

**Schleswig-Holsteinischer Landtag**  
**Umdruck 16/3897**

Ministerium für Justiz,  
Arbeit und Europa  
des Landes Schleswig-Holstein

Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa  
des Landes Schleswig-Holstein | Postfach 71 45 | 24171 Kiel

An die  
Vorsitzende  
des Europaausschusses  
Frau Astrid Höfs, MdL

im Hause

Ihr Zeichen: /  
Ihre Nachricht vom: /  
Mein Zeichen: /  
Meine Nachricht vom: /

Bernd Kupperbusch  
Bernd.kuepperbusch@jumi.landsh.de  
Telefon: 0431 988-3806  
Telefax: 0431 988-612 3806

Nachrichtlich:

An den  
Vorsitzenden  
des Innen- und Rechtsausschusses  
Herrn Werner Kalinka, MdL

im Hause

21. Januar 2009

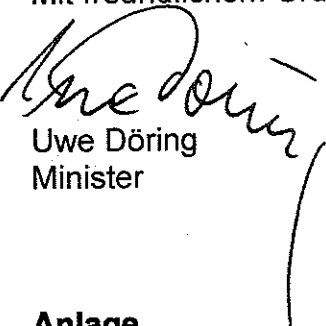
**Bericht über die Reise nach Archangelsk**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

wie in der heutigen Sitzung des Europaausschusses zugesagt, übersende ich Ihnen  
anliegend die Broschüre mit dem Titel

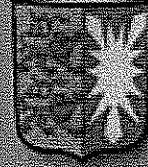
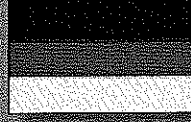
Strafe muss sein - muss Strafe sein?

Mit freundlichem Gruß

  
Uwe Döring  
Minister

**Anlage**





«Динамический механизм: сокращение применения мер,  
связанных с ограничением/лишением свободы,  
в отношении подростков и молодежи»

«Dynamischer Mechanismus: Haftverkürzung und  
Haftvermeidung bei Jugendlichen und Heranwachsenden»

«Dynamic Mechanism: Avoiding and shortening of stationary  
measures for children and youth offenders»

Проект Европейского Союза / Project of the European Union (IBPP)  
Тасис / TACIS



**Альтернатива есть всегда!**  
**Strafe muss sein – Muss Strafe sein?**  
**Spare the rod, save the child**

## Das Problem

Russland hat mit ca. 625 Gefangenen auf 100.000 Einwohner nach den USA und China eine der höchsten Gefangenennraten der Welt. Die Region Archangelsk übersteigt mit ca. 1.200 Gefangenen pro 100.000 der Bevölkerung den russischen Durchschnitt bei Weitem. Die hohe Zahl an Inhaftierten verursacht viele Folgeprobleme wie Überbelegung, Mangel bei der Grundversorgung, Verbreitung von Krankheiten, fehlende Wiedereingliederungs- und Behandlungsmaßnahmen.

Aus diesem Grund besteht ein Bedarf an Unterstützung zur Lösung der Probleme aus dem west-europäischen Ausland, und Beratung und Hilfe werden gern angenommen. In Deutschland trägt die Gefangenennrate durchschnittlich nur 91 auf 100.000 der Bevölkerung; sie ist in Schleswig-Holstein mit zuletzt 53 sogar bundesweit am niedrigsten. Daher liegt es nahe, dass gerade Schleswig-Holstein mit seinen erfolgreichen Bemühungen um Haftvermeidung und Alternativen zu Haftstrafen sowie der effektiven Resozialisierung von Straftätern aufgerufen war, an der weiteren Entwicklung in der Region Archangelsk mitzuwirken.

