hand:

Durch die **zeitnahe Verhandlung** haben die üblicherweise zu beobachtenden Verdrängungs- und Bagatellisierungsprozesse bei den Angeklagten noch nicht eingesetzt. Sie sind ansprechbar und kooperativ im Hinblick auf die Rechtsfolgen. Insbesondere die gesetzlichen Vertreter äußerten sich lobend – und überrascht! – über die schnelle Reaktion der Justiz.

Die Wirkung auf das Umfeld der Täter ist zwar nicht messbar, erwartungsgemäß aber **abschreckend**.

Der schnelle Verfahrensabschluss kommt den **Opferinteressen** entgegen. Opfer haben nicht den Eindruck, dass die Tat für die Justiz eine von vielen ist und können als Zeugen in der Verhandlung viel authentischer und unmittelbarer ihre Gefühle, Schmerzen und Demütigungen mitteilen als Monate nach dem Vorfall.

Ein Beispielfall mag das bisher Gesagte illustrieren:

Im Mai 1999 entschließen sich 4 angetrunkene junge Leute, im Stadtpark in Flensburg „Schwule zu ticken“. Sie sprechen einen ihnen unbekanntem Mann an und fragen, ob er Kinder möge. Als dieser arglos die Frage bejaht, wird er von den Tätern mit Faustschlägen traktiert. Als er bei einem Fluchtversuch zu Boden geht, wird er dort weiter getreten und geschlagen. Der Geschädigte muss sich anschließend eine Woche lang stationär wegen der erlittenen schweren Verletzungen behandeln lassen.

Die letzte Beschuldigtenvernehmung ist Ende Juni 1999. Anfang August findet die Hauptverhandlung statt. Alle Angeklagten sind geständig, sie haben Reaktionen in den Elternhäusern und der Schule erfahren. In der Hauptverhandlung kommt es durch jeden der vier Angeklagten zu einer Entschuldigung mit Worten und Handschlag bei dem in der Verhandlung als Zeugen vernommenen Geschädigten. U. a. werden sie dazu verurteilt, in einem sozialen Trainingskurs und in einem von dem Geschädigten angebotenen Gespräch die Hintergründe der brutalen und hemmungslosen Tat aufzuarbeiten. Sie werden dabei mit einer Gruppe von Homosexuellen konfrontiert.

Von den Tätern haben wir bis heute nichts mehr gehört.

Haus des Jugendrechts

Manfred Dorfner

1. Grundidee

Ein über Jahre hinweg in qualitativer und quantitativer Hinsicht Besorgnis erregendes Maß an Jugendkriminalität (ca. jeder 4. Straftäter ist noch keine 21 Jahre alt) einerseits sowie ein staatliches Sanktionsverfahren andererseits, das von schwierigen und zeitraubenden Abstimmungsprozessen und im Regelfall aufeinanderfolgenden Einzelmaßnahmen gekennzeichnet ist, haben ab dem Jahr 1997 in Stuttgart die Frage aufgeworfen, wie das Jugendstrafverfahren qualitativ verbessert und beschleunigt werden könnte. Diese Überlegungen sind in die Einrichtung des nach wie vor bundesweit einmaligen Modellprojektes „Haus des Jugendrechts“ eingemündet, unter dessen Dach die staatlichen Kontrollinstanzen Polizei, Staatsanwaltschaft, Jugendhilfe und Amtsgericht schnell und vernetzt zusammenarbeiten sollten.

Unter Ausschöpfung der gesamten Palette von Maßnahmen nach dem Jugendgerichtsgesetz und dem Kinder- und Jugendhilfegesetz sollten jeweils individuelle, quasi maßgeschneiderte Reaktions- und Sanktionsformen zur Anwendung gebracht werden. Junge Menschen sollten damit bereits an der Schwelle zur Kriminalität erreicht werden, um so Delinquenzkarrieren bereits im Ansatz zu erkennen und nach Möglichkeit zu verhindern.

2. Die Arbeit im Haus des Jugendrechts

In einem mit finanzieller Unterstützung der Landeshauptstadt Stuttgart eigens zu diesem Zweck angemieteten Gebäude wurden 9 Mitarbeiter der Stuttgarter Polizei, 4 Mitarbeiter der städtischen Jugendgerichtshilfe und eine Jugendstaatsanwältin gemeinsam untergebracht. Einbezogen wurden auch 2 Jugendrichter des für das Projektgebiet zuständigen Amtsgerichts, die allerdings aus Gründen der richterlichen Unabhängigkeit in ihrem Dienstgebäude verblieben. Polizei und Staatsanwaltschaft im Haus des Jugendrechts bearbeiteten alle Fälle mit Ausnahme von Delikten, deren Bearbeitung spezielle Kenntnisse erfordern (z. B. Kapitalverbrechen, Rauschgifthandel).

Als Projektgebiet wurde der Stuttgarter Stadtbezirk Bad Cannstatt (mit Ausnahme zweier kleinerer Wohnquartiere) mit ca. 65.000 Einwohnern und einer durchwachsenen Sozialstruktur festgelegt. Die wissenschaftliche Begleitung des Projektes erfolgte mit Unterstützung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durch das Institut für Sozialpädagogische Forschung e. V. in Mainz.

3. Die „neue“ Zusammenarbeit im Haus des Jugendrechts

Im Gegensatz zum „normalen“ Jugendstrafverfahren ist das Verfahren im Haus des Jugendrechts durch eine konsequente Koordination bzw. Verzahnung der einzelnen Verfahrensschritte gekennzeichnet. Der Anzeigenerstattung bei der Polizei erfolgt eine sofortige Vorausmeldung an die Staatsanwaltschaft, die wiederum ohne Zeitverzug die Jugendgerichtshilfe informiert. So folgen frühestmögliche ambulante Maßnahmen der Jugendgerichtshilfe und nach Vorlage der Hauptmeldung durch die Polizei ergänzende Diversionsüberlegungen zwischen Staatsanwaltschaft und Jugendgerichtshilfe. Erst danach erfolgt die Abschlussverfügung durch die Staatsanwaltschaft. Dem Amtsgericht werden die Akten direkt übersandt. Die Verfahren werden außerhalb des üblichen Geschäftsablaufs sofort dem Jugendrichter vorgelegt. Termine werden, soweit möglich, an bereits festgelegte Sitzungstage angehängt. Die Sitzungsvertretung in der Hauptverhandlung übernimmt die Staatsanwaltschaft im Haus des Jugendrechts.

Für die Zusammenarbeit zwischen den Projektbeteiligten wurde eine Reihe von Instrumentarien entwickelt:

- In Abweichung vom Tatortprinzip auch für den Bereich der Polizei die Einführung des Wohnortprinzips.
- Wahrnehmung einer sog. „Drehscheibenfunktion“ durch die Jugendgerichtshilfe im Haus des Jugendrechts als Vertreterin der öffentlichen Jugendhilfe zur Jugendhilfe insgesamt.
- Regelmäßige Mitarbeiterbesprechungen, dabei vor allem die sog. „Hauskonferenz“, bei der einmal pro Monat alle Beteiligten zusammentreffen. Sie dient neben der gegenseitigen Information und Diskussion von Zwischenergebnissen der Evaluation vor allem der Planung konkreter Aktivitäten und der Erarbeitung von Impulsen zur Fortentwicklung des Projektes und fördert die Kooperation zwischen den projektbeteiligten Behörden.
- Fallkonferenzen, in denen sich alle Verfahrensbeteiligten gemeinsam mit dem Fall bzw. dem jugendlichen Delinquenten befassen und dabei insbesondere die weiteren Verfahrensschritte festlegen. Je nach Komplexität

des Falles werden hierzu auch andere Institutionen und die Jugendlichen mit ihren Eltern beteiligt.

- Regelmäßige Fallsichtungen mit der Täter-Opfer-Ausgleichsstelle des Jugendamtes.
- Kooperation mit freien Trägern der Jugendhilfe.
- Kostenlose Rechtsberatung des Anwaltsvereins Stuttgart für jugendliche Delinquenten.
- Kooperation mit anderen Diensten und Institutionen im Stadtteil.

Neben dem Jugendstrafverfahren hat sich die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung zur zweiten Säule der Arbeit im Haus des Jugendrechts entwickelt. Vor allem aus den Kontakten zu Schulen und anderen Einrichtungen der Jugendarbeit sind zahlreiche Präventionsaktivitäten mit Stadtteilbezug erwachsen. Als besonders hilfreich hat sich in diesem Zusammenhang die Einrichtung einer von lokalen Firmen der Privatwirtschaft finanzierten Präventionsstelle erwiesen. Ihr Auftrag lag im kriminalpräventiven Wirken an den Schulen im Projektgebiet. Zu den Aufgaben der Präventionsstelle gehörte es, bei Konflikten zwischen Schülern sowie zwischen Schülern und Lehrern allparteilich zu vermitteln und die Lehrkräfte bei Elterngesprächen zu beraten und zu unterstützen. Beispielhaft für die Arbeit der Mitarbeiterin der Präventionsstelle war bzw. ist ein spezielles im Haus des Jugendrechts entwickeltes Trainingsprogramm für verhaltensauffällige Schüler der Klassen 5 und 6, mit dem die Schüler selbst, aber auch Eltern und Lehrkräfte in ihren Fähigkeiten zur selbstständigen Bewältigung von Eskalationsprozessen gestärkt werden sollen (Krips – Kriminalprävention an Schulen). Weiterhin nehmen sich die Mitarbeiter im Haus des Jugendrechts der sozial auffälligen Jugendlichen im Projektgebiet, z. B. Schulschwänzer, an.

4. Ergebnisse

Während der dreijährigen Projektlaufzeit wurden im Haus des Jugendrechts von der Polizei 2.486 und von der Staatsanwaltschaft 2.002 noch nicht 21-jährige Straftäter (Jungtäter) registriert. 531 Jungtäter hatten sich vor dem Jugendrichter zu verantworten; die Jugendgerichtshilfe hatte sich mit 353 Fällen zu befassen. Vorzugsweise begangene Straftaten waren auch hier, wie im Bereich der gesamten Jugendkriminalität, Diebstahls- und Körperverletzungsdelikte. Der Anteil der nicht deutschen Tatverdächtigen lag bei 49 %; Besorgnis erregend war die Kriminalitätsbelastung jugendlicher Spätaussiedler.

Gegenüber den Ergebnissen einer im Jahr 1996 in Stuttgart durchgeführten Studie zur Entwicklung der Gewaltkriminalität bei Jugendlichen (so genannte *Pfeiffer-Hellfeld-Studie*) haben sich die Bearbeitungszeiten im Haus des Jugendrechts mehr als halbiert. So betragen sie im Haus des Jugendrechts von der Anzeigenaufnahme bis zur Verfahrensentscheidung durch die Staatsanwaltschaft im Durchschnitt 51,6 Tage, bis zum gerichtlichen Hauptverhandlungstermin 105 Tage. Die entsprechenden Vergleichswerte der *Pfeiffer-Studie* lagen bei 144,9 bzw. 238 Tagen. Bei den Sanktionen war eine verstärkte Orientierung an der Diversion und am Täter-Opfer-Ausgleich festzustellen. Die Häufigkeit der Straftaten und die Belastungen einzelner Gruppen haben sich während der Projektzeit jedoch nicht grundlegend verändert. Wissenschaftlich fundierte Aussagen zur Rückfallhäufigkeit sind nach Aussage des wissenschaftlichen Begleitinstituts nicht möglich, da eine hierzu erforderliche unechte Rückfalluntersuchung wegen der zu kurzen Projektlaufzeit nicht durchgeführt werden konnte. Auffallend ist, dass sich während der Projektlaufzeit die Jugendkriminalität im Projektgebiet einerseits und im restlichen Stadtgebiet von Stuttgart andererseits unterschiedlich entwickelte. Im Projektgebiet stiegen die Fallzahlen an, im sonstigen Stadtgebiet gingen sie hingegen zurück. Zugleich war im Haus des Jugendrechts jedoch eine erhebliche Steigerung der Aufklärungsquote festzustellen. Die Vermutung liegt nahe, dass im Zusammenhang mit dem Pilotbetrieb des Haus des Jugendrechts eine signifikante Aufhellung des Dunkelfeldes, vor allem durch die Arbeit mit den Schulen, erfolgte und die Bearbeitungsqualität durch innovative Verfahrensweisen im Projekt erheblich gesteigert wurde.

5. Ausblick

Das Modellprojekt Haus des Jugendrechts ist zum Jahresende 2002 beendet worden. Gleichwohl besteht die Institution Haus des Jugendrechts mit ihrem bisherigen Aufgabenzuschnitt in der Art einer Experimentierwerkstatt fort. Weitere Häuser des Jugendrechts sollen zumindest gegenwärtig in Baden-Württemberg nicht eingerichtet werden. Es ist jedoch vorgesehen, die richtungsweisenden Optimierungspotentiale aus dem Modellprojekt für eine verbesserte Zusammenarbeit von Polizei, Justiz und Jugendgerichtshilfe für die Bekämpfung der Jugendkriminalität im Land Baden-Württemberg insgesamt nutzbar zu machen. Gedacht ist dabei vor allem an die landesweite Einführung des Wohnortprinzips auch für den Bereich der Polizei, die Ausweitung der Bearbeitungszuständigkeiten für die polizeilichen Jugendsachbearbeiter durch die Anhebung der Altersgrenze bei delinquenten jungen Menschen von bisher 18 auf 21 Jahre und die Beschleunigung von Jugendstraf- und Ermittlungsverfahren durch ein ganzes Bündel administrativer Maßnahmen. Eine interminis-

terielle Arbeitsgruppe legt hierzu im Spätsommer 2003 ein ganzheitlich ausgerichtetes Konzept vor.*

* Weitere Informationen zum Haus des Jugendrechts: *Feuerhelm, Wolfgang/Kügler, Nicole*. Das „Haus des Jugendrechts“ in Stuttgart Bad-Cannstatt – Ergebnisse einer Evaluation, Institut für sozialpädagogische Forschung Mainz e.V. (ism), Mainz 2003; Praxisbericht zum Haus des Jugendrechts, abzurufen im Internet unter www.polizei-stuttgart.de („wir über uns“).

»Intensivtäter« und »Intensivstrafverfolgung«

– Die „Gemeinsame Arbeitsgruppe Amtsanwaltschaft/ Staatsanwaltschaft/Polizei“ Frankfurt/Main –

Cornelius Prittwitz

1. Neues in der Kriminalpolitik

»Neue Konzepte der Kriminalpolitik« sollen im Mittelpunkt dieser Fachtagung der Kriminologischen Zentralstelle stehen. Das provoziert die Frage, ob neue kriminalpolitische Konzepte überhaupt zu konstatieren sind. Der Befund meines Vorredners *Hans-Heiner Kühne*, solche Konzepte seien nicht einmal am Horizont wahrnehmbar, bedarf – bevor hier das Tagungsthema im Kontext der „Intensivstrafverfolgung von Intensivtätern“ konkretisiert werden soll – der Relativierung.

Sicherlich wird auch in der Kriminalpolitik viel alter Wein in neuen Schläuchen vorgesetzt; dennoch kann und muss man aus der kriminologischen Analyse der Kriminalpolitik¹ einen neuen »Trend der Kriminalpolitik« ableiten. Die Bewertung des Befundes fällt überwiegend negativ aus. In der hier gebotenen Kürze² zusammengefasst: Die von *Kühne* geschilderten ansonsten sehr heterogenen Phänomene verbindet nämlich eines: sie repräsentieren eine Kriminalpolitik (vor allem des Strafgesetzgebers), die populistischen Versuchungen noch weniger Widerstand entgegengesetzt, also noch desinteressierter an kriminologischer Fundierung ist, als dies früher der Fall war. Fast gewinnt man den Eindruck, die staatliche Kriminalpolitik müsse sich entscheiden zu müssen zwischen Vernunft und Volkes Stimme. Aber das ist eine falsche Alternative. Man kann zwar nur einem Herrn dienen, und das Volk ist – wie Art. 20 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz klarstellt – in der Demokratie ein über jeden Zweifel erhabener Souverän. Aber ihm dient man nur vermeintlich mit einer

1 Für eine weder täter- noch opferfixierte Kriminologie steht außer Frage, dass die wissenschaftliche Beobachtung der Akteure staatlicher Kriminalpolitik (vgl. *Schüler-Springorum*, Kriminalpolitik für Menschen, 1991, S. 48 ff.) ein zentraler Gegenstand der Kriminologie ist. Ebenso: *Kunz*, Kriminologie, 3. Aufl., 2001, § 1, Rn. 17 ff.; *Eisenberg*, Kriminologie, 5. Aufl., 2000, § 1, Rn. 4.

2 Ausführlichere Analysen in diese Richtung finden sich bei *Hassemer*, Absehbare Entwicklungen in Strafrechtsdogmatik und Kriminalpolitik, in: Prittwitz/Manoledakis (Hrsg.), Strafrechtsprobleme an der Jahrtausendwende, 2000, S. 17 ff.; aber auch bei *H.-J. Albrecht*, Entwicklungen der Kriminalität, Ursachen und die Rolle der Kriminalpolitik. In: H. J. Hirsch (Hrsg.), Krise des Strafrechts und der Kriminalwissenschaften? 2001, S. 17 ff.

populistischen Kriminalpolitik. Dem Stammtisch zu folgen (oder ihn gar zu antizipieren), anstatt, wie von der Verfassung (Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz) geboten, eine aufgeklärte Kriminalpolitik zu betreiben, in deren Mittelpunkt das Verhältnismäßigkeitsprinzip steht, das nur geeignete Maßnahmen als der Verfassung entsprechende ausweist, stellt eine fatale Verwechslung von Populismus mit Demokratie dar³.

Was sind die Kennzeichen dieser populistischen Kriminalpolitik? Wertend zusammengefasst: Es wird ohne solide kriminologische Grundlage, zu schnell, zu viel und zu hart reagiert. In dieser – zugegebenermaßen verkürzten und schwarz-weiß gehaltenen – Skizze finden sich allerdings zwei Farbtupfer, die unbedingt der Erwähnung bedürfen, wenn man sich ein Bild der aktuellen Kriminalpolitik machen will und sich dabei nicht auf die Kriminalpolitik des Strafgesetzgebers beschränken will.

Erstens bedingt das Ausmaß der Verstrafrechtlichung, bei gleichbleibender oder sich sogar verstärkender Ressourcenknappheit, dass dieses Strafrecht nicht oder nicht gleichmäßig durchgesetzt werden kann, dass sich also Regeln herausbilden, welche die faktische Kontrolldichte wieder verringern. Das geschieht zum Teil per Gesetz⁴, überwiegend aber per Verordnung und durch das faktische Handeln der Akteure der Strafverfolgung. Die §§ 153a ff. StPO, der Täter-Opfer-Ausgleich und Diversion wurden von Kühne schon erwähnt, die notwendig selektive Strafverfolgung (man kann auch sagen, und das klingt besser und ist besser: schwerpunktsetzende Strafverfolgung) und der Deal im Strafprozess wären zusätzlich als Schlagworte zu benennen. Dieser »entkriminalisierende«⁵ Kontrapunkt zu der den Ton angehenden Kriminalisierungsmelodie entfaltet neben zweifelhaften Konsequenzen für die Effektivität und vor allem Legitimität des Systems⁶ aus der Sicht einzelner Betroffener segensreiche Wirkungen und mahnt dazu, im notwendigen Anti-Populismus nicht das nötige Maß an Differenzierung zu vergessen: Punitivitätsausweitungen auf

3 Vgl. zu einem konkreten Beispiel: Prittwitz, Prognosefragen und Öffentlichkeit. Nachdenken über ein Kanzlerwort, in: Häbeler/Rebernik/Schnoor/Schläfte und Fegert (Hrsg.), Forensische Kinder-, Jugend- und Erwachsenenpsychiatrie, 2003, S. 231 ff.

4 Vgl. dazu auch die knappe Bemerkung Nauckes in der Einleitung zur 9. Auflage seiner Einführung in das Strafrecht, 2000, S. VI: „Die in den Voraufgaben registrierte Tendenz der Strafrechtsentwicklung wird noch deutlicher: Das Strafrecht hat sein Gebiet erneut erweitert und sein Sanktioneninstrumentarium verschärft, zugleich aber seine Möglichkeiten, trotz Strafbarkeit auf Strafe zu verzichten, erneut vermehrt.“

5 Präziser müsste man sprechen von dem Ausmaß unterlassener oder nicht-vollzogener Kriminalisierung.

6 Vgl. dazu vor allem die kritischen Stellungnahmen von Naucke, z. B.: Das System der prozessualen Entkriminalisierung, in: Samson u. a. (Hrsg.), Festschrift für Gerald Grünwald, 1999, S. 403 ff.

den Ebenen des Gesetzgebers und der Ermittlungsmaßnahmen stehen ein Rückgang der Anklagequoten⁷ und der tatsächlich freiheitsentziehenden (also nicht zur Bewährung ausgesetzten) Sanktionen⁸ gegenüber. Aus der Perspektive bürgerlicher Freiheiten bleibt es dessen ungeachtet alles andere als zufriedenstellend, einem »Strafrecht auf Halde« gegenüberzustehen, von dem man nicht weiß, ob und wann es und was genau davon einen selber betreffen wird. Zudem, das kann hier nur als Schlagwort in die Debatte geworfen werden, besteht die Gefahr, dass die in unserer Gesellschaft immer noch ganz überwiegende Bereitschaft der Bürger zur Normbefolgung durch diesen beobachtbaren – und in der Mediengesellschaft zunehmend beobachteten und skandalisierten – Zustand unterminiert wird.

Die zweite anzubringende Relativierung betrifft zwar kein *Konzept* der Kriminalpolitik, aber ihre *Akteure*: Die Instanzen der Strafverfolgung – Polizei, Staatsanwalt- und Richterschaft – verfügen heute über ein in vieler Hinsicht verändertes Personal als vor fünfzig oder auch dreißig Jahren. Extreme autoritäre Erfahrungen verblassen, Deutschland ist Demokratie und Republik geworden und das prägt auch seine Instanzen der Strafverfolgung. Die Sozialisierung nahezu aller Beamten in der Bundesrepublik (und all ihren staatlichen und vor allem gesellschaftlichen Entwicklungen) kann nicht ohne Folgen für das Selbstverständnis und Verhalten der Strafverfolger bleiben. Welche Folgen das im Einzelnen sind, bedürfte und verdiente der rechtssoziologischen Erhellung. Denn Demokratie, Republik, Rechtsstaat und eine sich entwickelnde Zivilgesellschaft – das beweist das Beispiel der USA – schützen in der Politik allgemein wie auch besonders in der Kriminalpolitik⁹ nicht vor Torheit. Aber sich verändernde Einstellungen und Überzeugungen der Strafverfolger sind ein Faktor, der in der deutschsprachigen kritischen Kriminologie, welche die Instanzen der Strafverfolgung analysiert, zu wenig beachtet wird und zu

7 Vgl. *Eisenberg*, Kriminologie, § 27, Rn. 63 ff.

8 Nach *Eisenberg*, Kriminologie, § 36, Rn. 6 hat sich zwischen 1882 und 1990 das Verhältnis zwischen Geldstrafen und Freiheitsstrafen praktisch umgekehrt (1882/1990: Geldstrafen: 22,2 / 83,5, Freiheitsstrafen: 76,8 / 16,5). Betrachtet man die aktuellere Entwicklung zwischen 1970 und 1997 (vgl. *Eisenberg*, a. a. O., Rn. 10 und dort Tabelle 19), ist zunächst ein Anstieg freiheitsentziehender Sanktionen und ein leichter Rückgang der Geldstrafen zu konstatieren (1970/1997: Geldstrafen: 83,9 / 81,7; Freiheitsstrafen: 15,9 / 18,3). Betrachtet man allerdings nur den Anteil nicht zur Bewährung ausgesetzter Freiheitsstrafen, so ist deren Anteil von 7,4 % auf 5,7 % gesunken. Zwei Einschränkungen sind bei der Bewertung dieses Befundes zu beachten: Erstens ist durch die gestiegene (absolute) Anzahl der Verurteilungen, die (absolute) Zahl der nicht zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafen fast gleich geblieben (40.973 / 39.485); zweitens und wichtiger ist ein tendenzieller Anstieg mittel- und langfristiger Freiheitsstrafen zu konstatieren (vgl. *Eisenberg*, a. a. O., Rn. 16 ff.).

9 Vgl. die populistisch-kriminalpolitischen Kreuzzüge, die unter den Begriffen »zero tolerance« (New York) und »three strikes and you are out!« (Kalifornien) bekannt geworden sind.

dem von Missverständnissen und gegenseitigem Verdacht geprägten Verhältnis zwischen Theorie und Praxis beiträgt.

»Neue Konzepte der Kriminalpolitik« also sollen im Mittelpunkt dieser Fachtagung der Kriminologischen Zentralstelle stehen, und vollkommen zu Recht haben die Veranstalter einen der drei einführenden Vorträge dem Thema „Kriminalität, Medien und Kriminalpolitik“ gewidmet. Denn wenn man einen – und nur einen – Faktor benennen müsste, der heute kriminalpolitisch »anstößig« ist, dann ist es die Tatsache, dass die Medien – namentlich die elektronischen Medien – der Kriminalität eine Aufmerksamkeit zuteil werden lassen, die bei Öffentlichkeit und Politik geradezu zwangsläufig einen Bedarf nach neuen und besseren Konzepten der Kriminalpolitik produziert. Neben das vertraute Dunkel- und Hellfeld ist das *Grellfeld* von Kriminalität getreten, in dem – der Logik der Medien folgend – sensationsheischende und daher meist besonders angstmachende Ausschnitte der Kriminalität (verzerrt) dargestellt werden.

Das konkrete Thema, zu dem ich hier einige Gedanken vortragen werde, sind die so genannten »Intensivtäter«¹⁰. Sie haben – neben den aus Medienperspektive unschlagbaren spektakulären Einzelfällen – einen angestammten Platz in diesem Grellfeld und – vielleicht nicht nur, aber sicher auch deswegen – auf der Tagesordnung staatlicher Kriminalpolitik. Das macht sie keineswegs uninteressant für Begleitforschung. Begleitforschung aber *muss* – auch Auftragsforschung sollte – die von dem begleiteten Projekt vorgegebenen Begrifflichkeit in die Analyse ebenso einbeziehen wie den kriminalpolitischen Kontext, in dem das Projekt steht.

Dem entsprechend werden meine Ausführungen in drei Abschnitte gegliedert sein:

- Einer knappen Skizze der von uns forschungsbegleiteten Frankfurter Arbeitsgruppe von Polizei, Staatsanwaltschaft und Anwaltschaft (im Folgenden: „AG Intensivtäter“) folgt
- zweitens ein etwas längerer Abschnitt über den kriminalpolitischen Kontext, in dem die Begrifflichkeit, Zielsetzung und Arbeitsweise der Arbeitsgruppe zu sehen sind.

10 Anlass meines Vortrags ist ein kleines von meiner Professur – in Zusammenarbeit mit der Kriminologischen Zentralstelle und mit finanzieller Unterstützung durch den Förderkreis Kriminologie und Strafrechtspflege – durchgeführtes Begleitforschungsprojekt über die im Untertitel des Referats erwähnte Frankfurter Arbeitsgruppe.

- Abschließend möchte ich wiederum mit der Knappheit, die einerseits dem vorgegebenen Zeitrahmen, andererseits meiner Prioritätensetzung geschuldet ist, über die Zielsetzung und Methoden unseres Projektes berichten.

II. Zum Gegenstand unseres Begleitforschungsprojektes: Die „Gemeinsame Arbeitsgruppe »Intensivtäter« von Staatsanwaltschaft/Staatsanwaltschaft/Polizei“ Frankfurt/Main

Ich muss und kann¹¹ mich kurz halten bei der Beschreibung des Gegenstandes unseres kleinen Forschungsprojektes. Die nunmehr so genannte „Gemeinsame Arbeitsgruppe“ hat zwei Vorläufer innerhalb der Polizei. Im Sommer 1997 entstand unter dem Druck knapper Ressourcen und dem Eindruck der – wenn ich es recht sehe – allgemein konsentierten kriminologischen These, dass ein vergleichsweise geringer Teil von Tätern auch im Bereich der Massenkriminalität für eine vergleichsweise große Zahl von Straftaten verantwortlich ist¹², bei der Frankfurter Polizei eine Arbeitsgruppe „Abarbeitung krimineller Karrieren“, die im Jahr 1998 abgelöst wurde von der weiteren Arbeitsgruppe „Täterorientierte Ermittlungen im Bereich der Massenkriminalität“. Die kriminalpolitisch naheliegende Aufgabe dieser Arbeitsgruppen bestand zunächst darin, durch eine geeignete Definition »Intensivtäter« als solche zu identifizieren. Aufgrund polizeilicher Erfahrung wurden »Intensivtäter« definiert als Personen, die

- im Zusammenhang mit mindestens 20 verschiedenartigen Taten,
- bei denen es sich nicht nur um Antragsdelikte handeln durfte,
- in den zurückliegenden 2 Jahren,
- in Frankfurt

polizeilich in Erscheinung getreten sind. Aufgrund dieser Identifizierung als Mehrfachtäter und ihrer Rubrizierung als »Intensivtäter« wurden die Fälle dieser Beschuldigten abweichend von der alltäglichen Bearbeitungspraxis von der AG Intensivtäter bearbeitet. Dadurch sollte gewährleistet werden, dass die »Intensivtäter«-Eigenschaft dieser Beschuldigten im Verlauf polizeilicher Ent-

11 Ausführlicher jetzt: Kai Guthke/Michael Jasch, Intensivtäterermittlungen in Frankfurt und die Grenzen der Karriereforschung, in: ZJJ 2003, 175 ff. Vgl. auch den Bericht von Jürgen Zimmermann in: Polizei heute, 2003, S. 43 ff.

12 Einen Überblick über verschiedene Studien zu jugendlichen »Intensivtätern« bietet z. B. Kerner, Möglichkeiten und Grenzen der Prävention von Jugendkriminalität, in: Dölling (Hrsg.), Das Jugendstrafrecht an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2001, S. 99 ff., oder auch Heinz, Kinder- und Jugendkriminalität – ist der Strafgesetzbuch gefordert? ZStW 114 (2002), S. 519 ff. (562 ff.).

scheidungen sichtbar bleibe und sich auswirke, wovon man sich letztlich eine nachhaltige Bekämpfung der Massenkriminalität versprach.

Seit November 1999 existiert eine *gemeinsame* Arbeitsgruppe der Frankfurter Polizei, der Staatsanwaltschaft beim Landgericht Frankfurt am Main und der Frankfurter Amtsanwaltschaft. Eine ihrer Aufgaben ist ein koordiniertes Vorgehen bezüglich der polizeilich so genannten »Intensivtäter«. Soviel zur Charakterisierung des Untersuchungsgegenstandes, wobei ich weitgehend der Selbstwahrnehmung der Arbeitsgruppe folge.

III. Kriminologischer und kriminalpolitischer Kontext

Vor der notwendigen Auseinandersetzung mit der Schärfe oder Unschärfe des Begriffs »Intensivtäter« sei – in Anknüpfung an meine einleitenden Bemerkungen zum Thema „neue Konzepte“ – kurz hinterfragt, ob hier tatsächlich ein „neues Konzept“ vorliegt.

1. Intensivtäterbekämpfung: ein »neues Konzept« ?

Die Frankfurter Arbeitsgruppe und andere vergleichbare Initiativen erwecken in der Öffentlichkeit durchaus den Eindruck, dass es sich hier um ein neues Konzept, einen neuen Ansatz handelt. Dieser Eindruck verdankt sich aber allein den Gesetzmäßigkeiten der Mediengesellschaft: Wenn Politik und Polizei den Bürgern signalisieren wollen, *dass* etwas gemacht wird, können sie das praktisch nur über die Medien. Dies gelingt aber nur dem, der mit einer Neugierigkeit aufwarten kann; der Hinweis auf seit langem bestehende und vor allem auch erfolgreiche Polizeiarbeit hat keinerlei Nachrichtenwert. Ein neues Konzept, mindestens ein neuer Name, muss also sein. Da aber zudem bekanntlich gilt: „*Only bad news are good news*“, fördert es die Aufmerksamkeit für das polizeiliche Projekt, wenn man an die »*bad news*« bedrohlich klingender Kriminalitätslagen und ihre Personifizierung durch – vor allem jugendliche¹³ – »Intensivtäter« anknüpfen kann.

In Wirklichkeit handelt es sich im großen Ganzen nicht um ein neues Konzept. *Hans-Jörg Albrecht* hat in seinem Gutachten zum Deutschen Juristentag 2002 zu Recht ausgeführt: „Eine in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung besonders herausgehobene Gruppe von Tätern betrifft die chronischen

13 Der Fokus auf jugendlichen Tätern dürfte sich dem Bedrohungspotential dieser Gruppe („Wo soll das nur hinführen?“) verdanken – ungeachtet der Tatsache, dass praktisch jede Generation solche Ängste vor der heranwachsenden kriminellen Jugend hat und das Herauswachsen der Jugend aus dieser Kriminalität übersieht.

oder Karriere- und Intensivstraf­täter, auf die allerdings bereits seit den 70er Jahren besonderes kriminalpolitisches und kriminologisches Augenmerk fällt.“¹⁴ Man wird noch weiter gehen und daran erinnern müssen, dass die Nationalsozialisten schon 1933, also sehr schnell nach ihrer Wahl, das „Gesetz gegen gefährliche Gewohnheitsverbrecher“ durch den Reichstag brachten; man muss allerdings auch daran erinnern, dass dieses nationalsozialistische Gesetz ohne die Vorarbeiten *Franz von Liszts* nicht denkbar gewesen wäre. Etwas „Neues“ ist die Konzentration auf »Intensivtäter« jedenfalls nicht.

2. »Intensivtäter«: der Begriff

Diametral entgegengesetzt zu der kriminalpolitischen und medialen Attraktivität – oder auch Griffigkeit – des Begriffs steht, dass es keinen konsentierten und wie es scheint auch keinen konsensfähigen Begriff des »Intensivtätlers« gibt. Neben die – aus nicht zu unterschätzender polizeilicher Erfahrung entstandene – oben zitierte Frankfurter Arbeitsdefinition könnte man eine Vielzahl anderer Definitionen stellen. In Hessen haben Innen- und Justizminister im August 2002 „Gemeinsame Richtlinien zur Strafverfolgung von Mehrfach-/Intensivtätern und Mehrfach-/Intensivtäterinnen insbesondere im Bereich der Massen-/Straßenkriminalität“ erlassen¹⁵, die auch die Frankfurter Arbeitsgruppe betrifft – und damit unsere kleine Begleitforschung en passant ein wenig zur rechtshistorischen Studie macht. Nicht nur als Verbeugung vor dem Tagungsort möchte ich Ihnen die dort in § 2 Abs. 2 bis 4 formulierte Begrifflichkeit vorstellen:

„(2) Im Sinne der Richtlinien sind daher Mehrfach-/Intensivtäterinnen und Mehrfach-/Intensivtäter Personen, die

1. in der Regel wiederholt deliktsübergreifend in der Eigentums-/Vermögenskriminalität, bei Körperverletzungsdelikten oder Raubstraftaten in Erscheinung getreten sind (kriminelles Vorleben) **und**
2. bei denen unter Berücksichtigung ihres kriminellen Vorlebens und der offensichtlichen Wirkungslosigkeit bisheriger Straf- und Resozialisierungsmaßnahmen damit gerechnet werden muss, dass sie erneut Straftaten begehen (Negativprognose).

(3) Zur Bewertung des jeweiligen Einzelfalles sind insbesondere folgende Indikatoren heranzuziehen:

1. Personen mit mehr als zehn Straftaten innerhalb der letzten beiden Jahre registriert,

¹⁴ *H.-J. Albrecht*, Ist das deutsche Jugendstrafrecht noch zeitgemäß? Gutachten D zum 64. Deutschen Juristentag in Berlin 2002, 2002, S. 21.

¹⁵ Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 34 vom 26. August 2002, S. 3176 f.

2. aufgewendete kriminelle Energie zum Beispiel im Hinblick auf besondere Gewaltanwendung, Rücksichtslosigkeit, Opferauswahl und Schadenshöhe,
3. rasche zeitliche Abfolge der Straftaten,
4. Straftatbegehung während oder nach Bewährung, Haftverschonung, Urlaub, Freigang, während des offenen Vollzuges,
5. Mangel an Einsichtsfähigkeit und Resozialisierungsbereitschaft.

(4) In Betracht kommen auch Personen, von denen aufgrund ihrer aktuellen Entwicklung und der belegbaren erheblichen kriminellen Energie – unabhängig von der Erfüllung o. a. Indikatoren – erwartet werden kann, dass sie zeitnah weitere Straftaten begehen werden.“

Die Schwierigkeiten, die sich aus diesen Begrifflichkeiten, namentlich der bedenklich konturlosen »Öffnungsklausel« des Abs. 4, für die kriminologische Erforschung von »Intensivtätern« und der kriminalpolitischen Reaktion auf sie ergeben, müssen hier nicht ausbuchstabiert werden. Zentral ist die Unterscheidung zweier unterschiedlicher Problemkreise für die Forschung, die sich aus den quantitativen und den qualitativen (materiellen) Elementen der Definitionsvorschläge ergeben:

Weniger problematisch erscheint dabei das quantitative Element: Ob die Grenze bei *zwanzigmaligem* „polizeilichen in Erscheinung treten“¹⁶ in *zwei* Jahren (Frankfurt bis 2002) gezogen wird oder bei *zehnmaligem* in *zwölf Monaten* (so die Vereinheitlichungstendenz der Polizei) – oder ob auf eine starre Definition wie in Bayern bewusst ganz verzichtet wird, es besteht Einigkeit über die Existenz des Problems: Es geht immer wieder um eine kleine Gruppe von Personen, die eine auffällig große Zahl von Taten begeht. Eine gemeinsame Definition wäre zwar für die empirische Forschung wünschenswert, ihr Fehlen macht die Forschung aber nicht unmöglich.

Wichtiger sind die materiellen Definitionselemente: Gewohnheitstäter, Mehrfachtäter, Intensivtäter – bezieht sich das auf ganz bestimmte oder auf alle Delikte, das sind Fragen, welche die Vergleichbarkeit von Untersuchungen massgefährden.

Es geht mir bei dieser kritischen Analyse zum Begriff des »Intensivtäters« *nicht nur um Begrifflichkeit* als oft – und manchmal zu Recht – karikiertem Lieblingsgegenstand von Wissenschaft: Ob derjenige, der in einem halben Jahr zwanzigmal wegen Handtaschenraubs auffällt, ein Intensivtäter ist oder nicht, oder ob es denjenigen trifft, der als »Junkie« in zwei Jahren vielfach auffällt (wegen BtM-Delikten, zumeist den Bahnhof betreffenden Hausfriedens-

16 Ich vermeide bewusst den naheliegenden, überwiegend auch verwandten, bei genauer Betrachtung aber über die Rubrizierung als »Intensivtäter« täuschenden Begriff der „Tat“.

brüchen, Widerständen gegen die Staatsgewalt und Ladendiebstählen), das zeigt, dass der Begriff des »Intensivtäters« in *Kriminalpolitik-Land* und nicht in *Kriminologie-Land* geboren ist¹⁷. Ich denke, es wirft auch ein Schlaglicht auf Differenzen zwischen öffentlicher Erwartung und nüchternem polizeilichen Alltag.

3. »Intensivtäter«: Gegenstand kriminologischer Forschung

Trotz der – zum Teil, wie zu sehen war, durchaus schwerwiegenden – Definitionsschwierigkeiten, wird man davon ausgehen können, dass der oben schon als Ausgangspunkt der Frankfurter Arbeitsgruppen zitierte Befund kriminologisch konsentiert ist. Ich kann mich auch hier wieder auf das Gutachten von *Hans-Jörg Albrecht* beziehen: „Bis zu 5 % der männlichen Angehörigen einer Geburtskohorte (entwickeln) ‚kriminelle Karrieren‘, die unterschiedlich definiert werden können, aber im Hinblick auf ein besonderes Phänomen international konsistente Befunde beobachten lassen. Auf diese Gruppe gehen nämlich bis zu zwei Drittel aller polizeilich registrierten Straftaten in dem jeweiligen Geburtsjahrgang zurück.“¹⁸

So eindrucksvoll dieser Befund ist, und so sehr er – das sei gleich an dieser Stelle bekundet – m. E. legitimer, fast zwingender Anlass für Kriminologie und Kriminalpolitik ist, sich mit dieser Teilpopulation zu befassen, so beunruhigend sind die Wissenslücken, die sich durch die vielen umfangreiche Studien der Vergangenheit nicht haben beseitigen lassen: Ich kann wieder nur die Stichworte erwähnen:

- Wir wissen nicht genau, *warum* sich diese Teilpopulation so entwickelt¹⁹.
- Daraus folgt auch, dass ‚Karrieristen‘ ... bislang allerdings *prospektiv nicht (sicher) identifizierbar* (sind), jedenfalls nicht so identifizierbar, dass auf einer solchen Grundlage schon in einem frühen Stadium Interventionen begründet werden könnten, die auf die Verhinderung eben solcher Karrieren zielen.“²⁰

17 Dazu gehört auch, dass es sowohl aus der Perspektive der konkreten Behörde als auch der politisch für die »Intensivstrafverfolgung« Verantwortlichen – vordergründig gesehen – misslich wäre, wenn aufgrund härterer (und sinnvollerer) Kriterien ein Großteil der »Intensivtäter« plötzlich keine mehr wären.

18 *H.-J. Albrecht* (o. Fn. 14), S. 21.

19 Vgl. aber die Zusammenfassung dessen, was wir wissen bei *Kerner*, Vom Ende des Rückfalls, in: *H.-J. Albrecht u. a. (Hrsg.), Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht* (Festschrift für Günther Kaiser zum 70. Geburtstag), 1999, Erster Halbband, S. 141 ff. (159 ff.).

20 *H.-J. Albrecht* (o. Fn. 14), S. 21.

- Wir wissen – vor allem – nicht, *was wir mit ihnen „machen“* können, sollen und dürfen.
- Und, für die kriminalpolitischen Projekte wie für die Begleitforschungsprojekte zentral: Wir wissen nicht, ob diejenigen, die am Tage X gerade im Netz der Intensivtäterfahnder zappeln, tatsächlich zu dieser Gruppe gehören.

Denn, wie die Berliner Gruppe um *Klaus-Peter Dahle*²¹ im Einklang mit vielen früheren Untersuchungen herausgefunden hat, können »Intensivtäter« einer von fünf recht unterschiedlichen Gruppen angehören:

- Gelegenheitstäter²², für manche von ihnen ist Deliktsbegehung keineswegs ein singulärer Akt, ohne dass sie allein aus quantitativen Gründen schon »Intensivtäter« sind,
- Späteinsteiger,
- Jungaktive,
- altersbegrenzte Intensivtäter oder
- persistente Intensivtäter.

Ich fasse den kriminologischen Befund zusammen, der eine kriminologisch aufgeklärte Kriminalpolitik leiten sollte:

1. Es gibt eine Gruppe, die »Intensivtäter« zu nennen kriminologisch sinnvoll ist.
2. Wir können aber nicht sicher sein, ob wir sie mit polizeilichen Mitteln aufspüren,
3. wir wissen nicht genau, warum sie »Intensivtäter« sind,
4. und wir wissen nicht, was wir mit ihnen machen sollen.

4. Zusammenfassung: Perspektiven auf Maßnahmen gegen so genannte »Intensivtäter«

Es gibt – grob zugespitzt – zwei Perspektiven auf »Intensivtäter«: Zum einen geben polizeiliche Erfahrungen und kriminologische Erkenntnisse Anlass, von

21 Vgl. zur so genannten »Crime-Studie« („Chronische Rückfalldelinquenz im individuellen menschlichen Entwicklungsverlauf“): www.forensik-berlin.de/forschung/crime.html.

22 Die vermeintliche Paradoxie, dass der Gelegenheitstäter, geradezu ein Gegenbegriff zum »Intensivtäter« als »Intensivtäter« erfasst werden kann, löst sich dadurch auf, dass es nicht nur um singuläre Gelegenheiten geht.

einem Phänomen »Intensivtäter« auszugehen. Für die Kriminalpolitik erscheint es daher außerordentlich wünschenswert und grundsätzlich auch mehr als legitim (weit jenseits der hilfsweise beschworenen knappen Ressourcen, die dazu zwingen, sich auf die Wesentlichen zu konzentrieren), auf solche »Intensivtäter« zu reagieren.

Zum anderen ergeben die kriminologischen Wissenslücken vor allem, wenn man sie zusammensieht mit der kriminologischen Analyse aktueller Kriminalpolitik, wie ich sie eingangs gezeichnet habe, Anlass, außerordentlich skeptisch auf Projekte der Bekämpfung von »Intensivtätern« zu reagieren. Denn was man macht, wenn man nicht weiß, wie man *sinnvoll* reagieren soll, ist angesichts des kriminalpolitisch vorherrschenden Grundklimas eindeutig. Ein Beleg: Kurz vor ihrer Abwahl hat die Hamburger SPD intensiv versucht, sich als Partei der inneren Sicherheit zu profilieren. Ein Teil dieser Bemühungen, sicher Hand in Hand mit längerfristigen Aktivitäten der Polizei, war das medienwirksame Projekt „!STOPP!“. Ich darf aus der Pressekonferenz der damaligen Justizsenatorin vom 4.9.2001 über die Ergebnisse des seit Anfang des Jahres 2001 laufenden Projektes zitieren, um zu belegen, was ich meine:

„Die bisherigen Ergebnisse ... zeigen, dass dieses Programm die Verfolgung jugendlicher Intensivtäter wirksam steigert. Jugendliche gewaltbereite Intensivtäter spüren jetzt sehr schnell nach ihrer Straftat eine staatliche Sanktion. Und diese Sanktionen sind streng. So hat das Gericht gegen nahezu ein Drittel der verurteilten Intensivtäter Freiheitsstrafen ohne Bewährung verhängt.“²³

IV. Die Begleitforschung

Die Konsequenzen dieser kriminologisch-kriminalpolitischen Ausgangslage für unser Projekt der Begleitforschung sind vielfältig und komplex.

1. Forschungsfragen und -perspektiven

Es stellen sich folgende Forschungsfragen:

1. Fragen im Zusammenhang mit dem „Raster“, das die AG zur Identifizierung der „Intensivtäter“ erstellt hat;
2. Fragen nach dem kriminologischen Profil der durch das Raster als „Intensivtäter“ erfassten Personen;
3. Strategische Fragen nach dem Nutzen (und dem Nutzenoptimierungspotential) sowie eventueller Nachteile (und dem Nachteilsminimierungspo-

²³ Pressemeldung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 4. September 2001.

tential) der gesonderten Erfassung und Behandlung der durch das Raster Erfassten (auf polizeilicher, staatsanwaltschaftlicher und ggf. auch gerichtlicher Ebene, insbesondere auch auf der Ebene der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft);

4. Fragen nach der Angemessenheit des Umgangs mit dieser Gruppe, einschließlich eventuell geboten erscheinender gesetzgeberischer Aktivitäten.

2. Skizze des Projektes

Daraus entstand folgendes Arbeitsprogramm: Neben der Erfassung und Dokumentation des „Arbeitsprojektes Intensivtäter“ (Erstellung des Rasters, Umgang mit dem Raster, Umgang mit den Daten bzw. den „Intensivtätern“) geht es um die Konkretisierung der Forschungsinteressen. Auf dieser Grundlage und vor dem Hintergrund der Auswertung des kriminologischen Forschungsstandes und Analyse bisheriger vergleichbarer Forschungsprojekte ist unsere Untersuchung zu sehen. Sie besteht aus einer Aktenanalyse von 30 Ermittlungsakten Frankfurter »Intensivtäter« und 30 Ermittlungsakten einer Vergleichsgruppe. Die Daten, die wir dabei erheben, sollen erhellen:

1. Zum einen: Wie wirkt sich die Aktivität der AG auf die Bearbeitung der Fälle aus? Wir verfolgen den Verfahrensablauf von der ersten Ermittlungshandlung bis zur Verurteilung, überprüfen die Dauer der Verfahren, die Zahl und Intensität (soweit möglich) der Ermittlungsmaßnahmen, die Anklageerhebung („immer anklagen“), die U-Haft Entscheidungen (Ziel: mehr U-Haft durch besseres Material).
2. Zum anderen wollen wir – im Bewusstsein der kleinen Zahl unserer Untersuchungsgruppe – die Fragen, die im Zusammenhang mit dem Profil der Gruppe der »Intensivtäter« aufgetreten sind, aufzuklären helfen.
3. Von besonderem Interesse ist schließlich auch die Frage, wie mit diesen »Intensivtätern« im Lauf ihrer »kriminellen Karriere« umgegangen wurde, Fragen also einerseits nach der Sanktionsgeschichte und der vermuteten Sanktionseskalation, andererseits nach spezifischen Reaktionen, wenn man aufgeklärt und nicht populistisch an das Phänomen herangehen will.

Graffiti und die Reaktion in Hessen

Eric Braum

1. Einleitung

Graffiti ist ein weiter Begriff, der von vielen auf der einen Seite als Ausdruck von Lebensgefühl und Kunst, von anderen als die Arbeit von Schmierfinken und reine Sachbeschädigung verstanden wird. So unterschiedlich wie die Meinungen zu dem Phänomen insgesamt sind, so verschieden sind auch die individuellen Erscheinungsformen von Graffiti, die von komplexen Gemälden hoch begabter Zeichner bis hin zu unansehnlichen mit Farbstiften hingekritzelter Schmierereien reichen. Um innerhalb der mir gesetzten Zeit dieses komplexe Thema einschließlich der Vielzahl in Hessen praktizierter und diskutierter Reaktionsmöglichkeiten zu erörtern, möchte ich zunächst versuchen, das Phänomen Graffiti in seiner Entstehung und Reichweite näher zu beleuchten, um mich dann mit Möglichkeiten einer adäquaten Reaktion hierauf auseinander zu setzen.

2. Begriffliches und zur Geschichte des Graffiti

a) Zum Ausdruck „Graffiti“

Der Ausdruck Graffiti leitet sich etymologisch vom griechischen Wort „graphein“ (schreiben) ab. Im Italienischen wandelte sich der Begriff von „graffiare“ (kratzen) über „sgraffito“ zu „graffito“. Mit „sgraffito“ wurde zunächst eine Form der Fassadengestaltung bezeichnet. Dabei trug man zuerst einen dunkelfarbigen Putz auf die Wand auf. Darüber kam eine Schicht hellere Putzes, auf dem auch die Skizze gezeichnet wurde. Dann kratzte man entlang der Vorlage die obere Putzschicht ab und der dunkle Untergrund erschien. Häufig verwendete Motive waren Ornamente, Figuren, ermahnende und belehrende Inschriften sowie Themen der Griechischen Mythologie und Geschichte, die den Hausherrn als Gelehrten auswiesen.

b) Zur Geschichte des Graffiti

Die Geschichte des zeitgenössischen Graffiti begann Anfang der 70er Jahre, als 1971 in New York ein Jugendlicher (ein Fahrradbote namens *Demetrios*)

seinen Spitznamen und die Postleitzahl seines Stadtteils (TAKI 183) mit Edding Stiften auf Fahrzeuge und Wände zeichnete. Nachdem die New York Times und ihr folgend weitere Zeitungen und Zeitschriften hierüber berichteten, fanden sich rasch eine Vielzahl von Nachahmern; der erste „Graffiti-Boom“ war entstanden.

1972 tauchten die ersten mit Spraydosen gezeichneten Graffiti auf. Um stärker aufzufallen, wurden die Zeichnungen zunehmend größer und bunter und schließlich wurden die Züge der Metro und die Steeltrains des Fernverkehrs als rollende Leinwände entdeckt, wodurch die Schriftzüge und Bilder einem noch größeren Publikum präsentiert werden konnten. Die Graffitimalerei etablierte sich als fester Bestandteil der schwarzen Hip-Hop-Kultur Amerikas neben Breakdance, Rap und Electric Boogie. In New York begann als Reaktion hierauf eine regelrechte Jagd auf Sprayer oder – wie sie in der Szene auch zutreffender bezeichnet werden: „Writer“, da Graffiti nicht zwingend aufgesprayt werden muss, sondern oft auch lediglich – wie in der Anfangsphase der Entwicklung von Graffiti – Stifte benutzt werden. Einige kamen dabei auf der Flucht z. B. durch Starkstromkabel im U-Bahnbereich ums Leben. Die veränderten Sicherheitsbedingungen ließen einige über ein Ende der Graffiti-Bewegung nachdenken, doch sie setzte sich fort, war sie doch bereits Teil eines neuen Lebensstils geworden. Daher versuchte man, die Leute weg vom illegalen und hin zum legalen Arbeiten zu bewegen. Legale Wände wurden bereitgestellt, es gab Auftragsarbeiten und die Sprayer sollten statt Wand die Leinwand als Untergrund verwenden. Dies wurde etwa Ende der 80er Jahre von einigen auch angenommen, so dass es zu Kontakten zwischen ihnen und der New Yorker Kunstszene kommen konnte (so zählt z. B. *Keith Haring* zu den bekanntesten Künstlern, die sich auch des Graffiti als Ausdrucksform bedient haben).

In Europa gab es bis Ende der 60er Jahre immer wieder vereinzelt Künstler, die sich der spontanen Wandmalerei bedienten. Die 68er Studentenbewegung nutzte zum Teil das politische Graffiti als Protestmittel.

1977 tauchten in Zürich die ersten Zeichnungen des Künstlers *Harald Naegeli* an Wänden auf. *Naegeli* sah in seiner Arbeit einen künstlerischen Protest gegen die Verbauung seiner Stadt. *Naegeli* wurde 1979 verhaftet und zu einer Geld- sowie Haftstrafe auf Bewährung verurteilt, die später im Rechtszug in eine Haftstrafe ohne Bewährung umgewandelt wurde.

Weitere Impulse gingen von der Berliner Mauer und der Hausbesetzerszene aus. Zunächst herrschten Sprüche und politische Parolen aller Art vor. Nur vereinzelt tauchten Zeichnungen an den Wänden auf.

Bis Anfang der 80er Jahre gab es jedoch in Europa und auch in Deutschland letztlich nur vereinzelte Graffiti-Sprayer, deren Werke sich auch noch deutlich von denen der Writer in den USA unterschieden.

Dies änderte sich jedoch schnell, als Dokumentationen wie „Subway Art“, „Wildstyle“ (1983) und Kinofilme wie „Style Wars“ und „Beatstreet“ (1984) nach Europa kamen. Hierdurch verbreitete sich eine Graffitikultur nach New Yorker Vorbild.

In Deutschland kann der anfängliche Schwerpunkt dieser sich entwickelnden Graffiti-Szene in den Städten München, Frankfurt a. M., Berlin und Düsseldorf gesehen werden. Mittlerweile hat sich jedoch in fast jeder Stadt eine Sprayergemeinde herausgebildet, die zahlenmäßig variiert, aber doch nicht zu übersehen ist.

c) Was ist Graffiti?

Versucht man Graffiti zu definieren, so könnte man dies als mit Farbe gesprühte oder mit breiten Stiften gemalte Namenszüge oder Bilder bzw. Bildfragmente an Gemäuern und Verkehrsmitteln, d.h. an öffentlichen Flächen, die als Untergrund geeignet sind, bezeichnen, wobei das Graffito unerlaubt oder legal als Auftragsarbeit angebracht worden sein kann. Der Sprayer hat keine Rechte an seinem Werk, obgleich in der Szene doch ein strenger Ehrenkodex herrscht, der das Übersprühen fremder Graffitis (das sog. Crossen) untersagt. Graffiti markiert immer auch einen Ort, den der Sprayer mit seinem Bildmotiv besetzt und so Öffentlichkeit bzw. Gemeineigentum behauptet.

Dabei variiert die Qualität von Graffiti erheblich:

Bei der Vielzahl der Graffitis handelt es sich um sog. „Tags“, d. h. um den individuellen Schriftzug eines Writers. Das „Tag“ wird fortlaufend an öffentlich zugänglichen Stellen und zumeist nachts und illegal angebracht. Das „Tag“ besteht dabei in der Regel aus 3 bis 5 Buchstaben und reicht – je nach Fertigkeit des Writers – vom bloßen Geschmiere bis hin zu komplex gestalteten Schriftzügen, die Bildern ähneln. Größere und komplexere Tags enthalten oft nicht nur das Zeichen des Writers, sondern auch das der Gruppe (Crew), der dieser zugehörig ist, bis hin zu Grußzeichen an andere Writer oder Gruppen.

Auf der anderen Seite existiert Graffiti auch in Form von phantasievollen, meist wie Comics gestalteten Bildern. Da diese jedoch in ihrer Erstellung wesentlich komplexer und zeitaufwändiger sind als die Anfertigung reiner

Schriftzüge, handelt es sich hierbei fast nur um legale Graffiti (in der Regel Auftragsarbeiten).¹

In dem nun folgenden kurzen Videofilm² können sie den Vorgang des Anbringens eines „Tags“ an einer U-Bahn beobachten. Dabei ist auch die Arbeitsteilung innerhalb der Crew klar erkennbar: Der Writer wird bei seiner Aktion von einem oder meist mehreren Homeboys (d. h. nicht sprayenden Unterstützern) und/oder Toys (das sind Anfänger oder schlechte Sprayer) abgesichert. Zum Teil besteht die Hilfeleistung rangniederer Writer auch darin, einfachere Zeichenarbeiten zu übernehmen (Ausfüllen von Flächen etc.). Während der Spray-Aktion werden diese oft als sog. Kamikaze-Bilder oder Filme aufgezeichnet, die dann im Internet präsentiert werden.

d) Was will Graffiti erreichen?

Es existieren eine Vielzahl unterschiedlicher möglicher Ursachen und Gründe, wieso die meist jugendlichen Täter Graffiti sprayen:

- Der Reiz des Verbotenen („Kick“ oder „Flash“ – Adrenalinstoß durch illegales Sprayen).
- Gruppendynamik.
- Protestverhalten, insbesondere das Bedürfnis, die als unschön empfundene Umgebung zu verändern.
- Respektlosigkeit vor fremdem Eigentum (oft gebrauchtes Argument: Diejenigen, die Geld haben, dürfen öffentliche Flächen mit ihren Botschaften – nämlich Werbeplakaten – verunstalten).
- Suchtverhalten.
- Suche nach alternativen Ausdrucksformen.
- Insbesondere ist aber das vorrangige Ziel der meisten Writer, die der Szene angehören, die Erregung von Aufmerksamkeit. Der Writer möchte durch Graffiti möglichst viel Anerkennung und Ruhm (in der Szene als „Fame“ bezeichnet) erlangen. Faktoren hierfür sind u. a. Form, Farbe und Größe des Bildes, wie auch der Schwierigkeitsgrad der Anbringung und die Unverschämtheit des gesetzlichen Regelverstoßes bzw. die Gefährlichkeit des Anbringens. Hierdurch kann der einzelne Sprayer in den meist streng hierarchisch organisierten Gruppen mit der Zeit eine höhere Position erlangen, vom anfänglichen zuvor erwähnten „Toy“ bis hin zum sog. „King“, der als

1 Einige Bildbeispiele befinden sich im Anhang.

2 Das Referat wurde von einer Powerpoint-Präsentation begleitet.

Kopf der Gruppe anzusehen ist (oft zu erkennen an einer gezeichneten Krone über seinem Namenszug). Bei einem Großteil der Sprayer ersetzt Graffiti die fehlende Anerkennung durch Familie, Schule oder Arbeit.

3. Ist Graffiti Kunst?

Im Zusammenhang mit der Diskussion über das Phänomen Graffiti wird oftmals gleich zu Beginn die Frage aufgeworfen, ob es sich dabei um Kunst handelt. Die höchst umstrittene Frage, ob Graffiti als Kunst anzusehen ist, lässt sich aus meiner Sicht nur mit einem klaren „Ja“ beantworten.

