

Soziale Arbeit in der Politik. Eine Diskursanalyse von Parlamentsdebatten am Beispiel Jugendkriminalität

In modifizierter Form erschienen in:

Dollinger, B., 2014: Soziale Arbeit in der Politik. Eine Diskursanalyse von Parlamentsdebatten am Beispiel Jugendkriminalität. In: Neue Praxis. 44. Jg., S. 439-454.

Abstract

Die Politik ist für die Soziale Arbeit von konstitutiver Bedeutung. Dies wurde oftmals diskutiert und in den vergangenen Jahren auch zunehmend empirisch erschlossen. Der Beitrag ergänzt die vorliegenden Studien, indem die Thematisierung der Sozialen Arbeit durch die Politik in den Blick genommen wird. Die empirische Basis bietet eine diskursanalytische Auswertung von Plenardebatten in deutschen Parlamenten von 1970 bis zum Ende der 1990er Jahre, wobei nur Debatten analysiert wurden, die sich mit Jugend-/Kriminalität befassen. Im Ergebnis zeigt sich eine deutliche Transformation der Art und Weise, wie die Soziale Arbeit in diesem Bereich politisch adressiert wird: Sie fungiert seit Mitte der 1990er Jahre sukzessive als Interventionsmodus, der intensiv, spürbar und schnell zu erfolgen hat. Genuin sozialpädagogische Handlungsmaximen finden demgegenüber zunehmend weniger politische Unterstützung, und dies auch in den politischen Positionen, die früher stärker ‚sozialpädagogisch orientiert‘ waren. Strafverschärfungen werden gegenwärtig nicht selten als sozialpädagogische Maßnahmen inszeniert.

Schlagerworte: Parlamentsdebatte, Diskursanalyse, Jugendkriminalität, Kriminalpolitik

Soziale Arbeit in der Politik. Eine Diskursanalyse von Parlamentsdebatten am Beispiel Jugendkriminalität

Der Zusammenhang von Sozialer Arbeit und Politik wurde jüngst wieder verstärkt zum Thema. Dies betrifft sowohl allgemeine Zusammenhänge (z.B. Benz u.a. 2013; Bütow 2014; Dollinger 2011; Merten 2001) wie auch spezielle Politikbereiche und -felder, allen voran die Sozialpolitik (Böhnisch/Schröer 2012; Dahme/Wohlfahrt 2005; Dickens 2011; Sandermann 2010), ferner die Sicherheits- und Kriminalpolitik (Bradt/Bouverne-de Bie 2009; Briggs 2013; Lindenau/Maier Kressig 2012), die Gesundheitspolitik (BMFSFJ 2009) oder etwa die Kinder-, Jugend- und Familienpolitik (Clapton u.a. 2013; Kutscher/Richter 2011; Oelkers 2011; Östberg 2014). Obwohl der Zusammenhang mit der Politik für die Soziale Arbeit per se relevant und die Frage nach ihm natürlich nicht neu ist, scheint sich derzeit ein besonderes Interesse zu artikulieren. Es verbindet sich mit der Wahrnehmung nachhaltiger Veränderungen der politisch ermöglichten Handlungsvoraussetzungen Sozialer Arbeit in den vergangenen Jahren. Der Beitrag knüpft an diese Tatsache an. Es wird eine empirische Studie vorgestellt, mit der im Politikfeld „Jugendkriminalität“ analysiert wird, wie die Soziale Arbeit in der Politik adressiert wird, welche Erwartungen an sozialpädagogisches Handeln sich zeigen und wie sich dies längerfristig änderte.

1. Politik im Fokus sozialpädagogischer Forschung

Ein wichtiger Strang der sozialpädagogischen Forschung mit dem Fokus auf Politik verweist auf Konsequenzen der Neuen Steuerung sozialer Dienste, etwa bezüglich modifizierter Formen der Finanzierung und des Qualitätsmanagements (z.B. Krone u.a. 2009; Messmer 2007; Seithe 2010). Auch eine veränderte inhaltliche Konzeption von Problemarbeit wurde rekonstruiert, da von Seiten politischer Akteure zunehmend Kooperationen, eine präventive Orientierung und Maßnahmen des (Gesellschafts-, Opfer- oder Kindes-) Schutzes verlangt werden (z.B. Muncie 2000; Oelkers 2011; Reder/Ziegler 2011, Souhami 2007). Derartige Erwartungen scheinen – wenn auch nicht immer freiwillig – von sozialpädagogischen Akteuren in ihr Handlungsspektrum aufgenommen worden zu sein, da bezüglich der direkten Interaktionen von professionellen Akteuren Sozialer Arbeit und ihren AdressatInnen diskutiert wird, in welchem Maße sich Formen einer Responsibilisierung (Oelkers 2013), eine zunehmende Punitivität (Lutz 2010) oder eine Orientierung an Risikofaktoren und Checklisten (Dollinger 2010; Ziegler 2008) auswirken.

Angesichts der Fülle an Themen und Trends überrascht es nicht, dass einfache Antworten nicht gegeben werden können. Im Gegenteil wurde aufgearbeitet, wie vielschichtig die politisch induzierten Transformationen sozialpädagogischer Praxis angelegt sind. Gerade die Widersprüchlichkeit der Entwicklungen und ihrer Folgen für die Soziale Arbeit kann als wichtiges Zwischenergebnis der Forschungen betrachtet werden (z.B. Herrmann 2010; Kessl 2005).

Dies soll hier nicht vertieft werden. Stattdessen wird mit diesem Beitrag der Versuch unternommen, ergänzend zu diesen Studien und ihrem Fokus auf relativ ‚direkte‘ Formen politi-

scher Steuerung eine andere, gleichsam ‚indirekte‘ Ebene politischer Adressierung in den Blick zu nehmen. Im Zentrum steht die Frage, welche inhaltlichen Qualifizierungen der Sozialen Arbeit in der Politik verfolgt werden. Dies ist insofern von besonderer Bedeutung, als damit an die Frage angeschlossen wird, welche Leitbilder und Erwartungen sich in politischen Handlungszusammenhängen mit der Sozialen Arbeit verbinden. In der Sozialen Arbeit wurde diesbezüglich u.a. die These verfolgt und – allerdings kontrovers – diskutiert, dass die Soziale Arbeit in der Politik zunehmend nachgefragt und als zentrale Instanz der Förderung und Unterstützung von Menschen anerkannt werde (vgl. Lüders/Winkler 1992; kritisch hierzu Schaarschuch 1999; Seelmeyer 2008). Gleichzeitig zeigen die oben genannten Studien, dass Soziale Arbeit in der Politik nicht nur (möglicherweise) in wachsendem Maße als Akteurin ernst genommen wird, sondern ihr auch zunehmend misstraut wird. Nur durch ein derartiges Misstrauen gegenüber professionellem Ermessen und Freiraum kann erklärt werden, dass Akteure Sozialer Arbeit zuletzt nachhaltig in Kooperationen der Problemarbeit (mit Polizei, Hebammen, Ärzten, Lehrern usw.) eingebunden wurden und durch Risikoprofilierungen und Checklisten zu dokumentieren haben, anerkannten Standards professioneller Praxis zu entsprechen (vgl. Burton/Broek 2009; Case/Haines 2009, 270f). Es ist zwar umstritten, ob die neuen Steuerungsformen auf der Handlungsebene zu einer faktischen Erosion von Entscheidungsspielräumen führten bzw. in welchem Maße dies geschieht (vgl. Heite/Kessl 2009; Welbourne 2011). Relativ unstrittig dürfte jedoch sein, dass die entsprechenden Veränderungen nicht erklärt werden können, ohne ein neu justiertes Bild von Sozialer Arbeit in der Politik in Rechnung zu stellen.¹ Dieses Bild wurde allerdings bislang empirisch nicht systematisch aufgearbeitet. Es scheint demnach sinnvoll zu sein, die vorliegenden, auf Politik gerichteten Forschungen der Sozialen Arbeit zu ergänzen, indem dieses politische Bild aufgeschlossen wird. Im Sinne des eben skizzierten Forschungsinteresses kann dies erfolgen, indem die interpretative Ebene politischer Diskurse in den Blick genommen wird, um abbilden zu können, welche qualitativen Adressierungen Sozialer Arbeit auftreten und wie sie sich im Zeitverlauf geändert haben.

Dies folgt einer Perspektive auf Politik als konflikthafte Auseinandersetzung um legitime Deutungen sozialer Realität: Probleme politischen Handelns verweisen – ebenso wie Strukturbedingungen institutioneller Problemarbeit – zurück auf kontingente und miteinander konfligierende „Deutungsleistungen“ (Ratzka 2008, 25). Von politischen Akteuren werden nicht äußere Entscheidungszwänge abgearbeitet, sondern sie sind mit der Aufgabe und Notwendigkeit konfrontiert, spezifische Deutungen gegen konkurrierende Optionen durchzusetzen und plausibel zu machen, so Nullmeier (1993, 182f) im Rekurs auf die Wissenssoziologie Karl Mannheims.