## Kriminologische Grundlagen

Da eine eigenständige kriminologische Wissenschaft in Nord-West-Russland noch nicht existiert, werden folgende Ergebnisse der westeuropäischen und US-amerikanischen Forschung als Grundlage für die Projektarbeit angesehen:

Kriminalität ist ein gesamtgesellschaftliches Phänomen. Sie ist ubiquitär (in allen Schichten verbreitet) und hängt entscheidend vom Alter ab. **Der Höhepunkt der Kriminalitätsbelastung liegt zwischen 18 und 25 Jahren.** Während die Zahl tatverdächtiger Kinder weiter abnimmt und die Zahl tatverdächtiger Jugendlichen konstant bis rückläufig ist, steigt die Zahl der tatverdächtigen Heranwachsenden und Jungerwachsenen. Dies ist zu erklären mit dem **fundamentalen Strukturwandel**, dem die Jugendphase unterliegt: Jugend stellt keine Schon- und Experimentierphase mehr dar, sondern einen krisenhaften Übergangsprozess, der sich bis zum Ende des dritten Lebensjahrzehnts vollzieht. Kinder- und Jugendkriminalität ist zum Teil Ausdruck entwicklungsbedingten Spiel- und Problemverhaltens, das Ursachen in kindlicher und jugendlicher Abenteuerlust oder in pubertärer Aggressivität hat. Junge Menschen fallen in quantitativer Betrachtung überproportional häufig als Straftäter auf. Art und Schwere der verübten Delikte hingegen unterscheiden sich von denen der Erwachsenen dahingehend, dass der Anteil der leichten Delikte bei Kindern und Jugendlichen am höchsten ist. Jugendkriminalität ist daher ganz überwiegend **opportunistische** (durch Gelegenheiten ausgelöst, nicht planvoll begangene), **unprofessionelle Bagatelkriminalität**. Der Rechtsbruch von Kindern und Jugendlichen ist eine allgemein verbreitete Erscheinung und im

Bagatelbereich (Diebstähle, Beförderungerschleichungen, Trunkenheitsfahrten, Drogenkonsum) als **normal** einzustufen. Andererseits spielen Gewaltdelikte und andere schwere Delikte zumeist keine große Rolle.

Bei den meisten Kindern und Jugendlichen bleibt der Rechtsbruch eine **einmalige Episode**, eine kurze Phase im Leben. Diese Gruppe, bei der **automatisch ein Rückbildungsprozess** einsetzt, umfasst nach Schätzungen etwa 90-95 % aller jugendlichen Straftäter. Dieser kann durch übertriebene Sanktionen der Instanzen sozialer Kontrolle, zu denen neben der Justiz auch die Familie und die Schule gehören, wegen der Stigmatisierungsgefahr empfindlich gestört werden. Unbedingte Jugendstrafe und der Jugendarrest zeigen die höchsten Rückfallquoten. Das bedeutet: **Je härter die Sanktionen sind, desto höher sind auch die Rückfallraten.** Die Situation, im Gefängnis gewesen zu sein, wirkt sich besonders nachteilig auf die Möglichkeiten der Reintegration in die normale Welt aus. Dadurch wird zugleich die Notwendigkeit anderer Reaktionsformen deutlich:

Bei Delikten der einfachen bis mittleren Kriminalität hat sich die Reaktion der **Diversion** (Vermeidung förmlicher Strafverfahren) als angemessen erwiesen. „**Im Zweifel weniger**“ ist bei jugendstrafrechtlichen Sanktionen die beste Strategie. Statt statutarer Maßnahmen sollte abgewartet, bzw. es sollten andere, interdisziplinäre Förderungsformen angewendet werden. Stationäre jugendstrafrechtliche Sanktionen spielen für die Kriminalitätsentwicklung eine zumindest ebenso negative Rolle wie andere belastende psychische oder sozialstrukturelle Faktoren. Auch der erwünschte Abbruch einer sogenannten „**kriminellen Karriere**“ wird durch stationäre Sanktionen negativ beeinflusst.

