
Diskussion

John Blad

Die Staatsanwaltschaft in der Nachbarschaft

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit jüngsten Veränderungen des niederländischen Justizsystems. 1996 wurden auf den Beschluss der damaligen niederländischen Justizministerin Sorgdrager versuchsweise staatsanwaltschaftliche Abteilungen zunächst in ausgewählten Stadtteilen von Amsterdam, Rotterdam, Arnhem und Maastricht und etwas später auch in Haarlem und Groningen eingeführt. Diese Staatsanwaltschaften in der Nachbarschaft sind unter der Abkürzung „JIB“ – Justitie In de Buurt – bekanntgeworden. Die ersten vier JIBs wurden in der ersten Hälfte des Jahres 1997 eingerichtet, mittlerweile (Ende 1999) gibt es ihrer schon acht. Das Justizministerium beabsichtigt, dieses Netz jedes Jahr um weitere sieben oder acht JIB-Büros zu erweitern. Die Tätigkeit der Staatsanwaltschaften in der Nachbarschaft wurde bereits nach einem Jahr von Luyckx/Grapendaal (1999) evaluiert.

Das neue Element des niederländischen Justizsystems wird entlang folgender Gliederung dargestellt: Zuerst werden die sozial-politischen Hintergründe erläutert, die zur Einführung der JIB-Büros geführt haben, dann wird das Konzept der JIB und die Ergebnisse der Evaluation dargelegt. Schließlich wird die bisherige Entwicklung der JIBs kritisch gewürdigt.

1. Der sozial-politische Hintergrund

Über eine lange geschichtliche Periode hinweg orientierten sich die Niederlande am Gleichheitsprinzip, was zum einen im Streben nach Vollbeschäftigung, zum anderem aber auch – insbesondere nach dem zweiten Weltkrieg – in einer Tendenz zur Nivellierung der Einkommen zum Ausdruck kam. Indessen brachten die ökonomischen Krisen der 70er Jahre Arbeitslosigkeit mit sich, was einen großen Druck auf das Sozialversicherungssystem auslöste. Als 1977 eine neue Regierung ohne die Sozialdemokraten der PVDA antrat, wurde soziale Solidarität als zu teuer und darüber hinaus als abträglich für die Arbeitsmoral bezeichnet. Statt Solidarität wurde die neo-liberale Politik der Individualisierung, was im Klartext Entsolidarisierung heißt, verkündet. Seitdem zeichnet sich immer stärker die Spaltung der Gesellschaft in einen integrierten Teil der Bevölkerung mit adäquater Ausbildung, Arbeitsstellen und Partizipationsmöglichkeiten und einen exkludierten, strukturell marginalisierten Teil ohne diese positiven Güter ab. Seit 1979 hat sich der Abstand zwischen der höchsten und der niedrigsten Einkommensschicht verzehnfacht. In den Großstädten konzentrieren sich die marginalisierten Bevölkerungsgruppen in Stadtteilen mit schlechter Infrastruktur, wo die Wohnungen deshalb billig sind, weil sie nur eine sehr geringe Ausstattung haben. Die Merkmale der Bevölkerung und der

Wohngebiete verstärken sich gegenseitig, wodurch bestimmte Stadtteile langfristig zu sog. Problemakkumulationsgebieten, zu Deutsch „sozialen Brennpunkten“ werden. (Engbersen, 1998).

Die Regierung stellte 1985 fest, dass die registrierte Kriminalität – vor allem die Eigentumskriminalität (Society and Crime 1985, S. 8) – seit 1970 um das Zehnfache gestiegen ist. Dies war der Anlaß für die Vorlage des ersten umfassenden kriminalpolitischen Programms „Samenleving en Criminaliteit“ in der niederländischen Justizgeschichte, das die Strafjustiz ‚wieder‘ glaubwürdig machen sollte.

Dieses Programm sieht eine konsequente und konsistente Verfolgung von Straftätern/Straftäterinnen auf zwei unterschiedlichen Ebenen vor. Auf der ersten Ebene der schweren und organisierten Kriminalität wird auf die Strategie der Abschreckung gesetzt; auf der zweiten Ebene der leichteren, häufig vorkommenden alltäglichen Kriminalität liegt die Betonung auf proaktiven und präventiven Maßnahmen, wobei Strafe als letztes Mittel dienen soll. In diesem Zusammenhang wird an die lokalen Autoritäten und die ‚Gesellschaft‘ appelliert, sie mögen an der Lösung des Kriminalitätsproblems mit der Polizei und der Staatsanwaltschaft zusammenarbeiten.

Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre nahmen die Schwierigkeiten in den ‚Problemvierteln‘ derartig zu, dass die Bevölkerung dies nicht mehr hinnehmen wollte und die lokalen Behörden aufforderte, die Probleme dieser Wohnviertel ernst zu nehmen und zu lösen. Im Vordergrund stand und steht dabei oft die Problematik des Drogenhandels, der sich ebenso wie der Konsum häufig offen auf den Straßen dieser Stadtteile abspielt. Die Anwohner müssen auch zusehen, wenn es zwischen Anbietern und Konsument/innen (bei denen es sich teilweise um Tourist/innen handelt) wegen geplatzten Deals zu Gewalthandlungen kommt. Viele Einwohner fühlen sich nicht mehr sicher und fordern für ihre Viertel öffentliche Sicherheit ein. Als Antwort auf diese Forderungen wurden gemeinsam mit allen zuständigen Behörden, d.h. mit den nationalen und lokalen Staatsanwaltschaften, der Polizei, der Gemeinde- und den Stadtteilverwaltungen umfassende Sicherheitspläne ausgearbeitet und – Vereinbarungen getroffen.

Dies ist der Kontext, in dem der Vorschlag entwickelt wurde, staatsanwaltliche Büros direkt in den Nachbarschaften einzurichten. Was hat man sich davon versprochen?

2. Die Konzeption der JIB

Ziel der JIB sollte es sein, die Strafjustiz in der Nähe der Menschen anzusiedeln und dadurch die präventiven und repressiven Funktionen des Strafrechts zu fördern. Die Nähe der Strafjustiz sollte einen Beitrag zur objektiven und subjektiv erfahrenen öffentlichen Sicherheit leisten. Nach den Worten des amtlich verantwortlichen Wissenschaftlers und Regierungsberaters für dieses Projekt, H. Boutellier, sollen JIBs ‚Prävention mit Biß‘ sein (1996); bzw. sollten sie, nach einer anderen Metapher, den ‚justitiellen Schlußstein der Kette von präventiven Maßnahmen‘ bilden. Die Justizministerin beschloß, in den ‚Problemvierteln‘ der oben genannten Großstädte JIB- Büros einzurichten, ohne übrigens genau zu definieren, welche Viertel als problematisch angesehen werden

sollten. Wohl aber wurden die regionalen Abteilungen der Staatsanwaltschaften aufgefordert, bestimmte Viertel als Standort der JIB vorzuschlagen und sich zum Konzept der JIB zu äußern.

Programmgemäß wurden den JIBs folgende Aufgabenfelder zugewiesen:

- Rechtsberatung der Bürger,
- schnelle, problemorientierte und manifeste Eingriffe, darunter auch eine problemorientierte Erledigung von Strafsachen,
- Verhaltenssteuerung von Bürger/innen über Androhung von Strafverfolgung oder die Aushandlung bestimmter Auflagen für eine bedingte Einstellung der Strafverfolgung,
- Ausschuß der ‚wirklich kriminellen‘ Täter/innen durch Strafverfolgung und Freiheitsstrafe,
- Diagnostizierung sozialer Probleme in Zusammenarbeit mit Betroffenen und den im Viertel anwesenden Institutionen wie Schulen, Sozialarbeit, Jugendberatungsstellen usw., Aktivierung weiterer Institutionen wie Jugendschutz, Drogenhilfe usw., Förderung struktureller Lösungen, ohne dass JIBs zu einer Instanz der Sozialarbeit werden würden,
- wenn möglich, auch Vermittlung in Nachbarschaftskonflikten oder Durchführung des Täter-Opfer-Ausgleichs in Konfliktfällen.

Als das wichtigste Element der JIB wird die Anwesenheit einer Staatsanwaltschaft im Viertel selbst angesehen, weil dieses Organ mit ausreichender Autorität ausgestattet ist, um in seiner unmittelbaren Umgebung soziales Verhalten und Interaktionen in Richtung auf Normkonformität zu steuern. Natürlich hat die Staatsanwaltschaft nicht die Kompetenzen eines Gerichts, sie kann aber ein Verhalten dadurch sanktionieren, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen ein Verfahren bedingt einstellen kann. Die Auflagen, die die Staatsanwaltschaft an die Bedingung knüpft, können aus einer Geldstrafe bestehen, oder aber in der Weisung, dass sich z.B. ein Drogenabhängiger einer Therapie unterzieht. Diese Befugnisse der Staatsanwaltschaft fügen sich in das Konzept der Proaktivierung und Dezentralisierung der justitiellen Intervention und bilden dessen zentrale Voraussetzung.

3. Die Praxis der realisierten und evaluierten JIB-Büros

Die Tätigkeit der ersten vier eingerichteten JIB-Büros wurde von Beginn an evaluiert. Diese Büros unterscheiden sich zumindest in folgenden Aspekten: Art, Umfang und Möglichkeiten der Organisation, Zugänglichkeit, Art der bearbeiteten Probleme, Art der Aktivitäten. Da eine detaillierte Beschreibung der Projekte hier nicht möglich ist, sollen lediglich die wichtigsten Daten widergegeben werden. In Maastricht ist das JIB-Büro für ein Gebiet mit 5.900 Einwohnern zuständig, in Arnhem sind es 17.000, in Amsterdam 35.000 und in Rotterdam 75.000 Einwohner. In Maastricht befindet sich das JIB-Büro in den Räumen der Staatsanwaltschaft, in Arnhem in einem selbständigen Büro neben einem Einkaufszentrum. Das JIB-Büro Amsterdam ist in einem Laden in einer Fußgängerzone und das in Rotterdam in einem Bürogebäude untergebracht.

