

Gunther Dreher¹, Thomas Feltes², Heike Gramckow³

Neue Präventionsprogramme in den USA und in England: Alter Wein in neuen Schläuchen?

(Erscheint 1995 in der Zeitschrift "Bewährungshilfe")

abstract

Vor dem Hintergrund der aktuellen kriminalpolitischen Entwicklung in den USA werden neuere Präventionsprogrammen diskutiert. Zusätzlich werden zu Beginn und am Ende des Beitrages Zusammenhänge zwischen Sanktionspolitik, Kriminalpolitik, Sozialpolitik und Gesundheitspolitik, wie sie in den USA gegenwärtig z.B. im Zusammenhang mit der Entwicklung einer "Evolutionspsychologie" und dem "neuen Darwinismus" hergestellt werden, dargestellt.

Dazwischen werden folgende Präventionsmodelle vorgestellt: (1) Das Children at Risk - Programm (CAR), das Jugendarbeit und gemeindenahe Polizeiarbeit verbindet, (2) das Community Opportunities Program for Youth (COPY Kids), das Freizeitangebote mit Arbeitseinsätzen und Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten verbindet, (3) das Programm AmeriCorps, das von Präsident Clinton zur Koordination freiwilliger Dienste initiiert wurde und das in den drei Bereichen Bildung, öffentliche Sicherheit und Umwelt angesiedelt ist; die AmeriCorps-Teilnehmer verpflichten sich für ein Jahr, wofür sie den gesetzlichen Minimallohn und knapp 5.000 US\$ Ausbildungsunterstützung erhalten. Weiterhin wird (4) mit der Secure Training Order ein Projekt aus Großbritannien vorgestellt, das speziell für jugendliche Mehrfachtäter entwickelt wurde und besonders gesicherte Anstalten und längere Haftzeiten vorsieht.

1. Einleitung

Seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts sah die Polizei den Kampf gegen das Verbrechen als Hauptaufgabe an, wobei man stets der Meinung war, durch mehr Personal und bessere Einsatz- und Kommunikationsmöglichkeiten mehr im Sinne von weniger Kriminalität zu erreichen. In den letzten Jahren fand nun ein Umdenkungsprozeß statt. Man hat erkannt, daß die Polizei den "Krieg" gegen das Verbrechen, einen "War On Crime", ebenso wenig gewinnen kann wie den "War On Drugs"⁴, wenn nicht dramatische Veränderungen im sozialen, politischen und gesellschaftlichen Bereich eintreten. Allerdings beginnt gegenwärtig ein als "War Against Children"⁵ bezeichnete Entwicklung vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung einer noch unter der Bush-Administration begonnenen "Federal Violence Initiative", mit der versucht wurde und wird, Gewalt als biochemisches Syndrom, als öffentliches Gesundheitsproblem (und damit von einem biologisch-medizinischen Ansatz aus) zu sehen und entsprechend mit medizinischen

¹ Fachhochschule Villingen-Schwenningen, Hochschule für Polizei, Sturmbühlstr. 250, 78054 Villingen-Schwenningen

² s. Anm. 1

³ CSR Incorp., 1400 Street NW # 300, Washington, D.C. 20005

⁴ Inciardi, J.A., The War on Drugs, Palo Alto 1984

⁵ So der Titel eines Buches von Peter und Ginger R. Breggin, das im Herbst 1994 veröffentlicht wurde, und in dem die Federal Violence Initiative und die medizinischen Behandlung von verhaltensgestörten und gewalttätigen Jugendlichen angegriffen wird.

Methoden darauf zu reagieren⁶.

Zumindest wurde erkannt, daß die Polizei diesen Kampf nicht allein führen kann. Die Arbeit der Polizei muß von der Öffentlichkeit und damit von den Bürgern mit Rat und Tat unterstützt werden. Eine "Coproduktion von innerer Sicherheit" ist gefragt. Das gemeinsame Bemühen um sichere Städte (durch Aktionen, die sich z.B. "Safer Cities" nennen) und um geringere Verbrechensfurcht und damit ein verbessertes Sicherheitsgefühl ist das zentrale Thema der als gemeinwesenorientiert oder bürgernah bezeichneten Polizeiarbeit⁷.

Das amerikanische Beispiel zeigt auch, daß dort Polizeieinsätze immer wieder Widerstand und sogar Aufstände (wie zum Beispiel in Los Angeles) hervorriefen und man deshalb bereits frühzeitig über neue Einsatzstrategien und Ausbildungsmethoden, insbesondere zum Thema Konfliktbewältigung mit Minderheiten nachgedacht hat. Bereits in den 60er Jahren kam man zu der Auffassung, daß eine Lösung des Kriminalitätsproblems, wenn überhaupt, dann nur in und mit der Gemeinde erfolgen kann. Insbesondere seit den 80er Jahren wurden Bestrebungen in die Praxis umgesetzt, die das Vertrauen zwischen Polizei und der Gemeinschaft nachhaltig verbessern sollten. Seit diesem Zeitpunkt wurde versucht, die Verantwortung für die Kriminalitätsbekämpfung, für die innere Sicherheit und insbesondere auch für die Prävention gemeinsam mit den Bürgern und anderen, die in der Gemeinde tätig sind, zu teilen. Man hat erkannt, daß die Polizei zwar das Gewaltmonopol besitzt und auch behalten muß, daß es aber unabhängig davon schon längst kein polizeiliches Monopol im Bereich der inneren Sicherheit mehr gibt und auch nicht geben kann, wenn Probleme effektiv gelöst werden sollen. Die Aufgaben müssen verteilt und die Verantwortung für Prävention und Kontrolle muß gemeinsam von allen getragen werden, die in einer Gemeinde tätig sind.

Auch in diesem Zusammenhang sind in den letzten Jahren in den USA eine Reihe von Präventionsprogrammen zur Reduzierung von Kriminalität und Drogenkonsum entwickelt worden, die sich speziell auf Jugendliche konzentrieren. Sie gehören in die Reihe der ständigen und immer wiederkehrenden Versuche, mit Hilfe von Therapie, Betreuung, Strafen oder anderen Maßnahmen Jugendliche davon abzuhalten, kriminell oder drogenabhängig zu werden oder zu versuchen, bereits straffällig gewordene Jugendliche zu "retten". Seit der Martinson'schen These des "nothing works"⁸ und des anschließenden 'anything works - but nobody knows how and why' sind die Hoffnungen, durch pädagogische oder strafrechtliche Maßnahmen Verhalten tatsächlich zu beeinflussen, eher geringer geworden. Um so erstaunlicher ist es, daß immer wieder neue Präventions- und Behandlungsprogramme aus dem Boden schießen. Im folgenden sollen vier davon vorgestellt und kritisch bewertet werden, die deutlich machen, daß präventive Möglichkeiten einerseits generell nicht überbewertet werden dürfen, daß es andererseits keinen anderen Weg gibt als den der Prävention. Die Wahl der amerikanischen Beispiele mag erstaunen,

⁶ Der führende Psychiater im Gesundheitsministerium, Frederick Goodwin, hatte schon 1992 für Aufregung gesorgt, als er die innerstädtischen Jugendlichen mit gewalttätigen Affen (violent and oversexed) verglich, die in der Wildnis leben und er von "genetischen Faktoren" sprach und den Vorschlag machte, intensiver nach solchen "biologischen Marken" zu suchen. Obwohl Goodwin von Bill Clinton kaltgestellt worden war und zurück in den akademischen Bereich ging, ist die Federal Violence Initiative Anfang 1995 wieder in der Diskussion und Überlegungen zur "Evolutionarypsychologie" (evolutionary psychology) sowie zum "neuen Darwinismus" werden intensiv auch im akademischen Bereich diskutiert. Zur "Schule neuer Darwinisten"; vgl. Wright, R., *The Biology of Violence*. In: *The New Yorker*, 13.3.1995, S. 68 ff.

⁷ Vgl. die Beiträge bei Th. Feltes, E. Rebscher (Hrsg.), *Polizei und Bevölkerung*, Holzkirchen 1990 und bei D. Dölling, Th. Feltes (Hrsg.), *Community Policing - Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, Holzkirchen 1993 sowie Th. Feltes, H. Gramckow, *Bürgernahe Polizei und kommunale Kriminalprävention*, in: *Neue Kriminalpolitik* Heft 3, 1994, S. 16 ff.

⁸ Lipton, D., Martinson, R., Wilks, J., *The Effectiveness of Correctional Treatment: A Survey of Correctional Evaluation Studies*. New York 1975

da die USA gegenwärtig noch auf eine kriminalpolitische "Doppelstrategie" setzen, die gleichzeitig Prävention und Repression (in Form von mehr und häufigeren Gefängnisstrafen) betreibt. Bei allen Bemühungen um präventive Maßnahmen darf nicht vergessen werden, daß auch unter Präsident Clinton für weitere 60 Straftatbestände die lebenslange Freiheitsstrafe eingeführt wurde, und monatlich mehrere tausend neue Gefängnisplätze gebaut werden müssen, um den Zuwachs an Strafgefangenen zu verkraften. Mitte 1995 haben die USA mit mehr als 1,3 Millionen Gefangene bzw. über 530 Gefangene auf 100.000 Einwohner einen traurigen Rekord erreicht, der insbesondere bei einzelnen Bevölkerungsgruppen (z.B. junge, farbige Männer) noch wesentlich höher liegt. Dazu kommen noch mehrere Millionen Menschen, die auf Bewährung oder bedingt in Freiheit sind. Zu dieser extremen Situation hat beigetragen, daß 59% der Insassen von Bundesgefängnissen 1992 wegen Drogenvergehen einsaßen. Die Prognosen deuten darauf hin, daß dieser Anteil 1995 bei 69% liegt⁹. Mit einem farbigen Bevölkerungsanteil von 70% ist die Hauptstadt der USA - Washington, DC von diesem Trend besonders betroffen. Wenn die gegenwärtige Sanktionspolitik in den USA wie bisher weiterbetrieben wird, werden drei von vier in Washington lebenden männlichen Schwarzen, im Alter zwischen 18 und 35 Jahren, mindestens einmal verhaftet und zu einer Gefängnisstrafe verurteilt werden¹⁰. Dies alles ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß in den USA täglich neun Kinder ermordet, 13 durch Waffengebrauch ums Leben kommen und 27 sterben, weil sie bzw. ihre Eltern in Armut leben¹¹.