Die Gruppe der wiederholt Straffälligen (ca. 5-10%) bereitet der Jugendhilfe und anderen Institutionen daher regelmäßig besondere Schwierigkeiten. Aufgrund von Mehrfachbelastungen ist eine schnelle und adäquate Reaktion und Hilfe selten möglich. Außerdem können Zuständigkeitüberschneidungen und -lücken auf dem Gebiet der Sozialarbeit Hilfestellungen erschweren. Oftmals ist die Reaktion der Jugendsozialarbeit und anderer Institutionen durch Hilflosigkeit im Umgang mit diesen schwierigen Fällen gekennzeichnet. Die Klientel entzieht sich langsam dem Einfluss der Institutionen, kooperiert nicht, ist nur noch schwer zu erreichen. Als **ultima ratio** bleiben oft nur freiheitsentziehende Maßnahmen, die aber durch eine andere und professionelle Gestaltung des Übergangs von Haft in Freiheit sowie durch andere und bessere Maßnahmen außerhalb der Anstalten hinsichtlich Integration und Prävention umzugestalten sind.

Die Konzeption und Praxis der Jugendkriminalpolitik ist aufgefördert, Änderungen und Besserungen auf diesem Gebiet herbeizuführen, so auch mit Hilfe der Projektarbeit, wie sie im folgenden skizziert wird.

### Zusammenarbeit seit 1998 - Vier Projekte

Die Strafvollzugsverwaltungen der Region Archangelsk und des Landes Schleswig-Holstein unterhalten bereits seit 1998 eine bis heute andauernde Partnerschaft. Was als freundschaftlicher Kontakt zwischen einzelnen Mitarbeitern begann, entwickelte sich zu fachlichem Austausch und intensiver Zusammenarbeit zwischen vielen mit Straffälligenhilfe befassten Einrichtungen und Organisationen in beiden Ländern. Von Anfang an standen dabei die Verbesserung der Situation im russischen Strafvollzug, aber auch der Nachentlassungssituation sowie Wege der Haftvermeidung im Fokus.

1998	1998–2002: Anbahnung freundschaftlicher Beziehungen
2002	seit 2002: Förderung der Zusammenarbeit durch den Europarat
2005	2005–2007: TACIS I: Netzwerkbildung
2007	2007–2009: Aktion Mensch: Vermeidung stationärer Unterbringung
2008	2008–2010: TACIS II: Aufbau einer spezialisierten Strafrechtspflege
2009	
2010	

### TACIS I: Gründung des Netzwerks Straffälligenhilfe

Von 2005 bis 2007 war der Schleswig-Holsteinische Verband für Soziale Strafrechtspflege; Straffälligen- und Opferhilfe e.V. Träger des ersten großen Projekts „*Entwicklung der Infrastruktur für Soziale Dienste der Straffälligenhilfe in der Region Archangelsk, Russland*“. Hauptpartner des Projekts auf russischer Seite war die russische regionale gemeinnützige Organisation „Rassvet“. Während dieses von der EU aus dem Instrument TACIS im Rahmen des Institution Building Partnership Programms geförderten Projekts zur Entwicklung der Infrastruktur für Soziale Dienste der Straffälligenhilfe mit einem Gesamtbudget von ca. 250.000 Euro wurde ein regionales Netzwerk „Straffälligenhilfe“ gegründet, das mittlerweile den Namen „Vmeste“ (d.h. „Gemeinsam“) trägt. In den beiden Projektjahren wurde die Organisations- und Personalentwicklung der Institutionen unterstützt, um so individuelle Resozialisierungsprozesse und das „Case Management“ als Methode in der Sozialarbeit zu implementieren. Die Kooperationsstrukturen mit Aus- und Weiterbildungsorganisationen sowie mit den lokalen und regionalen Verwaltungsbehörden wurden weiter ausgebaut. Das mittlerweile sehr gut funktionierende Netzwerk aus 24 beteiligten Institutionen und Organisationen aus Strafvollzug, Bewährungshilfe, freier Straffälligenhilfe, anderen sozialen Diensten sowie von Gerichten und Staatsanwaltschaften aus Archangelsk und Umgebung koordiniert mit einheitlichen Methoden und nach gemeinsam erarbeiteten Standards Angebote an Straffällige in Archangelsk und Umgebung. Damit leistet es einen notwendigen Beitrag zur Wiedereingliederung straffälliger Menschen nach der Entlassung aus der Haft.