In Amsterdam sind im gleichen Gebäude auch Abteilungen des Jugendschutzes, der Bewährungshilfe, der Opferhilfe und eine Rechtsberatung, in Rotterdam die Polizei und der soziale Dienst untergebracht. Für die Bevölkerung ist am

besten das JIB-Büro in Amsterdam zugänglich, zumal es von 9.00 –17.00 Uhr geöffnet hat, weit weniger zugänglich sind die JIB-Büros in Maastricht und in Rotterdam mit einer Sprechstunde pro Woche. Alle JIB-Büros setzen sich mit Jugendproblemen auseinander, allerdings mit unterschiedlichen Schwerpunkten. In Amsterdam werden viele Formen von Belästigung bearbeitet, in Rotterdam steht die Drogenproblematik im Mittelpunkt. Das JIB-Büro Arnhem befasst sich intensiver mit dem Bereich der Familienprobleme und der Umweltverschmutzung, hat aber auch veranlasst, dass ein Coffeeshop¹ geschlossen wurde. In den JIB-Büros arbeiten ‚parttime‘ jeweils ein/e Staatsanwalt/-anwältin und ihr(e)/sein(e) Sekretär/in, der/die aufgrund von Richtlinien bevollmächtigt ist, bestimmte Entscheidungen für die Staatsanwaltschaft zu treffen.

In Amsterdam wird ein ‚multi agency approach‘ favorisiert, in den drei anderen JIB-Büros hingegen geht es eigentlich nur um eine beschleunigte Rechtsgewährung mit traditionellen juristischen Mitteln. Dies kommt gut in der Art und Häufigkeit der Entscheidungen über die betroffenen 714 Täter/innen zum Ausdruck:

Vorladungen vor ein Strafgericht	16%
Verhängung von Freiheitsstrafen	11%
Bußgeld zur Verhinderung einer Strafverfolgung	10%
Entschädigung des Opfers	10%
Verhängung von Geldstrafen	7%
Gemeindesanktionen	4%
Noch keine Entscheidung	10%

Das Verfahren wurde nur in 2% der Fälle bedingt eingestellt, von der bereits bestehenden Möglichkeit für alternative Jugendstrafen (sog. ‚Halt‘ nach § 77e des Strafgesetzbuches) wurde in keinem Falle Gebrauch gemacht. Insgesamt wurden 536 Strafsachen erledigt, davon mehr als die Hälfte (281) durch eine gerichtliche Entscheidung. Die Frist, innerhalb derer die (Straf-) Sachen erledigt wurden, war – mit Ausnahme von Amsterdam – ‚signifikant‘ kürzer als sonst bei der Staatsanwaltschaft im Bezirk üblich. Die Beschleunigung der Bearbeitungszeit wurde im JIB-Maastricht festgestellt (45 Tage gegenüber 155 Tagen im ‚normalen‘ Verfahren). Soweit die Fakten aus dem Evaluationsbericht von Luyckx/Grapendaal (1999), der im folgenden Abschnitt näher diskutiert werden soll.

4. Diskussion

Zunächst muß festgehalten werden, dass die einjährige Tätigkeit der JIB-Büros viel zu kurz ist, um verbindliche Aussagen über die sozialen Wirkungen dieser neuen justitiellen Organisationsform in den Niederlanden zu treffen. Eigentlich haben die JIB-Büros gerade erst mit ihrer Arbeit begonnen. Trotzdem soll eine Interpretation dieses Modells vorgenommen werden und zwar unter zwei verschiedenen Blickwinkeln: Zum einem fragen wir uns, was diese Entwicklung aus offizieller kriminalpolitischer Sicht bedeuten mag; zum ande-

1 Ein Coffeshop verkauft Kaffee, aber auch andere „soft drugs“, deren persönlicher Besitz „in geringen Mengen“ (5 Gramm) nicht verfolgt wird.

ren und im Gegensatz dazu interessiert uns, wie sie aus der Perspektive einer alternativen Kriminalpolitik zu beurteilen sind, und was JIBs in Zukunft leisten können.

JIBs als Einrichtung der offiziellen Kriminalpolitik: Effektivitätssteigerung der Justiz

Schon auf den ersten Blick wird deutlich, dass mit den JIBs nicht die ‚stille Revolution der Justiz‘ initiiert wurde, die man bei der Einführung beschwor (Boutellier 1998). Im Gegenteil, drei der beschriebenen JIB-Büros erscheinen (mit Ausnahme des JIB-Amsterdam) als vorgelagerte Instanzen, die sich meistens traditioneller strafrechtlicher Routinen und Sanktionsmöglichkeiten bedienen und einer grundsätzlich punitiven (auf Strafe orientierte) Ideologie verhaftet sind („Prävention mit Biß“).