Welcher politische Druck durch solche Situationen ausgeübt werden kann, hat die Entwicklung seit Mitte 1994 gezeigt. Nachdem die Demokraten praktisch alle seit diesem Zeitpunkt durchgeführten Wahlen verloren hatten, sahen sie sich gezwungen, Ende 1994/Anfang 1995 ihre Sicherheitspolitik dem allgemeinen "Rechtstrend" anzupassen. Im Ergebnis "überholen" jetzt sogar die Demokraten ihre republikanischen Konkurrenten, wenn sie z.B. in der Sozialpolitik die Gewährung von Sozialhilfe von dem Erbringen gemeinnütziger Arbeit abhängig machen wollen - mit dem fast schon zynisch anmutenden Argument, daß Arbeit diesen Personen dann wieder ihre Menschewürde zurückgeben würde und sie nicht das Gefühl haben müßten, Almosenempfänger des Staates zu sein.

Mit welchen Mitteln dieser politische Kampf geführt wird, macht das Beispiel der (Wieder-)Einführung der Todesstrafe im Staat New York deutlich. Hier hatte der Gouverneur dieses Bundesstaates im März 1995 ohne parlamentarische Anhörungen und auch ohne Rücksicht auf die eindeutige kriminologische Bewertung dieser Sanktion in einer öffentlichkeitswirksamen Aktion das entsprechende Gesetz unterschrieben¹². Anwesend waren dabei die Witwen von zwei

⁹ U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, Survey of State Prison Inmates, 1991; Washington März 1993.

¹⁰ J.C. Miller, *Hobbling a Generation: Young African American Males in Washington D.C.'s Criminal Justice System*; National Center on Institutions and Alternatives, Alexandria, VA 1992

¹¹ Children's Defense Fund, *The State of America's Children: Yearbook 1994*

¹² Seit das höchste Gericht der USA 1972 die Todesstrafe für verfassungswidrig erklärt hatte und alle damals in Todeszellen sitzenden Gefangenen entlassen worden waren, hatten nach und nach immer mehr Staaten Todesstrafengesetze erlassen, die den vom Supreme Court aufgestellten Kriterien entsprechen (vgl. Feltes, Th., *Todesstrafe und Vollstreckungsaufschub in den USA*. In: *Zeitschrift für Strafvollzug*, 5, 1987, S. 259 ff.). Seit diesem Zeitpunkt wurden mehr als 5.000 Männer und eine Handvoll Frauen zum Tode verurteilt, aber weniger als 300 wurden vollstreckt, was mit den komplizierten und aufwendigen Verfahren, aber auch damit zusammenhängt, daß sich immer weniger Anwälte bereiterklären, in solchen Verfahren tätig zu werden. Entsprechend wurden etwa 40% der seit 1972 verhängten Todesstrafen wieder aufgehoben. Ein weiterer Punkt sind die hohen Kosten, die mit solchen Verfahren verbunden sind. Man schätzt, daß ein Verfahren, das zu einer Todesstrafen-Verurteilung führen soll, etwa eine Million US\$ mehr kostet als ein vergleichbares Verfahren, das zu einer zeitliche befristeten oder

im Dienst getöteten Polizeibeamten, und das Gesetz wurde von ihm mit zwei Kugelschreibern unterzeichnet, die aus dem Nachlaß dieser Beamten stammten. Wie wenig abgestimmt diese Wiedereinführung der Todesstrafe mit der Justiz war zeigte die Tatsache, daß kurz darauf praktische alle Distriktstaatsanwälte von New York erklärten, daß sie dieses Gesetz nicht anwenden werden - mit dem Ergebnis, daß es für die Frage der Anwendung der Todesstrafe in Zukunft im Staat New York wohl davon abhängen wird, ob man in der Stadt New York oder außerhalb angeklagt wird.

2. Das Children at Risk - Programm (CAR): Jugendarbeit und gemeindenaher Polizeiarbeit

Eines der umfassendsten Präventionsprojekte das derzeit für besonders gefährdete für Jugendliche in den USA durchgeführt wird, ist das "Children at Risk" Programm (CAR). CAR basiert auf einer Zusammenarbeit zwischen privaten Stiftungen, dem U.S. Department of Justice und dem Center on Addiction and Substance Abuse (CASA). Ziel dieses Programms ist es, Jugendliche in besonders risikoreichen Bezirken, häufig mit hohem Anteil von Minderheitengruppen und sozial benachteiligten Familien in eine Reihe von Projekten einzubinden, die ihnen attraktive Alternativen zu Drogenmißbrauch, Gangs, Drogenhandel und anderen kriminellen Aktivitäten bieten. Die Mitarbeiter von CAR arbeiten in diesen Gebieten gezielt mit einzelnen Schulen zusammen, um gefährdete Jugendliche auffindig zu machen und ihnen und ihren Familien ein koordiniertes und weitgefächertes Programmangebot zu bieten.

Das Präventionskonzept des CAR-Programms besteht aus den Basiskomponenten Jugendarbeit und gemeindenaher Polizeiarbeit (Community Policing) und verbindet damit zwei bislang eher unvermittelt nebeneinander existierende Präventionskonzepte. In diesem Zusammenhang ist es besonders wichtig zu wissen, daß jede Stadt diese Elemente nach ihren eigenen Bedürfnissen fortentwickelt und ergänzt.

Die Jugendarbeit besteht aus spezieller, gezielter Betreuung, individueller Therapie und Familienberatung, Veranstaltungen nach der Schule und während der Sommerferien, Einbindung von Mentoren, die den Jugendlichen mit Rat und Tat zur Seite stehen und einer Reihe von zusätzlichen Hilfeleistungen wie Schulaufgabenhilfe und Computerprogramme. Diese Herangehensweise berücksichtigt über Jahre hinweg gesammelte Erfahrungen, daß individuelle, ausschließlich auf den einzelnen Jugendlichen ausgerichtete Programme, die die Familie und die Schule nicht mit einbeziehen, keine Erfolgsaussichten haben. Entsprechend beziehen die Informationsvermittlung, Vorbeugung, Erholung und Therapieangebote des CAR-Programms soweit möglich alle Familienmitglieder mit ein.

Die gemeindenaher Polizeiarbeit (Community Policing) ist in der CAR-Strategie das andere wesentliche Element als Ausgangspunkt für sichere Nachbarschaften. Hier arbeitet die Polizei intensiv mit Schulen, mit denjenigen, die die Programmangebote für die Jugendlichen durchführen und mit anderen Teilen des Strafverfolgungs- und Justizapparates zusammen. Diese Herangehensweise bedeutet, daß sowohl repressive Mechanismen, als auch Betreuungsangebote, und insbesondere koordinierte Leistungen und Unterstützungen für die gefährdeten Jugendlichen gewährleistet werden können. Der repressive Teil der Polizeiarbeit beinhaltet zum Beispiel die

lebenslänglichen Freiheitsstrafe führen soll. Allein Kalifornien gibt derzeit pro Jahr 90 Millionen US\$ für die Todesstrafe aus, und einem Strafverteidiger wurden vor kurzem für eine entsprechende Vertretung 400.000 US\$ gezahlt (ohne Berufung und Revision zum Supreme Court); A. Kozinski, S. Gallagher, For an Honest Death Penalty, New York Times 8.3.1995.

Einrichtung und Kontrolle drogenfreier Zonen in Risikogebieten, den Versuch, Kinder auf dem Schulweg vor kriminellen Einflüssen zu schützen, und verstärkte Polizeipräsenz in der Gemeinde zu garantieren. Diese Flexibilität ist von besonderer Bedeutung, da lokale Probleme und Reaktionsmöglichkeiten erheblich variieren.

Ein besonderes Problem, dem dieses Programm gegenübersteht, ist die Koordination der notwendigen Leistungen. Dennoch zeigen die ersten Erfahrungen dieser Programme, daß ein koordiniertes Vorgehen nicht nur bessere Ergebnisse liefert, sondern im Endeffekt auch kostengünstiger sein kann. Die Polizei führt bereits traditionell eine Vielzahl sozialer Hilfestellungen durch; CAR setzt jedoch auf die Koordination der Dienste von Polizei, Schule, Jugendbehörden und anderen Einrichtungen. Traditionell wurden die verschiedenen Programme für gefährdete Jugendliche von mehreren Einrichtungen angeboten, ohne daß diese Projekte entsprechend aufeinander abgestimmt wurden. Damit wurden Leistungen doppelt erbracht und die wenigen vorhandenen Mittel nicht kosteneffektiv eingesetzt.

Eine CAR-Arbeitsgruppe umfasst normalerweise den Schuldirektor der teilnehmenden Schulen, eine Gruppe von Lehrern, Eltern und Schülern, inklusive jenen, die am CAR- Programm teilnehmen. Direkt integriert in das Programm sind auch einige Polizisten, insbesondere "Nachbarschafts"- Polizeibeamte.

