



Cornelia Erdl

Das VERA Institute of Justice, New York

Neue, praxisorientierte Strategien
der Kriminalpolitik

The logo for Forum Verlag Godesberg GmbH, consisting of a right-angled triangle with a diagonal line from the top-left corner to the bottom-right corner. The text 'Forum Verlag Godesberg GmbH' is placed inside the triangle, centered horizontally and vertically.

Forum Verlag
Godesberg GmbH

ISBN 3-927066-00-1

Cornelia Erdl · Das VERA Institute of Justice, New York

VERA INSTITUTE
LIBRARY

1055

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Erdl, Cornelia

Das VERA Institute of Justice, **New** York: **neue**, praxisorientierte Strategien der
Kriminalpolitik / Cornelia Erdl. – Bonn: Forum Verl., 1988

Zugl.: München, **Univ.** **Diss.**, 1987

ISBN 3-927066-00-1

© **Forum** Verlag Godesberg GmbH, Postfach 200544, 5300 Bonn ■

Alle **Rechte** vorbehalten.

Bonn 1988

Umschlagentwurf: C. W. Wendland

Gesamtherstellung: X. Erdl **KG**, Trostberg/Obb.

Printed in Germany

Geleitwort

Wenn es darum ginge, über das Buch von Cornelia Erdl eine Rezension zu schreiben, müßte eine Art Bericht über einen Bericht daraus werden. Denn der Autorin geht es in erster Linie darum, eine US-amerikanische Institution, nämlich die in den Vereinigten Staaten nahezu berühmte New Yorker kriminologische Forschungseinrichtung VERA dem deutschen Leser bekannt zu machen. Den Namen kennen viele – zumindest viele kriminologisch Interessierte – auch hierzulande. Was tatsächlich fehlt, ist eine genauere und trotzdem auf Wesentliches konzentrierte Beschreibung dessen, was VERA wirklich tut und wie und mit welchem Erfolg. Dabei haben VERA-Initiativen zur gemeinnützigen Arbeit maßgeblich dazu beigetragen, diese justizielle Sanktion in der Bundesrepublik zu beleben (Brücke-Modelle), und dies, wie der Leser erfährt, noch bevor die amerikanischen Aktions- und Begleitforschungen ihre dort eher ernüchternden Resultate erbracht hatten.

Cornelia Erdl hat VERA vor Ort studiert. Ihr Text zeigt Beeindruckung und kritische Distanz zugleich. Dem deutschen Leser wird VERA in vieler Hinsicht „echt amerikanisch“ vorkommen, so zum Beispiel in den ur-privaten Entstehungsgründen, in der Abhängigkeit von einem Wettbewerb zu ergatternder Forschungsaufträge, in der dennoch gelingenden Wahrung eines unverwechselbaren Institutionsprofils. In den USA hat sich VERA zu einem Spiegel in doppeltem Sinn entwickelt: Die nun schon mehrere Jahrzehnte lange Geschichte der Institution spiegelt die Bewegungen der dortigen Kriminalpolitik wider, und VERA selbst hält der offiziellen Kriminalpolitik immer wieder den Spiegel der eigenen Forschungsergebnisse vor.

Als Nr. 1 der im neuen FORUM Verlag erscheinenden Reihe könnte gerade diese Publikation ein Signal geben. Denn VERA ist pragmatisch und theoriefördernd zugleich, ist anpassungsfähig und doch ideenreich – und noch reicher, gemessen an unseren Verhältnissen, an Dollars: Kein Zweifel, so etwas täte uns gut.

Prof. Dr. H. Schüler-Springorum

Vorwort der Verfasserin

Am Anfang dieses Buches steht eine Danksagung. „Dissertation“, dabei denkt man zumeist an einsames Brüten im Hinterstübchen, Studieren und Niederschreiben von Dingen, die dann doch sehr speziell werden, und die niemand liest. Ob es mir gelungen ist, mehr als ein Fachbuch für nur wenige Insider zu schreiben, muß sich noch zeigen. Mein Part daran war jedenfalls weder einsam, noch langweilig, sondern im Gegenteil sehr lebendig und anregend.

Dafür möchte ich zunächst meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Horst Schüler-Springorum danken, der mir dieses meiner Ansicht nach wirklich spannende Thema anvertraut hat. Sehr hilfreich unterstützt und kontinuierlich ermutigt hat mich sein ehemaliger Assistent, Herr Professor Dr. Christian Pfeiffer. Viele und lange Gespräche mit ihm haben mir wesentliche Ansätze vermittelt und mein Verständnis, insbesondere für die deutsche Kriminalpolitik, geschärft.

Die wichtigsten Dialogpartner waren und blieben aber die VERA-Mitarbeiter. Sieben Monate lang boten sie mir ihre Gastfreundschaft und gaben mir jede Gelegenheit, alle Fragen ausführlichst zu erörtern. Erst dieses für eine arbeitsbelastete Institution ungewöhnliche Entgegenkommen ermöglichte die teilnehmende Beobachtung, die dieser Untersuchung zugrundeliegt. Bei meinen späteren Kurzbesuchen informierten sie mich über die zwischenzeitliche Entwicklung, so daß ich die Institutsarbeit auch über einen längeren Zeitraum mitverfolgen konnte. Für ihre Aufgeschlossenheit und die selbstkritische Auseinandersetzung mit meiner Themenstellung danke ich besonders: dem Direktor Michael Smith, dem Vizedirektor Jerry McElroy, der Forschungsdirektorin Sally Hillsman und beim Community Service Sentencing Project Douglas McDonald und Selma Marks.

Eine lebendige Umsetzung und einen aktuellen Bezug zur deutschen Kriminalpolitik erfuhr die Arbeit durch meine Tätigkeit im Vorstand der BRÜCKE München, deren Mitarbeiter ich an dieser Stelle herzlich grüßen möchte.

Mit dem geschriebenen Text sich kritisch auseinandergesetzt und die Leiden des Korrekturlesens (hoffentlich mit endgültigem Erfolg) mit mir geteilt haben u. a.: Erich Marks, Carl Werner Wendland, Elke Hassemer-Kreckl, Arthur Hartmann, Bruni Corona Rollner und mein Vater Dr. Lois Erdl. Außerdem möchte ich mich für den Druck herzlich bedanken bei Herrn Oskar Erdl sen., Herrn Oskar Erdl jun. und Frau Georgine Erdl, ja, und last not least bei meinen Eltern, die diese aufwendige Dissertation wesentlich unterstützt haben. C. E.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Einleitende Vorbemerkung	1
1.1. Themenwahl/Fragestellung der Arbeit	1
1.2. Methodologie	3
2. Historische Entwicklung von VERA – die wichtigsten Projekte	5
2.1. Die Gründungszeit: Das Manhattan Bail Project	5
2.2. Ausweitung des Diversionsgedankens	11
2.3. Projekte mit der Polizei, den Gerichten und Gefängnissen	15
2.4. Supported Work/Arbeitsbeschaffung	19
2.5. Jugend	22
2.6. Wohnungswesen	23
2.7. Arbeit außerhalb New Yorks	23
2.8. Forschung	24
2.9. Weitere Institutsgeschichte	26
2.10. Projektkatalog – inhaltlich und zeitlich geordnet nach Interventionen	27
3. VERA's kriminalpolitisches Konzept	31
3.1. VERA's Stellung im Rahmen der kriminalpolitischen Diskussion	31
3.1.1. Diversion / Umlenkung des Verfahrens	32
3.1.2. Decarceration / Entkerkerung	34
3.1.3. Decriminalisation / Entkriminalisierung	37
3.1.4. Due Process / Rechtmäßiges Verfahren	38
3.1.5. Just Deserts / Neoklassizismus	38
3.1.6. Deterrence / Abschreckung	40
3.1.7. Incapacitation / Sicherung	41
3.2. VERA-eigene Themen	44
3.2.1. Gerechtigkeit	44
3.2.2. Soziale Hilfe im Schnittpunkt öffentlicher Interessen und privater Bedürfnisse	45
3.2.3. Behandlung – Resozialisierung – Hilfe	48
3.2.4. Wandlung in Richtung soziales Vorfeld	50
3.2.5. Realistische Zielperspektiven	51

3.2.6.	Kriminalpolitische Haltung – die Rolle als Vermittler und Katalysator	52
4.	VERA als Institution	56
4.1.	Organisation	56
4.1.1.	Aufgabenverteilung	56
	1. Institutsleitung	57
	2. Projekte	58
	3. Forschung	59
4.1.2.	Mitarbeiter	60
4.1.3.	Zusammenarbeit	62
	1. Vertikal	62
	2. Horizontal	64
4.2.	VERA's Stellung in der Öffentlichkeit	66
4.2.1	Juristische Form	66
4.2.2.	Finanzierung	66
4.2.3.	Berührungspunkte mit dem System der formellen Sozialkontrolle	68
	1. Zusammenarbeit mit Behörden	68
	2. Personelle Verzahnungen	69
	3. Beziehungen	69
4.2.4	Verbindung zu anderen Instituten und Hochschulen	70
5.	VERA's Vorgehensweise	72
5.1.	Innere Reform des Strafjustizsystems/Kriminalpolitik „von unten“	72
5.2	Aktionsforschung / Modellversuch	72
5.3.	Verhältnis VERA-Projekte / Forschung-Projekte / Forschungs-Planung	75
5.3.1.	Verhältnis VERA – Projekte	75
5.3.2.	Verhältnis Forschung – Projekte	76
5.3.3.	Verhältnis Forschung – Planung	77
5.4.	Abstrakte Einzelschritte	77
5.4.1.	Idee	78
5.4.2.	Planung	79
	1. Einbezug der zukünftigen Kooperationspartner	79
	2. Sicherstellung der Finanzierung	82
5.4.3.	Durchführung	83
	1. Zeitliche Festlegung nur für eine bestimmte Zeit	84
	2. Lokale Begrenzung / regionale Ausweitung	85
5.4.4.	Begleitforschung	86
5.4.5.	Institutionalisierung	88

5.4.6.	Reevaluation	90
5.5.	Vorteile dieser Vorgehensweise für die Kooperationspartner	92
6.	Das Community Service Sentencing Project als Beispiel für VERA's Vorgehensweise	94
6.1.	Projektwahl	94
6.2.	Idee des CSSP	95
6.2.1.	Die Community Service Order in England	96
6.2.2.	Die Community Service Sentence in den USA	100
	1. Geschichte	100
	2. Gegenwärtige Diskussion	102
6.2.3.	Kriminalpolitische Zielrichtung von VERA's CSSP	105
6.3.	Planung	108
6.3.1.	Allgemeine Konzeption	109
6.3.2.	Auswahlmodus des Bronx Pilot Project	112
6.3.3.	Finanzierung	114
6.4.	Durchführung / Begleitforschung	116
6.4.1.	Bronx Pilot Project	116
6.4.2.	Formal Demonstration Project	119
	1. Bronx	119
	2. Brooklyn	119
	3. Manhattan	120
	4. Organisationsstruktur	122
	5. Erfahrungen und Schwierigkeiten	123
6.4.3.	Forschungsphase und Befunde zur Verwendung der CSS als Gefängnisalternative	125
	1. Methode	126
	2. Ergebnisse	130
	3. Gründe	130
	4. Erfahrungen und Schwierigkeiten	132
6.4.4.	Konzeptionsänderung	134
	1. Brooklyn	134
	2. Bronx	135
	3. Begleitforschung	135
6.4.5.	Veränderung in Manhattan	136
6.4.6.	Weitere Ergebnisse der Forschung	137
	1. Wie sehen die Probanden die CS-Sanktion	137
	2. Auswirkung auf nachfolgendes kriminelles Verhalten	139
	3. Abwägende Gegenüberstellung von CSS und kurzen Gefängnisstrafen	142
6.4.7.	Forschungsreport	145
6.5.	Weitere Entwicklung / Institutionalisierung	145

6.6.	Reevaluation	147
7.	Probleme und Gefahren für VERA	148
7.1.	Kontinuierliche Finanzierung / Projektgebundenheit der Mittel	148
7.2.	Kreativität	150
7.3.	Forschung	151
7.3.1.	Wahl der Forschungsfragen	151
7.3.2.	Hausgemachte Begleitforschung	153
	1. Theorielosigkeit	153
	2. Zusammenarbeit / Distanzverlust	154
7.4.	Erfolgsabhängigkeit	156
7.5.	Die Schwierigkeit zu verändern	158
7.5.1.	Selbstregulierungsmechanismen	158
7.5.2.	Cooptation/Absorption	159
7.5.3.	Nothing works / Net-widening-Effect	160
7.6.	Incrementalism / Flickschusterei	162
8.	Auswirkungen von VERA's Einflußnahme	165
8.1.	Neuerungen durch VERA	165
8.2.	Manifestationen der Institutsarbeit	166
8.2.1.	In New York	166
8.2.2.	Überregional	167
	1. USA	167
	2. Europa	168
8.3.	VERA im Vergleich	170
8.3.1.	The New York City – RAND Institute	171
8.3.2.	Replizierungen	172
	1. Hartford Institute of Criminal and Social Justice	172
	2. Cincinnati Institute of Justice	173
	3. PACT Institute of Justice, Indiana	174
9.	Anregungen für Deutschland	175
9.1.	Vorbemerkung	175
9.2.	Die aktuelle kriminalpolitische Diskussion in der Bundesrepublik, betrachtet aus der VERA-Perspektive	176
9.2.1.	Der Weg zur „inneren Reform“	176
9.2.2.	Veränderungen durch die ambulante Bewegung an einigen Beispielen	178
	1. Arbeitsweisung	178
	2. Betreuungsweisung (/Soziale Trainingskurse)	180
	3. Täter-Opfer-Ausgleich	184

4. Exkurs: gemeinnützige Arbeit im Erwachsenenstrafrecht	187
5. Zusammenfassende Betrachtung	188
9.3. Vom Nutzen und der Aufgabe einer VERA-ähnlichen Institution in der Bundesrepublik	193
Literaturverzeichnis	199

1. Einleitende Vorbemerkung

1.1. Themenwahl / Fragestellung der Arbeit

Diese Untersuchung beschäftigt sich mit den drei Polen Wissenschaft – Praxis – Politik und einem Versuch, diese Trias auf dem Gebiet der Kriminologie enger zu vernetzen.

Die traditionellen Wege, Kriminalpolitik zu betreiben, gehen von der Legislative, Exekutive oder Judikative aus. Um eine praktische Umsetzung ihrer Erkenntnisse zu erreichen, versuchen Kriminologen daher primär, die Gesetzgebung – sei es durch Expertenanhörungen, Fachpublikationen oder Parteiarbeit – zu beeinflussen, äußern sich dann aber meist enttäuscht über die mangelnden Erfolgsaussichten.¹⁾ Gleichzeitig fehlen ihnen jedoch, auch wenn sie sich nicht in den Elfenbeinturm realitätsferner Theoriediskussionen verschanzen, in der Regel andere Verbindungswege, ihre Ideen in die Praxis einzuführen. Umgekehrt suchen die mit der Bewältigung der beruflichen Alltagsprobleme bereits ohnedies überlasteten Richter, Staatsanwälte, Polizisten oder Sozialpädagogen meist vergebens nach einer praktikablen Anleitung, wenn sie als ungerecht empfundene Vorgehensweisen verbessern wollen. Da also Praktiker und Wissenschaftler herkömmlicherweise bei der Entwicklung von sozialen Innovationen nicht zusammenarbeiten, bleibt die Politik im Zweifel darauf verwiesen, von sich aus, d. h. gewissermaßen „von oben“, neue Lösungen zu dekretieren und darauf zu warten, was dann in der Realität damit geschieht – eingedenk aller Fragezeichen, die das für das Postulat einer rationalen Kriminalpolitik²⁾ bedeutet.

[1] Vgl. z. B. Jäger, KrimJ 1976, S. 98 ff. und daran anknüpfend Schwind, 1981, S. 80 ff.; Quensel, KrimJ 1984, S. 204 ff.

[2] Vgl. aus der umfangreichen Literatur über die Rolle der Kriminologie – insbesondere unter dem Aspekt ihres Verhältnisses zur Kriminalpolitik – und zur Normgenese, ferner: Baratta, ZStW 1980, S. 107 ff.; Bieker/Floerecke, MSchrKrim 1983, S. 178 ff.; Brusten, 1981, S. 135 ff.; Brusten/Häußling/Malinowski, 1986; Feest u. a. KrimJ 1977, S. 1 ff.; Haferkamp/Lautmann/Brusten, MSchrKrim 1978, S. 351 ff.; Hassemer, 1974; Jescheck, ZStW 1979, S. 1037 ff.; Kaiser, MSchrKrim 1977, S. 41 ff.; Kerner, 1986, S. 235 ff.; Noll, 1973; Pieplow, MSchrKrim 1985, S. 43 ff.; Schöch, ZStW 1980, S. 143 ff.; Schüler-Springorum, 1984 a, S. 141 ff., 1986 b, S. 93 ff.; Waldmann, KrimJ 1979, S. 102 ff.; Zipl, 1980.

Auf eine völlig andere Strategie hat sich seit 1961 das von privater Seite gegründete VERA Institute of Justice in New York spezialisiert. Als professioneller „change agent“ beschreitet es den Weg der sogenannten „inneren Reform“, d. h. es versucht, von sich aus die Handlungsspielräume des geltenden Rechts auszuloten und soziale Weiterentwicklungen vor ihrer legislatorischen Verbreitung auf ihren Nutzen, ihre Tauglichkeit und Integrierbarkeit ins System zu testen. Um gesellschaftliche, insbesondere justizpolitische Mißstände schrittweise abzubauen, schlüsselt es nach entsprechender Bestandsaufnahme eine komplexe Problemlage in bewältigbare Etappen auf und entwickelt zusammen mit den betroffenen Praktikern ein Pilotprojekt, das die neue, für gerechter gehaltene Vorgehensweise modellhaft erproben soll. Mit Hilfe der Rückmeldungen einer integrierten wissenschaftlichen Begleitforschung (sog. Aktionsforschung) kann es die Durchführung steuern und optimieren. Wenn ein Projekt die angestrebte Auswirkung in der Praxis erzielt, bemüht sich VERA – meist mit Erfolg – darum, seine Übernahme durch die Stadt New York oder eine rechtliche organisatorische Verselbständigung zu erreichen. Dadurch wird das Institut wieder frei, sich neuen Aufgaben zuzuwenden, während andere Initiatoren, die sich von dem modellhaft erprobten Vorbild zur Nachahmung anregen lassen, für seine Verbreitung und – soweit ratsam – für eine legislatorische Verankerung sorgen.

VERA erarbeitet also in Kooperation mit allen Beteiligten Lösungen zu Problemen, die weder Praktiker noch Politiker isoliert angehen könnten. Verglichen mit den traditionellen, bereits von Anbeginn an großflächigen Veränderungen durch eine Kriminalpolitik „von oben“ hilft dieses nach dem trial-and-error-Prinzip kontrollierte Innovationsmodell bei Sozialreformen auch Risiken und Kosten zu minimieren.

Diese Strategie, die durch VERA-Büros in London und Paris bald nach Europa ausstrahlte, findet seit Mitte der 70er Jahre auch zunehmend in der Bundesrepublik Interesse.³⁾ Nach einer vom German Marshall Fund geförderten Kontaktaufnahme mit Vertretern des Bundesjustizministeriums und der Landesjustizverwaltungen besuchte 1976 eine Gruppe von deutschen Strafrechtslehrern und Kriminologen (Horstkotte, Jacobi, Meyer, Müller, Seitz) VERA und nahm verschiedene Ideen nach Hause mit. 1977 verbrachte Pfeiffer, damals Assistent am Lehrstuhl für Kriminologie, Jugendrecht und Strafvollzug der Universität München, zwei Monate bei dem Institut. Inspiriert durch seine Erfahrungen, gründete er anschließend nach dem methodologischen Vorbild von VERA (Zusammenarbeit mit Praktikern, Aktionsforschung etc.) in München die BRÜCKE, die Arbeits- und Betreuungsweisungen für Jugendliche durchführt.

[3] Vgl. unten 8.2.2. und 9.

Dieses Konzept weitete sich schrittweise in der gesamten Bundesrepublik aus und fand Nachahmung in der breiten „ambulanten Bewegung“ (derzeit über 400 Organisationen), die auch zu anderen Themen (z. B. Täter-Opfer-Ausgleich) ähnlich wie VERA neue Lösungen erprobt.

Da die Übernahme von VERA's Ideen und von VERA's Reform-Methodik bisher aber nur bruchstückhaft erfolgte, möchte dieses Buch dem Leser den bisher kaum zusammenfassend dargestellten, im Lauf der 25jährigen Arbeit mittlerweile relativ ausgereiften Erfahrungsschatz des in seiner Art einzigen New Yorker Instituts nahebringen. Zusätzlich stellte sich im Lauf dieser Untersuchung heraus, daß derzeit auch in der Bundesrepublik Deutschland verstärkt über andere Formen einer „Kriminalpolitik von unten“ nachgedacht wird und der Aufbau einer dem VERA-Institut vergleichbaren Einrichtung ein denkbares Ergebnis dieser Planungen sein könnte. Ich hoffe also, mit dieser Arbeit der aktuellen kriminalpolitischen Diskussion, der ambulanten Bewegung und etwaigen Initiatoren einer VERA-ähnlichen Einrichtung Anschauungsmaterial und vielleicht auch ein paar hilfreiche Anregungen liefern zu können.

Deshalb wurde folgender Gang der Darstellung gewählt: Nach einer historischen Einführung in VERA's Arbeitsbereich und einer Begegnung mit den wichtigsten bisher durchgeführten Projekten (2.) soll VERA's kriminalpolitisches Konzept näher erläutert werden (3.). Da Inhalte und Strukturen typischerweise in Wechselwirkung stehen, folgt eine Analyse der Organisation und Stellung des Instituts (4.), bevor die Methodik zunächst abstrakt-chronologisch (5.) und dann an einem konkreten Beispiel (Community Service Sentencing Project) verdeutlicht wird (6.). Schattenseiten und Gefahren dieser praxisorientierten Strategie werden unter (7.) angesprochen, daran anschließend unter (8.) die Auswirkungen von VERA's Arbeit vergleichend zusammengefaßt. Der letzte Punkt beschäftigt sich mit der Frage, welche Anregungen wir in der Bundesrepublik Deutschland aus VERA's Erfahrungen übernehmen können, und setzt sich dazu insbesondere mit der ambulanten Bewegung auseinander (9.).

1.2. Methodologie

Bevor ich auf das VERA Institute näher eingehe, möchte ich kurz darstellen, wie die in dieser Untersuchung aufgeführten Beobachtungen, Meinungen und Schlußfolgerungen entstanden sind.

Nach der vorbereitenden Lektüre einiger Jahresberichte und projektbezogener Publikationen hatte ich von Anfang Oktober 1982 bis Mitte April 1983 6½ Monate lang die Gelegenheit, die Arbeit des Instituts als teilnehmende Beobachterin zu studieren. Bei VERA empfindet man mich sehr erfreut über das

deutsche Interesse und konnte mir hilfreicherweise einen eigenen Arbeitsraum im Forschungsbüro zur Verfügung stellen. Parallel zu ersten Projektbesichtigungen und Gesprächen ergänzte ich meine Informationen zunächst über VERA allgemein, indem ich versuchte, die schriftlichen Materialien möglichst umfassend zusammenzutragen. Ab Dezember konzentrierte ich mich dann schwerpunktmäßig auf das Studium eines für das Institut typischen, laufenden Projektes: das Community Service Sentencing Project. Ich hatte jeweils ausführlich die Gelegenheit, mit den Projektmitarbeitern, den in der Begleitforschung tätigen VERA-Angestellten und mit Probanden zu sprechen und konnte zudem an Projektsitzungen, Führungsgesprächen und einer Sitzung mit dem Aufsichtsgremium (board meeting) teilnehmen. Einen allgemeinen Einblick in das New Yorker Strafjustizsystem und die Probleme, denen VERA gegenübersteht, vermittelte mir die Teilnahme an mehreren Verhandlungen im Manhattan Criminal Court, jeweils an der Seite verschiedener Richter, und der Besuch sozialer Einrichtungen und Gefängnisse. Daneben befragte ich auch Außenstehende, die engen beruflichen Kontakt zu VERA besitzen – wie Professoren, Richter, Staatsanwälte, Rechtsanwälte und Vertreter der Sozialbehörden – über ihre Erfahrungen mit dem Institut und dem Community Service Sentencing Project. Die meisten Gespräche nahm ich auf Tonband auf und fixierte sie in den wesentlichen Passagen anschließend schriftlich.

Im Sommer 1983 verbrachte ich während der Wahlstation meiner Referendarzeit nochmals drei Monate in New York, in denen ich VERA und das Community Service Sentencing Project gelegentlich besuchte. Durch Kurzbesuche im Januar 1985 und Februar 1987 (ein bzw. drei Tage) konnte ich die Weiterentwicklung des Instituts und den Abschluß des von mir studierten Projektes miterleben.

Da für VERA die praktische Arbeit und bei der Dokumentation die einzelnen Projekte im Vordergrund stehen und da das Institut darüber hinaus auf Selbstdarstellung wenig Wert legt, verdanke ich die wichtigsten und hilfreichsten Informationen unzähligen Gesprächen mit VERA-Mitarbeitern, vor allem dem Institutsdirektor Michael Smith und der Forschungsdirektorin Sally Hillsman, die sich mit erstaunlich selbstkritischer Offenheit und großer Geduld mit meinen Fragen auseinandersetzten. Darüber hinaus lassen sich aus den um objektive Darstellung bemühten Forschungsberichten und den gelegentlich erscheinenden Jahresberichten viele gemeinsame Züge ablesen. Insgesamt war ich froh, genügend Zeit zu haben, um meine Beobachtungen zu überdenken, Projekte mehrfach zu besuchen und vor allem auch die Entwicklungsverläufe über eine längere Spanne zu verfolgen.

2. Historische Entwicklung von VERA – die wichtigsten Projekte

In diesem Kapitel sollen die für VERA's Entwicklung wesentlichen Weichenstellungen und Projekte¹⁾ schlaglichtartig beleuchtet werden, um exemplarisch die für ein solches Institut grundlegenden Konstellationen zu verdeutlichen. Um die Entwicklungslinien herauszuheben, die wegen der Vielschichtigkeit von VERA's Arbeit oft parallel verlaufen, wurden Schwerpunkte gebildet – auch auf die Gefahr hin, daß sich über deren Einteilung teilweise streiten läßt, da manche der bisher durchgeführten etwa 100 – 125 Projekte mehrere Ziele verfolgen. Am Ende sollen die historischen Marksteine in einem Projektkatalog zusammengefaßt werden.

2.1. Die Gründungszeit: Das Manhattan Bail Project

Die Kriminalpolitik der USA seit Mitte der 60er Jahre ist geprägt durch zwei Phänomene: einmal durch das rasche Anwachsen der schweren Kriminalität, insbesondere der Gewaltverbrechen und der Jugenddelinquenz, die manche Bezirke der großen Städte nahezu unbewohnbar gemacht haben, zum anderen durch die offenkundige Unfähigkeit der Strafverfolgungs- und Vollzugsorgane,

[1] Vgl. für eine Kurzbeschreibung der Projekte vor allem die von VERA herausgegebenen „Status Reports“. Die ersten 10 Jahre wurden in dem 1972 erschienenen Report zusammengefaßt (VERA Report 1972). Diesem folgte ein Fünf-Jahres-Bericht (VERA Report 1977). Seit 1980 veröffentlichte das Institut etwa in Zwei-Jahresabständen Darstellungen des aktuellen Projektstandes (VERA Report 1980, VERA Report 1982, VERA Report 1984). Zusätzlich erschienen, seit 1984 schwerpunktmäßig auf das Interessenspektrum eines wichtigen Auftraggebers (The New York City Police Department and the Office of the Coordinator of Criminal Justice) zugeschnitten, zwei Interim Status Reports (VERA, 1984 und VERA, 1986). Zur 25-Jahrfeier publizierte das Institut eine eher knappe aber informative Selbstdarstellung (VERA Report 1986), die der Anwerbung neuer Mittel dienen soll. Vgl. für eine deutsche Beschreibung des Arbeitsfeldes Mitte der 70er Jahre Horstkotte u. a., 1976 und in neuerer Zeit Best u. a., 1982 und die Bemerkungen von Jacobi über seinen Besuch im Sommer 1986, vgl. Jacobi, 1986.

mit dem Problem der Kriminalität fertig zu werden. Diese Entwicklung löste eine tiefe Vertrauenskrise und ein wachsendes Unsicherheitsgefühl bei weiten Teilen der Bevölkerung aus und führte zu der „law and order“-Bewegung, als Gegenstück dazu allerdings auch zu intensiver Beschäftigung mit Problemen der Kriminalität und des Strafrechts.²⁾ Als kennzeichnend hierfür gelten die von zwei Präsidentenkommissionen in dieser Zeit vorgelegten umfassenden Berichte.³⁾ Gleichzeitig waren die 60er Jahre auch eine Zeit des noch ungebrochenen Glaubens an die „Machbarkeit“ der Welt; getragen von liberalem Reform- und Resozialisierungsoptimismus wurden die großen Sozialprogramme entworfen. So stellte insbesondere die 1968 vom Kongreß eingerichtete Law Enforcement Assistance Administration (LEAA) mit einem Budget von fast einer Milliarde Dollar hohe Geldbeträge zur Verfügung, um die wissenschaftliche Forschung über Ursachen und Bekämpfung der Kriminalität und auch für eine Fülle von Diversionsprogrammen zu fördern.⁴⁾

Als eines der frühen Kinder dieser Zeit und Träger eines der ersten (wegbereitenden, noch nicht von der LEAA finanzierten) Diversionsprogramme,⁵⁾ des Manhattan Bail Projects, wurde am 22. 3. 1961 die VERA Foundation, Inc. ins Leben gerufen – der Namenswechsel zu VERA Institute of Justice erfolgte erst 1966. Louis Schweitzer, der Gründer, war ein wohlhabender, damals 61-jähriger Chemieingenieur und Geschäftsmann, der sich aus der leitenden Stellung in seinem Familienunternehmen zurückgezogen hatte. Er verfügte über keine fachspezifischen Kenntnisse auf dem Gebiet des Strafrechts, glaubte aber leidenschaftlich – und wohl auf eine für Amerikaner charakteristische Weise – an die Fähigkeit und Verpflichtung des Normalbürgers, die Verfassungsforderungen in die Wirklichkeit umzusetzen.⁶⁾ Im Herbst 1960 wurde er zufällig auf einer Cocktailparty von Anna Kross, der damaligen Stadtreferentin für Strafvollzug, mit dem Problem konfrontiert, daß in New York mehrere Tausend Tatverdäch-

[2] Vgl. Weigend, ZStW 1978, S. 361 und S. 1084, und Jescheck, ZStW 1979, S. 1038 m. w. N.

[3] Vgl. President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice 1967 mit Besprechung von Schneider, ZStW 1969, S. 1091 ff., und National Advisory Commission on Criminal Justice Standards and Goals, 1973, mit Besprechung von Weigend, ZStW 1978, S. 362 f.

[4] Vgl. Twentieth Century Fund Task Force on the Law Enforcement Assistance Administration, 1976 und Hillsman, 1982, S. 366. Die LEAA wurde 1981 von Präsident Reagan aufgelöst.

[5] Vgl. Hillsman, 1982, S. 361.

[6] Vgl. VERA Report 1972, S. 3 f; Friedman, 1976, S. 285 und Newman, 1969, S. 2.

tige in Untersuchungshaft saßen, weil sie die notwendige Kaution (= bail) nicht stellen könnten.⁷⁾

Schweitzer plante daraufhin einen Besuch der Untersuchungshaftanstalt und lud hierzu Herb Sturz ein, einen ihm bekannten 30jährigen Journalisten, der später der geistige Vater und langjährige Direktor von VERA wurde. Nach seinem Master's Degree in Pädagogik hatte Sturz mit emotionell gestörten Kindern gearbeitet, dann vier Jahre in Europa als Journalist und freier Schriftsteller gelebt und seit 1958 wieder in New York eine Zeitschrift (Boy's Life) mitherausgegeben. In diesem Zusammenhang begann er sich für strafrechtliche Themen zu interessieren, über die er auch für das Magazin berichtete.⁸⁾

Der gemeinsame Besuch des Gefängnisses erschütterte beide und sie fanden, daß etwas getan werden müsse. Auf Bitten Schweitzers beschäftigte sich Sturz mit dem Problem und stieß dabei in Gesprächen mit Richtern, Rechtsanwälten und Strafvollzugsbeamten auf den üblichen Pessimismus gegenüber Veränderungswünschen: Das Problem hätte immer existiert und würde weiter bestehen. Da sich niemand bereitfand, die ungerechte Kautionspraxis zu verändern, bot Schweitzer Sturz ein Einjahresgehalt an, um einen Lösungsvorschlag zu erarbeiten. Die ursprüngliche Idee bestand darin, einen Fond zu errichten, der für mittellose Untersuchungsgefangene die Kaution stellen sollte. Dies hätte jedoch nicht die Bailsetzungspraxis verändert, sondern nur dazu geführt, daß ein ungerechtes System mit privater Hilfe etwas glatter funktioniert. Schweitzer und Sturz kamen zur Überzeugung, daß es nicht mit kosmetischen Operationen getan sein würde, sondern daß das ganze System der Reform bedürfe.⁹⁾ So griffen sie die in der Literatur entwickelte Idee¹⁰⁾ auf, als Grundlage für die Haftentscheidung, d. h. die Sicherstellung, daß der Beschuldigte zur Gerichtsverhandlung erscheinen würde, statt einer Kaution seine Einbindung in die Gemeinschaft („community ties“) als Indikator heranzuziehen. Um die Praktikabilität zu

[7] In Amerika hat ein Angeschuldigter die Gerichtsverhandlung grundsätzlich in Untersuchungshaft abzuwarten. Dies kann er durch Hinterlegung einer Kaution, die sein Erscheinen bei Gericht sicherstellen soll, umgehen. Gegen eine Prämie übernehmen darauf spezialisierte Geschäftsleute (= bondsmen) die Kaution – aber nur bei einigermaßen gesicherten Vermögensverhältnissen des Delinquenten. So müssen mittellose Angeschuldigte meist die Untersuchungshaft absitzen, verdienen in der Zwischenzeit nichts, werden stigmatisiert und stehen dadurch auftauchenden beruflichen und familiären Schwierigkeiten gegenüber. Vor allem aber können sie ihren Prozeß schlechter vorbereiten und werden – deswegen und wegen der bereits erfolgten Vorrubrizierung – nachweislich mit höherer Wahrscheinlichkeit verurteilt, und zwar zu längeren Strafen als diejenigen, die auf Kaution freigelassen waren.

[8] Vgl. Gespräch mit Herb Sturz vom 24. 3. 1983.

[9] Vgl. VERA Report 1972, S. 24.

[10] Vgl. Beeley, 1927 und Foote, 1954.

erreichen, mußte man mit Helfern die Sozialbindungen verifizieren, dem Haft-richter dementsprechend die Entlassung vorschlagen und überhaupt überprüfen, ob diese sogenannte „release on recognizance“ (ror) eine bessere Lösung darstellte.

So waren Sturz und Schweitzer in vorsichtigem Tappen an den Punkt gekommen, der einen Modellversuch erforderte und damit auch eine Organisation. Im Frühjahr 1961 gründeten sie die VERA Foundation, genannt nach Schweitzers Mutter, ein Name der zugleich Wahrheit, Fairneß und Gerechtigkeit assoziiert, dabei aber nicht präventiv oder moralisch klingen soll.^[11]

Ab Herbst 1961 konnten die neuen Ideen in die Tat umgesetzt werden: Das *Manhattan Bail Project*^[12] nahm seine Arbeit im New Yorker Strafgericht auf. Nach einer Punkteskala ermittelten Studenten der New York University und später fest angestellte Mitarbeiter die Wahrscheinlichkeit, mit der der Ange-schuldigte zur Gerichtsverhandlung zurückkehren würde, empfahlen in geeignet erscheinenden Fällen dem Richter die Haftverschonung und benachrichtigten die so freigelassenen Probanden rechtzeitig vor dem Verhandlungstermin schriftlich, um ihr Erscheinen vor Gericht sicherzustellen. In den ersten drei Jahren konnten bei Projektkosten von 50.000 bis 100.000 Dollar pro Jahr 3.505 von 10.000 überprüften U-Häftlingen entlassen werden. Sie kamen in 98,4 % der Fälle pünktlich zur Gerichtsverhandlung. Die Erfahrungen wurden durch Kontrollgruppenuntersuchungen überprüft und zeigten den Erfolg des Modellversuches.^[13] So wuchs in den Vereinigten Staaten das Interesse an der neuen Kautionspraxis. Man bat VERA um die Mithilfe bei der Etablierung weiterer lokaler Projekte^[14] und berief 1964 in Washington mit Hilfe des Justizministeriums eine große Tagung ein, die National Conference on Bail and Criminal Justice. Diese stimulierte Ansätze, das Kautionsssystem bundeseinheitlich neu zu regeln, und führte schließlich zum Erlaß eines Änderungsgesetzes. Der am 22. Juni 1966 verabschiedete Bail Reform Act sieht ein breiteres Spektrum der U-Haft-Vermeidung vor.

[11] Gespräch mit Herb Sturz vom 24. 3. 1983.

[12] Vgl. zur Anfangsphase die Publikationen von VERA-Mitarbeitern: Ares/Sturz, 1962, S. 12 ff.; Ares/Rankin/Sturz, 1963, S. 67 ff.; Rankin, 1964, S. 641 ff.; VERA Report 1972, S. 19 ff. Von Beobachtern der Szene erschienen: Wald (Mitglied der National Conference on Bail and Criminal Justice), 1964, S. 631 ff.; Borein (Vorsitzender Richter der Appellate Division of the Supreme Court of the State of New York, First Department), 1965, S. 319 und Dupire, 1975 (allgemeine Einordnung der Bewegung).

[13] Die Aussagekraft der Begleitforschung bestritt zu Unrecht Feeley, 1983, S. 50 f., vgl. die genaue Beschreibung des Experiments von Ares/Rankin/Sturz, 1963, S. 74 f.

[14] Das Manhattan Bail Project diente für die meisten der über 200 heute in den USA existierenden pretrial-release-Projekte als Vorbild, vgl. Feeley, 1983, S. 47.

Das Manhattan Bail Project selbst wurde 1964 vom New York Office of Probation (Bewährungshilfe) übernommen. Da sich herausstellte, daß das Projekt nach dieser Institutionalisierung langsam verwässerte,¹⁵⁾ aber auch, weil das Problem der Untersuchungshaft weiter für andere Angeschuldigte ohne soziale Bindungen bestand,¹⁶⁾ griff VERA das Thema 1973 wieder auf. Unter dem neuen Projektnamen *Pretrial Service Agency* versuchte man, die Punktetabelle zu verbessern und auszuweiten und bei gleichzeitiger Überweisung an gemeindliche Organisationen auch einen weiteren Personenkreis freizulassen.¹⁷⁾ Das 1977 als gemeinnütziger Verein unter dem Namen New York City Criminal Justice Agency wieder verselbständigte Projekt beschäftigt gegenwärtig 25 mit Ermittlungstätigkeit befaßte Mitarbeiter.

Die langfristigen Erfolge des mit VERA's Namen am engsten assoziierten Bail Projects sind auch gegenwärtig noch umstritten.¹⁸⁾ Einerseits hat VERA's Anstoß wesentlich zur Liberalisierung der U-Haft-Verhängung beigetragen, weil die Richter nun teilweise von sich aus die Sozialbindungskriterien heranziehen. Andererseits erreicht das VERA-Projekt und auch seine zum Teil schlecht konzipierten Nachfolger viele Angeschuldigte nicht, so daß die Gefängnisse nach wie vor mit U-Häftlingen überfüllt sind. Die VERA-Reform hat zu keiner fundamentalen Veränderung geführt und das Problem der U-Haft-Vermeidung noch lange nicht gelöst. In New York folgen die Richter den Empfehlungen der Criminal Justice Agency nur zu 70 %. Die praktische Hauptbedeutung dieser Organisation liegt wohl heute darin, daß sie durch ihren Computer über die umfassendsten aktuellen Informationen über die Angeschuldigten verfügt, die sie bei Bedarf auch anderen Gerichtsakteuren übermittelt.

Aus dem ursprünglichen Erfolg des Manhattan Bail Projects erwuchs die Idee, weiter im Vorfeld einzugreifen und bereits auf den polizeilichen Arrest und die polizeiliche Vorführung bei Gericht zu verzichten. VERA entwickelte 1964 das *Manhattan Summons Project*,¹⁹⁾ das der Polizei ermöglichte, Beschuldigte, die die Kriterien für eine „release on recognizance“ erfüllten, gegen eine gerichtliche

[15] Insbesondere weil die Benachrichtigungspraxis in Vernachlässigung geriet, vgl. die von VERA in Auftrag gegebene Reevaluation des Manhattan Bail Projects: Schaffer, 1970.

[16] Vgl. dazu schon die VERA-Untersuchung von Katzive, 1967, und Lenihan, 1977, S. 569 ff.

[17] Vgl. die Begleitforschung zur Pretrial Service Agency von Lazarsfeld, 1974.

[18] Vgl. zur Einordnung und Bewertung des VERA-Reformversuches: Wald, 1972, S. 177 ff.; Friedman, Lee, 1976, S. 281 ff.; Wayne, 1976 und 1977; Ballard, 1977; Linker/Sloan, 1978; Collins, 1978, S. 160 f.; Loxton, 1979; Toburg, 1981; Bynum, 1982, S. 67 ff.; Feeley, 1983, S. 40 ff.

[19] Vgl. VERA Report 1972, S. 45 ff., und Criminal Justice Coordinating Council of New York City and VERA Institute of Justice, 1969.

Vorladung (summons) bereits auf dem Revier wieder freizulassen. Dazu instruierten VERA-Mitarbeiter die zuständigen Polizeibeamten entsprechend den beim Manhattan Bail Project erprobten Auswahlmechanismen. Dieses neue Vorgehen entlastete den Beschuldigten vom Arrest und die Polizei sparte durch geringere Arbeitsbelastung in den ersten vier Jahren bereits Überstunden im Wert von 6,7 Millionen Dollar. Das Projekt wurde 1971 im gesamten Staat New York übernommen.

Nachdem VERA die beiden ersten Projekte erfolgreich lanciert hatte, wollte man die Unternehmung auf eine breitere Basis stellen und bemühte sich um die Zusammenarbeit mit einer Universität. Der Versuch, mit der New York University eine Vereinbarung zu treffen, blieb erfolglos.²⁰⁾ Da sich die Programme aber ausweiteten, wurde VERA 1966 von einer Familienstiftung in ein Institut mit vergrößertem Vorstand und Aufsichtsrat umgewandelt. Gleichzeitig änderte man den Namen von VERA Foundation in VERA Institute of Justice.

Auch trat ein neuer Kooperationspartner auf. Die Stadt New York gründete 1967 entsprechend der Empfehlung der President's Commission on Crime eine Organisation zur besseren Koordination der einzelnen Elemente des Strafjustizsystems: den Criminal Justice Coordinating Council (CJCC).²¹⁾ Der Bürgermeister berief Herb Sturz in das 60 Mitglieder zählende, regelmäßig tagende Gremium und hob VERA in eine Schlüsselrolle als Berater, einzigen Vertragspartner und Realisator der gemeinsam entwickelten Pläne. So begann die enge Zusammenarbeit von VERA mit der Stadt. Der CJCC vermittelte VERA häufig die Projektfinanzierung (seit 1968 war er auch zuständig für die Verwaltung und Verteilung der LEAA-Gelder) und diente als Kontaktstelle, um Beziehungen zu knüpfen. Mit der Auflösung der LEAA wurde 1982 auch der CJCC eingestellt.

Inhaltlich standen zunächst zwei Konzepte hinter VERA's Programmen: Zum einen die Annahme, daß zu viele Menschen die Mühlen der Justiz durchlaufen, zum anderen der Versuch, dem Strafjustizsystem zu einem gerechteren und effizienteren Funktionieren zu verhelfen.²²⁾ Somit entwickelte VERA in der Zeit von etwa 1966 bis 1979 eine Fülle von Diversionsprogrammen (dazu im folgenden 2.2.) und begann etwa 1967, intensiv mit der Polizei und den Gerichten zusammenzuarbeiten (dazu 2.3.).

[20] Vgl. Newman , 1969, S. 16 und unten 4.2.4.

[21] Vgl. Criminal Justice Coordinating Council, 1969; Rogers, 1978, S. 174 ff.; VERA Report 1972, S. 16 f.; vgl. auch unten 3.2.6.

[22] Vgl. VERA Report 1972, S. 143.

2.2. Ausweitung des Diversionsgedankens

Die Idee der Diversion entspringt der durch die Labeling-Theorie vermittelten Einsicht, daß der Täter durch das System der formalen Sozialkontrolle stigmatisiert wird. Um die daraus folgenden Schäden zu vermeiden, soll das Verfahren in alternative, d. h. informelle Verfahrens- und Reaktionsweisen „umgelenkt“ werden.^[23] VERA's erste Programme, das Manhattan Bail Project und das Manhattan Summons Project, waren frühe Diversionsversuche, die im Rahmen der Gerichte oder der Polizei ansetzten und auch der Verbesserung dieser Institutionen dienen sollten. Im Gegensatz dazu standen die späteren Modellversuche – Manhattan Bowery Project, Court Employment Project, Bronx Sentencing Project, Neighborhood Youth Diversion Program, Addiction Research and Treatment Corporation – außerhalb des Strafjustizsystems und waren von Anfang an als von ihm unabhängige Einheiten konzipiert.^[24] Sie entstanden zu einer Zeit, als der Diversionsgedanke quer durch die Vereinigten Staaten aufblühte und die Finanzierung durch Bundesmittel von der LEAA verhältnismäßig leicht zu erreichen war.

Manhattan Bowery Project^[25]: Im Zusammenhang mit dem Manhattan Summons Project stieß VERA auf die Tatsache, daß ein Drittel der polizeilichen Arreste wegen öffentlicher Trunkenheit erfolgte, die damals noch strafbar war. So nahm VERA 1966 gerne den Auftrag von Bürgermeister Lindsay an, statt der für die Alkoholiker wie für die Polizei uneffektiven, keine Hilfe versprechenden Festnahme eine andere Idee zu entwickeln. VERA entwarf ein Projekt, Alkoholiker in ihrem Hauptaufenthaltsgebiet, der Bowery (einer Straße im südlichen Manhattan) mit einem Zwei-Mann-Sozialarbeiterteam auf der Straße anzusprechen und zur freiwilligen Teilnahme an einem eigens dazu konzipierten ein- bis fünftägigen medizinischen Ausnüchterungsprogramm aufzufordern. Im Anschluß daran besteht auch heute noch die Möglichkeit zur Überleitung in rehabilitative Langzeitprogramme. Dieses Projekt kann angesichts der Kompliziertheit der Probleme keinen endgültigen Erfolg anstreben, sondern nur statt des Drehtüreffektes eine menschenwürdigere und wenigstens die Trunkenheits-

[23] Vgl. unten 3.1.1.

[24] Vgl. VERA Report 1972, S. 128. Zur Entwicklung der Diversionsbewegung vgl. Hillsman, 1982, S. 361 ff.

[25] Vgl. VERA Report 1972, S. 57 ff.; VERA Report 1977, S. 42 ff.; VERA Report 1982, S. 114 ff.; VERA Report 1984, S. 149 ff.; Das Finanzvolumen betrug 1968 276.000 Dollar und 1972 736.000 Dollar, vgl. VERA Report 1972, S. 176 f. Vgl. zum Manhattan Bowery Project und zur Nichtseßhaftenhilfe auch die deutsche Darstellung von Best u. a., 1982, S. 7 ff.

abstände hinauszügrende Behandlung anbieten.²⁶⁾ 1976 wurde im Staat New York die öffentliche Trunkenheit entkriminalisiert – teilweise auch, weil das Bowery Project gezeigt hatte, daß man Betrunkene nicht nur mit Strafjustizmechanismen von der Straße entfernen kann. Das Projekt existiert heute als eine von VERA unabhängige Organisation, die ca. 3.000 – 4.000 Behandlungen pro Jahr durchführt. Seit 1977 verfügt sie über ein zweites, nicht medizinisch arbeitendes Zentrum (social setting model).²⁷⁾

VERA griff das Problem der obdachlosen Alkoholiker 1983 wieder auf und verglich in der unter anderem bei der Manhattan Bowery Corporation angesiedelten *Detoxification Study*²⁸⁾ die Kosten und Nutzen verschiedener Entziehungsmethoden.

1967 startete VERA das *Court Employment Project*²⁹⁾ zusammen mit dem Project Crossroads in Washington als eines der beiden ersten pretrial-diversion-Programme.³⁰⁾ Es sollte für 16- bis 45jährige Straftäter die Stigmatisierung einer Verurteilung vermeiden und ihnen stattdessen helfen, im Arbeitsleben unterzukommen. Dies entsprach sowohl den Vorschlägen der President's Commission on Crime als auch den Bedürfnissen des damaligen Arbeitsmarkts, weshalb das Department of Labor dieses Projekt auch finanzierte. Das Programm intervenierte beim ersten Erscheinen vor Gericht: Die Anklage gegen von VERA nach bestimmten Kriterien ausgewählte Beschuldigte wurde für Projektteilnehmer um 90 Tage vertagt. In dieser Zeit bot das Court Employment Project intensive persönliche und berufsbezogene Beratung und vermittelte den Beschuldigten eine Arbeitsstelle oder einen Ausbildungsplatz. Bei erfolgreichem Abschluß des Projektes stellte das Gericht das Verfahren ganz ein. Das Court Employment Project wuchs bis zu einer Größe von 250 Mitarbeitern und einem Budget von 3,5 Mio. Dollar im Jahr 1976 an³¹⁾ und diente als Modell für die Einrichtung von mehr als 200 pretrial-diversion-Programmen in den Vereinigten Staaten.³²⁾

[26] Vgl. VERA Report 1972, S. 57 ff.

[27] Vgl. VERA Report 1977, S. 41.

[28] Vgl. VERA Report 1984, S. 95 ff. und Saddl/Young, 1986.

[29] Vgl. Criminal Justice Coordinating Council and VERA Institute of Justice, 1970; VERA Report 1972, S. 57 ff.; VERA Report 1977, S. 44 ff.; Rovner-Pieczzenik, 1974. Deutsche Kurzbeschreibung; Blau, 1976, S. 53. Zur Reevaluation vgl. weiter unten.

[30] Vgl. Hillsman, 1982, S. 365. Pretrial diversion bedeutet nach Kury, 1981, S. 189 in Kury/Lerchenmüller (Hrsg.), 1981, daß das Verfahren nach formaler Anzeige, aber vor offizieller Anklageerhebung bzw. Gerichtsverhandlung „umgelenkt“ wird.

[31] Vgl. Crohn, 1982, S. 388. Im Jahr 1968 betrug das Budget 213.000 Dollar, 1972 1,9 Mio. Dollar. In der Zeit von 1972 bis 1976 erreichte das Projekt 10.000 aktive und 5.000 ehemalige Teilnehmer, vgl. VERA Report 1977, S. 44, eine Zahl, die jedoch nicht einmal 2 % der Arreste wegen Vergehen erfaßte, vgl. Feeley, 1983, S. 88.

[32] Vgl. Hillsman/Saddl, 1980, S. 47.

Im Zusammenhang mit dem Court Employment Project entwickelte VERA noch zwei weitere Diversionsprojekte: 1968 das *Bronx Sentencing Project*^[33] und 1970 das *Neighborhood Youth Diversion Program*. Ersteres setzte nach der gerichtlichen Schuldfeststellung (conviction) aber vor der Festlegung der Strafhöhe (sentencing) ein, zwei im amerikanischen Recht getrennten Etappen, in denen die Entscheidungen meist von unterschiedlichen Richtern getroffen werden. VERA lieferte dem sentencing-Richter die ihm sonst meist fehlenden Informationen über den persönlichen und sozialen Hintergrund des Verurteilten und empfahl dem Gericht, in geeigneten Fällen die Strafzumessung um ein bis sechs Monate zu vertagen, wenn der Proband in der Zwischenzeit an einem gemeindlichen Sozialprogramm teilnahm. Erst als VERA die Richter vom Funktionieren des Überweisungssystems überzeugen konnte, stieg deren Bereitschaft, den Probanden nach erfolgreichem Behandlungsabschluß auf Bewährung die Haftstrafe zu erlassen (57 % statt vorher 44 %). Beim Auslaufen des Modellversuches 1971 übernahm die Bewährungshilfe (Office of Probation) die Erstellung der die Strafzumessung vorbereitenden Berichte und einige öffentliche und private Organisationen kümmerten sich um die sozialen Aspekte des Programms.

Das *Neighborhood Youth Diversion Program*^[34] mit einem Budget von ca. 200.000 – 300.000 Dollar pro Jahr wurde 1970 gestartet und 1973 verselbständigt. Es organisierte für 12- bis 15jährige Jugendliche, die mit dem Gesetz in Konflikt geraten waren und gegen die rechtliche Schritte drohten, auf der Gemeindeebene ein Forum aus freiwilligen Richtern, die sich um eine Vermittlung und die Beilegung der Probleme bemühten und die die Jugendlichen gegebenenfalls an weitere Hilfsorganisationen weiterverwiesen. In den ersten sechs Jahren wurden 1.800 Fälle behandelt, von denen 78 % nicht mehr an das Familiengericht zurückverwiesen werden mußten.

Addiction Research and Treatment Cooperation (ARTC)^[35]: Die Nixon-Regierung sagte dem Rauschgift, insbesondere dem Heroin, den Kampf an. VERA interessierte sich für dieses Thema, da es in New York schätzungsweise 150.000 Drogensüchtige gab, die ihren Finanzbedarf im wesentlichen durch kriminelle Handlungen decken mußten. Unter Präventionsaspekten und gleichzeitig um die Brutalität des städtischen Slumlebens abzumildern, richtete VERA 1970 das erste große ambulante Methadon-Programm der Stadt ein. Die ARTC mit einem Finanzvolumen von ca. 3 Mio. Dollar pro Jahr wurde als von VERA unabhängige Einrichtung betrieben und bot neben der Methadon-Behandlung

[33] Vgl. VERA Report 1972, S. 91 ff.; VERA Report 1977, S. 121 ff. Das Budget betrug ca. 80.000 Dollar pro Jahr.

[34] Vgl. VERA Report 1972, S. 101 ff.; VERA Report 1977, S. 47 ff.

[35] Vgl. VERA Report 1972, S. 113 ff.; VERA Report 1977, S. 214.

eine Reihe von sozialen Hilfestellungen. Parallel dazu lief ein aufwendiges Forschungsprogramm³⁶⁾ über die Wirkungen des Drogensubstituts und eine Aufklärungskampagne in der Bevölkerung. Insgesamt erwies sich in Amerika der Kampf gegen Heroin mit Hilfe von Methadon-Programmen (und gleichzeitigem Versuch, den Nachschub an Heroin zu unterbinden) als erfolglos. Es stellte sich heraus, das Methadon selbst eine gefährliche Droge ist, die Süchtige nicht vom Heroin abhält, sondern zusätzlich konsumiert wird.³⁷⁾ Die Langzeitevaluation der ARTC³⁸⁾ gilt als eine der sorgfältigsten Untersuchungen, die auf diese Zusammenhänge aufmerksam gemacht haben.³⁹⁾ Eine Veränderung des kriminellen Verhaltens hängt danach weniger mit dem Drogenkonsum als mit dem Alter zusammen.

Trotz des scheinbaren Erfolges der Diversionsprojekte mehrte sich die Kritik, die eine methodisch genaue Evaluation forderte.⁴⁰⁾ VERA kam dieser Aufforderung 1977 bis 1979 mit der bisher umfangreichsten und gründlichsten Untersuchung auf dem Diversionsgebiet nach.⁴¹⁾ Zum Entsetzen der beteiligten Fachwelt brachte die *Evaluation of the Court Employment Project*⁴²⁾ zutage, daß das Projekt vorwiegend Fälle erfaßte, die zu keiner Verurteilung geführt hätten, weil das gesamte Strafverfahren mittlerweile selbst diversiver geworden war. Die Probanden unterschieden sich von der Kontrollgruppe nicht signifikant hinsichtlich der gerichtlichen Disposition, des Beschäftigungsstatus und der Rückfallgefährdung.⁴³⁾ VERA gestand den Mißerfolg ein und strukturierte das Projekt völlig um.⁴⁴⁾ Es nahm daraufhin keine pretrial-diversion-Klienten mehr an, sondern nur noch bereits verurteilte Täter, die sonst eine Gefängnisstrafe hätten ableisten müssen. Gleichzeitig bot es jungen Straftätern – unabhängig davon, von welcher Stelle des Strafjustizsystems sie überwiesen wurden – Ausbildungsmöglichkeiten und eine bezahlte Arbeit.⁴⁵⁾ Die gewonnenen Erkenntnisse leiteten auch in den übrigen Staaten der USA ein Umdenken über die Grenzen der

[36] Durchgeführt von der Yale Medical School, der Columbia School of Social Work und der Harvard Law School, vgl. Sechrest/Vorenberg/Lukoff, 1975.

[37] Vgl. Silberman 1980, S. 232 ff.

[38] Vgl. Sechrest/Vorenberg/Lukoff, 1975.

[39] Vgl. Silberman, 1980, S. 243.

[40] Vgl. Rovner-Piecznik, 1974 und Zimring, 1973, S. 91.

[41] Vgl. Pryor, 1979, S. 23.

[42] Vgl. Hillsman/Sadd, 1979 (Final Report) und 1980 (Executive Summary); vgl. ferner für eine amerikanische Besprechung: Pryor, 1979, S. 23 ff.; Thompson/Sviridoff u. a., 1981, S. 170 ff.; Crohn 1982, S. 388 ff.; Feeley, 1983, S. 80 ff.; für eine deutsche Kommentierung vgl. Voß, 1981, S. 247 ff., besonders S. 252.

[43] Vgl. Hillsman/Sadd, 1980, S. 14.

[44] Vgl. Hillsman/Sadd, 1979, S. 273 ff.

[45] Vgl. VERA Report 1982, S. 37.

pretrial diversion ein. Positiv gesehen, erhöhte die Evaluation also die Sensibilität für die Kompliziertheit der Zusammenhänge und die bei Projektplanungen zu beobachtenden Gefahren. VERA hat seitdem kein pretrial-diversion-Programm mehr initiiert.

2.3. Projekte mit der Polizei, den Gerichten und Gefängnissen

Als anderen Ansatz neben der Diversionsstrategie verfolgte VERA die Idee, innerhalb des Strafjustizsystems selbst zu arbeiten, mit dem Ziel, es fairer und effizienter zu gestalten.^[46] Hierbei kamen VERA zwei Umstände zustatten: einerseits die erfolgreiche Zusammenarbeit mit der Polizei beim Manhattan Summons Project, die beidseitig Vorurteile abgebaut hatte, und andererseits die Vertragsbeziehung zum Criminal Justice Coordinating Council, der eine verbesserte Koordination innerhalb des Strafrechtssystems anstrebte.

VERA's Arbeit auf diesem Gebiet ist leichter zu verstehen, wenn man sich die besondere Situation vergegenwärtigt, der das Institut in New York gegenüberstand und gegenübersteht. Mit der eskalierenden Kriminalität zu Beginn der 60er Jahre^[47] korrespondierte der sogenannte Zusammenbruch der Gerichte und anderen Institutionen der formellen Sozialkontrolle.^[48] Als beispielhaft kann vielleicht die Situation des New Yorker Strafgerichts gelten.^[49] Der Criminal Court schloß im Jahr 1982 200.000 Fälle wegen Diebstahl, Prostitution, tätlichem Angriff, Drogendelikten o. ä. Vergehen ab. Daneben befaßte er sich mit hunderttausenden kleinerer Vergehen, wie Vandalismus und Schwarzfahren. Außerdem führte er die erste gerichtliche Vernehmung (arraignment) bei Mord, Vergewaltigung und anderen Verbrechen durch.^[50] Diesen Anklageberg bewältigten 70 Richter, wobei sie jedem mutmaßlichen Delinquenten im Durchschnitt drei Minuten widmen konnten. Unter ähnlicher Überlastung und Überarbeitung leiden bis heute auch andere Institutionen. Dennoch ist das pauschale, sensa-

[46] Vgl. VERA Report 1972, S. 143.

[47] Vgl. Silberman, 1980.

[48] Vgl. Rogers, 1978.

[49] Vgl. z. B. die New York Times Serie, New York Times vom 26. 6. 1983, S. 1, 34; 28. 6. 1983, S. 1, B 2; 30. 6. 1983, S. 1, B 4; 2. 7. 1983, S. 1, 24 f. Sie bestätigt auch die Eindrücke, die ich bei zahlreichen Gerichtsverhandlungen gewonnen habe, an denen ich auf der Richterbank teilnehmen durfte.

[50] Vgl. New York Times vom 26. 6. 1983, S. 1 und 34. Auch im Jahr 1977 war die Arbeitsbelastung kaum geringer, vgl. VERA Report 1977, S. 7.

tionsgierig verbreitete Urteil über das katastrophale Nichtfunktionieren des New Yorker Strafjustizsystems unberechtigt. Auch wenn die Akteure selbst die Ansicht teilen, alles versinke im Chaos,⁵¹⁾ so haben doch auch einige Untersuchungen – z. B. die noch zu beschreibende VERA Felony Disposition Study und die Fines Study – gezeigt, daß trotz des Anscheins von Ungeordnetheit mehr Fälle zu akzeptablen Ergebnissen führen als erwartet. Insgesamt läßt sich die New Yorker Problematik aber vom Umfang und von der Dissozialität der Täter mit deutschen Verhältnissen nicht vergleichen.⁵²⁾

Im einzelnen hat VERA folgende Reformvorhaben innerhalb des Strafjustizsystems durchgeführt: Nach der Errichtung eines Verbindungsbüros mit der Polizei (*police liaison office*, 1966)⁵³⁾ versuchte VERA mit einer Reihe von kleineren Projekten den schwerfälligen Prozeß zwischen Festnahme und Anklageerhebung zu beschleunigen. Das *Twenty-four Hour Arraignment Project*⁵⁴⁾ 1967 führte zur Etablierung eines 24 Stunden arbeitenden Anklagegerichts.⁵⁵⁾ Schriftliche Aussagen ersetzen das persönliche Erscheinen von Polizei und Zeugen bei der Anklageerhebung (*Prearraignment Processing*⁵⁶⁾ 1969). Außerdem bemühte sich VERA, die Verzögerungen im Gerichtsverfahren zwischen Anklageerhebung und Prozeß zu reduzieren, die durch verschiedene Vertagungen und Rechtsanwälttaktiken ausgelöst wurden. Zur Einsparung sinnloser Wartezeiten von Polizisten am Verkehrsgericht entwickelte das Institut beim *Traffic Court Alert*⁵⁷⁾ 1967 ein Benachrichtigungssystem, das es den vom Gericht geladenen Ordnungshütern ermöglichte, ihren Dienst „in Alarmbereitschaft“ (*on the alert*) zu versehen und nur, wenn wirklich nötig, auf Abruf vor Gericht zu erscheinen. Das *Calendar Control Project*⁵⁸⁾ 1968 versuchte, die gerichtliche Terminplanung mit den Zeugen abzustimmen. Durch ein ausgeklügeltes Informations- und Benachrichtigungssystem wurde das Erscheinen der Zeugen neu organisiert und sichergestellt, daß sie wirklich benötigt würden (*Appearance Control*⁵⁹⁾ 1970). Die genannten Projekte führten zu Zeit- und teilweise auch zu Geldeinsparungen sowie zur Reduzierung von Unannehmlich-

[51] Vgl. den Anfangssatz des erwähnten New York Times Artikels, wonach Richter, Staatsanwälte, Verteidiger, Polizeibeamte, Zeugen, Opfer und Angeklagte über das New Yorker Strafgericht einmütig diese Ansicht äußern.

[52] Vgl. dazu die Darstellung der Situation der amerikanischen Unterklasse, insbesondere aus der New Yorker Perspektive, von Auletta, 1982.

[53] Vgl. VERA Report 1972, S. 129 f.

[54] Vgl. ebenda, S. 131 f.

[55] Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 15./16. Dez. 1984, S. 3.

[56] Vgl. VERA Report 1972, S. 132 ff.

[57] Vgl. ebenda, S. 136.

[58] Vgl. ebenda, S. 137.

[59] Vgl. ebenda, S. 139. Das umfangreichste Projekt dieser Serie verfügte über ein Budget von 1971: 120.000 Dollar und 1972: 306.000 Dollar, vgl. VERA Report 1972, S. 174.

keiten, sie stießen aber auch auf den Widerwillen der Richter, soweit diese eine Fremdbestimmung ihrer Terminplanung fürchteten.