Für die Soziale Arbeit sind diese Deutungskonflikte von hohem Interesse, obwohl es letztlich die politischen Entscheidungen sind, die für Institutionen wie die Soziale Arbeit unmittelbar folgewirksam werden. Nur prima facie könnte es hierbei genügen, den Prozess der konflikt-

¹ Wichtig scheint bspw. die Tatsache zu sein, dass es in öffentlichen Diskursen nicht selten der Sozialen Arbeit bzw. der Jugendhilfe angelastet wird, wenn Fälle von Kindesmisshandlung oder Jugendgewalt auftreten, falls die betreffenden Familien oder Einzelpersonen sozialpädagogisch betreut worden waren. Die öffentliche und politische Einstellung zur Bearbeitung sozialer Probleme wird in zentraler Weise durch derartige dramatische Fälle geprägt (vgl. Green 2008; Roberts u.a. 2003). Zuletzt ging dies zu Lasten des Vertrauens, das sozialpädagogischer Problemarbeit zugestanden wurde.

haften politischen Auseinandersetzung außer Acht zu lassen. Denn will die Soziale Arbeit ihren Stellenwert in politischen Zusammenhängen verstehen und Anknüpfungspunkte für eine Veränderung politischer Praxen in den Blick nehmen, so sind Entscheidungen politischer Akteure in sich nicht automatisch aussagekräftig. „Warum ein Gesetz im Zuge des Gesetzgebungsprozesses so geworden ist, wie es ist, und wozu es möglicherweise im Rahmen eines langfristigen Politikkonzeptes nachfolgend dienen soll, darüber erzählt der Text eines Gesetzes wenig. Sehr viel aufschlußreicher ist es daher, die Deutungen der politischen Akteure über den Sinn und Zweck gesetzlicher Maßnahmen systematisch mit der Untersuchung der Maßnahmen selbst zu koppeln“ (Bleses/Seeleib-Kaiser 1999, 115f). Die relevanten Prozesse sind im politischen Alltag von einer gewissen „Banalität“ und einem „ritualhaften Charakter“ (Edelman 2005, XV) gekennzeichnet, dennoch verweisen sie auf aufschlussreiche Kontroversen. Es müssen Entscheidungen getroffen werden und es ist durch vernünftig erscheinende Begründungen öffentliche Zustimmung zu mobilisieren.²

2. Der empirische Zugang: Parlamentsdebatten im Diskurs

Aus dem Gesagten ergibt sich unmittelbar, welches Datenmaterial zu analysieren ist: Politische Debatten und Begründungen politischer Entscheidungen sind primär eine Frage der Kommunikation in den Plenen von Parlamenten (vgl. Ratzka 2008, 29f). Soll das Bild Sozialer Arbeit in der Politik untersucht werden, so sind sie der vorrangige Fokus der Forschung. Dies macht es erforderlich, zumindest knapp auf die politische und öffentliche Relevanz parlamentarischer Debatten einzugehen. Es könnte vermutet werden, dass Parlamente gegenwärtig nicht mehr der Ort sind, an dem die einschlägigen und wichtigen Debatten geführt werden, da Parlamente in dieser Funktion ggfs. insbesondere durch massenmediale Kommunikation überholt worden seien. Auf dieses Thema richtet sich eine breite politikwissenschaftliche Debatte – und sie weist diese Annahme mehrheitlich zurück. Zwar kann nicht bestritten werden, dass Parlamentsdebatten im Zuge von Talk-Shows, einer ausgiebigen Interview-Kultur, Internet-Kommunikation usw. einen anderen Stellenwert einnehmen als noch vor einigen Jahrzehnten. Es kommt hinzu, dass im Parlamentsplenum – obwohl in den Debatten selbst dieser Anschein simuliert wird (vgl. Burkhardt 2003, 324f) – nicht vorrangig deliberativ diskutiert und argumentiert wird, um politische Gegner zu überzeugen oder überhaupt um Entscheidungen zu treffen. Der wichtigste Adressat von Parlamentsdebatten ist hingegen die Öffentlichkeit, und Entscheidungen wurden – bis auf besondere Ausnahmen (vgl. Niehr 2000) – meist in Fraktionssitzungen und Ausschüssen bereits vor einer Plenardebatte getroffen, so dass Burkhardt (2003, 333) nicht zu Unrecht von einem langfristigen „Substanzverlust der Plenardebatte“ ausgeht. Gleichwohl sind es letztlich die Plenardebatten, in denen Entscheidungen

² Für die Bearbeitung sozialer Probleme ist dies in besonderer Weise relevant, da Streit und ‚ideologische‘ Auseinandersetzungen hier endemisch sind. Die sozialen Probleme, mit denen die Soziale Arbeit befasst ist, haben weder öffentlich noch wissenschaftlich oder politisch jemals als unstrittige Perspektiven existiert. Es konkurrieren hingegen unterschiedliche Deutungen, wie z.B. mit Armut, Gewalt oder Kindeswohlgefährdung umzugehen ist und was mit diesen Begriffen gemeint ist. Nicht ein objektiver Problemgehalt, sondern die stets partikuläre Interpretation spezifischer Problemsichten und ihre Durchsetzung als legitime Sicht auf ein Problem bestimmen, was ein Problem ‚ist‘ und wie es institutionell bearbeitet werden kann und soll (vgl. Schetsche 2000; 2008). Es ist demnach angeraten, im Feld der Politik nach derartigen Auseinandersetzungen und möglichen Koalitionen von Problemdeutungen zu suchen.

zwar in der Regel nicht getroffen werden, in denen sie allerdings begründet und öffentlich verantwortet werden müssen.³ Das Parlament ist, so Zeh (1989, 920), der Raum, an dem divergierende Interessen und Machtansprüche sowie jeweils einschlägige „Erläuterungen und Rechtfertigungen (...) gerichtet und gebündelt“ aufeinander treffen. Die Begründungen von Positionen und Entscheidungen haben – sollen sie ihren Zweck erfüllen, den Redner als kompetent auszuweisen und ihm Zustimmung durch FraktionskollegInnen und v.a. die (potentielle) Wählerschaft zu sichern – auf öffentlich anerkannte Argumentationen und Begründungsfiguren Bezug nehmen (vgl. Wengeler 2000, 222ff). Somit stehen Parlament und Öffentlichkeit in einer Plenumsdebatte in konstitutiver Wechselwirkung (vgl. Sarcinelli 2011, 280f). Sollen diesbezüglich nicht nur Besonderheiten einzelner Positionen, sondern ein (möglicher) Wechsel von zentralen Begründungsfiguren rekonstruiert werden, so bedarf es eines relativ langfristigen Untersuchungszeitraums, um dies sichtbar machen zu können (vgl. Bleses/Seeleib-Kaiser 1999, 131). Auf diese Weise können politische Haltungen und auch öffentlich zustimmungsfähige bzw. als zustimmungsfähig erachtete Argumente im Zeitverlauf rekonstruiert werden.⁴ Konkret wird nachfolgend der Beginn der 1970er Jahre als Ansatzpunkt gewählt, um politische Bilder der Sozialen Arbeit bis zum Ende der 1990er Jahre zu erschließen.⁵ Neuere Debatten, etwa zum Thema „Warnschussarrest“, wurden ergänzend analysiert, um auch aktuelle Entwicklungen einbringen zu können.

Eine weitere Bestimmung des Untersuchungsgegenstands resultiert aus der Tatsache, dass die Soziale Arbeit in politischen Debatten – sofern nicht besondere Anlässe bestehen wie etwa die Veröffentlichung von Kinder- und Jugendberichten – meist nicht ohne konkreten Problembezug adressiert wird. Um eine aussagekräftige Referenz zu gewinnen, beziehen sich die folgenden Analysen auf Jugendkriminalität bzw., da eine Abgrenzung im Diskurs nicht immer eindeutig erfolgte, auf Kriminalität. In Fragen des Umgangs mit Kriminalität konzentriert sich der allgemeine Umgang mit Normverletzungen (vgl. Simon 2007, 14); wer Normalitätskonstruktionen verstehen will, kann das Beispiel Kriminalität nutzen, da sich an ihm in expliziter Weise zeigt, wo Grenzen nicht nur der Legalität, sondern auch der Legitimität gezogen werden, und welche Bereitschaft gegeben ist, Normverletzer überhaupt und ggfs. mit welchen Mitteln zu re-integrieren (vgl. Dollinger u.a. 2014; Garland 1993). Generalisierungen können

³ Zur in dieser Hinsicht wichtigen Unterscheidung von Rede- und Arbeitsparlamenten sowie zu Merkmalen des deutschen Bundestags und Bundesrats vgl. Patzelt (2005a/b); allgemein zur Parlamentsdebatte Zeh (1989).

