

Dokumentation des Themenschwerpunktes:

**Kriminalpolitik im
Europäischen Entwicklungsprozeß**

der 14. Bundestagung der DBH
15. bis 18. September 1991, Saarbrücken

DBH MATERIALIEN Nr. 24

ISSN 0938-9474

Teil III

Die weiteren 3 Themenschwerpunkte sind dokumentiert
in den Materialienheften 22, 23 und 25

© DBH
Deutsche Bewährungshilfe e.V.
Mirbachstr. 2
53173 Bonn
Tel.: 0228 - 35 37 26

Bonn - Bad Godesberg 1994

Schutzgebühr DM 8,00

ZUR REIHE "D B H - MATERIALIEN"

Mit der Reihe DBH-Materialien will die DBH Texte oder Dokumente verbreiten, die vor allem aktuellen Informationswert haben oder speziellen Interessen und Bedürfnissen dienen.

In Praxis, Politik und Wissenschaft gibt es immer wieder Berichte, Stellungnahmen, Entwürfe und vorläufige Ergebnisse, die ihre Verfasser zunächst für einen engeren Kreis von Empfängern geschrieben haben. Es zeigt sich dann aber oft recht bald, z.B. auf dem Wege der Mundpropaganda, daß an anderen Orten oder in anderen Arbeits- bzw. Berufsbereichen viele Personen mit ähnlichen Problemen und Fragestellungen beschäftigt sind und sich dann individuell bemühen, auch an diese bibliothekarisch so bezeichnete "graue Literatur" heranzukommen.

Durch die DBH-Materialien soll ein Weg gefunden werden, die Bereitstellung von Informationen dieser Art zu verbessern und zu vereinfachen. Der Inhalt der Materialienhefte gibt dabei nicht notwendigerweise die Meinung der DBH wieder. Auswahlkriterium ist vordringlich der Eindruck bei der internen Lektüre, daß das Textstück bzw. Dokument nicht in Schubladen verschwinden sollte, sondern verdient, einem breiten Publikum zur Kenntnisnahme und ggf. Auseinandersetzung angeboten zu werden.

Textgestaltung und (sonstige) Aufmachung werden in der Regel so übernommen, wie sie in dem der DBH zugegangenen Exemplar vorliegen. Lediglich der äußere Rahmen soll ein einheitliches Bild bieten. Die Auflage richtet sich nach der Nachfrage, die Schutzgebühr im wesentlichen nach den Selbstherstellungskosten.

**Dokumentation der 14. Bundestagung "Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik"
vom 15. bis 18. September 1991 in Saarbrücken**

Teil I

Themenschwerpunkt: Soziale Arbeit im Umfeld der Justiz

Materialienheft Nr. 22

Teil II

Themenschwerpunkt: Strafrecht im Kontext von Wertewandel und Normsetzung

Materialienheft Nr. 23

Teil III

Themenschwerpunkt: Kriminalpolitik im europäischen Entwicklungsprozeß

Materialienheft Nr. 24

Teil IV

**Themenschwerpunkt: "Der Vollzug ist darauf auszurichten, daß er dem Gefangenen hilft,
sich in das Leben in Freiheit einzugliedern"**

Materialienheft Nr. 25

Inhalt

	Seite
Vorwort <i>Prof. Dr. Hans-Jürgen Kerner</i>	1
Arbeitskreis 14 New Directions of Probation and Offenders Aid in Europe - Where Are We Going?	
Moving Centre-Stage: Probation in the 1990s in England and Wales <i>Dr. Georg Mair</i>	3
Arbeitskreisergebnis <i>Peter Wilkitzki</i>	11
Arbeitskreis 15 Europa ohne Grenzen - grenzenlose Kriminalität? <i>Prof. Dr. Cyrille Fijnaut</i>	13
Europa ohne Grenzen - grenzenlose Kriminalität <i>Prof. Dr. Heike Jung</i>	26
Arbeitskreisergebnis	36
Arbeitskreis 16 Soziale Arbeit im Umfeld der Justiz im internationalen Bereich <i>Dr. Salomon Biderbost</i>	39
Zustand und Zukunft der Österreichischen Bewährungshilfe <i>Dr. Herbert Leirer</i>	49
Soziale Arbeit im Umfeld der Justiz in Dänemark <i>Daniel Wegener</i>	57
Arbeitskreisergebnis	64

Arbeitskreis 17
Funktionen und Chancen einer
"Kriminalpolitik von unten"
- Grundlagen und Perspektiven lokal
organisierter Kriminalitätsprävention -
Dr. Hans-Jörg Albrecht

65

Funktion und Chancen einer
"Kriminalpolitik von unten"
Dr. Rolf Driebold

76

Arbeitskreisergebnis
Horst Finger

89

Vorwort

Professor Dr. Hans-Jürgen Kerner

Die 14. Bundestagung "Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik" fand im September 1991 in Saarbrücken statt. Die DBH konnte eine erfreulich hohe Zahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Praxis, Politik und Wissenschaft im Feld der sog. Sozialen Strafrechtspflege am Tagungsort (d.h. der Universität des Saarlandes) versammeln.

Das Konzept der Bundestagung sah, nach dem sonntäglichen Eröffnungsnachmittag, für zwei Arbeitstage mehrere Themenschwerpunkte vor. Jeder Themenschwerpunkt untergliederte sich in Arbeitsgruppen mit Referenten und Moderatoren. Zu Beginn der Beratungen beleuchtete der damalige Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Bewährungshelferinnen und Bewährungshelfer (ADB), Bewährungshelfer Karl Rohr aus Kiel, das Problemfeld unter dem Leitthema "Aus der Praxis, für die Praxis". Am Ende der Beratungen folgten am dritten Arbeitstag die Berichte aus den Arbeitsgruppen, eine Würdigung der Tagung durch Bundesrichter Harmut Horstkotte sowie eine Schlußrede des Vorsitzenden der DBH.

Im Schwerpunktthemenbereich I: "Soziale Arbeit im Umfeld der Justiz" befaßten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit beruflichen Standards Sozialer Arbeit, mit staatlicher und freier Hilfe für Straffällige in gemeinsamer Verantwortung sowie mit dem Problem, ob die materielle Not Straffälliger zu einer professionellen Ohnmacht ohne Ende führt. Weitere Arbeitsgruppen handelten vom Streß am Arbeitsplatz und von der bleibenden Herausforderung durch Süchte und Suchtgefahren. Die zentralen Praxisfelder wurden mit den folgenden Arbeitsgruppen thematisiert: "Perspektive Clearingstelle: Wohin geht der Weg der Gerichtshilfe?" und "40 Jahre Bewährungs(hilfe)zeit - Perspektive auf bewährter Basis".

Im Schwerpunktthema II: "Strafrecht im Kontext von Wertewandel und Normsetzung" ging es um das Grundsatzproblem, ob das Strafrecht als Garant oder als ultima ratio des sozialen Rechtsstaats einzustufen sei. Einzelne Konkretisierungsfelder wurden mit den folgenden Themen abgedeckt: Reformfordernisse im Strafrecht; Diversion in der Praxis; der Ausgleich zwischen Täter und Opfer im Spannungsfeld zwischen Vergeltung und Vergebung; Möglichkeiten einer gesetzlichen Neuregelung der Führungsaufsicht; schließlich, besonders aktuell, mögliche Strategien im Umgang mit gewaltbereiten Gruppen.

Im Schwerpunktthema III: "Kriminalpolitik im europäischen Entwicklungsprozeß" gab es eine bemerkenswert internationale Beteiligung. Die Themen reichten von einer Kriminalitätsanalyse bis zur Integration der Berufsrollen: Europa ohne Grenzen - grenzenlose Kriminalität?; Funktionen und Chancen einer sog. Kriminalpolitik von unten; Soziale Arbeit im Umfeld der Justiz im internationalen Bereich; New Directions of Probation and Offenders' Aid in Europe - Where are we going to?

Im Schwerpunktthema IV: "Der Vollzug ist darauf auszurichten, daß er dem Gefangenen hilft, sich in das Leben in Freiheit einzugliedern" ging es (auch) darum, die vollzugsbezogene Reformarbeit und Straffälligenhilfe, die bis dato durch den Bundesverband der Straffälligenhilfe vertreten worden war, in die Konzeption einer verbreiterten DBH mit einzubinden. Die drei Arbeitsgruppen widmeten sich Reformkonzepten auf dem Gebiet des Justizvollzuges, Ausländern und Frauen im Justizvollzug.

Der Besuch der einzelnen Veranstaltungen ließ erkennen, daß die Interessen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer breit gestreut waren und daß das Angebotsprofil insgesamt diesen Interessen gerecht wurde. Nichtsdestoweniger gab es auch vereinzelte Kritik. Sie wurde gerade an der Vielgestaltigkeit des Angebotes festgemacht. Das verbreitetste kritische Argument muß im Rückblick und in der Vorschau auf andere große Tagungen ernst genommen und planerisch sorgfältig durchdacht werden. Es geht dahin, daß ab einer gewissen Menge der angebotenen Themen die Vielfalt in Unübersichtlichkeit umzuschlagen droht. Unübersichtlichkeit muß dabei nicht notwendig objektiv vorliegen. Es reicht aus, wenn sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer subjektiv von zuviel "Auswahlpflicht" betroffen fühlen.

Vielleicht hat auch die Geschichte der nun vorliegenden Dokumentation etwas mit diesem Problem zu tun. Ganz generell werden heutzutage in den verschiedensten Feldern von Theorie und Praxis geschlossene Tagungsdokumentationen kaum mehr vorgelegt. Entsprechende (in der Regel sehr umfängliche oder mehrbändige) Veröffentlichungen unter einem Kongreßtitel oder allenfalls einem allgemeinen Sachtitel werden dann immer weniger vom "Markt" angenommen und nachgefragt. Wenn dann noch, bei einer recht großen Anzahl von beteiligten Autoren, einzelne Beiträge verspätet geliefert werden, wenn durch (im Einzelfall ohne weiteres nachvollziehbare) nachträgliche Abänderungen von Titel oder/und Inhalt von Beiträgen sich die Aufbau-logik eines Sammelbandes gegenüber dem Ursprungskonzept ändert: Wenn dies und anderes eintritt, dann hat ein Buchprojekt nicht nur seine Geschichte, wie das Sprichwort sagt; es droht selber zu einer langen Geschichte zu werden.

So ging es in Teilen auch der Redaktion bei der Bearbeitung der Texte zur 14. Bundestagung. Am Ende hat die Redaktion beherzt aus der Not eine Tugend gemacht und hofft, daß das Ergebnis gefällt: Zu jedem Themenschwerpunkt sind die bis zu einem Schlußdatum eingereichten Texte geschlossen gesammelt und werden nunmehr in einem gesonderten Materialienheft den Beteiligten, anderen Vorbestellern und sonst Interessierten preisgünstig angeboten. Jede(r) Leser(in) kann sich mithin ein eigenes Menu sachorientiert zusammenstellen. Der Zeitablauf hat der Qualität der Beiträge nichts angetan. Wie die Lektüre zeigt, hat (gelegentlich muß man sagen: leider) auch die Aktualität der Themen nicht oder nicht viel an Bedeutung eingebüßt. Mögen die Materialienhefte auch die gegenwärtige Diskussion befruchten!

**New Directions of Probation and Offenders aid in Europe -
Where are we going?**

Arbeitskreis 14

Moderation: Peter Wilkitzki

Referent: Dr. George Mair

**Moving Centre-Stage: Probation in the
1990s in England and Wales**

Dr. George Mair

In England and Wales in 1989 there were 56 (now 55) probation services with almost 7,000 probation officers, and the same number of administrative and clerical staff and probation assistants giving a total of about 14,000 staff (there are different arrangements in Scotland and Northern Ireland). Throughout the 1980s the service grew slowly but steadily, and during this period began to stage a comeback after a period of relative stagnation during the seventies when it lost ground in terms of the proportion of offenders dealt with under a probation order. This comeback has been so successful that Home Office ministers now talk of the probation service moving centre-stage in the criminal justice process, and a good deal of current government criminal justice policy is based upon greater utilisation of the probation service. In this paper I want to discuss briefly some of the key changes which have contributed to the revival of interest in probation work in England and Wales, and which look as if they will play an important role in the development of probation during the 1990s.

1. Day Centres

Although the origins of day centres can be traced quite far back in probation history, centres came into being officially with the 1982 Criminal Justice Act. Under the provisions of the Act, an offender can be ordered to attend at a day centre for up to 60 days as part of a probation order (the order may be for between six months and three years). The importance of day centres lies in their offering a different approach to probation supervision and aiming to act as an alternative to custody for relatively serious offenders. At day centres group-work with offenders is the predominant approach, whereas in traditional probation work one-to-one casework is the norm. At a day centre offenders might be expected to attend for eight hours a day, four days a week, which contrasts with the ordinary probation order where an offender might be seen once a week for an hour. Programmes of activities at day centres vary widely, but the various classes on offer tend to focus around four basic subjects: social/life skills (offending behaviour - very important at all

centres - self-image, communication, relationships), health/welfare activities (job search, welfare benefits, accommodation, alcohol), art/craft work (art, pottery, woodwork, mechanics) and sport (weight-training, swimming, soccer).

Day centres were not introduced without a degree of opposition from some probation officers who saw them as overly controlling and argued in favour of voluntary rather than mandatory attendance. But research has suggested that day centres are working quite well (Mair, 1988a; Vass, 1990), and they have proved that the probation service can devise imaginative programmes based on groupwork for serious offenders. This was of considerable importance for the new criminal justice strategies which began to be formulated by government in the late 1980s.

2. Risk Prediction

Initially closely linked with the increasing significance of day centres has been the development of statistical prediction instruments first to predict an offender's risk of custody, and now to predict sentence and the risk of re-offending. Given the probation service's adherence to social work values and traditions and its associated insistence upon the virtues of individual professional judgements, this shift towards statistical risk prediction is indeed noteworthy.

The first moves to develop a risk of custody predictor came as a result of anxieties in one probation area about how to try to ensure that their day centre was kept as an alternative to a custodial sentence and to prevent tariff-slippage and net-widening. This predictor was a rather crude one but more sophisticated instruments are now being developed in many probation areas. Work is also underway to develop a national risk of reconviction scale which could be used in all areas. By using such scales probation officers can supplement their own judgement and help to make sure that different types of offenders are matched up with the most appropriate disposal; more resources can be devoted to those who need more care and control, and fewer resources can be used on those who pose no risk of re-offending and have little chance of a custodial sentence. Scales can also be helpful for management and the development of rational planning and budgeting. And they can help to encourage greater consistency amongst probation officers.

The difficulties which need to be addressed in using predictive scales should not be under-estimated; they must be introduced to probation officers carefully and openly, and their limitations should be pointed out; the need to revalidate any scale regularly should be emphasised; and clear management objectives are necessary. The development of prediction instruments continues at a rapid pace.

3. Bail Information Schemes

During the 1980s two separate developments led to the introduction of bail information schemes on an experimental basis in eight areas: first, increasing prison overcrowding and

the realisation that about 20 per cent of those in custody had yet to be found guilty and sentenced; and second the introduction of an independent prosecution service. The probation service wished to forge links with the Crown Prosecution Service (CPS) and one method of achieving this was to provide information to the CPS about defendants who might be remanded in custody (the only source of information for the CPS prior to any probation involvement was the police). In a bail information scheme, a probation officer interviews briefly before their court appearance any defendants held in police cells for whom bail is being opposed by the police. The aim is to try to elicit from defendants any positive information which might help the case for bail rather than custody; police information is negative as there is a presumption in favour of bail, and the information provided by the probation officer may show that the defendant has a steady job and stable accommodation. This information is passed on to the prosecutor who considers it along with the police arguments and then decides whether or not to oppose the granting of bail.

In common-sense terms, the provision of another source of information to help bail decision-making can only be a good thing. However, bail information schemes seem to work; preliminary research suggested that they do tend to lead to bail for many defendants who would otherwise be remanded in custody (see Mair 1988b; Stone 1988). Since 1988 bail information schemes have been developed on a planned national basis and there are now more than 100 such schemes. A refinement of the schemes whereby probation officers provide the CPS with information which might help the decision to discontinue prosecution in the public interest also seems to have been successful, and these too are projected to expand.

Bail information schemes have not been without their critics; some probation officers consider that it is not part of probation's task to provide information about defendants before they have been found guilty. Such opposition is dying away, and the schemes show the probation service moving into a new area with confidence.

4. Intensive Probation

Currently the most innovative developments in probation work are taking place around the concept of intensive probation (IP). IP is a broad (even rather nebulous) concept: it involves no new statutory regulations for probation practice, but it does offer selected probation areas the chance to develop experimental programmes of supervision for serious offenders. IP schemes are expected to exercise a degree of control over offenders and to:

- (i) set up rigorous referral and selection procedures in order that low risk offenders are not subjected to IP; targeting is seen as crucial (link with risk prediction).
- (ii) work out a comprehensive, individualised programme with the offender and present this to the courts supplying full details of what is to be done, how often, with whom, etc.

- (iii) focus on confronting offending behaviour.
- (iv) use a multi-agency approach with both statutory and voluntary agencies involved; steering committees to be formed and sentencers to be kept informed of progress.
- (v) carry out evaluation in terms of diversion from custody, reducing re-offending, cost effectiveness, and the participation of ethnic minority and female offenders.

There are at present nine areas running IP schemes and plans for another ten to begin before the end of 1991. Schemes vary from area to area, but they all involve - at least on paper - more frequent contact with offenders, strict breach policy and a target-group of high-risk offenders. It is important to note that none of this has required legislation - all of it could have been done (and some of it certainly was) prior to the Home Office initiative in 1988. Intensive probation is an important development insofar as it demonstrates that the probation service can deliver systematic, rigorous and demanding programmes of supervision for serious offenders; this is a key strategy of current penal policy.

The IP programmes are the subject of detailed evaluation by the Research and Planning Unit, and this evaluation will go beyond the usual crude reliance on reconviction rates as the measure of success. IP consists of a series of experimental schemes and thus is not amenable to a simple study of outcome. Similarly, previous studies of new approaches to supervision have tended to ignore the implementation process whereby the idea or theory is put into practice; in reality changes can take place in what was planned for all sorts of reasons - good and bad. The evaluation of IP will focus heavily on the way schemes are put into practice, how this compares to the plan, whether target groups are met, etc. Only by doing this will we be able to interpret the outcome measures which are being used. These are divided into two groups, primary measures and secondary measures. The former are reconvictions, diversion from custody, financial costs, sentencer satisfaction, and the views/attitudes of offenders. The latter will look at the specific aims of IP schemes such as help with accommodation needs, employment, social skills, drug/alcohol misuse, etc. We are looking in detail at three IP schemes, and collecting information all of those recommended for IP in a social inquiry report. We hope that this approach to evaluation will provide a better method of assessing the effectiveness of court sentences.

These four developments - day centres, risk prediction, bail information schemes, and intensive probation - have all been located firmly in the realm of day-to-day probation practice, and have to a greater or lesser extent originated in probation services themselves (although at least encouraged - if not actively promoted - by the Home Office). The next four are somewhat different. They involve governmental initiatives which are being applied to the probation service as a criminal justice agency.

5. National Standards

One of the major criticisms of probation work in general has been that it is inconsistent and lacks uniformity. Probation officers seem all too often to confuse this with flexibility

and creativity and, of course, see these things in a positive light. But bad practice and inequality of treatment for offenders can easily result; in some areas a day centre order might require attendance at a centre for four hours, three days a week for 30 days, while in others it could mean eight hours a day, four days a week for 60 days. Sentencers could, as a result, doubt the ability of probation officers to deliver what they claim, and lose confidence in the service. The formulation of national standards for aspects of probation work is one approach to getting round the problems of inconsistency and lack of credibility to sentencers. While the fear of many probation staff has been that the imposition of standards would stifle creativity and flexibility, this is not a necessary consequence and, indeed, standards could encourage innovative approaches to working.

The first National Standards - for community service orders - were introduced in April 1989. Essentially, they specified such matters as the length of time which should elapse between the making of the C.S. order by the court and the beginning of work by the offender, the number of unacceptable absences which might be permitted before the offender is taken back to court, the kind of work which should be available, record-keeping, etc. The Research and Planning Unit has carried out some fairly basic monitoring of the Standards since their introduction, and they seem to have been successful: the number of community service orders has increased without any decrease in the seriousness of offenders; offenders are being breached after fewer unacceptable absences; the proportion of orders revoked and re-sentenced has remained stable. While the probation service in general was not initially keen on the idea of National Standards they have been accepted and plans are underway to devise such Standards for many aspects of probation work - day centres, social inquiry reports, probation supervision.

6. Partnership

Traditionally, the probation service has worked with offenders using only the skills of trained probation officers. Increasingly, however, it is realised that the service cannot work alone. Offenders come from communities, most are punished in the community, and even those sent to prison return to communities sooner or later. Volunteers can play a part in effective probation work. And it may be more sensible for the probation service to utilise the expertise of other organisations and agencies instead of trying to do it all themselves. Thus, probation officers should be encouraged to use specialist drug treatment agencies, employment training organisations, adult education projects, voluntary organisations providing accommodation for example. Government policy in the last few years has been to try to build a more rational and coherent approach to the way the probation service makes use of the particular abilities of other organisations - both voluntary and statutory. A discussion paper entitled "Partnership in dealing with Offenders in the Community" was published by the Home Office last year (1990), covering the kinds of work where non-criminal justice agencies might be involved: cautioning and charging policies, bail, supervision programmes, work with prisoners before and after release, work with victims, and civil work. The paper also discussed possible funding arrangements and the kinds of structures which might be set up to organise partnership.

7. Cash limits and organisational changes

The kind of developments which have been taking place in the probation service over the last five years or so have led to a reconsideration of how the service should be funded and organised. In the past, central government has had an open-ended commitment to pay 80 per cent of probation expenditure (the remaining 20 per cent is met by the local authority). From 1992, however, the government contribution will be subject to cash limits which will be calculated by a complex formula for each probation area. It is hoped that the introduction of cash limits will act as an incentive to ensure effective use of probation service expenditure, and the government also plans to introduce a more structured resource planning process with the service.

The role of probation committees is to be more clearly defined; the size of committees and the membership is to be subject to rules. Committees' responsibilities for planning, objectives and the monitoring of performance are to be clarified. The possibility of amalgamation between small services is being looked into; arrangements for improved liaison with sentencers and with the Prison Service are being discussed. At one time the idea of a national probation service was canvassed, but the advantages of a locally-based service have been recognised.

8. The Criminal Justice Act 1991

The Criminal Justice Act which was passed by Parliament a few months ago and which will come into operation in October 1992 has some changes in it which are likely to have a profound impact on the work of the probation service. The overall thrust of the Act is to encourage sentencers to make use of community penalties more often, within a just deserts sentencing framework. The most important provision of the Act affecting the probation service is the introduction of the combination order whereby an offender can be sentenced to a period of probation and community service for the same offence. This has been possible in Scotland for some time, but could only be used in England and Wales where two separate offences were involved. In theory, the combination order will permit an offender to receive supervision by the probation service as well as to carry out some reparation to the community. It should also encourage the courts to make use of the probation service for even more serious offenders.

The Act also provides for greater use of social inquiry reports, special requirements for drug or alcohol-related offenders and sex offenders as part of a probation order, and changes in the parole system will lead to the need for more throughcare by the probation service. Further, social inquiry reports will be renamed as pre-sentence reports and day centres will be renamed as probation centres. All of this will require extra resources and expenditure on the probation service is planned to increase considerably in the next few years. Several hundred extra probation officers alone will be required to cope with the changes in the Act.

Conclusions

On 31 December 1989 the probation service in England and Wales was supervising 141,570 persons, the majority of whom (86,420 or 61 per cent) were subject to criminal supervision as a result of a court order. Many of these offenders had substantial criminal records - for example, of males commencing probation supervision almost 40 per cent had served a previous custodial sentence. The developments in probation which I have outlined are likely to lead to the service being asked to supervise even more serious offenders. Alongside this, the probation service is expected to demonstrate its effectiveness and to be more accountable in its work.

There have been great changes in the probation service during the 1980s. These have not taken place without some opposition from the service, but this has been relatively minimal. With the implementation of the 1991 Criminal Justice Act, the service will be in a key position in the criminal justice process for the remainder of this century and into the next.

References

- Home Office** (1990) Partnership in dealing with offenders in the Community. (London: Home Office)
- Mair, G.** (1988a) Probation Day Centres. Home Office Research Study No.100. (London: H.M.S.O.)
- Mair, G.** (1988b) Bail and Probation Work. Research and Planning Unit Paper 46. (London: Home Office).
- Stone, C.** (1988) Bail Information for the Crown Prosecution Service. (London: Vera).
- Vass, A.A** (1990) Alternatives to Prison: punishment, custody and the community. (London: Sage).

Arbeitskreisergebnis

Peter Wilkitzki

Ein erhebliches Handicap für die Beratungen des Arbeitskreises stellte die geringe Zahl von Teilnehmern dar, die sich für dieses Thema gemeldet hatten. Der Arbeitskreis mußte daher mit dem - ebenfalls zahlenmäßig schwach besetzten - Arbeitskreis 15 ("Europa ohne Grenzen - grenzenlose Kriminalität?") zusammengelegt werden, was die für die Diskussion verfügbare Zeit empfindlich verkürzte. Sicherlich lag das geringe Teilnehmerinteresse nicht in mangelnder Attraktivität des Themas begründet, auch nicht in dem Umstand, daß das Referat und die folgende Diskussion zumindest teilweise in englischer Sprache geführt wurden. Eher mag eine Rolle gespielt haben, daß ein weiteres "internationales Thema" mit unmittelbarem Praxisbezug angeboten wurde (Arbeitskreis 16), das die Mehrzahl der Teilnehmer mit einschlägigen Interessen und insbesondere der ausländischen Teilnehmer anzog.

Die geringe Teilnehmerzahl machte zwar eine intensivere Diskussion in "intimerer" Atmosphäre möglich, führte aber zwangsläufig auch dazu, daß das eigentliche Ziel des Arbeitskreises, nämlich Strukturen der Bewährungshilfe in **mehreren** europäischen Staaten zu vergleichen und daraus gemeinsame Entwicklungslinien abzuleiten, nicht erreicht wurde - außer dem englischen und dem deutschen Rechtskreis war lediglich ein einziger weiterer (Niederlande) vertreten.

Gleichwohl rechtfertigt es das hohe Niveau des Referats und der nachfolgenden Diskussion, die Beratungen des Arbeitskreises insgesamt als Erfolg zu werten. George Mair, ein erfahrener Forscher aus dem britischen Home Office, gab in seinem einführenden Referat einen eindrucksvollen Überblick über aktuelle Entwicklungs- und Reformtendenzen in England und Wales. Als Leitmotiv wurde der Versuch einer stärkeren Einbindung der Bewährungshilfe in staatliche Verantwortung ebenso deutlich wie die Tendenz einer stärkeren Vereinheitlichung der unterschiedlichen Standards der Bewährungshilfe und einer weitergehenden Nutzbarmachung statistischer und prognostischer Methoden und Erkenntnisse (Stichworte: Tageszentren, Risikoprognosen - insbesondere hinsichtlich der Rückfallgefahr -, möglichst frühzeitige Befassung der Bewährungshilfe mit Haftfällen, "intensive" Bewährungshilfe für Risikogruppen, Erarbeitung nationaler Bewährungshilfe-standards, "partnerschaftliche" Beteiligung ehrenamtlicher Bewährungshelfer, rationalerer Einsatz von Haushaltsmitteln, neue Sanktionsformen und -kombinationen durch das britische Strafjustizgesetz von 1991).

Eben diese Tendenzen stießen auf die entschiedene Kritik der Mehrzahl der Diskussteilnehmer, die zwar ebenfalls effektive, differenzierte, kustodiale Sanktionen vermeidende Strukturen der Bewährungshilfe als erstrebenswert bezeichneten, jedoch vor staatlicher Gängelung der Bewährungshilfe ebenso warnten wie vor einer "Wissenschaftsgläubigkeit" in der Prognoseforschung. Beides führe letztlich nur zu einer Einschränkung sozialarbeiterischer Handlungsspielräume und zu einer Ausweitung des Sanktionennetzes

einschließlich des Einsatzes neuer, problematischer Kontrollmechanismen ("elektronisches Armband").

Diese Befürchtungen - sie wurden besonders stark von den britischen Diskussionsteilnehmern hervorgehoben, die das deutsche Bewährungshilfesystem als erheblich liberaler bezeichneten als das englische - spiegeln sich in den sechs Thesen wieder, die zum Abschluß der Diskussion einhellig angenommen wurden.

Thesen:

1. Alternative Sanktionen sind auch für den Bereich der schwereren und Rückfallkriminalität fortzuentwickeln, ohne daß damit repressive Straf- und Kontrollelemente verstärkt werden müssen.
2. Strategien zur Vermeidung von U-Haft sind im weitestmöglichen Umfang auszubauen, neu zu entwickeln und zu nutzen.
3. Entgegenzuwirken ist der Tendenz, die Bewährungshilfe verstärkt auf den repressiven Bereich zu konzentrieren, mit Kontrollfunktionen einschließlich des Einsatzes neu entwickelter Kontrollmechanismen zu betrauen und dadurch den sozialarbeiterischen Handlungsspielraum einzuschränken.
4. Formen, Maßnahmen und Standards der Bewährungs- und Straffälligenhilfe sollen nicht von der Verwaltung oktroyiert, sondern aus der Praxis heraus entwickelt werden.
5. Das Qualifikationsprofil der in der Bewährungshilfe Tätigen ist so zu formulieren, daß es mit gestiegenen kriminalpolitischen Anforderungen Schritt hält.
6. Der Einsatz von Prognoseinstrumenten zur Herausfilterung vermeintlicher Risikogruppen und daran anknüpfende intensivierete Kontrollmaßnahmen sind bedenklich. Die Prognoseforschung muß sich ihrer Grenzen bewußt sein.

Europa ohne Grenzen - grenzenlose Kriminalität ?

Arbeitskreis 15

Moderation: Dr. Frieder Dünkel
Referenten: Professor Dr. Cyrille Fijnaut
Professor Dr. Heike Jung

Die Internationalisierung der (organisierten) Kriminalität in Westeuropa: ein wachsendes Problem?

Professor Dr. Cyrille Fijnaut^{*)}

I. Einleitendes

Beschreibt man die "Internationalisierung der Kriminalität" als einen Sachverhalt, der darin besteht, daß immer öfter eine oder mehrere Personen eine oder mehrere Verbrechen auf dem Hoheitsgebiet unterschiedlicher Staaten begehen, dann haben wir es heutzutage keineswegs mit einem neuen Phänomen zu tun. Denn auch gegen Ende des 18. und 19. Jahrhunderts wurde auffällig viel darüber gesprochen. Wie man weiß, blieb es auch damals nicht bei Worten, sondern es wurden wirkliche Gegenmaßnahmen ergriffen, insbesondere auf dem Gebiet der polizeilichen Zusammenarbeit. Die Geschichte der "Internationale Kriminalistische Vereinigung" und die Vorgeschichte von Interpol sind in dieser Hinsicht sehr aufschlußreich¹⁾.

Zur Zeit wird der Internationalisierung der Kriminalität erneut viel Aufmerksamkeit gewidmet, außerordentlich viel sogar. Das hängt natürlich mit der zunehmenden wirtschaftlichen, finanziellen und auf die Dauer wahrscheinlich auch politischen Vereinigung Westeuropas zusammen, oder noch genauer, mit der sog. Abschaffung der Innengrenzen in der EG mit dem Ziel, den gewünschten freien Verkehr von Personen, Güter und Kapital zu ermöglichen. Die (Hypo-) These lautet ja, daß die Europäisierung des gesellschaftlichen Lebens der Internationalisierung der Kriminalität beträchtlich fördern wird, und daß es folglich notwendig wird, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen²⁾. Der erste Teil meiner Darstellung kreist deshalb um diese (Hypo-)These: Was wird eigentlich behauptet, und wie sollte man diese Behauptungen beurteilen? Die Antwort auf diese Frage führt uns im zweiten Teil zu einer Erörterung der allgemeinen Erkenntnisse über die Internationalisierung der Kriminalität in Westeuropa. Auf welchen Gebieten findet sie (vor

*) Professor für Strafrecht und Kriminologie, K. U. Leuven und Erasmus Universität Rotterdam.

1) L. Radzinowicz, The roots of the International Association of Criminal Law and their significance; a tribute and reassessment on the centenary of the IKV, Freiburg, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 1991; C. Fijnaut, The internationalization of criminal investigation in Western Europe, In: C. Fijnaut and R. Hermans (eds.), Police cooperation in Europe, Lochem, J. B. van den Brink, 1987, pp. 32-56.

2) R. Clutterbuck, Terrorism, drugs and crime in Europe after 1992, London, Routledge, 1990.

allem) statt? Welche Formen hat sie? Bei der Suche nach einer Antwort wird ganz besonders die Rolle der sog. organisierten Kriminalität im Internationalisierungsprozeß beleuchtet werden.

Diese Erörterung führt schließlich zu der Frage, wie dieses Problem in der politischen Diskussion in Westeuropa behandelt wird. Es wird deshalb untersucht, wie im Europaparlament darüber debattiert wird. Die Berichte einiger einschlägiger Parlamentsausschüsse, die sich in den letzten Jahren mit der Verbrechensproblematik eingehend beschäftigt haben, werden überprüft. Das Ergebnis dieser Überprüfung wird in einem Kommentar auf den Untersuchungsausschuß, der sich zur Zeit mit der Ausdehnung der organisierten Kriminalität in Westeuropa beschäftigt, verarbeitet.

Bevor wir die drei skizzierten Schritte ausführen, sollte zunächst die Relevanz der Problematik der Internationalisierung der Kriminalität in Westeuropa noch einmal unterstrichen werden. Die Relevanz ist sonnenklar, insofern von einer großangelegten Internationalisierung die Rede sein kann. Denn die hätte möglicherweise zahlreiche negative Folgen nicht nur für die einzelnen Bürger, sondern auch für Betriebe und politische Institutionen. Aber die Relevanz erhellt auch aus der Tatsache, daß die (angeblich oder wirklich) schnelle Internationalisierung der Kriminalität nicht nur tiefgreifende Veränderungen in der Strafgesetzgebung und der Strafgerichtsbarkeit der einzelnen betroffenen Staaten zur Folge hat, sondern auch eine gewisse Europäisierung des Polizeiwesens beschleunigt³⁾. Das Schengener Abkommen spricht in dieser Hinsicht für sich⁴⁾.

II. Die "Abschaffung" der Innengrenzen in der EG und die Internationalisierung der Kriminalität in Westeuropa

Es liegt auf der Hand, die oben formulierte (Hypo-)These anhand der Literatur, aus der jene hervorgegangen ist, zu untersuchen. Es betrifft hier vor allem deutsche Polizei-Literatur. Ergänzt wird sie mit einigen niederländischen und englischen Schriften. Eine sorgfältige Lektüre dieser Vorlagen erweckt in erster Instanz einen etwas verwirrenden Eindruck darüber, was nun eigentlich genau behauptet wird. Auf den zweiten Blick lassen sich aber schon einige "Kraftlinien" im geführten Diskurs entdecken.