Da nur eine Schmerzlinderung, keine Heilung erreicht worden war, faßte VERA die gewonnenen Erfahrungen im *Victim/Witness Assistance Project*^[60] 1975 zusammen und entwickelte sie weiter. Man verständigte die Zeugen nur, wenn sie für die Verhandlung unabkömmlich waren, meldete ihr erwartetes Erscheinen dem Staatsanwalt und versuchte, ihnen die Teilnahme am Prozeß durch verschiedene Serviceleistungen zu erleichtern. Aber auch diese Maßnahmen führten zu keiner nennenswert häufigeren Mitwirkung der zivilen Zeugen. In der zufällig parallel laufenden *Felony Disposition Study* 1977^[61] fand man einen Grund hierfür: Über die Hälfte der Verbrechenopfer hat schon vor der Tat – oft enge – Beziehungen zum Angeklagten und zögert deshalb vor der Mithilfe bei der Strafverfolgung. So kam VERA auf den Gedanken, diese Fälle aus dem Gerichtsverfahren herauszuhalten und stattdessen in einem informellen Verfahren zwischen den Parteien zu vermitteln oder schiedsrichterlich die Konflikte zu lösen (*Mediation and Arbitration*^[62], ab 1977). Da bei einer einmaligen Sitzung keine nachhaltigere Versöhnung als durch das Gerichtsverfahren erzielt werden konnte, konzipierte VERA aus allen gewonnenen Erfahrungen einen noch umfassenderen Modellversuch. Die Umsetzung des *Peacemaking Project*^[63] scheiterte jedoch wegen Finanzierungsschwierigkeiten.

Die gerade erwähnte *Felony Disposition Study* lieferte auch Einsichten über die Schwachpunkte bei der Vorbereitung des Gerichtsverfahrens. Mangels rechtzeitiger Beweissicherung und ausreichender Informationsweitergabe an die Staatsanwaltschaft werden zu viele aussichtslose Fälle verfolgt, wogegen für die Vorbereitung wichtiger Verfahren keine Zeit verbleibt. Diesem Mißstand sollte das *Felony Case Preparation Project*^[64] 1979 begegnen. In einigen ausgewählten New Yorker Polizeirevierern wurde nach jeder Festnahme eines Verbrechens ein speziell ausgebildeter Detektiv darauf angesetzt, frühestmöglich umfassendes Beweismaterial zusammenzutragen und der Staatsanwaltschaft darüber einen schriftlichen Bericht zu übermitteln, damit diese die Erfolgsaussichten der

[60] Vgl. VERA Report 1977, S. 25 ff. und VERA Institute of Justice and Victim Services Agency, 1979. Das Projekt hatte 1976 ein Finanzvolumen von 1,2 Mio. Dollar, vgl. VERA Report 1977, S. 131.

[61] Vgl. dazu unten 2.8.

[62] Vgl. VERA Report 1980, S. 12 ff. und VERA Institute of Justice and Victim Services Agency, 1980.

[63] Vgl. VERA Report 1980, S. 15 f.

[64] Vgl. den VERA Forschungsplan „A Research Study for the Felony Case Preparation Project“; die Auswertung von Mc Elroy/Cosgrove/Farrell, 1981; die Besprechung von O’Connell, 1981; VERA Report 1982, S. 6 ff. und VERA Report 1984, S. 6 ff. Das Projekt kostete gut 100.000 Dollar pro Jahr.

Anklage besser beurteilen konnte. Da dieses Vorgehen die Effizienz der Strafverfolgung wesentlich erhöhte, begann VERA bzw. die Polizei ab 1982 mit der schrittweisen stadtweiten Institutionalisierung des Projektes.

Im Rahmen der engen Zusammenarbeit beim *Felony Case Preparation Project* kam die Polizei zu der Überzeugung, daß sich VERA's Vorgehensweise auch für andere Probleme nützen ließe, insbesondere, um zu ermitteln, wie die knappen Polizeikräfte am sinnvollsten eingesetzt werden können. Im Anschluß an die erste amerikanische Studie über Polizistinnen im Außendienst (*Women on Patrol*⁶⁵⁾ 1974) beschäftigt sich VERA deshalb seit Anfang der 80er Jahre unter verschiedenen Aspekten mit Polizeipatrouillen, um ihre Verwendung zu optimieren. Dazu werden Literaturanalysen und Feldstudien angefertigt, aber auch in einem großen natürlichen Experiment die Einsatztaktiken und Verhaltensanweisungen in einzelnen Bezirken verändert und durch Datensammlung die Auswirkungen verglichen (*Community Patrol Project*, 1984; *115th Precinct Project*, 1984; *Civilian Complaint Review Board*, 1985).⁶⁶⁾ Hierbei, wie auch bei anderen gleichzeitigen Projekten, geht es primär um Verbrechenverhütung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Seit 1975 arbeitet VERA in kleinem Rahmen auch innerhalb der Gefängnisse. Das *Temporary Release Program*⁶⁷⁾ versuchte die Ausgangs- und Urlaubsregelung mit Hilfe eines Punktesystems fairer und sicherer zu gestalten. 1976 vereinheitlichte und vereinfachte das Institut die Hausordnungen der New Yorker Gefängnisse (*Prison Rules*⁶⁸⁾) und seit 1985 befaßt es sich mit dem Alkoholmißbrauch von Straftätern (*Alcohol Abusing Offenders*⁶⁹⁾).

Da in den Haftanstalten aber – ungeachtet dieser Linderungsbestrebungen – immer noch untragbare Zustände herrschen, konzentriert sich VERA gegenwärtig vor allem darauf, Alternativen zum Strafvollzug zu finden. Dazu entwickelte es das umfangreiche *Community Service Sentencing Project*⁷⁰⁾ (seit 1979), das als neuartige Sanktion die Ableistung von 70 Stunden unbezahlter gemeinnütziger Arbeit anbietet. Um das Interesse der Richter an der Verwendung von Geldstrafen zu erhöhen,⁷¹⁾ versucht das Institut derzeit nach einer international vergleichenden Studie außerdem, das bundesdeutsche Tagessatzsystem an die

[65] Vgl. VERA Report 1977, S. 91 ff.

[66] Vgl. VERA Report 1982, S. 17 ff.; VERA Report 1984, S. 16 ff.; VERA Report 1986, S. 7 ff.

[67] Vgl. VERA Report 1977, S. 32 ff.

[68] Vgl. ebenda, S. 38 ff.

[69] Vgl. VERA Report 1984, S. 81 ff.; VERA, 1986, S. 11–1; VERA, 1987.

[70] Das Projekt wird mit entsprechenden Literaturhinweisen ausführlich unten bei 6. besprochen. Das Jahresbudget betrug 1982 circa 750.000 Dollar.

[71] In den USA werden in knapp 1/3 der Fälle Geldstrafen verhängt. Zum Vergleich: BRD über 80 %.

amerikanischen Verhältnisse anzupassen und es an einigen Gerichten zu erproben (*Day Fine Project*,⁷²⁾ seit 1985).

Als derzeitige Essenz der Erfahrungen mit den Gerichten bemüht sich VERA seit 1983 wieder, das Gerichtsverfahren zu beschleunigen (*Speedy Disposition Project*⁷³⁾), und setzt sich dabei intensiv mit den unterschiedlichen Einstellungen und Arbeitsstilen der diversen Justizbereiche und den Belohnungsstrukturen der für besonders wichtig gehaltenen Staatsanwaltschaft auseinander.

VERA verfolgt das Ziel, das Strafjustizsystem zu verbessern, nicht nur durch Reformansätze von innen, sondern auch durch Druck von außen mit Hilfe der Gerichte. 1973 wurde das *Legal Action Center*⁷⁴⁾ als von VERA unabhängige, im öffentlichen Interesse arbeitende Rechtsanwaltskanzlei gegründet. Es hat die Aufgabe, durch Modellklagen gegen ungerechte Gesetze, Regelungen und Verfahrenswesen vorzugehen. Die ersten Prozesse richteten sich beispielshalber gegen die Diskriminierung von ehemaligen Straffälligen und Drogenabhängigen auf dem Arbeitsmarkt.

Wenn all diese Reformversuche auch zu keinen durchgreifenden Verbesserungen geführt haben,⁷⁵⁾ weil sie nur Tropfen auf den heißen Stein anboten, so haben sie doch zu partiellen Erleichterungen geführt oder teilweise Verschlechterungen aufgehalten, insgesamt jedenfalls (auch durch die aufgetretenen Probleme) zu einer differenzierteren Betrachtung der Funktionsweise des Strafjustizsystems beigetragen, die ermöglicht, bei neuen Vorhaben mit zunehmend präziseren Methoden vorzugehen.

2.4. Supported Work/Arbeitsbeschaffung

Die Auseinandersetzung mit Arbeitsförderungsprogrammen bedeutet eine Ausweitung von VERA's ursprünglichem Tätigkeitsfeld im Rahmen der Verbrechenskontrolle und der Gerichte. Dieser Schritt ergab sich aber so logisch und konsequent aus den im Lauf der bisherigen Arbeit aufgetretenen Problemen, daß er zunächst vom Institut gar nicht wahrgenommen wurde.⁷⁶⁾ Auf der Suche nach

[72] Vgl. VERA, 1986, S. 5 ff.

[73] Vgl. ebenda, S. 8-1 ff.

[74] Vgl. VERA Report 1977, S. 49 ff.

[75] Vgl. z. B. die einleitend (Fußnote 49) erwähnte unverändert negative Schilderung des New Yorker Strafgerichts in der *New York Times*, die nicht aus VERA's Anfangszeit, sondern von 1983 stammt.

[76] Vgl. zur Entwicklung der „Supported Employment Projects“ des VERA Institutes Bortn 1974.

einer Anstellungsmöglichkeit für die vom Manhattan Bowery Project behandelten und entlassenen Alkoholiker stieß VERA Anfang der 70er Jahre auf das Konzept des supported work.⁷⁷⁾ Mit dem Ziel, schwer vermittelbaren Teilnehmern den Zugang zu einer regulären Arbeitsstelle zu erleichtern, verwendete man in mehreren Projekten eine Kombination von fünf Hilfestellungen: Zuteilung von realer Arbeit, ansteigende Belastung bis zum Erreichen der üblicherweise geforderten Produktivität, verständnisvolle aber strenge Beaufsichtigung, regelmäßige Erfolgskontrolle und gegenseitige Motivation durch Gruppenbildung.⁷⁸⁾

Das erste große supported-work-Projekt war 1972 WILDCAT.⁷⁹⁾ Es beschäftigte ehemalige Drogenabhängige, Straftatlassene, arbeitslose Jugendliche und von der Sozialhilfe lebende alleinstehende Mütter. Die Teilnehmer sollten in maximal 18 Monaten an ein reguläres Arbeitsverhalten herangeführt und anschließend in eine Arbeitsstelle vermittelt werden. Zur Bezahlung des Arbeitslohnes wurde die dem Probanden zustehende Sozialhilfe mitverwendet. Das Projekt wuchs auf eine Größe von 1600 Teilnehmern an. 1976⁸⁰⁾ wurde es in das große nationale supported-work-Programm der Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC) übernommen. Da der MDRC 1981 im Rahmen der allgemeinen Kürzungen im Sozialbereich die Bundeszuschüsse für WILDCAT gestrichen wurden, mußte sie seitdem die Projektaktivitäten drastisch einschränken. Die Auswertung des Modellversuches ergab, daß nur wenige Probanden ihren Arbeitsplatz dauerhaft beibehielten (am ehesten noch die von der Sozialhilfe lebenden alleinstehenden Mütter), und daß supported work den Drogenkonsum nicht signifikant beeinflusste. WILDCAT bot wohl nur denjenigen eine Chance der Integration ins Arbeitsleben, die von Anfang an starke Motivation zur Berufstätigkeit zeigten und das notwendige Durchhaltevermögen mitbrachten. Der geringe Erfolg des Projektes hängt u. a. sicher auch mit dem rapiden Anwachsen des Unternehmens zusammen und der daraus resultierenden Arbeitsteilung und Untergliederung in Sonderabteilungen, die es immer mehr erschwerten, den wirtschaftlichen Produktionsablauf mit der sozialen Zielsetzung zu verbinden.⁸¹⁾

[77] Vgl. VERA Report 1977, S. 63.

[78] Vgl. Friedman, Lucy, 1978, S. 19 ff. und VERA Report 1980, S. 82.

[79] Vgl. Larkin, 1974, S. 3 ff.; Porter, 1974, S. 56 ff.; VERA 1975; VERA 1976; Bel-Friedman, 1977; Friedman, Lucy, 1978 (Evaluation); VERA Report 1977, S. 61 ff.; S. 107; National Academy of Public Administration 1978, S. 80 ff.; Pfeiffer 1982, S. 335 ff.; Thompson/Sviridoff u. a., 1981, S. 183 ff.; Dickinson/Maynard, 1981; 1982, S. 220 ff. und IRP Focus, 1982. Der Name WILDCAT wird im folgenden *c* alle anderen Namen, die gleichzeitig einen Begriff bezeichnen, zur Vermeidung von Verwechslungen mit Großbuchstaben geschrieben.

[80] Damaliges Budget 1,8 Mio. Dollar pro Jahr, vgl. VERA Report 1977, S. 13.

[81] Vgl. Pfeiffer 1978, S. 338 u. 340.

Im Rahmen der Bemühungen, stabile Anstellungen für WILDCAT-Absolventen zu finden, ging VERA auch dazu über, selbst Arbeitsplätze zu schaffen. 1976 gründete das Institut deshalb *Easyrider*,⁸²⁾ einen Beförderungsdienst für Ältere und Behinderte, und erreichte damit einen doppelten sozialen Nutzen. Das Unternehmen, das mit drei gemieteten Autos angefangen hatte, versorgt mittlerweile $\frac{1}{10}$ der Behinderten New Yorks zur Hälfte der Kosten, die beim herkömmlichen Transport mit Medicaid entstehen, und man diskutiert über eine Ausweitung auf das gesamte Stadtgebiet. Auch interessiert sich das Weiße Haus für das Konzept.

Als dem VERA-Direktorium durch die Tätigkeit im Transportbereich sowie durch sich andeutende Projekte in Gesundheits- und Wohnungswesen die graduell erfolgte Ausweitung des eigenen Arbeitsspektrums bewußt wurde, teilte es diese Veränderung 1978 dem Aufsichtsgremium 1978 mit.⁸³⁾ Im Statusreport 1980⁸⁴⁾ wurde dementsprechend erstmals eine breitere Zielsetzung für das Institut schriftlich formuliert.

Als anderes Projekt, das das Konzept des supported work auf einen weiteren schwer beruflich vermittelbaren Personenkreis übertrug, folgte 1978 *Job Path*⁸⁵⁾ für geistig Behinderte. In den ersten sechs Jahren konnte das Programm in einem 18 Monate dauernden Drei-Phasen-Modell 672 Probanden ausbilden, von denen 70 % den Übergang in den herkömmlichen Arbeitsmarkt bewältigten. Es bestehen Pläne, das Projekt stadtweit zu installieren. 1981 begann die Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC) den Reformversuch national zu erproben.

Seit 1980 trainiert VERA auch Blinde und Sehbehinderte bei *Job Site*⁸⁶⁾ nach dem supported-work-Konzept. Trotz anfänglicher Skepsis der Arbeitgeber fanden bis Mitte 1983 von bis dahin insgesamt 56 Probanden 68 % eine dauerhafte Anstellung.

Aus den Erfahrungen mit Arbeitsprogrammen und aus dem Wissen, daß viele Haftentlassene unter akuter Geldnot leiden, entwickelte VERA 1978 das *Neighborhood Work Project*,⁸⁷⁾ das jedem frisch Entlassenen zur finanziellen Über-

[82] Vgl. VERA Report 1980, S. 57 ff.; VERA Report 1982, S. 110 ff.; VERA Report 1984, S. 144 ff. und VERA 1981 a mit einer Analyse der Reismuster der älteren Bevölkerung. Budget 1986: 1,2 Millionen Dollar pro Jahr.

[83] Vgl. Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983.

[84] Vgl. VERA Report 1980, S. 3.

[85] Vgl. VERA Report 1980, S. 44 ff.; VERA Report 1982, S. 95 ff.; VERA Report 1984, S. 126 ff. und das von VERA verfaßte Handbuch „Pathways to Employment“, VERA 1981 b. Budget 1986: 1,2 Millionen Dollar pro Jahr.

[86] Vgl. VERA Report 1980, S. 47 ff.; VERA Report 1982, S. 100 ff.; VERA Report 1984, S. 134 ff. und den Bericht über die Pilotphase: VERA 1982 a. Budget 1986: 300.000 Dollar pro Jahr.

[87] Vgl. VERA Report 1980, S. 31 ff.; VERA Report 1982, S. 79 ff.; VERA Report 1984, S. 110 ff.; Best u. a., 1982, S. 18 ff.

brückung Arbeitsmöglichkeit gegen sofortige Bezahlung anbietet: zwei bis drei Tage pro Woche über eine Dauer von maximal sechs Monaten. Das Projekt krankt trotz seines jährlichen Budgets von 3 Mio. Dollar an Überlastung, da es nur etwa 1600 Probanden pro Jahr aufnehmen kann, weshalb sinnwidrigerweise für die Straftatlassenen Wartezeiten entstehen. Nach jahrelanger Suche konnte VERA 1984 einen Kostenträger für die Begleitforschung finden.

Mehr an den Ausbildungsbedürfnissen orientiert sich das 1979 entworfene *Vocational Development Program*.⁸⁸⁾ Es offeriert jährlich 300 ehemaligen Straftätern eine flexible Kombination der staatlichen Förderungsmöglichkeiten und erprobt so neue Reintegrationswege.

Das aus den Erfahrungen der beiden letzten Modellversuche 1980 abgeleitete *Alternative Youth Employment Strategies Project*⁸⁹⁾ für arbeitslose, hochgefährdete 16- bis 21-Jährige in fünf ausgewählten Städten der USA erreichte wegen einer unerwarteten Kürzung der Zuschüsse nie die vorgesehene Kapazität, so daß der Begleitforschung nur begrenzte Aussagekraft zukommt.

Der Erfolg aller erwähnten Modellversuche hängt stark von der jeweiligen Lage des Arbeitsmarktes ab und zeigte daher Anfang der 80er Jahre Einbrüche, die sich inzwischen wieder stabilisiert haben.

2.5. Jugend

Die Arbeit im Bereich der Jugendstrafrechtspflege begann 1978 mit einer Publikation für die Ford Foundation über jugendliche Gewaltverbrecher.⁹⁰⁾

In einer umfassenden Studie, der *Family Court Disposition Study*,⁹¹⁾ erforschte VERA anschließend die Dispositionsmaxime des Familiengerichts, einer Institution, die für Jugendliche unter 16 Jahren als Straf- und auch als Vormundschaftsgericht dient.

Seit 1979 bemüht sich VERA, durch verschiedene Einzelmaßnahmen die Jugendhaftanstalt *Spofford*⁹²⁾ zu reformieren und gleichzeitig Kriterien für die

[88] Vgl. VERA Report 1980, S. 37; VERA Report 1982, S. 88 ff.; VERA Report 1984, S. 119 ff.

[89] Vgl. VERA Report 1982, S. 75 ff.; VERA Report 1984, S. 104 ff.; Auswertung: Sadd/Kotkin/Friedman, 1983.

[90] Vgl. Strasburg, 1978.

[91] Vgl. Weisbrod/Casale/Faber, 1981; VERA Report 1982, S. 53 ff.; VERA Report 1984, S. 86 ff.

[92] Vgl. VERA Report 1980, S. 49 ff.

anderweitige Unterbringung von Untersuchungsgefangenen zu finden. Die in diesem Zusammenhang auftauchenden Erfahrungen mit Kindsmißhandlungen gaben Anlaß dazu, Pflegekindschaftsverhältnisse zu überprüfen und neue Auswahlmaximen dafür vorzuschlagen (*Foster Care*).⁹³⁾

Insgesamt hatten die praktischen Projekte, die speziell auf Jugendliche abzielten, bisher nur geringen Umfang.

2.6. Wohnungswesen

Aus VERA's vielseitigem Arbeitsspektrum entwickelten sich schrittweise verschiedene Projekte, die ein weites Feld sozialer Mißstände bekämpfen sollten. Neben den Problemen der Jungen (*Foster Care*), Alten und Behinderten (*Easyride*) stieß VERA durch das Manhattan Bowery Project und WILDCAT auch auf die Nöte der Obdachlosen. Seit 1978 beschäftigt sich das Institut – bisher in kleinem Rahmen und unter Finanzierungsschwierigkeiten – mit Forschung über Stadtreicher, Erhaltung von billigen Mietwohnungen und Umbau und Neukonzeption von Heimen (*Homeless Persons*,⁹⁴⁾ *South Bronx Demonstration Project for Saving the Low-income Housing Stock*,⁹⁵⁾ *Appartment Hotel Project*.⁹⁶⁾)

2.7. Arbeit außerhalb New Yorks

1964 begann VERA erstmals außerhalb New Yorks tätig zu werden, als es in Des Moines, Iowa, half, ein Bail Project zu initiieren. Da viele andere Städte VERA um Assistenz bei der Aufstellung eines Bail oder Court Employment Programmes baten, richtete VERA 1972 eine eigene Abteilung für *Technical Assistance* ein, die Mitarbeiter vor Ort entsandte. Sie wurde jedoch nach ein paar Jahren aus finanziellen Gründen wieder geschlossen.⁹⁷⁾ Außerdem betrieb VERA eine aktive Öffentlichkeitsarbeit und lud vor allem in den 70er Jahren

[93] Vgl. ebenda, S. 52 ff.

[94] Vgl. VERA Report 1980, S. 62 ff.

[95] Vgl. ebenda, S. 61 f.

[96] Vgl. VERA Report 1982, S. 116 ff. und VERA Report 1984, S. 151 ff.

[97] Vgl. VERA Report 1977, S. 105 ff.; Jahresbudget 137.500 Dollar; genauer unten 8.2.2.

besuchte Gerichte, führte Telefonumfragen und Fallanalysen durch und setzte sich ausführlich mit europäischer Literatur (neben England vor allem Schweden und Bundesrepublik Deutschland) auseinander.

Seit Anfang der 80er Jahre gibt es in Amerika eine starke Tendenz, die Incapacitation, d.h. Unschädlichmachung des Täters durch Einsperren in Gefängnissen, fordert.^[114] Um sich diesem Thema zu stellen, analysierte VERA seit 1982 im *Criminal Career Project*^[115] die Lebensläufe von chronischen Delinquenten und versuchte, daraus Kriterien abzuleiten, an denen man Gewohnheitsverbrecher frühzeitig erkennen könne. Es zeigte sich, daß sich solche Entwicklungen nur mit geringer Wahrscheinlichkeit voraussagen lassen. An projektbezogener Forschung ragten insbesondere die Evaluation von WILD-CAT^[116], des Court Employment Project^[117] und des Community Service Sentencing Project^[118] durch Umfang und Aufwand aus den vielen anderen Auswertungen heraus.

2.9. Weitere Institutsgeschichte

Blickt man nach der schlaglichtartigen Beleuchtung der verschiedenen Verzweigungen von VERA's Projektarbeit zurück zur weiteren Entwicklung des Instituts, so sind auch dort zwischenzeitliche Veränderungen festzustellen. Mit der Zunahme der Projekte wuchs auch die Organisation und erreichte 1978 einen ersten Kulminationspunkt mit 210 fest angestellten Mitarbeitern. Zu dieser Zeit fand auch der bisher einzige Wechsel in der Leitung statt: Michael Smith, der ehemalige Direktor von VERA London, übernahm die Führung des Unternehmens.

Das 1981 dem Institut zur Verfügung stehende Budget von 11,419 Mio. Dollar verringerte sich wegen politisch motivierter Kürzungen der Mittelvergabe 1982/83 bedenklich auf 8,5 Mio. Dollar. Um die wirtschaftliche Dispositionsfreiheit zurückzugewinnen, verkaufte VERA 1984 das von Schweitzer geerbte, charmant-verwinkelte Brownstone-Gebäude an der 39th Street in Manhattan, dessen Kapazität es längst gesprengt hatte. Für den Erlös erwarb das Institut mit den obersten drei Stockwerken eines Hochhauses am südlichen Broadway (377

[114] Vgl. unten 3.1.7.

[115] Vgl. VERA Report 1982, S. 43 ff.; VERA Report 1984, S. 69 ff.; Winterfield, 1986.

[116] Vgl. Friedman, Lucy, 1978.

[117] Vgl. Hillsman/Sadd, 1979 und 1980.

[118] Vgl. McDonald, 1986.

Broadway) die doppelte Fläche und zog, nach einem umbaubedingten Intermezzo in angemieteten Räumen, zusammen mit der bis dahin kostenintensiv ausgelagerten Forschungsabteilung 1986 in das neue Büro um. Durch diesen Umzug konnten die Fixkosten erheblich gesenkt werden. Auch stabilisierte sich das Budget inzwischen und erreichte 1986/87 wieder die Höhe von 11,5 Mio. Dollar.

2.10. Projektkatalog – inhaltlich und zeitlich geordnet nach Interventionspunkten

Wenn man zusammenfassend versucht, VERA's Projektkatalog inhaltlich nach den Interventionspunkten zu ordnen und gleichzeitig aufzuzeigen, wie sich das Engagement mit der Zeit ausgeweitet hat, ergibt sich folgende pyramidenartige Übersicht:



	Allgemeine Soziale Mißstände	Prävention	Tat	Polizei
1961				
1962				
1963				
1964				1964 Manhattan Summons Projekt
1965				
1966				1966 Police Liaison Office
1967			1967 Manhattan Bowery Projekt	
1968				
1969		1969 Addiction Research and Treatment Corp.		
1970				1970 Neighborhood Youth Diversion Projekt
1971				
1972		1972 Wildcat		
1973				
1974				1974 Women on Patrol
1975				
1976	1976 Easyride			
1977		1977 Employment and Crime		
1978	1978 Job Path			
1979	1979 Foster Care			1979 Felony Case Prepa- ration Projekt
1980	1980 Job Site, Homeless Persons, Appartment Hotel, Low Income Housing, Teen Fathers	1980 Alternative Youth Employment Stra- tegies		
1981				
1982				
1983	1983 Detoxification Study			1984 Community Patrol Projekt, 115th Precinct Projekt
1984				
1985				1985 Civilian Complaint Review Board

Zur Darstellung ist anzumerken, daß nur die wichtigsten, meist schon oben erwähnten Projekte wegen der besseren Übersichtlichkeit aufgenommen wurden. Dabei war die Einteilung schwierig, wenn Projekte mehrere Ziele verfolgten

	U-Haft	Gerichtsverfahren	Sanktion	Entlassung
1961	Manhattan Bail Project			
1966	Bail Reevaluation Project	1967 Court Employment Project, Traffic Court Alert, Twenty-four Hour Arraignment 1968 Calendar Control, Bronx Sentencing Project 1969 Prearraignment Processing		
		1970 Appearance Control		
1971	Preventive Detention			
1973	Pretrial Service Agency			
		1975 Victim/Witness Assistance Project	1975 Temporary Release Program 1976 Prison Rules	
		1977 Mediation and Arbitration, Felony Disposition Study		1978 Neighborhood Work Project
		1979 Family Court Disposition	1979 Spofford, Community Service Sentencing Project, Fines-Study, Court Employment Project II 1982 Criminal Career Project	1979 Vocational Development Program
1983	Bondsman	1983 Speedy Disposition Program		
1985	Bail-Making Project		1985 Day Fine Project	1985 Alcohol Abusing Offenders

oder gleichzeitig an verschiedenen Punkten ansetzten. Sie wurden dann nur in der Zeitperiode erwähnt, die im Fokus des Interesses stand. Die dem Namen vorangetzten Zahlen bezeichnen den Anfang des Engagements.

Die Betrachtung zeigt auf, daß sich VERA's Arbeitsbereich, ausgehend von der Beschäftigung mit der Untersuchungshaft, schrittweise in konzentrischen Kreisen ausgedehnt hat. Zuerst stellte das Institut vorrangige Versäumnisse bei der Polizei fest, dann verlagerte sich das Interesse weiter nach hinten zur pretrial diversion und zum Gerichtsverfahren, orientierte sich chronologisch nach vorne zur Prävention (supported work) und wieder zurück zum Sanktionskatalog. Es folgte weit im Vorfeld das Bestreben nach Linderung allgemeiner sozialer Mißstände und auf der anderen Seite, ganz am Ende: Hilfe für Straftentlassene – ein Mittel, das auch gleichzeitig wieder der Prävention dient. Auch in dieser graphisch gesehen waagrechten Richtung kann man einen sich schließenden Kreis entdecken. Das Engagement innerhalb des Strafjustizsystems ist eher nach hinten abgewandert (Untersuchungshaft – pretrial diversion – Gerichtsverfahren Sanktion). Der Ausgangspunkt „bail“ wurde teilweise etwas zurückhaltender behandelt, da sich das Institut erst Mitte der 80er Jahre wieder damit auseinandersetzte. Gegenüber pretrial diversion herrscht heute Skepsis. Nach dem Court Employment Project ging man keine derartigen Programme mehr an, sondern versuchte vielmehr, den gerichtlichen Entscheidungsprozeß besser zu verstehen. Mit steigendem Wissen wurde die Wirklichkeit zunehmend komplizierter begriffen, die Projekte skeptischer gehandhabt und ihre Voraussetzungen und Auswirkungen genauer erforscht. Gegenwärtig ist VERA mit allen kriminologischen Bereichen befaßt.

Aus dieser überblicksartigen, ersten Begegnung mit dem Institut deutet sich aber auch ein Problem an. VERA stellte schrittweise immer mehr gesellschafts- und justizpolitische Versäumnisse fest und wollte sie alle beheben. Zum Teil übte das Institut grundsätzliche Kritik und verfolgte Reformansätze, die den Gesetzgeber aufgrund der in den Projekten gewonnenen Erfahrungen veranlaßten, die Rahmenbedingungen zu ändern (z. B. bail), zum Teil fand man Lösungen, die spezifisch für die New Yorker Misere gelten (z. B. die Sonderdetektive beim Felony Case Preperation Project). Viele Löcher wurden aber nur gekittet oder zu kitten versucht. Ein Herkulesversuch, die Situation insgesamt zu verbessern, wurde als nicht aussichtsreich eingestuft und damit nicht gewagt. So stellt sich die Frage, ob durch die vielen Kleinreparaturen notwendige Großreparaturen unterblieben. Die Auseinandersetzung mit dieser Problematik soll einer differenzierten Kritik vorbehalten bleiben.¹¹⁹⁾

Zunächst soll versucht werden, aus den geschilderten Projekten und den geführten Gesprächen herauszufiltern, worum es VERA im eigentlichen geht, d. h. zu fragen, ob es ein durchgehendes geistiges Konzept für die Arbeit des Instituts gibt, und wenn ja, nach welchen Maximen es sich richtet.

[119] Vgl. unten 7.6.

3. VERA's kriminalpolitisches Konzept

Aus der geschilderten historischen Entwicklung ein übergreifendes Konzept abzuleiten, ist nicht einfach, da VERA es selbst nie oder nur ausschnittsweise formuliert hat. Im Vordergrund stand immer die praktische Arbeit, nie die theoretische Positionsbestimmung. Zudem haben eine Vielzahl von Mitarbeitern mit unterschiedlichen eigenen Ideen zum Wachstum des Instituts beigetragen. Dennoch gibt es so etwas wie ein „unausgesprochenes Verständnis“,¹⁾ dem in diesem Kapitel nachgegangen werden soll.

Dazu wird zunächst VERA's Standpunkt im Rahmen der amerikanischen kriminalpolitischen Diskussion ermittelt (3.1.) und dann anhand einiger für das Institut wichtiger Themen dessen Stellung präzisiert (3.2.).

3.1. VERA's Stellung im Rahmen der kriminalpolitischen Diskussion

Über den Sinn der Strafe herrschte während des größten Teils dieses Jahrhunderts bis Mitte der 70er Jahre ein ziemlich stabiler Konsens. Das Hauptziel bestand in Amerika – noch stärker als in Deutschland²⁾ – darin, den Kriminellen zu resozialisieren. Vor allem über die Behandlung in Gefängnissen, bedingte Straferlassung (parole) und Haftverschonung auf Bewährung (probation) versuchte man der Resozialisierungsidee zu dienen, und auch die Legislative orientierte sich an diesem Strafzweck. Ende der 60er Jahre und Anfang der 70er Jahre begann der Glaube an die Fähigkeit, nachhaltige Besserungen zu erreichen, zu schwinden. Einflußreiche Kriminologen kamen bei der Durchsicht der Forschungsberichte zu dem Ergebnis „nothing works“³⁾; die Resozialisierung funktioniert nicht. Daneben formierte sich angesichts der gehäuft publizierten Mißstände in Gefängnissen und speziell im Zusammenhang mit den Unruhen in

[1] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 6.

[2] Vgl. Damaska, ZStW 1981, S. 707 ff.

[3] Martinson vertrat wohl das einflußreichste Manifest, vgl. Martinson, 1975 und unten 7.5.

Attica 1971 eine Prisoner-Rights-Bewegung. Bürgerrechtler griffen die Prinzipien an, die bisher ein fast unumschränktes Entscheidungsermessen der Gerichte und des Strafvollzuges gerechtfertigt hatten⁴⁾ und entlarvten die Idee der Resozialisierung als bloße Rhetorik. Damit zerbrach die Übereinstimmung, die über Jahrzehnte bestanden hatte; das rehabilitative Ideal wurde entthront.⁵⁾ Seit Mitte der 70er Jahre ist der Zweck der Strafe, des Strafverfahrens und der zu verfolgenden kriminalpolitischen Strategie wieder äußerst umstritten und die Vertreter verschiedener Richtungen kämpfen um die Vorherrschaft. Bisher hat sich kein neuer Konsens gebildet.

Die wesentlichen Entwicklungsströmungen der letzten Jahre lassen sich in folgende sieben Kategorien einteilen: Diversion (3.1.1.), Decarceration (3.1.2.), Due Process (3.1.3.), Decriminalisation (3.1.4.), Just Deserts (3.1.5.), Deterrence (3.1.6.) und Incapacitation (3.1.7.). Jeder dieser Reformansätze verkörpert eine eigene Theorie der Verbrechenskontrolle und spiegelt unterschiedliche Werte und politische Einstellungen wider. Gemeinsam ist ihnen lediglich die Ausgangsbasis: die Annahme, daß das gegenwärtige Strafjustizsystem ineffizient arbeitet.

3.1.1. Diversion / Umlenkung des Verfahrens

Eine Entwicklung, die VERA an der Spitze mitgeprägt hat, ist die (oben bei 2.2. schon erwähnte) Diversion, d. h., die Umlenkung des Verfahrens, mit dem Ziel, die mit Gerichtsurteil und Gefängnisstrafe verbundene Stigmatisierung zu vermeiden. Die Verfechter der Diversion hofften, daß Divertierte weniger anfällig für sekundäre Abweichung wären,⁶⁾ und prophezeiten sinkende Kriminalität, Abbau der Gerichtsüberlastung sowie der Verfahrenskosten und eine Verringerung der Zahl der Inhaftierten. Sie nahmen an, daß die formelle Sozialkontrolle ein linearer Prozeß sei und mit einer Auslenkung am Anfang ein Rückgang einschneidender Interventionen in einem späteren Stadium korrespondiere. Eine Reduktion der Festnahmen und Anklagen hätte also eine entsprechende Abnahme der Gefängnispopulation zur Folge.⁷⁾

[4] Vgl. z. B. Hirsch, 1976.

[5] Vgl. Jescheck ZStW 1979, S. 1037 ff. mit dem bezeichnenden Titel: „Die Krise der Kriminalpolitik“. Vgl. daran anknüpfend auch Schultz, 1985, S. 791 ff.

[6] Vgl. Lemert, 1967.

[7] Vgl. Austin/Krisberg, 1981, S. 170. Vgl. aus der umfangreichen Literatur zur Diversion allgemein: Kury/Lerchenmüller, 1981 und der von Kury/Lerchenmüller herausgegebene Sammelband „Diversion“ mit Beiträgen von Busch, Herringer, Kaiser, Kerner, Kirchhoff, Kury, Lerchenmüller und Marks; vgl. ferner Schaffstein, 1985, S. 937 ff. Vgl. zur amerikanischen Diversionentwicklung Blau, 1976, S. 45 ff. und ders., 1985, S. 311 ff.; Weigend, 1978, S. 1123 ff.; Voß, 1981, S. 247 ff.; Crohn, 1982, S. 388 ff.; Walter, 1983, S. 32 ff.; Feeley, 1983, S. 80 ff.; Voß, 1984, S. 344 ff.

Seit 1967, als die President's Commission on Law Enforcement dieses Konzept empfahl, hat die Bundesregierung durch die LEAA 1.200 Erwachsenen- und Jugend-Diversionsprogramme mit einem Aufwand von 112 Millionen Dollar finanziert. Die anfängliche Begeisterung über diesen neuen Trend ist in den USA heute merklich abgeflaut.⁸⁾ Es hat sich gezeigt, daß die ursprünglichen Annahmen falsch waren, da die Diversion in ein offenes System eingreift, in dem mehrere Institutionen konkurrieren und verschiedene und unterschiedliche Entscheidungsgewalten über beträchtliche Ermessensspielräume verfügen.⁹⁾ Die Hoffnungen, Intensität und Umfang der formellen Sozialkontrolle zu reduzieren, haben sich nicht erfüllt. Stattdessen ist es zu einer Ausweitung der Sanktionsanwendung gekommen. Zudem verlieren die Teilnehmer die Rechtsgarantien der formellen Sozialkontrolle und werden allen Zufälligkeiten informeller Kontrollmechanismen ausgesetzt.¹⁰⁾

Das VERA Institute agierte als einer der Vorreiter der Diversion mit dem Manhattan Bail Project, dem Manhattan Summons Project, später mit dem Manhattan Bowery Project, dem Bronx Sentencing Project, dem Neighborhood Youth Diversion Project und der Addiction Research and Treatment Corporation. Bei der Evaluation des Court Employment Project kam es als erstes amerikanisches Forschungsinstitut zu den Ergebnissen, die seitdem die vorsichtig-nüchterne Betrachtung dieser Reformbewegung in den USA mitbestimmen. Es stellte sich heraus, daß Probanden divertiert wurden, für die das Programm nicht konzipiert war. VERA zog für sich daraus den Schluß: „pretrial diversion was not (or no longer) the way to do it“¹¹⁾ und schaltete sich – insofern auch bei dieser Entwicklung federführend – mit der Umstrukturierung des Court Employment Project wieder aus den Diversionsstrategien aus. Trotzdem erklärt die Forschungsdirektorin von VERA „pretrial diversion is not yet dead“¹²⁾; weitere Versuche hätten aber erst Sinn, wenn man den gerichtlichen Entscheidungsprozeß durch sorgfältige Untersuchungen besser verstanden hätte. Daran arbeitet VERA gegenwärtig in einer Reihe von Projekten.

[8] Vgl. Weigend, 1978, S. 490; Pfeiffer, 1983 a, S. 126.

[9] Vgl. Feely, 1979; Austin, 1980.

[10] Vgl. den zynischen Spruch von Morris, „The guilty we convict, the innocent we divert.“, Morris, 1974, S. 10. Trotz dieser amerikanischen Skepsis ist Diversion in Deutschland mehr denn je zentraler Diskussionsgegenstand und zugleich praktisches Experimentierfeld (vgl. Schaffstein, 1985, S. 937 und Schüler-Springorum, 1987, S. 66), da in Deutschland eine im Vergleich zu den USA günstigere Ausgangsbasis besteht (vgl. Pfeiffer, 1983 a, S. 127 und Walter, ZStW 1983, S. 32 ff.) und versucht wird, eine „strukturierte Diversion“ zu entwickeln, die den genannten Risiken begegnen kann (vgl. Schüler-Springorum, 1985, S. 1117). Vgl. zur Genese und Entwicklung von Diversion in den USA und der Bundesrepublik auch Ludwig, MSchrKrim 1986, S. 193 ff.

[11] Vgl. VERA Report 1980, S. 6.

[12] Vgl. Hillsman, 1982, S. 367.

3.1.2. Decarceration / Entkerkerung

Da seit langem die Gefahren und schädlichen Einflüsse von freiheitsentziehenden Maßnahmen bekannt sind, und da dem Behandlungsgedanken in Amerika nie wirklich eine Chance gegeben wurde, sondern die Behandlungseinrichtungen als Einsperreinrichtungen betrieben wurden,^[13] wird immer wieder die Reduzierung von Gefängnisstrafen gefordert. Teilweise dient hierfür auch der Mangel an Haftraum als Argument und die damit verbundenen immensen Kosten. Vertreter des Entkerkerungspostulates^[14] verweisen darauf, daß sich die Gefängnispopulation seit Anfang der 70er Jahre in Amerika mehr als verdoppelt hat. Zudem werden nach wie vor kurzzeitige Gefängnisstrafen verhängt, die den Täter aus seinen sozialen Verflechtungen reißen und ihn nicht wirksam beeinflussen, sondern stattdessen krimineller Ansteckung aussetzen. In New York City erfolgen pro Jahr etwa 8.000 Verurteilungen zu Freiheitsentzug unter 90 Tagen.^[15]

Der Begriff „Decarceration“ steht für zwei unterschiedliche Reformansätze: zum einen den Versuch, weniger Gefängnisstrafen zu verhängen (1.), zum anderen deren Dauer zu verkürzen (2.). Diese Ziele werden von Anhängern der Decarceration nicht notwendig gleichzeitig vertreten, da sie auf verschiedenen Hindergründen angesiedelt sind. Die Idee, weniger Rechtsbrecher zu inhaftieren, entspringt vor allem der durch die Labeling-Theorie vertretenen Ansicht, daß eine Ausgrenzung der Straftäter von Übel sei, da eine Stigmatisierung auf Kosten der Allgemeinheit erfolge. Sie strebt langfristig eine Abschaffung der Gefängnisse an. Der Wunsch nach Reduzierung des Eingriffs basiert auf dem alten Denksystem, gepaart mit Skepsis gegenüber dem Behandlungsvollzug, rechtsstaatlichen Bedenken gegenüber unbestimmten Strafhöhen und finanziellen Erwägungen.

1. VERA war von Anfang an dem ersten Ziel verbunden und hat stets Wege verfolgt, die „soziale Zwecke erfüllen, ohne Leute zu institutionalisieren“,^[16] insbesondere weil sich die amerikanischen Gefängnisse als kontraproduktiv erwiesen haben. Die Standards and Goals Commission erklärte 1973 in ihrem Abschlußreport: „Das amerikanische Strafvollzugssystem scheint der Öffentlichkeit minimale Sicherheit zu bieten und gleichzeitig dem Straftäter

[13] Vgl. Krüger, MSchrKrim 1977, S. 218 ff.

[14] Der plastische Ausdruck „Entkerkerung“ hat sich seit dem Buch von Scull „Decarceration“, 1977, verbreitet (deutsch: Die Anstalten öffnen? 1980); vgl. Schüler-Springorum, 1985, S. 1116, Fußnote 25. Vgl. auch Schüler-Springorum, Süddeutsche Zeitung vom 1./2. Sept. 1984, S. 107: Strafvollzug – eine absurde Veranstaltung

[15] Vgl. Smith, 1982, S. 3 und 1983, S. 174.

[16] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 4. 1983, S. 8.

maximalen Schaden zuzufügen.“¹⁷⁾ Aus dieser Einsicht folgert Smith: „Wenn es möglich ist, das Strafbedürfnis, das aus Gründen der Gerechtigkeit besteht, ohne Gefängnisstrafe zu erfüllen, dann ist es ungerecht, den Täter zu inhaftieren, weil das Gefängnis unnötig brutal ist und die Verletzung der Gesellschaft dadurch nicht wiedergutmacht wird.“¹⁸⁾

Der Kampf gegen die Institutionalisierung fing mit dem Abbau der Untersuchungshaft im Manhattan Bail Project an (Untersuchungshaft ist ohnedies besonders umstritten, da sie auf die Vorratshaltung für das spätere Verfahren abzielt), gefolgt von dem Manhattan Summons Project, das ebenfalls diesem Zweck diente. Das Bowery Project entlastete Gefängnisse von Trunkenheitsarresten und auch die Diversionsprojekte führten – insbesondere durch ambulante Maßnahmen – an Haftstrafen vorbei. Diese Tatsache trug VERA bei der Polizei und der Staatsanwaltschaft den Spitznamen „VERA = Very Easy Release Association“ ein.¹⁹⁾ Auch andere Projekte wandten sich gegen Institutionalisierung, nicht nur in Gefängnissen, sondern auch in Altersheimen (Easyride), oder versuchten, für Blinde und geistig Behinderte neue Lebensmöglichkeiten in Freiheit zu schaffen (Job Site, Job Path).²⁰⁾

Ein anderer Weg, Institutionalisierung zu vermeiden, besteht darin, an der Erweiterung und Differenzierung des Strafspektrums mitzuarbeiten und Alternativen zur Gefängnisstrafe zu entwickeln. VERA bemüht sich seit Ende der 70er Jahre intensiv um neue Sanktionsangebote mit dem Ziel, „einen Keil in die Lücke zwischen Straflosigkeit und Inhaftierung zu treiben“.²¹⁾ Alternativen, so hofft man, ermöglichen den Richtern größere Flexibilität, um gerechte Strafen für die Täter zu finden. Dabei versucht VERA, die Alternativen als „wirkliche Alternativen“ zu konzipieren und nur Täter zu erfassen, die auch tatsächlich mit einer Gefängnisstrafe zu rechnen haben. Andernfalls seien die vorgeschlagenen Strafen schwer zwangsweise durchzusetzen, würden dann von den Gerichten nicht ernst genommen und folglich in den intendierten Fällen nicht verhängt.²²⁾ Das herausragendste Beispiel für die Suche nach Alternativen zum Gefängnis liefert das unter 6. ausführlich besprochene Community Service Sentencing Project, das gemeinnützige Arbeit für mehrfach auffällige Täter anbietet. Ein anderes Projekt, das reorganisierte Court Employment Project, akzeptiert sogar nur Klienten, die

[17] Vgl. Silberman, 1980, S. 502 ff., m.w.N.

[18] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 4. 1983, S. 10 f.

[19] Gespräch mit Dan Freed vom 15. 2. 1983.

[20] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 4. 1983, S. 8.

[21] So lautete die bei der Konzeption des Community Service Sentencing Project verwendete Formel; vgl. unten 6.2.3. und McDonald, 1986, S. 25.

[22] Vgl. VERA Report 1982, S. 27.

bereits zum Freiheitsentzug verurteilt wurden. Die Erforschung von Geldstrafen dient ebenfalls dem Ziel, den Sanktionskatalog anpassungsfähiger zu gestalten und den Gerichten neue Handhaben zu ermöglichen.

2. Aus VERA's Kampf gegen Institutionalisierung kann man nicht ablesen, daß VERA sich generell für die Abschaffung oder Reduzierung von Strafen einsetzt. „I am not an anti-punishment person,“ sagt Michael Smith.^[23] Eine Strafe verfolgt die wichtige Aufgabe, als Spezialprävention neuen Delikten des Täters vorzubeugen, indem sie ihn abschreckt, erzieht oder unschädlich macht. Als Generalprävention versucht sie, potentielle Täter allein durch die Strafdrohung von der Begehung von Straftaten abzuschrecken (negative Generalprävention) und gleichzeitig die Geltung der Norm zu bekräftigen und so das Ordnungsvertrauen derjenigen zu stabilisieren, die ohnehin bereit sind, die Gesetze zu achten (positive Generalprävention).^[24] Wenn Strafe auch nicht alle Ziele gleichmäßig erreicht, so stellt das doch ihre Notwendigkeit für VERA nicht in Frage. Damit wird aber über das angemessene Strafmaß noch nichts ausgesagt. Es ergibt sich für das Institut aus einer Abwägung der Interessen der verletzten Gesellschaft und der Interessen des Täters.^[25] Neuere Forschungsergebnisse sprechen einer zurückhaltenden Sanktionspraxis größere oder zumindest gleiche Erfolgchancen zu.^[26] VERA begrüßt diese Erkenntnis aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten (Betonung der individuellen Freiheit, geringstmöglicher Eingriff) und unter dem Aspekt, die von der Allgemeinheit zu tragenden Sanktionskosten zu senken. Das Institut bemüht sich deshalb in seiner Forschung darum, die Untergrenze der Sanktionsanwendung auszuloten und gleichzeitig für eine gleichmäßige Verwirklichung des staatlichen Strafanspruchs zu sorgen.

Wenn man die Ergebnisse von VERA's praktischer Arbeit betrachtet, so führten einige Projekte zu einer Verkürzung von Sanktionen (z. B. das Manhattan Bail Project, das mit dem Abbau der Untersuchungshaft auch günstigere Gerichtsdispositionen im Urteil nach sich zog). Eine Reihe von Projekten konnte leichtere, weniger eingreifende Reaktionsmöglichkeiten zur Verfügung stellen, wie die Diversionsprojekte. Andererseits ermöglichte VERA durch seine Arbeit teilweise erst eine Bestrafung, indem es sich für eine Intensivierung der Strafverfolgung einsetzte (Polizeiprojekte) oder die Verhandlungsvorbereitung verbesserte (Felony Case Preparation Project). Damit wollte VERA aber nicht die Sanktionen verschärfen, sondern helfen, die bestehenden Strafansprüche gerechter und gleichmäßiger durchzusetzen.

[23] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 4. 1983, S. 16.

[24] Vgl. zur tiefenpsychologischen Rekonstruktion der Generalprävention Streng, ZStW 1980, S. 637 ff.

[25] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 4. 1983, S. 10.

[26] Vgl. Pfeiffer, 1983 a, S. 85 ff.; Albrecht/Dünkel/Spieß, MSchKrim 1981, S. 310 ff.; Kerner, 1984, S. 14 ff.; Schüler-Springorum, 1984 b, S. 558 ff. (560) und Heinz, 1985.

Das Problem der Entkerkerung läßt die Frage anklingen, ob damit überhaupt ein schrittweiser Abbau von Strafen nach dem plastisch benannten „Sandhaufen-Effekt“ bezweckt wird.²⁷⁾ Soll eine Reduktion von kurzen Gefängnisstrafen dazu führen, daß langfristig das gesamte Sanktionsgefüge, d. h. auch die langen Freiheitsstrafen, nachrutschen und daß insgesamt milder gestraft wird? Dies würde einen doppelten Decarcerationseffekt bedeuten, sowohl die Reduzierung der Zahl der Freiheitsstrafen, als auch die Verkürzung ihrer Dauer.

VERA interessiert sich sehr für das Bild vom Sandhaufen und die Erforschung der Folgen von Veränderungen innerhalb des Sanktionengefüges, auch wenn der Gedanke in VERA's Überlegungen nicht ausdrücklich auftaucht und die neue Strafalternative des Community Service Sentencing Project nicht zu diesem Zweck konzipiert wurde. Man fragt sich, ob tatsächlich jeweils die nächsten Schichten nachrutschen und bis zu welchem Punkt dies möglich ist, oder ob nur die Spitze des Sanktionsberges abbröckelt und wenn ja, wie weit. Die Institutsleitung macht sich auch Gedanken, ob der beständige Anstieg von Strafen in Amerika diesem Bild widerspricht, da Sandhaufen nicht von selbst wachsen, oder ob man sich auf die Suche nach einem differenzierteren Konzept begeben müsse.²⁸⁾ Insgesamt steht das Institut der Idee des schrittweisen Abbaus langer freiheitsentziehender Maßnahmen positiv gegenüber, solange die Verbrechenkontrolle darunter nicht leidet.²⁹⁾

3.1.3. Decriminalisation / Entkriminalisierung

Diese Reformbewegung versucht, verschiedene Verhalten, insbesondere solche, die keine Opfer betreffen, wie Drogenkonsum, Abtreibung oder Prostitution, zu entkriminalisieren, weil sie das Strafjustizsystem unnötig belasten und andere Reaktionsweisen angemessener erscheinen. VERA zeigt sich diesen Gedanken

[27] Vgl. Pfeiffer, 1983 a, S. 148 ff. Wenn man bei einem Sandhaufen unten eine Schaufel Sand entnimmt, rutscht die gesamte darüberliegende Menge bis auf die Spitze etwas nach unten. Solange sich die Richter u. a. vom Prinzip der vergleichenden Gerechtigkeit leiten lassen, müßte sich eine Reduzierung strafender Akzente über die betreffenden Fälle hinaus auf das gesamte Sanktionsgefüge übertragen. Zur Kritik hieran vgl. z. B. Voß, 1984, S. 347 ff., der dem Bild vom Sandhaufen ein nach den umgekehrten Prinzipien arbeitendes Trichter-Modell (auch bezeichnet als Kübel-Modell, vgl. Heinz, MSchrKrim 1986, S. 60 und Hügel, 1987, S. 88) gegenüberstellt und damit auf das Phänomen der sozialen Kontrollausweitung (net-widening, vgl. unten 7.5.3 und auch 9.2.2.5) anspielt.

[28] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 4. 1983, S. 11 ff. Dieses Phänomen würde die Kübel-Theorie erklären, wobei zwischen Sandhaufen- und Kübel-Theorie kein Widerspruch bestünde, wenn man erstere als Theorie auf der Mikroebene und letztere als Erklärung auf der Makroebene begriffe (vgl. unten 7.5.3.).

[29] Ebenda, S. 12.

gegenüber sehr aufgeschlossen, da es die Erfahrung gemacht hat, daß man nie allein auf Gesetze vertrauen kann, sondern ihre Wirkung stets an der Praxis überprüfen muß. Im dritten Projekt, dem Manhattan Bowery Project, bewies das Institut, daß man öffentliche Trunkenheit auch ohne Zuhilfenahme von Strafgesetzen und Justiz angehen kann. Diese Erkenntnis führte zu einem nicht unerwünschten Nebeneffekt: zur Entkriminalisierung von „public drunkenness“.

Das von VERA gegründete Legal Action Center unternahm einen direkten Vorstoß, das Strafjustizsystem von Taten und Delikten zu befreien, für die es nur unzureichendes Rüstzeug besitzt und die insofern eine unbewältigbare Bürde darstellen. In einem „Victimless Crime Project“ stellte es in einer Reihe von Klagen die Rechtmäßigkeit polizeilicher Arreste, z. B. wegen Prostitution, in Frage.³⁰⁾ Weitere Versuche zur Reduzierung von Straftatbeständen hat VERA noch nicht begonnen, obwohl die New Yorker Gesetze für deutsche Augen erstaunlich viele Bagatelldelikte mit einer Strafdrohung bewehren.

3.1.4. Due Process / Rechtmäßiges Verfahren

Seit Ende der 60er Jahre beschäftigten sich Literatur³¹⁾ und Gerichte³²⁾ verstärkt mit den Rechten des Angeklagten. Alle Eingriffe, die gegenüber einem Beschuldigten oder Verurteilten seitens staatlicher Organisationen oder halbstaatlicher oder privater Stellen erfolgen, sollen unter der vollen Garantie des „due process“ stehen, d. h. sie sollen in ihren Voraussetzungen gesetzlich bestimmt sein, in einem formellen Verfahren festgelegt werden und sich einer richterlichen Nachprüfung erschließen.

VERA hat sich mit diesem Thema nur gelegentlich durch Klagen des Legal Action Center befaßt. Die Massenkriminalität New Yorks und ihre Behandlung durch die Polizei und überfüllte Großstadtgerichte stellt VERA weniger vor die Aufgabe, die juristischen Handhaben der Angeklagten auszubauen, als vielmehr zunächst einmal die Nutzung der bereits bestehenden Rechte sicherzustellen.

3.1.5. Just Deserts / Neoklassizismus

Als Anfang der 70er Jahre der langgehegte Glaube an die Wirksamkeit des Behandlungsvollzuges immer mehr schwand, formierte sich zunächst, ausgehend von Liberalen, Quäkern und der Prisoner Rights Group, als eine Gegenbe-

[30] Vgl. VERA Report 1977, S. 56.

[31] Vgl. Packer, 1968.

[32] Vgl. United States Supreme Court: Gault-Entscheidung, Miranda-Entscheidung.

wegung der Neoklassizismus.³³⁾ Seine Vertreter erklärten, wenn man schon nicht resozialisieren könne, dann dürfe das Behandlungsmodell auch nicht als Vorwand für schuldüberschreitende Bestrafung, Disziplinierung und Willkür dienen. In einer Neuauflage der Kant'schen absoluten, sogenannten klassischen Straftheorie sehen die Neoklassizisten daher die Vergeltung als alleinigen Strafzweck. Nach dem Legalitäts- und Schuldprinzip könne Anknüpfungspunkt für die verdiente Strafe (= „just desert“) nur die Tat sein. Unbestimmte Strafen seien mit Freiheit und Rechtsstaatlichkeit unvereinbar; stattdessen müßten Strafzumessungsrichtlinien (sentencing guidelines) entwickelt werden, aus denen sich proportional zur Schwere des Delikts die Sanktion ableiten und jederzeit voraus-sagen lasse.

Die Diskussion ist nur auf dem amerikanischen Hintergrund zu verstehen, da in den USA üblicherweise nur die Mindest- und Höchstdauer der Freiheitsstrafe festgesetzt wird und über den genauen Entlassungszeitpunkt ein von der Exekutive eingesetzter Ausschuß (Parole Board) nach den Resozialisierungsfortschritten befindet.³⁴⁾

VERA hat sich mit der berechenbaren Strafe des Neoklassizismus nur am Rande beschäftigt, als es aufgrund seiner Erfahrungen mit Punktetabellen (z. B. beim Manhattan Bail Project) dazu aufgefordert wurde, an der Entwicklung von Richtlinien für die parole-Entscheidungen mitzuarbeiten.³⁵⁾ An einer weiteren Vereinheitlichung der Dispositionen besteht nach Institutsansicht kein Bedarf, da sich nach der Forschung eines VERA-Mitarbeiters die effektiven Strafentscheidungen der New Yorker Gerichte mit erstaunlicher Präzision voraussagen lassen.³⁶⁾ Generell betrachtet das Institut den Versuch, im Verbrechen den einzigen Anknüpfungspunkt zu sehen, mit Skepsis. Die individuellen Unterschiede seien in einer Ganzheitsbetrachtung von Tatgeschehen und Täterpersönlichkeit zu berücksichtigen; ein absolutes Gleichheitsideal impliziere die Gefahr von Starrheit, Simplizität und damit wieder Ungerechtigkeit.

VERA stimmt mit dem Neoklassizismus auch in der Endgültigkeit der Kritik an Resozialisierungsbemühungen nicht überein, wenngleich es die eigenen Pläne mit der Zeit geändert hat und zunehmend zurückhaltender in den Erwartungen wurde.³⁷⁾

[33] Vgl. Bacon u. a., 1971; Hirsch, 1976 und 1985.

[34] Vgl. Weigend, ZStW 1982, S. 801 ff; Hirsch, ZStW 1982, S. 1047 ff; Christie, KrimJ 1983, S. 1 ff.

[35] Vgl. VERA Report 1977, S. 38.

[36] Vgl. McDonald, 1982; vgl. auch Smith 1984, S. 172.

[37] Vgl. unten 3.2.3.

3.1.6. Deterrence / Abschreckung

Eine Strafpolitik, die auf Vergeltung der Tat abzielt, blickt nach rückwärts zum Verbrechen. Aber von den Gerichten wird auch erwartet, in die Zukunft zu sehen und durch ihre Dispositionen mitzuhelfen, die Kriminalität einzudämmen. Als die Überzeugungskraft des Resozialisierungsideals nachließ, richtete sich die Aufmerksamkeit auf zwei andere Strategien zur Verbrechenskontrolle: Abschreckung (Deterrence) und Unschädlichmachung (Incapacitation). Beide unterscheiden sich von den bisher genannten Tendenzen dadurch, daß sie das Netz der formellen Sozialkontrolle nicht einschränken, sondern ausweiten.

Die Abschreckung³⁸⁾ will als Spezialprävention neuen Delikten des individuellen Täters vorbeugen und als Generalprävention potentielle Täter durch die Strafdrohung von der Begehung von Straftaten abhalten.³⁹⁾ Sie geht davon aus, daß die kriminelle Entscheidung aufgrund einer rationalen Abwägung der mit der Tat verbundenen Vor- und Nachteile getroffen wird. Abweichungen, die eine sichere, schwere und schnelle Sanktion erfahren, treten zunehmend seltener auf. Anhänger des Abschreckungsgedankens sprechen sich daher oft dafür aus, die polizeiliche und gerichtliche Verbrechenskontrolle zu intensivieren und die Gefahr bzw. Wahrscheinlichkeit, aber auch die Härte der Sanktion zu erhöhen.⁴⁰⁾

VERA hat die Hypothese von der bewußten Abwägung der Vor- und Nachteile bei der Entscheidung zum Verbrechen in seiner Forschung über die Zusammenhänge von Arbeitsleben und krimineller Laufbahn bestätigt gefunden.⁴¹⁾ Jedenfalls bei nicht stark emotionell überlagerte Delikten kann die Abschreckung daher wichtige Präventionserfolge aufweisen. In Übereinstimmung mit neuerer, anderer Forschung⁴²⁾ geht VERA davon aus, daß die Täter ihre Entscheidung primär nach der Sanktionswahrscheinlichkeit bestimmen und eine Erhöhung der Sanktionsschwere nur bei Personen eine Rolle spielt, die hohe Sanktionsgewißheit unterstellen. Da in New York nur ein sehr geringes Risiko besteht, für ein bestimmtes Delikt festgenommen und verurteilt zu werden, (z. B. erfolgte in der Stadt in den Jahren 1979 bis 1981 nur in 15 % der gemeldeten Raubüberfälle eine Festnahme, wobei sich in den meisten Fällen schon Täter und Opfer vor der Tat kannten),⁴³⁾ bemüht sich VERA intensiv darum, die Überfüh-

[38] Vgl. z. B. Andenaes, 1974; Wilson, 1975; Zimring/Hawkings, 1976.

[39] Unter Abschreckung versteht man sowohl Spezialprävention wie Generalprävention, vgl. zum Sprachgebrauch auf internationalen Konferenzen, Andenaes, 1975, S. 15.

[40] Vgl. zur Abschreckungstheorie: Morris, 1966, S. 631 ff; Pfeiffer, 1983 a, S. 81 ff; Silberman, 1980, S. 244 ff; Streng, ZStW 1980, S. 637 ff.

[41] Vgl. Thompson/Sviridoff u. a., 1981.

[42] Vgl. Pfeiffer, 1983 a, S. 88 ff; Silberman, 1980, S. 645, m.w.N.; Streng, ZStW 1980, S. 667, m.w.N.

[43] Vgl. VERA Report 1977, S. 63 ff.

rungsmöglichkeiten zu verbessern. Zu diesem Zweck erarbeitete das Institut mit der Polizei Projekte, die die Verbrechensaufklärung erleichtern sollen (z. B. Community Patrol Project) und in Zusammenarbeit mit den Gerichten versucht VERA durch intensivere Verhandlungsvorbereitung die Verurteilungsraten anzuheben (Victim/Witness Assistance Project, Felony Case Preparation Project). Von einer Erhöhung des Strafmaßes erwartet das Institut angesichts der geringen Sanktionswahrscheinlichkeit allenfalls marginale Effekte.⁴⁴⁾ Solange über das Ausmaß der abschreckenden Wirkung von Strafe noch wenig bekannt ist, sollte daher das Sanktionsniveau nicht angehoben werden. Auch hat sich gezeigt, daß Delinquenten nicht nur die Sanktion vermeiden wollen, sondern daß der Prozeß selbst, d. h. das Verfahren von der Festnahme bis zum Urteil, so viele Unannehmlichkeiten beinhaltet, daß bereits dieses Erlebnis teilweise zur Abschreckung ausreichen kann.⁴⁵⁾

VERA zieht aus der Abschreckungstheorie noch einen anderen janusköpfigen Schluß: unter verstärkter Ausnutzung des Drucks der informellen Sozialkontrolle die Kosten für den Täter zu erhöhen und auf der Gegenseite gleichzeitig Anreize für Nichtkriminalität zu schaffen. Zu diesem Zweck versucht VERA in einer Reihe von Projekten die Delinquenten an ein geregeltes Berufsleben heranzuführen. Der Großteil der Kriminalität New Yorks wird nämlich von arbeitslosen Jugendlichen begangen, die nichts zu verlieren haben. Längsschnitt-Untersuchungen⁴⁶⁾ zeigen, daß sie in den Zeiten stabiler Beschäftigung wesentlich weniger dieses Risiko eingehen, da die mit einer eventuellen Verhaftung verbundenen Nebenkosten (opportunity-costs) zu hoch werden. Gleichzeitig liefert der Beruf und die ihm eigenen Belohnungen mit der Zeit eine Basis, aus der Straßekriminalität herauszureifen. Die 1972 begonnene Reihe von Projekten mit supported work und anderen Arbeitsförderungsmaßnahmen gibt insofern auch eine Antwort auf die Abschreckungstheorie.⁴⁷⁾

3.1.7. Incapacitation / Sicherung

Das Abschreckungskonzept wird spezialpräventiv ergänzt und fast schon verdrängt von dem Versuch, den Täter unschädlich zu machen (= to incapacitate), d. h. ihn während des Höhepunktes seiner kriminellen Karriere an der Verbrechensausübung zu hindern und ihn insbesondere für diese Zeit einzusperren.