Die Kriterien für die Aufnahme von Jugendlichen in das CAR-Programm folgen den Erkenntnissen, daß nicht alle Jugendlichen gleich gefährdet sind, was Sucht, Probleme häuslicher Gewalt und Kriminalität angeht, auch wenn sie aus der gleichen Gegend stammen und einen ähnlichen sozio-ökonomischen Hintergrund haben. Da jedoch eine Reihe von Studien gezeigt haben, daß frühe Erfahrungen mit Drogen und Alkohol, Kriminalität und Familiengeschichten, die von Drogenmißbrauch und Kriminalität geprägt sind, Indikatoren für eine höhere Wahrscheinlichkeit späteren kriminellen Verhaltens und Drogenkonsums sind, qualifizieren sich Jugendliche, die bestimmte demographische Erfordernisse erfüllen und zumindest einen von mehreren "Risikofaktoren" vorweisen, für die Teilnahme an diesen Programmen. Konkret bedeutet dies, daß die Jugendlichen in dem Projektbezirk wohnen, zwischen 11 und 13 Jahre alt sein und die an dem Programm teilnehmenden Schulen besuchen müssen. Weiter werden die Risikofaktoren bestimmt nach schulischen, personenbezogenen und familiären Faktoren.

Zu den schulischen Faktoren gehört, daß der Schüler entsprechend den Schulrichtlinien als gefährdet eingestuft ist und sein Benehmen in der Schule zu Disziplinarmaßnahmen führte. Personenbezogene Faktoren sind Erfahrungen mit Alkohol oder Drogen, die Verwicklung in den Drogenhandel oder daß der Jugendliche an ein Jugendgericht überwiesen wurde, nach Auffassung der Schule oder der Sozialbehörden einer Sondererziehung bedarf, ein mißhandeltes oder vernachlässigtes Kind oder ein Gangmitglied ist. Indikatoren können sein, daß ein Familienmitglied Kontakt mit Polizei oder Justiz gehabt hat, die Familiengeschichte ist mit Drogenmißbrauch eng verbunden ist, ein Familienmitglied als Gangmitglied bekannt ist oder die Vergangenheit des Kindes von familiärer Gewalt geprägt ist.

Arbeit der CAR-Programme

CAR-Betreuer arbeiten direkt mit den Jugendlichen und ihren Familien zusammen. Sie besuchen sie zu Hause und sorgen dafür, daß die Jugendlichen an den verschiedenen Veranstaltungen des Programms teilnehmen und die Hilfsangebote wahrnehmen. Jeder Betreuer arbeitet mit 12 bis 15 Jugendlichen. Die Betreuer agieren im Sinne einer Krisenintervention und betreiben Familienberatung, vermitteln in Schulangelegenheiten, helfen den Eltern bei Erziehungsproblemen und den Kindern, soziale Fähigkeiten zu entwickeln.

Neben den individuell zugeschnittenen Beratungs- und Behandlungsprogrammen bietet CAR den Jugendlichen eine weite Reihe von Aktivitäten, die von Wandern und Kanutrips bis zu Museumsbesuchen und Arbeiten in der Stadtbücherei reichen. So arbeiten die Teilnehmer z.B. für vier Wochen, 3 mal halbtags in der Woche gegen ein wöchentliches Gehalt von 20 Dollar. Anschließend wird in einem Park gemeinsam gegessen und sich erholt. Danach können die Jugendlichen entweder eine Nachmittagsveranstaltung (z.B. Sport) besuchen, oder an einer Therapiestunde teilnehmen.

Der größte Teil der Jugendlichen, die an dem Programm teilnehmen, sind noch nicht selbst kriminell. Aber die Nachbarschaften und Familien, in denen sie aufwachsen, sind instabil oder gefährdet. Insbesondere versucht CAR, die Jugendlichen davon abzuhalten, sich einer der bestehenden Gangs anzuschließen.

Vorläufige Ergebnisse

Ein endgültiges Ergebnis der Auswertung des CAR-Programms kann, da diese Programm erst eingeleitet wurden, nicht vor Ende 1996 erwartet werden. Nach bislang vorliegenden Erfahrungen zeigen sich positive Auswirkungen auf die teilnehmenden Jugendlichen. Die Datensammlung für die spätere Bewertung basiert auf Interviews mit Jugendlichen und Betreuern, sowie Informationen von Schule, Polizei- und Jugendgerichtsdaten und den Informationen des CAR-Programms. Die endgültige Auswertung wird die Einwirkung des Programms auf Schulleistungen, Familie, kriminelles Verhalten und Drogenmißbrauch zeigen; sie wird eine Einschätzung der Effektivität der CAR-Interventionen einschließen. Da CAR ein sehr gezieltes und konzentriertes Programm ist, das sich mit einer begrenzten Zahl von Kindern und ihren Familien beschäftigt, kann es darüber hinausgehende Erwartungen der allgemeinen Kriminalitätsreduzierung nicht erfüllen.

3. Community Opportunities Program for Youth (COPY KIDS)

COPY KIDS wurde 1992 von der Polizei in der amerikanischen Stadt Spokane in Washington State ins Leben gerufen, um den Jugendlichen angemessene Verhaltensmodelle vorzuführen, den sozio-ökonomischen Horizont der Jugendlichen zu verbreitern, da sie oftmals nur sehr beschränkte Möglichkeiten der Beschäftigung außerhalb der eigenen Familie kennengelernt haben, den Jugendlichen zu helfen, ein Gefühl der Verantwortlichkeit und der Selbsteinschätzung zu entwickeln, ihnen drei verschiedene berufliche Tätigkeitsfelder mit dem Ziel vorzustellen, selbst den Zusammenhang zwischen dem notwendigen Abschluß ihrer Ausbildung und der Aufnahme einer qualifizierten Tätigkeit zu erleben.

Schließlich ging es auch um ein besseres Ansehen der Polizei in der Öffentlichkeit, um eine Verbesserung des normtreuen Verhaltens und eine bessere Einstellung der Jugend zur Arbeit. Durch wöchentliche Aktionen sollten Jugendliche aus wirtschaftlich problematischen Verhältnissen vom Alkohol- und Drogenmißbrauch sowie von der Beteiligung an kriminellen Banden abgehalten und die Vorteile einer abgeschlossenen Schul- und Berufsausbildung aufgezeigt werden.

Ablauf des Programms

In den Sommermonaten des Jahres 1992 wählte die Polizei von Spokane etwa 300 aus ökonomisch benachteiligten Gegenden und Verhältnissen stammende Jugendliche (194 Jungen und 121 Mädchen) im Durchschnittsalter von 13 Jahren aus, um mit ihnen in wöchentlichen Aktionen zusammenzuarbeiten. Hieran nahmen etwa 90 % der ausgewählten Jugendlichen teil. Beamte der örtlichen Polizei in Zivil sowie Freiwillige betreuten die Jugendlichen während einer

Woche. Es wurde ein Anti-Drogenbus eingesetzt, der die Jugendlichen zu verschiedenen Einsatzorten brachte, an denen sie z.B. Reinigungsarbeiten auf öffentlichen Grundstücken vornahmen, Abfall in Parks entfernten und auch Schmierereien an Überführungen usw. entfernen mußten. Nach dem Arbeitseinsatz wurden in einem der Stadtparks gepicknickt und diverse Freizeitaktivitäten angeboten. Während der Woche sprachen Fachleute zu den Jugendlichen und informierten über ihren persönlichen Hintergrund sowie ihrem Beruf. Besuche und Informationsaufenthalte bei örtlichen Geschäften schlossen sich an. Danach hatten die Probanden die Möglichkeit hatten, mit den Polizeibeamten zu diskutieren. Es sei dabei herausgehoben, daß alle Mitarbeiter anfänglich in Zivil gekleidet waren, später jedoch in Uniform erschienen, um das Vertrauen in die Polizei zu fördern. Weitere allgemeinbildende Veranstaltungen (Museumsbesuche, Besichtigung der Polizei sowie eines Flughafens) schlossen sich an. Der Abschluß der Projektwoche erfolgte in einer örtlichen Bank, wo jeder Jugendliche ein Spargbuch über 40 Dollar erhielt.

Im Anschluß wurde das Programm anhand direkter Beobachtung der Probanden, durch Zielgruppeninterviews sowie durch Befragung von Eltern und des eingesetzten Personals über ihre Erfahrungen wissenschaftlich ausgewertet.

Ergebnis der Auswertung

Die direkte Beobachtung ergab, daß Jugendliche um so mehr Vertrauen zu den Mitarbeitern hatten, je länger sie mit diesen zusammen waren, wobei bessere Beziehungen zwischen den Jugendlichen und jüngerem Personal entstanden. Die Jugendlichen identifizierten sich mit ihrer Arbeit, zeigten starkes Engagement und waren sehr stolz darauf. Das Projekt stieß insgesamt auf großes Interesse. Die Jugendlichen hoben insbesondere ein gestiegenes Verantwortungsbewußtsein, selbst bezüglich harter Arbeit, und politischem Interesse, die Fähigkeit zur kritischen Auseinandersetzung mit bestimmten Themen, sowie die Gemeinschaftsarbeit hervor. Ihr Verhalten hat sich stark verändert, und nicht nur aufgrund der finanziellen Belohnung am Ende der Aktion. Besonders ist hervorzuheben, daß die Einstellung der Jugendlichen gegenüber der Polizei sich positiv entwickelt hatte und die Mehrheit nochmals am Projekt teilnehmen wollte.