Soweit es das Beschmieren öffentlicher Wände mit einfachen „Tags“ betrifft, lautet die Antwort aus meiner Sicht eindeutig „Nein“. Wieso ich dies so klar zu sagen vermag, kann ich Ihnen anhand eines kurzen Filmes³, der ein sog. „Bombing“ dokumentiert, d. h. das wiederholte Anbringen eines „Tags“, recht anschaulich demonstrieren.

Betrachtet man auf der anderen Seite großflächige legale Graffiti-Bilder, wie man sie zunehmend auch auf öffentlichen Gebäuden findet, so mag man zwar über die Ästhetik dieser Ausdrucksform streiten, aber ein künstlerisches Element vermag ich dem nicht abzusprechen.

Bevor meine Ausführungen in diesem Punkt in eine aus meiner Sicht nicht auflösbare Begriffsdiskussion münden, will ich allerdings klarstellen, dass es für die Frage, ob und wie der Staat auf das Phänomen Graffiti zu reagieren hat, m. E. nicht darauf ankommt, ob dies als Kunst zu bewerten ist, sondern nur darauf, dass Graffiti in den allermeisten Fällen das Eigentum anderer Personen beeinträchtigt. Egal, ob es sich nun um Kunst handelt oder nicht: Solange der Eigentümer mit einer solchen Veränderung nicht einverstanden ist, trifft den Staat die Verpflichtung, hierauf in irgendeiner Form zu reagieren.

Nach groben Schätzungen betragen die für die Beseitigung von Graffiti aufzuwendenden jährlichen Kosten zwischen 150 bis 250 Mio. Euro. Allein im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs in Hessen werden die durch Graffiti entstandenen Schäden auf jährlich etwa 10 Mio. Euro geschätzt.

Darüber hinaus sind auch immaterielle Schäden in Form des Verlustes von Attraktivität des Lebensraumes oder die Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls beachtlich. Eine im Auftrag der R+V Versicherung im Juni 2000 durchgeführte repräsentative Umfrage hat ergeben, dass sich 27 % der Bevölkerung große Sorgen über das Problem Vandalismus im Allgemeinen einschließlich seiner besonderen Erscheinungsform Graffiti machen.

3 Vgl. Fn. 2.

Nach der aus den USA stammenden und im Jahr 1982 entwickelten „broken-windows“ Theorie ziehen Belästigungen und Unordnung des öffentlichen Raumes, Verwahrlosungsphänomene und der Zerfall der baulichen Umwelt als Folge weiteren Vandalismus und auch Straftäter an. Illegales und unkontrolliertes Graffiti kann zu einer derartigen Beeinträchtigung führen. Dabei darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass auch das Sicherheitsempfinden des Bürgers in erheblichem Umfang von der äußerlichen Gestaltung seiner Umwelt abhängt.

Wie vermag der Staat nun in den Fällen des illegalen Graffiti-sprühens dem berechtigten Anspruch des Bürgers auf Einschreiten gerecht werden?

4. Reaktionen in Hessen auf das Phänomen Graffiti

Ich möchte die aus meiner Sicht wesentlichen Möglichkeiten des staatlichen Handelns in gesetzgeberische Reaktionen, repressives und präventives Handeln unterteilen.

a) Gesetzgeberische Reaktionen

Nach der bestehenden Gesetzeslage ist für eine strafrechtliche Sanktionierung von Graffiti erforderlich, dass durch die Strafverfolgungsbehörden der Nachweis geführt wird, dass die Sache durch die Graffiti in ihrer Substanz verletzt wurde, d. h. dass im Einzelfall die Schmiererei oder deren Beseitigung zumindest die Oberfläche der Sache verletzt hat. Nur dann ist nach der bisherigen obergerichtlichen Rechtsprechung der Tatbestand einer Sachbeschädigung (§§ 303, 304 StGB) gegeben.

Dies führt nicht nur zu Strafbarkeitslücken in den Fällen, in denen die Schmierereien mit Wasser und Lösungsmitteln rückstandsfrei beseitigt werden, sondern hat auch zur Folge, dass die Strafverfolgungsbehörden zum Teil erheblichen Ermittlungsaufwand betreiben müssen (insbesondere durch die Einholung von Gutachten zur Feststellung einer Substanzverletzung), der die Verfahren verzögert und kostenintensiv ist.

Der Bundesrat hat Ende 2002 auf Antrag der Länder Baden-Württemberg, Brandenburg, Thüringen, Hamburg und auch Hessen den Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes – Graffiti-Bekämpfungsgesetz (BR-Dr. 940/02) beschlossen. Der Gesetzentwurf hat die Erweiterung der Sachbeschädigungsparagrafen im StGB um ein Tatbestandsmerkmal „Veränderung des äußeren Erscheinungsbildes“ zum Gegenstand. Der Gesetzentwurf gewährleistet die Schließung der oben genannten Gesetzeslücke umfassend und angemessen.

b) Handlungsmöglichkeiten im repressiven Bereich

Auch im Bereich der Strafverfolgung kann weiterer Handlungsbedarf gesehen werden.

Von entscheidender Bedeutung für ein nachhaltiges Einwirken auf die zumeist jugendlichen Täter ist die zügige Durchführung des Verfahrens. Die staatliche Reaktion auf den Rechtsbruch hat zeitnah zu erfolgen. Dass Verfahren gegen Graffiti-Sprayer zum Teil äußerst aufwändig sind, hat seine Ursache in einer Vielzahl von Faktoren (Schwierigkeiten der Ermittlung in der Szene, problematischer Nachweis der Urheberchaft bis hin zu den bereits angesprochenen Schwierigkeiten bei dem Nachweis der Substanzschädigung). Dennoch sollte die Justiz bemüht sein, die ihr zur Verfügung stehenden, der Verfahrensbeschleunigung dienlichen Mittel umfassend zu nutzen.

In diesem Zusammenhang könnte auch eine verstärkte Nutzung des Adhäsionsverfahrens nach §§ 403 ff. StPO zweckdienlich sein. Im Rahmen des Adhäsionsverfahrens können schon im Strafverfahren die zivilrechtliche Schadensersatzforderung mitverhandelt werden. Dadurch kann die Durchführung eines zweiten, zivilgerichtlichen Verfahrens und damit weitere zeitliche Verzögerungen vermieden werden. Gerade die zügige Entschädigung der Opfer, die den entstandenen Schaden in der Regel zunächst aus eigenen Mitteln decken müssen und bei den jugendlichen Tätern auch oft nur zum Teil – wenn überhaupt – ersetzt bekommen, muss sichergestellt werden. Vielen Beteiligten sind zudem auch die Unterscheidung zwischen Straf- und Zivilverfahren nicht einleuchtend.

Gute Erfahrungen konnten zum Teil auch mit dem Täter-Opfer-Ausgleich (§ 46a StGB) erzielt werden, durch den der Täter den beim Opfer entstandenen Schaden – zumindest teilweise – wiedergutmacht und hierdurch Strafmilderung oder auch ein Absehen von Strafe erreichen kann. Die Wiedergutmachung kann in Einzelfällen direkt erfolgen, etwa durch die Entfernung des Graffiti. Denkbar ist aber auch, dass der Täter einer bezahlten Tätigkeit nachgeht, deren Erlös letztlich dem Opfer (ggf. über einen Fonds) zufließt. In vielen Fällen ist auch der Rechtsfrieden für die Geschädigten schon durch eine Entschuldigung des Täters eher hergestellt als durch die rein strafrechtliche Verurteilung.

Auch im Bereich der polizeilichen Maßnahmen wird in Hessen aktiv die Bekämpfung illegalen Graffiti vorangetrieben. Da sich die Polizei in diesem Bereich einer hochmobilen und meist verdeckt agierenden Tätergruppe gegenüber sieht, die auch ihre eigene Sprache hat und eigenen Regeln folgt, ist eine Spezialisierung der ermittelnden Polizeibeamten sinnvoll. Dies führt zu einer verbesserten Kenntnis der Szene und auch zur höherwertigen Sicherung

von Beweismitteln. In Hessen existieren eine Vielzahl lokaler Graffiti-Sonderkommissionen (z. B. in Kassel, Darmstadt, Offenbach und Wetzlar). Kurz erwähnt sei hier nur beispielhaft die im Jahr 2001 in Frankfurt a. M. bei dem Polizeipräsidium Frankfurt gegründete „AG Graffiti“, die mit der Zielsetzung der Bekämpfung der Graffiti-Kriminalität im Stadtgebiet Frankfurt a. M. eingesetzt wurde. Die AG Graffiti setzt sich aus 5 Beamten des Polizeipräsidioms Frankfurt a. M. zusammen (AG-Leiter, Vertreter des AG-Leiters und 3 Sachbearbeitern) sowie 1 Beamten des Ordnungsamtes und 1 Betriebsangestellten der Stadtwerke Verkehrsgesellschaft Frankfurt a. M. Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe beschränkt sich dabei nicht nur auf repressive Ermittlungshandlungen, sondern umfasst auch eine Vielzahl präventiver Maßnahmen (z. B. den Entwurf einer Muster Ordnungsverfügung oder die Teilnahme/Durchführung von Informationsveranstaltungen).

c) Prävention

Wie in allen Bereichen der Kriminalität gilt aber auch hinsichtlich der Graffiti-Bekämpfung: „Vorbeugen ist besser als heilen“. Ohne die zwingende Notwendigkeit repressiven Vorgehens zu kritisieren, sollte der Schwerpunkt der staatlichen Reaktion dennoch im präventiven Bereich liegen.

Neben der Vielzahl auf kommunaler Ebene bereits bestehender Arbeitsgruppen, die sich mit dem Phänomen Graffiti beschäftigen, wurde in Hessen durch den Landespräventionsrat am 14.02.2002 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um auf Landesebene Präventionsstrategien gegen illegale Graffiti zu entwickeln und diese umzusetzen. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe stammen dabei aus den Bereichen des Einzelhandels, des Personennahverkehrs, des Justiz- und Kultusministeriums, des Jugend- und Sozialamtes, der Polizei und der Staatsanwaltschaft.

Im Rahmen der ersten Sitzungen der Arbeitsgruppe wurde schnell deutlich, dass es eine einzige probate und taugliche Reaktionsmöglichkeit nicht gibt. Vielmehr muss sich eine wirksame präventive Strategie der Bekämpfung von Graffiti auf ein möglichst weites Feld unterschiedlicher Maßnahmen erstrecken. Die Arbeitsgruppe kam daher zu dem Ergebnis, den örtlichen Präventionspartnern, Hauseigentümern und generell Interessierten eine Zusammenfassung zur Verfügung zu stellen, die auf den verschiedenen Gebieten sachgerechte Verhaltensmuster zur Präventionsbekämpfung von Graffiti enthält.

Die bislang noch nicht abschließend erörterten Vorschläge beinhalten insbesondere folgenden Maßnahmenkatalog:

aa) Anregungen für Grundeigentümer über:

(1) Hinweise auf Maßnahmen, die nach eingetretenem Schadensfall getroffen werden können. Dies umfasst den Bereich der Beweissicherung, der Strafanzeige und der Geltendmachung zivilrechtlicher Forderungen, bis hin zur unverzüglichen Beseitigung des Graffiti, wodurch dem Writer einer der wesentlichen Anreize für sein Tun, nämlich die Erlangung von Bekanntheit, genommen wird.

(2) Hinweise auf Maßnahmen zur Verhinderung von Graffiti (technische Prävention) durch besondere bauliche Gestaltung, z. B. durch farbabweisende Anstriche, Bewuchs des in Reichweite liegenden Mauerwerks.

Dem sog. „defensible space“-Ansatz des amerikanischen Architektursoziologen *Oscar Newman* liegt die Annahme zugrunde, dass durch bauliche Maßnahmen, die das Wohnumfeld in arealbezogene Einflusszonen unterteilen und damit Territorialitätsansprüche sowie eine gute Einsehbarkeit des angrenzenden Raumes hervorrufen, Kriminalität verringert werden kann. Flankierend kann auch durch den Einsatz moderner Sicherheitstechniken das Misserfolgsrisiko für die Täter gesteigert werden (z. B. Beleuchtung der Tatobjekte, Videoüberwachung). Sog. Graffiti-Schutzschichten sind ein äußerst effektives Mittel, um das Aufbringen von Farbe an Wänden zu verhindern und damit Graffiti gänzlich zu unterbinden. Im Bereich des hessischen Personennahverkehrs werden derartige Schutzschichten bereits seit einiger Zeit mit großem Erfolg verwendet.

Allgemein ist festzustellen, dass eine attraktivere Gestaltung des Wohnumfeldes dazu führt, dass weniger Farbschmierereien vorhanden sind, da Graffiti auch oft ein Ausdruck des Bedürfnisses nach Umgestaltung der als unschön empfundenen Umgebung ist. Die Hemmschwelle, Graffiti an einer als ästhetisch empfundenen Wand anzubringen, ist ungleich höher als an einer kahlen Betonwand.

bb) Von entscheidender Bedeutung ist sicherlich auch die Beteiligung der Kommunen bei der Graffiti-Bekämpfung. So erscheint eine Intensivierung der Jugendarbeit wünschenswert, da es sich bei den Graffiti Tätern vorwiegend um Jugendliche handelt.

Weitere denkbare kommunale Maßnahmen können sein:

- Die Schaffung von Ordnungsverfügungen,
- die sofortige Beseitigung von Graffiti an öffentlichen Gebäuden,
- die Mittelbereitstellung für privat Geschädigte (z. B. Frankfurt a. M. 50 %),

- die Durchführung von Aktionswochen und
- insbesondere auch die Schaffung legaler Sprühflächen.

In verschiedenen Städten Hessens wurden bereits in der Vergangenheit solche legalen Sprayerflächen (sog. Hall of Fame) eingerichtet. Zwar wird der Erfolg solcher Aktionen zum Teil durchaus skeptisch beurteilt, da seitens der Polizei vereinzelt eine Zunahme illegalen Graffiti im Umfeld solcher legalen Flächen zu registrieren war. Jedoch darf dabei nicht verkannt werden, dass ein wesentliches Problem im Umgang mit Graffiti die Anonymität der Szene ist. Durch legale Sprayerflächen und die damit verbundene Organisation entsprechender Veranstaltungen, besteht für Sozialarbeiter die Möglichkeit in einen ersten oder auch intensiveren Kontakt mit der Szene zu treten. Als wirkungsvoll hat sich dabei die Handhabung erwiesen, solche Writer, bei denen bekannt wird, dass sie illegal gesprayed haben, zumindest für einen gewissen Zeitraum von der Berechtigung der Benutzung der legalen „Hall of Fame“ auszuschließen. Denn das Interesse vieler Sprayer, sich auf einer Hall of Fame verwirklichen zu dürfen, die oft in der Szene ein Aushängeschild der jeweiligen Stadt darstellt, ist äußerst groß.

cc) Auch in Schulen sollten flankierend Lern- und Informationseinheiten durchgeführt werden. Oftmals kann bei verurteilten Sprayern festgestellt werden, dass sie sich zwar der strafrechtlichen Konsequenzen bewusst sind, die zivilrechtlichen Folgen in Form der Schadensersatzansprüche der Eigentümer jedoch überhaupt nicht oder jedenfalls gänzlich falsch einschätzen. Eine Information hierüber könnte in einzelnen Fällen präventiv auf potentielle Täter wirken.

Der hier nur kurz dargestellte Maßnahmenkatalog erhebt keinesfalls den Anspruch, abschließend zu sein. Zudem enthält sich die Arbeitsgruppe auch bewusst jeglicher Bewertung der vorgeschlagenen Handlungsalternativen, da die Effektivität der Maßnahmen stark von den jeweiligen individuellen Gegebenheiten abhängig ist, beginnend bei der Art des Graffiti, der Form der existierenden Szene oder auch der sozialen Struktur des betroffenen Gebietes.

Festzuhalten ist jedoch abschließend, dass es nicht ein einziges Allheilmittel gegen dieses Phänomen geben kann und geben wird. Graffiti wird sicherlich niemals ganz aus dem Erscheinungsbild unserer Städte verschwinden und soll m. E. auch nicht verschwinden. Es ist vielmehr zu versuchen, dass die das äußerliche Bild der Städte verunstaltenden Schmierereien abnehmen und Graffiti dem sich selbst gesetzten Anspruch, Kunst zu sein, dadurch gerecht werden kann, dass es mehr und mehr zu einem legalen Ausdrucksmittel der Jugendkultur wird.

Abbildung 1: Graffiti-Schmiererei



Abbildung 2: Graffiti-Kunst (1/2)



Abbildung 3: Graffiti-Kunst (2/2)



Der Einfluss heroingestützter Therapie auf die Delinquenz Drogenabhängiger

Rebecca Löbmann

Derzeit findet in Deutschland der Modellversuch zur heroingestützten Behandlung Opiatabhängiger statt. Dieses Projekt sieht vor, dass im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie Schwerstabhängige versuchsweise injizierbares Heroin als Medikament bekommen. Unter Verwendung eines randomisierten Versuchsplans soll überprüft werden, ob eine heroingestützte Behandlung für Schwerstabhängige der herkömmlichen Standard-Methadonsubstitution überlegen ist.

Die primären Zielkriterien dieser pharmakologischen Studie sind dabei die Reduktion des illegalen Drogenkonsums, die Verbesserung des gesundheitlichen Zustands und die Verbesserung der psychischen Symptomatik der Abhängigen. Anhand dieser Kriterien soll entschieden werden, ob das Zulassungsverfahren von Heroin als Arzneimittel in Gang gesetzt wird¹.

Von großer gesellschaftlicher Relevanz dürfte darüber hinaus eines der sekundären Zielkriterien, der Rückgang der Delinquenz der Teilnehmer/innen, sein. Die Akzeptanz der Heroingabe in der Öffentlichkeit wird nicht zuletzt von diesem Aspekt abhängen. Darüber hinaus würde eine Abnahme der Kriminalität der Studienteilnehmer ihre soziale Re-Integration in die Gesellschaft wesentlich erleichtern und wäre deswegen auch aus der Perspektive der Abhängigen zu begrüßen. Der Hauptstudie sind daher zwei kriminologische Teilstudien angegliedert, die sich spezifisch mit der Frage befassen, wie sich die Delinquenz der Studienteilnehmer während der Behandlung verändert und ob zwischen der Heroin- und der Methadongruppe Unterschiede bestehen.

Die erste Teilstudie wird vom Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen durchgeführt und beinhaltet eine quantitative Befragung und eine Analyse von Polizeidaten. Die zweite Teilstudie ist dem Institut für Kriminologie an der Universität Gießen zugeordnet und umfasst qualitative Interviews.

Mit der quantitativen Befragung soll das Dunkelfeld der Delinquenz erfasst werden, die Analyse von Polizeidaten bezieht sich demgegenüber auf das Hellfeld. Da davon auszugehen ist, dass nicht alle Delikte der Polizei bekannt

¹ Krausz, M. (2001), <http://www.heroinprojekt.de>.

werden, kann die Hellfeldanalyse nur einen Ausschnitt der tatsächlich stattgefundenen Delikte erfassen. Die Dunkelfeldanalyse hat demgegenüber den Vorteil, prinzipiell mehr und verschiedenere Delikte abzubilden. Andererseits ist auch denkbar, dass die Probanden bei Selbstauskünften zum Verschweigen von Delikten neigen, gerade wenn sie sich zur selben Zeit in Therapie befinden. Hier liefern die Hellfelddaten dann vergleichsweise objektivere Daten. Beide Teile ergänzen sich somit. Die qualitative Befragung findet in Form von mehrstündigen Intensivinterviews statt. Im Rahmen dieser Befragung soll genau geklärt werden, warum die Delinquenzhäufigkeit gegebenenfalls abnimmt, wie sich das Leben der Probanden durch die Behandlung verändert hat und was das für ihre Delinquenz bedeutet.

1. Das Ausmaß der Kriminalität von Konsumenten harter Drogen

Die polizeiliche Kriminalstatistik weist für das Jahr 2001 bezogen auf alle Delikte (ohne Straßenverkehrsdelikte) 92 884 Tatverdächtige auf, die der Polizei gleichzeitig als Konsumenten harter Drogen (Heroin, Kokain, Amphetamine und Amphetaminderivate) bekannt waren. Der Prozentsatz Konsumenten harter Drogen an allen Tatverdächtigen betrug 4,1 %. Jedoch wurden 8,1 % aller Delikte von Konsumenten harter Drogen begangen. Diese unterschiedlichen Prozentsätze deuten auf die für diese Gruppe typische Mehrfachauffälligkeit hin².

Bei bestimmten Delikten liegt der Prozentsatz Konsumenten harter Drogen noch wesentlich höher. So sind sie deutlich überrepräsentiert bei Raubdelikten (12 % bis 22 %), Tageswohnungseinbruchdiebstahl (11,8 %) und Ladendiebstahl unter erschwerenden Umständen (28,6 %). Besonders hoch liegt der Prozentsatz von Konsumenten harter Drogen bei Delikten der direkten Beschaffungskriminalität wie Diebstahl von Betäubungsmitteln aus Apotheken (75,0 %) oder Diebstahl von Rezeptformularen (85,7 %).

Eine andere Grundgesamtheit legen Dunkelfeldbefragungen zugrunde. Hier wird gefragt, wie viele Personen aus einer Gruppe von Drogenabhängigen wie häufig welche Delikte begangen haben. Die Bezugseinheit sind hier also nicht alle Tatverdächtigen sondern alle befragten Abhängigen. *Killias, Aebi, Ribeaud* und *Rabasa*³ berichten, dass von 329 Opiatabhängigen in einer standardisierten Befragung 70 % angaben, mindestens eines von 12 Delikten in den letzten 6 Monaten begangen zu haben. Das Deliktenspektrum umfasste dabei Eigen-

2 PKS Bundesrepublik Deutschland 2001.

3 *Killias, M., Aebi, M. F., Ribeaud, D. & Rabasa, J.* (2002).

tums-, Gewalt- und Raubdelikte sowie Drogenhandel/-verkauf. Die meisten Abhängigen hatten Ladendiebstähle (35,0 %) verübt bzw. harte Drogen oder Cannabis verkauft (46,9 % und 26,3 %). Dies waren auch gleichzeitig diejenigen Delikte, die am häufigsten begangen wurden, davon insbesondere der Verkauf harter Drogen mit im Durchschnitt 25-mal in den letzten 6 Monaten. Ein doppeltes Dunkelfeld im Sinne, dass auch in einer anonymen Befragung nicht alle Delikte angegeben werden, ist dabei wahrscheinlich.

Zum Verhältnis zwischen Hell- und Dunkelfeld geben Intensivinterviews mit 100 Opiatabhängigen von *Kreuzer, Römer-Klees und Schneider*⁴ Aufschluss. Zunächst lag hier die Prävalenz noch einmal deutlich höher als in der Befragung von *Killias und Mitarbeitern*: z. B. bei 97 % für Drogenhandel und -vermittlung und bei 75 % für Ladendiebstahl. Dies dürfte zum einen auf einen längeren Bezugszeitraum von 12 anstatt 6 Monaten zurückzuführen sein. Zum anderen ist es in qualitativen Interviews eher möglich, eine vertrauensvolle Beziehung zu dem Interviewten aufzubauen, so dass hier womöglich weniger Delikte verschwiegen werden⁵. *Kreuzer und Mitarbeiter* ermittelten auch die Inzidenzen, die ebenfalls deutlich höher lagen: So gaben die Befragten an, in den letzten 12 Monaten durchschnittlich 273 Ladendiebstähle begangen zu haben, während die Häufigkeit von Ladendiebstählen in der standardisierten Befragung von *Killias et al.* bei 5,6 mal in 6 Monaten lag⁶. Schließlich gaben die Befragten auch darüber Auskunft, wie viele dieser Delikte von der Polizei registriert worden seien. Hieraus ließen sich Entdeckungsquoten ableiten, die für die einzelnen Delikte nur zwischen 0,5 % und 4,5 % lagen. Einzig Raubdelikte außerhalb der Drogenszene wurden mit 15 % häufiger entdeckt – vermutlich weil diese Delikte von den Opfer deutlich bemerkt (im Unterschied z. B. zum Ladendiebstahl, Entdeckungsrate 1,0 %) und auch eher angezeigt werden (im Unterschied z. B. zum Raub innerhalb der Drogenszene, Entdeckungsrate 0,2 %).

4 *Kreuzer, A., Römer-Klees, R. & Schneider, H. (1991).*

5 So zeigte beispielsweise die Evaluationsforschung zum Hamburger Modellversuch der Ausgabe steriler Spritzen über Automaten, dass qualitative Interviews gegenüber quantitativen Befragungen in sensiblen Verhaltensbereichen deutlich mehr Informationen erbrachten. So berichteten mehrere Probanden ausschließlich in den Intensivinterviews, auch Spritzen aus den Automaten nach Gebrauch weitergegeben oder das offene Spritzenangebot als Signal zum Wiedereinstieg in intravenösen Drogenumgang empfunden zu haben (*Heinemann, A. & Püschel, K. (1998); Groß, U. (1998)*).

6 Eine direkte Vergleichbarkeit zwischen den beiden Studien ist natürlich aufgrund der unterschiedlichen Untersuchungsregionen, des zeitlichen Auseinanderklaffens und einer unterschiedlichen Stichprobengewinnung nicht gegeben. Die Größenordnung der Differenzen lässt allerdings dennoch vermuten, dass die Art des Interviews und die Länge des Beobachtungszeitraums eine Rolle spielen.

2. Der Einfluss der Methadonsubstitution auf die Delinquenz

Welchen Einfluss hat nun die in Deutschland bereits seit vielen Jahren etablierte Substitution mit Methadon auf die Delinquenz von Drogenpatienten? Die Hamburger Substitutionsbehandlung mit Methadon wurde von *Bathsteen* und *Legge*⁷ hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Beschaffungskriminalität evaluiert. Für 329 der Polizei bereits bekannte Konsumenten harter Drogen wurden Referenzzeiträume von 6 Monaten vor/nach Substitutionsbeginn, 12 Monate vor/nach Substitutionsbeginn sowie 24 Monate vor/nach Substitutionsbeginn festgelegt. Datenquellen waren die Polizeiliche Kriminalstatistik (1984-1997) und Kriminalakten. Von Behandlungsabbrechern wird nicht berichtet. Eine Aktenanalyse zeigte, dass der Anteil der Drogenabhängigen, die für Schwarzfahrten (-10 %), Heroinerwerb (-28 %) und Handel mit Betäubungsmitteln (-6 %) registriert wurden, in den ersten 12 Behandlungsmonaten zurückging. Diese Effekte verstärkten sich noch im 2. Behandlungsjahr. Die Anzahl der Drogenabhängigen mit Diebstählen aus Kraftfahrzeugen und Wohnungseinbrüchen blieb in den ersten 12 Monaten relativ stabil, nahm aber dann im 2. Behandlungsjahr um 6 % bzw. 12 % ab. Ladendiebstähle nahmen zu (+6 %), ebenso der Kokainerwerb und Aggressionsdelikte (+6 %) wie Raub und Körperverletzung. Vergleicht man diese Ergebnisse mit der Entwicklung für alle der Polizei bekannten Konsumenten harter Drogen einschließlich derjenigen, die nicht substituiert wurden, dann ließen sich für Schwarzfahrten, Drogenhandel und Heroinerwerb gegenläufige Tendenzen bei der Gesamtgruppe erkennen, während Aggressionsdelikte auch bei der Gesamtgruppe anstiegen.

*Killias et al.*⁸ untersuchten 119 Methadonpatienten über die Dauer von 12 Monaten. Nach diesem Zeitraum waren noch 51 % der Probanden in den jeweiligen Programmen. Für 58 Personen konnten selbstberichtete Prävalenz und Inzidenz delinquenter Handlungen vor und nach der Behandlung erhoben werden. Über alle 12 erhobenen Delikten wurde ein Rückgang der Prävalenz um 21 % festgestellt. Diese Rückgänge waren im Bereich des Ladendiebstahls, des Verkaufs harter Drogen und des Betrugs beim Drogenhandel besonders stark ausgeprägt (-50 % oder mehr), der Verkauf von Cannabisprodukten nahm hingegen zu (+23 %).

Für Großbritannien berichten *Coid, Carvell, Kittler, Healey* und *Henderson*⁹ von einer Studie mit 116 Methadonsubstituierten. 6 Monate nach Beginn der Behandlung waren noch 81 Personen in der Behandlung verblieben (70 %).

7 *Bathsteen, M. & Legge, I.* (2001).

8 *Killias, M., Aebi, M. F., Ribeaud, D. & Rabasa, J.* (2002).

9 *Coid, J., Carvell, A., Kittler, Z., Healey, A. & Henderson, J.* (2000).

Die Patienten/innen berichteten über ihre Delinquenz bei Beginn der Behandlung für den vorhergehenden 6-Monatszeitraum, sowie nach 6 Monaten in Behandlung für die ersten 6 Behandlungsmonate. Verglichen wurde jeweils die Zahl der Tage in der 6-Monatsperiode, an denen das entsprechende kriminelle Verhalten gezeigt worden war. Der Handel mit Drogen nahm um 64 % ab, Diebstahlsdelikte um 52 %, Einbrüche um 33 % und Raubüberfälle um 25 %. Leichte Zunahmen illegaler Aktivitäten waren in den Bereichen Leistungser-schleichung (+19 %), Prostitution (+12 %), eine starke Zunahme bei Betrug (+300 %) zu verzeichnen.

Die Zunahmen der Delinquenz in manchen Deliktsbereichen sind mit Vorsicht zu betrachten, da es sich häufig um Delikte handelt, die insgesamt nur sehr selten vorkamen, so dass die statistische Absicherung dieser Effekte fraglich ist. Dies betrifft Betrugsdelikte in der Studie von *Coid et al.* und Körperverletzungsdelikte, Raub und Einbruchsdelikte in der Studie von *Killias et al.*

Insgesamt zeigen diese drei Studien, dass die Auswirkungen der Methadonsubstitution auf die Delinquenz der Patienten deliktspezifisch ist, dass aber in bestimmten Bereichen Erfolge zu verzeichnen sind. Eine Metaanalyse von *Marsch*¹⁰ bestätigt diesen Eindruck. Sie wertete die Ergebnisse von 24 Studien meta-analytisch aus. Die Studien zogen Arreste und/oder Verurteilungen für die Evaluation von Methadonsubstitutionsprogrammen heran und verfolgten die Veränderung der Delinquenz entweder über mehrere Messzeitpunkte oder verglichen Methadonsubstituierte mit einer Kontrollgruppe. Im Mittel wurde zwar eine Abnahme der Delinquenz festgestellt, die Effektstärke für alle Delikte lag jedoch nur bei $r=.16$. Die Studien unterschieden sich jedoch danach, welches Deliktspektrum einbezogen wurde. Für Studien, die nur Drogendelikte betrachteten, konnte ein großer Effekt mit einer durchschnittlichen Effektstärke von $r=.67$ festgestellt werden, für Studien, die Drogen- und Eigentumsdelikte untersuchten, lag eine durchschnittliche Effektstärke von $r=.22$ vor. Am niedrigsten fiel die Effektstärke mit $r=.14$ für Studien aus, die Drogen- und Gewaltdelikte betrachteten.

3. Heroingestützte Behandlung

In Großbritannien besteht seit 1920 die Möglichkeit, sowohl in speziellen Drogenkliniken als auch durch niedergelassene Ärzte, Heroin zu verschreiben. *Metrebian et al.*¹¹ begleiteten die Durchführung der größten Heroinvertreibungs-klinik in West London. 58 langjährig Abhängige wurden in die Untersu-

10 *Marsch, L. A.* (1998).

11 *Metrebian, N., Shanahan, W., Wells, B. & Stimson, G. V.* (1998).

chung eingeschlossen und konnten zwischen Heroin und Methadon wählen. 37 Patienten entschieden sich für injizierbares Heroin, weitere 21 Personen wurden mit injizierbarem Methadon substituiert. Nach 3 Monaten waren noch 50 Patienten in der Behandlung (86 %) und nach 12 Monaten 33 Patienten (57 %). In 4 Fällen wurden Patienten/innen von der Behandlung aufgrund krimineller Aktivitäten ausgeschlossen. Die Delinquenz der verbliebenden Probanden/innen wurde mit dem Australian Opiate Treatment Index (OTI) erfragt. Unter den in der Behandlung Verbliebenen kam es zu einer signifikanten Abnahme des illegalen Drogenkonsums und zu einem Rückgang krimineller Handlungen. Das Ausmaß des Rückgangs wird allerdings nicht berichtet. Ein Vergleich zwischen der Heroin- und der Methadongruppe wurde ebenfalls nicht durchgeführt.

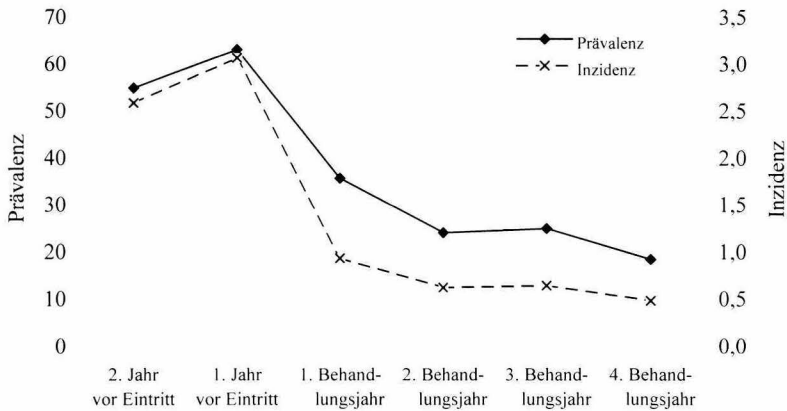
In der Schweiz begannen 1994 die „Versuche zur ärztlich kontrollierten Verschreibung von Betäubungsmitteln“ (PROVE). Insgesamt 1.146 Patienten haben an PROVE teilgenommen. Das Projekt wurde an 18 Behandlungsstellen in 15 Städten durchgeführt. Die Datenerhebung des Projekts wurde 1996 abgeschlossen¹². Die Haltequote war relativ hoch, sie betrug 89 % nach sechs und 69 % nach 18 Monaten. Die Delinquenz der Teilnehmer/innen wurde über drei verschiedene Datenquellen erfasst: Befragungen (N=305), Tatverdächtigendaten der Polizei (N=428) und Strafregisterdaten (N=429). Polizeidaten und Strafregisterdaten wurden dabei für zwei Jahre vor und bis zu 4 Jahre nach dem Eintritt in das Programm erhoben. Mittlerweile liegt ein Abschlussbericht von *Killias und Mitarbeitern*¹³ vor, der diese Langzeitergebnisse berichtet. Auf den Daten dieses Berichts basieren die folgenden Abbildungen.

Abbildung 1 stellt den Verlauf der Prävalenz und der Inzidenz im Mittel über alle registrierten Delikte dar. Es ist ein sehr deutliches Absinken der Kriminalität nach Behandlungsbeginn zu beobachten: Während vor der Behandlung 50-60 % der Opiatabhängigen pro Jahr von der Polizei registriert worden waren, sank dieser Prozentsatz im ersten Behandlungsjahr auf rund 35 % ab und stabilisierte sich dann auf niedrigem Niveau. Die leichte Steigerung im Jahr vor Behandlungsbeginn wird von den Autoren auf die zur damaligen Zeit erfolgte Schließung offener Drogenszenen durch die Polizei zurückgeführt. Die Inzidenz nahm noch deutlicher ab als die Prävalenz, was die Autoren damit erklären, dass sogar Drogenabhängige, die weiterhin delinquent gewesen wären, dennoch die Zahl ihrer Delikte verringert hätten.

12 Uchtenhagen A., Gutzwiller F. & Dobler-Mikola, A. (Hrsg.) (1997).

13 Killias, M., Aebi, M. F., Ribeaud, D. & Rabasa, J. (2002).

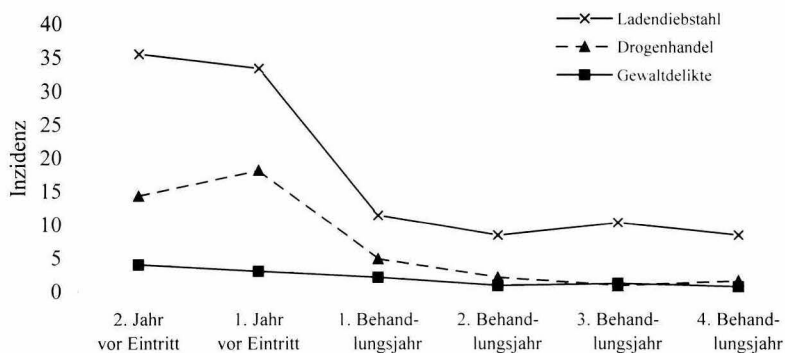
Abbildung 1: Veränderung der polizeilich registrierten Delinquenz im Rahmen der Schweizer Heroingabe



Quelle: Killias, M., Aebi, M. F., Ribeaud, D. & Rabasa, J., 2002

In Abbildung 2 wird die Entwicklung der Inzidenz nach verschiedenen Delikten unterschieden. Bei Ladendiebstahl – einem Delikt, das vorwiegend von der Anzeigebereitschaft der Ladenbesitzer, nicht jedoch vom polizeilichen Kontrolldruck abhängt – war ein deutlicher Rückgang zu bemerken. Delikte im Bereich Drogenhandel sind in stärkerem Maße von polizeilicher Verfolgung abhängig, daher zeigte sich bei diesem Delikt auch der bereits in der Gesamtstichprobe zu beobachtende Anstieg der Prävalenz im Jahr vor Behandlung, der auf die Schließung offener Drogenszenen zurückzuführen war. Weiterhin sind die Inzidenzen von Gewaltdelikten aufgeführt. Die Grafik zeigt, dass diese Delikte vergleichsweise selten waren, jedoch über den Untersuchungszeitraum ebenfalls abnahmen – wobei dieser Rückgang allerdings nicht signifikant war.

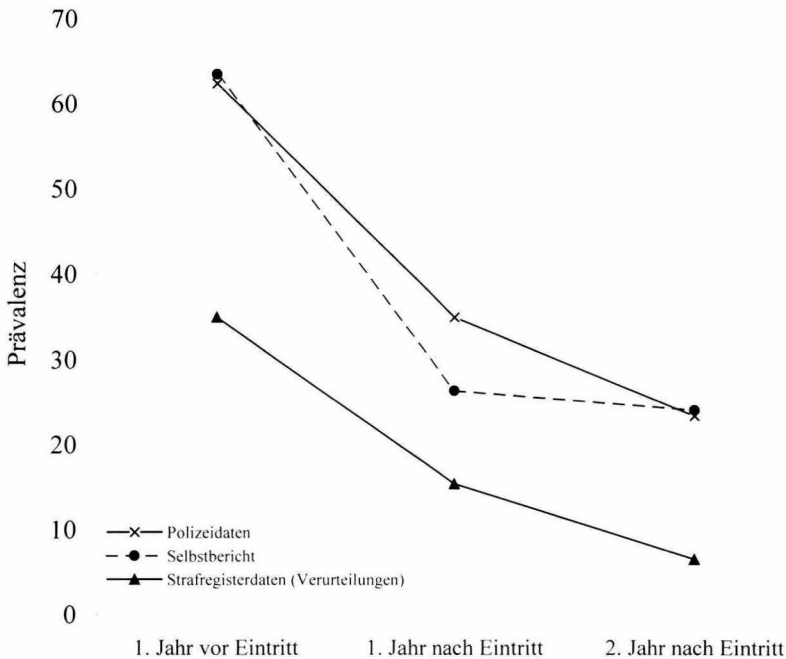
Abbildung 2: Entwicklung der Inzidenz bei verschiedenen polizeilich registrierten Delikten



Quelle: Killias, M., Aebi, M. F., Ribeaud, D. & Rabasa, J., 2002

Abbildung 3 stellt die Entwicklungen, die in den verschiedenen Datenquellen zu beobachten waren, gegenüber. In allen drei Datenquellen – Selbstbericht, Tatverdächtigenzahlen und Strafregisterdaten – ließ sich der gleiche abnehmende Trend beobachten.

Abbildung 3: Vergleich verschiedener Datenquellen



Quelle: Killias, M., Aebi, M. F., Ribeaud, D. & Rabasa, J., 2002

Die Schweizer Studie wurde als wichtiger Meilenstein in der wissenschaftlichen Untersuchung der heroingestützten Behandlung gewertet. Vor allem hat sie die prinzipielle Machbarkeit dieser Behandlungsform aufgezeigt. Im Bereich der Delinquenz weisen die Daten auf eine deutliche Abnahme krimineller Handlungen in verschiedensten Deliktbereichen hin. Jedoch reichen die vorgelegten Erkenntnisse noch nicht aus, um einen Vorteil der heroingestützten Behandlung gegenüber der Methadonsubstitution zu belegen. So kritisierte die Expertenkommission der Weltgesundheitsorganisation unter anderem das Fehlen einer Kontrollgruppe und die mangelhafte Kontrolle begleitender psychosozialer Interventionen im Untersuchungszeitraum. An der kriminologischen Begleitstudie wurde zudem bemängelt, dass zu wenig verschiedene Delikte erfasst worden seien, wodurch mögliche Effekte der Verlagerung krimineller Aktivitäten auf andere Deliktbereiche nicht erfasst werden konnten.

Auch wurde kritisiert, dass die Dunkelfeldbefragung rein quantitativ ausgerichtet war und Erinnerungsprozesse somit wenig unterstützte.

Die jüngste Studie zur Heroingabe stammt aus den Niederlanden¹⁴. Die Heroingabe erfolgte entweder per Injektion oder per Inhalation. In einer ersten Teilstudie erhielt eine Gruppe injizierbares Heroin und eine zweite Gruppe die Standard-Methadonsubstitution. In einer zweiten Teilstudie erhielt eine Gruppe inhalierbares Heroin, eine zweite eine Standard-Methadonsubstitution und eine dritte Gruppe 6 Monate Methadon und daran anschließend 6 Monate begleitend Methadon, um Entzugssymptome zu verhindern. 549 Schwerstabhängige wurden in 8 Behandlungszentren in 6 Städten behandelt. Die Behandlung dauerte ein Jahr, Messzeitpunkte waren 6 und 12 Monate nach Behandlungsbeginn. Die Haltequote betrug 86 % in der Methadongruppe, etwa 70 % in den Heroingruppen und 69 % in der Gruppe, die zunächst nur Methadon und dann noch zusätzlich Heroin erhielt. Delinquenzmaß war, an wie vielen der letzten 30 Tage die Probanden berichteten, illegale Aktivitäten ausgeübt zu haben. Dieses Datum wurde zu Beginn der Behandlung und nach 12 Monaten erhoben. In der ersten Teilstudie nahmen in der Methadongruppe die Tage mit illegalen Aktivitäten pro Monat von 11,5 um 2,8 auf 8,7 Tage ab. In der Heroingruppe reduzierte sich die Anzahl dagegen von 12,9 um 10,0 auf nur 2,9 Tage. In der zweiten Teilstudie nahm die Tageszahl in der Methadongruppe von 11,2 um 3,4 auf 7,8 Tage ab, in der Heroingruppe sogar von 11,4 um 7,8 auf 3,6 Tage. Für die Gruppe, die zuerst Methadon und dann Heroin erhielt, werden diese Daten nicht berichtet. Es zeigt sich somit eine stärkere Reduktion illegaler Aktivitäten in den Heroin- verglichen mit den Methadongruppen. Allerdings spielte die Erfassung der Delinquenz in dieser Studie nur eine sehr untergeordnete Rolle. So wurden nur selbstberichtete Daten herangezogen und auch nicht nach verschiedenen Delikten unterschieden.

4. Die kriminologischen Teilstudien im Rahmen des bundesdeutschen Modellprojekts zur heroingestützten Behandlung Opiatabhängiger

Im dem bundesdeutschen Modellprojekt werden die Hauptkritikpunkte, die an der Schweizer Studie geäußert wurden, aufgegriffen. Es wird ein randomisiertes Studiendesign mit einer Methadonkontrollgruppe angestrebt sowie eine Kontrolle der psychosozialen Begleitung. Das Projekt wird von einer gemeinsamen Initiative des Bundesministeriums für Gesundheit, der Länder Ham-

14 Van den Brink, W., Hendriks, V. M., Blanken, P., Huijsman, I. A. & van Ree, J. M. (2002).

burg, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sowie der beteiligten Städte getragen und durch die Bundesärztekammer begleitet. Die wissenschaftliche Leitung hat Professor *Michael Krausz* vom Zentrum für Interdisziplinäre Suchtforschung der Universität Hamburg (ZIS). An dem gesamten Projekt inklusive der angeschlossenen Spezialstudien arbeiten Wissenschaftler verschiedener Forschungsdisziplinen – Mediziner ebenso wie Psychologen, Gesundheits- und Politikwissenschaftler, Kriminologen, Pharmakologen, Ökonomen und Pädagogen. Neben der Hauptstudie, der Arzneimittelstudie, finden sechs Zusatzstudien statt: eine Evaluation der psychosozialen Begleitung, eine Versorgungsforschungsstudie zur Implementierung und zum Transfer des Behandlungsangebotes, eine gesundheitsökonomische Begleitforschung, eine Studie zum neurokognitiven und psychomotorischen Funktionsniveau der Teilnehmer und zwei kriminologische Teilstudien.

Die Studie strebt eine Stichprobengröße von 1.120 Schwerstabhängigen an. Diese Zahl verteilt sich auf die beteiligten sieben Städte entsprechend der Größen ihrer Drogenszenen: Hamburg (460), Frankfurt (200), Hannover (140), Köln (100), Bonn (100), München (60) und Karlsruhe (60). Zur Zeit (Sommer 2003) ist die gesamte Teilnehmerzahl noch nicht erreicht. Die Teilnehmerrekrutierung wird voraussichtlich Ende 2003 abgeschlossen sein.

Tabelle 1 zeigt das Studiendesign: Eine Gruppe erhält injizierbares Heroin, eine Kontrollgruppe die Ersatzdroge Methadon. Beide Gruppen werden regelmäßig medizinisch betreut und erhalten eine psychosoziale Begleittherapie. Hierbei handelt es sich entweder um Case-Management – eine Einzelfallbetreuung über den gesamten Studienzeitraum – oder um Psychoedukation – eine standardisierte Gruppentherapie über einen begrenzten Zeitraum. Zielgruppe der Untersuchung sind Opiatabhängige, bei denen die bisherige Methadonbehandlung nicht befriedigend verläuft, sowie Personen, die bislang überhaupt nicht von therapeutischen Maßnahmen erreicht wurden. Beide Gruppen sollen gleichmäßig Eingang in die Stichprobe finden. Die Behandlungsdauer beträgt ein Jahr. Anschließend besteht für die Heroingruppe die Möglichkeit, die Behandlung noch ein weiteres Jahr fortzusetzen. Nach Abschluss der Teilnehmerrekrutierung wird somit noch mindestens ein Jahr vergehen, bis erste Ergebnisse hinsichtlich eines Vergleichs von Heroin- und Methadongruppe vorliegen, sowie ein weiteres Jahr, bis auch der Langzeitverlauf in der Heroingruppe ausgewertet werden kann. Ergebnisse für das erste Behandlungsjahr sind somit im Jahr 2005 zu erwarten.

Tabelle: Das randomisierte Studiendesign

		mit Therapien bisher nicht Erreichte	bisher nicht Erfolgreiche aus Methadonsubstitution	
Experimentalgruppe				
Heroinvergabe	Case Management	140	140	280
	Psychoedukation	140	140	280
Kontrollgruppe				
Methadon- substitution	Case Management	140	140	280
	Psychoedukation	140	140	280
		560	560	1.120

Die Entwicklung der Kriminalität der Studienteilnehmer/-innen wird in zwei aufeinander abgestimmten Teilstudien untersucht, einer quantitativen und einer qualitativen Teilstudie. Die quantitative Teilstudie besteht aus einer standardisierten Dunkelfeldbefragung zur Delinquenz und einer Hellfeldanalyse polizeilich registrierter Delikte. Die qualitative Teilstudie ist eine Intensivbefragung einer Teilstichprobe von 100 Teilnehmern aus der Experimentalgruppe.

DUNKELFELDBEFragung: Die standardisierte Dunkelfeldbefragung will die Delinquenzentwicklung während der Therapie beschreiben und erklären. Im Rahmen der Beschreibung sind unterschiedliche Verläufe bei verschiedenen Delikten und Deliktsbereichen zu unterscheiden. Auf diese Weise werden auch qualitative Veränderungen im Sinne einer Verlagerung der Delinquenzstruktur berücksichtigt (z. B. weniger Einbrüche, aber mehr Diebstähle). Wichtig ist außerdem, nicht nur Taten gegen Fremde zu erfassen, sondern auch Delikte innerhalb der delinquenten Subkultur zu berücksichtigen. Drogenabhängige sind, wie die bisherigen Untersuchungen erwiesen haben, zugleich Täter und Opfer, jedenfalls, wenn sie sich in der von Illegalität gekennzeichneten Drogenszene bewegen. Typischerweise bleiben die Opfererfahrungen ebenso wie ein Großteil der Taten im Dunkelfeld, weil Anzeigen ausbleiben und die Polizei bei scene-interner Kriminalität keine Eigenermittlungen betreibt. Die Fragen thematisieren daher die Häufigkeit, mit der verschiedenste Delikte in den letzten 12 Monaten begangen wurden, die Häufigkeit von Viktimisierungserlebnissen sowie Erfahrungen mit Polizei und Justiz. Das Deliktspektrum umfasst 17 verschiedene Delikte, die Viktimisierungserfahrungen werden für 7 Bereiche erhoben. Es werden Lebenszeit- und 12-Monatsprävalenz, das Al-

ter, in dem das Delikt zum ersten Mal begangen wurde, sowie die 12-Monatsinzidenz registriert.

Neben der Beschreibung ist als zweites Ziel eine Erklärung möglicher Veränderungen in der Delinquenz anzustreben. Dabei sollen Mediatoren und Moderatoren berücksichtigt werden. Im Bereich der Mediatoren ist zu fragen, welche spezifischen Wirkungen die Therapie entfaltet, die dann zu einer Delinquenzveränderung führen. Es werden daher vermittelnde Variablen wie der Konsum illegaler Drogen, Partnerschaft, Beschäftigungsverhältnis und Strukturierung des Tagesablaufes durch die Therapie erhoben. Im Bereich der Moderatoren ist von Interesse, bei welchen Personen und unter welchen Umständen die Therapie unterschiedlich auf die Delinquenzentwicklung wirkt. Als entsprechende differentielle Merkmale werden u. a. Geschlecht, Fähigkeit zur Selbstkontrolle, Selbstwertgefühl, Fähigkeit zum Belohnungsaufschub und Bewältigungsressourcen erfasst.

Die Erhebung soll in Form dreier umfassender standardisierter schriftlicher Befragungen bei allen Untersuchungsteilnehmern durchgeführt werden. Die Befragung soll bei allen Probanden der zu vergleichenden Stichproben durchgeführt werden, also auch bei den Abbrechern. Zeitpunkte für die drei Befragungen sind: T_{-1} – ein Monat vor Eintritt der Probanden in die Studienbehandlung, T_{12} – zwölf Monate nach Beginn der Behandlung (Ende der 1. Studienphase der klinischen Prüfung) und T_{24} – vierundzwanzig Monate danach (Ende der 2. Studienphase). Das Erhebungsinstrument ist in ein umfassendes Befragungsinstrument, das in der Therapiestudie zum Einsatz kommt, integriert.

HELLFELDDANALYSE: Da es sich bei der Klientel der Therapiestudie aufgrund von Ausschlusskriterien (keine Untersuchungs- oder Strafhaft während der Therapie zu erwarten¹⁵) um eine positive Selektion handelt, ist die Erfassung solcher Hellfelddaten wünschenswert, die kriminelle Handlungen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt der Strafverfolgung abbilden. Die niedrigste Schwelle ist mit einem polizeilichen Tatverdacht überschritten. Eine Recherche zu den verschiedenen möglichen Datenquellen ergab, dass die bundesweite Datenbank INPOL, die Landesinformationssysteme (z. B. HEPOLIS, POLIS), staatsanwaltliche Verfahrensregister und das Bundeszentralregister jeweils spezifische Nachteile haben: INPOL enthält nur Delikte von überregionaler Bedeutung oder besonderer Tatschwere, die Landesinformationssysteme haben unterschiedliche, z. T. sehr kurze Lösungsfristen für verschiedene Delikte, die staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister werden nach Expertenaussage lückenhaft geführt und die Bundeszentralregisterdaten geben nur

15 Siehe Krausz, M. (2001).

denjenigen Teil der Auffälligkeiten wieder, die mit einer rechtskräftigen Verurteilung geendet haben. Wegen dieser Verzerrungen werden in Zusammenarbeit mit Landeskriminalämtern und unter Beachtung datenschutzrechtlicher Bestimmungen polizeiliche Tatverdächtigenregister ausgewertet. Es handelt sich dabei um die personengebundenen computerisierten Statistiken, die in den Landeskriminalämtern nachfolgend zur Polizeilichen Kriminalstatistik zusammengeführt werden. Aus diesen Datenbanken sollen folgende Informationen extrahiert werden: Delikttyp mit rechtlicher Qualifizierung, Deliktdatum, Ort der Begehung und gestohlenen Gut/Schadenshöhe. Da landestypisch unterschiedlich lange Löschungsfristen für diese Daten bestehen – Minimum 2 Jahre –, die Dauer der Gesamtstudie sich jedoch über einen relativ langen Zeitraum erstreckt, werden die Abfragen bei den Landeskriminalämtern wiederholt durchgeführt.

Für die Abfrage personengebundener Daten bei den Landeskriminalämtern ist eine Einverständniserklärung der Studienteilnehmer/innen erforderlich. Diese Einverständniserklärung wird separat zur Einwilligungserklärung für die Gesamtstudie gegeben. In ihr wird darauf hingewiesen, dass eine Ablehnung der Teilnahme an diesem Teil der Studie nicht zum Ausschluss aus der Gesamtuntersuchung führt.

Einbezogen werden diejenigen Bundesländer, in denen die Untersuchungsorte liegen und die unmittelbar angrenzenden Bundesländer. Außerdem wird Berlin hinzugenommen, da die Hauptstadt einen Attraktionspunkt für Drogenabhängige bildet und Reisen z. B. von Hamburg oder Hannover nach Berlin nicht unwahrscheinlich sind. Insgesamt werden 9 Bundesländer berücksichtigt.

Ziel der Hellfeldanalyse ist es, für die relevanten Zeiträume (12 Monate vor der Behandlung, 1. bis 12. Monat und 13. bis 24. Monat der Behandlung) festzustellen, wie oft ein bestimmter Studienteilnehmer mit welchen Delikten von der Polizei registriert wurde. Um die Kriminalitätsbelastung der Probanden auch im Vergleich zur Kriminalitätsentwicklung generell darstellen zu können und andererseits ein Maß für polizeiliche Aktivitäten in den Studienorten zu haben, ist weiterhin geplant, sowohl für die Studienorte als auch für jeweils eine weitere Stadt in dem betreffenden Bundesland eine allgemeine Analyse der Polizeilichen Kriminalstatistik vorzunehmen. Weiterhin werden Gespräche mit den Drogenexperten der Polizei in den einzelnen Städten angestrebt, um Aufschluss über polizeiliche Maßnahmen während der relevanten Zeiträume zu erhalten.

QUALITATIVE INTERVIEWS: Ziel der qualitativen kriminologischen Untersuchung ist es, im Vergleich zu der Schweizer Heroinvergabestudie deutlich besser abgesicherte Nachweise für die Ausmaße einer erwarteten Delin-

quenzminderung durch die Teilnahme am Modellprogramm heroingestützter Behandlung zu erbringen¹⁶. Der wichtigste kritische Einwand gegenüber einer Anwendung des Instruments der standardisierten Befragung zur Delinquenz bezieht sich auf „underreporting behaviour“. Dies könnte zum einen darauf zurückzuführen sein, dass die Befragten am Nachweis günstiger Projektwirkungen interessiert sind, zum anderen werden auch Erinnerungsprozesse in einer standardisierten Befragung viel weniger unterstützt.

Außerdem versucht die qualitative Studie, die theoretisch ebenso wie für die Behandlung besonders bedeutsame Frage nach dem komplexen Verhältnis von Drogenumgang, Drogenabhängigkeit, Drogenszeneleben und Delinquenz zu klären. Insbesondere widmet sie sich der umstrittenen Frage, inwieweit die heroingestützte Behandlung zu einem Rückgang der Gewaltdelinquenz führt. Auch die Wirkungen früher Gewaltdispositionen und des frühkindlichen Lernens von Gewalt auf das spätere Sozialverhalten und Gewalt während der Drogenabhängigkeit kann durch die Intensivinterviews der qualitativen Studie erschlossen werden.

Schließlich will die qualitative Befragung auch prüfen, inwieweit günstige Veränderungen sozialen Verhaltens möglicherweise für unterschiedliche Personengruppen gelten – differenziert nach Geschlecht, Alter, Ausmaß und Struktur delinquenter Vorerfahrung, Gewaltneigung usw.

Die Stichprobe wird auf maximal N=100 begrenzt. Die Projektteilnehmer werden zweimal interviewt: in zeitlich engem Abstand nach Aufnahme in das Projekt in der Untergruppe heroingestützter Behandlung erstmalig (T₁) und jeweils ein Jahr nach dem Projekteintritt zum zweiten Mal (T₁₂). In der zweiten Interviewphase sollen möglichst auch „drop outs“ einbezogen werden, soweit sie erreichbar und zu einem Interview bereit sind. Das Zweitinterview gilt Veränderungen der Einstellungen, des Lebensstils und Verhaltens, insbesondere der Delinquenz, im Rahmen der heroingestützten Behandlung. In die Stichprobe sollen ca. 15 % weibliche Projektteilnehmer einbezogen werden. Der Geschlechtervergleich erscheint unverzichtbar, da weibliche Drogenabhängige quantitativ weniger und qualitativ minder schwere Delinquenz vor und während der Drogenabhängigkeit aufweisen, therapiebereiter erscheinen und sich möglicherweise von der Drogen-Szene in der „maturing-out-Phase“ leichter lösen können, zumal unter Einwirkung der heroingestützten Behandlung.

Die Teilnahme ist freiwillig. Der Interviewleitfaden zeichnet nicht den Ablauf des Interviews vor, lediglich thematische Schwerpunkte. Der Ablauf muss individuell festgelegt werden. Ausweichende und auf soziale Erwünschtheit

16 Kreuzer, A. & Hoffmann, K. (2002).

deutende Berichtsstile müssen in jedem Interview eingeschätzt werden. Grundsätzlich sollen mehr narrative Teile vorausgehen, fragen- und nachfragenorientierte Teile folgen. Methodische Stichworte für die entscheidende Andersartigkeit des Ansatzes sind u.a.: Warming-up-Phase; Gewinnen von Vertrauen durch Interesse an der Person des Probanden, seiner Biografie und seinen Einstellungen; Lebenslauf-, Lebenswelt- und Alltagsorientierung; narrative Gesprächsteile; Verständnis- und Kontrollfragen; Erinnerungsstimuli; Herausarbeiten prägender Lebensereignisse; jeweilige Einstiege über Opfererfahrungen und Opferperspektive mit Übergängen zur Täterperspektive; Verbindung von Schilderungen über den Bekanntenkreis und über eigene Erfahrungen.

Die Auswertung der drei Datenquellen erfolgt unter drei Gesichtspunkten: einem Gruppenvergleich, einer Längsschnittanalyse und einem Methodenvergleich.