⁴ Für die Soziale Arbeit weist ein langer Untersuchungszeitraum eine besondere Relevanz auf. Die meisten sozialpädagogischen Studien zu politischen Prozessen sind querschnittlich angelegt oder fokussieren einen nur relativ kurzen Abschnitt der jüngeren Geschichte. Zudem expandierten empirische Studien in der Sozialen Arbeit erst seit den 1990er Jahren nachhaltig, so dass längerfristige Vergleichsoptionen oftmals fehlen. Dies bringt die Gefahr mit sich, Veränderungen zu stark zu betonen und Kontinuitäten politischer Steuerung zu unterschätzen.

⁵ Dies entspricht einem in der Diagnose neuerer politischer Veränderungen vorherrschenden Bezugspunkt. Gegenüber dem Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Programme und Strukturen in der Nachkriegszeit erscheint die Zeit der Ölkrise 1973/74 als weitgehender Bruch. Im Kontext dieser Krisenerfahrung wurde der (relative) politische Konsens bezüglich einer Expansion des Sozialstaats international „erschüttert“ (Ritter 2010, 211f). Damit „geriet eine längerfristige Entwicklung an ihr Ende. Die Gestaltungskraft des politökonomischen Modells, das vom Konsens, vom Handlungszusammenhang zwischen Kapital, Arbeit und Staat, geprägt wurde, erlahmte seit 1970/71. Jetzt setzte die Wende zu einer ideologisch strikt antikeynesianischen Wirtschaftstheorie ein“ (Doering-Manteuffel/Raphael 2012, 49). Der Ausbau sozialpolitischer Arrangements blieb zwar langfristig wirksam und Leistungsbeschränkungen wurden vielfach erst in den 1990er Jahren deutlich spürbar (ebd., 113). Dennoch veränderte sich seit den 1970er Jahren das politische Selbstverständnis, und diese Zeit gilt entsprechend als ein wichtiger Referenzpunkt der wissenschaftlichen und öffentlichen Verarbeitung politischer Restrukturierungen (vgl. Wengeler/Ziem 2013; Ziem u.a. 2013).

allerdings nur interpretativ erfolgen; die nachfolgenden Ausführungen beanspruchen nur, für den Bereich der Jugend-/Kriminalität gültig zu sein.

In methodischer Hinsicht sei angemerkt, dass zur Rekonstruktion der Debatten die Interdiskursanalyse genutzt wurde (vgl. Link 2011; Parr 2008). Die für das Projekt angepasste Vorgehensweise wurde andernorts detailliert beschrieben (vgl. Dollinger/Urban 2012). Die Methode eignet sich für politische Debatten in besonderer Weise, da diese in hohem Maße metaphorisiert sind: Öffentlich ausgerichtete politische Kommunikation stellt auf Überzeugung und Zustimmung ab, so dass Metaphern und Symbolisierungen für sie eine entscheidende Rolle übernehmen (vgl., in jeweils unterschiedlicher Perspektive, Burkhardt 2003, 337ff; Edelman 2005; Sarcinelli 2011, 137ff; Wengeler 2006; Wesel 1995). Auf diese analogiebildenden Kommunikationsformen fokussiert die Interdiskursanalyse. Speziell wurde analysiert, wie durch Symboldarstellungen politische Positionen eingenommen bzw. reproduziert werden, wobei die folgenden vier Sinnebenen („Subscriptions“) im Mittelpunkt stehen: Die kommunizierten Ursachen von Delinquenz, die implizit oder explizit empfohlenen Interventionen, das Täterbild sowie das dargestellte politische Selbstverständnis. Analysiert wurden alle Debatten zu Jugend-/Kriminalität von 1970 bis 1999 im Deutschen Bundestag und Bundesrat sowie in den Landtagen von Bayern, Schleswig-Holstein, Hamburg und – beginnend in 1990 – Sachsen-Anhalt. Ergänzend wurden neben aktuellen Debatten auch einzelne Ausschussprotokolle und öffentliche bzw. parteibezogene Veröffentlichungen hinzugezogen, soweit sie von besonderem Interesse für ein Verständnis der Debatten sind. Nachfolgend eingebracht werden zudem Befunde aus einem assoziierten Projekt, in dem Publikationen von Zeitschriften der Jugendhilfe und Polizei zum Thema Jugendkriminalität von 1970 bis 2009 ebenfalls interdiskursanalytisch untersucht wurden (vgl. hierzu im Näheren Dollinger u.a. 2012).

3. Ergebnisse⁶

Angesichts der Fülle an Debatten und Positionen kann hier nur exemplarisch argumentiert werden. Es werden nachfolgend bezogen auf zwei Themenblöcke charakteristische Positionen benannt, um zentrale Diskurslinien zu markieren;⁷ Bundesrat und Bundestag sowie die Landtage in Bayern und Hamburg stehen dabei im Vordergrund.

a) „Erziehung“ und „soziale“ Kriminalitätsursachen als Konsensformeln

„Soweit Delikte Minderjähriger Signalcharakter haben und auf tieferliegende gravierende Probleme und Störungen des jungen Menschen oder seines näheren und weiteren sozialen Umfeldes hinweisen, müssen nach Meinung der Bundesregierung die Hilfsmöglich-

⁶ Für Hinweise und Unterstützung bezüglich der Auswertung danke ich Dirk Lampe, Matthias Rudolph und Henning Schmidt-Semisch.

⁷ Die für den Auswertungsprozess wichtigen Symbolisierungen werden hier nicht explizit wiedergegeben. Stattdessen werden Textstellen benannt, die – im Einklang mit den Symbolisierungen – für die Sinnbezüge der Darstellungen besonders aussagekräftig sind.

keiten öffentlicher und freier Träger der Jugendhilfe weiter verbessert werden (...)“ (Wolters (BT; SPD) 1979, 17f).⁸

Die Aussage des Staatssekretärs Wolters ist für die 1970er und 1980er Jahre in mehrfacher Hinsicht charakteristisch: Sie weist eine relativ große Bereitschaft aus, auf Normverletzungen junger Menschen mit sozialpädagogischen Mitteln zu reagieren. Auf Strafe könne, sofern es sich um Bagatellen handelt, verzichtet werden. Bemerkenswert ist ferner, dass gerade schwerwiegende Delikte als Proprium der Jugendhilfe angesprochen werden. Delinquenz scheint durch soziale Mittel beherrschbar zu sein, und die Jugendhilfe könne dies leisten, auch und gerade in den relativ wenigen Fällen, in denen besondere Anstrengungen notwendig waren.

Man könnte dies als typischen Ausdruck eines „wohlfahrtsstaatlichen Strafens“ im Sinne Garlands (2001, 227ff) interpretieren. Dies ist nicht unrichtig. Allerdings sind zwei Punkte zu ergänzen, die aus der Analyse sozialpädagogischer Zeitschriften der Zeit entnommen werden können (zu weiteren Nachweisen vgl. Dollinger u.a. 2012): *Erstens* war die Soziale Arbeit selbst anderer Ansicht, da sie in den 1970er und 1980er Jahren personen- und defizitbezogene Arbeitsansätze regelhaft scharf zurückwies. Es handle sich, so formulierte die Redaktion des Sozialmagazins 1979, um ein „Marionettentheater“, falls man mit Pädagogik versuche, strukturelle Problemursachen anzugehen. „Sozial“ hieß für diese Soziale Arbeit folglich etwas anderes als für die Mehrheit der politischen Akteure der Parteien: In kritischen Positionen der Jugendhilfe, die sich in den 1970er und 1980er Jahren breit und pointiert äußerten, war Kriminalität durch die Basisstrukturen der Gesellschaft verursacht, während soziale Hilfe und Pädagogik im Überbau verblieben. *Zweitens* wurden Kooperationen mit Polizei und Justiz strikt zurückgewiesen; Kraußlach und andere (1980, 19) ließen aus Sicht der Sozialen Arbeit wissen: „Die Polizei, Dein Freund und Helfer? Bestimmt nicht!“ Ein Problem für die Soziale Arbeit war dabei, wie Reinke und Schierz (2010, 361) feststellen: Die Polizei dominierte den öffentlichen Diskurs zu Jugendkriminalität, und dies gilt trotz der hohen politischen Wertschätzung sozialpädagogischer Erziehungsbemühungen. Ermöglicht wurde die im obigen Zitat von Wolters deutlich werdende Hoffnung auf die Soziale Arbeit vorrangig durch den Fokus auf „Erziehung“, und dieser Fokus ließ eine politische Interessenskoalition zu. So war Wolters – ebenso wie viele andere – nicht gegen die Polizei als Instanz der Problemarbeit, sondern die „Instanzen der Sozialkontrolle – insbesondere Jugendbehörden und Polizei –“ sollten „in den Fällen rechtzeitig vorbeugend und helfend tätig (...) werden, in denen sich bei einem Jugendlichen der Beginn einer möglicherweise kriminellen Laufbahn abzeichnet“ (Wolters (BT; SPD) 1979, 18). Die Annahme, zumindest einige Jugendliche seien biografisch frühzeitig zu einer Kriminalitätskarriere disponiert, machte es plausibel, eine kooperative und erzieherisch ausgerichtete Gegenwehr von Polizei und Jugendhilfe anzudenken. Die Polizei unterstützte dies, indem sie eine autoritative Erziehung als vorrangigen Interventionsmodus favorisierte und dies durch die Darstellung sozialer und gesellschaftlicher Kriminalitätsursa-