Zusätzlich zu den Jugendlichen wurden 50 Elternpaare und Mitarbeiter im Projekt befragt. 47 der Befragten erklärten, daß ihre Kinder vom Projekt profitiert haben. Etwa die Hälfte stellte ein gestiegenes Verantwortungsbewußtsein fest, andere bemerkten z.B. eine positivere Einstellung zur Gemeinschaft. Das Geld bzw. Spargbuch, das den Jugendlichen am Ende des Programms übergeben wurde, wurde von den Jugendlichen zweckgerichtet verwandt oder befand sich noch auf der Bank. Mehr als ein Drittel der Eltern stellte eine positive Einstellung zur Polizei fest. Die Eltern wollten das Projekt Freunden weiterempfehlen.

Auch die Befragung des eingesetzten Betreuungspersonals zeigte, daß das Programm gut angekommen ist bzw. bereits im voraus für gut erachtet wurde. Ein Teil des Personals erklärte, daß sie auch selbst davon profitierten. Die meisten erklärten sich zu einer erneuten Teilnahme bereit.

Generell wurde das Programm für gut und empfehlenswert gewertet. Das Personal profitierte ebenfalls von Copy Kids, war zu einer weiteren Teilnahme/Wiederholung bereit und revidierte zudem seine Meinung über die Jugendlichen. Insgesamt wurde in der Projektauswertung betont, daß die Teilnehmer durchweg vom Programm profitiert hätten und insgesamt den Zusammenhang zwischen Aufwand und Belohnung erkannt hätten ("Arbeit lohnt sich"). Die Jugendlichen erfuhren Details über Beschäftigungsmöglichkeiten, wie es sonst nicht möglich gewesen wäre.

Die Gesamtkosten pro 8-Wochen-Programm betragen ca. 46.000 Dollar (pro Woche 5.800 Dollar), wobei von den Projektverantwortlichen insbesondere betont wurde, daß sich diese Investitionen langfristig auszahlen, wenn die Jugendlichen in die Gesellschaft integriert werden und am Gesellschaftsleben teilnehmen, anstatt in Gangs oder im Alkohol- und Drogenkonsum zu enden.

Obwohl bei diesem Projekt der Bezug zur gemeinwesenbezogenen Polizeiarbeit nicht auf den ersten Blick ersichtlich ist, wurde es unter dem Titel "Cops, Kids, and Community Policing" in einer renommierten amerikanischen Fachzeitschrift¹³ vorgestellt. Dadurch wird deutlich, wie weit der Begriff des "Community Policing" inzwischen gefaßt wird und welche Projekte in diesem Zusammenhang möglich sind.

4. AmeriCorps - Freiwilligenarbeit im Dienste der Gesellschaft im Bereich der Polizei und Justiz

Am 21. September 1993 trat mit der Unterzeichnung durch Präsident Clinton der National and Community Service Trust Act in Kraft. Hiermit wurde ein neues Programm für die Koordination freiwilliger Dienste initiiert - AmeriCorps¹⁴. Dieses Programm baut auf den Erfahrungen bereits bestehender nationaler Projekte und des 'Peace Corps' auf; einem Programm, das Freiwillige für ein oder zwei Jahre in Entwicklungshilfe- und Aufbauprojekte in Länder der Dritten Welt und seit einigen Jahren auch in den ehemaligen Ostblock vermittelt. Das neue Gesetz konzentriert die Arbeit Freiwilliger auf die kritischsten Bereiche, mit denen die amerikanische Gesellschaft zur Zeit konfrontiert ist: Bildung, öffentliche Sicherheit und Umweltfragen.

Die Grundidee ist, insbesondere Jugendlichen eine Chance zu geben, einen positiven Beitrag zur Förderung der amerikanischen Gesellschaft zu leisten. In Zusammenarbeit mit anderen Freiwilligen unterschiedlichster Herkunft und Bildungsstand, zu denen Behinderte ebenso zählen wie Senioren, lernen die Jugendlichen nicht nur mehr über ihr Land, die USA, und ihre Gesellschaft, sondern auch mehr über die Arbeit und Probleme der Institutionen, die mit der Bewältigung gesellschaftlicher Aufgaben befaßt sind. Im Gegenzug wird den Teilnehmern an diesem Programm finanzielle Unterstützung für die Aus- bzw. Weiterbildung gewährt und die Möglichkeit geboten, Kenntnisse zu erwerben, die ihnen bei der späteren Suche nach einem Arbeitsplatz behilflich sind. Da die Teilnahme an AmeriCorps sich insbesondere an Jugendliche aus finanziell benachteiligten Familien richtet, wird dieses Programm auch als ein Beitrag zur Verringerung der Jugendkriminalität angesehen.

Das Herz dieser Initiative ist eine neue Einrichtung, die Corporation for National and Community Service (CNCS), die eigens zur Verwaltung und Koordination dieses Programms geschaffen wurde. Die Corporation for National and Community Service unterstützt sowohl große bundesweite, als auch kleinere lokale Programme, die nur eine Handvoll von Volontären unterstützen. Diese Programme können von gemeinnützigen Vereinen, aber auch kommunalen, landes- oder bundesbehördlichen Einrichtungen, Schulen oder Polizeibehörden organisiert werden. Ausgenommen sind Programme, die direkt private Unternehmen, Gewerkschaften, religiöse Einrichtungen oder politische Parteien fördern. Weiter muß sichergestellt werden, daß die Teilnehmer an diesem Programm nicht die Arbeit Festangestellter gefährden oder duplizieren.

Entsprechend dem National and Community Service Act muß jeder US-Einzelstaat eine eigene

¹³ Vgl. Q.C. Thurmann, A. Giacomazzi, P. Bogen: Research Note: Cops, Kids, and Community Policing - An Assessment of a Community Policing Demonstration Projekt. In: Crime and Delinquency 39, 4, 1993, S.554-564

¹⁴ Vgl. Reno, Jannet: "AmeriCorps - A Call to Service," National Institute of Justice Journal, November 1993, S. 2-3. The Corporation for National and Community Service: AmeriCorps. Oktober 1993.

Kommission für diese nationalen Dienste errichten. Diese Kommissionen sind dann für die Auswahl der Teilnehmer und der Programme zuständig, die im Rahmen des AmeriCorps etabliert werden. Es war 1995 geplant, daß hierfür im ersten Jahr 51 Mio. \$ an die Einzelstaaten gehen, wobei 48 Mio.\$ direkt von CNCS vergeben werden und 3 Mio.\$ für spezielle Programme in den amerikanischen Territorien und in den Indianer-Reservaten vorgesehen sind. Die Sparmaßnahmen des derzeit republikanisch beherrschten Kongreß werden diese Vorstellungen allerdings erheblich verändern.

Teilnehmen können an diesem Programm US-Bürger und legale Einwanderer über 17 Jahre. Obwohl AmeriCorps speziell für junge Menschen geschaffen wurde, fördert es die Mitarbeit amerikanischer Bürger aller Altersgruppen, Rassen, Religionen und gesellschaftlicher Schichten. Generell verpflichten sich die AmeriCorps-Teilnehmer für ein Jahr, in dem sie, verteilt über neun Monate, 1.700 Stunden ableisten müssen. Es besteht alternativ die Möglichkeit, sich zu Teilzeitarbeit von 900 Stunden über zwei Jahre zu verpflichten und Vollzeitstudenten können die Stundenzahl über drei Jahre verteilen. Teilnehmer erhalten den gesetzlichen Minimallohn und 4.725 \$ Ausbildungsunterstützung (für zukünftige oder zur Abzahlung bereits entstandener Kosten) pro Freiwilligenjahr. AmeriCorps stellt die Mittel für 85% des gesetzlichen Minimallohns, die Kosten der Krankenversicherung, sowie eventuell anfallende Kosten von Kindertagesplätzen (bei ledigen Müttern) und die knapp 5.000\$ Ausbildungshilfe zur Verfügung. Die restlichen Kosten sollen von den einzelnen Projekten vor Ort getragen werden.

Gerade in Zeiten, in denen die öffentlichen Mittel begrenzt sind, ist es von besonderer Bedeutung, daß Freiwillige die staatlichen Bemühungen zur Lösung der kritischsten gesellschaftlichen Fragen unterstützen. Die spezielle Konzentration dieses Programms auf Bildung, soziale Dienste, öffentliche Sicherheit und Umwelt sorgt dafür, daß die Freiwilligen insbesondere auch in Bereichen arbeiten, in denen sie bisher allgemein nicht eingesetzt wurden. Dies gilt insbesondere für die Arbeit im Bereich der öffentlichen Sicherheit. So können Polizeibehörden, Staatsanwälte, Gerichte, Krankenhäuser, Drogenberatungsstellen, Organisationen, die sich um die Opfer von Straftaten kümmern, offene und geschlossene Strafanstalten und Initiatoren alternativer Programme, die mit Straffälligen arbeiten, die Programmteilnahme beantragen.

Polizeipraktiker haben angeregt, daß die Mitarbeiter von AmeriCorps insbesondere im Bereich bürgernaher Polizeiarbeit Einsatz finden können. Sie können beispielsweise darin ausgebildet werden, vor Ort Umfragen über Kriminalität und Probleme der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Nachbarschaft durchzuführen, an Projekten zur Verhütung von Gewalttätigkeiten gegen ältere Menschen mitzuarbeiten, Arbeitsgruppen zur Vorbeugung von Kriminalität zu organisieren und Außenstellen der Polizei in der Nachbarschaft zu besetzen. Hierdurch könnte die Kluft zwischen den knappen Mitteln der Polizei und der Erfüllung legitimer nachbarschaftlicher Interessen überbrückt werden. Zusätzlich könnten die örtlichen Polizeistationen aus den AmeriCorps-Mitarbeitern einen permanenten Stab Freiwilliger bilden, der gleichzeitig als Quelle für spätere Rekrutierungen dienen könnte.