Die politisch Verantwortlichen haben sich ausdrücklich für eine Instanz nach dem Modell der Nord-Amerikanischen ‚Neighbourhood Justice Centre‘ entschieden, die der Entlastung der Gerichte dienen und die Verfahrenskosten senken sollen. Dabei wird anknüpfend an den Begriff ‚Community Policing‘ von ‚Community Prosecution‘ gesprochen, obwohl es nicht die Gesellschaft ist, die verfolgt, sondern vielmehr Mitglieder der Gesellschaft verfolgt werden. Als europäische Vorbilder für das niederländische Projekt dienten die französischen ‚Maisons de la Justice et Droit‘ sowie die belgischen und französischen ‚Antennes‘ bzw. die ‚Boutiques de Justice‘ (Wyvekens, 1997). Wyvekens machte darauf aufmerksam, dass diese neuen staatsanwaltschaftlichen Büros auch eine starke symbolische Wirkung haben:

„Beyond how it actually functions, the essential element is the symbolic dimension of Justice coming closer: the Community Justice Centre is part of a city's showcase. A Justice Centre is somewhat like having an airport or an Olympic-size swimming pool. If the presence of a public service helps requalify public space, then a Justice Centre goes one step farther, for it is not just a matter of having the equipment or service nearby, but one of having an acre of public order – la force publique – right next door. Just as neighbourhood is requalified by the presence of a post office branch or police station, the city that hosts a Justice Centre derives considerable benefit: having a part of Justice (with that capital J) in its own town“. (Wyvekens 1997, S. 38)

Wenn es aber in den Städten schon seit alters her lokale Staatsanwaltschaften und Gerichte gibt (was in den für die JIBs ausgewählten Städten der Fall war), erweist sich diese symbolische Ehre als ziemlich fragwürdig. Soll es heißen, dass Bürger vorher keine ‚Justice‘ erfahren haben?

In der Tat kann vielleicht durch die JIB-Büros der Eindruck über die Vernachlässigung bestimmter Stadtteile durch offizielle Institutionen symbolisch vermindert werden, eine Lösung der sozio-strukturellen Probleme dieser Stadtteile bedeuten sie aber nicht (Goris 1996, 1997). Gemäß der Intention der verantwortlichen offiziellen Planer/innen sollte wohl durch die Zusammenarbeit der JIB-Mitarbeiter/innen mit schon anwesenden Instanzen des Sozialwesens, der Fürsorge, den Schulen, kulturellen Vereinigungen, der Drogenberatung usw. dem Verelendungszustand der Stadtteile, in denen die JIB-Büroeingeführt wurden, entgegengearbeitet werden. Aus dem Forschungsbericht wird aber deutlich, dass die JIB-Funktionäre überwiegend Kontakte mit polizeilichen und/oder anderen justitiellen Instanzen aufnehmen und nicht mit Mitarbei-

tern/innen sozialer oder kultureller Institutionen. 42% ihrer gelegentlichen und 20% der strukturellen² Kontakte betreffen die Polizei, 5% der gelegentlichen und 20% der strukturellen Kontakte die Staatsanwaltschaft. Danach folgen 5% der gelegentlichen und 17% der strukturellen Kontakte zu kommunalen Verwaltungen. Genossenschaften im Bereich des sozialen Wohnungsbaus wurden in 5% der gelegentlichen und in 2% der strukturellen Kontakte angesprochen. Mit potentiell wichtigen Partnern wie der Vertretung der Stadtteilbewohner/innen oder mit dem Sozialen Versorgungsdienst wurde überhaupt kein Kontakt aufgenommen, mit der Drogenberatung und den zuständigen Sozialarbeiter/innen selten (n= 2418 registrierte Kontakte).

Wahrscheinlich entsteht dieses Kommunikationsmuster durch die in den drei genannten JIB-Büros dominierende Orientierung auf die Verdächtigen, die Täter/innen und die rasche Erledigung von Strafsachen. Ein wirkliches Interesse an den strukturellen sozialen Problemen seitens der JIB-Mitarbeiter/Innen besteht nicht, denn wahrscheinlich stünde es im Widerspruch zu der eigentlichen politischen Funktion der JIBs, einen strafrechtlichen ‚Schlußstein‘ zu bilden.

Dieses Problem wird sehr ernst genommen, und die potenziellen Partner der JIBs beschreiben nach dem ersten Jahr die Lage folgendermaßen: Es sei zwar schön und gut, dass es jetzt ein JIB-Büro gebe, es sei aber nicht auszumachen, welche Vorteile dies bringe und ob es sich lohne, Zeit, Geld und andere Ressourcen in eine Zusammenarbeit einzubringen. Grundsätzlich stelle sich die Frage, inwiefern JIBs und lokale Partner überhaupt voneinander profitieren können. Was können die lokalen sozialen Institutionen eigentlich vom JIB-Büro anderes erwarten als die Verantwortung für polizeiliche und/oder justitielle Verfolgung bestimmter Personen?