⁸ Um den Nachvollzug der Position des Sprechers zu erleichtern, wird bei Zitaten aus Parlamentsprotokollen nachfolgend neben dem Namen des Sprechers und dem Jahr auch die Parteizugehörigkeit wiedergegeben. Zudem wird auf den Bundestag („BT“) oder Bundesrat („BR“) bzw. das jeweilige Landesparlament verwiesen („BY“ für Bayern, „HH“ für Hamburg). Die Protokolle sind im Literaturverzeichnis dieses Textes nicht aufgeführt.

chen unterstrich (vgl. Dollinger u.a. 2012, 285f). Der Ausbau speziell jugendbezogener Dienste⁹ sollte geeignet sein, Belangen der Erziehung und Fürsorge gerecht zu werden. Besonders wertgeschätzt wurde dies in der konservativen Politik. Es sollten – was die Soziale Arbeit in der Zeit scharf zurückwies – polizeiliche „Jugendfachdienststellen mit speziell vor- und ausgebildeten Kriminalbeamtinnen und Kriminalbeamten eingerichtet werden, die (...) mit Jugendbehörden zusammenarbeiten“ (Verhülsdonk (BT; CDU/CSU) 1977, 4342). Im Bayerischen Landtag ließ das Staatsministerium des Inneren zu diesem Thema verlauten: Die Jugendbeamten der Polizei könnten u.a. in Jugendfreizeiteinrichtungen als „Ansprechpartner“ fungieren, „um bei Alltagsproblemen der Minderjährigen Hilfestellung zu geben“ (BY; CSU, 1984, 1). Nicht die Polizei schade Jugendlichen, sondern Probleme entstünden durch „voreilige und ungerechtfertigte Vorwürfe der freien Jugendhilfe an der Arbeit der Polizei“ (ebd., 2), mithin durch die kritische Soziale Arbeit. Eine tatsächlich sozialpädagogisch verantwortete Bearbeitung von Jugendkriminalität wurde damit zurückgewiesen. Selbst wenn die bayerische Position nicht der gesamtdeutschen entsprach, unterstrich sie die besondere Rolle der Polizei. „Erziehung“ war für die Politik breit genug, um Polizei und Soziale Arbeit mit der gemeinsamen Arbeit am Problem Jugendkriminalität zu beauftragen, wobei insgesamt gefordert wurde, wenig eingriffsintensive Maßnahmen zu bevorzugen. Insbesondere die Sozialdemokratie gewichtete die Jugendhilfe stark; pointiert etwa in Hamburg, wo jedoch gleichfalls die Polizei vor Kritik in Schutz genommen wurde (z.B. Ruhna (HH; SPD) 1972, 3951).

Einzelne Punkte waren zwischen Union und SPD umstritten, aber Prinzipien wohlfahrtsstaatlichen Strafens waren nicht ernsthaft kontrovers – paradoxerweise, da die zu der Zeit vorherrschenden Positionen der Sozialen Arbeit politisch nicht nachhaltig ernst genommen wurden. Deutliche Dissonanzen brachte in diese politische Gesamtlage allerdings die ‚neue‘ Partei der Grünen bzw. die Grün-Alternative Liste (GAL), mit der angesichts ihrer Herkunft aus politischen Protestbewegungen die politischen Konstellationen längerfristig verschoben wurden. Sie betrat die politische Bühne mit expliziter Kritik an der Polizei, wie sie ansonsten – außerhalb der parlamentarischen Debatten – für die kritische Soziale Arbeit kennzeichnend war. So hieß es in Hamburg von Seiten der GAL in einer Debatte zu Punks, es sei bekannt, dass sie „durch die Polizei systematisch bespitzelt und kriminalisiert werden“ (Jelpke (HH; GAL) 1982, 146). In Übereinstimmung mit der zeitgenössischen Haltung der Sozialen Arbeit wurde konstatiert, Sozialpolitik sei eigentlich sinnvoller als Soziale Arbeit, während die restriktive und sozial selektive Praxis der Ausübung des Gewaltmonopols die Probleme Jugendlicher nur verschärfe (Ebermann (HH; GAL) 1982, 155). Dies war die Stimme politischer Außenseiter, während ansonsten Soziale Arbeit und Polizei als weitgehend gut verträgliche Erziehungsinstanzen thematisiert wurden. Die Soziale Arbeit sollte Kriminalität verhindern, nicht die Gesellschaft verändern. Die Unterstellung breit gestreuter sozialer Kriminalitätsursachen, die durch kooperative (Nach-) Erziehung zu adressieren waren, stützte dies. Die Position der im Parlament relativ jungen Grünen ist diesbezüglich aufschlussreich, da sie den relativ weitgehenden ‚soziale Ätiologie-Erziehungs-Konsens‘ der anderen Parteien – vorrangig jedoch nur vorübergehend; später zeigten sich Anpassungen (explizit: Goetsch (HH; GAL) 1998, 906) – irritierte und deutlich machte, wo die Grenzen der größeren Parteien in ihrer Toleranz gegenüber jugendlichen Verfehlungen verliefen. Entsprechend deutlich war die Reaktion der ande-

⁹ Zu polizeilichen Vorläufer-Einrichtungen z.B. Werdes (2003).

ren Parteien. Ein noch relativ gemäßigtes Beispiel gibt der Hinweis des damaligen Bundesjustizministers Engelhard, der den Grünen – und damit implizit auch der Sozialen Arbeit – ironisierend vorhielt, sie zeigten zu Jugendkriminalität „gewissen Edelmut“, verfehlten es aber, den Jugendlichen „den Ernst der Lage deutlich zu machen“ (Engelhard (BT; FDP) 1985, 13759).

b) Sozialpädagogisch eingewobene Strafverschärfungen

Welche ‚sozialen‘ Ursachen von Kriminalität im Detail favorisiert wurden, differierte zwischen den Parteien.¹⁰ Ohnehin folgt die Kriminalpolitik nicht empirisch feststellbaren Befunden, sondern Interessen und Werthaltungen, und die Konstruktion von Ursachen ist mit ihnen eng verbunden (vgl. Oberwittler 2000, 189f). Mit den Ursachenzuschreibungen variiert wiederum die Rolle, die der Sozialen Arbeit attestiert wird. Ein gewisser Konsens konservativer und sozialdemokratischer Parteien bestand über die Zeit bezüglich der Rolle von Freundesgruppen, sozial nähräumlicher Bedingungen und – was in konservativen Kontexten zunächst noch strittig war, aber insgesamt von ihnen deutlicher betont wurde als von der SPD – Familien.¹¹ Da diese Faktoren stets mehr oder wenig krisenhaft gestört waren und kriminogen wirkten und die Lebensphase Jugend ohnehin problematisch zu sein schien, konnte die Mehrheit der Fälle jugendlicher Delinquenz als transitorisch und wenig interventionsbedürftig dargestellt werden. Kriminologische Befunde stützten dies, und die Parteien blieben dieser Linie im gesamten Untersuchungszeitraum treu.

Diese erziehungsfreundliche Grundhaltung zeigt sich deutlich, wenn das Jahr 1990 in Rechnung gestellt wird, als sich eine langdauernde Debatte um eine Reform des Jugendstrafrechts im Ersten Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes kristallisierte (1. JGGÄndG). Gemäß der Selbstdarstellung der Bundesregierung verfolgte diese Reform „die Tendenz, den das Jugendstrafrecht prägenden Erziehungsgedanken zu stärken, informelle und ambulante Verfahrensweisen zu stützen und repressive, freiheitsentziehende Sanktionsmöglichkeiten zurückzudrängen.“ (Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage zum Jugendstrafrecht 1991, 4). Außerhalb der Union war bezüglich einzelner Maßnahmen eine noch weitergehende Liberalisierung gefordert worden, als sie das Gesetz mit sich brachte. Eine wichtige rhetorische Formel, mit der dies zurückgewiesen wurde, war der Hinweis auf die Notwendigkeit, Reformen „behutsam“ durchzusetzen, während weitergehende Änderungen als Aktionismus diskreditiert wurden. Ambulante Interventionen seien – so hieß es von Seiten der

¹⁰ Die Rede von „sozialen“ Ursachen der Kriminalität und der Notwendigkeit, junge Täter zu „erziehen“, ist inhaltlich kaum gehaltvoll. In diese Deutungskomplexe gingen historisch z.B. wiederholt Biologismen und Forderungen nach rigider Disziplinierung ein (vgl. Baumann 2006; Peukert 1986). Diese Deutungsoffenheit dürfte nicht unerheblich zur politischen Attraktivität der Konzepte beigetragen haben.

