

Positionspapier der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V.

Hannover, im Juni 2016

Schleichende Entspezialisierungstendenzen in den Berufsgruppen, die mit Jugendstrafrecht befasst sind: Eine Gefahr für die Qualität von Jugendstrafverfahren!

Die fachliche Spezialisierung der am Jugendstrafverfahren beteiligten Berufsgruppen wird von einschlägigen internationalen Übereinkommen gefordert¹, von nationalen Gesetzen und Verordnungen vorausgesetzt (z.B. § 37 JGG, PDV 382). Sie wird in der Fachliteratur übereinstimmend für erforderlich gehalten, um den gesetzlich postulierten Erziehungsgedanken umzusetzen und die dafür notwendige Kooperation der Verfahrensbeteiligten zu ermöglichen.²

Das Thema Entspezialisierung ist bisher vor allem für die Jugendhilfe im Strafverfahren/Jugendgerichtshilfe als Problem diskutiert worden. Dabei ging und geht es um die Auflösung eines entsprechenden Fachdienstes beim öffentlichen Jugendhilfeträger und die Integration der Aufgaben in den ASD. Inhaltliches Argument war vor allem die stärker (sozial)räumliche Organisation der Arbeit. Die Debatte um diese Entspezialisierung wird seit einiger Zeit weniger intensiv geführt. Entspezialisierte Organisationsformen stellen deutlich die Minderheit dar, in einigen Fällen ist auch respezialisiert worden.³

Seit einiger Zeit wird nun immer deutlicher, dass die explizite Entspezialisierung im Bereich der Jugendhilfe im Strafverfahren/Jugendgerichtshilfe aktuell nicht das drängende Problem ist, sondern dass schleichende Entspezialisierungsprozesse bei den freien Trägern der Jugendhilfe, der Polizei und mit Einschränkungen der Justiz mindestens ebenso problematisch sind. In den genannten Bereichen wird weniger ausdrücklich und gezielt entspezialisiert, aber es finden sich (zunehmend) Strukturen, die Universalisten erzeugen und fördern. Die regionalen und lokalen Bedingungen unterscheiden sich hierbei sehr stark, vor allem in Großstädten lassen sich auch gegenläufige Entwicklungen beobachten, also eine Ausweitung der Spezialisierung.

¹ Vgl. z.B. Art. 40 Abs. 1 und 3 der UN-Kinderrechtskonvention, Abschnitt 63 der Leitlinien des Ministerkomitees des Europarates für eine kindgerechte Justiz und auch Art. 20 der EU-Richtlinie Nr. 2016/800 vom 11. Mai 2016 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für verdächtige und beschuldigte Kinder.

² S. z.B. SCHADY, in OSTENDORF (2016), § 37 Rn. 6.

³ Vgl. Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalprävention (2011), S. 19 ff; HÖYNCK & LEUSCHNER (2014), S. 74 ff.

Entspezialisierung in der Jugendhilfe im Strafverfahren/Jugendgerichtshilfe

Im Bereich der Jugendhilfe im Strafverfahren/Jugendgerichtshilfe findet Entspezialisierung aktuell zumeist nicht gezielt statt, sondern im Kontext der Umverteilung von Aufgaben infolge zurückgehender Fallzahlen straffälliger junger Menschen. Hier stellt sich vielfach die Frage, ob die Anzahl der Mitarbeiter/innen in der Jugendhilfe im Strafverfahren/Jugendgerichtshilfe reduziert wird oder aber im Team zusätzliche Aufgaben übernommen werden. In letzterem Fall bedeutet dies eine faktische Entspezialisierung, die zum Problem für die Aufgabenwahrnehmung bezogen auf straffällige junge Menschen werden kann, wenn die zusätzlichen Aufgaben priorisiert werden müssen, z.B. weil es sich um Kinderschutzsachen oder die Versorgung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge handelt.