GRUPPENVERGLEICH: Die Heroin- und die Methadongruppe werden nach einem Jahr Behandlungsdauer miteinander verglichen. Anhand von Dunkelfeld- und Hellfelddaten wird geprüft, ob es einen Unterschied in der Entwicklung der Delinquenz zwischen Heroin- und Methadongruppe gibt. Es wird eine zweifaktorielle Auswertung vorgenommen mit den Faktoren Zeit (T_{11} und T_{12}) und Therapieform (Heroin vs. Methadon). Bei der Betrachtung von Veränderungen der Delinquenz sind sowohl quantitative als auch qualitative Veränderungen zu berücksichtigen. Des Weiteren werden zusätzliche Daten aus der Dunkelfeldbefragung herangezogen, um die Veränderung der Kriminalität zu erklären, beispielsweise eine soziale Re-Integration während der Behandlungsphase. Hierzu wird die Delinquenz zu T_{12} über die Ausprägung der verschiedenen Mediatoren zu T_{11} vorhergesagt. Außerdem wird geprüft, ob es unterschiedliche Entwicklungen bei verschiedenen Subgruppen, z. B. Frauen und Männern, gibt.

LÄNGSSCHNITTANALYSE: Es soll eine Auswertung für die Heroingruppe über den Behandlungsverlauf von 2 Jahren erfolgen. Von Interesse sind hier der weitere Verlauf der Delinquenzentwicklung, ein eventuell verspäteter Eintritt der Veränderung und mögliche „Rückfall“-muster. Diese Auswertung soll Hell- und Dunkelfelddaten einbeziehen. Die Delikte der Dunkelfeldbefragung und der Hellfeldstatistiken werden sich dabei nicht 1:1 überlappen. Sehr schwere und sehr seltene Delikte (z. B. Mord) werden in der Dunkelfeldbefragung nicht erfasst. Auch können die Frageformulierungen nicht in jedem Detail der Strafrechtsdogmatik und ihren Verästelungen entsprechen. Umgekehrt sind aber auch die Hellfeldstatistiken fehlerbehaftet. Eine teilweise Überlapung ist jedoch sicherlich gegeben. Daher sollen in beiden Datenquellen Entwicklungen in den Prozentwerten bzw. Häufigkeiten über die Zeiträume ein Jahr vor der Behandlung (T_{13} bis T_{11}), erstes Behandlungsjahr (T_1 bis T_{12}) und zweites Behandlungsjahr (T_{13} bis T_{24}) als zunehmend, abnehmend bzw. stabil klassifiziert werden. In Fällen, in welchen Hell- und Dunkelfeld die gleiche Tendenz aufweisen, ist eine Interpretation entsprechend der Richtung des gemeinsamen Effektes vorzunehmen: Eine Abnahme der Delinquenz ist als Erfolg, eine Zunahme als Misserfolg zu werten. Sind Delikte offiziell registriert, die die Teilnehmer/innen jedoch in der Befragung nicht angeben, lässt dies den Rückschluss auf ein Verschweigen ihrer Delinquenz zu. Werden jedoch umgekehrt Delikte berichtet, die nicht offiziell registriert wurden, könnte dies bedeuten, dass die Teilnehmer/innen bei der Durchführung von Straftaten kompetenter im Sinne einer geringeren Auffälligkeit geworden sind oder dass der polizeiliche Kontrolldruck nachgelassen hat.

METHODENVERGLEICH: Aus den Interviews der qualitativen Untersuchung sollen für exemplarische Deliktbereiche quantitative Angaben gewonnen werden sowie eine Einschätzung der Änderung einzelner wichtiger delinquenter Verhaltensweisen erfolgen¹⁷. Diese Daten sollen mit den entsprechenden Daten aus der standardisierten Dunkelfeldbefragung in Beziehung gesetzt werden. Es ist zu prüfen, ob es in der standardisierten Befragung tatsächlich zu einem „underreporting behaviour“ gekommen ist.

Zusammenfassend werden in den kriminologischen Teilstudien drei unterschiedliche Datenquellen verwendet: standardisierte Dunkelfeldbefragungen, Hellfeldanalysen und qualitative Intensivinterviews. Durch diese Methoden-triangulation ist eine besondere Qualitätssicherung der Ergebnisse zu erwarten. Bei der Auswertung sollen ein Gruppenvergleich, eine Längsschnittanalyse und ein Methodenvergleich durchgeführt werden.

17 Vgl. Kreuzer, A. & Hoffmann, K. (2002).

Literatur

- Bathsteen, M. & Legge, I. (2001). Intendierte und nicht intendierte Folgen des Hamburger Substitutionsprogramms. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 84(1), 1-9.
- Coid, J., Carvell, A., Kittler, Z., Healey, A. & Henderson, J. (2000). *The impact of methadone treatment on drug misuse and crime*. Home Office Research, Development and Statistics Directorate, Research Findings No. 120. London: Home Office.
- Groß, U. (1998). *Wissenschaftliche Begleitung und Beurteilung des Spritzenaustauschprogramms im Rahmen eines Modellversuchs der Justizbehörde der Freien Hansestadt Hamburg. Evaluationsbericht eines empirischen Forschungsprojekts* (Forschungsbericht Nr. 73). Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen.
- Heinemann, A. & Püschel, K. (1998). *Pilotprojekt zur Infektionsprophylaxe für Drogenabhängige in der Anstalt des offenen Vollzugs in Vierlande (Anstalt XII) – Medizinische Begleitforschung*. Hamburg: Institut für Rechtsmedizin im Universitätskrankenhaus Eppendorf.
- Killias, M., Aebi, M. F., Ribeaud, D. & Rabasa, J. (2002). *Schlussbericht zu den Auswirkungen der Verschreibung von Betäubungsmitteln auf die Delinquenz von Drogenabhängigen* (3. Auflage mit Langzeitanalysen). Lausanne: Institut de police scientifique et de criminologie.
- Krausz, M. (2001). *Das bundesdeutsche Modellprojekt zur heroingestützten Behandlung Opiatabhängiger – eine multizentrische, randomisierte, kontrollierte Therapiestudie* (Studienprotokoll gemäß Bekanntmachung des BMG im BAnz. Nr. 183 vom 29.9.1999 (Nr. ZIS-HV8-0401)). Hamburg: Zentrum für Interdisziplinäre Suchtforschung der Universität Hamburg.
- Kreuzer, A. & Hoffmann, K. (2002). *Kriminologische Teilstudie im Rahmen des wissenschaftlichen Modellprojekts zur heroingestützten Behandlung Opiatabhängiger – Qualitative kriminologische Untersuchung*. Gießen: Institut für Kriminologie an der Justus-Liebig-Universität Gießen.
- Kreuzer, A., Römer-Klees, R. & Schneider, H. (1991). *Beschaffungskriminalität Drogenabhängiger*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Marsch, L. A. (1998). The efficacy of methadone maintenance interventions in reducing illicit opiate use, HIV risk behavior and criminality: a meta-analysis. *Addiction*, 93, 515-532.

- Metrebian, N., Shanahan, W., Wells, B. & Stimson, G. V. (1998). Feasibility of prescribing injectable heroin and methadone to opiate-dependent drug users: associated health gains and harm reductions. *The Medical Journal of Australia*, 168, 596-600.
- Uchtenhagen, A., Gutzwiller, F. & Dobler-Mikola, A. (Hrsg.) (1997). *Versuche für eine ärztliche Verschreibung von Betäubungsmitteln* (Abschlußbericht der Forschungsbeauftragten. Synthesebericht). Zürich.
- van den Brink, W., Hendriks, V. M., Blanken, P., Huijsman, I. A. & van Ree, J. M. (2002). *Medical co-prescription of heroin. Two randomized controlled trials*. Utrecht: Central Committee on the Treatment of Heroin Addicts (abrufbar unter <http://www.ccbh.nl>).

Soforteinbehalt bei Ladendiebstahl

– Begleitforschung eines Modellversuchs in Nürnberg –

Eric Minthe

I. Vorbemerkung

Infolge kriminalpolitischer Diskussionen zur Einführung eines polizeilichen „Strafgeldes“ bei Ladendiebstählen¹ stellte 1999 eine aus Vertretern der bayerischen Staatsministerien des Innern und der Justiz zusammengesetzte Arbeitsgruppe Überlegungen an, ob die Polizei vor Ort durch eine Erweiterung von § 132 StPO ermächtigt werden sollte, auch von Inländern mit festem Wohnsitz eine Sicherheitsleistung zu verlangen. Aufgrund gewichtiger verfassungsrechtlicher Bedenken gegen eine solche Regelung schlug die Arbeitsgruppe im Ergebnis vor, ohne Änderung des geltenden Rechts in einem Modellversuch ein Verfahren auf freiwilliger Zahlungsbasis des Beschuldigten zu erproben. Als Begriff für den zu leistenden Geldbetrag wurde „Soforteinbehalt“ gegenüber „Sicherheit“ der Vorzug gegeben, da „Sicherheit“ in Anbetracht von § 132 StPO, der auch von Sicherheit spricht, zu Verwirrung in der Praxis führen könnte. Insbesondere wurden als Ziele mit dem Modellversuch verbunden die Beschleunigung des staatsanwaltschaftlichen Verfahrens bei einem Massendelikt sowie die Stärkung des polizeilichen Auftretens vor Ort und damit der Präventivwirkung im Bereich des Ladendiebstahls.

Der vorliegende Beitrag stellt eine Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse der mit der empirischen Evaluation beauftragten Kriminologischen Zentralstelle dar. Nach der einleitenden Projektbeschreibung werden im Abschnitt „Tat und Täter“ empirische Daten aus der wissenschaftlichen Begleitforschung vom 1.1. bis 31.12.2001 präsentiert. Unter „Akzeptanz und Effizienz“ wird sodann erörtert, ob der geänderte Verfahrensablauf von den Beteiligten angenommen wird und inwieweit er sich als wirksam erwiesen hat. Die sich anschließende multivariate Analyse liefert ein statistisches Erklärungsmodell

1 *Däubler-Gmelin*, ZRP 1999, S. 82; zur Kritik an diesem Ansatz der Bundesregierung, der schon vor dem Ausscheiden *Däubler-Gmelins* aus dem Bundesjustizministerium nicht weiter verfolgt wurde, siehe nur *Ostendorf*, DVJJ-Journal 1999, S. 356 f., *Landau/Fünfsinn*, ZRP 2000, S. 5 und eingehend *Henrichs*, S. 178 ff.

für den Modellversuch, bevor der Bericht eine Beurteilung zu den durch das Projekt ausgehenden Präventivwirkungen abgibt.²

II. Projektbeschreibung

Im Oktober 2000 fiel der Startschuss für den Modellversuch Soforteinbehalt bei Ladendiebstählen in Nürnberg, nach dem die Polizei von einem auf frischer Tat ertappten Erstauffälligen auf freiwilliger Basis einen Geldbetrag, den Soforteinbehalt, erheben kann, mit dem die Staatsanwaltschaft in die Lage versetzt wird, sofort das Ermittlungsverfahren nach § 153a StPO abzuschließen. Die Zahlung erfolgt dabei vor Ort, binnen sechs Tagen auf der Polizeiinspektion oder innerhalb von drei Tagen per ausgehändigtem Überweisungs-träger direkt an die Landesjustizkasse. Bei dem Geldbetrag handelt es sich nicht um eine bußgeldähnliche Sanktion der Polizei. Die Polizei macht vielmehr nur ein Angebot an den Beschuldigten, während die Entscheidung über die Verfahrenseinstellung bei der Staatsanwaltschaft liegt.

Voraussetzungen für den Soforteinbehalt sind, dass

- es sich um einen einfachen Ladendiebstahl handelt (keine unklaren Sachverhalte; keine Mittäterschaft; keine Qualifizierungen durch Gewalt, Umetikettierung o. Ä.),
- der Wert des Diebesguts 100 DM (50 €) nicht übersteigt,
- der Beschuldigte Erstauffälliger bzw. Erstregistrierter ist,
- der Beschuldigte 21 bis 69 Jahre alt ist,
- der erforderliche Strafantrag gestellt ist,
- keine Anhaltspunkte für Schuldunfähigkeit des Beschuldigten bestehen
- und keine Anhaltspunkte vorliegen, dass der Beschuldigte offenbar nicht in der wirtschaftlichen Lage ist, den vorgesehenen Soforteinbehalt zu zahlen.

Die Höhe des Soforteinhalts beträgt das Neunfache des Warenwerts, abgerundet auf volle Beträge von 50 DM und 100 DM, mindestens aber 50 DM (entsprechend in Einheiten à 25 €). Im herkömmlichen Verfahren der Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth nach § 153a Abs. 1 StPO wird das Zehnfache des Warenwerts als Geldauflage verlangt: Dem Beschuldigten wird im Mo-

² Zu den Ergebnissen im Einzelnen mit zahlreichen Schaubildern und Tabellen siehe den gleichnamigen Abschlussbericht des Verfassers in *Kriminologie und Praxis*, Band 39, Wiesbaden 2003.

dellversuch also der Anreiz gegeben, gut ein Zehntel weniger zahlen zu müssen als im herkömmlichen Verfahren.

Für Personen ab 70 Jahren ist der Modellversuch ausgeschlossen, da die Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth bei solch alten Ersttättern vielfach nach § 153 Abs. 1 StPO vorgeht. Ebenfalls im Unterschied zum als Vorbild dienenden sächsischen Verfahrensmodell, das sich vom Nürnberger Modell hauptsächlich durch die Schriftlichkeit unterscheidet³, sind Heranwachsende vom Modellversuch ausgenommen, um die in diesem Bereich veranlasste Auflage nicht unnötig zu präjudizieren. Ebenfalls anders als in Sachsen soll in den (seltenen) Fällen des fehlenden Strafantrags kein Soforteinbehalt angeboten werden. Mittellose nehmen deshalb am Modellversuch nicht teil, um es der Staatsanwaltschaft in solchen Fällen zu überlassen, inwieweit die Geldauflage herabgesetzt werden kann.

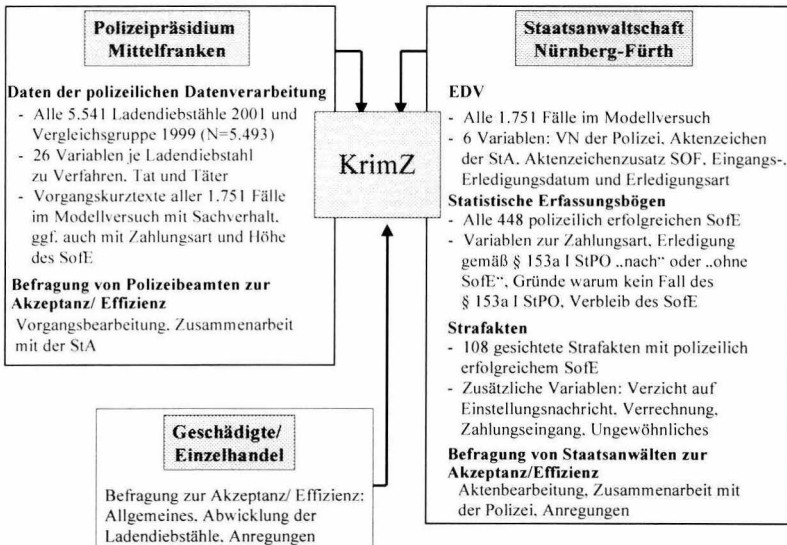
Für den Modellversuch wird ein polizeilicher Vordruck verwendet, auf dem sich der Beschuldigte vor Ort mit der Durchführung des Soforteinhalts einverstanden erklären kann. Ferner fragt der Vordruck die Ersttättereigenschaft verbunden mit dem Hinweis ab, dass eine strafrechtliche Vorbelastung eine vereinfachte Verfahrensbeendigung ausschließt. Weiter werden die Zahlungsmodalitäten und der erhobene Betrag erfasst. Schließlich kann der Beschuldigte angeben, ob der Geldbetrag mit einer Geldauflage der Staatsanwaltschaft nach § 153a Abs. 1 StPO verrechnet werden kann, ob er auf eine Einstellungsnachricht verzichtet und ob der Soforteinbehalt für den Fall, dass die Einstellung des Verfahrens gegen eine Geldauflage nicht möglich ist, auf eine etwaige Geldstrafe und/oder die Verfahrenskosten angerechnet oder an den Beschuldigten zurück überwiesen werden soll. Wählt der Beschuldigte die Variante der Überweisung, wird ihm ein von der Landesjustizkasse Bamberg vorbereiteter, teilweise ausgefüllter Überweisungsträger ausgehändigt. Um Probleme bei der Zuordnung der Zahlung zu vermeiden, wird dieser Überweisungsträger vor Ort von dem aufnehmenden Polizeibeamten insbesondere mit der polizeilichen Tagebuchnummer ausgefüllt. In den Fällen der Barzahlung zahlt der Polizeibeamte das Geld auf ein polizeiliches Konto ein, von dem es an die Landesjustizkasse überwiesen wird. Eine Bezahlung per EC- oder Kreditkarte durch den Beschuldigten ist nicht möglich. Wählt der Tatverdächtige die Möglichkeit der Barzahlung, wird von der Polizei ein angepasster Vordruck für Niederschriften über eine Sicherheitsleistung nach § 132 StPO verwendet.

Die Geltung des Modellversuchs wurde zunächst bis Ende 2001 vorgesehen; Ende 2001 wurde dann ein weiteres Erprobungsjahr befürwortet und die Entscheidung über Verlängerung und etwaige räumliche Ausdehnung des Modellversuchs auf Ende 2002 vertagt, als eine weitere Vertagung beschlossen wurde. Die Kriminologische Zentralstelle hatte der Bayerischen Staatsregierung im November 2001 einen Zwischenbericht und im November 2002 ein Exzerpt aus dem Abschlussbericht zur Verfügung gestellt. Bei Redaktionsschluss zu dem vorliegenden Band im Oktober 2003 dauert der Modellversuch in Nürnberg weiterhin an.

3 Zum sächsischen Verfahrensmodell vgl. *Sprenger/Fischer*, DRiZ 2000, S. 111 ff. und ZRP 2001, S. 241 ff. Zur rechtlichen Zulässigkeit des Nürnberger Modellversuchs siehe *Minthe*, S. 16 ff.

Die Kriminologische Zentralstelle wurde von ihren Mitgliedern (Bund und Ländern) mit der wissenschaftlichen Begleitung des Modellversuchs im Rahmen des auf einen Beschluss der Justizministerkonferenz vom 6. November 1997 zurückgehenden Forschungsprojektes zu der Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften und dem Ermittlungsverhalten der Polizei⁴ beauftragt. Vorrangiges Forschungsziel war die Klärung der Akzeptanz und Effizienz des Modellversuchs. Weiter interessierte aus kriminologischer Sicht besonders, welchen Einfluss die soziodemographischen Merkmale der Beschuldigten und die Tatumstände auf den Erfolg im Modellversuch hatten. Hierzu erhob und untersuchte die Kriminologische Zentralstelle vor allem Daten vom Polizeipräsidium Mittelfranken und von der Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth. Die Art und Herkunft der Daten, die zu den verschiedensten Bereichen – teilweise auch überschneidend – Informationen lieferten, lässt sich zusammengefasst wie folgt veranschaulichen (Abbildung 1):

Abbildung 1: Forschungsdesign – Art und Herkunft der Daten



4 Siehe hierzu im Internet www.krimz.de unter Forschungsprojekte / Laufende Projekte.

III. Tat und Täter

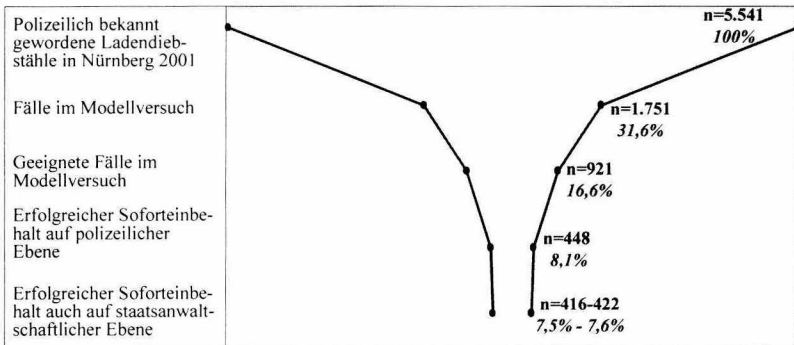
1. Geeignete, ungeeignete und erfolgreiche Fälle im Modellversuch

Von den 5.541 registrierten Ladendiebstählen im Stadtgebiet Nürnberg 2001 wurde der Modellversuch bei 1.751 Fällen angewendet (31,6 %). **921 Fälle** hiervon waren nach der Analyse der polizeilichen Vorgangskurztexte grundsätzlich für den Modellversuch **geeignet**, d. h. diese Fälle entsprachen den Voraussetzungen für den Modellversuch (16,6 %).

Bei den restlichen 830 Fällen sind neben den Fällen, bei denen die Geeignetheit unbekannt ist (10,5 %), die Fälle enthalten, die deshalb ungeeignet waren, weil der Beschuldigte kein Erstauffälliger war (67,6 %), die Polizei nicht vor Ort war bzw. schriftliche Anzeige erstattet wurde (8,0 %), Anhaltspunkte für wirtschaftliches Unvermögen des Beschuldigten vorlagen (3,7 %), es um keinen einfachen Ladendiebstahl ging (3,4 %), der Schaden mehr als 100 DM betrug (2,4 %), der Beschuldigte jünger als 21 Jahre war (1,6 %), Verdachtsmomente für eine Schuldunfähigkeit des Beschuldigten bestanden (1,4 %), der Tatverdächtige 70 Jahre und älter war (1,1 %) oder kein Strafantrag gestellt wurde (0,4 %).

In **448 Fällen** schließlich war der Soforteinbehalt auf polizeilicher Ebene auch **erfolgreich** (8,1 % aller 5.541 Ladendiebstähle bzw. 25,6 % der 1.751 Fälle im Modellversuch bzw. 48,6 % der 921 geeigneten Fälle). Erfolgreich bedeutet dabei, dass der Beschuldigte bei einem grundsätzlich für den Modellversuch geeigneten Ladendiebstahl der besonderen Verfahrensweise zustimmte und den geforderten Geldbetrag zahlte bzw. sich mit einer Überweisung einverstanden erklärte (nicht maßgeblich für die Qualifizierung als erfolgreich war bei Überweisungen der tatsächliche Zahlungseingang, der sich erst auf staatsanwaltschaftlicher Ebene herausstellte). Als erfolglos werden die übrigen Fälle bezeichnet, also die nicht geeigneten, die zwar geeigneten, aber an der Ablehnung des Beschuldigten gescheiterten und schließlich diejenigen Fälle, bei denen der Beschuldigte entgegen seiner Ankündigung nicht binnen sechs Tagen auf der Polizeiinspektion den geforderten Geldbetrag einzahlte.

Von diesen 448 polizeilich erfolgreichen Fällen kam es in mindestens 416 und höchstens 422 Fällen zu einer staatsanwaltschaftlichen Einstellung gem. § 153a Abs. 1 StPO nach Soforteinbehalt. Der Selektionsprozess im Modellversuch wird in dem folgenden Trichtermodell veranschaulicht (Abbildung 2). Dabei erhebt sich die Frage, ob bei einer Fallselektion von gut 92 % ein im Verhältnis zum gemachten Aufwand angemessener Ertrag des Projektes vorliegt.

Abbildung 2: Der Selektionsprozess im Modellversuch

2. Erfolgsquote im Modellversuch nach Tat- und Täter-Variablen

Die 921 grundsätzlich für den Soforteinbehalt geeigneten Fälle wurden auf die Erfolgsquote im Modellversuch nach den erhobenen Variablen zu Tat und Täter untersucht. Zusammengefasst ergibt sich Folgendes:

Bei **Deutschen** ist der Soforteinbehalt mehr als doppelt so oft erfolgreich wie bei **Nichtdeutschen** (59 % vs. 28 %). Rechnet man die beschleunigten Verfahren/Sicherheitsleistungen, die vor allem bei Nichtdeutschen zur Anwendung kommen, heraus und legt die übrig bleibenden 845 Fälle zu Grunde, führt dies dazu, dass die Erfolgsquote der nichtdeutschen Tatverdächtigen bei etwas freundlicheren, aber immer noch schlechten 36 % liegt. Die Gründe für das Scheitern der geeigneten Fälle liegen bei Ausländern vor allem am fehlenden Geständnis (52 % vs. 42 % bei Deutschen), weshalb der festzustellende Misserfolg nicht unbedingt auf den Modellversuch zurückzuführen ist, sondern andere, allgemeinere Gründe (erhöhtes Misstrauen, Verständigungsschwierigkeiten von Ausländern) haben kann.

Betrachtet man die einzelnen **Nationalitäten**, fällt zunächst auf, dass Russen mit 32 Beschuldigten die größte Ausländergruppe bilden, gefolgt von Ukrainern, Polen, Griechen und Türken. Bei den 18 irakischen und bei den acht ru-

männischen Beschuldigten war kein einziger Soforteinbehalt erfolgreich. Am höchsten lag die Erfolgsquote bei Kroaten (60 %) sowie bei Griechen und Italienern (jeweils 50 %). Diese unterschiedlichen Erfolgsquoten erklären sich im Wesentlichen aus Aufenthaltsgrund und -dauer. Die meisten ausländischen Beschuldigten benannten als **Aufenthaltsgrund** in Deutschland entweder ihre Eigenschaft als Arbeitnehmer (27 %), als Touristen/Durchreisende (16 %) oder als Asylsuchende (14 %); die Quote der Studenten/Schüler liegt bei 4 % und die Zahl der Illegalen und der Gewerbetreibenden bei jeweils 1 %. Bei den 93 Asylsuchenden, Touristen/Durchreisenden und Illegalen gelangen nur fünf Soforteinbehalte, während die Erfolgsquote bei Studenten/Schülern bei 27 % und bei Arbeitnehmern bei 51 % liegt. Die Erfolgsquote korreliert positiv mit der längeren **Aufenthaltsdauer** von Ausländern. Sie beträgt bei einer Aufenthaltsdauer in Deutschland bis zu einem Jahr 13 %, bis zu zehn Jahren 32 % und bei einer darüber liegenden Aufenthaltsdauer 46 %. Als spezifische Risikofaktoren lassen sich für Ausländer also geringe Aufenthaltsdauer und die Aufenthaltsgründe „Tourist“, „illegal“ und „Asylbewerber“ herausarbeiten. Beim nicht oder schlecht integrierten Ausländer funktioniert der Modellversuch eher nicht.

Je **älter** der Beschuldigte ist, desto höher ist die Erfolgsquote des Soforteinbehalts: Sie steigt kontinuierlich von 34 % (bei den 21- bis 29-Jährigen) auf 60 % (bei den 60- bis 69-Jährigen) an. Der Beschuldigte, bei dem der Soforteinbehalt funktioniert, ist im Mittel 49, derjenige, bei dem er scheitert, 43 Jahre alt. Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass der junge Erwachsene dem Soforteinbehalt wie hoheitlichem Handeln überhaupt eher misstrauisch gegenüber steht⁵. Möglicherweise spielen hier aber auch die wirtschaftlichen Möglichkeiten des eher schlecht situierten jungen Erwachsenen eine Rolle. Im Übrigen wurde erkannt, dass die Polizei öfter ältere als jüngere Personen für den Modellversuch auswählt. Es handelt sich hierbei um einen gedanklich vor den Modellvoraussetzungen ansetzenden, in den Händen der Polizei liegenden und justiziell nicht überprüfbar Filter, durch den sich die Altersverteilung im Verhältnis zur Gesamtzahl der Fälle verschiebt.

Die Erfolgsrate für den Soforteinbehalt sinkt mit steigendem **Warenwert**: Während sie bei Schäden bis zu 40 DM bei etwa 50 % liegt, beträgt sie bei Schäden über 40 DM bis 70 DM nur noch gut ein Drittel, im Übrigen dann noch etwa 10 % (Ausnahme bei Schäden über 80 bis 90 DM: 35 %). Diese Relation verdeutlicht auch das arithmetische Mittel des gestohlenen Gutes, das bei erfolgreichem Soforteinbehalt 21 DM und bei erfolglosem Soforteinbehalt 35 DM beträgt.

5 Vgl. *Schweer*, *BewHi* 2000, S. 383 ff.

Die **Höhe des Soforteinbehalts** beträgt mit Abstand am häufigsten 50 DM (169 von 432 Fällen bzw. 39 %), nämlich mehr als doppelt so viel wie jeder andere Wert. Ursache hierfür ist neben der geringen Höhe des Betrags, den fast jeder Täter begleichen kann, auch, dass der Anwendungsbereich für Soforteinbehalte in Höhe von 50 DM (Warenwerte von 1 Pfennig bis 11,11 DM) doppelt so hoch ist wie bei jedem anderen Soforteinbehalt. Mit Zunahme der Höhe des Soforteinbehalts nimmt die Häufigkeit stetig, fast kontinuierlich ab. 81,5 % aller Soforteinbehalte sind bis 250 DM abgedeckt. Der Mittelwert aller erhobenen Soforteinbehalte (ohne neun unbekannte von 448 Fällen) beträgt 170 DM, der Median 100 DM.

Der Anteil **männlicher und weiblicher** Beschuldigter beträgt 54 % bzw. 46 %. Die Erfolgsquoten liegen nahe beieinander, und zwar die der Männer bei 47 % und die der Frauen bei 50 %. Aus dem Geschlecht lassen sich auf bivariater Ebene keine Rückschlüsse auf die Erfolgsquote im Modellversuch ziehen. Die These, Frauen reagierten sozial angepasster und seien dem Modellversuch gegenüber aufgeschlossener als Männer, bestätigte sich nicht.

Vom **Familienstand** her gesehen, sind die verwitweten Tatverdächtigen diejenigen, bei denen der Soforteinbehalt am besten gelingt (65 %), während die Erfolgsquote bei den ledigen Beschuldigten mit 35 % wesentlich niedriger ausfällt. Bei 53 % der Tatverdächtigen mit Partner glückt der Soforteinbehalt, nur aber bei 43 % der Beschuldigten ohne Partner. Vermutete Ursache hierfür ist, dass die Partnerschaft Anreiz für ein sozial angepasstes Verhalten darstellt. Beschuldigte in Partnerschaften machen vermutlich auch deshalb vorzugsweise vom Soforteinbehalt Gebrauch, weil auf dem polizeilichen Vordruck auf die gesonderte Einstellungsnachricht verzichtet und so der Vorfall zu Hause verheimlicht werden kann.

Betrachtet man die Erfolgsquote des Soforteinbehalts in Abhängigkeit von der **Schulbildung**, ergeben sich keine großen Auffälligkeiten. Es ist vor allem nicht etwa so, dass sich die Erfolgsquote mit steigender Schulbildung verbessert; die Zahlen sind gemessen an der steigenden Bildung vielmehr schwankend. So liegt z. B. die Erfolgsrate der Berufs- und Fachschüler bei 60 %, aber die derjenigen, die eine Hochschule besucht haben, nur bei 48 %. Andererseits glückte der Modellversuch bei Beschuldigten ohne Schulbildung (n=12) in nur 25 % der Fälle.

Bei der Betrachtung der **Berufe** der Beschuldigten zeigt sich, dass Ladendiebe im Regelfall solche Waren stehlen, die ihren Bedürfnissen und Wünschen entsprechen. Es bestätigt sich die These vom Ladendiebstahl als normalem Konsumverhalten mit illegalen Mitteln.⁶ So kann sich beispielsweise nur in der

6 Vgl. *Michaelis*, S. 67 f.

Gruppe der Mechaniker ein Täter für einen Auspuff erwärmen. Am erfolgreichsten schneiden die 17 Vertreter der Sozial- und Lehrberufe (2,1 % der geeigneten Fälle) mit der guten Erfolgsquote im Modellversuch von 77 % im Gegensatz zu den 27 Mechanikern (3,3 % der geeigneten Fälle) mit der schlechten Erfolgsquote von 41 % ab. Die unterschiedliche Erfolgsquote liegt in den untersuchten Berufsgruppen nicht am Beruf an sich, sondern z. B. an der vorher erworbenen Bildung und daran, ob der Täter Deutscher oder Ausländer ist.

Arbeitende/Beschäftigte machen mit 56 % die meisten Beschuldigten aus, gefolgt von Rentnern (17 %), Arbeits- und Beschäftigungslosen (13 %), Hausfrauen (11 %) und Studenten (3 %). Die beste Erfolgsquote haben Rentner (58 %) vor den Arbeitenden/Beschäftigten (51 %), Hausfrauen (41 %), Arbeits- und Beschäftigungslosen (33 %) und schließlich den Studenten (28 %). Diese Quoten erklären sich in erster Linie durch das (vorhandene oder fehlende) eigene Einkommen, aber wohl auch aus einer erhöhten sozialen Scham des Beschuldigten in gesicherter Position.

Nach dem **Wohnort** erzielten neben den Fürthern (63 %) diejenigen Beschuldigten die besten Erfolgsquoten, die außerhalb Bayerns (ohne Ausland) wohnen (67 %). Die Nürnberger selbst liegen mit einer Erfolgsquote von 52 % im Mittelfeld. Beschuldigte aus dem entfernteren Umland Nürnbergs (Postleitzahlen 91xxx und 92xxx) weisen mit 42 % die schlechteste Erfolgsquote im Modellversuch auf. Dies spricht für die These von der Gefährlichkeit der aus dem Umland stammenden Delinquenten („gezielte Rechtsbrecher“).

Die Erfolgsquote nach dem **erlangten Gut** stellt sich wie folgt dar: Besonders erfolgreich verlief der Soforteinbehalt bei Baumaterial (Erfolgsquote 70 %) und Handwerkzeug (62 %). Besonders schlecht gestaltete sich der Modellversuch bei Nikotin/Tabak (Erfolgsquote 14 %), Spirituosen (16 %) und Bier (20 %), aber auch bei Oberbekleidung Herren/Kinder (10 %) sowie Bekleidung und Textilien überhaupt (20 %). Diese Unterschiede in der Erfolgsquote erklären sich nach den durchgeführten Analysen zum einen aus der sich dahinter verbergenden Klientel, aber auch aus der Art des entwendeten Gutes an sich.

Abschließend lässt sich zur **Tatörtlichkeit** feststellen: Waren- und Kaufhäuser haben mit 57 % und 52 % die höchste Erfolgsquote beim Soforteinbehalt, Geschäfte mit elektronischen Artikeln mit 33 % die niedrigste. Ob diese Unterschiede auf die Größe der Läden, ihre Ausstattung, ihre Besetzung mit Ladendetektiven, ihre Politik, Ladendiebe anzuzeigen oder die unterschiedlich herrschende Anonymität zurückzuführen sind, ist nicht geklärt.

IV. Akzeptanz und Effizienz

Die Akzeptanz des Modellprojektes – also die Bereitschaft, es anzunehmen – wurde bei allen Beteiligten (Polizei, Staatsanwaltschaft, Beschuldigte und Geschädigte) untersucht, die Effizienz hingegen im Sinne von Wirksamkeit, aber auch Wirtschaftlichkeit im Hinblick auf eine Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens, vorrangig bei Polizei und Staatsanwaltschaft. Es können folgende Ergebnisse zusammengefasst werden:

1. Polizei

Die polizeiliche Verfahrensbearbeitung ist bei den geeigneten Fällen mit Soforteinbehalt wesentlich schneller als ohne: Gelang der Soforteinbehalt (448 von 921 Fällen), betrug die durchschnittliche polizeiliche **Bearbeitungsdauer** im arithmetischen Mittel knapp neun Tage, Ermittlungsverfahren ohne Soforteinbehalt (473 Fälle) benötigten hingegen 19 Tage. Fast drei Viertel der Verfahren mit Soforteinbehalt wurden spätestens nach 10 Tagen an die Staatsanwaltschaft abgegeben, nur 6,5 % befanden sich länger als 20 Tage in polizeilicher Bearbeitung und nur ein Verfahren verließ die Polizeiinspektionen später als 50 Tage. Scheiterte aber der Soforteinbehalt, wurde nur gut ein Drittel der Verfahren binnen zehn Tagen fertig bearbeitet, schon gut ein Drittel der Ermittlungsvorgänge benötigte mehr als 20 Tage und sogar 6 % der Fälle dauerten länger als 50 Tage. Zur Überprüfung, dass dieser Beschleunigungseffekt tatsächlich auf den Modellversuch zurückzuführen ist, wurde u. a. ein Vergleich aller Ladendiebstähle 2001 mit denen aus 1999 angestellt. Dadurch gelang es, den verzerrenden Anteil der Geständigen möglichst gering zu halten, die im erfolgreichen Modellversuch die Bearbeitung vermutlich beschleunigten. Die Bearbeitungszeiten der Ladendiebstähle 2001 betragen im Mittel 25,0 Tage vs. 27,4 Tage in 1999 und waren damit mehr als zwei Tage kürzer, wobei dieser Unterschied hochsignifikant ist (Signifikanzniveau: 0,1 %). Da das Einzige, was die beiden Datensätze voneinander unterscheidet, die Variable Soforteinbehalt ist, beruht der Beschleunigungseffekt also auf dem Modellversuch.

Es kam zu sieben festgestellten polizeilichen **Anwendungsfehlern** wegen falschen Alters der Beschuldigten und zu teuren Stehlguts bei den 448 „erfolgreichen“ Fällen. In diesen Fällen nahm die Polizei irrig die Geeignetheit des Falles an und führte den Soforteinbehalt irrtümlich durch. Es handelt sich dabei um Ladendiebstähle, bei denen die Beschuldigten entweder jünger als 21 oder älter als 69 Jahre waren oder der Wert des gestohlenen Gutes über 100 DM lag. Ferner wurde insgesamt 14-mal der Soforteinbehalt in falscher Höhe festgesetzt, nämlich dreimal zu niedrig, viermal zu hoch und siebenmal sys-

temwidrig, indem nicht auf den nächst niederen 50er DM-Schritt abgerundet wurde.

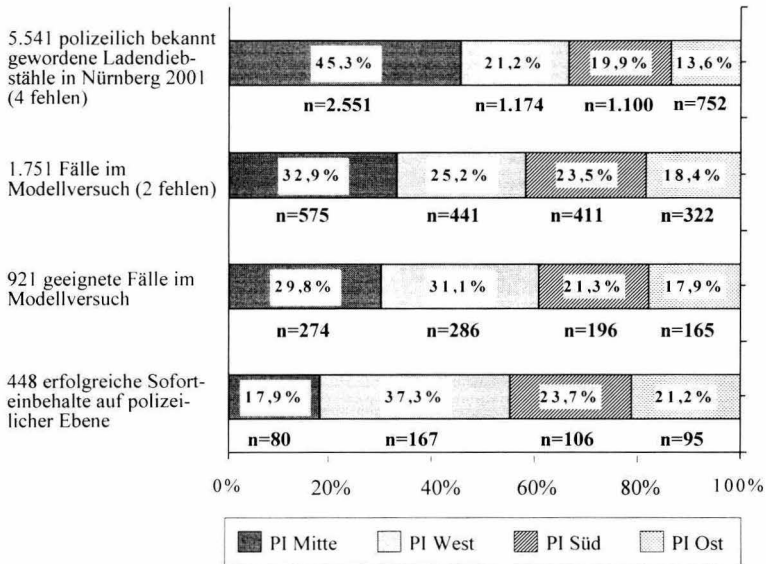
Die Polizei selbst steht dem Modellprojekt nach der durchgeführten **Befragung** eher negativ gegenüber: Nach ihr sind die Verfahren in den Läden des Einzelhandels wegen des größeren Zeit- und Verwaltungsaufwands nicht einfach abzuwickeln. Ihr Auftreten vor Ort wird nach ihrer Ansicht auch nicht gestärkt; bessere Kontakte zur Staatsanwaltschaft und eine höhere Akzeptanz der staatsanwaltschaftlichen Verfahrenseinstellung nach § 153a Abs. 1 StPO gibt es nicht. Von einer eher negativen Grundstimmung sind auch die Erfahrungsberichte der Polizei geprägt.

Durchquert man ausgehend von den 5.541 registrierten Ladendiebstählen die bereits genannten Selektionsebenen, ergeben sich überraschende **Filterwirkungen** durch die vier verschiedenen Polizeiinspektionen, insbesondere durch die Polizeiinspektion (im Folgenden: PI) Mitte. Die PI Mitte „startet“ so mit 45,3 % aller zu bearbeitenden Ladendiebstähle; die Anteile der übrigen drei Polizeiinspektionen liegen anfangs bei 21,2 % (PI West), bei 19,9 % (PI Süd) und bei 13,6 % (PI Ost). Der erste Selektionsfilter setzt nun an bei der Aufnahme der Fälle in den Modellversuch (1.751 Fälle). Der Bearbeitungsanteil der PI Mitte fällt dabei um 12,4 % auf 32,9 % zurück, während die Zahlen der übrigen Dienststellen um 3,6 % bis 4,8 % ansteigen (PI West: 25,2 %; PI Süd: 23,5 %; PI Ost: 18,4 %). Nähere Analysen zu der Wirkungsweise dieses Filters, der gedanklich vor dem Modellversuch ansetzt, waren mit dem vorliegenden Datenmaterial nicht möglich. Zu vermuten steht, dass die PI Mitte der Masse der Verfahren nicht Herr wurde und so zahlreiche Fälle, die grundsätzlich in den Modellversuch gehört hätten, nach den personalintensiven Anforderungen des Projektes außen vor lassen musste.

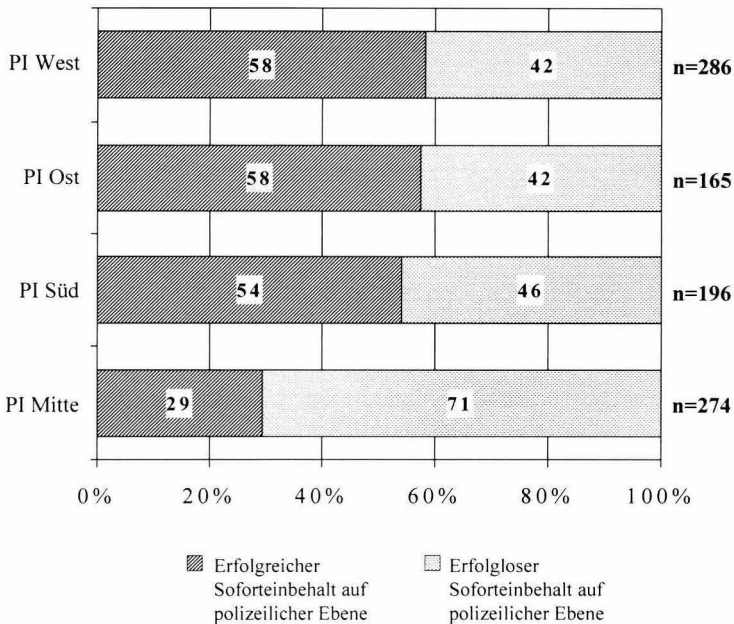
Die nächste Selektionsebene betrifft die 921 geeigneten Fälle. Hier fällt vor allem der prozentuale Anstieg bei der PI West auf, die die meisten geeigneten Fälle aufweisen kann und um knapp 6 % auf 31,1 % Bearbeitungsanteile zulegen. Die Anteile der übrigen drei Polizeidienststellen sind rückläufig, wobei hier wiederum die PI Mitte mit 3,1 % den deutlichsten Rückgang aufweist (Mitte: 29,8 %; Süd: 21,3 %; Ost: 17,9 %). In dramatischer Weise filtert schließlich die letzte Stufe, welche die 448 polizeilich erfolgreichen Fälle und damit die Geständigkeit und Kooperation des Beschuldigten betrifft, die Ladendiebstähle bei der PI Mitte aus. Ihr Anteil reduziert sich nämlich um weitere 11,9 % auf 17,9 %, während alle drei anderen Polizeidienststellen zulegen, am deutlichsten wieder die PI West mit 6,2 % (West: 37,3 %; Süd: 23,7 %; Ost: 21,2 %). Dieses Phänomen, dass die PI Mitte von Selektionsstufe zu Selektionsstufe klar weniger Ladendiebstähle nach dem Modellversuch als die

drei übrigen Polizeiinspektionen durchführte, lässt sich folgendermaßen veranschaulichen (Abbildung 3):

Abbildung 3: Der Selektionsprozess im Modellversuch nach Polizeidienststelle



Untersucht man in einem nächsten Schritt allein die 921 geeigneten Fälle und die Erfolgsquote näher, wird deutlich, dass bei der PI Mitte nur 29 % gegenüber 54 % bis 58 % bei den übrigen drei Polizeiinspektionen glückten (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Erfolg nach Polizeidienststelle (n=921)

Die hohe Misserfolgsrate bei der PI Mitte ist bemerkenswert. Ein Grund hierfür ist, dass bei ihr am meisten beschleunigte Verfahren durchgeführt wurden (35 Fälle vs. 23 bei den drei übrigen Polizeiinspektionen zusammen). Diese Verfahren drücken zwar die Quote der PI Mitte, können sie aber allein bei weitem nicht erklären. Die gewichtigeren Gründe liegen darin, dass ihre Klientel verhältnismäßig häufig nicht geständig ist bzw. den Soforteinbehalt ablehnt. Kausal hierfür kann die Täter- und Tatstruktur sein, aber auch, dass die PI Mitte sich aus Kapazitätsgründen nicht hinreichend um die Fälle kümmern kann oder will.

Die Polizeidirektion Nürnberg teilte auf Anfrage hierzu mit, dass die Durchführung des Soforteinhalts sich bei der PI Mitte in großen Teilen schwieriger gestalten als bei den Außeninspektionen. Die Gründe hierfür seien vielfältig. Beispielhaft könne angeführt werden, dass die PI Mitte den gesamten innerstädtischen Bereich mit einem Großteil der Ladengeschäfte und Kaufhäuser (Fußgängerzone) betreue. Die Nürnberger Innenstadt stelle für die Bewohner des gesamten Ballungsraumes Nürnberg-Fürth-Erlangen einen Anziehungspunkt dar, der auf Grund der öffentlichen Verkehrsanbindung (Zug, U-Bahn usw.) auch für alle nicht motorisierten Besucher (zum Beispiel Jugendliche, Geringverdiener usw.) gut zu er-

reichen sei. Die PI Mitte habe die meisten Ladendiebstähle zu bearbeiten, wobei die Mehrzahl der betroffenen Ladendiebe auch nicht in ihrem Zuständigkeitsbereich oder überhaupt in Nürnberg wohne. Zu Stoßzeiten bestehe bei der Bearbeitung von Ladendiebstählen erhöhter Zeitdruck. Der oftmals notwendige Versuch, betroffene Ladendiebe vom Sinn des Soforteinhalts zu überzeugen oder ihn bei bestehenden Sprachschwierigkeiten mehrfach zu erklären, könne nicht immer durchgeführt werden, da bereits der nächste Auftrag warte.

Nach der Datenanalyse stellt sich die Lage für das Scheitern geeigneter Fälle wie folgt dar: Es fällt auf, dass die PI Mitte mit 51 % vs. 26 % bei den drei übrigen Polizeieinspektionen viele ausländische Beschuldigte hatte, wobei daran zu erinnern ist, dass die Erfolgsquote im Modellversuch bei Ausländern sinkt. Des Weiteren waren die Beschuldigten der PI Mitte öfter ohne Partner (55 % vs. 39 %), auch dieses Merkmal hindert den Erfolg des Soforteinhalts. Die Beschuldigten der PI Mitte sind auch signifikant jünger (41 Jahre vs. 48 Jahre). Im Wege statistischer Berechnungen (partielle Korrelation) ergibt sich aber, dass das Alter den Zusammenhang zwischen schlechter Erfolgsrate und der Zuständigkeit der PI Mitte nicht auflösen kann. Das Gleiche gilt auch für den hohen Anteil ausländischer Beschuldigter. Denn die Erfolgsquote bei der PI Mitte ist sowohl bei Ausländern als auch bei Deutschen im Vergleich zu den übrigen Polizeieinspektionen signifikant geringer (Signifikanzniveau jeweils 0,0 %). D. h. dass die schlechte Erfolgsquote nicht allein dem hohen Aufkommen ausländischer Tatverdächtiger anzulasten ist. Ausländische Beschuldigte haben in Nürnberg-Mitte einerseits eine sehr schlechte Erfolgsquote, andererseits zeigen sich auch bei Deutschen Unterschiede zu den anderen Zuständigkeitsbezirken, nur auf höherem Niveau. Die Ergebnisse ändern sich auch dann nicht, wenn man die beschleunigten Verfahren herausrechnet. Ähnliches lässt sich im Wege der partiellen Korrelation auch für die Variable mit/ohne-Partner wiederholen. Auch der Berufsstatus kann den untersuchten Zusammenhang nicht auflösen: Arbeitende und Rentner haben in Nürnberg Mitte signifikant weniger Erfolg im Modellversuch.

Nach den durchgeführten Berechnungen gibt es also Einflüsse von außen auf die Erfolgsrate der von der PI Mitte bearbeiteten Fälle. Faktoren wie vor allem niedrigeres Alter und häufigere Ausländereigenschaft der Beschuldigten beeinflussen zwar den Zusammenhang zwischen Erfolgsrate und Zuständigkeit der PI Mitte, lösen ihn aber nie auf. Der schlechte Erfolg im Modellversuch liegt also nicht allein an Täter- und Tatstruktur, sondern eben auch an der Zuständigkeit der PI Mitte.

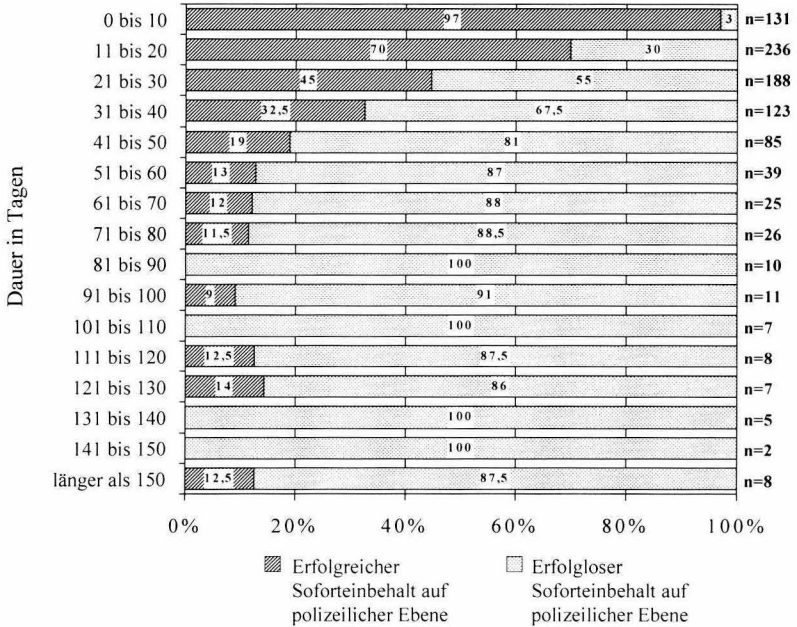
Es erhebt sich daher die Frage, ob nicht eine hohe Belastung mit für den Soforteinbehalt geeigneten Fällen bei den Polizeieinspektionen dazu führt, dass dem Modellprojekt – möglicherweise infolge fehlender Ressourcen, oder aber (auch) infolge mangelnder Akzeptanz – nicht im erforderlichen Maße nachgegangen wird. Die Polizei hat es durch ihre Auswahl- und Klassifizierungsgewalt vor Ort objektiv in der Hand, dem Ermittlungsverfahren eine bestimmte Richtung zu geben. Dies gilt umso mehr, als die Polizei durch die Art und Weise ihres Auftretens, etwa wie sehr sie beim Beschuldigten für den Modellversuch wirbt und seine Kooperationsbereitschaft fördert, die Fäden für das Gelingen des Falles weitgehend in der Hand hält. Die größte Einflussmöglichkeit der Polizei besteht aber darin, einen an sich geeigneten Fall gar nicht

erst in den Modellversuch zu nehmen. Die oben angeführten Zahlen legen die Vermutung nahe, dass bei der PI Mitte teilweise so verfahren wurde bzw. werden musste. Insgesamt entsteht dabei der Eindruck, dass die Widerstände, die besonders auf unterer polizeilicher Ebene gegen den Modellversuch existieren, mittel- und langfristig dazu führen könnten, dass die Anzahl der von der Polizei für den Modellversuch als geeignet angesehenen Fälle und damit die Summe der nach dem Modellversuch abgehandelten Ladendiebstähle beständig abnimmt.

2. Staatsanwaltschaft

Die staatsanwaltschaftliche Verfahrensbearbeitung läuft mit dem Modellprojekt durch seltenere Aktenvorlagen und einfachere Fallbearbeitung ebenfalls schneller ab. So betrug die durchschnittliche **Bearbeitungsdauer** der geeigneten Fälle mit Soforteinbehalt 11 vs. 23 Tage ohne Soforteinbehalt, der Mittelwert der Verfahrensdauer von Polizei und Staatsanwaltschaft zusammen lag bei 20 vs. 47 Tagen. Bezogen auf diese Gesamtdauer benötigten 28 % aller Verfahren mit Soforteinbehalt bis zu zehn Tage vs. 1 % aller Verfahren ohne. In Zeilenprozenten, also gemessen an allen bis 10 Tage dauernden Verfahren, konnten nur 3 % der negativen Fälle hier verbucht werden im Gegensatz zu 97 % der positiven. 84 % aller Fälle mit Soforteinbehalt waren binnen 30 Tagen abgearbeitet (vs. 39 %) und sogar 97 % binnen 50 Tagen (vs. 71 %). Im erfolgreichen Modellversuch gab es insgesamt nur vier Verfahren (knapp 1 %), die länger als 80 Tage dauerten und als Ausreißer zu werten sind (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Gesamtverfahrensdauer (Polizei und Staatsanwaltschaft) (n=911)

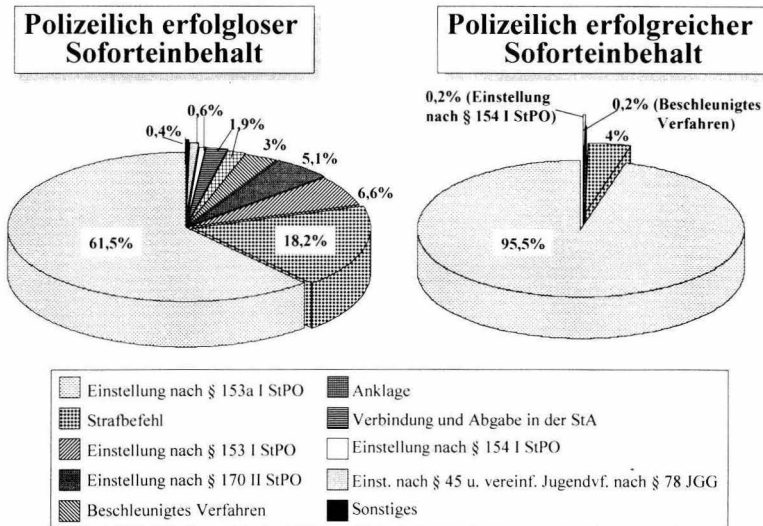


Nach der durchgeführten **Befragung** ist die Zusammenarbeit mit der Polizei gut, wenn auch das Modellprojekt keine positiven Veränderungen insoweit bringt. Die Einschätzung der befragten Staatsanwälte ist überwiegend wohlwollend; sie assoziieren mit dem Modellprojekt Arbeiterleichterung und erhöhte Effizienz.

Erledigspraxis und staatsanwaltschaftliche **Prüfungsfunktion** stehen im Modellversuch in einem Spannungsverhältnis. In 95,5 % der Fälle mit Soforteinbehalt kam es zu einer Einstellung nach § 153a Abs. 1 StPO neben 4 % Strafbefehlen sowie jeweils einem (0,2 %) beschleunigten Verfahren und einer Einstellung nach § 154 Abs. 1 StPO. Demgegenüber war in den für das Projekt geeigneten Fällen ohne Soforteinbehalt die Erledigspraxis wesentlich vielfältiger und die Einstellung nach § 153a Abs. 1 StPO bei weitem nicht so dominierend: Einstellungen nach § 153a Abs. 1 StPO machen hier nur 61,5 % der Entscheidungen aus, es kommt weitaus häufiger zum Strafbefehlsverfah-

ren (18,2 %), nicht selten sind für den Beschuldigten die günstigen, weitgehend folgenfreien Einstellungen nach § 153 Abs. 1 StPO (6,6 %) und es existieren ferner die für den Beschuldigten günstigsten, völlig folgenfreien Einstellungen nach § 170 Abs. 2 StPO (5,1 %). Neben beschleunigten Verfahren (3,0 %) kommt es in den polizeilich erfolglosen Fällen auch häufiger zu Anklagen (1,9 %). Im Übrigen handelt es sich bei der Art der abschließenden Entscheidung in dieser Fallgruppe um Verbindungen/Abgaben (1,9 %), Einstellungen nach § 45 Abs. 2, Abs. 3 und vereinfachtem Jugendverfahren nach §§ 76, 78 JGG, Einstellungen nach § 154 Abs. 1 StPO (jeweils 0,6 %) sowie um zwei sonstige Erledigungen (0,4 %; hierbei handelt es sich um zwei mittlerweile verstorbene Beschuldigte) (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Art der abschließenden staatsanwaltschaftlichen Entscheidung (n=473 vs. n=448)



Die unterschiedlichen Erledigungspraktiken bei den polizeilich erfolglosen und erfolgreichen Fällen werden vor allem in den Zahlen zu den Einstellungen nach §§ 153 Abs. 1 und § 170 Abs. 2 StPO deutlich, welche bei der ersten Gruppe gänzlich fehlen. Dies ist bei § 153 Abs. 1 StPO durch das Modellprojekt so gewollt und eine politische Entscheidung, die hier nicht weiter zu kom-

mentieren ist. Bei § 170 Abs. 2 StPO aber ist kaum vorstellbar, dass bei zwei annähernd gleichen Fallgruppen mit annähernd gleicher Anzahl von Fällen auch unter Berücksichtigung dessen, dass bei den erfolgreichen Soforteinbehalten eine hohe Geständnisrate vorliegt, nur bei der anderen Gruppe Fallgestaltungen auftauchen, die zu einer Einstellung des Verfahrens mangels hinreichenden Tatverdachts führen, und dies gleich in 5,1 % der Fälle. Ergänzt man zu diesem Befund, dass die Staatsanwaltschaft die polizeilichen Vor-Entscheidungen im erfolgreichen Modellversuch zu 95 % akzeptierte und nur zu 3 % ablehnte (2 % unbekannt), wird klar, dass die Staatsanwaltschaft dann, wenn der Modellversuch auf polizeilicher Ebene gelingt, ihrer Prüfungsfunktion nicht hinreichend gerecht wird. Es drängt sich dabei der Verdacht auf, dass bei den polizeilich erfolgreichen Fällen im Modellversuch auf Seiten der Staatsanwaltschaft nachlässig gearbeitet wurde.

Der Vergleich der beiden Fallgruppen hinsichtlich ihrer staatsanwaltschaftlichen Erledigung ist auch in die entgegengesetzte Richtung bedenklich, nämlich in die einer effektiven Strafverfolgung. Diese scheint nur bei den polizeilich erfolglosen Fällen gegeben zu sein, wie die Zahlen zu Strafbefehl, beschleunigtem Verfahren und Anklage zeigen. Hierzu kam es in insgesamt 23,1 % der polizeilich erfolglosen Fälle vs. nur 4,2 % bei den erfolgreichen, wo die Verfahren fast sämtlich informell abgeschlossen wurden. Insoweit ist zu besorgen, dass Verfahren, die ohne Modellversuch formell abgeschlossen worden wären, nunmehr mit Modellversuch, aber ohne sachlichen Grund, informell nach § 153a StPO erledigt wurden.