¹¹ Exemplarisch zu Differenzen zwischen den Parteien in ätiologischer Hinsicht: Konservative Positionen legten Wert auf Spätfolgen der Studentenunruhen, zu viel Freiheit der Jugendlichen und übermäßigen oder gewaltaffinen Medienkonsum; auch die nachlassende Erziehungskraft der Familie wurde von ihnen oftmals eingebracht. Sozialdemokraten unterstrichen – auf Bundesebene zumal nach dem Regierungswechsel 1982 – zu großen Leistungsdruck, umfassende Konsumanreize sowie Arbeitslosigkeit, mithin ein ‚Versagen‘ der konservativen Sozialpolitik; des Öfteren war in der SPD-Opposition die Rede von einer „Politik der sozialen Kälte, die maßgeblich zu den Ursachen für viele *gesellschaftliche Verfallserscheinungen* beigetragen hat“ (Graf (BT; SPD) 1993, 16664) und damit Kriminalität fördere.

CDU/CSU – an sich besser als eine Arrestierung oder Inhaftierung, aber man müsse bspw. die Optionen der Strafaussetzung zur Bewährung eben „behutsam“ (Jahn (BT; CDU/CSU) 1989, 12749) erweitern. Die Opposition drang auf konsequentere Reformen in Richtung einer Ambulantisierung, die Regierungsparteien hingegen auf eine langsame, als überlegt und rational dargestellte Gesetzesänderung. Eine Kompromissoption lieferte u.a. die Soziale Arbeit, da von den Parteien künftige Reformen angedacht wurden, in deren Planung die Soziale Arbeit integriert werden sollte. Als wichtige Gesprächspartner für eine Abwägung künftiger Reformoptionen wurden diesbezüglich von Jahn, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesjustizministerium, einschlägig tätige Fachkräfte genannt; es solle „mit den Praktikern der Jugendgerichtsbarkeit und natürlich der Jugendhilfe und (...) insbesondere mit den einschlägigen und interessierten Verbänden“ (ebd.) gesprochen werden.

Im Reformzeitalter der 1970er und 1980er Jahre (vgl. Dollinger/Schabdach 2013, 31ff; Walter/Neubacher 2011, 33ff) war die konservative Position in einer Defensive. Sie musste rechtfertigen, weshalb eine weitergehende Liberalisierung nicht sinnvoll war. Die Jugendhilfe sollte deshalb in dem obigen Zitat „natürlich“ ein wichtiger Gesprächspartner sein, da sie die Inszenierung einer im Sinne der jungen Täter erfolgenden Erziehungsstrafe stützen sollte. Dass Erziehung in dieser Hinsicht als „politischer Kampfbegriff“ (Ostendorf 2009, 26) zu betrachten ist, der faktische Strafpraxen eher verschleiert als verdeutlicht, wurde ebenso oftmals konstatiert (z.B. Albrecht 2002; Ludwig-Mayerhofer/Rzepka 1998) wie die Verwicklung Sozialer Arbeit in diese politische Interessenslage (z.B. Müller 2001; Oberwittler 2000). Und diese Verwicklung änderte sich im Verlauf der 1990er Jahre, als die zunächst noch bestehende Vorherrschaft einer wohlmeinenden Erziehungsrhetorik erodierte (vgl. für englischsprachige Länder Garland 2001; Pratt 2007; Roberts u.a. 2003). Auf der Ebene der Plenardebatten zeigt sich dies gleichfalls; die Defensive wurde transformiert. Sukzessive schälten sich Sondergruppen heraus: Junge Täter, die mehrfach auffällig wurden bzw. denen gegenüber ‚sanfte‘ Maßnahmen wenig erfolgreich zu sein schienen (da sie ‚Ausländerkinder‘ waren, aus sehr problematischen Verhältnissen kamen, besonders schwerwiegende Delikte zeigten o.a.).¹² Damit wurden Haltungen konservativer Politiker, die bereits in den 1970er Jahren relevant gewesen waren, breiter und offensiver kommuniziert. So hieß es gegen Ende des Untersuchungszeitraums recht deutlich, man dürfe „die Augen nicht davor verschließen, das es junge Straftäter gibt, die mit ambulanten Maßnahmen nicht oder jedenfalls nicht mehr zu erreichen sind, und dass es Taten gibt, die nun einmal einer nachdrücklichen und repressiven Reaktion bedürfen“ (Voßhoff (BT; CDU/CSU) 2012, 21928f). Die Referenz auf Erziehung wurde damit nicht aufgegeben und es handelte sich meist nicht um reine Punitivität, die junge Menschen dämonisierte. Dennoch: Scheinbar in sich kriminelle Jugendliche und die mindestens angedeutete Notwendigkeit von Sühne rechtfertigten nun nicht nur das Weiterbestehen, sondern den Ausbau restriktiver Maßnahmen. Die ansonsten regelhaft kommunizierten sozialen Ursachen für diese Art von Normverletzungen konnten dabei entfallen, um den Eindruck notwendiger Restriktivität zu unterstreichen. Oder es wurde – was allerdings im Rahmen konservativer Positionen kein neues Argument war – auf Liberalität und zu große Freiheit als

¹² Hierzu ein Beispiel: „Es geht (...) nicht um Kinder und Jugendliche, die zuweilen überdrehen, ein bisschen ausgeflippt sind und hin und wieder die Grenzen des Erlaubten überschreiten, sondern um einige wenige extrem problematische Fälle mehrfach straffällig gewordener junger Menschen, bei denen sich alle ergriffenen Maßnahmen als unwirksam erwiesen haben“ (Harlinghausen (HH; CDU) 1996, 3115)

Ursache von Delinquenz hingewiesen. Mitunter wurde in erstaunlich offenem Widerspruch zu wissenschaftlichen Befunden, die relativ konsistent nachweisen, dass ‚harte‘ Maßnahmen mit hohen Rückfallquoten assoziiert sind, das genaue Gegenteil behauptet. So teilte Günther Beckstein als bayerischer Staatsminister des Inneren im Bayerischen Landtag zum Zuwachs der Kriminalität mit: „Alle Fachleute sind sich darin einig, daß man dagegen mit Massivität und Härte vorgehen muß“ (Beckstein (BY; CSU) 1998, 8141). Dies zeigt, wie selbstbewusst restriktive Forderungen nun vorgetragen werden konnten. Dies war für Bayern auch zuvor charakteristisch, galt nun aber deutlich über Bayern hinaus. Folgerichtig konnten in diesem Kontext Jugendhilfe und SPD, die sich bspw. gegenüber geschlossener Unterbringung verweigerten, nachhaltig kritisiert werden (z.B. Kränzle (BY; CSU) 1998, 8148).