Verwaltungsbeamte der Gerichte, Staatsanwälte und Richter haben vorgeschlagen, daß die Mitarbeiter von AmeriCorps mithelfen können, das Strafrechtssystem für die Bürger zugänglicher zu machen, indem sie Außenstellen der Gerichte in der Nachbarschaft besetzen, Opfern helfen, sich im Gerichtssystem zurechtzufinden und mißbrauchte und vernachlässigte Kinder als vom Gericht ernannte Anwälte vertreten. Mitarbeiter des AmeriCorps könnten auch Straffällige überwachen, die gemeinnützige Arbeit leisten, und die kostenlose Beratung von Opfern koordinieren.

Im Bereich des Strafvollzuges ist vorgeschlagen worden, daß Mitarbeiter des AmeriCorps den

zur Freilassung oder Bewährung vorgesehenen Straffälligen helfen können, sich auf den Übergang in ein drogen- und straffreies Leben vorzubereiten. Sie können Straffällige in ihren schulischen Anstrengungen unterstützen und in bestimmten Ausbildungsprojekten mitwirken. Diese alles sind Beispiele, wie die Freiwilligen des AmeriCorps dazu beitragen sollen, Probleme der amerikanischen Gesellschaft zu bewältigen. Wie diese Bemühungen im Endeffekt aussehen werden, in welcher Form AmeriCorps-Mitarbeiter tatsächlich zur Vermittlung öffentlicher Aufgaben beitragen werden, in wieweit Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichte, Strafvollzug und andere Organisationen, die im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung tätig sind, von dieser Möglichkeit Gebrauch machen werden und mit welchen Erfolgen, bleibt abzuwarten. Die erste Generation von Mitarbeitern des AmeriCorps hat im Juni 1994 ihre Arbeit aufgenommen. Die Erfahrungen des PeaceCorps und anderer nationaler Freiwilligenprojekte haben gezeigt, daß diejenigen, die an diesen Programmen teilnahmen, in der Regel mit positiven Erfahrungen auf diese Zeit zurückblicken und daß es selten an genügend Interessenten fehlte. Da die Behörden und Organisationen im Bereich der Ordnungsverwaltung, der Strafverfolgung und der Justiz in den USA bereits in vielen Bereichen regelmäßig Aufgaben durch Freiwillige erfüllen lassen, ist anzunehmen, daß AmeriCorps-Mitarbeiter einen weiteren Beitrag zur Unterstützung dieser Arbeit leisten werden.

5. Secure Training Order (Großbritannien)

Zum Abschluß soll ein Projekt aus Großbritannien vorgestellt werden, das bereits im Planungsstadium erhebliche Kritik z.B. von Seiten der Bewährungshilfe und der sozialen Dienste erfahren hat¹⁵ und das die Grundfrage jeglicher Bestrafung deutlich macht: Wen bestrafe ich mit welchen Sanktionen und mit welcher Zielrichtung? Vor dem Hintergrund der Tatsache, daß praktisch alle freiheitsentziehenden, in staatlichen Institutionen vollstreckte Maßnahmen mit hohen Rückfallraten zu kämpfen haben, die sich trotz unterschiedlichster Versuche nicht reduzieren ließen¹⁶, hat das britische Justizministerium Mitte 1994 einen Gesetzentwurf vorbereitet, der neue Vollmachten für die Gerichte bei der Verurteilung von Jugendlichen im Alter von 12 bis 14 Jahren vorsieht. Die "secure training order" soll mit einer festgelegten Höchstdauer von zwei Jahren in bestimmten, neu zu errichtenden und besonders gesicherten Anstalten vollstreckt werden. Geplant ist der Aufbau von fünf Zentren mit jeweils 40 Plätzen. Die Hälfte der Freiheitsstrafe muß der verurteilte Jugendliche in einer der neu errichteten Haftanstalten ableisten, während der andere Teil unter Bewährungsaufsicht gestellt ist. Zielgruppe dieser Maßnahme sind jugendliche Straftäter, die drei oder mehr mit Gefängnisstrafe belegte Taten begangen haben (wobei eine nicht nur vordergründige Parallele zum "Three-Strikes-And-You-Are-Out-Konzept in den USA gegeben ist) und während ihrer

¹⁵ Vgl. New Approaches to Juvenile Crime (Ass. of Chief Officers of Probation, Ass. of Directors of Social Services, British Ass. of Social Workers, National Ass. for the Care and Resettlement of Offenders, National Ass. of Probation Officers), Creating More Criminals, Ms. London 1994.

¹⁶ Die Strafvollzugsstatistik des britischen Home Office weist für 1992 für 14- bis 16-jährige Rückfallquoten zwischen 90 und 92% bei Jungen und 55% bei Mädchen (jeweils innerhalb von vier Jahren nach der Entlassung) aus; für das Bundesgebiet sind die in der Rückfallstatistik des Jahres 1992 ausgewiesenen Zahlen ähnlich. Schon seit längerem ist dabei bekannt, daß der Jugendstrafvollzug unter allen im Jugend- und Erwachsenenverfahren verhängten Sanktionen die höchste Rückfallquote zu verzeichnen hat. Sie ist in den letzten Jahren auf 90 % für männliche Jugendliche einer bestimmten Altersstufe angestiegen. Dabei steigt vor allem die Quote der nach einem Rückfall verhängten Jugend- oder Freiheitsstrafen mit der Länge der verhängten Jugendstrafe deutlich an. Während "nur" 52 % bei Jugendstrafen bis zu einem Jahr erneut rückfällig und mit einer Freiheitsstrafe belegt werden, sind es bei den Jugendstrafen von 2 bis 5 Jahren 66 %; vgl. Rückfallstatistik 1992, hrsg. vom Generalbundesanwalt.

Bewährungsaufsicht erneut straffällig werden oder Bewährungsauflagen nicht befolgen. Für über 15 Jahre alte Straftäter sieht die bisherige Gesetzeslage eine maximale Höchststrafe von sechs Monaten vor, so daß nach der neuen Regelung der jüngere, d.h. der 12 bis 14 Jahre alte Täter, ein viermal höheres Strafmaß erhalten könnte, als es bisher überhaupt bei Straftätern über 15 Jahre möglich gewesen ist. Die fünf Zentren sollen unter privatem Management dort gebaut werden, wo die für das Gefängniswesen zuständige Behörde bereits jetzt Gelände besitzt.

Die Befürworter dieses Programms sehen darin die Möglichkeit, eine kleine Zahl von Intensivtätern gezielt herauszugreifen und aus dem Verkehr zu ziehen und so die Jugendkriminalität insgesamt wirkungsvoll zu beeinflussen.

Gerade dieses Argument ist es, was die hier vorgestellte Gesetzesänderung so bedeutsam macht. Seit längerem schon glaubt man nämlich zu wissen, daß ein relativ kleiner Teil der Straftäter für einen relativ großen Anteil von Straftaten verantwortlich ist. In Deutschland ist vor diesem Hintergrund der Begriff der "jugendlichen Intensivtäter" geprägt worden¹⁷, und in den USA versuchte man mit Hilfe der "selective incapacitation"¹⁸ erwachsene und jugendliche Intensivtätern aus dem Verkehr zu ziehen.

Versuche, entsprechende Prognosekriterien zur Identifizierung dieser Intensivtäter zu entwickeln, sind bislang aber mehr oder weniger gescheitert¹⁹. Die Faktoren, die für mehrfachen Rückfall und sog. "kriminelle Karrieren" bedeutsam sind, treten erst im Laufe der Karriere auf und sind im wesentlichen mit den Faktoren Alter (zum Zeitpunkt der ersten Tat, der ersten Verhaftung, des ersten Strafvollzugs) und Vorbelastungen (Vorverurteilungen) zu umschreiben. Individuelle soziale oder psychologische Faktoren spielen dabei keine Rolle. Kerner faßt die Erkenntnisse so zusammen: Es "lassen sich aus den Erhebungen keine einzelnen soziobiographischen Faktoren isolieren, die bei einer Betrachtung von Anfang an, d.h. von der ersten Auffälligkeit an, als prognostisch determinierend eingeschätzt werden können"²⁰. Auch aus der Art der Straffälligkeit und aus der Qualität der Straftaten können im übrigen keine entsprechenden Folgerungen gezogen werden. Zudem hatte die amerikanische Karriereforschung versucht, Aussagen über den Zeitraum zwischen dem Beginn und dem Ende der kriminellen

¹⁷ In Nordrhein-Westfalen sollen 5% der unter 21 Jahre alten Tatverdächtigen 1981 etwa ein Drittel der in ihrer Altersgruppe registrierten Straftaten begangen haben; vgl. kritisch dazu (vor allem zu den aus dieser Zahl abgeleiteten Konsequenzen) H.-J. Kerner, Jugendkriminalität, Mehrfachtäterschaft und Verlauf. In: Bewährungshilfe 1989, S. 202 ff.