Eine erste wäre die Feststellung, daß die "Abschaffung" der Grenzen, d.h. die Aufhebung der Kontrolle von Personen, Gütern und Kapital, die strafrechtliche Filterfunktion der bestehenden Grenzkontrollen zunichte macht. Unter dieser Filterfunktion versteht man die Tatsache, daß an den Grenzen jährlich zahlreiche Personen angetroffen, gestellt und verhaftet werden, die allerhand Straftaten begehen, wie etwa Drogentransport, die Benutzung falscher Identitätspapiere und das Schmuggeln gestohlener Waren. Außerdem

3) C. Fijnaut, Organized crime: the form it takes, backgrounds and methods used to control it in Western Europe and the United States, In: G. Kaiser and H. J. Albrecht (eds.), *Crime and criminal policy in Europe; proceedings of the II. European colloquium*, Freiburg, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 1990, pp. 53-98.

4) H. Meijers et al., Schengen; internationalisation of central chapters of the law on aliens, refugees, security and the police, Deventer, W. E. J. Tjeenk Willink - Kluwer Law and Taxation, 1991; C. Fijnaut, Tussen misdaadbestedrijding en strafrechtsbedeling; de internationale samenwerking van de politie in West-Europa, *Delikt en Delinkwent*, nr. 7, 1990, pp. 623-638; C. Fijnaut, *Europeanisation or Americanisation of the police in Europe*, In: *The 2nd European Police Summer Course*, Apeldoorn-Warnsveld, Nederlandse Politie Academie/Politiecentrum, 1990, pp. 19-27.

werden an den Grenzen viele Personen festgenommen, die sich der verschiedensten Straftaten schuldig gemacht haben, dafür von der Staatsanwaltschaft verwarnt bzw. von einem Richter zu Freiheits-, Geld- und anderen Strafen verurteilt wurden, die sich aber dem Strafvollzug bisher entzogen haben. Das Zahlenmaterial, das in der Literatur zur Hervorhebung dieser Funktion angeführt wird, ist nicht immer sehr durchsichtig und detailliert, macht aber auf jeden Fall Eindruck. So erwähnt B. Walter, daß in den ersten 6 Monaten des Jahres 1988 bei Polizeikontrollen an der gesamten Innenseite der deutschen Grenzen 50.333 Personen aufgrund strafrechtlichen Verdachts gestellt wurden. P. Ingenerf führt an, daß im deutsch-niederländischen Grenzgebiet bei Aachen (90 Km Grenze) im selben Jahr über 5.500 Personen aus ähnlichen Gründen von deutscher Seite festgenommen wurden⁵⁾.

Daß solche Zahlen - wie primitiv sie auch sein mögen - hinsichtlich eines guten Funktionierens der Strafrechtspflege in Deutschland nicht bagatellisiert werden dürfen, ist selbstverständlich. Klar ist auch, daß solche Zahlen in der Tat wichtige Bedenken über die Folgen einer eventuellen Aufhebung der Grenzkontrollen für die Strafrechtspflege in ganz Westeuropa aufkommen lassen. Aber dem Problem, das uns hier beschäftigt, ist mit diesen inzidentellen Zahlen nicht gedient. Denn über eine mögliche Internationalisierung des Verbrechens sagen sie nichts aus. Und zwar einerseits, weil ihnen jede historische Perspektive abgeht, andererseits weil sie - u.a. wegen ihrer Allgemeinheit - wahrscheinlich mehr über die Intensität der Grenzkontrollen als über die Art und den Umfang der grenzüberschreitenden Kriminalität aussagen. Wohl zeigen sie ganz klar, daß verschiedene Formen der Kriminalität heute mehr oder weniger internationale Züge aufweisen und daß die Anwendung des Strafrechts schon lange keine strikt nationale Angelegenheit mehr ist. Im Anschluß hieran kann die zweite Kraftlinie angegeben werden. Sie besteht in dem Gedanken, daß die erwähnte Filterfunktion der Grenzkontrollen nicht nur repressive Ziele verfolgt, sondern auch eine präventive Wirkung hat, indem sie bewirkt, daß weniger grenzüberschreitende Verbrechen *als solche* begangen werden, weil weniger Personen, die mit der Justiz im eigenen Lande noch eine Rechnung zu begleichen haben, die Grenzen überqueren⁶⁾. Die Behauptungen über diesen präventiven Effekt können ebenfalls nicht leichtsinnig zur Seite geschoben werden. Jeder kennt in seiner nächsten Umgebung wohl Menschen, die aus strafrechtlichen Gründen die Grenzen meiden. Aber mit diesem Hinweis hätte man zugleich auch das Problem angedeutet, das in diesem Zusammenhang auftaucht: Das Ausmaß der Bremswirkung des erwähnten Effektes auf die Internationalisierung der Kriminalität ist völlig unbekannt. Jede Argumentation hierüber ist zu diesem Zeitpunkt nicht mehr als eine Mutmaßung, die sich mehr oder weniger plausibel anhört. Dasselbe gilt in gewissem Sinne für die These, die sich aus den Behauptungen über die präventive Wirkung der Grenzkontrollen herleitet, nämlich daß deren Abschaffung den international operierenden Kriminellen allerhand strategische und taktische Vorteile bieten würde. Sie würden viel mobiler und flexibler und dazu in einem größeren Aktionsbereich operieren können, egal ob es sich um Drogen-, Frauen- oder Waffen-

-
- 5) P. Ingenerf, Das Schengener-Abkommen; eine kritische Betrachtung aus der Sicht einer Polizeibehörde im Grenzraum, *Kriminalistik*, nr. 6, 1989, pp. 341-344, 361-362; B. Walter, *Europäischer Enthusiasmus; grenzüberschreitende Kriminalität im Spannungsfeld zwischen Kontrolle und Liberalisierung des Grenzverkehrs*, *Kriminalistik*, nr. 2, 1989, pp. 66-71.
- 6) R. Rupprecht, Wettlauf der Schnecken; Probleme und Konsequenzen des Abbaus von Grenzkontrollen, *Kriminalistik*, nr. 5, 1989, pp. 263-270.

händler, um Handel mit Verdachtspersonen, um Fraudeure oder Umweltsünder handelt⁷⁾.

Auch diese These findet leicht geneigte Ohren. Die Abschaffung von Hindernissen, die Grenzen nun einmal sind, nützt ja selbstverständlich nicht nur dem legalen Grenzverkehr. Dem steht gegenüber, daß auch Insider wie H. Boge die dahinterliegende These relativieren. In seinen Augen bildet Westeuropa für bestimmte Formen der Kriminalität schon lange ein einziges Operationsgebiet; die Abschaffung der Innengrenzen könne höchstens eine weitere Vereinigung des kriminellen Euromarktes bewirken⁸⁾.

Etwas pointiert zusammengefaßt: die Aufhebung der Kontrolle von Personen, Gütern und Kapital an den Innengrenzen der EG wird möglicherweise schon eine erhebliche Beeinträchtigung eines adäquaten Funktionierens der Strafrechtspflege in den betroffenen Staaten mit sich bringen, sie wird aber nur einen beschränkten Einfluß auf die (weitere) Internationalisierung der Kriminalität ausüben. Nach dieser Feststellung sei noch die Bemerkung gestattet, daß es eigentlich sehr auffällig ist, wie selten in der hier besprochenen Literatur von den Landesgrenzen als Störfaktoren einer zweckmäßigen Verbrechensbekämpfung und einer vernünftigen Strafrechtspflege die Rede ist.

III. Die internationale (organisierte) Kriminalität in der EG

Wenn es zutrifft, daß die sog. Abschaffung der Innengrenzen in der EG nur einer der Faktoren ist, die der Internationalisierung der Kriminalität fördern, dann stellen sich gleich allerlei Fragen ein, Fragen nach den anderen Faktoren, die in dieser Entwicklung eine Rolle spielen, Fragen nach dem weiteren Verlauf dieses Prozesses. Und natürlich auch Fragen nach dem heutigen Umfang und Art der internationalen Kriminalität in diesen Ländern. Aus Raum- und Zeitgründen werde ich mich auf eine Erörterung der letztgenannten Fragen beschränken.

Zur Beantwortung dieser Fragen ist es zunächst aber unumgänglich, eine Feinabstimmung der zu Beginn formulierten Definition der internationalen Kriminalität vorzunehmen. Wie zwischen den Zeilen schon aus dem vorigen Paragraphen hervorging, genügt es nicht, nur die Zunahme der grenzüberschreitenden Kriminalität - d.h. das Phänomen, daß die Kriminalität immer weniger innerhalb der Grenzen eines einzigen Landes stattfindet - unter diese Definition zu fassen. Denn immer mehr gibt es auch in Westeuropa eine Kriminalität die an sich internationalen Charakters ist. Zum Teil überlappt diese Verbrechenskategorie die oben genannten Kategorien, wie z.B. Einfuhr, Transit und Ausfuhr von Drogen, zum Teil jedoch bildet sie eine selbständige Kategorie. Man denke hierbei an die Verstöße gegen die Bestimmungen im EG-Vertrag zum Schutz des freien Wettbewerbs und an die betrügerischen Verletzungen der EG-Richtlinien im Bereich der Landwirtschaft, des Fischereibetriebs, der Viehzucht usw.

7) W. Debets, *Grenzenloos Europa in '92 bedreigt fraudebestrijding*, *Algemeen Politieblad*, nr. 12, 1989, pp. 277-280; C D. Spranger, *Organisierte Kriminalität in einem Europa durchlässiger Grenzen*, *Innere Sicherheit*, nr. 4, 1990, pp. 8-11; H. Lenhard, *Probleme der Grenzöffnung aus der Sicht eines Landeskriminalamtes*, PFA Schriftenreihe, nrs. 3-4, 1989, pp. 34-46.

8) H. Boge, *Einflüsse nichtdeutscher Straftäter auf die organisierte Kriminalität; Situation und Bekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland*, In: *Ausländerkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, Bundeskriminalamt, 1989, pp. 101-110.

III.1. Die Quantität der internationalen Kriminalität

Wenn man von dieser komplexen Definition ausgeht, ist es fast unmöglich über den Umfang der internationalen Kriminalität in der EG etwas auszusagen. Der Grund dafür ist schlicht und einfach die Tatsache, daß trotz aller öffentlichen Aufregung diese Problematik bisher noch nicht ernsthaft erforscht worden ist. Der Europarat hat zu Beginn der siebziger Jahre zwar einen wichtigen Ansatz dazu geschaffen, aber über diesen Ansatz ist man nie hinausgekommen⁹⁾.

Außerdem haben Instanzen wie Interpol oder TREVI sich in den letzten Jahren nie an eine Analyse der Entwicklungen im Bereich der (internationalen) Kriminalität gewagt, wie eigenartig das auch sein mag. Das einzige internationale Organ, das in den letzten Jahren verdienstvolle Versuche unternommen hat, die Kriminalität in der EG auch quantitativ zu inventarisieren, ist die EG-Kommission. Die Koordinationseinheit UCLAF, die vor einigen Jahren innerhalb der Kommission gegründet wurde, berichtet jährlich über die Bekämpfung des sog. EG-Betrugs. In diesen Berichten wird auch angegeben, wieviele Betrugsfälle bei der Kommission gemeldet wurden, welche Geldsummen dabei im Spiel sind und, mit Beispielen illustriert, welche konkreten Formen der Betrug annimmt. So wird im Bericht über das Jahr 1990 erwähnt, daß 410 (neue) Fälle von den Mitgliedsstaaten bei der Kommission gemeldet wurden, daß der Großteil dieser Fälle sich im Vereinigten Königreich, Frankreich und Dänemark abspielt, daß aber - in ECU ausgedrückt - die schwersten Fälle sich in Deutschland ereignen. Übrigens dürfte es klar sein, daß auch diese Zahlen wahrscheinlich mehr aussagen über die Intensität, mit der in den einzelnen Staaten die EG-Gesetzgebung gehandhabt wird, als über den wirklichen Umfang dieser internationalen Kriminalität¹⁰⁾.

Wenn die einschlägigen internationalen Polizeinstanzen bei der Analyse der Entwicklung der internationalen Kriminalität in Westeuropa versagen, dann könnte man vielleicht erwarten, daß zumindest die entsprechenden nationalen Polizeibehörden versuchen sollten, diese Entwicklung im jeweils eigenen Land zu skizzieren. Nichts trifft aber weniger zu. Sogar in den Niederlanden - dem einzigen Land der EG, wo man vor einigen Jahren und vor kurzem erneut versucht hat, den Umfang der mehr oder weniger organisierten Kriminalität zu erfassen - gibt es in dieser Hinsicht keine zuverlässige Informationen, geschweige denn eine gute Einsicht¹¹⁾.

Schließlich darf vielleicht noch darauf hingewiesen werden, daß es nicht einmal eine mehr oder weniger umfangreiche polizeiliche Analyse der (internationalen) Kriminalität in Grenzgebieten gibt. Die einzige mir bekannte Studie zu diesem Thema ist jene von R. Dierkens, W. Bruggeman u.a. über die grenzüberschreitende Kriminalität im belgisch-französischen Grenzgebiet in der Nähe von Lille¹²⁾. Sie zeigt, wie äußerst schwierig es ist,

9) H.-J. Kerner, Professionelles und organisiertes Verbrechen; Versuch einer Bestandsaufnahme und Bericht über neuere Entwicklungstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden, Wiesbaden, Bundeskriminalamt, 1973.

10) Commissie van de Europese Gemeenschappen, Fraudebestrijding; verslag over de werkzaamheden en vorderingen in 1990, Brüssel, 1991 (SEC-91-456 def.).

11) Centrale Recherche Informatiedienst, Georganiseerde criminaliteit en inter-regionale groepscriminaliteit, 's Gravenhage, 1988.

12) R. Dierkens, W. Bruggeman e. a., Grensoverschrijdende criminaliteit, Gent, R. U. Gent, School voor Criminologie, 1991.

den Umfang des grenzüberschreitenden Verbrechens sogar in einem kleineren Raum festzustellen. Klar ist nur, daß diese Form der Kriminalität alles Mögliche umfaßt, vom Ladendiebstahl bis zum professionellen Überfall. In diesem Sinne enthält diese Studie eine Warnung an alle, die die Problematik der Internationalisierung der Kriminalität ganz oben auf die politische Tagesordnung rücken möchten. Sie sollten sich davor hüten, diese Problematik überzubewerten.

III. 2. Die Formen der internationalen Kriminalität

Was die Qualität der internationalen Kriminalität in der EG betrifft, kann nun im Anschluß an diese Warnung in der Tat festgestellt werden, daß die Aufmerksamkeit vor allem der ernsthaften, spektakulären, professionellen und komplexen Formen dieser Kriminalität gilt, zumindest in der Fachliteratur. Ein gutes Bild dieses Sachverhalts vermittelt die Beschreibung, die P. Stoffelen 1986 in seinem Bericht zur internationalen Kriminalität vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates geliefert hat. Diese Beschreibung läßt sich gut in unsere Betrachtung einfügen¹³⁾. In diesem Bericht werden als die schwersten Formen der internationalen Kriminalität genannt: Drogenhandel (inklusive der "Weißwäsche" der damit erzielten Gelder), illegaler Waffenhandel, illegaler Handel mit Kunstgegenständen, Frauenhandel, Wirtschaftskriminalität und Terrorismus.

Es gehörte wahrscheinlich zur Aufgabe des Berichterstatters, nur ganz kurz anzudeuten, im welchem Ausmaß (auch im geographischen Sinne) diese Formen der internationalen Kriminalität betrieben werden, wie die Täter konkret vorgehen, welche Umstände ihr Entstehen begünstigen, und welche die beteiligten Organisationen, Gruppen oder Personen sind. Frappierend ist dagegen aber die Tatsache, daß auch andere - insbesondere die Forscher - bei der Analyse dieser Kriminalität (in Westeuropa) versagt haben. Der Großteil der Literatur zu diesem Thema stammt von Journalisten und Politikern und ist in einem entsprechenden, auf Sensation bedachten Stil geschrieben, d.h. mit viel Aufmerksamkeit für konkrete Einzelheiten und Personen in ganz bestimmten Angelegenheiten, ohne Augenmerk für die Strukturen dieser Verbrechenarten und den Kontext, in dem sie vorkommen.

Man nehme beispielsweise den internationalen Drogenhandel in Westeuropa. Es gibt in den einzelnen Ländern, z.B. in Holland, wohl zuverlässige Analysen der Art und Weise, wie der örtliche Drogenhandel, z.B. in Amsterdam, funktioniert¹⁴⁾. Auch wurden schon informative Berichte zur konkreten Vorgehensweise bestimmter Banden vorgelegt¹⁵⁾. Aber eine auch nur einigermaßen gediegene Studie über die Lage in Westeuropa sucht man vergebens. Und was sich im journalistischen Bereich findet, stellt im allgemeinen nicht sehr viel vor, zumindest nicht im Vergleich zu dem, was in den USA von Journali-

13) Council of Europe, Report on international crime, Strasbourg, 1986 (AS/JUR -38- 14, Rapporteur Mr. Stoffelen).

14) F. van Gemert, Mazen en netwerken; de invloed van beleid op de drugshandel in twee straten in de Amsterdamse binnenstad, Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, Instituut voor Sociale Geografie, 1988.

15) W. van den Brand, R. Heesters e. a., *De beproeving; evaluatie van een onderzoek naar een criminele organisatie*, Eindhoven, Gemeentepolitie Eindhoven, 1990.

sten zu diesem Thema geschrieben wurde¹⁶⁾. Das Eindrucksvollste ist eigentlich noch das Pamflet, das Jean Ziegler über den Einfluß des Drogenhandels auf Wirtschaft und Politik in der Schweiz verfaßt hat¹⁷⁾.

Um die Literatur zum illegalen Waffenhandel innerhalb Westeuropas steht es möglicherweise noch schlechter. Obwohl das Thema in aller Munde ist, auch und gerade bei Politikern, wurden meines Wissens bisher keine eingehenden Untersuchungen publiziert. Der interessierte Leser ist also völlig auf Presseberichte und auf die in den Jahresberichten der Polizei erwähnten Zahlen der beschlagnahmten Feuerwaffen angewiesen. Bei der Frage, wie der illegale Waffenhandel im allgemeinen funktioniert, tappt man heute noch fast völlig im Dunkel. Wohl gibt es vereinzelte nicht-publizierte Studien¹⁸⁾.

Fehlanzeigen auch beim illegalen Handel mit Kunstgegenständen. Obwohl die Polizei in ganz Westeuropa über zahlreiche Daten zu diesem Handel verfügt, wurden, soviel ich weiß, das wirkliche Funktionieren dieses Handels, die Rolle gewisser Institutionen und Sammler, der Effekt der zunehmenden Sicherheitsvorkehrungen in den Museen usw., noch nie eingehend erforscht. Hauptinformationsquelle sind auch hier vereinzelte Berichte.

Der Frauenhandel ist etwas besser dokumentiert, was vor allem dem Einfluß der Frauenbewegung zu verdanken ist. Nicht nur gibt es in verschiedenen Ländern journalistische Reporte¹⁹⁾, es gibt auch ernsthafte Forschung nach diesem bizarren Phänomen²⁰⁾. Diese Forschung zeigt übrigens, daß es sich dabei um eine vielgestaltige Form der internationalen Kriminalität handelt: Sie reicht von zufälligen Arrangements bis hin zu ziemlich strukturierten Kooperationsverbänden.

Unter Wirtschaftskriminalität versteht P. Stoffelen in seinem Bericht viele verschiedene Formen der internationalen Kriminalität: Steuerhinterziehung, Umweltkriminalität, Computerkriminalität, EG-Betrug usw. Hierüber gibt es insgesamt eine Menge Forschungsliteratur, auch wenn diese sich meistens auf Fallbeispiele aus den einzelnen Staaten beschränkt²¹⁾. Jedenfalls geht daraus deutlich hervor, daß die Wirtschaftskriminalität in der Tat in hohem Maße eine internationale Angelegenheit ist. Weiter auch, daß diese Kriminalität nicht nur zahlreiche Formen annimmt, sondern auch was Ausmaß, Komplexität, Schaden usw. betrifft, sehr diversifiziert ist, sosehr, daß allgemeine, vernünftige

16) M. Morstein, *Der Pate des Terrors; die mörderische Verbindung von Terrorismus, Rauschgift und Waffenhandel*, München, Piper, 1989; P. Eddy, *The cocaine wars; murder, money, corruption and the world's most valuable commodity*, London, Century, 1988; G. Gugliotta and J. Leen, *King of cocaine; on astonishing true story of murder, money and corruption*, New York, Harper and Row, 1989; B. Rice, *Trafficking: the boom and bust of the Air America cocaine ring*, New York, Charles Scribner's Sons, 1989.

17) J. Ziegler, *La Suisse lave plus blanc*, Paris, Editions du Seuil, 1990.

18) W. A. van Ham, *De vicieuze cirkel van het in(beslag)genomen vuurwapen*, Tilburg, 1986.

19) P. Chairoff et K. Le Saint, *La mafia jaune en France*, Paris, Editions du Fanval, 1987; E. Launer (Hg.), *Frauenhandel*, Göttingen, Lamuv Verlag, 1991; W. Regtmeier, *Menschenhandel; Erfahrungen einer Sonderkommission in einem besonderen Deliktsbereich der organisierten Kriminalität*, PFA Schriftenreihe, nrs. 3-4, 1990, pp. 81-92; A. van Ammelrooy, *Vrouwenhandel; de internationale seksslavinne markt*, 's Gravenhage, Uitgeverij BZZTOH, 1989.

20) H. W. J. Buijs, *Vrouwenhandel; onderzoek naar aard, globale omvang en de kanalen waarlangs vrouwenhandel naar Nederland plaatsvindt*, 's Gravenhage, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1985.

21) P. Bernasconi, *Finanzunterwelt*, Zürich, Orell Füssli Verlag, 1988; R. H. Blum, *Offshore haven banks, trusts and companies; the business of crime in the Euromarket*, New York, Praeger, 1984; Bundeskriminalamt, *Wirtschaftskriminalität*, Wiesbaden, Bundeskriminalamt, 1984; E. R. Koch, *Grenzenlose Geschäfte; organisierte Wirtschaftskriminalität in Europa*, München, Knesebeck und Schuler, 1988; P. C. van Duyn, R. F. Kouwenberg en G. Romeijn, *Misdaadondernemingen: ondernemende misdadigers in Nederland*, Arnhem, Gouda Quint, 1990.

Aussagen dazu jetzt kaum möglich sind. Eine adäquate Typologie dieser Kriminalität wäre not.

Über den Terrorismus, wen wundert's, wurde in einigen Ländern noch am meisten publiziert. Aus der verfügbaren Literatur geht bemerkenswerterweise hervor, daß der Terrorismus, in so fern er von Bewegungen oder Gruppen aus den EG-Ländern selbst ausgeübt wird, nicht so international ist, wie er in den Medien oft vorgestellt wird. Natürlich hat es zwischen Gruppen Kontakte gegeben, natürlich haben bestimmte Bewegungen auch im Ausland Anschläge verübt. Dennoch ist der Terrorismus kein Phänomen, das an sich als internationales Verbrechen betrachtet werden kann. Dafür hängt er offensichtlich doch zu sehr mit den besonderen nationalen Umständen zusammen²²⁾.

Wenn heute zwar mehr über allerlei Formen der internationalen Kriminalität gesagt werden kann als dies im Stoffelen-Bericht der Fall ist, so doch auch wiederum nicht sehr viel mehr. Das ist eine mißliche Lage, vor allem in Hinsicht auf die heute in Westeuropa geführte Politik zur Bekämpfung dieser Kriminalität. Hoffentlich werden bald einmal die erforderlichen Mittel bereitgestellt, z.B. von der EG-Kommission, um diese Problematik umfassend und eingehend zu erforschen. Im Rahmen einer solchen Forschung sollte natürlich beachtet werden, daß mit den oben genannten Formen die Liste der internationalen Verbrechen noch längst nicht erschöpft ist. So verdiente z.B. auch der internationale Handel mit gestohlenen Gütern (etwa Autos, LKWs und Schiffen), die internationalen Glücksspielverzweigungen, international geplante und verübte Überfälle, Entführungen und Erpressungen, und die internationale illegale Arbeitsvermittlung die nötige Aufmerksamkeit²³⁾. Selbstverständlich sollte man dabei nicht aus dem Auge verlieren, daß in bestimmten Fällen mehrere Formen des internationalen Verbrechens im Spiel sein können. Was in der BCCI-Affäre im großen Stil ans Tageslicht kommt, spielt sich, wenn man der verfügbaren Literatur glauben darf, im kleineren Umfang, dafür aber häufiger, in ganz Westeuropa ab.

III. 3. Die internationale organisierte Kriminalität

Eine Frage, die in der Analyse des Umfangs und der Art der internationalen Kriminalität unbedingt Aufmerksamkeit verdient, und zwar nicht nur seitens der wissenschaftlichen Forschung sondern auch der politischen Beschlußfassung, ist die Frage, in welchem Maße die internationale Kriminalität organisierte Kriminalität ist. In den Augen einiger, vor allem deutscher Publizisten ist diese Frage anscheinend nicht relevant: Sie werfen ohne viel Aufhebens alles auf einen Haufen²⁴⁾. Aber wer genauer wissen will, worüber eigentlich die Rede ist und welche Politik geführt werden soll, kann dieser Frage nicht aus dem Wege gehen.

22) S. Aust, *Der Baader-Meinhof-Komplex*, Hamburg, Hoffmann und Campe, 1985; P. Bishop and E. Mallie, *The Provisional IRA*, London, Corgi Books, 1989; A. Hamon et J. Ch. Marchand, *Action Directe: du terrorisme français à l'euroterrorisme*, Paris, Éditions du Seuil, 1986; J. Vander Velpen, *De CCC; de staat en het terrorisme*, Antwerpen, EPO, 1986.

23) M. Bles and R. Low, *The kidnap business*, London, Pelham Books, 1987; R. Clutterbuck, *Kidnap, hijack and extortion*, Houndmills, The MacMillan Press, 1987; *Cross Channel Conference, The international traffic of stolen motorvehicles*, Rotterdam, Gemeentepolitie, 1990; T. M. Schalken, *Casino en illegaliteit*, Arnhem, Gouda Quint, 1990.

24) H.-G. Behr, *Organisiertes Verbrechen*, Düsseldorf, Econ Verlag, 1985; H. W. Hamacher, *Tatort Bundesrepublik Deutschland; organisierte Kriminalität*, Hilden, Verlag Deutsche Polizeiliteratur, 1986.

Daß die Antwort auf diese Frage nicht leicht ist, leuchtet ein, teils, weil sich über Definitionen immer streiten läßt, teils, weil der Begriff "organisierte Kriminalität" politisch und kulturell sehr geladen ist, und schließlich auch, weil es in Westeuropa nur wenig einschlägige empirische Untersuchungen zu diesem Thema gibt. Wenn man dennoch eine Antwort geben will oder muß, liegt es auf der Hand, an die Sprachregelung in den USA anzuknüpfen: Dort gibt es ja sowohl in der Forschung wie in der Politik eine ziemlich lange Tradition auf diesem Gebiet. Der transatlantische "Ausweg" bietet aber keine unmittelbare Lösung für dieses Problem, denn auch in den USA hat der erwähnte Begriff mehrere Bedeutungen.

Traditionell wird unter "organisierter Kriminalität" sowohl das professionelle Verbrechen als auch die Verbrechersyndikate (die sich mit der Lieferung illegaler Güter und Dienstleistungen beschäftigen) verstanden²⁵). Man sollte ebenfalls beachten, daß E.H. Sutherland auch den **white collar crime** für eine Form der organisierten Kriminalität hält²⁶). Weil ihnen diese umfassende Definition zugrunde gelegt wird, ist es weiter nicht erstaunlich, daß in den Berichten der "Pennsylvania Crime Commission" über das organisierte Verbrechen in diesem Staat eine Vielzahl der oben angeführten Formen der internationalen Kriminalität aufgelistet werden²⁷). Im Kontext der westeuropäischen Diskussion über organisierte Kriminalität bedeutet dies, daß jene Diskussion vielleicht etwas überholt, wenn nicht übertrieben oder gar überflüssig erscheint. Denn unter diesem Blickwinkel ist organisierte Kriminalität in den verschiedensten Varianten in Westeuropa schon lange eine Tatsache. Wir haben nur nicht die Gewohnheit - wahrscheinlich unter Einfluß der einseitigen Berichterstattung und der Verfilmung des organisierten Verbrechens in den USA -, diese Tatsache so zu definieren und zu beschreiben.

Aber in den USA wird auch eine engere Definition der organisierten Kriminalität benutzt. Obwohl die Grenzen dieser Definition auch nicht genau festgestellt sind, kann man heute ziemlich sicher davon ausgehen, daß sie für Gruppen, Banden, Familien oder Organisationen gilt, 1

- nicht länger nur betriebsmäßig die Märkte der illegalen Güter und Dienstleistungen - Glücksspiel, Alkohol, Drogen, Sex und Waffen - versorgen, sondern auch auf den legalen Märkten, wie etwa der Bauindustrie, der Landwirtschaft, dem Fischereibetrieb, der Müllverarbeitung u.a., eine Machtsposition aufgebaut haben;
- sich mehr oder weniger systematisch der Gewalt oder der Gewaltandrohung gegen Komplizen und/oder Gegner bei der Verfolgung ihrer Ziele bedienen;
- sehr gezielt und notfalls mit korruptiven Praktiken Polizisten, Richter, Behörden und Politiker für die Durchsetzung ihrer Interessen zu gewinnen suchen²⁸).

25) C. Fijnaut, *Organized crime: a comparison between the United States of America and Western Europe*, *British Journal of Criminology*, nr. 3, 1990, pp. 321-340.

26) C. Fijnaut, *De connecties tussen EG-fraude en georganiseerde misdaad*, In: H. de Doelder (red.), *Bestrijding van EEG-fraude*, Arnhem, Gouda Quint, 1990, pp. 87-96.

27) Pennsylvania Crime Commission, 1990 Report; *organized crime in Pennsylvania: a decade of change*, Conshohocken, Pennsylvania, 1991.

28) New York State Organized Crime Task Force, *Corruption and racketeering in the New York City construction industry*, New York, 1989; President's Commission on Organized Crime, *The impact; organized crime today*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1986.

An dieser engeren Definition gemessen, unterliegt es keinem Zweifel, daß die internationale Kriminalität die von Italien her betrieben wird, als organisierte Kriminalität anzusehen ist²⁹). Unstreitig ist auch, daß andere Teile Westeuropas über den Drogenhandel schon seit Jahrzehnten mit der italienischen oder amerikanischen, aber auch mit der mehr "autochtonen" organisierten Kriminalität konfrontiert worden sind. Es gibt z.B. deutliche Indizien dafür, daß "Vertreter" der italienischen und amerikanischen "Mafia" in Ländern wie Großbritannien, Holland, Deutschland und Belgien versucht haben und noch immer versuchen, in anderen Sektoren der internationalen Kriminalität, z.B. dem Glücksspiel und der Bauindustrie, Machtspositionen zu erobern³⁰).

Das heißt noch nicht, daß die Lage in Westeuropa mit derjenigen in Kalabrien oder New York vergleichbar wäre. Dafür sind die Unterschiede in den genannten Punkten noch zu groß, was u.a. durch Studien der deutschen Polizei belegt wird³¹). Die Kernfrage lautet deshalb jetzt: Wie groß sind die Unterschiede eigentlich, und wie lange werden sie im Hinblick auf den einheitlichen europäischen Binnenmarkt noch so groß bleiben³²).

IV. Die Diskussion über internationale (organisierte) Kriminalität im Europäischen Parlament

Diese Fragen führen uns zum Schluß zum Europaparlament. In den vergangenen Jahren haben hier verschiedene Parlamentsausschüsse im Rahmen der Vorbereitung von Resolutionen Berichte über bestimmte Formen der internationalen (organisierten) Kriminalität angefertigt. Der Bericht eines Untersuchungsausschusses zur Drogenproblematik in der EG ist inzwischen schon wieder einige Jahre alt. Und erst vor kurzem wurde ein neuer Ausschuß ins Leben gerufen, der unter dem Vorsitz von David Bowie die Ausweitung der organisierten Kriminalität im Zusammenhang mit dem Drogenhandel in der EG untersuchen soll³³).

Die Ausschußberichte, die uns hier interessieren - drei an der Zahl - stammen alle aus dem Jahre 1989. Der erste ist der Bericht des Ausschusses "Haushaltskontrolle" zur Vorbeugung und Bekämpfung von Betrug mit EG-Mitteln im "Europa 92". Er wurde von P. Dankert geschrieben³⁴). Der zweite ist der Bericht des Ausschusses "Rechte der Frau"

29) P. Arlacchi, *Mafia, peasants and great estates; society in traditional Calabria*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983; P. Arlacchi, *Mafia business; the mafia ethic and the spirit of capitalism*, London, Verso, 1986; H. Hess, *Mafia and maffiosi; the structure of power*, Westmead, Farnborough, Saxon House and Lexington Books, 1973; J. Walston, *The mafia and clientelism; roads to Rome in post-war Calabria*, London, Routledge, 1988.

30) W. Raith, *Mafia: Ziel Deutschland; vom Verfall der politischen Kultur zur organisierten Kriminalität*, Köln, Köster Verlag, 1989; A. Block, *Perspectives on organizing crime; essays in opposition*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1991, pp. 228-242; G. Etienne et Cl. Moniquet, *Charleroi; la piste des négriers siciliens*, *L'Autre Journal*, nr. 5, 1990, pp. 16-21; H. L. Zachert, *Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland; der Versuch eines Lagebildes*, PFA Schriftenreihe, nrs. 3-4, 1990, pp. 21-31.

31) U. Dörmann, K. F. Koch u.a., *Organisierte Kriminalität; wie groß ist die Gefahr?*, Wiesbaden, Bundeskriminalamt, 1990; C. Fijnaut and J. Jacobs (eds.), *Organized crime and its containment; a transatlantic initiative*, Deventer, Kluwer Law and Taxation, 1991; E. Rebscher und W. Vahlenkamp, *Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, Bundeskriminalamt, 1988; C. Reiners, *Erscheinungsformen und Ursachen organisierter Kriminalität in Italien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1989.

32) W. M. Baker, *Organisiertes Verbrechen in den Vereinigten Staaten; eine Warnung für Europa?* PFA Schriftenreihe, nrs. 2-4, 1990, pp. 95-106.

33) *Official Journal of the European Communities*, Nr. C 48/30 dd. 25.2.1991.

34) *Europees Parlement, Zittingsdocumenten, 1989-1990, Verslag namens de Commissie Begrotingscontrole over de voorkoming en bestrijding van EG-fraudes in het "Europa van 1992"* (Serie A., Doc. A2 - 20/89/Deel A en B, Rapporteur: P. Dankert).

über Prostitution und Menschenhandel. Er wurde von C. Llorca Vilaplana vorgelegt³⁵). Und drittens gibt es den Bericht des Ausschusses "Justiz und Bürgerrechte" zur Terrorismusbekämpfung, geschrieben von M. Zagari³⁶). Die Art und Weise, wie diese Berichte gelesen und beurteilt werden dürfen, ist selbstverständlich problematisch. Denn einerseits handelt es sich hier ganz klar nicht um Forschungsberichte. Andererseits werden in den Resolutionen, die aufgrund dieser Berichte eingebracht werden, sehr umfassende und eingreifende Maßnahmen empfohlen. Wenn dies schon Grund genug wäre, die Arbeit der Berichterstatter eher mit strengem Blick zu betrachten, die Tatsache, daß das Europaparlament in dieser Angelegenheit eine immer größere Rolle spielen wird, ist es umso mehr.