Der Modellversuch verengt offenbar den Blick für die zur Verfügung stehenden staatsanwaltschaftlichen Varianten der Verfahrensbeendigung; er führt fast schon zwangsläufig zu einer Einstellung nach § 153a StPO. Dieser Verdrängungseffekt kann mit den Besonderheiten, die den polizeilich erfolgreichen Fällen zugrunde liegen – nämlich vorliegende Zustimmung zu § 153a StPO und in aller Regel Geständnis des Beschuldigten – nicht hinreichend erklärt werden. Denn ein Geständnis ist keine Anwendungsvoraussetzung für § 153a StPO; die Vorschrift muss ferner auch nicht angewendet werden, nur weil der Beschuldigte sich damit einverstanden erklärt hat. Der Modellversuch reduziert den wohl ausgewogenen Fächer der staatsanwaltschaftlichen Möglichkeiten zur abschließenden Entscheidung. Dies geschieht zum einen zum Nachteil des Beschuldigten, indem seltener nach § 153 Abs. 1 und § 170 Abs. 2 StPO eingestellt wird, und zum andern zu seinem Vorteil – aber eben zum Nachteil einer effektiven Strafrechtspflege –, indem es weitaus weniger häufig zu Strafbefehlen, Anklagen und beschleunigten Verfahren kommt. Die Polizei erhält damit in bedenklichem Ausmaß die faktische Macht, durch die

erfolgreiche Anwendung des Modellversuchs den (staatsanwaltschaftlichen) Ausgang des Verfahrens zu steuern.

Die oben bereits angeführten sieben polizeilichen **Anwendungsfehler** wegen falschen Alters der Beschuldigten und zu teuren Stehlguts wurden von der Staatsanwaltschaft durchgängig nicht korrigiert. Auch kam es dreimal in den 108 gesichteten Akten vor, dass über den bereits erhobenen Soforteinbehalt der staatsanwaltschaftliche Sachbearbeiter ohne ersichtlichen Grund eine weitere Geldauflage für die Einstellung nach § 153a Abs. 1 StPO festsetzte. Ferner fällte ein Staatsanwalt wegen des Modellversuchs eine andere, für den Beschuldigten ungünstigere Entscheidung (§ 153a StPO) als die, welche er sonst getroffen hätte (§ 154 StPO). Die im staatsanwaltschaftlichen Vermerk erwähnten Gesamtumstände, warum eine Einstellung nach § 153a Abs. 1 StPO sinnvoller war, wurden aus der Akte indes nicht klar. Und schließlich korrigierte die Staatsanwaltschaft die oben bereits beschriebenen falsch festgesetzten Soforteinbehalte in allen 14 Fällen nicht, was unter Gleichheitsaspekten nicht unproblematisch ist.

Kurz gesagt führen das Präjudiz der Polizei („Fall ist geeignet für den Soforteinbehalt“) und das von ihr geschaffene Faktum, eine bestimmte Geldsumme für die Landesjustizkasse vereinnahmt zu haben, sowie die Möglichkeit, durch einfache Verwendung eines Vordrucks das Verfahren abschließen zu können, zu Nachlässigkeiten in der staatsanwaltschaftlichen Sachbearbeitung. Bei der Bearbeitung der polizeilich erfolgreichen Fälle im Modellversuch verengt sich das Augenmerk des sachbearbeitenden Staatsanwalts zu sehr auf die für die Einstellungsverfügung erforderlichen formellen Voraussetzungen wie den fehlenden Eintrag im Bundeszentralregister und die in der Akte befindliche Zahlungsanzeige. Die Vorgaben des Modellversuchs oder die in § 153a Abs. 1 StPO festgeschriebenen materiellen Einstellungs Voraussetzungen verlieren demgegenüber stark an Bedeutung. Das Verfahren kann in seiner konkreten Ausgestaltung daher nicht als rechtsstaatlich bedenkenfrei bezeichnet werden.

3. Beschuldigte

Um die Akzeptanz der Beschuldigten zu bestimmen, wurden anhand der polizeilichen Vorgangskurztexte die Gründe für das Scheitern des Soforteinbehalts ermittelt. Es interessierte hierfür besonders, ob die Fälle am Verhalten des Beschuldigten scheiterten und nicht etwa an der fehlenden Geeignetheit der Fälle. 1.303 der 1.751 Fälle im Modellprojekt scheiterten (74,4 %). Von diesen 1.303 Fällen blieben 743 (57,0 %) deshalb erfolglos, weil der Fall ungeeignet war. Von den restlichen – abgesehen von den 88 Fällen mit unbekanntem Grund des Scheiterns (6,8 %) –, vornehmlich interessierenden La-

dendiebstählen scheiterten 215 Fälle (16,5 %) an der Ablehnung des Beschuldigten, wegen fehlenden Geständnisses waren 180 Fälle erfolglos (13,8 %), 58 Diebstähle wurden dem beschleunigten Verfahren/Sicherheitsleistungen zugeführt (4,5 %) und 19 Fälle scheiterten aus sonstigen Gründen (1,5 %). Lässt man die Fälle des fehlenden Geständnisses unberücksichtigt, die in jedem Ermittlungsverfahren vorkommen und dem Modellprojekt nicht eigen sind, so liegt der Anteil der explizit am Verhalten des Beschuldigten gescheiterten Fälle bei nur 16,5 %. Dies ist Beleg dafür, dass das Modellprojekt vom Beschuldigten grundsätzlich gut angenommen wird. Die Gründe für diese gute Akzeptanz illustriert die verantwortliche Vernehmung eines Beschuldigten: „Ich hoffe, dass es von meiner Familie niemand erfährt. Die geforderte Geldstrafe von ... DM durch die Polizei werde ich sofort morgen früh überweisen. *Ich bin froh, dass die Sache damit für mich erledigt ist.*“

Die Tatverdächtigen bewiesen im Übrigen eine sehr gute Zahlungsmoral, indem sie den Soforteinbehalt in 436 von 448 Fällen auch tatsächlich zahlten (97 %) und es nicht nur bei der Ankündigung beließen. Die Beschuldigten sind offenbar auch bereit, das eingezahlte Geld mit einer etwaigen Geldstrafe verrechnet zu sehen (81 % bei 108 gesichteten Akten) sowie auf die Einstellungsnachricht zu verzichten (57 % bei 108 gesichteten Akten) und damit das Strafverfahren weiter zu entlasten.

4. Geschädigte

Die Fragebogenaktion bei den Geschädigten war wenig ertragreich. Die Gründe hierfür lagen zum einen darin, dass zu wenige Fragebögen in Rücklauf kamen (23 %), wobei darüber hinaus bei mehr als der Hälfte dieser Fragebögen (55 %) die Geschädigten noch nie Zeuge bei der Bearbeitung eines Ladendiebstahls im Modellversuch geworden waren. Zum andern wurden die Fragen, ob es für den Einzelhandel zu Verbesserungen oder Verschlechterungen seit der Einführung des Modellversuchs bei der Abwicklung von Ladendiebstählen gekommen sei, in der Regel indifferent beantwortet. Es entsteht insgesamt der Eindruck, dass der Modellversuch die Geschädigtenebene weitgehend unberührt lässt. Zwar sprechen sich mehr als ein Drittel von ihnen (37 %) für das Modellprojekt aus. Die Gründe, die sie hierfür nennen, betreffen aber nicht ihre spezifischen, sondern allgemeine kriminalpolitische Belange. Andererseits verspüren sie mehr als die Polizeibeamten selbst eine stärkere Präsenz der Polizei vor Ort, wobei diese (objektive) Einschätzung aussagekräftiger erscheint als die (subjektive) Selbsteinschätzung der Polizei.

V. Multivariate Analyse

Die Untersuchung bediente sich für die multivariate Analyse der Tat- und Täter-Daten der logistischen Regression⁷. Ihren Ursprung hat die logistische Regression im Bereich der Medizin und Biologie. Hier wurde z. B. die Wahrscheinlichkeit von Fehlgeburten in Abhängigkeit von den Lebensumständen der Mutter untersucht. Dazu wurden auf der einen Seite die statistisch erfassten Geburten in die zwei Gruppen „Fehlgeburt“ und „normale Geburt“ unterteilt; auf der andern Seite wurden die Frauen nach ihren Lebensumständen befragt (Alter, Gewicht, Zigarettenkonsum usw.). Mit Hilfe der logistischen Regression konnte nun ermittelt werden, welche Variablen (-kombinationen) einen besonders hohen Einfluss auf die Gefahr einer Fehlgeburt hatten. Auf diese Weise konnten Gefährdungsprofile für werdende Mütter und entsprechende Vorbeugungsmaßnahmen entwickelt werden.⁸

Auf den Modellversuch zum Soforteinbehalt übertragen heißt das, den erfolgreichen Soforteinbehalt (die normale Geburt) und den gescheiterten Soforteinbehalt (die Fehlgeburt) mit Hilfe der erhobenen Variablen zu den Tat- und Lebensumständen der Beschuldigten zu analysieren, um zu erkennen, welche Variablen oder welche Kombination von ihnen die Gefahr eines gescheiterten Falls im Modellversuch (einer Fehlgeburt) erhöhen. Als die drei Variablen mit dem größten Erklärungsgehalt für den Erfolg des Soforteinhalts kristallisierten sich im Laufe der Analyse, die an den 921 für den Modellversuch geeigneten Fällen durchgeführt wurde, die Variablen Deutsche/Ausländer, übrige Polizeiinspektionen/Polizeiinspektion Mitte und mit/ohne-Partner heraus. Mit diesen drei Variablen erhält man die statistische Kennziffer $r^2=0,171$, die das Bestimmtheitsmaß angibt und auch Determinationskoeffizient genannt wird. Sie gibt mit den Ausprägungen 0 bis 1 Auskunft darüber, in welchem Ausmaß die Werte der abhängigen Variable Soforteinbehalt durch die Werte der unabhängigen Variablen Deutsche/Ausländer, übrige Polizeiinspektionen/Polizeiinspektion Mitte und mit/ohne-Partner statistisch determiniert sind, d. h. mit welcher Genauigkeit man das Gelingen des Soforteinhalts aufgrund der Werte der unabhängigen bzw. erklärenden Variable schätzen kann.⁹ Stockt man das Erklärungsmodell um die fünf weiteren Variablen Wert des gestohlenen Guts, Beschuldigtenalter, Geschlecht, Wohnort und Berufsstatus auf, er-

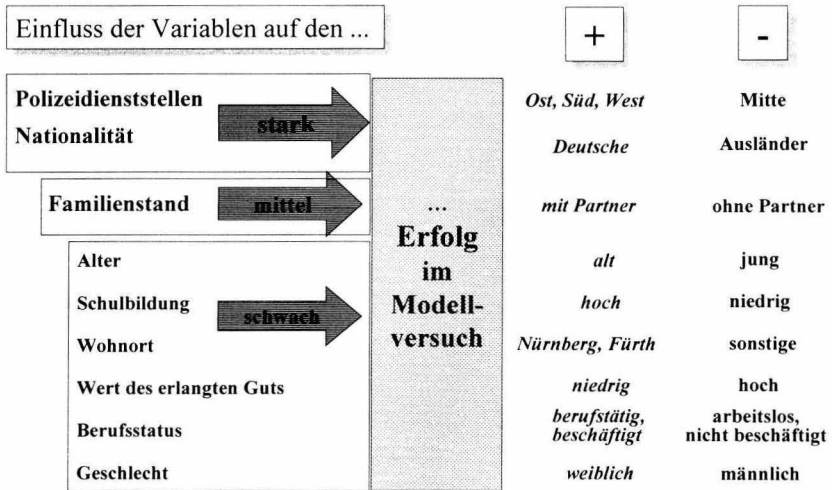
7 Zur Herkunft des Ausdrucks Regression (engl. regression = Zurückentwicklung, Rückbildung) *Kromrey*, S. 475.

8 Vgl. *Backhaus u. a.*, S. 105.

9 Vgl. *Kromrey*, S. 487. Anders ausgedrückt: Der Determinationskoeffizient r^2 stellt sich dar als der Anteil der Varianz (= Maß s^2 für die Unterschiedlichkeit der einzelnen Werte einer Verteilung, *Bortz*, S. 755) der abhängigen Variable, der unter Hinweis auf die Beziehung zur erklärenden Variable statistisch erklärt werden kann, *Kromrey*, S. 491.

gibt sich ein (gemessen an anderen Untersuchungen durchschnittlich aussagekräftiges) Erklärungsmodell mit $r^2=0,215$, das sich wie folgt veranschaulichen lässt (Abbildung 7):

Abbildung 7: Der Modellversuch – Ein Erklärungsmodell



VI. Präventivwirkung

Dieser Bericht kann noch keine abschließenden Ausführungen zur Präventivwirkung des Modellversuchs enthalten. Die Zeitspanne nach dem Untersuchungszeitraum ist für die Begehung neuer Straftaten und deren Aburteilung inklusive Strafverfolgung, Ermittlungsarbeit, Anklageerhebung und Hauptverhandlung sowie der sich erst nach der Rechtskraft des Urteils anschließenden Eintragung im Bundeszentralregister zu kurz. Rückfallstudien werden in der Regel ohnehin erst nach einem Ablauf von mehreren Jahren durchgeführt. Man schöpft dabei am besten die regelmäßige fünfjährige Tilgungsfrist der Eintragung im Bundeszentralregister gem. §§ 45, 46 Abs. 1 Nr. 1 lit. a und b BZRG aus und erreicht so am ehesten ein genaues Abbild der Realität, indem man möglichst viele Rückfälle in die Untersuchung einbezieht. Je kürzer das Rückfallintervall festgesetzt wird, desto mehr Täter fallen durch das Raster

und werden als nicht rückfällig angesehen, was die Rückfallquote verharmlost.

Eine spätere Rückfalluntersuchung sollte dabei jedenfalls im Hell-, gegebenenfalls auch im Dunkelfeld durchgeführt werden. Die der Kriminologischen Zentralstelle zur Verfügung stehenden Hellfeld-Daten könnten auch für eine Rückfalluntersuchung herangezogen werden und gewährleisten eine gute Vergleichbarkeit mit den bereits dargestellten Ergebnissen. Als Forschungsdesign ließe sich daran denken, diejenigen Beschuldigten, bei denen der Modellversuch 2001 erfolgreich durchgeführt wurde, in ihrer Rückfälligkeit mit einer aus demselben geografischen Raum stammenden Personengruppe etwa aus 1999 (vor dem Modellversuch) zu vergleichen, bei der die Taten nach objektiven Kriterien möglichst weit den Taten im Modellversuch entsprechen. In einem nächsten Schritt könnte im Zentralen Staatsanwaltschaftlichen Verfahrensregister – sofern für die Forschung dann die Möglichkeit des Zugriffs auf diese Daten bestünde – und vor allem im Bundeszentralregister eine Abfrage erfolgen, ob neue Eintragungen gegen diese Personen bestehen.

Schon jetzt kann aber Folgendes festgehalten werden: Bei dem Täterkreis, der in den Modellversuch aufgenommen wurde, handelt es sich um erwachsene und strafrechtlich unbelastete Personen. Hier ist aber ohnehin nicht mit einer großen Rückfallgefahr zu rechnen. Nach den zentralen Trends einer Sonderauswertung des Datenbestandes im Bundeszentralregister zur Rückfälligkeit, die durch das Statistische Bundesamt im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz unter Beteiligung der Kriminologischen Zentralstelle durchgeführt wurde, ist die Rückfallquote nämlich desto höher, je jünger der Täter ist. Ein weiterer Trend ist, dass die Legalbewährung ein günstigeres Ergebnis bei der großen Masse der ambulanten gegenüber den selteneren freiheitsentziehenden Sanktionen zeigt.¹⁰ Der Täterkreis im Modellversuch ist hierbei den Tätern mit ambulanten Sanktionen zuzurechnen, wobei nicht verkannt wird, dass die Auflage nach § 153a Abs. 1 StPO eben keine Sanktion darstellt¹¹. Beide Trends sprechen klar für ein geringes Rückfallrisiko der Beschuldigten im Modellversuch.

Ein Indiz dafür, dass allzu große Erwartungen in eine Rückfalluntersuchung nicht gesteckt werden sollten, bietet überdies schon jetzt ein Vergleich der Gesamtzahlen der Ladendiebstähle: Wenn man die 5.493 Ladendiebstähle 1999 denen aus 2001 gegenüberstellt, als es zu 5.541 Fällen kam, ist sogar ein (wenn auch sehr leichter) Anstieg um 48 Fälle, jedenfalls

10 *Jehle/Brings*, WiSta 1999, S. 504. Anlass für die Sonderauswertung war methodische Kritik an der u. a. die ambulanten Sanktionen ausblendenden Rückfallstatistiken des Generalbundesanwalts von 1986 bis 1990; vgl. zur Kritik *Jehle/Brings*, a. a. O., S. 501 f. und zu einzelnen Ergebnissen der Rückfallstatistik 1990 *Kaiser/Schöch*, S. 71 f.

11 *Kleinknecht/Meyer-Goßner*, § 153a Rn. 12.

aber kein Rückgang, zu verzeichnen. Nicht übersehen wird dabei, dass sich Präventivwirkungen erst im Laufe der Zeit einstellen. Da das Projekt aber bereits seit Oktober 2000 lief, hätte schon erwartet werden können, dass die Zahlen zumindest ab der zweiten Hälfte des Jahres 2001 zurückgehen. Bezeichnenderweise antworteten schließlich auf die Frage, ob die Ladendiebstähle seit Einführung des Modellprojektes im Oktober 2000 in den Geschäften des Einzelhandels zurückgegangen seien, fast alle Geschädigten mit Nein.

VII. Ergebnis

Der Modellversuch zum Soforteinbehalt in Nürnberg ist durchaus effizient. Er führt zu einer Straffung der Verfahrensdauer sowohl auf polizeilicher als auch auf staatsanwaltschaftlicher Ebene. In den Staatsanwaltschaften reduzieren sich so die Aktenvorlagen in der Regel auf eine einzige. Dies resultiert bei der Polizei allerdings in einem erhöhten Ermittlungsaufwand mit starker Bindung von Polizeikräften. Die Polizei hat es im erfolgreichen Modellversuch dabei objektiv weitgehend in der Hand, das Verfahren in eine Einstellung nach § 153a Abs. 1 StPO zu steuern, da die Staatsanwaltschaft zum einen die polizeilichen Anwendungsfehler bei der Fallauswahl nicht korrigiert und auch sonst sehr zurückhaltend von ihrer Leitungsbefugnis Gebrauch macht. Bei der Staatsanwaltschaft sind darüber hinaus einige Unregelmäßigkeiten in der Fallbearbeitung zu konstatieren. Das Verfahren kann in seiner konkreten Ausgestaltung daher nicht als rechtsstaatlich bedenkenfrei bezeichnet werden.

Die Akzeptanz des Modellversuchs bei der Polizei ist eher schlecht, bei Staatsanwaltschaft und Beschuldigten gut, bei den Geschädigten indifferent. Den erklärungsstärksten Beitrag für den Erfolg/Misserfolg im Modellversuch liefern die Variablen Deutsche/Ausländer und übrige Polizeiinspektionen/Polizeiinspektion Mitte. Der starke Einfluss der örtlichen Zuständigkeit der Polizeiinspektionen ist weiterer Hinweis darauf, wie viel Steuerungsmöglichkeiten die Polizei durch den Modellversuch erhält.

Die Präventivwirkung des Modellversuchs ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend zu beurteilen; bei dem wenig rückfallgefährdeten Täterkreis kann aber allenfalls ein geringer Rückgang von Rückfällen prognostiziert werden.

Literatur

- Backhaus, Klaus/Erichson, Bernd/Plinke, Wulff/Weiber, Rolf*: Multivariate Analysemethoden: eine anwendungsorientierte Einführung, Berlin, 9. Aufl. 2000.
- Bortz, Jürgen*: Statistik für Sozialwissenschaftler, Berlin, 5. Aufl. 1999.
- Däubler-Gmelin, Herta*: Schwerpunkte der Rechtspolitik in der neuen Legislaturperiode, Zeitschrift für Rechtspolitik 1999, S. 81 ff.
- Henrichs, Axel*: Juristische und praktisch-organisatorische Modifikationen zum Verhältnis der Institutionen Polizei und Staatsanwaltschaft zueinander, Diss. Trier 2001.
- Jehle, Jörg-Martin/Brings, Stefan*: Zur Messung der Rückfälligkeit von Straftätern, Wirtschaft und Statistik 1999, S. 498 ff.
- Kaiser, Günther/Schöch, Heinz*: Kriminologie – Jugendstrafrecht – Strafvollzug, München, 5. Aufl. 2001.
- Kleinknecht, Theodor/Meyer-Goßner, Lutz*: Strafprozessordnung, Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergänzende Bestimmungen, München, 45. Aufl. 2001.
- Kromrey, Helmut*: Empirische Sozialforschung: Modelle und Methoden der Datenerhebung und Datenauswertung, Opladen, 8. Aufl. 1998.
- Landau, Herbert/Fünfsinn, Helmut*: Polizeiliches Strafgeld als Reaktion auf den Ladendiebstahl: der neueste Vorschlag zur Entkriminalisierung, Zeitschrift für Rechtspolitik 2000, S. 5 ff.
- Michaelis, Jörg*: Kriminologisch-kriminalistische Aspekte des Ladendiebstahls unter besonderer Berücksichtigung des Warenhausdiebstahls, Frankfurt am Main 1991.
- Minthe, Eric*: Soforteinbehalt bei Ladendiebstahl – Begleitforschung eines Modellversuchs in Nürnberg, Kriminologie und Praxis 39, Wiesbaden 2003.
- Ostendorf, Heribert*: Ladendiebe an den Pranger? Ein Plädoyer für einen nüchternen, pragmatischen Umgang, DVJJ-Journal 1999, S. 354 ff.
- Schweer, Martin K. W.*: Zentrale Ergebnisse empirischer Vertrauensforschung, Bewährungshilfe 2000, S. 383 ff.
- Sprenger, Wolfgang/Fischer, Thomas*: Verbesserte Verfolgung des Ladendiebstahls: sächsisches Alternativmodell zum „Strafgeld“, Deutsche Richterzeitung 2000, S. 111 ff.
- Sprenger, Wolfgang/Fischer, Thomas*: Verbesserte Verfolgung des Ladendiebstahls – eine Zwischenbilanz des sächsischen Verfahrensmodells, Zeitschrift für Rechtspolitik 2001, S. 241 ff.

Vorbehaltene und nachträgliche Sicherungsverwahrung

– Irrwege der Kriminalpolitik –

Reinhard Müller-Metz

1. Rechtsentwicklung der Sicherungsverwahrung

Sicherungsverwahrung ist Freiheitsentziehung über die Tatschuld hinaus¹. Sie legitimiert sich ausschließlich als „letzte Notmaßnahme der Strafrechtspflege“². Die Maßregel bezweckt den Schutz der Allgemeinheit vor Tätern aus dem Bereich der schweren Kriminalität, bei denen sich die anderen strafrechtlichen Mittel als unzureichend erwiesen haben oder als unzureichend eingeschätzt werden. Die sichere Verwahrung der Täter steht dementsprechend im Vordergrund³. Das Ziel der Resozialisierung tritt weitgehend zurück⁴.

Die Sicherungsverwahrung fand durch das Gewohnheitsverbrechergesetz vom 24.11.1933⁵ Eingang in das StGB. Sie fußt zwar⁶ auf einem präfaschistischen, damals europaweit verbreiteten kriminalpolitischen Konzept⁷. Bereits *Franz v. Liszt* hatte nämlich für besserungsfähige Gewohnheitsverbrecher eine Strafschärfung und Resozialisierungsmaßnahmen, für nicht besserungsfähige die sichernde Verwahrung vorgesehen⁸. Ihre Einführung in der Weimarer Republik scheiterte jedoch nicht zuletzt an grundsätzlichen Bedenken von sozialdemokratischen und kommunistischen Abgeordneten des Reichstags, u. a. ih-

1 *Böllinger*, in: NK-StGB, 5. Lfg. (1998), § 66 Rn 30.

2 Vgl. BGHSt 30, 220, 222.

3 § 129 S. 1 StVollzG.

4 Vgl. aber § 129 S. 2 StVollzG, die Maßregel verfolgt jedenfalls keinen *gezielten* Behandlungszweck; siehe *Hanack*, in: LK-StGB, 11. Aufl., § 66 Rn 17.

5 Gesetz gegen gefährliche Gewohnheitsverbrecher und über Maßregeln der Besserung und Sicherung, RGBl 1933 I, 995 ff.

6 Was Kritiker der Maßregel verschweigen, die ihren Ursprung als „tödlichen Geburtsfehler“ qualifizieren (z. B. *Wolf*, JuS 1996, 189 ff.).

7 Vgl. dazu *Blau*, FS für Schneider 1998, 759, 762.

8 Näher zu den geistesgeschichtlichen Wurzeln und zur Entwicklung des Maßregelrechts, speziell der Sicherungsverwahrung: *Hanack*, a. a. O. (Fn. 4), vor §§ 61 ff. Rn 1 ff., § 66 Rn 3 ff. m. w. N. und *Scheve*, Die Geschichte der Sicherungsverwahrung, Diss. 1999.

rem Hinweis auf die Hoffnungslosigkeit der Verwahrten und einer möglichen Mitschuld der Gesellschaft an deren Gefährlichkeit⁹. Erst die Machtergreifung der Nationalsozialisten hat der Maßregel zum Durchbruch verholfen¹⁰. Die Faschisten erfanden auch den Vorläufer der *nachträglichen* Sicherungsverwahrung. Art. 5 Nr. 2 des Gewohnheitsverbrechergesetzes¹¹ eröffnete als „Übergangsvorschrift“¹² die Möglichkeit, gefährliche Straftäter i. S. des § 20a StGB damaliger Fassung über das Strafende hinaus zu verwahren, obwohl das erkennende Gericht im Strafurteil mangels Ermächtigungsgrundlage keine Sicherungsverwahrung angeordnet hatte¹³. Damals¹⁴ wie heute¹⁵ wird als Grund für

9 Vgl. *Scheve*, a. a. O. (Fn. 8), 40 f.

10 Wie einer der dem NS-Regime dienenden Juristen stolz formulierte, schufen sie damit etwas, das „drei Jahrzehnte beratender Arbeit in Kommissionen und Parlament nicht hatten vollbringen können“ (vgl. *Rietzsch*, DJ 1938, 136, 141). Auf *diese* historische Vorbelastung weist *Kinzig* (in: *Sicherheit durch Strafe? Öffentlicher Strafanspruch zwischen Legalitätsprinzip und Opferinteresse*, 26. Strafverteidigertag, 2002, 89 [106]) zutreffend hin.

11 Die Vorschrift lautete: „Verbüßt jemand, der schon zweimal rechtskräftig verurteilt worden ist, nach dem 1. Januar 1934 auf Grund eines weiteren, vor diesem Zeitpunkt erlassenen Urteils eine Freiheitsstrafe und ergibt die Gesamtwürdigung seiner Taten, dass er ein gefährlicher Gewohnheitsverbrecher ist, so kann das Gericht die Sicherungsverwahrung des Verurteilten nachträglich anordnen, wenn die öffentliche Sicherheit dies erfordert. Die Anordnung setzt voraus, dass die drei Verurteilungen wegen eines Verbrechens oder vorsätzlichen Vergehens ergangen sind und in jeder von ihnen auf Todesstrafe, Zuchthaus oder Gefängnis von mindestens sechs Monaten erkannt worden ist. (...)“.

12 So die amtliche Überschrift.

13 Die nachträgliche Sicherungsverwahrung unterschied sich in ihrer damaligen Form von der regulären lediglich durch den Anordnungszeitpunkt. Ihre formellen und materiellen Voraussetzungen entsprachen denjenigen für die reguläre Sicherungsverwahrung. Für das Verfahren zu ihrer Anordnung galten die Regeln des Strafverfahrens sinngemäß, vgl. Art. 14 des Ausführungsgesetzes zum Gesetz gegen gefährliche Gewohnheitsverbrecher und über Maßregeln der Besserung und Sicherung vom 24.11.1933, RGBl. I, 1000.

14 Vgl. die amtliche Begründung zu Art. 5 Nr. 2 Gewohnheitsverbrechergesetz, Dt. Reichsanzeiger Nr. 277 vom 27.11.1933: „Die Sicherungsverwahrung kann nach der Vorschrift der §§ 2a, 42e StGB nur angeordnet werden, wenn die Tat nach dem 1. Januar 1934 abgeurteilt wird. Gewohnheitsverbrecher, die in einem früheren Zeitpunkt abgeurteilt worden sind, würden hiernach von der Sicherungsverwahrung nicht erfasst werden. Es gibt aber in den Strafanstalten eine große Anzahl von Verbrechern, deren Gefährlichkeit bekannt ist und die nach ihrer Rückkehr in die Freiheit mit großer Wahrscheinlichkeit wieder rückfällig werden. Sie müssten nach der Strafverbüßung der Freiheit wiedergegeben werden und es müsste erst eine neue Tat abgewartet werden, um die Allgemeinheit vor ihnen wirksam schützen zu können. Ein solcher Zustand wäre mit der Forderung eines wirksamen Schutzes der Allgemeinheit gegen gefährliche Gewohnheitsverbrecher unvereinbar und fordert Abhilfe durch eine Vorschrift, welche die nachträgliche Anordnung der Sicherungsverwahrung auch gegen derartige Verbrecher ermöglicht.“

15 Das Argumentationsmuster gibt bereits der erste Gesetzesantrag des Freistaates Bayern zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung auf Bundesebene vom 16.9.1997 (BR-Dr 699/97) vor. Die nachfolgenden Initiativen (vgl. zuletzt Entwurf eines Gesetzes zur Verbes-

ihre Einführung eine angebliche Sicherheitslücke apostrophiert. Dieser Gleichklang in der Argumentation stimmt zumindest nachdenklich, auch wenn sich die moderneren Varianten der nachträglichen Sicherungsverwahrung durch eine Verbesserung der verfahrensrechtlichen Garantien auszeichnen¹⁶. Die Sozialdemokratie hat sich ebenfalls weit von ihrer damaligen Position entfernt. In der heißen Phase des letzten Bundestagswahlkampfes präsentierte sie ihre Lösung für die angebliche Sicherheitslücke, die vorbehaltene Sicherungsverwahrung. Auch in jüngster Zeit stimmt sie wieder durch Vorschläge zur erneuten Verschärfung des Sexualstrafrechts¹⁷ – wenn auch in moderateren Tönen – in das Klagelied von den angeblichen Defiziten im Schutz der Bevölkerung vor schweren Straftaten ein.

Die Entwicklung der Sicherungsverwahrung nach dem Kriege zeigte hingegen zunächst in die Gegenrichtung. Die Maßregel blieb in § 42e des StGB von 1953¹⁸ nach dem zweiten Weltkrieg zunächst erhalten. Auch der Entwicklung potentiell gefährlicher Straftäter zwischen Urteilskraft und Strafende trug die Regelung weiterhin Rechnung. Denn für die Gefahrenprognose wurde zunächst auf den Entlassungstag abgestellt. Durch das 1. Strafrechtsreformgesetz 1969, das dem Resozialisierungsgebot mehr verpflichtet war als dem Sicherheitsdenken, wurden jedoch die formellen wie die materiellen Voraussetzungen der Sicherungsverwahrung erheblich verschärft¹⁹. Ferner kommt es seitdem, wie § 67c I StGB zeigt, für die Prognose grundsätzlich²⁰ auf den Zeit-

serung des Schutzes der Bevölkerung vor Sexualverbrechen und anderen schweren Straftaten der Fraktion der CDU/CSU im Bundestag vom 5.11.2002 (BT-Dr 15/29) und des Bundesrats vom 14.3.2003 (BR-Dr 860/02 [Beschluss]) variieren diese „Problembeschreibung“ nur unwesentlich: Entsetzliche Verbrechen aus jüngster Zeit, die von einschlägig vorbestraften Personen begangen worden seien, hätten deutlich gemacht, dass der Schutz der Allgemeinheit vor Sexualdelikten und anderen schweren Straftaten dringend der Verbesserung bedürfe. Das geltende Recht gewähre keine ausreichenden Möglichkeiten, gegen Straftäter vorzugehen, deren Gefährlichkeit sich erst im Lauf des Strafvollzugs ergebe. Sie seien nach Vollverbüßung zu entlassen, auch wenn die Gefahr weiterer schwerer Straftaten drohe und diese mit dem allein zur Verfügung stehenden Instrument der Führungsaufsicht nicht wirksam gebannt werden könne. Quasi das gesamte konservative Lager in der Rechtspolitik bedient sich dieses Schemas (vgl. z. B. den hessischen Justizminister *Wagner*, R+P 2002, 93).

- 16 Hierauf weist *Rösch*, Stellungnahme zu der Anhörung des Rechtsausschusses vom 17.2.2003, Umdruck 33, 51 zu Recht hin. Entkräftet ist das Argument damit nicht, zumal die prozessualen Gewährleistungen *verfassungsrechtlichen* Anforderungen nach wie vor nicht genügen (siehe unter Ziffer 5.3).
- 17 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Vorschriften über die Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und zur Änderung anderer Vorschriften vom 28.1.2003 (BT-Dr 15/350).
- 18 Sie wurde lediglich von faschistischem Gedankengut und Auswüchsen bereinigt und mit kleineren Modifikationen versehen.
- 19 Einzelheiten bei *Hanack*, a. a. O. (Fn. 4), Rn 11 ff.
- 20 Wegen der Einzelheiten vgl. *Müller-Metz*, StV 2003, 42, 46 unter 2.24 m. w. N.

punkt des Urteils an. Die Veränderung in der Gefahrenprognose kann sich seitdem lediglich *zugunsten* des Verurteilten auswirken. Verbessert sich die Kriminalprognose während des Vollzugs der Freiheitsstrafe hinreichend, so wird die Maßregel nach Strafende gem. § 67c I 2 StGB oder sogar bereits nach Verbüßung von zwei Dritteln²¹ der Strafe zusammen mit dieser gem. §§ 57 I, § 67d II StGB zur Bewährung ausgesetzt. In der Folge des Reformgesetzes²² verlor die Maßregel auch praktisch erheblich an Bedeutung²³.

Die erneute Wende kam mit dem Sexualdeliktbekämpfungsgesetz und dem 6. Strafrechtsreformgesetz jeweils vom 26.1.1998²⁴. Durch Einfügen des § 66 III StGB wurden vor allem für Gewalt- und Sexualtäter die formellen Voraussetzungen für die Anordnung der Maßregel wieder abgesenkt.²⁵ Gleichzeitig kam die 10-jährige Höchstdauer der Unterbringung für die erstmals angeordnete Sicherungsverwahrung in Wegfall²⁶ und wurden die Möglichkeiten der Aussetzung und Erledigung der Maßregel modifiziert. Bereits im damaligen Gesetzgebungsverfahren wurde die Frage aufgeworfen, ob man nicht bundesgesetzlich eine nachträgliche Sicherungsverwahrung benötige,²⁷ um die angebliche Sicherheitslücke zu schließen, d. h. auch die Fälle zu erfassen, in denen sich Hang und Gefährlichkeit eines Verurteilten erst im Strafvollzug herausstellen. Den bisherigen Abschluss der *bundesrechtlichen* Ausweitung des Anwendungsbereiches der Maßregel bildet indes das Gesetz zur Einführung der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung vom 21.8.2002, das am 27.8.2002 in Kraft getreten ist²⁸. Es geht auf gleichlautende Initiativen der Bundesregierung und der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zurück und wurde in letzter Minute auf Vorschlag des Rechtsausschusses des Bundestages²⁹ noch

-
- 21 § 67 V StGB steht dem nicht entgegen, vgl. OLG Frankfurt a. M., NJW 1980, 2535; Fischer, in: Tröndle/Fischer, StGB, 51. Aufl., § 57 Rn 11; Einzelheiten bei Müller-Metz, StV 2003, 42, 46 unter 3.1.
- 22 Die Anordnungszahlen in der frühen Nachkriegszeit lagen allerdings bereits wesentlich niedriger als diejenigen aus der Zeit des Nationalsozialismus, vgl. Dreher, DRiZ 1953, 51.
- 23 Bundesweit erfolgten durchschnittlich nur 40 Anordnungen jährlich, vgl. BT-Dr 13/7766, 7.
- 24 Zusammenfassend hierzu Schöch, NJW 1998, 1258 ff.
- 25 Trotz ablehnender Stellungnahmen großer Teile der Wissenschaft, vgl. die Nachweise bei Schöch, Prot. der 93. Sitzung des Rechtsausschusses des BT vom 8.9.1997, 11 ff.
- 26 Zur Verfassungsmäßigkeit dieser Neuregelung vgl. OLG Frankfurt a. M., NSiZ 2002, 90; OLG Nürnberg, NSiZ-RR 2002, 208; die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts steht noch aus.
- 27 Vgl. Kinzig, a. a. O. (Fn. 10), 91.
- 28 BGBl I, 3344 ff.
- 29 Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses vom 5.6.2002 BT-Dr 14/9264.

entscheidend modifiziert³⁰. Das Gesetz stellt einen Kompromiss dar zwischen der bisherigen Form der Maßregel und der nachträglichen Sicherungsverwahrung.³¹ Den CDU/CSU regierten³² Ländern ging diese Regelung indessen nie weit genug. In mehreren Gesetzesinitiativen versuchten sie, eine *nachträgliche* Sicherungsverwahrung einzuführen³³. Den vorläufigen Abschluss dieser Bemühungen bildet der Gesetzesentwurf des nach den letzten Landtagwahlen in Hessen und Niedersachsen nunmehr von den CDU/CSU regierten Ländern dominierten Bundesrates vom 14.3.2003³⁴. Die CDU/CSU-Fraktion hat ferner einen Gesetzesentwurf in den Bundestag eingebracht³⁵, der ganz auf der Linie der Bundesratsinitiative liegt. Parallel dazu haben einige der genannten Länder, weil ihre bisherigen bundesrechtlichen Initiativen sämtlich scheiterten, entsprechende landesrechtliche Regelungen verabschiedet, die sich als polizeirechtliche Unterbringungsgesetze verstehen, in den Voraussetzungen der nachträglichen Verhängung der Maßregel und bezüglich des Verfahrens ihrer Anordnung indes den genannten Gesetzesentwürfen ähneln.

Die aufgezeigte Entwicklung seit dem Jahre 1998 ist Ausdruck einer symbolischen Instrumentalisierung des Strafrechts³⁶. Die Ausweitung des Anwen-

-
- 30 Ursprünglich war vorgesehen, die endgültige Anordnung der vorbehaltenen Maßregel der Strafvollstreckungskammer dem Beschlussverfahren zu übertragen.
- 31 Bei Zweifeln über die Gefahrenprognose zum Urteilszeitpunkt kann sich das erkennende Gericht in den Fällen des § 66 III StGB die Anordnung der Maßregel vorbehalten und diese Frage in einem zweiten, sich an die Verbüßung eines Großteils der erkannten Strafe anschließenden Verfahrensabschnitt in neuerlicher Hauptverhandlung endgültig klären. Überdies wurde die Möglichkeit eröffnet, die Sicherungsverwahrung auch neben lebenslanger Freiheitsstrafe anzuordnen.
- 32 Teilweise in Koalition mit der F.D.P.
- 33 Hierunter verstehen sie eine Maßregel, die *ohne* jeden Vorbehalt im Urteil und ohne Durchführung einer erneuten Hauptverhandlung, sondern im *Beschlussverfahren* durch die große Strafvollstreckungskammer gegenüber Inhaftierten angeordnet werden kann, die trotz Vorliegen der formellen Voraussetzungen des § 66 StGB nur zu Strafe verurteilt wurden.
- 34 BR-Dr 860/02 (Beschluss). Dieser beinhaltet nicht nur die genannte Erweiterung des Anwendungsbereiches der Maßregel, sondern geht darüber noch hinaus (vgl. nachfolgend Ziffer 5). Er stimmt bis auf den Regelungsvorschlag für Heranwachsende mit dem Gesetzesentwurf des Bundesrates vom 21.6.2002 (BR-Dr 507/02 [Beschluss]) überein und basiert auf den Gesetzesentwürfen der Länder Baden-Württemberg und Thüringen vom 21.11.2002 (BR-Dr 860/02) sowie des Freistaates Bayern vom 13.11.2002 (BR-Dr 850/02). Letzgenannter sieht als zusätzliche Verschärfungen des geltenden Rechts u. a. eine Erhöhung der Mindestverbüßungsdauer für die lebenslange Freiheitsstrafe von 15 auf 20 Jahre sowie bei Heranwachsenden in der Regel die Anwendung des allgemeinen Strafrechts vor.
- 35 Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung vor Sexualverbrechen und anderen schweren Straftaten vom 5.11.2002 (BT-Dr 15/29).
- 36 Dass an der nochmaligen Verschärfung der Maßregel (vorbehaltene Sicherungsverwahrung) die Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als Regierungspartei beteiligt war, ja sogar ein von Abgeordneten dieser Partei mitverantworteter eigenständiger Entwurf zum Gesetz geworden ist, hat schon eine pikante Note, zielten doch ihre Gesetzesvorschläge als damalige Oppositi-

dungsbereiches der Sicherungsverwahrung ist kriminologisch nicht gerechtfertigt³⁷. Die Frage, ob die apostrophierte Sicherheitslücke überhaupt besteht, d. h. ob eine maßgebliche Anzahl von Inhaftierten existiert, die trotz Vorliegens der formellen Voraussetzungen des § 66 StGB³⁸ nur zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden, indes in Wahrheit am Ende deren Vollstreckung hoch gefährlich sind, bzw. bei denen die Gefahrenprognose noch der erneuten Abklärung bedarf, ist erfahrungswissenschaftlich bisher ebenfalls ungeklärt³⁹. Jedenfalls hat weder vor der letzten Wende in der Kriminalpolitik noch danach die Gesamtzahl der sexuellen Tötungsdelikte zugenommen. Trotzdem sah und sieht sich der Gesetzgeber offenbar gezwungen, einem allein durch die mediale Dramatisierung von spektakulären Einzelfällen hervorgerufenen erhöhten Sicherheitsbedürfnis großer Teile der Bevölkerung Rechnung zu tragen⁴⁰.

Die beiden Antworten der Politik auf die auch von ihr mitinszenierte Sicherheitslücke⁴¹, sind in ihrem Ansatz grundverschieden. Die vorbehaltene Siche-

onspartei genau in die gegenteilige Richtung (Abschaffung der Maßregel), vgl. *Kinzig*, ZRP 1997, 99, 104.

- 37 Vgl. *Schöch*, NJW 1998, 1258 f.; *Böttcher*, MschrKrim 1998, 354 ff. m. w. N. Jedenfalls lässt sie sich nicht mit einem Anstieg von Sexual- und anderen schweren Straftaten im Hellfeld begründen, vgl. *Kinzig*, NJW 2002, 3204, 3208 m. w. N.
- 38 Nach den neuesten Gesetzesinitiativen sogar bei Tätern, die erstmals zu einer mindestens vierjährigen Freiheitsstrafe wegen bestimmter Delikte verurteilt wurden und diese verbüßt haben.
- 39 Vgl. *Hanack*, in: FS für Rieß 2002, 709, 712 f.; nach mündlicher Auskunft von *Baltzer*, der dieser Frage in seiner von *Hassemer* und *Egg* betreuten Dissertation nachgehen will, soll nach den bisherigen Ergebnissen allerdings einiges dafür sprechen, dass es eine „relevante Zahl“ von inhaftierten Tätern gibt, die trotz (fort-)bestehender Gefährlichkeit i. S. des § 66 I Nr. 3 StGB lediglich zu Strafe verurteilt wurden. Die geringe Zahl der Verfahren, die nach den landesrechtlichen Regelungen in Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen-Anhalt in Gang gesetzt wurden, spricht aber eher dagegen, dass bei ihnen vom erkennenden Gericht irrtümlich Hang und Gefährlichkeit verneint wurden (a. A. hierzu *Rösch*, a. a. O. [Fn. 16], 33 ff.).
- 40 *Böllinger*, a. a. O. (Fn. 1), Rn 32a; die – vor allem in Hessen unter *Roland Koch* nach dem politischen Machtwechsel – zunehmende Tendenz, Vollzugslockerungen nicht bzw. nur äußerst eingeschränkt zu gewähren, weist gleichartige populistische Tendenzen auf. Ein Missbrauch von Lockerungen zu neuen Straftaten war und ist nämlich eher selten (vgl. v. *Harling*, *Der Missbrauch von Vollzugslockerungen zu Straftaten* 1997, 203 ff.), wenn auch einem der Anlassfälle für die gesetzliche Neuregelung 1998 ein Lockerungsmissbrauch zugrunde lag. Dem Populismus-Vorwurf mit dem Hinweis zu begegnen, „die gewählten Volksvertreter (müssten) die Sorgen ihrer Wähler ernst nehmen und mit Gesetzesvorschlägen darauf reagieren“ (*Rösch*, a. a. O. [Fn. 16], 53), hat schon zynisch zu nennende Züge: Die „Sorge“ wurde durch fehlende bzw. sogar fehlerhafte Information der Bevölkerung über das Ausmaß der „Bedrohung“ und die mediale Überdramatisierung doch erst hervorgerufen. Der Desinformation hätte mithin seitens der Politik begegnet werden müssen!
- 41 Obwohl die „Sicherheitslückendiskussion“ in den Massenmedien ihren Ausgangspunkt nahm. Mit der Tatsache, dass Straftäter durch den Vollzug – auch langjähriger – Freiheitsstrafen nicht zwingend gebessert werden, lebt die Rechtsgemeinschaft hingegen von jeher. Sie dient als Le-

rungsverwahrung hält für das *erkennende* Gericht lediglich eine Option offen, die Sicherungsverwahrung nach Vollstreckung der Strafe in einem zweiten Schritt das Erkenntnisverfahren anzuordnen. Die nachträgliche Sicherungsverwahrung hingegen eröffnet die Möglichkeit, das rechtskräftige Urteil, das die Anordnung der Sicherungsverwahrung – teils sogar ausdrücklich – abgelehnt hat, im Vollstreckungsverfahren zu *korrigieren*⁴². Betrachten wir im Folgenden die beiden Rechtsinstitute näher:

2. Die vorbehaltene Sicherungsverwahrung

Nach dem neuen § 66a StGB kann sich das erkennende Gericht – allerdings *ausschließlich* in den Fällen des § 66 III StGB und bei Erfüllung der übrigen Voraussetzungen dieser Vorschrift – die Entscheidung über die Anordnung der Sicherungsverwahrung vorbehalten. Dies soll möglich sein, wenn im Erkenntnisverfahren „nicht mit hinreichender Sicherheit feststellbar (ist), ob der Täter für die Allgemeinheit i. S. von § 66 I Nr. 3 StGB gefährlich ist“. Das heißt, das erkennende Gericht muss bereits im ersten Teil des damit installierten „zweiaktigen Verfahrens“⁴³ nicht nur die formellen Voraussetzungen feststellen, sondern sich auch mit den materiell-rechtlichen Voraussetzungen befassen. Es kann letztgenannte Fragen nicht unbehandelt lassen, sondern es muss seine Ermittlungsmöglichkeiten ausschöpfen, sonst wäre ein Vorbehalt unzulässig⁴⁴. Erst im zweiten Teil entscheidet dann das *erkennende* Gericht⁴⁵ darüber, ob die Sicherungsverwahrung zu verhängen ist. Die Entscheidung ergeht spätestens sechs Monate vor dem Zeitpunkt, ab dem die formellen Voraussetzungen⁴⁶ für eine Aussetzung der Vollstreckung des(r) Strafrestes(e)

gitimation für das zweispurige System, kaum aber für ein „Wegsperrten auf ewig“ ganzer Tätergruppen.

- 42 Durch die dauerhafter Etablierung einer „Korrekturmöglichkeit“ geht die Regelung über die „Übergangslösung“ in Art. 5 Nr. 2 des Gewohnheitsverbrechergesetzes noch hinaus. Nach dem Kriege spielte die Bestimmung wohl wegen ihres Charakters als „Übergangsvorschrift“ keine Rolle mehr, obwohl sie nicht förmlich aufgehoben wurde (im Kontrollratsgesetz Nr. 11 vom 30.1.1946, Amtsblatt des Kontrollrats, 55 ff. wird sie nicht erwähnt).
- 43 Vgl. Begründung des Rechtsausschusses BT-Dr 14/9264, 10.
- 44 Vgl. Begründung des Referentenentwurfs der Bundesregierung, 10. Dies entspricht indes bereits bisher geltendem Recht, vgl. § 244 II StPO, so zu Recht *Lissner*, in: Stellungnahme vom 21.3.2002 zum Referentenentwurf – 434 E -I/76-630/02 – OLG Frankfurt a. M.
- 45 Im ursprünglichen Gesetzesentwurf der Bundesregierung war noch die Zuständigkeit der Strafvollstreckungskammer vorgesehen, was den erbitterten Widerstand der Praxis hervorgerufen hatte.
- 46 Vgl. §§ 57 I 1 Nr. 1, 57 I 1 Nr. 3 StGB, 454b III StPO; die Möglichkeit einer bedingten Entlassung bereits nach Verbüßung der Hälfte der Strafe (§ 57 II Nr. 2 StGB) und die Notwendigkeit 6 Monate vor dem Halbstrafenzeitpunkt über den Vorbehalt zu entscheiden, nennt die Neure-

erfüllt sein werden (§ 66a II 1 StGB n. F.). Entschieden wird auf Grund einer Hauptverhandlung, die grundsätzlich den allgemeinen Regeln⁴⁷ folgt (§ 275a II StPO n. F.), aber auf den begrenzten Verfahrensgegenstand (die Frage der Verhängung der Sicherungsverwahrung) durch Übernahme von Elementen des Berufungsverfahrens abgestimmt ist (§ 275a IV StPO n. F.). Einzige materielle Voraussetzung für die Anordnung⁴⁸ ist dann, dass die Gesamtwürdigung des Verurteilten, seiner Taten und seiner Entwicklung im Strafvollzug ergibt, dass von ihm erhebliche Straftaten zu erwarten sind, durch welche die Opfer seelisch und körperlich schwer geschädigt werden. Täter gewaltloser Verbrechen aus dem Bereich der Eigentums- und Vermögensdelikte werden also nicht erfasst.

2.1 Die Rolle des Hangs

Weder in § 66a I StGB noch in § 66a II StGB ist ausdrücklich vom Hang die Rede. Muss dieser *mit Sicherheit festgestellt* sein, damit die Sicherungsverwahrung vorbehalten werden kann? Dafür spricht eindeutig der Wortlaut des § 66a I StGB. Die materiellen Voraussetzungen der Sicherungsverwahrung – Hang und Gefährlichkeit für die Allgemeinheit – sind in § 66 I Nr. 3 StGB geregelt. Nach dem ersten Halbsatz des § 66a I StGB darf für die Vorbehaltsentscheidung die Gefährlichkeit offen bleiben, während nach dem zweiten Halbsatz die „übrigen Voraussetzungen des § 66 III“ erfüllt sein müssen, also wegen des darin enthaltenen Weiterverweises auf § 66 I Nr. 3 StGB auch der Hang gegeben sein muss. Dass das Vorliegen des Hangs im ersten Verfahrensabschnitt nicht ungewiss bleiben darf, ergibt auch der Wortlaut des § 66a II StGB. Hiernach kommt es für die nachträglich Anordnung der Sicherungsverwahrung allein auf das Vorliegen einer Gefährlichkeitsprognose an.⁴⁹ Diese Abklärung ist aber nur scheinbar in sich stimmig. Hang und Gefährlichkeit lassen sich nämlich allenfalls begrifflich trennen. Denn der Hang stellt zwar keine erfahrungswissenschaftliche⁵⁰, jedoch eine deskriptiv-juristische⁵¹ Um-

gelung erstaunlicher Weise nicht. Sie scheint sie aber ebenfalls im Auge zu haben; andernfalls wäre § 66a III StGB n. F. nur schwer verständlich. Der Referentenentwurf der Bundesregierung hatte als spätesten Zeitpunkt 6 Monate vor Erreichung des Zweidrittelzeitpunktes genannt. Praktisch kann eine Halbstrafenaussetzung indes kaum werden. Besondere Umstände i. S. des § 57 II Nr. 2 StGB werden regelmäßig fehlen.

47 §§ 213-275 StPO.

48 Die formellen Anforderungen wurden ja bereits im ersten Teilakt des Erkenntnisverfahrens geprüft und bejaht.

49 So auch Fischer, a. a. O. (Fn. 21), § 66a Rn 4.

50 Vgl. Müller-Metz, StV 2003, 43 f. mit eingehender Diskussion.

51 Vgl. Müller-Metz ebenda.

schreibung derjenigen Prädiktoren dar, aus denen in der gerichtlichen Praxis auch das negative Prognoseurteil abgeleitet wird⁵². Es erscheinen deshalb kaum Fälle denkbar, in denen im Urteil der Hang bejaht, eine auf den Urteilszeitpunkt⁵³ bezogene Gefährlichkeit indes nicht sicher festgestellt werden kann. Nach dieser Lesart des § 66a StGB hätte mithin die Vorschrift faktisch kaum einen Anwendungsbereich.

Nach der Begründung des Gesetzesentwurfes der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 19.3.2002⁵⁴ soll hingegen ein Vorbehalt auch dann zulässig sein, wenn schon „ein Hang nicht hinreichend sicher festgestellt, aber nicht ausgeschlossen werden“⁵⁵ kann. Aus dieser Äußerung des gesetzgeberischen Willens könnte man noch folgern, dass in solchen Fällen der Hang *zusammen* mit der Gefährlichkeit im zweiten Verfahrensabschnitt endgültig abgeklärt werden solle. Diese Lesart ist jedoch mit dem Wortlaut von § 66a I, II StGB unvereinbar. Ihr widerspricht ferner eindeutig die amtliche Begründung zu § 66a II StGB. Nach dieser⁵⁶ wird in der Vorschrift auf das Merkmal des „Hangs“ als Grundlage der Gefährlichkeit des Täters verzichtet“. Es sei „nicht sinnvoll“, für die nachträgliche Anordnung der Sicherungsverwahrung die Feststellung des Hangs zu verlangen, wenn (schon) das Tatgericht im ersten Verfahrensabschnitt diesen nicht sicher habe feststellen können. Es sei nämlich unwahrscheinlich, dass unter den Bedingungen des Strafvollzugs sich weitere Anhaltspunkte für sein Vorliegen ergäben. Die amtliche Begründung lässt nach alledem⁵⁷ nur den Schluss zu, der Gesetzgeber habe die Möglichkeit eröffnen wollen, die vorbehaltene Sicherungsverwahrung *ohne jede* (sichere) Feststellung eines Hangs anzuordnen⁵⁸. Diese (histo-

52 Vgl. die empirischen Befunde bei *Kinzig*, Die Sicherungsverwahrung auf dem Prüfstand, 1996, 367 f., *ders.*, NStZ 1998, 14, 16; *ders.*, NJW 2002, 3204, 3207 f.; *Schönberger*, Zur justiziellen Handhabung der Voraussetzungen der Unterbringung gem. §§ 63, 66 StGB, 2002, 170 ff.

53 S. oben Fn. 17.

54 BT-Dr 14/8586; hierauf Bezug nehmend auch die Begründung des Regierungsentwurfes BT-Dr 14/9041. Letztgenannter wurde „für erledigt“ erklärt, angenommen vom Bundesrat und schließlich zum Gesetz wurde der Fraktionsentwurf i. d. F. der Änderungsvorschläge des Rechtsausschusses; vgl. Beschluss des Bundesrates vom 7.6.2002 BR-Dr 504/02.

55 BT-Dr 14/8586, 6.

56 BT-Dr 14/8586, 7.

57 Unklar hingegen *Peglau*, DRiZ 2002, 366 f., der zu Beginn seines Beitrags darauf hinweist, dass der „Hang“ sich erst während des Vollzugs der Freiheitsstrafe herausstellen könne, während im Nachfolgenden nur noch die Rede von der Gefährlichkeit ist, die im ersten Verfahrensabschnitt nicht mit hinreichender Sicherheit festgestellt worden sei und deshalb im zweiten endgültig abgeklärt werden müsse.

58 Vgl. *Fischer*, a. a. O. (Fn. 21), § 66a Rn 4; so auch die Lesart in den nachfolgenden Gesetzesinitiativen, vgl. z. B. BR-Dr 860/02 (Beschluss), Begründung S. 13.

rische) Interpretation des § 66a I StGB widerspricht jedoch seinem Wortlaut. Die Vorschrift verweist eben nicht nur auf die *formellen*, sondern auch die materiellen Voraussetzungen des § 66 III StGB⁵⁹ mit Ausnahme der Gefährlichkeit. Wegen der Eindeutigkeit ihres Wortlauts ist die Norm einer ausdehnenden und den Betroffenen benachteiligenden Auslegung auch nicht zugänglich⁶⁰. Auch die gesetzliche Konstruktion der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung lässt nur eine *restriktive* Auslegung zu. Das Rechtsinstitut weicht vom ansonsten als ehem hochgehaltenen Grundsatz in dubio pro reo ab: Bestehende Zweifel am Vorliegen der materiellen Voraussetzungen der Sicherungsverwahrung führen nicht zum Verzicht auf die Maßregel, sondern lediglich zu deren Vorbehalt. Wieso dann deren nachträgliche Anordnung von geringeren Anforderungen (ausschließlich von der Gefährlichkeit des Täters statt auch von dessen Hang)⁶¹ abhängen soll, ist schlechterdings nicht einzusehen⁶².

2.2 Kritik an der Neuregelung

Die angesprochene Kollision des Vorbehalts mit dem Zweifelssatz ist nicht der einzige Kritikpunkt an der Neuregelung. Es steht vielmehr auch zu befürchten, dass die Gerichte dazu tendieren werden, die Vorbehaltslösung als „Regelfall“ zu etablieren. Sie kommt dem Bestreben entgegen, das Urteil „revisionssicher“ zu machen. Überdies besteht die Gefahr, dass die erkennenden Gerichte den Vorbehalt nur aussprechen, um den Kooperationswillen des Täters, insbesondere seine Bereitschaft zur Teilnahme an der Therapie zu steigern.⁶³ Die Annahme des Gesetzgebers, dem Net-Widening-Effekt – also der Tendenz, bei Vorliegen der formellen Voraussetzungen des § 66 III StGB *generell* zum Vorbehalt zu greifen, auch wenn die spätere Anordnung der Siche-

59 Die Formulierungen „i. S. von § 66 I Nr. 3 gefährlich“ und „wenn die übrigen Voraussetzungen des § 66 III erfüllt“ sind lassen jedenfalls in ihrer *Zusammenschau* (Künzig, NJW 2002, 3204, 3207 und Fischer, a. a. O. (Fn. 21), § 66a Rn 6 fokussieren ihre Argumentation jeweils nur auf einen der beiden Aspekte) nur den Schluss zu, dass auf die in § 66 I Nr. 3 StGB geregelten materiellen Voraussetzungen mit Ausnahme der – der Klärung im zweiten Verfahrensabschnitt vorbehaltenen Gefährlichkeit – *insgesamt* Bezug genommen wird.

60 Vgl. BVerfG, NStZ 1995, 275. Zur Frage, ob die Möglichkeit einer Anordnung der Sicherungsverwahrung ohne Hang auch das Schuldprinzip verletzt vgl. Fischer, a. a. O. (Fn. 21), § 66a Rn 4.

61 Entgegen Peglau, Jura 2002, 450, 452 erklärt auch die Anknüpfung an zusätzliche neue Indizien für die Gefährlichkeit aus dem Vollzug der Freiheitsstrafe diesen Unterschied nicht.