¹⁸ Kritisch dazu T. Busch, Selective Incapacitation - Ein Beispiel für den Versuch von Kriminalprävention durch Strafzumessung. München 1988; Th. Feltes, Verhaltenssteuerung durch Prävention - Konsequenzen aus empirisch-kriminologischen Erfahrungen. In: MSchrKrim 1993, S.341 ff. Mit "selective incapacitation" wird der Versuch bezeichnet, eine bestimmte Gruppe von Tätern gezielt für den Strafvollzug auszuwählen, um dadurch die vorhandenen Gefängnisplätze optimal zu nutzen und einen größtmöglichen Schutz der Allgemeinheit bei gleichzeitiger Berücksichtigung von Gerechtigkeitserwägungen zu erreichen. Entstanden ist diese Idee vor dem Hintergrund der überfüllten Gefängnisse und der Einschätzung, daß nur der Täter, der eingesperrt ist, mit Sicherheit keine Straftaten mehr begeht. Der Richter hat hier die Möglichkeit, für gleiche Delikte unterschiedliche Strafen zu verhängen, je nachdem, wie er die zukünftige kriminelle Karriere dieses Täters einschätzt. Hierbei wird allerdings nicht von einem resozialisierenden Effekt des Freiheitsentzuges ausgegangen, sondern allein von der Wahrscheinlichkeit, mit der dieser Täter Straftaten begehen würde, wenn er in Freiheit bliebe.

¹⁹ Vgl. P.W. Greenwood, S. Turner, Selective Incapacitation Revised: Why the High-Rate Offenders Are Hard to Predict. Rand Corporation, Santa Monica, 1987. Nach dieser Studie an zwei Gruppen von kalifornischen Straftätern können die Straftäter mit hohen Straftatenanteilen nicht mit der nötigen Klarheit anhand der bisherigen Verhaftungsraten identifiziert werden. Nach der Auffassung der Autoren sollte mehr Gewicht auf die Überprüfung der Angaben zu den selbstberichteten Taten gelegt werden.

²⁰ Kerner, H.-J., Was kann die Freiheitsstrafe leisten? In: Strafe: Tor zur Versöhnung? Hrsg. von Schöch, H., Hofgeismarer Protokolle 244, Hofgeismar 1988, S.140 ff., S. 131.

Karriere zu machen. Das Problem liegt darin, die Täter mit einer auch in Zukunft hohen Kriminalitätsrate zu finden. Man weiß zwar, daß alle Täter den Zenit ihrer kriminellen Karriere irgendwann überschreiten und die Karriere auch irgendwann zu Ende geht. Man weiß aber nicht, wodurch dieser Ausstieg begründet ist und man hat zumindest bislang keine Kriterien gefunden, nach denen sich beurteilen lassen würde, an welchem Punkt der kriminellen Karriere der Betroffene sich gerade befindet.

Zudem entbehrt nach einer 1994 in England veröffentlichten Studie²¹ die Annahme, mit dem Einsperren von wenigen Intensivtätern die Kriminalitätsrate entscheidend zu beeinflussen, jeglicher Grundlage. Der hier untersuchte Personenkreis (531 Jugendliche) war 1992 mindestens dreimal verhaftet worden. 25 dieser Jugendlichen wären für Maßnahmen im Sinne des "secure training order" in Frage gekommen, da sie drei mit Gefängnisstrafe belegte Straftaten verübt und einen weiteren relevanten Verstoß während ihrer Zeit unter Bewährungsaufsicht begangen hatten. Diese Straftäter repräsentierten aber nur 5% der Gesamtzahl an Probanden und zeichneten für 8% aller Normverletzungen innerhalb der Vergleichsgruppe verantwortlich. Somit wäre selbst für den Fall, daß alle diese 25 jungen Täter mit der neuen "secure training order" belegt und in den neuen Zentren verwahrt worden wären, der vermeintliche Erfolg für das Phänomen Jugendkriminalität insgesamt nur marginal gewesen.

Als zweites Argument gegen die "secure training order" und damit gegen jegliche Versuche, Bestrafung durch Einsperren auch rational zu begründen, sind die finanziellen Konsequenzen zu nennen. Mit dem "secure training order" werden Gesamtkosten in Höhe von 30 Millionen Pfund (entsprechend 72 Millionen DM) pro Jahr einschließlich der Bewährungsaufsicht in den Kommunen veranschlagt. Die laufenden Kosten für die örtlichen Behörden dürften sich in einer Schwankungsbreite von 1.500 bis 2.700 Pfund pro Jugendlicher in der Woche bewegen, was täglichen Kosten in Höhe von etwa 700 DM entspricht. Zudem schlagen bei den privaten Betreibern die Kosten für Anschubfinanzierung, Planung und Baumaßnahmen zu Buche²². Damit würden sich aber mehr als 1.100 Präventionsprojekte auf lokaler Ebene finanzieren lassen.

Das dritte Argument, das gegen die secure training order vorgebracht wird, ist die Annahme, daß dadurch die Zahl der jugendlichen Straftäter, die in geschlossenen Institutionen untergebracht werden, erhöht wird. Dies zum einen deshalb, weil die Gemeinden für die Kosten in diesen Institutionen nicht aufkommen müssen, während die ambulanten Maßnahmen aus ihrem Etat zu bezahlen sind. Die Versuchung, Jugendliche in staatliche, geschlossene Einrichtungen "abzuschieben", liegt daher vor dem Hintergrund der Finanzprobleme der Gemeinden nahe. Des weiteren ist bekannt, daß die Unterbringung in (geschlossenen) Einrichtungen mehr negative als positive Effekte hat. Die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Straffälligkeit ist nach einer solchen Unterbringung deutlich höher, und schließlich sind die hohen Selbstmordraten und die Zahl der psychischen Störungen zu nennen, die durch die geschlossene Unterbringung direkt oder indirekt bedingt sind. Jüngere und psychisch Schwächere werden von den älteren und stärkeren Personen vermehrt tyrannisiert und eingeschüchtert. Der Prozeß der Persönlichkeitsbildung droht dadurch bei diesen Heranwachsenden nachhaltig gestört zu werden. Nach Ansicht der Kritiker gibt es keinen Grund zu glauben, daß eine andere Form der Inhaftierung diese negativen Auswirkungen kompensieren würde. In den neuen Zentren werden Jugendliche im Alter von 12 bis fast 17 Jahren (wenn die Strafe in einem Alter von 15 Jahren verhängt wurde) vertreten sein, deren

²¹ Ann Hagell, Tim Newburn, Persistent Young Offenders, Policy Studies Institute, 1994

²² Dabei geht man in England offensichtlich davon aus, daß die pro-Kopf-Kosten der privaten Zentren höher sind als die der bestehenden staatlichen Einrichtungen.

Altersdifferenzen für den Umfang der erwähnten Sozialstörungen gerade prädestiniert sind. Studien bei in Haft befindlichen Jugendlichen belegen, daß die Motivlage bei Suizidversuchen oft in der Tyrannisierung durch ältere und stärkere Jugendliche zu finden ist. Die Depressionsrate wird nach bisherigen Erfahrungen bei den Jugendlichen während der Inhaftierungszeit ansteigen und die eigentlich erforderlichen, sozialen Beziehungen zur Familie werden dadurch, falls sie räumlich überhaupt noch aufrecht erhalten werden können, weiter zerstört²³. Dies alles sind Beweise dafür, daß die Lösung "secure training order" auf Dauer nicht nur die inhumanere, sondern auch diejenige ist, die höhere gesellschaftliche Kosten mit sich bringen wird.

Als viertes (und inhaltlich wohl wichtigstes Argument) wird die mangelnde Erfolgsaussicht der "secure training order" angeführt. Betont wird dabei vor allem, daß lokale Präventionsprojekte ihre Effizienz bei der Bekämpfung der Jugendkriminalität zumindest teilweise unter Beweis gestellt hätten. Dabei wird insbesondere darauf verwiesen, daß die Auswertung der Rückfälligkeit von Jugendlichen, die an intensiv überwachten Aktivitäten innerhalb des Gemeinwesens teilgenommen hatten, ergab, daß lediglich 15% nach dieser Maßnahme wieder vor Gericht erscheinen mußten. Auch Langzeitstudien legen die Vermutung nahe, daß die Rückfallraten nach solchen lokalen, nicht-stationären Maßnahmen unter 50% liegen, während man bei freiheitsentziehenden Maßnahmen von Rückfallquoten über 80% ausgeht. Dabei spielt die Wiedereingliederung in soziale Bezüge eine entscheidende Rolle, sofern diese noch möglich ist.

Aufgrund der relativ geringen Anzahl von neuen "secure" Einrichtungen wird ein großer Teil der Jugendlichen aber aus seinen räumlichen und persönlichen Bezügen entfernt werden. Damit schneidet man die sich als vorteilhaft erwiesenen Kontakte zu Familie, Freunden und Sozialarbeitern ab. Gerade die sozialen Bindungen sind - und darauf hatte z.B. die englische Richter-Vereinigung (Magistrates' Association) besonders hingewiesen - für eine spätere Resozialisierung nach bisherigen Erfahrungen von besonderer Bedeutung. Mit der Einbindung der Familien und anderer sozialer Bezugsgrößen steigen die Erfolgsaussichten einer späteren Integration in die Gesellschaft, zumal zwei Drittel der Jugendlichen nach Verbüßung ihrer Strafe wieder in ihr soziales Umfeld von Familie und Freundeskreis zurückgehen. Die Association of Chief Police Officers (ACPO) wies im Februar 1993 in einer Stellungnahme auf dieses Problem ebenso wie auch die National Association for the Care and Resettlement of Offenders (NACRO) hin - beides sehr renommierte und anerkannte Vereinigungen. Im Zuge der beabsichtigten Maßnahmen wird die Gefahr gesehen, daß sich die sozial erwünschten Kontakte zum persönlichen Umfeld abschwächen könnten, was tendenziell negative Auswirkungen zur Folge hätte.