Eine kritische Lektüre der Berichte führt dann aber zum verblüffenden Ergebnis, daß es mit der Analyse der Probleme, deren Lösung die Resolutionen beabsichtigen, im allgemeinen nicht weit her ist. Im Dankert-Bericht wird auf ganzen drei Seiten angedeutet, was unter EG-Betrug verstanden werden soll, welcher Umfang dieser hat und welche Faktoren ihn begünstigen. Und obwohl auf diesen Seiten gewiß eine Menge glaubwürdige Sachen erzählt werden, darf man sich doch fragen, worauf allerhand Zahlenmaterial basiert, worauf Aussagen über Verbindungen zwischen EG-Betrug und IRA sich stützen und was eigentlich stimmt an den Behauptungen über das schlechte Funktionieren der nationalen Kontrollinstanzen. Mit anderen Worten: Die empirische Basis der hier präsentierten "Analyse" des Problems ist sehr dürftig. Dasselbe gilt für den Bericht von Llorca Vilaplana. Gewiß werden auch in diesem Bericht hier und da einige plausible, und zwar auch im Lichte der bestehenden Forschungsliteratur plausible, Bemerkungen über den Frauenhandel gemacht: geographischen Verlauf, Hintergründe, Umfang, Implikationen. Jedoch über Allgemeinheiten, die nirgendwo konkretisiert, identifiziert oder im westeuropäischen Kontext situiert, geschweige denn verantwortet werden, geht der Bericht nicht hinaus. Der Zagari-Bericht übertrifft die beiden vorigen Berichten noch an Dürftigkeit. Hier wird nicht einmal eine oberflächliche Beschreibung des Problems geliefert. Der Autor glaubte anscheinend mit einigen *sweeping statements* seine Pflicht und Schuldigkeit getan zu haben: "Der Terrorismus hängt wie ein drohender Schatten über Europa. Das Problem hat solch ernsthafte Ausmaße angenommen und die Konsequenzen für die Gesellschaft, die politische Stabilität und die Sicherheit der Bürger sind so einschneidend, daß es regelmäßig in den diversen Organen des Europaparlaments besprochen wird". Zum Schluß darf ich wohl behaupten, daß die Diskussion über die in den Resolutionen anvisierten Probleme im Europaparlament kaum etwas vorstellt. Sie besteht hauptsächlich aus Rhetorik. Jedenfalls bereichert sie unsere Einsicht in die gestellten Probleme nicht.

Der Bericht des Untersuchungsausschusses, der sich Mitte der achtziger Jahre unter Vorsitz von Sir Jack Stewart-Clark in die Drogenproblematik in der Gemeinschaft vertieft hat, ist, wenn es um den Drogenhandel geht, kaum besser als die oben besprochenen Be-

35) Europees Parlement, Zittingsdocumenten, 1989-1990, Verslag namens de Commissie Rechten van de Vrouw over prostitutie en mensenhandel (Serie A, Doc. A2-52/89/Deel A en B, Rapporteur: C. Llorca Vilaplana).

36) Europees Parlement, Zittingsdocumenten, 1989-1990, Verslag namens de Commissie Juridische Zaken en Rechten van de Burger over de bestrijding van het terrorisme (Serie A, Doc. A2-155/89, Rapporteur M. Zagari).

richte³⁷⁾. Auch hier finden sich nur allgemeine Aussagen über bereits bekannte Sachverhalte, wie die Handelsströme, die Vertriebskanäle und -techniken, das "Weißwaschen" der erzielten Gelder, die Verbindungen zu anderen Formen der internationalen Kriminalität. Vergebens sucht man eine eingehende Analyse der Lage in den Ländern, die die Rohstoffe für Drogen produzieren. Vergebens sucht man eine Darstellung der Verteilung der Drogen in Westeuropa: Wo und wie das geschieht, welche Gruppen dabei im Spiel sind, wie diese sich zueinander verhalten usw. Vergebens wartet man auf eine kernige Besprechung des Einflusses des Drogenhandels auf andere Gesellschaftsbereiche: Bankwesen, Glücksspiel- und Sexbranche, Industrie, Obrigkeit usw. Eine harte Schlußfolgerung könnte deshalb lauten, daß es sich überhaupt nicht um einen Forschungsbericht handelt, sondern nur um einen etwas ausgesponnenen, mittelmäßigen Diskurs, der dazu dient, einer gewissen politischen Sorge um das Drogenproblem und dessen Lösung Ausdruck zu verleihen.

Die Lehre, die für die Zukunft aus dem Ganzen gezogen werden kann, wäre, daß Ausschüsse des Europaparlaments, die sich in irgendein Problem (der internationalen (organisierten) Kriminalität) vertiefen, sich nicht länger mit der Sammlung von Literatur und der Anhörung von Experten zufrieden geben dürfen. Wenn solche Ausschüsse auf ihrem Gebiet Autorität erwerben und so die öffentlichen Debatte wirklich bereichern wollen, dann werden sie ernsthafte Forschung betreiben (lassen) müssen, d.h. an entscheidenden Stellen methodische Materialsammlungen vornehmen, systematisch Hauptzeugen befragen, auf konsistente Weise die Forschungsliteratur analysieren (lassen) usw. Erst wenn sie diesen Weg wählen, werden sie den einflußreichen politischen Stellenwert erreichen, die zumindest einige Parlamentsausschüsse in den USA auf unserem Gebiet in den letzten Jahrzehnten erlangt haben. Ich denke z.B. an **The Kefauver Committee Report on Organized Crime** aus dem Jahre 1951, trotz der Kritik, die man an diesem Bericht und seinem Zustandekommen üben kann³⁸⁾.

Im Anschluß an diese Bemerkungen ist es angebracht, kurz die Arbeitsweise des Untersuchungsausschusses zu beleuchten, der sich zur Zeit mit der Ausweitung der organisierten Kriminalität vor allem im Zusammenhang mit dem Drogenhandel in der EG beschäftigt. Einer der wichtigsten Schritte, die der Ausschuß in den letzten Monaten unternommen hat, ist die Versendung eines Fragebogens an die einzelnen Regierungen. Dieser Bogen enthält 16 Fragen, Fragen nach der Durchdringung des Wirtschaftslebens durch Drogenhändler bis hin zur Zusammenarbeit von Polizei und Justiz bei der Drogenbekämpfung. An sich stellt das Fragebogenverfahren ein Schritt vorwärts dar. Damit hat man die Untersuchung zumindest schon einigermaßen systematisiert. Das heißt aber nicht, daß man trotzdem keine berechtigten Zweifel am Einsatz eines solchen Forschungsinstruments hegen soll. Vor allem, weil in den meisten Mitgliedsstaaten einfach die erforderliche Information fehlt (und auch nicht kurzfristig vorhanden sein wird), um den größten Teil der an den Tatsachen orientierten Fragen zur Drogenproblematik adäquat beantworten zu können. Auch sind viele Fragen zur Gesetzgebung und zur geführten

37) European Parliament, Working Documents, 1986-1987, Report drawn up on behalf of the Committee of Enquiry into the Drugs Problem in the Member States of the Community on the results of the Enquiry (A Series, Doc. A2-114/86/Corr., Rapporteur: Sir J. Stewart - Clark).

38) The Kefauver Committee Report on Organized Crime, New York, Didier, 1951; W. H. Moore, The Kefauver Committee and the politics of crime 1950-1952, Columbia, University of Missouri Press, 1974.

Politik so allgemein, daß man leider nur sehr oberflächliche Antworten erwarten darf. Es wäre besser gewesen, wenn man z.B. zunächst über allerlei andere Kanäle möglichst viele Informationen gesammelt hätte und anschließend pro Land ganz gezielt einige konkrete Fragen gestellt hätte. Die Furcht ist also berechtigt, daß auch der Bericht dieses Ausschusses nicht den Tiefgang und die Schlagkraft besitzen wird, die man von einem Bericht eines (wirklich) Europaparlaments erwarten darf.

V. Schluß

Die Frage, die im Titel dieser Darstellung gestellt wurde, ist nicht einfach zu beantworten. Es gibt internationale (organisierte) Kriminalität in Westeuropa; sie ist eine Tatsache. Und insofern diese Kriminalität ein Problem ist, ist es auch diese Tatsache. Ob es sich um ein wachsendes Problem im quantitativen Sinne handelt, ist zur Zeit schwierig zu entscheiden. Man könnte es aber ohne weiteres ein "mitwachsendes" Problem nennen, d.h. ein Problem das wächst, solange die Vereinigung Westeuropas wächst. Nicht nur die dafür gelieferten Hinweise auf einige konkrete Entwicklungen rechtfertigen diese Aussage, sie wird auch durch historische Analysen bestätigt: diese Art der Kriminalität paßt sich einerseits an den sozialen und wirtschaftlichen Wandel, andererseits an die begleitenden politischen, gerichtlichen und technischen Entwicklungen an. Es wäre eigenartig, wenn diese "Wahrheit" für das heutige Zeitgefüge auf einmal nicht mehr gelten würde³⁹⁾.

Dieser Wandel ist natürlich kein mechanisches Geschehen. Er vollzieht sich nicht auf "natürlichem" Wege. Unser heutiges Tun und Lassen beeinflußt diesen Prozeß, stärker noch: Es ist ein Teil davon. Wenn nun die wirtschaftliche Vereinigung Europas fortschreitet, das gerichtliche System dagegen diese Vereinigung nicht mitvollzieht und verteilt bleibt, dann werden die Spuren dieses Mißverhältnisses auf die Dauer deutlich sichtbar werden in der Art und Weise und im Ausmaß, womit die (organisierte) Kriminalität sich weiter entfalten wird⁴⁰⁾. Es spricht für sich, daß eine gewisse Steuerung dieser Entwicklung viel Einsicht in das tatsächliche Geschehen unterstellt. Eine solche Einsicht fehlt heute so gut wie ganz.

39) M. Mackintosh, *The organization of crime*, London, The MacMillan Press, 1975.

40) J. Jacobs, *The failures of American law enforcement in combatting organized crime*, In: C. Fijnaut and J. Jacob (eds.), *op. cit.*, pp. 121-134.

Europa ohne Grenzen - grenzenlose Kriminalität

Professor Dr. Heike Jung

I. Einführung

Unsere Themenstellung suggeriert Veränderung und stellt, wenn auch in Frageform, Bezüge zwischen der Öffnung der Grenzen und der Entwicklung der Kriminalität her. Wir rühren damit an eine Fragestellung, die nicht zu den zentralen Anliegen von Sozialarbeit im Umfeld der Kriminalrechtspflege zählt, die aber gleichwohl indiziert, daß wir die "Hand am Puls der Zeit" haben. Kriminalpolitik löst sich zunehmend aus ihrer nationalen Einbettung. Kriminalität hat sich ohnehin nie an nationale Grenzen gehalten. Wohl läßt sich feststellen, daß die Internationalisierung der Kriminalität neue Dimensionen angenommen hat. Warum sollte auch die Kriminalität eine Ausnahme von der allgemeinen Erscheinung einer Internationalisierung sozialer Phänomene machen? An spezifischen Gründen für diese Internationalisierung der Kriminalität nenne ich nur fünf:

1. eine - bei aller verbleibenden Unterschiedlichkeit - wachsende Konformität sozialer Verhaltensmuster,
2. die Internationalisierung und Intensivierung bestimmter Kriminalitätsbereiche (z.B. Drogenhandel, Waffenhandel, Terrorismus),
3. die internationale Verflechtung des Wirtschaftslebens und das Entstehen von größeren Wirtschaftsräumen,
4. das Agieren multinationaler Konzerne und
5. die allgemeine Mobilität der Menschen¹⁾.

Dem stand bisher eine Kriminalpolitik gegenüber, die zu sehr in einer nationalen Kategorien- und Bezugswelt verhaftet war. Zwar soll nicht der Eindruck entstehen, daß der internationale Erfahrungsaustausch und die internationale Kooperation auf dem Gebiet der strafrechtlichen Sozialkontrolle erst in unseren Tagen entdeckt würden. Dennoch läßt sich nicht bestreiten, daß die neuen transnationalen Wirtschafts-, Handels- und Lebenswelten ein verändertes Problembewußtsein und - im Politikerjargon unserer Tage - Handlungsbedarf geschaffen haben.

Die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes hat der Thematik eine gesteigerte Aktualität verliehen. Freilich ist es vor dem Hintergrund mancher Verlautbarungen und Artikel angebracht, die Dinge von vornherein zurechtzurücken: Der Wegfall der Grenzkontrollen selbst ist in unserem Zusammenhang im Grunde von zweitrangiger Bedeutung²⁾. Entscheidend ist, daß die Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen endgültig

1) Im Anschluß an die Zusammenstellung von Tsitsoura, *Faut-il un droit pénal européen?*, Pouvoirs 1990, 133.

2) Kühne, *Kriminalitätsbekämpfung durch innereuropäische Grenzkontrollen? Auswirkungen des Schengener Übereinkommens auf die innere Sicherheit*, Berlin 1991, S. 49, resümiert: "Der Beitrag der Grenzen zum Erhalt der inneren Sicherheit ist gemessen an den Grenzschutzstatistiken sowohl qualitativ als auch quantitativ äußerst gering. Insbesondere Grenzkontrollen im Bereich der Schengener Vertragspartner greifen außerhalb von vorbereitenden Fahndungsmaßnahmen nur noch auf der Basis des Zufallsprinzips. Hier ist die Grenze kein ernsthaftes Hindernis für den Straftäter. Der völlige Kontrollabbau würde die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden nicht merklich beeinträchtigen."

die Augen dafür geöffnet hat, daß strafrechtliche Sozialkontrolle nicht an Landesgrenzen halt machen kann und nicht an Landesgrenzen gebunden ist. Entsprechende Ansätze für eine solche metanationale Kriminalitätskontrolle liefert das Schengener Übereinkommen, das 1990 paraphiert worden ist und dessen Ratifizierung in der Bundesrepublik Deutschland bevorsteht³⁾.

Freilich: Wenn von metanationaler europäischer Kriminalpolitik und europäischem Strafrecht die Rede ist, dürfen wir nicht einseitig auf eine Betrachtung dieses Übereinkommens setzen. Seit langem wird vielmehr von den Brüsseler und Straßburger Institutionen viel Kärnerarbeit für die Harmonisierung auch der strafrechtlichen Sozialkontrolle geleistet.

Zugegeben: Auf dem Gebiet des Strafrechts tut man sich damit besonders schwer. Staatliche Souveränität und sozio-kulturelle Einbettung des Strafrechts sorgen für spezifisch nationale Prägemarken. Der Weg zur internationalen Vereinbarung ist ebenso mühsam wie der Weg zu deren Umsetzung. Sprachregelungen, Institutionen, Praktiken: Nichts scheint sich da auf Antrieb zu entsprechen. Die Zusammenarbeit generiert nicht gerade einfach durchschaubare Strukturen: An der Koordination der Kriminalpolitik in Europa wirken viele mit, mit der Konsequenz, daß weder der Sachstand, noch die Mitwirkenden, noch die Problemstellungen, noch die institutionellen Schlagworte Unbeteiligten ohne weiteres klar sind oder doch nahegebracht werden können. Wenn von "SIS", "TREVI" oder der "Pompidou-Gruppe" die Rede ist, merken bestenfalls ein paar Eingeweihte auf. Ich möchte daher im folgenden versuchen, zu mehr Klarheit hinsichtlich der Ausgangssituation, der Problembereiche und der Lösungsansätze zu verhelfen.

II. Die Ausgangssituation

Von der Ubiquität der Kriminalität war schon die Rede. Auch wurde schon angedeutet, daß nationale Lösungsansätze und Alleingänge in der strafrechtlichen Sozialkontrolle nicht mehr überzeugen können. Dies gilt nicht nur in Kreisen der Kriminalpolizei und Ordnungskräfte, obwohl gerade dort im Gefolge von Schengen die Diskussion am lebhaftesten ist⁴⁾. Insofern muß man unterscheiden zwischen:

1. einer allgemeinen sozio-kulturellen Annäherung und einer stärkeren Betonung staatenübergreifender Verhaltens- und Regelungsmuster;
2. einer wirtschaftlichen Vernetzung, für die schon die internationalen Multis sorgen;
3. den kriminalistischen Bedürfnissen, die auch durch Mobilität und Freizügigkeit hervorgerufen werden.

Staaten sind als Organisationseinheit nach wie vor unverzichtbar. Auch lehrt uns die neuere Entwicklung im Osten und Südosten Europas, welche Bindungswirkung noch immer vom nationalstaatlichen Denken ausgeht. Dennoch erleben wir zugleich seit Jahren

3) Abgedruckt im Bundesanzeiger 1990, Nr. 217 a; sowie als Anhang bei Kühne (Fußn. 2), S. 81 ff.

4) Vgl. aus kriminalistischer Sicht nur W. Schreiber, Polizeiliche Zusammenarbeit in einem Europa ohne Grenzen, Kriminalistik 1991, 369. Grundlegend zu den Konsequenzen einer metanationalen Betrachtungsweise für die Struktur des Strafrechts Delmas-Marty, Le flou du droit, Paris 1986.

ein Erstarren von übergreifenderen Bezugsebenen bis hin zu der Ebene "Menschheit". Dies schlägt sich in der Diskussion um den Schutz der Menschenrechte nieder. Staatliche Souveränität und strafrechtliche Sozialkontrolle erschienen bislang als ein untrennbares "Tandem"⁵⁾. Sie sind es gewiß immer noch, doch wird diesem Tandem zunehmend die Richtung vorgegeben, in die es sich bewegen sollte. Die Verbindung von strafrechtlicher Sozialkontrolle und Souveränität hat eine wichtige Kehrseite, nämlich den Zusammenhang von strafrechtlicher Sozialkontrolle und demokratischer Kontrolle, auf den zurückzukommen sein wird.

Das Bild vom Tandem, dem die Richtung vorgegeben wird, erweckt freilich den Eindruck, diese Richtung stünde fest und eine treibende Kraft Sorge dafür, daß sie eingehalten werde. Davon kann jedoch bei näherem Hinsehen keine Rede sein. Es existiert nicht **die** treibende Kraft in der europäischen Kriminalpolitik. Wenn wir die Szene näher betrachten, so begegnen wir einer verwirrenden Vielfalt von Institutionen, Strömungen und Ideen. Auf der institutionellen Ebene sind zu nennen:

1. EG,
2. Europarat und
3. KSZE.

Alle diese Institutionen verfügen über institutionelle "Ableger" und sind z.T. wieder untereinander verflochten. Ihre Zuständigkeiten, ihr räumlicher Einzugsbereich und ihre Funktion sind - auch wenn sie sich überschneiden - nicht identisch. Dies gilt auch für Regelungskompetenz und Regelungsmacht. Dementsprechend unterscheiden sie sich auch in ihrem Grad an Supra- oder besser Metanationalität. Trotzdem wird man feststellen können, daß sie mit dem "Club-Modell" als überkommenem Vorstellungsbild zur Erfassung internationaler Staatsverbindungen nicht mehr angemessen umschrieben sind⁶⁾. In dem Maße, in dem diese Organisationen Eigengewicht erhalten und beanspruchen, erleidet das Bild vom souveränen und in seiner Kriminalpolitik völlig autarken Staat Einbußen.

Die sozio-kulturellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Staaten sind sicher nach wie vor recht unterschiedlich. Andererseits beobachten wir doch übergreifende Entwicklungen. Die weltumspannende Kommunikation trägt das Ihre dazu bei. Vor allem wächst der Fundus an Gemeinsamkeiten im Grundverständnis hinsichtlich der Arten, Formen und Schranken strafrechtlicher Sozialkontrolle. Auch wenn die Basis gesicherter Gemeinsamkeiten nach wie vor dünn ist, bilden sich Ansätze einer "Menschenrechtskultur" heraus.

Selbst in ihren Antagonismen ähneln sich die kriminalpolitischen Ansätze in den einzelnen Ländern. Überall rivalisieren gedankliche Ansätze, denen es bevorzugt um die Effektivität der strafrechtlichen Sozialkontrolle geht, mit solchen, denen mehr um die Ausbildung formeller Garantien - sprich um die Begrenzung der strafrechtlichen Sozialkontrolle - zu tun ist. Dem Ruf nach härteren Strafen und einem Ausbau des Netzes der Kontrolle

5) Vgl. allg. zum Zusammenhang von Staatsverständnis und Strafrechtspflege Jung, Strafverteidigung in Europa, Strafverteidiger 1990, S. 509, 513; Salas, Etat et droit pénal, Droits Nr. 15, 1992, S. 77-90.

6) Anregend dazu aus rechtsphilosophischer Sicht Bengoetxea, Institutions, Legal Theory and EC Law, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 1991, 195.

steht das Streben der Abolitionisten nach Überwindung des Strafrechts gegenüber. Hier erweisen sich wissenschaftliche Gesellschaften und Tagungen als "Meinungsbörse" sowie als Stimuli und Sammelstellen für die Konsolidierung von Entwicklungen.

Wenn man die Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Kriminalpolitik auslotet, muß man sich natürlich darüber im klaren sein, daß wir es mit unterschiedlichen gewachsenen Rechtskulturen, einem z.T. unterschiedlichen juristischen Denkstil, unterschiedlichen Organisationsstrukturen und unterschiedlichen Interaktionsmustern zu tun haben. Allerdings gibt es auch hier Grenzverwischungen, kommt man sich auf der Durchführungsebene näher, ebnen systemübergreifende Zwänge und Strömungen die systembedingten Unterscheidungen ein. Auch muß der Schlagabtausch unterschiedlicher Begrifflichkeiten und Grundpositionen als Alibi für das Versagen bei der Harmonisierung herhalten.

III. Problemtypen und -kategorien

Solche vergleichsweise abstrakten Erwägungen lassen Ungeduld aufkommen, erwarten wir doch alle konkrete Beispiele. Deswegen möchte ich nun eine Liste von Problemgruppen präsentieren, die Notwendigkeiten und Bedürfnislagen einer metanationalen Kriminalpolitik verdeutlicht:

1. Die Reaktion auf den Drogenmißbrauch weist weltweit und europaintern Unterschiede auf. Während man in den Ländern des Ostens erst jetzt "voll" mit dem Problem der Drogenkriminalität konfrontiert wird, stellt die Drogendelinquenz die Länder des Westens seit Jahren vor große gesellschafts- und strafrechtspolitische Herausforderungen. Teils schlägt man eine "harte" repressive Gangart ein, teils bevorzugt man differenzierende Modelle. Die Divergenzen zeigen sich am deutlichsten in der praktischen Behandlung der Konsumenten. Hier ist man mancherorts bereit, die Folgeschäden durch den Einsatz des Strafrechts höher zu gewichten als die Verfolgung von Konsumenten. Dies wirkt sich auf das "Kontrollklima" in Bezug auf Drogen aus und färbt auf das strafrechtliche "Kontrollklima" insgesamt ab. Die gewissen Meinungsunterschiede und Spannungen zwischen den niederländischen und den deutschen Strafverfolgungsbehörden über diese Frage sind bekannt.
2. Vor kurzem wurde die Welt aufgeschreckt durch den Fall einer international arbeitenden Bank, der B.C.C.I., mit ihrem "black network". "Time" sprach von einem "financial supermarket for crooks and spies" und stellte weiter fest: "Never has a single scandal involved so much money, so many nations or so many prominent people"⁷⁾. Wenn man den Zeitungsberichten glauben kann, ist die Bank in Drogenhandel, Geldwäscherei und Waffenhandel verwickelt gewesen. Spionage, Erpressung und Bestechung sollen an der Tagesordnung gewesen sein.
3. Polizisten verfolgen einen Bankräuber. Er überquert mit seinem Wagen die Grenze nach Frankreich an einem unbewachten Grenzübergang. Was machen die Polizisten?

7) Time 1991 Nr. 30, S. 18.

4. Eine Firma im Dreiländereck zwischen Deutschland, Frankreich und Luxemburg läßt Immissionen ab, die nach den Standards in einem Land noch, nach den Standards in den anderen Ländern jedoch nicht mehr zulässig sind. Betroffen von den Immissionen sind Bürger in allen drei Ländern.
5. Ein Bürger der Republik Irland wehrt sich gegen das in seinem Land existierende Strafgesetz, das sog. einfache homosexuelle Handlungen bestraft. In anderen (west-)europäischen Ländern sind derartige Strafbestimmungen längst abgeschafft.
6. A, der wegen einer Straftat in der Türkei verurteilt worden ist und dort einsitzt, würde gerne seine Strafe statt dessen in Bochum verbüßen, weil er dort von seinen Verwandten besucht werden könnte. Da er kein Türkisch spricht, hat er in dem dortigen Gefängnis überdies erhebliche Kommunikationsprobleme.
7. Die Staatsanwaltschaft in Koblenz erhebt Anklage wegen einer teils in Frankreich, teils in Deutschland begangenen Raubserie, obwohl der Betreffende in Frankreich auf Grund einer dortigen Verurteilung schon 17 Jahre Freiheitsstrafe verbüßt hat⁸⁾.

Wie man sieht, ist unser Anschauungsmaterial ganz unterschiedlicher Natur. Sicher lassen sich noch zahlreiche andere Fälle denken. In ihrer Struktur verweisen sie auf ganz unterschiedliche Phänomene. Teils kreisen sie um Divergenzen in den rechtlichen Regelungen, teils sprechen sie die Instrumentalisierung internationaler Kommunikation und Mobilität an, teils erinnern sie uns daran, daß man die Auswirkung von Handlungsformen in ihren Wirkungen nicht auf ein Rechtsgebiet begrenzen kann, teils geht es darum, im Interesse des einzelnen Friktionen und Ungleichheiten, die sich aus der Existenz unterschiedlicher nationaler Rechtsordnungen ergeben, möglichst abzubauen.

Gerade in ihrer Unterschiedlichkeit dürften diese Fallkonstellationen auch deutlich machen, daß es eine Verengung der Betrachtung mit sich brächte, wenn wir das Stichwort "grenzenlose Kriminalität" nur als Aufforderung zur Behandlung kriminalistischer Problemstellungen begreifen würden. Vielmehr geht es allgemein um Rahmenbedingungen eines europäischen Strafrechts. Dazu zählen auch Kooperation und Koordination polizeilichen Handelns. Europäisierung der Kriminalpolitik darf sich jedoch nicht in Planungen der Sicherheitsbehörden erschöpfen.

IV. Elemente eines europäischen Modells strafrechtlicher Sozialkontrolle

1. Das Schengener Übereinkommen

"Schengen" ist in aller Munde, und deswegen soll es auch hier den Auftakt bilden. Der genaue Titel des Schengener Übereinkommens lautet sehr bürokratisch: "Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der BENELUX-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der

8) Vgl. dazu BGH, NStZ 1990, 231.

Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19. Juni 1990 einschließlich der Erklärungen zur Nacheile gemäß Artikel 41 Abs. 9 des Übereinkommens." Die erklärte Zielsetzung des Übereinkommens besteht darin, ein "Schengener Inland" zu schaffen, innerhalb dessen die Binnengrenzen an jeder Stelle ohne Personenkontrollen überschritten werden dürfen (Art. 2). Freilich befaßt sich das Übereinkommen nur zu seinem geringsten Teil mit den Fragen, die unmittelbar mit den Grenzkontrollen oder - genauer - ihrem Wegfall zu tun haben.

Der in unserem Zusammenhang weitaus aufschlußreichere Teil des Übereinkommens wird unter dem dritten Titel "Polizei und Sicherheit" geregelt. Dieser vereint Regelungen über die polizeiliche Zusammenarbeit, Rechtshilfe, Auslieferung, die Kontrolle des Verkehrs mit Betäubungsmitteln, Feuerwaffen und Munition sowie schließlich über das Verbot der Doppelbestrafung.

Art. 39 statuiert eine allgemeine länderübergreifende Hilfespflicht für die Polizeidienste. Art. 40 erlaubt für einen Katalog von Delikten die länderübergreifende Observation nach vorgängigem Rechtshilfeersuchen. Gewisse Restriktionen bleiben freilich erhalten (z.B. Betreten von Wohnungen, Recht zur Festnahme). Art. 41 gibt Polizisten für bestimmte Straftaten das Recht zur Nacheile in das Hoheitsgebiet eines anderen Landes. Über die Ausübung eines Festhalterechts konnte man keine einheitliche Regelung herbeiführen, weil sich hier das Souveränitätsbewußtsein am stärksten manifestiert. Dies hat zu unterschiedlichen Erklärungen der Regierungen über das Festhalterecht im Verhältnis zu den jeweiligen Staaten (siehe Titel des Übereinkommens!) geführt. Die nacheilenden Beamten sind verpflichtet, beim Grenzübertritt Kontakt mit der zuständigen Behörde des Gebietsstaates aufzunehmen. Insgesamt haben wir es mit einer Gratwanderung zwischen Kompetenzzuwachs aus Prioritätsgründen einerseits und Anerkennung der grundsätzlichen Zuständigkeit der Beamten des anderen Staates zu tun. Die Kommunikation zum Zwecke der Erleichterung der polizeilichen und zollrechtlichen Zusammenarbeit wird namentlich in den Grenzregionen verbessert (z.B. durch Verbindungsbeamte, Informationsaustausch).

Die Polizeibeamten müßten also künftig nicht mehr am Grenzübergang abdrehen, sondern könnten die Verfolgung auf französisches Gebiet ausdehnen, was sie unter der Hand vielleicht gelegentlich schon in der Vergangenheit getan haben. Sie hätten dort - entsprechend der französischen Zusatzklärung - freilich kein Festhalterecht.

Bezüglich der Kontrolle von Betäubungsmitteln liegen die Dinge insofern (noch) komplizierter, als hier natürlich vor allem die nationalen Gesetzgeber (mit)angesprochen sind. Die Konsequenz liegt auf der Hand: Das Übereinkommen beschränkt sich im wesentlichen auf drei Schritte

- die Bildung einer Arbeitsgruppe
- die Verschärfung von Kontrollmaßnahmen (vgl. Art. 71 III, IV)
- der Verweis auf die Umsetzung internationaler Vereinbarungen zur Kontrolle von Rauschmittelkriminalität.

Hinsichtlich der Behandlung der Konsumenten akzeptiert man einen gewissen Spielraum, wie aus der Formulierung des Art. 71 V zu entnehmen ist: "Hinsichtlich der Eindämmung der unerlaubten Nachfrage nach Suchtstoffen, psychotropen Stoffen aller Art einschließlich Cannabis werden die Vertragsparteien ihr Möglichstes tun, den negativen Folgen dieser unerlaubten Nachfrage vorzubeugen und entgegenzuwirken. Die Maßnahmen dazu liegen im Verantwortungsbereich der einzelnen Vertragsparteien." D.h. also, hier werden wir - siehe Fallbeispiel Nr. 1 - auch künftighin unterschiedlichen Kontrollstilen begegnen, deren Ursache möglicherweise gar nicht in der Drogengesetzgebung, als vielmehr in der Handhabung zu suchen ist⁹⁾.

Das Doppelbestrafungsverbot gehört im Grunde zur Sicherung eines einheitlichen strafrechtlichen Raumes und zur wechselseitigen Akzeptanz der Strafrechtspflege hinzu¹⁰⁾. Das Schengener Übereinkommen liefert einen ersten, wenn auch zögerlichen Ansatz zur Gewährleistung eines international wirksamen Doppelbestrafungsverbots. Wer durch eine Vertragspartei rechtskräftig abgeurteilt ist, kann nämlich durch eine andere Vertragspartei wegen derselben Tat nicht verfolgt werden, vorausgesetzt, daß im Falle der Verurteilung die Sanktion bereits vollstreckt worden ist, gerade vollstreckt wird oder nach dem Recht des Urteilsstaates nicht mehr vollstreckt werden kann. Wie man sieht, konnte man sich zu einem uneingeschränkten Verbot der Doppelbestrafung nicht durchringen. Art. 55 enthält überdies die Möglichkeit für die Vertragsparteien, sich von der Geltung des Art. 54 freizuzeichnen. Es bleibt im übrigen die klassische Frage nach dem Begriff derselben Tat, die auch in unserem Beispielfall Nr. 7 anklingt.

2. Die Harmonisierung des Rechts durch die EG

Das Stichwort von der "grenzenlosen Kriminalität" spielt auf die Vorstellung an, man könne die Unterschiedlichkeit auch der nationalen Rechts- und Kontrollsysteme in Richtung auf Kriminalität instrumentalisieren. Nun ist sicher unbestreitbar, daß die grenzüberspannende Qualität von Kontakten und Verbindungen ein zusätzliches Mißbrauchspotential bergen kann. Multis mag es schon gelingen, mit ihrem internationalen Referenzsystem nationale Kontrollinstanzen zu überlisten. Betrachtet man aber die Genese des Skandals um die B.C.C.I., so hat dessen Ausmaß nicht mit dem Fehlen internationaler Kontrollen, sondern eher damit zu tun, daß existierende nationale Kontrollinstanzen versagt haben.

Freilich: ein gemeinsamer Wirtschafts- und Rechtsraum verlangt nach einer gewissen Homogenität, sonst wird die Gemeinschaft ständig ad absurdum geführt. In diesem Rahmen stellt natürlich auch das auf Harmonisierung angelegte EG-Recht einen wichtigen Faktor bei der Europäisierung des Strafrechts dar. Zwar hat die EG keine strafrechtlichen Kompetenzen im engeren Sinne. Angesichts der vielfach akzessorischen Natur des Strafrechts wirkt sich das EG-Recht aber unmittelbar auf das "Bezugsmaterial" des Strafrechts aus¹¹⁾. Die Tatsache freilich, daß der Kompetenzbereich der EG nicht global um-

9) Vgl. zu der (bisherigen?) niederländischen Drogenpolitik Rüter, Die strafrechtliche Drogenbekämpfung in den Niederlanden. Ein Königreich als Aussteiger, ZStW 1988, 385.

10) Dazu auch Jung (Fußn. 5), S. 517.

11) Hierzu auch mit weiteren Beispielen Langfeldt, Kriminalpolitik im europäischen Entwicklungsprozeß, Bewährungshilfe 1991, 134, 136.

schrieben ist, setzt der egalisierenden Wirkung via Reglementierung des Bezugsmaterials Grenzen. Dennoch läßt sich nicht bestreiten, daß der Fundus von Strafnormen, die durch EG-Vorschriften ausgefüllt werden, die EG-Institutionen schützen sollen, und deren Tatbestandsmerkmale nach EG-Recht auszulegen sind, ständig im Wachsen begriffen ist¹²⁾. Auch wenn die Schlußakte zur Europäischen Akte von 1986 die nationale Kompetenz zur Bekämpfung der Kriminalität hervorgehoben hat, kann man einen Prozeß unterschiedlicher Europäisierung des Strafrechts durch EG-Recht gewissermaßen von den Randzonen zum Kern hin beobachten¹³⁾.