Der Evaluationsbericht empfiehlt den JIB-Mitarbeiter/innen in Zukunft eine produktivere Nutzung der Zusammenarbeit mit den sozialen Partnern und des Informationszuwachses anzustreben (Luykx/Grapendaal 1999, S. 85). Dies aber bleibt eine Einbahnstrasse, denn die Realisierung der weiteren Empfehlung, umgekehrt auch den Nutzen der JIBs für die Partner aus dem sozialen Bereich zu erhöhen, stößt auf harte Grenzen. Soziale Partner in ‚problematischen‘ Stadtvierteln sind nämlich mit der ganzen Komplexität der oft strukturellen, sozialen Probleme konfrontiert, die deutlich die den JIBs auferlegten Beschränkungen auf eng definierte justitielle Aufgaben und Kompetenzen überschreiten. Zum Beispiel ist es für Schulleitungen sehr schwierig, die Problematik des Schulschwänzens, die häufig im Zusammenhang mit Kriminalität oder/und bestimmten Problemen in den Familien steht, zu lösen. Schulen können nämlich auch nur im engen institutionellen und finanziellen Rahmen agieren, der vor allem auf den Bildungsauftrag ausgerichtet ist. Wenn strukturell bedingte soziale Probleme schwer zu lösen sind, wird häufig die Strategie der Individualisierung dieser Probleme eingeschlagen. Und dann erscheinen wie selbstverständlich die Schwänzer/innen als das Problem, und nicht ihre problematische Situation in der Schule oder in der Familie.

2 Bei strukturellen Kontakten handelt es sich um Kontakte, die regelmäßig gepflegt werden.

Der Evaluationsbericht erwähnt, dass es zum Zeitpunkt der Erstellung nicht möglich war, die Effektivität der JIB-Büros zu beurteilen. Zum einen, weil diese Büros erst seit kurzer Zeit bestanden, vor allem aber deshalb, weil die Ziele der JIB niemals derartig operationalisiert wurden, dass die Wirkung bestimmter Aktivitäten hätten vorausgesetzt und gemessen werden können. Das große Ziel ist die Herstellung öffentlicher Sicherheit. Wie diese hergestellt oder vergrößert werden könnte, könne man aber mangels einer adäquaten Theorie noch nicht sagen. Um doch etwas über den Beitrag der JIB zu der angestrebten Sicherheit sagen zu können, wird zum Kriterium der Effektivität der schnelle Strafzugriff erhoben. Es wird die Meinung vertreten, dass die Strafe dann eine besonders intensive spezialpräventive Wirkung erzielt, wenn sie schnell zugefügt wird. So gesehen funktionieren dann die JIB-Büros, wie oben erwähnt, in der Tat besser als die traditionell organisierten lokalen Staatsanwaltschaften.

Dies löst strafrechtsinterne Kritik aus: Wenn der einzige Effekt der JIB-Büros darin besteht, Strafverfahren zu beschleunigen, also in kürzerer Zeit mehr Sanktionen zu verhängen, dann halten die Repräsentanten der traditionellen Staatsanwaltschaften entgegen, dass dies auch für sie kein Problem wäre und die (ziemlich teuren) JIB-Büros nicht benötigt würden. Und weiter, wenn die Regierung das Geld, mit dem sie jetzt die JIBs unterstütze, in die herkömmlichen Staatsanwaltschaften investieren würde, dann könnten auch diese ihre administrativen Prozeduren verkürzen. Ein weiteres Ergebnis dieser Definition von Effektivität ist, dass das JIB-Büro in Amsterdam, das tatsächlich etwas anderes versucht, als nicht effizient erscheint, weil hier die Erledigung der Straffälle genau so lange dauert wie in den ‚normalen‘ Staatsanwaltschaften. Es sind also nicht nur die lokalen Partner aus dem sozialen Bereich, sondern vor allem die eigene justitielle Grundorganisation der Staatsanwaltschaften und andere strafrechtliche Institutionen, die am Nutzen der JIB-Büros zweifeln. Die JIB findet daher – wie so viele Experimente – nur einen bedingten und zweifelhaften Rückhalt. Man wartet erst einmal ab, wie sich die Sache entwickelt.

JIBs vom Standpunkt der alternativen Kriminalpolitik: Selektion

Die neue Entwicklung in der niederländischen Kriminalpolitik kann als ein Beleg für die Angemessenheit der Analyse der kriminalpolitischen Reaktionen gegenwärtiger Nationalstaaten von Garland (1996) angesehen werden. Nach ihm befinden sich Nationalregierungen in einer ‚mißlichen Lage‘ (predicament), weil sie mit ihren Strafrechtssystemen offensichtlich nicht mehr in der Lage sind, das Versprechen, die Bevölkerung gegen Kriminalität zu schützen, einlösen zu können. Bei den neuen kriminalpolitischen Maßnahmen zeichne sich ‚bifurcation‘ bzw. eine Doppelstrategie ab, die nicht auf rationaler Planung beruhe, sondern aus dem verzweifelden Zwang entstehe, reagieren zu müssen (Garland 1996, S. 461ff.). Wie bereits erwähnt, entwickelt sich auch in den Niederlanden seit 1985 einerseits eine harte punitive Strategie und damit einhergehend eine harte politische Rhetorik, die vorgibt, Effektivität bei der Kriminalitätsbekämpfung erreichen zu können, wenn die Polizei und die Strafjustiz hinreichende Befugnisse und Ressourcen erhielten. Diese Strategie hat bereits ein Anwachsen der Zellenkapazität von etwa 4000 im Jahr 1985 auf 14.000 im Jahre 1999 sowie eine starke Zunahme der längeren Freiheitsstrafen, sowohl hinsichtlich ihrer Anzahl als auch ihrer Dauer, zur Folge gehabt. Dies wird damit begründet, dass es in diesem Bereich der Kriminalpolitik um die Bekämpfung der schweren und vor