Entspezialisierung bei den freien Trägern der Jugendhilfe

Bei den freien Trägern der Jugendhilfe, die mit straffälligen jungen Menschen arbeiten, sind es andere Mechanismen, die zu einem Rückgang fachlich spezialisierter Arbeit führen. Der Rückzug des Sozialstaates aus der Finanzierung der spezialisierten Träger zwingt diese in Mischfinanzierungen und damit auch in die Übernahme von anderen, der Straffälligenhilfe ferneren Aufgaben. Der daraus entstehende Konkurrenzdruck zwischen den Trägern und Kostendruck auf die Träger haben eine Veränderung der Angebote zur Folge: diese müssen sich weiterhin „rechnen“. Somit machen qualitativ hochwertige Angebote Platz für Angebote, die finanzierbar sind. Junge Straffällige, die in diese Angebote nicht mehr passen, werden aus den Angeboten herausgedrängt. Sozialarbeit arbeitet dann mit Druck und Sanktionen, die Problemlagen der einzelnen werden individualisiert und gesellschaftliche Problemlagen bleiben außen vor. Dieser Kostendruck wirkt sich nicht nur auf die Adressaten aus, auch für die Sozialarbeiter/innen verschlechtern sich die Arbeitsbedingungen. Spezialisierte, sozialpädagogische Fachlichkeit orientiert am straffälligen jungen Menschen ist immer weniger gefragt, vielmehr ist es nun die Aufgabe der Sozialarbeiter/innen, flexibel und offen in einem breiten Feld der Sozialarbeit möglichst kostensparend zu arbeiten. Ohne spezielle Kenntnisse über die Zielgruppe junger Straffälliger, über die sich aus dem Strafverfahren ergebenden Besonderheiten sowie ständige Kooperation mit den anderen Verfahrensbeteiligten wird allerdings eine gezielte, erfolgversprechende Unterstützung erheblich erschwert.

Entspezialisierung bei der Polizei

Schleichende Entspezialisierungstendenzen zeigen sich auch im Bereich der Polizei. Im Zuge öffentlichen Sparzwangs sind Führungsebenen reduziert oder abgeschafft worden. So wurden in Bayern die als Zwischenebene fungierenden Polizeidirektionen vollständig gestrichen. Die regionalen Polizeidienststellen (Polizeiinspektionen) sind damit nicht mehr in Polizeidirektionen zusammengefasst, sondern in der Hierarchie unmittelbar den doch recht großen Polizeipräsidiën zugeordnet. Auch im Saarland besteht nur noch eine einzige zentrale Leitungsebene, das Landespolizeipräsidium. In Rheinland-Pfalz wurden die Polizeidirektionen zwar nicht vollständig abgeschafft, aber verkleinert. Es existieren innerhalb der Polizeidirektionen keine spezialisierten Sachgebiete mehr, sondern nur noch ein allgemeines Führungsteam. Gleichzeitig werden für die polizeiliche Jugendsachbearbeitung Fachdienststellen, teilweise Sachgebiete genannt, geschaffen, deren Aufgabe polizeiliche Ermittlungsarbeit im Jugendbereich ist. Teilweise sind solche Sachgebiete in Häuser des Jugendrechts oder vergleichbare Strukturen integriert, soweit solche vorhanden sind. Der Zuständigkeitszu-

schnitt ist typischerweise geographisch, der Schwerpunkt der Tätigkeit liegt ganz eindeutig im Ermittlungsbereich. Die Folge ist, dass Personen mit koordinierenden und kontrollierenden Funktionen, wie zum Beispiel Jugendbeauftragte oder Kontaktbeamte nicht mehr existieren, da offenbar unterstellt wird, dass diese Aufgaben von den Sachgebieten oder Ermittlungsgruppen wahrgenommen werden können. Diese Annahme ist angesichts der notwendigen Priorisierung von Ermittlungsarbeit illusorisch. Damit entfallen die Akteure, die die polizeiliche Jugendsachbearbeitung gezielt fachlich steuern und kontrollieren und die aufwändige Vernetzungsarbeit mit anderen Institutionen wie zum Beispiel mit der Justiz, der Jugendhilfe und Schulen leisten.