Aufschlussreich für die Veränderungen in den 1990er Jahren ist eine neu justierte Rhetorik der SPD. Hierzu ein Beispiel. 1989 kritisierte sie eine „verhängnisvolle Vermischung von Erziehung und Strafe“ (Däubler-Gmelin (BT (SPD) 1989, 12742). 1997 sprach die SPD sich ebenfalls gegen eine Verschärfung des Jugendstrafrechts aus, sie blieb bei sozialen Kriminalitätsursachen, aber nun hieß es: „Die Forderung nach ‚Erziehung vor Strafe‘ bedeutet eben auch ‚Erziehung und Strafe‘“ (Meyer (BT; SPD) 1997, 18284). Die Jugendhilfe blieb damit ein wichtiger Teil des Kampfes gegen Kriminalität und punitive Rhetoriken der Union wurden als Populismus kritisiert. Symbolisch in hohem Maße aussagekräftige Themen wie „Null Toleranz“ oder „geschlossene Unterbringung“ wurden von der SPD meist zurückgewiesen. Gefordert wurde von ihr eher eine konsequentere Anwendung der bestehenden Gesetze als ihre Verschärfung. Aber insbesondere gegen die nun breit thematisierten Intensiv- und Gewalttäter wurde parteiübergreifend gefordert, spürbar, schnell und konsequent einzugreifen. Im (wahlkämpfenden) Extremfall wurde dabei auch von der SPD die Soziale Arbeit in Frage gestellt: Angesichts einer „Welle“ des Verbrechens und speziell der Ausländerkriminalität, so teilte 1997 Gerhard Schröder als damaliger niedersächsischer Ministerpräsident in einem Interview mit, bedürfe es besonderer Maßnahmen. Dabei könne man von „New York“ – d.h. vom Prinzip der Nulltoleranz und einem relativ restriktiven, breit angelegten Polizeieinsatz (vgl. genauer Ortner u.a. 1998) – lernen. Den Gegenpol bildete für ihn die Soziale Arbeit, denn lernen könne man auch, „daß man Verbrechensbekämpfung nicht Sozialarbeitern überlassen kann“, so Schröder. Seine Haltung war für die SPD ungewöhnlich restriktiv und sie war parteiintern umstritten. Gleichwohl zeigte sie eine veränderte Diskurslage an, der sich die SPD – teilweise nach dem Vorbild von ‚New Labour‘ (vgl. Dignan 2010) – anpasste.¹³ Resozialisierung sei wichtig, aber, so musste nun explizit verdeutlicht werden, sie diene eben auch „der Sicherheit der Gesellschaft“ (Walter (BR; SPD) 1997, 351). Dies hatte in der Konsequenz ebenfalls die Jugendhilfe zu respektieren, der zwar nach wie vor eine wichtige Funktion attestiert wurde, aber nun eine der konsequenten Intervention. „Härtere Strafen“ gegen Jugendkriminalität wies die damalige Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Christine Bergmann, zurück, denn es gehe „um Prävention und intensive Betreuung“ (Bergmann (BT; SPD) 1999, 5150). Prävention war eine allgemein gestützte, nahezu beliebig einsetzbare Formel, während die Rede von einer *intensiven* Hilfe in aufschlussreicher Weise

¹³ Dies im Übrigen, nachdem 1997 eine Wählerumfrage rekonstruiert hatte, dass den WählerInnen u.a. Fragen der Verbrechensbekämpfung wichtig waren, hier – wie auch bei der Zuwanderung – die Union aber als kompetenter eingestuft wurde.

bewusst machte, dass soziale Hilfe nun nur zu rechtfertigen war, wenn ihr ein gewisser Härtegrad attestiert wurde. So hatte bereits 1997 der Bundesjustizminister Edzard Schmidt-Jortzig seine Zurückweisung einer Verschärfung des Jugendstrafrechts mit dem Hinweis gerechtfertigt, dieses sei „keineswegs milder und wirkungsloser (...) als das Erwachsenenstrafrecht“, und mitunter zeigten sich „in der Praxis durchaus härter wirkende Strafen“ (Schmidt-Jortzig (BT; FDP) 1997, 18297) bei Jugendlichen als bei Erwachsenen. Härte war also nicht schlecht, nur sollte sie im Gewand von Erziehung auftreten, und wenn die Soziale Arbeit sie realisieren sollte, so war es nun in der Debatte sinnvoll und – aus Sicht der Redner – vielfach angeraten, dies mit dem Hinweis in Verbindung zu bringen, dass Hilfe bzw. Erziehung sowohl Bevölkerungsschutz wie auch eine spür- und fühlbare – mithin mindestens partiell ‚harte‘ – Maßnahme für junge Täter war. Es sei schließlich, so hieß es etwa in Hamburg, „ein Irrtum zu glauben, wenn wir die Täter immer besonders liebenswürdig behandeln, dass sie sich dann auch in ihrem Verhalten ändern werden“ (Koop (HH; CDU) 1996, 4860).

Bloße Härte wurde allerdings auch gegen Ende des Untersuchungszeitraums nicht automatisch wertgeschätzt, zumindest nicht bei (deutschen) Jugendlichen und soweit sie nicht mit schwerwiegenden (Wiederholungs-)Taten auffielen. Der Wahlkampf von Roland Koch, der in Hessen Ende 2007 und zu Beginn 2008 explizit ‚harte‘ Strafen gegen junge Täter gefordert hatte, war ein warnendes Beispiel, da Koch deutliche Stimmenverluste hatte hinnehmen müssen (vgl. Dollinger 2013; Funke 2008). Strafverschärfungen werden (auch) vor diesem Hintergrund bis heute regelhaft sozialpädagogisch eingekleidet. Beispielsweise wurde die Einführung des sog. ‚Warnschussarrestes‘ – d.h. die nun rechtlich ermöglichte Koppelung von Jugendarrest mit einer zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafe – nicht explizit als Verschärfung deklariert, sondern als sozialpädagogisch begründete Erziehungs-Maßnahme. Es handle sich bei diesem Arrest nicht um „Verwahrzollzug“; vielmehr bedürfe der Arrestant „der intensiven sozialpädagogischen Betreuung“, welche seine Re-Integration erleichtere. Zudem resultiere als Nebenfolge der Arrestierung auch keine „Erhöhung der ‚Kriminalitätserfahrung‘ (...) bei einer richtig verstandenen sozialpädagogische Betreuung“ (Boddenberg (BR; CDU) 2012, 331). Es wird damit nicht ausgesagt, dass ein Arrestant diese Betreuung auch faktisch erhält, aber die Strafverschärfung wird sozialpädagogisch begründet, und entsprechend zeigt sich ein Handlungsauftrag an die Soziale Arbeit, „intensiv“ mit jugendlichen Tätern zu arbeiten, d.h. sie spüren zu lassen, dass sie Grenzen überschritten haben und negative Konsequenzen folgen werden.

4. Diskussion

Die Parlamentsdebatten zu Jugendkriminalität können hier nur cursorisch wiedergegeben werden. Es existieren ernst zu nehmende Differenzen zwischen den einzelnen Bundesländern wie auch zwischen ihnen und dem Bundestag wie ferner zwischen Bundesrat und Bundestag. Auch die einzelnen Parteien unterscheiden sich nicht nur zueinander, sondern auch intern und je nach lokalem Kontext und Zeitpunkt. Dennoch ist es aussagekräftig, zentrale Linien der Argumentation und der politischen Adressierung Sozialer Arbeit im Zeitverlauf wiederzugeben. Dies ist umso relevanter, als die Soziale Arbeit ihre Handlungsoptionen nicht direkt von den in sozialpädagogischen Theorien sehr häufig erörterten gesellschaftlichen Bedingungen

des gegenwärtigen Lebens erhält. Obschon sich die Soziale Arbeit in hohem Maße sozialwissenschaftlich reflektiert, indem sie z.B. auf soziale Krisen oder Probleme der gegenwärtigen Vergesellschaftung verweist, sollte nicht übersehen werden, dass es zuerst und primär die Politik ist, die der Sozialen Arbeit Handlungschancen einräumt (oder nicht). Näher zu analysieren, wie dies geschieht, stellt eine zentrale Aufgabe sozialpädagogischer Forschung dar.

Diesbezüglich zeigen sich erkenntnisreiche Veränderungen. Sie lassen sich mit einem Wandel in Zusammenhang bringen, den Bleses und Seeleib-Kaiser bereits 1999 konstatierten, indem sie in wohlfahrtsstaatlichen Politiken einen besonderen Anpassungsdruck auf sozialdemokratische Positionen markierten (vgl. Bleses/Seeleib-Kaiser 1999, 130f). Für die hier analysierte Jugend-/Kriminalpolitik kann dies unterstrichen werden. Hinweise auf die Notwendigkeit, Grenzen zu setzen und jungen Menschen, die wiederholt oder besonders schwerwiegend mit Delikten auffällig wurden, restriktiv zu begegnen, wurden von Seiten der Union kontinuierlich kommuniziert. Insbesondere in Bayern war dies ein selbstbewusst vorgetragenes Symbol der eigenen weltanschaulichen Position. Wissenschaftliche Befunde waren hierbei parteiübergreifend stets nur ein rhetorisches Mittel, das verwendet werden konnte, wenn es der eigenen Haltung nützte, ansonsten konnten empirische Erkenntnisse selektiv benannt oder auch anderweitige Begründungen für Reformbedarf (oder sein Fehlen) eingebracht werden. Ein Wandel zeigt sich diesbezüglich insbesondere in sozialdemokratischen Argumentationszusammenhängen, teilweise auch bei den Grünen. Die Forderung, jugendstrafrechtliche Interventionen auf ein Minimum zu reduzieren, geriet in eine legitimatorische Defensive und Forderungen nach Grenzsetzungen, Opfer- und Gesellschaftsschutz sowie einer verstärkten Beachtung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung wurden breiter als früher thematisiert. Die Soziale Arbeit erfuhr in der Konsequenz auch von den sozialmoralischen Milieus, die angesichts sozialreformerischer Intentionen sozialpädagogischen Motivlagen relativ nahe stehen, eine veränderte Aufgabenzuschreibung. Soziale Arbeit wurde dabei nicht grundlegend de-legitimiert; der in internationalen Analysen vielfach diagnostizierte Legitimitätsverlust wohlfahrtsstaatlichen Strafens (z.B. Garland 2001; Reiner 2007; Wacquant 2009) führte zumindest in Deutschland nicht zu einer Abkehr von der Sozialen Arbeit in ihrem Handlungspotential bezüglich Jugendkriminalität. Allerdings zeigten sich seit Mitte der 1990er Jahre neu justierte Erwartungen an sie:¹⁴ Wo sie hilft, soll sie nicht nur erziehen, sondern *intensiv* intervenieren. Sie soll junge Täter *spüren lassen*, dass sie Grenzen überschritten haben, und dies sollte *möglichst rasch* erfolgen. Tradierte Kernpunkte sozialpädagogischen Handelns werden damit in Frage gestellt: Wo Geschwindigkeit im Vordergrund steht, ist nicht gesichert, dass Vertrauensverhältnisse aufgebaut und Reflexionsprozesse angeregt werden können (vgl. Sturzenhecker u.a. 2011). Zudem sind kurzfristig implementierte Trainingskurse etwas anderes als pädagogische Beziehungen (vgl. Krasmann 2000). Dennoch besitzt die Soziale Arbeit nach wie vor einen keineswegs geringen Stellenwert. Eine Annäherung der kriminalpolitischen Positionen der Parteien in Richtung eines punitiven Populismus – wie er in der internationalen Kri-