allem der organisierten Kriminalität gehe. Garland macht uns darauf aufmerksam, dass hier eine ‚criminology of the other‘ durchgesetzt und symbolisch legitimiert wird. Der/die Andere, das sind die Feinde der ‚guten Gesellschaft‘, die, wenn es auch weiter nichts nutzt, durch eine Gefängnisstrafe zumindest weggesperrt werden (Garland 1996, a.a.O.).

Andererseits entwickelt sich eine Strategie des Mitverantwortlichmachens der Gesellschaft, die ihren Anteil an der Kriminalitätsbekämpfung, ob im Betrieb, in der Schule oder im Stadtteil, übernehmen soll. Wohlbemerkt: Die Gesellschaft ist ‚mitverantwortlich‘, denn die staatlichen Autoritäten ziehen sich nicht gänzlich zurück, sondern regen private Initiativen an, mit eigenen Mitteln für Überwachung zu sorgen, ohne dass sie daraus Befugnisse ableiten könnten. Folglich übertragen staatliche Organe keine wirkliche Verantwortlichkeit, sondern allenfalls eine ‚moralische‘. Diese Strategie richtet sich auf Jugendliche und andere Täter/innen, die als gut integrierte oder leicht integrierbare Mitglieder der Gesellschaft erscheinen. Diese ‚criminology of the self‘ setzt im Unterschied zu der ‚criminology of the other‘ nicht auf (exkludierende) Freiheitsentziehende Sanktionen und Sanktionsmodalitäten, vielmehr legitimiert sie die ‚inklusive‘ Behandlung ausgewählter Täter als ‚einer von uns‘ (vgl. Garland 1996, a.a.O.) Es gibt Anzeichen dafür, dass die JIB-Büros, nachdem sie die Meldung über ein im Nachbarschaftsbereich geschehenes Delikt – übrigens nicht direkt von der Polizei, sondern von der Staatsanwaltschaft – bekommen haben, zuerst in justitiellen Datenbanken nachschauen, mit wem sie es zu tun haben, ob der/die vermutliche Täter/in schon vorbestraft ist und wenn ja, für welche Delikte. Dies ließe die Interpretation zu, dass die Organisationsform der JIBs der möglichst frühen Beantwortung der strafrechtspolitischen Frage, in welche Kategorie ein/e Verdächtige/r einzuordnen ist, dienen soll. Für diese Interpretation spricht auch, dass der Verantwortliche für das JIB-Konzept von der Notwendigkeit gesprochen hat, ‚wirkliche Kriminelle‘ aus den problematischen Stadtteilen zu verdrängen (Boutellier, 1996, S. 17)³ und die JIB-Büros auch nicht zufällig in als problematisch angesehenen Vierteln eingeführt wurden. Überdies sollen sich (wie oben dargelegt), JIB-Mitarbeiter/innen auf rein justitielle Befugnisse und Aktivitäten, beschränken. Eine überwiegend auf Strafe orientierte Ideologie kann auch keine kulturelle Unterstützung für wirklich neue Organisations- und Ausdrucksformen des Rechtes leisten. Alles dies berechtigt zu der Schlußfolgerung, dass die JIBs eine Ausweitung des repressiven Apparats bedeuten. So wie ein medizinisches Forschungsgerät in einen menschlichen Körper eingeführt wird, so werden die JIBs in den sozialen Körper der Stadtteile eingebracht, um eine Frühdiagnostik zu ermöglichen, deren Ziel es ist, ‚wirklich kriminelle Elemente‘ strafrechtlich herauszufiltern.

Wenn das JIB-Büro als das Instrument angesehen wird, mit dessen Hilfe junge Straftäter/innen entweder in die Kategorie der ‚wirklichen Kriminellen‘ (die

3 In seinen schriftlichen Äußerungen drückt sich Boutellier etwas vorsichtiger aus: Ernsthafte Verbrechen sollen schnell verfolgt werden, während „Jungs“, die sich „ungebührlich“ verhalten, über die Strafandrohung zum Schulbesuch angehalten werden sollen. Weil „ungebührliches Verhalten“ keine strafrechtlichen Eingriffsrechte begründet, handelt es sich hier wesentlich um eine Einschätzung der Täterpersönlichkeit.

anderen') oder aber in die Klasse der ,integrierbaren Übertreter/innen' (eine/r von uns) eingeordnet werden, wird eine weitere Funktion deutlich. Der zunächst rein ideologische Unterschied zwischen ,echten' und ,unechten' Kriminellen wird in eine soziale Realität übersetzt und verfestigt. Die JIB ist, so wie sie jetzt praktiziert wird, eine neue Organisationsform der traditionellen, ausschließenden Strafjustiz, die als Ko-Produzent der ,wirklichen Kriminellen' funktioniert. Diese Behauptung wird auch nicht durch die Feststellung widerlegt, dass in 89% der erledigten Fälle keine Freiheitsstrafe – die symbolische Bestätigung der kriminellen Identität par excellence – auferlegt worden ist.