[44] Vgl. Smith, 1981, S. 22.

[45] Vgl. Feeley, 1979, der sein Buch deshalb auch „The Process is the Punishment..“ betitelt.

[46] Vgl. z. B. die VERA-Studie Employment and Crime, vgl. Thompson/Sviridoff u. a. 1981.

[47] Vgl. Smith, 1981, S. 22 ff; Smith/Thompson, S. 31 ff. – Ein interessanter Gedanke, der aber gleichzeitig die ursprüngliche Abschreckungsdiskussion entschärft und den gegen den Rechtsbrecher gerichteten Spieß umdreht.

Diese teilweise von denselben Protagonisten vertretene Lehre⁴⁸⁾ beherrscht in den letzten Jahren unter dem Stichwort „selective incapacitation“⁴⁹⁾ die kriminalpolitische Diskussion.⁵⁰⁾ Der wachsende Enthusiasmus hängt zusammen mit dem Bedürfnis, eine noch nicht von Fehlschlägen belastete Strategie zur Verbrechenskontrolle zu finden, ebenso mit dem Wunsch, sich auf dieser Ebene von der mühsamen Auseinandersetzung mit den Ursachen der Kriminalität zu befreien, gleichzeitig aber auch mit Forschungsergebnissen, die behaupten, die Identifikation einer relativ kleinen Gruppe von Tätern zu ermöglichen, die in hohem Prozentsatz für gewaltsame Straßverbrechen verantwortlich sind.⁵¹⁾ Der Ruf nach selective incapacitation hat sich inzwischen ausgeweitet; es wird nicht mehr nur gefordert, gefährliche Verbrecher unschädlich zu machen, sondern es sollen auch kleine Rückfalltäter (Ladendiebe, Schwarzfahrer) erfaßt werden, so daß VERA sich z. B. beim Community Service Sentencing Project mit den inkapazitativen Effekten der gemeinnützigen Arbeit auseinandersetzen muß.

VERA griff das Thema „incapacitation“ mit einigen Vorbehalten auf und hinterfragte die Prämissen der Unschädlichmachung prinzipiell in einer Studie über die Lebensläufe von 1200 Delinquenten.⁵²⁾ Sicherung ist nur sinnvoll, wenn die Gewohnheitsverbrecher relativ früh, also bevor sie den Gipfel ihrer kriminellen Aktivität erreichen, identifiziert werden können. Die meisten Kenntnisse, auf die sich die selective-incapacitation-Strategien beziehen, basieren auf retrospektiven Analysen erwachsener Täter. Sie liefern aber nicht im Umkehrschluß zuverlässige Kriterien, an einem früheren Punkt kriminelle Entwicklungen mit ausreichender Sicherheit vorauszusagen. VERA versuchte durch eine prospektive Untersuchung der Jugendgerichtsregister und der kriminellen Karrieremuster herauszufinden, wie weit die rechtzeitige Ermittlung von Gewohnheitsverbrechern möglich ist. Bedenken bestanden vor allem, wie mit einer verbleibenden Unsicherheit bei der Voraussage umgegangen werden kann (Can we ignore just deserts?), weil inkapazitative Überlegungen in die Schuldstrafe miteinfließen und weil selective incapacitation den natürlichen Übergangsprozeß in das straffreie Leben unterbricht (aging out),⁵³⁾ aber auch wegen der immensen Kosten, die zumeist in keinem vernünftigen Verhältnis zur Gefährlichkeit des Täters stehen.⁵⁴⁾ Die Ergebnisse bestätigten die ursprüngliche Skepsis: bei 1200

[48] Vgl. Wilson, 1975.

[49] Vgl. Greenwood, 1982.

[50] Die Debatte über Incapacitation hat bisher kaum auf Europa übergegriffen, da die westeuropäische Strafrechtsdogmatik die Zweiteilung in Sicherung und Strafe kennt und daher die Unschädlichmachung gefährlicher Verbrecher über Maßregeln der Besserung und Sicherung erreichen kann.

[51] Vgl. Smith/Thompson, 1982, S. 35.

[52] Vgl. Winterfield, 1986.

[53] Vgl. Smith/Thompson, 1982, S. 38.

[54] Vgl. Smith, 1982, S. 3; VERA Report 1984, S. 66 ff.

14- bis 15jährigen, die 1977–78 gerichtlich erfaßt wurden, ließ sich nur mit einer an Zufall grenzenden Unsicherheit die individuelle Entwicklung der nächsten sechs Jahre vorhersagen. Dieses fundierte Material dürfte wohl bald in die amerikanische Diskussion einfließen.

Das Institut trug mit seiner Untersuchung über kriminelle Karrieren der Tatsache Rechnung, daß Incapacitation – durch andere Wissenschaftler und Regierungsgelder hochgespielt – in Amerika zu einem wichtigen Diskussions-thema aufstieg. VERA hat zu diesem Punkt also reagiert und nicht wie sonst eher üblich, von sich aus die Initiative übernommen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß das VERA Institute sich in seinem eigenen Lernprozeß mit allen wesentlichen kriminalpolitischen Entwicklungen auseinandersetzt und nicht nur ein Thema und ein Ziel vertritt. Dennoch lassen sich bestimmte Positionen und Vorlieben erkennen. Manchen Strömungen, wie Diversion, Decarceration, Decriminalisation und Due Process steht VERA aufgeschlossener gegenüber und versucht dann – vor allem bei der Diversion – stärker von sich aus Akzente zu setzen und neue Ufer anzusteuern. In diesen Fällen hat VERA die Themen teils früher oder teils gründlicher bearbeitet als andere Organisationen und die Debatte an der Spitze mitbestimmt. Bei anderen Themen, z. B. Just Deserts, Deterrence, Incapacitation, bemüht sich das Institut eher darum, als eine Art intellektuelle Prüf stelle Aspekte, die in der Kriminalpolitik eine Rolle spielen, zu entschärfen, sie durch Ergänzung von Informationen auf eine rationale Ebene zu bringen und der Tatsache gerecht zu werden, daß ihre Erörterung für viele ein Bedürfnis darstellt. Teilweise wird die Angriffsrichtung sogar umgedreht, indem – etwa bei Deterrence – ursprünglich nicht intendierte Konsequenzen gezogen werden. Insgesamt wird man sagen können, daß das Institut mehr den kriminalpolitischen Richtungen zuneigt, die versuchen, zu reformieren, trotz aller Vorbehalte zu resozialisieren, und die den Glauben an eine Besserung des Einzelnen und der Verhältnisse nicht völlig aufgegeben haben und insofern nicht nur auf Repression vertrauen. VERA verhält sich dabei aber nicht einseitig, sondern besitzt die Klugheit, mit allen Seiten im Gespräch zu bleiben.

Die Beleuchtung der kriminalpolitischen Hauptrichtungen charakterisiert das VERA Institute noch nicht ausreichend, zum einen, weil die Beschäftigung mit ihnen das Institut über den engeren kriminalpolitischen Bereich hinausgeführt hat, zum anderen aber auch, weil VERA nicht von Anfang an ein klares Konzept verfolgte, sondern immer pragmatisch vorging. Somit entwickelten sich die eigenen Grundsatzpositionen erst im Laufe der Jahre in der Auseinandersetzung mit vielen Detailproblemen und gestützt auf die Erfahrungen und Forschungsbefunde. Im folgenden soll deswegen versucht werden, die Linie oder „philosophy“, die sich aus der Arbeit als Ergebnis ableitete, anhand von für das Institut wichtig gewordenen Themen zu formulieren.

3.2. VERA-eigene Themen

3.2.1. Gerechtigkeit

Die VERA Foundation wurde 1966 nach fünfjähriger Tätigkeit, als sich Aufgabenbereich und -umfang präzisierten, in Zusammenhang mit einer gesellschaftsrechtlich bedingten Vergrößerung in VERA Institute of Justice umbenannt. Diese prägnantere und einprägsamere neue Namensgebung sollte einerseits das mit positiven Assoziationen besetzte Ziel „Gerechtigkeit“ und andererseits VERA's Arbeitsfeld anklingen lassen. „Justice“ bedeutet im Englischen nicht nur „Gerechtigkeit“, sondern auch „Justiz“, also den Bereich, in dem VERA seine ersten Projekte ansiedelte. Auch wenn der historische Ursprung im „Criminal Justice Field“ nicht mehr bindet, so charakterisiert die Suche nach Gerechtigkeit doch noch die meisten Projekte.

Gerechtigkeit ist – trotz aller Unterschiede der Definitionen – eine allgemeine Idee, die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen zu einem für alle akzeptablen Konsens zu vereinen,⁵⁵⁾ um damit das friedliche Zusammenleben zu verwirklichen.

Als die beiden wesentlichen Elemente gelten (nach Aristoteles) die absolute Gleichheit ohne Berücksichtigung persönlicher Verschiedenheit (*justitia distributiva*) und die proportionale Gleichheit entsprechend dem Wert einer Person (*justitia commutativa*). Obwohl die Gerechtigkeit ein abstrakt erwünschtes Ziel darstellt, bleibt sie in der konkreten Ausgestaltung umstritten und ist auch nie – jedenfalls nicht ohne Verlust anderer Werte – vollständig erreichbar.

Mit dem Beinamen „Justice“ deutet VERA die Suche nach gesellschaftlichem Frieden an, kein einseitiges Engagement, sondern überparteiliche Konfliktlösung oder Reduzierung von Konflikten. Sturz, der Gründungsleiter des Instituts erklärt: „Gerechtigkeit ist ein weiter Begriff. Ich glaube, wir meinten, daß das Strafjustizsystem die Leute fairer, gleicher, verantwortungsbewußter behandeln sollte. Das bedeutet nicht notwendig nur die Angeklagten ... Man kann im Leben niemals endgültige oder volle Gerechtigkeit erreichen, aber man kann die Suche nach ihr intensivieren.“⁵⁶⁾ Gerechtigkeit impliziert für ihn auch Humanität, Respektierung der Menschenwürde z. B. im Manhattan Bowery Project – „und sicherlich haben wir Dinge einfach deswegen gemacht, weil sie anständiger

[55] Die Konsensstheorie wird z. B. von John Rawls im Rückgriff auf das kontraktualistische Denken der Aufklärung vertreten, vgl. Rawls, 1971. Das Werk Rawls' beeinflusst die amerikanische Gegenwartphilosophie nachhaltig.

[56] Gespräch mit Herb Sturz vom 24. 3. 1983, S. 1.

waren ... weil eine Gesellschaft das tun sollte, wenn sie sich eine Gesellschaft nennt“.⁵⁷⁾ Sturz verwendet den Begriff „Gerechtigkeit“ noch weiter im Sinn eines „besseren Funktionierens im allgemeinen Interesse“, sei es des Gerichts oder der Polizei, und reiht sogar Aufgaben wie den Schutz der Bevölkerung durch Polizeipatrouillen darunter ein.⁵⁸⁾

VERA's erstes Projekt, das Manhattan Bail Project, sollte Gerechtigkeit unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit verwirklichen und wandte sich deshalb gegen die finanzielle Leistungsfähigkeit als unsachliches Differenzierungskriterium für eine Haftentscheidung. „Es ist unsere Pflicht, daß den Armen gleiche und wenn nicht gleiche, so wenigstens faire, Behandlung zuteil wird.“⁵⁹⁾ Bevor eine demokratische Gesellschaft Diskriminierung als unausweichlich akzeptiert, muß sie völlig sicher sein, daß es keine Alternativen gibt.⁶⁰⁾

Andere Projekte sehen Gerechtigkeit mehr als Aufgabe, im Einzelfall angemessen zu differenzieren. So versucht VERA durch die Erweiterung des Sanktionskataloges, mehr Gerechtigkeit durch individuelle Reaktion zu ermöglichen.⁶¹⁾ Ein Gemeinwesen sollte aber nicht nur objektiv gerecht agieren, sondern auch subjektiv den Eindruck von Gerechtigkeit vermitteln,⁶²⁾ da andernfalls der Respekt für das Recht und der Glaube an seine Legitimität untergraben wird. Durch die Felony Disposition Study hat VERA gezeigt, daß die New Yorker Gerichte bei weitem nicht so schlecht arbeiten, wie Kritiker vermuten, und dadurch dazu beigetragen, das Vertrauen in die Strafjustiz jedenfalls in diesem Punkt zu stabilisieren.

3.2.2. Soziale Hilfe im Schnittpunkt öffentlicher Interessen und privater Bedürfnisse

„Gerechtigkeit“ steht – wie gerade dargelegt – für einen überparteilichen Interessensausgleich. Ist VERA nicht doch parteiisch und darauf bedacht, das Individuum zu unterstützen, das in die „Mühlen der Justiz“ gerät?

[57] Ebenda S. 2.

[58] Ebenda S. 4.

[59] Vgl. Ares/Sturz, 1962, S. 12.

[60] Vgl. ebenda, S. 13. Wie unterschiedlich die Bewertung des Gerechtigkeitsziels sein kann, zeigt eine Analyse des Manhattan Bail Projects durch Lee Friedman. Gerechtigkeit besteht seiner Definition nach aus den beiden Aspekten Freiheit und Ordnung. Untersuchungshaft beeinträchtigt die Freiheit, Nichterscheinen zur Gerichtsverhandlung die Ordnung. Das Manhattan Bail Project fördert daher seiner Ansicht nach die Gerechtigkeit, da eine Haftentlassung aufgrund verifizierter Sozialbindungen sowohl die Freiheit als auch die Ordnung erhöht; vgl. Friedman, Lee, 1976, S. 283 ff.

[61] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 4. 1983, S. 8 ff.

[62] Vgl. Silberman, 1978, S. 345: Der Anschein von Gerechtigkeit ist so wichtig wie die Gerechtigkeit selbst.

In der Gründungsurkunde von 1961 stellte VERA sowohl den Einzelnen wie das Justizsystem in den Mittelpunkt. Der Zweck der Stiftung sollte danach sein: (1) die Gleichheit des Gesetzesschutzes für die Bedürftigen zu suchen und zu fördern durch die Erforschung vernachlässigter Aspekte des gerichtlichen Verfahrens, der Gesetzesverwirklichung und der Natur des Verbrechens und die Ergebnisse solcher Vorhaben in großzügiger Weise Juristen, Rechtsanwälten, Beamten der Vollzugseinrichtungen sowie der Öffentlichkeit mitzuteilen; außerdem bedürftigen Angeklagten in Einzelfällen freiwillige finanzielle Unterstützung zur Verfügung zu stellen und

(2) Programme zu entwickeln und umzusetzen, die das Recht, die Gerechtigkeit und die Grundrechte in den Vereinigten Staaten fördern.⁶³⁾

Diese Zielbestimmung wurde 1980 neutraler abgeändert und allgemeiner formuliert, um die Mitte der 70er Jahre erfolgte Themenausweitung vom engeren Strafrechtsbereich in das kriminogene Umfeld juristisch abzusichern:

Die Gesellschaft soll die Gleichheit des Gesetzesschutzes, das rechtmäßige Verfahren, die Grundrechte und die soziale Gerechtigkeit suchen und fördern und die Lebensqualität in der städtischen Gesellschaft verbessern. Entsprechend diesen Zielen, aber ohne diesbezügliche Begrenzung, wird die Gesellschaft Forschungs- und Demonstrationsprojekte planen und durchführen, die beinhalten: Straf- und Ziviljustizsystem; Gesetzesverwirklichung; Verhütung von Kriminalität und jugendlicher Delinquenz; die Probleme der Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen, der Behinderten und Straffentlassenen und andere Aspekte des städtischen Lebens.⁶⁴⁾

Soweit VERA sich selbst darstellt, legt das Institut stets Wert darauf, nicht einseitig zu wirken, sondern jeweils die Interessen des Straffälligen und des Strafjustizsystems bzw. des Einzelnen und der Gesellschaft zu integrieren.⁶⁵⁾ Dennoch begannen die meisten Projekte mit der Unzufriedenheit über Ungerechtigkeiten, die Individuen erlitten, seien es Festgenommene, Angeklagte, Verurteilte, aber auch Obdachlose oder Behinderte, die ohnmächtig einem schlecht arbeitenden System gegenüberstanden. Diese Tendenz kennzeichnet schon die ersten Projekte, die auf Vermeidung der Untersuchungshaft abzielten oder versuchten, die Stigmatisierung des Angeklagten durch Diversion zu umgehen. Trotz des emotionellen Ausgangspunktes, die Hilflosen zu stärken, führten alle

[63] Vgl. Certificate of Incorporation, 1961, S. 1.

[64] Vgl. Certificate of Incorporation, 1980, S. 1.

[65] Eine typische Formulierung lautet etwa: „Die Projekte sollen die Effizienz der Strafjustizbehörden erhöhen und gleichzeitig eine bessere Behandlung der Angeklagten und Verurteilten sicherstellen“, vgl. VERA Report 1977, S. 3; VERA Report 1972, S. 12 und die Äußerung der Forschungsdirektorin „We are not defendant-oriented“, Gespräch mit Sally Hillsman vom 17. 3. 1983.

diese Projekte gleichzeitig als nicht unerwünschter Nebeneffekt zur Erleichterung für die betroffenen Institutionen, die Zeit- oder Geldeinsparungen verbuchen konnten.

Andererseits hat VERA aber auch – vor allem seit der Zusammenarbeit mit dem Criminal Justice Coordinating Council und der Eröffnung eines Verbindungsbüros mit der Polizei 1966 – Aufträge der Polizei und der Gerichte angenommen, die Effizienz dieser Institutionen zu erhöhen. Die Auseinandersetzung mit dem Strafjustizsystem geschieht in diesem Zusammenhang immer unter dem klaren Blickwinkel praktischer Aufgaben, nicht, wie in Deutschland seit dem sogenannten „Paradigma-Wechsel“ vielfach üblich, als soziologisch-interessierte Debatte von „Systemfragen“. Quantitativ fiel diese Auftragsarbeit immer weniger ins Gewicht als die Projekte, die beim Täter oder anderen individualisierbaren Personen ansetzten.

Der gleichzeitige Einsatz für die Delinquenten und das Strafjustizsystem hat VERA die Kritik sowohl der einen wie auch der anderen Seite eingebracht. Manche Projekte galten als zu sehr auf den Straffälligen bezogen, wie z. B. das Bronx Sentencing Project (weil es nur Freilassung des Angeklagten, nicht aber seine Verurteilung empfahl),⁶⁶⁾ andere Projekte stießen auf Ressentiments, weil sie entgegen dem politischen Klima dem Täter zu wenig Bedeutung beimäßen (Victim/Witness Assistance Project).⁶⁷⁾ Im großen und ganzen wird VERA's Darstellung als neutral, vielleicht mit ein bißchen mehr Sympathie für den Einzelnen, jedoch akzeptiert.⁶⁸⁾

Diener zweier Herren zu sein, erwies sich auch nicht als wirklich schwierig, da sich im Lauf von VERA's Arbeit herausstellte, daß beide Ziele nicht so weit auseinanderliegen, wie die meisten Leute glauben.⁶⁹⁾ Einerseits lassen sich die Pole „Individuum – System“ bei genauem Hinsehen nicht mehr so klar abgrenzen, andererseits sind die Interessen so eng verflochten, daß Verbesserungen wechselseitig Nutzen erzeugen können.

Zunächst gilt VERA's Sympathie für das Individuum nicht notwendig nur dem Täter, sondern auch dem Zeugen (Victim/Witness Assistance Project) und auch dem potentiellen Opfer. Außerdem haftet der Gegenüberstellung mit dem Moloch „System“ eine gewisse Künstlichkeit an, da es die Gesellschaft repräsentiert und insofern deren wohlverstandene Interessen vertreten sollte. Auch wird „das System“ von im Prinzip gutwilligen Menschen betrieben, die nur nicht ermutigt, sondern manchmal sogar durch die Struktur des Apparates aktiv

[66] Vgl. Newman, 1969, S. 37

[67] Vgl. Horstkotte, 1976, S. 14.

[68] Vgl. Doig, 1968; Horstkotte, 1976.

[69] Vgl. Sturz, 1967 b, S. 2740.

entmutigt werden, gute Arbeit zu leisten.⁷⁰⁾ VERA's Aufgabe besteht deshalb darin, diese vermeintlichen Widersprüche aufzubrechen, die positiven Kräfte freizusetzen und die negativen einzugrenzen, die das Leben für Einzelne und als Konsequenz für jedermann erschweren.⁷¹⁾

Auch wenn diese Zielsetzung sehr breitgestreut klingt, bedeutet sie konkret, daß Institutionen immer zugleich dem Einzelnen und der Gesellschaft dienen sollen. Wenn das amerikanische Strafjustizsystem schlecht arbeitet, so besteht die Gefahr, daß es die öffentliche Sicherheit dadurch beeinträchtigt, daß es eine größere Zahl feindseliger, gefährlicher Rechtsbrecher entläßt als es aufnimmt.⁷²⁾ Ein Ansteigen der Kriminalität schadet aber allen. Wegen dieser wechselseitigen Verflochtenheit dient jedweder Versuch, die Kriminalität zu reduzieren, letztendlich mindestens indirekt dem Einzelnen, dem System und der Gesellschaft.

3.2.3. Behandlung – Resozialisierung – Hilfe

VERA verfolgte von Anfang an zwei Behandlungsideen: einerseits Resozialisierung⁷³⁾ unter dem Druck einer sonst drohenden Sanktion, vor allem in den Diversionsprogrammen, und andererseits Resozialisierung auf freiwilliger Basis. Gemeinsam ist allen Projekten eine zeitliche Limitierung der Teilnahme, um beiderseitig Überschaubarkeit zu ermöglichen und zum Absprung in die Lebenswirklichkeit anzuhalten.

Ein typisches Beispiel für die Projekte, die unter Druck Reintegration zu erzielen suchen, liefert das Court Employment Project. Die Probanden konnten unter der Bedingung, an Beratungen und Arbeitsstellen-Vermittlungen teilzunehmen, das Urteil um 90 Tage hinausschieben und bei Erfolg mit einer Einstellung des Verfahrens rechnen. Andere Diversionsprogramme griffen an anderen Stellen ein (das Bronx Sentencing Project bei der Strafzumessung, das Neighborhood Youth Diversion Program vor der Anklage), gaben aber auch ein bis zu einem bestimmten Termin zu erfüllendes Ziel vor. Die Resozialisierung unter dem Damoklesschwert zeigte Erfolge – jedenfalls bei der damaligen Arbeitsmarktlage. Es rauchte aber das (auch vom Neoklassizismus angeschnittene) Problem schuldangemessener Behandlung auf, da das Court Employment Project Delinquenten erfaßte, die allein aufgrund ihres Delikts keine Strafe erhalten hätten. VERA änderte das Projekt darauf ab und betrachtet seitdem

[70] Vgl. Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 3.

[71] Vgl. ebenda, S. 3.

[72] Vgl. VERA Report 1972, S. 7 f.

[73] Besonders für New Yorker Verhältnisse ist dieser Ausdruck beschönigend, da meist „Sozialisierung“, d. h. eine erstmalige Eingliederung erforderlich ist.

Versuche, vermeintliche Wohltaten aufzudrängen, besonders skeptisch. Man ist sich darüber einig, daß auch obligatorische Hilfe als Strafe empfunden werden kann und diese durch die Tatsache rechtfertigbar bleiben muß. Zudem werden die Erfolgsaussichten freiwillig angenommener Hilfe positiver beurteilt.⁷⁴⁾ VERA hat deshalb keine Resozialisierungsbemühungen im Rahmen einer Sanktion mehr durchgeführt. Das 1979 gestartete Community Service Sentencing Project, mit der fest umrissenen Sanktion 70 Stunden gemeinnütziger Arbeit abzuleisten, vermeidet, die nötige Bestrafung mit Hilfsinterventionen zu verbinden, offeriert aber nach dem Abschluß Unterstützungen, deren Annahme im Belieben der Probanden steht.⁷⁵⁾

Dies führt zu VERA's anderem, heute favorisiertem Behandlungskonzept: den Modellversuchen, die Hilfsangebote auf freiwilliger Basis beinhalten. Es handelt sich ebenfalls um klar abgegrenzte, zeitlich fixierte Programme mit unterschiedlichen Resozialisierungsansprüchen. Mit dem ersten Projekt dieser Art, dem Manhattan Bowery Project, ermöglichte VERA Betrunknen eine fünftägige Ausnüchterungskur, die aber nur der Strafvermeidung, nicht der Wiedereingliederung dienen konnte und sollte. Der zweite Versuch, die Addiction Research and Treatment Corporation, offerierte neben einer ambulanten Methadon-Behandlung eine Reihe von sozialen Hilfestellungen. Im Rahmen von supported work (WILDCAT, Job Path, Job Site) unternahm VERA schwerpunktmäßig Ende der 70er Jahre die intensivsten Integrationsbemühungen.⁷⁶⁾ Da sich im Lauf der letzten Jahre herausstellte, daß die Annahmen, nach denen VERA (und andere) ihre Arbeitsprogramme konstruierten, zu einfach lagen, widmete sich VERA seitdem mehr der Grundlagenforschung (z. B. Employment and Crime), um darauf aufbauend sorgfältigere Interventionen planen zu können.⁷⁷⁾ Im Vordergrund der praktischen Arbeit stehen heute bescheidenere Versuche zur Rückfallverhütung, wie die Möglichkeit, nach der Haftentlassung Überbrückungsgeld zu erarbeiten (Neighborhood Work Project), neuartige Kombinationen offizieller Förderungsprogramme (Vocational Development Program, Alternative Youth Employment Strategies) oder Pläne zur generellen Strukturverbesserung im Wohnungswesen.

Darüber hinaus zeigt das Institut bei allen Projekten seine Bereitschaft, die Teilnehmer bei ihren beruflichen und privaten Problemen zu beraten und sie gegebenenfalls an die geeigneten Stellen weiterzuverweisen.

74] Vgl. Hillsman/Sadd, 1980, S. 45.

[75] Vgl. Smith, 1982, S. 18 und unten 6.

[76] Im Gegensatz zu dem in Holland und England verbreiteten Konzept der sheltered workshops, wie oben erwähnt, unter zeitlicher Limitierung der Teilnahmemöglichkeit.

[77] Vgl. VERA Report 1982, S. 69.

Wenn man VERA's Bemühungen, die soziale Lage auf verschiedenen Gebieten zu verbessern, mit Organisationen vergleicht, die explizit dazu gegründet wurden, Menschen zu helfen, dann erkennt man eine „gewisse Härte“. ⁷⁸⁾ Die meisten Projekte bedienen sich nur wenig der sogenannten „helfenden Berufe“, wie Sozialarbeiter oder Psychiater – und zwar auch, weil VERA seiner Arbeit kein rein positives Menschenbild zugrunde legt. ⁷⁹⁾ Das Institut will den Probanden nicht zunehmend Fürsorge zur Verfügung zu stellen, sondern sie zur Selbsthilfe anleiten, d. h. gegen Passivität vorgehen, die Unabhängigkeit der Probanden erhöhen und ihnen durch das Empfinden eigener Leistungsfähigkeit das Gefühl von Würde und Wert vermitteln. So versuchte das WILDCAT Project, die Abhängigkeit von der Sozialfürsorge abzubauen und den Probanden zu ermöglichen, ihr Leben selbst in die Hand zu nehmen. Helfen bedeutet in diesem Sinn also: die Selbstheilungskräfte mobilisieren, „den Weg zu ebnen, die vermeintlichen Behinderungen wegzuräumen, damit die Leute für sich selbst sorgen können“. ⁸⁰⁾

3.2.4. Wandlung in Richtung soziales Vorfeld

So entspringt auch VERA's Ausweitung in den Präventionsbereich dem Versuch, im gesamtgesellschaftlichen Interesse soziale Mißstände und daraus folgende Kriminalität abzubauen. Durch die Arbeit mit dem Strafjustizsystem stieß VERA immer mehr auf die Probleme im Umfeld der Kriminalität. Gut 50 % der vor den amerikanischen Gerichten stehenden Angeklagten leben unter der Armutsgrenze, viele andere knapp darüber. ⁸¹⁾ Die Straftäter der Stadt New York sind zu einem großen Teil arbeitslos, alkohol- oder drogenabhängig und ohne festen Wohnsitz. ⁸²⁾

Da eine themenbezogene Begrenzung künstlich scheint, wenn es um die Effizienz der Behörden und um bessere Lebensbedingungen für die Bedürftigsten der Städte geht, ⁸³⁾ erprobt VERA seit Mitte der 70er Jahre – erstmalig mit WILDCAT – Innovationen bei der Arbeitsbeschaffung, im Gesundheits- und Wohnungswesen und im Transport- und Fürsorgebereich. Mit Hilfe dieser Projekte soll die informelle Sozialkontrolle verstärkt ⁸⁴⁾ und der Druck, durch

[78] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 5.

[79] Ebenda, S. 29.

[80] Ebenda, S. 5.

[81] Vgl. Sturz, 1967 b, S. 2740.

[82] Vgl. Auletta, 1982.

[83] Vgl. VERA Report 1986, S. 3.

[84] Vgl. VERA Report 1982, S. 5 und zu dieser Notwendigkeit auch Silberman, 1980, S. 575 ff.

kriminelles Verhalten zu reagieren, verringert werden. VERA wendet sich im Rahmen dieser Initiativen aber nicht nur an Straftäter, sondern auch an „ähnliche Leute, die an verschiedenen Punkten ihres Lebens betroffen werden“^[85] und versucht, die durch das großstädtische Slumleben bedingten Härten abzubauen.

Wenn diese Definition auch die Auswahlkriterien recht weit faßt,^[86] so ergibt sich doch eine methodische Beschränkung: die neu auftauchenden sozialen Mißstände müssen der vom Institut praktizierten Aktionsforschung zugänglich sein, geeignete Mitarbeiter und finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.^[87] Außerdem legt das Institut Wert darauf, daß diese Projekte nicht nur einer gefühlsmäßigen Sympathie nachgeben, sondern dem Angehen von Strukturproblemen dienen.^[88]

3.2.5. Realistische Zielperspektiven

VERA's langfristige Ziele, Reduzierung der Kriminalität, Anhebung der Lebensqualität, klingen sehr anspruchsvoll. Die Institutsleitung ist sich aber bewußt, daß es keine schnellen und einfachen Lösungen gibt, da die Zusammenhänge zu komplex, die Einflußmöglichkeiten zu gering und die Folgen zu unübersehbar sind. VERA isoliert deshalb einzelne Probleme in operationalisierbare Etappen mit dem Ziel, „zu versuchen, es etwas besser zu machen“.^[89]

Das Institut tendiert dabei dazu, die Größe der möglichen Auswirkungen eines Programmes etwas skeptischer zu beurteilen als die meisten anderen Reformer.^[90] Die kurzfristigen Erwartungen an den Täter werden daher sehr vorsichtig formuliert. So sollen die Diversionsprojekte „helfen, zukünftige Arreste zu vermeiden, und die Wahrscheinlichkeit erhöhen, daß die Delinquenten legitime, wirtschaftliche und soziale Bindungen eingehen“.^[91] Realistisch gesehen, strebt VERA nicht künftige Straffreiheit sondern bestenfalls „eine Verlangsamung des Drehtüreffektes“ an.^[92] Sehr viele, vor allem neuere Projekte zeigen keinerlei Resozialisierungserwartung mehr, sondern beschränken ihre Erfolgsdefinition darauf, humanere oder billigere Alternativen zur bisherigen Praxis anzubieten (z. B. das Community Service Sentencing Project). Einer der Support Services

[85] Gespräch mit Herb Sturz vom 24.3.1983, S. 8.

[86] „Hieran könnte eine Kritik an fehlender Führung ansetzen“, Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 6.

[87] Vgl. VERA Report 1986, S. 139.

[88] Gespräch mit Michael Smith vom 7.2.1983, S. 6.

[89] Gespräch mit Herb Sturz vom 24.3.1983, S. 14.

[90] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 1 f. und Gespräch mit Sally Hillsman.

[91] Vgl. Hillsman, 1982, S. 371.

[92] Vgl. ebenda, S. 371.

Coordinators des Community Service Sentencing Project sagt: „Vielleicht gelingt es, einem von 20 oder 30 Probanden zu helfen, sein Leben in Ordnung zu bringen. Ich mache mir da keine Illusionen, daß sich viele wirklich ändern wollen, aber es gibt immer wieder ein paar, die dazu bereit sind und dann Unterstützung brauchen.“⁹³⁾ Andere Projekte, die versuchen, das Strafjustizsystem zu reformieren, sollen primär zeigen, daß und wie mehr Effektivität erreicht werden kann, genereller gesagt, daß Veränderungen machbar sind und selbstkritische Behörden mit Hilfe von VERA's Techniken ihr Schicksal selbst in die Hand nehmen können.⁹⁴⁾

Neben den Reformbestrebungen widmet sich VERA mit viel Engagement der Erweiterung des kriminologischen Wissenshorizontes, da Kriminalpolitik häufig auf falschen oder irrelevanten Annahmen basiert. Dazu soll nicht nur die Grundlagenforschung dienen, sondern das Institut will auch mit Hilfe der Projekte „durch Veränderung lernen“, d. h. in Übereinstimmung mit der Aktionsforschung durch Intervention herausfinden, wie das System vor dem Eingriff gearbeitet hat.⁹⁵⁾ Die Kenntnis der ursprünglichen Funktionsweise kann dann dazu genutzt werden, auch die Auswirkungen zu modifizieren⁹⁶⁾ und wiederum als Ausgangspunkt für neue Reformen dienen.

3.2.6. Kriminalpolitische Haltung – die Rolle als Vermittler und Katalysator

Seit Beginn dieses Jahrhunderts haben liberale und reformorientierte Kriminologen bei der Bekämpfung der Kriminalität dem Strafjustizsystem geringe Bedeutung beigemessen und die Suche nach effektiverer Rechtsdurchsetzung als bloße Symptombehandlung abgelehnt. Enrico Ferri, einer der Mitbegründer der akademischen Kriminologie, erklärte 1901, daß das Strafgesetz kein Heilmittel gegen das Verbrechen liefere; statt an Symptomen zu kurieren, müsse man die Ursachen angehen.⁹⁷⁾ Liberale und Anhänger des Abolitionismus lehnen staatliche Strafinterventionen dementsprechend als unnötig und sogar schädlich ab. Sie setzen sich statt dessen für kriminalpolitische Strategien wie Diversion, Decarceration, Decriminalisation und Due Process ein.⁹⁸⁾

Vertreter der konservativen Schule haben im Gegensatz dazu immer die Gewinne betont, die mit Hilfe eines durchsetzungsfähigen Strafjustizsystems

[93] Zitiert nach Krajick, 1982 b, S. 18.

[94] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 5.

[95] Vgl. unten 5.

[96] Gespräch mit Michael Smith vom 7.4.1983, S. 16.

[97] Zitiert nach Silberman, 1980, S. 229.

[98] Vgl. Austin/Krisberg, 1981, S. 167.

erreicht werden könnten. Man müsse die Verbrechenskontrolle intensivieren und Kriminelle schnell und hart bestrafen, um die Gesellschaft vor ihnen zu schützen. Deterrence und Incapacitation gelten als typischer Ausdruck der Law-and-order-Philosophie, aber auch auf der Basis des ursprünglich liberalen Neoklassizismus wird mittlerweile für schnellere und härtere Strafen argumentiert.⁹⁹⁾

Dem VERA-Institut erscheint die reale Welt nicht so einfach, wie dies die Ideologien beider Lager unterstellen. Das Institut sieht nicht nur eine einzige Ursache für Kriminalität, sondern entwickelte im Lauf seiner Arbeit eine kriminologische Alltagstheorie, die einem multifaktoriell-dynamischen Konzept entspricht. Sie integriert alle wesentlichen Ansätze, die in der amerikanischen Kriminalsoziologie debattiert wurden, wie Labeling-, Anomie- und Sozialisierungstheorie, und setzt die verschiedenen Faktoren nicht beziehungslos nebeneinander, sondern betont die Verzahnung und das Aufeinanderwirken der verschiedenen Aspekte. Da es für das Institut keine monokausale Kriminalitätserklärung gibt, weil die Phänomene zu komplex sind, gibt es auch keine schnellen und einfachen Lösungen.¹⁰⁰⁾ Wenn VERA auch den als liberal eingestuften Reformversuchen näher steht, so setzt es sich doch sowohl für die Bekämpfung der Ursachen der Kriminalität wie für die Verbesserung der Verbrechenskontrolle ein. Und soweit VERA Kritik am Strafjustizsystem übt, geht es weniger darum, die staatliche Macht als solche zurückzudrängen, sondern nur darum, ihre negativen Auswirkungen zu begrenzen. „Soziale Kontrolle ist nicht als solche schlecht, sondern nur dann, wenn sie unnötig einschränkt, weil die Mechanismen falsch funktionieren. Aber es gibt auch Gebiete, wo soziale Kontrolle völlig fehlt und wo sie dringend benötigt würde.“¹⁰¹⁾

VERA selbst sieht sich nicht als politisch einseitig,¹⁰²⁾ sondern als pragmatisch-unideologisch, als reformorientiert, aber nicht revolutionär. Für ein Forschungsinstitut wie VERA ist es wohl auch wichtig, über intellektuelle (und finanzielle) Unabhängigkeit zu verfügen, um für alle Probleme als Kooperationspartner in Frage zu kommen und politische Machtwechsel zu überleben. Beobachter der kriminalpolitischen Szene billigen VERA ebenfalls Offenheit, Flexibilität, Kompromißfähigkeit und die Bereitschaft zur Selbstkritik zu.¹⁰³⁾ Ergänzend hierzu kann man noch feststellen, daß die früher oft als marxistisch

[99] Vgl. ebenda, S. 182; Ironischerweise tauschen Konservative und Liberale ihre traditionellen Blickpunkte in der Kriminaljustiz aus. Während Konservative für höhere Staatsausgaben für Polizei, Gerichte und Gefängnisse plädieren, neigen liberale Reformen zur gegenteiligen Ansicht.

[100] Vgl. VERA Report 1977, S. 1.

[101] Gespräch mit Michael Smith vom 7.2.1983, S. 29 f.

[102] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 5.

[103] Gespräch mit Dan Freed vom 15. 2. 1983.

abqualifizierte Theorie-Praxis-Verwebung des Aktionsforschungsansatzes an sich politisch neutral ist und gerade den Bedürfnissen einer arbeitsteiligen, hochkomplizierten Industriegesellschaft in besonderem Maße gerecht wird.

Das Institut hat bisher mit allen Regierungen zusammengearbeitet. Da die 60er Jahre unter liberal-demokratischen Präsidenten wesentlich reformfreudiger waren,¹⁰⁴⁾ konnte VERA allerdings zu dieser Zeit leichter Projekte lancieren und Forschungsmittel erhalten als heute.

Aus VERA's multifaktoriell-dynamischem Kriminalitätskonzept ergibt sich das pragmatische, an vielen Feldern ansetzende Vorgehen. Die Interessenorientierung des Instituts, die wichtigen Themen, wie Gerechtigkeit, scheinen nicht in einem großen Wurf realisierbar, sondern nur durch das Bemühen, Positionen, die isoliert Ungerechtigkeiten erzeugen können, zusammenzubringen. Als Konsequenz und Gemeinsamkeit aus dieser Philosophie ergibt sich die Rolle des Instituts, durch die sich VERA auch gerne selbst definiert: „catalyst and broker“, Katalysator und Vermittler.¹⁰⁵⁾

Das sogenannte New Yorker Strafjustizsystem ist entgegen dem Wortlaut in Wirklichkeit kein „System“ sondern ein riesiges, oft unkoordiniertes Netzwerk.¹⁰⁶⁾ Polizei, Staatsanwälte, Verteidiger, Richter, Bewährungshelfer und Vollzugsbeamte vertreten divergierende Blickpunkte und Interessen.¹⁰⁷⁾ Teilweise werden Konflikte konstitutionell durch die Gewaltenteilung und das föderalistische Prinzip vorprogrammiert, da bei der formellen Sozialkontrolle sowohl Exekutive, Legislative und Judikative als auch Bund, Staat und Stadt zusammentreffen. Es gibt keine zentrale Planungsleitung. Eine solche wurde mit dem Criminal Justice Coordinating Council¹⁰⁸⁾ 1967 erstmalig erprobt, die Erfolge sind aber äußerst umstritten, weil dieses Gremium aus Repräsentanten aller Funktionsbereiche über die konkurrierenden Vorstellungen selten eine Einigung erzielen konnte.¹⁰⁹⁾.. Der jeweils auf Stadt- und Staatsebene operierende Criminal Justice Coordinator verfügt nur über Einfluß auf die Exekutive. So besteht innerhalb des Strafjustiz- „Systems“ ein Defizit an Vermittlung. VERA übernimmt deshalb im Rahmen eines Projekts häufig die Rolle, verschiedene Funktionsträger zur gemeinsamen Aufgabelösung anzusprechen, die Interessengegensätze verständlich zu machen und abzuklären, und so die Zusammenarbeit zu ermöglichen. Zu diesem Zweck stellt das Institut aber auch Kontakte zu privaten Organisationen wie Stiftungen, Krankenhäusern, Wohltätigkeitsver-

[104] So befragte Robert Kennedy 1966 Herb Sturz im Ribicoff-Committee des US-Senates wirklich enthusiastisch über VERA's Aktivitäten, vgl. Sturz, 1967 b, S. 2740 ff.

[105] Vgl. VERA Report 1972, S. 13; VERA Report 1977, S. 2.

[106] Vgl. Freed, 1969, S. 265 ff. und Rogers, 1978, S. 173 ff.

[107] Vgl. Feeley, 1979, besonders S. 62 ff.

[108] Vgl. oben 2.1.

[109] Vgl. Rogers, 1978, S. 174.

bänden oder Firmen her (z. B. beim Manhattan Bowery Project), vermittelt zwischen denen, die etwas brauchen, und denen, die es liefern (z. B. Wohnungswesen), oder zwischen dem Staat und den Empfängern (z. B. durch maßgerechtes Zusammenschneiden von öffentlichen Leistungen beim Vocational Development Program) Vermittlung also allgemein in dem Sinn, zwei oder mehr Quellen, die alleine nicht zusammengefunden hätten, zur gemeinsamen Problembewältigung zu vereinigen.

Der andere, katalytische Effekt von VERA's Arbeit besteht darin, Veränderungsprozesse zu ermöglichen oder zu beschleunigen. „Unsere Rolle ist es, uns plausible Lösungsansätze einfallen zu lassen, die den Kräften, die Sozialpolitik betreiben, ermöglichen, die Probleme neu zu definieren. Es ist nicht unsere Rolle, selbst die Probleme neu zu definieren.“^[110] VERA liefert nur Entscheidungsmaterial. Das ist deshalb wichtig, weil „die Leute, die die Schlüsselpositionen innehaben, in ihrem Blickfeld eingeschränkt sind und nicht die Freiheit haben, die Probleme neu zu definieren, selbst wenn dies dringend notwendig wäre“^[111] ... „Sie haben, auch wenn sie im Prinzip das Beste wollen, nicht die Mittel und Möglichkeiten dazu, selbst die Lösungsansätze zu finden.“^[112] Das Institut agiert also als Vorreiter, der innovativ Neues erprobt, Informationen darüber sammelt, ein Vorbild gibt, nicht selbst Veränderungen durchführt, sondern den Entscheidungsträgern klarere Kenntnisse vermittelt und Alternativen aufzeigt. Die Forschungsdirektorin von VERA bezeichnet die Aufgabe des Instituts daher auch als „planning for change“, Planung für Veränderung.^[113] Wichtig für diese katalytische Innovationsfähigkeit sei, daß VERA selbst seinen Projekten gegenüber eine gewisse Unabhängigkeit und Distanz behalte und sich von ihnen auch wieder trennen könne.^[114] Andererseits versucht das Institut, um das Niveau der Planungsarbeit zu erhöhen, sich mit Themen langfristig zu beschäftigen und nicht nur Krisenbewältigung zu betreiben.^[115]

Neben dieser Positionsbestimmung als Vermittler und Katalysator faßt Smith die Aufnahmekriterien für ein neues Projekt so zusammen: „Wenn jemand mit einer allgemeinen Idee kommt und wir in dem Feld schon arbeiten oder dort etwas tun sollten, wenn das Vorhaben finanzierbar ist, wir über freie Kapazität verfügen, der Plan nicht laufende Projekte beeinträchtigt und wenn die Arbeit interessant und möglicherweise nützlich dafür erscheint, Kenntnisse zu entwickeln, die andere Leute verwenden können, dann nehmen wir die Idee gewöhnlich auf und setzen sie in einem neuen Modellversuch um.“^[116]

[110] Gespräch mit Michael Smith vom 7.2.1983, S. 38.

[111] Ebenda, S. 38.

[112] Ebenda, S. 39.

[113] Gespräch mit Sally Hillsman vom 28. 10. 1982.

[114] Vgl. ebenda und unten 5.3. und 5.4.5.

[115] Vgl. unten 5.5.

[116] Gespräch mit Michael Smith vom 7.2.1983, S. 7ff.

4. VERA als Institution

Wie der historische Abriss und die Auffächerung des Konzeptes zeigen, entwickelte sich aus dem Zündfunken des Manhattan Bail Project ein umfassendes Institut, das sich im Lauf der ersten 25 Jahre in seiner Mission stabilisierte und das seine Aufgaben mit zunehmender Differenziertheit und Professionalität angeht. Da Inhalte und Strukturen typischerweise in Wechselwirkung stehen, soll im folgenden VERA als Institution selbst näher beleuchtet werden. Der Blick gilt vor allem der Frage, welche Bedingungen es VERA ermöglichen, die gewählten Vorhaben mit der notwendigen Kreativität, Flexibilität und politischen Durchsetzungsfähigkeit zu erfüllen. Deshalb wird in diesem Kapitel VERA zunächst als Organisation von innen genauer betrachtet, vor allem Aufgabenverteilung, Mitarbeiterzusammensetzung und Kommunikationsmuster (4.1.). Dann sollen die Außenbeziehungen des Instituts, d. h. seine Stellung in der Öffentlichkeit und im Rahmen anderer Funktionsträger, die sich mit sozialen und Strafrechtsproblemen beschäftigen, untersucht werden (4.2.).

4.1. Organisation

Bei VERA müssen immer zwei Bereiche unterschieden werden: das den Kern bildende, dauerhafte Institut und die von ihm betriebenen Projekte, die ähnlich Kindern großgezogen und dann in die Selbständigkeit entlassen werden. Drittes Element ist die Forschung, die die Projekte begleitet und die organisatorisch und interessenmäßig ihrem Auftraggeber, dem Kerninstitut, nahesteht.

4.1.1. Aufgabenverteilung

Das VERA Institute of Justice beschäftigt derzeit (Februar 1987) circa 240 Vollzeit-Mitarbeiter (im März 1983 betrug die genaue Zahl 197, das vorige Maximum lag 1978 bei 210). Hierzu kommen noch etwa 50 „trainees“, meist Collegestudenten, die in einem Ausbildungsverhältnis zu VERA stehen oder kurzfristig leichte, nur periodisch anfallende Arbeiten erledigen, wie beispielsweise Datensammlung und Programmierung für laufende Forschungsprojekte.

Von den 240 fest Angestellten arbeiten circa 70 in den Bereichen Leitung, Planung, Verwaltung und Forschung, die übrigen sind direkt mit den zu VERA gehörenden, d. h. nicht institutionalisierten Projekten befaßt.¹⁾

4.1.1.1. *Institutsleitung*

VERA wird von einem Direktor und drei Vizedirektoren geleitet. Die ersten 17 Jahre führte Herb Sturz das Institut, ein hochaufgeschossener, sensibel-wacher Intellektueller mit einer Mischung aus ernstem Selbstvertrauen und einer entwaffnenden Spur von Scheu. In jeder Hinsicht politisch versiert, leitete er das Institut mit leichtem Griff, aber ohne Zweifel zu lassen, wer die Verantwortung trug. Die internen Strukturen waren nicht ausgearbeitet. Eine Handvoll langfristiger Mitarbeiter erledigte die zugewiesenen Aufgaben, erstattete Sturz Bericht und erhielt von ihm neue Anweisungen. Mitarbeiterkonferenzen gab es selten; wenn, dann meist nur mit einem Teil des Personals. Sie dienten weniger der Entscheidungsfindung als dem Informationsaustausch. Neue Vorhaben plante und organisierte Sturz in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Projektleiter. So kann man verstehen, daß viele Leute der Ansicht waren, „VERA, das ist Herb Sturz“. Es ist so eng mit seiner Persönlichkeit und seinen Fähigkeiten verknüpft, daß niemand anderer die Nachfolge wird übernehmen können.²⁾

Seit 1978 hat Michael Smith, ein ehemals für die Verwirklichung der Bürgerrechte engagierter Anwalt, später Leiter von VERA London, bewiesen, daß dies doch möglich ist. Neben Tatkraft, Realitätssinn und Witz verfügt Smith über die Gabe und den Mut, Mitarbeiter anzustellen, die ihre Aufgabe selbständig bewältigen können. Mit erstaunlicher Aufgeschlossenheit und oft provokativ-querdenkerisch eingesetzter intellektueller Schärfe gestaltet er in gemeinsamen Gesprächen die wesentlichen Entscheidungen mit, vermag aber dank seiner Kompetenz und Überzeugungskraft auch notfalls eigene Ideen durchzusetzen. Unter ihm finden gelegentlich informelle Treffen mit den Vizedirektoren, der Forschungsdirektorin und den jeweiligen Projektleitern oder auch in noch kleineren Gruppen statt. Insgesamt charakterisiert man VERA unter ihm wohl am besten als „high trust, low control organization“.³⁾

Ein großer Teil von VERA's Erfolg mag damit zusammenhängen, daß VERA mit Smith erst den zweiten Direktor besitzt, eine Stabilität in der Führung, die sowohl für die VERA-Mitarbeiter wie für Kontrahenten eine bemerkenswerte Kontinuität verbürgt.

[1] Im Februar 1987 beschäftigte das Neighborhood Work Project 71 Mitarbeiter, Easyride 35, das Community Service Sentencing Project 29, das Vocational Development Project 24 und Job Path 22.

[2] Gespräch mit Dan Freed vom 25. 3. 1983.

[3] Gespräch mit Sally Hillsman vom 19.2.1987.

Der Board of Trustees, ein aus 20 Personen bestehendes Aufsichtsgremium, in dem bekannte Professoren, Rechtsanwälte, Verwaltungsfachleute und einige historisch mit VERA verbundene Personen (wie drei Mitglieder der Schweitzer-Familie) vertreten sind, beteiligt sich nicht an den Entscheidungen. In den halbjährlich stattfindenden Sitzungen werden den Mitgliedern die inzwischen abgelaufenen Entwicklungen unterbreitet, von diesen mit Interesse debattiert und meist abgesegnet. Nur einmal brachte der Board eine Entscheidung des Direktoriums zu Fall, und zwar als er sich in den 60er Jahren weigerte, die Aktivitäten des Instituts auch auf Washington DC. auszuweiten.⁴⁾ Ansonsten stimmen die Mitglieder im großen und ganzen mit den Vorschlägen des Direktoriums überein. Generell werden die Aufsichtsräte nicht als Kontrolleure, sondern als Freunde empfunden. Sitzungen mit dem Board dienen daher weniger der Rechtfertigung, es entspinnen sich stattdessen anregende Diskussionen, in denen die sehr kompetenten, die Arbeit des Instituts aus größerer Distanz betrachtenden Mitglieder durch hilfreiche Fragen, Anregungen oder Kritik wichtige Denkanstöße auslösen können und sollen.⁵⁾

4.1.1.2. *Projekte*

Anfang 1987 betrieb VERA 27 Projekte parallel. Insgesamt führte es im Lauf der bisher verstrichenen 25 Jahre zwischen 100 und 125 Projekte durch. Ihre genaue Zahl läßt sich schwer festlegen, da VERA diesen Begriff in sehr weitem Sinn gebraucht. Meist werden unter dem Terminus „Projekt“ die praktisch mit Teilnehmern durchgeführten Modellversuche verstanden. VERA verwendet den Begriff „Projekt“ aber auch für Forschungsvorhaben, so daß ein Modellversuch mit Evaluation zwei Projekte beinhaltet. Zusätzlich werden Modellversuche, die an mehreren Orten laufen, auch jeweils als unterschiedliche Projekte angesehen. So zählt das Community Service Sentencing Project mit seinen Standbeinen in Manhattan, Bronx, Brooklyn und Queens zusammen mit der dazugehörigen Begleitforschung als fünf Einzelprojekte.

Die Projekte verfügen über unterschiedliche Größen. Sie können von einer Person (insbesondere in der Anfangsphase des Instituts und bei theoretischen und kleineren Forschungsvorhaben) bis zu ausgedehnten Unternehmungen reichen, wie sie WILDCAT mit seiner Maximalgröße von 170 Angestellten und 1600 Probanden zwischenzeitlich darstellte.⁶⁾ Örtlich werden diese Projekte meist außerhalb von VERA's Hauptgebäude untergebracht und je nach sinnvoller Lokalisierung des Arbeitsbereiches in der Regel als abgeschlossene Organisa-

[4] Vgl. Newman, 1969, S. 66.

[5] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 35 f.

[6] Allerdings war WILDCAT damals schon verselbständigt.

tionen über die Stadt verteilt. So unterhält VERA zusammen mit seinen Projekten zur Zeit zehn Büros in drei New Yorker Stadtteilen und zusätzlich ein weiteres in London.

4.1.1.3. *Forschung*

Die Forschung bei VERA begann erst richtig im Jahr 1972, als ein eigenes Forschungsbüro eingerichtet wurde.⁷⁾ Das Forschungsteam bestand in seiner Blütezeit Ende der 70er Jahre aus circa 40 Mitarbeitern, hauptsächlich Soziologen und Psychologen, aber auch Anthropologen und anderen Sozialwissenschaftlern. Zur Zeit meines Besuches (Oktober 1982 bis April 1983) war es auf die Hälfte geschrumpft, da die damalige schlechte wirtschaftliche Situation und die restriktive Sozialpolitik der Regierung primär Einsparungen im Forschungsbereich zur Folge hatte und daher insbesondere personalintensive Feldstudien wegfielen. Seitdem hat sich die Situation mit der Beschäftigung von 18, zum Teil bereits langfristig für VERA arbeitenden Forschern, stabilisiert.

Das Research Department widmet sich zwei großen Aufgabenbereichen: einerseits der Programmevaluation, also der Auswertung und Beurteilung der praktischen Projekte, und andererseits der Grundlagenforschung. Dabei kommt der Evaluationsforschung die weit größere Bedeutung zu. Sie charakterisiert auch VERA's typische Vorgehensweise, die Aktionsforschung. Die Evaluation erfolgt durch einen oder mehrere vom Programm unabhängige Forscher, die meist nur für die Dauer dieser Aufgabe angestellt werden. Nur eine kleine aber zunehmend wachsende Kernmannschaft arbeitet längere Zeit im Forschungsbüro.⁸⁾

Der zweite Arm der Forschung beschäftigt sich mit der Erweiterung des Grundlagenwissens, also theoretischen Untersuchungen, wie der Felony Disposition Study, oder in letzter Zeit mit der Fines Study. VERA führte bisher vier umfangreiche und mehrere kleine Grundlagenforschungen durch. Sie dienen nicht nur der Vergrößerung der abstrakt-generellen Kenntnisse, sondern sie sollen auch den Ausgangspunkt für neue praktische Unternehmungen liefern. Die Grundlagenforschung unterscheidet sich von der Programmevaluation dadurch, daß einerseits nicht kontinuierlich Einflüsse und Veränderungen von außen an sie herantreten, die Wechselwirkung also wegfällt, und andererseits dadurch, daß kein so starker Erfolgsdruck auf ein bestimmtes Ergebnis hin besteht.

[7] Vgl. oben 2.8.

[8] Vgl. zur Beziehung Forschung-Projekt unten 5. und dort besonders 5.4.4. Zur Problematik des Erfolgsdrucks und der Effektivität vgl. unten 7.3. und 7.4.

4.1.2. Mitarbeiter

VERA beschäftigt meist überdurchschnittlich qualifizierte, sozial engagierte, kreative, aufgeschlossene junge Leute.⁹⁾ Von den 33 „Professionals“, d. h. den Mitarbeitern in gehobenen Positionen (Management, Projektleiter und Stellvertreter) besaßen im März 1983 neun einen Juraabschluß (= 27 %), sechs einen PH.D. (entspricht Promotion und auch Habilitation) in den Sozialwissenschaften (Soziologie, Psychologie, Criminal Justice) (= 18 %), zehn einen Magister in Sozialwissenschaften (= 31 %), drei legten Wirtschaftsexamina ab (= 9 %) und fünf verfügen über Highschool-Diplom-Abschlüsse (= 15 %).¹⁰⁾ Das breit gefächerte Ausbildungsspektrum der Mitarbeiter erleichtert dem Institut die interdisziplinäre Annäherung an Probleme.

Nach einer Formulierung von Sturz verfügt das Institut über die Gabe, idealistische Universitätsabsolventen für drei bis vier Jahre anzuziehen, die sich dort – gegen relativ bescheidene Bezahlung – einige Zeit sozial engagieren, bevor sie nach diesem Durchgangsstadium meist in die Stadtverwaltung oder in die freie Wirtschaft überwechseln.¹¹⁾ Dieses Charakteristikum verändert sich in den letzten Jahren langsam mit zunehmender Kompliziertheit und Dauer der Modellversuche und Forschungsvorhaben, da VERA nun zunehmend Wert darauf legt, die Erfahrungen qualifizierter Mitarbeiter auch in Nachfolgeprojekte einzubringen. Die dennoch erhebliche Fluktuation hängt damit zusammen, daß VERA auf Zuwendungen angewiesen ist, die nur projektbezogen zugeteilt werden. Das Institut kann sich also nicht länger als finanziell absehbar an Mitarbeiter binden und sie deshalb nur für die Dauer eines Projekts, also in der Regel zunächst auf drei Jahre, einstellen. Im Gegensatz zu anderen Organisationen, wie der RAND Corporation,¹²⁾ bleibt der Anteil der auf Dauer mit dem Institut verbundenen Stamm-Mitarbeiter deshalb relativ klein. Daraus ergibt sich ein doppelter Effekt: einerseits die große Flexibilität – VERA kann je nach Bedarf schnell wachsen oder auch wieder zügig schrumpfen,¹³⁾ – andererseits für die Mitarbeiter in wirtschaftlich schwierigen Phasen der Nachteil sozialer Unsicherheit. In der Zeit, die ich bei dem Institut verbrachte, suchten einige Soziologen, deren Projekte ausliefen, verzweifelt nach einer Nachfolgebeschäftigung. Die begrenzte Verweildauer zeigt aber auch inhaltliche Auswirkungen. Da die

[9] Durch die freundliche Aufnahme beeinflusst, mögen meine Schilderungen vielleicht etwas zu positiv klingen. Andererseits wurden mir diese Wahrnehmungen auch durch Außenstehende immer wieder bestätigt.

[10] Gespräch mit Elyse Palmentier vom 4. 3. 1983.

[11] Gespräch mit Herb Sturz vom 24. 3. 1983.

[12] Vgl. unten 8.3.1.

[13] Dies hängt auch mit dem geringer als in Deutschland ausgeprägten Kündigungsschutz zusammen, der weniger arbeitsrechtliche Verpflichtungen entstehen läßt.

kurzfristigen Mitarbeiter noch keine festgefahrenen Einstellungen besitzen, vertrauen sie nicht blind auf konventionelles Wissen, sondern setzen sich relativ vorurteilslos mit neuen Problemen auseinander. Auch die Mitarbeiter, die schon lange zum Institut gehören, müssen sich immer wieder in neue Projekte einarbeiten, wodurch – wie ein Beobachter VERA's feststellt –¹⁴⁾ insgesamt die Gefahr der Fachblindheit weitgehend vermieden wird.

Bemerkenswert scheint an VERA's Mitarbeitern neben ihrer Jugend auch das Faktum, daß sehr viele Frauen leitende Positionen einnehmen, wohl auch ein Manhattan-Phänomen, da dort viele Singles leben und auch verheiratete Frauen meist einen Beruf ausüben.

VERA's Philosophie spiegelt sich teilweise auch in der Personalpolitik wider. Schwarze und Puertoricaner arbeiten zwar wegen der meist geringeren Ausbildung nur in den unteren Chargen. Dabei fällt aber der relativ hohe Anteil von ehemaligen Straffälligen in VERA's Mitarbeiterstab auf. Insbesondere bei den praktisch laufenden Projekten werden ehemalige VERA-Schützlinge als Vorarbeiter und Berater eingesetzt (z. B. Court Employment Project, Neighborhood Work Project). Soweit sie über die entsprechende Qualifikation verfügen, können sie auch in höhere Positionen aufrücken.¹⁵⁾ Dahinter steht die Überlegung, daß resozialisierte Straftäter durch eigene überstandene Erfahrungen besonderes Engagement besitzen und zu den Projektteilnehmern direkteren Kontakt finden können. Zudem trifft man gelegentlich auch in gehobenen Positionen auf Mitarbeiter, deren Motivation zur Reform des Justizsystems durch eigene negative Erlebnisse geprägt wurde.¹⁶⁾ Auch bei den Sozialprogrammen arbeiten teilweise Personen, die besonderes Verständnis für die Probleme ihrer Klientel besitzen: so leidet die Direktorin von Job Path an Epilepsie und der Direktor von Job Site ist blind. Beide demonstrieren auf beeindruckende Weise, wie man mit diesen Leiden erfolgreich leben kann, und vermögen dadurch ihr Projekt besonders gut zu repräsentieren.

VERA gilt aber gleichwohl nicht als Auffanglager für Gestrauchelte und Bedürftige. Das primäre Auswahlkriterium bleibt die Qualifikation. Trotzdem versucht VERA, wo immer es geht, durch gleichberechtigte Anstellung der Menschen, für die es sich einsetzt, sich keiner Doppelzüngigkeit schuldig zu machen.

[14] Vgl. Doig, 1968, S. 400.

[15] Z. B. bot WILDCAT Probanden die Chance, zum Vorarbeiter aufzusteigen. Die nächsthöhere Stufe, der Supervisor wurde aber in Konkurrenz mit dem Marktangebot besetzt, vgl. Larkin, 1974, S. 9.

[16] Ein Mitarbeiter des Forschungsbüros bezieht z. B. sein Engagement im Kampf gegen Gefängnisse aus einer einjährigen Haftstrafe wegen Marihuanaabesitzes.

4.1.3. Zusammenarbeit

Im Anschluß an die Betrachtung der Aufgabenverteilung und der Mitarbeiter sollen nun die Kommunikationsmuster des gesamten Instituts untersucht werden, um zu erfahren, ob sie den notwendigen Informationsfluß sicherstellen.

4.1.3.1. Vertikale Kommunikation

Bei der Beantwortung dieser Frage muß man die erwähnten Bereiche – VERA und die meist außer Haus in gewisser Abgeschlossenheit arbeitenden Projekte – trennen.

Beim Institut selbst ist die Hierarchie, abgesehen von der dominierenden Rolle des Direktors, wenig ausgeprägt. Die Vizedirektoren genießen einen breiten Freiraum.^[17] Sie zeichnen für ein oder mehrere Projekte verantwortlich, für die sie selbständig, aber im Einverständnis mit dem Direktor die Projektleiter einstellen, die dann wiederum ihre Mitarbeiter engagieren. Somit werden bereits einige Entscheidungen nach unten delegiert.

Zum ausschließlichen Verantwortungsbereich der engeren VERA-Kernmannschaft („core staff“) gehört es vor allem, die Probleme der Strafjustiz, der Verbrechenskontrolle, des Arbeitsmarktes und der Sozialleistungen so zu definieren, daß sie sich dem Aktionsforschungsansatz öffnen.^[18] Dazu schlüsseln erfahrene Institutsangehörige die einzelnen Themen in konkrete Fragestellungen auf, damit sie in bewältigbaren Etappen einer Lösung zugänglich werden. Außerdem befassen sich die leitenden Mitarbeiter mit der Öffentlichkeitsarbeit. Sie erstatten Bericht vor Senats- und Kongreßausschüssen,^[19] konferieren informell mit Mitgliedern der Gesetzgebungsorgane, treffen sich und korrespondieren mit Regierungsbeamten und privaten Planern, halten den Kontakt zu Behörden aufrecht, arbeiten Forschungsberichte in weitere Verbreitung findende Monographien um und stellen somit die Hauptkraft dar, mit der das Institut Reformen stimuliert.^[20]

Die Projekte werden pyramidenartig, meist in drei bis vier Ebenen, je nach Größe und Aufgabe gegliedert. Da Projekte zunächst nur für eine begrenzte Zeit angelegt sind, verfestigen sich die Strukturen wenig und ermöglichen eine zufriedenstellende Zusammenarbeit. Die einzige Einschränkung ergibt sich oft durch eine faktische Trennung der Arbeitsplätze (Baustelle – Schreibtisch), weshalb die Information doch meist stufenweise nach oben fließt.

[17] Gespräch mit Jerry McElroy vom 1. 11. 1982.

[18] Vgl. VERA Report 1980, S. 3 f.