Entspezialisierung in der Justiz

Innerhalb der Justiz scheint eine explizite Entspezialisierung bei den Staatsanwaltschaften in Gestalt einer Auflösung der zentralen Jugendabteilungen zu Gunsten einer regionalen Zuständigkeitsstruktur, die der Verbesserung der Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft im Allgemeinen dient, allenfalls punktuell eine Rolle zu spielen.

Wo sie zu verzeichnen bzw. zu besorgen ist, sind/wären die nachteiligen Folgen speziell für das Jugendstrafrecht nicht minder gravierend: Das Jugendstrafrecht ist in den einzelnen Abteilungen nur noch ein (zum Teil kleiner) Randbereich im gesamten Zuständigkeitspektrum, die Wertschätzung der (zum Teil überobligatorisch engagierter) Dezentent/innen nimmt (auch in Bezug auf das eigene Fortkommen⁴ und wenn sie überhaupt existent war) weiter ab, der Bedeutungsverlust zu. Die einzelnen Abteilungsleiter/innen können die jugendstrafrechtsspezifischen Fragestellungen nicht bedarfsgerecht bedienen (Einbindung in Diversionsrunden, Kinder- und Jugendhilfe-Ausschuss, Angebotsstruktur ambulanter Maßnahmen pp.), da das Jugendstrafrecht nur eine von vielen zu bedienenden Leitungsbereichen ist. Eine Vernetzung der einzelnen, zum Teil in Mischdezernaten arbeitenden Dezentent/innen ist kaum mehr zu realisieren. Ein zentraler Informationsfluss findet nicht mehr statt, jede/r Abteilungsleiter/in hat nur noch (wenn überhaupt dann) in Bezug auf den eigenen Zuständigkeitsbereich einen gewissen Überblick. Es fehlt an einer Person, die zentral der Behördenleitung für alle Bezirke überblicksartig berichten und bei Fehlentwicklungen aufgrund speziellen Know-hows und gewachsenen Erfahrungsschatzes gegensteuern kann. Das Berichtswesen (in Richtung Generalstaatsanwaltschaft und Ministerium) leidet, indem nur noch punktuelle Aspekte bedient werden können, was wiederum zu Wahrnehmungsverzerrungen auf der Ebene der Mittel- und obersten Landesbehörden führen kann. Insgesamt bricht so eine Struktur zusammen, die bisher zentral war für eine dem gesetzlichen Auftrag gerecht werdende Steuerung in der staatsanwaltlichen Bearbeitung von Jugendsachen. In der Regel waren und sind die Leiter der Jugendabteilungen sehr maßgebliche Akteure in der Gestaltung der Jugendstrafrechtspflege sowohl vor Ort als auch regional übergreifend. Dieses Potenzial würde wegfallen und an keiner Stelle kompensiert.

Auch wenn die explizite Entspezialisierung keine generelle Erscheinung ist, zeigen sich gleichwohl schlechende Entspezialisierungstendenzen mit vergleichbar gravierenden Nachteilen. Auch dort, wo es zentrale

⁴ Möglicherweise spielt auch eine veränderte Rechtsprechung zur Beförderungsauswahl hier eine Rolle Denn das Bundesverwaltungsgericht hat seine diesbezügliche Rechtsprechung geändert. Nunmehr muss eine Beförderungsentscheidung grundsätzlich am angestrebten Statusamt orientiert sein und darf nicht anhand der Anforderungen des konkreten Dienstpostens erfolgen (Beschluss vom 20.06.2013 – 2 VR 1.13 – BVerwGE 147, 20 Rn. 28 bis 31; anders noch im Urteil vom 30.06.2011 – 2 C 19.10 – BVerwGE 140, 83 Rn. 30). Spezifische fachliche Eignung ist damit anderen Qualifikationskriterien grundsätzlich untergeordnet.