¹⁴ Wie sie sich kausal begründen lassen, ist schwierig zu beantworten. International existiert eine breite und kontroverse Debatte zu den Ursachen und Bedingungen der kriminalpolitischen Transformationen der letzten Jahrzehnte (z.B. Garland 2001; Roberts 2003; Tonry 2007). Speziell in Deutschland waren voraussichtlich Ereignisse wie die Wiedervereinigung, eine breite öffentliche Debatte zu Rechtsextremismus und Jugendgewalt sowie die verstärkte Thematisierung von ‚Innerer Sicherheit‘ relevant. Durch derartige Hinweise sollte allerdings nicht unterschlagen werden, dass politische Akteure Spielraum besitzen, d.h. sie werden nicht durch äußere ‚Faktoren‘ in ihrem Handeln determiniert.

minologie konstatiert wird (vgl. Pratt 2007, 22; Roberts u.a. 2003, 65) – trat zwar auf, aber merkliche Differenzen zwischen politischen Positionen existieren nach wie vor. Für die Soziale Arbeit verbleiben ernst zu nehmende Anknüpfungspunkte, um sich ins kriminalpolitische Spiel zu bringen.

Literatur

- Albrecht, H.-J., 2002: Ist das deutsche Jugendstrafrecht noch zeitgemäß? München.
- Baumann, I., 2006: Dem Verbrechen auf der Spur. Göttingen.
- Benz, B./Rieger, G./Schönig, W./Többe-Schukalla, M. (Hg.), 2013: Politik Sozialer Arbeit. Weinheim.
- Bleses, P.S.-K.M., 1999: Zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen Lohnarbeit und Familie. In: Zeitschrift für Soziologie. 28. Jg., S. 114-135.
- Böhnisch, L./Schröer, W., 2012: Sozialpolitik und Soziale Arbeit. Weinheim.
- Bradt, L./Bouverne-De Bie, M., 2009: Social Work and the Shift from 'Welfare' to 'Justice'. In: British Journal of Social Work. 39. Jg., S. 113-127.
- Briggs, D.B., 2013: Conceptualising Risk and Need: The Rise of Actuarialism and the Death of Welfare? In: Youth Justice. 13. Jg., S. 17-30.
- Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (BMFSFJ), 2009: Dreizehnter Kinder- und Jugendbericht. Berlin.
- Burkhardt, A., 2003: Das Parlament und seine Sprache. Tübingen.
- Burton, J./Broek, D.d.v., 2009: Accountable and Countable: Information Management Systems and the Bureaucratization of Social Work. In: British Journal of Social Work. 39. Jg., S. 1326-1342.
- Bütow, B./Chassé, K.A./Lindner, W. (Hg.), 2014: Das Politische im Sozialen. Leverkusen.
- Case, S./Haines, K., 2009: Understanding youth offending. Risk factor research, policy and practice. Cullompton.
- Clapton, G./Cree, V.E./Smith, M., 2013: Moral panics and social work: Towards a sceptical view of UK child protection. In: Critical Social Policy. 33. Jg., S. 197-217.
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (Hg.), 2005: Aktivierende Soziale Arbeit. Baltmannsweiler.
- Dickens, J., 2011: Social work and Social policy. (Reprint). London.
- Dignan, J., 2010: England/Wales. In: F. Dünkel/J. Grzywa/P. Horsfield/I. Pruin (Hg.): Juvenile justice systems in Europe. Mönchengladbach. S. 357-398.
- Doering-Manteuffel, A./Raphael, L., 2012: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970. 3. Aufl. Göttingen.
- Dollinger, B., 2010: „Risk Assessment“ und „Risk Management“. Perspektiven der Transformation sozialpädagogischer Professionalität im Umgang mit delinquenten Jugendlichen. In: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe. 20. Jg., S. 236-244.
- Dollinger, B., 2011: Die politische Identität der Sozialpädagogik. In: Neue Praxis. 41. Jg., S. 228-242.
- Dollinger, B., 2013: Warum Zeit (k)eine Rolle spielt: Polyseme Prozesse der Problematisierung von Jugendkriminalität. In: Sozialer Sinn. 14. Jg., S. 89-102.

- Dollinger, B./Rudolph, M./Schmidt-Semisch, H./Urban, M., 2012: Ein goldenes Zeitalter der Integration? Die Repräsentation von Jugendkriminalität in polizeilichen und sozialpädagogischen Zeitschriften der 1970er Jahre. In: *Kriminologisches Journal*. 44. Jg., S. 279-297.
- Dollinger, B./Rudolph, M./Schmidt-Semisch, H./Urban, M., 2014 (in Druck): Konturen einer Allgemeinen Theorie der Kriminalität als kulturelle Praxis (ATKAP). In: *Kriminologisches Journal*. 46. Jg.
- Dollinger, B./Schabdach, M., 2013: *Jugendkriminalität*. Wiesbaden.
- Dollinger, B./Urban, M., 2012: Die Analyse von Interdiskursen als Form qualitativer Sozialforschung. In: *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research* (<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs1202258>). 13. Jg., S. Art. 25, 27 Absätze.
- Edelman, M.J., 2005: *Politik als Ritual*. 3. Aufl. Frankfurt a.M.
- Funke, H., 2008: Vom Landesvater zum Polarisierer. Eine Nachlese der Landtagswahlergebnisse in Hessen 2008. In: M. Brumlik/S.K. Amos (Hg.): *Ab nach Sibirien? Wie gefährlich ist unsere Jugend?* Weinheim. S. 18-40.
- Garland, D., 1993: *Punishment and modern society*. Chicago.
- Garland, D., 2001: *The culture of control*. Chicago.
- Green, D.A., 2008: *When children kill children. Penal populism and political culture*. Oxford.
- Heite, C./Kessl, F., 2009: Professionalisierung und Professionalität. In: S. Andresen/R. Casale/T. Gabriel/R. Horlacher/S. Larcher Klee/J. Oelkers (Hg.): *Handwörterbuch Erziehungswissenschaft*. Weinheim. S. 682-697.
- Herrmann, C., 2010: Dispositive Effekte der „Unternehmensform“ und des „Unternehmers seiner selbst“ in der stationären Kinder- und Jugendhilfe. In: *Zeitschrift für Sozialpädagogik*. 8. Jg., S. 278-299.
- Kessl, F., 2005: *Der Gebrauch der eigenen Kräfte*. Weinheim.
- Krasmann, S., 2000: Gouvernementalität der Oberfläche. In: U. Bröckling/S. Krasmann/T. Lemke (Hg.): *Gouvernementalität der Gegenwart*. Frankfurt a.M. S. 194-226.
- Kraußlach, J./Fellberg, G./Dreßler, U., 1980: ...um mit den Entfernten wieder in Kontakt zu kommen - Streetwork. In: *Sozialmagazin*. 5. Jg., S. 12-22.
- Krone, S./Langer, A./Mill, U./Stöbe-Blossey, S., 2009: *Jugendhilfe und Verwaltungsreform*. Wiesbaden.
- Kutscher, N./Richter, M., 2011: Soziale Arbeit „im Kreise der Familie“: Zur Wirkmächtigkeit von De- und Re-Familialisierungsprojekten, Aktivierungspraxen und Risikokontrolle. In: *Kommission Sozialpädagogik* (Hg.): *Bildung des Effective Citizen*. Weinheim. S. 191-202.
- Lindenau, M./Meier Kressig, M. (Hg.), 2012: *Zwischen Sicherheitserwartung und Risikoerfahrung. Vom Umgang mit einem gesellschaftlichen Paradoxon in der Sozialen Arbeit*. Bielefeld.
- Link, J., 2011: Diskursanalyse unter besonderer Berücksichtigung von Interdiskurs und Kollektivsymbolik. In: R. Keller/A. Hirsland/W. Schneider/W. Viehöver (Hg.): *Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*. Bd. 1. 3. Aufl. Wiesbaden. S. 433-458.
- Lüders, C./Winkler, M., 1992: Sozialpädagogik – auf dem Weg zu ihrer Normalität. In: *Zeitschrift für Pädagogik*. 38. Jg., S. 359-370.
- Ludwig-Mayerhofer, W./Rzepka, D., 1998: Diversion und Täterorientierung im Jugendstrafrecht. In: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*. 81. Jg., S. 17-37.
- Lutz, T., 2010: *Soziale Arbeit im Kontrolldiskurs*. Wiesbaden.