Die JIB-Büros könnten aber auch noch eine verborgene Bedeutung haben: Sie könnten als die Quelle neuer Erfahrungen dienen, neue theoretische Erkenntnisse fördern und sie schließlich allgemein akzeptierbar machen. Sie könnten die Chance eröffnen, eine neue justitielle Praxis zu entwickeln.

5. Mögliche Zukunft der JIBs: Verstärker der integrierenden Selbstregulierung?

Die bisherige Darstellung wurde auf die Tatsache fokussiert, dass die meisten JIB-Büros als den Schwerpunkt ihrer Arbeit die rasche Erledigung von Strafsachen betrachten. Es bestehen aber tatsächlich auch Versuche, gemeinsame Projekte zu entwickeln, die auf komplexe soziale Problemlagen gerichtet sind. Beim JIB-Amsterdam liegt sogar der Schwerpunkt der Arbeit auf solchen Aktivitäten, und anscheinend versuchen auch einige später eingerichtete JIB-Büros, etwas anderes zu machen als traditionelle strafrechtliche Intervention. In Amsterdam geht es z.B. um Teilnahme an Beratungsgremien, die sich u.a. mit der Wochenmarktverwaltung und Belästigungen auseinandersetzen. Es gibt auch einen ,Runden Tisch', an dem Jugendschutz, Polizei und Bewährungshilfe die Frage beraten, wie man sich jugendlichen Wiederholungstäter/innen nähern könnte (Stelselmatige Dader Aanpak). Sie versuchen, einen ,multi-agency approach' für solche Täter/innen zu entwickeln, die offensichtlich am Anfang einer kriminellen Karriere stehen. Neu ist bei dieser Vorgehensweise nicht etwa die vorhandene Möglichkeit der Androhung und Auferlegung von ,community sanctions', die vorzugsweise im Viertel selber ausgeführt werden sollen. Neu ist vielmehr die Tatsache der gemeinsamen Überlegungen und Absprachen zwischen den früher ,souveränen' justitiellen Autoritäten und Repräsentanten des sozialen Umfelds. Im Hinblick auf das Ziel der JIBs – Förderung der öffentlichen Sicherheit – sind diese Zusammenarbeitsformen sehr wichtig, weil darin ,öffentliche Sicherheit' sowohl im objektiven als auch im subjektiven Sinne einem gesellschaftlichen Diskurs zugeführt wird, was vorher nur bei den Themen ,Unsicherheit und Kriminalität' notorisch der Fall war. Allerdings wird die Zusammenarbeit gegenwärtig auch deshalb angestrebt, weil eine neue Legitimierung für das strafrechtliche Produkt ,Strafe' benötigt wird. Die Diskurspartner werden schlicht als ,Kunden' der Strafjustiz angesehen, deren Zufriedenheit durch Effektivität der Justiz verbessert werden soll.

Dieses ,Service-Modell' erstreckt sich sogar auf die Täter/innen, die als ,Kunden' angesehen werden, wenn es darum geht, für sie die beste Sanktion unter mehreren Sanktionsmöglichkeiten auszuwählen. Deshalb werden auch sie am

Gespräch beteiligt. In zahlreichen Fällen wird ein Täter-Opfer-Ausgleich (vor allem in finanzieller Hinsicht) angeregt, und im allgemeinen steht die Strafjustiz den Opfern empathischer gegenüber. All diese Phänomene sind wichtige Neuerungen, die allein aber noch keine Innovation der Strafjustiz bringen können, weil sich ein alternatives justitielles Selbstverständnis noch nicht entwickelt hat oder, falls doch latent vorhanden, noch nicht dominieren darf. Man könnte sagen, dass die Strafjustiz zwar neue Erscheinungsformen produziert, dass aber ihre nach wie vor traditionelle Ideologie die Entwicklung einer neuen, vorrangig integrierenden Strafjustiz verhindert. Die Kunden der Justiz sind sicherlich keine Könige! Wenn die JIB-Büros wirklich Neuerungen in der Prävention bringen sollten, müssten wichtige Umdeutungen vorgenommen werden. JIBs müssten im wesentlichen zu einer sozialkritischen Instanz werden, die sich nicht mit der Metapher von der Kundenbezogenheit abspesen läßt.

Zum wiederholten Male in der Geschichte wird hier versucht, Kriminalität lediglich als wichtige Ursache sozialer Probleme zu bezeichnen, statt sie als Hinweis auf die Existenz sozialer Problemlagen zu begreifen. Kriminalität kann nicht einfach und nur scheinbar durch stigmatisierende Bestrafung des Täters ‚gelöst‘ werden, vielmehr müssen die Problemlagen selbst mit Hilfe der Täter/innen und ihres sozialen Umfeldes analysiert und diagnostiziert werden. Die Strafe stellt keine Lösung, sondern eine Verschärfung der problematischen Lage der Täter/innen dar, die nach der Bestrafung auch noch mit dem Problem des kriminellen Stigmas zu kämpfen haben.