[19] Vgl. z. B. Sturz, 1967 (vor dem Ribicoff Committee des US-Senats), Smith, 1981 (vor zwei Ausschüssen des Kongresses), Hillsman, 1983 (vor einem Senatskomitee) und 1986 (vor der United States Sentencing Commission).

[20] Vgl. VERA Report 1980, S. 4.

Zusätzlich führt die oft minutiöse Aufgabenverteilung dazu, daß sich das Interessenspektrum von oben nach unten verengt. Für die Hilfskräfte und einfachen Mitarbeiter besteht wenig Anreiz, über das gesamte Projekt nachzudenken. Primäre Belohnung und Feedback kommen vom direkten Vorgesetzten. Für mehrstufig arbeitende Unternehmungen stellt sich daher das Problem, die Primärmotivation auf allen Stufen mit der Gesamtintention des Projektes in Einklang zu bringen, da sonst Leerlauf und Widersprüche auftreten können.²¹⁾ VERA bemüht sich zwar, dieses Phänomen zu vermeiden, und fordert alle Mitarbeiter auf, eigene Anregungen einzubringen. Dennoch entstehen nur wenige Vorschläge auf der unteren Projektebene. Die meisten Neuentwicklungen entstammen der Instituts – oder Projektdirektion oder stellen eine Antwort auf die Ergebnisse der Begleitforschung dar.

Einen extremen Projektaufbau erlebte Pfeiffer bei seinem Besuch 1977 bei WILDCAT.²²⁾ Er beobachtete eine siebenstufig ausgeprägte, hierarchische Gliederung mit einem Informationsfluß, der von unten gesehen vom einfachen WILDCAT-Angestellten über den Vormann, den Supervisor, den Division-Manager, den Vice-President Operations, den President Operations bis zum WILDCAT President lief – ein Prozeß, der die Kommunikation verfremdete und erschwerte. Zusätzlich wurde deutlich, daß sich jeder bemühte, nach oben die von ihm geleitete Gruppe als möglichst konfliktfrei und reibungslos arbeitend darzustellen. Diese ungünstige Strukturierung hing zum Teil mit WILDCAT's ungewöhnlicher Größe (170 Angestellte und 1.600 Probanden) und der langen Laufzeit des Projektes (1977 bereits fünf Jahre) zusammen. Sie wurde von VERA letztlich selbst als unproduktiv empfunden, so daß man, wohl auch angeregt durch Pfeiffers Kritik, Veränderungen vornahm. Bisher konnte die Wiederholung eines so explosiven Projektanwachsens zusammen mit einer Eigendynamik entwickelnden Rangordnung vermieden werden.

Pfeiffer kam aufgrund seiner Beobachtungen bei WILDCAT, weiteren Studien in London²³⁾ und seinen eigenen Erfahrungen bei der BRÜCKE in München zu dem Schluß, die vertikale Zusammenarbeit sei am besten verbürgt, wenn man den Mitarbeitern des Projekts in hohem Maße Einfluß auf die Gestaltung ihrer Arbeit einräumt und ihnen ermögliche, sich mit ihrer Aufgabe zu identifizieren und sich für den Modellversuch verantwortlich zu fühlen. Eine solche freie Mitbestimmungsregelung sei auch deshalb erforderlich, weil nur selbständige Mitarbeiter die Projektteilnehmer zur Selbständigkeit erziehen könnten.²⁴⁾ In

[21] Ein Beispiel für die daraus resultierende Fehlentwicklung zeigte sich beim Community Service Sentencing Project, vgl. unten 6.4.2.5.

[22] Vgl. Pfeiffer, 1978, S. 340.

[23] Vgl. ebenda, 1978, S. 341 ff.

[24] Vgl. Pfeiffer, 1983 a, S. 121 f. und auch Marks, E., 1984, S. 320 ff. (331).

Konsequenz dieser Ansicht verzichtete er bei der BRÜCKE zunächst – abgesehen von der Arbeitgeberfunktion des Vorstandes – auf jede Hierarchie.

Eine derart weitgehende Demokratisierung wird bei VERA abgelehnt. Wohl versucht man, Eigenverantwortung und Identifizierungsmöglichkeit zu verstärken, hält aber eine gewisse Rangeinteilung aufgrund der Verschiedenheit der zu bewältigenden Aufgaben für erforderlich, insbesondere aber auch, weil die meisten Projekte größere Dimensionen annehmen als die der BRÜCKE mit ihren damals sieben bis acht Mitarbeitern und vier Zivildienstleistenden. Außerdem soll die Hierarchie eine stabile Organisationsstruktur des Projektes verbürgen und so eine spätere Ablösung vorbereiten. Dennoch hält sich für VERA im Vergleich zu anderen Institutionen (z. B. RAND) die Gefahr einer Verkrustung der Strukturen in Grenzen: Die Abhängigkeit von finanziellen Zuschüssen, die nur die Anstellung eines kleinen Stabes von festen Mitarbeitern ermöglicht, wirkt einer Verhärtung der Formen entgegen.

Eine wesentliche Rolle für VERA's Lebendigkeit spielen die zahlreichen informellen Kommunikationsmöglichkeiten der leitenden Mitarbeiter. Es gab und gibt erstaunlich viele Lunch- und Abendkontakte in Kleingruppen. Insbesondere Sturz besaß die Klugheit, sich bei Gesprächen anlässlich eines gemeinsamen Mittagessens zu informieren und wichtige Entscheidungen mit entsprechenden Einladungen zu kombinieren. Obwohl VERA mittlerweile „in die Jahre gekommen“ ist, spürt man immer noch Pioniergeist bei den leitenden Mitarbeitern, die durchaus bereit sind, einen Teil ihrer sogenannten Freizeit dem zu öffnen, was sie beruflich beschäftigt.

4.1.3.2. Horizontale Zusammenarbeit

Eine horizontale Verbindung zwischen den Mitarbeitern der einzelnen Projekte, die der sogenannten und gerühmten „cross-fertilisation“, also der gegenseitigen Inspiration dienen soll, wird nur dann bewußt organisiert, wenn sie aus Gründen der Arbeitsteilung und Vereinfachung angebracht ist. Insbesondere tauschen Projekte teilweise Daten aus oder arbeiten bei der Benutzung des Computers zusammen.²⁵⁾ Ansonsten bleiben die Mitarbeiter, da Zusammenkünfte nur selten stattfinden, auf den informellen Austausch angewiesen, der aber durch die eigene Arbeitsbelastung und dadurch, daß die verschiedenen Organisationen über die ganze Stadt verstreut liegen, behindert wird. Einen gewissen Ausgleich strebt die für jeden Neuankömmling stattfindende VERA-Tour an, die auch ein Gespräch mit dem Direktor und der Forschungsleitung beinhaltet. Zusätzlich soll der in letzter Zeit circa alle zwei Jahre erschienene Statusreport, zu dessen

[25] Dies war z. B. bei der Pretrial Service Agency und dem Court Employment Projekt der Fall, vgl. Horstkotte, 1976, S. 22, und bei der Pretrial Service Agency und dem Victim/Witness Assistance Project, vgl. VERA Report 1977, S. 31 f.

Lektüre die Mitarbeiter angehalten werden, zum gegenseitigen Verständnis beitragen. Dennoch bleibt der Eindruck, daß die „cross-fertilisation“ allenfalls auf den oberen Ebenen stattfindet, auf denen die Mitarbeiter über einen größeren Überblick verfügen.

Für das Kerninstitut, das insbesondere bei Planungsaufgaben lange darunter litt, daß Institutsleitung und Verwaltung einerseits und Forschung andererseits in verschiedenen Häuserblöcken untergebracht waren, hat sich die Situation seit dem Umzug 1984 in ein gemeinsames Quartier wesentlich gebessert, da nun das zwanglose mit- und nebeneinander Arbeiten wieder möglich wurde.

Insgesamt läßt sich aus der Betrachtung der Kommunikationsstrukturen aber schließen, daß VERA gegenwärtig (trotz des Umzuges in größere Räumlichkeiten) an eine quantitative Grenze stößt, da nur noch wenige, leitende Mitarbeiter über den zur Entwicklung von Innovationskraft notwendigen Überblick verfügen. Diese Feststellung bestätigt Smith's Klage, wonach das Institut zu groß werde für die durch den finanziellen Rahmen beschränkten Möglichkeiten, die Managementkapazität durch Neueinstellungen auszuweiten.²⁶⁾ Sturz vertritt – allerdings aus anderen Gründen – ebenfalls eine Philosophie der Selbstbeschränkung. Er meint, man solle VERA's Größe und die nach außen sichtbare Macht herunterspielen, um das Institut nicht zu einem Angriffsziel aufzubauen, dem der bekannte Schlachtruf „kill the king“ gefährlich werden könnte.²⁷⁾ Trotzdem erklären beide Gesprächspartner, daß es keine definierbare Optimalgröße für ein Institut wie VERA gäbe, solange den erwähnten Gefahren Selbstparalysierung durch Überforderung und Verletzbarkeit durch Prominenz – wirksam begegnet werde.

Wenn man versucht, die internen Strukturen nochmals kurz zusammenfassend zu würdigen, so fallen zwei charakteristische Elemente auf, die höchstwahrscheinlich auch einen Teil von VERA's Erfolgsgeheimnis beinhalten: die sowohl geistige als auch organisatorische Beweglichkeit der Mitarbeiter bzw. des Instituts. VERA ist es in erstaunlichem Maß gelungen, seine Aufgeschlossenheit und Flexibilität über die ersten 25 Jahre aufrechtzuerhalten.

[26] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 31 f. und vgl. unten 7.1.

[27] Gespräch mit Herb Sturz vom 24. 3. 1983, S. 6 f. Aus diesem Grund gab VERA seinen Projekten auch immer eigene Namen und trat ihnen gegenüber in der Öffentlichkeit in den Hintergrund, vgl. auch unten 5.4.4.

4.2. VERA's Stellung in der Öffentlichkeit

Nach diesem Ausflug in VERA's Innenleben folgt die Frage, welche Stellung VERA im Rahmen der Organisationen, die sich mit sozialen und Strafrechtsproblemen beschäftigen, einnimmt. Wieweit ist das Institut durch seine häufige Zusammenarbeit mit offiziellen Stellen mit dem Strafjustizsystem verflochten und wieweit ist es autonom geblieben? Dies soll im folgenden an einigen kritischen Punkten beleuchtet werden.

4.2.1. Juristische Form

VERA, das ursprünglich als private Stiftung gegründet wurde, ist juristisch eine Not-for-Profit Corporation entsprechend den Bestimmungen Section 102 (a) (5) of the Not-for-Profit Corporation Law.²⁸⁾ Auf deutsche Verhältnisse umgesetzt, läßt sich das am ehesten als gemeinnütziger Verein beschreiben, wenn die Charakteristika beider Rechtsgestaltungen sich auch etwas unterscheiden. So verfügt VERA über keine ordentlichen Mitglieder. Die Leitung wird von einem aus mindestens drei Personen bestehenden Aufsichtsgremium (Board of Trustees) kontrolliert und unterliegt in ihrer Geschäftsführung nicht dem Votum einer Mitgliederversammlung. Jedenfalls ist das VERA Institute in seiner Form als Not-for-Profit Corporation eindeutig privatrechtlich organisiert.

4.2.2. Finanzierung

VERA begann 1961 das Manhattan Bail Projekt mit der privaten, philanthropischen Hilfe Schweitzers, einer Zuwendung von 95.000 Dollar.²⁹⁾ Sturz konnte durch private Beziehungen zum damaligen Leiter der Ford Foundation eine zusätzliche Unterstützung dieser Stiftung in Höhe von 115.000 Dollar als Startkapital einbringen. Von Schweitzer erhielt VERA im Lauf der Jahre noch mehrere kleine Spenden. Bei seinem Tod 1971 vererbte er dem Institut sein ehemaliges Privathaus, ein sechsstöckiges Gebäude in der 39th Street, in dem bis

[28] Vgl. Certificate of Incorporation vom 22. 2. 1980.

[29] Vgl. zur Finanzierung: VERA Report 1972, S. 171 ff; VERA Report 1977, S. 126 ff., mit einer genauen Auflistung der Geldgeber während der ersten 15 Jahre. Seit 1976 hat VERA seine Finanzquellen leider nicht mehr veröffentlicht, man ermöglichte mir aber, die Bilanzen einzusehen. Vgl. auch die Gespräche mit dem Leiter der Finanzabteilung Stan Hellman vom 25. 1. 1983 und vom 18. 3. 1983.

1984 VERA's Hauptbüro untergebracht war und dessen Verkaufserlös voll in die neuen Räumlichkeiten reinvestiert wurde. Im Unterschied zu vielen anderen Stiftungen verfügte VERA sonst über kein eigenes Vermögen, das als dauerhafte finanzielle Basis hätte dienen können. Der wichtigste private Geldgeber blieb die Ford Foundation mit Zuwendungen von 200.000 bis 350.000 Dollar jährlich, zuletzt alle zwei Jahre 650.000 Dollar, insgesamt also bereits Beträgen von über 6 Millionen Dollar.³⁰⁾ Seit 1986 deutet sich eine Umstrukturierung an. Mit der Ankündigung, weitere laufende Beträge nicht mehr leisten zu wollen, stellte die Ford Foundation VERA eine Ablösesumme von 5 Millionen Dollar unter der Bedingung zur Verfügung, daß das Institut noch einmal dieselbe Summe bis 1991 anwerben kann.

Auch bei der Finanzierung muß man zwischen VERA's Hauptapparat und den Projekten unterscheiden. Die beiden erstgenannten Quellen – Schweitzer und die Ford Foundation – sind nicht projektgebunden, ebenso wie eine jährliche Zuwendung des Greater New York Fund³¹⁾ von circa 75.000 bis 100.000 Dollar und die eigenen Einkünfte VERA's, die das Institut dadurch erhält, daß es den Projekten die Kosten für Hilfe und Verwaltung mit etwa 10 bis 15 % des Projektbudgets in Rechnung stellt.³²⁾ Diesen „general support“ genannten Unterstützungen mißt VERA besondere Bedeutung zu, da sie die Unabhängigkeit des Instituts gegenüber den Projektsponsoren erhöhen.

Die meisten Zuwendungen erhält VERA aber projektgebunden, teilweise von Stiftungen, zu 80 bis 90 % aber aus öffentlichen Mitteln der Stadt oder des Staates New York und des Bundes. Sie werden VERA in der Regel über die zuständigen Behörden zugewiesen, vor allem früher vom New York Criminal Justice Coordination Council, der auch die LEAA-Mittel verwaltete,³³⁾ oder dem United States Department of Labor.³⁴⁾

Die gegenwärtige Höhe (Finanzjahr 1986) von VERA's Einkünften beträgt 11,5 Millionen Dollar. Sie entfallen im wesentlichen auf das Neighborhood Work Project, Job Path, das Community Service Sentencing Project und Easy-ride.

[30] Die Ford Foundation ließ sich selbst einmal eine Evaluation des VERA Instituts erstellen: Newman, 1969 „Replicating VERA“.

[31] Der Greater New York Fund ist eine lokale Untergruppierung des in ganz Amerika existierenden Wohltätigkeitsprogrammes United Way, dem Korporationen die Beiträge leisten, die sie sich für Wohltätigkeitszwecke zu geben verpflichtet fühlen.

[32] Vgl. zur Problematik der Kontinuität und der Projektgebundenheit der Mittel unten 7.1., zur Problematik der Akquisition und zu einem typischen Finanzierungsmodell unten 5.4.2.2.

[33] Vgl. oben 2.1.

[34] In den letzten Jahren stiegen der kommunale und staatliche Anteil, wogegen die Bundesmittel zurückgingen (Finanzjahr 1986: 69 %, 24 %, 7 %).

Nach den genauer aufgeschlüsselten Zahlen des Finanzjahres 1981 mit dem im Vergleich zu 1986 fast identischen Budget von 11,419 Millionen Dollar empfing VERA damals 589.848 Dollar ohne Bindung an ein Projekt und 10.734.511 Dollar als sog. „restricted funds“. Gleichzeitig wurden 9.973.805 Dollar für die Projekte ausgegeben (5.471.469 Dollar für criminal justice programs und 4.502.336 Dollar für special programs). Die Verwaltungskosten des Instituts selbst (general and administrative expenses) betragen 1.445.817 Dollar.

Die Aufwendungen für die Programme im Rahmen des Strafjustizsystems gliederten sich auf in 56.814 Dollar für Planung, 4.005.356 Dollar für die Durchführung, 1.170.994 Dollar für die Forschung und 238.305 Dollar für technische Unterstützung. Bei den Spezialprogrammen wurden im gleichen Zeitraum 183.810 Dollar für Planung, 4.272.874 Dollar für die Durchführung, 7.926 Dollar für Forschung und 37.726 Dollar für Technical Assistance investiert.

VERA erhält seine Zuwendungen derzeit aus 50 verschiedenen Quellen. Für ein Projekt werden in der Regel mehrere (drei bis acht) Funds kombiniert, teils wegen der Begrenztheit der Ressourcen, teils aber auch, um die Programme auf eine breitere und damit stabilere Basis zu stellen. Dieses Vorgehen bietet sich insbesondere bei Programmen an, die mehrere Zwecke verfolgen (wie Easyride) und daher Geldgeber aus mehreren Bereichen interessieren. Mischfinanzierung macht sie weniger modeabhängig und die Fortsetzung des Programmes ist leichter sicherzustellen. Die bisher höchste Zahl von Sponsoren beteiligte sich bei WILDCAT, das aus 26 verschiedenen Finanzquellen gespeist wurde.

Im Zusammenblick kann man sagen, daß VERA nach eindeutig privater Initialzündung mehr und mehr auf öffentliche Geldgeber angewiesen ist, die nun etwa 80 bis 90 % des Finanzbedarfs decken. Diese Finanzierung berührt wegen ihres kurzfristigen und projektabhängigen Charakters aber nicht die private Natur des Instituts.

4.2.3. Berührungspunkte mit dem System der formellen Sozialkontrolle

4.2.3.1. Zusammenarbeit mit Behörden

Seit der Arbeitsbeziehung mit dem 1966 gegründeten Criminal Justice Coordinating Council³⁵⁾ kooperiert VERA mit dem Strafjustizsystem am intensivsten bei der Verbrechenskontrolle. Durch parallel laufende andere Projekte vermied das Institut jedoch die Ausschließlichkeit dieser Beziehung. Der gegenwärtige Vertrag mit dem Police Department umfaßt mit einem Auftragsvolumen von jährlich 400.000 bis 500.000 Dollar nur 5% von VERA's Budget. Neben diesem

[35] Vgl. oben 2.1.

Kontakt mit Stadt und Polizei arbeitete das Institut oft mit der Staatsanwaltschaft, dem Strafvollzug, den Gerichten und der Bewährungshilfe zusammen. VERA ist somit einerseits durch lang dauernde, mannigfache Kommunikation mit den Behörden verflochten, konnte sich aber andererseits durch die Vielzahl der Verbindungen und die Pluralität der Sponsoren die Entscheidungsfreiheit erhalten, um nicht genehme Aufträge abzulehnen.

4.2.3.2. *Personelle Verzahnungen*

Bemerkenswert scheint die Mitarbeiterfluktuation zwischen VERA und dem Staat. Viele VERA-Angehörige wechseln nach einigen Jahren in die Verwaltung oder Planung über, wo sie aufgrund ihrer Erfahrungen leitende Positionen erhalten. Das prominenteste Beispiel gibt der Gründungsdirektor Sturz, der 1978 zum Deputy Mayor of Criminal Justice (dem stadthöchsten Planer auf Strafjustizgebiet) berufen wurde und dann zum Chairman of the New York City Planning Commission (Stadtplanung unter Einbezug aller sozialen Probleme) aufrückte. Auch andere Spitzenstellen, beispielsweise im Gesundheitswesen, im Budget Bureau (Finanzverwaltung), im United States Attorney Office (Generalbundesanwaltschaft), etc. werden von ehemaligen VERA-Mitarbeitern eingenommen.³⁶⁾ Eine Wanderung in die Gegenrichtung ist seltener, aber ebenfalls feststellbar. So war der jetzige Vizedirektor Mike Farrell früher bei der Polizei und arbeitete nach der Einrichtung des Police Liaison Office³⁷⁾ einige Jahre für das Police Department bei VERA, bevor er dann ganz zum Institut überwechselte. Diese personellen Überschneidungen haben eine wichtige Bedeutung für VERA: Sie erleichtern die Kontaktmöglichkeiten und – selbst wenn sie nicht ausgenutzt werden – erhöhen sie den good will des Instituts.

4.2.3.3. *Beziehungen*

Eine ähnliche Rolle spielen auch VERA's Beziehungen, von denen den Kontakten auf der Arbeitsebene die größte Bedeutung zukommt. Durch die häufige Kooperation mit Behörden konnten einige altgediente VERA-Mitarbeiter ein gutes Verhältnis zu verschiedenen staatlichen Stellen entwickeln. Das durch Glaubwürdigkeit und solide Arbeit erworbene Vertrauen erleichtert es ihnen insbesondere bei der Etablierung neuer Projekte, Irritationen, Vorurteile und Ängste der durch ein Programm betroffenen Bürokraten abzubauen.

Daneben verstand es VERA, eine ganze Reihe wichtiger Personen in freundschaftlicher Beziehung an sich zu binden. Der Kontakt zum wichtigsten Geldge-

[36] Gespräch mit Herb Sturz vom 24. 3. 1983, S. 6.

[37] Vgl. oben 2.3.

ber, der Ford Foundation, beruht auf einer privaten Bekanntschaft Sturz' mit dem damaligen Präsidenten der Organisation, die er mit dem Nachfolger der Stiftung fortsetzte, dessen Tochter im übrigen bei VERA arbeitet. Außerdem enthält der Board of Trustees eine Reihe prominenter Namen. So war z. B. der Vorsitzende Burke Marshall früher Stellvertretender Generalbundesanwalt unter Robert Kennedy, und auch einflußreiche Professoren und Leiter städtischer Organisationen arbeiten in diesem Aufsichtsgremium mit. An diesen letztgenannten Kontakten fällt ein Charakteristikum für VERA auf: ihr oft informeller und zufälliger Ursprung (z. B. stammt die Bekanntschaft Sturz' mit dem früheren Präsidenten der Ford Foundation von einer Cocktailparty, genauso wie auch das der Existenz VERA's zugrundeliegende Zusammentreffen von Schweitzer und Anna Kross).

Die genaue Bedeutung dieser Beziehungen läßt sich schwer abschätzen. Smith meint, ihre einzige Chance liege darin, zu helfen, Gespräche mit Leuten anzubahnen, die man sonst nicht hätte erreichen können. Durch die Kontakte könne man keine Entscheidungen beeinflussen, erhalte aber die Möglichkeit, an der richtigen Stelle gehört zu werden und dann durch eigene Überzeugungskraft Denkanstöße zu geben. Insofern spielten die Beziehungen nur eine kleine, manchmal aber doch sehr entscheidende Rolle.³⁸⁾

In Zusammenschau dieser Beobachtungen läßt sich VERA entweder beschreiben als „weder ganz innerhalb noch ganz außerhalb des Strafjustizsystems der Stadt New York, aber eng damit verwoben“³⁹⁾ oder als „Außenstehender, aber Freund“.⁴⁰⁾ Die erste Definition entspricht mehr einer arbeitsermutigenden Praktikerperspektive, unter juristischem Blickwinkel ist die zweite jedoch zutreffender und präziser. VERA gilt in New York als ein wohl etabliertes, aber eindeutig privates Institut.

4.2.4. Verbindung zu anderen Instituten und Hochschulen

Mehr als Anhang zur Frage der Ortsbestimmung sollen noch zwei andere Beziehungen VERA's erwähnt werden: die Zusammenarbeit mit anderen Instituten und VERA's Verbindung zu Universitäten.

VERA hat nur sehr selten gemeinsam mit anderen privaten Instituten Projekte lanciert. Einer der wenigen Ausnahmefälle war die Etablierung des Brooklyn Dispute Resolution Center gemeinsam mit dem Institute for Mediation und Conflict Resolution (IMCR).⁴¹⁾ Generell erwies sich aber die Zusammenarbeit

[38] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 32 ff.

[39] Gespräch mit Jerry McElroy vom 17. 2. 1983, S. 9.

[40] Gespräch mit Herb Sturz vom 24. 3. 1983; ebenso Ares/Sturz, 1962, S. 15, die VERA beim Manhattan Bail Project als „amicus“ curiae bezeichnen.

[41] Vgl. VERA Institute of Justice and Victim Services Agency, 1980, S. 7 ff.

auf privater Ebene nicht als erfolgreich, da die Kombination mehrerer Ideengeber eher zu Zielkonflikten und Koordinationsschwierigkeiten führte. Dafür veranstaltete das Institut aber gelegentlich (vor allem in den 70er Jahren, seitdem ist die dafür zur Verfügung stehende Zeit knapper geworden) projektbezogene Kolloquien, zu denen es auch andere Programminitiatoren und Universitätsprofessoren einlud. Die bisher umfassendsten Kontaktgespräche fanden Mitte der 60er Jahre im Rahmen der von VERA mit ins Leben gerufenen National Bail Conference statt. Mit einigen privaten, VERA ähnlichen Organisationen (z. B. Pact Institute, Hartford Institute of Justice⁴²)) pflegen Michael Smith und die Forschungsdirektorin Sally Hillsman gegenwärtig kontinuierlichen, vor allem telefonischen Erfahrungsaustausch.

In den ersten Jahren seiner Existenz strebte VERA eine lockere Kooperation mit einer oder mehreren Universitäten an. So war das Manhattan Bail Project für das Personal und die mithelfenden Studenten durch ein Seminar mit der New York University verbunden.⁴³) Auch die weiteren Projekte wollte man mit verschiedenen Universitäten gemeinsam angehen. Entsprechende Verhandlungen blieben aber erfolglos.⁴⁴) Deshalb entschied sich VERA, ohne formelle Angliederung an eine Hochschule weiterzuarbeiten, unterhält andererseits aber gute Beziehungen zu bekannten Professoren und bleibt insbesondere durch einen Teil des Board of Trustees mit der akademischen Forschung und Lehre im Dialog.⁴⁵) Gelegentlich nehmen VERA-Mitarbeiter auch an Konferenzen teil, die von Universitäten veranstaltet werden. So hielt Smith 1982 einen Vortrag in Harvard und 1983 ein Referat an der New York University.⁴⁶) Dabei versucht das Institut durchaus Einfluß zu gewinnen, aber in einer Weise, daß es seine Unabhängigkeit nicht gefährdet und auch die Distanz zu dem herkömmlichen, grundlagenforschungsorientierten Hochschulbetrieb betont. Auch wenn der Kontakt aus Zeitgründen nicht so rege läuft, wie die Institutsleitung dies manchmal wünscht, hat man doch in Gesprächen mit Fachleuten den Eindruck, daß VERA, vor allem durch die Publikation seiner Forschungsberichte, lebendig in den kriminalpolitischen Auseinandersetzungsprozeß in den USA integriert ist.

[42] Vgl. unten 8.3.

[43] Vgl. Ares/Sturz, 1962, S. 19 f.

[44] Vgl. Newman, 1969, S. 16 f.

[45] Von den 20 Mitgliedern des Board sind 8 Hochschulprofessoren, meist an der Yale Law School oder Harvard Law School, den beiden renommiertesten Ivy-League-Universitäten Amerikas.

[46] Vgl. Smith, 1982 und 1984.

5. VERA's Vorgehensweise

Nach der mehr statischen Betrachtung von VERA als Institution soll in diesem Kapitel der dynamischen Wechselwirkung der drei Ebenen Institut – Projekte – Forschung und der Interaktion mit der Gesellschaft im Rahmen der Reformvorhaben nachgegangen werden. Dazu wird insbesondere VERA's kriminalpolitischer Ansatz der Aktionsforschung näher dargestellt und abstrakt-chronologisch untersucht, in welchen Einzelschritten das Institut einen typischen Modellversuch begleitet.

5.1. Innere Reform des Strafjustizsystems/Kriminalpolitik „von unten“

Wenn man sich kurz die Wege, Kriminalpolitik zu betreiben, vergegenwärtigt, so besteht zum einen die Möglichkeit, Neuerungen durch Politik „von oben“, insbesondere durch Gesetzesvorhaben oder Verwaltungsanordnungen und Dienstanweisungen des Justiz- bzw. Innenministeriums durchzusetzen. Der für VERA typische Weg ist ein anderer. Das Institut erprobt, ob es innerhalb des Rahmens des geltenden Rechts sinnvolle und realisierbare Handlungsalternativen zur gegenwärtigen Praxis gibt. VERA ergreift in der Regel selbst die Initiative, geht als privates Unternehmen auf Funktionsträger zu, spricht Ungerechtigkeiten an, entwickelt Lösungsvorschläge, übernimmt die volle Verantwortung für Finanzierung und Durchführung, überprüft die Alternativen wissenschaftlich und versucht, sie bei Erfolg auf Dauer zu installieren. Diese neuartige kriminalpolitische Strategie wird in der Bundesrepublik im Gegensatz zu den vorgenannten Reformansätzen meist als Kriminalpolitik „von unten“^[1] bezeichnet. Sie ist demokratisch oder basisorientiert in dem Sinn, daß engagierte

[1] Vgl. Pfeiffer, 1983 b, S. 128 ff. Die andere Möglichkeit der Kriminalpolitik von unten besteht darin, daß ausschließlich Praktiker ohne Hilfestellung eines darauf spezialisierten Instituts versuchen, das Strafjustizsystem selbst zu reformieren. Vgl. auch unten 9.2.2.5., wonach der Weg der inneren Reform nicht notwendig nur über eine Kriminalpolitik von unten beschränkt werden muß.

Fachleute von sich aus die Initiative für die Mitgestaltung der Gesellschaft übernehmen und nach gerechteren Modellen zur Bewältigung öffentlicher und sozialer Aufgaben suchen. Durch direktes Einwirken soll das System der formalen Sozialkontrolle zur inneren Reform angeleitet werden. Erst wenn die durch die Zusammenarbeit mit den zuständigen Praktikern ausgeloteten Handlungsspielräume des geltenden Rechts sich als zu eng erweisen, werden legislative Änderungen in Betracht gezogen. Die Modellversuche sollen bei Erfolg und entsprechender Bekanntheit zur Nachahmung anregen und langfristig zu breitflächigen Verbesserungen führen.

5.2. Aktionsforschung / Modellversuch

Die von VERA meist praktizierte Vorgehensweise heißt Aktionsforschung. Bei dieser von Kurt Lewin in den 40er Jahren in Amerika entwickelten Strategie der angewandten Sozialwissenschaften löst der Forscher die Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis dadurch auf, daß er selbst gestaltend in soziale Beziehungsgefüge eingreift. Im Gegensatz zu bisher üblichen Forschungsmethoden wird so die Neutralität des Forschers als eines beobachtenden Dritten bewußt aufgehoben.

Die Aktionsforschung steht nach einer Einteilung von Clark²⁾ als fünfter Forschungstypus eigenständig neben den traditionellen Richtungen der Reinen Grundlagenforschung (pure basic research), Zielgerichteten Grundlagenforschung (basic objective research), Evaluationsforschung (evaluation research) und Angewandten Forschung (applied research). Diese Position der Aktionsforschung wird allerdings oft bestritten, da sie keinen methodologischen Kern habe, der ihre Unterscheidung von anderen Forschungstypen sichere.³⁾ Vielmehr sei sie nur eine Strategie, die keine Alternative zur klassischen, empirischen Forschung darstelle⁴⁾ und der deshalb Unwissenschaftlichkeit vorgeworfen wird.⁵⁾ Auf die Kritik an der Aktionsforschung soll, soweit sie für das Thema bedeutend ist, unter 7.3. eingegangen werden.

Objekt und Instrument der Aktionsforschung ist der Modellversuch, der die reale Lebenswirklichkeit gestaltet. Die Forschung begleitet ihn in beständiger

[2] Vgl. Clark, 1972, bsd. S. 8 ff.; andere Einteilung: UNSDRI, 1974, S. 135.

[3] Vgl. Moser, 1975, S. 44.

[4] Vgl. ebenda, S. 47.

[5] Vgl. ebenda, S. 58.

Interaktion. Durch ihre Interventionen erschließen die Forscher die ursprünglichen Funktionszusammenhänge, oder wie es Sturz formulierte: „By intervening you learn, how the system worked before“. Das System wird also als black box verstanden, deren input man bestimmt, indem man ihn verändert, und deren output Aufschlüsse über den Inhalt ermöglicht. Reformversuche stellen ein günstiges Explorationsfeld dar, da sie die Alltagsroutinen erschüttern und die herkömmlichen Arbeitsstrukturen der Beteiligten in Frage stellen. Die Schnittlinien der Veränderung werden so für den Beobachter von außen eher deutlich.⁶⁾

Der Eingriff zielt primär auf die Veränderung der sozialen Gegebenheiten und erst in zweiter Linie auf die Bildung genereller Theorien. Mit anderen Worten liegt die Betonung auf der Aktion, nicht auf der Theorie. Es wird angenommen, daß die Information die Handlung verbessert, die ihrerseits zur Entdeckung neuer Informationen führt, usw.⁷⁾ Tatsachenfindung hat somit die Funktion, erstens die Handlung danach zu bewerten, ob sie über oder unter der Erwartung liegt; zweitens gibt sie den Planern die Möglichkeit zu lernen, d. h. neue allgemeine Einsichten zu sammeln; drittens legt sie einen Grund zur weiteren Planung; viertens schließlich dient sie als Grundlage zur Abänderung des Gesamtplanes.⁸⁾ Der gesamte Forschungsprozeß wird demnach als spiralförmig revolvierendes System verstanden, als zyklischer Verlauf von Zielbestimmung, Realisierung des ersten Planungsschrittes, Evaluation der neuen Situation und eventueller Modifikation der Zielbestimmung im Rahmen der Tatsachenfindung. Die Forschungsdirektorin von VERA beschreibt die durch das Institut ausgelösten Veränderungen auch in einem weiteren Sinn als dialektische Entwicklung: VERA gibt Anstöße zur Weiterentwicklung bestimmter Subsysteme der Gesellschaft, daraufhin entwickelt sich die Gesellschaft weiter, dies zeigt wiederum Rückwirkungen auf VERA, das seinerseits wieder gefordert ist, Neues zu entwickeln. Die vorherigen Entwicklungsschritte werden aufgehoben im schönen dreifachen Sinn von Hegel: beseitigt, bewahrt und hinaufgehoben.⁹⁾

[6] Aus ähnlichen Gründen erforschte auch Sigmund Freud anhand von Pathologien Struktur und Entwicklung der menschlichen Psyche, vgl. seine Bemerkung, wonach man die Struktur eines Kristalls am besten erkennt, wenn man es zerbricht.

[7] Vgl. Mathieson, zitiert nach VERA Report 1977, S. 79.

[8] Vgl. Lewin, zitiert nach Moser, 1975, S. 51.

[9] Vgl. zur Aktionsforschung allgemein: Friedrichs, 1973, S. 370 ff; Müller, 1978, S. 38 ff; Haag/Krüger/Schwärzel/Wildt, 1975; Horn, 1979; Moser, 1975; Clark, 1972, bsd. S. 22 ff. Vgl. zur Notwendigkeit experimenteller sozialer Innovation: Fairweather, 1967 und Feyerabend, 1977.

5.3. Verhältnis VERA-Projekte / Forschung-Projekte / Forschung-Planung

Die von VERA praktizierte Aktionsforschung beinhaltet drei verschiedene Beziehungsebenen. Zunächst lanciert VERA ein Projekt, das sich schrittweise entwickeln und ablösen soll. Parallel zu diesem Modellversuch und in ständiger Wechselwirkung mit ihm läuft eine (ebenfalls von VERA eingesetzte) Begleitforschung. Diese Evaluationsforschung übermittelt ihre Rückmeldungen aber nicht nur dem praktischen Modellversuch, sondern auch dem Institut selbst und beeinflusst dadurch die Planung weiterer Projekte. Dieser dreiecksförmige Prozeß endet durch die beständige Erkenntniszunahme also nicht immer wieder am gleichen Punkt, sondern windet sich gewissermaßen in neue Höhen auf und verzweigt sich (durch weitere Projektentwicklungen) dabei zu neuen Dreiecken. Letztendlich sollten sich die einzelnen Modellversuche durch Erfahrungsaustausch auch gegenseitig inspirieren, sodaß ein stark vernetztes Entwicklungssystem entsteht.

5.3.1. Verhältnis VERA – Projekte

Die Zusammenarbeit zwischen den Institutsmitarbeitern und den Projekten wird in der Intensität, Problematik und Rollenverteilung durch VERA's Ziel bestimmt, die Projekte schrittweise zur Unabhängigkeit zu führen. Letzter Schritt der Verselbständigung ist die Institutionalisierung, d. h. entweder die Eingliederung in eine staatliche Behörde oder die Verselbständigung als separate Not-for-Profit Corporation mit unabhängiger Finanzierung und einem eigenen Auftrag zur weiteren Progammentwicklung. Dieser fortlaufende Verselbständigungsprozeß ähnelt dem „von-sich-weg-Erziehen“ beim Eltern-Kind-Verhältnis. VERA setzt ein Projekt in die Welt. Es benötigt dann Erfahrungen und Schutz des Instituts. VERA bemüht sich dabei, dem Projekt seine Eigendynamik zu belassen, es zu beobachten und seinerseits daraus zu lernen, auf Anfrage Hilfe zu erteilen und erst von sich aus einzugreifen, wenn dies notwendig und sinnvoll erscheint. Beide Seiten wachsen so mit- und aneinander in einem dialektischen Entwicklungsprozeß.

Die Projekte bedürfen insbesondere an drei kritischen Stufen der Hilfestellung durch Institutsmitarbeiter:¹⁰⁾

[10] Vgl. VERA Report 1980, S. 3.

- auf dem Weg vom Erkennen eines Problems zum Entwerfen eines durchführbaren Programms
- von der Programmidee zur Planung eines Pilotprojektes und der Beschaffung der Finanzierung
- beim Übergang von der Demonstrationsphase zur Institutionalisierung.

Der Austausch mit VERA bzw. die Hilfe durch VERA erfolgt bei regelmäßig stattfindenden Zusammenkünften zwischen Instituts- und Projektmitarbeitern, meist jedoch zwischen dem Projektleiter und dem Direktor, sofern Forschung parallel läuft auch unter Hinzuziehung der damit Betrauten. Hierbei kommen von beiden bzw. allen drei Seiten Anregungen. Die Projektmitarbeiter äußern sich – bedingt durch ihren täglichen Erfahrungsbereich – eher zur konkreten Problemlösung, das Institut legt größeren Wert auf die Gesamtidee und ihre gesellschaftlichen Auswirkungen. Die notwendigen Hilfestellungen durch VERA werden mit zunehmender Erfahrung der Projektmitarbeiter schrittweise weniger. Ist das Projekt verselbständigt, ist es wie ein herangereiftes Kind dem Einfluß der Eltern entwachsen, beide Seiten stehen aber noch in (hoffentlich) freundschaftlicher Beziehung.

Um die Institutionalisierung vorzubereiten, errichtet VERA die Modellversuche von Anfang an organisatorisch abgeschlossen und vom Institut selbständig und tritt auch in der Öffentlichkeit den Projekten gegenüber in den Hintergrund. So bemüht man sich in Gesprächen immer, den Namen der einzelnen Projekte zu betonen und weniger hervorzuheben, daß VERA hinter den einzelnen Arbeiten steht. Dies vermittelt den Projekten gleichzeitig ein Gefühl von eigener Bedeutung, erleichtert die Lokalisierbarkeit und Identifizierbarkeit durch Außenstehende und motiviert die Mitarbeiter stärker, sich auf die Probleme des eigenen Projektes zu konzentrieren und sich dafür verantwortlich zu fühlen.

5.3.2. Verhältnis Forschung—Projekte

Forschung und Projekte arbeiten personell und – soweit möglich – örtlich voneinander unabhängig und gehen den Aktionsforschungsprozeß arbeitsteilig an. Finanziell kommen teilweise Verzahnungen vor. Auch wenn dies nicht als ideal gilt, ergibt es sich teilweise aus der unterschiedlichen Großzügigkeit der Kostenträger, die VERA im Interesse des gemeinsamen Zieles ausgleicht. So werden teilweise Projektgelder für die Forschung und umgekehrt verwendet.¹¹⁾

Beide Teilbereiche stehen, wie in 5.2. beschrieben, in beständiger Interaktion. Zunächst wird ein Modellversuch – meist beeinflusst durch Erfahrungen frühe-

[11] Gespräch mit Sally Hillsman vom 14. 10. 1982. Dies war z. B. beim Community Service Sentencing Project der Fall.

5.4.1. Idee

Wie bereits oben in der Institutsgeschichte teilweise dargestellt,¹⁶⁾ entwickelten sich die Projekte zu einem hohen Prozentsatz auseinander. Entweder folgte ein neues Projekt als logische Fortsetzung aus den Erkenntnissen und Defiziten des alten Modellversuches (z. B. die Kette Traffic Court Alert, Calendar Control Project, Appearance Control Project, Victim/Witness Assistance Project, Mediation and Arbitration, Peacemaking Project), oder es zielte darauf ab, weiteren sozialen Mißständen abzuhelpfen, die zufällig am Rande von alten Projekten deutlich geworden waren (vgl. Easyride oder Housing Projects) oder es setzte die Erkenntnisse eines Grundlagenforschungsvorhabens praktisch um (Felony Disposition Study – Felony Case Preparation Project). Meist stieß VERA selbst auf die neuen Projektideen, nur in wenigen Fällen kamen sie durch Aufträge von außen (z. B. teilweise durch die Zusammenarbeit mit der Polizei).

Zunächst definiert das Institut ein oder mehrere konkrete Probleme und grenzt sie ein, da die generelle Absicht „Gutes zu tun“ häufig mehr schadet als nützt.¹⁷⁾ Nach der Bestandsaufnahme gilt der nächste Schritt der Identifikation der Ursachen. Dabei kann sich VERA nur zu einem sehr geringen Teil auf die Mutmaßungen der Praktiker beziehen. Nach Ansicht der Forschungsdirektorin ist es erstaunlich, welche Fehlvorstellungen diese oft über ihre eigene Arbeit besitzen.¹⁸⁾ Stattdessen stützt sich das Institut vor allem auf Literaturstudien, die Analyse einschlägiger Forschungsprojekte und eigene Beobachtungen. Mit Hilfe der so gewonnenen Kenntnisse werden alternative Lösungsvorschläge entwickelt und die Kriterien festgelegt, an denen sie überprüft werden sollen.

Die Präzision bei der Ideensammlung und Projektvorbereitung hat sich im Lauf der Jahre mit zunehmender Erfahrung deutlich verfeinert. Doig nannte VERA's Annäherung an Probleme noch „relativ unstrukturiert“, da das Institut nicht dem seiner Meinung nach klassischen Planungsmodell¹⁹⁾ folge – ein Faktum, dem er allerdings auch die Kreativität und den Erfolg des Instituts mit

[16] Vgl. oben 2.

[17] Vgl. Szanton, 1981, S. 129.

[18] Dies belegt z. B. VERA's Studie über Geldstrafen, vgl. Hillsman, 1983 und Hillsman/Sichel/Mahoney, 1984. Danach werden Geldstrafen in den USA auch deswegen relativ selten verhängt, weil die Richter unzutreffenderweise davon ausgehen, daß diese Sanktionen nur zu einem geringen Teil eingetrieben würden. Sie rechnen mit einer Erfolgsquote von 10 %, in Wahrheit beträgt sie 66 %.

[19] Das Planungsmodell gibt seiner Aufstellung nach folgende Schritte vor: 1. Die generellen Ziele zu definieren, die durch das Strafjustizsystem erreicht werden sollen; 2. Systematisch die gegenwärtigen Befunde an diesen Zielen zu messen, um die wesentlichen Schwachpunkte zu identifizieren; 3. dann alternative Wege zur Behebung dieser Schwachpunkte zu analysieren; und 4. schließlich in jedem Problemgebiet die Alternative mit dem größten Nettonutzen auszuwählen; vgl. Doig, 1968, S. 400 m.w.N.

rer Forschungsergebnisse – entwickelt und durchgeführt. Ein Forscherteam überprüft seine Auswirkungen durch Evaluation und meldet dem Modellversuch die Ergebnisse zurück. Sofern diese nicht mit der gewünschten Zielrichtung übereinstimmen, greift die Projektleitung in Zusammenarbeit mit VERA's Leitung die Anregungen auf und modifiziert das ursprüngliche Konzept. Die Auswirkungen der veränderten Vorgehensweise werden wiederum von der Begleitforschung ermittelt und können zu neuen Programmveränderungen führen. Die Forschung wirkt so (ähnlich wie bei technischen Entwicklungen) kontinuierlich auf das laufende Projekt zurück.

In der Regel haben die Projektmitarbeiter Interesse daran, die Auswirkungen ihrer Arbeit zu erfahren, und zeigen deshalb Verständnis für die Begleitforschung. Teilweise empfinden sie die Evaluation aber auch als Störung des Tagesablaufs oder messen verschiedenen Forschungsaspekten geringe Bedeutung bei, vor allem wenn sie ihre wissenschaftliche Notwendigkeit nicht einsehen. Dann besteht die Gefahr, daß sie durch widerwillige Kooperation der Forschung ungenaue Arbeitsgrundlagen zur Verfügung stellen.¹²⁾

5.3.3. Verhältnis Forschung – Planung

Die Forschungsergebnisse können aber auch einen weiteren Kreislauf einleiten und das Institut zur Planung neuer Projekte anregen.¹³⁾ Da durch die Forschung das Verständnis der Zusammenhänge und der sie beeinflussenden Faktoren beständig wächst, werden die Nachfolge-Projekte zunehmend komplizierter.¹⁴⁾

Modellversuche bzw. Begleitforschungen sollen sich auch gegenseitig inspirieren. So übernahm das Community Service Sentencing Project einige Erfahrungen aus dem Court Employment Project.¹⁵⁾

5.4. Abstrakte Einzelschritte

Für ein typisches Aktionsforschungsprojekt von VERA haben sich – beeinflusst durch die Fachliteratur und praktische Erfahrungen – im Lauf der Jahre folgende charakteristische Entwicklungsstadien als regelmäßige Stufen herauskristallisiert: Idee (1), Planung (2), Durchführung (3), Begleitforschung (4), Institutionalisierung (5) und Reevaluation (6).

[12] Vgl. unten 7.3.

[13] Vgl. unten 5.4.1.

[14] Gespräch mit Sally Hillsman vom 14. 10. 1982.

[15] Vgl. unten 6.

zuschreibt. Während Sturz einen – meist unvoreingenommenen, d. h. gelegentlich auch unerfahrenen – Mitarbeiter an ein Thema mit dem Auftrag setzte, „sich etwas einfallen zu lassen“, erarbeitet VERA nun immer genauere Vorstudien. Das Institut bemüht sich dabei, die verschiedenen Lösungsmöglichkeiten in allen Schritten genau durchzuüberlegen.²⁰⁾ Insbesondere versucht man eine breite Informationsbasis herzustellen und sammelt dazu genügend Daten, um die Projektidee zu optimieren und eine grobe Einschätzung ihrer Realisierbarkeit und der potentiellen Auswirkungen zu erhalten.²¹⁾ So bereitete VERA (Anfang 1987) sein Konzept des Day Fine Projects nicht nur durch einen umfassenden, in jahrelanger Arbeit zusammengetragenen Literaturvergleich vor (Fines-Study, ab 1979), sondern sandte auch die zukünftige Projektleiterin zu ausführlichen Gesprächen in die Bundesrepublik Deutschland. Trotz dieser immer fundierteren Vorarbeit scheut das Institut aber nach wie vor nicht vor unkonventionellen Vorschlägen zurück. Wegen der beschränkten Ressourcen können allerdings nur die Ideen verwirklicht werden, die von Umfang und Mitteln den Maßstäben des Instituts entsprechen.²²⁾

5.4.2. Planung

Nach der ersten Phase des Lesens, Redens und Denkens steht VERA vor der Aufgabe, die abstrakten Ziele in praktische Handlungsanweisungen umzusetzen. Zur Vorbereitung gehören als wesentliche Elemente: der Einbezug der zukünftigen Kooperationspartner und die Sicherstellung der Finanzierung.

5.4.2.1. Einbezug der zukünftigen Kooperationspartner

Verschiedene Untersuchungen der letzten Jahre haben deutlich gemacht, daß es unmöglich ist, Reformen gegen den Widerstand der davon betroffenen Praktiker durchzusetzen.²³⁾ Da die Ermessensausübung nicht völlig aus dem Strafjustizsy-

[20] Der VERA Report 1980, S.4 bringt einige Beispielfragen dafür, wie die Probleme in bewältigbaren Etappen aufgegliedert werden können: „Genau wie könnte eine bedingte Strafe (conditional discharge) in einem System, in dem ¼ Million gerichtliche Vorführungsbefehle (bench warrants) ausstehen, durchgesetzt werden und wie kann die Durchsetzung auch deutlich gemacht werden“; „genau wie könnten die von der CETA finanzierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen umgestaltet werden, um tatsächlich die Unterschichtjugend zu erreichen“; etc.

[21] Vgl. VERA Report 1980, S. 2.

[22] Gespräch mit Michael Smith vom 14. 10. 1982.

[23] Vgl. besonders Doleschal, KrimJ 1979, S. 81 ff. m.w.N. und Silberman, 1980, S. 265 f. Zu den Chancen und Grenzen der Zusammenarbeit zwischen Sozialforschung und Gerichten allgemein vgl. Collins, 1978, S. 145 ff. oder Kury, 1984, S. 320 ff.

stem zu eliminieren ist, finden diese immer wieder Mittel und Wege, die von ihnen nicht akzeptierten Neuerungen zu unterlaufen und die aufgedrängten Änderungsbestrebungen zu neutralisieren. So verhängen Richter keine als drakonisch empfundenen Strafen, sondern sprechen den Angeklagten lieber frei oder einigen sich im Rahmen des plea bargaining auf ein geringer strafbewehrtes Delikt,²⁴⁾ wenn der Gesetzgeber von ihnen nicht akzeptierte Strafverschärfungsregeln erlassen hat. Eine gesetzlich angeordnete Anhebung der Mindestfreiheitsstrafe wird durch entsprechende Vorverlegung des Zeitpunkts der vorzeitigen Entlassung beantwortet.²⁵⁾ Die Akteure im gerichtlichen Sanktionsprozeß interpretieren die Gesetze so lange um, bis sie eine von ihnen für ungerecht gehaltene Strafe nicht mehr anwenden müssen. Ermessensspielräume, die an einer bestimmten Stelle eingeschränkt werden, werden an anderer Stelle breiter genutzt.²⁶⁾

Aus dieser Feststellung folgt als Konsequenz, Reformen nicht gegen die, sondern mit den Praktikern durchzuführen. Da VERA schon viele Projekte mit den Vertretern der formellen Sozialkontrolle in New York gemeinsam bearbeitet hat, haben sich die beiderseitigen Berührungspunkte allmählich reduziert. VERA versucht der Tatsache, daß Neuerungen trotzdem immer wieder bedrohlich scheinen,²⁷⁾ durch gezielte aufklärende Gespräche entgegenzuwirken und einen Grundkonsens zu erzielen. Werden die zukünftigen Kooperationspartner möglichst frühzeitig in den Planungsprozeß einbezogen, so können ihre Vorschläge zur Bereicherung des Konzepts beitragen. Das Gefühl, an den Entwicklungen teilzunehmen, fördert dann auch ihre Bereitschaft, sich für das Vorhaben zu engagieren und zu Beginn der Projektpraxis häufig auftretende Arbeitsmehrbelastungen mitzutragen.

In der Zusammenarbeit mit der Praxis hat es sich immer wieder als bedeutsam erwiesen, die Werte und Belohnungsstrukturen der verschiedenen Beteiligten zu analysieren und zu berücksichtigen.²⁸⁾ Neben den strukturellen Interessen, die sowohl nach den Berufssparten, wie in den Hierarchieebenen divergieren, bestehen höchst individuelle Antriebskräfte, die für Reformen genutzt werden können, vor allem der Wille, effizientere Dienstleistungen zu erzielen, die Suche nach öffentlichem Beifall oder Bestätigung von einer bestimmten Gruppe, Neugierde, das Bestreben, die Arbeitsbelastung auf ein Minimum zu reduzieren, oder der Wunsch, die Ruhe in der Behörde aufrecht zu erhalten. Diese Motiva-

[24] Vgl. Mackey, 1974, S. 32 ff; Silberman 1980, S. 265.

[25] Vgl. Doleschal, KrimJ 1979, S. 94.

[26] Vgl. unten 7.5.1.

[27] Vgl. Morison, 1966, besonders S. 219 ff.

[28] Vgl. Hillsman/Sadd, 1980, S.44 f.; Nimmer, 1978, S. 175 ff. und 181 ff.; Feeley, 1983, S. 198 f. Zu Reformen innerhalb bürokratischer Strukturen allgemein: Archibald/Hoffman, 1969.

tionen widersprechen zwar oft der Gesamtintention eines Prozesses, doch wäre es verhängnisvoll, sie nicht einzubeziehen und zu kanalisieren, da sie andernfalls das Projekt untergraben könnten.²⁹⁾

Im Lauf des beiderseitigen Lernprozesses werden die Widerstände der Praxis konkreter erfahrbar.³⁰⁾ Dies mag zwar dazu führen, daß die ursprüngliche Projektidee in einigen Punkten verändert wird, es hat aber den Vorzug, daß der unvermeidbare Prozeß der Anpassung von Theorie und Praxis gleich zu Beginn des Projekts und in einer relativ kontrollierten Form stattfindet. Wesentlich problematischer erscheint demgegenüber die Alternative einer allmählichen Aufweichung der ursprünglichen Konzeption durch den später einsetzenden passiven Widerstand der Praktiker. Das Projekt verliert dadurch seine Konturen für die kritische Fachöffentlichkeit und gerät bei der Evaluation seiner Auswirkungen in Schwierigkeiten, weil sich die den Forschungshypothesen zugrundeliegenden Praxisvorstellungen und die Realität weit voneinander entfernt haben.

Neben der Kompromißbereitschaft haben sich noch verschiedene andere Elemente als strategisch hilfreich herausgestellt, wie die Fähigkeit, sich mit Praktikern in für sie verstehbarer Form und in akzeptabler Zeit auseinanderzusetzen³¹⁾ oder keine unhaltbaren Erfolgsversprechungen abzugeben, um nicht an Glaubwürdigkeit zu verlieren. Es erfordert meist große Geduld, den an dem Modellversuch beteiligten Praktikern die Projektidee immer wieder neu darzulegen, sie zu verteidigen und gegebenenfalls auch in späteren Stadien nochmals zu modifizieren. Dieser dauernde Kontakt ermöglicht aber auch später dem Institut, besser abzuschätzen, wann und wie das Projekt endgültig im Rahmen der Behörden institutionalisiert werden kann. Das Ziel der Zusammenarbeit liegt für VERA darin, die Praktiker in ihrer Fähigkeit, Probleme selbst zu erkennen und zu lösen, zu unterstützen und sie dadurch zu stärken,³²⁾ und dabei den

[29] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 4. 1983, S. 1 – 6 und Gespräch mit Herb Sturz vom 24. 3.. 1983, S. 7. Zu einem Fall, in dem ein VERA-Projekt an der Gegenwehr der Staatsanwaltschaft scheiterte, obwohl bzw. weil es gesamtgesellschaftlich (nicht aber in den Augen der Staatsanwaltschaft) sinnvoll gewesen wäre, vgl. Lenihan, 1977, S. 578 ff.

[30] So auch schon Pfeiffer, 1983 a, S. 121, der 1977 einen Teil seiner „Lehrzeit“ beim VERA Institute verbrachte und die Brücke methodisch nach dem New Yorker Vorbild gründete. Seine Beschreibung des Aktionsforschungsproblems kann insofern als Resümee seiner Erfahrung bei VERA gelten.

[31] Vgl. Szanton, 1981, S. 129, mit dem Zitat eines leitenden Beamten: „Ich erledige jetzt alles am Telefon. Ich lese nichts Langes“. Es ist zu ergänzen, daß sich die Ausführlichkeit und Kompliziertheit, in der Probleme diskutiert werden, in den einzelnen Phasen unterscheidet. Vereinfachungen, die am Anfang die Durchsetzbarkeit erleichtern, sollten mit der Zeit differenzierteren Erörterungen weichen, vgl. Feeley, 1983, S. 36; vgl. auch Moser, 1975, S. 150 ff. über die Kontaktaufnahme mit den Feldsubjekten.

[32] Vgl. Szanton, 1981, S. 160: „Produce a stronger client“.

Modellversuch an die Grenzen des kriminalpolitisch Machbaren heranzuführen.³³⁾

5.4.2.2. Sicherstellung der Finanzierung

In der Planungsphase sind die finanziellen Mittel für die Durchführung und eventuell auch schon für die Begleitforschung bereitzustellen. Da die Modellversuche mehrere Jahre laufen und sich die öffentlichen Geldgeber aus politischen oder haushaltsrechtlichen Gründen meist nicht langfristig binden können oder wollen, kann eine etappenweise Umstrukturierung erforderlich sein. VERA versucht, zumindest für die Anfangs- und Kernphase die Finanzierung zu sichern und die Chancen für notwendig werdende Anschlußfinanzierungen dadurch zu erhöhen, daß es zukünftige Kostenträger bereits zu Beginn in das Projekt mit einbezieht. Dies wird erleichtert, wenn es gelingt, sie durch einen mindestens symbolischen Finanzierungsanteil an das Projekt zu binden und in der Öffentlichkeit als Mitträger des Modellversuches darzustellen.³⁴⁾

Ein idealer Finanzierungsplan stützt sich immer parallel auf mehrere Geldgeber, um das Projekt gegen modische Schwankungen nach Möglichkeit abzusichern. Die Zusammensetzung des Funding sollte außerdem in einem Stufensystem die schrittweise finanzielle Verselbständigung des Modellversuches vorbereiten. Dazu erwies es sich nach VERA's Erfahrung als günstig, die Sponsoren, die man als Träger des Projektes nach der Institutionalisierung ins Auge faßt, mit steigendem Prozentsatz zu beteiligen.³⁵⁾

Die Finanzierung erfordert viel Fingerspitzengefühl, um sowohl einen günstigen Zeitpunkt für die Frage nach Unterstützung zu finden als auch vor den Geldgebern überzeugungskräftige Argumente zu wählen. Von den möglichen Projektintentionen, Gerechtigkeit, Humanität, Effektivität, Zeit- oder Geldersparnis haben sich nach Ansicht des Institutsdirektors die drei Erstgenannten als ausschlaggebend herausgestellt.³⁶⁾ Meist überzeugt VERA damit, daß der geplante Modellversuch „notwendig“ sei, um das Funktionieren der Legalkontrolle zu gewährleisten oder das Vertrauen der Bevölkerung in die Rechtssicherheit aufrecht zu erhalten.

[33] Vgl. zu der Konsequenz, Praktiker möglichst frühzeitig einzubeziehen, z. B. Pfeiffer 1983 a, S. 119 ff. und 1983 b, S. 133 ff.; Szanton, 1981; Doig, 1968; Morison, 1966, S. 219 ff.; Austin Krisberg, 1981; Umbreit, 1981 b; Friedman, Lee, 1976; Moser 1975, S. 146 ff.

[34] Vgl. Pfeiffer, München, 1983 a, S. 123.

[35] Die BRÜCKE – München, die diese Idee später in Deutschland klassisch kopierte, erhielt zunächst 50 % der Projektmittel von der Robert Bosch Stiftung und 50 % von der Stadt München und dem Freistaat Bayern. Dieses Verhältnis änderte sich in der nächsten Phase auf eine Relation von ein Drittel zu zwei Drittel, dann übernahmen Stadt und Staat die Kosten zu 100 %.

[36] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 4. 1983, S. 6; bestritten von Hylton, 1982, S. 372, der behauptet, dem Staat ginge es primär um Kostenminimierung, alles andere sei ideologische Camouflage.

Obwohl finanziellen Aspekten weniger Einfluß zugeschrieben wird, zieht VERA sie doch zumindest im Rahmen der erstgenannten Gesichtspunkte häufig heran. Diese Argumentationstaktik – und teilweise ist es mehr Taktik als wahrer Beweggrund – unterscheidet zum einen Preisvergleiche (cost-effectiveness-analysis), die darüber Auskunft geben, auf welche Weise ein angestrebtes Ziel am günstigsten erreicht werden kann, und zum anderen Kosten-Nutzen-Analysen (cost-benefitanalysis), die die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen der Reform zu erfassen trachten. Bei Abwägung der Planungsalternativen werden meist auf Schätzungen basierende Preisvergleiche erstellt, da für die wesentlich umfangreicheren Kosten-Nutzen-Analysen in diesem Stadium üblicherweise noch das Informationsmaterial fehlt. Letztere werden aber vor der Institutionalisierung unbedingt als sinnvoll angesehen. Bisher hat VERA nur eine wirklich umfassende Kosten-Nutzen-Analyse erarbeitet, als es beim WILDCAT Project die Kosten des Modellversuches den Ersparnissen für die Steuerzahler gegenüberstellte.³⁷⁾

Man versucht die in der Bundesrepublik selten verwendete Methode der Kosten-Nutzen-Analyse³⁸⁾ auf konkret erfassbare Daten zu begrenzen und ist sich dabei der gesamten Problematik bewußt, insbesondere der Tatsache, daß sich nicht alle wesentlichen Faktoren finanziell bewerten lassen und deshalb eine Umrechnung sozialer Folgen der Kriminalität bzw. der Kriminalisierung nicht auf einem wirtschaftlichen Nenner erfolgen kann.³⁹⁾

5.4.3. Durchführung

Die arbeits- und energieintensivste Phase stellt die Implementation dar, für die eigene Mitarbeiter angestellt werden. Meist erweist es sich als schwierig, die anfänglichen Reibungsschwierigkeiten zwischen Theorie und Praxis abzubauen und den Trägheitswiderstand gegen Veränderungen zu überwinden. VERA versucht, alle Auswirkungen genau zu beobachten und sie dann teilweise zu

[37] Vgl. Friedman, Lucy, 1978, S. 113 ff.

[38] Vgl. Kaiser 1977, S. 44 f., wonach in der BRD nur zwei Studien zur Kosten-Nutzen-Analyse zu finden sind. Diese wurden mindestens um eine dritte Analyse durch das Brücke-Projekt ergänzt, vgl. Pfeiffer, 1983 a, S. 131. Zur Kosten-Nutzen-Analyse allgemein: vgl. Klingemann, MSchrKrim 1978, S. 238 ff.; Szabo, 1978, S. 109, 112 und 167.

Auf dem Deutschen Jugendgerichtstag 1986 wurde deutlich, daß man sich auch in der BRD zunehmend mit den ökonomischen Auswirkungen der formellen Sozialkontrolle auseinandersetzt. So beschäftigte sich der Arbeitskreis III mit Kosten-Nutzen-Analysen der gegenwärtigen und zukünftig erwarteten Sanktionspraxis, vgl. DVJJ, 1987, S. 137 ff.

[39] Vgl. Schüler-Springorum, 1984 a, S. 156: Kriminologen [können, d. Verf.] ehrlicherweise nicht die Kosten der Kriminalitätsbelastung mit denen der Kriminalitätsbekämpfung verrechnen.

wurde das unter 6. zu besprechende Community Service Sentencing Project in der Forschungsphase in drei verschiedenen Stadtteilen New York's mit verschiedener Konzeption durchgeführt.

Nur ein einziger Modellversuch arbeitete auch außerhalb von VERA's Heimatstadt, um eine breitere Basis zur Bewertung zu gewinnen: Das auf die gesamte USA abzielende Alternative Youth Employment Strategies Project erprobte neue Arbeitsförderungsstrategien neben New York auch in Liberty City, Miami und Albuquerque.⁴⁵⁾

5.4.4. Begleitforschung

Die Begleitforschung setzt typischerweise dann ein, wenn das Projekt reibungs-frei läuft und erste ernstzunehmende Aussagen über die Auswirkungen ermöglicht, also nicht vor Ende des ersten Jahres. Obwohl für alle Modellversuche derartige Rückmeldungen wünschenswert wären, scheitert die Durchführung doch bei einem kleinen Prozentsatz der Projekte an der Finanzierung, da die Forschungsmittel meist separat zu beschaffen sind und ihre Akquisition in ein geändertes politisches Klima fallen kann.⁴⁶⁾ Generell rechnet man 10 % der Projektkosten für die Begleitforschung, das Forschungsbudget liegt derzeit knapp über einer Million Dollar. In den letzten Jahren wurde es zunehmend schwieriger, die Finanzierung der Forschung sicherzustellen.