3. Die Institution des Europarates

Der Europarat hat sich als Geburtshelfer vieler internationaler Konventionen erwiesen, darunter auch jener über die Vollstreckungsübernahme (Beispielsfall Nr. 6). Seine Einflußkanäle reichen vom Kolloquium über die Empfehlung bis zur Konvention. Die Geschwindigkeit, mit der eine Problemstellung aufgegriffen wird, ist erstaunlich und widerspricht den bekannten "Frotzeleien" über ein allzu behäbiges Vorgehen derartiger Institutionen. Wenn wir unser Thema als Aufforderung betrachten, uns der Strafrechtspflege in Europa zuzuwenden, so ist natürlich die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) der bedeutsamste Treibriemen für eine Annäherung der Kriminaljustizsysteme. Es handelt sich um ein Menschenrechtssystem, das dem Individuum einen europäischen Rechtsstatus einräumt, der es dazu befähigt, seine Rechte selbst geltend zu machen. Freilich ist der Gerichtshof vorsichtig, was die Formulierung von "Euro-Normen" anbelangt¹⁴⁾. Immerhin hat er mit seiner dynamischen wirkungsorientierten Interpretation die Reichweite der Garantien der Konvention fortentwickelt und letztlich doch dazu beigetragen, daß sich gewisse Metaprinzipien europäischer Kriminalpolitik herauszuschälen beginnen. In einer Gemengelage, die durch den dynamisch verstandenen Auftrag der Konvention, den Spielraum der Einzelstaaten und ein gerüttelt Maß an nationaler Zurückhaltung gekennzeichnet ist, weben Kommission und Gerichtshof von Fall zu Fall ein immer dichteres Netz europäischer Menschenrechtskultur. Ihr Ansatz erfaßt das materielle Strafrecht ebenso wie das Strafprozeßrecht und den Strafvollzug. Auch nationale Strafnormen stehen auf dem Straßburger Prüfstand. So geschehen im Fall Norris - unser Beispielsfall Nr. 5¹⁵⁾.

V. Wie wird die Entwicklung weitergehen, und was gilt es dabei zu bedenken?

1. Organisatorisches und Institutionelles

Das Schengener Übereinkommen sieht einen Exekutivausschuß vor. Dies deutet Möglichkeiten einer organisatorischen Verdichtung auf der europäischen (Kontroll-)Ebene an. Das Schengener Informationssystem (SIS), durch das Ausschreibungen zum Abruf im

12) Vgl. auch Thomas, Die Anwendung europäischen materiellen Rechts im Strafverfahren, NJW 1991, 2233.

13) Grundlegend dazu Sieber, Europäische Einigung und Europäisches Strafrecht, ZStW 1991, 957-978; sowie neuerdings Tiedemann, Gemeinschaftsrecht und Strafrecht, NJW 1993, 23-31. Auf die Bedeutung des Vertrages von Maastricht über die europäische Union (BGBL II 1992, S. 1251) kann hier nicht mehr im einzelnen eingegangen werden.

14) Speziell zu dieser Problematik Bengoetxea/Jung, Towards a European Criminal Jurisprudence? Legal Studies 1991, 239, 275.

15) Serie A Nr. 142.

automatisierten Verfahren bereitgehalten werden, geht gleichfalls in diese Richtung. Immerhin wird durch dieses System ein zentraler Verteilrechner in Straßburg geschaffen. Schon ist die Rede von einem europäischen Polizeiamt, das zwar zunächst nur als Beratungsstelle vor allem im Bereich der Drogenkriminalität und beim Kampf gegen die organisierte Kriminalität wirken soll, sodann aber auch zur Abstimmung der Einsätze und später gar für die Bildung von Sonderkommissionen zuständig sein könnte. Speziell die Bundesrepublik Deutschland hat sich für die Schaffung einer Art "Europolizei" stark gemacht¹⁶⁾. Derartige Schritte liegen zwar in der Logik der zunehmenden Verflechtung in Europa, sie schaffen aber zugleich neue Machtstrukturen, die ihrerseits der Kontrolle bedürfen und zwar nicht nur im Bereich des Datenschutzes¹⁷⁾.

2. Kriminalität

Das 21. Jahrhundert wird uns eher mehr als weniger Kriminalität bescheren, was nicht ausschließt, daß wir mit weniger Strafrecht im Sinne von strafender Reaktion zu tun haben werden. Die Europäisierung wird sicher nicht zur Überwindung des Phänomens "Kriminalität" beitragen. Die Tatsache, daß wir es mit einem größeren Wirtschafts- und Handelsraum zu tun haben, könnte sich vielmehr auf bestimmte Formen der Kriminalität eher stimulierend auswirken. Außerdem ist die Entwicklung in Gesamteuropa derzeit durch vielfältige politische Bewegungen und Veränderungen gekennzeichnet, die soziale Unruhen und damit auch Kriminalität generieren können. Die Außengrenzen des "Schengener Inlands" sind gleichfalls ein neuralgischer Punkt in dem Sinne, daß sie zu Ausgrenzungen führen werden, was zwangsläufig sozialen Sprengstoff birgt. Freiheit eröffnet auch Spielräume zu deren Mißbrauch. Die Hinweise auf enorme Zuwachsraten bezüglich der Kriminalität in den Ländern Osteuropas mehren sich. Es kommt hinzu, daß die Technik im Zeitalter des Computers Entfernungen und Abstände in Raum und Zeit schwinden läßt. Auf dieser Klaviatur können natürlich auch Straftäter spielen.

3. Staat - Demokratie - Menschenrechte

Der Staatsbegriff ist seit langem in der Krise. Daran ändert auch die gewisse Renaissance des Nationalstaatsgedankens in unseren Tagen nichts. Denn gerade die neuere Entwicklung zeigt, wie sehr die neuen Staatsgebilde - anders als im 19. Jahrhundert - auf Kooperation angelegt und angewiesen sind. Inzwischen haben wir uns an metanationale Denk- und Strukturformen gewöhnt. Dadurch büßt auch die Trias "Staat - Souveränität - Strafrecht" an wechselseitiger Stützfunktion und damit auch an Tragfähigkeit als alleiniger Grundlage für die Konstruktion der Strafrechtspflege ein. Wir müssen den Blick stärker auf das institutionelle Kontrollgefüge und seine rechtsstaatliche Kontrolleistung zugunsten des Individuums und damit auf den Grundrechtsstatus des Bürgers, dessen status internationalis und dessen status europaeus richten¹⁸⁾. Von diesem Blickwinkel aus betrachtet, gewinnt es erst recht an Bedeutung, die Strafrechtspflege an ihrer Konformität

16) Vgl. nunmehr auch Art. K. 1 Nr. 9 des Vertrages von Maastricht.

17) Zur "Kontrolle der Kontrolleure" Jung (Fußn.5), S. 512.

18) Vgl. dazu namentlich Ress, Staatszwecke im Verfassungsstaat - 40 Jahre Grundgesetz - DÖV 1989, 1079, 1081.

mit den Bürger- und Menschenrechten zu messen. Die Durchdringung und Ergänzung des Völkerrechts durch eine menschenrechtliche Betrachtungsweise wirkt sich auch unmittelbar auf die Strafrechtspflege aus. Darüber hinaus bedürfen metanationale Kontrollorgane auch einer (stärkeren) demokratischen Rückbindung.

Arbeitskreisergebnis

1. Ausgangskonstellation

- 1.1 Die Internationalität der Kriminalität ist kein neues Phänomen; allerdings hat sie vor dem Hintergrund der Mobilität von Personen und Ideen, moderner Verkehrs- und Kommunikationsmittel, der zunehmenden Internationalität gesellschaftlicher Entwicklungen und Wertvorstellungen sowie der weltweiten wirtschaftlichen Verflechtung eine neue Dimension erlangt.
- 1.2 Speziell über das Gefährdungspotential der organisierten Kriminalität als Anwendungsfall der internationalen Kriminalität liegen allerdings nach wie vor keine verlässlichen Angaben vor. Bereits die Begriffsbestimmung ist umstritten; der Begriff wird vielfach mit politischer Absicht definiert.
- 1.3 Die kriminalistische Bedeutung von Grenzkontrollen sollte nicht überschätzt werden. Doch hat der Wegfall von Grenzkontrollen zu der Erkenntnis beigetragen, daß zumindest für den größeren europäischen Raum "europäische Strukturformen" der strafrechtlichen Sozialkontrolle gefunden werden müssen.
- 1.4 In diesen Entwicklungsprozeß sind auch die Staaten Osteuropas einbezogen.

2. Problembereiche und Lösungsansätze

- 2.1 Reibungspunkte zwischen dem Konzept einer staatlichen Souveränität, zu deren Kernbestand herkömmlicherweise gerade das Strafrecht und die Kriminalpolitik zählen, und einer Internationalisierung der strafrechtlichen Kontrolle sind offenkundig.
- 2.2 Neue Strukturformen strafrechtlicher Sozialkontrolle im europäischen Bereich müssen sich nicht zuletzt daran messen lassen, daß eine Zurechnung von Verantwortlichkeit, mithin eine Kontrolle der Kontrolleure, möglich ist.
- 2.3 Krasse Divergenzen im System strafrechtlicher Sozialkontrolle unterschiedlicher Staaten lassen sich in Europa kaum mehr rechtfertigen. Dies gilt nicht nur wegen der Gefahr von Sog- und Oaseneffekten, sondern ist auch sozialpsychologisch und menschenrechtlich begründet. Trotzdem sollte eine Harmonisierung der Strafrechtspflege nicht auf Uniformität angelegt sein, sondern auch auf dem Gebiet der Kriminalpolitik nationale Freiräume bewahren. Schließlich können sich nationale Alleingänge auch als segensreiche Experimente für eine fortschrittliche Kriminalpolitik der Staatengemeinschaft insgesamt erweisen.
- 2.4 Das Schengener Übereinkommen (Schengen II) könnte sich als Schrittmacher für die Herausbildung europäischer Institutionen der Kriminalitätsbekämpfung erwei-

sen. Dabei wird man aber den Gesichtspunkt demokratischer Kontrolle solcher Institutionen verstärkt beachten müssen.

- 2.5 Trotz der derzeit noch mangelnden unmittelbaren Kompetenz der EG, Normen auf dem Gebiet des Strafrechts zu setzen, hat die Harmonisierung des Rechts innerhalb der EG einen Prozeß der Europäisierung des Strafrechts auf "indirektem" Wege eingeleitet.
- 2.6 Die Judikatur des Straßburger Gerichtshofes für Menschenrechte, die Empfehlungen des Europarates und zwischenstaatliche Übereinkünfte haben längst ein - wenn auch lockeres - Netz von Anforderungen an ein "europäisches Strafrecht" geknüpft. Gerade der Europarat erfüllt durch seine Öffnung nach Osten eine wichtige Funktion bei der Herausbildung gesamteuropäischer Standards.
- 2.7 Die demokratischen Reformbestrebungen in den Staaten Osteuropas sind von den Staaten Westeuropas zu unterstützen und als Chance zu werten, eigene, überkommene Standpunkte zu überprüfen und selbst neue Wege zu entwickeln.
- 2.8 Dabei muß jede Harmonisierung des Rechts die Praxis einbeziehen. Dies gilt insbesondere für den Prozeß der Angleichung der Staaten West- und Osteuropas.

Soziale Arbeit im Umfeld der Justiz im internationalen Vergleich

Arbeitskreis 16

Moderation: Hans Pfeffer
Referenten: Dr. Salomon Biderbost
Dr. Herbert Leirer
Daniel Wegener

- Bericht zur Situation in der Schweiz -

Dr. Salomon Biderbost

1. Einleitung

Im ersten Teil des Referates werde ich mich mit den gesetzlichen Grundlagen der Schutz-
aufsicht befassen. Der Begriff Schutzaufsicht findet im Schweizerischen Strafgesetzbuch
Verwendung und ist inhaltlich dem Begriff Bewährungshilfe ähnlich. In meinem Bericht
werden die beiden Bezeichnungen deshalb alternierend verwendet. Die erwähnten Geset-
zesbestimmungen beschreiben Organisation und Aufgabe der Schutzaufsicht.

Die speziellen Rahmenbedingungen der Straffälligenhilfe machen auch ein besonderes
Hilfsangebot nötig. Im zweiten Teil werden einige Diskussions- und Problembereiche er-
örtert sowie Lösungsversuche vorgestellt.

Auf nationaler Ebene steht die Revision des Strafgesetzbuches an. Im Rahmen dieses
Vorhabens muß auch das Selbstverständnis der Bewährungshilfe neu definiert werden.
Die durchgehende Betreuung beinhaltet eine ganz bestimmte Sicht- und Arbeitsweise in
der Straffälligenhilfe. Es ist mir deshalb ein Anliegen, auf diesen Bereich näher einzutre-
ten.

Die zur Zeit beinahe unlösbaren Wohnprobleme unserer Klientschaft verlangen beson-
dere Anstrengungen der Bewährungshilfe und werfen auch grundsätzliche Fragen auf, die
von der gesamten Gesellschaft beantwortet werden müssen.

Die ehrenamtliche Tätigkeit, in der Schweiz häufig Freiwilligenarbeit genannt, bildet
einen letzten Schwerpunkt meines Berichtes.

Die Information zur gesamtschweizerischen Situation der Bewährungshilfe entnehme ich
vorwiegend der Studie der Caritas Schweiz: Kann die Schutzaufsicht leisten, was von ihr
erwartet wird? Bericht 3/27, nachstehend Caritas-Bericht genannt. Die Ergebnisse beru-
hen auf einer gesamtschweizerischen Umfrage bei allen 26 kantonalen Dienststellen der

Schutzaufsicht, auch Schutzaufsichtsämter genannt. 20 Dienststellen haben die Fragebögen beantwortet, so daß die Aussagen als repräsentativ angesehen werden können. Im weiteren stütze ich mich auf die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen und Verordnungen. Zudem findet auch die aktuelle Diskussion, betreffend die Gefangenenbetreuung, im Referat ihren Niederschlag. Nicht zuletzt berücksichtige ich die Erfahrungen meiner mehrjährigen Tätigkeit in der Straffälligenbetreuung.

2. Gesetzliche Grundlage der Schutzaufsicht und Gefangenenfürsorge

2.1 Organisation der Schutzaufsicht

Zur Organisation der Schutzaufsicht heißt es im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) in Art. 379: "Die Kantone haben die Schutzaufsicht für gesetzlich vorgesehene Fälle einzurichten." Der Bund hat damit nur den Rahmen festgelegt. Es ist den 26 Kantonen überlassen, in welcher Form sie den zugewiesenen Auftrag erfüllen. Das hat zur Folge, daß 26 mehr oder weniger verschiedene Einrichtungen (Schutzaufsichtsämter) ausgestaltet wurden.

Dieses föderalistische Konzept bietet einige Vorteile. Es ist eine bessere und schnellere Anpassung an die konkrete Situation möglich. Diese Regelung bringt aber auch Nachteile mit sich. Dabei denke ich an die mangelnde Koordination, an die Zersplitterung der Kräfte, die Ungleichheiten in der Behandlung der Straffälligen und starke Personenabhängigkeit in kleinen Kantonen.

In diesem Konzept finden die kantonalen Entwicklungen der Bewährungshilfe ihren Niederschlag. So geht z.B. die Straffälligenbetreuung im Kanton Zürich auf die Gründung des "Zürcher Gefängnisvereins für weibliche Sträflinge" durch sozial engagierte Frauen zurück. Diese Vereinsgründung datiert von 1839 und erhielt bereits 1855 einen offizielleren Charakter und wurde in "Zürcher Schutzaufsichtsverein für entlassene Sträflinge" umbenannt. 1882 wurde die Stelle eines vereinseigenen, nebenamtlichen Inspektors geschaffen, was den Schritt zur Professionalität markierte. Diese sehr kantonal geprägten Entwicklungen fanden dann 1937 im Schweizerischen Strafgesetzbuch ihren Niederschlag und erfuhren dabei gesamtschweizerisch eine bestimmte Vereinheitlichung. Die kantonalen Unterschiede sind aber immer noch beträchtlich. Wegen dieser großen Vielfalt behandle ich die Verhältnisse im Kanton Zürich gelegentlich als stellvertretend.

2.2 Aufgabe der Schutzaufsicht

Die Aufgabe der Schutzaufsicht umschreibt ebenfalls das Schweizerische Strafgesetzbuch, wo es in Art. 47 heißt: "Die Schutzaufsicht sucht den ihr Anvertrauten zu einem ehrlichen Fortkommen zu verhelfen, indem sie ihnen mit Rat und Tat beisteht, namentlich bei der Beschaffung von Unterkunft und Arbeit. Sie beaufsichtigt die ihr Anvertrauten unauffällig, so daß ihr Fortkommen nicht erschwert wird. Sie hat darauf zu achten, daß trunksüchtige, rauschgiftsüchtige oder wegen ihres geistigen oder körperlichen Zustandes zu Rück-

fällen neigende Schützlinge in einer geeigneten Umgebung untergebracht und, wenn nötig, ärztlich betreut werden."

Auch die "Verordnung über den Sozialdienst der Justizdirektion des Kantons Zürich", von 1975, formuliert den Auftrag nicht allzu eng, wenn es da heißt: "Dem Sozialdienst obliegt

- a) die Betreuung am Strafverfahren beteiligter Personen und ihrer Familien;
- b) die Fürsorge für die Verurteilten und ihre Familien;
- c) die Ausübung der Schutzaufsicht im Sinne des Strafgesetzbuches;
- d) die Vorbereitung der Entlassung."

Von den Schutzaufsichtsämtern (Dienststellen) wurden denn auch, gemäß Caritas-Bericht, die Schuldensanierung, die Vermittlung von Arbeit, das stützende Gespräch, die Vermittlung von Wohnungen und die Vermittlung von finanzieller Hilfe als die zentralen Hilfsbereiche angegeben. Der verschieden interpretierbare gesetzliche Rahmen läßt ein breites Feld offen für die konkrete Arbeit mit Straffälligen. Die Methodenfreiheit der sozial Tätigen im Justizbereich ist damit gewährleistet. Die Grenzen für die soziale Arbeit werden weniger auf der gesetzlichen oder institutionellen Ebene gezogen als vielmehr auf der Ebene der zur Verfügung stehenden Mittel. Gemäß Caritas-Bericht entfallen auf eine Betreuerperson

bei 3 Dienststellen über 200 Klienten
bei 2 Dienststellen über 150 Klienten
bei 4 Dienststellen über 100 Klienten
bei 5 Dienststellen über 60 Klienten
bei 6 Dienststellen unter 60 Klienten.

Eine derartige Fallbelastung erlaubt keine intensive Betreuung für alle Klienten. Es muß eine Auswahl getroffen werden. Die vorhandenen Betreuungsressourcen werden notgedrungen auf einen Teil der zugewiesenen Personen konzentriert. Unter diesem Zustand leidet nicht nur das Betreuungsangebot sondern auch die konzeptionelle Arbeit. Es besteht die Tendenz zur Feuerwehrhilfe. Mittel- und langfristige Planungen sind erschwert. Häufig wird kurzfristig auf die akutesten Probleme reagiert.

3. Spezielle Aspekte der Betreuung von Straffälligen

3.1 Revision des Strafgesetzbuches (StGB) und damit Neufassung des Auftrages der Bewährungshilfe

Bereits im Jahre 1983 wurde der Thuner Professor, Hans Schultz, vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, die allgemeinen Bestimmungen des StGB zu überprüfen und einen Vorentwurf zu erarbeiten. Sein Vorschlag beinhaltet grundsätzlich neue Aspekte betreffend die Bewährungshilfe. Art. 47 (siehe unter 2.2, Aufgabe der Schutzaufsicht) sollte gemäß Schultz wie folgt geändert werden:

1. Die Bewährungshilfe hat die Aufgabe, den ihr Unterstellten durch persönliche Beratung beizustehen, damit diese in Freiheit leben können, ohne strafbare Handlungen zu begehen. Sie hat ferner die erforderliche Sozialhilfe zu vermitteln, insbesondere durch Beschaffung von Unterkunft und Arbeit sowie zur Regelung von Schulden.
2. Die Bewährungshilfe soll, wenn immer möglich, vom Beginn des Verfahrens bis nach der Entlassung von derselben Person ausgeführt werden.
3. Der Bewährungshelfer erstattet der Behörde, welche die Bewährungshilfe angeordnet hat, regelmäßig, wenigstens einmal jährlich, über das Verhalten des ihr Unterstellten Bericht (Art. 83 im Entwurf Schultz).

Mit dieser Regelung würde der Bewährungshilfe, in Abweichung zum heute geltenden Recht, keine Beaufsichtigung der verurteilten Person übertragen. Professor Schultz formuliert diesen Sachverhalt in seinem Referat an der Caritas-Tagung wie folgt: "Die Aufgabe der Schutzaufsicht auf das Angebot sozialer Hilfe zu beschränken, drängt sich auf. Die Verbindung von Hilfe und Überwachung war und ist geeignet, bei den der Schutzaufsicht Unterstellten Mißtrauen zu erwecken und in der Folge zu Ablehnung zu führen. Andererseits ist es für die Träger der Schutzaufsicht nicht einfach, einander widersprechende Aufgaben gerecht zu werden. Diese Verbindung ist nicht zu vereinbaren mit dem heutigen Verständnis der Sozialarbeit als Hilfe zur Selbsthilfe."

Die Stellungnahme der Schweizerischen Schutzaufsichtsbeamten-Konferenz zum revidierten Art. 47 ist denn auch entsprechend positiv. "Das doppelte Mandat der Schutzaufsicht, d.h. die Hilfe mit sozialarbeiterischen Mitteln und die gleichzeitige Überwachung des Klienten, erweist sich immer mehr als tiefer Gegensatz", wird in der Stellungnahme festgehalten. Auch die Entlastung der Bewährungshilfe von Aufsichtsaufgaben mit Straffolge wird zustimmend erwähnt. Die Bewährungshilfe stellt ein Angebot der sozialen Begleitung zur Verfügung, das nicht gegen den Willen der Hilfsbedürftigen geleistet werden soll und kann. Die Konferenz sieht diesen Entwurf auch in Übereinstimmung mit dem Berufskodex der SozialarbeiterInnen und ErzieherInnen, der sich auf die Menschenrechtskonvention stützt. Wie die Praxis zeigt, bewirkt diese Zweideutigkeit oft eine Beeinträchtigung des Vertrauensverhältnisses zwischen der betreuenden und der betreuten Person. In der Stellungnahme wird auch erwähnt, wie unbefriedigend die heutige Regelung ist, gemäß der jemand bestraft werden kann, weil er die angebotene Hilfe nicht angenommen hat. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung würden der Bewährungshilfe ausdrücklich die Aufgaben zugewiesen, die sie schon heute weitgehend zu erfüllen versucht. In erster Linie geht es um persönliche Beratung und um Beistand bei zwischenmenschlichen, beruflichen und finanziellen Schwierigkeiten.

Professor Schultz schlägt auch vor, die durchgehende Betreuung einzuführen. Auf diesen Punkt werde ich nachstehend zu sprechen kommen. Auch die Möglichkeit der Verbüßung von Freiheitsstrafen in Form von gemeinnütziger Arbeit ist im Revisionsentwurf zum StGB vorgesehen. Diese, in vielen europäischen Ländern mit Erfolg erprobte Alternative wird unter Umständen neue Aufgaben für die Bewährungshilfe mit sich bringen. Zusammenfassend kann man sagen, daß der Vorschlag von Professor Schultz in der gesamten Straffälligenhilfe eine fruchtbare Diskussion ausgelöst hat und die Erfahrungen aus der praktischen Arbeit berücksichtigt.

3.2 Die durchgehende Betreuung

Dem neuen Verständnis der Bewährungshilfe entspricht es, den Grundsatz der durchgehenden Betreuung auch auf Bundesebene im Gesetz zu verankern. Wie bereits der Name sagt, wird die durchgehende Betreuung vom Beginn der Untersuchung bis zum Abschluß des Vollzuges oder der Nachbetreuung angeboten.

Bis heute haben gesamtschweizerisch 13 von 26 Dienststellen die durchgehende Betreuung eingeführt. Mehrheitlich wurde diese Neuerung in den Jahren 1971 bis 1985 verwirklicht. Bei acht Dienststellen war dieser Schritt mit einem Personalausbau verbunden.

1973 wurde im Kanton Zürich die durchgehende Betreuung eingeführt. In der Verordnung über den Sozialdienst heißt es dazu: "Der Zweck des Sozialdienstes besteht in einer planmäßigen fürsorgerischen Betreuung der Angeschuldigten und Verurteilten vom Beginn der Untersuchung bis zum Abschluß des Vollzugsverfahrens, unter Einbezug der Familien, um unerwünschten Nebenwirkungen des Verfahrens entgegenzuwirken und die soziale Eingliederung dieser Personen zu fördern." Diese sehr konkreten und überprüfbaren Vorgaben beschreiben das Ziel der Aufgabe, äußern sich jedoch nicht zum Weg, wie das Ziel erreicht werden soll.

Im Kanton Zürich erhält jede Person beim Beginn der Untersuchungshaft mit einem Anmeldeformular den Hinweis, daß die Hilfe des Sozialdienstes in Anspruch genommen werden kann. Dieses Angebot wird auch häufig genutzt. Da die Untersuchungshaft meistens als Einzelhaft durchgeführt wird, erhält die Rolle der Betreuungsperson ein großes Gewicht. Gerade für Inhaftierte, die nicht über ein tragfähiges Sozialnetz verfügen, bietet die Betreuungsperson oft die einzige Gesprächsmöglichkeit, bei der nicht Aufgaben der strafrechtlichen Abklärung übernommen werden müssen.

Das Besondere dieser begleitenden Beziehung läßt sich veranschaulichen, indem man einerseits die Untersuchung und den Vollzug und andererseits die Betreuung aus der Sicht der inhaftierten Person betrachtet.

Der Verhaftung geht ein vermutetes Delikt voraus. Die Verhaftung und die anschließende Untersuchungshaft verursachen große Verunsicherung und damit starken psychischen Druck. Die Verunsicherung kann fast alle Lebensbereiche betreffen. Der inhaftierten Person stellen sich viele Fragen, die kurzfristig meist nicht zu beantworten sind. Hierzu einige Beispiele: Soll der Arbeitgeber informiert werden? Kann ich die Stelle auch weiterhin behalten? Was geschieht mit meiner Wohnung, wird sie bezahlt? Wie verhält sich die Familie, werde ich besucht, erhalte ich Post von ihr? Erfährt der Freundes- und Bekanntenkreis wo ich bin, werden sie mich besuchen, werden sie sich schämen, werden sie es weitererzählen? Erhalte ich meine Medikamente? Halte ich das durch? Soll ich mich wegen der Behandlung beschweren? Was weiß der Untersuchungsrichter bereits, glaubt er mir, was ich sage? Hat mich jemand verpiffen? Was hat die Polizei gefunden? Wann ist die nächste Einvernahme? Wielange muß ich noch im Gefängnis bleiben? Soll ich einen Anwalt anfragen, womit soll ich ihn bezahlen? Was werde ich für eine Strafe erhalten? Wie geht es nach der Entlassung weiter? Diese und ähnliche Fragen prägen die

Grundstimmung der verhafteten Person. Entsprechend ihrer Persönlichkeitsstruktur hält diese quälende Verunsicherung an, verschlimmert oder vermindert sich.

Die nächsten wichtigen Marksteine in einem Untersuchungsverfahren sind der Abschluß der Untersuchung und das Gerichtsverfahren. Der Strafvollzug, eine allfällige bedingte Entlassung, evtl. Bewährungshilfe und/oder eine andere Auflage bilden den Abschluß des Strafverfahrens.

Die dominierenden psychischen Komponenten dieses Abschnittes sind die Freiheitsbeschränkung, das Unwichtigsein, das Dirigiertwerden, das Nichtszusagenhaben, das Isoliertsein und das Minderwertigsein. Diese Komponenten treffen am stärksten für die Zeit der Untersuchungshaft zu. Während des Vollzugs und des Übergangs zum bürgerlichen Leben ändert sich diese Grundstimmung. Die Verunsicherung tritt zurück. Probleme des Gefängnisalltags, der sozialen Integration und der Zukunftsgestaltung stehen im Vordergrund. Es ist nicht Aufgabe der Untersuchungsorgane, sich um die psychischen und sozialen Probleme der Inhaftierten zu kümmern. Es steht das strafrechtliche Untersuchungsverfahren im Zentrum.

Anders stellt sich das Verhältnis der inhaftierten Person der Sozialhilfe gegenüber dar. Bereits während der Untersuchungshaft kann sie die soziale Hilfe, die in dieser Phase noch nicht Bewährungshilfe genannt wird, in die Wege leiten. Diese Beziehung bildet die Grundlage für eine erfolgversprechende spätere Bewährungshilfe.

Die inhaftierte Person kann entscheiden, ob sie vom Hilfsangebot Gebrauch machen will oder nicht. Sie kann ihre Anliegen darlegen oder für sich behalten, sie kann als echte Gesprächspartnerin auftreten, die ihre Schwächen, aber auch ihr Vorzüge und Ressourcen hat.

Die Betreuungsperson hat Gelegenheit, verständlich ihre Möglichkeiten und Grenzen darzulegen und mit einer anerkennenden Haltung sowie mit Fachkompetenz mitzuteilen, in welcher Form die Beziehung ausgestaltet werden kann.

Zu Beginn stehen in diesen Beziehungen häufig Sachfragen im Mittelpunkt. Es ist auch sehr verständlich, wenn die inhaftierte Person über etwas Aussenstehendes den Einstieg ins Gespräch sucht. So können beide Partner gemeinsam zuerst auf etwas Drittes blicken und erst, nachdem das Vertrauen gewachsen ist, die Person mit ihren Stärken und Schwächen zum Zentrum der Gespräche machen.

Während des Vollzugs der Strafe sind die Kontakte zwischen der inhaftierten und der betreuenden Person nicht mehr so häufig wie während der Untersuchungshaft. Die Kontakte zu Werkmeistern, anstaltsinternem Sozialdienst und Mitgefangenen werden wichtiger. Trotzdem ist es sinnvoll, die Beziehung nicht ganz einschlafen zu lassen um nicht bei einem allfälligen Bewährungshilfefauftrag das Vertrauensverhältnis von neuem aufbauen zu müssen.

Die Erfahrungen mit dem Konzept der durchgehenden Betreuung sind sehr zufriedenstellend. Als Vorteile dieses Angebotes möchte ich die folgenden Punkte erwähnen:

- Die Beziehung beruht in einer ersten Phase auf Freiwilligkeit und verbessert beträchtlich die Chancen einer guten Zusammenarbeit während der Zeit der Bewährungshilfe.
- Die inhaftierte Person lernt das Angebot der Bewährungshilfe kennen und kann Vorurteile abbauen.
- Sie ist gefordert, diese Beziehung mitzugestalten.
- Sie lernt eine Beziehung mit Konstanz, Zuverlässigkeit und Offenheit kennen.
- Die Entlassungsvorbereitungen werden wesentlich vereinfacht.
- Der Aspekt der Kontrolle spielt eine viel bescheidenere Rolle, als wenn der Betreuungsbeginn mit der Haftentlassung zusammenfällt.

3.3 Die Wohnproblematik

In der Schweiz haben wir zur Zeit eine sehr angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt. Ein Leerwohnungsbestand von 0,3 Prozent ist in unseren Städten keine Seltenheit. Es fehlen Wohnmöglichkeiten in großem Umfang. Es mangelt vor allem an Wohnungen, die für unsere Klientenschaft erschwinglich sind. Für alle im Sozialbereich Tätigen ist die Beschaffung einer geeigneten Unterkunft für ihre Klientinnen und Klienten zu einem fast unlösbaren Problem geworden. Der freie Wohnungsmarkt versorgt unsere Klientenschaft und auch alle anderen Randgruppen nicht mehr mit dem benötigten Wohnraum. Das gilt für die Klientenschaft der Bewährungshilfe für die erste Zeit nach der Strafverbüßung in besonderem Maße.

Wenn ich den Kanton Zürich als Beispiel nehme, stelle ich fest, daß von den verschiedensten sozialen Institutionen, als Reaktion auf diesen Zustand, mühsam Wohnmöglichkeiten geschaffen werden, die nicht mehr dem freien Markt unterstellt sind. Das Angebot wächst kontinuierlich und weist bereits heute eine große Vielfalt auf. Zu den herkömmlichen Wohnheimen sind zusätzlich Notschlafstellen, Wohngemeinschaften, therapeutische und pädagogische Gemeinschaften, Wohnungen für Wohngruppen, Pensionen, Einzelzimmer, Heime für AIDS Kranke und Wohnungen für Behinderte dazugekommen, die von privaten oder öffentlichen Trägern betreut und ganz oder teilweise finanziert werden. Abbruchliegenschaften werden von Sozialämtern gemietet und im Rahmen des begleiteten Wohnens (ein niederschwelliges Wohnangebot) an Obdachlose abgegeben. Für Invalide und Personen mit Erziehungsaufgaben stellen städtische Behörden Notwohnungen zur Verfügung. Mehrere Dutzend obdachloser Personen nächtigen im Freien, auf Baustellen oder im Shop-ville, einer unterirdischen Ladenpassage.

All diese Aktivitäten im Wohnbereich veranschaulichen einen Problemkreis, dem die Klientenschaft der Bewährungshilfe gegenübersteht, wenn sie vom Strafvollzug ins sogenannte bürgerliche Leben eintreten will.

Das Ziel, eine Wohnmöglichkeit zu haben, die den Vorstellungen der straffälligen Person entspricht, läßt sich nach der Strafverbüßung häufig nicht mehr ohne Umwege erreichen.

Fast bei einem Drittel der Entlassenen führt der Weg über eine der obgenannten Unterkunftsmöglichkeiten oder über die Obdachlosigkeit. Damit ist bereits eine erste Enttäuschung nach der Strafverbüßung programmiert.

Wohnmöglichkeiten, von Sozialdiensten zur Verfügung gestellt, bedeuten auch eine gewisse Kontrolle und Beaufsichtigung. Nach der Strafverbüßung werden solche Angebote gelegentlich abgelehnt. Sie beinhalten auch eine Einschränkung des Privatlebens. Straffentlassene müssen erfahren, daß die Strafe mit der Entlassung nicht abgeschlossen ist. Das Wohnproblem verursacht oft eine Niederlage beim ersten Schritt in die ersehnte Freiheit. Das angeschlagene Selbstwertgefühl wird erneut unterminiert. Das Abgleiten in das verhängnisvolle Umfeld von früher droht. Das Fehlen der erstrebten Wohnmöglichkeit fördert auch, gleichsam als Kompensation, den unangepaßten Umgang mit den meist bescheidenen finanziellen Mitteln. Damit bahnt sich die nächste Enttäuschung an. Die Mittellosigkeit ist dann eine weitere Stufe auf dem Weg nach unten. All diese Erfahrungen beeinträchtigen auch die Arbeitsmoral und leiten unter Umständen den völligen Absturz ein oder geben die scheinbare Legitimation dazu.

Lose oder engmaschig betreute Wohnmöglichkeiten bieten den Entlassenen aber auch eine Chance. Vorerst stellen diese Unterkünfte den Wohnungssuchenden ein Dach über dem Kopf zur Verfügung. Für viele Entlassene ist der Schritt von der intensiven Überwachung im Vollzug zur vollen Selbstverantwortung in der Freiheit zu groß. Die am Ort angebotene Betreuung kann sehr hilfreich sein und der Selbstüberschätzung entgegenwirken.

Trotzdem bleibt eine ansehnliche Zahl von Straffentlassenen, die mit ihren eigenen Ressourcen und der Unterstützung der Bewährungshilfe ihre Wohnprobleme nicht befriedigend lösen können. Denn, wo wenig ist, kann auch wenig verteilt werden.

Die Gründe für diesen Zustand auf dem Wohnungsmarkt sind zu vielschichtig um hier erörtert zu werden. Die Bewährungshilfe hat sich mit der konkreten Wohnraumbeschaffung für Straffentlassene aus der Rolle des hilflosen Helfers befreit, auch wenn das Angebot noch nicht umfangreich genug ist und den Wohnvorstellungen der Straffentlassenen nicht immer entspricht.

Wenn wir die Probleme unserer Klientenschaft im Wohnbereich betrachten, ist die Allgemeinheit aufgefordert, kreative und zukunftsorientierte Lösungen vorzuschlagen, die von allen getragen und verwirklicht werden. Die heute im Wachsen begriffene Intoleranz der Bevölkerung und ihre zunehmende Ablehnung von allem, das nicht der ängstlich gehüteten Normalität entspricht, kann dabei nicht weiterhelfen.