62 Fischer, a. a. O. (Fn. 21), § 66a Rn 4 bezeichnet die Begründung deshalb auch als „unverständlich“.

63 Vgl. Frommel, Neue Kriminalpolitik 2002, 100.

rungsverwahrung nicht wahrscheinlich erscheint – sei hinreichend vorgebeugt, wird sich wahrscheinlich schon deshalb als trügerisch erweisen.

In der Vollzugswirklichkeit dürfte, was das Behandlungskonzept und die Vollzugsplanung anbelangt, der Vorbehalt ähnlich negative Auswirkungen haben wie die Anordnung der Sicherungsverwahrung selbst. Es steht zu erwarten, dass Lockerungen allenfalls äußerst restriktiv gewährt werden, was die Tendenz zur Stellung ungünstiger Sozialprognosen verstärkt⁶⁴.

Ferner ist den Einwänden, welche die Praxis gegen das Institut der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung erhoben hat,⁶⁵ nur durch die verfahrensrechtliche Regelung Rechnung getragen worden: Der Verurteilte erhält, da das erstinstanzliche Gericht auf Grund Hauptverhandlung in beiden Teilen des zweistufigen Verfahrens durch revisibles Urteil⁶⁶ entscheidet, die gleichen verfahrensrechtlichen Garantien wie im einstufigen Verfahren. Die materiell rechtliche Voraussetzung für den Vorbehalt im ersten Teil des Verfahrens bleibt jedoch zu unbestimmt. Hier reichen „Zweifel“ an der Gefährlichkeit des Täters zum Ausspruch des Vorbehalts aus. Die bloß theoretische Möglichkeit einer ungünstigen Kriminalprognose kann angesichts der schwerwiegenden Folgen des Vorbehalts für den Betroffenen nicht genügen. Es müssen also nach Erschöpfung des Ermittlungsmöglichkeiten zumindest konkrete Anhaltspunkte für eine Rückfallgefahr bestehen.

Welcher (mindere) Grad an Wahrscheinlichkeit ist aber erforderlich? Der Hinweis in der Begründung des Referentenentwurfes⁶⁷ und der Bundesregierung⁶⁸, die Vorschrift sei § 27 JGG nachgebildet, Zweifelsfragen könnten durch eine „gefestigte jugendgerichtliche Praxis unaufwändig gelöst werden“, ist – gelinde gesagt – irreführend. Die Feststellung, ob die Verhängung der Jugendstrafe erforderlich ist, unterscheidet sich schon im Ansatz von der Gefährlichkeitsprognose des § 66 I Nr. 3 StGB erheblich. Die Ähnlichkeit der Regelungen erschöpft sich in der Verwendung des Begriffs „vorbehalten“.⁶⁹ Zudem existiert – soweit ersichtlich –⁷⁰ keine „gefestigte Rechtsprechung“

64 Vgl. *Thalmann*, ZfStrVo 2001, 3 ff.

65 Vgl. z. B. die Stellungnahme des Richterbundes DRiZ 2002, 122 und der hessischen Richterschaft 434E-I/6-630/02 – OLG Frankfurt a. M.; zu Bedenken der Anwaltschaft vgl. *Middelberg*, FoR 2002, 47 f.

66 Das den speziellen Anforderungen für seine revisionsrechtliche Nachprüfbarkeit genügen muss, vgl. § 267 IV StPO n. F.

67 S. 10.

68 BT-Dr 14/8586, 6

69 *Fischer*, a. a. O. (Fn. 21), § 66a Rn 5.

70 Recherchen in Juris, Beck-Online und der NJW-Leitsatzkartei blieben ohne Ergebnis.

zum Anwendungsbereich des § 27 JGG, insbesondere zur Frage, welcher Zweifelsgrad erforderlich ist, damit die Frage der Verhängung von Jugendstrafe ausgesetzt werden kann. Soweit mit den üblichen Recherchemethoden ermittelbar, hat sich obergerichtlich nur das OLG Düsseldorf⁷¹ mit dieser Frage beschäftigt⁷². Welcher Grad an Gewissheit erforderlich ist, bleibt indes auch in dessen Entscheidung letztlich ungeklärt. Die einzig verwertbare Formulierung, es müssten nach Ausschöpfung der Ermittlungsmöglichkeiten „bedeutsame Gründe“ für das Vorliegen schädlicher Neigung sprechen, ist redundant. Welche Gründe bedeutsam sind, welcher Grad an Wahrscheinlichkeit erforderlich ist, ist doch gerade die Frage⁷³.

Unklar ist auch, welche Maßstäbe für das durch die Neureglung in § 66a StGB eingeräumte trichterliche Ermessen gelten sollen⁷⁴.

Schließlich ist das gesamte der Vorschrift zugrunde liegende Denkmodell nicht einsichtig. Wie soll gerade der Strafvollzug zu *besseren* Erkenntnissen über die Gefährlichkeit des Verurteilten führen? Welche konkreten Verhaltensweisen des Verurteilten sollen hier Anlass zur Verhängung der Sicherungsverwahrung bieten? Es entspricht nicht nur den Erfahrungen der Gerichte⁷⁵, sondern wird auch von forensisch erfahrenen Gutachtern betont,⁷⁶ dass das Verhalten des Verurteilten im Strafvollzug, insbesondere wenn keine

71 NStE Nr. 3 zu § 27 JGG = MDR 1990, 446.

72 Dort wird ausgesprochen, dass nicht nur Zweifel am Umfang der schädlichen Neigungen, sondern auch Zweifel daran, ob überhaupt schädliche Neigungen vorliegen, zur Anwendung der Vorschrift berechtigen (kritisch hierzu *Bandemer*, ZfJ 1991, 368 ff.).

73 Die Praxis hat wegen der Schwierigkeiten mit der Handhabung des § 27 JGG und der mit seiner Anwendung verbundenen Rechtsunsicherheit für den Betroffenen nur sparsamen Gebrauch von der Norm gemacht (vgl. *Heublein*, ZfJ 1995, 436 ff.).

74 Auch hier hilft der Hinweis auf die Parallelvorschrift des § 27 JGG nicht weiter. Dort ist die Frage, welchen genauen Umfang der Ermessensspielraum des Trichters hat, ebenfalls weitgehend ungeklärt (vgl. *Heublein*, ZfJ 1995, 436 ff.). In der Begründung von Referenten- und Regierungsentwurf heißt es, das Ermessen solle dahin ausgeübt werden, dass vom Vorbehalt (nur?) abgesehen wird, wenn die Gewinnung weiterer Erkenntnisse im Vollzug oder aber eine Gefährlichkeit des Täters am Ende der Strafvollstreckung *ausgeschlossen* seien. Danach wäre der Vorbehalt nahezu regelmäßig anzuordnen. Hier wird die rechtspolitische Zielsetzung des Gesetzes überdeutlich.

75 Vgl. die Stellungnahme der Präsidentin des OLG Frankfurt a. M. zum Gesetzesvorhaben der Bundesregierung vom 27.2.2002, 2 (Az.: 434 E – I/6-1482/02 – OLG Frankfurt a. M.).

76 *Nedopil*, NStZ 2002, 344, 349; *Leygraf*, Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses vom 19.2.2003, Umdruck 27, 28 f.

Vollzugslockerungen gewährt⁷⁷ werden, *nicht* zu tragfähigeren Einsichten über die Gefahr der Begehung weiterer Gewalttaten führt⁷⁸.

2.3 Konsequenzen für die Praxis

Die populistischen Tendenzen, die zu dem Gesetz geführt haben, wirken sich nach alledem gleich doppelt zum Nachteil der Betroffenen aus: Durch die Aushebelung des Zweifelssatzes wird das Einfallstor für das dauerhafte „Wegschließen“ der Täter weit geöffnet, durch die hinzukommende restriktive Praxis der Vollzugsbehörden bei der Gewährung von Lockerungen wird die Beurteilungsbasis für Gutachter und Gericht im zweiten Teil des Verfahrens künstlich verengt und damit einer extensiven Praxis der nachträglichen Anordnung der Maßregel Vorschub geleistet. Bei dieser Sachlage kann nur auf die Verantwortung der Richterschaft gesetzt werden. Eine restriktive Anwendung der Vorschrift ist dringend zu empfehlen. Die Anordnung eines Vorbehalts kann danach nur zulässig sein, wenn ein Hang positiv festgestellt und eine erhebliche, naheliegende Wahrscheinlichkeit dafür besteht, dass der Täter für die Allgemeinheit i. S. des § 66 I Nr. 3 StGB gefährlich ist.⁷⁹

3. Nachträgliche Sicherungsverwahrung nach Landesrecht

Nachdem die Gesetzesinitiativen der CDU/CSU-Fraktion und der von diesen Parteien regierten Länder, eine nachträgliche Sicherungsverwahrung auf Bundesebene zu etablieren, gescheitert waren, erließen einige der konservativ regierten Länder quasi als „Zwischenlösung“⁸⁰ landesrechtliche Straftäterunterbringungsgesetze. Die baden-württembergische Landesregierung übernahm die Führungsrolle. Das von ihr entworfene⁸¹ und bezeichnender Weise in der letzten Woche vor der damaligen Landtagswahl⁸² verabschiedete Gesetz⁸³

77 Was, wie dargelegt, in einer Vielzahl der Fälle, in denen von § 66a StGB Gebrauch gemacht werden wird, zu befürchten steht.

78 Der Kenntnisstand ist bei der nachträglichen Entscheidung über die Verhängung der vorbehaltenen Maßregel von daher nur *theoretisch* besser als der bei der regulären Entscheidung im Urteil vor der Vollstreckung, was *Landau/Greven*, ZRP 2002, 324 verkennen.

79 Ebenso *Fischer*, a. a. O. (Fn. 21), § 66a Rn 6.

80 Im Gesetzgebungsverfahren haben alle Länder betont, sie präferierten eigentlich eine bundesgesetzliche Regelung.

81 LT-Dr 12/5911.

82 Äußerer Anlass war wiederum ein spektakulärer Einzelfall. *Daniel Zier*, der wegen Vergewaltigung zu acht Jahren Freiheitsstrafe, nicht aber zu Sicherungsverwahrung verurteilt und der von allen Beteiligten nach Vollverbüßung als hochrückfallgefährdet eingestuft worden war, soll nach seiner Entlassung mehrere Frauen sexuell missbraucht haben und wurde von der Po-

vom 14.3.2001 trat am 17.3.2001 in Kraft⁸⁴. Ihr Gesetz stellt auch den Prototyp der landesrechtlichen Unterbringung dar. Von Bayern wurde er nahezu komplett kopiert⁸⁵. Sachsen-Anhalt⁸⁶ wich in einigen wenigen Punkten von ihm ab⁸⁷. In den übrigen CDU/CSU-regierten Ländern existieren Gesetzesvorhaben. Der Entwurf der CDU-Fraktion in Sachsen⁸⁸ ist in Text und Begründung ein Plagiat des baden-württembergischen Straftäterunterbringungsgesetzes. Der Gesetzesentwurf der hessischen Landesregierung unterscheidet sich von ihm im Wesentlichen nur bezüglich der antragsberechtigten Behörde⁸⁹. Einen eigenen, an den extensiven bundesrechtlichen Vorschlägen der Christdemokraten⁹⁰ orientierten Weg schlägt die thüringische Landesregierung vor⁹¹. Ich konzentriere mich im Folgenden auf die in Kraft getretenen Regelungen und hier auf das baden-württembergische „Pilotgesetz“.

lizei verhaftet, als er mitten in der Innenstadt von Schwäbisch-Hall versuchte, eine Frau aus ihrem Auto zu zerren.

83 Der Gesetzestext befindet sich in LT-Dr 12/6037.

84 GVBl 2001, 188.

85 Bayerisches Gesetz zur Unterbringung von besonders rückfallgefährdeten hochgefährlichen Straftätern (BayStrÜBG) vom 24.12.2001, in Kraft seit 1.1.2002 (GVBl 2001, 978 f.); es finden sich lediglich einige redaktionelle Änderungen und eine ausdrückliche – vom baden-württembergischen Landesgesetzgeber stillschweigend vorausgesetzte – Regelung des Vorrangs der Maßregeln nach §§ 63, 66 StGB und der Zwangseinweisung nach dem bayerischen Gesetz über die Unterbringung psychisch Kranker und deren Betreuung.

86 Gesetz über die Unterbringung von besonders rückfallgefährdeten Personen zur Abwehr erheblicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (UnterbringungsG – UBG) vom 6.3.2002, in Kraft seit 9.3.2002 (GVBl 2002, 80 f.).

87 Vor allem wird die Unterbringung in Sachsen-Anhalt gem. § 2 I UBG lediglich befristet angeordnet. Bei der ersten Anordnung darf die Maßregel die Dauer von sechs Monaten nicht übersteigen. Stellt das Gericht spätestens einen Monat vor Fristablauf fest, dass die vom Betroffenen ausgehende Gefahr fortbesteht, beschließt es die Fortdauer der Unterbringung für längstens zwölf Monate (§ 2 II UBG). Die Fristen, innerhalb derer der Betroffene erneut eine Überprüfung beantragen kann, betragen in Sachsen-Anhalt nur drei Monate (§ 5 II UBG). Gem. § 9 UBG tritt das Gesetz zwei Jahre nach seinem In-Kraft-Treten, d. h. mit Ablauf des 8.3.2004 wieder außer Kraft.

88 Vgl. Sächsischer Landtag, Dr 3/5343.

89 Hier wird der Antrag von der Staatsanwaltschaft gestellt.

90 Vgl. oben Fn. 35.

91 Thüringer-Landtag Dr 3/2493. Es sieht in § 1 I Nr. 2 auch die Unterbringung von Straftätern vor, die wegen besonders gravierender Straftaten gegen die Person verurteilt worden sind, ohne jedoch die formellen Voraussetzungen des § 66 StGB zu erfüllen.

3.1 Regelungsgehalt der landesrechtlichen Unterbringungsgesetze

Kernstück des Gesetzes ist Art. 1 I StrUBG BW⁹². Er lautet:

„Gegen einen Strafgefangenen, der in einer Justizvollzugsanstalt des Landes unter den Voraussetzungen von § 66 I Nr. 1 und 2, II bis IV StGB eine zeitige Freiheitsstrafe verbüßt, kann das Gericht die Unterbringung in einer Justizvollzugsanstalt anordnen, wenn auf Grund von Tatsachen, die nach der Verurteilung eingetreten sind⁹³, davon auszugehen ist, dass von dem Betroffenen eine erhebliche gegenwärtige Gefahr für das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit und die sexuelle Selbstbestimmung anderer ausgeht, insbesondere weil er im Vollzug der Freiheitsstrafe beharrlich die Mitwirkung an der Erreichung des Vollzugsziels (§ 2 StVollzG) verweigert, namentlich eine rückfallvermeidende Psycho- oder Sozialtherapie ablehnt oder abbricht.“

Nach Art. 3 I StrUBG ist für die Entscheidung über Anordnung, Fortdauer, Aussetzung, Widerruf der Aussetzung und Erledigung der Unterbringung die große Strafvollstreckungskammer⁹⁴ zuständig. Den Antrag auf Unterbringung stellt gem. Art. 4 I StrUBG die Justizvollzugsanstalt, in welcher der Betroffene eingewiesen ist. Vor der Unterbringung hat das Gericht zur Gefährlichkeit des Betroffenen die Gutachten von zwei Sachverständigen einzuholen, wobei einer von ihnen weder mit der Behandlung des Betroffenen in der Justizvollzugsanstalt befasst noch regelmäßig in einer Justizvollzugsanstalt beschäftigt sein darf (Art. 4 II 2, 3 StrUBG). Umfassende Amtsermittlung (Art. 4 II 1 StrUBG), Pflichtverteidigung des Betroffenen, ein öffentliches Anhörungsverfahren mit Fragerechten der Beteiligten sowie öffentliche Entscheidung sind obligatorisch (Art. 3 III, Art. 4 III StrUBG). Die in Beschlussform ergehende Entscheidung ist mit der sofortigen Beschwerde zum Oberlandesgericht anfechtbar (§ 3 IV StrUBG). Die Unterbringung wird in der Regel unbefristet angeordnet (Art. 2 II StrUBG). Mindestens alle zwei Jahre hat das Gericht zu prüfen, ob die weitere Vollziehung der Unterbringung erforderlich ist (Art. 5 I StrUBG). Die Unterbringung wird in einer Justizvollzugsanstalt nach den Vorschriften über den Vollzug der Sicherungsverwahrung (§§ 129 ff. StVollzG) vollzogen.

Der Charakter der Straftäterunterbringungsgesetze als „Zwischenlösung“ und der Versuch der Landesgesetzgeber dem – später näher zu beleuchtenden – Vorwurf fehlender Gesetzgebungskompetenz zu begegnen, hat zu einem merkwürdigen Zwitter geführt. Das Bemühen, den „rein polizeirechtlichen

92 Wortgleich sind die Regelungen in Bayern und im hessischen Entwurf.

93 § 1 I UB G LSA spricht hingegen bzgl. der Grundlage für die Gefahrenprognose von nach der Verurteilung „bekannt geworden(en)“ Tatsachen, fasst diese also zumindest dem Wortlaut nach weiter.

94 D. h. in der Besetzung mit drei Berufsrichtern.

Charakter“ der Gesetze hervorzuheben, wird durch die Beschränkung der Beurteilungsgrundlage für die Gefahrenprognose auf die nach der Verurteilung eingetretenen⁹⁵ Tatsachen, die explizite Verwendung eines rein polizeirechtlichen Gefahrenbegriffs⁹⁶ und die Ausschaltung der Staatsanwaltschaft als Antragsbehörde⁹⁷ deutlich. Die Ansiedlung des Verfahrens bei der mit der Vollstreckung der regulären Sicherungsverwahrung befassten Strafvollstreckungskammer, die Angleichung der Verfahrensgrundsätze einschließlich des Rechtsmittelverfahrens an die bei der Vollstreckung, Aussetzung und Erledigung der strafrechtlichen Maßregel geltenden Regelungen der Strafprozessordnung offenbart hingegen den wahren Charakter, nämlich als „Parakriminalrecht“⁹⁸, als strafrechtliche Maßregel im bloßen Gewande einer polizeirechtlichen Maßnahme. Diese Zwitterstellung zieht Probleme bei der Anwendung der gesetzlichen Regelungen nach sich, die bereits dazu führen, dass sie die ihnen zugeordnete Aufgabe, die angebliche Sicherheitslücke zu schließen und als flankierende Maßnahme zur effektiven vorbeugenden Bekämpfung schwerer und schwerster Kriminalität zu dienen, nicht erfüllen kann⁹⁹. Überdies sind sie – im Ergebnis durchgreifenden – verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.

3.2 Probleme bei der Anwendung der Straftäterunterbringungsgesetze

Erklärtes Ziel der nachträglichen Sicherungsverwahrung nach Landesrecht ist es, die Entlassung weiterhin hochgefährlicher Straftäter nach Strafende aus der JVA zu verhindern¹⁰⁰. Es ist zwar eine gewisse Anzahl von Inhaftierten

95 In Sachsen-Anhalt „bekannt geworden(en)“.

96 Die Formulierung „erhebliche gegenwärtige Gefahr für das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit oder die sexuelle Selbstbestimmung“ wurde offenbar § 1 IV UBGB BW entlehnt.

97 Anders das Projekt in Hessen.

98 Vgl. *Dessecker*, Nachträgliche Sicherungsverwahrung als neues Instrument der Kriminalpolitik. Vortrag beim Norddeutschen kriminologischen Gesprächskreis in Lüdersburg vom 24.5.2002 (unveröffentlicht).

99 Nur unter *diesem* Aspekt sollen die Anwendungsschwierigkeiten hier thematisiert werden. Wegen weiterer einfach-rechtlicher und praktischer Probleme vgl. *Kinzig*, NJW 2001, 1455, 1458 f.; *Ullenbruch*, NStZ 2001, 292, 295 f.; *ders.*, NStZ 2002, 466, 468 ff.

100 Der nationalsozialistische „Vorläufer“ der nachträglichen Sicherungsverwahrung sollte nur die Lücke schließen, die dadurch entstanden war, dass zum Zeitpunkt der Verurteilung der Betroffenen durch das erkennende Gericht zwar (nach den später gesetzlich normierten Voraussetzungen) „Bedarf“ für die Anordnung der Sicherungsverwahrung vorlag, der Reichsgesetzgeber die gesetzlichen Voraussetzungen aber noch nicht geschaffen hatte. Dem entspricht die Funktion der landesrechtlichen Regelungen, auch für bereits inhaftierte Straftäter die erst nach ihrer Verurteilung erfolgten Absenkungen der gesetzlichen Schwellen für die Sicherungsverwahrung (z. B. durch das Sexualdeliktsbekämpfungs- und das 6. Strafrechtsreformgesetz vom 26.1.1998) wirksam werden zu lassen. Diese Funktion wird aber dadurch konterkariert, dass

durch die Justivollzugsanstalten als hoch gefährlich eingestuft worden¹⁰¹. Eine (vorbehaltlich der verfassungsgerichtlichen Überprüfung) rechtskräftige Unterbringungsanordnung ist indes nur in ganz wenigen Fällen erfolgt¹⁰². Ein Grund¹⁰³ hierfür ist die bereits angesprochene, konzeptionell bedingte Einschränkung der Beurteilungsgrundlage für die Gefahrenprognose und deren polizeirechtliche Verengung.

3.2.1 Beurteilungsgrundlage für die Gefahrenprognose

Weil sich das Gesetz als *polizeirechtliches* versteht, dürfen keinesfalls solche Tatsachen zur Grundlage der nachträglichen Sicherungsverwahrung gemacht werden, die im Urteil berücksichtigt wurden oder im Erkenntnis auch nur hätten berücksichtigt werden *können*¹⁰⁴. Demzufolge stellt § 1 I StrUBG auch nicht auf die in *der(n) Tat(en)* des Verurteilten zu Tage getretene Gefährlichkeit des Inhaftierten ab, die trotz des Vollzuges fortbesteht. Vielmehr dürfen nur Tatsachen berücksichtigt werden, die *nach* der Verurteilung eingetreten sind¹⁰⁵. Auch die besondere Gefährlichkeit des Verurteilten darf sich erst *während* der Strafverbüßung herausstellen. Die Regelung soll also die nachträgliche Unterbringung nur auf Grund neuer Erkenntnisse ermöglichen, die während der Verbüßung von Straftat gewonnen worden sind und die überhaupt

die Aufsichtsbehörden im Erlasswege – wohl unter Anwendung des Rückwirkungsverbotes, das aber im Polizeirecht nicht gilt – den Anwendungsbereich der Regelung auf Straftäter beschränkte, welche die Katalogtaten nach § 66 III 1, 2 StGB *nach* Inkrafttreten des Sexualdeliktbekämpfungsgesetzes begangen haben (vgl. *Ullenbruch*, NSTZ 2002, 466, 467). Hinzu kommt jedoch die Funktion, auch solche Inhaftierte einzubeziehen, bei denen auch zum Zeitpunkt ihrer Verurteilung die Möglichkeit „an sich“ bestanden hätte, die Maßregel anzuordnen, die Richter aber hiervon keinen Gebrauch gemacht haben (plastisch: *Ullenbruch*, NSTZ 2002, 466).

101 Vgl. für Baden-Württemberg: *Ullenbruch*, NSTZ 2002, 466, 467.

102 In Baden-Württemberg wurde – so *Ullenbruch*, NSTZ 2002, 466, 467 – in keinem einzigen Fall die Maßnahme verhängt, auch nach der Veröffentlichung seines Aufsatzes wurde – soweit ersichtlich – kein Fall publiziert; nach *Kinzig*, StV 2002, 500 und *Frommel*, Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses vom 19.2.2003, Umdruck 12, 13 liegen auch die in Bayern und Sachsen-Anhalt rechtskräftig gewordenen Fälle jedenfalls noch im einstelligen Bereich.

103 Fehleinschätzungen dürften auch nicht selten gewesen sein (zur noch fehlenden erfahrungswissenschaftlichen Abklärung der Frage vgl. oben Fn. 39). Das zeigt der seit dem Ende der 90er Jahre eingeleitete Meinungsumschwung in Öffentlichkeit und Politik und die wesentlich *hierdurch* bedingte zunehmende Tendenz zur Abgabe von negativen Kriminalprognosen durch die Vollzugsanstalten.

104 So zutreffend *Adams*, StV 2003, 51, 52.

105 In Sachsen-Anhalt dürfen „nachträglich bekannt gewordene“ Tatsachen berücksichtigt werden.

erst dort gewonnen werden können¹⁰⁶. Unzweifelhaft ist deshalb die Anordnung der nachträglichen Sicherungsverwahrung in Fällen, in denen die Tatsachengrundlage gegenüber dem Urteilszeitpunkt *unverändert* ist, auch dann ausgeschlossen, wenn der Verurteilte während des Vollzugs therapeutische Maßnahmen verweigert hat¹⁰⁷. Eine derartige Korrektur des (rechtskräftigen) Urteils zu *Lasten* des Verurteilten ist ebenso wie diejenige zu *seinen Gunsten* bei einer „Fehleinweisung“ in die Sicherungsverwahrung gem. § 66 StGB wegen *irrtümlicher* Annahme der formellen oder der materiellen Voraussetzungen ausschließlich dem Revisions-, allenfalls noch dem Wiederaufnahmeverfahren vorbehalten¹⁰⁸.

Die Einschränkung der Beurteilungsgrundlage für die Prognose geht aber noch wesentlich weiter. Die kriminelle (Vor-)Belastung des Inhaftierten war im Urteilszeitpunkt bekannt. Zudem darf es auf die *aus ihr* hervorgetretene Gefährlichkeit nach dem soeben Ausgeführten nicht ankommen¹⁰⁹. Mithin muss die bisherige Straffälligkeit, also ein wesentlicher, wenn nicht gar der entscheidende prognostische Faktor bei der Anordnung der nachträglichen Sicherungsverwahrung, unbeachtet bleiben. Diese an sich zwingend aus der polizeirechtlichen Konzeption der landesrechtlichen Regelungen sich ergebende Konsequenz wird indes weitgehend negiert. In der Gesetzesbegründung¹¹⁰ heißt es vielmehr: „Für die Gefahrenprognose kann allerdings berücksichtigt werden, dass der Gefangene bereits in der Vergangenheit schwere Straftaten begangen hat.“ Auch die „Väter“ des Gesetzes, z. B. der baden-württembergische Justizminister

106 So zutreffend OLG Karlsruhe, StV 2002, 494, 495. Vom OLG Bamberg, NStZ 2002, 502 wird dieses Problem hingegen schlicht übergangen. Den Gründen seiner Entscheidung lässt sich unschwer entnehmen, dass der Verurteilte die ihm abverlangte Therapie nicht „verweigert“ hat, sondern für diese auf Grund seines hirnganischen Defekts schon zum Zeitpunkt seiner Aufnahme in die JVA *ungeeignet* war und zu Zeitpunkt der Entscheidung über seine Unterbringung in der nachträglichen Sicherungsverwahrung erst recht (wegen des Fortschreitens seiner Demenz) *therapieunfähig* war.

107 Vgl. OLG Karlsruhe, StV 2002, 495, 496 für den Fall, dass die Therapiebedürftigkeit im Urteilszeitpunkt feststand, aber von der Anordnung einer Maßregel nach § 64 StGB wegen Fehlens konkreter Aussichten auf einen Behandlungserfolg abgesehen wurde.

108 Vgl. Müller-Metz, StV 2003, 42, 48 f.

109 In der Begründung ihrer Gesetzesinitiative zur Einführung einer *bundesrechtlichen* nachträglichen Sicherungsverwahrung sieht das sogar die Landesregierung von Baden-Württemberg ebenso. Als Defizit der polizeirechtlichen Lösung wird nämlich angeführt: „Dem sich auf die Gesetzgebungskompetenz für die Gefahrenabwehr stützenden Landesgesetzgeber ist es verwehrt, eine Unterbringung zu ermöglichen, die auf Straftaten als wesentliche Anknüpfungstat-sachen abstellt. Die landesrechtliche Unterbringung muss sich auf andere Tatsachen stützen, welche die Gefährlichkeit des Täters ergeben“ (BR-Dr 860/02, 10).

110 Zit. nach Adams, StV 2003, 51, 52.

Goll¹¹¹ bedienen sich zumindest in diese Richtung weisender Formulierungen¹¹². Gleiches gilt für die bisher zu den landesrechtlichen Regelungen ergangenen gerichtlichen Entscheidungen.¹¹³ Danach sollen die *neuen*, nach

111 Goll/Wulf, ZRP 2001, 284 ff.

112 Goll/Wulf, ZRP 2001, 284: „Die Gefährlichkeit (muss) sich *vornehmlich* auf Grund von Umständen, die erst nach der Verurteilung entstanden sind, herausstellen“. Diese „müssen Hauptanknüpfungspunkte für die Gefahrenprognose sein“ (286). *Würtemberger/Sydow*, NVwZ 2000, 1201, 1207: „Bei einer landesrechtlichen nachträglichen Sicherungsverwahrung ist in *erster Linie* auf das Verhalten des Betroffenen nach Rechtskraft des Urteils abzustellen. Hier können im *Rahmen* einer *Gesamtbetrachtung* eine Rolle spielen ...“ (Hervorhebungen von *Verfasser*).

113 Vgl. OLG Karlsruhe, StV 2002, 494, 495: „Anordnungsgrund ist die aktuelle – sich (*vorran-**gig*) aus dem Vollzugsverhalten ergebende – Gefährlichkeit“ (Hervorhebung von *Verfasser*). Auf S. 496 heißt es indes: „Grundlage darf zulässigerweise ausschließlich die ... im Vollzug ... begründete aktuelle Gefährlichkeit des vor seiner Entlassung stehenden Gefangenen sein, da die Anordnung der Unterbringung deutlich von einer strafrechtlichen Sanktion abzugrenzen ist“. Diese Passage spricht wieder mehr dafür, dass das OLG Karlsruhe der hier vertretenen Interpretation der Vorschrift folgen will. In OLG Karlsruhe, StV 2003, 34, 35 wird jedoch zunächst ausführlich die in einem früheren Stadium der Strafvollstreckung für die Frage einer eventuellen bedingten Entlassung des Verurteilten gem. § 57 I StGB erstellte Kriminalprognose dargestellt und – in *diesem* Zusammenhang völlig zutreffend – darauf hingewiesen, dass die dort gewonnene Einschätzung der Gefährlichkeit auf einer *Gesamtwürdigung* der Täterpersönlichkeit, der Taten und der Entwicklung des Verurteilten im Vollzug – beruhe. Das auf *diese* Weise festgestellte Rückfallrisiko wird dann aber unreflektiert auch der Prüfung unterlegt, ob die Gefahr i. S. des § 1 I StrUBG besteht. Diese Vorgehensweise lässt indes nicht *zwingend* den Schluss zu, dass das Gericht die Beurteilungsgrundlagen für die beiden Prognosen gleichsetzt. Denn *tragend* wird die Entscheidung damit begründet, dass selbst die nach der Gesamtwürdigung zu besorgenden neuerlichen Straftaten des Verurteilten nicht zu einer Verletzung der in § 1 I StrUBG enumerativ aufgezählten Rechtsgüter führen würden.

Bei der Entscheidung des OLG Naumburg in NStZ 2002, 502 wird zwar nur auf verbal-aggressives Verhalten des Verurteilten im Vollzug (u. a. die Androhung, Bedienstete der JVA zu töten) und auf seine Verweigerung der Mitwirkung am Vollzugsziel, namentlich die Nichtdurchführung einer Therapie, abgestellt. Die veröffentlichte Fassung der Entscheidung liest sich auch so, als hätte das Gericht allein hieraus die Gefährlichkeit abgeleitet. Ohne zumindest gedanklichen (unausgesprochen gebliebenen) Rekurs auf die im Urteilszeitpunkt bereits bekannte Persönlichkeitsstruktur des Verurteilten und seine Vorstrafen lässt sich das Ergebnis jedoch nicht *nachvollziehbar* begründen. Z. B. kann die fehlende Behandlung nur bei *Therapiebedürftigkeit* prognostisch relevant sein. Woraus anders als aus der Persönlichkeitsstruktur soll sich dieses Bedürfnis ergeben? Dass die Persönlichkeit sich erst im Vollzug zu einer „gefährlichen“ entwickelt hätte, ergibt sich aus dem Urteil nicht. Bei letztgenannter Möglichkeit dürfte es sich ohnehin eher um einen theoretischen Grenzfall handeln. Auch die im Vollzug unbehandelt gebliebene „Sexualproblematik“, welche für das LG Bayreuth und ihm folgend das OLG Bamberg (NStZ 2002, 502) der Grund für die Anordnung der nachträglichen Sicherungsverwahrung war, lag ausweislich des veröffentlichten Beschlusstextes beider Entscheidungen bereits zum Urteilszeitpunkt vor und lag überdies den vom Verurteilten begangenen Straftaten zu Grunde (sic!). Als „neue Tatsachen“ wurden lediglich das zunehmende Alter und zwischenzeitlich aufgetretene Erektionsstörungen (i. V. mit einer *statistisch* bei Tätern vom Typus des Verurteilten zu erwartenden Zuwendung zu Kindern als Ersatzobjekten) apostrophiert. Dass diese letztgenannten Umstände *allein* die gesetzlich vorausgesetzte Gefahr nicht hätten begründen können, liegt auf der Hand. Ganz abgesehen davon kann – die Zulässigkeit der vorgenommenen Gesamtwürdigung einmal unterstellt – die Annahme, die Gefährlichkeit könne mit

dem Urteil eingetretenen, vornehmlich aus dem Vollzugsverhalten sich ergebenden Tatsachen lediglich den *primären* Anknüpfungspunkt für die Gefahrenprognose darstellen. Die Prognose könne aber¹¹⁴ auf einer Gesamtwürdigung *aller* – ergänze: unter Einschluss der zum Urteilzeitpunkt bereits bekannten – relevanten Tatsachen beruhen. Diese Konstruktion, bereits bekannte Tatsachen in die Würdigung einzustellen, wenn auch nicht so „vorrangig“, dass sie sich zu den eigentlich *tragenden* Gründen der Prognose entwickeln, lässt sich jedoch schon praktisch nicht durchführen¹¹⁵. In der genannten Lesart der Vorschrift spiegelt sich ferner ein Gedanke wieder, der nicht ins Polizei-, sondern in das Wiederaufnahmerecht gehört. Neue Tatsachen (oder Beweismittel), die (für sich allein oder) *in Verbindung* mit den bereits im Urteilverfahren erhobenen Beweisen eine wesentlich andere Entscheidung über die Maßregel zu begründen geeignet sind, können nämlich einen *Wiederaufnahmegrund* darstellen. In § 359 Nr. 5 StPO ist indes eine derartige Gesamtwürdigung gesetzlich *ausdrücklich* eröffnet. Überdies erlaubt die Vorschrift nur eine Wiederaufnahme *zugunsten* des Verurteilten. § 1 StrUBG sagt demgegenüber klipp und klar, dass *nur* Tatsachen, die *nach* der Verurteilung eingetreten sind, berücksichtigt werden dürfen. Von einer Gesamtwürdigung ist hier keine Rede. Eine zu Lasten des Betroffenen über den eindeutigen Wortlaut hinausgehende Auslegung einer Norm, die wie § 1 StrUBG zur Freiheitsentziehung ermächtigt, ist von Verfassungs wegen unzulässig¹¹⁶. Sie offenbart überdies, dass der Landesgesetzgeber aus Gründen einer geänderten Kriminalpolitik eine lediglich der äußeren Form nach polizeirechtliche Bestimmung geschaffen hat. Vom eigentlichen Regelungsgehalt her ist jedoch eine Korrektur nachträglich als fehlerhaft erkannter strafrechtlicher Urteile intendiert, die ausschließlich dem *Wiederaufnahmerecht* vorbehalten ist und dieses zudem zu Lasten des Verurteilten noch verschärft¹¹⁷. Die von Verfassungs wegen gebotene und deshalb hier befürwortete *restriktive* Auslegung des § 1 StrUBG ermöglicht hingegen schon wegen der schmalen und kaum aussagekräftigen Beurteilungsgrund-

dieser Begründung bejaht werden, in der Tat nur als ein „Treiben von exotischen Blüten“ (*Ulenbruch*, NStZ 2002, 466, 471) aus einer missglückten gesetzlichen Regelung qualifiziert werden.

114 Wie die im Urteil zur Frage der Anordnung der strafrechtlichen Maßregel erstellte Kriminalprognose.

115 Zu Recht wirft *Adams*, StV 2002, 51, 52, die Frage auf, wie etwa dem zwingend zu beauftragenden Sachverständigen klar gemacht werden solle, dass er „nur ein bisschen Vorbelastung“ berücksichtigen dürfe.

116 Vgl. BVerfG, NStZ 1995, 275 und NJW 2001, 2247. Das vom gleichen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt ausgehende OLG Karlsruhe (StV 2002, 494) verschließt sich dieser Konsequenz jedoch.

117 Im Katalog des § 362 StPO fehlt eine § 395 Nr. 5 StPO entsprechende Regelung.

lage für die Gefahrprognose, nämlich das Vollzugsverhalten des Verurteilten, eine *rechtsmittelfeste* Anordnung nur in eindeutigen Fällen. Die Beurteilungsgrundlage wird zusätzlich dadurch verengt, dass beim Vollzugsverhalten – aus Gründen der Verhältnismäßigkeit – nur auf *gravierendes* Fehlverhalten abgestellt werden kann¹¹⁸, wirklich erhebliches Fehlverhalten, nämlich eine Straftat, jedoch als Anknüpfungspunkt gleichermaßen ausscheidet¹¹⁹. Auf diese darf nämlich nur mit strafrechtlichen und strafprozessualen, nicht aber polizeirechtlichen Mitteln reagiert werden. Zudem muss – wie bei der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung aus den dort genannten Gründen – wegen des einschränkungslosen Verweises in § 1 I StrUBG sämtlicher Länder auf § 66 III StGB und des darin enthaltenen Weiterverweises auf § 66 I Nr. 3 StGB – nicht nur die polizeirechtliche Gefahr gegeben sein, sondern auch der Hang i. S. der letztgenannten Vorschrift vorliegen¹²⁰, was den Anwendungsbereich der nachträglichen Sicherungsverwahrung weiter einengt.

3.2.2 Die (rein) polizeirechtliche Gefahr

Sämtliche Unterbringungsgesetze verlangen die Feststellung einer erheblichen und gegenwärtigen Gefahr für die in § 1 I StrUBG genannten Rechtsgüter. Nimmt man die polizeirechtliche Ausrichtung ernst, so kann unter einer *gegenwärtigen* Gefahr nur eine *unmittelbar* nach der Entlassung oder *in aller nächster* Zeit bevorstehende Verletzung von Leben, körperlicher Unversehrtheit, Freiheit oder sexueller Selbstbestimmung verstanden werden¹²¹. Der Gefahrbegriff ist deshalb *enger* als derjenige, der von Strafvollstreckungsgerichten üblicherweise, etwa bei der Entscheidung über eine bedingte Entlassung des Verurteilten aus der strafrechtlichen Maßregel, verwandt wird¹²². Hier reicht auch die Gefahr eines Rückfalls mit erheblichen Straftaten in fernerer Zukunft aus, etwa eine erst nach längerem Leben in Freiheit bei Auftreten

118 So zu Recht *Ullenbruch*, NSTZ 2002, 466, 470; diese Einschränkung bleibt indes bei den Entscheidungen des LG Bayreuth, NSTZ 2002, 504 und des OLG Bamberg, NSTZ 2002, 502 unberücksichtigt.

119 *Ullenbruch*, NSTZ 2002, 466, 470 f. (anders noch NSTZ 2001, 292, 295); das sehen überdies Befürworter der landesrechtlich geregelten nachträglichen Sicherungsverwahrung ebenso, vgl. *Würtenerberger/Sydow*, NVwZ 2001, 1201, 1202 f. Das LG Bayreuth, NSTZ 2002, 504, das auch tätliche Angriffe auf Mitgefangene als „neue Tatsachen“ i. S. des § 1 BayStrUBG wertet, setzt sich hingegen ohne jede Begründung auch über diesen Einwand hinweg.

120 A. A. OLG Naumburg, NSTZ 2002, 501, das auf den entscheidenden Gesichtspunkt – Begrenzung der Auslegungsmöglichkeiten durch den Wortlaut – indes nicht eingeht und dessen Begründung auch im Übrigen nicht zu überzeugen vermag (vgl. *Ullenbruch*, NSTZ 2002, 466, 470).

121 Vgl. nur *Lisken/Deminger*, Handbuch des Polizeirechts, 3. Aufl., E 42 f. m. w. N.

122 I. E. ebenso OLG Karlsruhe, StV 2002, 494, 496.

nach der Lebenserfahrung nicht unwahrscheinlicher Krisensituationen (z. B. Verlust des Arbeitsplatzes, Trennung vom Lebenspartner) zu besorgende erneute Straffälligkeit. Von einer *erheblichen* Gefahr kann polizeirechtlich nur gesprochen werden, wenn sie mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit¹²³, jedenfalls aber mit einer *sehr hohen* Wahrscheinlichkeit¹²⁴ eintreten wird. Beide Einschränkungen werden von Gerichten, die bisher eine nachträgliche Sicherungsverwahrung verhängt haben, nicht ausreichend beachtet.¹²⁵ Sie müssten indes im Zusammenspiel mit der limitierten Beurteilungsgrundlage, die eine *verlässliche* Prognose nicht erlaubt¹²⁶, dazu führen, dass die Maßregel praktisch bedeutungslos bleibt¹²⁷.

123 *Lisken/Denninger*, a. a. O. (Fn. 121), E 42 f. m. w. N.

124 OLG Karlsruhe, StV 2002, 494, 496; selbst Väter des baden-württembergischen „Pilotgesetzes“ sehen das ebenso, vgl. *Würtenberger/Sydow*, NVwZ 2001, 1201, 1206.

125 So reicht für das LG Bayreuth NStZ 2002, 504 und ihm folgend das OLG Bamberg NStZ 2002, 502 bereits die Gefahr, der Verurteilte werde in Freiheit Kinder „begrapschen“; so die Formulierung des LG. Wegen der kognitiven Defizite des Verurteilten und seiner mangelnden Reflexionsfähigkeit könnten sich aus den Reaktionen der möglichen Opfer schwerwiegende Straftaten entwickeln. Dass das Begrapschen keine erhebliche Gefahr für die sexuelle Selbstbestimmung der Kinder darstellt, dürfte nicht zweifelhaft sein (a. A. offenbar das LG, das die Frage letztlich aber offen ließ). Welche andere Straftaten genau mit welcher Wahrscheinlichkeit drohen sollen, erschien dem LG Bayreuth keiner näheren Begründung wert. Auch die Ausführungen des OLG (S. 503) bleiben diesbezüglich vage. Das nimmt auch nicht Wunder, meint das OLG doch – wie aus seinem Obersatz ersichtlich – es reiche eine bloße Verdachtslage (Ausschluss einer nur theoretischen Gefährlichkeit, ein deutlich erhöhtes Rückfallrisiko) aus (zur Kritik vgl. auch *Ullenbruch*, NStZ 2002, 466, 471). Auch hier zeigt sich dass unreflektiert mit dem Gefahrbegriff der §§ 57 I, 67d II StGB operiert wird.

126 Vgl. *Adams*, StV 2003, 51, 52, *Hanack*, a. a. O. (Fn. 39), 716. Selbst der von der baden-württembergischen Landesregierung zur verfassungsrechtlichen Absicherung der nachträglichen Sicherungsverwahrung nach Landesrecht bemühte Verfassungsrechtler *Württemberg* meint in seinem Gutachten hierzu: „Sollte man hier lediglich darauf abstellen, dass der Betroffene sich therapeutischen Maßnahmen verweigert oder eine Therapie abgebrochen hat oder dass auf Grund bestimmter Äußerungen des Betroffenen ein straffreies Leben ausgeschlossen erscheint, so dürfte das jeweils eine zu schmale Tatsachenbasis sein, um nach einer längeren Straftat nun nochmals einen weit reichenden Freiheitsentzug verfassungsrechtlich zu rechtfertigen“ (unveröffentlichtes Gutachten S. 9, zit. nach *Adams*, StV 2003, 51, 52 f.). Das LG Bayreuth und ihm folgend das OLG Bamberg haben diese warnenden Worte schlicht in den Wind geschlagen. Dass das Vollzugsverhalten, namentlich wenn keine Lockerungen gewährt wurden, auch aus kriminologischer Sicht keine ausreichende Beurteilungsgrundlage für die Prognose bietet, wurde bereits erwähnt (vgl. hierzu auch *Adams*, StV 2003, 51, 53 m. w. N., der insbesondere zutreffend darauf hinweist, dass nach den zunehmend zur Anwendung gelangenden Kriterienkatalogen [etwa von *Dittmann*] das Vollzugsverhalten nur eine ganz untergeordnete Rolle spielt). Auch verbale Ankündigungen der Gefangenen, sie würden bestimmte Taten nach Haftende begehen, geben keinen zuverlässigen Aufschluss auf *reale* Verwirklichungsabsichten (vgl. *Hanack*, a. a. O. [Fn. 39], 716).

127 So zutreffend auch *Eschke*, in: (unveröffentlichte) Stellungnahme vom 27.6.2002 zum hessischen Referentenentwurf für ein Straftäter-Unterbringungsgesetz – 434 E I/6 1482/02, 2.

4. Nachträgliche Sicherungsverwahrung nach Bundesrecht

Die in den Gesetzesinitiativen vorgeschlagene *bundesrechtliche* Lösung vermeidet hingegen alle genannten Einschränkungen des Anwendungsbereiches der nachträglichen Sicherungsverwahrung. Im Gegenteil beabsichtigen die Initiativen, die gesetzliche Schwelle für die Anordnung der Maßregel noch weiter abzusenken. Die Anordnung der Sicherungsverwahrung soll künftig bei der Begehung bestimmter schwerwiegender Taten durch „hoch rückfallgefährdete Schwerverbrecher“ von der Erfüllung der formellen Voraussetzungen des § 66 StGB *unabhängig* sein und auch gegen Heranwachsende verhängt werden können, sofern auf sie allgemeines Strafrecht angewendet wird. Das breitere Anwendungsspektrum der nachträglichen Sicherungsverwahrung nach Bundesrecht rückt die Frage nach ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit in den Blickpunkt des Interesses, auf die im Folgenden eingegangen werden soll.

5. Verfassungsrechtliche Einwände gegen die nachträgliche Sicherungsverwahrung nach Landes- oder Bundesrecht

Verfassungsrechtlichen Bedenken werden gegen die nachträgliche Sicherungsverwahrung nach Landesrecht vor allem unter Kompetenzgesichtspunkten erhoben. Sie sind weitgehend ausdiskutiert und werden in absehbarer Zeit durch das Bundesverfassungsgericht einer endgültigen Klärung zugeführt werden. Auch die übrigen gegen die landesrechtliche wie bundesrechtliche Lösung vorgebrachten verfassungsrechtlichen Einwände sind in der Diskussion weitgehend abgeklärt. Es soll deshalb nur kurz auf einige wenige Fragen eingegangen werden.

5.1 Fehlende Gesetzgebungskompetenz der Länder

Nach h. M. ist die Gesetzeskompetenz der Länder gem. Art. 74 I Nr. 1 GG ausgeschlossen, wenn der Bund eine *abschließende* Regelung getroffen hat¹²⁸. Dies ist für die Sicherungsverwahrung, die als Maßregel der Besserung und Sicherung Teil des „Strafrecht“ im kompetenzrechtlichen Sinne ist, in §§ 66, 66a StGB¹²⁹ geschehen. Die landesrechtliche Regelung einer nachträglichen Siche-

128 Ullenbruch, NStZ 2001, 292, 294; ders., NStZ 2002, 466, 467; Pjeroth, JZ 2002, 922, 924; Hanack, a. a. O. (Fn. 39), 714 ff.; Kinzig, NJW 2001, 1455 f.; Eisenberg, ZfStrVo 2001, 131 ff.; im Ansatz auch die Befürworter der landesrechtlichen Lösung, vgl. Württenberger/Sydow, NVwZ 2001, 1201, 1202; Goll/Wulf, ZRP 2001, 284.

129 Dass § 66a StGB erst *nach* den landesrechtlichen Regelungen in Kraft getreten ist, ist ohne Bedeutung (Art. 31 GG).

rungsverwahrung ist deshalb verfassungswidrig, wenn sie ebenfalls *strafrechtlichen* Charakter hat. Dies gilt selbst dann, wenn sie wirkliche oder vermeintliche Lücken der bundesrechtlichen Regelung schließt¹³⁰. Denn Strafrecht ist notwendig fragmentarischer Natur.¹³¹

Strafrechtlichen Charakter kann eine Maßnahme auch dann haben, wenn sie wie die nachträgliche Sicherungsverwahrung der Sache nach vorbeugende Gefahrenabwehr zum Gegenstand hat. Denn auch die strafgesetzlichen Maßnahmen der Besserung und Sicherung dienen dazu, die Allgemeinheit vor gefährlichen (Hang-)Tätern zu schützen. Namentlich hat die Sicherungsverwahrung gem. § 66 StGB dieses Ziel, sie stellt also ein Instrument der Gefahrenabwehr dar¹³². Auch ist die *gleichzeitige* Verhängung von Strafe für die Anlasstat und Anordnung der Maßregel kein unabdingbares Kennzeichen für den strafrechtlichen Charakter der nachträglichen Sicherungsverwahrung¹³³. So sieht der nunmehrige § 66a StGB ein zweiaktiges Verfahren vor. Auch der Vorläufer der nachträglichen Sicherungsverwahrung, Art. 5 Nr. 2 Gewohnheitsverbrechergesetz, ermöglichte eine Anordnung bei rechtskräftig abgeurteilten, bereits inhaftierten Straftätern. Wenn auch diese Norm nur als Übergangsvorschrift konzipiert und unter Geltung des Grundgesetzes nicht aufrechterhalten wurde, so gehört doch die Berücksichtigung von Tatsachen, die erst nach der Verurteilung während des Vollzuges eintreten sind, wie § 42e StGB a. F. und § 67c StGB n. F. zeigen¹³⁴, zum Erscheinungsbild der *strafrechtlichen* Maßregel¹³⁵. Entscheidend für die Qualifizierung einer Maßregel als dem *Strafrecht* zugehörig ist vielmehr, dass sie an eine Straftat (Anlasstat) *anknüpfen* muss¹³⁶. Auch wenn man dieses Merkmal restriktiv fasst und fordert, dass die Maßregel gerade wegen der Anlasstat verhängt und (auch) durch diese ge-

130 *Pieroth*, JZ 2002, 922, 924 m. N. auf Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

131 Überdies liegt eine Regelung durch Bundesgesetz nicht nur vor, wenn eine Materie ausdrücklich (positiv) geregelt ist, sondern auch, wenn sie durch absichtsvollen Regelungsverzicht negativ geregelt ist (BVerfGE 98, 265, 300). Der Bundesgesetzgeber hat bisher jedoch *bewusst* darauf verzichtet, eine nachträgliche Anordnung der Sicherungsverwahrung auch *ohne* Vorbehalt im Erkenntnis zu ermöglichen.

132 Vgl. *Hanack*, a. a. O. (Fn. 4), vor § 61 Rn 20 m. w. N.; *ders.*, a. a. O. (Fn. 39), 714; *Stree*, in: *Schönke/Schröder*, StGB, 26. Aufl., § 66 Rn 2.

133 A. A. wohl *Hanack*, a. a. O. (Fn. 39), 714.

134 Vgl. oben unter Ziffer 1.

135 So zutreffend *Pieroth*, JZ 2002, 922, 923. Dass diese Veränderungen bisher nur zu Gunsten des Verurteilten wirken konnten, war Ausfluss des *absichtsvollen* Regelungsverzichts des Bundesgesetzgebers und spricht deshalb eher für als gegen die Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

136 *V. Münch/Kimig*, GG, 3. Aufl., Art. 74 Rn 12 m. w. N.; *Eisenberg*, ZfStrVo 2002, 131, 132; *Würtenberger/Sydow*, NVwZ 2001, 1201, 1202 f.; *Pieroth*, JZ 2002, 922, 924.

rechtfertigt wird¹³⁷, trifft es auch für die nachträgliche Sicherungsverwahrung zu.

Hierfür spricht bereits, dass – wie dargelegt – das Vorliegen eines Hangs i. S. des § 66 I Nr. 3 StGB Voraussetzung für die Anordnung der nachträglichen Sicherungsverwahrung ist¹³⁸. Die Feststellung eines kriminellen Hangs und zwar bezogen auf Straftaten bestimmter Art und Qualität ist nicht nur eine *typisch* strafrechtliche Aufgabe¹³⁹. Ohne Rückgriff auf die Symptomtaten, also vornehmlich auch die Anlasstat, ist er vielmehr überhaupt nicht *begründbar*. Die bloß polizeirechtliche Kostümierung der in Wahrheit strafrechtlichen landesrechtlichen Regelung wird vollends deutlich, wenn man sie nicht – wie oben vorgeschlagen – „beim Wort“ nimmt, sondern entsprechend dem Willen der Landesgesetzgeber und den sich abzeichnenden Tendenzen in der gerichtlichen Praxis¹⁴⁰ für die Gefahrenprognose eine *Gesamtwürdigung* unter Mitberücksichtigung der bisherigen Straftaten vornimmt.

Durch den Verweis in § 1 I StrUBG auf die (formellen) Voraussetzungen des § 66 StGB und Beschränkung des Anwendungsbereichs der Norm auf *inhaftierte* Täter wird die Verknüpfung mit dem materiellen Strafrecht endgültig offensichtlich. Die Vorverurteilungen werden jedenfalls hierdurch notwendige Bedingung für die Anordnung der Sicherungsverwahrung und stellen die eigentliche Rechtfertigung für ihre Verhängung dar. Dass hierin keine bloß „limitierende“ Funktion liegt, wie die Befürworter der landesrechtlichen Regelung glauben machen wollen¹⁴¹, macht eine einfache Kontrollüberlegung deutlich: Wäre „eigentlicher Grund“ für die Anordnung der „polizeirechtlichen“ Sicherungsverwahrung tatsächlich nur die „aktuelle“ Gefährlichkeit des Betroffenen ohne Rücksicht auf seine früheren Straftaten, so müsste auch ein bisher Unbestrafter, der sich der Prognose künftiger erheblicher Straftaten

137 Vgl. die überzeugende Ableitung von *Pieroth*, JZ 2002, 922, 924.

138 Auch die Angleichung der verfahrensrechtlichen Regelung an die Vollstreckung der strafrechtlichen Maßregel spricht hierfür.

139 *Hanack*, a. a. O. (Fn. 39), 715.

140 Vgl. oben Fn. 112 f.; *Wolf* hat in seiner Stellungnahme vom 17.6.2002 zum hessischen Referentenentwurf eines Straftäter-Unterbringungsgesetzes (434 E 1/6 1482/02, 7 Fn. 9) ausdrücklich empfohlen, eine Regelung aufzunehmen, die eine Gesamtwürdigung aller Tatsachen, ohne „Präklusion“ der vor Vollstreckungsbeginn liegenden erlaube. Dass damit das Gesetz seines polizeirechtlichen Charakters, dessen „Verdeutlichung“ *Wolf* an anderer Stelle seiner Stellungnahme mehrfach einfordert, endgültig entkleidet wäre, ist ihm offenbar entgangen.

141 *Württemberg/Sydow*, NVwZ 2001, 1201, 1203; ihm folgend sämtliche Befürworter der landesrechtlichen Regelung, z. B. *Wagner*, R+P 2002, 93, 96; *Goll/Wulf*, ZRP 2001, 284; *Peglau*, NJW 2001, 2436, 2437.

ausgesetzt sieht, ebenfalls auf Dauer inhaftiert werden¹⁴². Die *unterschiedliche* Behandlung dieser Tätergruppe zu derjenigen der inhaftierten Straftäter, welche i. S. des § 66 StGB straffällig geworden sind, kann ihre Legitimation nur in eben dieser vorangegangenen Straffälligkeit finden¹⁴³. Das Argument, es gehe bei der nachträglichen Sicherungsverwahrung *primär* um Gefahrenabwehr¹⁴⁴, die zur Kompetenz des Landesgesetzgebers (Art. 70 GG) gehöre, verfährt ebenfalls nicht. Auch die strafrechtlichen Maßregeln der Sicherung und Besserung haben – wie dargestellt – Gefahrenabwehr zum Gegenstand und unterfallen *dennoch* (bzw. gerade deshalb) der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz. Allenfalls kann man eine *Überschneidung* von Bundes- und Landeskompetenz annehmen, so dass der stärkere Sachzusammenhang, bzw. die engere Verzahnung entscheiden¹⁴⁵. Da die eigentliche Rechtfertigung für die nachträgliche Sicherungsverwahrung in den Anlasstaten und der Inhaftierung des Verurteilten gerade wegen dieser Taten zu finden ist, führen auch die genannten Kriterien dazu, dass der Bundesgesetzgeber zuständig ist¹⁴⁶.

5.2 Verstoß gegen Art. 103 II, III GG und Art. 5 I c MRK

Für einen Verstoß gegen das Rückwirkungsverbot (Art. 103 II GG) und/oder gegen den Grundsatz *ne bis in idem* (Art. 103 III GG) ist die entscheidende Frage – nicht nur für die bereits in Kraft gesetzten landesrechtlichen Regelungen, sondern auch und gerade für die bundesgesetzlichen Gesetzesvorhaben zur Einführung der dort ausdrücklich strafrechtlich konzipierten nachträglichen Sicherungsverwahrung –, ob auch Maßregeln der Besserung und Sicherung¹⁴⁷ „Strafen“ i. S. des Art. 103 II und III GG sind. Die Annahme, dass dies schon deshalb zu bejahen sei, weil die Verfassung *kompetenzrechtlich* die Maßregeln als Teil des Strafrechts begreife¹⁴⁸, greift jedenfalls zu kurz. Aus

142 Dass diese Möglichkeit rechtspolitisch nicht ernsthaft diskutiert wird (*Württemberg/Sydow*, NVwZ 2001, 1201, 1203), ist nicht der entscheidende Punkt. Um den Charakter der Maßregel zu bestimmen, muss nicht der behauptete, sondern der *wahre* Anknüpfungspunkt der Regelung bestimmt werden (zutreffend *Kinzig*, NJW 2001, 1455, 1456; *Ullenbruch*, NStZ 2001, 292, 294). Hierzu ist das Ausloten des theoretischen „Grenzfalls“ durchaus hilfreich.

143 So zutreffend *Pieroth*, JZ 2002, 922, 924.

144 OLG Naumburg, NJW 2002, 2573, 2574.

145 Vgl. BVerfGE 97, 228, 252; BVerfGE 98, 145, 148.

146 Ebenso *Pieroth*, JZ 2002, 922, 924; i. E. auch *Kinzig*, NJW 2001, 1455, 1456; *Ullenbruch*, NStZ 2001, 292, 294; *ders.*, NStZ 2002, 466, 467.

147 Seien sie nun als Polizeirecht maskiert wie die landesrechtlichen Regelungen oder zutreffend als solche bezeichnet wie die Regelungen in den Gesetzesentwürfen.

148 *Pieroth*, JZ 2002, 922, 926.

der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts könnte man vielmehr durchaus folgern, dass das Rückwirkungsverbot des Art. 103 II GG nur Strafen im klassischen Sinne, also die schuldbezogenen, repressiv-vergeltenden Reaktionen, betrifft, nicht dagegen reine Präventivmaßnahmen wie die Maßregeln¹⁴⁹. Dies wäre ganz im Sinne der bisher herrschenden Meinung zum einen historisch¹⁵⁰ und zum anderen damit begründbar, dass das Rückwirkungsverbot (nur) den Zweck habe, eine nachträgliche Verschärfung der in der Strafzumessung liegenden *Unrechtsbewertung* zu verhindern, die bei der Verhängung einer nur an der zukünftigen Gefährlichkeit des Täters orientierten Maßregel indes ausscheide¹⁵¹. Hingegen könnte das Doppelbestrafungsverbot *jedwede* wiederholte Sanktionierung ein und derselben Straftat verbieten, weil hier der Zweck des Schutzes von Vertrauen und Rechtssicherheit im Vordergrund steht¹⁵². Trifft letztere Annahme zu, so läuft sogar die *vorbehaltene* Sicherungsverwahrung Gefahr, dem Verdikt des Art. 103 III GG zu unterfallen¹⁵³. Mit diesen wenigen Hinweisen zum Problemschwerpunkt soll es hier sein Bewenden haben¹⁵⁴.