Anstelle einer zentral ausgerichteten Unterbringung der Jugendlichen sollte der Ausbau dezentraler Lösungen mit einem möglichst breit angelegten Netz über das gesamte Land forciert werden. Bei vielen der 12- bis 14-jährigen Intensivtäter wäre es nach Einschätzungen von Fachleuten sinnvoller, ihre Strafe eben nicht in einer Haftanstalt absitzen zu lassen. Andere Methoden erscheinen erfolgsversprechender, um einer erneuten Begehung von Straftaten nach der Entlassung vorzubeugen. Mit Programmen zur Unterstützung im Alltag, zur Stärkung der Persönlichkeit und des Selbstvertrauens stehen bereits Instrumente zur Verfügung, deren

²³ Diese Argumente mögen für die "Karrierekriminellen", die die amerikanischen Projekte im Auge haben, und bei denen so gut wie keine sozialen Beziehungen mehr bestehen, nicht gelten. Aber auch bei diesem Personenkreis, den man in den USA inzwischen praktisch abschreibt, kann ein lebenslanges Einsperren keine Lösung sein.

Wirksamkeit bei der Resozialisierung der jungen Straftäter zumindest ebenso gut, wenn nicht sogar besser ist. Solange dies aber der Fall ist, solange dürften Programme, die eine wesentlich intensivere Beschneidung von individuellen Rechten und Freiheiten bedeuten, auch rechtlich nur schwer zu legitimieren sein. Einige Kommunen Großbritanniens arbeiten schon seit längerem mit diesen Alternativmethoden, teilweise ergänzt mit Wohnqualitäts- und Erziehungsprogrammen. Allerdings besteht hier nach Ansicht der Kritiker noch ein erheblicher Nachholbedarf. Eine Arbeit mit jugendlichen Intensivtätern wird ihrer Meinung nach erst dann erfolgreich sein können, wenn zusätzlich zu den örtlichen Unterbringungsmöglichkeiten alternative Methoden und Programme Anwendung finden.

6. Zusammenfassung

Die hier vorgestellten Projekte machen deutlich, daß man gegenwärtig auf dem besten Wege ist, die Fehler der 70er und 80er Jahre zu wiederholen, die man bereits damals in der Reaktion auf und im Umgang mit Straftätern gemacht hatte. Erneut wird auf die beiden auf den ersten Blick nicht zu vereinbarenden Methoden des Einsperrens auf der einen Seite und der Prävention und Behandlung von straffällig gewordenen Personen auf der anderen Seite gesetzt, obwohl diese "Doppelstrategie" bereits damals kritisiert wurde²⁴.

In den 80er Jahren hatte sich in Deutschland gezeigt, daß im Rahmen einer "neuen Kriminalpolitik" auf "Diversion", ambulante Maßnahmen und informelle Verfahrenserledigungen gesetzt wurde, wobei diese Maßnahmen sogar als Begründung für die ab 1983 nachlassende Kriminalitätsbelastung von Jugendlichen genannt wurden. Der Begriff der Diversion nimmt auch noch heute in der jugendkriminologischen Debatte eine Schlüsselstellung ein: "Nicht selten wird er als kriminalpolitisches Zauberwort verwendet, so als wäre er geeignet, die Probleme der Jugendkriminalität schlechthin zu lösen"²⁵. Als "Kriminalpolitik von unten"²⁶ oder Jugendstrafrechtsreform durch die Praxis wurde diese Bewegung bezeichnet, die verschiedenste pädagogische Maßnahmen in das Jugendstrafverfahren einführte, die früher (wenn überhaupt) dem Bereich der Jugendhilfe zuzuordnen gewesen wären. Auf der anderen Seite wurden zunehmend längere unbedingte Jugendstrafen verhängt. Dies ist nach der Auffassung der Kritiker insofern kein Widerspruch, als im Rahmen einer "Doppelstrategie" versucht werde, für verschiedene Gruppen jugendlicher Straftäter die jeweils geeigneten Maßnahmen zur Verfügung zu stellen: Weiche ambulante für Ersttäter und Besserungsfähige, harte stationäre oder langfristig-betreuende für Wiederholungstäter und "harte Brocken". Michael Walter hatte bereits früh und im Zusammenhang mit den sog. Diversionsbestrebungen auf die Gefahren einer zu weit gehenden pädagogischen Ausrichtung des Jugendstrafverfahrens hingewiesen²⁷. Erziehung im Jugendstrafrecht beinhalte eine Ideologie, die u.a. zur "Verschleierung des repressiven Strafcharakters von Sanktionen" dienen könne, die "gesellschaftlich akzeptabler gemacht werden sollen" - "wie überhaupt der Erziehungsstopos und

²⁴ Vgl. M. Voß, Über das keineswegs zufällige Zusammentreffen von Gefängnisausbau und der Einrichtung ambulanter Alternativen. In: Diversion statt Strafe? H.J. Kerner (Hrsg.), Heidelberg 1983, S.95 ff.

²⁵ Albrecht, P.A. im Vorwort zu W. Ludwig, Diversion: Strafe im neuen Gewand, Berlin, New York 1989.

²⁶ So schon E. Marks, Vom Nutzen eines Ausbaus ambulanter Maßnahmen nach dem Jugendgerichtsgesetz und einer Kriminalpolitik von unten. In: Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V. (Hrsg.), Jugendgerichtsverfahren und Kriminalprävention. Schriftenreihe der DVJJ, Heft 13, München 1984, S.320 ff.

²⁷ Vgl. M. Walter, Wandlungen in der Reaktion auf Kriminalität. Zur kriminologischen, kriminalpolitischen und insbesondere dogmatischen Bedeutung von Diversion. In: ZStW 95, 1983, S.32 ff.

die Verknüpfung von Verbrechen und Erziehung dazu ausersehen scheinen, eine Ausdehnung und Intensivierung der sozialen Kontrolle zu bewerkstelligen: Kleine Normverstöße können als beachtliche Symptome für große erzieherische Gefährdungen gewertet werden, die Sanktionen können, da sie erziehen sollen, alle persönlichen Nischen erfassen und lange andauern"²⁸.

Insgesamt erscheint die Versuchung groß, nun wieder der alten Idee zu unterliegen, durch höhere Strafandrohungen oder rigideren Strafvollzug eine Abschreckung bestimmter Tätergruppen zu erreichen. Dabei gab es schon in den 70er Jahren umfangreiche Versuche, die mit der Strafverhängung verbundenen Ziele und ihrer Erreichung zu überprüfen. Eine 1980 veröffentlichte Bibliographie zur Generalpräventionsforschung listet insgesamt 568 Forschungsberichte auf²⁹. Seit diesem Zeitpunkt dürfte mindestens noch einmal die gleiche Zahl von Berichten veröffentlicht worden sein, obwohl die kanadische Strafzumessungskommission in ihrem Abschlußbericht der Auffassung war, daß es keinen Sinn macht, weitere empirische Studien in diesem Bereich zu finanzieren, weil die Ergebnisse voraussehbar wären. Auch die von der amerikanischen National Academy of Science veröffentlichten Berichte Ende der 70er Jahre kommen zu dem Ergebnis, daß es trotz des intensiven Forschungsaufwandes in diesem Bereich keine ausreichenden Hinweise für entsprechende abschreckende Effekte von Strafandrohungen oder Strafverhängungen gibt³⁰.

Die Abkehr vom Behandlungsgedanken³¹ und die Idee der gerechten Strafe waren die logische Konsequenz, die allerdings - aus verschiedenen Gründen - nicht durchgehalten werden konnte. Maßgeblich dafür, daß man die Ergebnisse und Erfahrungen der 70er und 80er Jahre offensichtlich vergessen hat oder sich ihrer nicht mehr erinnern will, dürften weniger neue wissenschaftliche Erkenntnisse sein (denn diese gibt es nicht) als die Tatsache, daß sich die Situation verschärft hat, d.h. die in der Öffentlichkeit wahrgenommene Kriminalitätsbelastung gestiegen ist, auch wenn sich die tatsächliche Bedrohungslage kaum verändert hat. Ein Vergleich zwischen der Entwicklung der in der Opferbefragung berichteten Straftaten und den Straftaten, die von der Polizei registriert wurden, hat gezeigt, daß die polizeilich registrierten Straftaten deutlich anstiegen, während die in den Opferbefragungen berichteten Straftaten konstant geblieben bzw. sogar zurückgegangen sind³². So ging (nach der Opferbefragung) die (geschätzte) Gesamtzahl der Personen, die persönlich Opfer einer Straftat wurden, von fast 23 Millionen im Jahr 1978 kontinuierlich auf 18,8 Millionen im Jahr 1992 zurück und die der von Straftaten betroffenen Haushalte von 19 Mio. im Jahr 1981 auf 14,8 Mio. im Jahr 1992³³. Noch deutlicher wird der Rückgang, wenn man die Rate des Opferwerdens auf 100.000 Einwohner (über 12 Jahre) berücksichtigt. Hier wurden 1978 13.050 Personen bzw. 22.340 Haushalte (je 100.000) Opfer einer Straftat, 1992 waren es nur noch 9.120 bzw. 15.220, was einem Rückgang um 30,1% bzw. 31,8% entspricht. Dabei betraf dieser Rückgang alle Deliktsbereiche mit Ausnahme des Raubes (+ 0,8%) und des KFZ-Diebstahls (+ 14,9%). In diesem Zeitraum stiegen

²⁸ M. Walter, Über die Bedeutung des Erziehungsgedankens für das Jugendkriminalrecht. In: Walter, M. (Hrsg.), Beiträge zur Erziehung im Jugendkriminalrecht, Köln u.a. 1989, S.59 ff.