Jugendabteilungen gibt, wird in diesen in der Regel nicht das gesamte Deliktsspektrum der Jugendkriminalität bearbeitet. Bestimmte Delikte oder Deliktsbereiche sind den sog. Sonderdezernaten zugewiesen, die in der Regel auch die jugendlichen und heranwachsenden Tatverdächtigen bearbeiten. Abhängig vom jeweiligen Umfang der Einrichtung von Sonderdezernaten und von deren Zuständigkeit auch für Jugendsachen kann ein nicht unwesentlicher Teil des Fallaufkommens der zentralen Jugendabteilung entzogen sein. Gleichzeitig kann in den Sonderdezernaten die spezifisch jugendkriminalrechtliche Qualifikation notleidend, weil im Hinblick auf das Fallaufkommen und die Verwendungsbreite für die/den einzelne/n Sonderdezernentin/-dezernenten von untergeordneter Bedeutung, sein.

Zur Entspezialisierung in der Justiz trägt ferner bei, dass entgegen dem gesetzlichen Leitbild des erfahrenen Spezialisten jugendrichterliche und jugendstaatsanwaltschaftliche Aufgaben überwiegend nur für kurze Zeit und häufig nur mit einem Teil der Arbeitskraft ausgeübt werden. Handlungsleitend im Rahmen der Geschäftsverteilung sind nicht fachliche Spezialkenntnisse, sondern vielmehr der flexible Personaleinsatz, auch um knapp werdende Ressourcen und vermehrte Teilzeittätigkeit administrativ zu bewältigen.⁵

Ent- bzw. Nichtspezialisierung und Ausbildung

Nicht zuletzt einschneidende Veränderungen im Bereich der Ausbildung der betreffenden Professionen offenbaren weitere Entspezialisierungstendenzen – und lassen für die Zukunft nichts Gutes verheißen.

Mit der Umstellung der Studiengänge für Soziale Arbeit vom Diplom auf Bachelor/Master ist de facto eine Verkürzung der durchschnittlichen Studiendauer verbunden, nur sehr wenige Studierende erlangen Masterabschlüsse, da diese in aller Regel nicht durch höhere Bezahlung honoriert werden. Umfang und Bearbeitungszeit der Bachelorarbeit sind gegenüber der früheren Diplomarbeit in aller Regel erheblich geringer. Die Verkürzung ist außerdem vielfach verbunden mit einer Reduzierung der Dauer von Pflichtpraktika. Selbst da, wo keine explizite Schwerpunktsetzung im Studium vorgesehen war, erfolgte früher zumeist über die Kombination von Praktikum und Diplomarbeit eine Vertiefung eines Gebietes. Insgesamt ist damit ein Trend zu beobachten, möglichst breit und schnell auszubilden.

Spezialisierung findet in den grundständigen Phasen der Ausbildung der Polizei generell nicht statt. Schwerpunktthemen sind polizeirechtliche und strafrechtliche Eingriffsrechte. Die besonderen Aspekte des Jugendstrafrechts finden sich allenfalls in allgemeinen Zusammenhängen. In den einschlägigen Ausbildungsmodulen der Deutschen Hochschule Polizei, in der alle Führungskräfte ausgebildet werden, finden sich bei knapp zwanzig Modulen zwei Module unter der Überschrift „Führungsaufgabe Verkehrssicherheit“. Das Thema Jugend in polizeilichem Kontext findet sich dagegen in keinem der einschlägigen Module, wie man es beispielsweise im Modul Kriminologie vermuten könnte. Folge dieses Mangels ist, dass Jugend nicht den nötigen Stellenwert in der polizeilichen Praxis erhält. Denn polizeiliche Führungskräfte wenden dann ausschließlich die Standards an, die in Fällen der allgemeinen Kriminalität und in sicherheitsrelevanten Fragen dargelegt sind. Auch die Bundesländer scheinen das Thema nur als Fortbildungsangebot vorzuhalten, wobei unklar ist, in welchem Umfang diese Fortbildung wahrgenommen wird. Wenn entsprechend spezialisierte Führungskräfte nicht vorhanden sind, fehlt es auch an Personen, die solche Fortbildungen einfordern und durchführen.

⁵ S. HÖYNCK & LEUSCHNER (2014), S. 41 ff.