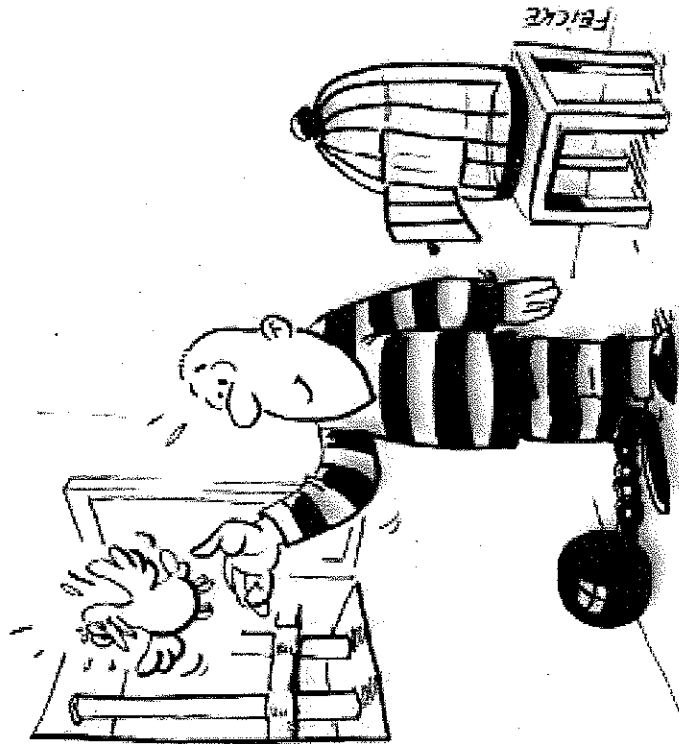
Anzustreben für das Netzwerk „Vmeste“ sind jetzt eine verbindliche Organisationsform (Registrierung als NGO) und eine staatliche Förderung.

### Aktion Mensch: Vermeidung stationärer Unterbringung bei Kindern und Jugendlichen

Seit August 2007 ist der Verband daran anknüpfend Träger eines auf zwei Jahre angelegten und von der Aktion Mensch unterstützten Projekts „*Unterstützung von Kindern und Jugendlichen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten*“ mit einem Gesamtbudget von ca. 50.000 Euro. Hauptpartner auf russischer Seite ist „Rassvet“. Dieses Projekt richtet sich zum einen an Kinder und Jugendliche im Alter von 11-16 Jahren aus den Städten Archangelsk, Severodvinsk und Umgebung, die wiederholt strafbare Handlungen begehen und begangen haben und von einer stationären Unterbringung in einem Heim, einer Besserungsanstalt oder in einer Jugendkolonie bedroht oder betroffen sind. Zum anderen wendet sich das Projekt an russische Fachleute und Führungskräfte aus diesen stationären Einrichtungen, aus Beratungs- und Übergangseinrichtungen freier Träger (NGOs) auf dem Gebiet der Kinder- und Jugendhilfe, aus staatlichen Sozial- und Jugendhilfeeinrichtungen, aus

Einrichtungen des Strafvollstreckungssystems, an Polizisten, Jugendrichter und Staatsanwälte. Vor allem durch Fortbildungsprogramme für die Fachkräfte und die Entwicklung ergänzender sozialer Hilfsangebote soll als langfristiges Ziel erreicht werden, dass bei Kindern und Jugendlichen stationäre Unterbringungen und Inhaftierungen vermieden bzw. verkürzt werden. Das „Case Management“ als Methode in der Sozialarbeit ist dabei das zentrale Entwicklungs- und Steuerungselement.