Es muß Leuten, die ihre Strafe verbüßt haben, möglich sein, in den Alltag einzusteigen, ohne sich verleugnen zu müssen. Sonst steht die Sozialarbeit mit der durchgehenden Betreuung vor einer paradoxen Situation. Einerseits arbeiten die Betreuenden mit den Straffälligen bis zur Entlassung daran, ehrlich und realistisch zu sein und andererseits müssen sie ihnen bei der Entlassung aus dem Strafvollzug raten, ab sofort nicht mehr zur

eigenen Vergangenheit zu stehen, da sie sonst keine Chance auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt haben.

3.4 Freiwilligenarbeit

Bei 17 von 20 kantonalen Dienststellen werden Privatpersonen für die Betreuung von Straffälligen eingesetzt. Für die Betreuungsarbeit wird keine Entlohnung bezahlt und nur bei drei Ämtern ist eine vollumfängliche Spesenvergütung vorgesehen.

Ebenso sind es nur zwei Dienststellen, die für ehrenamtliche Tätigkeit den Schutz einer Haftpflicht- und Vollkaskoversicherung gewähren.

Die Freiwilligkeit wird in sehr unterschiedlichen Organisationsformen geleistet. Sie reichen von Fachstellen in den Dienstabteilungen, über Kontakte von einzelnen Festangestellten zu Privatpersonen bis hin zu Freiwilligenvereinigungen außerhalb und unabhängig von den Dienststellen.

Als typisch für die Entwicklung der Freiwilligenarbeit kann der Aufbau im Kanton Zürich betrachtet werden. Bereits im letzten Jahrhundert entstand ein Verein mit der Zielsetzung, Straffälligen den Einstieg ins bürgerliche Leben zu erleichtern. Sein Wirken erstreckte sich bis in die sechziger Jahre unseres Jahrhunderts. Mehr als hundert Jahre ergänzten sich öffentliche und private Hilfe, bis die Betreuung von Straffälligen schließlich vollends zur Aufgabe des Staates wurde. Mit dem Verschwinden der privaten Mitarbeit hat das Betreuungsangebot sinnvolle und hilfreiche Möglichkeiten eingebüßt. Deshalb sind seit 1980 wieder Laienhelfer als Freiwillige tätig.

Der verstärkte Individualismus unserer Zeit schlägt sich auch in der Freiwilligenarbeit nieder. Zum ersten Mal wird offen die Frage gestellt, was nützt, was bringt denn diese Tätigkeit den Freiwilligen? Auf den ersten Blick ist die Frage verwirrend und man könnte glauben, sie bedeute das Ende der Freiwilligenarbeit. Die Tatsache, daß es immer schwieriger wird, Freiwillige zu finden, scheint diese Vermutung zu bestätigen. Dieses neue Selbstverständnis bedeutet aber auch eine Chance. Die Beziehung zwischen Betreuenden und Betreuten wird ausgeglichener. Ein Teil der Einseitigkeit der helfenden Beziehung verschwindet. Auch die Freiwilligen vergrößern ihre soziale und persönliche Kompetenz. Sie lernen den Strafvollzug kennen, sie lernen andere Normen und Lebensformen kennen, sie lernen mit Administrationen umzugehen, sie erfahren sich in zielorientierten Gesprächsgruppen und sie verbessern das eigene Gesprächsverhalten.

Die Anerkennung der Freiwilligentätigkeit, auf gesellschaftlicher und persönlicher Ebene, hat bereits viele Ausdrucksformen gefunden, und legt Zeugnis ab, daß die neue Sichtweise dieses sozialen Engagements sich immer mehr durchsetzt. Es werden Einführungskurse durchgeführt, Einsatzbestätigungen ausgestellt, Spesen vergütet, Weiterbildung und Praxisberatung angeboten, bei Stellenbewerbungen Referenzen erteilt, im kantonalen Parlament über Steuerabzüge für diese Tätigkeit diskutiert, von Firmen wurde bereits Mitarbeit bei Freiwilligenprojekten als Weiterbildung angerechnet und vereinzelt kann die ehrenamtliche Tätigkeit während der Arbeitszeit verrichtet

werden. Auch die Betreuungsbeziehung bringt den Freiwilligen eine echte Bereicherung und neue Qualifikationen.

Es ist dringend notwendig, daß sich breitere Schichten der Bevölkerung mit den Problemen der Randgruppen auseinandersetzen und auch konkrete Hilfe anbieten. Die Mitarbeit von Freiwilligen verbessert das bestehende Hilfsangebot. Sie können ein von der Klientenschaft geschätztes und breites Beziehungsangebot machen und bilden zugleich ein Gegengewicht zur fortschreitenden Spezialisierung im Sozialbereich. Sie übernehmen eine Brückenfunktion indem sie einerseits Straffälligen helfen und andererseits der breiten Bevölkerung die Probleme und Schwierigkeiten der Straffälligen näherbringen.

Auf diesem Weg kommt es immer mehr zu einem Ausgleich im Geben und Nehmen. Es wäre zu hoffen, daß auf diese Weise ein neues Solidaritätsbewußtsein entsteht, das Straffälligen einen Wiedereinstieg ermöglicht und erleichtert.

4. Schlußbemerkung

Meine Ausführungen sollten Ihnen einen Einblick in die soziale Arbeit geben, die in der Schweiz im Umfeld der Justiz geleistet wird. Einige Schwerpunkte der Betreuungsarbeit habe ich erläutert, andere unberücksichtigt gelassen. Viele Fragen bleiben offen und viele Diskussionen sind nicht abgeschlossen. Es ist deshalb zu hoffen, daß der Informationsaustausch weitergeht und sich für alle Beteiligten nutzbringend gestaltet.

Zustand und Zukunft der österreichischen Bewährungshilfe

Dr. Herbert Leirer

In den letzten 15 Jahren wurden immer wieder aus unterschiedlichen Anlässen Bestimmungen des österreichischen Bewährungshilfegesetzes 1969 (BewHG 1969) in Frage gestellt und Änderungen diskutiert. Zur Zeit sind ernsthafte Bemühungen im Gange, die Durchführung der Straffälligen- und Bewährungshilfe neu zu überdenken und Vorbereitungen für ein neues Bewährungshilfegesetz zu treffen.

Die Pionier- und Aufbauzeit der Bewährungshilfe 1957-1969

Das Bewährungshilfegesetz trat vor 22 Jahren am 1.7.1969 in Kraft und schrieb die wesentlichen kriminalpolitischen, organisatorischen und fachlichen Standards dieser Zeit fest.

Grundlage und Zielgruppe des BewHG 1969 waren durch richterliche Anordnung unter Bewährungshilfe gestellte Jugendliche. Das JGG 1961 hatte die Bewährungshilfe als eine dem Jugendrichter zur Verfügung stehende Alternative zur Freiheitsstrafe konstituiert und damit die Aufbauphase der Bewährungshilfe eingeleitet.

Bereits seit 1957 wurde im Rahmen der "Arbeitsgemeinschaft Bewährungshilfe" eine sehr erfolgreiche Modelleinrichtung betrieben. Den Akteuren der Arbeitsgruppe gelang es im Zusammenwirken mit den Jugendrichtern das JGG 1961 vorzubereiten und durchzusetzen und darin die Bewährungshilfe zu verankern. Bis zur Erlassung eines Bundesgesetzes über die Bewährungshilfe sollte diese durch freiwillige ehrenamtliche Helfer durchgeführt werden. Als Hilfsfunktion wurden private Vereinigungen zum Aufbau und zur Durchführung der Bewährungshilfe herangezogen.

Eine der Forderungen auf Grund der Erfahrungen der Arbeitsgruppe Bewährungshilfe war es, Professionalität anzustreben, d.h. daß seit 1962 auch hauptberufliche Sozialarbeiter ausgebildet und neben den ehrenamtlichen eingestellt wurden.

Die kriminalpolitische Zielsetzung der Bewährungshilfe, Alternative zur Freiheitsstrafe bei Jugendlichen zu sein, wurde mit diesem methodischen Repertoire nachprüfbar erfolgreich erreicht: Seit Inkrafttreten des JGG 1961 und dem zügigen Aufbau der Bewährungshilfe konnte die Freiheitsstrafe bei Jugendlichen zunehmend zurückgedrängt und die Kriminalitätsraten bei Jugendlichen gesenkt werden.

Die von der Arbeitsgemeinschaft Bewährungshilfe initiierten und getragenen Aktivitäten wurde von anderen Vereinen fortgeführt und übernommen und dann, seit 1964 mit Gründung des Vereins für Bewährungshilfe und soziale Jugendarbeit (heute Verein für

Bewährungshilfe und soziale Arbeit), auf das gesamte Bundesgebiet (mit Ausnahme der Steiermark, wo die Durchführung der Bewährungshilfe vom Verein "Rettet das Kind" getragen wurde) ausgedehnt. Von Beginn an bestand Einigkeit darüber, daß die private, von Vereinen getragene Durchführung der Bewährungshilfe nur für einen relativ kurzen Zeitraum des organisatorischen und fachlichen Auf- und Ausbaues der Bewährungshilfe stattfinden sollte: später sollte die Bewährungshilfe von der Justizverwaltung übernommen und von dieser geführt werden. Dementsprechend wurden auch für die Bewährungshilfe abgestellte Justizbeamte zu Sozialarbeitern ausgebildet und die Finanzverwaltung des Vereins weitgehend nach bundeshaushaltsrechtlichen Vorschriften ausgestaltet. Die Vereinsadministration insgesamt wurde an den Verwaltungsvollzügen des Bundes orientiert und auch die Geschäftsstellen für Bewährungshilfe des Vereins vom Bund übernommen und angemietet.

Das Bewährungshilfegesetz 1969

Die Erfahrungen der Pionier- und Aufbauzeit haben sich im BewHG 1969 niedergeschlagen - die kriminalpolitischen und fachlichen Standards dieser Zeit wurden im BewHG festgeschrieben. Das fand natürlich auch seinen Ausdruck in den gesetzlichen Bestimmungen, welche die Arbeitsbedingungen und die Rechte und Pflichten des Bewährungshelfers regeln. Die Berufsvollzüge des Bewährungshelfers wurden auf die Einzelfallbetreuung im Rahmen einer gerichtlichen Anordnung und auf die damit verbundene Verwaltung des Einzelfalles bezogen. Auch die Verwaltung des Vereins hat sich, soweit sie mit Mitteln des Sachaufwands für Bewährungshilfe bzw. mit Bundesbediensteten durchgeführt wird, auf die Bewährungshilfe in diesem engeren Sinn zu beschränken. Denn es war ja beabsichtigt, die Bewährungshilfe in die Justizverwaltung überzuführen, die dann für alle über die Einzelfallbetreuung hinausgehenden Notwendigkeiten Vorsorge zu treffen gehabt hätte.

Das BewHG 1969 ist als Organisations- und Durchführungsgesetz einer in die Justizverwaltung integrierten und deren Handlungskalkülen unterliegenden Bewährungshilfe konzipiert. Die Zeit für die vorläufige Führung der Bewährungshilfe durch private Vereinigungen wurde auf 10 Jahre bis zum 31.12.1978 befristet, da man davon ausging, daß bis dahin der Auf- und Ausbau der Bewährungshilfe abgeschlossen sein würde. Daraus folgt aber auch, daß alle Aktivitäten des Vereins darauf abstellten, die Durchführung der (gerichtlich angeordneten) Bewährungshilfe zu unterstützen und zu fördern. Die seit 1969 gesicherte Finanzierung der Bewährungshilfe (und damit des Vereins) aus dem ordentlichen Budget des Bundes (Sachaufwand) konnte und wollte man daher nur für Angelegenheiten und Einrichtungen heranziehen, die der Erreichung des Zwecks der Bewährungshilfe dienten.

Mit Ausnahme des 3. Abschnittes des BewHG, der die (übergangsweise) Übertragung der Durchführung der Bewährungshilfe an private Vereinigungen regelt, stellt daher das BewHG 1969 auf eine "staatliche", von der Justizverwaltung geleitete Bewährungshilfe ab.

Neue Aufgaben - Alte Strukturen

Bereits in den 60er Jahren wurden Überlegungen über die Anwendung der Bewährungshilfe auch im Erwachsenenstrafrecht angestellt, die letztlich ihren Niederschlag in den Normierungen der §§ 50-52 des österreichischen Strafgesetzbuches (StGB) 1974 fanden. Kriminalpolitisch war das StGB vom Behandlungsgedanken bzw. Behandlungsvollzug und von der Konzentration auf die Täterpersönlichkeit dominiert. Insbesondere der Vollzug der §§ 21-23 StGB (Maßnahmen) erforderte die Einrichtung einer Nachbetreuungsinstitution, um den Behandlungserfolg auch nach der Entlassung abzusichern.

Die Bewährungshilfe im Erwachsenenstrafrecht wurde somit primär als Betreuung nach vorzeitiger Entlassung aus der Strafhaft bzw. Maßnahme konzipiert und nicht wie im Jugendstrafrecht als Alternative zur Freiheitsstrafe. Von der Möglichkeit, Bewährungshilfe im Rahmen einer bedingten Verurteilung bei Erwachsenen anzuordnen, machen die Gerichte vergleichsweise selten Gebrauch. Das StGB 1974 war der Beginn der Ausweitung der Bewährungshilfe von einer Institution der Jugendstrafrechtspflege zu einer des Erwachsenenstrafrechts mit dem Schwerpunkt ihres Einsatzes nach der Entlassung aus dem Straf- bzw. Maßnahmenvollzug. Die Konzentration auf die kriminalpolitischen Auseinandersetzungen rund um die Beschlußfassung des Strafgesetzbuches im Parlament ließen keinen Raum für Erwägungen, ob das BewHG und die fachlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen des Vereins den neuen gesetzlichen Aufgaben entsprechen. Vor allem aber gab es keine Zeit der Erprobung des Einsatzes eines bestimmten fachlichen und organisatorischen Repertoires, wie die Zeit der Modelleinrichtung der Arbeitsgemeinschaft Bewährungshilfe Ende der 50er Jahre eine war. Die Bewährungshilfe hatte ohne Adaptierung der legislativen, fachlichen und organisatorischen Möglichkeiten eine neue schwierige Aufgabe übernommen bzw. zugeteilt bekommen!

In der Folge setzte dann ab 1975 eine massive Ausweitung der Aktivitäten des Vereins ein: Neue Einrichtungen wurden eröffnet und Projekte begründet und betrieben. Aufgrund veränderter sozialer Bedingungen und psychosozialer Mängellagen der Klienten mußten auch vermehrt andere methodische Konzepte als das tiefenpsychologisch orientierte Case-work-Konzept zum Einsatz kommen. Neue Arbeitsfelder mußten erschlossen werden, mehr Mitarbeiter beschäftigt und sozialisiert werden, um den neuen, schwierigeren Bedingungen gewachsen zu sein und den Problemen der Klienten gerecht werden zu können.

Unverändert blieb die gesetzlich festgelegte Ausrichtung des Vereins auf die Durchführung der Bewährungshilfe, des Einsatzes der bundesbediensteten Bewährungshelfer für diesen Zweck und die Verwendung der Budgetmittel dafür.

Vom Bundesminister für Justiz und damit von der Justizverwaltung wurde die Verwendung von Justizmittel und -personal für die Aktivitäten des Vereins, die über die Bewährungshilfe i.e.S. hinausgingen und sich zunehmend auf "Straffälligenhilfe" erweiterten, akzeptiert und sogar gefördert. Es ging dabei ja nicht mehr nur um die Durchführung der Bewährungshilfe, sondern auch um die Realisierung und Unterstützung der Broda'schen

Strafrechtsreformen. Reformen, mit denen sich die Leitung und die Mitarbeiter des Vereins völlig identifizierten.

Verein oder Staat? Die BWHG-Novellen 1974 und 1978

Die Novelle 1974 zum BewHG wurde notwendig, um das BewHG legislativ an das neue StGB anzupassen, insbesondere an dessen §§ 50-52. Die Frist für die vereinsmäßige Durchführung der Bewährungshilfe wurde in dieser Novelle mit 31.12.1978 festgelegt - dies erfolgte in erster Linie aufgrund der Verhandlungen im Parlament, die sich mit dem neuen Strafgesetz beschäftigten und in denen verlangt wurde, die Verstaatlichung der Bewährungshilfe möglichst rasch durchzuführen. Da eine sofortige Umstellung vor allem Probleme in finanzieller Hinsicht mit sich gebracht hätte, wurde die Übernahme durch die Justizverwaltung bis spätestens 31.12.1978 festgelegt und sollte bis dahin vorbereitet werden.

Die Begründung für diese verstaatlichte Bewährungshilfe lag vor allem darin, daß damit die Entwicklung der Bewährungshilfe für Erwachsene besser überblickt und koordiniert werden könnte. Die Übernahme durch den Bund sollte bundesweit und einheitlich erfolgen, da die Koordination nebeneinander bestehender staatlicher und privater Stellen der Bewährungshilfe einen zusätzlichen Aufwand bedeuten würde.

Da zum Zeitpunkt des beabsichtigten Endes (1978) der vereinsmäßigen Durchführung der Bewährungshilfe der parlamentarische Meinungsbildungsprozeß in dieser Frage noch nicht abgeschlossen war, wurde die Befristung der vereinsmäßigen Bewährungshilfe um zwei weitere Jahre bis 1980 verlängert. Diese Regierungsvorlage enthielt bereits die gänzliche Aufhebung der zeitlichen Befristung der Durchführung der Bewährungshilfe durch private Vereine. Die Begründung dafür war nunmehr, daß sich die Durchführung der Bewährungshilfe durch private Vereine bewährt hätte, weil sie flexibler sei. In der Debatte im Nationalrat wurde diese Regelung von der damaligen Regierungspartei vehement vertreten. Die große Oppositionspartei wandte sich jedoch dagegen, so daß letztendlich keine inhaltliche Beschlußfassung erfolgte, sondern nur die Befristung um zwei Jahre verlängert wurde.

Verein mit "staatlichem" Inhalt: Die BWHG-Novelle 1980

Bis etwa Mitte der 70er Jahre bestand Konsens zwischen Verein und Justizverwaltung, die Bewährungshilfe nach Abschluß ihres Aufbaues zu verstaatlichen. Als 1980 vom Parlament darüber entschieden und die Möglichkeit der unbefristeten Übertragung der Durchführung der Bewährungshilfe an private Vereinigungen beschlossen wurde, war dies ganz im Sinne des Vereins und des Justizministeriums (BMfJ). Ein vehement und gründlich durchgeführter Meinungsbildungsprozeß hatte diesen Umschwung bewirkt und auch im Parlament setzten sich letztendlich die Befürworter der "Vereinslösung" durch. In den Gesetzesmaterialien zur BewHG-Novelle 1980 wurden die Vorteile einer "privaten-vereinsmäßigen" Durchführung der Bewährungshilfe zusammengefaßt: Die

private Führung habe sich durch 15 Jahre hindurch bewährt und als funktionstauglich erwiesen und ermögliche die unmittelbare Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Praxis. Der Verein widme sich auch anderen Aufgaben der Straffälligenhilfe und könne zusätzliche finanzielle Mittel in Form von Spenden und Subventionen aufbringen. Die Besorgung anderer Aufgaben der Straffälligenhilfe - neben der Bewährungshilfe - durch den Verein sei einer getrennten Führung vorzuziehen. Und letztlich biete die Vereinslösung den Vorteil, daß Bewährungshelfer nicht als "verkappte Organe, der mit der Aufklärung und Verfolgung strafbarer Handlungen betrauten staatliche Stellen" gesehen werden. Dem trage die nicht völlige Integration der Bewährungshilfe und der Bewährungshelfer in den Staatsapparat eher Rechnung als "eine Besorgung dieser Aufgaben durch eigene Bundesorgane, die das für diese Arbeit wichtige Vertrauensverhältnis zum Probanden fühlbar erschweren könnte".

Mit der Möglichkeit der unbefristeten Übertragung der Durchführung der Bewährungshilfe an private Vereinigungen wurde aber gleichzeitig der Verein für Bewährungshilfe und soziale Arbeit gezwungen, die Gebarung seiner Geschäftsstellen den für Dienststellen des Bundes geltenden Bestimmungen anzugleichen, um vom BMfJ Budgetmittel (Sachaufwand) für die Durchführung der Bewährungshilfe zu erhalten. Durch die Novelle wurden weitreichend Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten der Justizverwaltung fixiert. Die Praxis (und seit 1969 gesetzliche Verpflichtung des BMfJ), dem Verein Beamte und Vertragsbedienstete, die unter den Dienstaufsicht des BMfJ stehen, als Bewährungshelfer zur Verfügung zu stellen, wurde beibehalten und ausgeformt. In Nachziehverfahren wurde die Supervision gesetzlich verankert und die Verwendung von Bewährungshelfern für Verwaltungsaufgaben im Gesetz festgeschrieben. Der Artikel II BewHG enthielt personelle und materielle Förderungsbestimmungen für die seit 1978 gegründeten Zentralstellen für Haftentlassenenhilfe, aber auch, für den Fall der Inanspruchnahme dieser Förderungen, weitreichende Kontrollrechte für das BMfJ.

Die "Vereinslösung" konnte somit gegen starken politischen Widerstand aufrecht erhalten werden - der Preis dafür waren stärkere Kontrollmöglichkeiten für das BMfJ. Die Einführung eines parlamentarischen Beirates für Bewährungshilfe sollte auch die parlamentarische Kontrolle der vereinsmäßigen Bewährungshilfe ermöglichen.

Das Ergebnis war und ist ein Mischsystem mit eindeutiger Tendenz in Richtung staatlicher Verwaltung bzw. Angleichung der Organisationsstrukturen des Vereins an staatlich-bürokratische Verwaltungsnotwendigkeiten. Die darauf beruhende Verwaltungspraxis des BMfJ und des Vereins führten zu einem System gegenseitiger Abhängigkeiten ohne klare und eindeutige Kompetenz- und Entscheidungsfestschreibungen. Letztlich führte es dazu, daß der private Verein den Anschein einer "nachgeordneten Dienststelle" des BMfJ bietet und auch häufig gezwungen ist, wie eine solche zu agieren.

Es wurde 1980, als feststand, daß dem Verein unbefristet die Durchführung der Bewährungshilfe übertragen bleiben soll, verabsäumt bzw. wurde keine Notwendigkeit gesehen, die Beziehung zwischen Verein und Justizverwaltung neu und dieser Entscheidung gemäß zu regeln. Es mußte sich daher ein System entwickeln, das weitgehend durch das Aushandeln von Einzelproblemen bestimmt ist, eigenverantwortliche Entscheidungen des Ver-

eins kaum zuläßt und letztlich für den Verein die Notwendigkeit mit sich bringt, seine Organisations- und Verwaltungsstrukturen zu verdoppeln: einerseits um den Vorschriften der Bundesadministration - insbesondere haushalts- und dienstrechtlichen gerecht zu werden, andererseits um seinem Selbstverständnis und seiner Rechtsform gemäß als privater Verein handeln zu können.

Die beträchtliche kriminalpolitische und finanzielle Förderung des Vereins in den 60er und 70er Jahren - zunächst zur Erreichung des Zweckes der Bewährungshilfe, dann zur Erreichung des Zweckes der großen Strafrechtsreform - führte zu einer Erweiterung seines Angebots an Diensten und Einrichtungen, die ursprünglich alle auf die Unterstützung der Durchführung der Bewährungshilfe ausgerichtet waren und im wesentlichen mit Justizmitteln und Justizpersonal geführt wurden.

Als diese Einrichtungen zunehmend fachliche, organisatorische und kriminalpolitische Eigenständigkeit erlangten und der Zusammenhang mit der Strafrechtsreform zunehmend, sowohl politisch wie auch inhaltlich dünner wurde, wurde ihre Legitimierung aus dem Titel "Bewährungshilfe" immer schwieriger.

Dazu kommt, daß das BewHG nach wie vor auf eine individualisierte Einzelfallbetreuung abstellt. Zunehmend ist es, aufgrund der Lebenslagen ihrer Klienten, für Bewährungshelfer notwendig, einzelfallübergreifende Ressourcen zu erschließen und zur Verfügung zu haben, die nur in Kooperation mit anderen Einrichtungen und Trägern bereitgestellt werden können, da ihre alleinige Finanzierung aus dem Titel Bewährungshilfe nicht möglich ist und an die Grenzen der im BewHG normierten dienstlichen Handlungsmöglichkeiten der bundesbediensteten Bewährungshelfer stößt: Seit Inkrafttreten des StGB 1975 werden von Bewährungshelfern auch Erwachsene betreut, seit dem StRÄG 1987 können Bewährungshelfer "freiwillig" betreuen, d.h. über strafrechtlich festgelegte Probezeiten hinaus ohne richterliche Anordnung und nur gemäß sozialarbeiterischen Notwendigkeiten auf Anordnung des Geschäftsstellenleiters dienstlich tätig sein. Bereits 1981 ermöglichte eine Suchtgiftgesetznovelle Formen des Einsatzes von Bewährungshelfern, die nicht auf gerichtlicher Anordnung beruhten, und schließlich brachte das neue JGG 1988 neue, ganz anders geartete, geartete, gesetzliche Aufträge für Bewährungshelfer.

Was soll geschehen?

Es ist notwendig, grundsätzlich-generelle Überlegungen anzustellen, ob und in welchem Ausmaß Alternativen zum traditionellen Handlungsrepertoire der Strafjustiz zum Tragen kommen sollen und inwieweit der Verein für Bewährungshilfe und soziale Arbeit dabei für die Justiz als Kooperationspartner und Leistungserbringer in Frage kommt. Es geht nicht mehr nur um strafrechtliche Sanktion, sondern um soziale Reaktion (nicht nur bei Jugendlichen!) und es geht weitgehend um die private und zivile Lösung krimineller Konflikte und der Tatfolgen. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, sind weitreichende Allianzen mit staatlichen, privaten und kirchlichen Trägern und Einrichtungen notwendig und dies erfordert in hohem Ausmaß Flexibilität und Sensibilität.

Diese kriminalpolitischen Veränderungen und Umorientierungen, die sich entscheidend auf die Berufspraxis der Bewährungshelfer auswirken, machen es nicht nur notwendig die Organisationsform der Bewährungs- und Straffälligenhilfe neu zu konzipieren, sondern auch die Regelungen, die unmittelbar auf die Berufspraxis der Bewährungshelfer abstellen, an diese veränderten Bedingungen anzupassen.

Politische, organisatorische und fachliche Entscheidungen sind zu treffen, damit der gemeinnützige Verein für Bewährungshilfe und soziale Arbeit weiterhin die aus der staatlichen Verwaltung ausgegliederte staatliche Aufgabe der Durchführung der Bewährungshilfe wahrnehmen kann und als Kristallisationspunkt staatlich-justizförmiger und privater-gesellschaftlicher Straffälligenhilfe seinen Beitrag zur öffentlichen Sicherheit in Österreich leisten kann. Dazu bedarf es klarer Entscheidungen, die den veränderten gesellschaftlichen und sozialen Bedingungen der 90er Jahre gerecht werden.

- Wenn der Verein für Bewährungshilfe und soziale Arbeit auch weiterhin die staatliche Aufgabe Bewährungshilfe wahrnehmen soll - und darüber besteht Konsens zwischen Verein, BMfJ und den im Parlament vertretenen politischen Parteien -, muß die Durchführung der Bewährungshilfe, soweit es notwendig ist, um den Verein eine eigenverantwortliche Durchführung zu ermöglichen, aus der Justizverwaltung ausgegliedert werden. D.h. vor allem weitgehend autonom die ihm zur Verfügung stehenden Budgetmittel und Personalressourcen zu bewirtschaften, um den Anforderungen gewachsen zu sein, mit denen ein gemeinnütziger Verein und seine Mitarbeiter, die im Arbeitsfeld Straffälligenhilfe tätig sind, konfrontiert sind.

Die Verpflichtung des Staates, diese von ihm nicht unmittelbar wahrgenommene Aufgabe zu finanzieren, ergibt sich daraus, daß der Verein eine Leistung erbringt, die für die Aufrechterhaltung und das Funktionieren des staatlich-gesellschaftlichen Systems notwendig ist.

Es ist selbstverständlich, daß die zweckmäßige Verwendung dieser Budgetmittel der staatlichen Kontrolle zu unterliegen hat. Die Form der Kontrolle bedarf jedoch einer Neuregelung. Diese Regelung müßte in einem Vertrag zwischen Bund und Verein enthalten sein, der die Finanzierung der Bewährungshilfe festlegt und längere als einjährige Budget- und Planungszeiträume enthält.

- Die Arbeitsbedingungen und die Rechtsstellung der Bewährungshelfer sind auf die veränderte kriminalpolitische Landschaft, auf die zur Bearbeitung anstehenden Problemlagen und psychosozialen Bedürfnisse der Probanden hin auszugestalten.

Sozialarbeiterische Berufsvollzüge bedürfen einer sehr sorglichen Einbettung in gesetzliche Bestimmungen und Aufträge, damit Bewährungshelfer nicht zu verkappten Organen, die mit der Aufklärung und Verfolgung strafbarer Handlungen betraut sind, werden - vor allem aber, um den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zum Probanden zu ermöglichen. Das betrifft aber nicht nur das BewHG, sondern auch das StGB, die StPO und einige andere Gesetze!

- In diesem Zusammenhang wird es auch notwendig sein, die Rechtsstellung des Probanden neu zu definieren!
- Wenn der gemeinnützige Verein für Bewährungshilfe und soziale Arbeit die Aufgabe Bewährungshilfe für den Staat zur Durchführung übernimmt, bedarf es auch einer Reihe von Grundsatzentscheidungen des Vereins, die weitreichende innerorganisatorische Konsequenzen haben:
- Ist die Durchführung der Bewährungshilfe im engeren Sinn Hauptaufgabe des Vereins, oder
- hat der Verein noch andere, nicht unmittelbar auf die Durchführung der Bewährungshilfe bezogene Aufgaben der Straffälligenhilfe zu erfüllen?
- Sind diese anderen Aufgaben und Einrichtungen des Vereins zur Unterstützung der Bewährungshilfe im engeren Sinne zu betreiben und somit den Geschäftsstellen für Bewährungshilfe zu- bzw. untergeordnet?
- Ist das Leitbild des Vereins auf die Durchführung der Bewährungshilfe oder auf eine integrierte Straffälligenhilfe hin ausgelegt?

Die Bearbeitung dieser und einer Reihe anderer Fragen muß und soll uns in den nächsten Jahren beschäftigen! Ziel dieser Bemühungen muß es sein, den von allen Beteiligten als unbefriedigend empfundenen Zustand zu verändern. Es müssen klare und eindeutige Zuständigkeiten und Beziehungen geschaffen werden und zwar auf allen Ebenen des Vereins, ausgehend von der Betreuungssituation bis hin zur Leitung der Organisation auf Geschäftsführungs- und Vorstandsebene.

Soziale Arbeit im Umfeld der Justiz in Dänemark

Daniel Wegener

I. Übergeordnete Zielsetzung - Organisation - Methodische Grundprinzipien

Die Kriminalfürsorge bekämpft gemeinsam mit dem übrigen Rechtssystem Kriminalität. Sie ist damit beauftragt, den Strafvollzug in Übereinstimmung mit den jeweiligen Gesellschaftsnormen durchzuführen.

Das Ziel der Sozialen Arbeit im justitiellen Umfeld besteht darin, den Klienten, durch Unterstützung und Förderung seines Selbstvertrauens und seiner Selbstdisziplin, in die Lage zu bringen, seine Möglichkeiten in den gesellschaftlichen Zusammenhängen aufzuspüren und zu realisieren. Darüber hinaus nimmt die Sozialarbeit an der generellen Kriminalitätsbekämpfung teil.

Die gesamte dänische Kriminalfürsorge, d.h. der Strafvollzug, die Gerichtshilfe und die Bewährungshilfe ist staatlich organisiert und unterliegt dem Justizministerium. Die zentrale Verwaltungsbehörde nennt sich "Direktoratet for Kriminalforsorgen" und befindet sich in Kopenhagen.

Sie verfügt über:

- 16 Strafvollzugsanstalten
- 42 Arresthäusern (Untersuchungshaft)
- 34 Abteilungen der Freien Kriminalfürsorge
- 08 Halfwayhäusern.

Die Kriminalfürsorge ist für erwachsene Straftäter (über 18 Jahre) verantwortlich. Es gibt kein Jugendstrafgesetz, d.h. für Jugendliche ist die jeweilige Sozialbehörde mit ihren pädagogischen Maßnahmen zuständig.

Die vier wichtigsten methodischen Grundprinzipien der justitiellen sozialen Arbeit:

Das erste Prinzip läuft unter dem Stichwort: "**So früh wie möglich**". Man versucht sich strukturell so auszurichten, daß man sich so früh wie möglich dem Klienten anbieten kann, sei es in der Untersuchungshaft oder im Rahmen der Gerichtshilfe.

Durch das Prinzip der Nähe sollen die Kontaktmöglichkeiten zu dem sozialen Netzwerk des Klienten, seiner Familie, seines Heimes und der Abteilung der Kriminalfürsorge gefördert werden. In Übereinstimmung hiermit hat man die Anzahl der Bewährungshilfeabteilungen stark ausgebaut. Es wird ebenfalls angestrebt, den Strafvollzug in der Nähe des Heimatortes durchzuführen.

Das Kontinuitätsprinzip versucht die Anzahl der Kontaktbrüche im Sachverlauf zu minimieren. Optimal bedeutet es, daß der gleiche Sachbearbeiter von Anfang bis Ende dabei ist, d.h. er führt die Personenuntersuchung durch, nimmt an der Gerichtshilfe teil, vorbereitet die Entlassung aus dem Strafvollzug und ist für den Bewährungsablauf verantwortlich.

Bei dem **Koordinationsprinzip** steht die Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen der Kriminalfürsorge mit dem übrigen Rechtssystem, den Sozialbehörden und anderen Verwaltungsinstanzen im Vordergrund. Ohne eine vernünftige Koordination der Dienstleistungen kann der Einsatz für den einzelnen Klienten nicht optimal durchgeführt werden.

II. Strafvollzug

Ende 1989 verfügte die Kriminalfürsorge über 3.739 Gefangenenplätze. Von dieser Gesamtzahl standen dem Strafvollzug 2.135 Plätze zu, während die Untersuchungshaft 1.604 beanspruchte.

Im Strafvollzug verteilten sich die Plätze mit 804 auf die geschlossenen und mit 1.331 auf die offenen Anstalten.

Von den 16 Staatsgefängnissen sind 5 geschlossene Anstalten, eine dieser ist speziell für geisteskranke Gefangene ausgerichtet. Die geschlossenen Gefängnisse, abgesehen von dem Gefängnis in Ringe, sind alle älteren Datums. Die Anstalt in Ringe nimmt besonders jüngere Gefangene auf, ist vom Konzept her mehr experimentell ausgerichtet als die anderen.

Die offenen Anstalten sind häufig in landwirtschaftlichen Betrieben, ehemaligen Gutshöfen oder Herrensitzen etabliert.

Prinzipiell sollen alle Personen, die zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden sind, in den offenen Vollzug eingewiesen werden. Die Art der Kriminalität, die Länge der Strafe und eine eventuelle Fluchtgefahr können die Einweisung in eine offene Anstalt verhindern.