Auch zu Art. 5 I c) MRK – bei dem es sich jedoch um einfaches Bundesrecht¹⁵⁵, nicht um Verfassungsrecht handelt, so dass sich eine Unzulässigkeit

149 Vgl. BVerfGE 20, 323, 331; BVerfGE 26, 186, 204; so insbesondere die bisherige strafgerichtliche Rechtsprechung, vgl. z. B. BGHSt 24, 103; BGH, NJW 1971, 948; BGH bei *Dallinger*, MDR 1975, 722 f.

150 Dem Grundgesetzgeber war die Unterscheidung zwischen Strafen und Maßregeln bekannt; so argumentiert etwa BGHSt 24, 103, 106.

151 Vgl. *Dannecker*, Das intertemporale Strafrecht 1993, 301; h. M. und die neuere Gegenauffassung werden zutreffend rekonstruiert von *Best*, ZStW 114 (2002), 88, 93 ff.

152 Vgl. BVerfGE 56, 22, 31. Gleiches gilt für die bisher in der Diskussion kaum thematisierte Frage der Verletzung des allgemeinen, aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Rückwirkungsverbotes, vgl. hierzu BVerfGE 72, 200.

153 Ob der Vorbehalt und die bloß *formale* Identität des Spruchkörpers (es ist in beiden Verfahrensabschnitten der selbe Spruchkörper zuständig, wegen der Länge der zwischenzeitlichen Strafverbüßung werden indes im ersten und im zweiten Verfahrensabschnitt selbst bei den Berufsrichtern nur in seltenen Fällen keine personellen Änderungen eingetreten sein) allein die Verletzung des Grundsatzes *ne bis in idem* auszuräumen vermag, erscheint zumindest zweifelhaft. Dass die während der Vollstreckung der Freiheitsstrafe eingetretenen neuen Umstände, die nunmehr eine sichere Prognose erlauben (sollen), nicht dazu führen können, dass die Strafe im Erst- und die Maßregel im Nachverfahren nicht mehr die „selbe Tat“ ahnden, dürfte unter keinem vernünftigen Zweifel leiden, vgl. *Pieroth*, JZ 2002, 922, 926.

154 Dies auch deshalb, weil der Senat, dem *Verfasser* angehört, die Frage, ob Maßregeln der Sicherung und Besserung Art. 103 II GG und dem allgemeinen Rückwirkungsverbot unterfallen, (für den Wegfall der 10 Jahres-Frist bei der ersten Sicherungsverwahrung in § 67d I StGB n. F.) bereits entschieden hat (OLG Frankfurt a. M., NStZ 2002, 90) und die hiergegen eingelegte Verfassungsbeschwerde noch anhängig ist.

155 Vgl. BVerfGE 82, 106, 115.

der landesrechtlichen Regelung nur aus Art. 31 GG ergeben kann – lediglich ein schlagwortartiger Hinweis: Nach dieser Bestimmung ist eine Präventivhaft nur möglich, wenn der Verdacht einer *unmittelbar* bevorstehenden und *konkret* bestimmten strafbaren Handlung besteht, die mit der Haft verhindert werden kann und soll. Diesen einschränkenden Anforderungen wird § 1 I StrUBG auch bei der – wie dargestellt gebotenen – restriktiven Lesart der darin bestimmten Gefahr nicht gerecht¹⁵⁶. Die bundesrechtlich angestrebte nachträgliche Sicherungsverwahrung dürfte hingegen gemäß Art. 1a MRK gerechtfertigt sein¹⁵⁷. Überdies kann die MRK nicht zur Unwirksamkeit eines später erlassenen, ihr im Rang gleichstehenden Bundesgesetzes führen, sondern dem Bundesverfassungsgericht lediglich zur komparatistischen Verstärkung eines aus Normen des Grundgesetzes abgeleiteten Ergebnisses dienen¹⁵⁸.

5.3 Keine ausreichenden Verfahrensgarantien

In der bisherigen Diskussion taucht ein weiterer Einwand nur gelegentlich¹⁵⁹ auf, ist aber einer eingehenderen Betrachtung wert. Weder die nachträgliche Sicherungsverwahrung nach Landesrecht noch die Gesetzesinitiativen zu ihrer bundesrechtlichen Einführung enthalten die Verfahrensgarantien, welche von Verfassungen wegen unabdingbar erscheinen. Aus dem Prozessgrundrecht auf ein faires, rechtsstaatliches Verfahren (Art. 2 I i. V. mit Art. 20 III GG), dessen Wurzeln in der freiheitssichernden Funktion der Grundrechte, hier in näherer Ausprägung durch Art. 2 II GG liegen, ergeben sich Mindestanforderungen, die eine *zuverlässige* Wahrheitserforschung und umfängliche Verteidigungsrechte des Betroffenen bei Entscheidungen gewährleisten, die gravie-

156 Ebenso *Hanack*, a. a. O. (Fn. 39), 717; *Kinzig*, NJW 2001, 1455, 1458; *Ullenbruch*, NStZ 2001, 292, 296; *ders.*, NStZ 2002, 466, 467; a. A. *Wagner*, R+P 2002, 93, 96; *Goll/Wulff*, ZRP 2001, 284, 285; zweifelnd *Peglau*, NJW 2001, 2436, 2438 f. Der Hinweis von *Württemberg/Sydow*, NVwZ 2001, 1201, 1204 nach der hier vertretenen Auffassung wäre auch der in sämtlichen Polizeigesetzen der Länder geregelte Präventivgewahrsam unzulässig, geht fehl. Denn dort wird die Präventivhaft ebenfalls nur für zulässig erachtet, wenn Straftaten „sofort und fast mit Gewissheit“ zu erwarten sind (vgl. für § 28 PG BW VG Freiburg VBl. BW 1986, 229; w. N. bei *Hanack*, a. a. O. [Fn. 39], 718 Fn. 41).

157 Allerdings nur, wenn man unter Verurteilung i. S. der Norm auch eine nachträgliche Entscheidung der Strafvollstreckungskammer ohne Einhaltung der für eine Hauptverhandlung gültigen Verfahrensgarantien (vgl. unter Ziffer 5.3) versteht (in diesem Sinne *Pieroth*, JZ 2002, 922, 927).

158 Vgl. BVerfGE 64, 135; *Pieroth*, JZ 2002, 922, 927.

159 Vgl. *Eisenberg*, ZfStrVo 2001, 131 ff.; *Hanack*, a. a. O. (Fn. 39), 721 f.; von den Befürwortern der landesrechtlichen Regelung gehen *Württemberg/Sydow*, NVwZ 2001, 1201, 1204, 1207 f. auf dieses Problem detaillierter ein.

rende Freiheitsentziehungen anordnen oder diese aufrechterhalten¹⁶⁰. Zwar können aus dem Prozessgrundrecht *konkrete* Folgerungen nur bei eindeutigen Verstößen und grundsätzlich nur im Rahmen der vom Gesetzgeber gewählten Grundstruktur des Verfahrens gezogen werden¹⁶¹. Dieser hat sich jedoch für eine Struktur des Strafprozesses entschieden, in dem die *Hauptverhandlung* nicht nur auf die Feststellung von strafrechtlicher Schuld, sondern auch auf die Anordnung der Maßregeln der Sicherung und Besserung angelegt und für die Ermittlung aller hierfür erheblichen Tatsachen ausgelegt ist. Die Regelungen für die Hauptverhandlung und für das Rechtsmittelverfahren sind dabei so ausgestaltet, dass sie die größtmögliche Gewähr für die Erforschung der Wahrheit, ebenso wie eine bestmögliche Verteidigung des Angeklagten und damit für ein gerechtes Urteil bieten¹⁶². Bei der lebenslangen Freiheitsstrafe hat das Bundesverfassungsgericht diese Verfahrensgarantien der Hauptverhandlung und des sich anschließenden Revisionsverfahrens (für die Feststellung der besonderen Schwere der Schuld) eingefordert¹⁶³. Schon deswegen muss Gleiches auch für die ähnlich gravierende, zeitlich ebenfalls unbefristete nachträgliche Sicherungsverwahrung gelten¹⁶⁴.

Bei Eingriffen in die Rechtskraft eines Urteils, das auf Grund einer Hauptverhandlung zu Stande gekommen ist, hat der Gesetzgeber zudem in §§ 359 ff. StPO ein detailliertes dreistufiges Verfahren vorgesehen, das eine Abänderung des rechtskräftigen Urteils zu Lasten des Betroffenen – nach Durchlaufen zweier Beschlussverfahren über Zulässigkeit und Begründetheit der Wiederaufnahme – wiederum nur auf Grund einer Hauptverhandlung zulässt (§ 370 II StPO). Bei Vorliegen der formellen Voraussetzungen des § 66 StGB gehört aber zum Prozessgegenstand des gegen einen Betroffenen ergangenen Urteils auch sein Hang und seine (künftige) Gefährlichkeit. Ein nur auf Freiheitsstrafe und nicht auf Anordnung von Sicherungsverwahrung lautendes Urteil verneint diese Voraussetzungen mithin zumindest konkludent. Die nachträglich *ohne* Vorbehalt im Erkenntnis angeordnete Sicherungsverwahrung enthält von daher, wie bereits mehrfach angedeutet, der Sache nach ebenfalls eine Wiederaufnahme des Verfahrens. Die Wiederaufnahme wird faktisch auf diese Weise auf den Maßregelausspruch beschränkt im Umfang der Regelung § 359 Nr. 5 StPO zu Ungunsten des Verurteilten zugelassen, obwohl dieser Wiederaufnahmegrund im Katalog des § 362 StPO fehlt. Zumindest aus *diesem* Grunde sind die Ver-

160 Vgl. BVerfGE 86, 288 = NJW 1992, 2947, 2949.

161 Vgl. BVerfGE 86, 288 = NJW 1992, 2947, 2949.

162 Vgl. BVerfGE 86, 288 = NJW 1992, 2947, 2950.

163 Vgl. BVerfG ebenda.

164 Ähnlich *Ullenbruch*, NSTz 2002, 292, 295 f.

fahrensgarantien von Hauptverhandlung vor dem *erkennenden* Gericht mit anschließender Möglichkeit der Revision unabdingbar.

In den landesrechtlichen Regelungen wie in den Gesetzesinitiativen auf Bundesebene ist demgegenüber für die Anordnung der nachträglichen Sicherungsverwahrung nur ein Beschlussverfahren vor der Strafvollstreckungskammer mit bloßer Beschwerdemöglichkeit zum Oberlandesgericht vorgesehen. Dessen Garantien entsprechen mitnichten dem des Erkenntnisverfahrens, namentlich auch was die Verteidigungsmöglichkeiten des Betroffenen betrifft. Die Gesetzesinitiativen¹⁶⁵ haben sich bei der Verfahrensgestaltung gänzlich am Muster des Vollstreckungsverfahrens¹⁶⁶ orientiert. Entsprechend § 454 I 3, 454 II, 463 III StPO sind der Betroffene (sowie zusätzlich Vollzugsanstalt und Staatsanwaltschaft) und der Sachverständige lediglich mündlich anzuhören. Dem Betroffenen steht nur ein Frage- und Erklärungsrecht zu. Die landesrechtlichen Unterbringungsgesetze haben an den Regelungen des Vollstreckungsverfahrens lediglich einige kosmetische Korrekturen angebracht. Alle entscheidungserheblichen Tatsachen sind zu erörtern¹⁶⁷, der als „Verhandlung“ nur titulierte, in Wahrheit aber bloße *Anhörungs-* und *Erörterungstermin* ist öffentlich, das Öffentlichkeitsprinzip gilt auch für die Verkündung der Entscheidung. Weder ist das Mündlichkeitsprinzip der Hauptverhandlung ausreichend gewahrt, noch gelten gar der Unmittelbarkeitsgrundsatz oder – ebenso wenig wie sonst im Vollstreckungsverfahren – die Regeln des förmlichen Beweisantragsrechts¹⁶⁸. Eine Rechtskraftdurchbrechung zu Ungunsten des Verur-

165 Vgl. § 456b StPO in sämtlichen derzeit noch aktuellen, insoweit wortgleichen Gesetzesentwürfen.

166 Unter Zugrundelegung des Rechtszustandes vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Einführung der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung. Auch die zugunsten des Verurteilten erfolgte Modifikation des § 454 II StPO soll wieder revidiert werden.

167 Lediglich eine Ausprägung von Art. 103 I GG, der selbstverständlich auch im Verfahren nach §§ 454 I 3, 454 II, 463 III StPO gilt.

168 Auch die Stellungnahmen der Praktiker zum hessischen Referentenentwurf für ein Straftäter-Unterbringungsgesetz, ebenfalls ein weitgehendes Plagiat des bayerischen und damit des baden-württembergischen Gesetzes, unterlagen teilweise dem Missverständnis, es handle sich bei der „Verhandlung“ i. S. des § 4 IV StrÜBG um eine *förmliche* Hauptverhandlung i. S. der StPO und nicht um die aus dem Vollstreckungsrecht bekannte, nur leicht modifizierte mündliche Anhörung der Verfahrensbeteiligten und des Gutachters. Teilweise empfanden sie es deshalb als systemwidrig, dass aufgrund öffentlicher „Hauptverhandlung“ entschieden werden solle, indes nicht das hierzu allein passende Rechtsmittel der Revision eröffnet sei (*Tilmann*, in: Stellungnahme vom 18.7.2002 – 434 E I/6 1482/02, 2). Teils erachteten sie die mündliche Verhandlung als zu „strukturlos“ geregelt und empfahlen deshalb einen ausdrücklichen Verweis auf die Regeln über die Hauptverhandlung unter Ausnahme deren Öffentlichkeit und des formellen Beweisantragsrechts (*Wolf*, a. a. O. [Fn. 140], 13 f., der dann auch fälschlich annimmt, nach § 3 II StrÜBG seien nicht die vollstreckungsrechtlichen Verfahrensvorschriften der StPO, sondern diejenigen der Hauptverhandlung in Bezug genommen). Auch in Baden-Württemberg und Bayern und Sachsen-Anhalt verfahren die Strafvollstreckungskammern, so

teilten muss demgegenüber jedoch *sämtlichen* Garantien entsprechen, die für ihn im Ausgangsverfahren bestanden¹⁶⁹.

6. Die Alternative zur nachträglichen Sicherungsverwahrung: Änderung des Wiederaufnahmerechts

Der letztgenannte Kritikpunkt an den bestehenden landesrechtlichen Regelungen wie den bundesrechtlichen Initiativen zur nachträglichen Sicherungsverwahrung und die Offenlegung ihres eigentlichen Charakters, nämlich die auf den fehlenden Maßregelausspruch beschränkte Wiederaufnahme des Verfahrens zu Ungunsten des Verurteilten, zeichnen den allenfalls gangbaren Weg zur Schließung der behaupteten Schutzlücke vor. Es bietet sich an, den Katalog des § 362 StPO um eine § 359 Nr. 5 StPO vergleichbare Regelung zu erweitern, also bei Vorliegen gravierender neuer Tatsachen oder Beweise, die geeignet sind, die materiellen Voraussetzungen der Sicherungsverwahrung (§ 66 I Nr. 3 StGB)¹⁷⁰ zu begründen, die Wiederaufnahme des Verfahrens beschränkt auf den Maßregelausspruch auch zu Ungunsten des Verurteilten zuzulassen. Der Forderung des Bundesverfassungsgerichts¹⁷¹ nach einer tatbestandlich klar umrissenen Regelung für die Durchbrechung der Rechtskraft dürfte damit genügt sein. Dass das dreistufige Verfahren der Wiederaufnahme die verfahrensrechtlichen Garantien gewährt, die das Bundesverfassungsgericht für die Anordnung unbefristeter Freiheitsentziehungen gefordert hat, steht ebenfalls außer Frage. Die Schaffung neuer Wiederaufnahmegründe ist auf Grund der Regelung des Art. 103 III GG allerdings nicht unbeschränkt zulässig, sondern nur dann (so jedenfalls die neuere verfassungsrechtliche Auffassung¹⁷²), wenn das Festhalten an der Rechtskraft „zu schlechthin unerträglichen Ergebnissen führen würde“, also nur bei Vorliegen eines *unabweisbaren* Bedürfnisses der Allgemeinheit. Diese Erfordernis führt zurück zum Ausgangspunkt meiner Ausführungen: Die Frage, ob die apostrophierte Si-

weit dies aus den wenigen veröffentlichten Entscheidungen erkennbar ist, offenbar nach den ihnen geläufigen vollstreckungsrechtlichen Verfahrensgrundsätzen, statt sich an den Förmlichkeiten der Hauptverhandlung zu orientieren.

169 Ebenso *Hanack*, a. a. O. (Fn. 39), 719 ff. Auch die besondere Erfahrung der Strafvollstreckungskammer, ihre Sachnähe und detaillierte Kenntnis des Verurteilten und seines Verhaltens im Vollzug kann hier nicht den Ausschlag zugunsten dieser Verfahrensart geben.

170 Welche im Ausgangsverfahren ausdrücklich oder stillschweigend verneint wurden. Dass die formellen Voraussetzungen der Sicherungsverwahrung vorliegen müssen, ist eine selbstverständliche Voraussetzung.

171 Vgl. *Schmidt-Assmann*, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 103 III Rn 270 m. w. N.

172 Vgl. die Nachweise bei *Hanack*, a. a. O. (Fn. 39), 720.

cherheitslücke überhaupt besteht, d. h. ob eine maßgebliche Anzahl von Inhaftierten existiert, die trotz Vorliegens der formellen Voraussetzungen des § 66 StGB nur zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden, indes in Wahrheit am Ende deren Vollstreckung hoch gefährlich sind, ist erfahrungswissenschaftlich ungeklärt. Selbst bei Zubilligung eines Beurteilungsspielraums für den Gesetzgeber und unter Berücksichtigung seiner Einschätzungsprärogative bei der Beantwortung der Frage, ob eine partielle Novellierung des Wiederaufnahmerechts unabwendbar erforderlich ist, erscheint es mit Blick auf diesen Stand der kriminologischen Forschung jedoch zumindest zweifelhaft, ob der aufgezeigte Weg *derzeit* verfassungsrechtlich gangbar ist.

Aus kriminalpolitischer Sicht ist auch diese wenigstens grundrechtlich schonende Lösung verfehlt. Selbst die Befürworter der nachträglichen Sicherungsverwahrung räumen ein, dass Regelungsbedarf allenfalls bezüglich einer jedenfalls *zahlenmäßig* nicht sonderlich ins Gewicht fallenden Klientel in den Justizvollzugsanstalten besteht. Einzelfälle wird es indes immer geben, lückenlose Sicherheit kann der Rechtsstaat seiner Bevölkerung hingegen nie gewähren. Die seit Ende der 90er Jahre zunehmende Tendenz zur Verschärfung der Rechtsfolgen schwerer und schwerster Straftaten, vor allem von solchen mit sexuellem Hintergrund, soll der Bevölkerung aber gerade suggerieren, es gebe solchen perfekten Schutz. Statt auf dieser populistischen Welle weiterzuschwimmen, sollten Politik und Gesetzgeber die Justizvollzugsanstalten und die Träger von Führungsaufsicht und Bewährungshilfe endlich mit den Ressourcen ausstatten, die eine Wiedereingliederung wegen solcher Taten Inhaftierter realisierbar erscheinen lassen, statt durch Ressourcenverknappung und Deliberalisierung des Strafvollzugs durchaus realistische Behandlungschancen bereits im Keim zu ersticken.

Neues in der Kriminalpolitik?

– Ein Diskussionsbericht –

Eric Minthe

Die Kriminologische Zentralstelle verfolgt mit ihren Fachtagungen unterschiedliche Ziele: Neben dem Aufgreifen aktueller, eng umrissener oder auch in einen größeren Zusammenhang gebetteter Fragestellungen kann es auch darum gehen, die eigenen Forschungsprojekte zu präsentieren. Diese Tagung beabsichtigte, eben auch diesen Aspekt zu realisieren, indem durch *Ostendorf* (Neue Diversionsrichtlinien in Schleswig-Holstein), *Prittwitz* (Arbeitsgruppe Intensivtäter in Frankfurt am Main) und *Verfasser* (Soforteinbehalt bei Landendiebstahl in Nürnberg) die KrimZ-Forschung zu der Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften und dem Ermittlungsverhalten der Polizei vorgestellt wurde. Dieses auf einen Beschluss der Justizministerkonferenz Ende 1997 zurückgehende Forschungsprojekt befasst sich mit kriminalpolitischen Neuerungen, die an der Schnittstelle zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft angesiedelt sind und (auch) einer Verbesserung der gegenseitigen Kooperation und Akzeptanz beider Institutionen dienen sollen.¹

Mit ihren Veranstaltungen geht es der Kriminologischen Zentralstelle darüber hinaus immer darum, den Austausch von Wissenschaft und Praxis zu fördern. So fanden die gehaltenen Referate eine engagierte Fortsetzung in der sich anknüpfenden sehr ertragreichen Diskussion. Bei der Zusammenfassung der Beiträge – schon aus Platzgründen ist es nicht möglich, auf sämtliche angesprochene Aspekte einzugehen – dient es der Klarheit und Übersichtlichkeit, die Wortmeldungen nicht fortwährend abzubilden, sondern nach übergeordneten Gesichtspunkten zu systematisieren. Gleichwohl bleibt in dem folgenden Bericht eine Orientierung am Tagungsablauf sichtbar.

I. Nicht gerade neu – aber durchaus hilfreich!

Nach dem einleitenden Referat von *Prof. Dr. Hans-Heiner Kühne*, Universität Trier, und seinem Parforceritt durch die aktuelle kriminalpolitische Landschaft regten sich selbst bei der Tagungsleitung Zweifel, ob man die Veranstaltung statt „Neue“ nicht treffender „Alte“ oder „Wieder aufgewärmte Konzepte der Kriminalpolitik“ hätte nennen sollen. *Dr. Michael Kubink*, Privatdo-

¹ www.krimz.de unter Forschungsprojekte/Laufende Projekte.

zent an der Universität Köln, erkundigte sich sodann ausgehend von *Kühnes* Einteilung nach theoriegeleiteten und nicht-theoriegeleiteten Erscheinungsformen, ob bei all den verschiedenen kriminalpolitischen Phänomenen von TOA über *Glenn Mills* bis zur Fußfessel eine **Metatheorie** auszumachen sei, die über dem Ganzen schwebe.

Kühne entgegnete, dass in der Diskussion zum Strafvollzug immer wieder hervorgetreten und erfreulicherweise auch in § 2 des Strafvollzugsgesetzes anerkannt worden sei, dass der Vollzug grundsätzlich eher die Gefahr der Schädigung als die Chance der Besserung beinhalte. Auf diese schon seit dem späten 19. Jahrhundert geführte Diskussion könne man sich beziehen und als Ziel ausmachen, die Schadenswirkung des Vollzugs zu reduzieren. Das Neue in der Kriminalpolitik sei nicht die dahinter stehende Idee, sondern die Technik. Nunmehr könne man eben mit elektronischen Signalen arbeiten und so die Gefängnisse entlasten; wenn dies technisch so weit ausgereift sei, dass damit auch Kosteneinsparungen einhergingen, werde auch der Staat den zusätzlichen Freiheits- und Resozialisierungsgewinn auf Seiten des Täters akzeptieren. Durch die neue Technik werde auch eine Symbolik transportiert, denn eine gute Theorie werde rechtspolitisch nur dann praktisch, wenn sie auch von einer guten Symbolik getragen werde.

Dr. Hendrik Schneider, Universität Mainz, merkte an, dass *Kühnes* polarisierender Vortrag den anderen Endpunkt des Kontinuums möglicher kriminalpolitischer Vorstellungen markiert habe, der den Tagungsteilnehmern durch das Grußwort des Hessischen Justizministers zunächst vorgestellt worden sei; insoweit ließe sich auf der einen Seite von der bellizistischen und auf der anderen von der pazifistischen Konzeption sprechen. *Kühne* habe den empirischen Ausgangsbefund als Schimäre enttarnt. *Schneider* fürchtete deshalb, dass sich damit der **Diskurs erledigt** habe. Denn es werde im Grunde genommen obsolet, überhaupt über Effizienz von weitergehenden kriminalpräventiven Maßnahmen durch Strafrecht nachzudenken. *Kühne* widersprach. Er habe keine Wahrheiten verkündet – nur dann wäre die Diskussion beendet –, sondern Positionen einander gegenübergestellt, sie zum Teil kritisch, zum Teil bestätigend beleuchtet und damit in der Tat durch eine gewisse Polarisierung die Diskussion erst anregen wollen. *Kühne* war der Auffassung, dass Kriminalpolitik mit Verschärfung von materiellem Recht und Verfahrensrecht weder vonnöten sei noch dass sie dem Rechtsstaat gut tue, zumindest nicht in der augenblicklichen Situation. Das möge man anders sehen. Es gebe durchaus aktuelle kriminalpolitische Projekte, von denen er sage: Zwar nicht gerade neu, aber durchaus hilfreich! Ob diese nun neu oder alt seien, spiele auch keine Rolle; entscheidend sei, dass die Modelle rationeller Problemanalyse entsprächen und wirksam seien.

In der Tat sahen die Diskutanten weiteren Erörterungsbedarf. *Prof. Dr. Thomas Feltes*, Universität Bochum, sprach das Verhältnis von **Kriminalpolitik und Kriminologie** an und gab in die Diskussion, ob es Aufgabe der Kriminologie sein könne oder gar müsse, Kriminalpolitik wissenschaftlich zu beleuchten und zu kriminalpolitischen Konzepten Stellung zu nehmen. Damit meine er nicht nur einzelne Modelle oder Projekte wie Fußfessel oder Haus des Jugendrechts, sondern die hinter diesen einzelnen Elementen liegende Konzeption. Der wissenschaftliche Stellenwert der Kriminologie sei bekanntlich vor allen Dingen in Deutschland seit vielen Jahren umstritten; lange Zeit habe der Spruch von der „Hilfswissenschaft des Strafrechts“ gegolten, dann habe man sich darauf einigen können, dass es doch so etwas wie eine eigenständige Wissenschaft „Kriminologie“ gebe. *Kühne* entgegnete, dass dieser Punkt in der Kriminologie selbst umstritten sei. Er sei aber davon überzeugt, dass es eine der vornehmsten Aufgaben der Kriminologie sei, staatliche Konzepte mit mehr Rationalität zu versehen. Kriminologie sei die Wissenschaft, die in der Lage sei, mehr Rationalität in die gesellschaftlichen Prozesse hineinzutragen, die sich mit der Verhinderung, Verhütung und Verfolgung von Kriminalität beschäftigten. Hierauf müsse sich die Kriminologie aber nicht beschränken. Kriminologie sei gewiss keine Hilfswissenschaft, als sie abhängig von politisch vorgegebenen Konzepten sei, sondern frei in der Imagination der Möglichkeiten im kriminologischen Raum, zu forschen und Studien zu betreiben.

Senatsdirektor *Michael Stallbaum*, Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, warf ein, ob nicht in der **Prävention** ein relativ neues oder jedenfalls ein wichtiges erneuertes kriminalpolitisches Instrument zu sehen sei, durch dessen intensives und vernetztes Vorgehen wesentliche Besserungen erzielt werden können. *Kühne* unterstrich den großen Nutzen einer besseren Kommunikation aller Instanzen. Zusammen mit der bürgernahen Polizeiarbeit sei dies ein Konzept, das eine große Zukunft und vor allem die einzige Zukunft im Rechtsstaat habe. Es reiche aber nicht, Begriffe zu prägen und Institutionen zu schaffen, weitere Schritte aber nicht folgen zu lassen. Als in den späten 80er Jahren bei der Polizei Akzeptanz dafür gefunden werden konnte, dass sie auch für das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung verantwortlich sei, sei ein großer Schritt nach vorn gemacht worden. *Kühne* erinnerte sich daran, wie er Anfang der 80er Jahre bei der Polizei Gelächter geerntet habe, als er sagte, die Reduktion von Kriminalitätsfurcht der Bevölkerung sei zentrale Aufgabe der Polizei. Kriminalität sei zumindest überwiegend ein sozial begründetes Phänomen, das im Rahmen einer nicht eingriffsbetonten Prävention am ehesten rechtsstaatsgemäß verhindert werden könne. Politik neige zu Verkürzungen, wenn sie behaupte, nur Repression schmerze, nicht aber Prävention. Dass Prävention mittlerweile auch sehr stark mit Grundrechtseingriffen verbunden sei, gehe dabei genauso verloren wie der Umstand, dass es zahlreiche präven-

tive Strategien gebe, die grundrechtsneutral und deshalb zu bevorzugen seien. Weil das soziale Kriminalitätsphänomen nicht von der Ferne, sondern nur vor Ort geklärt werden könne, sollten hier idealerweise die Kriminalpräventiven Räte ansetzen. Migrierende Kriminalität dagegen sei ein besonderes Problem, dessen sich die Landeskriminalämter und das Bundeskriminalamt anzunehmen hätten.

Ministerialrat *Dr. Richard Blath*, Bundesministerium der Justiz, thematisierte abschließend die von *Kühne* angesprochene Frage der **Legitimation politischen Handelns** in Anbetracht dessen, dass sich nach der Polizeilichen Kriminalstatistik in der Verbrechenslandschaft nicht viel geändert habe, Politik aber gleichwohl in Teilbereichen vielleicht nervös oder überaktiv reagiere. Einmal abgesehen von Fragen, die nicht nur die objektive Kriminalitätslage, sondern das subjektive Sicherheitsempfinden betreffen, gebe es doch durchaus statistisch nachvollziehbare Entwicklungen etwa bei den Körperverletzungs- und Raubdelikten, also der Gewaltkriminalität, die eine Reaktion der Politik notwendig machten oder jedenfalls als begründet erscheinen ließen, auch wenn nicht der gesamte Anstieg auf reale Zunahmen zurückzuführen sein müsse. *Kühne* gab zu, dass Kriminalität, auch wenn sie sich nicht erschreckend bewege, immer ein Thema sei, mit dem sich eine jede Regierung beschäftigen müsse; Reaktionen auch auf geringe Bewegungen seien legitim. Der Bevölkerung werde aber durch die Diskussion über Kriminalität, wie sie durch die Medien transportiert werde, der falsche Eindruck vermittelt, dass in Deutschland Schlimmes passiere. Anstatt die Möglichkeit zu nutzen und hervorzuheben, wie gut man sich auch im europäischen Kontext präsentiere, gebe die Politik mitunter das Gefühl, als ob „hinter jeder Ecke ein Terrorist mit einer Bombe“ lauere. Dies prägte in nicht akzeptabler Weise die Stimmung und Kriminalitätsfurcht in der Bevölkerung.

II. Auflage, Mehrheiten, Wähler

Prof. Dr. Cornelius Prittwitz, Universität Frankfurt am Main, bevorzugte im Anschluss an *Rückerts* Referat den Begriff „**Kartell**“ von Presse und Politik gegenüber „Kumpanei“, weil Kumpanei zu sehr mit Wirtshaustisch und Biertrinken verbunden sei, sich aber das zu konstatierende Phänomen so einfach nicht erklären lasse. Denn die Interessen seien einerseits subtiler, andererseits auch organisierter. Er fragte also, was diejenigen aus Presse und Politik wollten, welche die angesprochene Stimmungsmache betrieben. *Sabine Rückert*, Gerichtsreporterin bei der Wochenzeitschrift DIE ZEIT, antwortete: Das Verlockende an solchen Berichten sei die Einfachheit und die Wirkung auf die weder durch Justiz noch seriöse Gerichtsberichtserstattung vorgebildeten Leu-

te, was von diesen Personen im Grunde auch durchschaut werde. Es gehe um Mehrheiten, es gehe um Auflage; und es gehe um Wähler. Der Bürger werde zuweilen auch gezielt im Dunklen gehalten – auch von der Presse, die beispielsweise solche Äußerungen wie von *Peter Müller* nicht in größerem Kontext kommentiere. Der Bürger werde nicht über das mangelnde Niveau dieser Äußerungen aufgeklärt, weshalb er sie für richtig halte. Insofern sei der Begriff Kumpanei schon treffender als Kartell, denn die Beteiligten wüssten selbst nicht genau, wohin sie wollten. Es gehe um ein momentanes Sich-in-Szene-Setzen auf Kosten von Leuten, die ohnehin niemand hätten, der für sie eintrete, die sowieso ganz unten seien und auf denen das ganze Unwerturteil der Gesellschaft laste. Letztlich werde auch ein Markt für schlimme Nachrichten bedient.

Dr. Karl-Heinz Groß, früherer langjähriger Leiter der Strafrechtsabteilung im Hessischen Justizministerium und Vorsitzender des Förderkreises Kriminologie und Strafrechtspflege, unterstrich die **Sozialschädlichkeit unseriöser Medienberichterstattung** und fragte gleichzeitig nach einem Ausweg. Pressefreiheit sei zwar ein hohes Gut; möglicherweise ließe sich aber dem Selbstrecherchieren Grenzen setzen. *Rückert* erwiderte, dass dieser Kampagnenjournalismus von einer ganz bestimmten Sorte Medien ausgehe, die von ihren politischen Ansprechpartnern gefüttert werde. Die Tulpe habe auch eine Zwiebel: Wenn die Stimmungsmacher niemanden mehr fänden, der ihnen etwas einflüstere, dann würde Entsprechendes auch nicht mehr geschrieben. *Prittwitz* schien dies aber zu verschwörungstheoretisch. Ein wichtiger Faktor sei vielmehr die Breite und Vielfalt der Medienlandschaft. Boulevardzeitungen gebe es schon seit sehr langer Zeit und trotzdem habe man ähnliche Effekte der sich ständig steigernden und geradezu überschlagenden Berichterstattung über Kriminalität nicht im gleichen Maße beobachten können. Die schlichte und ergreifend brave Fernsehlandschaft von dem Ersten, Zweiten und irgendwann dann Dritten habe es einfach nicht fertiggebracht, solch eindrucksvolle Bilder, wie sie heute an der Tagesordnung seien, zu produzieren. Dies sei ein Element jenseits des individuellen Missbrauchs von Kriminalität für eigene Zwecke (Stichwort Auflage, Stichwort Wählerschaft): ein bestimmter Medienmarkt produziere Gesetze. Hinzu kämen noch Aufstachelungsmomente. Im Grunde seien weder Politiker noch Journalisten Fachleute und bewegten sich auf demselben Niveau wie die allgemeine Bevölkerung. Die außerordentlich schwierige Herausforderung, aufgeklärt über Kriminalität zu sprechen, sei umso anspruchsvoller, je ärger die Verbrechen seien. Menschen hätten angesichts schrecklicher Verbrechen schlimme Phantasien; in einer solchen Medienlandschaft wie der unseren werde das zu einem gewaltigen Konzert und beeinflusse stark die eskalierende Wahrnehmung von Kriminalität.

Feltes merkte im weiteren Diskussionsverlauf an, dass sowohl Polizei als auch Justiz prinzipiell ein Interesse hätten, mit der Presse zusammenzuarbeiten und auch durchaus bereit seien, auf sie zuzugehen. Gleichwohl blieben **schlechte Erfahrungen** nicht aus. *Rückert* empfahl hierzu zunächst, sich vor der Veröffentlichung alles vorlegen zu lassen, womit man in direkter oder indirekter Rede zitiert werde. Im Übrigen regte *Rückert* an, sich Ansprechpartner in den Medien durch lange und vorsichtige Zusammenarbeit heranzuziehen. Die Abhängigkeit des Journalisten von seinen Informanten und Personen aus der Fachwelt sei ja immens: Der Journalist sei immer nur so gut wie diejenigen, die er interviewe. Der Journalist sei deshalb sehr daran interessiert, dass diese Personen auch noch nach seiner Veröffentlichung mit ihm redeten.

Ltd. Ministerialrat *Klaus Gröner*, Justizministerium Nordrhein-Westfalen, knüpfte hier an, indem er eine gewisse **Ambivalenz der Presse** ausmachte, für die er *Rückert* um Erklärung bat. Die beiden Täter in dem angesprochenen Fall von *Tom* und *Sonja* saßen in Nordrhein-Westfalen ein und würden von der Boulevardpresse daraufhin beäugt, wie relativ gut und angeblich komfortabel sie untergebracht seien. Nachdem sich aber in einer Anstalt Nordrhein-Westfalens kurz nacheinander drei Untersuchungsgefangene suizidiert hätten, sei die Presse umgeschlagen. Auf einmal seien nicht mehr die „Monster“, die sie vorher noch waren, beleuchtet worden, sondern der angeblich unfähige Anstaltsleiter, der diese armen, bedauernswerten Gefangenen nicht vor sich selbst habe schützen können. *Rückert* erfuhr auf Nachfrage, dass die Untersuchungsgefangenen nicht wegen Sexualdelikten, sondern wegen Bankraubes eingesen hätten und es sich also nicht um die typischen Hassobjekte gehandelt habe. Dies erkläre auch den medialen Stimmungsumschwung. Im Übrigen warf *Rückert* die Frage auf, wie viel überhaupt Staatsanwälte von den Medien verstünden und ob hier geschult würde. Sie rate, auf die Medien einzugehen und ihnen mit auf dem Weg zu geben, keinen „Quatsch“ zu schreiben. Wie die Medien ansonsten funktionierten, habe man bei dem Fall des kleinen ertrunkenen *Josef* in Sebnitz gesehen.

Prof. Dr. Gisela Losseff-Tillmanns, Mediensoziologin an der Fachhochschule Düsseldorf, zeigte vor dem Hintergrund des mitunter schlechten juristischen und kriminologischen **Ausbildungsstandes von Gerichtsreportern** einen möglichen Ausweg auf: An ihrer Fachhochschule überlege man, ob ein entsprechender Studiengang für Journalisten eingerichtet werden solle. Um Medienberichterstattungen zu verbessern, habe man ferner für das Internet einen Prototypen „Online Social Science Service for Journalists“ entwickelt². Dort könnten schnell zu verschiedenen Themenfeldern – Jugend-, Ausländer- und Gewaltkriminalität, Innere Sicherheit, Fremdenfeindliche Straftaten – Basisin-

2 www.osj-online.de; der Zutritt ist bislang (Stand: Oktober 2003) beschränkt.

formationen abgerufen oder etwa Links zu Experten genutzt werden. *Rückert* begrüßte dies und bestätigte, dass man bei den Boulevardblättern und -fernsehsendern auch ohne größere Ausbildung, selbst ohne Abitur, leicht mit Ende 20 Leiter eines größeren Ressorts werden könne. Etwa bei der BILD-Zeitung werde man sehr schnell groß und bekomme viel Macht, vorausgesetzt man pariere. Diese Journalisten hätten kein besonders starkes Ego und seien im Grunde selbst Problempersönlichkeiten, die sich instrumentalisieren ließen. Personaleinsparung durch ökonomischen Druck am Beispiel der Frankfurter Rundschau spiele darüber hinaus eine Rolle.

Prof. Dr. Rudolf Egg, Direktor der Kriminologischen Zentralstelle, fasste zusammen, dass zwar alle im selben Boot säßen, nicht aber in dieselbe Richtung ruderten. Die Öffentlichkeit habe ein Interesse daran, über spektakuläre und grausame Dinge informiert zu werden; Polizei, Justiz und Verwaltung sei es ein Anliegen, dass über ihre Arbeit berichtet werde, insbesondere über die Erfolge. Und auch Verteidiger würden natürlich ihre Dinge darstellen wollen und sogar einige Straftäter verspürten Bedarf, sich in Szene zu setzen. Die Wissenschaft habe schließlich auch den Wunsch, aufzuklären, zu vermitteln, zu versachlichen und das, was sie an Sachwissen, an kriminalstatistischen Auswertungen, an kriminologischen Erkenntnissen habe, an den Mann und die Frau auf der Straße zu bringen. Dabei sei er als unverbesserlicher Optimist aber davon überzeugt, dass mit guten Journalisten und Vernunft eben doch einiges bewegt werden könne.

III. Ökonomik ist nicht nur die Wissenschaft vom Geld

Juristen wildern oftmals in fremdem Terrain. Dies rührt daher, dass ihre Tätigkeit in alle denkbaren sozialen Lebensbereiche hineinreicht und eben auch dorthin, wo sie nicht originär zu Hause sind. Die Ökonomie schaut andererseits schon seit einiger Zeit durch ihre ökonomische Brille dem Juristen auf die Finger. Der Rechtsökonom *Dieter Schmidchen* schilderte einmal³ das Konzept einer seiner Forschungen, die ihrerseits eine kriminologische Begleitforschung begleitete, so: Den kriminologischen Begleitforscher müsse man sich als jemand vorstellen, der auf einem Motorrad um ein Spielfeld fährt und mit einem Fernglas die Vorgänge dort betrachtet, während der Ökonom seinerseits im Beiwagen des Motorrads sitzt und für seine (sekundäre) Begleitforschung aus nächster Nähe den (primären) Begleitforscher beobachtet. *Schmidchens* Mitarbeiter *Dr. Roland Kirstein*, Universität des Saarlandes, bot

3 Auf der Abschlussstagung „Praktischer und wissenschaftlicher Ertrag sowie ökonomische Aspekte einiger Praxismodelle“ des Projektverbundes Haftvermeidung von *Dünkel* (Greifswald), *Jehle* (Göttingen) und *Schöch* (München) vom 11.-13. März 2003 im Harnack-Haus in Berlin.

dabei mit seinem Referat für die zahlreichen anwesenden Nicht-Ökonomen mitunter ungewohnte Kost, indem er zwar geläufige Ausdrücke wie „Deal“ und „TOA“ benutzte, diese dann aber mit Begriffen aus der Ökonomie verknüpfte und so bisweilen zu überraschenden Wendungen gelangte.

Blath eröffnete den Diskussionsteil mit der Frage, wie sicher man die dargestellten paradoxen Wirkungen oder **unerwarteten Nebenfolgen tatsächlich vorhersagen** könne. *Kirstein* antwortete, dass die korrekte Umsetzung von Gesetzen in formale quantitative ökonomische Modelle die Voraussetzung dafür sei, die damit verbundenen Gesetzesfolgen empirisch zu testen. Aus dem konkreten Problem müsse ein theoriegeleitetes Modell erstellt und mathematisch präzisiert werden, um die gewonnenen quantitativen Hypothesen schließlich anhand von Reale-Welt-Daten zu überprüfen. Für diese Prüfung gebe es einen direkten und einen indirekten Weg. Der direkte sei der, die Reale-Welt-Daten genau in dem Ausschnitt der Welt zu suchen, den das Gesetz regeln will. Nachteil dieser Methode sei, dass man (im Beispiel des Folgerechts) über einen langen Zeitraum die Einkommenssituation junger Künstler beobachten müsse, bevor man das Gesetz ggf. wieder zurücknehme. Besser sei es, nicht erst dem Kind zuzusehen, wie es tief und tiefer in den Brunnen falle. Der andere Weg bestehe nämlich darin, Erfahrungen aus anderen Bereichen zu übernehmen. Beispielsweise könne man Kunsthändler als Investoren ansehen, die ein Portfolio (nicht aus Aktien oder Wertpapieren, sondern eben aus Bildern) zusammenstellten, um in vielen Jahren zumindest einen kleinen Gewinn zu erzielen. Diese Aktivität sei mit der Tätigkeit anderer langfristige Anlagen treffender Investoren vergleichbar. Nun könne man ermitteln, wie diese auf Änderungen ihrer rechtlichen Rahmenbedingungen reagierten, etwa auf die Einführung einer neuen Steuer. Diese Erfahrungen in verwandten Bereichen ließen häufig einen Analogieschluss zu. Das allgemeine ökonomische Modell sei empirisch durch viele Anwendungsfälle gut abgesichert. Um es auf einen weiteren Fall anwenden zu können, müsse man sich nur noch darüber klar werden, ob der Analogieschluss zulässig sei oder nicht.

Groß hakte nach, ob **immaterielle Faktoren im ökonomischen Modell** Platz greifen könnten. Beim Täter-Opfer-Ausgleich gehe es z. B. auch um Rechtsfrieden. Könne bei der installierten Videoüberwachungsanlage die verminderte Kriminalitätsfurcht berücksichtigt werden, wo blieben Verteidigungsrechte, Menschenrechte, wo das Wählerverhalten? *Kirstein* erwiderte, dass sich immaterielle Faktoren in jedes ökonomische Modell mit einbeziehen ließen. Ökonomik sei nicht nur die Wissenschaft vom Geld; es gehe ihr vielmehr um jegliche Art von Ziel. Ökonomen wüssten, dass Menschen sich nicht nur an monetärem Einkommen orientierten, sondern auch an Liebe, Spaß, Freude, Angst usw., und richteten ihre Analysen darauf ein, sofern diese Faktoren in

irgendeiner Form quantifizierbar seien. Die ökonomische Analyse des Rechts habe sich in den letzten Jahrzehnten vorwiegend mit dem materiellen Recht beschäftigt. Jedoch sei gerade das Prozessrecht für die ökonomische Analyse geeignet, weil nirgends sonst so klar gesagt werde, wer an einer bestimmten Stelle einer Interaktion welche Handlung ausführen dürfe. Daher lasse sich Prozessrecht wundervoll mit den Mitteln der Spieltheorie, der interaktiven Entscheidungstheorie, abbilden. Durch die Gleichgewichtsanalyse erkenne man, welches Verhalten von den Rechtsadressaten zu erwarten sei. Die Frage sei, was bei einer bestimmten Prozessrechtsregel herauskomme und wie sich das Gleichgewicht zwischen den Beteiligten unter der neuen Regel darstelle. Diese Folgen ließen sich im Hinblick auf jegliche Art von Zielvorstellung überprüfen. Wenn durch den Eingriff des Gesetzgebers ein Gleichgewicht mit schlechten Folgen implementiert werde, laute das Ergebnis: Diese Regel ist schlecht. Für das Missing-Link zwischen der Intention des Gesetzgebers auf der einen Seite und den tatsächlichen Verhaltensfolgen auf der anderen Seite werde eine verhaltenstheoretische Grundlage benötigt: Die Ökonomie biete solch eine Theorie.

Auch nach diesen Ausführungen flackerte im Auditorium noch Skepsis auf, inwiefern sich **rechtliche Effekte messen** ließen. *Kirstein* erläuterte hierzu zwei Methoden. Für viele Entscheidungsprobleme sei eine exakte Quantifizierung nicht nötig, weil keine bestimmte Zahl ermittelt werden solle. Häufig wolle der Rechtsökonom nicht wissen, ob sich die Folgen eines bestimmten Gesetzes durch die Zahl 137 oder durch die Zahl 150 repräsentieren ließen. Denn für die Entscheidung, ob eine bestimmte Regelung ineffizient sei, reiche regelmäßig eine qualitative Betrachtung aus. Die zweite Methode bestehe darin, die Zahlungsbereitschaft der Individuen für nichtmaterielle Faktoren zu ermitteln. Ein Saarbrücker Ökonomieprofessor habe z. B. einmal seine Studenten aufgefordert, kurz vor der Bundestagswahl ihre Wahlbenachrichtigungskarte mitzubringen. Jeder, der diese Karte dabei hatte, sollte sodann eine Mindestforderung abgeben, einen Preis, zu dem der Professor das Wahlrecht kaufen könne; dabei sei den Studenten die rechtliche Unzulässigkeit dieses Unterfangens nicht bekannt gewesen. Viele hätten daraufhin eine Abgabepreisuntergrenze genannt, um dieses Wahlrecht zu verkaufen, da ihnen „der Zehner in der Tasche und die zwei Bier in der Kneipe“ lieber gewesen seien als die Aussicht, am nächsten Sonntag ein Kreuz zu machen. Gäbe es einen legalen Markt für Wählerstimmen, dann wäre der Wert des Stimmrechts einfach der Marktpreis. Aber wie das Hörsaalexperiment zeige, könne man auch ohne legalen Markt die Abgabepreisuntergrenze der Anbieter und die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager ermitteln und so einen allgemeinen Umrechnungsfaktor erhalten. *Kirstein* räumte ein, dass dieses Verfahren nicht auf alle Dinge anwendbar sei; ins-

besondere am Beispiel der Todesstrafe würden die Grenzen des ökonomischen Kalküls sichtbar.

Auf anhaltende skeptische Äußerungen im Publikum gab *Kirstein* zu, dass die auftauchenden **Messprobleme** durchaus schwierig seien und sich auch in anderen Bereichen der Ökonomie stellten. Die ökonomische Analyse des Rechts sei dabei nicht einmal der problematischste Bereich. Wie solle man z. B. den Nutzen, den die Bevölkerung aus der Errichtung eines kommunalen Schwimmbades ziehe, messen? Oder den Nutzen von Landesverteidigungen, also äußerer Sicherheit? Oder den zu erwartenden Nutzen eines neuen Produktes wie ein UMTS-Handy, wenn seine Einführung noch Jahre entfernt sei, gleichwohl jetzt schon Entscheidungen getroffen werden müssten? *Kirstein* räumte ein, dass diese Messprobleme keine trivialen, aber eben auch keine unlösbaren Probleme darstellten. Die ökonomische Theorie habe zahlreiche Verfahren entwickelt, mit denen die Präferenzen von Konsumenten bestimmt und quantifiziert werden könnten. Es sei kein Grund ersichtlich, diese Verfahren nicht etwa auch auf die Präferenzmessung für Rechtsfrieden anzuwenden. Die im Einzelnen entstehenden Schwierigkeiten seien interessante Herausforderungen für den Ökonomen, der die Lösung hierfür in Zusammenarbeit mit Juristen, Rechtssoziologen und anderen beteiligten Fakultäten finde.

Kirstein rief abschließend das **Waagemodell** in Erinnerung, nach dem jeder Beteiligte seine eigenen Gewichte in die beiden Waagschalen „Nutzen“ und „Kosten“ werfe. Zur Analyse einer Marktsituation müssten nicht einmal die einzelnen Gewichte der beteiligten Individuen berücksichtigt werden. Denn das Analyseziel sei das Verhalten aller Nachfrager, so dass es ausreiche, den Durchschnittsrepräsentanten aller Nachfrager zu betrachten. *Kirstein* schloss, nachdem die Diskussionsteilnehmer auch seiner Meinung nach das zentrale Problem „Messbarkeit“ richtig identifiziert hatten, mit dem Appell, dass der Quantifizierungsversuch der Rechtsökonomie der einzig gangbare Weg sei, das Problem der Gesetzesfolgenanalyse einer rationalen Entscheidung zugänglich zu machen. Bei dem Versuch, zu quantifizieren, könnten sicherlich Fehler auftreten; aber mit seriöser wissenschaftlicher Methodik lasse sich auch dieses Problem kontrollieren. Wenn man dagegen vor dem Problem zurückschrecke und behaupte, die zu untersuchenden Fragen seien nicht messbar, könne man über die Einführung neuer kriminalpolitischer Instrumente genauso gut per Münzwurf entscheiden.

IV. Justiz und Technik

Allenthalben sind die Justizverwaltungen bestrebt, mittels aus der Betriebswirtschaft bekannter Instrumente wie etwa Budgetierung und Kosten- und

Leistungsrechnung die behördeninternen Organisationsabläufe zu vereinfachen und zu modernisieren. In der Diskussion stand aber weniger das grundsätzliche Ob dieser Modernisierung – oder, um mit *Rapp* zu sprechen, ob das Flugzeug auch tatsächlich heil durch die nebligen Alpen kommt –, da im Prinzip Einigkeit über die Notwendigkeit justizieller Erneuerung herrschte. Vielmehr bestand gerade von Praktikerseite Erörterungsbedarf hinsichtlich sehr konkreter Fragestellungen.

Ltd. Oberstaatsanwalt *Hans-Josef Blumensatt*, Staatsanwaltschaft Wiesbaden, beschäftigte demgemäß die bevorstehende Einführung der betriebswirtschaftlichen Standardsoftware **SAP/R3** in seiner Behörde, weshalb er sich nach einem Hamburger Pilotgericht und dort gemachten Erfahrungen erkundigte. Präsident des Hamburgischen Verfassungsgerichts und des Hanseatischen Oberlandesgerichts *Wilhelm Rapp* antwortete, dass SAP/R3 – mit einigen Besonderheiten für die Justiz – seit einiger Zeit in einem verhältnismäßig kleinen Rahmen beim Amtsgericht Hamburg Mitte pilotiert werde. Hamburgweit starte SAP/R3 im Juni 2003, wobei *Rapp* sich besorgt zeigte, ob ein reibungsloser Start gelinge. Von größeren Firmen, die SAP/R3 eingeführt hätten, wisse man, dass die Einführung der Software für einen gewissen Zeitraum Stillstand im Unternehmen bedeuten habe. In Zivilprozessen habe er so schon häufig das ernst gemeinte Argument – ungeachtet der unterlassenen Aufnahme in das Bürgerliche Gesetzbuch – gehört, dass der Beklagte wegen der Einführung von SAP/R3 nicht zahlen könne. Es scheine also ein Problem zu sein, und wohl nicht zuletzt deshalb, weil viel Neues verlangt werde. Am Anfang werde es daher zu einer relativ hohen Fehlerhäufigkeit kommen, an einen Selbstgänger glaube er nicht.

Bei dieser Gelegenheit sprach *Rapp* eine Hamburger Besonderheit an. Im Bereich der Verfahrens- und der statistischen Kontrolle von richterlichen Daten durch SAP/R3 seien Vereinbarungen getroffen worden, die technisch verhinderten, dass das Ministerium über die SAP-Daten in das einzelne richterliche Dezernat hineinschauen könne. Kraft Vereinbarung stünden im Ministerium lediglich deutlich aggregierte Daten zur Verfügung, der Oberlandesgerichtspräsident verfüge ebenfalls nur über – wenn auch in geringerem Umfang – aggregierte Daten des Landgerichts; nur der unmittelbare Gerichtspräsident habe die konkreten Verfahrensdaten. Auch wenn dies für den süddeutschen Raum etwas überraschend erscheinen möge, ergänzte *Stallbaum*, seien die Republikaner in Hamburg schon immer besonders empfindlich gewesen, was die richterliche Unabhängigkeit betreffe. In Hamburg sei es ein sehr besonderer Vorgang, wenn der Justizsenator – und sei es auch nur statistisch – sich im Wege der Dienstaufsicht ein einzelnes Verfahren im Detail anschauen würde.

Nach seinem Vortrag stellte Staatsanwalt *Dr. Jörg Binder*, Staatsanwaltschaft Frankfurt (Oder), auf Nachfrage klar, dass MESTA auch die **Mitteilung für die Strafverfolgungsstatistik** automatisch mit Eingangserfassung und im weiteren Verlauf kontinuierlich als Folgedatensätze – in Brandenburg für das Landesamt für Daten und Statistik – erstelle. Eine weitere Frage nach der Einrichtung und Pflege eines verbindlichen Justizdatensatzes und **Straftatenschlüssels** führte in den Bereich politischer Verantwortung und konnte daher von *Binder* nicht abschließend beantwortet werden. Er wies aber nachdrücklich auf die dringende Notwendigkeit einer gemeinsamen Sprache für den Datentransfer hin. Die Frage, ob bereits **weitere Daten zu Straftaten** (z. B. über Tatort und Schadenshöhe) von der Polizei an die Staatsanwaltschaft mitgeteilt würden, bejahte *Binder* im Grundsatz. Die Übermittlung beispielsweise zur Schadenshöhe finde zwar statt, sei in der Praxis aber nicht unproblematisch, da die Beträge gerundet geliefert würden. Für die genaue und auch vom Richter geforderte Schadensangabe von beispielsweise 4,95 € müsse der Dezernent nach wie vor in die Akten schauen, weil die Polizei „5 €“ melde. Hier müsse wieder grundsätzlich gefragt werden, was eine Schnittstelle leisten könne. Man sei bestrebt, diese Ungenauigkeiten bei der Erfassung zu korrigieren. *Stallbaum* ergänzte, dass in Hamburg parallel zu den MESTA-Statistikergebnissen ein Zählkarten-Verfahren durchgeführt werde. Besonders zu Projektbeginn habe es sich als gewisses Problem erwiesen, bis die elektronischen Eintragungen valide gewesen seien. Die Schnittstellenproblematik sei in jeder Beziehung zu den Gerichten das Problem der Zukunft, da auch insoweit eine hohe Effizienz erreicht werden solle. *Binder* bestätigte den nicht unproblematischen Zugang zu den Gerichten. Auch wenn Gerichte und Staatsanwaltschaften mit dem Begriff „Justiz“ oft miteinander in einen Topf geworfen würden, müsse man für den Bereich der IuK-Technologie festhalten, dass die Systeme teilweise doch deutlich auseinander liefen.

Dr. Eric Minthe, Stellvertretender Direktor der Kriminologischen Zentralstelle und Tagungsleiter, zweifelte nach *Binders* Ausführungen infolge seiner praktischen Erfahrungen als Staatsanwalt etwas daran, dass es im Zuge der Einrichtung von Serviceeinheiten tatsächlich zu keinen großen **Mehranstrengungen bei den Staatsanwälten** kommen werde. Zwar stünden der Belastung durch mehr Schreibarbeit auch Entlastung gegenüber, etwa dadurch, dass z. B. die (selbst geschriebene) kleinere Anklage sogleich unterzeichnet werden und den Schreibtisch des Staatsanwalts für immer verlassen könne. Jedenfalls aber müsste Auswüchsen entgegengesteuert werden, etwa wenn die Serviceeinheit an den Dezernenten mit der Bitte herantrete, neben der Anklage gleich noch die erforderlichen Ausfertigungen herzustellen und darauf die Unterschrift des Beamten der Serviceeinheit vorzusehen, damit dieser nur noch zu unterzeichnen brauche. *Binder* legte solchen Beamten der Serviceeinheiten ans Herz, sie

mögen sich Gedanken über ihren Arbeitsplatz machen. Denn eine Automationslösung bedeute auch Einsparung, und zwar vor allem bei den Geschäftsstellen und den Kanzleikräften. Automationslösungen könnten nur dann sinnvoll umgesetzt werden, wenn alle Mitarbeiter, also auch Kanzlei und Geschäftsstelle im herkömmlichen Sinne, andere Aufgaben als bisher wahrnehmen. „Datenpflege“ laute das neue Einsatzgebiet der Serviceeinheiten.