Bereits die Arbeit in diesem Projekt legt die strukturelle Vereinfachung von Jugendsozialarbeit nahe (eindeutige Zuständigkeit für „Case Management“ in einer Behörde).



## TACIS II: Haftvermeidung und -verkürzung bei Jugendlichen

Schließlich ist der Landesverband seit April 2008 auch Träger des Projekts „Dynamic Mechanism: Avoiding and shortening of stationary measures for children and youth offenders“. Abermals ist „Rassvet“ Hauptprojektpartner auf russischer Seite. Das Projekt wird ebenfalls von der EU aus dem Instrument TACIS unterstützt. Hier beträgt das Gesamtbudget ca. 300.000 Euro. Hauptziel dieses Projekts sind die Haftvermeidung und Haftverkürzung bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen (bis 30 Jahre) in der Region Archangelsk. Die bereits im Netzwerk beteiligten und neu zu gewinnenden gemeinnützigen Organisationen und staatlichen Einrichtungen der Strafrechtspflege sind weitere Zielgruppen der Arbeit. Das neue TACIS-Projekt knüpft so unmittelbar an seine Vorgängerprojekte an. Das in den Jahren 2005-2007 errichtete arbeitsfähige Netzwerk „Vmește“ ist dabei Ausgangspunkt für die Aktivitäten im Projekt. Während vier in Archangelsk durchzuführender Workshops und eines Besuchs von russischen Richtern und Staatsanwälten in Schleswig-Holstein ist u.a. der Aufbau und die Implementierung einer spezialisierten Jugendstrafrechtspflege für das Gebiet Archangelsk, z.B. durch Einrichtung eines der deutschen Jugendgerichtshilfe vergleichbaren sozialen Dienstes, geplant. Dies ist ein äußerst schwieriges Unterfangen, da die russische Behörden- und Hierarchiestruktur bereits jetzt derart weit verzweigt und zergliedert ist, dass eine weitere neue Einrichtung kaum Sinn ergibt. Vielmehr müssen Aufgaben der Jugendgerichtshilfe nach einer entsprechenden Verwaltungs- und Gesetzesreform unter den zahlreichen bestehenden Verwaltungsbehörden sinnvoll aufgeteilt und von diesen bei der täglichen Arbeit übernommen werden. Damit eng verknüpft sind auch die anderen Projektziele der Verbesserung der Unterbringungs- und Arbeitsmöglichkeiten für junge straffällige Menschen.

### „Haftvermeidung und -verkürzung bei Jugendlichen“...

... ist das alle laufenden Projekte (2007–2010) umfassende Ziel. Dieses soll erreicht werden durch:

1. die Verbesserung der Wohnmöglichkeiten und der sozialen Begleitung durch das Gemeinwesen,
2. eine Verbesserung der Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten,
3. den Aufbau einer spezialisierten Jugendgerichtsbarkeit mit Richtern und Staatsanwälten,
4. die Fortentwicklung der Methode „Case Management“ als Methode in der sozialen Arbeit zur Lebenslagen- und Arbeitsfeldverbesserung,
5. den Aufbau einer professionellen Jugendgerichtshilfe.

## Hauptaktivitäten 2008

- Workshops:
  - Netzwerk-Workshop zur Öffentlichkeitsarbeit und zur Kriminologie (Mai 2008)
  - „Aufbau einer professionellen Jugendgerichtshilfe“ (Sept. 2008)
  - „Case Management“-Training und –organisation (Mai und Nov. 2008)
  - Workshops „Case Management“ und „Diagnostik“ in Archangelsk und mit der Föderalen Vollzugsakademie in Vologda (Nov. 2008)
- Internationale Eröffnungskonferenz für TACIS II in Archangelsk (Okt. 2008)
- Kooperationsvereinbarung und internationales Symposium mit der Föderalen Vollzugsakademie in Vologda (Nov. 2008)