In allen Staatsgefängnissen besteht Arbeitspflicht. Weiterausbildung wird auch als Arbeit bezeichnet. Neben den traditionellen Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten, so wie Landwirtschaft, Möbeltischlerei, Metallfächer, Produktionswerkstätten und Gärtnerei, kann der Gefangene auch an einer Schul- oder Weiterausbildung außerhalb der Anstalt teilnehmen.

Das typische Bild eines dänischen Strafgefangenen ist folgendes: Mann - 20 bis 24 Jahre alt - früher schon zur Bewährungshilfe verurteilt - seine effektive Strafzeit liegt zwischen 3 und 6 Monaten.

30 % der Strafgefangenen hatten in ihrer Kind- oder Jugendzeit Aufenthalt in einer sozialen Einrichtung. Der Ausbildungsquotient bei der Normalbevölkerung ist 3 mal so

groß. 6 % der Gefangenen waren vor der Inhaftierung Angestellte, während es bei der Normalbevölkerung 35 % sind. 27 % aller Gefangenen sind drogenabhängig.

In 1989 wurden insgesamt 54.778 Ausgänge zugeteilt. Unter Ausgängen versteht man Wochenendurlaub, Schulbesuch, Besuch der Familie, der Sozialbehörde, des Arbeitssamtes usw. In 0,3 % führten die Ausgänge zu neuer Kriminalität. Leider kann man nicht die gleichen positiven Zahlen über die Rückfälligkeit nach der Entlassung aufweisen.

Aber ein jeder, der sich ein bißchen intensiv mit diesem Gebiet beschäftigt, der weiß ja, daß der Strafvollzug über einen generalpräventiven Effekt hinaus, nicht viel aufweisen kann, und daß die Verurteilten häufig nach der Entlassung aus dem Gefängnis schlechter dran sind, als sie es bei der Einweisung in die Strafanstalt waren.

Eine wichtige Aufgabe der Sozialarbeit im Gefängnis ist deshalb, die negativen Wirkungen des Strafvollzuges zu begrenzen. IM Staatsgefängnis Vridsløselille versucht man sich seit Herbst 1989 mit sozialer Gruppenarbeit für Gefangene, die kurz vor der Entlassung stehen. Man versucht die, durch den Vollzug bedingte, psychische Isolation zu bearbeiten und den Gefangenen dahin zu führen, daß er sich realistisch zu den Möglichkeiten und Problemen der Entlassungsphase verhält.

Darüber hinaus ist der Sozialarbeiter im Anstaltssektor damit beauftragt, die Entlassung des Gefangenen im Allgemeinen vorzubereiten. Typisch ist man bei der Wohnungs-, Arbeits- und Ausbildungssuche behilflich. Häufig geschieht es in der Zusammenarbeit mit der lokalen Bewährungshilfeabteilung. Die Teilnahme in der Sachbehandlung betreffs der Bedingungen für die Probezeit und eventuelle Ausgänge ist obligatorisch.

III. Kriminalfürsorge in Freiheit

Die 34 Abteilungen der Kriminalfürsorge in Freiheit verteilen sich geographisch über das ganze Land. Die Arbeit wird von ca. 200 Sozialratgebern und administrativem Personal ausgeführt. Die Gesamtkapazität aller Probanden belief sich im März 1990 auf 3.949 Personen. Es wurden im Jahre 1989 3.500 Personenuntersuchungen durchgeführt.

Die Aufgaben der Sozialarbeit in der Freien Kriminalfürsorge sind folgende:

Personuntersuchung - Gerichtshilfe

Wenn die Möglichkeit einer bedingten Freiheitsstrafe besteht, beauftragt die Staatsanwaltschaft die Kriminalfürsorge mit der Durchführung der Personuntersuchung. Sie ist eine gründliche Sozialanamnese, die sich über 8 bis 10 Din-A4-Seiten erstreckt. Dieser Lebenslauf ist chronologisch systematisiert und es geht von der Geburt übers Elternhaus, Schule, Arbeitgeber, sozialen Behörden, Bekannte und eventuell Krankenhausaufenthalt bis zur aktuellen sozialen Situation. Natürlich steht es dem Angeklagten frei, an dieser Personuntersuchung teilzunehmen.

Die Personuntersuchung gibt dem Sozialarbeiter die Möglichkeit, in der Konklusion, Bewährungsaufgaben vorzuschlagen. Sie ist ein wichtiges Werkzeug in der Urteilsfindung.

Nach der Verurteilung ist sie ein guter Ausgangspunkt für den Ablauf der Bewährungshilfe und darüber hinaus eine sichere Grundlage für die Planlegung einer eventuellen Ausbildung des Verurteilten.

Die **Teilnahme an der Hauptverhandlung** und Verurteilung ist obligatorisch für den Sozialarbeiter. Es gibt dem Klienten unter anderem das positive Erlebnis, daß der Verlauf in der Bewährungshilfe gemeinsam aufgestartet wurde. Vor dem Gerichtstermin verhandelt der Sozialarbeiter häufig aktiv mit dem Pflichtverteidiger, der Staatsanwaltschaft oder dem Richter. Auch unter der Hauptverhandlung ist man relativ aktiv. Unsere Sanktions- und Auflagevorschläge werden in der Regel vom Gericht verifiziert. Das bedeutet natürlich viel Vorarbeit, eventuelle Behandlungsvorschläge müssen sich realisieren lassen können, hier ist es wichtig, daß die finanzielle Seite vor dem Gerichtstermin abgeklärt ist.

Sozialer Service in der Untersuchungshaft

Innerhalb von 8 Tagen besuchen wir jeden Untersuchungshäftling, der von unserem Distrikt eingebracht wird. Über den akuten Hilfsdienst hinaus sind wir bei dem Vorbereiten der Gerichtsverhandlung behilflich. Häufig wird die Personuntersuchung in der U-Haft durchgeführt.

Wenn schon die Schuldfrage vor der Verurteilung klar liegt und eine längere, unbedingte Freiheitsstrafe anfällt, wird der kommende Strafvollzug durchgeplant und vielleicht schon ein eventueller Ausbildungsverlauf abgeklärt. In der Zusammenarbeit mit dem Fachkollegen im Staatsgefängnis begleiten wir häufig den U-Häftling nach der Verurteilung und nehmen später an den Entlassungsvorbereitungen teil.

Die **Bewährungshilfe** nimmt sich folgender 4 Klientenkategorien an:

- bedingte Verurteilte,
- auf Probezeit Entlassene,
- geisteskranke Kriminelle,
- freiwillige Klienten.

Für die zwei erstgenannten Kategorien ist es typisch, daß sie zu einem Jahr Bewährungshilfe entweder verurteilt oder entlassen worden sind. Dieser Zeitraum ist typisch, doch sieht man schon häufig, daß die Bewährungshilfe auf ein halbes Jahr reduziert wird.

Typische Bewährungsaufgaben über die Probezeit hinaus sind:

- Arbeit,
- Fester Wohnsitz,
- Drogen- und Alkoholbehandlung,
- Aufenthalt in geeignete Einrichtung,
- Psychiatrische Behandlung usw.

Es werden nur bei Rückfall oder konkretem Rückfallverdacht, Rapporte ausgefertigt, d.h. die Bewährungshilfeabteilung ist nicht verpflichtet, die Staatsanwaltschaft oder das Gefängnis regelmäßig über den Bewährungsablauf zu unterrichten.

Die Bewährungshilfe mit geisteskranken Kriminellen ist zeitlich nicht festgesetzt. Hier ist eine enge Zusammenarbeit mit dem psychiatrischem Hospitalsystem eine wichtige Voraussetzung. Einmal jährlich prüft die Staatsanwaltschaft auf der Basis einer schriftlichen Einstellung von dem Oberarzt der Psychiatrischen Abteilung und der Kriminalfürsorge, die Notwendigkeit der Weiterführung der Veranstaltung.

Freiwillige Bewährungshilfe wird häufig in der Zeitspanne zwischen Personuntersuchung und Verurteilung angeboten.

Der Aufenthalt in einer **Pflegefamilie** oder einem **sozialpädagogischen Kollektiv** ist traditionell ein wichtiges Element in der dänischen Sozialarbeit. Besonders in der Kinder- und Jugendfürsorge hat man schon vor vielen Jahren erkannt, das soziale Verhalten am besten im täglichen Nahbereich trainiert werden kann. Aktives Mitleben in einer intakten Familie oder einer kleinen Wohngemeinschaft zeigte wesentlich bessere Resultate auf, als der Aufenthalt in den größeren sozialpädagogischen Einrichtungen.

Es ist daher eine natürliche Folge, daß auch die Kriminalfürsorge, besonders ihren jüngeren Klienten, Aufenthalte diese Art anbietet. Das Aufspüren und die begleitende Supervision der Pflegefamilien ist daher eine typische Aufgabe des Sozialarbeiters. Häufig wird sie in Zusammenarbeit mit der lokalen, zuständigen Sozialverwaltung ausgeführt. Entweder entscheidet sich der Klient ganz freiwillig oder mehr formalisiert durch die Bewährungsaufgabe für einen solchen Aufenthalt.

Das nächste Stichwort ist **Strafvollzug außerhalb des Gefängnisses**. Nach dem dänischen Strafgesetz können Straffällige, zu einer Freiheitsstrafe Verurteilte, in ein geeignetes Behandlungsheim oder eine Pflegefamilie außerhalb des Gefängnisses überführt werden. Diese Möglichkeit besteht für den Verurteilten, der auf Grund seines Alters, seines Gesundheitszustandes oder anderen Faktoren einen Bedarf für ganz besondere Pflege und Umsorge hat, die man im Strafvollzug nicht gewährleisten kann.

Die Vorarbeit, das Fundament für eine positive Überführungsentscheidung, wird von dem Sozialarbeiter ausgeführt. Die "ganz besondere Pflege und Umsorge" muß dokumentiert, ein geeignetes Behandlungsheim oder Pflegefamilie und der Zeitpunkt der Überführung gefunden und die eventuellen Unkosten abgesichert werden.

Typisch benutzt man sich dieser Bestimmung im Strafgesetz bei Jugendlichen unter 18 Jahren, die wegen grober Kriminalität in einer geschlossenen Einrichtung der Sozialbehörde, eine Art Untersuchungshaftsurrogat angebracht waren. Hier ist es die Aufgabe des Sozialarbeiters in der Kriminalfürsorge dafür Sorge zu tragen, daß die Überführung in ein geeignetes Heim oder Pflegefamilie nach der Verurteilung stattfinden kann. Eine andere typische Klientengruppe in diesem Zusammenhang sind die Drogenabhängigen.

Gemeinnütziger Dienst

Die Abteilungen der freien Kriminalfürsorge sind mit der Durchführung des gemeinnützigen Dienstes beauftragt. Man kann bis zu maximal 200 Stunden verurteilt werden. Die maximale Strafe entspricht, für unsere Verhältnisse, einer sehr erheblichen Gefängnisstrafe, ein bis eineinhalb Jahre gehören nicht zur Seltenheit.

Die Aufgabe des Sozialarbeiters ist es, als erstes einen geeigneten Arbeitsplatz zu finden, dann die notwendige Supervision auszuüben und eine effektive Kontrolle zu gewährleisten. Die Kontrollveranstaltung steht hier natürlich wesentlich mehr im Vordergrund und in dem Sinne tritt der Sozialarbeiter mehr als Strafvollzugsbehörde und weniger als vertrauensvoller Berater auf. Aber hier gilt wohl die fachliche Einstellung der Kollegen, daß gemeinnütziger Dienst nicht die gleichen negativen Wirkungen mit sich führt, die häufig das Ergebnis einer längeren Gefängnisstrafe sind.

Begnadigungs- und Strafaussetzungsansuchen

Ein jeder, der zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden ist, kann bei unseren Abteilungen einen Antrag auf Strafaussetzung oder eventuell Begnadigung stellen. Es wird dann häufig von uns ein sehr gründlicher Rapport ausgearbeitet und an die zuständige Abteilung im Justizministerium weitergeleitet. Wenn wir eine Strafaussetzung oder eine Begnadigung, die Begnadigung ist natürlich nur in begrenztem Umfang möglich, empfehlen können, und diese eventuell mit einer Bewährungsaufgabe unterstützt werden soll, ist es unsere Aufgabe, diese Aufgabenvorschläge auszuarbeiten.

Die Sachbearbeitung von Begnadigungsanträgen von **Promillefahrern** wird sicherlich in der kommenden Zeit quantitativ zunehmen. Seit kurzer Zeit kann man, wenn man als Promillefahrer bis zu max. 40 Tagen Haft verurteilt worden ist, unter bestimmten Voraussetzungen begnadigt werden. Es muß ein reeller bedarf für eine Behandlung gegen Alkoholmißbrauch bestehen. Der Begnadigungsantrag muß eine etablierte, effektiv kontrollierte, Behandlung nachweisen und darüber hinaus muß der Verurteilte sich damit einverstanden erklären, daß er sich min. 1 Jahr der Bewährungshilfe unterwirft.

Im Rahmen der Kriminalfürsorge werden auch **untraditionelle, pädagogische Klientaktivitäten** angeboten. So hat unsere Abteilung z.B. mit unseren jüngeren Klienten in der schwedischen Wildmark Kanu gepaddelt und gewandert und in heimischen Gewässern Hochseesegelturen mit einem Schoner durchgeführt.

Ein anderes fachliches Umfeld, daß sich mehr und mehr in den Vordergrund drängt, ist die **vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung**. Es besteht in fast allen Gemeinden eine formalisierte Zusammenarbeit zwischen der Schul- und Sozialverwaltung und der Polizei - SSP. Die größeren Gemeinden verfügen über ein SSP-Sekretariat. Regelmäßig, meistens einmal monatlich, bespricht man gemeinsam eventuelle vorbeugende Aktivitäten im Lokalgebiet. Man versucht Risikogruppen aufzuspüren und aufzulösen.

Es werden Freizeitangebote für Jugendliche ausgearbeitet und man nimmt an Thementagen in den Schulen teil.

Die Zusammenarbeit erfordert häufig schnelles, unformelles Handeln - wenig Bürokratie und effektives Teamwork sind eine wichtige Voraussetzung. Die Sozialarbeiter der Kriminalfürsorge nehmen in den meisten Gemeinden an dieser wichtigen profylaktischen Arbeit teil.

Arbeitskreisergebnis

Die Gruppe setzte sich zusammen aus vierundzwanzig Teilnehmern aus fünf Nationen. Es wurden Berichte aus der Schweiz, Österreich, Frankreich und Dänemark vorgetragen und diskutiert. In der Gruppe befanden sich zwei Gerichtshelfer, zwei Teilnehmer aus anderen Berufsfeldern, die übrigen waren Bewährungshelfer. Folgende Forderungen wurden formuliert:

1. Beruflich qualifizierte Sozialarbeit in der Justiz darf nicht durch finanzielle Probleme eingeschränkt werden, sondern ist weiter auszubauen.
2. Die Einbindung der Gesellschaft durch Mitarbeit freiwilliger Helfer darf nicht vom Staat zur Reduzierung professioneller Arbeit benutzt werden.
3. Das Berufsbild "SozialarbeiterIn" ist im europäischen Bereich zu vereinheitlichen.
4. Ausbildung und Fortbildung sind übernational zu gestalten (Praktika, Hospitationen).
5. Grundbedürfnisse der Probanden (Recht auf Wohnung, Arbeit und materielle Hilfe) sind zu erfüllen.
6. U-Haft und Strafvollzug sind zugunsten alternativer Maßnahmen zu reduzieren.
7. Internationale Amtshilfe ist sicherzustellen. Bereits bestehende Rechtshilfeabkommen sind von allen Staaten zu ratifizieren und auszubauen.

Funktion und Chancen einer "Kriminalpolitik von unten"

Arbeitskreis 17

Moderation: Horst R. Finger
Referenten: Dr. Hans-Jörg Albrecht
Dr. Rolf Driebold

- Grundlagen und Perspektiven lokal organisierter Kriminalitätsprävention -

Dr. Hans-Jörg Albrecht

1. Einführung

Die Tagesordnung des Strafrechts und der Kriminalpolitik scheint heute mehr und mehr durch grenzüberschreitende, gar globale, Probleme der Umwelt- und Wirtschaftskriminalität, des Drogenhandels und der organisierten Kriminalität beherrscht zu sein. Dem entsprechen die hierdurch provozierten und begründeten Unternehmungen internationaler polizeilicher Kooperation, der vertraglichen Absicherung und Erleichterung von Rechts Hilfe sowie der Harmonisierung materiellen und prozessualen Strafrechts auf west-europäischer Ebene (beispw. das Schengen-Abkommen). Schließlich gefällt sich die Strafrechtssetzung immer mehr in der Wahrnehmung großflächiger Rechtsgüter der Allgemeinheit, wie Volksgesundheit, Funktionsfähigkeit von Kapitalmärkten und Volkswirtschaften und die ökologischen Grundlagen der Gesellschaft etc.¹⁾. Diese Kriminalpolitik findet tatsächlich "oben" statt und wirbt für grenzüberschreitende Kooperation und zentrale Institutionen. In diesem Prozeß verändert sich die Balance in Macht und Kompetenzen im übrigen zugunsten der Exekutive. Die so zutage tretende kriminalpolitische Orientierung scheint deshalb zunächst einer Kriminalpolitik von unten entgegenzustehen. Jedoch zeichnen sich auch solche Tendenzen und Perspektiven ab, die hierzu Gegengewichte bilden.

Dabei darf das Konzept einer Kriminalpolitik von unten natürlich nicht auf die Alternativenfrage beschränkt werden und sich in der Kritik des Gefängnisses, bzw. noch weitergehend, in der Kritik des Strafrechts erschöpfen. Vielmehr weist Kriminalpolitik von unten über eine Sichtweise hinaus, die "unten" gleichsetzt mit der Perspektive solcher Professionen, die nur ganz stiefmütterlich mit politischen Ressourcen bedacht worden sind oder Kriminalpolitik von unten über den Filter von Einstellungs- und Meinungsforschung wahrnehmen.

1) Hassemmer, W.: Das Schicksal der Bürgerrechte im "effizienten" Strafrecht. Strafverteidiger 10 (1990), S. 328-331, S. 330.

Einstiegspunkt ist die triviale Einsicht, daß Kriminalität weitgehend lokal gebunden ist. Dem entspricht es, wenn der Polizeilichen Kriminalstatistik entnommen werden kann, daß der ganz überwiegende Teil der aufgeklärten Straftaten solchen Tatverdächtigen zugerechnet wird, die im unmittelbaren Umfeld des Tatorts auch ihren Wohnsitz haben (60 % Tatortgemeinde, 14 % Landkreis des Tatortes, 24 % Bundesland, 6 % übriges Bundesgebiet). Die sozusagen gemeindeüberschreitende Kriminalität ist somit eher die Ausnahme. Eine neuere international vergleichende telephonische Opferbefragung stützt den Befund²⁾. Die Befragungsergebnisse lassen erkennen, daß kriminelle Viktimisierung den Schwerpunkt am Wohnort des Opfers findet. Auf der Basis dieser unterschiedlichen Datenzugänge läßt sich deshalb zusammenfassen, daß Täter- und Opferwohnsitz sowie Tatort räumlich gesehen eng zusammenfallen. Kriminalität, so ist daraus zu folgern, wird nicht von außen importiert. Es sind nicht die "Fremden", die die Sicherheit bedrohen.

Von daher erscheint es plausibel, das lokale Gemeinwesen, die Gemeinde oder den Stadtteil zu einem wesentlichen Ausgangspunkt in der Entwicklung und Begründung von Kriminalpolitik zu nehmen, damit freilich auch einer Kriminalpolitik von unten erste Konturen zu geben.

Nicht wenige der Überlegungen, die in neuerer Zeit die Gemeinde oder das städtische Gemeinwesen in das Zentrum kriminalitätsbezogener Überlegungen rücken, sind dem anglo-amerikanischen Sprach-, Rechts- und Forschungskreis verbunden. Dort hat seit den 70er Jahren in Kriminologie, Strafrecht und Kriminalpolitik der Begriff der "Community" Konjunktur. Die Begriffe "Community-based corrections", "Community punishment", "Community crime prevention" und "Community safety" verweisen dabei auf Entwicklungen, die der eher überschaubaren, lokalen, gar nachbarschaftlichen sozialen Einheit Gewicht verleihen. Damit werden gleichzeitig auch das Private und die Öffentlichkeit, das Laienelement, die Dezentralisierung sowie die aktive Beteiligung der Bürger an politischen und sozialen Prozessen angesprochen. Ferner treten die Verlagerung oder gar eine Neuverteilung der Verantwortung für Kriminalität und Kriminalitätskontrolle hervor. Betrachtet man die so bezeichneten Sachverhalte etwas näher, dann fällt allerdings auf, daß partiell auch im deutschen Rechts- und Forschungskreis Vergleichbares entstanden ist und erörtert wird. Allein die Begriffe, mit denen die kriminalpolitischen Strategien, damit auch die hierdurch mitgesetzten Bezüge, definiert werden, unterscheiden sich. So decken sich beispielsweise die Komplexe "Community based corrections" sowie "Punishment in the community" weitgehend mit dem Thema "Alternativen zur Freiheitsstrafe und zum Gefängnis". Andererseits hat aber der Begriff der kommunalen Delinquenzprophylaxe, wie eine neuere vergleichende Studie, die Ansätze und Ergebnisse von Präventionsprojekten in Europa zum Gegenstand hatte, deutliche macht, gerade in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern in Schrifttum und Forschung noch keinen hohen Stellenwert³⁾. Im übrigen wird in Deutschland das Sicherungsproblem nicht in "kommunaler Sicherheit", sondern eher in "innerer Sicherheit" auf den Begriff gebracht.

2) van Dijk, J., Mayhew, P., Killias, M.: Experiences of Crime Across the World. Key Findings from the 1989 International Crime Survey. Deventer, Boston 1990.

3) Graham, J.: Crime Prevention Strategies in Europe and North America. Helsinki 1990.

2. Neuere Entwicklungen

Jedoch lassen sich in den 80er Jahren Entwicklungen beobachten, die die Gemeinde auch als politische Einheit im Kontext von Kriminalitätskontrolle stärker sichtbar werden lassen. So werden in nationalen und internationalen Vereinigungen von Bürgermeistern Kriminalität und Sicherheit in Großstädten thematisiert⁴⁾. Die Bürgermeister von Großstädten formieren sich auf Kongressen gegen Kriminalitäts- und Drogenprobleme⁵⁾. Die Konferenz US-amerikanischer Großstadtbürgermeister verhandelt immer noch streitig über die Drogenprohibition⁶⁾. Es bilden sich auf Gemeinde- oder städtischer Ebene und unter Beteiligung gemeindlicher Gremien Kriminalitätspräventionsräte oder -kommissionen, Präventionsabteilungen (so beispielsweise in Frankreich, England und Holland)⁷⁾. Die holländische Regierung hat gar im Zeitraum 1986-1990 für die Entwicklung und Erprobung gemeindeorganisierter Modellprojekte zur Kriminalitätsprävention den stattlichen Betrag von nahezu 50 Mio. DM zur Verfügung gestellt⁸⁾. Offensichtlich ist diese Präventionspolitik so attraktiv, daß nunmehr auch in der Stadt Frankfurt und in Schleswig-Holstein entsprechende Ansätze aufgegriffen werden sollen.

Betrachtet man diese Entwicklung, so wird in ihrer Begründung zumindest so getan, als ob ein gewichtiger Schlüssel zum Kriminalitätsproblem und zur inneren Sicherheit, wenn nicht in der Person von Bürgermeistern, so doch im sozialen und politischen Potential der Gemeinde als dem kleinsten Modul staatlich verfaßter Gesellschaft enthalten sei. Die Themen Strafrecht, strafrechtliche Sozialkontrolle und Kriminalität, mithin klassische Felder zentralstaatlicher Politik, werden damit auch zu kommunalen Angelegenheiten.

3. Theoretische Grundlagen

Nun ist der Kriminologie, im übrigen der Soziologie, ein Erklärungsansatz, der auf die Gemeinde bzw. die Stadt abhebt, nicht fremd⁹⁾. Bereits die Chicago-Schule hat den empirischen Befund aufgegriffen, daß sich

1. Ein drastisches Stadt-Land-Gefälle in der Kriminalitätsbelastung über alle Industrieländer demonstrieren läßt,
2. im übrigen die Kriminalitätsbelastung zwischen einzelnen Städten und insbesondere auch innerhalb der Städte selbst sich tiefgreifend unterscheiden kann und
3. einzelne Stadtteile als ganz besonders kriminalitätsbelastet herausragen.

Diese räumlichen Verteilungen wurden zum Ausgangspunkt theoretischer Überlegungen zur Relevanz sozialer Desorganisation eines Stadtteils oder eines nachbarschaftlichen

4) Vgl. beispw. die 1. und 2. Internationale Konferenz über Sicherheit und Kriminalitätsprävention im städtischen Milieu (Montreal 1989, Paris 1991), organisiert im wesentlichen durch den kanadischen Verband der Stadtverwaltungen, der Konferenz der Bürgermeister der USA sowie dem Forum der europäischen Gebietskörperschaften für Sicherheit in den Städten.

5) Vgl. hierzu die "Journées Internationales des Maires contre la Drogue", zuletzt abgehalten in Paris, April 1991.

6) American Bar Association: Legalizing Drug Use. Is it the only Realistic Solution? American Bar Association Journal 1989, S. 36 f.

7) Bonnemaison, G.: Face a la Delinquance. Prevention, Repression, Solidarite. Rapport de la Commissions des maires sur la securite. Paris 1982; zusammenfassend Graham, J.: a.a.O. 1990, S. 104 ff.

8) van Dijk, J.: Crime Prevention Research in the netherlands. Report submitted to the Scientific Commitee of the Second International Conference on Urban Safety, Drugs, and Crime Prevention. Paris, Juni 1191.

9) Zusammenfassend Kaiser, G.: Kriminologie. Ein Lehrbuch. 2. Aufl. Heidelberg 1988, S. 376 ff.

Verbandes für das Ausmaß von Kriminalität, vor allem Jugendkriminalität, gemacht¹⁰⁾. Geographische und ökologische Ansätze in der Kriminalitätsanalyse wurden auch in Deutschland seit den 60er Jahren immer wieder zur Grundlage kriminologischer Untersuchungen. Sie sind verbunden mit den Namen Schwind, Frehsee, Opp, G. Albrecht, Rolinski, Herold¹¹⁾. Sie berufen sich in der Begrenzung nicht auf Forschungsökonomie und limitierte Ressourcen, wie es ja in vielen örtlich beschränkten Studien der Fall ist (man danke dabei an die Dissertationsforschung, die sich in der Kriminologie häufig auf einen einzelnen Landgerichtsbezirk beschränkt), sondern auf theoretischen Nutzen und methodische Vorzüge der Konzentration der Kriminalitätsanalyse auf eine einzelne Stadt oder Gemeinde. Freilich stehen auch kriminalpräventive Ziele nicht abseits, wenn an die Anbindung der Stadtplanung, des Städtebaus und der Architektur sowie der Taktik und Strategie polizeilicher Verbrechensbekämpfung an raumbezogene Analysen der Kriminalität gedacht wird¹²⁾.

Natürlich gab es und gibt es andererseits eine Entwicklung in der Kriminologie, die vom jeweils Örtlichen abzuheben sucht und andere Aggregierungsniveaus anstrebt. Im Feld der kriminologischen und kriminalsoziologischen Theoriebildung äußerte sich dies in der Zuwendung zu sozialstrukturellen und funktionalen Theorien, jedoch auch in der Entwicklung ökonomischer Kriminalitätstheorien. Der Trend zur national repräsentativen Großuntersuchung, insbesondere in der Durchführung von Forschungen zur Viktimisierung, zur selbstberichteten Delinquenz, jedoch auch im Bereich der Analyse registrierter Kriminalität, ist außerdem nicht zu übersehen. Teilweise läßt sich ein solcher Trend plausibel machen. Denn offensichtlich sind die Sachverhalte, auf die sich das Forschungsinteresse richtet, so selten, daß erst ganz erhebliche Stichprobengrößen quantitative Untersuchungen erlauben. Betrachtet man darüber hinaus die großen amerikanischen Victim Surveys, dann liegt ein weiterer Grund sicher darin, ein brauchbares Instrument nationaler Kriminalitätserfassung zu entwickeln.

Freilich mußte sich das nunmehr zum dritten Mal im Rahmen der UNO durchgeführte Unternehmen, die Kriminalitätsbelastung im Weltmaßstab zu erfassen, also eine Weltkriminalitätsbelastungsziffer zu ermitteln, die triftige Frage gefallen lassen, zu welchen Zwecken denn derartige Erkenntnis sinnvoll verwendet werden könne, sehe man ab von der schönen Gestalt der schieren Zahl oder der Abbildung von "Kriminalitätshuren", die um so schneller schlagen, je größer die erfaßte Region ist. Auch die eingangs erwähnte international vergleichende Opferbefragung, in die 17 Länder einbezogen waren, wurde entsprechender Kritik ausgesetzt. Denn die hieraus erstellte Hitliste der Kriminalitätsbelastung, so lautet das Argument der Bestplazierten, erwecke einen Eindruck, der bei Berücksichtigung lokaler Besonderheiten nie und nimmer hätte entstehen können. Tatsäch-

10) Shaw, C. R., McKay, H. D.: Social Factors in Juvenile Delinquency. Report on the Causes of Crime. Vol. 2, Washington 1931.

11) Hellmer, J.: Kriminalitätsatlas. Wiesbaden 1972; Schwind, H.-D., u.a.: Empirische Kriminalitätsgeographie. Bestandsaufnahme und Weiterführung am Beispiel von Bochum. Wiesbaden 1972; Herold, H.: Kriminalgeographie. Ermittlung und Untersuchung der Beziehung zwischen Raum und Kriminalität. In: Die elektronische Datenverarbeitung. Polizeiführungsakademie, Hiltrup 1968, S. 151-188; Frehsee, D.: Strukturbedingungen urbaner Kriminalität. Eine Kriminalgeographie der Stadt Kiel unter besonderer Berücksichtigung der Jugendkriminalität. Göttingen 1978; Albrecht, G.: Kriminalgeographie, Städtebau und Kriminalität. In: Kleines Kriminologisches Wörterbuch, 2. Aufl. Heidelberg 1985, S. 194-204; Opp, K.-D.: Zur Erklärung delinquenten Verhaltens von Kindern und Jugendlichen. Eine ökologische Analyse der Kinder- und Jugenddelinquenz in Köln und eine Kritik des kriminologischen Ansatzes. München 1968, Rolinski, K.: Wohnhausarchitektur und Kriminalität. Wiesbaden 1980.

12) Zusammenfassend Kaiser, G.: a.a.O. 1988, S. 377.

lich sieht man in vielen nationalen und repräsentativen Großstudien den Versuch, die aggregierten Daten wieder zu zerbrechen und auf kleinere räumliche Einheiten zurückzugehen. Jedoch zerrinnen dann die Zahlen recht schnell wieder zu Einzelfällen. Die Strategie, die hieraus resultiert, begegnet aber Bedenken. Sie ist im Kern inflationär.

4. Gemeinde und Kriminalpolitik: Ansatzpunkte und Forschungsperspektiven

Die Rückkehr bzw. Hinwendung zur Gemeinde und Gemeinwesen im Kontext von Kriminalpolitik, Strafrecht und Kriminalität sowie kriminologischer Forschung hierzu, dies sollte mit dem bislang Zusammengetragenen sichtbar gemacht werden, hat ganz offensichtlich verschiedene Gründe, die im folgenden identifiziert und zusammengefaßt werden:

1. Einmal handelt es sich um Veränderungen im Strafrecht, in der Strafe und in der Vollstreckung staatlicher Strafe, Veränderungen, die ausgreifen auf die unmittelbare Umwelt der Institutionen strafrechtlicher Sozialkontrolle und d.h. auf das jeweilige Gemeinwesen.
2. Hinzu tritt die Einsicht, daß Kriminalität und Kriminalitätsprobleme sich räumlich nicht gleichmäßig verteilen, sondern lokale Besonderheiten aufweisen, die in der Aggregation von Daten verschwinden oder so abgeschliffen werden, daß sie Erkenntnisse eher blockieren.
3. Es wird ersichtbar, daß theoretisch belangvolle Erkenntnisse über Kriminalität und Kriminalitätskontrolle auch an Variable gebunden sind, die sich auf die unmittelbare soziale und politische Umwelt beziehen.
4. Es ist einzuräumen, daß sich im Prozeß einer räumlich begründeten Verallgemeinerung, die national, gar international Repräsentativität zur Grundlage hat, methodische Fallstricke verborgen halten.
5. Schließlich scheint klar, daß jeder Versuch, Erkenntnisse zur Kriminalitätsentstehung praktisch, und das heißt im wesentlichen präventiv, zu nutzen, am Ort des Problems selbst, das sich erst örtlich konstituiert, ansetzen muß.

Damit liegen verschiedene Dimensionen vor, in denen sich kriminalpolitische Perspektiven im Zusammenhang von Gemeinde und Kriminalität entfalten können. Gleichzeitig ergeben sich zwischen diesen Dimensionen Berührungspunkte, aus denen Bedarf an kriminologischer gemeinwesen- oder gemeindeorientierter Forschung resultiert.

Es handelt sich dabei um die Analyse der Entwicklung des Strafrechts und staatlicher Strafe und damit die Untersuchung der Gründe, die für die Thematisierung von Gemeinde und Kriminalität als Forschungsgegenstand selbst sprechen. Ferner geht es um die Theorie der Kriminalitätsentstehung und der Kriminalitätsentwicklung und darüber hinaus um Fragen der Methode. Schließlich sind es Prävention von Kriminalität und Kriminalitätsangst bzw. die Beförderung von der Lebensqualität sowie die Evaluation von Präventionsprogrammen, auf die sich Perspektiven erstrecken.

5. Die Perspektiven im einzelnen

5.1 *Gemeinde und strafrechtliche Sozialkontrolle*

Die relevanten Entwicklungen im Strafrecht und in der Kriminalpolitik sowie in der Struktur strafrechtlicher Sanktionen äußern sich beispielsweise in der Suche nach alternativen Sanktionen, die sich vom Gefängnis und der Geldstrafe, weitgehend also strafrechtsautonom verwalteten Einrichtungen, abwenden. Alternativen in Form gemeinnütziger Arbeit, Strafaussetzung zur Bewährung und Bewährungshilfe, Wiedergutmachung, besonders aber in Form der im Jugendstrafrecht zu beobachtenden Entwicklungen im Bereich der Diversion und des Täter-Opfer-Ausgleichs kennzeichnen Veränderungen im Inhalt wie in der Bedeutung der Strafe, die das unmittelbare soziale Umfeld in die Organisation und in den Vollzug strafrechtlicher Sozialkontrolle einbinden.

Dem steht nicht entgegen, daß ein Prozeß der Zentralisierung, der Harmonisierung, der Strafverfolgung und des Strafrechts gerade im westeuropäischen Rahmen beobachtet werden kann. Die Entwicklungen verlaufen parallel und haben offensichtlich unterschiedliche Bezugspunkte.

Freilich haben sich auch im Bereich der klassischen strafrechtlichen Institutionen des Strafvollzugs durch den vollzugsrechtlich institutionalisierten Anstaltsbeirat Formen der Beteiligung der Gemeinde und Privater ergeben. Die Beteiligung hat Kontrolle und Durchlässigkeit der einstmals totalen Institution zum Ziel.