Die Evaluation hat die Aufgabe, durch permanente Kontrolle des Projektes notwendige Kurskorrekturen anzuzeigen, um so zum erfolgreichen Abschluß des Modellversuches beizutragen. Die Art, wie Programm und Forschung dabei wechselweise immer wieder Veränderungen unterworfen werden, um die maximale Information aus beiden Erfahrungen zu ziehen, stellt gelegentlich Forscher vor unüberwindliche Schwierigkeiten. „Manche Leute könnten nicht an einem Platz wie VERA arbeiten. Sie wollen ein Projekt, in dem nichts verändert wird, solange sie forschen, und eigentlich auch nicht bis zum Erscheinen ihres Berichts, damit ihre Ergebnisse nicht zweifelhaft erscheinen.“⁴⁷⁾ Im Gegensatz dazu fordert die bei einer Aktionsforschung gewünschte Interaktion ständige Anpassungsbereitschaft, um ein optimales Ergebnis zu erzielen.

Die Begleitforschung wird auch von den Praktikern sehr positiv aufgenommen. Sie erklären übereinstimmend, daß sie ihr Vertrauen in die Reformversuche wesentlich erhöhe.⁴⁸⁾

[45] Vgl. VERA Report 1982, S. 75.

[46] So suchte VERA beim Neighborhood Work Project jahrelang (von 1978 bis 1985) händeringend nach einem Geldgeber, vgl. oben 2.4.

[47] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 19.

[48] So z. B. Richter Stoney über das Manhattan Bail Project, vgl. VERA Report 1972, S. 43, und Richter Fried über das Community Service Sentencing Project, vgl. Fried, 1983, S. 201.

Die Evaluation verwendet alle gängigen Forschungsdesigns und -techniken, je nach Projektgestaltung und Notwendigkeit. Die sicherste und von VERA bevorzugte Methode ist das randomisierte Experiment⁴⁹⁾ (z. B. Manhattan Bail Project, WILDCAT). Danach werden die potentiellen Projektteilnehmer nach Zufallskriterien in eine (oder mehrere) zu behandelnde Experimentalgruppe(n) und eine Kontrollgruppe ohne Projektbehandlung eingeteilt. Diese Untersuchungsmethode erlaubt den Forschern, alle Faktoren, außer den manipulierten der Projektteilnahme, unberührt zu lassen und daher unterschiedliche Ergebnisse der Projektpartizipation zuzuschreiben. Zur genauen Überprüfung der langfristigen Auswirkungen, beispielsweise der Rehabilitationserfolge, können beide Gruppen einander in einer vergleichenden Längsschnittuntersuchung über drei bis vier Jahre gegenübergestellt werden.

Diese Strategie wirft bei der Veränderung von weiträumigen sozialen Institutionen oft Probleme auf.⁵⁰⁾ Bei vielen Reformen – etwa innerhalb des Gerichtsverfahrens – läßt sich auch keine randomisierte Unterteilung vornehmen. VERA weicht dann als Alternative meist auf Vorher-Nachher-Designs aus, die den Status quo vor dem Programm und nach der Veränderung vergleichen⁵¹⁾ (z. B. Traffic Court Alert). Die Hauptschwierigkeit hierbei besteht darin, daß die innovativen Projekte oft aktuellen Nöten abhelfen, ohne die Befunde vorher für Forschungszwecke exakt genug erhoben zu haben. Nach dem Eingriff bereitet es große Probleme, die Informationen der Vorreformzeit zu rekonstruieren. Auch sind eventuelle Unterschiede nicht denotwendig auf die Projektintervention zurückzuführen, sondern können auch mit zeitbedingten Veränderungen der Population oder des Umfeldes im Zusammenhang stehen.

Neben der Evaluation gibt es projektimmanente Studien (operations-research) über Voraussetzungen, Ablaufprozesse, Implikationen, Veränderungsmöglichkeiten und Grenzen eines Projekts und Institutionsanalysen über Organisationsformen und Formen der Zusammenarbeit unter den Projektmitarbeitern, zwischen Mitarbeitern und Klienten oder zwischen Mitarbeitern und anderen Institutionen. Diese Zusammenhänge erschließen sich weniger statistisch als durch organisierte Systembeobachtung (organized systematic observation), etwa durch teilnehmende Beobachtung und Gespräche.

[49] Vgl. zum Experiment auf Rechtsgebiet: Federal Judicial Center, 1981, insb. S. 17 ff.

[50] Die Randomisierung erfährt vor allem deshalb Kritik, weil sie der Hälfte der Projektteilnehmer die Behandlung verweigert. Dies ist unter ethischen Gesichtspunkten problematisch und stößt, wenn wegen der Kontrollgruppe „unnötige“ Arbeitsbelastungen auftreten, auf Widerstände bei den Kooperationspartnern, vgl. z. B. zu den Erfahrungen bei Wildcat: Friedman, Luey, 1978, S. 17 f. Vgl. zur Diskussion über ethische Anforderungen an kriminologische Forschung allgemein Baunach, 1980; Bloomberg/Wilkins, 1977; Bönitz, 1984; Federal Judicial Center, 1981; Feltes, Jäger und Böllinger, KrimJ 1983, S. 122 ff.; Hillsman, 1982, S. 374 und Morris, 1966, S. 645 ff.

[51] Vgl. Federal Judicial Center, 1981, S. 17 ff.

Die Begleitforschung beinhaltet immer eine gewisse Zweiseitigkeit. Einerseits ist es wichtig, die Kontrolle über das Projekt zu behalten, andererseits kann man mit ihr nur verlieren.⁵²⁾ da die Forschung bestenfalls das Funktionieren, typischerweise aber Abweichungen vom Projektziel, diagnostiziert.⁵³⁾

VERA läßt dem Projekt am Anfang möglichst wenig Publizität zukommen, um es in der verletzbaren Erprobungsphase nicht Verzerrungen durch das am aktuellen Tagesgeschehen orientierte politische Kräftespiel auszusetzen. Außerdem könnte erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit das Verhalten der Teilnehmer und damit den Modellversuch beeinflussen.⁵⁴⁾ Meist werden die in verständlicher Sprache verfaßten Berichte erst gegen Projektende herausgegeben, in der Hoffnung, daß dann die Ergebnisse im Mittelpunkt des Interesses stehen.⁵⁵⁾

In der Öffentlichkeit tritt VERA nicht nur den Projekten gegenüber bewußt in den Hintergrund, sondern schreibt die Erfolge auch den Behörden zu, bei denen die Reformen durchgeführt wurden. Das Institut wird demgemäß in einschlägigen Zeitungsnachrichten selten oder nur am Rande erwähnt. Dies ist zu einem gewissen Teil eine Gegenleistung für den Mut der Behörden, das Projekt zu akzeptieren, wird aber auch der Tatsache gerecht, daß letztendlich die politische Verantwortung bei ihren Trägern verbleibt.

5.4.5. Institutionalisierung

Hat sich ein Modellversuch bewährt, bemüht sich VERA, ihn auf Dauer zu etablieren. So kann die erreichte Verbesserung an der richtigen Stelle erhalten bleiben und das Institut wird gleichzeitig wieder frei, sich neuen Aufgaben zuzuwenden. Für VERA bietet die Übung, sich nicht unbegrenzt an Projekte zu binden, darüber hinaus den Vorteil der Flexibilität. „Wir sind im Gegensatz zu anderen Organisationen, die ein Projekt betreiben, nicht mit diesem verheiratet. VERA's Überlebensfähigkeit hängt nicht vom Erfolg oder Mißerfolg eines Modellversuches ab, da VERA ein anderes Thema hat als nur den Inhalt eines einzelnen Programmes. Deshalb kann das Institut auch notfalls Projekte einstellen oder völlig umorganisieren. Auch ist es günstig, sich nicht auf Dauer mit nur einer Fragestellung zu identifizieren, um nicht gleich unter einer bestimmten Rubrik abgestempelt zu werden.“⁵⁶⁾

[52] Gespräch mit Jerry McElroy, vom 18. 3. 1983: „You only can lose“.

[53] Vgl. zum Problem der hausgemachten Begleitforschung unten 7.3.2.

[54] Vgl. VERA Report 1972, S. 27 und Friedman, Lee, 1976, S. 288.

[55] Vgl. zum Problem der Verwertung der Forschungsergebnisse auch Pfeiffer, 1983 b, S. 155. Danach verfehlen Untersuchungsbefunde ihre kriminalpolitische Wirkung, wenn sie nur in der Fachliteratur veröffentlicht werden. Man sollte vielmehr eine breitere Aufklärungsbearbeitung anstreben und sich vor allem an die Praktiker wenden.

[56] Gespräch mit Sally Hillsman vom 28. 10. 1982.

Als Möglichkeit der Ablösung von einem Programm bietet sich an, den Modellversuch entweder der zuständigen Behörde zur Übernahme zu offerieren oder ihn als selbständigen, gemeinnützigen Verein zu installieren. In beiden Fällen hat VERA für seine weitere finanzielle Ausstattung – durch einen neuen oder bereits miteingebundenen Sponsor oder die übernehmende Körperschaft –, für eine stabile Organisationsstruktur und für ein richtungweisendes weiteres Konzept zu sorgen.⁵⁷⁾

Die Institutionalisierung ist mit die problematischste Phase, da sich der Erfolg von Neuerungen weniger danach beurteilt, wie sie unter den Anfangsbedingungen funktionieren, als danach, ob sie auch bei routinemäßiger Durchführung langfristige Verbesserungen zur Folge haben. In diesem Stadium gehen viele gute Ideen und Vorsätze verloren. Was funktionierte, als es von reichlichen Bundesmitteln unterstützt wurde, scheitert oft unter den knapperen örtlichen Steuerzuschüssen. Mit dem Abklingen des Enthusiasmus über das „spannende neue Experiment“⁵⁸⁾ kann auch der Veränderungseffekt nachlassen. Erfolge, die sich unter charismatischen Führern und ehrgeizigen Helfern eingestellt haben, können unter gewöhnlichen Dauermitarbeitern im Lauf der Zeit verfliegen.⁵⁹⁾

Bei der Institutionalisierung gibt es langfristig zwei Krisenbereiche: Die Gefahr, daß der Übernehmende das Konzept selbst verwässert, oder, daß sich die Feldbedingungen mit der Zeit ändern und das Projekt die Anpassung versäumt.

Übernimmt eine bestehende bürokratische Organisation ein Projekt, so wird es in eine Umgebung mit ganz anderer Natur, anderen Blickpunkten und anderen Werten eingefügt. Durch den wesentlich breiteren Aufgabenbereich der aufnehmenden Behörde können alte und neue Ziele in Konkurrenz um finanzielle und personelle Zuwendungen treten. Dies mag dazu führen, daß ursprüngliche, wesentliche Elemente des Projektes mit der Zeit in Vernachlässigung geraten. So stieg, als das Office of Probation der Stadt New York 1964 das Manhattan Bail Project integrierte, die Rate der U-Haft- Entlassenen, die nicht zur Gerichtsverhandlung erschienen, von 1,6 % auf 9,4 % an. Dies war auf die geringe Priorität, die die Bewährungshilfe dem Projekt im Rahmen ihrer eigenen Vorhaben einräumte, auf die deswegen reduzierte Mitarbeiterzahl und deren geringere Motivation zurückzuführen, konkret aber auch auf damit im Zusammenhang stehende Programmveränderungen, wie z. B. das Aufgeben der Praxis,

[57] Die Ablösung wird blockiert, wenn sich – wie z. B. bei Easyride – die verschiedenen Interessenten nicht über eine dauerhafte Finanzierung einigen können.

[58] Vgl. das Phänomen des sog. Hawthorne-Effektes. (In einer Fabrik in Hawthorne, Massachusetts stieg in den 30er Jahren während Forschungsarbeiten die Produktivität signifikant. Später stellte sich heraus, daß diese Steigerung nur mit der erhöhten Aufmerksamkeit zusammenhing, die den Angestellten in dieser Zeit zuteil wurde.)

[59] Vgl. Feeley, 1983, S. 200 ff.

die Delinquenten rechtzeitig vor dem Verhandlungstermin zu benachrichtigen.⁶⁰⁾

Das Institut hat daraus gelernt, daß die Chancen, Reformen erfolgreich zu etablieren, manchmal größer sind, wenn die Projekte als unabhängige Organisationen verselbständigt werden, die sich nur einem einzigen, fest umrissenen Ziel widmen.⁶¹⁾ VERA gelang es, die meisten erfolgreichen Projekte dauerhaft zu institutionalisieren, wobei aus den vorgenannten Gründen vor allem für die ausstattungsmäßig umfangreicheren Vorhaben nicht der Weg der Integration sondern der organisatorischen Verselbständigung gewählt wurde. So wurde das unter dem Modellnamen Pretrial Service Agency korrigierte Manhattan Bail Project letztendlich als New York City Criminal Justice Agency unabhängig.

Die andere Gefahr besteht darin, daß sich nach der Institutionalisierung schrittweise die gesamten Verhältnisse ändern, das etablierte Projekt aber mangels ständiger anspornender Überprüfung nicht mehr die Beobachtungsgabe und das Engagement besitzt, sich selbst entsprechend zu adaptieren. Dies war vor allem beim Court Employment Project der Fall, bei dem das Verfahren selbst diversiver wurde, so daß das ungewandelte Projekt mit der Zeit Straftäter aufnahm, die andernfalls keine Sanktion erhalten hätten.⁶²⁾

5.4.6. Reevaluation

Um diesen dargestellten Gefahren der Institutionalisierung begegnen zu können, wäre es eigentlich immer notwendig, das etablierte Projekt nach einigen Jahren wieder einer Überprüfung zu unterziehen. Die Sozialforschung macht das aber nur sehr selten,⁶³⁾ da die meisten Organisationen anscheinend davor zurückschrecken, allzu nachhaltig nach Mißerfolgen zu suchen – und mit solchen ist zu rechnen, da sich im Rahmen der Institutionalisierung die Bedingungen eher verschlechtern als verbessern. Außerdem erfordert eine Reevaluation wieder neue finanzielle Unterstützung.

[60] Vgl. Schaffer, 1970, S. 133 ff.; Friedman, Lee, 1976, S. 291 ff.; Newman, 1969, S. 9 ff. Im folgenden wird auf die Institutionalisierungs- und Reevaluationsprobleme des Manhattan Bail Projects und des Court Employment Projects kurz eingegangen, da die Phasen der Institutionalisierung und Reevaluation unter 6. nicht anhand des noch jüngeren Community Service Sentencing Project gezeigt werden können.

[61] Vgl. McDonald, 1986, S. 28, aber im Einzelfall umstritten, da auch größere Projekte zu schwach für eine schutzlose Verselbständigung scheinen können.

[62] Vgl. oben 2.2; Hillsman/Sadd, 1979 und 1980; Crohn 1982, S. 390.

[63] Vgl. Feeley, 1983, S. 37.

Das VERA Institute hat nur zweimal eine Reevaluation durchgeführt, und zwar beim Manhattan Bail Project⁶⁴⁾ und beim Court Employment Project.⁶⁵⁾ In beiden Fällen lagen begründete Anzeichen dafür vor, daß die Projekte sich von ihren ursprünglichen Zielen entfernt hatten und teilweise an Wirkung verloren.

Da die Projekte nach der Institutionalisierung eigenständig arbeiten, benötigt VERA die Zustimmung und Kooperation des jeweiligen Managements. Der Reevaluationsbericht des Court Employment Projects (CEP) beschreibt, daß derartige Untersuchungen – allein schon wegen ihrer Zeitdauer und ihres Umfangs – typischerweise Spannungen mit sich bringen. Der CEP-Reevaluation kam aber zustatten, daß die CEP-Leitung an einer kompromißlosen Berichterstattung interessiert war und daß die Forschungsmannschaft sich bemühte, die Projektoperationen so wenig wie möglich zu behindern und Ergebnisse baldmöglichst zurückzumelden.⁶⁶⁾ Die Reevaluation des 1971 institutionalisierten Court Employment Project dauerte von 1976 bis 1978.⁶⁷⁾ Im September 1978 präsentierte das VERA-Forschungsteam dem CEP Board of Trustees die Ergebnisse. Management und Board entschlossen sich daraufhin zu einer Projektabänderung und entwickelten in einem langdauernden Diskussionsprozeß, der noch einmal CEP's Strukturen und Ziele klärte, und aufgrund einiger kleiner experimentieller Probeläufe unter Mithilfe von VERA und den Evaluationsforschern neue Aufnahmekriterien für das Projekt, die zur Neukonzeption vom 31. Januar 1979 führten.⁶⁸⁾ Auch beim Manhattan Bail Project stellte das Institut Diskrepanzen fest und half dem Management, die Projekte aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse umzustrukturieren.

Diese wieder verselbständigten Organisationen wurden nicht mehr überprüft.⁶⁹⁾ Das Institut beschäftigt sich aber weiterhin im Rahmen anderer Fragestellungen mit den ehemaligen Themen – z. B. befaßt sich die 1983 begonnene Bail Study wieder mit der Untersuchungshaft, allerdings unter neuen Aspekten.⁷⁰⁾ Auch nehmen die institutionalisierten Körperschaften teilweise VERA-Mitarbeiter in ihr Aufsichtsgremium auf oder ziehen sie gelegentlich zu Bera-

[64] Vgl. Schaffer, 1970.

[65] Vgl. Hillsman/Sadd, 1979, mit der gekürzten Fassung des Forschungsberichtes von 1980: Hillsman/Sadd, 1980.

[66] Vgl. Hillsman/Sadd, 1979, S. 274 ff.

[67] Sie wurde durch die Finanzkrise der Stadt New York für sieben Monate unterbrochen, vgl. ebenda S. 3.

[68] Vgl. ebenda, S. 273 ff.

[69] VERA half dem Court Employment Project 1986 lediglich bei finanziellen Umstrukturierungen, wäre aber an einer neuerlichen Überprüfung interessiert, vgl. Gespräch mit Sally Hillsman vom 19.2.1987.

[70] Vgl. Sviridoff, 1986.

tungen heran. Durch diese langfristige Beschäftigung behält VERA einen gewissen Überblick über die weitere Entwicklung und Funktion der alten Projekte, so daß das Institut eventuell notwendige Überprüfungen vornehmen könnte.

Insgesamt sieht VERA seine Aufgabe aber eher im innovativen Angehen von Themen und nimmt beim Übergang zu neuen Projekten bewußt in Kauf, daß Nachfolger in das bearbeitete Gebiet eindringen und Terrain erobern. VERA versucht präsent zu bleiben, hält aber einen dauernden Kampf an der Vorfront nicht für notwendig, sondern möchte die Hände immer wieder frei bekommen für neue, mit dem Aktionsforschungsansatz anzugehende Themen.⁷¹⁾

5.5. Vorteile dieser Vorgehensweise für die Kooperationspartner

Die Zusammenarbeit zwischen einem privaten Institut und Behördenträgern zur Verwirklichung von Reformvorhaben, kombiniert mit dem Aktionsforschungsansatz, so, wie ihn VERA vertritt, hat für die Kooperationspartner verschiedene Vorteile:

- VERA übernimmt für das gesamte Projekt die volle Verantwortung. Das Institut kümmert sich um Management, Planung, Finanzierung, Durchführung, Auswertung, notfalls steht es auch für einen Mißerfolg gerade. Die Entscheidungsträger und Behörden sind – abgesehen von dem ersten prinzipiellen Ja – von jeglichem Handlungsdruck und einem Großteil des Risikos entlastet.
- Das VERA Institute widmet dem Reformvorhaben die ganztägige Arbeitskraft einiger speziell dafür angestellter und ausgebildeter Mitarbeiter. Im Gegensatz dazu können Behörden, die chronisch unterbesetzt sind und deshalb nur ungern Personal von den Routineaufgaben für experimentelle Zwecke abzweigen, meist nur tägliche Krisenbewältigung leisten. Sie sind daher für VERA's Angebot einer langfristigen, intensiven Planungshilfe generell aufgeschlossen.⁷²⁾
- Als privater, autonomer Organisation fällt es VERA relativ leicht, Kontakte zu Behörden zu knüpfen und deren Kooperation zu erreichen, da die Behörden durch einen Außenseiter keine Einschränkung ihrer Kompetenz befürchten. Wenn öffentliche Träger den Wunsch der Zusammenarbeit

[71] Gespräch mit Sally Hillsman vom 1. 2. 1983. Diese Haltung stößt auch auf Kritik, vgl. unten 7.6.

[72] Gespräch mit Mike Farrell, vom 6. 4. 1983.

äußern, fühlen sie sich vielfach durch verkappt imperialistische Ausweitungsbestrebungen bedroht.⁷³⁾

- VERA ist nicht in die bürokratische Hierarchie eingebunden. Als unabhängiger Initiator kann das Institut sich direkt an die Behördenspitzen wenden und auch unkonventionelle Lösungsvorschläge anbieten. Bürokratien selbst haben meist nicht die Fähigkeit, sich durch die etablierten Denk-, Arbeits- und Machtstrukturen zu beißen und wirkliche Veränderungen herbeizuführen.
- Ein freier gemeinnütziger Verein verfügt zudem über mehr Flexibilität, schnell zu reagieren, sich auf der anderen Seite aber auch wieder von einmal angeschnittenen Themen zu lösen. Darüber hinaus steht er unter wirksamerer Erfolgskontrolle und entspricht überhaupt mehr den amerikanischen Reformervorstellungen, die stärker von einer „anti-government ethic“ ausgehen, d. h. dem weitverbreiteten Glauben, daß Private im allgemeinen jede Art von Tätigkeit besser erfüllen könnten als die öffentliche Hand.⁷⁴⁾
- Im Gegensatz zu Lobbyisten oder Bürgerinitiativen geht VERA den Veränderungsbestrebungen im stillen nach. Das Institut vermeidet sowohl in den Forschungsberichten, wie überhaupt, öffentliche Kritik an den Organisationen, mit denen es zusammen arbeitet, da dies die Positionen nur verhärtert und die Aussichten für effektive, langfristige Reformen verschlechtert. Ein New Yorker Polizeileiter formulierte das so: „They are not a fault-finding organization“.⁷⁵⁾
- VERA hat sich durch die Qualität seiner Arbeit im Lauf der Jahre in New York ein gewisses Renommee und Vertrauen geschaffen, das die Zusammenarbeit erleichtert. Der New Yorker Stadtkämmerer erklärte z. B.: „Was mir und anderen Amtsträgern Herb Sturz so wertvoll machte, war, daß er lieferte. Man lernt bei der Regierung schnell, daß jemand, der etwas leistet und seinen Laden in Ordnung hält, ein Juwel ist“.⁷⁶⁾
- VERA's Arbeitsmethode mit Pilotprojekten ist relativ kostengünstig. Kleine Testprogramme zeigen schnell Resultate, bei Erfolg können sie ausgeweitet, andernfalls ohne große politische und finanzielle Einbußen wieder eingestellt werden. Sie bleiben dauernd flexibel für notwendige Korrekturen und erscheinen deshalb allen Beteiligten wenig bedrohlich. Jegliche Art von Risiken werden auf diese Weise minimiert.

[73] Vgl. Fairweather, 1967, S. 216 f.

[74] Vgl. ausführlich zur Zusammenarbeit von staatlichen Behörden und „government-sponsored nonprofits“ bei der Durchführung von Sozialreformen: National Academy of Public Administration, 1978.

[75] Vgl. Szanton, 1981, S. 120; Doig, 1968, S. 400; Gespräch mit Jerry McElroy vom 17.2.1983, S. 8.

[76] Zitiert nach Porter, 1974, S. 70.

6. Das Community Service Sentencing Project als Beispiel für VERA's Vorgehensweise

6.1. Projektwahl

Die unter 5. abstrakt beschriebene Aktionsforschungsmethode des VERA-Instituts soll nun an einem praktischen Beispiel verdeutlicht werden. Hierfür habe ich das Community Service Sentencing Project (CSSP) gewählt, da „Gemeinnützige Arbeit“ auch in Deutschland zu immer neuen Gesprächen und Publikationen anregt¹⁾ und eine Darstellung der New Yorker Erfahrungen daher hier von besonderem Interesse sein dürfte. Auch verwendete VERA beim CSSP eine neuartige und spannende Forschungsmethode, die der Evaluation von Sozialreformen generell positive Anstöße vermitteln könnte. Und nicht zuletzt war das CSSP zur Zeit meines Aufenthalts bei VERA das umfangreichste und differenzierteste laufende Vorhaben, und es befand sich zudem in einer Phase, in der sich der Aktionsforschungsprozeß besonders gut beobachten ließ.

Das CSSP zeigt die typischen Aspekte von VERA's Arbeit darüber hinaus besonders anschaulich. Da jeder Modellversuch seine Eigenarten besitzt, kann man von keinem Projekt behaupten, daß es VERA wirklich exemplarisch repräsentiert. Am charakteristischsten wäre vielleicht das Thema U-Haftvermeidung, da VERA mit dem Manhattan Bail Project die größte Bekanntheit erreichte. Zur Zeit meines Besuches ruhten Ideen dazu aber mehr oder weniger in der Schublade. Außerdem hat die New Yorker Perspektive dieses Problems für die deutsche Diskussion geringe Bedeutung. Inhaltlich kennzeichnet das CSSP VERA's Arbeit insofern, als es einen weiteren Schritt in VERA's Ursprungsfeld (Reduzierung von unnötigen Gefängnisaufenthalten) darstellt. Das Projekt zeigt auch VERA's Tendenz, konzeptionell einen sehr eigenständigen kriminalpolitischen Weg zu beschreiten. Wie oben²⁾ beschrieben, fungiert das VERA Institute meist als Vorreiter, der neue Ufer entdecken und von sich aus Akzente setzen will, oder es reagiert – was seltener der Fall ist – auf eine kriminalpolitische Entwicklung, die es beobachtet und teilweise gut heißt und

[1] Vgl. z. B. die kürzlich erschienenen Bücher von Kerner/Kästner, 1986 und Albrecht/Schädler, 1986 und unten 9.2.2.4.

[2] Vgl. oben Zusammenfassung von 3.1.

teilweise kritisiert, indem es versucht, eine der Institutsphilosophie gemäße, Auswüchse begrenzende Wende einzuleiten. Letzteres traf beim CSSP zu, da VERA sich in dieses Thema erst 1976/1977 einschaltete. Das Institut suchte mit dem CSSP seine persönliche Antwort auf die 1970 in England begonnenen Erprobungen und die dadurch beeinflusste amerikanische Umsetzung dieser Idee, um die Entwicklung der gemeinnützigen Arbeit aus einer von VERA als Dilemma wahrgenommenen Situation zu befreien.

Das Projekt liefert freilich insoweit kein völlig charakteristisches Bild von VERA's Arbeit, als es schon vor der Einleitung des Experiments einer Gesetzeskorrektur bedurfte. Der Modellversuch beschreitet aber dennoch den Weg der „Kriminalpolitik von unten“, weil im Vordergrund die Praxisinitiative und nicht die legislatorische Änderung steht, die beim CSSP notwendig war, um den Rahmen der praktischen Erprobung abzustecken. Darüber hinaus kann das CSSP VERA's Arbeit nur mit Einschränkungen zeigen, weil das Projekt die Stadien der Institutionalisierung und Reevaluation noch nicht durchlaufen hat, die für den Aktionsforschungsansatz ja auch von Interesse wären. Bei der Wahl eines gänzlich abgeschlossenen Themas hätte sich aber das lebendige Wachsen des Projektes nicht mehr beobachten lassen; außerdem hätten sich unter diesem Aspekt nur das Manhattan Bail Project und das Court Employment Project angeboten, die beide zum bundesdeutschen Diskussionsstand wenig beitragen.

Da VERA, wie gerade erwähnt, mit dem CSSP darauf reagierte, was andere zum Thema „Gemeinnützige Arbeit“ vorexerziert hatten, und aus den Aspekten, die dem Institut ge- und mißfielen, einen neuen, eigenständigen Weg entwickelte, soll zunächst die allgemeine Entwicklung des community-service-Gedankens dargestellt werden, um die Eigenart und Bedeutung des VERA-Konzeptes im Vergleich zu den herkömmlichen Entwürfen zu verdeutlichen.

6.2. Idee des CSSP

Arbeit als Strafe verfügt über eine historisch weit zurückreichende Tradition, die primär drei Zwecke verfolgte: Wiedergutmachung am Opfer (so schon alte babylonische, griechische, römische und jüdische Gesetze),³⁾ Requirierung unbezahlter Arbeitsleistung (vor allem bei der Sklaverei oder zwangsweisen Einziehung von Straftätern zum Militärdienst, insbesondere unter Elisabeth I.)⁴⁾ und/

[3] Vgl. Schafer, 1970, S. 32.

[4] Vgl. Pease McWilliams, 1980, S. 1 ff.

oder Erziehung (das erste 1555 von König Edward VI. in Schloß Bridewell gegründete Arbeitshaus, das später in House of Corrections umbenannt wurde, sollte der Öffentlichkeit zur Last fallende Kleinkriminelle zur regelmäßigen Arbeit anleiten).⁵⁾ Trotz dieser geschichtlichen Vorläufer stellt die sogenannte Community Service Order (CSO), bei deren nationaler Einführung Großbritannien in den 70er Jahren beispielgebend war, im Detail eine neuartige Disposition dar. Im Gegensatz zu herkömmlichen Arbeitsstrafen besteht die einzige Verpflichtung eines CSO-Probanden in der Ableistung der auferlegten Arbeit, (d. h. ohne gleichzeitigen Freiheitsentzug), die Strafe ist quantitativ durch eine festgesetzte Stundenzahl begrenzt und sie kann nur mit Zustimmung des Angeklagten verhängt werden. Darüber hinaus erfolgt die Wiedergutmachung nicht gegenüber dem Opfer sondern symbolisch gegenüber der Gesellschaft.

6.2.1. Die Community Service Order in England

Kriminalpolitischer Hintergrund für die neue Sanktion war im Vereinigten Königreich die in den 50er Jahren begonnene Suche nach Reduzierung von Freiheitsstrafen und der Ausweitung ambulanter Maßnahmen. Nachdem man 1967 versucht hatte, mit Hilfe der Strafaussetzung zur Bewährung („suspended sentence“) und der vorzeitigen Entlassung nach einem Drittel der Strafzeit („parole“) der Überfüllung der Gefängnisse Herr zu werden, wollte man mit der CSO⁶⁾ eine weitere Alternative zur kurzzeitigen Inhaftierung schaffen. Zu diesem Zweck erarbeitete der Advisory Council on the Penal System unter Vorsitz der Baronin Wooton 1970 eine erste Empfehlung. Nach einer fünfjährigen Erprobungsphase in sechs Gerichtsbezirken wurde die CSO 1978 landesweit eingeführt.

Die Sanktion kommt nach dem Power of the Courts Act von 1983 für Delinquenten in Betracht, die das siebzehnte – bzw. seit Änderung des Criminal Justice Act 1982 im Mai 1983 das sechzehnte – Lebensjahr vollendet haben und einer mit Freiheitsstrafe bedrohten Straftat überführt wurden. Das Gesetz begrenzt die Dauer auf 40 bis 240 Stunden unbezahlter Arbeit, die innerhalb eines Jahres abzuleisten sind. Die Anordnung kann erfolgen, wenn eine geeignete Arbeitsmöglichkeit im Wohnbezirk des Angeklagten vorhanden ist, die Bewährungshilfe sich positiv äußert und der Angeklagte der Sanktion zustimmt. Wenn der Proband die Anordnung nicht erfüllt, hat das Gericht die Möglichkeit, eine Ungehorsamsbuße in Höhe von maximal 50 englischen Pfund oder eine andere

[5] Vgl. Kaiser/Kerner/Schöch, 1978, S. 29.

[6] Vgl. zur englischen CSO: Wooton u. a., 1977; Young, 1980; Ralphs, 1980; Pease/McWilliams, 1980; Harding, 1980; Home Office, 1983; für eine deutsche Zusammenfassung: Huber, JZ 1980, S. 638 f; Pfeiffer, 1983 a, S. 155 ff.; Cartlege, 1986.

Strafe zu verhängen. Eine Aufhebung der CSO in Verbindung mit einer Ersatzstrafe kommt auch in Betracht, wenn der Täter in der Zeit, in der er die CSO abzuleisten hat, eine neue Straftat begeht.

Trotz der Klarheit der Gesetzesbestimmungen blieben Erläuterungen über die Zielrichtung der neuen Sanktion bewußt unscharf und ambivalent. Das Home Office gab weder genau an, welcher Tätertypus für die CSO in Frage kommen sollte, noch analysierte es, wie die breitgefächerten Ziele – Strafe – Wiedergutmachung – Resozialisierung – verwirklicht werden könnten bzw. wie weit sie einander widersprechen. Man ging höchstwahrscheinlich davon aus, daß der Erfolg der CSO am ehesten sicherzustellen sei, wenn man sie für alle Strafphilosophien offen ließe.⁷⁾

Die Bewährungshilfe, die in England zugleich die Funktion der Gerichtshilfe übernimmt, arbeitete aufgrund ihrer Erfahrungen neun Kriterien heraus, die einen Täter als ungeeignet für die CSO erscheinen lassen:

ausgeprägte soziale Bindungslosigkeit; starke Alkohol- und Drogenabhängigkeit; schwere Körperverletzungs- oder Sexualdelikte; ein eindeutig erkennbarer Mangel an Motivation für eine CSO; häusliche Verpflichtungen oder eine spezifische berufliche Arbeitssituation, die eine CSO als zu hohe Belastung erscheinen lassen; deutliche Anzeichen einer psychischen Krankheit; schwerwiegende Probleme, die eine intensive Betreuung durch Bewährungshelfer als sinnvoller erscheinen lassen; sowie die Nichtbefolgung von Bewährungsauflagen bei einer früheren Unterstellung unter die Aufsicht eines Bewährungshelfers.

Keines dieser Kriterien schließt die Empfehlung der CSO im Bericht für die Strafzumessung automatisch aus, wenn andere günstige Charakteristika das Risiko kompensieren.⁸⁾ Die Berücksichtigung dieser Merkmale führt unvermeidlich dazu, daß sich die Zahl der gefährlichen Verbrecher, die für CSO in Betracht kommen, verringert.⁹⁾

Die Bewährungshilfe ist auch für die Durchführung der CSO zuständig. Sie hat die Aufgabe, mit dem Probanden gemeinsam die konkrete gemeinnützige Arbeit auszuwählen, sowie die Erfüllung zu organisieren und zu überwachen. Die CSO soll nicht mit anderen beruflichen, ausbildungsbedingten oder religiös motivierten Verpflichtungen des Täters in Konflikt treten. Meist kommen karitative Tätigkeiten in Betracht, insbesondere Renovierungs- oder Gärtnerarbeiten. Jedes Team wird von einem Community Service Work Supervisor geleitet, der typischerweise über eine handwerkliche und nicht notwendigerweise über eine soziale Ausbildung verfügt.

[7] Vgl. Harding, 1980, S. 8 f.

[8] Vgl. Young, 1980, S. 131 f.

[9] Vgl. Harding, 1980, S. 25.

Die Gesamtzahl der zu CSO Verurteilten betrug 1978 19 400 und stieg 1982 auf 31 000 an.¹⁰⁾ 12,5 % waren nicht vorbestraft, 40 % hatten eine Freiheitsstrafe absolviert.¹¹⁾ Der Anteil der Straftäter unter 25 Jahren lag 1978 bei etwa 2/3 und verjüngte sich seitdem eher.¹²⁾ Bei den Delikten, die zu der Anwendung von CSO führten, dominierten Diebstahl und Hehlerei (1978: 47 %), gefolgt von Einbruchsdiebstählen (25 %), während der Anteil von Gewaltkriminalität zwischen 5 und 10 % lag.¹³⁾ Insgesamt blieb der Anteil der CSO an den Verurteilungen 1978 erwartungsgemäß noch relativ niedrig. Bei den 17- bis 21jährigen männlichen Verurteilten erhielten 6 % eine CSO, bei den Frauen 2 %. Bei den Erwachsenen lagen die Vergleichsquoten bei 3 % bzw. 1 %.¹⁴⁾ Seitdem stiegen die Zahlen kontinuierlich an: 1982 wurden 7 % aller Angeklagten über 17 Jahre zu gemeinnütziger Arbeit verurteilt.¹⁵⁾

Die durchschnittliche Arbeitszeit beträgt 120 Stunden. Angesichts der relativ hohen Arbeitsverpflichtung verwundert es nicht, daß 1978 nur gut 3/4 die Anordnung zufriedenstellend erfüllten, während etwa 10 % aufgaben und weitere 10 % die CSO-Option verloren, weil sie in der Zwischenzeit eine Straftat begangen hatten.¹⁶⁾ Die Anwendungsbereiche der Sanktion variieren je nach Gerichtsbezirk.¹⁷⁾ Was den Schweregrad der Straftaten und die Zahl der früheren Strafverfahren angeht, zeigt sich als Gesamttendenz, daß die Gerichte und die Bewährungshilfe die CSO zwischen der Strafaussetzung und der Freiheitsstrafe angesiedelt haben.¹⁸⁾ Wie weit die CSO ihr anfängliches Ziel der Reduzierung der Freiheitsstrafen erreicht hat, ist nach wie vor offen. Nach der Untersuchung von Pease u. a.,¹⁹⁾ die sich auf die sechs Erprobungsbezirke bezieht,

[10] Vgl. Home Office Statistical Bulletin, 1983, S. 5. Die britische CSO wurde in den Jahren 1976–78, also zur Zeit ihrer Einführung, intensiv untersucht. Gegenwärtig wird sie wieder einer umfassenden Forschung unterzogen, die Publikation der Ergebnisse wird aber noch einige Zeit auf sich warten lassen (Brief vom Home Office vom 17. Juni 1986). Da bisher nur im beschränkten Umfang neue Zahlen vorliegen, muß vorwiegend auf älteres Material Bezug genommen werden.

[11] Vgl. Harding, 1980, S. 43. Anders noch Pease u. a., 1977, S. 40, wonach in den sechs Erprobungsbezirken im Durchschnitt drei bis vier Vorstrafen vorlagen.

[12] 1982 war die Hälfte der zur CSO verurteilten Delinquenten jünger als 21 Jahre (Home Office, 1983, S. 5). Dieser Anteil stieg weiter, da die Gerichte für die Altersgruppe der 17- bis 20jährigen 1982 bei 11,4 % der Anklagen CSO verhängten, aber in 13,5 % der Fälle CSO anwendeten, wobei gleichzeitig der Anteil der Geldstrafen um den gleichen Prozentsatz sank (Table 7B Criminal Statistics, England and Wales, 1984, Cmnd 9621).

[13] Vgl. Ralphs, 1980, S. 234.

[14] Vgl. Huber, JZ 1980, S. 641.

[15] Vgl. Home Office, 1983, S. 5 und Pease/McWilliams, 1980, S. 35 f.

[16] Vgl. Ralphs, 1980, S. 234; Harding, 1980, S. 43.

[17] Vgl. Harding, 1980, S. 43 ff.; Young, 1980, S. 89 ff.

[18] Vgl. Young, 1980, S. 116.

[19] Vgl. Pease u. a., 1977.

hätten 1976 45 bis 50 % der Probanden nach altem Recht eine Freiheitsstrafe erhalten. Angesichts erheblicher methodischer Mängel scheint diese Aussage jedoch nicht ausreichend abgesichert.²⁰⁾

Auch die Rückfallraten sind umstritten. Nach derselben Untersuchung von 1976²¹⁾ wurden 44 % der Probanden innerhalb eines Jahres nach Ableistung ihrer CSO wieder verurteilt, wogegen diese Quote bei anderen, nicht von der CSO betroffenen Tätern 33 % betrug. Diese negativen Ergebnisse sind aber ebenfalls nur beschränkt aussagekräftig, da sie in der Erprobungsphase der CSO und nur anhand einer relativ kleinen Stichprobe gesammelt wurden, und außerdem die Kontrollgruppe signifikant älter war und sich deswegen für einen Vergleich nicht eignete.²²⁾ Eine 1983 veröffentlichte Überprüfung der Rückfallquoten zeigte, daß von den im Januar und Februar 1979 der CSO zugewiesenen Delinquenten nur 36 % innerhalb eines Jahres wieder verurteilt wurden, sieht aber keine allzu signifikanten Unterschiede zur Studie von 1976, da die neue Untersuchung sich auf „standard list offences“ beschränkt.²³⁾ Diese Forschungsarbeit vergleicht auch Rückfallneigung von CSO-Probanden und aus dem Freiheitsentzug entlassenen Tätern und kommt dabei zu verhältnismäßig günstigeren Ergebnissen für die CSO-Teilnehmer: Während 47 % der erwachsenen und 59 % der heranwachsenden männlichen CSO-Teilnehmer innerhalb von zwei Jahren wieder verurteilt wurden, lag die Quote für Haftentlassene höher, nämlich bei 51 % für Erwachsene bzw. zwischen 56 % und 69 % für Heranwachsende.²⁴⁾ Die Untersuchung gibt aber selbst zu, daß die Unterschiede nicht mit der Effizienz der Sanktion zusammenhängen müssen, sondern daß gemeinnützige Arbeit und Freiheitsstrafe auch verschiedenartige Täterkreise ansprechen können. So sind die CSO-Probanden jünger, verfügen über weniger Vorstrafen und haben zu einem geringeren Prozentsatz Körperverletzungs-, Einbruch- oder Raubdelikte begangen.²⁵⁾ Trotz der Berichte von Bewährungshelfern, daß bei vielen Probanden die erwartete Stabilisierung durch die CSO eingetreten sei, lassen sich deshalb keine abschließenden Aussagen über spezifische Resozialisierungserfolge machen.

Insgesamt betrachtet bleibt die angekündigte Großevaluation mit Spannung abzuwarten, da die bisherigen Veröffentlichungen noch keine Schlußfolgerungen zulassen, ob sich die neue Sanktion in England bewährt hat. Die anfängliche

[20] Vgl. Pfeiffer, 1983 a, S. 159; Harding, 1980, S. 41 f.

[21] Vgl. Pease u. a., 1977, S. 11 ff.; Harding, 1980, S. 40 f.

[22] Vgl. Pfeiffer, 1983 a, S. 160, Fußnote 117; McDonald, 1986, S. 165 und 265 f.

[23] Vgl. Home Office, 1983, S. 8.

[24] Wenn die Heranwachsenden vorher in custody waren, 69 %, bei Entlassung aus einem detention center 56 % und bei Entlassung aus einer Besserungsanstalt (borstal) 65 %, vgl. ebenda, S. 8 f.

[25] Vgl. ebenda, S. 8.

Euphorie ist einer eher nüchternen Betrachtung gewichen. Die erreichbaren Informationen der letzten Jahre zeigen, daß die Probandenzahlen steigen, die Teilnehmer sich verjüngen und weniger Vorstrafen aufweisen. Auch die tendenziell erkennbaren Rückfallverbesserungen deuten eher darauf hin, daß die Gerichte die CSO für einen anderen Kreis von Tätern verwenden als den Freiheitsentzug. Es besteht also der Eindruck, daß die CSO in England weniger als Alternative zu stationären Maßnahmen gesehen wird, sondern daß sich langfristig die von den Kritikern befürchtete anspruchslosere, aber auch billigere Komponente durchsetzt, die CSO mit einem Minimum an Organisation auf bloße Strafarbeit zu reduzieren.²⁶⁾

6.2.2. Die Community Service Sentence in den USA

6.2.2.1. *Geschichte*²⁷⁾

Die ersten amerikanischen Ansätze, gemeinnützige Arbeit als Strafe einzusetzen, liegen vor den englischen Erfahrungen, wurden aber später durch sie stark beeinflusst. 1966 gründete eine Richterin im kalifornischen Alameda County mit mehreren Freiwilligen ein Projekt, bei dem Verkehrsstraftäter unbezahlte Arbeiten verrichten mußten, weil sie entweder keine Geldstrafen bezahlen konnten oder eine Gefängnisstrafe zu einschneidend erschien.²⁸⁾ Seit dieser Zeit haben die Gerichte quer durch die Vereinigten Staaten eine Vielzahl von „Community Service Sentences“ (CSS) für ein breites Spektrum von Straftaten verhängt, wobei sie diese Sanktion vorwiegend für weiße, der Mittelschicht angehörende Ersttäter und deren Weiße-Kragen-Kriminalität anwendeten. Die Entwicklung der CSS ist kriminalpolitisch insofern bedeutsam, als seit der Einführung der vorzeitigen Straffentlassung (probation) in den ersten beiden Jahrzehnten dieses Jahrhunderts keine dauerhaften Ergänzungen zum herkömmlichen amerikanischen Strafspektrum hinzugekommen waren.

Der Trend zu community service verstärkte sich Mitte der 70er Jahre im Rahmen der allgemeinen Diversions- und Decarcerationsbestrebungen. Die Law Enforcement Assistance Administration (LEAA)²⁹⁾ unternahm 1976 nationale Anstrengungen zur Verbreitung dieser Sanktion und stellte das Startkapital für

[26] Vgl. zu dieser Befürchtung schon Pease/McWilliams, 1980, S. 137 und S. 140 und Pfeiffer, 1983 a, S. 160. Anderer Ansicht: Cartledge, 1986, S. 15 ff.

[27] Vgl. zur amerikanischen Community Service Sentence vor allem: Beha u. a., 1977; Harland, 1980; Harris, 1979; Hudson u. a., 1980; Krajick, 1982a; Martin, 1981; Umbreit, 1981 a und 1981 b.

[28] Vgl. Beha, 1977, S. 5 f.

[29] Vgl. oben 2.1

etwa 60% der anschließend gegründeten Erwachsenen-CSS-Programme zur Verfügung. 1978 folgte das Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention diesem Ziel auf dem Gebiet des Jugendstrafrechts und investierte in drei Jahren etwa 30 Millionen Dollar, um in 85 Bezirken und Staaten Programme zu errichten.³⁰⁾ Studien in den Jahren 1977 und 1978 zählten 58 Erwachsenen- und 70 Jugend-CSS-Programme.³¹⁾ In Kalifornien, das an der Spitze der CSS-Bewegung stand, leisteten 1977 31.000 Straftäter 1,3 Millionen Stunden gemeinnütziger Arbeit ab.³²⁾

Die genaue Weiterentwicklung läßt sich schwer feststellen, da seitdem die Bundesmittel wesentlich gekürzt wurden (was zur Einstellung der Hälfte der Jugendprojekte führte) und keine Bestandsaufnahme mehr stattfand. Teilweise haben private Stiftungen die Lücke gefüllt und alte Programme übernommen oder neue gegründet. Eine Großzahl der Projekte der späten 70er Jahre dürfte aber eingestellt oder verkleinert worden sein.³³⁾

Die Ausgestaltung der CSS – sowohl hinsichtlich der verlangten Stundenzahl als auch der Überwachung und Durchsetzung – variiert in den USA von Gericht zu Gericht erheblich, da die CSS trotz anfänglicher Bundesförderung auf lokaler Ebene gewachsen ist und nicht, wie in Großbritannien, einer nationalen Entscheidung entstammt. Teilweise betreiben private Initiativen die Programme, teilweise die Bewährungshilfe und teilweise die Exekutive (sheriff's department).³⁴⁾ Ebenso ist die rechtliche Qualifizierung unterschiedlich. Die Gerichte haben sich erstaunlich findig erwiesen, die CSS je nach Bedarf als eigenständige Strafe, in Kombination mit einer anderen Sanktion, als Bewährungsauflage, Einstellungs voraussetzung, sowie in einer Reihe von paralegalen Formen zu handhaben.³⁵⁾

Gegenwärtig ist die CSS-Bewegung nach einer schnellen Wachstumsphase an einem kritischen Punkt angekommen. Seit Versiegen der Bundeszuschüsse konkurriert sie auf Landes- und Lokalebene um die dort durch dringende Aufgaben der Leistungsverwaltung ebenfalls knapper werdenden Mittel.

Die Forschungsergebnisse – insbesondere zur Frage, wie weit community service als Alternative zur Gefängnisstrafe verwendet wird – sind in den USA, ebenso wie in England, bisher dürftig oder fragwürdig. Keine der vier mit Bundesmitteln finanzierten Studien³⁶⁾ gibt darüber sicheren Aufschluß, da diese

[30] Vgl. Krajick, 1982 a, S. 8.

[31] Vgl. Hudson u. a., 1980, S. 68.

[32] Vgl. Umbreit, 1981 b, S. 1.

[33] Vgl. McDonald, 1986, S. 10.

[34] Vgl. Hudson u. a. 1980, S. 64 ff.

[35] Vgl. Harland, 1980, S. 430 f.; vgl. ferner Doleschal, Krim] 1979, S. 81 ff. und oben 5.4.2.1., wonach die Praktiker meist einen Weg finden, das zu tun, was sie ohnedies wollen.

[36] Vgl. Schneider u. a., 1982, besonders S. 61–76.

Untersuchungen mit enormen logischen und methodischen Schwierigkeiten kämpfen, um Vergleichszahlen dafür zu finden, welche Dispositionen die Gerichte anstelle einer CSS verhängt hätten.^[37] Die Schlußfolgerungen, die in der Literatur aus den bisherigen Forschungsergebnissen und Programmbeobachtungen gezogen werden, klingen sehr skeptisch. So schreibt Harland, nachdem er sich darüber beklagt hat, daß keine zuverlässigen empirischen Untersuchungen vorliegen: „Basierend auf Schlüssen aus einer Reihe von weniger direkten Quellen, kann man mit einiger Sicherheit folgern, daß Rechtsbrecher, die zu community service verurteilt werden, nicht typischerweise einer Freiheitsstrafe entgehen. Stattdessen wird die gemeinnützige Arbeit zur Ergänzung der normalen Strafe oder bestenfalls anstelle einer Geldstrafe eingesetzt.“^[38]

6.2.2.2. *Gegenwärtige Diskussion*

Community service verspricht in den Vereinigten Staaten, wie in England, einer Reihe von verschiedenen Zielen zu dienen, deren Verwirklichung im einzelnen aber unklar bleibt. Bei dieser „Praxis auf der Suche nach einer Theorie“^[39] spielen folgende Aspekte eine Rolle:

1. Resozialisierung

Die gemeinnützige Arbeit will das Verantwortungsbewußtsein der Täter weiterentwickeln, ihr Selbstvertrauen stärken und ihnen über das Gefühl, etwas Sinnvolles geleistet zu haben, einen Weg aus der Rolle der dauernden Versager zeigen. Sie eröffnet die Möglichkeit sozialen Lernens, weil durch die Arbeit gesellschaftlich wichtige, karitative Zwecke verfolgt werden, und trägt gleichzeitig dazu bei, daß die Delinquenten ihre durch die Tat ausgelösten Schuldgefühle positiv verarbeiten können. Darüber hinaus soll sie die Arbeitsgewohnheiten verbessern und den Tätern berufsspezifische Fähigkeiten vermitteln.

Wie weit diese Resozialisierungsziele tatsächlich erreicht werden, ist wissenschaftlich nicht abgesichert. „Alle Behauptungen über die rehabilitative Wirkung entstammen primär impressionistischen, anekdotischen Berichten von Richtern und Bewährungshelfern und stellen wesentlich weniger das Ergebnis genauer wissenschaftlicher Evaluation dar.“^[40] Amerikanische

[37] Vgl. unten 6.4.3.1.

[38] Vgl. Harland, 1980, S. 443; ebenso Beha, 1977, S. 45 ff., wonach die meisten Fälle in Ermangelung von community service zu einer Geld- oder Bewährungsstrafe geführt hätten, und Dolleschal, 1982, S. 148, mit der Ansicht, daß community service nur zur Erweiterung des Netzes sozialer Kontrolle beigetragen habe; vgl. auch Umbreit, 1981 b, S. 4.

[39] Vgl. McDonald, 1986, S. 17.

[40] Vgl. Harland, 1980, S. 457; ebenso Martin, 1981, S. 491 f.

Daten über Rückfallquoten fehlen nach wie vor.⁴¹⁾ Behauptungen, wonach die CSS sich nicht mit Resozialisierungsargumenten rechtfertigen lasse, sind deshalb schwer von der Hand zu weisen.⁴²⁾

2. Wiedergutmachung

Die sozialpsychologische Ausgleichstheorie behauptet, daß alle Menschen Fairnessnormen internalisiert haben, deren Verletzung das Wohlbefinden stört.⁴³⁾ Die Wiederherstellung der gerechten Ordnung hilft, das innere Gleichgewicht wiederzugewinnen und größere soziale und psychische Reife zu erlangen. Demgemäß besteht ein anderer Zweck der gemeinnützigen Arbeit darin, daß die Täter den angerichteten Schaden an der Gesellschaft wiedergutmachen. Es handelt sich hierbei um ein historisch neuartiges Konzept, da üblicherweise ein Ausgleich an das Opfer oder an seine Verwandten geleistet wurde. Bei dieser symbolischen Wiedergutmachung wirft die Bemessung der angemessenen Kompensation Probleme auf. Außerdem fragt sich, ob die Täter die Sanktion als Wiedergutmachung empfinden. Häufig sehen sie nicht, daß ihr Delikt überhaupt Opfer verletzt hat (beispielsweise beim Kaufhausdiebstahl), und selbst wenn dies der Fall ist, erfordert es einen weiteren intellektuellen Schritt, eine symbolische Wiedergutmachung an der Gesellschaft als adäquate Reaktion zu begreifen. Ungeklärt bleibt auch, wie weit der Sinn der Sanktion erfordert, daß der Täter sie subjektiv als kompensatorischen Akt anerkennt.

3. Strafe mit geringen schädlichen Nebenwirkungen

In der kriminalpolitischen Diskussion über die Grenzen staatlicher Machtausübung haben sich immer deutlicher Positionen herausgeschält, die – auch aus verfassungsrechtlichen Gründen – im Zweifel für die wenigst einschneidende Sanktion plädieren. So verabschiedete die American Bar Association 1968 Richtlinien, wonach eine nicht-freiheitsentziehende Maßnahme vorzuziehen sei, wenn keine anderen Gründe dagegen sprechen.⁴⁴⁾ Diese Einstellung spiegelt sich auch in der angeschnittenen Diversions- und Decarcerationsentwicklung und im Aufblühen gemeindeorientierter Resozialisierungsprojekte wider. Die CSS bietet sich demnach als neue Sanktion an, da sie produktiver, weniger stigmatisierend und mit geringeren schädlichen Nebenwirkungen belastet scheint als stationäre Maßnahmen. Auf der anderen Seite darf bei community service auch der Strafaspekt nicht in Vernachlässigung

[41] Vgl. Harland, 1980, S. 439; McDonald, 1986, S. 165 und 265 ff.

[42] Vgl. Harland, 1980, S. 454 ff.

[43] Vgl. Krajick, 1982 a, S. 10.

[44] Vgl. American Bar Association, Standards, Section 2.3.

geraten, weil die gemeinnützige Arbeit andernfalls den weitverbreiteten Abschreckungs- und Incapacitationsüberlegungen nicht Stand halten kann.

4. Gefängnissituation

Neben den drei genannten Zielrichtungen der CSS (Resozialisierung, Wiedergutmachung, Strafe mit geringen schädlichen Nebenwirkungen) spielt bei den kriminalpolitischen Überlegungen zur gemeinnützigen Arbeit auch die amerikanische Gefängnissituation^[45] eine Rolle. Nachdem die Zahl der Gefangenen von 1920 bis 1973 stetig gesunken war, stieg sie seitdem in immer neue Höhen und beträgt derzeit mehr als das Doppelte der frühen 70er Jahre. Mitte 1983 befanden sich 432.000 Personen in Bundes- und Landesgefängnissen und gut 200.000 in den örtlichen Gefängnissen (jail).^[46] Die Inhaftierungsrate der Vereinigten Staaten ist heute die höchste der freien Welt.^[47]

Dieser Anstieg der Gefängnispopulation führte zu einer Überfüllung der Anstalten. Die ohnedies schon kritischen Haftbedingungen verschlechterten und brutalisierten sich zunehmend. Offene Gewalt, auch gegenseitige Vergewaltigung im Rahmen von Hierarchiekämpfen, bestimmt heute unter den Gefangenen die Tagesordnung. Die Anzahl der Morde, die nur die Spitze des Eisberges zeigt, ist dramatisch gestiegen. Allein im Jahr 1983 mußten sich in 33 Staaten Gefängnisse gegen den Vorwurf der Verfassungsverletzung wegen grausamer und harter Strafen vor Gericht verteidigen.^[48] Teilweise wurden sie deswegen sogar gerichtlich geschlossen, wie eines der Stadtgefängnisse Manhattans „The Tombs“. Dies führte dazu, daß die Gefangenen in andere Haftanstalten verlegt wurden, wodurch sich dort die Zustände weiter verschlechterten.

Gleichzeitig mit dem Ansteigen der Gefangenenzahlen erhöhten sich die Kosten beim Bau einer neuen Haftanstalt auf 34.000 bis 110.000 Dollar pro Zelle.^[49] Der Unterhalt kostete den Steuerzahler pro Gefangenen in New York zwischen 23.000 Dollar (Staatsgefängnis) und 30.000 Dollar (städti-

[45] Vgl. zur Situation der amerikanischen Gefängnisse und den Hintergründen besonders Silberman, 1980, S. 502–575 und Schoen, 1982.

[46] Vgl. Bureau of Justice, 1983 a, S. 1 und 1983 b, S. 3. Die Gefängnisquote erreicht seitdem immer neue Rekordhöhen. So stieg die Zahl der Gefängnisinsassen allein im ersten Halbjahr 1986 um 5 % auf 529.000 (in Bundes- und Landesgefängnissen), vgl. Süddeutsche Zeitung vom 16. 9. 1986, S. 7.

[47] Vgl. Umbreit, 1981 b, S. 4: In den USA kommen auf 100.000 Einwohner 250 Inhaftierte, in der BRD zum Vergleich 100 und Holland am Ende der Skala zählt 25 pro 100.000 Einwohner.

[48] Vgl. American Civil Liberties Union, 1983, S. 1 f.

[49] Vgl. Lindgren, 1983, S. 93.

sches jail) pro Jahr.⁵⁰⁾ Jährlich werden in New York 8000 Freiheitsstrafen von 90 Tagen oder kürzer verhängt.⁵¹⁾ So beeinflussen einerseits verfassungsrechtliche und humanitäre Bedenken, andererseits finanzielle Überlegungen angesichts der öffentlichen Schuldenkrise, das Interesse an gemeinnütziger Arbeit als Alternative zur Gefängnisstrafe.

6.2.3. Kriminalpolitische Zielrichtung von VERA's CSSP

VERA griff das Thema Community Service relativ spät auf. Mitte der 70er Jahre half das Londoner Büro der LEAA, das britische Konzept amerikanischen Praktikern nahezubringen, beobachtete dann aber mit Enttäuschung, wie es langsam verwässerte und kaum noch anstelle von Gefängnisstrafen eingesetzt wurde.⁵²⁾ Außerdem zweifelte man, ob für die unterprivilegierten Schichten in New York eine gemeinnützige Arbeit, die an nur einem Tag der Woche geleistet wird, sinnvoll sei.⁵³⁾

Die Grundidee für das eigentliche Projekt entwickelte sich 1976 und 1977 im Lauf von Gesprächen mit verschiedenen im Sozialbereich engagierten Personen New Yorks.⁵⁴⁾ Die Direktorin der mit städtebaulichen Renovierungsarbeiten befaßten Bronx Frontier Development Corporation bot dem Institut an, verurteilte Straftäter zu beschäftigen und ihnen auf diese Weise die Möglichkeit zu geben, ihre Strafe abzarbeiten. Einige Monate später wandte sich das Büro des Deputy Mayor for Criminal Justice an VERA mit dem Problem, neue Wege zu finden, um die katastrophal überbelegten Gefängnisse zu entlasten und die Kosten des Strafvollzugs zu senken. Außerdem glaubte man, daß Tausende von Kriminellen mit geringeren aber nichtsdestoweniger schwerwiegenden Straftaten, wenn sie keine wesentlichen Vorstrafen aufwiesen, praktisch straflos davorkämen, da andere Sanktionen als Freiheitsstrafen wenig Effizienz zeigten. So suchte die Stadt nach einer Sanktion, um diese Straflücken zu füllen.

Auch bei VERA war man sich über das doppelte Defizit, einerseits einer Gefängnisalternative, andererseits einer durchsetzbaren Strafe für kleinere Delikte im klaren. Smith legte das so dar: „Meiner Ansicht nach haben wir heute kaum eine andere glaubwürdige Möglichkeit, Delinquenten zu bestrafen, als dadurch, sie einzusperren ... Tatsächlich werden Gefängnisstrafen zu einem großen Teil nicht deshalb verhängt, weil Richter sie gut finden, sondern weil sie

[50] Vgl. Correctional Association of New York, 1984, S. 11.

[51] Vgl. Smith, 1984, S. 174.

[52] Vgl. VERA Report 1980, S. 8.

[53] Vgl. Horstkotte u. a., 1976, S. 51 f.

[54] Vgl. Marks, S., 1982 a, S. 1 f.

aus verständlichen Gründen meinen, auf andere Weise keine Bestrafung in Fällen, in denen es unverantwortbar wäre, den Täter noch einmal laufen zu lassen, sicherstellen zu können ... Geldstrafen haben wenig Sinn für die vielen kurzzeitige Gefängnisstrafen absitzenden Täter, die immer wieder wegen kleinerer Delikte rückfällig werden. Sie sind typischerweise extrem arm, verfügen über keine realistischen Berufschancen, Familienbindungen oder irgendeine Art von Unterstützung oder Perspektive. Geldstrafen wären uneintreibbar und würden ihren Druck in die Kriminalität nur erhöhen ... Bewährungsaufgaben sind problematisch, da die Bewährungshilfe mit 200 Fällen pro Person in New York hoffnungslos überlastet ist und die Durchsetzung einfach nicht ernst genommen wird ... Community service scheint heute eines der besten verfügbaren Konzepte für nicht-freiheitsentziehende Maßnahmen zu sein“.⁵⁵⁾

Man entschloß sich, community service so zu konzipieren, daß das Projekt zur Hälfte Probanden aufnehmen sollte, die sonst eine Gefängnisstrafe erhalten hätten, und zur anderen Hälfte solche, die mit einer nicht-stationären Maßnahme belegt worden wären. Community service sollte so einerseits das Netz der sozialen Kontrolle reduzieren, indem es weniger belastende Strafe anbot, andererseits aber auch durch den Entwurf einer durchsetzbaren Sanktion soziale Kontrolle erst ermöglichen. Ob diese doppelte Zielrichtung der Strafminderung und gleichzeitigen Strafverschärfung die Konturen des Projektes verwischen würde, oder ob sich tatsächlich zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen ließen, war anfangs im Institut umstritten.⁵⁶⁾ „Die Antwort hängt von einer Abwägung der Bewertungen ab. Wenn man glaubt, je weniger Reaktion auf abweichendes Verhalten desto besser, und diese Ansicht ist meiner Meinung nach irrational, dann sind die vorgeschlagenen 50 % ein Fehler. Wenn man – wie auch ich – meint, daß es wichtige soziale Notwendigkeiten für eine angemessene Reaktion auf eine Strafrechtsverletzung gibt, dann hat das vorgeschlagene Projekt einen Sinn, indem es die Strafaspekte in mit Freiheitsentzug bedrohten Fällen reduziert und gleichzeitig die Strafaspekte anderer Sanktionen beibehält oder erhöht und, was sehr wichtig ist, indem es der Sanktion in jedem Fall einen positiven Inhalt gibt. Unter diesem Blickpunkt ist community service nur eine von mehreren wünschenswerten Strafabstufungen, die die gegenwärtige Lücke zwischen Sanktionslosigkeit und Freiheitsentzug füllen soll.“⁵⁷⁾ In ihren Diskussionen verwendeten die Planungsmitarbeiter oft den Ausdruck: „einen Keil in das Sanktionspektrum treiben“. Sie hofften, auf diese Weise den Richtern mehr Flexibilität zu ermöglichen, die richtige Reaktion für jeden Angeklagten zu finden.

[55] Vgl. Smith, 1982, S. 1 ff.; ähnlich 1984, S. 173 ff.

[56] Vgl. Marks, S., 1982a, S. 6 ff.

[57] Vgl. Smith, 1979, S. 2..

VERA's Interesse an dem Projekt war mehrschichtig: einerseits das Studium der gerichtlichen Dispositionsmuster und der Frage ihrer Veränderbarkeit, andererseits die Fortführung der Suche nach Gefängnisalternativen und der sinnvollen Verwendung der Staatsausgaben.⁵⁸⁾ Aus diesem Grund legte das Institut von Anfang an besonderen Wert auf die Zielrichtung, 50% der Probanden dem Gefängnis zu entziehen. Eine Übererfüllung dieser Zahl wurde als positiver angesehen als ein Unterschreiten, da dies eine Entwicklung in die richtige Richtung wäre.⁵⁹⁾ Die Hauptgefahr schien, daß dieser Plan verwässert würde. „Community service ist gefährlich, weil die Idee so attraktiv ist. Sie gewinnt so leicht Anhänger, selbst wenn keine Möglichkeit und nicht einmal der Wille besteht, die Ableistung der Arbeitsverpflichtung zu garantieren. ... Das Konzept fiel deswegen in den meisten Gebieten der USA schnell der Erosion zum Opfer. Wird die CSS für weiße Mittelschicht-Ersttäter verwendet, so entwertet dies alle Versuche, sie als Sanktion für die chronisch rückfälligen Kleinkriminellen zu strukturieren, obwohl letztere den Großteil der Gefängniszellen mit ihren kurzzeitigen Freiheitsstrafen beanspruchen. Wenn sich einmal ein Dispositionsmuster für eine neue „Alternative“ etabliert hat, dann ist es fast unmöglich, Staatsanwälte und Richter davon zu überzeugen, sie in schwereren Fällen anzuwenden.“⁶⁰⁾

Trotz der Betonung der Zielrichtung der Gefängnisalternative legt VERA auch Wert darauf, community service anstelle anderer nicht-stationärer Maßnahmen einzusetzen. „Auch 100 % wären ein Fehler. Wir würden dann Fälle ausschließen, die unter Gerechtigkeitsaspekten dazugehören.“⁶¹⁾ Dieser Aspekt wird einerseits betont, weil die Kooperationspartner und Auftraggeber, wie der oben erwähnte Deputy Mayor, ihn für essentiell halten, andererseits nimmt VERA ihn auch ernst, da mit der Sanktionsgeltung von Normen die Glaubwürdigkeit des Rechtssystems zusammenhängt.