## Ausblick 2009

- Fortbildungssystematik „Case Management“
- Studienreise für russische Jugendrichter und Jugendstaatsanwälte nach Schleswig-Holstein
- Workshop: Organisatorische Implementierung von Jugendgerichtshilfe (Mai 2009)
- Zwischenauswertung der Einführung des „Case Management“ als Methode in der sozialen Arbeit in Archangelsk
- Symposium für russische Jugendstaatsanwälte und -richter zur kriminologischen Forschung und zu Möglichkeiten der Haftvermeidung
- Workshop: Beschäftigungsmodelle für Jugendliche
- Fortsetzung des Europaratsprogramms mit der Vollzugsverwaltung (UFSIN) in Archangelsk
- Antragstellung für INTERREG IV – Programm: „Jugendkriminalrechtspflege im Ostseeraum – Hilfe statt Strafe“
- Abschluss Aktion-Mensch-Projekt

## Probleme

- Ressourcenprobleme in Schleswig-Holstein und Archangelsk (Berater, Trainer, Manager)
- Bürokratische Hemmnisse in Russland, z.B. Genehmigungsvorbehalte wie Zutritt zu den Einrichtungen, Teilnahme russischer Kolleginnen an Veranstaltungen überwiegend nur neben der regulären Arbeit (ohne entsprechende Entlastung)
- personelle Führungswechsel in Schlüsselpositionen auf russischer Seite
- Kaum Unterstützung für karitative NGOs in Russland (Geld kommt überwiegend aus dem Ausland)
- Keine Vernetzung der zahlreichen internationalen Projekte untereinander (Fehlen eines „strategischen Netzwerks“)
- Fehlen einer kriminologischen Forschung und Lehre i. S. einer „kritischen“ Kriminologie auf russischer Seite

## Weiterer Bedarf

- Politische Anerkennung der Entwicklung sozialer Strafrechtspflege in Osteuropa als nationale Aufgabe im Rahmen europäischer Aufgaben
- Politische Unterstützung durch klare Anweisungen an die operative Ebene und Dialog mit den Projektbeteiligten
- Mittel- bis langfristige Absicherung der Projektarbeit durch die Landesregierungen Schleswig-Holsteins und des Gebiets Archangelsk
- Fundraising und Sponsoring (insbesondere in Russland) für die weitere Entwicklung
- Systematische (insbesondere fachliche) Öffentlichkeitsarbeit
- Systematische unabhängige Evaluation
- Kriminologische Forschung in NW-Russland

## Die Hauptbeteiligten der Projekte:

### auf russischer Seite:

- „RASSVET“ – Regionale Archangelsker karitative Organisation (NGO)
- UFSIN – föderale Vollstreckungsbehörde für das Gebiet Archangelsk (Vollzug und Bewährungshilfe)
- Stadtverwaltung Archangelsk – Sozialdezernat
- Gebietsverwaltung Archangelsk – Sozialdezernat
- Pomoren-Universität Archangelsk

### auf deutscher Seite:

- Schleswig-Holsteinischer Verband für soziale Strafrechtspflege, Straffälligenhilfe und Opferhilfe e.V.
- Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein
- Verein zur Förderung sozialer Arbeit in Osteuropa e.V.

## Weitere Informationen erhalten Sie:

- Website des Projekts/Netzwerks: <http://www.arhnethelp.ru/news.php>
- Ministerium für Justiz, Arbeit und Europa des Landes Schleswig-Holstein
- Schleswig-Holsteinischer Landesverband für soziale Strafrechtspflege e.V.: <http://www.soziale-strafrechtspflege.de>
- Zeitschrift für Soziale Strafrechtspflege Nr. 42 (2007) (Themenheft zu TACIS II: „Netzwerk Straffälligenhilfe in Archangelsk. Eine russisch-deutsche Partnerschaft“) <http://www.straffaelligenhilfe-sh.de/files/Soziale%20Strafrechtspflege%2042,%20Dez.%202006.pdf>