Selbstverständlich gehört es zu den Aufgaben der Justiz, die Gesellschaft und individuelle Mitglieder mit fundamentalen Normen zu konfrontieren, die immer wieder verletzt werden. Die Normverletzung muß erkannt und mißbilligt werden. Nachdem die Täter auf ihre Normverletzung hingewiesen und gerügt wurden, ist es vor allem wichtig, zusammen mit den Opfern zu besprechen, wie die Folgen der Verletzung möglichst gering gehalten werden können. Die Täter tragen dafür die Hauptverantwortung. Es müsste auch analysiert werden, was die Straftat für die Täter selbst bedeutet und wie sie aus vorhergehenden sozialen Interaktionen der Täter entstanden ist. Weil es sich hier in der Regel um junge Leute handelt, rücken bei dieser Frage vor allem die Beziehungen der Täter/innen zu wichtigen Institutionen wie Familie, Schule und Arbeit (und Arbeitsperspektive) ins Bild: Inwiefern ist die Straftat ein Ausdruck der Entfremdung oder Marginalisierung, hervorgerufen durch Interaktionsschwierigkeiten, die im Rahmen der institutionellen Bedingungen nicht behandelt oder gelöst werden können (siehe das oben erwähnte Beispiel des Schuleschwänzens). Im Zentrum der Beratungen, die die JIB-Büros mit Vertretern der öffentlichen Institutionen organisieren, sollte die Frage stehen, wie institutionelle Bedingungen und Handlungsmuster so verändert werden können, dass problematisches Verhalten und Interaktionsprobleme nicht zu Marginalisierung und Ausschließung führen, sondern zu einer andauernden oder verbesserten Integration. Das impliziert einen Appell an die Fähigkeit von Beteiligten (Schulleitungen usw.) zur Selbstkritik und es unterstellt die Bereitschaft der Justiz, unter Umständen auch die vom Staat auferlegten Bedingungen (z.B. einer bestimmten Verteilung finanzieller und personeller Ressourcen) zu kritisieren.

Die vorgeschlagene Annäherung an das Kriminalitätsproblem entspricht der Theorie der ‚restorative justice‘ und mag als viel zu weit gehender Idealismus

beurteilt werden. Meines Erachtens bestehen aber reale Chancen für seine Verwirklichung. Zum einem ist das Bewusstsein über das Scheitern des Kriminalisierungsmodells intensiv und weit verbreitet. Zum anderen sind die örtlichen JIB-Büros derart gut für ‚family and group conferencing‘, für interpersonale Konfliktvermittlung und für ‚ceremonies of reintegration‘ (vgl. Braithwaite 1989, S. 100f.) geeignet, dass sich hier die Chance für eine justitielle Innovation eröffnet. Die ‚Justiz‘ in der Nachbarschaft könnte zu einem Verstärker der integrierenden Selbstregulierung werden, wenn sie auf der einen Seite die normative Funktion der Justiz aufrechterhält, auf der anderen Seite aber den instrumentellen Anspruch auf die sogenannte Bekämpfung der Kriminalität aufgibt.

Literatur

- BOUTELLIER, H., Criminaliteitspreventie ‚with a bite‘, SEC, 1996, vol. 10, no. 5, S. 17-19.
- BOUTELLIER, H., De stille revolutie van Justitie, *Proces* 1998, S. 175-177.
- BRAITHWAITE, J., *Crime Shame and Reintegration*, Cambridge 1989.
- ENGBERSEN, G., Stedelijke marginaliteit en criminaliteit, in: van den HEUVEL, G./van SWAANINGEN, R., *Criminaliteit en sociale rechtvaardigheid*, *Ars Aequi Libri*, 1998, S. 57-66.
- GARLAND, D., The limits of the sovereign State: strategies of crime control in contemporary society, *British Journal of Criminology* 1996, S. 445-471.
- GORIS, P., Justitiële antenneposten in kwetsbare wijken, *Tijdschrift voor Criminologie*, 1996/4, S. 382-392.
- GORIS, P., Justice closer to the community; two tracks in Belgian justice policy, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1997, nr. 5.4., S. 53-66.
- LUYKX, J./GRAPENDAAL, M., *Justitie in de buurt*, WODC Onderzoeksnotities 1999/1, Den Haag 1999.
- SOCIETY AND CRIME, A policy plan for The Netherlands, Den Haag, 1985.
- WYVEKENS, A., Mediation and Proximity, Community Justice centres in Lyons, *European Journal on Criminal policy and Research*, 1997, nr. 5.4., S. 27-42.

Erasmus Universiteit Rotterdam
Juridische Faculteit
Postbus 1738
NL 3000 DR Rotterdam
Kamer L 6 - 10.
E-mail: Blad@str.frg.eur.nl