Das Projekt will also den beiden Zielen Sanktionsmilderung und Sanktionsdurchsetzung gleichzeitig gerecht werden. Es entspringt durch diese Doppelfunktion nicht der Absicht, zu einem langfristigen Absinken des Strafspektrums zu führen. „Die Idee des Sandhaufeneffekts hat beim CSSP keine Rolle gespielt ... Das Projekt ist sehr komplex, man kann es nicht in eine Ecke drängen.“⁶²⁾ Trotzdem strebt VERA durch Einführung der CSS als Angelpunkt

[58] Gespräch mit Smith vom 7. 4. 1983, S. 8.

[59] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 23.

[60] Vgl. Smith, 1982, S. 10 f. und 1984, S. 179 f.

[61] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 24.

[62] Gespräch mit Sally Hillsman, vom 17. 3. 1983. Vgl. zum Sandhaufeneffekt oben 3.1.2.(2.) m. w. N.

für die Diskussion weiterer Alternativen auf Dauer einen Ersatz des Freiheitsentzuges durch andere Sanktionen an.⁶³⁾

Im Zusammenhang mit der kriminalpolitischen Zielrichtung der CSS, einen Keil in das Sanktionensystem zu treiben, erfolgte auch die Bestimmung der inhaltlichen Aufgabe: Die gemeinnützige Arbeit sollte primär als Strafe dienen. Das VERA-CSSP unterscheidet sich damit von den meisten anderen Projekten dieser Art in den USA und auch im Ausland, die ihre Existenz meist mit einem Resozialisierungsanspruch rechtfertigen. VERA entschloß sich auch aus strategischen Gründen, dieses Ziel zugunsten des Strafzweckes herunterzuspielen: Wenn die CSS Gefängnisstrafen ersetzen soll, dann muß auch ihr Strafcharakter herausgehoben werden, da man annimmt, daß die Gerichte primär wegen des Bestrafungswunsches kurze Freiheitsstrafen verhängen. Die Resozialisierungsaspekte, die man durch freiwillige Angebote zu unterstützen suchte, wurden demgegenüber bei der Präsentation der neuen Sanktion im Hintergrund belassen.⁶⁴⁾

VERA's CSSP sollte sich also von allen gängigen anderen Projekten mit gemeinnütziger Arbeit unterscheiden und versuchen, deren Erosionstendenz durch rigoroses Gegensteuern vorzubeugen. Man wollte Dispositionsmuster erforschen und herausfinden, ob und wie weit sie sich verändern lassen, und erwartete angesichts der kritischen Lage, in der sich die Entwicklung der community service damals wie heute befindet, und angesichts der Bedeutung, die VERA-Projekten bei Reformdiskussionen beigemessen werden, von Erfolg oder Mißerfolg des Projekts wesentliche Auswirkungen in Amerika und möglicherweise im Ausland.⁶⁵⁾

6.3 Planung

VERA beabsichtigte, die neue, den bisherigen verbreiteten Fehlentwicklungen entgegensteuernde Community-Service-Idee mit der Zeit im ganzen Stadtgebiet New Yorks in die Tat umzusetzen, und nahm deshalb Anfang 1977 Verhandlungen mit den wichtigen Gerichtsrepräsentanten New Yorks auf: insbesondere mit der Staatsanwaltschaft und den Richtern der Strafgerichte von Bronx, Brooklyn und Manhattan. Durch Gespräche versuchte man einerseits abzuklären, welche Ausgestaltung der neuen Sanktionen die späteren Kooperationspartner akzeptie-

[63] Gespräch mit Michael Smith am 7.4. 1983, S. 11 ff und Smith, 1982, S. 185.

[64] Vgl. McDonald, 1986, S. 45 f.

[65] Vgl. ebenda, S. 4.

ren würden, und andererseits einen geeigneten Platz für ein Pilotprojekt zu finden, mit dem zunächst die Wirkungsweise der neuen Sanktion in kleinerem Rahmen überprüft werden sollte. Als günstigster Punkt für die zeitlich nicht befristete Erprobung kristallisierte sich der Bronx Criminal Court heraus, da der dortige Generalstaatsanwalt (District Attorney Mario Merola) sowohl VERA als auch dem geplanten Vorhaben sehr positiv gegenüber stand und da die Bronx Frontier Development Corporation Arbeitsplätze anbot.

6.3.1. Allgemeine Konzeption

Die Konkretisierung der oben dargestellten, anfangs aber noch etwas verschwommenen Ziele und deren planerische Umsetzung aufgrund von Recherchen und Verhandlungen mit Praktikern und späteren Kooperationspartnern, nahm fast zwei Jahre in Anspruch und führte zu dem Projektvorschlag vom 22. Juni 1978, der den ersten Vorschlag vom März verbesserte und ergänzte. Dieser Kompromiß nimmt Rücksicht auf die Interessen der beteiligten Berufsgruppen. „Eine funktionierende Strategie, Gefängnisstrafen durch Alternativen zu ersetzen, muß ehrlich auf das Bedürfnis der Entscheidungsträger nach strafenden und kontrollierenden Dispositionen eingehen ... Wenn man nichts anbietet, was genau den Besonderheiten eines Gerichtsbezirkes und den Reaktionsnotwendigkeiten bei der dort anzutreffenden Tätergruppe entspricht, werden sich die Dispositionsmuster nicht ändern: dann werden die, für die eine Gefängnisstrafe oder Incapacitation als notwendig gesehen wird, weiterhin ihre Strafe absitzen, und die, die sonst straffrei davongekommen wären, werden die neuen Alternativprogramme füllen.“⁶⁶⁾ Außerdem ist es wichtig, daß der Staat das Projekt als in seinem Interesse liegend ansieht, sonst würde er es nicht finanzieren.⁶⁷⁾ Für VERA selbst besteht neben der eigenen kriminalpolitischen Zielsetzung noch die Notwendigkeit, auch auf die Realisierbarkeit des Modellversuches zu achten: nur ein sinnvolles, machbares Projekt kann letztendlich für das Institut erfolgreich sein. In diesem Spannungsfeld der Interessen kam VERA dem Wunsch der Kooperationspartner, insbesondere der Staatsanwaltschaft, nach einer Verschärfung des Modellversuches an einigen Punkten entgegen. Man hat den Eindruck, daß das Institut ohne diese Kompromißnotwendigkeit weniger Wert darauf gelegt hätte, auch andere nicht-stationäre Maßnahmen zu ersetzen.

Als Verhandlungsergebnis wurde das CSSP folgendermaßen konzipiert:

- Im Gegensatz zu den meisten amerikanischen Community-Service-Projekten, die primär weiße, der Mittelschicht angehörende Ersttäter rekrutieren, die

[66] Vgl. Smith, 1984, S. 173.

[67] Gespräch mit Michael Smith am 7.4.1983, S. 9.

- wenig Überwachung und Unterstützung benötigen und auch nur mit einem geringeren Inhaftierungsrisiko zu rechnen haben, wendet sich VERA an die Tätergruppe, die in den überlasteten Großstadtgerichten tatsächlich zu kurzen (unter 90 Tagen liegenden) Freiheitsstrafen verurteilt wird: die ungelernen, arbeitslosen, vorbestraften, schwarzen oder spanischstämmigen Straftäter, die vielfältigen sozialen Problemen gegenüberstehen.
- Als Auswahlkriterium wurde deshalb festgelegt, daß die Täter mindestens einmal als Erwachsene verurteilt sein sollten, da nach den Voruntersuchungen eine Gefängnisstrafe andernfalls unwahrscheinlich sein würde. Außerdem wurde im Interesse der erfolgreichen Projektdurchführung darauf geachtet, keine Gewalttäter oder Straffällige ohne überprüfte Adresse oder mit schweren Drogen-, Alkohol-, geistigen oder emotionellen Problemen aufzunehmen, weil man glaubte, daß diese besondere Schwierigkeiten haben würden, der Arbeitsverpflichtung nachzukommen.
 - Um die CSS-Verwendung nicht außer Kontrolle geraten zu lassen, entschloß man sich, nicht einfach die Reaktionen der Gerichte auf das neue Sanktionsangebot abzuwarten. Stattdessen wollte man die Auswahl der Probanden aktiv durch projekteigene, ganztägig den Gerichtsprozeß beobachtende sogenannte Court Representatives beeinflussen, um so die Ausbeute zu optimieren. Diese „Court Reps“ mit eigenen Büroräumen im Gerichtsgebäude sollten die Anklageschriften nach geeigneten Kandidaten durchsehen und sich dann in den frühen Verhandlungsstadien (meist guilty plea negotiations) für eine CS-Disposition einsetzen. In den frühen Planungsstadien überlegte man noch, diese Auswahl bereits bestehenden Gerichtsfunktionen zu übertragen, kam aber zu dem Ergebnis, besser Personen, die nicht durch andere Aufgaben abgelenkt sind, zu wählen.⁶⁸⁾ Aus diesem Grund gliederte man die CSS auch nicht, wie in England, der Bewährungshilfe an.
 - Als rechtliche Ausgestaltung wählte man die Verhängung im Rahmen einer „conditional discharge“, einer in New York üblichen, gesetzlich definierten Sanktion. Der Anwendungsbereich der conditional discharge wird eröffnet, wenn „das Gericht der Meinung ist, daß eine Freiheitsstrafe weder dem öffentlichen Interesse noch der Gerechtigkeit dienen würde und Bewährungsaufsicht nicht angebracht ist.“ Mit ihr können nach Ermessen des Gerichts Bedingungen verknüpft werden, die „notwendig erscheinen, um die künftige Straffreiheit des Angeklagten sicherzustellen oder dazu beizutragen.“ Wenn die Bedingungen nicht erfüllt werden, kann das Gericht die conditional discharge widerrufen und durch eine andere Strafe ersetzen.⁶⁹⁾ Andere juristisch mögliche Gestaltungsweisen, wie die Verbindung mit einer

[68] Vgl. Marks, S., 1982 a, S. 10 und 24 ff.

[69] Vgl. New York State Penal Law, Sections 65.05 und 65.10.

„adjournment in contemplation of dismissal“ wurden in den Planungsüberlegungen wieder verworfen, da eine Assoziation mit den früheren Diversionenprojekten vermieden werden sollte.⁷⁰⁾

Obwohl in den allgemeinen Bemerkungen über das VERA Institute festgestellt wurde, daß das Institut typischerweise kriminalpolitische Handlungsspielräume auslotet und selten oder erst in letzter Konsequenz legislatorische Änderungen anstrebt, war doch beim CSSP bereits am Anfang eine Gesetzeskorrektur notwendig, um das Projekt überhaupt zu ermöglichen. Das State Office of Court Administration setzte deshalb zusammen mit VERA's Anwälten eine Novelle zum New York State Penal Law auf, die expressis verbis die Möglichkeit der Verhängung unbezahlter gemeinnütziger Arbeit vorsieht und im Juni 1978 verabschiedet wurde.⁷¹⁾ Dennoch ist das CSSP keine Reform im Gesetzeswege, da die legislatorische Änderung nur den Spielraum für die primär bedeutsame praktische Erprobung eröffnete.

- Im Gegensatz zu der englischen CSO mit ihrer flexiblen Spannbreite von 40 bis 240 Stunden sieht VERA's CSSP für alle Täter einheitlich eine obligatorische Zahl von 70 Stunden gemeinnütziger Arbeit vor. Man fixierte diese Anforderung, weil man fürchtete, daß die Gerichte, die noch keine Erfahrung mit der neuen Sanktion hatten, sonst möglicherweise zu unterschiedliche Entscheidungen treffen würden. 70 Stunden schienen ein guter Kompromiß. Community service sollte einerseits positiver, weniger belastend und billiger als Freiheitsentzug sein, andererseits aber härter und glaubwürdiger als die anderen verfügbaren Alternativen. Die Planer hofften, daß 70 Stunden bzw. 10 Tage kontinuierlicher unbezahlter Arbeit für Täter, die regulären, disziplinierten Dienst nicht gewohnt sind, als genügend strafend angesehen würden. Auf der anderen Seite sollte die Sanktion aber auch keine so drückende Bürde darstellen, daß ihre Einhaltung unmöglich schien und zum Aufgeben einladen würde.⁷²⁾ Die Festlegung von 70 Stunden erfolgte etwas willkürlich, bezog sich aber auf englische CSO-Erfahrungen und auf Erkenntnisse des

[70] VERA bezog sich bei der Planung des CSSP in jeder Hinsicht stark auf die negativen Erfahrungen mit dem Court Employment Project und versuchte, den dort aufgetretenen Fehlern vorzubeugen. Als Schutz gegen eine Aufweichung des Projektes schien es danach sinnvoll, beim CSSP klare, unverrückbare, an die Maximalgrenze vorgeschobene Aufnahmevoraussetzungen festzusetzen, ihre Einhaltung aktiv sicherzustellen und durch Verlegung der Intervention zu einem relativ späten Zeitpunkt im Gerichtsverfahren die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, daß nur relativ schwere, eine Gefängnisstrafe erwartende Fälle erfaßt würden, vgl. VERA Report, 1980, S. 8; VERA Report 1982, S. 35 ff.; Hillisman/Sadd, 1979, S. 74 ff. und S. 292 ff.; Marks, S., 1982 a, S. 7 ff.

[71] Vgl. McDonald, 1986, S. 42 ff; VERA, 1981 a, S. 73 ff.

[72] Vgl. McDonald, 1986, S. 36 f; Marks, S., 1982 a, S. 10, S. 28.

WILDCAT-Projektes mit ehemaligen Straftätern. Danach stellen zwei Wochen eine belastende aber nicht überwältigende Zeitspanne für Kriminelle dar, die im großen und ganzen ein unstrukturiertes Leben führen.⁷³⁾

- Für die Ableistung der CSS hat VERA eine eigene, speziell darauf zugeschnittene Organisation geschaffen, in der vom Institut angestellte Vorarbeiter (Site Supervisors) kleine Probandengruppen leiten und beaufsichtigen. Dieses Vorgehen unterscheidet sich von der sonst allgemein üblichen Praxis, die Straftäter bestehenden öffentlichen oder gemeinnützigen Institutionen für die Arbeitsverpflichtung zuzuweisen. Die Planer hielten es für schwierig, geeignete und kooperationswillige Organisationen zu finden. Außerdem hatte das WILDCAT-Projekt die Zuverlässigkeit von kleinen, gut beaufsichtigten Teams und ihre allgemeine Akzeptanz auf der Gemeindeebene gezeigt. Da das Gesetz verbietet, daß Straftäter ihre Sanktion durch unbezahlte Dienste für Unternehmen der freien Wirtschaft ableisten, plante man vor allem Renovierungs- und Aufräumarbeiten für gemeinnützige Zwecke z. B. in Altersheimen, Stadtparks und Kirchen.
- Um den Gerichten die Annahme der neuen CS-Disposition zu erleichtern, wollte man von Anfang an besonderen Wert auf die strikte Durchsetzung der Strafe legen. Wenn ein Proband unentschuldigt nicht zur Arbeit erscheint, begeben sich Projektmitarbeiter sofort auf die Suche nach ihm und bringen ihn an den Arbeitsplatz. Gelingt dies nicht, so wird der Fall nach zweimaliger schriftlicher Mahnung an das Gericht mit entsprechender Mitteilung zurückverwiesen. Das Gericht kann dann eine andere Disposition verhängen.⁷⁴⁾

6.3.2. Auswahlmodus des Bronx Pilot Project

Die beschriebene Planung zeigt den allgemeinen Grundriß des Projektes, der langfristig in allen Stadtbezirken durchgeführt werden sollte und auch tatsächlich so beibehalten wurde. Der genaue Auswahlmodus divergierte aber später entscheidend zwischen den einzelnen Gerichtsprojekten, so daß er hier separat dargestellt werden soll.

Wie anfangs erwähnt, wählten die Planer den Bronx Criminal Court auch deswegen aus, weil sie mit der Unterstützung des District Attorney Merola rechnen konnten. Richter und Verteidiger in Bronx zeigten sich zwar etwas skeptisch, weil sie meinten, daß es ohnedies schon zu viele Diversionprogramme gebe, bzw. weil sie fürchteten, die neue Sanktion würde zu einer Verschärfung des Sanktionssystems führen. Die VERA-Planer glaubten aber, mit

[73] Vgl. VERA, First Proposal, 3. März 1978, S. 8.

[74] Vgl. McDonald, 1986, S. 46 ff.

dem District Attorney den wichtigsten Verbündeten gefunden zu haben, da man der Staatsanwaltschaft die Schlüsselrolle bei der Strafzumessung zuschrieb.

Diese Annahme hing mit der damals generell vorherrschenden Theorie über die gerichtliche Entscheidungsfindung zusammen.⁷⁵⁾ In 99,4 % der für community service in Betracht kommenden Fälle wird die Disposition nicht wie in Deutschland im Rahmen eines gegensätzlichen Streits von Staatsanwaltschaft und Verteidigung (adversarial trial system) erkämpft, sondern im gemeinsamen Einverständnis von Staatsanwalt, Richter und Verteidiger im sogenannten plea bargaining ausgehandelt.⁷⁶⁾ Danach einigen sich Staatsanwalt und Verteidiger je nach Beweislage und Schwere des Delikts über die Strafhöhe, ja sogar unabhängig von der objektiven Lage über die juristische Qualifikation des Falles. Der Richter segnet dieses Einverständnis ab, wenn es dem Verteidiger gelingt, seinen Mandanten davon zu überzeugen, sich zu den festgelegten Bedingungen schuldig zu bekennen (= to plead guilty). Staatsanwaltschaft und Verteidigung scheinen mit der Zeit die Dispositionen zu lernen, die die Gegenseite in Routinefällen erwartet. Das Gerichtsverfahren wird deshalb in der wissenschaftlichen Literatur als bürokratische Klassifizierungsarbeit verstanden, und so ging VERA auch von diesem allgemein verbreiteten Konzept aus. Obwohl das plea bargaining einen Konsens erfordert, sahen die Planer die ausschlaggebende Position bei der Staatsanwaltschaft: „Gewöhnlich wird die Strafe verhängt, die der Staatsanwalt empfiehlt und über die er sich dann mit dem Verteidiger als faire Basis für die Disposition einigt.“⁷⁷⁾ Auch hoffte man, mit Hilfe der Staatsanwaltschaft, deren Mentalität mehr der Sanktionshärte zuneigt, den geplanten Strafcharakter des Projektes am ehesten verwirklichen zu können.⁷⁸⁾

Dementsprechend freute sich das VERA Institute, Merolas Kooperationsbereitschaft gefunden zu haben, und konstruierte das Bronx Pilot Project auf der Basis dieser Zusammenarbeit. Der District Attorney erlaubte den Court Representatives, die vertraulichen Akten der Staatsanwaltschaft zu benutzen, um nachzuschauen, in welchen Fällen die Staatsanwaltschaft eine Gefängnisstrafe von 90 Tagen oder kürzer anbieten würde und auf diese Weise potentielle CS-Kandidaten zu identifizieren. Dank dieser Möglichkeit schien es logisch und effizient, den Selektionsprozeß mit der Befragung der Staatsanwaltschaft zu beginnen, und erst, wenn diese zugestimmt hatte, die Meinung der Verteidigung

[75] Vgl. z. B. Blumberg, 1967.

[76] Eine ausführliche Analyse des plea bargaining in New York State findet sich bei McDonald, 1982, besonders Kapitel 2.; vgl. auch Heumann, 1979, S. 201 ff. und Weigend, 1982 a, S. 200 ff.

[77] Vgl. VERA, 1981 a, S. 10 f. und VERA, 1980 a, S. 7.

[78] Vgl. Marks, S., 1982 a, S. 17.

dem District Attorney den wichtigsten Verbündeten gefunden zu haben, da man der Staatsanwaltschaft die Schlüsselrolle bei der Strafzumessung zuschrieb.

Diese Annahme hing mit der damals generell vorherrschenden Theorie über die gerichtliche Entscheidungsfindung zusammen.⁷⁵⁾ In 99,4 % der für community service in Betracht kommenden Fälle wird die Disposition nicht wie in Deutschland im Rahmen eines gegensätzlichen Streits von Staatsanwaltschaft und Verteidigung (adversarial trial system) erkämpft, sondern im gemeinsamen Einverständnis von Staatsanwalt, Richter und Verteidiger im sogenannten plea bargaining ausgehandelt.⁷⁶⁾ Danach einigen sich Staatsanwalt und Verteidiger je nach Beweislage und Schwere des Delikts über die Strafhöhe, ja sogar unabhängig von der objektiven Lage über die juristische Qualifikation des Falles. Der Richter segnet dieses Einverständnis ab, wenn es dem Verteidiger gelingt, seinen Mandanten davon zu überzeugen, sich zu den festgelegten Bedingungen schuldig zu bekennen (= to plead guilty). Staatsanwaltschaft und Verteidigung scheinen mit der Zeit die Dispositionen zu lernen, die die Gegenseite in Routinefällen erwartet. Das Gerichtsverfahren wird deshalb in der wissenschaftlichen Literatur als bürokratische Klassifizierungsarbeit verstanden, und so ging VERA auch von diesem allgemein verbreiteten Konzept aus. Obwohl das plea bargaining einen Konsens erfordert, sahen die Planer die ausschlaggebende Position bei der Staatsanwaltschaft: „Gewöhnlich wird die Strafe verhängt, die der Staatsanwalt empfiehlt und über die er sich dann mit dem Verteidiger als faire Basis für die Disposition einigt.“⁷⁷⁾ Auch hoffte man, mit Hilfe der Staatsanwaltschaft, deren Mentalität mehr der Sanktionshärte zuneigt, den geplanten Strafcharakter des Projektes am ehesten verwirklichen zu können.⁷⁸⁾

Dementsprechend freute sich das VERA Institute, Merolas Kooperationsbereitschaft gefunden zu haben, und konstruierte das Bronx Pilot Project auf der Basis dieser Zusammenarbeit. Der District Attorney erlaubte den Court Representatives, die vertraulichen Akten der Staatsanwaltschaft zu benutzen, um nachzuschauen, in welchen Fällen die Staatsanwaltschaft eine Gefängnisstrafe von 90 Tagen oder kürzer anbieten würde und auf diese Weise potentielle CS-Kandidaten zu identifizieren. Dank dieser Möglichkeit schien es logisch und effizient, den Selektionsprozeß mit der Befragung der Staatsanwaltschaft zu beginnen, und erst, wenn diese zugestimmt hatte, die Meinung der Verteidigung

[75] Vgl. z. B. Blumberg, 1967.

[76] Eine ausführliche Analyse des plea bargaining in New York State findet sich bei McDonald, 1982, besonders Kapitel 2.: vgl. auch Heumann, 1979, S. 201 ff. und Weigend, 1982 a, S. 200 ff.

[77] Vgl. VERA, 1981 a, S. 10 f. und VERA, 1980 a, S. 7.

[78] Vgl. Marks, S., 1982 a, S. 17.

hätte. Besondere Schwierigkeiten warf aber die von den Evaluatoren beabsichtigte zeit- und kostenintensive Benutzung eines Fragebogens auf, von dessen Verwendung VERA eine negative Einwirkung auf die Probanden fürchtete.⁸¹⁾ Die Verhandlungen gipfelten in einem Gespräch in Washington am 30. Januar 1979, bei dem deutlich wurde, daß die Starrheit von LEAA's Forschungsvorhaben die verantwortungsbewußte Entwicklung eines Aktionsforschungsprojektes verhindern würde. Obwohl bereits ein Teil der Projektmitarbeiter angestellt und trainiert worden war und die Aufnahme von Probanden in den nächsten Tagen beginnen sollte, beschloß VERA, den LEAA-Vertrag zu kündigen und das Projekt zunächst mit einer gerade noch finanzierbaren Kernmannschaft und in kleinerem Umfang als geplant zu starten.

Die fehlende sichere Finanzbasis hielt VERA bis Herbst 1979 davon ab, die weiteren benötigten Mitarbeiter einzustellen. Erst nach diesem guten halben Jahr konnte die Finanzierungslücke für die noch erforderlichen zwölf Monate der Piloterprobung durch die Edna McConnell Clark Foundation, durch den German Marshall Fund und die Stadt New York (durch das Police Department und das Mayor's Criminal Justice Coordinating Council) geschlossen werden.⁸²⁾ Diese Zuwendungen wurden anschließend teilweise verringert, umgeschichtet oder durch Mittel anderer Geldgeber ersetzt. Die Edna McConnell Clark Foundation blieb unter den langfristigen Kostenträgern, die Stadt New York wendete Mittel aus anderen Quellen zu (teilweise aus eigenen Steueraufkommen: Taxlevy, teilweise durch die Zuweisung von Bundesmitteln: Community Development Fund). Als neuer Geldgeber tauchte eine staatliche Behörde, die Division of Criminal Justice Service, auf. Im Budgetjahr 1982/83, als das Projekt in drei Stadtteilen voll operierte, betragen die gesamten Zuwendungen für das CSSP 766.291 Dollar, derzeit (Finanzjahr 1987) verfügt es über ein Budget von 1.372.605 Dollar.⁸³⁾ Die Forschung wurde durch zwei unabhängige Sponsoren, die Culpepper Foundation und die Florence Burden Foundation mit zusammen ca. 50.000 Dollar pro Jahr unterstützt.

Um eine spätere Verselbständigung vorzubereiten, verfolgte VERA wie üblich die Strategie, in einem Stufensystem den Anteil öffentlicher Mittel schrittweise zu erhöhen. So betrug 1980 das Verhältnis Finanzierung durch private Stiftungen zu öffentlichen Mitteln 2:5; 1981 1:1; 1982 1:6; 1983 1:7; 1984 1:90; 1985 1:30; seit 1986 trägt die Stadt New York über drei bzw. zwei verschiedene Quellen das Projekt vollständig selbst.

Um diese finanziellen Zuwendungen zu erhalten, argumentierte VERA teilweise damit, daß das CSSP zur Einsparung von Staatsausgaben beitragen würde.

[81] Vgl. Marks, S., 1982 a, S. 29 ff.

[82] Vgl. VERA, 1981 a, S. 15 und Gespräch mit Michael Smith am 7. 2. 1983, S. 22.f.

[83] Vgl. Bilanzen und Greene, 1983, S. 6.

Auch wenn diese Aussicht nicht VERA's primäres Interesse bestimmte, so erleichterte sie im herrschenden politischen Klima doch teilweise, Unterstützungen für den Modellversuch zu gewinnen.⁸⁴⁾ Zu diesem Zweck erarbeitete das Institut im Dezember 1981, als das Projekt in drei Stadtteilen lief und sich die finanziellen Auswirkungen ansatzweise ermitteln ließen, eine erste grobe Kosten-Nutzen-Analyse.⁸⁵⁾ Die „The New York Community Service Sentencing Project and Its Utility for the City of New York“ betitelte Studie der Begleitforschung diente als Argumentationshilfe im Gespräch mit dem Bürgermeister, der Auskunft darüber suchte, wie weit sich die Investitionen der Stadt in das Projekt rentierten. Eine genauere Analyse wurde später für den Report erstellt. Der Leiter der Begleitforschung geht davon aus, daß die Frage der finanziellen Beurteilung vor der Institutionalisierung noch einmal verschärft auftreten wird.⁸⁶⁾

6.4. Durchführung / Begleitforschung

6.4.1. Bronx Pilot Project

Das Bronx Pilot Project nahm seine Arbeit in der zweiten Februarwoche 1979 auf und endete am 30. September 1980.⁸⁷⁾ Bereits die Rekrutierung des ersten Falles zeigt beispielhaft, wie schwer es in der Praxis fällt, etwas Neues einzuführen. Nachdem die Staatsanwaltschaft einige Kandidaten abgelehnt hatte, weil sie Gefängnisstrafen anstrebte, und die Verteidigung sich bei anderen Angeklagten widersetzt hatte, weil sie weniger einschneidende Dispositionen erhoffte – nach einigen Tagen gegenseitiger Blockade also –, einigten sich alle Parteien am 26. Februar, einen 31-jährigen Dieb zum Projekt zuzulassen. Er hatte eine Hose im Wert von 20 Dollar aus einem Kaufhaus entwendet, um sie weiterzuverkaufen, war vorher schon 23 mal wegen anderer kleinerer Delikte festgenommen worden und hatte dafür meist Gefängnisstrafen zwischen 15 und 45 Tagen verbüßt. Da der Verteidiger wegen der Vorstrafenliste eine weitere Freiheitsstrafe befürchtete, akzeptierte er die CS-Disposition. Obwohl die Court Representatives nicht mit Drogenabhängigen arbeiten wollten, kamen sie nach einigen

[84] Vgl. McDonald, 1986, S. 27 f.

[85] Vgl. McDonald, 1981.

[86] Gespräch mit McDonald vom 26. 1. 1983.

[87] Vgl. zum Bronx Pilot Project vor allem: VERA 1981a, VERA Report 1980, S. 8 ff und 1982, S. 27 ff; Greene, 1983, S. 2 f.

Nachforschungen zu dem Ergebnis, ihn aufzunehmen, um endlich die Hürde des ersten Falles zu überwinden. Zur festgesetzten Arbeitszeit erschien er nicht. Die Projektmitarbeiter suchten ihn zwei Tage und erfuhren, als sie ihn fanden, daß er die Verpflichtung zur gemeinnützigen Arbeit nicht ernst genommen hatte. Aus Angst vor einer Gefängnisstrafe begann er die Strafe abzuleisten, benötigte aber wegen seiner chaotischen familiären und finanziellen Verhältnisse immer wieder Unterstützung und Beratung durch die Projektmitarbeiter, um die CS-Obligation letztendlich erfolgreich zu absolvieren.⁸⁸⁾

In der Anfangsphase erforderte es einen sehr hohen Aufwand, einige wenige Teilnehmer für das Projekt zu erhalten. Langsam lernten Staatsanwälte und Richter, daß VERA die Erfüllung der neuen Sanktion den Probanden gegenüber auch durchsetzte, und so fingen sie an, die Disposition zunehmend zu akzeptieren. Nachdem sich die Gerichtsparteien im ersten Vierteljahr nur auf durchschnittlich fünf bis sieben Angeklagte pro Monat einigen konnten, stieg die Zahl dann stetig an.⁸⁹⁾

Im Laufe des Pilotprojektes machte VERA einige Erfahrungen, die zu Änderungen und Verfeinerungen des ursprünglichen Konzeptes führten. Die wichtigste Modifikation bestand in der Ausweitung des ergänzenden, auf freiwilliger Basis laufenden Hilfsangebots. Wie der oben dargestellte erste Fall andeutet, leiden die Probanden unter einer Vielzahl von Sozialisationsdefiziten, die teilweise die Ableistung der Arbeitsverpflichtung erschweren. Die VERA-Planer hatten dafür keine detaillierten Vorkehrungen getroffen, sondern gehofft, daß der Leiter der Arbeitsstelle (Site Supervisor) und ein halbrags angestellter Bewährungshelfer die beratende Tätigkeit übernehmen könnten. Man hatte Resozialisierung von Anfang an nie als vorrangiges Ziel angesehen und auch nicht so dargestellt, um den Strafcharakter der Sanktion deutlich hervorzuheben.

Als sich die tatsächlichen Defizite der Probanden herausstellten,⁹⁰⁾ entschloß sich VERA, die Unterstützungsangebote soweit auszubauen, wie das im Rahmen einer strafenden Sanktion vertretbar schien. Im Sommer 1979 engagierte man zusätzlich einen ganztags arbeitenden Support Services Coordinator, um interessierten Probanden nach Ableistung der Sanktion bei der Lösung konkreter Lebensprobleme (vor allem im Zusammenhang mit ihrem Beruf, Drogen oder der Sozialhilfe) zur Seite zu stehen und sie gegebenenfalls an die zuständigen Stellen

[88] Vgl. VERA, 1981 a, S. 16 ff.

[89] Vgl. ebenda, S. 20.

[90] Von den ersten fünf Teilnehmern waren alle arbeitslos; zwei verfügten über keinerlei Einkünfte, die restlichen drei erhielten Sozialhilfe; drei zeigten eine Alkohol- und Drogenvergangenheit, zwei keinerlei und die übrigen drei geringe Berufserfahrung und vier waren sozial isoliert; vgl. VERA, 1981 a, S. 26.

weiterzuverweisen. All diese Angebote bestehen auf freiwilliger Basis und entsprechen damit VERA's Erfahrung, niemandem Therapien aufzuzwingen.⁹¹⁾

Das Mitarbeitererteam des Bronx Pilot bestand nach den erwähnten finanziellen Startschwierigkeiten aus zwei Court Representatives (Court Reps) für die Auswahl der geeigneten Fälle bei Gericht und mindestens zwei Site Supervisors, die die Gruppen von je fünf bis acht Probanden anleiten und beaufsichtigen (sie sind ehemalige Straftäter, die schon in früheren VERA-Projekten ähnliche Aufgaben erfüllten, und sollen durch die Korrektur ihres eigenen Lebensweges ein positives Beispiel geben). Ein Projektdirektor und ein Verwaltungsassistent melden dem Gericht die Einhaltung der Verpflichtung zurück, bzw. veranlassen eine Neuverurteilung und beschaffen geeignete Arbeitsstellen. Diese mindestens sechsköpfige Crew ergänzt noch der später hinzugekommene Support Services Coordinator.⁹²⁾

Die von VERA durchgeführte Begleitforschung zeigte, daß das Pilotprojekt in den 1½ Jahren von Februar 1979 bis September 1980 260 Probanden im Alter von 16–45 Jahren aufnehmen konnte, die zu 95 % schwarz oder von spanischer Herkunft (black or Hispanic) waren. Die meisten hatten kaum Arbeitserfahrung, mindestens ein Drittel litt unter Drogenproblemen, einige waren Alkoholiker oder Analphabeten und nur wenige verfügten über mehr als Grundkenntnisse im Rechnen oder Schreiben. Trotz dieser mannigfachen Probleme gelang es fast 90 % der Probanden, die Sanktion abzuleisten. Anschließend nahmen 2/3 der Probanden Hilfe für ihre weitere Lebensgestaltung in Anspruch und ließen sich „post-sentence plans“ ausarbeiten.⁹³⁾

VERA kam in der Begleitforschung zu dem Ergebnis, daß die Lernerfahrung des Bronx Pilot Project das Ziel erreicht hatte, die neue Sanktion zu erproben, und daß sie sich als erfolgreich herausgestellt hatte.⁹⁴⁾ Wesentliche Aufgabe der Begleitforschung war dabei auch, erste Anhaltspunkte zu liefern, wie weit community service als Alternative zur Gefängnisstrafe genutzt wurde. Genaue Ergebnisse erwartete man erst von späterer Forschung.⁹⁵⁾ Da die Aufnahme von Probanden nur zögernd vor sich ging und ihre Zahl relativ klein blieb, entschloß man sich, nicht, wie ursprünglich geplant, Kontrollgruppen zu bilden, weil dies die Zahl der Teilnehmer noch einmal halbiert hätte. Die Forschung versuchte vielmehr anhand der ermittelten Vorbelastungen der Täter (2,5 Vorverurteilungen, 1/3 davon wegen eines Verbrechens (felony), die Hälfte war wegen eines Verbrechens verhaftet), ihrer persönlichen und sozialen Randstellung und

[91] Vgl. oben 3.2.3. und Smith, 1982, S. 13: The Project tries not to mix the required punishment with „helping“ interventions; vgl. auch VERA, 1981 a, S. 25–33.

[92] Vgl. VERA, 1981 a, S. 4.

[93] Vgl. ebenda, S. 2 ff; VERA Report 1981, S. 9 f.

[94] Vgl. VERA, 1981 a, S. 2.

[95] Vgl. ebenda, S. 45.

anhand der Dispositionen, die im Fall der Nichterfüllung der Obligation bei der Neuverurteilung gegeben wurden (weit über die Hälfte erhielten dann eine Gefängnisstrafe), festzustellen, zu welchem Grade die gemeinnützige Arbeit die Freiheitsstrafe ersetzte. Obwohl der Neuverurteilungsquote wenig Gewicht beimessen werden konnte, da sie noch zu klein war (gut 10 % von 260 Probanden), kam man doch in einer Gesamtwürdigung der recht gravierend scheinenden Umstände zu dem Ergebnis: „This looks like a jail-bound group.“⁹⁶⁾ Erst in der mit komplizierteren Forschungsmethoden und größerer Probandenzahl durchgeführten Begleituntersuchung des Formal Demonstration Project, das auch dieser Frage gewidmet war, stellte sich heraus, daß die Indizien des Bronx Pilot nicht den Schluß zuließen, mit der neuen Sanktion mindestens 50 % der Probanden der Gefängnisstrafe zu entziehen.⁹⁷⁾

6.4.2. Formal Demonstration Project

Das Pilotprojekt hatte erste Lernerfahrungen darüber vermittelt, wie sich VERA's CS-Idee in die Praxis umsetzen läßt und daß auch chronisch delinquente soziale Randgruppen gemeinnützige Arbeit ableisten können. Es hatte ermöglicht, die neue Vorgehensweise zu verfeinern und das Personal einzuarbeiten. Aufgrund der Erfolgsindizien entschloß man sich, den Modellversuch (teilweise mit Hilfe neuer Geldgeber) in New York als „Formal Demonstration Project“ mit wesentlich aufwendigerer Begleitforschung auszuweiten.

6.4.2.1. Bronx

Das Bronx Pilot Project wurde ohne Unterbrechung und auch ohne weitere Veränderung am 1. Oktober 1980 als erstes Demonstrationsprojekt übernommen. Man beabsichtigte die Kapazität im Lauf des folgenden Jahres auf 300 Probanden aufzustocken.⁹⁸⁾

6.4.2.2. Brooklyn

Im Dezember 1980 eröffnete VERA ein weiteres CS-Projekt im Brooklyn Criminal Court.⁹⁹⁾ Die Kooperationspartner, mit denen VERA schon länger in

[96] Vgl. ebenda, S. 3.

[97] Vgl. unten, 6.4.3.2.

[98] Vgl. zum Bronx Demonstration Project vor allem Marks, S., 1982 b. Die quantitative Auswertung des Bronx, Brooklyn und Manhattan Demonstration Project für die Zeit vom 1. Oktober 1980 bis 31. Dezember 1981 findet sich bei McElroy, 1982, S. 6 ff.

[99] Vgl. zum Brooklyn Demonstration Project vor allem Styler, 1982.

Verhandlungen stand, akzeptierten die unveränderte Übernahme des in Bronx erprobten Konzeptes. Man baute keine bewußten Unterschiede ein, war sich aber darüber klar, daß die Stadtteilprojekte leicht variieren würden, da jedes Gericht seine eigene politische Kultur und seine eigenen Routinen und Standards entwickelt hat. So haben sich je nach Verteilung der Autorität und des Einflusses der Hauptakteure im Gericht verschiedenartige plea-bargaining-Praktiken eingeschrieben. Auch divergieren die Persönlichkeiten der mit dem Gerichtsverfahren befaßten Entscheidungsträger, beispielsweise ihre Aufgeschlossenheit für Neuerungen. Die Gerichtsdispositionen spiegeln zudem die Kriminalitätsstrukturen der jeweiligen Stadtteile wider.¹⁰⁰⁾ Außerdem kann sich der Enthusiasmus der Projektmitarbeiter, ihre individuelle Überzeugungsgabe oder die gruppensdynamische Entwicklung bei den einzelnen Projekten unterscheiden.

Das Brooklyn Projekt erreichte im ersten Jahr 110 Straftäter, am Ende des zweiten Jahres waren dort insgesamt 294 Delinquenten zu community service verurteilt.

6.4.2.3. *Manhattan*

Im September 1981 – also neun Monate nach Brooklyn – eröffnete VERA das dritte Projekt im Manhattan Criminal Court.¹⁰¹⁾ VERA hatte eine Ausweitung nach Manhattan schon länger ins Auge gefaßt, half der Stadt New York aber dadurch auch, spontan auf eine politische Krise zu reagieren, die durch mehrere Klagen ausgelöst wurde, die die Verfassungsmäßigkeit der Verhältnisse auf Rikers Island (dem Gefängnis, in dem in New York die kurzzeitigen Gefängnisstrafen verbüßt werden) in Frage stellten. Da das CSSP die einzige Alternative zu Rikers Island darstellte, bezuschufte der Bürgermeister von New York das Projekt umgehend mit 610.000 Dollar als Gegenleistung für VERA's Zusage, die Kapazität baldmöglichst auf 1.000 Probanden pro Jahr auszubauen.¹⁰²⁾ Dieser Vorgang zeigt deutlich die Flexibilität des Instituts und seine Fähigkeit, konkret auf örtliche Vorgänge zu reagieren.

Der neue Modellversuch sollte ursprünglich der gleichen Konzeption folgen wie die beiden Vorgänger. Die Staatsanwaltschaft in Manhattan wehrte sich

[100] Das zu einem großen Teil von spanischsprachiger Bevölkerung bewohnte Bronx mit den desolaten und ausgebrannten Gebäuden im Süden gilt schon fast als Symbol des urbanen Verfalls, obwohl sich dort auch einige wohlhabende Wohnviertel befinden. Brooklyn, der größte Stadtteil New Yorks, zählt doppelt so viele Einwohner wie Manhattan, davon 40 % Schwarze und Puertorikaner. Beide Boroughs zeigen aufgrund der sozialen Probleme eine hohe Kriminalitätsbelastung, werden aber noch von Manhattan mit dem hoffnungslos überlasteten Criminal Court (pro Tag 400 Anklagen) übertroffen.

[101] Vgl. zum Manhattan Project vor allem Greene, 1981, und McDonald, 1986, S. 118 ff.

[102] Vgl. Greene, 1983, S. 4 und Gespräch mit Michael Smith vom 18. 3. 1983.

aber gegen VERA's Plan, community service in Fällen einzusetzen, in denen die Richter sonst eine Freiheitsstrafe von 90 Tagen oder kürzer verhängen. Sie erklärten sich allenfalls bereit, Probanden auszuwählen, bei denen sie selbst typischerweise für eine Freiheitsstrafe dieser Größenordnung plädieren. Die Planer waren aber – durch Erfahrungen in Bronx und Brooklyn – in der Zwischenzeit skeptisch geworden, wie weit die Staatsanwälte die gewünschte Strafe wirklich durchsetzen können, und zogen dies insbesondere in Manhattan in Zweifel. Die Staatsanwaltschaft in Manhattan stimmte einer kleinen Voruntersuchung über den Zusammenhang zwischen ihren Empfehlungen und den Entscheidungen der Richter zu. Der Vergleich aller einschlägigen Verurteilungen in Manhattan an 25 Tagen des Juni 1981 zeigte eine beträchtliche Kluft zwischen Empfehlung und Disposition: in 49 % der Fälle, in den die Richter eine Freiheitsstrafe von 90 Tagen oder kürzer verhängten, hatte die Staatsanwaltschaft für eine höhere Strafe plädiert.¹⁰³⁾ Eine Begrenzung auf Fälle, in denen die Staatsanwaltschaft kurze Freiheitsstrafen verlangt, hätte also die Auswahl an Probanden, die ernsthaft mit einer Gefängnisstrafe zu rechnen haben, wesentlich eingeschränkt.

Trotz dieser Sachlage weigerte sich die Staatsanwaltschaft weiterhin, community service zuzulassen, wenn sie eine Strafe von über drei Monaten für angebracht hielt. Die VERA-Organisatoren wandten sich deswegen – anders als in Bronx und Brooklyn – direkt an die Richter und Verteidiger und zogen sich dadurch die endgültige, hartnäckige Opposition der Staatsanwaltschaft zu. Das Institut sah sich daraufhin gezwungen, einen anderen Selektionsprozeß als anfangs beabsichtigt, zu entwickeln. Da die Staatsanwaltschaft auch ihre Akten vor den Court Representatives verschloß, ersuchte man die Verteidigung um ihre Mithilfe. Die Legal Aid Society, die die Verteidiger in den in Frage kommenden Fällen, in denen meist Pflichtverteidigung vorlag, repräsentierte, öffnete ihre Unterlagen und entwickelte enge Arbeitsbeziehungen mit den Court Representatives. Zudem konnten die Projektmitarbeiter direkter als in den anderen Stadtteilen mit den Richtern verhandeln und sie dadurch letztlich mehr für die Sanktion interessieren. Gleichzeitig half dieser Kontakt den Court Representatives, die Delinquenten sicherer zu identifizieren, für die anderenfalls eine Gefängnisstrafe in Betracht gekommen wäre, und somit beeinflusste das neue Verfahren wiederum die Auswahlpraktiken.¹⁰⁴⁾

So wurde das Manhattan-CSSP anders als Bronx und Brooklyn, nämlich auf den Richter, nicht auf den Staatsanwalt bezogen, aufgebaut. Der wesentlichste Unterschied besteht darin, daß die Staatsanwaltschaft in Manhattan einen Fall,

[103] Vgl. Greene, 1981, S. 2 ff.

[104] Vgl. McDonald, 1986, S. 121 ff.

Als das VERA-Institut von diesen Fehlern hörte, gebot es ihnen sofort Einhaltung. Es ist bei Modellversuchen also wichtig, durch Verdeutlichung der Ziele immer wieder die eigentlichen Belohnungsstrukturen herauszuheben – und diese liegen meist in der Qualität und nicht in der Quantität. Man muß sich – so Michael Smith – immer über die Energien der Projektmitarbeiter im klaren sein, sie beobachten und in die richtige Richtung kanalisieren.^[108] Soweit ich es verfolgen konnte, haben sich nach diesen grundsätzlichen Ermahnungen keine weiteren nennenswerten Über- oder Unterschreitungen der Auswahlkriterien mehr ergeben.

- Die Täter, die das CSSP letztendlich rekrutierte, ähnelten den Probanden des Pilotprojektes: Sie waren typischerweise spanischstämmig (Brooklyn) oder schwarz (Bronx), männlich, Mitte 20, alleinstehend mit wenigen oder keinem von ihnen abhängigen Sorgeberechtigten. Weniger als 1/4 gab als Haupteinkommensquelle des der Verurteilung vorausgehenden Monats eine reguläre Berufstätigkeit an. Etwa 1/3 erhielt entweder direkt oder durch ein Familien- oder Haushaltsmitglied Sozialhilfe. Der Rest verfügte über kein Einkommen bzw. bezog es aus kriminellen Aktivitäten.^[109]
- Die strafrechtliche Vorgeschichte entsprach in Bronx und Brooklyn mit 7 bzw. 5 vorherigen Arresten und 2,9 bzw. 2,5 Vorverurteilungen den Belastungen der Pilot-Teilnehmer (6 Arreste, 2,5 Vorverurteilungen), in Manhattan waren die Court Reps bei der Auswahl aber risikofreudiger geworden. Dort charakterisierten die Probanden im Durchschnitt 13 Arreste und 6,9 Vorverurteilungen. Fast alle Straftäter standen wegen nichtgewalttätiger Eigentumsdelikte, insbesondere Einbruch (Bronx, Brooklyn) und Ladendiebstahl (Manhattan) vor Gericht.^[110]
- Da das Gesetz Straftätern verbietet, im Rahmen ihrer Sanktion ohne Bezahlung für private Unternehmungen tätig zu werden, führten die Probanden vorwiegend einfache Renovierungsarbeiten in gemeindlichen Altersheimen, Stadtparks, Kirchen, YMCA-Gebäuden, bei der Heilsarmee oder ähnlichen Organisationen aus. Ab Oktober 1981 erhielt VERA für das Projekt finanzielle Unterstützung vom Community Development Fund und ging deshalb dazu über, verlassene Häuser wieder instandzusetzen. Die CS-Gruppen räumten z. B. Abfall aus Gebäuden und Hinterhöfen, verlegten Leitungen und neue Fußböden, verrichteten leichte Schreinerarbeiten und strichen Wände. Im großen und ganzen wurden die Teams wohlwollend aufgenommen. Dank der Überwachung ereigneten sich erstaunlich wenige Diebstähle am Arbeitsplatz.

[108] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 16 ff. über die erwähnten Vorfälle.

[109] Vgl. McDonald, 1986, S. 142 ff.

[110] Vgl. ebenda, S. 142 ff.

- Die schwierigste Einschränkung bei der Suche nach neuen Arbeitsmöglichkeiten ergab sich aus dem Bestreben, regulär bezahlten Arbeitern keine Konkurrenz zu machen. Da die Stadt New York Mitte der 70er Jahre viele Arbeitskräfte ausstellen mußte, fühlten sich die Verbliebenen vom kostenlosen Wettbewerb der CS-Probanden bedroht und hinderten sie teilweise demonstrativ an der Verrichtung ihrer Arbeiten. VERA konnte eine Vereinbarung erreichen, nach der CS-Teilnehmer verschiedene, begrenzte Aufgaben übernehmen, und versuchte darüber hinaus, Konkurrenzsituationen zu vermeiden, was beim gegenwärtigen Projektumfang noch möglich ist.
- Das CSSP erreichte 1983, also sieben Jahre nach der Entwicklung der Idee, das ursprünglich intendierte Aufnahmeniveau von 1000 Probanden pro Jahr, Ende 1983 hatten 2400 Straftäter ihre Sanktion abgeleistet und dabei etwa 142.800 Stunden bzw. 78 Jahre gemeinnütziger Arbeit erbracht.^[111]
- Es erwies sich als notwendig, jedem Teilnehmer pro Tag vier Dollar für die Benutzung der Verkehrsmittel und das Mittagessen zur Verfügung zu stellen, da andernfalls viele Probanden ihre Dienstverpflichtung nicht hätten einhalten können.
- 85–89 % der Straftäter beenden ihre Arbeit erfolgreich (Brooklyn 85 %; Bronx 86 %; Manhattan 89 %).^[112]
- Probanden, die ihre CS-Obligation nicht erfüllen, werden in enger Zusammenarbeit mit dem für Haftbefehle zuständigen Police Department Warrant Squad aufgegriffen und durchschnittlich in 80 % der Fälle (Brooklyn 68 % Bronx 77 %; Manhattan 100 %) im Wiederaufnahmeverfahren zu einer Gefängnisstrafe verurteilt. Die mittlere Gefängnisstrafe beträgt dann in Bronx 80 Tage, in Brooklyn 90 Tage und in Manhattan 96 Tage.^[113]

6.4.3. Forschungsphase und Befunde zur Verwendung der CSS als Gefängnisalternative

Ogleich einige der letztgenannten Ergebnisse der Begleitforschung entstammen, handelt es sich doch um Zahlen, die sich relativ leicht aus den Projektunterlagen entnehmen lassen und die auch schon vorab veröffentlicht wurden.^[114] Wesentliche Aufgabe der Begleitforschung war aber vielmehr die Ermittlung und Rückmeldung komplizierterer Zusammenhänge:

- Wieweit wird community service als Alternative zur Gefängnisstrafe verwendet?

[111] Vgl. Greene, 1983, S. 6. und 1984, S. II; McDonald, 1986, S. 33 ff.

[112] Vgl. Greene, 1986, S. 6 und McDonald, 1986, S. 47.

[113] Vgl. Greene, 1983, S. 29 ff. und McDonald, 1986, S. 46 ff.

[114] Vgl. Greene, 1983, S. 6 ff. und 1984, S. 1 ff.

- Wie sehen die Täter die CSS?
- Welche Auswirkungen hat community service auf die künftige Kriminalität?
- Kosten-Nutzen-Analyse des CSSP

Zu diesem Zweck stellte das VERA Institute 1981 den renommierten Forscher Douglas McDonald, der sich durch seine Untersuchung über das plea bargaining einen Namen gemacht hatte,¹¹⁵⁾ zur Ermittlung und Analyse der Ergebnisse des Projektes ein. Die Untersuchung von McDonald wurde durch zwei projektunabhängige Zuwendungen finanziert.¹¹⁶⁾ Ihm standen eine wissenschaftliche Mitarbeiterin (Selma Marks) und einige Hilfskräfte für Interviews und zur Auswertung von Fragebögen zur Verfügung, die VERA zum Teil mit Mitteln der Ford Foundation und der Edna McConnell Clark Foundation entlohnte. Stadt und Staat New York übernahmen teilweise die Kosten der Datenermittlung.

Die Evaluatoren erhoben die meisten Daten in der ersten Forschungsphase in der Zeit vom 1. Oktober 1981 bis 30. September 1982 – also nachdem das Projekt sich in Bronx und Brooklyn eingespielt hatte und im ersten Jahr der Operation in Manhattan.

Die wichtigste und schwierigste Frage nach der geplanten 50 %igen Substitution der Gefängnisstrafe soll vorab behandelt werden, da die ersten Forschungsbefunde – wie für die Aktionsforschung typisch – auf das laufende Projekt zurückwirkten und zu Veränderungen führten.

6.4.3.1. Methode

Wie bereits beim Bronx Pilot Project erwähnt, wäre der einfachste und zuverlässigste Weg, herauszufinden, welche Disposition die Gerichte ohne die Existenz der CS-Option verhängt hätten, eine experimentielle Kontrollgruppenuntersuchung gewesen.¹¹⁷⁾ Dieses Vorgehen hätte aber die ohnedies schon spärliche Zahl der Projektteilnehmer halbiert, so daß man für den Pilotversuch hiervon abkam. Als das Manhattan Projekt rapide Zuwachs gewann, erwog man wiederum die Einführung einer Zufallsverteilung. Aber auch hier tauchten Schranken auf, da die kontinuierliche Finanzhilfe der Stadt New York an das Erreichen einer festgesetzten Leistungskapazität geknüpft war. Die hohe Aufnahmequote in Manhattan mußte deshalb beibehalten werden, um Rückschläge in Bronx und Brooklyn auszugleichen. Außerdem hätte die Einführung der experimentellen Vorgehensweise den vorgesehenen Forschungszeitplan verschoben. So konnte die sicherste Forschungsmethode aus Zeit- und Kostengründen nicht zur Anwendung gelangen.¹¹⁸⁾

[115] Vgl. McDonald, 1982.

[116] Culpepper Foundation und Florence Burden Foundation, vgl. oben 6.3.3.

[117] Vgl. zur Forschungsmethode besonders McDonald, 1986, S. 52 ff.

[118] Vgl. McElroy, 1982, S. 3 und McDonald, 1986, S. 55 f.

Eine andere bei der Evaluation des British Government's Home Office verwendete Methode¹¹⁹⁾ versucht herauszufinden, welche Dispositionen die Gerichte über die Täter verhängen, die ihre Arbeitsverpflichtung nicht erfüllen und deshalb neu verurteilt werden. Danach würde die CSS, da 80 % der Täter dann eine Gefängnisstrafe erhalten, zu 4/5 als Alternative zum Freiheitsentzug verwendet. Diese Annahme erweist sich aber – wie Voruntersuchungen zur Forschungsmethode ergeben haben – als Trugschluß, da die Nichtableistung der verhängten CS-Disposition Gerichte oft dazu veranlaßt, bei der Zweitverurteilung andere, nämlich härtere Strafen anzuwenden, als ursprünglich beabsichtigt.¹²⁰⁾ Außerdem werden die resentencing-Entscheidungen wohl dadurch verschärft, daß die Projektmitarbeiter auf Gefängnisstrafen dringen, um so den Probanden gegenüber ein Druckmittel zu besitzen, mit dem sie die Ableistung der gemeinnützigen Arbeit beeinflussen können. Andererseits besteht die Möglichkeit, daß die Richter bei der Zweitentscheidung milder urteilen, wenn die Täter – was selten vorkommt – schon einen Großteil ihrer Verpflichtung erfüllt haben. Die resentencing-Quote gibt daher gewisse Anhaltspunkte für die Wahrscheinlichkeit von Annahmen, eignet sich aber nicht, endgültige Schlüsse über die Verwendung der gemeinnützigen Arbeit zu ziehen.¹²¹⁾

Der Versuch, Richter darüber zu befragen, welche Sanktion sie in Abwesenheit des VERA-Projektes verhängt hätten, erwies sich auch als wenig erfolgversprechend. Die meisten Richter konnten dazu keine klaren, konsistenten Antworten geben, da sie sich mit der Fragestellung „was, wenn“ zu selten auseinandersetzen. Im Laufe ihrer Arbeit haben sie sich angewöhnt, durch Abwägung des Für und Wider eine Entscheidung zu treffen, überlegen sich aber fast nie die zweite Wahl, da dieses Vorgehen angesichts der Arbeitsbelastung der Strafgerichte zuviel Zeit und Energie kostet. Aber auch wenn Richter die Frage eindeutig beantworteten, bestand doch Zweifel an der Richtigkeit, da die Strafentscheidung ausgehandelt und nicht einseitig vom Richtertisch verkündet wird. Die Verhandlungen würden aber ohne die CS-Option anders ablaufen und zu einem für die Richter nur schwer voraussagbaren Ergebnis führen.¹²²⁾

So wählte die Begleitforschung letztlich eine neue und seltene Forschungsmethode: das sogenannte „Quasi-Experiment“.¹²³⁾ Dabei werden mit Hilfe ausgefeilter statistischer Techniken bereits abgeurteilte reale Fälle retrospektiv auf ihre Dispositionskriterien überprüft. Beobachtungen des Gerichtsverfahrens und Befragungen der wichtigen Entscheidungsträger helfen zusätzlich, statistische

[119] Vgl. Pease u. a., 1977, und oben 6.2.1.

[120] Vgl. McDonald, 1986, S. 70.

[121] Vgl. ebenda, S. 70 f.

[122] Vgl. ebenda, S. 53 ff.

[123] Vgl. ebenda, S. 56 ff. und S. 219 ff.; VERA Report 1986, S. 50 ff.

Modelle des Dispositionsprozesses zu entwerfen. Werden diese Modelle auf die Population der CS-Probanden angewandt, so ergeben sie eine zuverlässige Schätzung darüber, wie weit community service als Alternative zur Gefängnisstrafe eingesetzt wird. Das Quasi-Experiment hat den Nachteil, etwas weniger exakt zu sein als Kontrollgruppen- oder Vorher-Nachher-Untersuchungen, schließt dafür aber keine Interviews, Beobachtungen und retrospektive Analyse ein umfassenderes Verständnis des Gerichtsprozesses als das Experiment, das den Entscheidungsprozeß meist als black box behandelt.

Die Evaluation unternahm für das Quasi-Experiment eine Analyse in vier Schritten:

- Zunächst ermittelte man eine den Projektteilnehmern ähnliche Vergleichspopulation (baseline population). Sie bestand aus Angeklagten, die die Court Representatives als geeignet ausgewählt, aber später aus einer Vielzahl von Gründen – sei es wegen der Weigerung der Staatsanwaltschaft oder eines anderen anhängigen Gerichtsverfahrens – wieder fallengelassen hatten. Dieser Unterschied, dessentwegen die Vergleichspopulation letztlich nicht für community service in Betracht kam, beeinträchtigte ihre Verwendungsfähigkeit für die Analyse nicht, da sie den Probanden nicht direkt gegenübergestellt werden sollte. Um anhand ihrer Dispositionen die Entscheidungsmuster studieren zu können, war nur notwendig, daß die Probanden bei Nichtexistenz der CS-Sanktion den gleichen Prozess durchlaufen hätten wie die Zurückgewiesenen und daß die Ablehnungsgründe und anschließenden Dispositionen einen weiten Variationsbereich repräsentierten. Da sich die Praktiken der Gerichtsakteure im Laufe der Zeit ändern können, achtete man darauf, daß Abgelehnte und Teilnehmer dem gleichen Zeitraum entstammten.
- Dann erstellten die Forscher mit Hilfe des Computers ein statistisches Modell, das ermöglichte, relativ genau die Dispositionen der Vergleichspopulation vorauszusagen. Man begrenzte das Augenmerk von vornherein auf die Fragestellung, ob das Gericht eine Gefängnisstrafe verhängen würde oder nicht,^[124] und wenn ja, versuchte man, die Dauer zu ermitteln. Weil Voruntersuchungen Unterschiede in der Entscheidungspraxis der einzelnen Bezirke aufgedeckt hatten, konstruierte man für jedes Gericht ein eigenes Vorhersagemodell.

Um dieses Modell aufzustellen, mußte die Begleitforschung Faktoren identifizieren, die mit der Verhängung einer Freiheitsstrafe im Zusammenhang

[124] Dieses Problem wurde mit Hilfe der von Frank Harrell entwickelten linearen logistischen Regressionstechnik behandelt, vgl. Harrell, 1980; Vgl. auch das Beispiel im VERA Report 1986, S. 53.

stehen. So wurden die Akten der für community service abgelehnten Straftäter einzeln auf Dutzende von Charakteristika hin überprüft. Dann ermittelte man die Korrelation der Merkmale und ihre Bedeutung für eine spätere Gerichtsentscheidung. Als einschlägige Variablen erwiesen sich dabei vor allem: die Anzahl der vorausgegangenen Festnahmen, die seit der letzten Verurteilung verstrichene Zeit, ob die letzte Verurteilung zu einer Gefängnisstrafe geführt hatte, und ob sich der Straftäter zur Zeit der untersuchten Strafzumessung in Untersuchungshaft befand. Es gab aber auch Merkmale, die umgekehrt korrelierten, beispielsweise die weiße Hautfarbe.^[125]

Nachdem man diese Charakteristika aufgedeckt hatte, kombinierte man sie zu einer Anzahl von statistischen Modellen, die einige Aussagekraft über die Dispositionen besaßen. Diese Modelle erprobte man mit dem Computer in immer wieder veränderten Situationen, um die Anzahl der Variablen schrittweise zu vereinfachen und das für das jeweilige Gericht zutreffendste Modell zu finden. So entwickelte die Begleitforschung für den Brooklyn Criminal Court, ein aus fünf Faktoren bestehendes Modell, das mit einer Wahrscheinlichkeit von 80 % voraussagen kann, ob der Angeklagte eine Gefängnisstrafe erhalten wird oder nicht. Das Bronx-Modell beantwortet diese Frage mit drei Variablen in 87 % der Fälle, die Vorhersagewahrscheinlichkeit in Manhattan beträgt mit ebenfalls drei Variablen 78 %.

- Die 3. Untersuchungsstufe wendete diese Modelle auf die Projektteilnehmer an. Der Computer überprüfte den Fall jedes einzelnen CS-Probanden, ermittelte die einschlägigen Variablen und schätzte so für jeden Teilnehmer die Wahrscheinlichkeit, in Abwesenheit der gemeinnützigen Arbeit eine Gefängnisstrafe erhalten zu haben. Dazu wurden einige Anpassungen vorgenommen, um die Möglichkeit von Irrtümern gering zu halten, die sich aus der nur 78–87 % sicheren Wahrscheinlichkeit hätten ergeben können. So maß man die Wahrscheinlichkeit und Richtung des Irrtums im Originalmodell und entwickelte nach dem Bayes'law ein Verfahren, das die Irrtümer in diesen Modellen und den daraus folgenden Schätzungen berücksichtigte.^[126]
- Der 4. Schritt galt der Frage, wie lange der Freiheitsentzug für die Teilnehmer im Falle einer Gefängnisstrafe gedauert hätte. Da sich hierfür kein statistisches Modell entwickeln ließ, diente die Haftlänge der Vergleichspopulation als Anhaltspunkt.

Die Forscher ergänzten und überprüften alle mathematischen Ermittlungen durch eine Analyse des gerichtlichen Entscheidungsprozesses und durch Interviews, in denen sie insbesondere Staatsanwälte, Richter und Rechtsanwälte über ihre Motivationen befragten.

[125] Vgl. McDonald, 1986, S. 63, Tabelle 3.2.

[126] Vgl. VERA Report 1986, S. 54 ff.

6.4.3.2. Ergebnisse

Die Begleitforschung kam bei der Analyse der Zahlen zu dem Ergebnis, daß zwischen 1. Oktober 1981 und 30. September 1982 nicht wie beabsichtigt 50 % der Fälle, sondern in Bronx 20 %, in Brooklyn 28 % und in Manhattan 66 % der Probanden ohne die Option der gemeinnützigen Arbeit eine Gefängnisstrafe erhalten hätten. Im Stadtdurchschnitt wurde community service zu 45 % als Alternative zur Gefängnisstrafe verwendet.

Die mittlere Länge des hypothetischen Freiheitsentzuges betrug in Bronx 75 Tage, in Brooklyn 70 Tage und in Manhattan 143 Tage, verkürzte sich aber durch Anrechnung der Untersuchungshaft und Bonus für gutes Benehmen de facto auf 39 bzw. 43 bzw. 73 Tage.¹²⁷⁾ Das Projekt hatte also in Manhattan die Erwartungen übererfüllt, war aber in Bronx und in Brooklyn weit hinter den Anforderungen zurückgeblieben.