Warum das Strafrecht diese Entwicklung nimmt, mag hier dahingestellt bleiben. Sicher spielen dabei Gesichtspunkte der Ökonomie und der Selbstbescheidung in den dominanten Zielen des Rechtsgüterschutzes und der Prävention sowie der Frage, wieviel Prävention durch Strafrecht und strafrechtliche Sanktionierung erreicht werden kann, eine gewichtige Rolle. Gerade die Notwendigkeit der Selbstbescheidung des Strafrechts in den Zielsetzungen wird ja unübersehbar angesichts

1. der engen Grenzen, die der Effizienz polizeilicher Prävention und darüber hinaus der Generalprävention gesetzt sind
und
2. den Risiken für Bürgerrechte, die in den Versuchen begründet liegen, die Effizienz durch eine Ausweitung der Eingriffsbefugnisse der Exekutive zu steigern.

Denn in einer Situation, in der Aufklärungsquoten fallen und Kriminalitätsraten ansteigen, sind zwei Optionen offen. Einerseits mag den Bürgern geraten werden, sich selbst zu schützen und sich in der Prävention zu engagieren, andererseits mag der Versuch unternommen werden, die Effizienz durch eine Ausweitung der Kontrollbefugnisse zu steigern. Freilich wird mit der ersten Option auch die Verantwortung für Prävention von Kriminalität jedenfalls teilweise in das Private und das Gemeinwesen zurückverlagert. Die Übernahme solcher Verantwortung mag gegebenenfalls auch darüber entscheiden, inwieweit auf Effizienzsteigerung zielende exekutive Strategien, die sich vor allem der modernen Informationstechnologie bedienen, begrenzt zu werden vermögen.

Von Bedeutung in der hier aufgegriffenen Fragestellung ist aber im wesentlichen die Richtung der Bezüge, die zwischen strafrechtlicher Sozialkontrolle und Gemeinwesen hergestellt werden können. Denn im Zusammenhang von strafrechtlicher Sozialkontrolle und Gemeinde lassen sich zwei Entwicklungsmöglichkeiten erkennen. In einer Perspektive mag die Gemeinde als ein vom Strafrecht abhängiges System erscheinen, dessen Ressourcen zur Stärkung oder Effizienzsteigerung des strafrechtlichen Systems genutzt werden. Hier sind wohl die Vielzahl von Diversionsprojekten, gemeinnützigen Arbeitsprojekten, der Täter-Opfer-Ausgleich und die Wiedergutmachung samt den Verfahrensalternativen zum Strafprozeß in Form von kommunalen Schiedsverfahren u.ä. einzuordnen. Hier wären sicher auch die Gesellschaftsgerichte des ehemaligen DDR-Strafjustizsystems zu nennen¹³⁾. Geht man von einer solchen Perspektive aus, dann sind pessimistische, aber auch optimistische Interpretationen der Entwicklung zu beobachten. Denn einmal wird in der Vereinnahmung der Gemeinwesen durch das Strafrecht eine in immer subtileren Formen erfolgende Ausdehnung von Macht und Herrschaft erkannt. Andererseits wird der Prozeß als eine Zivilisierung und beständige Zähmung strafrechtlicher Gewalt, als Minimalisierungsstrategie und als Reduzierung von Ausgrenzung der Betroffenen gedeutet, somit als Beleg für Elias' These einer fortschreitenden Zivilisierung menschlicher Interaktionen genutzt.

Das Gemeinwesen selbst mag jedoch auch als unabhängiges System zu eigenen, strafrechtsunabhängigen Konzepten der Erledigung von Straftaten und der Kriminalitätskontrolle drängen. Hiermit bilden sich auch die theoretischen Positionen ab, die sich derzeit in den Feldern der Wiedergutmachung und des Täter-Opfer-Ausgleichs erkennen lassen. Der abolitionistische Standpunkt beruft sich ja gerade darauf, daß im Gemeinwesen selbst schon immer Kräfte vorhanden waren, die es zu einer zufriedenstellenden Befassung mit Kriminalität, Konflikt und Abweichung befähigen.

5.2 *Theoretische Perspektiven*

Die theoretischen Perspektiven, die durch den Bezug auf das Gemeinwesen für die Analyse von Kriminalitätskontrolle wie für die Kriminalitätsentstehung eröffnet und bereits genutzt werden, lassen sich besonders eindrucksvoll am Beispiel der Jugendkriminalität aufzeigen. Seit den 70er Jahren ist in diesem Bereich eine theoretische Neuorientierung zu beobachten, die wegführt von Streßtheorien und Labelingtheorien der Jugendkriminalität und vor allem soziale Kontrolltheorien und Risikoerhöhungstheorien in den Mittelpunkt rückt. Denn der starke Anstieg der polizeilich registrierten Jugendkriminalität, der in westlichen Industriestaaten ab den 50er Jahren beobachtet wurde, wird im wesentlichen durch folgende Ansätze zu erklären versucht:

1. Es wird behauptet, daß der schnelle Wandel in der Industriegesellschaft, der auch zum Ausdruck kommt in den Verstärkerprozessen, zu einem Zusammenbruch oder jedenfalls zur Reduzierung der Bedeutung von solchen Institutionen geführt hat, die für die Entstehung von verlässlichen und starken Bindungen des Einzelnen an die Gesellschaft von ausschlaggebender Bedeutung sind. Hierzu gehören nicht nur Familie, Schule, Religion, sondern auch die solidaritätserzeugende unmittelbare Nachbarschaft.

13) Hierzu Esler, A.: Gesellschaftsgerichte. In: Kleines kriminologisches Wörterbuch, 2. Aufl. Heidelberg 1985, S. 140-145.

2. Ferner wird argumentiert, das Leben in Großstädten habe zu einem erheblichen Zuwachs an Delinquenzrisiken für Kinder und Jugendliche geführt. Diese seien heute in der Stadt qualitativ und vor allem quantitativ anderen Risiken ausgesetzt. Die Stadt erlaubt Mobilität und schnelle Kommunikation. Das städtische Umfeld führt zur Konfrontation mit Gefährdungspotentialen.
3. Schließlich kann die Zunahme von Jugendkriminalität auch erklärt werden als ein Übergang von informeller Behandlung jugendlicher Konflikte und Delikte zur formellen Erfassung und Registrierung von Jugendkriminalität. Erhöht hätte sich damit das Risiko, durch die Polizei als Straftäter registriert und schließlich auch gerichtlich sanktioniert zu werden.

Obwohl die theoretischen Perspektiven durchaus unterschiedlich sind, rückt doch die Stadt oder die Gemeinde auf die eine oder andere Art und Weise bedeutsam in das Erklärungsmuster ein. Alle Ansätze verweisen auf das städtische Umfeld, sei es als ein Setting, in dem erhöhte Delinquenzrisiken nicht kompensiert werden, sei es als eine Umwelt, in der informelle oder nachbarschaftliche Kontrolle nicht mehr funktioniert und zugunsten formeller Sozialkontrolle außer Kraft gesetzt wurde, sei es als ein Ort, an dem soziale Bindungen und deshalb Zwang zur Konformität nicht mehr in ausreichendem Maße entstehen können.

5.3 Methodische Perspektiven

Mit dem Verweis auf methodische Perspektiven, die die Gemeinde als Untersuchungsort festlegen, sind insbesondere Probleme der Vergleichbarkeit von Kategorien, Begriffen etc. angesprochen, mit denen sich nicht nur der international oder interkulturell vergleichende Untersuchungsansatz befassen muß. Denn auch innerhalb des Geltungsbereichs vom Normen kann nicht damit gerechnet werden, daß im Prozeß der Entstehung von Straftaten diesen, unabhängig vom Ort des Geschehens, dieselbe Bedeutung und Relevanz zukommen werden. Man ist zwar gern geneigt, die informationserzeugenden Aktivitäten von Polizei, Staatsanwaltschaft und der Justiz, vor allem in Form von Entscheidungen, als uniform und durch dieselben normativen Regeln geleitet, anzusehen. Jedoch belegen verschiedene Untersuchungen, daß der jeweilige lokale, kulturelle, soziale und politische Kontext durchaus zu Unterschieden in den Strategien von strafrechtlicher Sozialkontrolle sowie informeller Sozialkontrolle beizutragen vermag. Die Gemeinde bzw. der unmittelbare soziale und kulturelle sowie politische Kontext erzeugt sozusagen Varianz und Variation, zumal bedeutungsvolle Varianz. Damit sind die Produkte von Handlungen und Definitionen in Form von Aussagen über Kriminalität (sei es aus der Sicht von Opfern, Tätern oder den Instanzen) nunmehr sozusagen durch Lokales kontaminiert und verunreinigt. Auf einer höheren Ebene der Aggregation läßt sich diese Verunreinigung nicht mehr beseitigen. Was Diebstahl meint, sei er der Statistik entnommen oder einem Interview, wird sich deshalb erst aus der Analyse des jeweiligen Kontexts ergeben. Freilich verweist dies wiederum auch auf theoretisch relevante Variablen, wenn beispielsweise lokale Bedingungen von Entscheidungen thematisiert werden. Dies gilt im übrigen in empirischer wie in normativer Hinsicht, wo es beispielsweise um die Frage gehen kann, ob und inwieweit lokal begründete rechtliche Differenzierung zugelassen werden kann, ob also

spezifische Bedingungen eines Raumes oder unterschiedliche Behandlung von Straftaten und Straftätern rechtfertigen können.

Ein zweiter methodischer Aspekt betrifft die Erfassung von Mikroprozessen der Kriminalitätsentstehung und der Kriminalitätskontrolle einerseits und die Koppelung und Vernetzung verschiedener Träger sozialer Kontrolle. Es wird ja davon ausgegangen, daß insbesondere für Prozesse sozialer Kontrolle auch Interaktionen zwischen verschiedenen Institutionen eine erhebliche Rolle spielen können. Zusammenhänge zwischen den Aktivitäten von Schule, Polizei, Jugendamt, Gericht etc. können allerdings wohl nur vor Ort überprüft werden. Beispielhaft sei hier genannt die Studie über "Jugendkriminalität in einer Gemeinde", in der im Wege einer Mehr-Methoden-Forschung eben das Netz sozialer Kontrolle aufgeschlüsselt wurde¹⁴⁾. Im übrigen gelingt es nur in einem örtlich beschränkten Rahmen, eine Vielzahl von Datenquellen miteinander zu verbinden. Hierfür mag als Beispiel die Untersuchung der Verbreitung von Drogen und Drogenkonsum herangezogen werden. Die Forschung belegt die Bedeutung von Prozessen, die nur in begrenzten Räumen abgebildet werden können.

Ferner bietet die Forschung zum Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Kriminalität ein gutes Beispiel für das Problem, Kausalbeziehungen zu identifizieren. Denn die Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit und Kriminalität, die regelmäßig auf der Makroebene der Daten hergestellt werden, erweisen sich doch ebenso regelmäßig als vieldeutig und verschiedenen Interpretationen zugänglich¹⁵⁾. Es hat sich hier gezeigt, daß ohne die Erfassung des Zustands des Stadtteils oder der Gemeinde, in denen Arbeitslosigkeit auftritt, eine Interpretation der Zusammenhänge wenig sinnvoll ist. Denn offensichtlich ist Arbeitslosigkeit für sich genommen nicht entscheidend. Erst dort, wo soziale Desorganisation in der unmittelbaren Umgebung auftritt, trägt Arbeitslosigkeit mit zur Entstehung von Kriminalität bei.

Ferner ist die jeweilige Gemeinde oder Stadt der Ort von natürlichen Experimenten, wie unterschiedlicher Umgang mit Devianz belegt und bietet somit auch Grundlagen für die Evaluation derartig unterschiedlichen Umgangs. Gerade in der empirischen Sanktionsforschung hat dies doch bislang zu recht aussagekräftigen Ergebnissen geführt.

5.4 Prävention und Kriminalitätsprobleme

Daß Prävention und Präventionskonzepte ihren Ausgang eher lokal, in der jeweiligen Stadt, Gemeinde oder im jeweiligen Stadtteil nehmen, mag zunächst auf das Argument gegründet werden, daß man schon in der Konstitution und Definition des Problems, das nicht entstehen oder doch wenigstens reduziert werden soll, auf die Sichtweise der unmittelbar Betroffenen eingehen muß. Aus der Perspektive derjenigen, die in einem Stadtteil oder in einer Gemeinde leben und arbeiten, läßt sich ja offensichtlich erst das Ziel bestimmen, an das dann ordnungsgemäße Implementation des Präventionsprogramms und darüber hinaus auch sämtliche Evaluation nur angebunden werden können. Dies führt zu einem ganz gewichtigen Argument. Denn Prävention und Evaluation sind an Zielsetzun-

14) Villmow, B., Stephan, E.: Jugendkriminalität in einer Gemeinde. Freiburg 1983.

15) Albrecht, H.-J.: Kriminell weil arbeitslos? Arbeitslos weil kriminell? *Bewährungshilfe* 35 (1988), S. 133-148.

gen gebunden. Die Zielsetzung muß natürlich auch enthalten, was verhindert oder reduziert werden soll. Objektive Indikatoren von innerer Sicherheit und Kriminalitätsproblemen, wie sie aus Kriminalstatistik oder Opferbefragungen abgeleitet werden, sind in ihrer Aussagekraft aber begrenzt. Jedenfalls sind sie dann problematisch, wenn aus ihnen Konsequenzen für Präventionsansätze gezogen werden sollen. Denn offensichtlich unterscheidet sich die Sichtweise von Problemen von Gemeinde zu Gemeinde, von Stadtteil zu Stadtteil. Es mag dabei einmal um zivile Unordnung gehen, also um Lärm, Graffiti, Straßenabfälle etc., zum anderen um Einbruchsdiebstähle oder jugendliche Gangs. In diesem Zusammenhang muß auch die Frage gestellt werden, welche kostengünstigen und schnellen, gleichwohl verlässlichen Verfahren zur Erzeugung von Informationen über Zielbestimmung verwendet werden können. Hier haben verschiedene amerikanische Studien demonstriert, daß die Befragung von wenigen Schlüsselinformationen in einem Stadtteil oder einer Gemeinde einerseits schnell und billig, andererseits mit hoher Verlässlichkeit sozusagen die Brennpunkte benennen können, auf die sich in der Folge präventive Programme konzentrieren sollten.

Im Zusammenhang mit der Mobilisierung von privaten Ressourcen geht es zuerst um freiwillige Nachbarschaftshilfe, die sich dem Ziel der Kriminalitätsprävention verschreibt. Hier stellen sich die Fragen, ob überhaupt privates Potential mobilisiert werden kann und wo die Probleme der Mobilisierung liegen, ferner, welche Konsequenzen die Mobilisierung für die Prävention in der Folge haben kann.

Die Förderung der Sicherheit in Stadt und Gemeinde sowie die Mobilisierung von Bürgern gegen Kriminalität und für die Prävention haben insbesondere in anglo-amerikanischen Ländern zu einer kaum noch überschaubaren Vielfalt von Initiativen und Organisationen geführt. Diese äußern sich in Neighbourhood-Watch-Programmen, Initiativen gegen Drogenhandel, Bürgerinitiativen, jedoch auch in Gerichts- oder Polizeibeobachtungsinitiativen, die sich ganz unterschiedlichen Zielen verpflichtet sehen. Denn einmal geht es um die Beobachtung der Polizei, um dort verantwortliches Handeln zu fördern, andererseits geht es um die Beobachtung von Gerichten, um zu kontrollieren, ob Straftätern auch angemessene Bestrafung widerfährt. Die Erfahrungen mit privaten Organisationen, die sich in Form von Neighbourhood-Watch äußern, und die Evaluation ihrer Tätigkeit deuten darauf hin, daß stabile und dauerhafte Gruppen im wesentlichen in guten Mittelklassenwohngenden entstehen. Gerade in solchen Stadtteilen, die wohl am stärksten durch Kriminalität betroffen sind, erscheint aber die Organisation von privater Kriminalitätsprophylaxe doch recht schwierig, teilweise auch gar nicht durchführbar. Dies gilt im übrigen gerade für multikulturelle Gegenden oder Stadtteile. Damit ist auch für diesen Bereich auf die Bedeutung anderer Variablen als derjenigen der Kriminalitätsbetroffenheit verwiesen.

Es handelt sich um die Relevanz von Erziehung, Ausbildung, Einkommen etc., die auch für die Übernahme von Verantwortung in kriminalpräventiven Programmen Relevanz erhalten. Verlangt ist für eine erfolgreiche Mobilisierung des Privaten offensichtlich eine homogen zusammengesetzte Nachbarschaft. Freilich lenkt dies die Aufmerksamkeit auch darauf, daß eine den abolitionistischen Perspektiven zugängliche Nachbarschaft und Gemeinde wohl nur unter sozialen und kulturellen Bedingungen erwartet werden kann, die

wiederum aus sich heraus schon Strafrecht und Kriminalität als jedenfalls nicht allzu großes Problem entstehen lassen.

Die Forschung hat im übrigen gezeigt, daß die Organisation von Interessen, die sich allein an Kriminalitätsverhütung orientieren, kaum möglich erscheint. Vielmehr werden Kriminalitätsprobleme wohl am ehesten dort dauerhaft und erfolgreich aufgegriffen, wo die Organisation oder Bürgerinitiative aus allgemeinen Interessen heraus entstanden ist.

Geht man von den theoretischen Prämissen aus, die ja die informelle Kontrolle aus der einen oder anderen Perspektive als entscheidend ansehen, so sind die Evaluationsergebnisse eher enttäuschend. Es spricht bislang nichts dafür, daß sich i.d.R. geringfügige Veränderungen in informellen Kontrollstilen oder Veränderungen in der sozialen Interaktion in Nachbarschaft oder Stadtteil tatsächlich auch in einer verringerten Kriminalitätsquote auswirken. Effekte können allerdings wohl in einer Dimension erwartet werden, die für die städtische Sicherheit auch ausschlaggebend ist. Kriminalitätsangst und das Gefühl der Unsicherheit mögen bei erfolgreicher Implementation von Programmen reduziert werden. Immerhin verweist der hier hervortretende Befund auf eine allzu bekannte Erscheinung, daß nämlich der Nachweis plausibler theoretischer Zusammenhänge nicht unbedingt auch zur Lösung von praktischen Problemen eingesetzt zu werden vermag.

Chancen einer "Kriminalpolitik von unten"

Dr. Rolf Driebold

Betrachtet man das, was im allgemeinen unter "Kriminalpolitik von unten" verstanden wird (das sind Maßnahmen der Diversion, Programme der Haftvermeidung, Bestrebungen einer Entkriminalisierung), so entsteht der Eindruck, hiermit sollten Mängel der "Kriminalpolitik von oben" korrigiert oder gar deren Berechtigung grundsätzlich in Frage gestellt werden. Die Zielrichtung der "Kriminalpolitik von unten" besteht nämlich vor allem darin, das Strafrecht bzw. die strafrechtliche Sozialkontrolle zurückzudrängen oder zu ersetzen. Zumindest ist dies der Anspruch der meisten unter diesem Motto durchgeführten Bemühungen. Ich möchte im folgenden auf die Chancen und dabei auch auf die Funktion einer Kriminalpolitik von unten eingehen, indem ich

- Ansatzpunkte und Perspektiven einer derartigen Kriminalpolitik
- Bedingungen/Beschränkungen für deren erfolgreiche Umsetzung sowie
- die Wirkungsweise einer Kriminalpolitik von unten

aufzeigen werde.

A. Ansatzpunkte und Perspektiven einer "Kriminalpolitik von unten"

Als Ansatzpunkte einer Kriminalpolitik von unten lassen sich insbesondere betrachten:

- Die informelle Regelung strafrechtlicher Konflikte
- Die Vermeidung von Haft bzw. Haftschädigungen
- Die Einschränkung bzw. der Verzicht auf strafrechtliche Normanwendung.

1. Die informelle Regelung strafrechtlicher Konflikte

Das kurzfristige Ziel einer informellen Konfliktregelung besteht in der Vermeidung von Strafverfahren und einer Bestrafung. Langfristig ist hiermit beabsichtigt, einen Verzicht auf Anzeige strafrechtlich zu verfolgender Handlungen zu erreichen.

Die Idee einer informellen Konflikterledigung wurde vor allem von dem norwegischen Kriminologen Nils Christie vorgetragen (vgl. Christie 1986). Danach sind Konflikte, auch jene, die einer strafrechtlichen Verfolgung unterliegen, das - wie er sagt - "Eigentum" der am Konflikt Beteiligten, sollen ihnen erhalten bleiben. Der Staat und mit ihm die für ihn tätigen Experten der Sozialkontrolle "enteignen" die Beteiligten, würden ihnen ihre Konflikte "stehlen". Schließlich beschreibe und definiere der Staat (also die Justiz) und nicht

das Opfer, das dazu eigentlich die einzige Berechtigung besäße, die Schädigung. Die Konflikte sind den Beteiligten zurückzugeben, ist seine Schlußfolgerung.

Daß der Umgang mit Konflikten, auch strafrechtlicher Art, andererseits auch zu unserem Alltag gehört, zeigt das große sogenannte Dunkelfeld, der Bereich unentdeckter oder nicht-angezeigter Kriminalität. So kann man feststellen, daß die weitaus meisten Konflikte "ohne die Inanspruchnahme des Staates" verarbeitet werden (Stehr 1988). Es gibt - nach einer Untersuchung von Heinz Steinert u.a. - im Alltag bewährte Regeln, mit denen Situationen, die als anfällig für kriminelle Handlungen gelten, gemeistert werden können (vgl. Steinert u.a. 1989). Dazu gehört beispielsweise, daß man sich nicht "wehrlos machen" läßt und daß ein kurzer entschlossener verbaler "Schlagabtausch" häufig die Auseinandersetzung beendet. Dabei scheint eine Konfliktbereinigung "durch Verhandeln", den Austausch mit Argumenten, typisch (vgl. Hanak 1987). Es ist also eine Alltagskompetenz im Umgang mit als kriminell zu bezeichnenden Situationen vorhanden, das Strafrecht wird eher bei ausweglosen Situationen bzw. zur Durchsetzung bestimmter Interessen (z.B. Wahrung des Versicherungsschutzes) benutzt. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, daß - insbesondere bei Mittelschichtangehörigen - Strategien einer Meidung der Konfliktaustragung ebenfalls ausgeprägt sind (vgl. Hanak 1987). Hierbei bleibt der Konflikt latent vorhanden, der Beeinträchtigte macht seinem Ärger gegenüber Dritten (in der Regel Angehörige oder Freunde) Luft. Diese mangelnde Bereitschaft zur Konfliktaustragung ist nach Forschungen von Baumgartner in einer für die städtische Mittelschicht typischen "Kultur der schwachen sozialen Bindungen", der sog. weak ties begründet (vgl. Hanak, s.o.). Unter deren Bedingungen einer nur rollenbezogenen Natur der sozialen Kontakte (d.h. es besteht kein informelles Netzwerk) scheint eine Konfliktaustragung häufig "überflüssig", für das weitere Miteinanderumgehen nicht erforderlich.

Leitlinien einer Reprivatisierung der Konflikte müßten demnach folgende sein:

- (a) Nutzung der informellen Strukturen und Kapazitäten zur Konfliktbewältigung bzw. Mobilisierung der Bereitschaft zur informellen Konflikterledigung
- (b) Aufbau von gemeindenahen Einrichtungen, die eine informelle Konfliktregelung anregen und begleiten können.

Nun gibt es in der Bundesrepublik Versuche einer informellen Konfliktregulierung, die sogenannten Täter-Opfer-Ausgleichs-Projekte: Derartige Projekte entstanden in den letzten Jahren, das dürfte ja allgemein bekannt sein, im Rahmen einer freien Trägerschaft (z.B. eines gemeinnützigen Vereins) oder im Rahmen einer Behörde (z.B. Jugendgerichtshilfe als durchführende Instanz). Bekannt geworden sind das Reutlinger Projekt "Handschlag", die "Waage" in Köln sowie das Projekt der Jugendgerichtshilfe Braunschweig. Bearbeitet werden mit dem TOA-Verfahren vor allem Körperverletzungsdelikte, aber auch Straftaten wie Diebstahl, Sachbeschädigung und Raub (in Köln standen 27 % aller bearbeiteten Fälle im Zusammenhang mit Körperverletzungen - Schreckling 1990, S. 37). Die dabei deutlich gewordene Bereitschaft und auch die Fähigkeit zur Verständigung über den Konflikt sind groß. So waren bei der "Brücke" in München 85 % der an den Fällen beteiligten Schädiger und Geschädigten zu einer Teilnahme bereit, in Landshut, einem Projekt der Jugendgerichtshilfe, waren es 63 % der Beteiligten (vgl. Hartmann

1989, S. 141). Bei der "Waage" in Köln wurden 77 % der bearbeiteten Fälle erfolgreich abgeschlossen, in Reutlingen konnten 73 % der Fälle mit einer Einigung beendet werden (vgl. Kuhn 1989, S. 536).

Ohne die erfolversprechende Arbeit der TOA-Projekte schmälern zu wollen, lassen sich im Zusammenhang mit der Einrichtung derartiger Konfliktregelungsversuche doch auch bedenkliche Entwicklungen erkennen:

Ein problematischer Punkt hinsichtlich der Umsetzung der TOA-Projekte besteht darin, daß ein Täter-Opfer-Ausgleich im Rahmen einer Hauptverhandlung bzw. nach einer Hauptverhandlung im Rahmen eines Urteils durchgeführt wird. So sind in Köln in 39 % der dort bearbeiteten Fälle Sanktionen verhängt worden, die von der Ermahnung bis zur Jugendstrafe ohne Bewährung reichen (vgl. Schreckling, s.o., S. 109). Dies widerspricht natürlich dem vorrangigen Ziel einer Vermeidung von Strafverfahren und einer Bestrafung durch die informelle Konfliktregelung und bedeutet die Vereinnahmung des TOA-Verfahrens für Zwecke der Justiz, indem nun die informelle Konfliktregelung zu einem Nebengleis des Strafverfahrens und damit zu einer zusätzlichen Sanktion wird. Aber auch bezogen auf die als langfristig angegebene Zielsetzung eines Verzichts auf Anzeigen zeigt sich die Entwicklung der TOA-Projekte als fragwürdig. Ein verstärkter Verzicht auf Anzeigen würde voraussetzen, daß sich Alltagskompetenz, die Kompetenz der Bürger zur Konfliktregelung, entwickelt bzw. entfaltet und informelle Strukturen einer Konfliktbewältigung entstehen. Genau dies ist jedoch von den eher abgeschottet (insbesondere unter den Bedingungen einer Behörde) und unter der Obhut der Justiz durchgeführten TOA-Verfahren, die Fälle werden in der Regel "zugewiesen", nicht zu erwarten. Alltagskompetenz, wobei dies nicht heruntergespielt werden soll, kann sich so bestenfalls für die jeweils Beteiligten entwickeln, es fehlt jedoch eine darüberhinausgehende Rückkopplung positiver Schlichtungserfahrungen an die Gemeinde.

Die Mobilisierung von Alltagskompetenz wie auch das Anschließen an bereits vorhandene Kompetenz zur Konfliktbewältigung können am ehesten durch die Organisation einer dezentralen und gemeindeorientierten Konfliktregelung geschehen. Hierzu wären zwei Dinge bedeutsam:

- Die Einrichtung von regionalen Konfliktschlichtungsstellen, die allgemein zugänglich und für Konflikte unterschiedlicher (eben auch strafrechtlicher) Art zuständig sein könnten. Zu deren Aufgaben würde zudem die Anregung und Unterstützung einer Konfliktregelung vor Ort (in Schulen, in Haus- und Nachbarschaftsgemeinschaften sowie in Betrieben) gehören, was durch die Förderung integrierender Maßnahmen wie Einrichtung von Treffpunkten, Veranstaltung von Straßenfesten u.ä. zu stützen wäre. Natürlich hätte jeder Ratsuchende jederzeit die Möglichkeit, den Rechtsweg zu beschreiten.
- Die Durchführung der Konfliktregelung durch Laien, d.h. durch Bürger der betreffenden Region. Eine dergestaltige Konfliktvermittlung könnte entweder in Kooperation mit professionell tätigen Vermittlern, d.h. ehrenamtlich tätige und professionell tätige Mitarbeiter führen den Ausgleich gemeinsam durch, oder nach dem in Norwegen praktizierten Modell erfolgen. Dort übernehmen sog. Schiedskommissionen, in denen

ausschließlich Laien tätig sind, die Aufgabe einer Regelung strafrechtlicher Vorfälle. Die freiwilligen Helfer werden allerdings durch einen "Fortbildungskurs über Konflikt-schlichtung" auf ihre Aufgabe vorbereitet (vgl. Stangeland 1987).

2. Die Vermeidung von Haft bzw. Haftschädigungen

Auch hinsichtlich der Bemühungen einer Vermeidung von Haft bzw. Haftschädigungen läßt sich zwischen einem kurzfristigen und einem langfristigen Ziel unterscheiden. Die kurzfristige Zielsetzung besteht darin, eine Reduzierung der freiheitsentziehenden Sanktionen und Maßnahmen der Justiz zu erreichen, die langfristige wäre, die Abschaffung bestimmter Formen der Freiheitsentziehung zu bewirken. Konkretisiert worden sind derartige Versuche einer Kriminalpolitik von unten vor allem mit dem, was unter dem Begriff Diversion betrieben wird, weil hiermit die Vermeidung von Arrest und Jugendstrafe verbunden ist, sowie mit Bestrebungen, die sich die Vermeidung von Untersuchungshaft wie deren weitgehende Abschaffung zum Ziel gesetzt haben.

2.1 *Diversion*

Im Rahmen der Diversion sind als Ersatz für die Sanktionen Jugendarrest und Jugendstrafe folgende Maßnahmen vorgesehen: Arbeitsauflagen, Betreuungsweisungen und der Soziale Trainingskurs (vgl. dazu z.B. Meyer 1989).

Die Diversionsmaßnahmen sind vielfältig und umfassend kritisiert worden. Ich will hier lediglich die wichtigsten Kritikpunkte ansprechen:

(a) Diversion führt zu einer Kontrollausweitung

Dieser oft erhobene Vorwurf konnte bisher empirisch nicht erhärtet werden. Die in diesem Zusammenhang insbesondere von Michael Voß und Thomas Feltes angeführten Fakten - es sei bisher kein Haftplatz eingespart worden (Voß 1985) und die Bundesländer mit hohen Anteilen an informellen Sanktionen wiesen auch "überdurchschnittlich hohe Raten" stationärer Maßnahmen aus (Feltes 1988) - können nicht als empirischer Beleg einer Kontrollausweitung durch Diversion gelten, da hierzu exaktere Wirkungsanalysen erforderlich sind. Zudem zeigte eine Untersuchung von Peter-Alexis Albrecht jüngst, daß eine verbesserte Information zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft hinsichtlich möglicher Diversionsmaßnahmen nicht zu der erwarteten erhöhten Verfolgung von Bagatelldelicten, sondern zu einer erhöhten Bereitschaft führte, Verfahren im "Bereich mittlerer Kriminalität" einzustellen (vgl. Albrecht 1988). Es dürfte jedoch eine Betreuungs- bzw. Reaktionsausweitung in dem Sinne stattfinden, daß nun intensiver reagiert wird. Auch ist nicht klar, ob die sozialpädagogischen Ersatzmaßnahmen von den Betroffenen nicht lediglich - wie Hans-Jürgen Kerner sagt - als "Behelligung" erlebt werden und ob die Jugendlichen anstatt dem sozialpädagogischen Motto "Wir werden dir schon helfen" ausgesetzt zu sein, nicht lieber traditionell "abgehandelt" statt modern "behandelt" werden möchten (Kerner 1989).

(b) Diversion führt nicht (unbedingt) zu einer Stigmaverminderung

Der Vorwurf, daß durch Diversionsprojekte keine Stigmaverminderung eintrete, basiert zum einen auf der Feststellung, daß es Projekte, die "völlig außerhalb des justitiellen Zusammenhangs" betrieben würden, nicht gäbe (Kerner 1989, S. 279). Weiter wird angenommen, daß die Stigmatisierung als Folge von Divisionsentscheidungen nicht geringer ausfalle als bei einfachen Sanktionen des förmlichen Verfahrens, da ein Eintrag ins Erziehungsregister in jedem Fall erfolge. Eine Stigmaverminderung könne es allerdings geben, wenn in Folge von Divisionsentscheidungen die Anwendung "höherer Strafkategorien" (insbesondere die Verhängung von Jugendstrafen) reduziert werde (vgl. Kerner, s.o.).

Die bisher durchgeführten Divisionsversuche enthalten - ganz ohne Frage - negative Tendenzen. Dies gilt m.E. nicht zuletzt für die Umsetzung von Sozialarbeit/-pädagogik unter den Bedingungen einer richterlichen Weisung. Hierdurch entsteht für die Mitarbeiter der Divisionsprojekte wie auch für die betroffenen Jugendlichen eine unvermeidbare Beziehungsfalle. Die Mitarbeiter müssen die Jugendlichen unter Zwang motivieren, ihr Interesse wecken und können dabei kaum zwischen bloßer Anpassung oder echtem Interesse der Jugendlichen unterscheiden. Die Jugendlichen stehen zwischen dem Außen- druck durch die Justiz und für sie möglicherweise attraktiven oder unannehmbaren Angeboten der Sozialarbeiter, können aber weder eindeutig ablehnen noch sich frei dafür entscheiden, müssen sich irgendwie arrangieren. Wenig hilfreich dürften auch die Arbeitsauf- lagen sein, die im Grunde die Umwandlung der Strafe in eine pädagogische Maßnahme vortäuschen, jedoch Strafe bleiben. Unter den Bedingungen richterlicher Anordnung und Kontrolle ist weder soziales Lernen noch das Erlernen von Arbeit möglich. Die Widersprüchlichkeit der Situation reibt die positiv gemeinten Absichten auf. Sozialarbeit und Sozialpädagogik werden lediglich zum Handlanger und verlängertem Arm der Justiz und verstellen dadurch eher Lernchancen, als daß sie solche ermöglichen.

Der Vereinnahmung der Sozialarbeit zum justitiellen Kontrolleur und Vollstrecker richterlicher Entscheidungen kann nur durch eine Entkoppelung von Sozialarbeit/-pädagogik und Justiz entgegengewirkt werden. D.h. nicht die justitielle Weisung, sondern Attraktivität und Sinnhaftigkeit der Aktivitäten müßten der Sozialarbeit ihre Klienten zuführen. Dazu wären folgende Bedingungen von Wichtigkeit:

1. Die sozialarbeiterischen bzw. -pädagogischen Angebote müßten wirklich Angebote sein und von den Jugendlichen gemäß ihrer Interessen und Bedürfnisse gewählt werden können. Dies würde vermutlich einen Wandel des Angebotes wie des "Handlungsbedarfs" (häufig besteht vielleicht einfach kein Bedarf an "Betreuung") bedeuten. Dies würde zudem heißen, daß keine richterliche Weisung, sondern eine Empfehlung ausgesprochen wird.
2. Die Dauer der Betreuung und (oder) Teilnahme an einem Programm wird vom Jugendlichen definiert und auch inhaltlich präzisiert.
3. Ein für den Jugendlichen konsequenzloser Abbruch der Betreuung oder des Programms ist jederzeit möglich (wie es den Prinzipien der offenen Jugendarbeit entspricht).