- Merten, R. (Hg.), 2001: Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Opladen.
- Messmer, H., 2007: Jugendhilfe zwischen Qualität und Kosteneffizienz. Wiesbaden.
- Müller, S., 2001: Erziehen – Helfen – Strafen. Weinheim.
- Muncie, J., 2000: Pragmatic Realism? Searching for Criminology in the New Youth Justice. In: B. Goldson (Hg.): The new youth justice. Lyme Regis. S. 14-34.
- Niehr, T., 2000: Die Asyldebatte im Deutschen Bundestag – eine „Sternstunde“ des Parlaments? In: A. Burkhardt/K. Pape (Hg.): Sprache des deutschen Parlamentarismus. Wiesbaden. S. 241-260.
- Nullmeier, F., 1993: Wissen und Policy-Forschung. In: A. Héritier (Hg.): Policy-Analyse. Opladen. S. 175-196.
- Oberwittler, D., 2000: Von der Strafe zur Erziehung? Frankfurt a.M.
- Oelkers, N., 2011: Kindeswohlgefährdung: Selektive Korrektur elterlicher Erziehungspraktiken in der Kinder- und Jugendhilfe. In: B. Dollinger/H. Schmidt-Semisch (Hg.): Gerechte Ausgrenzung? Wiesbaden. S. 263-279.
- Oelkers, N., 2013: Responsibilisierung oder Verantwortungsaktivierung in der Sozialen Arbeit. In: N. Oelkers/M. Richter (Hg.): Aktuelle Themen und Theoriediskurse in der Sozialen Arbeit. Frankfurt am Main. S. 163-175.
- Ortner, H./Pilgram, A./Steinert, H. (Hg.), 1998: New Yorker „Zero-Tolerance“-Politik. Baden-Baden.
- Östberg, F., 2014: Using ‚Consensual Ideology‘: A Way to Sift Reports in Child Welfare. In: British Journal of Social Work. 44. Jg., S. 63-80.
- Ostendorf, H., 2009: Jugendgerichtsgesetz. 8. Aufl. Baden-Baden.
- Parr, R., 2008: Interdiskurstheorie/Interdiskursanalyse. In: C. Kammler/R. Parr/U.J. Schneider (Hg.): Foucault-Handbuch. Stuttgart. S. 202-206.
- Patzelt, W.J., 2005a: Der Bundestag. In: O.W. Gabriel/E. Holtmann (Hg.): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl. München. S. 159-231.
- Patzelt, W.J., 2005b: Der Bundesrat. In: O.W. Gabriel/E. Holtmann (Hg.): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl. München. S. 263-290.
- Peukert, D.J.K., 1986: Grenzen der Sozialdisziplinierung. Köln.
- Pratt, J., 2007: Penal populism. London.
- Ratzka, M., 2008: Politische Konstruktionen der Wirklichkeit. In: A. Groenemeyer/S. Wieseler (Hg.): Soziologie sozialer Probleme und sozialer Kontrolle. Wiesbaden. S. 15-34.
- Redaktion Sozialmagazin, 1979: Normalität oder die verdrängten Katastrophen. Über die pädagogische Beziehung als Marionettentheater. In: Sozialmagazin. 4. Jg., S. 31-33.
- Reder, R./Ziegler, H., 2011: Kriminalprävention und Soziale Arbeit. In: B. Dollinger/H. Schmidt-Semisch (Hg.): Handbuch Jugendkriminalität. 2. Aufl. Wiesbaden. S. 365-377.
- Reiner, R., 2007: Law and Order. Oxford.
- Reinke, H./Schierz, S., 2010: Konjunkturen der Gefährlichkeit? Das wissenschaftliche und praxisbezogene Sprechen über kriminelle Jugendliche in den 1970er Jahren in der Bundesrepublik. In: L. Böllinger/M. Jasch/S. Krasmann/A. Pilgram/C. Prittwitz/H. Reinke/D. Rzepka (Hg.): Gefährliche Menschenbilder. Baden-Baden. S. 356-373.
- Ritter, G.A., 2010: Der Sozialstaat. 3. Aufl. München.
- Roberts, J.V./Stalans, L.J./Indermaur, D./Hough, M., 2003: Penal populism and public opinion. Oxford.

- Sandermann, P., 2010: Die Kontinuität im Wandlungsprozess des bundesrepublikanischen Wohlfahrtssystems. In: *Neue Praxis*. 40. Jg., S. 447-464.
- Sarcinelli, U., 2011: *Politische Kommunikation in Deutschland*. 3. Aufl. Wiesbaden.
- Schaarschuch, A., 1999: Integration ohne Ende? Soziale Arbeit in der gespaltenen Gesellschaft. In: R. Treptow/R. Hörster (Hg.): *Sozialpädagogische Integration*. Weinheim. S. 57-68.
- Seelmeyer, U., 2008: *Das Ende der Normalisierung?* Weinheim.
- Seithe, M., 2010: *Schwarzbuch Soziale Arbeit*. Wiesbaden.
- Simon, J., 2007: *Governing through crime*. Oxford.
- Souhami, A., 2007: *Transforming youth justice*. Cullompton.
- Sturzenhecker, B./Karolczak, M./Braband, J., 2011: Ergebnisse der Evaluation der „Gemeinsamen Fallkonferenzen“ im Rahmen des Hamburger Handlungskonzepts „Handeln gegen Jugendgewalt“. In: *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe*. 22. Jg., S. 305-312.
- Tonry, M., 2007: Determinants of Penal Policy. In: M. Tonry (Hg.): *Crime, Punishment, and Politics in Comparative Perspective (Crime and Justice; Vol. 36)*. Chicago. S. 1-48.
- Wacquant, L., 2009: *Bestrafen der Armen*. Opladen.
- Walter, M./Neubacher, F., 2011: *Jugendkriminalität*. 4. Aufl. Stuttgart.
- Welbourne, P., 2011: Twenty-first century social work: the influence of political context on public service provision in social work education and service delivery. In: *European Journal of Social Work*. 14. Jg., S. 403-420.
- Wengeler, M., 2000: Argumentationsmuster im Bundestag. In: A. Burkhardt/K. Pape (Hg.): *Sprache des deutschen Parlamentarismus*. Wiesbaden. S. 221-240.
- Wengeler, M., 2006: Zur historischen Kontinuität von Argumentationsmustern im Migrationsdiskurs. In: C. Butterwegge/G. Hentges (Hg.): *Massenmedien, Migration und Integration*. 2. Wiesbaden. S. 13-36.
- Wengeler, M./Ziem, A. (Hg.), 2013: *Sprachliche Konstruktionen von Krisen*. Bremen.
- Werdes, B., 2003: Frauen in der Polizei – Einbruch in eine Männerdomäne. In: H.-J. Lange (Hg.): *Die Polizei der Gesellschaft*. Opladen. S. 195-211.
- Wesel, R., 1995: Politische Metaphorik im „parlamentarischen Diskurs“. In: A. Dörner/L. Vogt (Hg.): *Sprache des Parlaments und Semiotik der Demokratie*. Berlin. S. 200-225.
- Zeh, W., 1989: Theorie und Praxis der Parlamentsdebatte. In: H.-P. Schneider/W. Zeh (Hg.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin. S. 917-937.
- Ziegler, H., 2008: Sozialpädagogik nach dem Neo-Liberalismus: Skizzen einer post-sozialstaatlichen Formierung Sozialer Arbeit. In: B. Bütow/K.A. Chassé/R. Hirt (Hg.): *Soziale Arbeit nach dem sozialpädagogischen Jahrhundert*. Opladen. S. 159-176.
- Ziem, A./Scholz, R./Römer, D., 2013: Korpuslinguistische Zugänge zum öffentlichen Sprachgebrauch: spezifisches Vokabular, semantische Konstruktionen und syntaktische Muster in Diskursen über „Krisen“. In: E. Felder (Hg.): *Faktizitätsherstellung in Diskursen*. Berlin. S. 329-358.