6.4.3.3. Gründe

Die Begleitforschung beschränkte sich von vorne herein nicht darauf, die Resultate des Projektes festzustellen, sondern versuchte, den jeweiligen gerichtlichen Verfahrensablauf zu analysieren, um so die Bedingungen für den optimalen Einsatz von community service zu ermitteln und dieses Wissen an die Praxis weiterzugeben. Zu diesem Zweck beauftragte die Forschung die Court Representatives, bei jedem einzelnen Fall zu notieren, wer einen Probanden für community service abgelehnt hatte, was hierfür als Hauptgrund galt und mit welcher Disposition der abgewiesene Fall endete. Hierbei zeigte sich, daß die Staatsanwaltschaft in Bronx 34 % der Fälle vorweg durch ein Veto ausschloß – in Brooklyn waren es 17 % und in Manhattan 0 %, da die Staatsanwaltschaft dort keinerlei Vetorecht besaß.¹²⁸⁾ Die Staatsanwaltschaft lehnte die Teilnahme am CSSP in 4/5 der Fälle deswegen ab, weil sie eine einschneidendere Sanktion, nämlich eine Gefängnisstrafe, suchte.¹²⁹⁾ Tatsächlich erhielten von den zurückgewiesenen Angeklagten aber nur 31 % in Bronx und 53 % in Brooklyn letztendlich eine Gefängnisstrafe, die dazu noch meist unter 90 Tagen lag.

Die Projektkonzeption in Bronx und Brooklyn, die dem Staatsanwalt die Schlüsselrolle und ein Vetorecht einräumte, führte also erstens zu einer Reduzierung der in Betracht kommenden Teilnehmerzahl, da die Staatsanwaltschaft eine beträchtliche Zahl vorweg aussortierte, und zweitens zur Elimination genau der Angeklagten, für die das Projekt gedacht ist: die Angeklagten, die eine kurzzeitige Freiheitsstrafe erwarteten. Der Hauptgrund für den unterschiedlichen Erfolg

[127] Vgl. McDonald, 1986, S. 68 f.

[128] Vgl. ebenda, S. 80, Tabelle 4.1.

[129] Vgl. ebenda, S. 81 ff., besonders Tabelle 4.2 und 4.3.

der Projekte lag also in dem Konzeptionsunterschied, der einmal den Staatsanwalt in eine Torwächterposition mit Vetorecht setzte (Bronx, Brooklyn), und im anderen Fall (Manhattan) den Richter zur Zentralfigur bestimmte – ein Unterschied, der teilweise auf im Lauf der Projektdurchführung gewonnene Erfahrung und teilweise auf den Zufall zurückzuführen war.

Die VERA-Begleitforschung verwendet große Mühe darauf, anhand der Befunde des CSSP zu analysieren, inwieweit das amerikanische Gerichtsverfahren, insbesondere das plea bargaining, bisher falsch verstanden worden ist,^[130] weil sich die Zentrierung auf den Staatsanwalt in Bronx und Brooklyn von dem herkömmlichen Verständnis des Gerichtsprozesses als bürokratische, vom Staatsanwalt bestimmte Klassifikationsaufgabe herleitet.^[131] Da diese Untersuchungen in Deutschland weniger von Interesse sein dürften, sei nur kurz erwähnt, daß die bisherigen Theorien den Auseinandersetzungscharakter der Strafzumessung unterschätzt haben.^[132] Danach arbeitet das Gericht nicht wie eine nach einem Tarifsysteem Strafen zumessende Bürokratie, sondern findet vielmehr, zumindest in den 99,4 % des plea bargaining, die Entscheidung im gegenseitigen Wettbewerb der Akteure, bei dem die Macht der einzelnen Mitspieler eine entscheidende Rolle spielt.

Neben dieser ursprünglichen Fehleinschätzung stellten sich durch die Analyse der Zahlen und in unzähligen Gesprächen mit den zuständigen Richtern, Staatsanwälten und Verteidigern noch weitere Gründe dafür heraus, daß die beiden ersten Projekte hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind.

Die Staatsanwaltschaft in Bronx und Brooklyn blockierte entgegen ursprünglichen Zusagen häufig die Verwendung der CSS, da sie sie für eine zu milde Reaktion hielt, und nützte die CS-Option stattdessen primär verhandlungstaktisch, um in schwachen Fällen beim plea bargaining eine Sanktion durchzusetzen.^[133] Die akzeptierten 20 % bzw. 28 % CSS als Gefängnisalternative könnten ein Entgegenkommen an die in den Anfangsstadien VERA gemachten Versprechungen dargestellt haben.

Auch die Court Representatives in Bronx und Brooklyn schöpften die Probandenskala nicht voll aus, weil sie sich auf die Dispositionsempfehlungen in den Akten der Staatsanwaltschaft verließen, ohne zu beachten, daß die Richter höher veranschlagte Fälle in dem Zielgruppenbereich reduzieren. Darüber hinaus agierten die Court Representatives am Anfang bei der Fallauswahl im Gegensatz zu ihren Kollegen in Manhattan sehr vorsichtig, da sie befürchteten, die Staatsanwaltschaft von Probanden mit langen Vorstrafenlisten nicht überzeugen zu

[130] Vgl. ebenda, S. 93 ff. und 203 ff.

[131] Vgl. Blumberg, 1967; Eisenstein/Jacob, 1977; Nardulli, 1979, S. 101 ff. und oben 6.3.2.

[132] Vgl. dazu schon Rovner-Piecznik, 1978 und Feeley, 1983.

[133] Vgl. Marks, S., 1982 b, S. 13 ff.

können, und daher die Auseinandersetzung vermieden. Die Court Reps von Manhattan konnten dagegen viel aggressiver vorgehen, weil ihre einzige Grenze in der Billigung des Richters lag.

Die Verteidiger, die als weitere Kontrollinstanz hätten fungieren können, stellten sich der ausufernden Verwendung der gemeinnützigen Arbeit nicht entgegen, da sie sie teilweise für eine gute Alternative zu den herkömmlichen nicht-stationären Maßnahmen hielten und glaubten, so dem Angeklagten eine Möglichkeit der Resozialisierung zu bieten.^[134] Im Rahmen des plea bargaining galt community service außerdem als Verhandlungserfolg, da die gemeinnützige Arbeit den Angeklagten vor einer Freiheitsstrafe bewahrte und andere Taktiken, dies zu erreichen – wie häufige Vertagungen – die Verteidigung mehr Zeit gekostet hätten. Im Gegensatz dazu entwickelte sich in Manhattan zwischen Court Reps und Verteidigern eine natürliche Allianz mit dem gemeinsamen Ziel, CSS anstelle von kurzen Gefängnisstrafen zu erkämpfen.

In Manhattan fanden die Court Reps – anders als in Bronx und Brooklyn – einen engen Kontakt zu den Richtern, da sie mit ihnen direkter zusammenarbeiteten. Die Richter standen dem Projekt zum Teil sehr positiv gegenüber, da sie angesichts des engen Sanktionsspektrums für jede Erweiterung ihrer Reaktionsmöglichkeiten dankbar waren und insbesondere für mittellose Rückfalltäter eine strafende, aber positivere Sanktion als die Gefängnisstrafe suchten.^[135]

6.4.3.4. *Erfahrungen und Schwierigkeiten*

Beim CSSP tauchte – ähnlich wie bei allen Reformen komplexer Systeme – das Problem der Trennung von Einzelfragen auf. So lautet die erste Hypothese des Modellversuches: „Es gibt eine unbekannte Zahl von Fällen, die zu kurzen Gefängnisstrafen führen, die mit einer ambulanten Maßnahme belegt werden könnten, wenn die Entscheidungsträger diese Dispositionen als strafend ansähen.“ Diese Hypothese kann – und das wirft Probleme unter ihrem Aspekt als Forschungsfrage auf – nur gleichzeitig mit der zweiten operationalen Hypothese geprüft werden: „Es müßte möglich sein, die Idee der unbezahlten Arbeit so zum Nutzen der Gemeinschaft einzusetzen, sie so auszugestalten und für eine solche Kategorie von Probanden anzuwenden, daß die Entscheidungsträger in Erwägung ziehen, sie als ambulante, strafende Disposition in Fällen anzuwenden, in denen sie gegenwärtig kurze Gefängnisstrafen verhängen.“ Beide Hypothesen zusammengebracht, ergeben ein kreisförmiges Antwortmodell und führen damit zur Gefahr des Zirkelschlusses. Wenn man diese Fragen erforschen möchte, gibt es aber keine andere Möglichkeit, da man die Hypothesen nicht voneinander

[134] Vgl. Marks, S., 1982 b, S. 1 ff.

[135] Vgl. insbesondere den Erfahrungsbericht des Richters Fried vom Manhattan Criminal Court, Fried, 1983, S. 199 ff.; vgl. auch McDonald, 1986, S. 123 ff.

unabhängig testen kann. Letztendlich muß man also bei der aktiven Verfolgung von Sozialreformen mit der Gefahr von Fehlinterpretationen leben.¹³⁶⁾

Eine weitere Schwierigkeit betrifft die Zusammenarbeit von Forschern und Projektmitarbeitern. Die Evaluation behindert notwendigerweise bei der Informationssammlung den routinemäßigen Ablauf der Projektoperationen. Außerdem wies die Forschung den Court Representatives die Aufgabe zu, aufzuschreiben, wer welchen Delinquenten wann, wo und aus welchen Gründen für die Teilnahme am CSSP abgelehnt hatte und mit welchen Dispositionen diejenigen Fälle endeten, die nicht akzeptiert wurden, weil die Staatsanwaltschaft eine Gefängnisstrafe gefordert hatte. Sogar für die Interviews mit Rechtsanwälten, Richtern und Staatsanwälten setzte die Forschung einen Projektmitarbeiter, den Leiter des Manhattan-Projekts, ein. Diese Kooperation gibt den Projektangestellten die Möglichkeit, das Untersuchungsergebnis nach ihren Interessen zu beeinflussen oder die Auswertung zu behindern. Obwohl McDonald in seiner Danksagung schreibt, daß die Mitarbeiter des CSSP bemerkenswert offen, gastfreundlich und hilfsbereit die Untersuchung unterstützt hätten,¹³⁷⁾ habe ich doch oftmals in der Forschungsabteilung Klagen darüber gehört, daß die „Leute vor Ort“ geringe Lust zeigten, die für die Evaluation mühevoll entwickelten Fragebögen auszufüllen.¹³⁸⁾

Auch auf der Seite, der Forschung, können Probleme auftauchen, wenn die Evaluatoren sich vom Interesse des Instituts nach einer möglichst optimistischen Auswertung beeinflussen lassen.¹³⁹⁾ McDonald, der die Evaluation des CSSP leitete, wurde zu diesem Zweck vom VERA-Institut angestellt, führte also keine unabhängige Untersuchung durch. Als Vorteil dieser Situation gab er an, daß ihm die enge Zusammenarbeit den optimalen Zutritt zu den verfügbaren Informationen ermögliche. Andererseits müsse er bei der Auseinandersetzung mit Projektmitarbeitern überlegen, was er ihnen als Kollegen ins Gesicht sagen könne und wieweit er dem Institut gegenüber schonungslos die Wahrheit preisgeben dürfe. Er äußerte sich in unseren 1983 geführten Gesprächen aber insgesamt positiv. Er werde versuchen, objektiv zu schreiben. Auch wenn er wisse, daß es Debatten mit Smith geben werde, vertraue er auf VERA's Ehrlichkeit, da das Institut ja beim Court Employment Project auch ungünstige Ergebnisse toleriert habe. Unter seinem Namen würde nichts verändert.¹⁴⁰⁾ Nach der Auswertung erklärte McDonald, seine anfänglichen Befürchtungen, „die ihn ernährende Hand zu beißen“, hätten sich dank der Aufgeschlossenheit

[136] Gespräch mit Michael Smith vom 7.2.1983, S. 21.

[137] Vgl. McDonald, 1986, XVIII f.

[138] Gespräch mit Selma Marks vom Januar 1983.

[139] Das Problem des unter dem Stichwort der „hausgemachten Begleitforschung“ diskutierten Nähe-Distanz-Verhältnisses, soll unter 7.3. ausführlicher besprochen werden.

[140] Gespräch mit McDonald vom 12. 1. 1986.

und Neugier von Smith als unbegründet herausgestellt.¹⁴¹⁾ Dennoch betonte er, daß es der sog. „hausgemachten Begleitforschung“ in der Regel Schwierigkeiten bereite, als objektiv akzeptiert zu werden. Nur durch besondere Seriosität und Korrektheit könne man als nicht-unabhängiger Forscher die interessierte Öffentlichkeit von der Richtigkeit der Ergebnisse überzeugen.¹⁴²⁾

Gelegentlich konnte ich in der Forschungsabteilung die Interessensorientierung der Forscher erleben und sah, wie ungünstige Projektergebnisse die emotionelle Lage beeinflussten, und wie man versuchte, darauf zu reagieren. So hatte ich den Eindruck, daß die Evaluatoren das durchaus methodisch korrekte Verfahren nach dem Bayes'law, das Richtung und Wahrscheinlichkeit von Irrtümern maß,¹⁴³⁾ mit besonderer Freude aufnahmen, da es letztendlich die Ergebnisse in die gewünschte Richtung verbesserte.

6.4.4. Konzeptionsänderung

Nachdem die Begleitforschung der Institutsleitung und den Projektmanagern die Forschungsergebnisse gezeigt und die Gründe dafür dargelegt hatte, weshalb in Bronx und Brooklyn nur ein kleiner Teil der Probanden ohne die Option des CSSP zu einer Gefängnisstrafe verurteilt worden wäre, entschlossen sie sich, die Aufnahmekriterien zu verändern, um die ursprünglichen Projektziele zu erreichen.¹⁴⁴⁾ Da das Manhattan-Projekt die größten Erfolge verbuchte, beauftragte man dessen Direktorin (Judy Greene) mit dem stadtweiten Management und der Leitung der Umstrukturierung. Die gemeinsamen Besprechungen von VERA, Forschung und Projektleitern führten dabei zu dem Ergebnis, das Manhattan-Konzept nicht einfach auf die anderen Gerichtsbezirke zu übertragen, da jeder Criminal Court individuelle Unterschiede aufweist. Man wollte zudem die Projektvorgeschichte berücksichtigen, um die Kooperationspartner nicht allzu sehr vor den Kopf zu stoßen.¹⁴⁵⁾

6.4.4.1 Brooklyn

Ab Ende Februar 1983 forderte das neue Management auch Richter und Verteidiger dazu auf, dem Projekt von sich aus Probanden zu schicken, die ihrer Ansicht nach sonst zu einer Freiheitsstrafe verurteilt würden.¹⁴⁶⁾ Man infor-

[141] Vgl. McDonald, 1986, S. XIX.

[142] Gespräch mit McDonald vom 12. 1. 1986.

[143] Vgl. oben 6.4.3.1. bei der 3. Untersuchungsstufe.

[144] Vgl. McDonald, 1986, S. 71.

[145] Gespräch mit Judy Greene vom 2. 2. 1983.

[146] Vgl. McDonald, 1986, S. 130 ff und Vorentwurf von Styler vom 15. 11. 1982.

mierte die Staatsanwaltschaft davon, daß sie in diesen Fällen in Zukunft kein Vetorecht hätte. Andererseits gestand man ihr als Entgegenkommen weiterhin eine Ablehnungsmöglichkeit in den von den Court Reps ausgewählten Fällen zu und adaptierte damit den Auswahlmodus also nur teilweise. Außerdem erarbeitete das Institut mit Hilfe der von der Forschung ermittelten Faktoren, die voraussagten, ob der Angeklagte mit einer Gefängnisstrafe zu rechnen hatte, neue Auswahlkriterien. Danach sollten die Court Reps nur noch Täter in Betracht ziehen, die in Untersuchungshaft saßen, keine weißen Angloamerikaner waren und zusätzlich zwei der drei folgenden Charakteristika erfüllten: mindestens sieben vorherige Festnahmen, höchstens 18 Monate seit der letzten Verurteilung und Gefängnisstrafe bei dem letzten Urteil.

Diese Projektveränderungen trafen auf einigen Widerstand. Court Reps, die die etablierten Normen internalisiert hatten, kündigten. Ein Court Rep aus Manhattan übernahm deshalb die Einarbeitung neuer Mitarbeiter. Auch die Staatsanwaltschaft wehrte sich anfangs gegen die Wegnahme von Kompetenzen. Als man ihr jedoch die Forschungsergebnisse zeigte und sie an ihre ursprüngliche Zusage einer 50:50 Quote erinnerte, aber auch weil sie fürchtete, bei einer Obstruktion wie ihre Kollegen in Manhattan jegliche Kontrolle zu verlieren, willigte sie schließlich in den neuen Auswahlmodus ein.

6.4.4.2. *Bronx*

Auch in Bronx^[147] veränderte die Projektleitung ab Mai 1983 den Selektionsmechanismus und schränkte ebenso wie in Brooklyn die Rechte der Staatsanwaltschaft ein. Zudem entwickelte sie entsprechend den örtlichen Forschungsergebnissen ähnliche, schärfere Aufnahmekriterien (U-Haft und mindestens zwei der folgenden Charakteristika: Gefängnisstrafe beim letzten Urteil, acht oder mehr Festnahmen, vier oder mehr Verurteilungen). Obwohl die Veränderung hier auch auf Widerstand stieß, gingen die Aufnahmezahlen nicht zurück.

6.4.4.3. *Begleitforschung*

Die Begleitforschung wertete die Veränderungen in Bronx in der Zeit vom 1. Juli 1983 bis 31. Dezember 1983 aus. Sie stellte wieder, wie in der ersten Forschungsphase, ein Quasi-Experiment zusammen, indem sie anhand abgewiesener Teilnehmer ein statistisches Modell entwickelte und es auf die Probanden übertrug. Danach erreichte das Projekt in Bronx mit den neuen Aufnahmebedingungen zu 52 % Probanden, die andernfalls zu einer Freiheitsstrafe von durchschnittlich 67 Tagen verurteilt worden wären.^[148]

[147] Vgl. McDonald, 1986, S. 133 f.

[148] Vgl. ebenda, S. 72.

Für Brooklyn ergab die Analyse der zwischen Oktober 1983 und September 1984 getroffenen Entscheidungen, daß etwa 57 % der Teilnehmer ohne die Existenz des CSSP mit einer Gefängnisstrafe von im Durchschnitt 65 Tagen zu rechnen gehabt hätten.¹⁴⁹⁾

Es zeigte sich also insgesamt, daß die ursprünglichen Befürchtungen der Projektplaner, wonach einmal etablierte Sanktionsmuster schwer zu modifizieren seien, unbegründet waren.¹⁵⁰⁾ Mit Hilfe der Erfahrungen eines Teilprojekts (Manhattan), die als Beispiel und Beweismittel verwendet werden konnten, und durch optimale Rückmeldung und Ausnutzung der Befunde der Begleitforschung, also durch einen permanenten Lernprozeß, gelang es, die ersten beiden Teilprojekte den anfänglichen Zielen anzupassen.

6.4.5. Veränderung in Manhattan

In Bronx und Brooklyn änderten sich die Projekterfolge durch eine Korrektur der Selektionsmechanismen. Die Bedeutung einer kontinuierlichen Begleitforschung zeigte sich aber auch in Manhattan: obwohl Auswahlmodus und -kriterien konstant blieben, sank dort die Zahl der aufgenommenen Probanden im Herbst 1983 leicht ab. Diese Entwicklung hing mit der Umstrukturierung der Richterernennung zusammen. Sie führte im Sommer 1983 zur Einstellung einer Reihe neuer Richter, die als Gruppe der Verwendung von community service als Gefängnisalternative skeptischer gegenüberstanden als ihre Vorgänger. Einige von ihnen hatten zudem als Staatsanwälte in Manhattan gearbeitet und die dortige Antipathie gegen das Projekt in ihr Richteramt mitgenommen. Als Folge dieser veränderten Akzeptanz begannen die Court Reps sich selbst zu zensieren, um keine aussichtslosen Fälle vorzuschlagen und nicht von den Richtern – wie einer es formulierte – „ausgelacht zu werden“.¹⁵¹⁾ Damit verzichteten sie auf einen Teil ihrer Zielgruppe. Als die Projektleitung sich der Entwicklung bewußt wurde, versuchte sie dieses Phänomen zu korrigieren, indem sie die Court Reps ermutigte, nicht übervorsichtig zu handeln und sich der Auseinandersetzung in allen in Betracht kommenden Fällen zu stellen. Außerdem bemühten sich die Mitarbeiter, die Richter durch zusätzliche Informationsgespräche persönlich von dem Projekt zu überzeugen. Mit Hilfe dieser Anstrengungen gelang es, den Einbruch der Aufnahmequote bald wieder zu überwinden.

Diese Erfahrungen führten auch dazu, insgesamt den Dialog zwischen Projektleitung und Richtern zu intensivieren. Während das Management in der

[149] Vgl. ebenda, S. 72 f.

[150] Vgl. oben 6.1.3. und McDonald, 1986, S. 129 ff.

[151] Vgl. McDonald, 1986, S. 136.

Startphase allen Richtern das Projekt ausführlich auseinandergesetzt hatte, war diese Aufgabe im Lauf der Zeit zunehmend in den Hintergrund getreten und hatte sich auf das alltägliche Gespräch mit den Court Reps verlagert. Heute legt jeder Stadtteildirektor Wert darauf, neu eingestellte Richter in ihrer dreitägigen Orientierungsphase etwa eine halbe Stunde lang in das Projekt einzuführen, wobei ihm der mittlerweile veröffentlichte Forschungsbericht als Argumentationshilfe dient. Vor regelmäßigen Fortbildungsveranstaltungen, die dem Austausch zwischen allen beteiligten Praktikern, Mitarbeitern und Forschern dienen,¹⁵²⁾ scheute das Institut aber insbesondere wegen der Arbeitsüberlastung der Richter und der Vielzahl der Betroffenen zurück.¹⁵³⁾

Die Entwicklung in Manhattan zeigt, wie wichtig es ist, kontinuierlich an der Veränderung der Normen zu arbeiten, die die gerichtliche Entscheidungsfindung beeinflussen. Wenn nicht alle Parteien die Reform akzeptieren (wie die Staatsanwaltschaft in Manhattan), teilen sie auch nicht die informellen Standards, die den Entscheidungsprozeß strukturieren. Langanhaltender Widerstand, wie ihn die Staatsanwaltschaft in Manhattan ausübte, kann damit die Projektbedingungen mit der Zeit destabilisieren. Um Reformen dauerhaft zu etablieren, muß man also den Konsens aller Kooperationspartner erreichen und auch erhalten und außerdem den Prozeß kontinuierlich auf kleinste, auch unbewußte Änderungen überprüfen.

6.4.6. Weitere Ergebnisse der Forschung

6.4.6.1. *Wie sehen die Probanden die CS-Sanktion*

Eine der Ideen der gemeinnützigen Arbeit besteht darin, dem Täter das Gefühl zu geben, nicht ungeschoren davongekommen zu sein, aber doch gleichzeitig durch die Chance der Wiedergutmachung eine Reaktion mit positivem Inhalt erfahren zu haben. Um herauszufinden, wieweit das CSSP diesem Anspruch gerecht wird, führte ein spanischstämmiger, im Milieu akzeptierter Forschungsmitarbeiter (Antonio Valderrama), der jahrelange Erfahrung als ethnographischer Beobachter und Interviewer hatte, in der Zeit zwischen Juni und September 1982 Gespräche mit 81 CS-Probanden. Die Wahrnehmungen, Meinungen, Werte und die Fähigkeit der Straftäter, ihre Gedanken zu artikulieren, variierten beträchtlich.¹⁵⁴⁾

[152] und wie sie etwa die BRÜCKE – allerdings in kleinerem Rahmen – durchführte

[153] Vgl. ebenda, S. 135 f; Gespräch mit A. T. Wall vom 7.1.1984 und Gespräch mit Judy Greene vom 18.2.1987.

[154] Vgl. zu diesem Abschnitt McDonald, 1986, S. 140 ff. und Gespräche mit Antonio Valderrama vom 18.12.1982.

Die meisten Täter sahen ihre Arbeit nicht als Wiedergutmachung,¹⁵⁵⁾ weder am Opfer noch symbolisch an der Gesellschaft. Als Hauptgrund hierfür stellte sich heraus, daß viele von ihnen gar nicht den Eindruck hatten, durch ihr Delikt (meist Einbruch, Diebstahl, Ladendiebstahl) Opfer getroffen zu haben. 55 % betrachteten als Opfer lediglich eine Person, die der Täter im Lauf des Vergehens physisch verletzt oder angreift. Auch wenn die Delinquenten den Begriff breiter sahen, fehlte ihnen doch meist das Viktimisierungs-Bewußtsein („Es war nur ein Laden“, „es war niemand da“, „die hatten doch genügend“). 16 % hielten sich sogar selbst für das Opfer, weil sie festgenommen und zu einer Strafe verurteilt wurden. Nur 20 % berichteten, daß das Delikt andere Opfer als sie selbst involvierte, hatten dann aber auch bei Ladengeschäften Schwierigkeiten, den Benachteiligten zu identifizieren. Im großen und ganzen sahen die Probanden die indirekten Effekte ihrer Delikte (wie die Umlegung des Diebstahlrisikos auf die Preise) nicht, weil diese Denkwege zu lang und kompliziert waren, oder es gelang ihnen, das Vergehen als kaum einen Schaden beinhaltend zu rationalisieren. Da die Täter nicht einmal die direkten Opfer ihrer Delikte erkannten, überrascht es nicht, daß sie ihre Arbeit nicht als Wiedergutmachung empfanden und daß ihnen der noch mehr intellektuelle Schritte fordernde symbolische Anspruch von community service verborgen blieb.

Auf die offen gestellte Frage, was denn ihrer Ansicht nach der Sinn von community service sei, meinten sie, die Sanktion sollte ihnen durch die Arbeitspflicht einen Denkkettel verpassen und sie an der Begehung von Straftaten hindern. Sehr viele erwähnten die mit dem Projekt verbundene Resozialisierungschance, die sie vor allem in der Gewöhnung an regelmäßige Arbeit, in den ihnen von den Vorarbeitern erteilten Ratschlägen und in den anschließenden Stellenvermittlungsbemühungen sahen. Die Breite des Antwortspektrums spiegelt die von den Projektplanern angeschnittene Zielvielfalt wider.

Obwohl VERA die CSS bewußt so entworfen hatte, daß der Strafcharakter für alle Beteiligten deutlich heraustreten sollte, und obwohl zehn Tage unbezahlter Arbeit als einschneidende Verpflichtung erscheinen, die sogar grundsätzlich verfassungswidrig ist, erwiderten doch 3/5 der Befragten, daß sie community service nicht als strafend empfänden. Sie kamen zu dieser Ansicht, weil sie als Vergleichsstandard für eine Bestrafung die Gefängnisstrafe heranzogen und ihnen im Gegensatz zu deren Ausweglosigkeit und Unproduktivität die in Freiheit abzuleistende CS-Alternative als Belohnung vorkam.¹⁵⁶⁾ Sie empfanden die Tätigkeit teilweise sogar so, als ob sie regulärer Berufstätigkeit nachgingen,

[155] Vgl. zum theoretischen Anspruch oben 6.2.2.2.

[156] Die meisten Probanden gingen davon aus, daß sie in Abwesenheit des Projektes zu Freiheitsentzug verurteilt worden wären – eine Ansicht, die, wie die Forschung zeigte, nicht immer zutrif.

und dies erhöhte ihre Selbstachtung. In diesen Antworten liegt sicher angesichts der Bemühungen der VERA-Planer um Strafhärte eine gewisse Ironie, andererseits sollte das Projekt auch die Probanden nicht überfordern. Gut 1/3 der Teilnehmer gab an, daß sie CSS als Strafe, insbesondere wegen der fehlenden Bezahlung empfänden, und einige beklagten sich, daß die Arbeit zu anstrengend sei und das Projekt zuviel Zwang ausübe.

Die Probanden nahmen den intendierten Sinn des Projektes also teilweise nicht oder anders als geplant wahr. Dennoch beurteilten die meisten community service als faire Reaktion (87%). In der Darlegung der Fairness zeigten sie aber wiederum eine unerwartete Logik. Die wenigsten zogen dabei das Verhältnis zwischen Schwere des Delikts und daran anknüpfender Sanktion heran, sondern verglichen community service mit anderen Sanktionen, insbesondere Freiheitsentzug, von denen sich die gemeinnützige Arbeit in ihrer Vorstellung positiv abhob.

Um herauszufinden, wo die Probanden community service selbst einordneten, fragte man sie, welche Sanktionen sie, rückwirkend gesehen, vorgezogen hätten. Nur 10% hätten lieber eine sehr kurze (fünfjährige) Gefängnisstrafe abgesessen und 3% Bewährungshilfe angenehmer gefunden. 42% hätten eine Geldstrafe bevorzugt, wobei sie als angemessene Höhe durchschnittlich 100 Dollar angaben, aber zum Großteil eingestanden, daß sie diese nicht hätten bezahlen können.

Insgesamt zeigt sich trotz der divergierenden Einzelbewertung der Probanden doch, daß sie CSS wie geplant als Sanktion mittlerer Schwere empfanden – weniger strafend als Freiheitsentzug, aber einschneidender als andere nicht-stationäre Dispositionen. Auch wenn die Teilnehmer den Wiedergutmachungscharakter nicht sahen und ihr Urteil sehr stark vom Vergleich zu einer Gefängnisdrohung bestimmt wurde, hielten sie die Sanktion im großen und ganzen für fair und wurden durch sie nicht weiter von der Gesellschaft entfremdet.

6.4.6.2. *Auswirkung auf nachfolgendes kriminelles Verhalten*

Mit die wesentlichste Aufgabe des Strafrechts und des Strafvollzuges – insbesondere angesichts der hohen Kriminalitätsbelastung New Yorks – ist die Verbrechensverhütung.¹⁵⁷⁾ Die neue CS-Sanktion wird deshalb in den Augen der Bevölkerung und der Politiker sehr stark nach ihrer Präventionswirkung beurteilt.

Die Rückfallraten können entweder sinken, weil die gemeinnützige Arbeit vor weiteren Verbrechen abschreckt,¹⁵⁸⁾ weil sie resozialisierenden Einfluß aus-

[157] Vgl. zu diesem Abschnitt McDonald, 1986, S. 164 ff.; Smith, 1982 und 1984; Gespräche mit McDonald, Smith und Marks.

[158] Vgl. oben 3.1.6.

übt¹⁵⁹⁾ oder weil sie die Täter durch Incapacitation von der Delinquenz abhält.¹⁶⁰⁾

Bisher gibt es weltweit nur zwei, zudem nur wenig aussagekräftige Untersuchungen über die *Rückfallbäufigkeit* nach der Ableistung von gemeinnütziger Arbeit, die 1977 und 1983 im Auftrag des britischen Home Office angefertigt wurden.¹⁶¹⁾ Die VERA-Begleitforschung versuchte diese kritischen Fragen für das CSSP zu beantworten und untersuchte die Akten von 494 Probanden auf wiederholte Arreste.¹⁶²⁾ Da sich die wahre Rückfallfrequenz aufgrund der Dunkelziffer nicht messen läßt, wurde als bestmöglicher Indikator die Festnahme herangezogen.

Es zeigte sich, daß in Bronx innerhalb von 180 Tagen nach Verhängung der CS-Sanktion 39 % der Täter wieder fest genommen wurden, in Brooklyn waren es 42 % und in Manhattan 51 %, im Stadtdurchschnitt 43 %. Nach zwölf Monaten erhöhte sich der Anteil der Probanden, die bis dahin mindestens einmal verhaftet worden waren, in Manhattan auf 69 %, für die beiden anderen Bezirke liegen aus finanziellen Gründen keine Daten vor. Der Prozentsatz der erstmaligen Festnahmen blieb über die sechs Monate in etwa konstant. 10 % wurden zweimal und 2–4 % dreimal oder häufiger verhaftet. Im Durchschnitt wurden Probanden in Bronx und Brooklyn 0,6mal und in Manhattan 0,7mal in sechs Monaten festgenommen, meist wieder in Zusammenhang mit Eigentumsdelikten. Da die Daten vor der Veränderung der Bronx- und Brooklyn-Projekte entnommen wurden, ist anzunehmen, daß sich die Gesamtentwicklung in Richtung des Manhattan-Musters verschoben hat. Die beim CSSP konstatierte Rückfallfrequenz liegt also beträchtlich höher als in England, wo nur 44 %

[159] Vgl. oben 3.2.3. und zu diesem theoretischen Anspruch auch 6.2.2.2.

[160] Vgl. oben 3.1.7.

[161] Vgl. oben 6.2.1. Außerdem existieren mehrere mindestens indirekte Belege, wonach sich die Reduzierung von Straftatensität zugunsten eines relativ gut organisierten Gemeinnützige-Arbeit-Projektes positiv auswirkt, vgl. z. B. Pfeiffer, 1983 a, S. 235 ff. und S. 305 ff. Die Begleituntersuchung zum Brücke-Projekt teilte die mitwirkenden Jugendrichter in eine Gruppe ein, die den Projektintentionen mehr (A-Richter genannt) und eine Gruppe, die ihnen weniger entsprach (B-Richter). Über einen Beobachtungszeitraum vom eineinhalb bis zwei Jahren wurde bei den A-Richtern ein Anteil von 23,9 % der Delinquenten wieder rückfällig, bei den B-Richtern betrug die Quote 33,5 %, vgl. ebenda, S. 307. Das Brücke-Projekt ähnelt dem CSSP auch hinsichtlich der sozialen Unterstützungsmaßnahmen, die es als sog. „Betreuungsweisung“ übernimmt, vgl. ebenda, S. 200 ff. Vgl. auch Steinhilper, 1986, S. 75 ff., wonach bei einer fast vollständigen Rücknahme der strafrechtlichen Akzente die Kriminalität im Landkreis Uelzen insgesamt rückläufig wurde. Vgl. zu den in dieser Fußnote angeschnittenen Projekten unten 9.2.2. m.w.N.

[162] Man wählte alle Teilnehmer, die in Bronx zwischen dem 8. Januar 1981 und 2. März 1982, in Brooklyn zwischen dem 7. Januar 1981 und dem 5. März 1982 und in Manhattan zwischen dem 16. September 1981 und 5. März 1982 zu community service verurteilt worden waren, weil für sie zur Zeit der Datensammlung im September 1982 bereits sechs Monate verstrichen waren.

(1977) bzw. 36 % (1983) der Probanden innerhalb eines Jahres wieder verurteilt waren.¹⁶³⁾

Um diese bedrückende Statistik einordnen zu können, versuchte VERA zu ermitteln, wie die Rückfallquoten ohne die Existenz des CSSP ausgesehen hätten. Da die Richter dann eine Vielzahl von anderen Strafen verhängt hätten, wäre die beste Methode wieder ein randomisiertes Experiment gewesen, wonach man potentielle Teilnehmer nach Zufallskriterien in CS-Probanden und Nicht-Probanden, für die das volle Sanktionsspektrum angewendet worden wäre, eingeteilt hätte. Die Gerichte stimmten jedoch dieser Methode nicht zu, so daß VERA sich entschloß, den Vergleich auf die Verbrechenskontrolleffekte von community service und Freiheitsstrafe zu beschränken. Dazu entwickelte die Forschung wiederum ein Quasi-Experiment, indem sie eine Gruppe von den Probanden möglichst ähnlichen Tätern ermittelte, nämlich Angeklagten, die ursprünglich ausgewählt, später aber aus einer Vielzahl von Gründen wieder abgelehnt und anschließend zu einer Gefängnisstrafe verurteilt worden waren. Statistische Überprüfungen zeigten, daß die Gruppe und die CS-Probanden den gleichen sozio-ökonomischen Hintergrund besaßen und daß der einzige Unterschied in der verhängten Disposition lag: Gefängnis bzw. community service, und ermöglichten damit einen Vergleich der Rückfallmuster.

Im Bronx wurden 34 %, in Brooklyn 44 % und in Manhattan 49 % der Täter innerhalb von 180 Tagen nach der Entlassung aus dem Gefängnis wieder verhaftet. Verglichen mit der Arrestrate in den ersten 180 Tagen nach Verhängung von community service (39 % bzw. 42 % bzw. 51 %) ergeben sich keine signifikanten Rückfallunterschiede. Beide Tätergruppen begehen also von dem Zeitpunkt gerechnet, in dem sie wieder auf freiem Fuß kriminell agieren können, gleich viele Delikte. Community service und eine Gefängnisstrafe zeigen also keine Unterschiede in der Abschreckungswirkung, ein Befund, der mit den allgemeinen Forschungsergebnissen, wonach Ergreifungs- und Bestrafungswahrscheinlichkeit die für die Abschreckung maßgebenden Faktoren darstellen,¹⁶⁴⁾ in Einklang steht.

Ebenso kann man aus der Übereinstimmung der Rückfallquoten schließen, daß Gefängnisstrafen und community service keine unterschiedlichen Resozialisierungswirkungen erzielen.

Die gegenwärtig in Amerika vieldiskutierte Frage nach dem *Incapacitationseffekt*,¹⁶⁵⁾ d. h. danach, wieviele Arreste verhindert worden wären, wenn nicht

[163] Vgl. oben 6.2.1. Dies mag einerseits mit der Unzuverlässigkeit der erwähnten Untersuchungen und andererseits mit der unterschiedlichen Vorbelastung der Probanden zusammenhängen.

[164] Vgl. oben 3.1.6.

[165] Vgl. oben 3.1.7.

community service sondern eine andere Sanktion verhängt worden wäre, ist methodologisch anders zu beantworten. Eine Gefängnisstrafe verfügt über eine sehr hohe Incapacitationseffizienz, da der Täter während des Freiheitsentzugs zumindest der Öffentlichkeit gegenüber keine Delikte begehen kann. Insofern muß der Vergleich zeitlich in allen Fällen bei der Verhängung der Sanktion ansetzen. Da sich die individuellen Rückfallgeschichten der Probanden, die in Abwesenheit des CSSP eine Gefängnisstrafe erhalten hätten, nicht ermitteln ließen, wurde wieder ein Quasi-Experiment zusammengestellt. Man schätzte, wieviele Teilnehmer als Gruppe zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden wären (20 % in Bronx, 28 % in Brooklyn und 66 % in Manhattan von den 494 untersuchten Probanden), ermittelte die durchschnittliche Inhaftierungszeit (39 bzw. 43 bzw. 73 Tage) und erhielt so die Tage, die die Probanden im Gefängnis verbracht hätten.¹⁶⁶⁾ Diese multiplizierte man mit der berechneten durchschnittlichen Festnahmewahrscheinlichkeit je Proband pro Tag und kam zu dem Ergebnis, daß in Bronx 4,5 Arreste pro 100 Probanden (oder 7 % der Arreste bzw. der in 180 Tagen begangenen Delikte der CS-Probanden) in Abwesenheit des CSSP verhindert worden wären. In Brooklyn betrug der Incapacitationsverlust durch das CSSP 5,4 Arreste pro 100 Probanden (oder 10 %) und in Manhattan 25 Arreste pro 100 Probanden (oder 35 % der erneuten Festnahmen). Bei allen Abstrichen, die für nicht ausschließbare Ungenauigkeiten und Irrtümer gemacht werden müssen, läßt sich doch schätzen, daß die untersuchten 494 CS-Probanden 74 Delikte (stadtweit 15 pro 100 Probanden) nicht begangen hätten, wenn die Gerichte sie zu einer anderen Sanktion als zu community service verurteilt hätten.

6.4.6.3. Abwägende Gegenüberstellung von CSS und kurzen Gefängnisstrafen

Nach der Art der Kosten-Nutzen-Analyse versuchte die Begleitforschung die prinzipiellen Vor- und Nachteile von CSS im Vergleich zu kurzzeitigen Gefängnisstrafen einander gegenüberzustellen.¹⁶⁷⁾ Auf der Habenseite waren danach für das CSSP zu verbuchen:

- Die CS-Probanden erbrachten im Jahre 1982 35.600 Stunden und im Jahr 1983 52.700 Stunden kostenlose Arbeit für die Gemeinschaft. Wenn man die Arbeitsleistung knapp überhalb des Mindestlohnes mit 4,50 Dollar pro Stunde ansetzt, stellten sie der Gemeinde Leistungen im Wert von 176.000 Dollar bzw. 237.200 Dollar pro Jahr zur Verfügung.

[166] Genau genommen berücksichtigte man auch noch, daß CS-Teilnehmer kürzere Zeit in Untersuchungshaft verbringen als Täter, die anschließend eine Gefängnisstrafe absitzen, da community service generell den Dispositionsprozeß beschleunigt (Unterschied 5,8 Tage in Bronx, 5,9 Tage in Brooklyn und 12,5 Tage in Manhattan).

[167] Vgl. McDonald, 1986, S. 188 ff.

- Gleichzeitig reduzierte das Projekt den Bedarf an Gefängniszellen. In den zwölf Monaten vom 1. Oktober 1981 bis 30. September 1982 sparte das Projekt 68 Gefängnisjahre ein, im Jahre 1983 stieg die Zahl auf 89 Gefängnisjahre.¹⁶⁸⁾ Da angesichts der katastrophalen Überbelegung der New Yorker Gefängnisse¹⁶⁹⁾ durch das CSSP keine Zellen tatsächlich frei wurden, ist nicht damit zu rechnen, daß das Projekt zu signifikanten Einsparungen in den Unterhaltskosten des Strafvollzuges führte. Das Projekt entlastete die Stadt aber vom andernfalls dringend notwendigen Bau neuer Gefängniszellen und sparte ihr dadurch pro Bett 71.000 Dollar. Die Errichtung der ohne das CSSP erforderlichen 68 bzw. 89 Gefängniszellen hätte die Stadt etwa 5 bzw. 6,5 Millionen Dollar gekostet. Der langfristige Ausbau der GefängnisKapazität ist aber wohl nicht nötig, da es gute Gründe gibt anzunehmen, daß die Gefangenenzahl Ende der 80er Jahre, wenn die geburtenstarken Jahrgänge aus den Risikojahren herausgewachsen sind, wieder sinken wird.¹⁷⁰⁾ Community service wäre damit auch eine preiswerte Übergangslösung.
- Die Einführung einer neuen, mittelschweren Strafe gibt den Gerichten größere Flexibilität, mit der Sanktion individuell auf die Tat und den Täter zu reagieren.¹⁷¹⁾ Dieser Vorteil an Gerechtigkeit ist zwar nicht finanziell zu bewerten, sollte aber nicht unerwähnt bleiben.

Auf der Sollseite der Rechnung des CSSP sind einzutragen:

- Die Kosten des CSSP betragen im Jahre 1982 im Durchschnitt 1077 Dollar pro Teilnehmer, sanken aber mit dem Anwachsen des Projektes durch die prozentuale Verringerung des Fixkostenanteils 1983 auf 916 und 1986 auf 750 Dollar pro Person. Die gut die Hälfte davon betragenden Kosten für Durchführung und Überwachung sind schwer zu kürzen, solange die besonders schwierige New Yorker Klientel eine projekteigene Arbeitsorganisation erfordert. Auch möchte man das Projekt nicht dem freien Spiel der Kräfte überlassen, so daß auch der knapp 50 %ige Anteil der Aufwendungen für die

[168] Diese Zahlen basieren auf Berechnungen der Forschung, die sowohl den Prozentsatz der Gefängnis substitution, als auch die Dauer der ersetzten Freiheitsstrafe berücksichtigen.

[169] Vgl. oben 6.2.2. Bereits 1974 stellten Bundesgerichte fest, daß die Gefängnisse der Stadt New York gegen das Verfassungsverbot der grausamen und ungewöhnlichen Bestrafung verstießen. Trotzdem stieg die Zahl der Insassen allein in den Jahren 1978 bis 1983 um 44 %. Diese krisenhafte Entwicklung kulminierte 1983, als der New Yorker Strafvollzugsreferent bundesgerichtlich dazu verurteilt wurde, einige Hundert U-Häftlinge zu entlassen, um die Gefängnisbelegung auf ein akzeptables Niveau zu senken; vgl. City of New York, The Mayor's Management Report, End-of-Fiscal Year Issue 1979 – 83; vgl. auch New York Times vom 13. 12. 1983, S. A1/B8.

[170] Auf dem Deutschen Jugendgerichtstag 1986, der sich mit dem Thema „Und wenn es künftig weniger werden – die Herausforderung der geburtenschwachen Jahrgänge“ befaßte, wurde deutlich, wie sehr diese Veränderungen auch die zukünftige bundesdeutsche kriminalpolitische Entwicklung tangieren werden.

[171] Vgl. zum Interesse daran Fried, 1983, S. 199 ff.

Auswahl durch die Court Reps erhalten bleiben wird. Mit zunehmender Produktivität können die Pro-Kopf-Kosten weiter sinken, werden aber in den hohen dreistelligen Zahlen bleiben.

- Den problematischsten Faktor stellt der Incapacitationsverlust des CSSP, gemessen an einer Gefängnisstrafe, dar. Diese Schwierigkeit wäre lösbar, wenn es nach den Gedanken der Selective Incapacitation¹⁷²⁾ gelänge, die Täter auszusortieren, von denen in nächster Zeit weitere Straftaten zu erwarten sind, und sie prophylaktisch zu einer Gefängnisstrafe zu verurteilen. Die Begleitforschung hat aber keinerlei Charakteristika gezeigt, nach denen sich diese Täter erkennen lassen.¹⁷³⁾ Völlige Incapacitation, d. h. die Einstellung des CSSP und Inhaftierung aller Täter, wirft kriminalpolitische und ethische Bedenken auf, insbesondere, wenn man beabsichtigt, diese Strategie zur allgemeinen Maxime zu erheben.¹⁷⁴⁾ Außerdem verfügt die Stadt bei weitem nicht über die dafür notwendige GefängnisKapazität und ihr Ausbau würde hohe Investitionen der Steuerzahler erfordern.

Das Fazit dieser Gegenüberstellung läßt sich daher nicht rein finanziell fassen, sondern wird zum Großteil von der persönlichen Bewertung der Strafzwecke bestimmt. Auch kann man aufgrund der Erfahrungen des New Yorker CSSP keine allgemein gültigen Folgerungen über den Sinn der gemeinnützigen Arbeit ziehen. Die gerade dargelegten Abwägungskriterien zeigen die prinzipiellen Kosten-Nutzen-Faktoren, die aber je nach individuellem Projektumfeld eine neue Gewichtung erfordern. Der Schluß von VERA's Begleitforschung lautet: community service ist kein Allheilmittel, aber doch eine sinnvolle und realistische Ergänzung des herkömmlichen Strafspektrums.¹⁷⁵⁾

[172] Vgl. Greenwood, 1982.

[173] Vgl. oben 6.4.6.2. und auch 3.1.7.

[174] Vgl. oben 3.1.7.; Smith, 1982, S. 10 ff., 1984, insb. S. 186 ff. Auf S. 189 ff. setzt sich Smith mit der Frage auseinander, welche Möglichkeiten der Incapacitation ohne gleichzeitige Gefängnisstrafe bestehen. Eine konventionelle Bewährungsanordnung kann danach zu wenig Kontrolle ausüben. Intensive Beaufsichtigung durch Bewährungshelfer wirft Probleme wegen Personalmangels und bisher fehlender realistischer Konzepte dafür auf. Arbeitsbeschaffungs- und Ausbildungsmaßnahmen alleine können langfristig den Lebensstil ändern, ermöglichen aber keine lückenlose Überwachung und bei der Kombination mit inkapazitativen Vorkehrungen mögen sich beide Ziele (die Kriminalität abwendenden Anreize des Beschäftigungsstatus und die totale Kontrolle) zuwiderlaufen. Programme mit telefonisch und durch Stippvisiten überwachtem Hausarrest haben interessante Erfolge gezeigt, gerieten aber durch ein paar spektakuläre Ausreißer in politische Schwierigkeiten. Insgesamt stecken die Versuche der Incapacitation außerhalb von Gefängnissen noch in den Kinderschuhen.

[175] Vgl. McDonald, 1986, S. 188.

6.4.7. Forschungsreport

VERA und die Kostenträger ließen dem Aktionsforschungsprozeß Zeit, sich selbst auszupendeln und drängten McDonald nicht bei der Publikation des endgültigen Forschungsreports. Ursprünglich hatte man diesen bereits im Herbst 1982 erwartet,¹⁷⁶⁾ durch die festgestellten Defizite der Modellversuche, die einen weiteren Aktionsforschungs-Kreislauf einleiteten, verzögerte sich die Auswertung aber, da die Untersuchung auf die veränderten Projektoperationen ausgedehnt werden mußte. Den ersten vollständigen Entwurf erhielt ich im Januar 1985, die endgültige Fassung der Monographie kam im Sommer 1986 in den Buchhandel. Die lange Zeitdauer ist insofern nicht erstaunlich, da Doug McDonald an seinen Report sehr hohe Ansprüche stellte und sich bemühte, nicht nur umfassende Informationen über die Analyse des Experiments zu vermitteln, sondern auch generelle Schlußfolgerungen über den gerichtlichen Arbeitsprozeß zu ziehen und sich allgemein mit der Problematik von Reformen zu befassen. Die Evaluation setzt sich dazu auch kritisch mit dem Vorgehen der VERA-Planer auseinander und kann insgesamt als objektiv-aufschlußreiche, hoffnungsvolle, aber nicht dumm euphorische Begleitforschung gelten, oder wie Norval Morris in seinem Vorwort schreibt: „Linke und Rechte ... sollten dieses Buch vereint begrüßen“.¹⁷⁷⁾

6.5. Weitere Entwicklung / Institutionalisierung

Obwohl der Modellversuch bereits 1983/84 und die Begleitforschung 1985 abgeschlossen wurden, läßt sich VERA mit der Institutionalisierung Zeit, da es das CSSP erst – wie geplant – im gesamten Stadtgebiet einführen möchte.

Seit Anfang 1985 hat VERA deshalb das Projekt auch auf einen vierten, etwas weniger kriminalitätsbelasteten Stadtteil übertragen. Das Institut konstruierte das Queens-CSSP ähnlich wie die Bronx- und Brooklyn-Vorläufer und legte auf eine gute Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft Wert, da die stadtweite Leiterin des CCSP (Judy Greene) die Ansicht vertritt, ein dauerhafter Konflikt mit der Staatsanwaltschaft in noch einem zweiten Borough könne das gesamte

[176] Vgl. McElroy, 1983, S. 3.

[177] Vgl. Morris, S. XIII in McDonald, 1986. Die bisher (Februar 1987) einzige Besprechung von Dean im New York Law Journal äußert sich ebenfalls zustimmend: „The VERA Community Service Sentencing Project is a landmark program and Mr. McDonald's book will be of enormous value to officials in other jurisdictions struggling with these same problems“; vgl. Dean, 1986.

Projekt langfristig destabilisieren. Die Court Reps vertraten die andernorts erprobten und verfeinerten Auswahlkriterien bereits bei Programmbeginn mit professioneller Autorität und erreichten eine relativ schnelle Akzeptanz. Die Projektleitung, die die Teilnehmerstruktur mit dem früher von der Begleitforschung entwickelten statistischen Modell selbst überprüfte, kam zu dem Ergebnis, daß auch das Queens-CSSP eine „jail-bound group“ erreiche. Insgesamt, meint Greene, rekrutiere das CSSP derzeit – nach dem Probandenprofil zu urteilen – etwa zu 60 % Teilnehmer, die andernfalls eine Gefängnisstrafe erhalten hätten. Sie hält diesen Prozentsatz zur Vorbeugung gegen die Erosionsgefahr durchaus für sinnvoll. Eine weitere wissenschaftliche Begleitforschung scheine nach diesen Indizien gegenwärtig nicht notwendig.^[178]

Auf der anderen Seite hat sich in den letzten Jahren eine bedauerliche Entwicklung eingeschlichen. Während 1983 noch über 85 % der Probanden ihrer Arbeitsverpflichtung endgültig nachkamen, sank die Erfüllungsrate für den Zeitraum vom April 1985 bis März 1986 auf 72 %.^[179] Man vermutet, daß dieser Rückgang mit dem zunehmenden Anteil immer schwierigerer Probanden, aber auch mit dem nachlassenden Engagement der für die Ergreifung säumiger Teilnehmer zuständigen Warrant Squad Officers zusammenhängt. Da ein ab Oktober 1986 probenhalber eingesetzter sog. Compliance Agent, der Hausbesuche durchführt, noch keine Besserung erreichen konnte, versucht eine Forschungsmitarbeiterin in einer gründlicheren Studie die Ursache zu ermitteln.

Unter diesem Gesichtspunkt muß man wohl begrüßen, daß VERA die Frage der Institutionalisierung beim CSSP bisher sehr zurückhaltend anging. Das Institut weiß um die Instabilität einmal errungener Erfolge und wie diffizil es ist, in lebendigen Sozialstrukturen vermeintliche Gleichgewichte aufrechtzuerhalten. Parallel zur Ausweitung kann VERA das Projekt so noch etwas länger ausbalancieren und die ersten – auch erwarteten – Krankheiten noch gewissermaßen „zu Hause“ ausheilen.

Obwohl sich nach der Reparatur der Ableistungsquote im Prinzip die Verselbständigung des CSSP anböte,^[180] ist dieser Plan noch aus einem anderen Grund wieder in weite Ferne gerückt. Unter dem Druck der Gefängnisüberlastung hat die Stadt, deren Unterstützung für die Ablösung erforderlich wäre, das Institut aufgefordert, die Aufnahmekapazität auszuweiten. Bei VERA denkt man deshalb darüber nach, das Projekt vorsichtig auf einen neuen Tätertypus (nicht nur Eigentumsdelikte) auszudehnen.

[178] Gespräch mit Judy Greene vom 18. 2. 1987.

[179] In England liegen die Zahlen allerdings auch nicht besser.

[180] Unkonventionell flexibel wie immer meinte Michael Smith allerdings: etwas, was zehn Jahre lang funktioniert hat, muß nicht notwendig weiter erfolgreich sein. Vielleicht müssen wir uns auch wieder etwas Neues einfallen lassen, vgl. Gespräch mit Michael Smith vom 19.2.1987.

Für eine spätere Institutionalisierung bieten sich zwei Wege an. McDonald schreibt in seinem Bericht, VERA habe aus seinen Erfahrungen mit dem Manhattan Bail Project¹⁸¹⁾ gelernt, daß Reformen von Institutionen manchmal größere Erfolgchancen zukommen, wenn sie von Organisationen geleitet werden, die sich einem einzigen, scharf umrissenen Ziel widmen. Wenn man sie in bereits existierende Bürokratien einbettet, bestehe die Gefahr, daß sie mit den anderen wohletablierten Aufgaben in finanzielle und personelle Konkurrenz treten.¹⁸²⁾ Im Gegensatz dazu meint die Projektleiterin, daß das CSSP zu schwach sei, um seine Mission eigenständig zu vertreten. Sie glaubt, man könne und müsse wohl eine stabile „host agency“ finden oder entwickeln, die das Projekt aufnimmt und deren Ziele sich langfristig mit dem CSSP harmonischer als bei den Vorläufern ergänzen.¹⁸³⁾ Die endgültige Klärung dieser Frage steht noch bevor.

6.6. Reevaluation

Da das CSSP bisher nicht institutionalisiert wurde, ist noch lange nicht an eine Reevaluation zu denken. Wie die Erfahrungen mit anderen Projekten aber gezeigt haben,¹⁸⁴⁾ verändern sich die Auswirkungen von Reformversuchen mit deren dauerhafter Etablierung, da sich die Umwelt entweder ungeplant stark an die neue Einheit anpaßt, oder der langfristige Widerstand gegen die Veränderung oder die Nachlässigkeit der Mitarbeiter allmählich die ursprünglichen Erfolge erodieren. Dieses Problem deutete sich beim CSSP bereits in Manhattan an, als noch in der Experimentierphase neue, restriktivere Richter die Aufnahmequoten senkten.¹⁸⁵⁾ Die Manhattan-Erfahrung, aber auch der jüngste Rückgang der Ableistungsquote, zeigen deutlich die Notwendigkeit, den Modellversuch auch nach der Institutionalisierung im Auge zu behalten, um ihn bei entsprechenden Indizien einer erneuten Überprüfung zu unterziehen.

[181] Vgl. oben 5.4.5.

[182] Vgl. McDonald, 1986, S. 44.

[183] Gespräch mit Judy Greene vom 18. 2. 1987.

[184] Vgl. oben 5.4.6.

[185] Vgl. oben 6.4.5.

zu groß geworden sei. Er erklärte damals, er müsse entweder durch zusätzliche Quellen neue Freiräume schaffen oder darüber nachdenken, wie man das Volumen bewußt und geordnet reduzieren könne.⁸⁾

Die Situation hat sich in der letzten Zeit etwas gebessert, da die Fixkostenbelastung durch den Umzug in neue, jetzt gänzlich mietfreie Räumlichkeiten zurückging. Zudem hofft und plant VERA, sich im Lauf der nächsten Jahre eine kleine eigene Finanzbasis zu schaffen. Die inflationsbereinigten Zinserträge der von der Ford Foundation erhaltenen fünf Millionen Dollar können nur als Ersatz der bisherigen Zuwendungen dieser Stiftung dienen. Wenn es dem Institut aber gelingt – entsprechend der von der Ford Foundation gestellten Bedingung – bis 1991 mindestens weitere fünf Millionen Dollar zu sammeln, dürfte das Institut in Zukunft ein klein wenig mehr finanzieller Unabhängigkeit entgegensehen.⁹⁾

7.2. Kreativität

Der geringe Prozentsatz frei verfügbarer Mittel und die daraus drohenden Gefahren leiten zu einem weiteren Punkt über, der damit teilweise korrespondiert: die Kreativität. VERA muß sich selbst immer wieder erneuern, attraktiv bleiben, Kunden für seine Arbeit interessieren, um sein Renommee zu erhalten und letztlich weitere Mittel erfolgreich anwerben zu können. Einerseits tauchen beständig neue Fragestellungen auf, die nach Lösungen drängen, andererseits sind auch kriminalpolitische Reformstrategien Entwicklungen und Moden unterworfen, und so kann längere Schweigsamkeit zum Vergessen führen.

Die Fähigkeit, produktiv zu denken und die Ergebnisse dieses Denkens in einer originell neuen Verarbeitung existierender Informationen zu konkretisieren, hängt mit der Qualität der Mitarbeiter zusammen, vor allem mit ihrem Talent, ihrer Durchhaltefähigkeit und ihrer Bereitschaft zur Selbstkritik. Da qualifizierte Bewerber nicht nur von den Verdienstchancen, sondern auch vom Ruf des Instituts angezogen werden, bereitet diese Anforderung dem Institut verhältnismäßig geringe Schwierigkeiten. Die immer bedrohlicher werdende Knappheit des anderen für die Kreativität notwendigen Elements, der Muße, wurde schon angesprochen. Den dritten Einflußfaktor stellt die Führungsqualität der Institutsleitung dar. Das Management sollte versuchen, eine positive, zur gegenseitigen Inspiration anregende Atmosphäre aufzubauen, die Mitarbeiter richtig zu motivieren und ihnen insbesondere das Gefühl zu vermitteln, selbst

[8] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 31.

[9] Gespräch mit Michael Smith vom 18. 2. 1987 und oben 4.2.2.

Verantwortung zu tragen. In dieser Hinsicht zeigte sich VERA bisher immer recht erfolgreich, da sowohl Sturz wie Smith es gut verstehen, Mitarbeitern den Eindruck zu geben, durch gute Argumente Dinge in Bewegung setzen zu können. Beide wirken sehr souverän und angstfrei und können sich auf neue Ideen einlassen, ohne dabei fürchten zu müssen, jemand würde ihnen ihre Führungsposition streitig machen. Wenn bei VERA also immer wieder interessante Entwürfe in Angriff genommen werden, hängt das sehr stark mit den offenen Kommunikationsstrukturen und der Entscheidungsfähigkeit der Stellvertreter, die nicht kleingehalten werden, zusammen, andererseits aber mit dem Prinzip der Bündelung, da die vielen Stränge nicht auseinanderlaufen, sondern in der Person des Direktors eine Konzentration erfahren. Insgesamt glaubt Smith aber, das Institut entfalte trotz des positiven Urteils vieler Außenstehender, vor allem wegen der finanziellen Grenzen, die sich in Zeitknappheit und beschränkter Managementkapazität niederschlagen, nur einen Teil der möglichen Kreativität.

7.3. Forschung

7.3.1. Wahl der Forschungsfragen

Ob VERA selbst auf seine Forschungsthemen stößt oder ob sie als Anregungen oder Aufträge auf das Institut zukommen – in beiden Fällen benötigt das Institut Sponsoren, die in unterschiedlichem Maß durch die Unterstützung der Projekte ihre eigenen Interessen verfolgen. VERA steht insofern immer vor dem Dilemma, bei der Aufstellung der Forschungsfragen die eigenen Präferenzen mit den Erwartungen und Vorlieben der Kostenträger in Einklang zu bringen, ohne sich dabei den Vorwurf der Zweck- oder gar Alibiforschung zuzuziehen. Welche Themen die Sponsoren selbst für forschungsrelevant halten, scheint weitgehend vom Prinzip des Zufalls beherrscht.¹⁰⁾ Für die Auftraggeber kann die Forschung neben ideologischen und wissenschaftlichen Zielen auch ganz vordergründige Bedürfnisse erfüllen: Beruhigung des Gewissens, „weil etwas getan wird“ (symbolic politics),¹¹⁾ Delegation von Verantwortung (insbesondere durch eine unkritische Akzeptanz des Anstrichs vermeintlicher Rationalität), Hoffnung auf schnelle Erfolgsmeldungen (die das Image des Sponsors erhöhen)¹²⁾ oder nach-

[10] Vgl. Schüler-Springorum, 1984 a, S. 147 f. Genauer: ders. 1986 b, S. 93 ff; bsd. S. 98 ff.

[11] Vgl. Feeley, 1983, S. 68.; Kury, 1984, S. 317 ff.

[12] So war die LEAA, einer der größten Geldgeber, durchaus an positiven Rückmeldungen an den Kongress interessiert, vgl. Twentieth Century Fund Task Force on the Law Enforcement Assistance Administration 1976, S. 103 und Feeley, 1983, S. 193 f.

trägliche Legitimation des eigenen Handelns.¹³⁾ Wirklich gute Begleitforschung kann diese Wünsche aber nur selten erfüllen.¹⁴⁾ Je besser Evaluationen sind, destoweniger klar umrissen, berichtenswert oder hilfreich wirken sie. Sie zeigen dann komplexere Ursachen und klingen möglicherweise sogar ergebnislos.¹⁵⁾

Der Forderung nach intellektueller Unabhängigkeit des Forschers, die schon abgemildert formuliert lautet „funding must not be tied too nicely to the finding“,¹⁶⁾ steht deshalb die Notwendigkeit gegenüber, mit dem Kostenträger einen Vertrag auszuhandeln, den dieser nicht nur gegenwärtig akzeptiert, sondern auch später verlängert. In diese partnerschaftliche Vertragsbeziehung bringen die Geldgeber regelmäßig eine Reihe eigener Kriterien dadurch ein, daß sie vorab „Allgemeine Geschäftsbedingungen“ aufstellen oder durch die Ausschreibung von Wettbewerben die Auswahlmaximen beschränken.¹⁷⁾ Insgesamt üben sie so einen erheblichen Einfluß sowohl auf die Projektgestaltung wie auf die Bestimmung der Forschungsfragen aus.¹⁸⁾

Trotz des Wunsches und institutsinternen Drucks, kontinuierlich neue Vorhaben zu lancieren, gibt es für VERA bei diesen Verhandlungen eine Kompromißgrenze. Das Institut hat zwar gelegentlich kleinere Aufgaben von fraglichem Wert angenommen – wie Sturz es ausdrückte – „to keep everybody happy“,¹⁹⁾ erhebliche Beschneidungen eines für wichtig gehaltenen Konzepts wurden aber stets abgewehrt. So hat VERA beim CSSP ein bereits von der LEAA zugesprochenes Darlehen zurückgewiesen, weil es sich mit einer Reihe von praktischen, finanziellen und ethischen Schwierigkeiten nicht abfinden konnte, die nach VERA's Ansicht den Gesamtplan entwertet hätten.²⁰⁾

In anderen Fällen versucht das Institut auch den Konflikt dadurch zu lösen, daß es vordergründig die Interessen der Sponsoren befriedigt und sich gewissermaßen als Fleißaufgabe den eigenen Fragestellungen widmet, wobei diese Zweigleisigkeit allerdings zu Zielkonflikten führen kann.²¹⁾ Außerdem gelang es VERA bisher, der allzu einseitigen Abhängigkeit von einem Geldgeber durch Mischfinanzierungen und einen breiten Themenkatalog, der unterschiedlichste Träger anspricht, zu entgehen.²²⁾

[13] Vgl. Quensel, 1984, S. 208.

[14] Vgl. Feeley, 1983, S. 202 ff.