Im Bereich der Juristenausbildung ist zu attestieren, dass in der universitären Ausbildung insbesondere durch die Einführung einer Wahlfachgruppe⁶ bzw. im Zuge der Reform der Juristenausbildung im Jahre 2002 entsprechender Schwerpunktbereiche einige Fortschritte erzielt werden konnten. Diese werden durch gegenläufige Entwicklungen in den letzten Jahren konterkariert: einschlägige Professuren werden umgewidmet oder fallen weg mit der Folge, dass es zu Einschränkungen bis hin zum Verlust entsprechender Lehrangebote kommt. Eine Trendwende zeichnet sich nicht an – im Gegenteil! Dieser negative Trend setzt sich im Referendariat dadurch fort, dass der Umfang der Pflichtstation in Strafsachen und damit die vermittelten Inhalte insgesamt und das Jugendstrafrecht umso mehr zu Lasten des Ausbaus insbesondere der „Anwaltsstation“ (weiter) zurückgefahren worden sind.

Fazit

Die skizzierten Entwicklungen gefährden insgesamt eine qualitativ hochwertige Aufgabenwahrnehmung im Jugendstrafrecht im Sinne des Erziehungsgedanken. Wenn richtig ist, dass für die Erreichung der Ziele des Jugendstrafrechts, also für die Verhinderung weiterer Straftaten, solides Wissen über die Besonderheiten jugendlicher Normalentwicklung, über die Ursachen devianten Verhaltens und über effektive Strategien des Umgangs mit diesem Verhalten notwendig ist sowie eine enge Zusammenarbeit aller Verfahrensbeteiligten, dann ist dies kein Bereich, der als „Kinderkram“ mal eben nebenbei von jedem/r bearbeitet werden kann, der/die auch Kinder hat oder einmal jung war. So berechtigt aus anderer Perspektive die Anliegen sein mögen, die zu den genannten Strukturveränderungen geführt haben, deren „Kollateralschaden“ die Entspezialisierung ist: Die schädlichen Folgen für das Jugendstrafrecht sind erheblich und erfordern ein Umdenken im Sinne einer neuen Priorisierung von Fachlichkeit und Spezialisierung. Interessant ist, dass punktuelle Projekte, in denen intensiv und spezialisiert im Bereich jugendlicher Straffälligkeit gearbeitet wird (z.B. Häuser des Jugendrechts), als neue Ideen gefeiert werden. Teilweise stellen sie offenbar in der aktuellen Situation die einzige politisch durchsetzbare Möglichkeit dar, spezialisierte Akteure aller beteiligten Berufsgruppen zu installieren. Sie lösen aber damit die geschilderten Strukturprobleme nicht. Wer ein funktionierendes Jugendstrafrecht möchte, muss sich dafür einsetzen, dass in Jugendstrafverfahren flächendeckend bei Polizei, Justiz und Jugendhilfe besonders geschultes Personal eingesetzt wird!

Für den Vorstand: Prof. Dr. Theresia Höynck, Vorsitzende der DVJJ

Literaturverzeichnis:

- Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalprävention / Projekt „Jugendhilfe und sozialer Wandel“ (Hrsg.) (2011). Das Jugendgerichtshilfeb@rometer. Empirische Befunde zur Jugendhilfe im Strafverfahren in Deutschland. München: DJI.
- HÖYNCK, T. & LEUSCHNER, F. (2014). Das Jugendgerichtsbarometer. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung von Jugendrichtern und Jugendstaatsanwälten. Kassel: Kassel University Press.
- KAISER, G. & SCHÖCH, H. (2006). Kriminologie/Jugendstrafrecht/Strafvollzug, 6. Auflage, München: Beck.
- OSTENDORF, H. (2016). Jugendgerichtsgesetz, 10. Auflage, Baden-Baden: Nomos.

⁶ S. z.B. die „Empfehlungen des Landesjustizprüfungsamtes bei dem Niedersächsischen Ministerium der Justiz vom 20.12.1976 für Prüfungsinhalte der Wahlfachgruppe „Kriminologie, Jugendstrafrecht, Strafvollzug“, abgedruckt in überarbeiteter Fassung vom März 1988 in: KAISER & SCHÖCH (2006), S. 279.