Außerdem scheint es bedeutsam, eine eindeutige räumliche und organisatorische Trennung der Maßnahmen von der Justiz vorzunehmen, d.h.:

- Ansiedlung bzw. Durchführung der Maßnahmen im Rahmen freier, nicht behördlicher Trägerschaft
oder besser noch:
- Durchführung der Maßnahmen im Rahmen der offenen Jugendarbeit (z.B. Jugendzentren) und im Rahmen der allgemeinen Bildungs- und Ausbildungsprogramme für Jugendliche und nicht in Sondereinrichtungen, um damit einerseits größtmögliche Handlungsspielräume für die Betroffenen und die Attraktivität der Angebote zu erreichen und andererseits Stigmatisierungseinflüsse möglichst gering zu halten (Teilnahme an "normaler" Freizeit- oder Bildungssituation).

Gelingen derartige Veränderungen nicht, wäre es ratsam, auf Diversionsversuche ganz zu verzichten.

2.2 Haftvermeidung

Als Ersatzmaßnahmen zur Haft (insbesondere der Untersuchungshaft) ist im allgemeinen vor allem folgendes vorgesehen:

- Aufnahme in eine Wohngemeinschaft oder Wohngruppe
- Vermittlung von Arbeit
- Stabilisierung der sozialen Kontakte der Betroffenen.

Ich möchte hier, da entsprechende Versuche nicht unbekannt sein dürften, nur eine kurze Skizzierung der Projekte zur Haftvermeidung vornehmen:

Derartige Projekte zielen in der Regel auf eine Vermeidung von Haft (das Angebot der Sozialpädagogik soll eine Alternative zur U-Haft sein), sind aber auch auf eine Verkürzung von Haft gerichtet, d.h. Klienten werden von der U-Haft in das Projekt vermittelt.

Die vorgesehene Betreuung kann ambulant, als Beratung, zu der der Klient kommt, oder stationär, im Rahmen der Aufnahme in eine betreute Wohngruppe, erfolgen, ist also abgestellt auf die jeweils spezifische Lebenssituation der Betroffenen bzw. die Inhaftierungsgründe der Justiz (wird jemand inhaftiert, weil er keinen festen Wohnsitz hatte, so wird man ihm diesen beschaffen). Die Konzeption der Sozialarbeit orientiert sich vor allem an folgenden Prinzipien (vgl. Maelicke 1987):

- Die Intervention soll so früh wie möglich beginnen (als Alternative und nicht als Verkürzung der U-Haft)
- Die Aufnahme der Betreuung erfolgt freiwillig. D.h. es soll auf niemanden Zwang ausgeübt werden, sich der Betreuung durch das Projekt zu unterstellen.
- Das Hilfsangebot darf nicht zu einer Ausweitung der justitiellen Kontrolle führen. Dies wird vor allem dadurch versucht, daß keine Überwachungsfunktion der Klienten für die Justiz übernommen wird. Dies gilt für Projekte bei freien Trägern, nicht jedoch, wenn entsprechende Maßnahmen von der Gerichtshilfe durchgeführt werden.

Kritisiert wird an derartigen Projekten, daß die Gefahr bestehe, daß sie nicht an die Stelle der Haft träten, sondern als eigenständige Maßnahme Personen erfassen würden, die auch ohne Haftvermeidungsprojekte auf "freiem Fuß" geblieben wären, sich also das Netz sozialer Kontrolle ausdehne (vgl. Plempner 1987, S. 32). Zudem sei zu befürchten, daß die Position der Betroffenen durch die Abstützung der sozialpädagogischen Maßnahmen mit Hilfe "prozessualer Druckmittel" (damit ist gemeint, Erlaß des Haftbefehls unter der Bedingung, daß der Beschuldigte das pädagogische Angebot wahrnimmt) geschwächt wird.

Hinsichtlich der bisherigen Erfahrungen und der Kritik an Versuchen einer U-Haftvermeidung lassen sich als Folgerungen nennen:

- Haftvermeidungsmaßnahmen müßten, um möglichst wenig stigmatisierend zu sein und soziale Hilfe und Betreuung möglichst ohne Druck realisieren zu können, ausschließlich von außerjustitiellen Trägern bzw in Kooperation mit diesen und nicht von der Gerichtshilfe selbst durchgeführt werden. Hierher gehört, daß gegenüber der Justiz eine Überwachungsfunktion der Betroffenen abgelehnt wird.
- Aufgaben der Sozialarbeit wie Aufnahme und Betreuung können auch im Rahmen einer U-Haftvermeidung nur als Angebote verwirklicht werden. Sozialarbeit muß, will sie glaubwürdig sein, eindeutig auf der Seite der Klienten stehen und stehen können.
- Haftvermeidungsprojekte können offizielle Haftgründe ausräumen und inoffizielle staatsanwaltschaftliche und richterliche Inhaftierungstheorien (U-Haft aus individual- und generalpräventiven Überlegungen, als Einstiegsarrest oder als "Schocktherapie") problematisieren und durch Überzeugungsarbeit evtl. sogar ändern, nicht jedoch gesetzliche Hindernisse überwinden. Hier ist eine Kriminalpolitik von oben (vor allem durch Einschränkung der Zulässigkeit von Untersuchungshaft auf schwere Kriminalität, Abschaffung der Untersuchungshaft wegen Fluchtgefahr) gefordert.

3. Einschränkung bzw. Verzicht auf strafrechtliche Normverdeutlichung

Auch hinsichtlich der Bestrebungen, die strafrechtliche Normverdeutlichung, die Anwendung der Strafrechtvorschriften, einzuschränken, kann zwischen einer kurzfristigen Zielsetzung, nämlich der Reduzierung strafrechtlicher Normanwendung, und einer langfristigen Zielsetzung, nämlich dem Abbau bzw. der völligen Herausnahme einzelner Tatbestände aus dem Strafrecht, unterschieden werden.

Als Strategien im Zusammenhang mit der Einschränkung strafrechtlicher Normverdeutlichung lassen sich insbesondere zwei Vorgehensweisen aufzeigen:

- Herabstufung einzelner Tatbestände des Strafrechts zu einer Ordnungswidrigkeit oder Verzicht auf strafrechtliche Verfolgung
- Beschränkung der Reaktion auf die Schadensregulierung oder eine zivilrechtliche Regelung.

Mit der Herabstufung einzelner Straftaten zu Ordnungswidrigkeiten ist gemeint, daß die Reaktion - ähnlich der bei Vergehen im Straßenverkehr - auf die Verhängung eines Buß-

geldes begrenzt wird. Der Beitrag einer solchen schematischen Reaktion zu einer Entkriminalisierung besteht vor allem darin, daß in der Perzeption Dritter durch den Verzicht auf strafrechtliche Sanktionierung der Vorfall als undramatischer Akt, einem jedem einmal passierende Handlung, gilt, der Vorfall entdramatisiert wird. Vorgeschlagen wird eine derartige Heruntersetzung der Reaktion auf strafrechtliche Verstöße vor allem für Delikte mit geringem oder ohne Schaden wie Leistungerschleichung (Schwarzfahren), Fahren ohne Führerschein, Ladendiebstahl und Konsum sowie Kleinhandel mit Drogen. Eine entsprechende Umstellung der Reaktion ist unproblematisch, da nach Untersuchungen der Erklärung von abweichendem Handeln generalpräventive Erwägungen nur eine geringe bis verschwindende Rolle spielen und Normeinhaltung ganz überwiegend durch soziale Faktoren bedingt ist (vgl. Berlitz u.a. 1987).

Als Beispiel für einen Weg in Richtung auf Sanktionierungsverzicht könnte vielleicht die niederländische Drogenpolitik dienen: Hier wird seit einiger Zeit - wie sicher allgemein bekannt ist - eine Politik des Nicht-Eingreifens im Hinblick auf den Besitz kleiner Mengen weicher Drogen (Haschisch, Marihuana), aber auch den Handel mit kleinen Mengen und hinsichtlich der Anlieferung von Gebrauchsmengen an bestimmte Zentren und coffee-shops praktiziert (vgl. Kalmthout 1987). Der Besitz, der inländische Handel und die Herstellung von Hanfprodukten bis zu 30 Gramm werden nicht mehr als Verbrechen, sondern nur noch als Übertretung angesehen. In der Praxis findet - allerdings auch aufgrund des in den Niederlanden geltenden strafrechtlichen Opportunitätsprinzips - eine Strafverfolgung bei weichen Drogen nicht mehr statt. Zehn Jahre nach dieser Dekriminalisierung scheint ein öffentliches Interesse an einer strafrechtlichen Verfolgung nicht mehr zu bestehen, so daß man von einer Akzeptanz, wenn nicht Legalisierung der weichen Drogen sprechen kann. Der Gebrauch weicher Drogen ist - entgegen vielfacher Erwartung - erheblich zurückgegangen, der Konsum harter Drogen relativ konstant geblieben.

Die Beschränkung der Reaktion auf eine Schadensregulierung wird für Tatbestände des Strafrechts vorgeschlagen, die - was naheliegend ist - vor allem durch ihren materiellen Aspekt geprägt sind. Hiermit sind strafrechtliche Verstöße angesprochen, die als Sachbeschädigung und Diebstahl oder Betrug klassifiziert werden. In diesen Fällen soll ein Ausgleich des Schadens, d.h. eine materielle Wiedergutmachung des Schädigers, ausreichen, von einer Sanktionierung des Handelns abgesehen werden. Derartige Schadensregulierungen könnten entweder im Rahmen der bereits erwähnten TOA-Projekte bzw. von Konfliktschlichtungsstellen, wobei es hier ausschließlich um die Regulierung des Schadens geht, oder im Wege einer zivilrechtlichen Regelung vorgenommen werden.

In bezug auf die Einschränkung und den Verzicht auf strafrechtliche Normverdeutlichung sind praktische Ansätze bisher kaum vorhanden. Die gegenwärtige Gesetzeslage läßt die Einschränkung der Normverdeutlichung bzw. einen Verzicht auf Sanktionierung zwar zu (über Regelungen im Wege von Einstellungen), weitergehende Veränderungen wie die Einführung eines Bußgeldsystems oder das in den Niederlanden praktizierte Modell eines Verzichts auf Strafverfolgung wären jedoch durch eine Kriminalpolitik von oben abzusichern. Die Praxis hätte dabei allerdings die Aufgabe, diese Schritte vorzubereiten und entsprechende Änderungen zu fordern.

B. Chancen einer "Kriminalpolitik von unten"

Wie mit dem bisher Vorgetragenen bereits deutlich wurde, sind Ansätze einer Kriminalpolitik von unten insbesondere dann chancenreich, wenn es ihnen gelingt

- (a) unabhängig vom Justizsystem zu sein
- (b) alternative Problemlösungsmuster zu entwickeln
- (c) als Ersatz und nicht als Erweiterung zu fungieren.

Zu (a): Eine Unabhängigkeit vom Justizsystem ist notwendig, um dieses wirklich zurückdrängen zu können und nicht vereinnahmt oder lediglich zum Handlanger bisheriger Justizprinzipien zu werden. Diese Gefahr besteht, wenn Versuche einer Kriminalpolitik von unten im Bereich der Justiz verbleiben (z.B. bei der Gerichtshilfe oder auch bei eng mit der Justiz kooperierenden Behörden <z.B. dem Jugendamt> angesiedelt werden). Unabhängigkeit ist am ehesten noch in sog. freier Trägerschaft (im Rahmen eines eigens für diesen Zweck gegründeten Vereins oder eines allgemeinen Wohlfahrtsverbandes) zu gewährleisten. Daß dies dennoch nicht unbedingt gelingen muß, zeigen Diversionsprojekte, die auch in freier Trägerschaft, Justizprinzipien (Weisungen und Auflagen) vollziehen. Auch jener Täter-Opfer-Ausgleich, der eng an die Justiz gebunden ist, und neben dem Ausgleichsverfahren Sanktionen zuläßt, ist zu sehr mit dieser verbunden, um ein deutliches Zurückdrängen der Justizprinzipien zu bewirken. Trotzdem dürfte die freie Trägerschaft der erste Garant, die erste Bedingung für Unabhängigkeit und damit der Realisierung nicht-justitieller Prinzipien sein.

Zu (b): Die Entwicklung alternativer Problemlösungsmuster ist das zweite Kennzeichen einer Kriminalpolitik von unten, die Strafrecht zurückdrängen kann und Chancen einer eigenen Existenz hat. Dies gilt z.B. für die TOA-Projekte, in denen die Beteiligten das Problem und die Problemlösung definieren und bestimmen können und sollen, und dürfte in noch höherem Maße für die beschriebenen Konfliktschlichtungsstellen gelten, die über die Beteiligung von Laien Alltagskompetenz mobilisieren und in die Gemeinde ausstrahlen. Alternative Problemlösungsmuster würden auch mit dem Angebot sozialer Betreuung und Hilfen entstehen, das bei den Diversionsmaßnahmen statt der justitiellen Verordnung anzustreben ist.

Zu (c): Als Ersatz zu fungieren und nicht eine Erweiterung der justitiellen Maßnahmen zu sein, ist das dritte Kennzeichen einer Kriminalpolitik von unten, die das Strafrecht zurückdrängt, da sie als Alternative zum Justizsystem funktioniert. Dies scheint gewährleistet, wenn Täter-Opfer-Ausgleich unter der Bedingung einer Einstellung des Strafverfahrens praktiziert wird und Delikte bearbeitet werden, bei denen Sanktionen verhängt worden wären. Dies scheint bei Diversionsmaßnahmen gewährleistet, wenn sie den Jugendarrest und die Jugendstrafe ersetzen, was zum Teil gegeben sein dürfte. Genau hier liegt jedoch auch die Ohnmacht einer Kriminalpolitik von unten, die auf die Bereitschaft zum Sanktionsverzicht von Staatsanwälten und Richtern angewiesen ist, durch Überzeugungsarbeit den Jugendarrest verhindern, jedoch nicht abschaffen kann.

Dies führt zu zwei weiteren Bedingungen, die die Chancen einer Zurückdrängung strafrechtlicher Kontrolle beeinflussen. Die Kriminalpolitik von unten dürfte chancenreich sein, wenn sie

- (a) auf Interessen von Justizmitarbeitern stößt
- (b) an Vorstellungen eines Sanktionsverzichts in der Bevölkerung anschließen kann.

Zu(a): Versuche einer "Kriminalpolitik von unten" dürften leichter umsetzbar sein, wenn sie sich auf entsprechende Vorstellungen und Interessen bei Justizmitarbeitern beziehen können. Dies müßte z.B. für die Vermeidung von U-Haft gelten, denn nach einer Untersuchung von Hans-Jörg Adam u.a. ist eine Kritik von Staatsanwälten und Richtern an der Praxis der Untersuchungshaft im Jugendbereich, wenn auch in Maßen, vorhanden (so waren die Jugendrichter mehrheitlich, die Jugendstaatsanwälte in gewissem Umfange <etwa ein Drittel der Befragten> mit der Praxis der U-Haft ausdrücklich unzufrieden - vgl. Adam u.a. 1986, S. 104). Interessen der Justizmitarbeiter wurden anscheinend auch mit den Diversionsmaßnahmen erreicht, indem diese in einer Situation verstärkten Kriminalitätsaufkommens Strategien einer Entlastung für die Justiz anboten. (So meint Hans-Jürgen Kerner, daß der "sprunghafte" Anstieg der formlosen Verfahren seit Anfang der 70er Jahre auf "Belastungssituationen" der Staatsanwaltschaft und Gerichte zurückzuführen sei - vgl. Kerner 1989. Die Situation der Überlastung habe zur "Tolerierung" der Diversionsmaßnahmen beigetragen.) Andererseits dürfte, und dies scheint sich ja ebenfalls an den Diversionsversuchen zu zeigen, die insbesondere bei Staatsanwälten ausgeprägte "Zufriedenheit" mit der "Sanktionspraxis" des Jugendarrestes und des Jugendstrafvollzuges ein Hindernis sein, die Diversionsmaßnahmen als Alternative, als Ersatz durchzusetzen (vgl. Adam u.a., s.o., S. 78).

Zu (b): Versuche einer Kriminalpolitik von unten, eines Zurückdrängens des strafenden Rechts, dürften erhöhte Umsetzungs-Chancen haben, wenn sie in der Bevölkerung an Vorstellungen eines Sanktionsverzichts anknüpfen können. Dies gilt für Bestrebungen, eine informelle Konfliktregelung zu installieren, denn nach einer Untersuchung von Klaus Sessar u.a. ist in der Bevölkerung durchaus eine Bereitschaft vorhanden, bei strafrechtlichen Vorfällen einen Verzicht auf Sanktionierung zu tolerieren, wenn der Konflikt in anderer Weise geregelt wird. So sollte hinsichtlich unterschiedlicher Delikte, die vom einfachen Diebstahl und Betrug über Körperverletzung, leichterem Raub bis hin zum Einbruchsdiebstahl und bis zur Vergewaltigung reichten, eine uneingeschränkte Bestrafung des Täters nach mehrheitlicher Einschätzung der Befragten erst mit dem Einbruchsdiebstahl und der Vergewaltigung beginnen (vgl. Sessar u.a. 1986, S. 96), es wurde also eine erhebliche Palette für einen Verzicht auf Sanktionierung eröffnet. Diese Ergebnisse sprechen für eine Bereitschaft zur Entkriminalisierung, auch wenn der Stellenwert der Untersuchung durch die Messung von Reaktionen auf fiktive Fälle und einen nicht vorbestraften Täter etwas eingeschränkt wird. D.h. Strategien eines Verzichts auf strafrechtliche Reaktion oder die Begrenzung der Reaktion auf eine Schadensregulierung werden von der Bevölkerung bei einer Reihe von Delikten akzeptiert.

C. Zur Funktion einer "Kriminalpolitik von unten"

Hinsichtlich der Wirkungsweise einer Kriminalpolitik von unten zeigt sich ein zwiespältiges, wenn nicht gar widersprüchliches Bild. So dürfte eine wesentliche Funktion der Kriminalpolitik von unten die Kritik und Veränderung bzw. Zurücknahme strafrechtlicher Kontrolle sein. Eine derartige Kriminalpolitik kann jedoch auch lediglich zur Stabilisierung des gegenwärtigen Strafrechtssystems beitragen.

(a) Kritik und Veränderung bzw. Begrenzung strafrechtlicher Kontrolle als Funktionen einer Kriminalpolitik von unten

Veränderung und Begrenzung zeigen sich vor allem darin, daß mit der Kriminalpolitik von unten neue Wege der Sozialkontrolle bzw. des Ersatzes bisheriger justitieller Reaktion erprobt werden. Für die bisher angesprochenen kriminalpolitischen Versuche zeigt sich dies exemplarisch in bezug auf die Bemühungen, eine informelle Konfliktregelung zu organisieren, indem ein das Strafverfahren ersetzendes Ausgleichsverfahren, in dem die am Vorfall Beteiligten die wesentlichen Akteure darstellen, ermöglicht wird. Ein derartiges Vorgehen hat für das Justizsystem verändernde und begrenzende Auswirkungen, denn die informelle Konfliktregelung ersetzt nicht nur sonst notwendige Strafverfahren (begrenzende Funktion), sondern problematisiert zugleich die Durchführung von Strafverfahren überhaupt (verändernde Funktion).

Kritik als Funktion einer Kriminalpolitik von unten wird nicht zuletzt dadurch deutlich, daß die Überflüssigkeit von Sanktionen (nicht zuletzt freiheitsentziehender Art) sichtbar gemacht wird. Exemplarisch zeigt sich dies für den Jugendarrest, dessen Berechtigung mit der Möglichkeit ambulanter Alternativen entfallen ist, auch wenn sich dies in Justizkreisen noch nicht durchgesetzt hat. Gelten könnte dies auch für das strafrechtliche Verbot des Konsums und Kleinhandels mit Drogen, wenn ähnlich wie in den Niederlanden, auf eine strafrechtliche Verfolgung und Sanktionierung verzichtet oder diese zumindest deutlich eingeschränkt würde. Damit würde die Existenz der entsprechenden Strafrechtsparagrafen (§§ 29, 30 BtMG) grundlegend in Frage gestellt.

Kriminalpolitik von unten fördert jedoch auch die grundsätzliche Kritik am System strafrechtlicher Kontrolle. Dies geschieht vor allem dadurch, daß bisherige Prinzipien und Denkmuster ihrer Verfahrensweisen (z.B. es gibt immer einen Schuldigen, im Wiederholungsfall ist die Sanktion zu steigern, ohne Reaktion keine Wirkung) problematisiert werden.

(b) Stabilisierung des gegenwärtigen Strafsystems als Funktion einer Kriminalpolitik von unten

Die Stabilisierung des gegenwärtigen Justizsystems durch Maßnahmen einer Kriminalpolitik von unten ist vermutlich eine unbeabsichtigte, aber nicht auszuschließende Folge. Stabilisierung - als Schaffung neuer Legitimität - wird immer dann eintreten, wenn Kriminalpolitik von unten das Bisherige nur ergänzt und nicht ersetzt. Entsprechend der oben genannten Kennzeichen hinsichtlich der Chancen alternativer Kriminalpolitik kann man

nun umgekehrt feststellen, daß Stabilisierung vor allem erfolgt, wenn eine Justizeinbindung bzw. -abhängigkeit bestehen bleibt, alternative Handlungs- bzw. Problemlösungsmuster nicht entwickelt werden, eine Kontrollausweitung stattfindet, d.h. die Maßnahmen als Ergänzung und nicht als Ersatz fungieren, wie dies bei den Diversionsmaßnahmen zumindest teilweise der Fall ist. Das Eingehen auf die Bedingungen des Bestehenden - sei es aufgrund von zu erwartender finanzieller oder inhaltlicher Unterstützung - ist verführerisch, deshalb ist auch die Gefahr groß, daß neue Maßnahmen das gegenwärtige Justizsystem lediglich stabilisieren, lassen sich wirkliche Alternativen nur zäh und in der Regel nur gegen Widerstand umsetzen.

D. Abschließende Bemerkung

Kriminalpolitik von unten kann als Alternative zu traditioneller Kriminalpolitik strafrechtliche Kontrolle in erheblichem Maße zurückdrängen bzw. überflüssig machen. Dies dürfte vor allem durch eine konsequente informelle Konfliktregelung und Versuche einer Einschränkung der Strafverfolgung und Strafrechtsanwendung bei leichter bis mittlerer Kriminalität sowie in der Reaktion auf Drogenkonsum und -handel erreicht werden. Strafverfahren und Bestrafungen würden zurückgehen, die bereits bestehende Bereitschaft zum Sanktionsverzicht in der Bevölkerung durch die Erfahrungen alternativer Problemlösungsstrategien eher noch erhöht werden. Eine Begrenzung dürfte ein derartiges Vorgehen am ehesten noch durch die Justiz selbst bzw. die Justizjuristen erfahren, die Strafprinzipien und -denken stark internalisiert haben, durch Ausbildung und Berufspraxis entsprechend sozialisiert sind (vgl. Streng 1979). Ob und wie stark gesellschaftliche Interessen (vor allem Herrschaftsinteressen) gegen eine Entkriminalisierung und einen Verzicht auf Bestrafung sich regen werden, weil eigene Ziele - die eigentlichen "Zwecke" - der Strafrechtskontrolle bedroht sind, läßt sich derzeit kaum abschätzen (vgl. dazu Driebold 1990). Dies wäre herauszufordern.

Literatur

Adam, H.; u.a.: Jugendrichter und Jugendstaatsanwälte in der Bundesrepublik Deutschland. Freiburg 1986.

Albrecht, P.-A.: Diversion und (Un)Gleichgewicht der Rechtsanwendung. Das Bielefelder Modell. In: Kriminalistik 1988, S. 427 ff.

Berlitz, C.; u.a.: Grenzen der Generalprävention. Das Beispiel der Jugendkriminalität. In: Kriminologisches Journal 1987, S. 13 ff.

Christie, N.: Grenzen des Leides. Bielefeld 1986.

Driebold, R.: Hat strafrechtliche Sozialkontrolle (heute noch) Funktionen? In: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 1990, S. 321 ff.

Feltes, T.: Jugendarrest - Renaissance oder Abschied von einer umstrittenen jugendstrafrechtlichen Sanktion? In: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 1988, S. 158 ff.

Hanak, G.: Ethnographie der Konfliktbearbeitung. In: Kriminalsoziologische Bibliographie 1987, Heft 56/57.

Hanak, G.; Stehr, J.; Steinert, H.: Ärgernisse und Lebenskatastrophen. Bielefeld 1989.

- Hartmann, A.:** Begleitforschung für die Modellprojekte in München und Landshut. In: **Marks, E.; Rössner, D. (Hrsg.):** Täter-Opfer-Ausgleich. Bonn 1989.
- Kalmthout, A. M.:** Aspekte der niederländischen Drogenpolitik. In: DVJJ (Hrsg.): Und wenn es künftig weniger werden. München 1987.
- Kerner, H.-J.:** Unbeabsichtigte und unerwünschte Nebenfolgen der JGG-Reform durch die Praxis. In: BJM (Hrsg.): Jugendstrafrechtsreform durch die Praxis. Bonn 1989.
- Kuhn, A.:** Das "Opfer" im Täter-Opfer-Ausgleich. In: *Marks/Rössner, s.o.*, 1989.
- Maelicke, B.; Simmedinger, R.:** Sozialarbeit und Strafjustiz. Weinheim 1987.
- Meyer, D.:** Neue ambulante Maßnahmen nach dem Jugendgerichtsgesetz. In: BJM (Hrsg.), s.o., 1989.
- Plemper, B.:** U-Haft-Projekte: Mehr oder weniger soziale Kontrolle? In: **Cornel, H. (Hrsg.):** Vermeidung und Reduzierung von Untersuchungshaft. Frankfurt 1987.
- Schreckling, J.:** Täter-Opfer-Ausgleich nach Jugendstraftaten in Köln. Bonn 1990.
- Sessar, K.; u.a.:** Wiedergutmachung als Konfliktregelungsparadigma? In: Kriminologisches Journal 1986, S. 86 ff.
- Stangeland, P.:** Wege autonomer Konfliktregelung - Strafrecht und Nahgemeinde. In: Kriminologisches Journal 1987, S. 285 ff.
- Stehr, J.:** Konfliktbearbeitung im Alltag. In: Kriminologisches Journal 1988, S. 213 ff.
- Streng, F.:** Strafmentalität und juristische Ausbildung. Heidelberg 1979.

Arbeitskreisergebnis

Horst Finger

Der Arbeitskreis 17 nahm sich eines Themas an, daß wegen seines abstrakten Charakters recht schwierig zu erörtern war und mit dem die meisten Teilnehmer Neuland betreten. Dennoch - oder vielleicht auch gerade deswegen - entspann sich im Anschluß an die Referate von Herrn Driebold und Herrn Albrecht eine lebhaft Diskussions, die die in den beiden Referaten eingenommenen Positionen im wesentlichen widerspiegelte.

Während die eine Seite in einer "Kriminalpolitik von unten" eher einen Ersatz für die herkömmliche "Kriminalpolitik von oben", zumindest aber ein Abrücken von strafrechtlicher, justitieller Konfliktbewältigung sahen, verstand die andere Seite - wohl die Mehrheit im Arbeitskreis - darunter in erster Linie eine Ergänzung der bisherigen Präventionsstrategien.

Dabei fiel die doch verbreitete Skepsis gegenüber Kriminalitätsbekämpfungsprogrammen auf nationaler und internationaler Ebene - wie zum Beispiel dem nationalen Drogenbekämpfungsplan - auf, weil man allgemein, und zwar insbesondere wegen deren Bürgerferne, an deren Erfolgsaussichten zweifelte. Demgegenüber wurde immer wieder hervorgehoben, daß die Ursachen für die Entstehung von Kriminalität in der Regel in örtlichen und regionalen Konflikten und Unzulänglichkeiten zu suchen sei, mithin lokalen Charakter trügen. Dem habe die Kriminalpolitik Rechnung zu tragen und also auf lokaler Ebene anzusetzen. In diesem Zusammenhang war die Rede von der "Rückgabe der Konflikte an die Betroffenen selbst", von einer "reflexiven Hinwendung zu Alltagsproblemen", von "Mobilisierung der Bürgerkompetenz zur informellen Erledigung von Konflikten" sowie von der "Artikulation und Organisation des Bürgerwillens vor Ort", ohne daß durch bestimmte Inhalte eine bestimmte Zielrichtung vorgegeben sein müsse.

Ansatzpunkte für eine neuorientierte Kriminalpolitik wurden insbesondere bei Bürgerinitiativen, in örtlichen und regionalen Konfliktschlichtungsstellen sowie in der Kommunalpolitik allgemein gesehen. Insbesondere die Kommunalpolitik müsse sich die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Ursachen für die Entstehung von Kriminalität zu eigen machen und die Konsequenzen daraus für zum Beispiel die Familien-, Gesundheits- und Sozialpolitik, aber auch für den Wohnungsbau ziehen. So wurde u.a. gefordert, namentlich auf gemeindlicher und Stadtteilebene eine "Infrastruktur für Gemeinnsinn" zu entwickeln, worunter beispielsweise bessere Spielplätze, Jugendtreffpunkte und eine andere Wohnungs- und Wohnungshäuserbauweise verstanden wurden.

Die Funktion einer solchen Kriminalpolitik könne darin liegen, die Interessen zum Beispiel von Kindern und Jugendlichen, aber auch allgemein von Opfern von Straftaten besser wahrzunehmen.

These 8:

"Kriminalpolitik von unten" erscheint geeignet, die herkömmlichen kommunalen Politikbereiche und kriminalpolitische Aspekte zu ergänzen und sie so zu beeinflussen.

These 9:

Umsetzungschancen einer "Kriminalpolitik von unten" werden u.a. darin gesehen, mit Hilfe regionaler Konfliktschlichtungsstellen Konflikte zwischen einzelnen Menschen zu bewältigen, aber auch Alltagskompetenz zur Problem- und Konfliktbewältigung in Gang zu setzen und Initiativen für den Aufbau von informellen Strukturen auszulösen.

These 10:

Die Chancen einer Umsetzung einer "Kriminalpolitik von unten" sind nicht zuletzt davon abhängig, für die Herstellung der Problemdefinition und die Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten ein Forum zu finden, auf dem eine Erörterung stattfinden kann. Es besteht dabei die Gefahr, daß die Interessen manipuliert und für fremde Zwecke, z.B. Wahlzwecke, mißbraucht werden können.

DBH MATERIALIEN
Herausgeber: Deutsche Bewährungshilfe e.V.
ISSN 0938-9474

- Heft 1:**
Das Projekt DIE WAAGE Köln
1990, 96 Seiten, Schutzgebühr: DM 5,-
- Heft 2:**
Dokumentation der Regionalkonferenz Süd-Ost,
Soziale Arbeit und Strafrecht,
Nürnberg, 10. März 1989
1990, 118 Seiten, Schutzgebühr: DM 5,-
- Heft 3:**
Ulrich Staets/Paul Reiners: Komplementäre
Hilfen durch die Fördervereine,
Interview mit Maria Regina Zurnieden,
Rudolf Lobisch, Günter Obstfeld
und Theo Quadt
1991, 29 Seiten, Schutzgebühr: DM 2,-
- Heft 4:**
Dokumentation der Regionalkonferenz
Soziale Arbeit und Strafrecht,
Berlin, 21. Mai 1990
1991, 86 Seiten, Schutzgebühr: DM 5,-
- Heft 5:**
Landesarbeitsgemeinschaft Schleswig-
Holsteinischer Bewährungshelferinnen und
Bewährungshelfer (Hrsg.): Straffälligen-
hilfe im Umbruch? - Aktuelle Tendenzen
und Diskussionen um Straffälligen- und
Bewährungshilfe
1991, 92 Seiten, Schutzgebühr: DM 5,-
- Heft 6:**
Wolfgang Lohner
Bewährungs- und Entlassenenhilfe
in der ehemaligen DDR
1991, 75 Seiten, Schutzgebühr: DM 5,-
- Heft 7:**
40 Jahre Verein zur Förderung der
Bewährungshilfe Essen e.V.
- Eine Chronik -
1991, 64 Seiten, Schutzgebühr: DM 5,-
- Heft 8:**
Verein zur Förderung der Bewährungs-
hilfe Essen e.V. (Hrsg.):
Armut - Herausforderung für Sozial-
arbeit und Justiz -
Dokumentation der Fachtagung
am 24. April 1991
1991, 65 Seiten, Schutzgebühr: DM 5,-
- Heft 9:**
Gerichtshilfe - Hilfe für wen?
1991, 23 Seiten, Schutzgebühr: DM 2,-
- Heft 10:**
Umgang mit Sexualstraftätern
- Tagungsdokumentation -
1992, 130 Seiten, Schutzgebühr: DM 5,-
- Heft 11:**
Hartmut Rupprecht
Straffälligkeit bei jungen Menschen
als Ausdruck sozialer Entmutigung
1992, 48 Seiten, Schutzgebühr: DM 5,-
- Heft 12:**
Professor Hanspeter Damian
Die Rechtsstellung des Bewährungshelfers -
ihre Auswirkung auf Schweigepflichten/
Schweigerechte/Zeugnisverweigerungsrecht
1993, 117 Seiten, Schutzgebühr: DM 5,-
- Heft 13:**
Jörg Sommer
Energie durch Frustration?
Entwicklung, Darstellung und Kritik des
Human Social Functioning
nach Eugene Heimler
1993, 142 Seiten, Schutzgebühr: DM 8,-
- Heft 14:**
Hartmut Gerstein
Siegburger Schuldnerberatung
Hinweise für die Schuldnerberatung
in der Straffälligenhilfe
1993, 70 Seiten, Schutzgebühr: DM 5,-
- Heft 15:**
integrationshilfen e.V.
Sprungbrett, Projektbericht
1993, 76 Seiten, Schutzgebühr: DM 5,-
- Heft 16:**
Barbara Franke
Staatsanwaltschaft und Täter-Opfer-Ausgleich
1993, 84 Seiten, Schutzgebühr: DM 5,-
- Heft 17:**
Fortentwicklung der Sozialen Dienste in der Justiz
in Schleswig-Holstein
(Bericht der Reformkommission)
1994, 167 Seiten (Anhang 22 Seiten)
Schutzgebühr: DM 15,-
- Heft 18:**
Professor Dr. Bernd-Rüdeger Sonnen
Der offene Jugendstrafvollzug in Flensburg
(Begleitforschungsbericht)
1994, 103 Seiten, Schutzgebühr: DM 10,-
- Heft 19:**
Hendrik Middelhof
Arbeitsmaterialien zum Täter-Opfer-Ausgleich
- Schrittweise zum Erfolg -
Ein Leitfaden für die TOA-Praxis im Rahmen
der Jugendgerichtshilfe
1994, 61 Seiten, Schutzgebühr: DM 8,-
- Heft 20:**
Freie Straffälligenhilfe Neue Bundesländer
- Verzeichnis der Vereine und Projekte -
1994, 112 Seiten, Schutzgebühr DM 8,-
- Heft 21:**
Dokumentation der Tagungsreihe
"Kriminalpolitik und Straffälligenhilfe in
den neuen Bundesländern, Konturen eines
Gesamtkonzeptes staatlicher und nicht-
staatlicher Straffälligenhilfe"
1994, 132 Seiten, Schutzgebühr: DM 15,-
- Heft 22:**
14. Bundestagung der DBH
Dokumentation des Themenschwerpunktes:
Soziale Arbeit im Umfeld der Justiz.
Bonn 1994, 92 Seiten, Schutzgebühr: DM 8,-
- Heft 23:**
14. Bundestagung der DBH
Dokumentation des Themenschwerpunktes:
Strafrecht im Kontext von Wertewandel
und Normsetzung.
Bonn 1994, 168 Seiten, Schutzgebühr: DM 8,-