V. Hingucken und dann steuern! oder: Justizvollzug in Bewegung

Dr. Claudius Geisler, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bundesverfassungsgericht, merkte an, dass der Kampf ums Recht zum Teil wegen absoluter Bagatellen durch alle Instanzen bis eben hin zum Bundesverfassungsgericht geführt werde. Häufig gehe es dabei nicht um die Sache selbst; der Streit sei vielmehr Ausdruck dessen, dass sich der Strafgefangene und die Anstalt miteinander verhakt hätten. Deshalb werfe sich die Frage auf, ob die Gerichte überhaupt die richtigen Instanzen seien, um diese Art von Konflikten zu lösen, oder ob nicht **Mediation** in Form eines „Strafvollzugsbeauftragten“ ein besserer Weg wäre. Hinzu komme, dass der Strafvollzug ein besonders grundrechtsrelevanter Bereich sei und eine solche unabhängige Einrichtung auch deshalb Sinn machen könnte. *Dr. Monica Steinhilper*, Leiterin der Abteilung Strafvollzug im Niedersächsischen Justizministerium, erwiderte, dass den niedersächsischen Anstalten zur Zeit zwar die Möglichkeit eröffnet sei, ein oder zwei Bedienstete in eine landesweit organisierte Mediationsausbildung eines freien Trägers zu entsenden. Das Thema Mediation ziele aber in erster Linie darauf, Konflikte zwischen Gefangenen oder zwischen Bediensteten *untereinander* zu schlichten, nicht aber Unstimmigkeiten zwischen Gefangenen und Bediensteten. Es sei zwar wünschenswert, Anträge des Gefangenen auf gerichtliche Entscheidung zu verringern. Mediation setze aber gleiche Augenhöhe voraus. Oft handle es sich bei den angegriffenen Maßnahmen um (nicht gewährte) Vollzugslockerungen, die nach Einholung anstaltsexterner oder -interner Gutachten und Abhaltung von Vollzugsplankonferenzen entschieden worden seien; in diesem Bereich müsse die Anstalt im Grundsatz ihre Entscheidung halten und sollte sich nicht in ein Mediationsverfahren einbringen lassen.

Volker Bieschke, Leiter der Jugendstrafanstalt Neustrelitz, äußerte sich skeptisch über den **niedersächsischen Selektionsansatz**. Seiner Ansicht nach stehe der Justizvollzugsanstalt die Entscheidung nicht an, wer noch behandlungswürdig sei und wer nicht, bei wem man noch Ressourcen einsetzen könne und bei wem nicht. Wer gebe der Justizvollzugsanstalt das Bestimmungs-

recht, dass der zum dritten oder vierten Mal Inhaftierte nichts mehr von den Anstaltsressourcen erhalte und damit gleichsam chancenlos werde? *Bieschkes* Skepsis begründete sich ferner darauf, dass *Steinhilfers* Konzept dem Anstaltspersonal möglicherweise eine Begründung für Inaktivität liefere. Wenn den Bediensteten freie Hand zur Entscheidung gelassen werde, bestehe die Gefahr, dass sie den bequemeren Weg gingen und sagten: „Das lohnt sich alles nicht, die Gefangenen kommen aus den Betten und dem Haftraum einfach nicht heraus!“

Steinhilper gab die zunächst aufgeworfene Frage zurück, indem sie rhetorisch nach einem besser geeigneten Entscheidungsträger fragte und zugleich feststellte, dass die Anstalt auch andere grundlegende Entscheidungen wie etwa die Auswahl zur Sozialtherapie treffe. Der richtige Entscheidungsträger sei die sachnahe und kompetente Anstalt. Für Gefangene mit einer Vollzugsdauer ab einem Jahr finde eine Vollzugsplanung statt, die alle sechs Monate fortgeschrieben werde; hierbei entscheide ein Gremium von Fachleuten in Vollzugsplankonferenzen. *Steinhilper* hegte vielmehr den Verdacht, dass dann, wenn etwas transparent werde und man das Warum und Wieso deutlich mache, die (unbegründete) Sorge aufkomme, die Grundrechte seien in Gefahr. Es treffe ferner nicht zu, dass bestimmte Gefangene keine Chance mehr erhielten. Das unter Beteiligung verschiedener Stellen erarbeitete niedersächsische Konzept besage nur, dass die knappen Personalressourcen dort investiert würden, wo ein mitwirkungsbereiter Partner sei. Einzelheiten würden auf der Anstaltsleiterbene ausgestaltet, wobei die Anstalten sich untereinander austauschten und versuchten, vereinheitlichte Kriterien festzulegen. Ähnlich erhalte nicht jeder Gefangene Vollzugslockerungen als allgemeine Vergünstigung; diese müssten vielmehr in ein Behandlungsprogramm eingebaut werden, bei dem immer darauf zu achten sei, was einerseits investiert würde und andererseits resultieren könne. Rückfallstudien und Ergebnisse aus der Sozialtherapie stellten eine wichtige Entscheidungshilfe dafür dar, ob etwa Grundstandards für alle Gefangenen erhöht werden sollten oder ob besondere Maßnahmen bei einer bestimmten Gefangenenengruppe angezeigt seien. „Hingucken und dann steuern“ halte *Steinhilper* für selbstverständlich.

Gröner wies abschließend darauf hin, dass Nordrhein-Westfalen die **Mittelbehörde im Justizvollzug** beibehalten habe. Nordrhein-Westfalen verfüge als bevölkerungsreichstes Bundesland über 37 selbständige Justizvollzugsanstalten plus Zweiganstalten und Außenstellen mit etwa 18.000 Gefangenen sowie eine Justizvollzugsschule. Deshalb habe man sich sehenden Auges der in Niedersachsen gemachten Erfahrungen zu diesem Schritt entschlossen. Gleichwohl sei der Justizvollzug in Nordrhein-Westfalen sowohl organisatorisch als auch inhaltlich in Bewegung geraten. Seit August 2002 existiere nur noch eine

Mittelbehörde (Justizvollzugsamt). Prozesse der Aufgabenverlagerung auf die Anstalten, also vom Ministerium auf die Mittelbehörde und von der Mittelbehörde auf die Anstalten, fänden ebenfalls statt. Die Aufgabentrennung zwischen Ministerium und Mittelbehörde gestalte sich so, dass diese für die operative Aufgabenwahrnehmung und jenes für das strategische Controlling zuständig sei. Die Daten, die das Ministerium für das strategische Controlling benötige, erhalte es gebündelt und koordiniert von der Mittelbehörde. Inhaltlich stimme man sehr mit Niedersachsen darin überein, eine Grundversorgung für alle zu gewährleisten und die Behandlung umzustrukturieren, damit effizienter Sicherungsbehandlungsvollzug betrieben werden könne und dennoch die knappen Ressourcen berücksichtigt würden. *Steinhilper* stimmte dem zu und ergänzte, dass jedes Land sich selbst organisiere. Die niedersächsischen Erfahrungen könnten auf andere Bundesländer allenfalls grob übertragen werden.

VI. Bizarrer Effekt der Fußfessel

Ministerialrat *Peter Marx*, Justizministerium Baden-Württemberg, thematisierte die **Ursache** der zweifellos vorliegenden **Projekterfolge** der elektronischen Fußfessel. Wenn man die (geringe) durchschnittliche Auslastung von 8,5 Probanden bei einer (großen) Dichte von drei Sozialarbeitern sehe, liege die Vermutung nahe, dass die Ursache eher an der dichten sozialarbeiterischen Betreuung als an der Elektronik liege. *Markus Mayer*, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg, erwiderte, dass eine Bewertung deshalb problematisch sei, weil es sich bei der Fußfessel um ein natürliches Experiment ohne Kontrollgruppe handele. Eine Kontrollgruppe nach dem Motto „wir machen das Gleiche – nur ohne Fußfessel“, scheitere aus rechtlichen Gründen. Darum werte *Mayer* nicht quantitativ, sondern qualitativ über die Art der Projektarbeit und die durch die Maßnahme hervorgerufenen Effekte. Von den Projektmitarbeitern sei mit den Probanden über das pädagogisch Notwendige und Festgelegte (ein persönlicher Kontakt pro Woche) sowie über die Reaktionen auf Abweichungen vom Wochenplan hinaus nichts unternommen worden. Der gute Betreuungsschlüssel sei also nicht alleinige Erfolgsursache. Die Technik habe die Interaktion zwischen Sozialarbeiter und Proband insoweit verändert, als infolge von Abweichungen vom Wochenplan mehr Gesprächsanlässe geschaffen worden seien, z. B. weil der Proband in der U-Bahn stecken geblieben sei oder das Kind zum Arzt gemusst habe. Die darauf ausgetauschten Informationen seien zwar pädagogisch nicht notwendig gewesen, hätten aber in ihrer Summe dazu geführt, dass die Projektmitarbeiter ein umfangreiches Bild von der Situation des Probanden und auch von solchen Umständen erhalten hätten, die sonst nicht preisgegeben

worden wären. Die Elektronik schaffe als gewissen bizarren Effekt einen Gesprächsanlass, der von Seiten des Projektmitarbeiters nicht mehr legitimiert werden müsse. Ob dies in der Summe besser oder schlechter sei, konnte Mayer wegen der noch zu geringen Fallzahlen nicht abschließend beurteilen. Es stelle sich auch eher die Frage, wie diese besonderen Möglichkeiten in welchem pädagogischen Konzept sinnvoll genutzt werden könnten.

Auf die relativ **geringe Auslastung** von 8,5 Probanden im Schnitt angesprochen, führte Mayer aus, dass 85 % der Probanden von den Gerichten selbst vorgeschlagen worden seien. Die Schlüsselstelle für den Einsatz der elektronischen Überwachung sei also weder Bewährungshilfe, noch Staatsanwaltschaft (die viele Fälle vorgeschlagen habe, von denen aber kaum einer in den Modellversuch gekommen sei), sondern die Gerichte. Im Landgerichtsbezirk Frankfurt hätten bisher nur ein Dutzend der Amtsrichter überhaupt Fälle mit Fußfessel, was – wenn man unterstelle, dass sich die Beschuldigten einigermäßen gleichmäßig auf die verschiedenen Dezernate verteilten – zu dem Schluss führen müsse, dass die Richter beim Einsatz der elektronischen Überwachung unterschiedliche Kriterien ansetzten. Einige Gerichte hätten die Fußfessel bis zu 14-mal eingesetzt, während andere Gerichte eben nur einen Fall gefunden hätten. Mayer vermute den Grund hierfür darin, dass die Anwendungskriterien nicht immer klar seien. Neben den juristischen Voraussetzungen müssten auch pädagogische Kriterien erfüllt sein. Auf die Anwendung könne wegen der richterlichen Unabhängigkeit aber kein Einfluss genommen werden, weshalb sich die Zahlen auch in den anderen Landgerichtsbezirken eher verhalten entwickeln würden.

Ramona Pisal, Richterin am Brandenburgischen Oberlandesgericht, fehlte der **Ansatzpunkt für den Richter**, wann das Projekt sinnvoll zum Einsatz kommen solle. Das Stichwort der richterlichen Unabhängigkeit, das gerne als Etikett für Unbelehrbarkeit, Unbeweglichkeit und überhaupt für verkrustete Strukturen gebraucht werde, sei natürlich schon gefallen. Aber die Entscheidung, ob jemand bewährungsfähig sei oder nicht, sei keine Frage, ob der Proband ein Fußband trage, sondern ob er eine gute Bewährungsprognose habe. *Pisal* könne sich einen solch simplen Fall kaum vorstellen, dass die Bewährungsprognose allein daran festzumachen sei, ob der Proband nun ein Signale sendendes Band trage oder nicht. Der Fall des § 116 StPO (Außervollzugsetzung eines Haftbefehls) sei die einzige sinnvolle Fallkonstellation, in der man durch die Fußfessel die Meldeauflage ablösen und die „lästige Rennerei zur Polizei“ vermeiden könne. Trotz des ausgearbeiteten Wochenplans sei die Nachricht, die der Richter über die Fußfessel bekomme, bloß „in“ oder „out“. Ob der Proband aber dabei sei, im Rahmen seiner Sozialauflagen die Schulbank zu streichen oder ob er im Park mit der Flasche Goldbrand sitze, könne mit diesem Signal nicht nach-

vollzogen werden. *Mayer* konzedierte, dass sich wohl genau diese Frage auch viele Frankfurter Richter gestellt hätten. Aber man wisse schon ein bisschen mehr als „in“ oder „out“. Einmal wüssten die Projektmitarbeiter mehr durch die Übertretungen, die der Proband rechtfertigen müsse. Aus Interviews mit nahezu allen Probanden wisse *Mayer* des Weiteren, dass viele Probanden sich sagten: „Wenn ich jetzt schon mal um sieben aus dem Haus bin, kann ich auch gemeinnützige Arbeit machen.“ Die Fußfessel mache aber in der Tat wenig Sinn, wenn nicht die andere Seite – wie das im Projekt realisiert worden sei – mit konventionellen Mitteln mitkontrolliert werde.

Regierungsdirektor *Hans Kornprobst*, Bayerisches Justizministerium, führte als weiteren in der Diskussion stark beachteten Aspekt das Verhältnis der elektronischen Fußfessel zu einer diesbezüglichen **Weisung der Führungsaufsicht** ein. Nach der Konzeption des Projektes solle es möglich sein, die Fußfessel durch eine entsprechende Weisung anzuordnen, gleichzeitig aber solle die Fußfessel immer das Ziel haben, eine ansonsten zu vollziehende Freiheitsstrafe zu vermeiden. Dies passe nicht recht zusammen. Denn bei der Führungsaufsicht könne nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen und nach Durchführung eines neuen Strafverfahrens wieder eine Freiheitsstrafe vollzogen werden. Die Diskutanten sahen hier einen gewissen Bruch in der Projektkonzeption, den auch *Mayer* nicht zu kitten vermochte. *Stefanie Rodat*, Sozialtherapeutische Anstalt Gelsenkirchen, warf die Frage der Führungsaufsicht noch einmal in anderem Zusammenhang auf. Es gebe bestimmte Tätertypen, die gewisse Plätze, z. B. Schwimmbäder, nicht aufsuchen sollten: Könne die Fußfessel so eingesetzt werden, dass der Proband diese Risikofelder meiden müsse? *Mayer* verneinte, weil die technischen Voraussetzungen hierzu in Hessen derzeit nicht vorhanden seien. In den Vereinigten Staaten und auch in England gebe es dahingegen schon Projekte, wo Systeme über GPS-Ortung in Kombination mit Handyzellen versuchten, Personen zu lokalisieren. Aber auch dies habe noch technische Grenzen, weil GPS in engen Häuserschluchten oder auch in der U-Bahn nicht funktioniere und ferner die Ortung nicht präzise genug sei.

Groß interessierte sich für die **Kosten** der Überwachung und dafür, ob es bei einer Ausdehnung des Projektes auf den Darmstädter Bezirk und vielleicht auf ganz Hessen zu einer Kostenverringerung kommen werde. *Mayer* gab zu bedenken, dass die Kostenfrage generell relativ schwer zu beantworten sei. In der bisherigen Kalkulation seien die Gehälter der neu eingestellten Personen mit dem Satz eingerechnet, den sie tatsächlich – wären es keine ABM-Stellen – kosteten, weiter sei die Technik inbegriffen, auch die Personalkosten der technischen Seite (Hessische Zentrale für Datenverarbeitung), Telefon, Fahrtkosten, also im Grunde alles Denkbare. Die Ausweitung werde so stattfinden,

dass in den einzelnen Landgerichtsbezirken wahrscheinlich nur noch – wenn überhaupt – eine halbe Stelle als Projektbeauftragter vor allem für die Erstgespräche vorgesehen werde. Damit verschiebe sich der Kostenrahmen deutlich, weil die pädagogische Arbeit nun von herkömmlichen, nicht neu einzustellenden Bewährungshelfern durchgeführt werde. Insgesamt gehe Mayer davon aus, dass bei einer Projektausweitung deshalb die Kosten pro Nase eher sinken.

Dr. Rebecca Löbmann, Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen, fragte abschließend nach dem **Anreiz für die Probanden**, nach den durchschnittlich 4,5 Monaten Fußfessel die restliche Bewährungsstrafe (ohne Fußfessel) abzuleisten. Mayer stellte den Anreiz in der Haftvermeidung fest. Die Probanden wollten nicht die Bewährungszeit schöner gestalten, sondern gingen davon aus, mit der Teilnahme am Projekt eine Inhaftierung zu vermeiden. Ob dies tatsächlich zutreffe, sei nur schwer nachzuvollziehen.

VII. Diversion und für Papierkörbe arbeitende Polizeibeamte oder: Hat sich überhaupt etwas bewegt?

Kornprobst teilte *Ostendorfs rechtspolitische Beurteilung der Diversion* nicht. Es gebe auch in den CDU-CSU-regierten Ländern keine rechtspolitischen Initiativen in größerem Rahmen, welche die Einschränkung der Diversion zum Gegenstand hätten. Er habe den Eindruck, dass zwei verschiedene Tätergruppen miteinander vermengt würden. Der Kriminalpolitik könne man vorwerfen, dass sie sich nicht hinreichend vor Augen führe, dass der Großteil der Straftaten Jugendlicher Bagatelldelikte sei; den Wissenschaftlern könne man vorwerfen, dass sie nicht genügend beachteten, dass Jugendliche auch schwere und brutale Taten verübten. Die Forderungen der Rechtspolitik in Richtung Strafverschärfung, Heraufsetzung der Höchststrafe usw. richteten sich nur an die zweite Tätergruppe. *Prof. Dr. Heribert Ostendorf*, Forschungsstelle für Jugendstrafrecht und Kriminalprävention an der Universität Kiel, entgegnete, dass man bei der Einschätzung der Schärfe der Diversionsregelungen auch die Richtlinien mit ins Auge fassen müsse, die häufig genauso wichtig, wenn nicht sogar wichtiger als die Gesetze seien. Die Diversionsrichtlinien aber seien in den letzten Jahren in einigen Bundesländern repressiver ausgestaltet worden, z. B. dergestalt, dass in Wiederholungsfällen nicht mehr § 45 Abs. 1 oder Abs. 2 JGG angewendet werden dürfe.

Kornprobst trat aber insoweit *Ostendorf* bei, als es um dessen Kritik an der Ausgestaltung der Diversion ging. Er teile die skeptische Einschätzung zur **Polizeidiversion**. Gleichwohl sei er nicht der Ansicht, dass alles vom Richter

oder Staatsanwalt bestimmt werden müsse. § 45 Abs. 2 JGG habe als Ausgangspunkt, dass im staatsanwaltschaftlichen Verfahren eine außerhalb der Justiz erfolgte Reaktion berücksichtigt werde. Es sei deshalb durchaus legitim, Jugendämter, Eltern und andere Personengruppen zu Reaktionen zu bewegen, welche die Justiz berücksichtigen könne. *Ostendorf* bestätigte, dass etwa durch erzieherische Maßnahmen im Elternhaus oder Konfliktlotsen bei Schulkonflikten versucht werden müsse, die Schwierigkeiten vor Ort zu bearbeiten, damit auf dieser Grundlage dann ggf. Staatsanwaltschaft und Gericht ihre Entscheidung treffen könnten. Dies sei das Optimum und so sei auch die Regelung im Kinder- und Jugendhilfegesetz. Aber in vielen Fällen funktioniere das nicht, weil die Praxis ihr Angebot abbaue: Der Jugendgerichtshilfe werde von den Stadtkämmerern aus Geldnöten Vorgaben gemacht, in der Hauptverhandlung keine Angebote mehr für Täter-Opfer-Ausgleich, Betreuungsweisung oder sozialen Trainingskurs zu machen, sondern nur noch in Richtung Arbeits- und Geldauflage. Dadurch verändere sich die Jugendstrafrechtspraxis in bedenklicher Weise, weil der Jugendrichter ohne konkretes Angebot auch keine solche Maßnahme anordne.

Oberstaatsanwältin *Ulrike Stahlmann-Liebelt*, Staatsanwaltschaft Flensburg, konnte hingegen nichts Schlimmes daran finden, dass die Vernehmung, welche die Polizei immer schon mit jugendlichen und heranwachsenden Beschuldigten gemacht und die immer schon einen erzieherischen Inhalt gehabt habe, nunmehr als „normverdeutlichendes Gespräch“ bezeichnet werde und für den Staatsanwalt eine Möglichkeit darstelle, nach § 45 Abs. 1 JGG einzustellen. Denn im Vergleich zu früher habe sich in der staatsanwaltschaftlichen Einstellungspraxis nicht viel geändert. Ferner sei darauf hinzuweisen, dass staatsanwaltschaftliche Korrekturen polizeilicher Einstellungsvorschläge nicht nur nach unten, sondern eben auch nach oben gingen: Man habe auch schon Fälle erlebt, in denen die Polizei zu wenig ins Auge gefasst und die Staatsanwaltschaft vorgeschlagen habe, dass es „ein paar Stunden oder ein paar Euro mehr“ sein dürften. Schließlich halte sie nichts davon, dass ein Staatsanwalt oder ein Jugendrichter das erzieherische Gespräch führen solle. *Stahlmann-Liebelts* Erfahrung sei vielmehr, dass die Polizeibeamten in aller Regel erheblich bessere Kenntnis über das persönliche Umfeld der Jugendlichen hätten. Der Staatsanwalt oder der Richter besitze diese Informationen von der Straße nicht. Im Übrigen sehe es in der Praxis der Jugendgerichte so aus, dass vor allem Neuankömmlinge auf ein Jugenddezernat kämen – und dann auch nur für kurze Zeit. Diese Personen könnten nichts pädagogisch Wertvolleres leisten als die Polizei. *Ostendorf* hob darauf die Rolle der Polizei noch einmal positiv hervor. Natürlich müssten die Polizeibeamten im Diversionsverfahren mit eingebunden werden; gerade in ländlichen Gebieten kenne die Polizei ihre „Pappenheimer“. Dieses Wissen müsse genutzt werden, alles andere wäre fahr-

lässig. Wichtig sei auch die polizeiliche Anregung für den Staatsanwalt, wenn gleich bekannt sei, dass es gegen solche Vorstöße von der Basis Eitelkeiten gebe. Der Staatsanwalt könne so aber auf einer besseren Entscheidungsgrundlage operieren. Spezialisierte Jugenddezernenten in der Polizei wären insoweit von großem Vorteil, in den Großstädten aber überwiegend eine Mangelerscheinung. Er fordere neben speziell ausgebildeten Staatsanwälten und Richtern ebenso Spezialisten bei der Polizei.

Kriminaloberrat *Manfred Bauer*, Polizeipräsidium Frankfurt am Main, vermochte das von *Ostendorf* unterstrichene **Sanktionsbedürfnis der Polizei** nicht zu erkennen, wenngleich er eine individuelle Reaktion für das Richtige halte, vor allem aber überhaupt eine Reaktion, und am besten zeitnah. *Feltes* schloss sich an und stellte richtig, dass ein Bedürfnis etwas Individuelles sei und dies also nur bei dem einzelnen Polizisten, nicht aber bei der Institution Polizei vorhanden sein könne. Der Knackpunkt sei vielmehr die so oft zitierte Arbeit des Polizisten für den Papierkorb des Staatsanwalts. Daraus ließe sich aber kein Sanktionsbedürfnis ablesen, sondern lediglich Unzufriedenheit. Ursache dafür sei das Legalitätsprinzip, an dessen Aufweichung in Deutschland merkwürdigerweise niemand denke.

Ostendorf versetzte, dass zu dem Aspekt Sanktionsbedürfnis hier offensichtlich unterschiedliche persönliche und wissenschaftliche Erfahrungen existierten. Er spreche im Übrigen von einem verständlichen, natürlichen Sanktionsbedürfnis, das sich daraus erkläre, dass man nach der getätigten Ermittlungsarbeit auch adäquate Reaktionen erwarte. Bei Staatsanwälten und Richtern herrsche dagegen eine größere Distanz, da sie nicht unmittelbar in der Ermittlungsarbeit steckten und erst später eingeschaltet würden. Der Ausspruch mit dem Papierkorb des Staatsanwalts beruhe auf einer Fehleinschätzung dessen, was der Gesetzgeber an Reaktionsformen vorgesehen habe. Eine Diversionsentscheidung, die der Gesetzgeber an die erste Stelle staatlicher Reaktion auf strafbares Verhalten junger Menschen gerückt habe, sei kein Wurf in den Papierkorb. Die angesprochene Veränderung des Legalitäts- in Richtung Opportunitätsprinzip schon auf der Ebene von Polizei könne man hier allenfalls mit Schlagworten aufgreifen. Im Zuge der Europäisierung eines Strafrechts werde mit Dänen und Niederländern darüber zu diskutieren sein, was denn die richtige Verfahrensweise sei. *Ostendorf* halte sehr viel von der deutschen Rechts-tradition und wolle dies auch gar nicht verhehlen. Ohne Weiteres könne man Dinge, die in anderen Ländern über Jahre mit anderer Ausbildung, anderem Personal und auch anderer Organisation betrieben worden seien, nicht über-tragen.

Feltes störte sich daran, dass seines Ermessens *Ostendorf* relativ kritiklos Erziehungsmaßnahmen als Sanktion bezeichnet hatte. Erziehungsmaßnahmen

könnten auch als eher ins Sozial- denn ins Strafgesetzbuch gehörende Dinge angesehen werden, die im Übrigen bei gleicher Tatschwere auch zu einer Schlechterstellung der Jugendlichen gegenüber Erwachsenen führen könnten. Sein Erklärungsangebot sei, dass der **Erziehungsbegriff im Jugendstrafverfahren** infolge erkannter Untauglichkeit abgewirtschaftet habe. *Ostendorf* entgegnete, dass über die Ablösung des Erziehungsstrafrechts zugunsten einer anderen Zielvorgabe im Jugendstrafrecht nicht erst seit dem letzten Deutschen Juristentag gestritten werde, sondern schon seit Anbeginn des Jugendstrafrechts. Mittlerweile habe man sich auf eine Formel geeinigt, bei der sich die meisten doch wiederfinden könnten. Das Ziel müsse sein: Verhinderung einer Straftatwiederholung. Und für dieses Ziel müssten auch erzieherische Mittel eingesetzt werden. Das Ziel sei nicht Erziehung, sondern Legalverhalten.

Kornprobst wies darauf hin, dass die volle Einbeziehung von Heranwachsenden in das Jugendstrafrecht in den **Abstimmungen des Deutschen Juristentages zu § 105 JGG** nur eine sehr knappe Mehrheit gefunden habe, und widersprach *Ostendorf* darin, dass weniger das Ergebnis als der Verlauf der Abstimmungen erstaunlich gewesen sei. Es habe nämlich bereits eine Abstimmung stattgefunden, in der dieser Vorschlag keine Mehrheit gefunden habe, bevor es unter recht mysteriösen Umständen zwei Stunden später bei geringerer Teilnehmerzahl zu einer neuen Abstimmung gekommen sei. Regierungsdirektor *Dr. Michael Gebauer*, Bundesministerium der Justiz, pflichtete bei, dass die Abstimmung unbefriedigend verlaufen sei. Im ersten Durchgang seien verschiedene Kombinationen abgestimmt worden, was zu Unklarheiten geführt habe. Dadurch sei das ganze Ergebnis unglücklich. Festhalten könne man sicherlich, dass eine klare Mehrheit sich dagegen ausgesprochen habe, Heranwachsende weiter aus dem Jugendstrafrecht herauszunehmen. Zweifeln könne man dagegen, ob wirklich die entschiedene Mehrheit dafür gewesen sei, sie vollständig einzubeziehen.

Ostendorf stellte zu § 105 JGG die These auf, dass die Praxis bei Heranwachsenden mehrheitlich das **Jugendstrafrecht** deshalb anwende, weil sie es in den meisten Fällen für **das bessere Strafrecht** halte. Das Jugendstrafrecht erlaube die individuelleren Reaktionen. Es gehe dabei nicht um weiches oder hartes Strafrecht, sondern darum, mit welchen Möglichkeiten verhindert werden könne, dass der Heranwachsende eine neue Straftat begehe. Nach Auffassung der Praktiker, so *Ostendorf*, eröffne das Jugendgerichtsgesetz eben mehr Wege, weshalb es zu den bekanntlich vielen Anwendungsfällen, auch bei Schwerstdelikten, komme. Dies sei Abstimmungsverhalten in der Praxis. *Kornprobst* bezweifelte dies: Es wäre wirklich interessant, unter Richtern und Staatsanwälten eine große Praxisbefragung durchzuführen, ob tatsächlich die komplette Einbeziehung Heranwachsender ins Jugendstrafrecht ihre Meinung

darstelle. Heftigen Widerspruch fand *Ostendorf* in der Praxis selbst: Man bat darum, besser vor Aufstellung solcher Thesen die Praxis zu befragen. § 105 JGG werde nur deshalb häufiger gebraucht, weil er einfacher anzuwenden sei und man sich als Praktiker nicht lange mit der Frage befassen müsse, ob der Heranwachsende nicht doch wie ein Erwachsener behandelt werden müsse. Aus dem Umstand, dass ein Gesetz angewendet würde, könne nicht geschlossen werden, dass die Praxis es auch wolle.

Ostendorf verwies indes auf die historische Entwicklung. Als 1953 die Heranwachsenden zum ersten Mal potentiell in das Jugendstrafrecht einbezogen worden seien, seien etwa 20 % nach Jugendstrafrecht und 80 % nach Erwachsenenstrafrecht verhandelt worden. Heute würden etwa bei 60 % bis 70 % der Heranwachsenden Jugendstrafrecht angewendet. Könne man nicht doch aus diesem anderen Entscheidungsverhalten in der Praxis eine innere Zustimmung ableiten? Natürlich sei dies kein eindeutiger Nachweis. Er denke gleichwohl, dass die Praxis zumindest die geltende Regelung, bei Heranwachsenden Jugendstrafrecht anwenden zu können, überwiegend begrüße. Noch besser wäre natürlich eine Befragung.

Bauer, der 1991 bis 1994 als Jugendkoordinator bei der Frankfurter Polizei gearbeitet habe – eine Art Verbindungsmann zwischen Polizei und Jugendstaatsanwaltschaft, Jugendgerichtshilfe sowie Schulen –, stellte enttäuscht fest, dass gegenwärtig das Gleiche wie vor zehn Jahren diskutiert werde. Kämpferische Gegenüberstellungen habe es auch damals schon gegeben, je nach politischer Herkunft oder nach geografischer Lage; die einen hätten ihre Probanden gestreichelt, die anderen eingesperret: „**Hat sich überhaupt etwas bewegt?**“ *Ostendorf* erklärte, dass sich schon etwas verändert habe, aber zum Negativen. Es gebe weniger engagierte Jugendrichter und Jugendstaatsanwälte als vor zehn, fünfzehn Jahren. Es gebe auch weniger Möglichkeiten, die Sanktionsarten des JGG tatsächlich umzusetzen. So schicke das Kreisjugendamt des größten Landkreises in Schleswig-Holstein mangels Personals keinen Vertreter der Jugendgerichtshilfe mehr in die Hauptverhandlungen und die Angebote des Jugendamtes nähmen ab. Zu *Ostendorfs* Zeit als Jugendrichter hätte man dagegen Protest eingelegt. Heute dagegen passiere nichts.

Gebauer bestätigte, dass es um die ambulanten Maßnahmen, die ein Kern der Reform von 1990 gewesen seien, infolge der desaströsen Finanzlage der Kommunen heutzutage schlecht bestellt sei. In den 80er Jahren sei von der Jugendstrafrechtsreform durch die Praxis gesprochen worden. Damals habe man in der Jugendhilfe gewachsene, erfolgreiche Projekte in die Justiz und schließlich zum Gesetzgeber gebracht. Jetzt litten diese Projekte Not. Die Gerichte verhängten immer mehr nach dem Gießkannenprinzip gemeinnützige Arbeit und Geldaufgaben, was einfach nicht so erfolgreich sein könne wie der differenzierte Einsatz

ambulanter Maßnahmen. *Gebauer* fügte hinzu, dass ab 1990, als das JGG im allgemeinen Konsens zur Bekämpfung von Jugendkriminalität und gleichzeitiger Schaffung von Hilfe für straffällige Jugendliche reformiert worden sei, der Rückgriff auf empirische und kriminologische Erkenntnisse nach und nach verloren gegangen sei. Stattdessen setze man sich ständig mit Verschärfungsforderungen auseinander, denen entsprechende wissenschaftliche Grundlagen fehlten. In den Medien und im öffentlichen Bewusstsein habe sich der Irrtum festgesetzt, dass Jugend- mit Gewaltkriminalität gleichzusetzen sei und beides immens ansteige. Dies habe ein kriminalpolitisches Klima erzeugt, in dem man schnelle und sichere Lösungen suche, was – losgelöst von den kriminologischen Befunden – immer wieder zu Verschärfungsforderungen führe. Diese gefährliche Mischung aus dem beschriebenen kriminalpolitischen Klima und der Gefährdung der ambulanten Maßnahme könne tatsächlich zur Verschlechterung eines auf Vermeidung künftiger Straffälligkeit ausgerichteten Jugendstrafrechts führen. *Gebauer* appellierte, um aus dieser Zwickmühle herauszukommen, verstärkt über Differenzierungen nachzudenken. Es gelte, die spezifischen Problemkonstellationen genauer in den Blick zu nehmen und zu analysieren. Für diese seien ggf. spezifische Lösungen zu finden und so gezielte Handlungsmöglichkeiten zu schaffen, eventuell auch über gesetzliche Maßnahmen, statt plakativ das insgesamt grundsätzlich bewährte Jugendstrafrecht pauschal zu verschärfen.

VIII. Ist Verfahrensbeschleunigung ein Selbstzweck?

Pisal identifizierte das Haus des Jugendrechts als ein lokal konzentriertes vorrangiges Jugendverfahren. Die schnelle Erledigung beruhe auf dem Engagement der Beteiligten und könne auf diesem hohen Niveau im Alltag sicher nicht gehalten werden. Sie räumte ein, dass es in vielen Fällen sinnvoll sei, wenn die Strafe auf dem Fuße folge. Andererseits sei es für die jungen Leute oft auch hilfreich, einen gewissen Prozess zwischen Tat und Sanktion durchzumachen. *Pisal* stellte damit in Zweifel, dass die Verfahrensbeschleunigung ein Selbstzweck sei. Maßgeblich sei vielmehr das Ergebnis; messbar sei dieses Ergebnis vor allem insofern, als „dieser junge Mensch nicht mehr zu unseren Kunden gehört“.⁴

4 Es ist in der Tat zu fragen, ob Verfahrensbeschleunigung um ihrer selbst willen kriminalpolitisch oder kriminologisch ein erstrebenswertes Gut ist. Im Modellversuch Soforteinbehalt bei Ladendiebstahl in Nürnberg war (und ist) die kürzere Verfahrensdauer ebenfalls ein primäres Projektziel; der mit ihr verfolgte präventive Effekt wird aber im Ergebnis durch das andere Projektziel „Verfahrensvereinfachung“ weitgehend wieder aufgehoben. Denn viele Beschuldigte erfahren durch ihren Verzicht auf die Einstellungsnachricht nach § 153a StPO nie wieder etwas

Kriminaloberrat *Manfred Dorfner*, Landespolizeidirektion Stuttgart II, bestätigte, dass das Haus des Jugendrechts eine Stuttgarter Besonderheit sei. Es sei immer wieder kritisiert worden, dass dieses Modell nur aufgrund optimaler Voraussetzungen bzw. „unter gewissen Laborbedingungen“ funktionieren könne und es für den Alltag infolge des Aufwands, den man in der Breite betreiben müsste, zu groß wäre. Man habe das Ziel verfolgt, innerhalb eines räumlich begrenzten Bereichs eine neuartige, bessere Form der Kooperation zwischen den am Jugendstrafverfahren beteiligten Einrichtungen zu schaffen und daraus möglichst viele Erkenntnisse zu ziehen. Andererseits sei *Dorfner* schon davon überzeugt, dass sich eine wesentlich schnellere staatliche Reaktion positiv auf die Jugendlichen auswirke; es sei auch zu entsprechenden Rückmeldungen von den Jugendlichen selbst gekommen. Über eine Rückfalluntersuchung verfüge auch die Mainzer Begleitforschung bedauerlicherweise nicht.

IX. Sich intensiv um Intensivtäter kümmern

Marx erwähnte das **Intensivtäterprogramm in Baden-Württemberg**, das sich auf jugendliche Intensivtäter mit hoher Fallzahl konzentrierte. Vorrangiges Ziel sei nicht, diese problematischen Jugendlichen „abzuräumen“ und in Haft zu bringen, sondern sich intensiv um sie zu kümmern und insbesondere durch Maßnahmen der Jugendhilfe zu versuchen, deren kriminelle Karriere zu beenden oder zumindest abzuschwächen. Die Praxis nehme das Projekt gut an. *Prittwitz* befürwortete die Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe stark, da so nicht von vornherein der punitive Aspekt im Vordergrund stehe, der sich als weitgehend untauglich erwiesen habe, kriminelle Karrieren abzubrechen. Die niedrige Erfolgswahrscheinlichkeit dürfe dabei nicht abschrecken, vielmehr sei jede einzelne abgebrochene Karriere ein großer Erfolg.

Ltd. Kriminaldirektor *Reinhard Müller*, Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern, stellte für **Mecklenburg-Vorpommern** fest, dass einige Tausend Personen bestimmte Deliktsbereiche bis zu gut 30 % dominierten und mit entsprechenden täterorientierten Maßnahmen überzogen werden müssten. Zur Bestimmung der Eigenschaft als Intensivtäter habe man über Polizeiliche Kriminalstatistik und über andere polizeiliche Informationsquellen zunächst einen groben Kreis erfasst. Erkenntnisse der polizeilichen Sachbearbeiter und Akten-systeme seien sodann genutzt worden, um qualitative Gesichtspunkte zur Schaffung einer Prioritätenliste zu finden. Es gebe Personen, die nur lokal, auch regional oder sogar bundesweit in Erscheinung träten. Naturgemäß müsse man bei diesen verschiedenen Tätergruppen mit unterschiedlichen, geeigneten Maß-

von ihrem Ermittlungsverfahren. Es ist – salopp formuliert – dem Beschuldigten aber gleichgültig, ob er (schon) nach 10 oder (erst) nach 50 Tagen *nichts* mehr in seiner Sache hört.

nahmen ansetzen. Das Arbeitsprojekt Intensivtäter vermische aber den repressiven mit dem präventiven Ansatz: Ein Intensivtäterkonzept sei *Müllers* Meinung nach ein klassisches repressives Konzept, bei dem der Ausgangspunkt das Scheitern präventiver Modelle im Vorfeld sei. Mit präventiven Konzepten setze man an, komme ab einem bestimmten Punkt nicht weiter und müsse dann umschalten auf Repression.

Prittwitz wandte ein, dass die angesprochenen „geeigneten Maßnahmen“ doch klar machten, dass es nicht um eine flächendeckende repressive Reaktion gehen könne. Der Grund, warum so viel über Intensivtäter gesprochen werde, liege in unserer Mediengesellschaft. Er sympathisiere daher außerordentlich mit jedem polizeilichen oder staatsanwaltschaftlichen Konzept, das nicht an die Öffentlichkeit gehe, obwohl gleichzeitig nicht übersehen werden dürfe, dass Kriminalpolitik sich nicht nur um die objektive Kriminalitätsbelastung, sondern auch um die subjektive kümmern müsse. Und wenn denn nun der Eindruck entstehe, man könne die Bürger dadurch beruhigen, dass man ein Projekt vorstelle mit den Worten „Jetzt holen wir euch die wichtigsten Leute von der Straße!“, dann sehe *Prittwitz* die Versuchung zwar ein; er hege aber den Verdacht, dass die erstrebte Beruhigung nicht wirklich erreicht werde, sondern dass durch Beschwörung des Phänomens eher an einem **Beunruhigungsszenario** gearbeitet werde. Täterorientierung im Strafrecht habe keine gute Tradition. Das deutsche Strafrecht reagiere aus sehr guten Gründen auf eine Tat und eben nicht auf ein Täterprofil. In dem Moment, wo Polizei sage, man werde der Gesellschaft und den Tätern nicht gerecht, wenn nur die Tat abgestraft wird, handele es sich um ein ganz anderes „Spiel“, für das die Legitimation erheblich höher anzusetzen sei.

Oberstaatsanwalt *Dr. Dieter Rohlfelder*, Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main, erkundigte sich, worin die rechtsdogmatische Skepsis gegenüber dem Ziel, **Intensivtäter in Haft** zu bringen, begründet sei. Wenn der Haftgrund der Wiederholungsgefahr vorliege, wovon in diesen Fällen in der Regel ausgegangen werden könne, sehe er nicht, was gegen eine Inhaftierung des Intensivtäters spreche. *Prittwitz* stimmte dem im Grundsatz zu. Die Fußnote laute aber: In dem Moment, wo eine Akte nicht nur Material sei, mit dem man die Wiederholungsgefahr begründe, sondern auch ein rotes Zettelchen („Stigma“), ändere sich bei kriminologischer Betrachtung der Dinge schon einiges. Denn die Versuchung sei nicht ganz gering, anzunehmen, dieser Zettel sei praktisch die Summe dessen, was in der Akte stehe. Inhaftierung als Programm müsse mit einem kleinen Sternchen versehen werden.

Staatsanwalt als Gruppenleiter *Rudolf Hausmann*, Berliner Senatsverwaltung für Justiz, stellte **große Unterschiede** in den verschiedenen von den Bundesländern aufgelegten Intensivtäterprogrammen fest. Jemand, der einen Hand-

taschenraub in einer Großstadt wie Berlin begehe, müsse eben anders angesehen werden als einer, der das auf dem flachen Lande tue. Es gehe immer um regional verschiedene Akzentuierungen; ein gewisses dynamisches Element, also eine bestimmte Anzahl von Taten innerhalb einer bestimmten Zeit, sowie eine qualitative Komponente seien für die Intensivtäter-Definition entscheidend. *Prittwitz* bestätigte, dass unterschiedliche Definitionen durchaus sinnvoll sein können, wenn man für den Moment und für die Region im Wissen um das konkrete Profil des Problems eine Arbeitsgrundlage schaffen wolle. Damit verbinde man auch keinen Ewigkeitswert und verfestige kein Feindbild. Konkret auf die Frankfurter Arbeitsgruppe bezogen habe Hessen mit der zitierten weiteren Definition nachgezogen. Der Grund hierfür sei gewesen, dass es bei Anwendung der ursprünglichen Definition fast nur in Frankfurt Intensivtäter gegeben hätte. Obwohl man damit Beruhigung hätte verströmen können, habe man die Definition heruntergeschraubt. Dies sei bezeichnend für das derzeitige kriminalpolitische Klima.

Feltes warnte indes vor der Intensivtäterdiskussion, wie sie auch hier mit der Präsentation verschiedener Zahlen und verschiedener Kriterien verschiedener Programme geführt werde. Man habe die Lektion aus den letzten 20 Jahren offenbar nicht gelernt. Eine der größten amerikanischen Studien überhaupt von *Blumstein* und anderen⁵ sei genau der Frage nachgegangen, wie man Prognosefaktoren für und bei Intensivtätern herausfinden könne. Hintergrund der Studie sei eher ein ökonomisches Interesse gewesen, da man diese Täter nicht länger kostenintensiv habe einsperren wollen. Das Ergebnis habe gelautet: Es gibt diese Kriterien nicht. *Prittwitz* stimmte dieser **Fundamentalwarnung** im Ansatz zu: Man könne Intensivtäter weder praktisch prognostizieren noch wisse man bestimmt, was man mit ihnen machen solle. Aber infolgedessen dürfe man das Thema nicht lassen. Das Phänomen Intensivtäter bedeute übersetzt in Kriminalpolitik und in die Wahrnehmung der Bürger, dass es – und sei es auch medial überzeichnet – etwas Beunruhigendes gebe. Darauf zu reagieren sei legitim. Das Wissen um die Nichtprognostizierbarkeit und das Wissen darum, dass kein genaues Handlungsziel existiere, müsse aber zu einer extremen Bescheidenheit führen.

X. Auslobung oder legale Sprayflächen?

Die Verwirklichungschancen des angesprochenen Entwurfs zum Graffiti-Bekämpfungsgesetz schätzte Richter am Landgericht *Eric Braum*, Hessisches Justizministerium, trotz des zugrundeliegenden parteiübergreifenden Konsenses

5 *Blumstein/Cohen/Miller*, Demographically disaggregated projections of prison populations, Pittsburgh 1980.

– nach den zwei vergeblichen Vorstößen Bayerns wiederum – als gering ein. Aus dem Teilnehmerkreis wurde angemerkt, dass die Polizei angesichts ihrer allgemeinen Aufgaben und auch der Gewaltkriminalität kaum in der Lage sein werde, sich ernsthaft und flächendeckend mit Graffiti auseinander zu setzen. Der entscheidende Schlüssel sei, die Schmierereien schnell zu beseitigen und ihnen damit die Wirkung zu nehmen. Dies könne am besten durch die Ordnungsverwaltung und entsprechende Absprachen mit Eigentümern, Verbänden usw. erreicht werden. Nur gering wirksam seien wegen des geringen Zuspruchs dagegen justizielle Auslobungen, um die Bevölkerung als Tatzeugen zu animieren. *Braum* bestätigte, dass die gegenwärtigen – personalbindenden – Sonderkommissionen der Polizei für die Bekämpfung von Graffiti bei den nächsten spektakulären Straftaten gleich wieder in Verruf seien: „Warum kümmert Ihr Euch um solche Kleinigkeiten? Fangt lieber den Mörder!“

Braums These, mit einem legalen Sprayflächenprogramm in signifikanter Weise Wirkungen erzeugen zu können, blieb nicht unwidersprochen. In Berlin habe es zwar über Jahre einen Aktionsplan Graffiti gegeben. Die Szene aber, welche die künstlerisch bescheidenen und besonders ärgerlichen Schmierereien in der U-Bahn hervorbringe und die immer weiter anwache, bekomme man nicht zu legalen Graffiti-Wettbewerben. Denn zur Anfertigung dieser Tags müsse man weder üben noch sich einem Wettbewerb stellen. Insofern gehe der Ansatz an der Hauptgruppe der Täter vorbei. *Braum* konnte dies nur teilweise bestätigen. Es müssten vielfältige Maßnahmen ergriffen werden, um die unterschiedlichen Personenkreise zu erreichen. Sicherlich verhinderten legale Flächen die Schmierereien nicht. Aber sie ermöglichten einen Zugang zur Szene: Da die Schmierer in der Szene oft nicht anerkannt seien, könne man über die Szene Anhaltspunkte für die Täter erhalten. Ansonsten gelte es, etwa über Schulen oder mit Plakataktionen, klarzumachen, welche zivilrechtlichen Forderungen Schmierereien auslösten.

XI. Enttäuschendes Methadon – motivierendes Heroin

Egg fragte sich nach *Löbmanns* Ausführungen vor dem Hintergrund, dass das Heroinprojekt nicht recht in Gang zu kommen scheine, wieso es mit über ein-tausend Heroinabhängigen in so vielen Städten so groß dimensioniert sei und warum nicht etwa einhundert Probanden in zwei Städten genügt hätten. Wieso seien ferner so viele Forschergruppen mit so unterschiedlichen Fragestellungen involviert? Im Übrigen interessiere ihn, wie viele Probanden denn schon tatsächlich „im Kasten“ seien und ob 2005 wirklich mit Ergebnissen zu rechnen sei. *Löbmann* erwiderte, dass die Erhebung bei rund zwei Dritteln der Probanden bereits erfolgt sei. Verzögerungen gebe es vor allem dadurch, dass Frank-

furt erst 2003, also ein Jahr später als die übrigen Städte, begonnen habe. Die immens hohe Zahl an Probanden erkläre sich daraus, dass man den Ehrgeiz hatte, eine kontrollierte Studie durchzuführen, in der nicht nur Heroin und Methadon, sondern auch die Psychotherapie sowie die beiden Gruppen variiert würden. Im Forscherverbund hätten Biostatistiker ausgerechnet, wie viele Probanden man pro Zelle benötige, um die entsprechenden Ergebnisse noch signifikant nachweisen zu können; ein gewisser Dropout sei ebenfalls berücksichtigt worden. Sie stimmte *Egg* aber insoweit zu, dass die Probanden viel beforscht würden. Dass an die zehn Forschungsinstitute in dem Projekt arbeiteten, sei sicherlich nicht uneingeschränkt nötig, zumal man aus der Schweiz schon einiges wisse wie beispielsweise durch die ökonomische Forschung, dass die Heroinbehandlung kostengünstig sei. Es sei letztlich auch eine politische Entscheidung gewesen: ‚Wenn man schon das Ganze macht und so viel Geld dafür ausgibt, dann soll auch möglichst viel an Erkenntnissen dabei herunkommen.‘

Kriminalhauptkommissar *Guido Bergmann*, Polizeidirektion Hannover, nannte einen weiteren Erklärungsgrund, warum sich so wenige Freiwillige für die Forschung finden ließen. Die randomisierte Gruppenzuteilung werde von den Heroinabhängigen nicht gewünscht. Diejenigen, die sich für das Projekt interessierten, wollten sehr wohl in die (neue) Heroinabgabe kommen, nicht aber in die Kontrollgruppe mit dem (alten) Methadon. Ferner unterliege das Studiendesign sehr strengen Regeln und erfordere, dass sich die Probanden einer mehrtägigen Untersuchung unterziehen müssten. Viele Probanden hätten Probleme, sich an die Vorgaben und Untersuchungstermine zu halten. *Löbmann* ergänzte, dass diejenigen, die in der Methadongruppe landeten, sehr enttäuscht seien. Die Aussicht, bei freiwerdenden Plätzen in die Heroingruppe wechseln zu können, sei recht vage und viele Probanden brächen aus Enttäuschung ab. Ferner sei das medizinische Personal in der Methadongruppe viel weniger motiviert als in der Heroingruppe. Die Methadonpatienten würden häufig in den etablierten Einrichtungen im Alltagsgeschäft behandelt, während sich um die anderen ein Stab interessierter Mediziner mit Elan und Begeisterung kümmere. Aus wissenschaftlicher Sicht sei es zwar ideal, solch eine randomisierte Kontrollgruppenstudie durchzuführen; da aber die Methadongruppe so viele Ausfälle habe, sehe das in der Praxis wieder anders aus.

XII. Entlastung der Staatsanwaltschaft vs. Übertragung faktischer Einstellungsmacht auf die Polizei

Kriminologische Evaluation gibt den kriminalpolitischen Entscheidern die Möglichkeit an die Hand, unabhängig von allen Stimmungsbildern anhand harter Daten rationale Entscheidungen treffen zu können. Bezogen auf ein

bestimmtes beforschtes Projekt kann damit der Entschluss erleichtert werden, ob es fortzuführen oder nicht besser zu stoppen ist. Wesentlich für die ausgewogene Forschung ist mithin, dass sie nicht nur positive Veränderungen (etwa die Entlastung der Staatsanwaltschaft), sondern auch negative Auswirkungen des Modells aufzeigt (etwa die übermäßige Fokussierung auf Einstellungen nach § 153a Abs. 1 StPO). In der Kritik stehen dabei nicht die am Modell Beteiligten wie etwa Polizei und Staatsanwaltschaft, sondern das Modell selbst, das sich daran messen muss, ob es Probleme, Fehler oder Nachlässigkeiten verursacht. Daher ergibt sich exemplarisch am kriminalpolitischen Experiment zum Soforteinbehalt bei Ladendiebstählen in Nürnberg an sich keine Notwendigkeit, Staatsanwaltschaft oder Polizei vor (am Modell gemachter) Kritik in Schutz zu nehmen.

Gleichwohl brach *Rohmfelder* eine Lanze für die Staatsanwaltschaft: Er glaube kaum, dass in signifikanter Zahl Fälle vorgekommen seien, in denen die Staatsanwaltschaft bei gezahltem Soforteinbehalt nach § 170 Abs. 2 StPO hätte einstellen müssen. Bei den Fällen ohne gezahlten Soforteinbehalt hätten die Beschuldigten guten Grund gehabt, das Geld nicht an die Polizei zu geben, weil sie sich unschuldig gefühlt hätten. Bei gezahltem Soforteinbehalt könne man sich allenfalls vorstellen, dass jemand schuldunfähig sei und das Geld gebe, letztlich aber nicht hätte verurteilt werden können. *Minthe* verwies indes auf weitere einschlägige und auch gesichtete Fallgestaltungen.⁶ Sicherlich sei es zutreffend, dass der hinreichende Tatverdacht bei den Fällen mit gezahltem Soforteinbehalt deutlich seltener fehle. Die Schere bei den Einstellungen nach § 170 Abs. 2 StPO zwischen gezahltem (0,0 %) und nicht gezahltem Soforteinbehalt (5,1 %) klappe aber allzu weit. Die Bedeutung dieser Schere sei in der Tat Interpretationsfrage. Aufgrund der Aktensichtung, die ja einige Unregelmäßigkeiten bei den Fällen mit Soforteinbehalt zu Tage gefördert habe, tendierte *Minthe* aber dahin, dass es sehr wohl auch in dieser Gruppe – zumindest gelegentlich – nach § 170 Abs. 2 StPO einzustellende Verfahren gegeben haben müsse. Den Hinweis *Stallbaums*, dass es möglicherweise andererseits bei den 5,1 % Fällen ohne gezahlten Soforteinbehalt zu fehlerhaften Einstellungen nach § 170 Abs. 2 StPO gekommen sei, begegnete *Minthe* damit, dass dies in geringer, nicht aussagekräftiger Höhe möglich, in signifikanter Weise aber ganz unwahrscheinlich sei. Dafür spreche schon die große Varianz der Entscheidungsarten bei den Fällen ohne gezahlten Soforteinbehalt,

6 Zu nennen sind vor allem Vorsatzprobleme, wenn etwa der Familienvater im Baumarkt einen vollen Einkaufswagen mit Waren für 200 DM bezahlt, nicht aber den in der Jackentasche steckenden Schraubendreher, der unerbittliche Ladeninhaber die Polizei ruft und der Familienvater aus Angst vor der sozialen Unbill „lieber“ den Soforteinbehalt zahlt; ein hinreichender Tatverdacht kann auch durch Mängel im objektiven Tatbestand entfallen, die groben Stichworte sind insoweit Gewahrsamsbruch und Wegnahme im Zusammenhang mit Überwachung durch Ladendetektive u. Ä. oder Stellen des Beschuldigten vor dem Gelangen zum Kassenbereich.

die eben auf ausgewogene Einzelfall-Entscheidungen schließen lasse im Gegensatz zur Pauschalentscheidung „§ 153a StPO“ bei den Fällen mit Soforteinbehalt.

Als problematischer als die nicht erfolgten Entscheidungen nach § 170 Abs. 2 StPO sah *Rohnfelder* an, dass es bei gezahltem Soforteinbehalt praktisch keine Anwendungsfälle des **§ 153 StPO** gebe. Die Abgrenzung für den Staatsanwalt zwischen der Anwendung des § 153 StPO ohne Auflage und § 153a StPO mit Auflage sei in diesen Ladendiebstahlsfällen mit relativ geringem Wert bei Ersttätern allerdings sehr schwierig. In Hessen habe man vor der Einführung von Wertgrenzen die Erfahrung gemacht, dass die Einstellungspraxis schon zwischen den einzelnen Staatsanwaltschaften stark differiert habe und sogar zwischen den einzelnen Staats- und Anwälten einer Behörde. Psychologisch sei es ganz klar: Wenn der Soforteinbehalt gezahlt und das Geld da sei, wolle man es nicht mehr unter Anwendung von § 153 StPO dem Ladendieb zurückzahlen. Er frage sich im Übrigen, ob eine solche Zurückzahlung der richtige präventive Ansatz wäre. *Kornprobst* stellte darauf klar, dass es bei der Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth schon vor dem Modellversuch einen gewissen Usus gegeben habe, nach dem auch bei geringfügigen Ladendiebstählen in der Regel keine Einstellung nach § 153 StPO erfolgt sei. Dies sei unter anderem Grund dafür gewesen, dass die Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth für den Modellversuch ausgewählt worden sei. Unabhängig davon erteilte *Minthe* solcher Prävention eine Absage, die darauf fuße, nicht nach § 153a StPO einstellungsfähige Verfahren eben doch unter Geldauflage einzustellen, um dem Beschuldigten eine gesetzlich nicht vorgesehene Vermögenseinbuße beizubringen. Die Entscheidungen nach § 153 StPO seien im Übrigen eben nicht die problematischen Fälle. Denn es sei gerade politisch gewollt gewesen, § 153 StPO im Verhältnis zu § 153a StPO zurückzudrängen, weshalb man im Modellversuch für die Anwendung von § 153a StPO keine Untergrenze festgesetzt habe. Einer Stellungnahme zur Qualität dieser politischen Entscheidung werde er sich als Forscher aber enthalten.

Als Voraussetzung für eine bessere Umsetzung des Projektes erachtete *Minthe* eine Anpassung im staatsanwaltschaftlichen **Vordruckswesen**. Zur abschließenden Erledigung hätten sich die Staatsanwälte der verschiedensten Vordrucke bedient, die sämtlich nicht genau auf den Modellversuch gepasst und insbesondere auch nicht vorgesehen hätten, dass und wie ein (im Ergebnis zu Unrecht erhobener) Soforteinbehalt zurücküberwiesen werde. Den damit verbundenen Aufwand (Einschaltung des Kostenbeamten, ggf. des Rechtspflegers usw.) übersehe er dabei nicht, halte ihn aber rechtsstaatlich für unumgänglich. Bedeutsam – was aber in der Diskussion bislang vernachlässigt werde – sei im Übrigen, dass der Modellversuch dazu verführe, **keine Ankla-**

gen mehr zu erheben, Strafbefehle zu beantragen und Anträge auf Durchführung des beschleunigten Verfahrens zu stellen (nur 4,2 % bei den Fällen mit gezahltem Soforteinbehalt vs. 23,1 % bei den Fällen ohne). Dieser Effekt sei unter Umständen (noch) bedenklicher als der hier eingehend diskutierte einer falschen Einstellung. *Stallbaum* zog gleichsam ein Resümee: Aus seiner Sicht spreche gegen das Projekt, dass die staatsanwaltschaftliche Entscheidung für **§ 153a StPO faktisch in die Hände der Polizei** gelegt werde. Die Erhebung des Geldbetrages nehme das nachgehende, verständliche Verhalten der Staatsanwälte (,wenn das Geld nun schon mal da ist, dann mache ich es eben nach § 153a') vorweg. Der Spielraum für die zu treffende Entscheidung werde durch das Projekt faktisch auf Null reduziert.

XIII. Straftäter-Unterbringungsgesetze: Gesetzgebungskompetenz, Regelungsbedarf, Anwendungsbereich

Mit den heiß umstrittenen Straftäter-Unterbringungsgesetzen (StrUBG) endete Fachtagung und Diskussion. *Marx* stellte einleitend fest, dass das angesprochene StrUBG des Landes Baden-Württemberg tatsächlich von dem Versuch gekennzeichnet sei, dem Vorwurf mangelnder **Gesetzgebungskompetenz** zu entgehen. Nach Anläufen zur nachträglichen Sicherungsverwahrung durch Bundesrecht habe die Bundesministerin der Justiz einigermaßen überraschend in einem Schriftwechsel Baden-Württemberg mitgeteilt, dass der Bund im Grunde keine Gesetzgebungskompetenz besitze und den Ländern eine entsprechende Regelung auf der Grundlage des Polizeirechts anheim stehe. Anhand eines Gutachtens des Polizeirechtlers *Württenberger* zu den Handlungsmöglichkeiten der Länder sei dann das baden-württembergische StrUBG entstanden. Man erwarte mit Spannung, was das Bundesverfassungsgericht infolge der zwei anhängigen Verfassungsbeschwerden zu dem entsprechenden bayerischen Gesetz sagen werde. *Dr. Reinhard Müller-Metz*, Richter am Oberlandesgericht Frankfurt am Main, ergänzte, dass der Aufhänger für dieses Gesetz wiederum ein in der Presse überzeichneter Einzelfall gewesen sei. Darin sehe er das grundsätzlich Bedenkliche: Einzelfälle seien ausschlaggebend für die Kriminalpolitik statt tatsächlicher **Regelungsbedarf**. Die Kriminalität steige in diesem Bereich jedenfalls im Hellfeld nicht, im Dunkelfeld gebe es keine verlässlichen Expertisen. Nehme man das baden-württembergische Gesetz beim Wort, gebe es keinen Anwendungsbereich; das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung werde nur scheinbar befriedigt, da die Bevölkerung mangels Anwendungsfällen durch das neue Gesetz nicht sicherer werde.