²⁹ D. Beylveeld, A Bibliography on General Deterrence Research, Northamptonshire 1980

³⁰ A. Blumstein, J. Cohen, D. Nagin (Hrsg.), Deterrence and Incapacitation: Estimating the Effect of Criminal Sanctions on Crime Rates. Washington (National Academy of Sciences) 1978

³¹ Vgl. F.A. Allen, The Decline of the Rehabilitative Ideal in American Criminal Justice. In: Police, Prison and Punishment, ed. by Hall, K.L., New York, London 1987, S.1 ff.

³² Vgl. zur Situation Mitte der 80er Jahre Feltes, Th., Opferrisiko in den USA: Ergebnisse des National Crime Survey 1985/86. In: Bewährungshilfe 1/1989, S.465 ff.

³³ Sourcebook of Criminal Justice Statistics 1993, U.S. Department of Justice, Tabelle 3.2, S. 247

aber die Arreststraten um 11% an, d.h. es wurden wesentlich mehr Taten und Täter von der Polizei registriert. Seit der Einführung dieser Opferbefragung hat der Anteil der Haushalte, die eine Straftat berichteten, in den USA in keinem Jahr zugenommen. Das (durchschnittliche) Opferrisiko ist somit deutlich abgesunken, ohne daß dies in der öffentlichen Diskussion sowohl in den USA, als auch bei uns wahrgenommen wurde. Dabei erstreckt sich der Rückgang des Risikos auf alle Deliktbereiche, ist aber bei den Gewaltdelikten am wenigsten ausgeprägt³⁴. Der 1994 erstmals in einigen Bereichen auch in der polizeilichen Kriminalstatistik zu verzeichnende Rückgang von Kriminalität (für New York z.B. um insgesamt 12,3%³⁵) wird nunmehr als Erfolg der "harten Linie" gefeiert, wobei man zumindest vordergründig nicht von der Hand weisen können, daß dermaßen hohe Gefangenenquoten, wie sie die USA gegenwärtig zu verzeichnen hat, irgendwann tatsächlich zu einer Kriminalitätsreduktion beitragen werden; dann nämlich, wenn mehr Personen der kriminalitätsträchtigen Alters- und Sozialgruppen eingesperrt sind oder unter staatlicher Kontrolle stehen als sich in Freiheit befinden. Allerdings ist dies ein äußerst trügerisches Ergebnis, denn die meisten der Gefangenen wird man irgendwann einmal freilassen müssen, und daß die lange Haftzeit dann positive Wirkungen zeigt, ist ausgeschlossen. Die Gefangenenzahlen stiegen zwischen 1978 und 1992 in den USA von 294.000 auf 847.000 Personen in Länder- und Bundesgefängnissen an (+ 188%), wozu noch einmal (1992; Zahlen für 1978 nicht verfügbar) 428.000 Personen kommen, die in den lokalen "jails" sitzen. Insgesamt hatten die USA damit 1992 eine Gefangenenrate von 521 Gefangene je 100.000 Einwohner, die sich inzwischen noch deutlich nach oben bewegt haben dürfte.

Allerdings hat sich die gesamtgesellschaftliche Situation sowohl in Europa als auch in den USA dramatisch verändert. Während Europa durch die Öffnung der Grenzen zum Osten Anfang der 90er Jahre durch "mehr" Kriminalität, vor allem aber durch mehr Fremdheit verunsichert wurde, haben sich die sozialen Bedingungen in den USA massiv verschlechtert. 45% der schwarzen Männer zwischen 25 und 34 Jahren sind entweder arbeitslos oder ihr Verdienst liegt unterhalb der offiziellen Armutsgrenze³⁶, z.B. mit dem gesetzlichen Mindestlohn von US\$ 4.25 die Stunde bzw. US\$ 34 pro Tag, womit dieser Mindestlohn (inflationsbereinigt) um ein Drittel niedriger ist als 1970. Für junge schwarze Familien hat sich das Einkommen (wiederum inflationsbereinigt) seit diesem Zeitpunkt halbiert. In einem Land, in dem Lehrer oder Betreuer in Kindertagesstätten zwischen US\$ 5 und US\$ 9 pro Stunde verdienen und damit deutlich schlechter bezahlt werden als Zoowärter, werden die Diskrepanzen zwischen Arm und Reich, zwischen Weiß und Schwarz immer größer. 1% der Familien verfügt in den USA über 37,7% der insgesamt verfügbaren Finanzmittel, während den unteren 90% nur 29,2% zur Verfügung stehen.

³⁴ Die Tatsache, daß in bestimmten Zeiträumen die Anzahl der von der amerikanischen Polizei registrierten Straftaten stieg, während die Zahl der in den Opferbefragungen berichteten Delikte sank, läßt sich mit einem veränderten Anzeigeverhalten der Bevölkerung erklären, aber auch damit, daß immer weniger Bürger bzw. Haushalte, dafür aber immer öfter, Opfer von Straftaten werden, d.h. daß sich die auch anderweitig festgemachte Ausdifferenzierung der Gesellschaft zeigt.

³⁵ Darunter ein Rückgang um 19% bei den Tötungsdelikten, um jeweils 15% bei Raubüberfällen und Autodiebstählen; New York Times 6.3.1995. Zusätzlich hat sich die Kriminalitätsbelastung in bislang eher ruhigere Gebiete (wie z.B. Staten Island mit einem Anstieg um 32% bei den Tötungsdelikten) verlagert bzw. nimmt dort nicht im gleichen Umfang ab wie in der Bronx oder in Brooklyn, den als "High Crime Areas" bekannten Gebieten. Als Begründung für diese Kriminalitätswelle wird die rasche Zunahme der Wohnbevölkerung sowie die Ausweitung des Drogenproblems auch auf die Vororte genannt.

³⁶ P. Medoff, H. Sklar, Streets of Hope. The Fall and Rise of an Urban Neighborhood. Boston 1994; dieser Quelle sind auch alle folgenden Zahlenangaben entnommen.

Während die Ausgaben für soziale Ausgaben gekürzt werden (die Republikaner haben gerade vorgeschlagen, in den nächsten fünf Jahren den Gesundheitsetat um 250 bis 275 Milliarden US\$ zu kürzen und den Sozialhilfeeetat um 89 Milliarden US\$), sind die Ausgaben für Gefängnisse und ähnliche Einrichtungen der am stärksten wachsende Teil im Staatshaushalt. Ob sich diese Politik auf Dauer durchhalten läßt, wird sich zeigen. Ob man allerdings so weit gehen kann wie der amerikanische Schriftsteller Gore Vidal, der behauptet hat, daß "ohne den Kommunismus" dem amerikanischen Staat "das Wundermittel (fehlt), mit dem sich alle Menschen jederzeit terrorisieren lassen" und man daher vermehrt nach innen schaut, "auf den wahren Feind", scheint höchst fragwürdig zu sein³⁷.

Beachtlich ist allerdings, daß in den 70er Jahren, als Deutschland von erheblich höheren Kriminalitätsanstiegsraten geprägt war als zuletzt, sich dies kaum auf die öffentliche Meinung ausgewirkt hatte, da andere (terroristische) Aktivitäten im Vordergrund standen. Der deutliche Anstieg von polizeilich registrierten Straftaten im Jahr 1992, dem eine Stagnation 1993 und ein deutlicher Rückgang im Jahr 1994 um 3,2% folgte, verursachte deshalb Panik in der Bevölkerung, weil er mit anderen "Unsicherheiten" (Asylantendebatte, Grenzöffnung, Lastenausgleich Ostdeutschland) verbunden war³⁸.

Jedenfalls täten alle an neuen/alten kriminalpolitischen Projekten Beteiligte gut daran, ihren Aufgaben mit etwas mehr Skepsis und weniger blindem Vertrauen in die Wirkung von freiheitsentziehenden Maßnahmen nachzugehen.

³⁷ G. Vidal, Schafft Washington ab! In: TAZ vom 24.12.1994, S. 10

³⁸ Mit einem Zuwachs von 8,3% im Jahr 1992 (Häufigkeitsziffer) wurde erstmals seit Jahren ein Anstieg erreicht, den wir zuvor vereinzelt in den 60er und 70er Jahren hatten. Die Zahlen für 1993 und 1994 machen allerdings deutlich, daß sich dieser Anstieg nicht in dieser Form fortgesetzt hat und daß er vor allem durch Delikte aus dem Bereich der Bagatelldelinquenz (Ladendiebstahl bis 100.- DM, Schwarzfahren, Verstöße gegen das Asyl- und Ausländergesetz, Urkundenfälschung - meist i.V. damit) geprägt war. Diese Taten machen 90% des Anstieges aus, und ohne diese wäre für 1993 ein Anstieg von 0,3% bei den absoluten Zahlen und ein Rückgang von 0,9% bei den Zahlen auf 100.000 Einwohner zu verzeichnen gewesen (vgl. Ch. Pfeiffer, Spiegel vom 13.6.1994). Entsprechend ist 1994 ein (in den Ländern unterschiedlich deutlicher) Rückgang zu verzeichnen gewesen, bundesweit um -3,2%, in den alten Bundesländern (einschl. Gesamtberlin) sogar um -3,9%. Innerhalb der Bundesländer liegen die Werte zwischen einem Rückgang um 9,6% (Niedersachsen) und einem Anstieg um 3,7% (Rheinland-Pfalz) - ohne die neuen Bundesländer, für die entsprechende Vergleiche noch immer problematisch erscheinen.