Rodat wies indes auf einen seltenen Anwendungsfall des neuen Gesetzes hin: Es gebe eine **bestimmte Tätergruppe**, die sich hoch behandlungsmotiviert in

Therapie begeben und dennoch – was sich gerade in der Therapie erst zeige – hochgradig rückfallgefährdet sei. Es handle sich dabei einerseits um den Bereich des Empathiemangels, also besonders schwer persönlichkeitsgestörte oder narzisstische Personen, und andererseits um pädophile Straftäter, wobei deren „Neigung“ ähnlich wie bei Homosexuellen nicht therapierbar sein dürfte, insbesondere bei Minderbegabung der Probanden, schlechten Kontrollstrategien und starken Selbstwertdefiziten oder Kombinationen davon. Da diese Erkenntnisse durch den Behandlungsvollzug erst gewonnen werden könnten – etwa dadurch, wie der Gefangene mit Mitgefangenen umgehe oder auf bestimmte Behandlungsmaßnahmen anspreche –, spreche dies für seine Ausweitung an Stelle der Gewährung von – auch mit einem höheren Risiko für die Bevölkerung verbundenen – Lockerungen. Nach der Entlassung habe die Sozialtherapie nur noch wenig Möglichkeit, um auf diese Personen einzuwirken, auch wenn sehr eng mit der Führungsaufsicht zusammengearbeitet und versucht werde, Kontrollmechanismen einzubauen und unterstützende Mechanismen zu gestalten.

Müller-Metz gab zu bedenken, dass diese Personen mit den angesprochenen Regelungen eben nicht in der nachträglichen Sicherungsverwahrung untergebracht werden könnten. Zum einen seien sie gerade therapiewillig. Zum anderen sei bei z. B. wegen pädophiler Straftaten Verurteilten diese Pädophilie beim Urteil eben auch schon bekannt gewesen. Politisch argumentieren würde *Müller-Metz*, dass es sich letztlich um ein Risiko handle, das die Gesellschaft – wie bisher auch – tragen müsse. Warum sie dies im Gegensatz zu früher nicht mehr solle, sei ihm nicht einsichtig. Die Gefahr, aufgrund falscher Begutachtung (auch) ungefährliche Menschen in die Sicherungsverwahrung zu bringen, sei zu groß. Für diese aktuelle Sicherheitspolitik sei kein kriminologisch fundierter Grund erkennbar.

ANHANG

Auswahlbibliografie zum Tagungsthema

Elisabeth Herrmann

Eine der zentralen Aufgaben der Kriminologischen Zentralstelle besteht in der Dokumentation kriminologischer Literatur und Forschung. Hierzu entwickelt und pflegt die KrimZ seit Beginn ihrer Tätigkeit im Jahre 1986 u. a. eine computergestützte Literaturdokumentation auf dem Gebiet der deutschsprachigen Kriminologie.

Das Fundament dieser Dokumentation bildet eine Präsenzbibliothek mit einem Bestand von zur Zeit etwa 20.000 Monographien und ca. 80 laufend gehaltenen Zeitschriften. Aus dem Fundus dieser Zeitschriften werden jährlich ca. 400 ausgewählte Nachweise aus ca. 30 kriminologisch besonders relevanten Fachzeitschriften dokumentarisch ausgewertet und in eine Datenbank eingearbeitet, die auch den Bestand der Bibliothek beinhaltet.¹ Ergänzt durch zahlreiche Literatur-Datensätze der *juris* GmbH, mit der die KrimZ schon seit vielen Jahren kooperiert, konnte so eine umfangreiche Literaturdatenbank im Bereich der deutschsprachigen Kriminologie aufgebaut werden.

Aus Anlass der in diesem Band dokumentierten Fachtagung wurde aus dieser Datenbank der KrimZ (*KrimLit*) eine Literaturliste mit deutschsprachiger Literatur der letzten Jahre erstellt. Die Zusammenstellung der Literaturliste orientiert sich inhaltlich an der Struktur der Tagung: In einem ersten Abschnitt (1) wird ein Überblick über zur Zeit diskutierte Konzepte und Richtungen der Kriminalpolitik gegeben, anschließend werden die Themen „Justiz und Medien“ sowie eine ökonomische Betrachtung von Recht und Kriminalität behandelt.

In einem zweiten Abschnitt (2) werden Literaturhinweise zu folgenden, durch die Referenten vorgestellten und kriminalpolitisch bedeutsamen Bereichen und Projekten verzeichnet:

1. Organisations- und Steuerungsmodelle in Justiz und Strafvollzug,
2. Die „Elektronische Fußfessel“ – Diskussion um eine Alternative zur kurzen Freiheitsstrafe,
3. Reaktionen auf Jugendkriminalität (Diversionsverfahren, Haus des Jugendrechts, Vorrangiges Jugendstrafverfahren),

¹ Liste der für die Dokumentation ausgewerteten Zeitschriften s. Anhang.

4. Intensivtäter,
5. Graffiti und Reaktion,
6. Kontrollierte Heroinvergabe im Rahmen von Drogentherapie,
7. Konzepte für die Bekämpfung der Massenkriminalität am Beispiel des Ladendiebstahls,
8. Sicherungsverwahrung – neue Aspekte.

1. Einführung in das Thema „Kriminalpolitik“, einschließlich des Zusammenspiels mit den Medien sowie eines Exkurses zur ökonomischen Betrachtung von Recht und Kriminalität

1.1 Kriminalpolitik

Albrecht, Peter-Alexis (2003). *Die vergessene Freiheit: Strafrechtsprinzipien in der europäischen Sicherheitsdebatte*. Berlin: BWV, Berliner Wissenschaftsverlag.

Arbeitskreis „Neue Wege in der Kriminalpolitik“ (2001). *Neue Wege in der Kriminalpolitik: Denkschrift*. Sierksdorf: Text-Bild-Ton-Verlag.

Bode, Britta & Lutz, Tilman (2001). Kriminalpolitik gegen sozialen Ausschluss? *Kriminologisches Journal*, 33 (3), 205-215.

Bundesarbeitskreis Christlich-Demokratischer Juristen (2000). *Zwanzig Thesen zur Kriminalpolitik*. Bonn: CDU-Bundesgeschäftsstelle.

Cornel, Heinz (Hrsg.) (2002). *Neue Kriminalpolitik und Soziale Arbeit*. Baden-Baden: Nomos.

Däubler-Gmelin, Herta (2002). 50 Jahre Bewährungshilfe in Deutschland: zu aktuellen Entwicklungen und Fragen der Rechtspolitik. *Bewährungshilfe – Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 49 (1), 15-24.

Fabricius, Dirk (1999). Kriminologische Aufklärung und sozialdemokratische Rechtspolitik. In Arthur Kreuzer et al. (Hrsg.), *Fühlende und denkende Kriminalwissenschaften: Ehrengabe für Anne-Eva Brauneck* (S. 405-444). Mönchengladbach: Forum-Verl. Godesberg.

Hassemer, Winfried (1999). Neue Ansätze der Kriminalpolitik – Prävention durch Integration oder Repression. In Dieter Rössner & Jörg-Martin Jehle (Hrsg.), *Kriminalität, Prävention und Kontrolle* (S. 3-24). Heidelberg: Kriminalistik.

Hefendehl, Roland & Hohmann, Olaf (2001). Fischen im Trüben: Christlich-Demokratische Kriminalpolitik. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 34 (1), 23-27.

Heinz, Wolfgang (2000). Kriminalpolitik an der Wende zum 21. Jahrhundert: taugt die Kriminalpolitik des ausgehenden 20. Jahrhunderts für das 21. Jahrhundert? *Bewährungshilfe*, 47 (2), 131-157.

Helmrich, Herbert; Schwind, Hans-Dieter; Böhm, Alexander; Koepsel, Klaus & Kube, Edwin (2001). Man merkt die Absicht und ist verstimmt: Stellungnahme. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 34 (4), 164-165.

Hoffmann-Riem, Wolfgang (2000). *Kriminalpolitik ist Gesellschaftspolitik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.) (2000). *Täterbehandlung und neue Sanktionsformen: kriminalpolitische Konzepte in Europa*. Mönchengladbach: Forum-Verl. Godesberg.

Kaiser, Günther (2000). Brauchen wir in Europa neue Konzepte der Kriminalpolitik? *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 33 (4), 151-159.

Kühne, Hans-Heiner & Miyazawa, Koichi (Hrsg.) (2000). *Alte Strafrechtsstrukturen und neue gesellschaftliche Herausforderungen in Japan und Deutschland*. Berlin: Duncker und Humblot.

Kunz, Karl-Ludwig (2000). *Bürgerfreiheit und Sicherheit: Perspektiven von Strafrechtstheorie und Kriminalpolitik*. Frankfurt am Main: Lang.

Lewis, Chris (2000). Kriminalpolitik in England und Wales. *Bewährungshilfe*, 47 (2), 181-185.

Lüderssen, Klaus (Hrsg.). *Aufgeklärte Kriminalpolitik oder Kampf gegen das Böse?* (Bd. 1-5). Baden-Baden: Nomos.

Maelicke, Bernd & Ortner, Helmut (Hrsg.) (1991). *Thema Kriminalpolitik: Krisenmanagement oder neuer Aufbruch?* Baden-Baden: Nomos.

Naucke, Wolfgang (1989). Gesetzlichkeit und Kriminalpolitik. In Wolfgang Naucke [Sammlung], *Gesetzlichkeit und Kriminalpolitik: Abhandlungen zum Strafrecht und zum Strafprozeßrecht* (S. 225-240). Frankfurt/Main: Klostermann.

Ostendorf, Heribert (1996). Thesen zu neuen kriminalpolitischen Herausforderungen. *Bewährungshilfe*, 43 (1), 83-88.

Ostendorf, Heribert (2000). *Wieviel Strafe braucht die Gesellschaft? Plädoyer für eine soziale Strafrechtspflege*. Baden-Baden: Nomos.

Prittwitz, Cornelius (1993). *Strafrecht und Risiko: Untersuchungen zur Krise von Strafrecht und Kriminalpolitik in der Risikogesellschaft*. Frankfurt am Main: Klostermann.

Riklin, Franz (2000). Kriminalpolitische Konzepte in Europa: Statement zur Situation in der Schweiz. In Jörg-Martin Jehle (Hrsg.), *Täterbehandlung und neue Sanktionsformen: kriminalpolitische Konzepte in Europa* (S. 463-471). Mönchengladbach: Forum-Verl. Godesberg.

Schneider, Hans Joachim (1998). *Kriminalpolitik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert: eine vergleichende Analyse zur inneren Sicherheit; erweiterter Vortrag, gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 17. September 1997*. Berlin: de Gruyter.

Schüler-Springorum, Horst (1991). *Kriminalpolitik für Menschen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Schüler-Springorum, Horst (2002). Emotionale Kriminalpolitik. *Kriminalpädagogische Praxis*, 30 (2), 77-83.

Stümper, Alfred (1997). Kriminalpolitik ohne Orientierung: oder – wo bleiben die Querdenker? *Kriminalistik*, 51 (3), 154, 156-158.

Volckart, Bernd (1998). Wege zu einer Wissenschaft der Kriminalpolitik. *Recht & Psychiatrie*, 16 (4), 171-176.

Walter, Michael (1999). Wandel kriminalpolitischer Leitbilder und Zielvorstellungen. In Dieter Rössner & Jörg-Martin Jehle (Hrsg.), *Kriminalität, Prävention und Kontrolle* (S. 25-36). Heidelberg: Kriminalistik.

1.2 Justiz und Medien

Bundesministerium der Justiz (2000). *Kriminalität in den Medien: 5. Kölner Symposium; 27.-29. September 1999, Universität zu Köln*. Mönchengladbach: Forum Verl. Godesberg.

Egg, Rudolf (2003). Kriminalität, Kriminologie und die Medien. In Edwin Kube et al. (Hrsg.), *Kriminologische Spuren in Hessen: Freundesgabe für Arthur Kreuzer zum 65. Geburtstag* (S. 111-122). Frankfurt (Main): Verlag für Polizeiwissenschaft.

Friedrichsen, Gisela (2002). Mord und Medien. In Rudolf Egg (Hrsg.), *Tötungsdelikte: mediale Wahrnehmung, kriminologische Erkenntnisse, juristische Aufarbeitung* (S. 21-30). Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle.

Kaiser, Günther (2002). Medienkriminalität: Spiegel der Wirklichkeit oder Instrument der Kriminalpolitik? *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 35 (1), 30-34.

Kreuzer, Arthur (2001). Von der Notwendigkeit kriminologischer Mitwirkung in Medien. In Guido Britz et al. (Hrsg.), *Grundfragen staatlichen Strafens: Festschrift für Heinz Müller-Dietz zum 70. Geburtstag* (S. 385-400). München: Beck.

Kubink, Michael (2000). Symposium über Kriminalität in den Medien – ein Überblick. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 83 (2), 111-120.

Lamnek, Siegfried (1995). Medien und Kriminalpolitik: eine kritische Skizze ihres Verhältnisses zueinander. *DVJJ-Journal*, 6 (3-4), 301-311.

Löhr, Holle Eva (2003). Resozialisierung und Medien. In Heinz Cornel et al. (Hrsg.), *Handbuch der Resozialisierung* (S. 529-561). Baden-Baden: Nomos.

Marxen, Klaus (2000). Strafrecht im Medienzeitalter. *Juristenzeitung*, 55 (6), 294-299.

Meier, Bernd-Dieter (2002). Vom Verbrechensopfer zum Medienopfer? Zur Medienberichterstattung über Straftaten aus der Verletztenperspektive. In Hans-Heiner Kühne et al. (Hrsg.), *Festschrift für Klaus Rolinski zum 70. Geburtstag am 11. Juli 2002* (S. 425-445). Baden-Baden: Nomos.

Scharf, Wilfried; Mühlenfeld, Hanns-Ullrich & Stockmann, Ralf (1999). Zur Kriminalitätsberichterstattung in der Presse: oder wird Kriminalitätsfurcht medial „gepflegt“? *Kriminalistik*, 53 (2), 87-94.

Wagner, Georg (2001). Zur Entwicklung von massenmedialer Berichterstattung, öffentlicher Meinung und Kriminalpolitik bei Sexualdelikten in Deutschland und England. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 50 (4), 228-229.

Walter, Michael (1998). Über Kriminalität als Gegenstand öffentlicher Debatten. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 81 (6), 433-440.

Walter, Michael (1999). Von der Kriminalität in den Medien zu einer bedrohlichen Medienkriminalität und Medienkriminologie? *DVJJ-Journal*, 10 (4), 348-354.

1.3 Ökonomische Analysen von Recht und Kriminalität

Adams, Michael (2002). *Ökonomische Theorie des Rechts: Konzepte und Anwendungen*. Frankfurt am Main: Lang.

Albrecht, Hans-Jörg & Entorf, Horst (Hrsg.) (2003). *Kriminalität, Ökonomie und Europäischer Sozialstaat*. Heidelberg: Physica.

Assmann, Heinz-Dieter (Hrsg.) (1993). *Ökonomische Analyse des Rechts*. Tübingen: Mohr.

Becker, Gary (1993). *Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens* (2. Aufl.). Tübingen: Mohr Siebeck.

Curti, Henning (1999). *Abschreckung durch Strafe: eine ökonomische Analyse der Kriminalität*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

Eidenmüller, Horst (1995). *Effizienz als Rechtsprinzip: Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Analyse des Rechts*. Tübingen: Mohr.

Funk, Patricia (2001). *Kriminalitätsbekämpfung: eine ökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz und der USA*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Kirchner, Christian (1997). *Ökonomische Theorie des Rechts: überarbeitete und ergänzte Fassung eines Vortrages gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 16. Oktober 1996*. Berlin: de Gruyter.

Kirstein, Roland (1999). *Imperfekte Gerichte und Vertragstreue: eine ökonomische Theorie richterlicher Entscheidungen*. Wiesbaden: Gabler.

Lippert, Arno (1997). *Verbrechen und Strafe: ein Beitrag der ökonomischen Theorie zur Erklärung und Behandlung von Kriminalität*. Frankfurt am Main: Lang.

Müller, Jens (1996). *Ökonomische Grundlagen der Generalprävention: eine Auseinandersetzung mit kriminalökonomischen Modellen*. Frankfurt am Main: Lang.

Ott, Claus & Schäfer, Hans-Bernd (Hrsg.) (1999). *Die Präventivwirkung zivil- und strafrechtlicher Sanktionen: Beiträge zum VI. Travemünder Symposium zur ökonomischen Analyse des Rechts vom 25.-28. März 1998*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Ricks, Sven (1995). *Ökonomische Analyse der Wirtschaftskriminalität unter besonderer Berücksichtigung der Korruption und Bestechung*. Berlin: VWF, Verlag für Wissenschaft und Forschung.

Sack, Fritz (1998). *Ökonomisierungsprozesse in der Kriminalpolitik: Marktlogik für staatliches Strafen?* In Richard Reindl (Hrsg.), *Effektivität, Effizienz und Ethik in Straffälligenhilfe und Kriminalpolitik* (S. 87-110). Freiburg im Breisgau: Lambertus.

Schmidtchen, Dieter & Weth, Stephan (Hrsg.) (1999). *Der Effizienz auf der Spur: die Funktionsfähigkeit der Justiz im Lichte der ökonomischen Analyse des Rechts*. Baden-Baden: Nomos.

Walter, Michael (2001). Abkehr von der Resozialisierung im Strafvollzug? Über Kriminalpolitik im Fahrwasser ökonomisierten Denkens. In Guido Britz et al. (Hrsg.), *Grundfragen staatlichen Strafens: Festschrift für Heinz Müller-Dietz zum 70. Geburtstag* (S. 961-974). München: Beck.

Wittig, Petra (1993). *Der rationale Verbrecher: der ökonomische Ansatz zur Erklärung kriminellen Verhaltens*. Berlin: Duncker und Humblot.

2. Kriminalpolitisch bedeutsame Konzepte und Projekte – eine Auswahl

2.1 Organisations- und Steuerungsmodelle in Justiz und Strafvollzug

Baulig, Wigbert (1997). Das Neue Steuerungsmodell (NSM). *Kriminalpädagogische Praxis*, 25 (36), 27-29.

Bundesministerium der Justiz (Hrsg.) (1999). *Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Staatsanwaltschaften: Bericht der Arbeitsgruppe der Landesjustizverwaltungen*. Köln: Bundesanzeiger.

Best, Peter (1997). Justizvollzug im Wandel: am Beispiel von Niedersachsen. *Kriminalpädagogische Praxis*, 25 (36), 41-46.

Brandewiede, Peter (1997). JVA Glasmoor – neues Steuerungsmodell im Hamburger Justizvollzug – oder: wie teuer ist schlanker Vollzug? *Kriminalpädagogische Praxis*, 25 (36), 30-36.

Dammann, Robert (1997). Effektivere Verwaltung mit weniger Personal? Die Organisationsuntersuchung des Vollzugs- und Verwaltungsdienstes des Landes Nordrhein-Westfalen durch die Kienbaum-Unternehmensberatung GmbH und der schwierige Weg der Umsetzung. *Kriminalpädagogische Praxis*, 25 (36), 19-23.

Flügge, Christoph; Maelicke, Bernd & Preusker, Harald (Hrsg.) (2001). *Das Gefängnis als lernende Organisation*. Baden-Baden: Nomos.

Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (1994). *Modell-Justiz-2000: Anforderungen und Chancen; Fachtagung des Fachausschusses Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in der Gewerkschaft ÖTV; 28. - 30. November 1994 in Mosbach, Baden; Tagungszusammenfassung*. Stuttgart: ÖTV-Hauptverwaltung, Abt. Justiz und Justizvollzug.

Herbst, Wolfgang & Wegner, Thomas (2001). Lust und Frust mit dem Neuen Steuerungsmodell: Gedanken aus der Praxis der Sozialtherapeutischen Anstalt Altengamme. In Gerhard Rehn et al. (Hrsg.), *Behandlung „gefährlicher Straf-*

täter“: *Grundlagen, Konzepte, Ergebnisse* (S. 294-300). Herbolzheim: Centaurus.

Herrfahrdt, Rolf (Hrsg.) (1999). *Neue Steuerungsmodelle im Strafvollzug [...]: Dokumentation der 24. Arbeits- und Fortbildungstagung in Güstrow, Mecklenburg-Vorpommern*. Hannover: Eigenverlag der Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug.

Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.) (1998). *Reform der Justizverwaltung: ein Beitrag zum modernen Rechtsstaat*. Baden-Baden: Nomos.

Hohage, Bettina; Walter, Michael & Neubacher, Frank (2000). Die Entwicklung der personellen Ausstattung der Justizvollzugsanstalten in Abhängigkeit von kriminalpolitischen Strömungen. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 49 (3), 136-151.

Kallabis, Oriana (2000). Organisationskultur: die Haltung und Gestaltung macht's – nicht einzig die Formalstruktur. *Kriminalpädagogische Praxis*, 28 (39), 16-25.

Kloff, Jochen (1997). Management-Methoden im Justizvollzug? *Neue Kriminalpolitik*, 9 (3), 12-15.

Lemke, Michael (1999). Staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister. *Bewährungshilfe*, 46 (2), 135-140.

Maelicke, Bernd (1997). Sparen als Chance? Zur Notwendigkeit der Qualitätsdiskussion in der Kriminalpolitik. *Kriminalpädagogische Praxis*, 25 (36), 46-50.

Ochsenbein, Andreas (2000). Über die Sichtung und Erhebung elektronischer Akten. *Kriminalistik*, 54 (10), 691-696.

Ohle, Karlheinz (2001). Grundgedanken des Neuen Steuerungsmodells: Überlegungen zur Praxis im Strafvollzug. In Gerhard Rehn et al. (Hrsg.), *Behandlung „gefährlicher Straftäter“: Grundlagen, Konzepte, Ergebnisse* (S. 276-293). Herbolzheim: Centaurus.

Rapp, Wilhelm (1998). Die Justiz auf dem Weg zu einer inneren Reform. In Wolfgang Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Reform der Justizverwaltung: ein Beitrag zum modernen Rechtsstaat* (S. 141-148). Baden-Baden: Nomos.

Reindl, Richard (Hrsg.) (1998). *Effektivität, Effizienz und Ethik in Straffälligenhilfe und Kriminalpolitik*. Freiburg im Breisgau: Lambertus.

Schneider, Stefan (1996). Länderübergreifendes staatsanwaltliches Verfahrensregister: zugleich ein Instrument zur Bekämpfung der Massenkriminalität? *Neue Juristische Wochenschrift*, 49 (5), 302-304.

Steinhilper, Monica (2003). Controlling im niedersächsischen Strafvollzug. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 52 (3), 143-145.

Strafverteidigervereinigungen (Hrsg.) (2002). *Justizreform 2000: kurzer Prozess mit neuen Mitteln?* Berlin: Herausgeber.

Weidmann, Thomas (2001). Service-Teams in der Staatsanwaltschaft I beim Landgericht Berlin. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 34 (3), 130-135.

Wohlgemuth, Rüdiger; Wydra, Bernhard & Rosenfeld, Georg (1997). Schlanke Vollzug – geht das? *Kriminalpädagogische Praxis*, 25 (36), 6-11.

2.2 Die „Elektronische Fußfessel“ – Diskussion um eine Alternative zur kurzen Freiheitsstrafe

Aebersold, Peter (1998). Electronic monitoring: is big brother watching you? *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht*, 116 (4), 367-383.

Albrecht, Hans-Jörg (2002). Der elektronische Hausarrest: das Potential für Freiheitsstrafenvermeidung, Rückfallverhütung und Rehabilitation. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 85 (2), 84-104.

Albrecht, Hans-Jörg; Arnold, Harald & Schädler, Wolfram (2000). Der hessische Modellversuch zur Anwendung der „elektronischen Fußfessel“: Darstellung und Evaluation eines Experiments. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 33 (11), 466-469.

Asprion, Peter (1999). Sozialarbeit und Justiz: immer wieder im Dilemma; zur Diskussion um den elektronisch überwachten Hausarrest. *Bewährungshilfe*, 46 (1), 23-30.

Bernsmann, Hayo (2000). *Elektronisch überwachter Hausarrest unter besonderer Berücksichtigung von Privatisierungstendenzen*. Göttingen: Cuvillier.

Bösling, Thies (2002). Elektronisch überwachter Hausarrest als Alternative zur kurzen Freiheitsstrafe? *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 85 (2), 105-125.

Haverkamp, Rita (2000). Einstellungen von Praktikern aus der Justiz zum elektronisch überwachten Hausarrest. In Jörg-Martin Jehle (Hrsg.), *Täterbehandlung und neue Sanktionsformen: kriminalpolitische Konzepte in Europa* (S. 369-378). Mönchengladbach: Forum-Verl. Godesberg.

Haverkamp, Rita (2002). *Elektronisch überwachter Hausarrestvollzug: ein Zukunftsmodell für den Anstaltsvollzug?; eine rechtsvergleichende, empirische Studie unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Schweden*. Freiburg im Breisgau: Edition iuscrim.

Haverkamp, Rita (2003). Das Projekt „Elektronische Fußfessel“ in Frankfurt am Main. *Bewährungshilfe*, 50 (2), 164-181.

Hofer, Hanns von (2000). Die elektronische Überwachung von Straftätern in Schweden. In Jörg-Martin Jehle (Hrsg.), *Täterbehandlung und neue Sanktionsformen: kriminalpolitische Konzepte in Europa* (S. 349-358). Mönchengladbach: Forum-Verl. Godesberg.

Hudy, Marc (1999). *Elektronisch überwachter Hausarrest: Befunde zur Zielgruppenplanung und Probleme einer Implementation in das deutsche Sanktionensystem*. Baden-Baden: Nomos.

Kawamura, Gabriele & Reindl, Richard (Hrsg.) (1999). *Strafe zu Hause: die elektronische Fußfessel*. Freiburg im Breisgau: Lambertus.

Lindenberg, Michael (1999). Elektronisch überwachter Hausarrest auch in Deutschland?: Kritische Anmerkungen für die Diskussion in der Praxis. *Bewährungshilfe*, 46 (1), 11-22.

Ostendorf, Heribert (1997). Die „elektronische Fessel“: Wunderwaffe im „Kampf“ gegen die Kriminalität. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 30 (12), 473-476.

Sagel-Grande, Irene (2000). Elektronische Aufsicht, die niederländische Variante des elektronischen Hausarrests. In Jörg-Martin Jehle (Hrsg.), *Täterbehandlung und neue Sanktionsformen: kriminalpolitische Konzepte in Europa* (S. 359-367). Mönchengladbach: Forum-Verl. Godesberg.

Schädler, Wolfram & Wulf, Rüdiger (1999). Thesen zur Erprobung der elektronischen Überwachung als Weisung und elektronischer Hausarrest. *Bewährungshilfe*, 46 (1), 3-10.

Schlömer, Uwe (1999). Die Anwendbarkeit des elektronisch überwachten Hausarrests als Bewährungsweisung nach geltendem Recht. *Bewährungshilfe*, 46 (1), 31-42.

Thiele, Markus (1999). Elektronisch überwachter Hausarrest: moderne Vollzugsmethode oder nur „Knast de luxe“. *Kriminalistik*, 53 (7), 440-446.

Wirth, Wolfgang (2000). Ersatzfreiheitsstrafe oder „Ersatzhausarrest“? *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 49 (6), 337-344.

Wittstamm, Katja (1999). *Elektronischer Hausarrest?: Zur Anwendbarkeit eines amerikanischen Sanktionsmodells in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.

2.3 Reaktionen auf Jugendkriminalität: Diversion, Haus des Jugendrechts, Verfahrensbeschleunigung in Jugendstrafsachen.

Bogensberger, Wolfgang (1996). Grundsätzliche Überlegungen zur Reform des Jugendgerichtsgesetzes: ist Österreich ein Modell? *DVJJ-Journal*, 7 (2), 159-163.

Brunner, Rudolf (2002). Ist das deutsche Jugendstrafrecht noch zeitgemäß?: Anmerkungen. *Kriminalistik*, 56 (7), 418-427.

Deutsches Jugendinstitut München, Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention (2001). *Schnelle Reaktion: tatverdächtige Kinder und Jugendliche im Spannungsfeld zwischen beschleunigtem Verfahren und pädagogischer Hilfe*. München: Deutsches Jugendinstitut e.V.

Engel, Erika (1998). Stellungnahme zu den schleswig-holsteinischen Richtlinien zur Förderung der Diversion bei jugendlichen und heranwachsenden Beschuldigten vom 24-06-1998. *DVJJ-Journal*, 9 (3), 257-258.

Feuerhelm, Wolfgang & Kügler, Nicole (2003): *Das „Haus des Jugendrechts“ in Stuttgart Bad Cannstatt: Ergebnisse einer Evaluation*. Mainz: Institut für sozialpädagogische Forschung.

Feuerhelm, Wolfgang; Müller, Heinz & Porr, Claudia (Hrsg.) (2000): *Ist Prävention gegen Jugendkriminalität möglich?: Erklärungsansätze, Grenzziehungen und Perspektiven für die Handlungsfelder Jugendhilfe, Schule, Justiz und Politik*. Mainz: Ministerium für Kultur, Jugend, Familie und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz.

Halt Nederland (2000). HALT Nederland: Selbstdarstellung der HALT Büros und HALT Nederland. *DVJJ-Journal*, 11 (1), 19-21.

Heinz, Wolfgang (1998-1999). Diversion im Jugendstrafrecht und im Allgemeinen Strafrecht: Teil 1 - 4. *DVJJ-Journal*, 9 (3), 245-255; 10 (1), 11-19; 10 (2), 131-148; 10 (3), 261-266.

Hinz, Werner (2001). Jugendstrafrecht auf dem Prüfstand. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 34 (3), 106-112.

Höyneck, Theresia & Sonnen, Bernd-Rüdeger (2001). Jugendstrafrecht als Spielball im Prozess politischer Meinungsbildung. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 34 (6), 245-250.

Interventions- und Präventionsprojekt für straffällig gewordene Kinder, Jugendliche und Heranwachsende (IPP) der Jugendgerichtshilfe Dresden (2002). *Dokumentation 5 Jahre IPP: [ein gemeinsames Projekt von Jugendamt und*

Polizeidirektion Dresden]; *Kurzdarstellung*. Dresden: Landeshauptstadt Dresden, Jugendamt.

Jugendstrafrechtsreform-Kommission <2> (2002). *Vorschläge für eine Reform des Jugendstrafrechts: Abschlussbericht der Kommissionsberatungen von März 2001 bis August 2002*. Hannover: Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen.

Katz, Joachim (2003). Die jugendkriminalpolitische Entwicklung in Hamburg seit dem Regierungswechsel oder: Der Weg zurück in die Zeit vor 1945. *DVJJ-Journal*, 14 (1), 10-13.

Klös, Jörg-Michael (2003). Diversion – bei Jugenddelinquenz ein Königsweg?! (Teil 1 und 2). *Die Polizei*, 94 (5), 146-149; 94 (6), 157-162.

Löhr, Holle Eva (1997). Kriminologisch-rationaler Umgang mit jugendlichen Mehrfachtätern. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 30 (7), 280-286.

Löhr-Müller, Katja (2001). *Diversion durch den Jugendrichter: der Rüsselsheimer Versuch*. Frankfurt am Main: Lang.

Mertens, Andreas (2003). *Schnell oder gut?: Die Bedeutung des Beschleunigungsgrundsatzes im Jugendstrafverfahren*. Frankfurt am Main: Lang.

Mijnarends, Elisabeth (2000). „Die Alternative“: ein Beispiel für Diversion in den Niederlanden. *DVJJ-Journal*, 11 (1), 21-22.

Ostendorf, Heribert (1997). Plädoyer für einen rationalen Umgang mit Jugendkriminalität: Erwartungen an Medien und Politik, Bürger und Gesellschaft. *DVJJ-Journal*, 8 (1), 58-61.

Ostendorf, Heribert (2000). Jugendstrafrecht in der Diskussion. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 33 (3), 103-107.

Sachsen / Staatsministerium für Soziales et al. (2003). *Dokumentation der Arbeitstagung „Diversion – Erziehung statt Strafe“ am 14.11.2002 in Dresden*. Dresden: Herausgeber.

Schairer, Martin & Kühner, Michael (2001). Jugenddelinquenz: Stuttgart auf neuen Wegen; Jahresbilanz „Haus des Jugendrechts“ in Stuttgart. *Kriminalistik*, 55 (2), 101-104.

Schlie, Herrmann (1999). Das vereinfachte Jugendverfahren „Lemgoer Modell“ (auch bezeichnet als beschleunigtes Verfahren, zeitnahes Verfahren). *DVJJ-Journal*, 10 (3), 335-336.

Schneider, Hans Joachim (2001). Retributive, rehabilitative oder restaurative Jugend-Kriminal-Justiz: eine kriminalpolitische Studie für das 21. Jahrhundert. In Guido Britz et al. (Hrsg.), *Grundfragen staatlichen Strafens: Fest-*

schrift für Heinz Müller-Dietz zum 70. Geburtstag (S. 783-801). München: Beck.

Schöch, Heinz & Traulsen, Monika (2002). Kriminalpädagogisches Schülerprojekt Aschaffenburg. *DVJJ-Journal*, 13 (1), 54-60.

Schüler-Springorum, Horst (1996). Jugendkriminalität als Härtestest der Kriminalpolitik. *Kriminologisches Journal*, 28 (4), 291-293.

Sonnen, Bernd-Rüdeger (2002). Ist das deutsche Jugendstrafrecht noch zeitgemäß? *DVJJ-Journal*, 13 (2), 115-122.

Stahlmann-Liebelt, Ulrike (2000). Modellvorhaben vorrangiges Jugendverfahren Flensburg: Beschleunigung von Jugendverfahren durch Vereinbarkeit und Vernetzung. *DVJJ-Journal*, 11 (2), 176-178.

Verein für Bewährungshilfe und Soziale Arbeit (1996). Diversion [Themenheft]. *sub – Sozialarbeit und Bewährungshilfe*, 18 (2).

Viehmann, Horst (1996). Kriminalpolitisches Bewußtsein im Wandel: 25 Jahre Jugendstrafrechtspflege. *Zentralblatt für Jugendrecht*, 83 (3), 81-83.

2.4 Intensivtäter

Guder, Petra (1997). Ohne Schloß und Riegel: eine offene Alternative auch für den Umgang mit deutschen jugendlichen aggressiven Mehrfachtätern zwischen Jugendhilfe und Justiz? *DVJJ-Journal*, 8 (2), 123-136.

Huck, Wilfried (2002). Kinder und Jugendliche als Intensivtäter: Anamnese, Früherkennung und dissoziales Verhalten. *DVJJ-Journal*, 13 (2) 187-193.

Krüger, Uta (1999). Jugendliche Vielfachtäter: Entwicklungen, Analysen und Reaktionen in Hamburg. *Kriminalistik*, 53 (6), 374-378.

Kunath, Werner (1993). Junge Vielfachtäter: ein Bekämpfungskonzept der Hamburger Polizei. *Kriminalistik*, 47 (12), 790-793.

Matt, Eduard & Rother, Dunja (2001). Jugendliche „Intensivtäter“. *Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 84 (6), 472-482.

Posiege, Petra & Steinschulte-Leidig, Birgitta (1999). *Intensivtäter: eine Übersicht zu aktuellen Entwicklungen*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt, Kriminalistisches Institut, KI 16 – Prävention.

Schmelz, Gerhard (2000). Örtliche und überörtliche Intensivtäter: wesentliche Ergebnisse von zwei Projektstudien der Verwaltungsfachhochschule Wiesbaden, Fachbereich Polizei. In Bundeskriminalamt (Hrsg.), *Forum KI 1 – 2000: 28. und 29. Juni 2000* (S. 85-98). Wiesbaden: Herausgeber.

Schneider, Vera & Dahle, Klaus-Peter (2002). Gewaltdelinquenz im Lebenslängsschnitt: Ergebnisse der Berliner CRIME-Studie. *DVJJ-Journal*, 13 (4), 434-436.

Traulsen, Monika (1999). Häufig auffällige Jugendliche. *DVJJ-Journal*, 10 (3), 311-316.

Wolke, Angelika (2003). Jugendliche Mehrfach-/Intensivtäter: polizeiliche Ermittlungskonzepte. *Kriminalistik*, 57 (8-9), 500-506.

Zimmermann, Jürgen (2003). Intensivtäter-Bekämpfung: deliktübergreifendes, täterorientiertes Erkenntnismanagement. *Polizei heute*, 32 (2), 43-46.

2.5 Graffiti und Reaktion

Behm, Ulrich (1999). Sollte der Tatbestand der §§ 303, 304 StGB um das Merkmal Verunstalten erweitert werden?: Zu den aktuellen Entwürfen des Bundesrats, der CDU/CSU und der FDP. *Strafverteidiger*, 19 (10), 567-572.

Braum, Stefan (2000). Das Graffiti-Bekämpfungsgesetz und der Schutz des Eigentums. *Kritische Justiz*, 33, 35-48.

Deppe, Jürgen (1997). *Odem: on the Run: eine Jugend in der Graffiti-Szene*. Berlin: Schwarzkopf und Schwarzkopf.

Förster, Dirk & Köthke, Rolf (1997). Vandalismus: der Kick des Zerstörens. *Deutsche Polizei*, 46 (8), 17-21, 23.

Houben, Vickie (1995). Graffiti: Kunstwerk oder Schmiererei; wie Eigentum gegen Beschädigung geschützt werden kann. *Kriminalistik*, 49 (10), 673-674.

Kressin, Björn (Bearb.) (2001). *Illegale Graffiti*. Eberswalde: Landeskriminalamt Brandenburg, Dezernat Prävention, Sachgebiet Jugendschutz.

Landeskommission Berlin gegen Gewalt (1996). *Graffiti – wo liegen die Möglichkeiten und Risiken der Prävention?: Dokumentation einer Fachtagung vom 8. Dezember 1995*. Berlin: Herausgeber.

Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz (2001). *Dokumentation des Tagesseminars Bekämpfung illegaler Graffiti: 13. März 2001, Landespolizeischule Rheinland-Pfalz, Tagungszentrum Flughafen Hahn*. Mainz: Herausgeber.

Niebaum, Imke (2003). Illegales Sprayen als jugendkulturelle Form der Sachbeschädigung oder „Narrenhände beschmieren Tisch und Wände“? In Jürgen Raithel & Jürgen Mansel (Hrsg.), *Kriminalität und Gewalt im Jugendalter: Hell- und Dunkelfeldbefunde im Vergleich* (S. 226-240). Weinheim: Juventa.

Patra, Wolfgang & Schmitt, Angelika (2001). Graffiti – eine Jugendkultur? *DVJJ-Journal*, 12 (2), 168-171.

Rheinberg, Falko & Manig, Yvette (2003). Was macht Spaß am Graffiti-Sprayen?: Eine induktive Anreizeanalyse. *Report Psychologie*, 28 (4), 222-234.

Schmitt, Angelika & Irion, Michael (2001). *Graffiti: Problem oder Kultur?* München: Beust.

Verein für Bewährungshilfe und Soziale Arbeit (1996). Graffiti und Justiz [Themenheft]. *sub – Sozialarbeit und Bewährungshilfe*, 18 (3).

2.6 Kontrollierte Heroinabgabe im Rahmen von Drogentherapie

Adams, Michael (1997). Heroin an Süchtige. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 30 (2), 52-60.

Bossong, Horst (1994). Das Hamburger Heroinmodell: drogenpolitischer Kontext und praxisbezogene Rahmenbedingungen. *Sucht*, 40 (4), 271-274.

Eylmann, Horst & Kusch, Roger (1994). Heroin an Süchtige: Wolkenkuckucksheim oder professorale Genialität? *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 27 (6), 209-211.

Flenker, Ingo & Follmann, Anke (1998). Ärztliche Verschreibung von Originalstoffen: Risiko oder Chance? *Sucht*, 44 (3), 216-217.

Gersemann, Olaf (1996). *Kontrollierte Heroinabgabe: Optionen einer künftigen Drogenpolitik; eine ökonomische Betrachtung*. Hamburg: S + W Steuer und Wirtschaftsverlag.

Güttinger, Franziska; Gschwend, Patrick; Schulte, Bernd; Rehm, Jürgen & Uchtenhagen, Ambros (2002). Die Lebenssituation von Drogenabhängigen der Heroin gestützten Behandlung in der Schweiz: eine 6-Jahres-Katamnese. *Sucht*, 48 (5), 370-378.

Hartwig, Karl-Hans & Pies, Ingo (1995). *Rationale Drogenpolitik in der Demokratie: wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsethische Perspektiven einer Heroinvertgabe*. Tübingen: Mohr.

Hölmzmann, Christine (2000). *Ärztliche Verschreibung von Heroin und die sozialpädagogische Begleitung*. Berlin: VWB, Verlag für Wissenschaft und Bildung.

Killias, Martin & Rabasa, Juan (1998). Auswirkungen der Heroin-Verschreibung auf die Delinquenz Drogenabhängiger: Ergebnisse der Versuche in der Schweiz. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 81 (1), 1-16.

Killias, Martin; Aebi, Marcelo F.; Ribeaud, Denis & Rabasa, Juan (2002). *Schlussbericht zu den Auswirkungen der Verschreibung von Betäubungsmitteln auf die Delinquenz von Drogenabhängigen: mit Langzeitanalysen* (3. Aufl.). Lausanne: Institut de police scientifique et de criminologie.

Krausz, Michael; Uchtenhagen, Ambros & Brink, Wim van den (1999). Medizinisch indizierte Heroinverschreibung in der Behandlung Drogenabhängiger: klinische Versuche und Stand der Forschung in Europa. *Sucht*, 45 (3), 171-186.

Rihs-Middel, Margret; Jacobshagen, Nina & Seidenberg, André (Hrsg.) (2002). *Ärztliche Verschreibung von Betäubungsmitteln: praktische Umsetzung und wichtigste Ergebnisse*. Bern: Huber.

Schneider, Wolfgang; Buschkamp, Rolf & Follmann, Anke (Hrsg.) (1997). *Heroinvergabe und Konsumräume: Perspektiven akzeptanzorientierter Drogenarbeit*. Berlin: VWB, Verlag für Wissenschaft und Bildung.

Schreiber, Lothar Hans (1996). Der Heroinkonsum und seine gesundheitlichen Folgen. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 29 (11), 425-426.

Soyka, Michael (1998). Zum Problem der ärztlich kontrollierten Heroinvergabe an Drogenabhängige. *Sucht*, 44 (3), 220-222.

Täschner, Karl-Ludwig (1998). Gedanken zum „Modellversuch zur Verschreibung von Heroin an Drogenabhängige in der Schweiz“. *Sucht*, 44 (3), 222-224.

Uchtenhagen, Ambros (1994). Verschreibung von Betäubungsmitteln an Heroinabhängige: Ziele und Programm der Pilotversuche in der Schweiz. *Sucht*, 40 (5), 342-349.

Winkler, Karl-Rudolf (1998). Modellversuch zur Verschreibung von Heroin an Drogenabhängige in der Schweiz. *Sucht*, 44 (3), 224-225.

2.7 Konzepte für die Bekämpfung von Massenkriminalität am Beispiel des Ladendiebstahls

Däubler-Gmelin, Herta (1999). Schwerpunkte der Rechtspolitik in der neuen Legislaturperiode. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 32 (3), 81-84.

DBH e.V., Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik (2000). Ladendiebstahl [Themenheft]. *Bewährungshilfe*, 47 (1), 3-70.

Friedrichs, Ursula von (2003). *Reaktionsformen bei Ladendiebstahl: alternative Möglichkeiten der strafrechtlichen Kontrolle der Bagatelldelinquenz am Beispiel des Ladendiebstahls*. Berlin: Logos.

Heghmanns, Michael (2001). Verfolgungsdefizite und polizeiliche Ahndungskompetenzen. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 34 (12), 554-558.

Jasch, Michael (1999). Polizeiliches Strafgeld: ohne Reform wird die Strafverfolgung zur Farce. *Neue Kriminalpolitik*, 11 (4), 8-9.

Landau, Herbert & Fünfsinn, Helmut (2000). Polizeiliches Strafgeld als Reaktion auf den Ladendiebstahl: der neueste Vorschlag zur Entkriminalisierung. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 33 (1), 5-7.

Lück, Miguel (2003). Soforteinbehalt und Police Cautioning: ausgewählte Schwerpunkte des Fortbildungsseminars Polizei und Justiz (23/2992) an der Polizei-Führungsakademie Münster-Hiltrup vom 13. bis 15. Mai 2002. *Die Polizei*, 94 (9), 257-258.

Minthe, Eric (2003). *Soforteinbehalt bei Ladendiebstahl: Begleitforschung eines Modellversuchs in Nürnberg*. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle.

Ostendorf, Heribert (1999). Ladendiebe an den Pranger? Ein Plädoyer für einen nüchternen, pragmatischen Umgang. *DVJJ-Journal*, 10 (4), 354-357.

Schaefer, Hans Christoph (1999). Sanktionsbefugnisse für die Polizei. *Neue Juristische Wochenschrift*, 52 (8), 543-544.

Sprenger, Wolfgang & Fischer, Thomas (2001). Verbesserte Verfolgung des Ladendiebstahls: eine Zwischenbilanz des sächsischen Verfahrensmodells. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 34 (6) 241-245.

Weßlau, Edda (1999). Ahndungskompetenzen für die Polizei? – „Strafgeld“ auf dem Prüfstand. *Deutsche Richterzeitung*, 77, 225-233.

2.8 Sicherungsverwahrung – neue Aspekte

Adams, Manfred (2003). Zur nachträglichen Sicherungsverwahrung nach dem Landesrecht. *Strafverteidiger*, 23 (1), 51-54.

Arbeitsgruppe des Hessischen Justizministeriums und des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (2001). *Bundes- und landesrechtliche Lösungsmöglichkeiten für eine Sicherung besonders gefährlicher Straftäter im Anschluss an die Vollstreckung von Freiheitsstrafe* (Stand: 20. Dezember 2001). Wiesbaden: Hessisches Justizministerium.

Baltzer, Ulrich (2003). Grenzen der Behandlung – dargestellt am Fall F. *Bewährungshilfe – Soziales, Strafrecht, Kriminalpolitik*, 50 (1), 93-96.

Düinkel, Frieder & Kunkat, Angela (2001). Der Staat als Sicherheitsrisiko? *Neue Kriminalpolitik*, 13 (3), 16-18.

Eisenberg, Ulrich (2001). Nachträgliche Sicherungsverwahrung. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 50 (3), 131-133.

Goll, Ulrich & Wulf, Rüdiger (2001). Schutz vor besonders rückfallgefährdeten Straftätern: das baden-württembergische Modell. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 34 (7), 284-287.

Greiner, August (2001). Wegschließen und zwar für immer?: Anmerkungen zur Debatte über die Sicherungsverwahrung von Sexualstraftätern. *Kriminalistik*, 55 (10), 650-651.

Kinzig, Jörg (2001). Als Bundesrecht gescheitert – als Landesrecht zulässig? Das neue baden-württembergische Gesetz über die Unterbringung besonders rückfallgefährdeter Straftäter. *Neue Juristische Wochenschrift*, 54 (20), 1455-1459.

Kinzig, Jörg (2002). Das Gesetz zur Einführung der vorbehaltenen Sicherungsverwahrung. *Neue Juristische Wochenschrift*, 55 (44), 3204-3208.

Müller-Metz, Reinhard (2003). Sicherungsverwahrung. *Strafverteidiger*, 23 (1), 42-51.

Peglau, Jens (2001). Das baden-württembergische Straftäterunterbringungs-gesetz – tatsächlich als Landesrecht unzulässig? *Neue Juristische Wochenschrift*, 54 (34), 2436-2439.

Rzepka, Dorothea (2003). Sicherheits- statt Rechtsstaat: Überblick und Anmerkungen zu bundes- und landesrechtlichen Konsequenzen einer nachträglichen Sicherungsverwahrung; Teil 1. *Recht & Psychiatrie*, 21 (3), 127-144.

Steindorfner, Michael (2003). Behandlung im Strafvollzug und Schutz der Allgemeinheit: der baden-württembergische Weg im Umgang mit rückfallgefährdeten Straftätern. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 52 (1), 3-9.

Ullenbruch, Thomas (2001). Nachträgliche „Sicherungsverwahrung“ durch die „Polizei“: das StrUBG BW – (k)ein Modell für Deutschland? *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 21 (6), 292-298.

Ullenbruch, Thomas (2002). Nachträgliche Sicherungsverwahrung – Fragen über Fragen. *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 22 (9), 466-471.

Anhang: Liste der von der KrimZ-Dokumentation ausgewerteten Zeitschriften

Archiv für Kriminologie*
Bewährungshilfe
DVJJ-Journal*
Juristenzeitung*
Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*
Kriminalistik*
Kriminalpädagogische Praxis
Die Kriminalprävention
Kriminologisches Journal
Kritische Justiz*
Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform
Neue Juristische Wochenschrift*
Neue Justiz*
Neue Kriminalpolitik*
Neue Praxis*
Neue Zeitschrift für Strafrecht*
Praxis der Rechtspsychologie*
Psychologische Rundschau*
Recht & Psychiatrie*
Report Psychologie*
Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie
Soziale Probleme*
Strafverteidiger*
sub – Sozialarbeit und Bewährungshilfe*
Sucht*
Theorie und Praxis der sozialen Arbeit*
Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*
Zeitschrift für Rechtspolitik*
Zeitschrift für Rechtssoziologie*
Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe
Zentralblatt für Jugendrecht*

* selektiv ausgewertet

Verzeichnis der Autoren

Binder, Dr. Jörg
Staatsanwalt
Staatsanwaltschaft Frankfurt (Oder)

Braum, Eric
Richter am Landgericht
Hessisches Ministerium der Justiz
Wiesbaden

Dorfner, Manfred
Kriminaloberrat
Landespolizeidirektion Stuttgart II

Feles, Harald
Oberstaatsanwalt
Generalstaatsanwaltschaft des
Landes Brandenburg

Herrmann, Elisabeth
Wiss. Mitarbeiterin der
Kriminologischen Zentralstelle e.V.
Wiesbaden

Kirstein, Dr. Roland
Lehrstuhl für Nationalökonomie,
insbes. Wirtschaftspolitik,
Managerial Economics
Universität des Saarlandes
Saarbrücken

Kühne, Prof. Dr. Hans-Heiner
Fachbereich Rechtswissenschaft
Universität Trier

Löbmann, Dr. Rebecca
Wiss. Mitarbeiterin
Kriminologisches Forschungsinstitut
Niedersachsen e.V.
Hannover

Mayer, Markus
Wiss. Mitarbeiter
Max-Planck-Institut für ausländisches
und internationales Strafrecht
Freiburg

Minthe, Dr. Eric
Stellv. Direktor der Kriminologischen
Zentralstelle e.V.
Wiesbaden

Müller-Metz, Dr. Reinhard
Richter am Oberlandesgericht
Oberlandesgericht Frankfurt a. M.

Ostendorf, Prof. Dr. Heribert
Forschungsstelle für Jugendstrafrecht
und Kriminalprävention an der
Christian-Albrechts-Universität Kiel

Prittowitz, Prof. Dr. Cornelius
Fachbereich Rechtswissenschaft
Johann Wolfgang Goethe Universität
Frankfurt a. M.

Rapp, Wilhelm
Präsident des Hamburgischen
Verfassungsgerichts und des
Hanseatischen Oberlandesgerichts
Hamburg

Rückert, Sabine
Gerichtsreporterin
DIE ZEIT
Hamburg

Stahlmann-Liebelt, Ulrike
Oberstaatsanwältin
Staatsanwaltschaft Flensburg

Steinhilper, Dr. Monica
Ministerialdirigentin
Justizministerium Niedersachsen
Hannover

Zypries, Brigitte
Bundesjustizministerin
Bundesministerium der Justiz
Berlin

Wagner, Dr. Christean
Staatsminister
Hessisches Ministerium der Justiz
Wiesbaden

Veröffentlichungen der Kriminologischen Zentralstelle e.V.

Im Eigenverlag der Kriminologischen Zentralstelle, Wiesbaden, sind seit 1998 erschienen:*

Schriftenreihe „Kriminologie und Praxis“ (KUP)

- Band 23: Jehle, Jörg-Martin & Hoch, Petra (Hrsg.): *Oberlandesgerichtliche Kontrolle langer Untersuchungshaft. Erfahrungen, Probleme, Perspektiven.* 1998.
ISBN 3-926371-40-4 € 16,00
- Band 24: Egg, Rudolf (Hrsg.): *Strafvollzug in den neuen Bundesländern: Bestandsaufnahme und Entwicklung.* 1999. ISBN 3-926371-41-2 € 17,50
- Band 25: Geisler, Claudius (Hrsg.): *Zur Rechtswirklichkeit nach Wegfall der „fortgesetzten Tat“. Bestandsaufnahme, Erfahrungsaustausch und Perspektiven.* 1998. ISBN 3-926371-39-0 € 14,00
- Band 26: Kurze, Martin: *Soziale Arbeit und Strafrecht. Eine Untersuchung zur Arbeit von Gerichtshilfe, Bewährungshilfe, Führungsaufsicht.* 1999.
ISBN 3-926371-42-0 € 24,00
- Band 27: Egg, Rudolf (Hrsg.): *Sexueller Mißbrauch von Kindern: Täter und Opfer.* 1999. ISBN 3-926371-44-7 € 17,50
- Band 28: Geisler, Claudius (Hrsg.): *Das Ermittlungsverhalten der Polizei und die Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften: Bestandsaufnahme, Erfahrungen und Perspektiven.* 1999. ISBN 3-926371-45-5 € 19,00
- Band 29: Egg, Rudolf (Hrsg.): *Behandlung von Sexualstraftätern im Justizvollzug: Folgerungen aus den Gesetzesänderungen.* 2000. ISBN 3-926371-48-X € 19,00
- Band 30: Egg, Rudolf & Geisler, Claudius (Hrsg.): *Alkohol, Strafrecht und Kriminalität.* 2000. ISBN 3-926371-49-8 € 21,00
- Band 31: Geisler, Claudius (Hrsg.): *Verdeckte Ermittler und V-Personen im Strafverfahren.* 2001. ISBN 3-926371-50-1 € 16,00
- Band 32: Nowara, Sabine: *Sexualstraftäter und Maßregelvollzug: Eine empirische Untersuchung zu Legalbewährung und kriminellen Karrieren.* 2001.
ISBN 3-926371-51-X € 14,00
- Band 33: Elz, Jutta: *Legalbewährung und kriminelle Karrieren von Sexualstraftätern: Sexuelle Mißbrauchsdelikte.* 2001. ISBN 3-926371-52-8 € 21,00
- Band 34: Elz, Jutta: *Legalbewährung und kriminelle Karrieren von Sexualstraftätern: Sexuelle Gewaltdelikte.* 2002. ISBN 3-926371-53-6 € 21,00
- Band 35: Bieschke, Volker & Egg, Rudolf (Hrsg.): *Strafvollzug im Wandel: Neue Wege in Ost- und Westdeutschland.* 2001. ISBN 3-926371-54-4 € 19,00
- Band 36: Egg, Rudolf (Hrsg.): *Tötungsdelikte: mediale Wahrnehmung, kriminologische Erkenntnisse, juristische Aufarbeitung.* 2002. ISBN 3-926371-55-2 € 19,00

* Verzeichnis aller Publikationen seit 1986 siehe unter <http://www.krimz.de>

- Band 37: Minthe, Eric (Hrsg.): *Illegale Migration und Schleusungskriminalität*. 2002. ISBN 3-926371-56-0 € 15,00
- Band 38: Elz, Jutta & Fröhlich, Almut: *Sexualstraftäter in der DDR: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung*. 2002. ISBN 3-926371-57-9 € 19,00
- Band 39: Minthe, Eric: *Soforteinbehalt bei Ladendiebstahl: Begleitforschung eines Modellversuchs in Nürnberg*. 2003. ISBN 3-926371-59-5 € 15,00
- Band 40: Egg, Rudolf & Minthe, Eric (Hrsg.): *Opfer von Straftaten: Kriminologische, rechtliche und praktische Aspekte*. 2003. ISBN 3-926371-60-9 € 21,00
- Band 41: Elz, Jutta: *Sexuell deviante Jugendliche und Heranwachsende*. 2003. ISBN 3-926371-61-7 € 18,00

Schriftenreihe „Berichte · Materialien · Arbeitspapiere“ (B · M · A)

- Heft 14: Sohn, Werner (Bearb.): *Referatedienst Kriminologie. - Ausgabe 1998 · Folge 8. Schwerpunkt Kriminalprävention*. 1998. ISBN 3-926371-38-2 € 15,00
- Heft 15: Egg, Rudolf (Hrsg.): *Drogenmißbrauch und Delinquenz: kriminologische Perspektiven und praktische Konsequenzen*. 1999. ISBN 3-926371-43-9 - vergriffen -
- Heft 16: Kurze, Martin & Feuerhelm, Wolfgang: *Soziale Dienste zwischen Bewahrung und Innovation: Die Erprobung der Bewährungs- und Gerichtshilfe für den Landgerichtsbezirk Flensburg bei dem Generalstaatsanwalt*. 1999. ISBN 3-926371-46-3 € 14,00
- Heft 17: Sohn, Werner (Bearb.): *Referatedienst Kriminologie. - Ausgabe 1999 · Folge 9. Schwerpunkt Kriminalprävention*. 1999. ISBN 3-926371-47-1 € 15,00
- Heft 18: Sohn, Werner (Hrsg.): *Partnerschaft für Prävention: Aus der Arbeit des Europarats*. 2003. ISBN 3-926371-58-1 € 15,00

Bestellungen über den Buchhandel.

Sonstige Monographien aus der Arbeit der KrimZ

- Rautenberg, Marcus: *Zusammenhänge zwischen Devianzbereitschaft, kriminellem Verhalten und Drogenmißbrauch. Eine Expertise der Kriminologischen Zentralstelle e.V.* (Hrsg.: Das Bundesministerium für Gesundheit) Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit; Band 103. 1998. - ISBN 3-7890-5442-9
- Kröniger, Silke (Bearb.): *Sozialtherapie im Strafvollzug 2003: Ergebnisübersicht zur Stichtagserhebung vom 31.3.2003*.

Immer rasanter werden im Nachgang zu medial entsprechend aufbereiteten Einzelfällen Verschärfungen im Straf-, Strafprozess- und Sanktionenrecht gefordert. In rationellerem Zusammenhang nahm sich auch der 64. Deutsche Juristentag im September 2002 in Berlin neuer kriminalpolitischer Initiativen an und diskutierte sehr kontrovers, ob die Sicherungsverwahrung auf jugendliche Delinquenten ausgedehnt werden solle und grundsätzlich, ob der Erziehungsgedanke noch Leitstern des Jugendstrafrechts sein dürfe. In der aktuellen kriminalpolitischen Landschaft existiert ferner eine Vielzahl neuer Vorhaben und Modelle, um auf die heutigen Erscheinungsformen von Kriminalität sachgerecht zu reagieren.

Die Kriminologische Zentralstelle veranstaltete vom 7. bis 9. Mai 2003 im Hessischen Landeshaus in Wiesbaden eine Fachtagung, deren Ergebnisse mit der vorliegenden Publikation unter dem Titel „Neues in der Kriminalpolitik – Konzepte, Modelle, Evaluation“ dokumentiert werden. Tagungsanlass war für die Kriminologische Zentralstelle nicht zuletzt, Berichte ihrer drei empirischen (Kooperations-)Evaluationen aus dem Forschungsprojekt zu der Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften und dem Ermittlungsverhalten der Polizei zu präsentieren. Der Band enthält die Schriftfassungen der Vorträge, welche die Perspektive namhafter Experten verschiedener Fachrichtungen zu dem komplexen Tagungsgegenstand widerspiegeln, und wird ergänzt durch einen Diskussionsbericht sowie eine Auswahlbibliografie zum Tagungsthema.

ISBN 3-926371-62-5

€ 21,—