[15] Vgl. ebenda, S. 203. Zur Zusammenarbeit zwischen Kriminologen und ihren Kunden vgl. auch Boalt 1974, S. 5 ff.

[16] Vgl. Szanton, 1972, S. 12.

[17] Vgl. oben 6.3.3. und Gespräch mit Stan Hellman vom 25. 1. 1983, S. 2.

[18] Gespräch mit Colleen Cosgrove vom 18. 12. 1982. Zu den rechtlichen und bürokratischen Behinderungen empirischer Forschung vgl. auch Brusten u. a., 1977.

[19] Vgl. Newman, 1969, S. 79.

[20] Vgl. oben 6.3.3.

[21] Das war z. B. beim CSSP der Fall; vgl. oben 6.2.3; vgl. auch Crohn, 1982, S. 389.

[22] Vgl. Szanton 1972, S. 12, wonach für das langfristige Überleben vom Kunden unabhängige Finanzquellen erforderlich sind.

7.3.2. Hausgemachte Begleitforschung

7.3.2.1. Theorielosigkeit

Wenn man an der traditionellen Kriminologie immer wieder Theorielosigkeit oder theoretischen Agnostizismus infolge ihrer blinden Praxisunterwerfung kritisiert,²³⁾ so muß dieser Vorwurf erst recht für die Aktionsforschung gelten, bei der der Forscher ad hoc durch Rückmeldung und neues Ausprobieren die Praxisbedingungen verändern kann. Diese Vorgehensweise widerspricht der Forderung des im allgemeinen als Grundlage der empirischen Sozialwissenschaften geltenden kritischen Rationalismus,²⁴⁾ als Ausgangspunkt wissenschaftlicher Forschung nur Theorien anzuerkennen. Aus diesen werden Hypothesen abgeleitet, die nicht (wie bei der Aktionsforschung)²⁵⁾ durch Induktion verifiziert, sondern nur durch Falsifikation widerlegt werden können und insofern als Ausgangspunkt neuer Theoriebildung dienen. Bei aller nicht theoriegeleiteten Forschung bestünde das Risiko, durch zufällige Ermittlung der Variablen ein zufallsabhängiges Ergebnis zu erzielen.²⁶⁾

Der Vorwurf der Theorielosigkeit hängt einerseits damit zusammen, daß in der Kriminologie an Theorien, die eine effektive Anleitung bei der Projektplanung und nützliche Kriterien bei der Auswertung liefern, ohnedies ein Mangel besteht.²⁷⁾ Andererseits wird der Begriff der Aktionsforschung aber auch meist sehr undifferenziert gebraucht und im Prinzip auf eine einzige Person bezogen, die Praxis und Forschung gleichzeitig betreibt und dabei recht spontan und unkontrolliert Änderungen durchführt. Bei VERA sucht man im Gegensatz dazu, aus einem bewußt dargelegten Theoriebündel²⁸⁾ ein fundiertes Ausgangs-

[23] Vgl. vor allem Sack, 1978, S. 205 ff. und 221 ff. und in Auseinandersetzung damit: Kaiser, 1977, S. 42 und 1979, S. 10; Schöch, 1980, S. 152 ff. und Schüler-Springorum, 1984 a, S. 144 ff.

[24] Popper, Albert und in der Nachfolge auch Kuhn und Feyerabend, vgl. Popper, 1984, Schulz, 1980, S. 79 ff. und 158 ff.; Stegmüller, 1978 m.w.N.

[25] Vgl. Moser, 1975, S. 51.

[26] Anfang der 60er Jahre entwickelte sich zwischen der analytischen Theorie um Popper und der dialektischen Theorie, die vor allem von der Frankfurter Schule um Adorno, Horkheimer und Marcuse vertreten wurde, der sogenannte Positivismusstreit in der deutschen Soziologie, der das Theorie-Praxis-Verhältnis von Wissenschaft thematisierte und dabei auf die besondere Bedeutung des Vorverständnisses, der erkenntnisleitenden Interessen, sowie deren Abhängigkeiten von gesellschaftlichen, politischen und individuellen Verhältnissen hinwies. Auch wenn die Aktionsforschung so etwas wie einen Paradigmawechsel in den Sozialwissenschaften bedeuten könnte (vgl. Moser, 1975, S. 79 ff.), vermag sie doch nicht die gültige Antwort auf das Problem der Verbindung von Theorie und Praxis zu geben (vgl. ebenda, S. 41 ff.).

[27] Vgl. auch Lamnek, 1984, S. 27 ff.

[28] Wobei der Theoriebegriff und das richtige Maß an Theorie in der Kriminologie nach wie vor einer Erklärung entbehren, vgl. Schüler-Springorum 1984 a, S. 145 f.

konzept zu entwickeln, daraus konkrete Hypothesen abzuleiten und auch die Modifikationen kritisch zu kontrollieren.²⁹⁾

VERA bemüht sich dann mit Hilfe eines sorgfältig kontrollierten Forschungsdesigns die Veränderungsprozesse zu erfassen. Wenn dieses Vorgehen von Kritikern auch als technologisch bezeichnet werden mag, erschöpft sich die Auswertung nicht in der deskriptiven Datensammlung, sondern gibt – insbesondere bei den jüngeren Projekten – doch wertvolle Anstöße zur Theoriediskussion. Die Evaluation des CSSP setzt sich beispielsweise ausführlich mit den herkömmlichen Theorien über das Gerichtsverfahren auseinander, legt deren Unzulänglichkeiten dar und versucht anhand der Projekterfahrungen Anregungen für eine neue Betrachtungsweise zu vermitteln.³⁰⁾

Man ist sich dabei bewußt, daß die auf einem begrenzten lokalen und zeitlichen Hintergrund gewonnenen Erfahrungen nur beschränkt verallgemeinerbar sind und geringe Voraussagekraft besitzen, hofft aber, durch die gelieferten Bruchstücke zur Überbrückung der Kluft zwischen Theoriebildung und empirischer Forschung beizutragen.

7.3.2.2. Zusammenarbeit / Distanzverlust

Bei VERA arbeitet nicht – wie bei der Aktionsforschung teilweise üblich – ein und dieselbe Person sowohl am praktischen Modellversuch wie an der Forschung, sondern zwei verschiedene Mitarbeiter bzw. Mitarbeitergruppen. Insofern stellt sich die Frage nach dem richtigen Nähe-Distanz-Verhältnis dieser beiden Pole, um ihnen einerseits die Zusammenarbeit zu ermöglichen und andererseits die notwendige Unabhängigkeit für eine kritische Auswertung zu garantieren.

Eine möglichst reibungsfreie Kooperation, die die Bedrohungsgefühle und die Skepsis der Praktiker überwindet und auch Zielkonflikte bereits im Vorfeld abklärt,³¹⁾ bringt den Vorteil optimalen Zugangs zu „Insider-Informationen“.³²⁾

[29] Welche Schwierigkeiten dabei die Aufstellung der Hypothesen und die Spezifikation der Projektziele immer wieder bedeutet, illustrierte die Forschungsdirektorin anhand der pretrial diversion (vgl. Hillsman, 1982, S. 361 ff., bes. S. 368 ff; vgl. auch Crohn, 1982, S. 391 ff.). Die Anwälte dieser Bewegung vertraten vielfältige und sich auch überschneidende Grundprinzipien, die auf weitgefaßten Annahmen über soziale Prozesse beruhten, und sie behaupteten, daß Änderungen dieser Prozesse komplexe Phänomene (wie Rückfall, Armut, Strafzumessung, Gerichtsüberlastung, Ungerechtigkeit) beeinflussen würden, d. h. sowohl auf den Einzelnen wie auf das Strafjustizsystem Auswirkungen zeigten. Angesichts dieser als Allheilmittel gepriesenen Rezepte fiel es VERA schwer, Meßkriterien bei der Evaluation des Court Employment Project aufzustellen, und man begrenzte sich auf greifbare Punkte, wie Disposition des Falles oder Wahrscheinlichkeit einer erneuten Verhaftung (vgl. Hillsman, 1982, S. 368 ff.).

[30] Vgl. oben 6.4.7. und McDonald, 1986, S. 203 ff.

[31] Vgl. Crohn, S. 388 ff. und zu den praktischen Durchführungsproblemen oben 6.4.3.4.

[32] Vgl. zu diesem Absatz Pfeiffer, 1983 a, S. 123 f.

Dank größerer Sachnähe können die Forscher auch realitätsbezogener Hypothesen bilden und leichter Vorgänge in die Forschung einbeziehen, die sonst wegen der Verfremdungseffekte, die durch die Anwesenheit von Forschern entstehen,³³⁾ von empirischen Untersuchungen größtenteils ausgeklammert bleiben (z. B. Teamsupervision, Gruppenarbeit, Erstgespräche mit Klienten).

Auf der anderen Seite begründet diese weitgehende Integration die Gefahr des Distanzverlustes.³⁴⁾ Die Forscher wissen, welche Konsequenzen negative Ergebnismeldungen für ihre Kollegen aus der Praxis und den eigenen Arbeitgeber, die Institutsleitung, beinhalten können, und so besteht das Risiko, daß sie aus Opportunismus oder Harmoniebedürfnis die Hypothesen zu unkritisch prüfen und primär den Befunden Beachtung schenken, die den Modellversuch bestätigen und stabilisieren. Insbesondere offene Interviews (wie sie das CSSP z. B. dem Probanden gegenüber durchführte) zeigen die Tendenz, unter dem Blickwinkel „die eigenen Kinder sind immer die schönsten“³⁵⁾ die gewünschten Antworten herauszufragen.³⁶⁾

Eine gewisse Hilfestellung, dem Konflikt der hausgemachten Begleitforschung zu entgehen, liefert ein sorgfältig ausgearbeitetes Forschungsdesign, das die Evaluatoren von Anfang an bindet und damit an der ergebnisorientierten Datenerhebung hindert.³⁷⁾ Überprüfung durch institutsunabhängige Supervision lehnt VERA aber als unnötig ab, da bei dem Institut jeder Forscher nicht nur mit seinem Projekt zusammenarbeitet, sondern auch durch seine Integration in das Forschungsbüro Rückendeckung erhält. Außerdem glaubt die Institutsleitung als weitere Instanz, durch ihr Interesse an Selbstkritikfähigkeit und Ehrlichkeit zur Objektivität beizutragen.

Andererseits geben alle Mitarbeiter zu, daß es einer Gratwanderung gleichkomme, die Interessen von Forschung und Projekt unter einem Dach zu vereinen. So seien Ergebnisse teilweise unter Forschungsgesichtspunkten anders zu interpretieren als dies den Projektinteressen entspräche. Wenn das CSSP beispielsweise 35 % der Probanden dem Gefängnis entziehe, gelte es im Forschungssinn nicht als Gefängnisalternative. Eine derartige Meldung wäre aber für den Modellversuch tödlich. Unter Projektperspektive könnten die 35 % vielmehr als erfolgreicher Angelpunkt dienen, um von dort aus im Lauf der Zeit die erstrebten Verbesserungen zu erreichen. Befunde, die Interpretationsfragen

[33] Vgl. Crohn, 1982, S. 392 f.

[34] Vgl. Feeley, 1983, S. 204 f.

[35] Mit diesem Satz eröffnete Norval Morris bei einer Tagung in der evangelischen Akademie Turzing 1981 seine Stellungnahme zu den Gefahren einer Begleitforschung zu Projekten, die von den Projektinitiatoren oder Mitarbeitern durchgeführt wird, zitiert nach Pfeiffer, 1983 a, S. 124.

[36] Vgl. ebenda und Pryor, 1979, S. 27.

[37] Gespräch mit Jerry McElroy vom 3. 2. 1983, S. 1 f.

darstellten („halbvoll – halbleer“), müßten demnach durchaus unter dem Aspekt des beiderseitigen Überlebens gelöst werden.³⁸⁾

Insgesamt gesehen wurden als Folge der Forschung häufig Projekte abgeändert und in Einzelfällen sogar ganz eingestellt. Bedenken, daß der Begleitforschung nicht genügend Unabhängigkeit und Distanz zukomme, scheinen somit im großen und ganzen widerlegt.

7.4. Erfolgsabhängigkeit

VERA lebt, wie es ein ehemaliger VERA-Mitarbeiter formulierte,³⁹⁾ „im Kreditgeschäft“, d. h. das Institut muß gegenüber Sponsoren und Kooperationspartnern immer wieder seine Existenzberechtigung beweisen und deshalb Modellversuche so konzipieren, daß sie am ersten Tag funktionieren und nicht erst am neunzigsten, da sie möglicherweise nicht so lange existieren.⁴⁰⁾ Sturz legte deshalb großen Wert darauf, möglichst schnell sichtbare Resultate zu produzieren.⁴¹⁾ Auch wenn sich die Äußerung in dieser Schärfe dank des vom Institut inzwischen erworbenen Vertrauensvorschusses überholt hat, kann der permanente Erfolgsdruck die Durchführung der Modellversuche an mehreren Stellen negativ beeinflussen.

Zunächst wird die Projektwahl von taktischen Überlegungen mitbestimmt. Da VERA durch die Strategie der systeminternen Reform auf das Wohlwollen der Praktiker angewiesen ist, nimmt es nur Projekte in Angriff, die keine allzugroße Verärgerung hervorrufen und keine massiven Gegenattacken provozieren. Deshalb besteht die Gefahr, daß das Institut aus Vorsicht gute Ideen fallen läßt, weil es nicht wagt, Behörden bei ihren traditionellen Aufgaben bedrohliche Konkurrenz zu bieten⁴²⁾ und daß es Veränderungspläne zu stromlinienförmig entwirft.⁴³⁾

Bei der Konzeption des Modellversuches versucht das Institut dann bereits die Weichen für einen späteren Erfolg zu stellen, auch wenn dieses Interesse

[38] Gespräch mit Selma Marks vom Januar 1983.

[39] Der gegenwärtige Direktor des Cincinnati Institute of Justice im Januar 1976, vgl. Szanton, 1981, S. 120.

[40] Vgl. ebenda.

[41] Vgl. Newman, 1969, S. 77.

[42] Vgl. ebenda, S. 82.

[43] Vgl. Walter, 1983 a, S. 1040 ff. m.w.N. Walter weist auch darauf hin, daß Modellversuche dazu tendieren, mehr zu versprechen, als sie im Projektalltag halten können, und unter gängigen Etiketten (z. B. Diversion) um Unterstützung werben, obwohl sie oft über kein entsprechend ausgearbeitetes Konzept verfügen, vgl. ebenda S. 1033 ff.

teilweise andere wissenschaftliche oder gesellschaftliche Zielsetzungen überlagert. Beim CSSP etwa, bei dem der Wunsch, „ein Projekt zu haben, das funktioniert“, eine große Rolle spielte,⁴⁴⁾ begrenzte VERA die Arbeitsverpflichtung auf 70 Stunden, da man hiervon eine befriedigende Ableistungsquote erhoffte,⁴⁵⁾ schloß die problematischsten Probanden aus⁴⁶⁾ und schleuste VERA-eigene Mitarbeiter in den Gerichtsprozeß ein,⁴⁷⁾ obwohl diese Erfolgsorientierung auch auf Kritik stieß. Zudem können Zielkonflikte bei der Durchführung auftauchen, wenn die schneller ins Auge springenden Produktivitätserfolge langfristige Ziele, wie Rehabilitation, zu verdrängen beginnen.⁴⁸⁾

VERA möchte sich möglichst gut verkaufen und seine Ergebnisse in ein günstiges Licht stellen. Andererseits wäre es aber für das Institut äußerst destruktiv, wenn es dabei nicht die Wahrheit zugäbe, da Fehlschläge, in die beschönigend weiterinvestiert werde, irgendwann entlarvt würden und dann das ganze Institut unter sich begraben⁴⁹⁾. VERA geht deshalb mit Mißerfolgen sehr ehrlich um und hat vor allem das Scheitern des Court Employment Projects zugegeben. Wie die Seltenheit der Reevaluationen zeigt, besteht aber doch die Gefahr, vor unerwünschten Ergebnissen die Augen zu verschließen.

Smith selbst sieht die Lösung in einer bescheideneren Erfolgsdefinition.⁵⁰⁾ Zunächst sei Erfolg ohnedies Ansichtssache, da alle Beteiligten unterschiedliche Interessen mit einem Projekt verbänden. Dann müsse man den Preis, d. h. das Verhältnis zwischen Aufwand und Wirkung, in die Rechnung miteinbeziehen. Von VERA's lernend-tastender Strategie könne man außerdem keine perfekte Durchführung erwarten, die eine hundertprozentige Bestätigung der Hypothesen erbringe, sondern nur Klugheit und ein gesundes Urteilsvermögen. Programme, die in existierende Systeme eingriffen, wichen nach einiger Zeit immer vom Originalentwurf ab. Bei derartigen Projekten bestehe deshalb nur die Möglichkeit, Zwischenziele anzugeben, die Endziele würden sich erst schrittweise entwickeln. Danach könne schon als Erfolg gelten, wenn es gelänge, die Wissensbasis zu verbreitern oder Markierungspunkte zu setzen, von denen man später weitere Verbesserungen erreiche. Insofern müßte die Bewertung auch aufbauende Nachfolgeprojekte miteinbeziehen. Alles in allem gehe es für ein erfolgreiches Image nicht darum, Fehlschläge zu vermeiden, sondern sinnvolle Dinge ordentlich und weise auszuführen.

[44] Vgl. Marks, S., 1982 a, S. 9.

[45] Vgl. ebenda, S. 11.

[46] Vgl. ebenda, S.9 und 21: Verifizierter Wohnsitz, keine Alkohol-, Drogen- oder schwere geistige oder psychische Probleme galt als Teilnahmevoraussetzung.

[47] Vgl. ebenda, S. 26.

[48] Z. B. bei WILDCAT oben 2.4. und Pfeiffer, 1978, S. 334 ff.

[49] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 18.

[50] Ebenda, S. 15 ff. Zur Erfolgsdefinition und Erfolgsmessung vgl. auch Sonnen, 1980, S. 91 ff.

7.5. Die Schwierigkeit zu verändern

Auch wenn VERA also mit einem relativ beschränkten Erwartungshorizont und einer fest umrissenen praxisorientierten Strategie vorgeht, stößt das Institut bei der Umsetzung seiner Pläne oft auf Widerstände, da die sozialen Zusammenhänge, in die es eingreift, sehr komplex und unkontrollierbar sind und die Interessen und Bewußtseinsstrukturen aller Beteiligten (auch der Reformer) trotz gegenteiliger Behauptungen doch stark von Irrationalität geprägt werden.⁵¹⁾

7.5.1. Selbstregulierungsmechanismen

VERA hat einen Weg gefunden, die Gegenkräfte einigermaßen zu kanalisieren, indem es die Praktiker möglichst frühzeitig in die Reformvorhaben miteinbezieht und ihre Interessen berücksichtigt.⁵²⁾ Dennoch finden die Innovationen schnell ihre Grenzen, weil sich bei komplexen Systemen, wie Gerichten, zwischen den Akteuren ein Gleichgewichtszustand eingependelt hat, der dem Gesamtsystem ermöglicht, stabil und konstant zu funktionieren. Bestrebungen, diese Homöostase zu verschieben, werden folglich mit Neutralisierungstendenzen beantwortet. Bürokratien neigen dazu, den Status quo aufrecht zu erhalten.⁵³⁾ Reformvorhaben müssen daher sehr klug die Vernetzung der Strukturen analysieren und kybernetische Erkenntnisse in die Planung miteinbeziehen, da sie sonst entweder ineffizient operieren oder zu leicht außer Kontrolle geraten.⁵⁴⁾

Obwohl VERA versucht, diese Selbstregulierungsmechanismen mitzubedenken, zeigt sich doch bei fast allen Projekten, daß das Institut die Zusammenhänge zu einfach eingeschätzt oder Probleme übersehen hat. Teilweise beurteilt es die Ausgangssituation (beim CSSP beispielsweise die Natur des Gerichtsverfahrens und die Rolle der Staatsanwaltschaft) falsch, unterschätzt das Reservoir des Widerstandes (die zweite Richtergeneration in Manhattan beim CSSP) oder es treten unerwartete Reaktionen auf, weil das Institut die Motivationsstrukturen der Beteiligten nicht richtig erkannt hat,⁵⁵⁾ oder weil die Praxis neue und

[51] Vgl. zur Irrationalität Quensel, 1984, S. 206 ff.

[52] Vgl. oben 5.4.2.1. und 6.3.1., 6.3.2.

[53] Vgl. zu dieser Aussage für das Strafjustizsystem: Doleschal, 1979, S. 81 ff. und 1982, S. 133 ff.; Nimmer, 1978, S. 176 f.; Szanton, 1981, S. 63 und Austin/Krisberg, 1981, S. 180.

[54] Vgl. zur Systemtheorie und zu Reformen innerhalb komplexer Systeme: Jantsch, 1984; Luhmann, 1985; Vester, 1985.

[55] Für ein VERA Projekt analysiert das Lenihan 1977, S. 578 ff.: danach saborierte die Staatsanwaltschaft die Einrichtung von Telefonkontakten für U-Häftlinge, weil sie die Handlungskompetenz der Angeklagten erhöhten und gleichzeitig die Position der Staatsanwaltschaft beim plea bargaining schwächten, d. h. weil sie den gesamtgesellschaftlich (nicht aber in den Augen der Staatsanwaltschaft) gewünschten Zweck erreichten.

völlig ungeahnte Umgehungsmöglichkeiten findet.⁵⁶⁾ Auch nach dem Ablauf der Erprobungsphase machen die Erfahrungen (etwa der jüngste Rückgang der Ableistungsquote beim CSSP) die langfristige Instabilität und Reparaturbedürftigkeit einmal errungener Erfolge deutlich. Zudem besteht die Gefahr, daß die Projektergebnisse keine ausreichende Verbreitung erfahren, wenn sie den Erwartungen und Bewußtseinshorizonten der Empfänger nicht entsprechen bzw., wie ein Kritiker von VERA es formulierte, „wenn man keine guten Nachrichten bringt, werden sie ignoriert.“⁵⁷⁾

Insgesamt läßt sich wohl feststellen, daß VERA das Problem der systemimmanenten Selbstregulierung mit die meisten Schwierigkeiten bereitet, daß der praxisorientierte, die Neuerung in allen Schritten begleitende Reformansatz des Instituts aber – verglichen mit anderen Methoden – doch noch die größten Chancen besitzt, die erwähnten Trägheitsmomente zu überwinden.

7.5.2. Cooptation/Absorbition

Auf der anderen Seite besteht für VERA, da es sich selbst in die Praxis einmischte, die Gefahr, „kooptiert“ zu werden. Der in den amerikanischen Sozialwissenschaften häufig verwendete, 1953 von Selznick⁵⁸⁾ geprägte Begriff der „cooptation“ beschreibt das Phänomen, daß ein System neuen Mitgliedern Zutritt gewährt (vgl. lat. *cooptare* = hinzuwählen) und dadurch deren ursprüngliche Gegnerschaft aufweicht. Die neuen Mitglieder werden auf diese Weise absorbiert, bzw. assimiliert und damit weitgehend unschädlich gemacht.⁵⁹⁾

Auf VERA bezogen bedeutet dies, daß die in das Strafjustizsystem eingreifenden Modellversuche dadurch entschärft werden können, daß sich die Reformer an ihre Kooperationspartner anpassen. Wie man am CSSP sehen konnte, bei dem die VERA-angestellten Court Representatives sich teilweise entsprechend den Wertungen der Richter vorzensierten, „um nicht ausgelacht zu werden“,⁶⁰⁾

[56] Vgl. z. B. Silberman, 1980, S. 227 ff., insbes. S. 233 ff. über den Krieg der Nixon-Regierung gegen Heroin, der damit endete, daß sich innerhalb von 18 Monaten völlig andere Versorgungswege öffneten.

[57] Gespräch mit Kenneth Lenihan vom 7. 4. 1983. Seiner Ansicht nach haben die Erkenntnisse der Evaluation des Court Employment Projects zuwenig Umsetzung erfahren. Dieser Satz ließe sich auch umgekehrt formulieren: wer nur Negatives erwartet, wird auch nur pessimistische Meldungen wahrnehmen, vgl. z. B. unten 7.5.3.: „nothing works“. Zur Tendenz von Bürokratien, unangenehme Forschungsergebnisse zu ignorieren, vgl. auch Szabo, 1978, S. 81 ff. m.w.N.

[58] In einer Studie über die Tennessee Valley Authority und deren Umgang mit opponierenden Interessengruppen, vgl. Selznick, 1953.

[59] Vgl. Gamson, 1968, S. 135 ff.; vgl. für die Verwendung dieses Begriffes für das Strafjustizsystem z. B. Doleschal, 1982, S. 145.

[60] Vgl. oben 6.4.5.

besteht durchaus eine Tendenz, die Zielvorstellungen der Praxis zu übernehmen. Andererseits folgt dieses Problem als notwendiges Korrelat aus der Zusammenarbeit und kann durch eine funktionierende Begleitforschung, die sich nicht in dem Maße der Beeinflussung aussetzt, ausgeglichen werden. Zur langfristigen Vorbeugung gegen allzu reibungsloses Anpassertum kann letztlich auch eine selbständige Institutionalisierung beitragen.

7.5.3. Nothing works / Net-widening-Effect

Reformen im Rahmen des Strafjustizsystems wurde in den letzten Jahren wiederholt vorgeworfen, keine Verbesserungen bewirkt, sondern stattdessen zur Ausweitung der gerichtlichen Kontrolle in den Bagatellbereich beigetragen zu haben. „Nothing works“, diese 1974 von Martinson entwickelte, schlagwortartige These steht meist für den ersten Teil der Aussage.⁶¹⁾ Sie bringt die Enttäuschung über die Erfolgslosigkeit der kriminalpolitischen Reformbemühungen in den USA zum Ausdruck, da nach Martinsons Beurteilung die bisher bekannten Therapiemethoden (abgesehen von vereinzelt Ausnahmen) keinen Einfluß auf die Rückfälligkeit gezeigt hätten. Die Formel „nothing works“ wurde schon bald als vorschnell und ungenau angegriffen.⁶²⁾ Einige Reformbestrebungen hätten durchaus zu Verbesserungen geführt⁶³⁾ und auch auf Deutschland ließe sich diese pessimistische Einschätzung nicht übertragen.⁶⁴⁾

Die VERA-Mitarbeiter vertreten trotz gelegentlicher Enttäuschungen dennoch die Überzeugung, mit Tatkraft und Geschick durchaus gute Ideen verwirklichen zu können. Als letzter Beweis hierfür gilt das CSSP. Die Begleitforschung zieht sogar expressis verbis aus den Erfahrungen den Schluß, „das Projekt hat gezeigt..., daß Reformen, die darauf abzielen, gemeindeorientierte Sanktionen statt Gefängnisstrafen zu verhängen, entgegen der Ansicht einiger enttäuschter Beobachter, nicht zum Scheitern verurteilt sind.“⁶⁵⁾

Der zweite Aspekt der Kritik befaßt sich mit der Ausweitung der Sozialkontrolle.⁶⁶⁾ Dieses Phänomen, das in Deutschland bildlich mit der sog. Kübel-

[61] Vgl. Martinson, 1974, S. 24 f. und ders. 1975 und später vor allem Doleschal, 1982, S. 133 ff.

[62] Vgl. Palmer, 1975, S. 133 ff. oder Martin, 1981, S. 3. Für eine deutsche Kritik: Krüger, MSchrKrim 1977, S. 220 ff.; Weigend, ZStW 1982, S. 808 f. und Pfeiffer, 1983 a, S. 332.

[63] Vgl. z. B. Crohn, 1982, S. 393 f. über die pretrial-diversion-Entwicklung.

[64] Vgl. Jescheck, 1979, S. 1055 und Pfeiffer, 1983 a, S. 332 f. mit der Besprechung von Mische, ZStW 1985, S. 996.

[65] Vgl. McDonald, 1984 (Entwurf), S. 166; ähnlich ders. 1986, S. 188.

[66] Vgl. Austin/Krisberg, 1981, S. 165 ff. und 1982, S. 374 ff.; Doleschal, 1982, S. 133 ff.; Hylton, 1982, S. 341 ff.; Müller/Otto, 1986. Als Lösung wird meist „Radical Nonintervention“ vorgeschlagen, z. B. Schur, 1973; Doleschal, 1982, S. 148 ff.; Hylton, 1982, S. 353 ff.

Theorie⁶⁷⁾ begründet wird, besagt, daß das Strafjustizsystem zunächst seine eigenen Kapazitäten auslastet, d. h. vor allem sämtliche leeren Gefängnisplätze füllt, bevor es gewissermaßen überzählige Straffällige den neu von der Praxis entwickelten Maßnahmen überweist. Neue Projekte würden danach automatisch oder höchstwahrscheinlich zur Ausweitung bzw. Verschärfung der sozialen Kontrolle führen, da sie nur Probanden rekrutierten, die im bereits gefüllten „Kübel“ der konventionellen harten Sanktionen keinen Platz mehr fänden und deshalb ohne die ambulanten Maßnahmen straffrei davongekommen wären. Der Kübel-Theorie steht die sog. Sandhaufen-Theorie gegenüber. Sie geht davon aus, daß individuelle Projekte Richter durchaus dazu bewegen können, statt kurzer freiheitsentziehender Sanktionen verbesserte ambulante Maßnahmen zu verhängen, wodurch wegen der Proportionalität der Strafen langsam die höheren Freiheitsstrafen (wie bei einem Sandhaufen) in den unteren Bereich nachrutschen, d. h. reduziert würden. Kübel- und Sandhaufen-Theorie widersprechen sich bzw. stellen eine kriminalpolitische Gefahr und ihre umgekehrte Chance dar, wenn man sie beide auf der Mikroebene der individuellen Projektauswirkung ansiedelt. Man kann – beeinflusst durch die bisherigen kriminalpolitischen Erfahrungen – die erstere aber auch als Erklärungsansatz auf der Makroebene und letztere als Theorie auf der Mikroebene begreifen, wonach beide Phänomene parallel existieren können.⁶⁸⁾

VERA hat die Erfahrung der sozialen Kontrollausweitung selbst mit dem Court Employment Project gemacht. Obwohl sich das Institut zur Vermeidung der Kontrollverdichtung von Diversionsprojekten generell abgewendet hat,⁶⁹⁾ sieht Smith diesen Effekt nicht nur negativ. Das Netz der sozialen Kontrolle ist seiner Meinung nach gegenwärtig unzureichend, da ein Großteil der Rechtsbrüche mangels wirkungsvoller Sanktionsmöglichkeiten keine adäquate Reaktion erfährt. Deswegen habe VERA beispielsweise das CSSP halb mit dem Ziel der Verringerung und halb mit dem Ziel der Verdichtung der formellen Kontrolle entworfen.⁷⁰⁾ Dieses Projekt bestätigt im Ergebnis aber weder die eine noch die andere Theorie, da es auf der Grundsituation des „übergelassenen Kübels“ beruht, zeigt aber, daß sich diese Phänomene durch kritische Begleitforschung kontrollieren lassen. In der Netzerweiterung sieht Smith nur dann ein Problem, wenn sie unbeabsichtigt geschieht oder schlecht (d. h. ineffektiv oder mit drakonischen und destruktiven Tendenzen) durchgeführt wird.⁷¹⁾ Das Institut versucht dieser Gefahr bei seinen Projekten dadurch zu begegnen, daß es die Ausgangslage möglichst genau analysiert und durch kontinuierliche Begleitfor-

[67] Vgl. oben 3.1.2. m.w.N.

[68] Vgl. dazu oben 3.1.2. und auf die deutschen Erfahrungen bezogen unten 9.2.2.5.

[69] Vgl. oben 3.1.1.

[70] Vgl. Smith, 1979 und Gespräch vom 7. 2. 1983, S. 26 ff.

[71] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 28.

schung die Auswirkungen überprüft, um notfalls rechtzeitig Korrekturmaßnahmen einleiten zu können.

7.6. Incrementalism / Flickschusterei

Ein weiterer Vorwurf, den insbesondere akademische Beobachter dem Institut entgegenhalten, behauptet, daß das Institut „incrementalism“,⁷²⁾ d. h. Flickschusterei betreibe und die „wahren“ Probleme nicht umfassend angehe. Diese Kritik folgt fast notwendigerweise aus VERA's vorsichtig-tastender, kooperationsbereiter Reformstrategie, die sich auf Kompromisse einläßt und gelegentlich Erfolge vorweisen will und muß. Sie beleuchtet aber nicht nur die Gegenseite der Medaille, sondern hinterfragt auch, ob VERA die dem Institut gegebenen Möglichkeiten genügend ausschöpft.

Kenneth Lenihan, ein ehemaliger VERA-Mitarbeiter, vertritt etwa die Ansicht, daß das Institut die fundamentalen Probleme des Systems vernachlässige und daher nur oberflächliche Veränderungen herbeiführen könne. Das Manhattan Bail Project beispielsweise hätte das Problem der Untersuchungshaft bei weitem nicht gelöst,⁷³⁾ und Versuche, Betrunkene für ein paar Tage von der Straße wegzuräumen, wie beim Manhattan Bowery Project, brächten immer nur kurzfristige Linderung von Detailspekten.⁷⁴⁾ Entsprechend äußert sich auch der Professor für Soziologie und Management David Rogers über VERA: Für jedes gelöste Problem tauchten ein Dutzend neue auf.⁷⁵⁾ Die kleinen Schritte würden alle absorbiert, bevor sie zu systemweiten Verbesserungen führen könnten.⁷⁶⁾

Man kann VERA darüber hinaus vorwerfen, durch das Einschleusen von zusätzlichen Reformagenten (die Court Representatives beim CSSP oder die Sonderdetektive beim Felony Case Preparation Project) oder bausteinartige Zufügung ganzer Institutionen (z. B. das Manhattan Bail Project mit all seinen

[72] Der 1963 vom Braybrooke und Lindblom geprägte Begriff „incrementalism“ (vgl. lat. incrementum = Wachstum, Zunahme) deutsch: Inkrementalismus oder Gradualismus (vgl. Koschnick, 1984, S. 289) bezeichnet eine Vorgehensweise, die unter Verzicht auf fundamentalen Wandel und tiefgreifende Änderungen einen graduellen, sich allmählich vollziehenden Wandel der bestehenden Verhältnisse zu erreichen sucht (vgl. ebenda, und auch Pressman/Wildavski, 1973). Als Synonyma verwendet die amerikanische Diskussion „reformism“ (= Beschäftigung mit kleinen Reformvorhaben) oder das ebenfalls von Lindblom geprägte Schlagwort „muddling through“ (= sich durchwursteln).

[73] Vgl. zum Inkrementalismus beim Manhattan Bail Project auch Wald, 1972, S. 188.

[74] Gespräch mit Kenneth Lenihan vom 7. 4. 1983, S. 1 f.

[75] Vgl. Rogers, 1978, S. 176.

[76] Gespräch mit David Rogers vom 4. 4. 1983.

Mitarbeitern) ein ungerechtes System noch zu verkomplizieren, statt über grundlegende Umstrukturierungen nachzudenken. Manche Projekte, wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die ihre Probanden für den Verdrängungswettbewerb besser rüsten, aber nicht selbst Arbeitsplätze schaffen (WILDCAT, Job Path, anders: Easyride) führen auch nur zur Umverteilung von Mängeln. Zudem besteht für VERA angesichts des breiten Themenkataloges die Gefahr, sich zu verzetteln.

Die Kritiker wissen dem Argument des incrementalism keine erfolgversprechende Alternative entgegenzusetzen. Lenihan erklärt, man müsse die zugrundeliegenden Strukturen verändern oder parallele Institutionen aufbauen, die nicht vom System geschluckt werden könnten.⁷⁷⁾ Das sei aber sehr teuer. Bisher hätte auch niemand effizientere Lösungen angeboten als VERA.⁷⁸⁾ Rogers neigt dementsprechend zu gelehrter Resignation: Die Reformer stünden vor einer „no-win situation“.⁷⁹⁾

Die meisten Kriminologen halten größere (gar revolutionäre) Schritte ebenfalls nicht für aussichtsreich, da mit der Schrittgröße auch der Widerstand zunimmt.⁸⁰⁾ Die Pläne verfügen daher kaum über Umsetzungschancen und übersteigen die Kapazität der Reformer. Smith sagt beispielsweise, er wisse sehr genau, wie beschränkt seine Möglichkeiten seien.⁸¹⁾ Eine umfassende Veränderung des Strafjustizsystems unter Berücksichtigung aller Konsequenzen überfordert die Möglichkeit von VERA's Sanktionsforschungsansatz allein schon deshalb, weil sie wegen der Gewaltenteilung und des föderativen Staatsaufbaues an zu vielen Stellen gleichzeitig durchzusetzen wäre.⁸²⁾ Mit bloßer Rhetorik erreicht man in der Kriminalpolitik aber erfahrungsgemäß angesichts der vielfältig verwobenen Interessen wenig.⁸³⁾ Außerdem sind einfache Antworten auf komplexe Probleme wohl mit Vorsicht zu betrachten, da sie leicht zu unkontrollierbaren Entwicklungen führen.⁸⁴⁾ Insgesamt herrscht deshalb heute in der kriminalpolitischen Diskussion eine eher nüchtern-pragmatische Betrachtungsweise vor, die die Politik der kleinen Praxisfortschritte befürwortet.⁸⁵⁾

Dennoch gibt VERA's Arbeit nur Sinn, wenn das Institut wenigstens Kernprobleme exemplarisch angeht und langfristig und konsequent Lösungsansätze

[77] Diese Idee ist nach Feeley, 1983, S. 199 zum Scheitern verurteilt.

[78] Gespräch mit Kenneth Lenihan vom 7. 4. 1983, S. 3 ff.

[79] Gespräch mit David Rogers vom 4. 4. 1983.

[80] Vgl. Umbreit, 1981 b, S. 10.

[81] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 4. 1983, S. 16.

[82] Gespräch mit Jerry McElroy vom 1. 11. 1982, S. 3.

[83] Vgl. Gespräch mit Herb Sturz vom 24. 3. 1983, S. 8; Szanton, 1981, und Gespräch mit Mike Farrell vom 6. 4. 1983.

[84] Vgl. Crohn, 1982, S. 394.

[85] Vgl. z. B. die Rede des LEAA-Direktors Velde in Twentieth Century Fund Task Force on the Law Enforcement Assistance Administration, 1976, S. 5. ff.; Nimmer, 1978, S. 180 ff.; Silberman, 1980, S. 228; Auletta, 1982, S. 254 ff.

verfolgt. Auch wenn die Grenzziehung, welche Fragen „key problems in criminological research“ betreffen, manchmal schwierig sein mag,⁸⁶⁾ so läßt sich doch feststellen, daß VERA sich zunehmend mehr mit den Grundstrukturen befaßt. Während die Projekte in den Anfangsjahren oft kurzfristige Erleichterungen anstrebten, betreibt das Institut – entsprechend der Forderung eines Berichtes, den die Ford Foundation 1969 über VERA erstellen ließ⁸⁷⁾ – heute keinen einzigen Modellversuch, der nicht über potentielle nationale Bedeutung verfügt, und auch die Begleitforschung spielt eine weit größere Rolle. Ein gutes Beispiel liefert vielleicht das CSSP, das sich doch recht markant mit Grundproblemen des Strafjustizsystems auseinandersetzt.

Was die Konsequenz von VERA's Arbeit betrifft, so herrscht eher Streit.⁸⁸⁾ Das Institut leistet sicher nicht nur Krisenbewältigung, aber es verfügt doch über kein wirklich dauerhaftes Gedächtnis.⁸⁹⁾ So verlor es beispielsweise die zu Anfang hochbedeutsame U-Haftproblematik aus den Augen und griff Mitte der 80er Jahre mit dem Projekt über den bondsman wieder völlig neue Aspekte auf, die den ursprünglichen Ansatz kaum ergänzen. Insgesamt blieb vieles unbewältigt. Die Forschungsdirektorin erklärt hierzu allerdings, VERA habe nicht die Aufgabe, Probleme endgültig zu lösen, sondern nur Dinge in Bewegung zu setzen. Anschließend dürfe es das Feld durchaus für Nachfolger wieder freigeben.⁹⁰⁾

Die Frage, was VERA auf diese Weise endgültig bewirkt hat und welche Reformen und Erkenntnisse dauerhaft verblieben sind, soll im nächsten Kapitel beantwortet werden.

[86] Vgl. Schüler-Springorum, 1984 a, S. 148 m.w.N.

[87] Vgl. Newman, 1969, S. 75 ff., besonders S. 83.

[88] Die Ansicht, daß VERA langfristig genug an Themen bliebe, vertreten etwa Sturz (Gespräch vom 24. 3. 1983, S. 9) und Farrell (Gespräch vom 6. 4. 1983, S. 3 f).

[89] Gespräch mit Jerry McElroy vom 1.11.1982, S. 4 und ders. Gespräch vom 3.2.1983, S. 1.

[90] Gespräch mit Sally Hillsman vom 8. 4. 1983.

8. Auswirkungen von VERA's Einflußnahme

8.1. Neuerungen durch VERA

Das VERA Institute beschreitet, wie wohl aus dem geschichtlichen Abriß und der geistigen Standortbestimmung deutlich wurde (oben 2. und 3.), stets einen sehr eigenständigen kriminalpolitischen Weg. Es liefert meist neuartige Anstöße für Reformentwicklungen und versucht gelegentlich als korrigierendes Element Wildwuchs einzudämmen. Auch wenn die Ideen nicht alle von VERA stammen, so verhilft ihnen das Institut durch die Umsetzung oft erstmalig zum Leben. Alle Projekte enthalten insofern ein mehr oder weniger innovatives Element. Als wichtigste, dem Institut entstammende Neuerungen gelten:¹⁾

- release on recognizance: Im Rahmen des Manhattan Bail Projects entwickelte VERA ein Punktesystem, um die Sozialbindungen des Angeklagten zu ermitteln und die U-Haft-Entscheidung rationaler zu gestalten. Dieses Konzept fand bald in den gesamten Vereinigten Staaten Verbreitung.²⁾
- bail reform: Mit dem Manhattan Bail Project bereitete VERA die Reform des U-Haft-Systems vor und läutete gleichzeitig die Ära der Diversion ein.³⁾
- pretrial diversion: Das Court Employment Project stellte neben dem Project Crossroads in Washington das erste pretrial-diversion-Programm dar und leitete durch seine Auswertung auch gleichzeitig in die Phase der vorsichtigen Betrachtung dieser Entwicklung über.⁴⁾
- summons: Die aus dem Bereich der Verkehrsdelikte schon bekannten gerichtlichen Vorladungen (summons) weitete VERA im Manhattan Summons Project erstmalig in den allgemeinen Strafbereich aus.⁵⁾
- supported work: Das Institut führte das Konzept des supported work ein, um im Gegensatz zu den herkömmlichen sheltered workshops zeitlich begrenzt schwierige Probanden unter Zuhilfenahme von Sozialhilfegeldern auszubilden.⁶⁾

[1] Gespräch mit Sally Hillsman vom Februar 1983.

[2] Vgl. Bynum, 1982, S. 67 ff.

[3] Vgl. Hillsman, 1982, S. 361.

[4] Vgl. Hillsman/Sadd, 1979, S. 16 und Hillsman, 1982, S. 365.

[5] Vgl. Newman, 1969, S. 12.

[6] Vgl. Friedman, Lucy, 1978, S. 8 und Thompson/Sviridoff u. a., 1981, S. 183.

- community service: Mit dem CSSP konzipierte VERA einen neuen Typus gemeinnütziger Arbeit als Alternative zur Gefängnisstrafe.
- VERA entwickelte und verfeinerte mit seinen Pilot-Demonstrationsprojekten eine neue Aktionsforschungstechnik zur Erprobung von Reformvorhaben.⁷⁾

8.2. Manifestationen der Institutsarbeit

8.2.1. In New York

Das Institut führt gegenwärtig in New York etwa 25 Projekte durch. Zusätzlich manifestiert sich die vergangene Arbeit in neun bzw. zwölf dauerhaft etablierten Institutionen, die VERA teilweise an Größe übertreffen oder übertrafen. Als unabhängige Organisationen existieren noch folgende ehemalige VERA-Projekte bzw. von VERA gegründete Vereine:⁸⁾

- die dem Manhattan Bail Project entstammende New York City Criminal Justice Agency
- die Manhattan Bowery Corporation, früher Manhattan Bowery Project
- das Court Employment Project
- die New York City Victim Services Agency, ehemals Victim/Witness Assistance Project
- die WILDCAT Service Corporation, die das WILDCAT Project im Rahmen der MDRC repräsentiert
- das Legal Action Center
- die Association de Politique Criminelle Applique et de Reinsertion Sociale in Paris, früher VERA Paris.
- die zur Durchführung des Apartment Hotel Project mittlerweile verselbständigte Housing and Services Inc.
- der 1986 mitgegründete Prosecuting Attorneys Research Council, bei dem Staatsanwälte, die sich für Aktionsforschung interessieren, bundesweit ihre Erfahrungen austauschen können.

In andere Behörden integrierte VERA vor allem:

- das Manhattan Summons Project
- Appearance Control und
- das Felony Case Preparation Project.

[7] Vgl. VERA Report 1972, S. 127.

[8] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 37 und Gespräch vom 19. 2. 1987; Vgl. VERA Report 1982, S. 2 und VERA Report 1986, S. 28. Das ebenfalls institutionalisierte Neighborhood Youth Diversion Project wurde mittlerweile eingestellt.

Viele ehemalige Modellversuche wirken noch im Rahmen der Organisationen, in denen sie durchgeführt wurden, lassen sich aber nicht mehr deutlich als Einheiten abgrenzen.

Wenn VERA mit vielen Vorhaben auch nur Stückwerk leisten konnte, so führten also doch einige wichtige Projekte zu greifbaren und exemplarischen Verbesserungen. Im Vergleich zu anderen Reformern, die die gleichen Ziele verfolgten, erreichte das Institut sogar recht stabile Umsetzungen. Daneben sollte man aber auch den Wert der Informationen, die aus den Fehlschlägen stammen, nicht unterschätzen, da VERA im Gegensatz zu anderen Projektbetreibern durch die regelmäßige Evaluation auch aus ihnen Lernerfahrungen zu gewinnen vermag.

Zudem überlebte ein Teil der qualitativ aufwendigen Forschungsarbeiten, wie etwa die nach wie vor vielbeachtete *Felony Disposition Study*.⁹⁾ Durch sie setzte das Institut auch auf Einflüssebenen, die sich nur schwer durch Modellversuche beschreiten lassen, Akzente, denen in der kriminalpolitischen Debatte stets ein eigenständiges Gewicht zukam.

Neben diesen meß- und sichtbaren Errungenschaften schlägt sich VERA's Arbeit noch in einer Reihe von indirekten Erfolgen nieder. Insbesondere half das Institut wesentlich mit, in New York das Klima für Reformvorhaben zu verbessern.¹⁰⁾ Durch seine vorsichtig-kooperationsbereite Tätigkeit ermöglichte es den Funktionsträgern mehr Aufgeschlossenheit, knüpfte als Vermittler und Katalysator viele Verbindungen zwischen den verschiedenen Akteuren, die sonst nicht entstanden wären, und erhöhte dadurch in dieser Stadt die prinzipielle Bereitschaft zur Zusammenarbeit.

8.2.2. Überregional

8.2.2.1. USA

VERA paßt seine Projekte immer den örtlichen Gegebenheiten an und arbeitet deshalb schwerpunktmäßig und am erfolgreichsten in New York. Dennoch zeigt das Werk des Instituts auch nationale Auswirkungen. Hierzu kommt es auf drei Wegen: durch geistige Einflußnahme auf Legislative und Exekutive (bail reform, Stellungnahmen in Kongreß- oder Senatsausschüssen), VERA-eigene überregional angelegte Projekte (selten, z. B. *Alternative Youth Employment Strategies Project*) oder lokale Nachahmung von New Yorker Pilotprojekten.

Zum letztgenannten Diffusionsweg leistete VERA einige Jahre durch seine *Technical-Assistance-Abteilung* Schützenhilfe, indem es Mitarbeiter vor Ort

[9] Gespräch mit Ken Lenihan vom 7. 4. 1983, S. 2.

[10] Vgl. Newman, 1969, S. 77 ff.

entsandte, um die Modellversuche an die konkreten örtlichen Bedürfnisse zu adaptieren.^[11] Viele VERA-Projekte, vor allem das Manhattan Bail Project, Manhattan Summons Project, Manhattan Bowery Project, WILDCAT und das Court Employment Project wurden so mit (aber auch ohne) VERA's Beistand kopiert; dem Manhattan Bail Project etwa entsprangen über 200 Nachfolger.^[12] Dabei verfügten diejenigen Umsetzungsversuche über die größten Erfolgchancen, bei denen VERA's Erfahrung und Technik auf kompetente, lokale Unterstützung stieß. Es zeigte sich deutlich, daß Projekte nicht per se übertragbar sind, sondern daß sie – ähnlich wie auch die einzelnen Stadtteilprogramme beim CSSP – aus dem erprobten Grundkonzept individuell neu gestaltet werden müssen.^[13] VERA's Beratung und Erfahrung lieferte insofern eine wichtige Hilfe, es überstieg aber in zunehmendem Maß die Zeit-, Kraft- und Finanzreserven des Instituts, sich immer wieder in neue lokale Gegebenheiten einzuarbeiten. Deshalb stellte VERA diese Entwicklungshilfe nach einigen Jahren ein und überläßt seitdem Replizierungen der örtlichen Initiative.

8.2.2.2. *Europa*

An zwei Punkten im Ausland hat VERA bewußt weitere Quartiere aufgeschlagen. Das Londoner Büro^[14] sieht sich einem, mit den amerikanischen Verhältnissen nicht vergleichbaren, Justizsystem gegenüber, da das Home Office als zentraler Koordinator fungiert und daher an VERA's angestammter Rolle als Vermittler und Katalysator weniger Bedürfnis besteht. VERA-London hat daher wegen des monolithischen Systems, in dem die Existenz eines derartigen Instituts weniger leicht eine Rechtfertigung erfährt, einen härteren Stand. Es erhält – wie erwartet – die meisten Aufträge und Zuwendungen vom Home Office, das VERA's Ideen unterstützt bzw. dem Institut Entwicklungsarbeiten delegiert. Das Londoner Büro operiert sehr eigenständig, speziell auf die örtlichen Verhältnisse zugeschnitten, und betreibt nach allgemeiner Ansicht recht erfolgreiche, kreative Arbeit, auch wenn es an Innovationsfähigkeit und Größe das New Yorker Hauptinstitut bei weitem nicht erreicht.^[15]

Das Pariser Büro konnte weniger langfristige Erfahrungen sammeln, da es 1980, als die Verträge vor allem wegen eines politischen Kurswechsels nicht verlängert wurden, nach vierjähriger Tätigkeit seine Bemühungen wieder ein-

[11] Vgl. oben 2.7.; VERA Report 1977, S. 105 ff.; Gespräch mit Mike Farrell (letzter Direktor der Technical-Assistance-Abteilung) vom 5. 4. 1983.

[12] Vgl. Friedman, Lee, 1976, S. 299 ff.

[13] Vgl. Szanton, 1981, S. 159 f. und McElroy/Cosgrove/Farrell, 1981, S. 0.

[14] Vgl. oben 2.7.

[15] Gespräch mit Sally Hillsman vom 27. 1. 1983; Gespräch mit Mike Farrell vom 6.4.1983, S. 8 f.; Gespräch mit Michael Smith vom 6. 4. 1983.

stellte.¹⁶⁾ Einerseits bereitete es VERA zunächst Schwierigkeiten, sich bei der Einrichtung eines Bail Projects auf die im französischen Strafjustizsystem völlig unterschiedliche Rollenverteilung der Gerichtsakteure umzustellen, andererseits zeigten die doch recht national gesinnten Pariser Behörden auch Vorbehalte gegen amerikanische Ratschläge. Unter nunmehr französischer Leitung scheint das institutionalisierte Projekt gut zu funktionieren.¹⁷⁾

In Deutschland gibt es ebenfalls einige eigenständige Umsetzungen von VERA's Gedankengut. Diese Entwicklung begann 1976 mit dem einwöchigen Besuch bei VERA von Horstkotte, Jacobi, Meyer, Müller und Seitz. Sie legten ihre aus den USA mitgebrachten Erfahrungen und Ideen in einem informativen, bedingt durch die Kürze des Aufenthalts aber doch relativ allgemein gehaltenen Bericht für das Bundesjustizministerium nieder¹⁸⁾ und verwerteten ihre Eindrücke auch teilweise praktisch. So informierte sich – angeregt durch Jacobi – Hardraht einige Wochen bei VERA über das Manhattan Bail Project (damals Pretrial Service Agency) und setzte den Gedanken einer treffenderen Überprüfung der U-Haftkriterien leicht modifiziert in der Hamburger Haftentscheidungshilfe um.¹⁹⁾ Das Projekt führte zu keiner Reduzierung der U-Haftquoten, ermittelt nun aber wohl die „richtigen“ Probanden. Andererseits scheint es mangels entsprechender Öffentlichkeitsarbeit nicht gelungen zu sein, den Richtern den Nutzen der Organisation plausibel zu machen. Möglicherweise setzt das Projekt die New Yorker Vorgehensweise auch zu direkt Punkt für Punkt um.

Der nach außen zählbarste Einfluß von VERA in der Bundesrepublik verbindet sich mit dem zweimonatigen Studienaufenthalt von Christian Pfeiffer 1977, der in seinem Bericht über die Reise erstmalig ein differenziertes Bild von der Institutsarbeit entwirft.²⁰⁾ Inspiriert durch seine Erfahrungen übernahm er die praxisorientierte VERA-Philosophie in Deutschland und setzte sie in München mit der BRÜCKE um. Die BRÜCKE, die ohne VERA nicht entstanden wäre,²¹⁾ führte ab 1978 nach der oben unter 5. beschriebenen Methodik (Zusammenarbeit mit Praktikern, Zuschnitt auf örtliche Verhältnisse, Aktionsforschung etc.), aber als inhaltlich auf die bundesrepublikanischen Bedürfnisse bezogenes Konzept Arbeitsauflagen und Betreuungsweisungen für Jugendliche durch.²²⁾ Nach dem Münchner Vorbild wurden bald in vielen deutschen Städten (zunächst und

[16] Vgl. oben 2.7.

[17] Gespräch mit Mike Farrell vom 6. 4. 1983, S. 9; Gespräch mit Jody Weisbrod (ehemalige Mitarbeiterin von VERA-Paris) vom 7. 4. 1983.

[18] Vgl. Horstkotte u. a. 1976. 1981 besuchte eine weitere deutsche Gruppe VERA: Best, Holzgreve, B. und H. Maelicke und Simmedinger, vgl. Best u. a., 1982.

[19] Vgl. Hardraht, BewH 1980, S. 182 ff.; Plemper, KrimJ 1979, S. 282 ff. kritisiert die Schwierigkeiten beim Zielfindungsprozess und den „incrementalism“.

[20] Vgl. Pfeiffer, BewH 1978, S. 334.

[21] Vgl. Pfeiffer, 1983 a, S. VII, S. 1 f, S. 119 ff.

[22] Vgl. Pfeiffer, KrimJ 1979, S. 261 ff., 1983 a und 1983 b und unten 9.2.2.

ebenfalls mit individuellen Akzenten in Köln)²³⁾ ähnliche BRÜCKE-Organisationen gegründet. Diese Entwicklung, „Kriminalpolitik von unten“ zu betreiben, setzte sich beginnend ab etwa 1980 in einer breiteren Bewegung fort, die zunehmend versucht, durch Modellversuche ein weiteres Spektrum ambulanter Maßnahmen zu erproben.

Eine weitere Ergänzung zu dieser neuen ambulanten Bewegung liefern in jüngster Zeit die sich ebenfalls schrittweise ausweitenden Täter-Opfer-Projekte. Auch sie gründen auf VERA, da sich Pfeiffer bei einem späteren Aufenthalt eingehend mit den New Yorker Victim-Projekten beschäftigte. Er griff die Anregungen, die die dortige Diskussionen, insbesondere mit der damaligen Forschungsdirektorin Lucy Friedman boten, auf und führte in Fortsetzung der Erfahrungen mit der BRÜCKE in dem Braunschweiger Modellversuch zur Jugendgerichtshilfe ein inhaltlich ebenfalls eigenständiges, methodisch aber an VERA orientiertes Projekt zum Täter-OpferAusgleich ein. Diese Idee fand in Deutschland vor allem mit der WAAGE in Köln, dem Projekt HANDSCHLAG in Reutlingen und mit AUSGLEICH München und Landshut ebenfalls zügige Verbreitung.

Auf die „ambulante Bewegung“ in Deutschland, die gegenwärtig stark durch die VERA-Philosophie gekennzeichnet ist, soll genauer unter 9.2. eingegangen werden.

Insgesamt zeigen die genannten Erfahrungen, daß ganze Projekte nicht, einzelne Ideen mit Vorsicht (d. h. nach entsprechender Übersetzungsarbeit), Techniken aber sehr wohl übertragen werden können. VERA operiert in New York am erfolgreichsten, da es dort mit den Verhältnissen am besten vertraut ist, Kontakte besitzt und sich am intensivsten engagieren kann. Eine eigenständige Arbeit nach VERA's Methode dürfte deshalb prinzipiell, wenn sie von Einheimischen vor Ort durchgeführt wird, gute Realisierungschancen besitzen.

8.3. VERA im Vergleich

In Amerika gibt es – ebenso wie in Deutschland – eine Reihe von Organisationen, die ähnliche Ziele wie VERA verfolgen und dementsprechend Projekte betreiben oder/und Forschung durchführen, um so die Handlungsspielräume des geltenden Rechts für kriminalpolitische Reformen zu nützen. Teilweise leitet das Strafjustizsystem selbst praktische Programme (etwa über Gerichte) oder private Idealisten übernehmen die Initiative, beispielsweise ein Bail Project zu gründen.

[23] Vgl. Marks, E., BewH 1982, S. 126 ff und ZfJ 1982, S. 25 ff.

Staatliche Modellversuche scheuen sich aber stets, vergleichbare Risiken wie VERA einzugehen,²⁴⁾ und die meisten privaten Betreiber verfügen über zuwenig langen Atem, um ihre Projekte sorgfältig zu planen und konsequent durchzuführen.²⁵⁾ In beiden Fällen hapert es jedenfalls typischerweise an einer kritischen Auswertung, sei es aus Desinteresse, Geldmangel oder Angst vor unerfreulichen Ergebnissen. Auf der anderen Seite befassen sich Universitäten,²⁶⁾ unabhängige Beraterfirmen²⁷⁾ und eigene Institute²⁸⁾ aus der Forscherperspektive mit der Reform des Strafrechtssystems. Hierbei kommt aber in der Regel das praktische Element zu kurz, da sich die Studien meist in Ratschlägen erschöpfen, die praktische Umsetzung aber nicht selbst in die Hand nehmen. Das VERA Institute unterscheidet sich von diesen gerade erwähnten zwei bzw. fünf häufig begangenen Wegen u. a. dadurch, daß es sowohl dem Projekt wie der Forschung gleiche Bedeutung zumißt.

Um VERA in der kriminalpolitischen Szene besser einordnen zu können, sollen kurz die mit dem Institut vergleichbaren Organisationen vorgestellt werden.

8.3.1. The New York City-RAND Institute

Am ehesten mit VERA's Aufgabenbereich überschneidet sich bisher das RAND Institute, New York.²⁹⁾ 1967, zu einer Zeit, als man der Stadt gerade wieder einmal den Untergang weissagte, wandte sich der reformfreundige Bürgermeister Lindsay an die kalifornische RAND Corporation mit der Bitte, New York bei der Lösung der dringendsten Probleme zur Seite zu stehen. RAND, 1948 vorwiegend mit Mitteln des amerikanischen Verteidigungshaushalts gegründet, gilt als bedeutendste privat organisierte Forschungsgesellschaft der USA und beschäftigt gegenwärtig über tausend Wissenschaftler, die Beratungs-, Planungs- und Prognoseaufträge auf fast allen Wissenschaftsgebieten ausführen.³⁰⁾ Da die RAND Corporation sich damals zunehmend für Innen- und Sozialpolitik zu interessieren begann, nahm sie das Angebot gerne an. Mit einem jährlichen Budget von 2,5 Millionen Dollar arbeiteten daraufhin durchschnittlich 40,

[24] Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 11.

[25] Vgl. Feeley, 1983, S. 220.

[26] Vgl. Doig, 1968, S. 394; Szanton, 1981, S. IX, X, 13 f., 57 ff.; Szabo, 1978, S. 95 ff.

[27] Vgl. Doig, 1968, S. 394 f., S. 397 f.; Szanton, 1981, S. 94 ff., S. 107 f.

[28] z. B. das Institute for Social Research and Law (INSLAW) in Washington, vgl. Feeley, 1983, S. 220.

[29] Vgl. dazu: The New York City-RAND Institute: Report 1974 und Report 1977; Szanton (ehemaliger Präsident), 1970, 1972 a und b, 1981, S. 80 ff.; Gifford (Nachfolger), 1973, und Walker, 1978.

[30] Vgl. The RAND Corporation, 1981 und 1982.

maximal 48 festangestellte Fachleute in dem 1969 verselbständigten New Yorker Institut. Etwa die Hälfte der Projekte befaßte sich mit Themen, die VERA auch interessieren, wie Polizei, Gerichte, Gefängnisse, Sozialhilfe, Wohnungs- und Gesundheitswesen.³¹⁾

Wenn auch die inhaltlichen Arbeitsbereiche teilweise mit VERA überlappten, so unterschied sich doch die Technik. RAND führte nur in wenigen Fällen praktische Erprobungen durch und wenn, dann eher auf technischem Gebiet. Typischerweise erarbeiteten die RAND-Forscher in Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Praktikern Analysen und Modelle, diskutierten sie ausführlich mit den zuständigen Stellen, beteiligten sich aber selbst kaum daran, die Studien in die Praxis umzusetzen.³²⁾ Obwohl RAND einige Verbesserungen für New York erreichte, blieben die dauerhaften Erfolge gezählt.³³⁾ Die Stadt stellte deshalb – auch in Zusammenhang mit einem politischen Klimawechsel – 1973 ihre finanzielle Unterstützung ein. 1975 wurde das New York City-RAND Institute wieder geschlossen. Rückblickend kann man wohl feststellen, daß RAND – verglichen mit dem überlebenden VERA Institute – einen zu breiten Fokus zu wenig konsequent bearbeitete und sich zu stark auf seine eigenen Veröffentlichungen konzentrierte.³⁴⁾

8.3.2. Replizierungen

Im Gegensatz dazu orientierten sich bisher drei renommierte Organisationen in den USA, die sich ebenfalls VERA's Aufgabengebiet widmen, bewußt an der vom Institut entwickelten Technik. Sie arbeiten aber alle außerhalb von New York.

8.3.2.1. *Hartford Institute of Criminal and Social Justice*

1969 erstellte ein Richter aus Connecticut, John Newman, eine Evaluation von VERA für die Ford Foundation. Aufgrund dieser Auswertung entschloß sich Ford, eine interessierte Gruppe in Hartford, Connecticut, bei der Gründung einer ähnlichen Organisation zu unterstützen. Das Hartford Institute of Criminal and Social Justice³⁵⁾ betreute 1982 mit einem Budget von 4,8 Mio. Dollar

[31] Insofern überrascht es wenig, daß das Institut Herb Sturz für einige Jahre in das Aufsichtsgremium des New York City – RAND Institute berief.

[32] Vgl. Gifford, 1973, S. 17 f.

[33] Vgl. Szanton, 1981, S. 80 ff.

[34] Gespräch mit Herb Sturz vom 24. 3. 1983, S. 10.

[35] Vgl. Hartford Institute of Criminal and Social Justice, 1983 (Selbstdarstellung); Telefonat mit Francis Hartmann (Direktor) vom 5. 4. 1983 und Yin, 1982 (Studie eines Projektes).

neun Projekte gleichzeitig, zwölf weitere galten als abgeschlossen. Für seinen kriminologischen Themenkatalog (Polizei, Gerichte, Gefängnisse, Prävention, Alkoholprobleme etc.) entwickelte es eine von VERA leicht unterschiedliche Methode. Nach den vorbereitenden Studien betreibt das Institut die Projekte nie selbst, sondern ermutigt entweder die zuständige Behörde zur Durchführung oder verselbständigt die Modellversuche von Anfang an als unabhängige Organisationen. Dabei kümmert sich das Institut ebenso wie VERA um die Finanzierung und Einrichtung des Modellversuchs, zieht sich aber, wenn dieser seine Arbeit aufnimmt, auf die Rolle des Beraters zurück.³⁶⁾ Die größere Distanz mag einer kritischen Auswertung förderlich sein, erschwert aber die direkte Umsetzung der Rückmeldungen im Aktionsforschungsprozess.

Das Institut begreift sich also primär als Forscher und Berater, daneben aber auch wie VERA als Vermittler, der Vertreter verschiedenster Berufsgruppen zur konstruktiven Zusammenarbeit vereint. Es vertritt seine Ziele dann weniger offensiv als VERA und nimmt daher auch bereitwillig eine neutrale Position als Diskussionsleiter ein.³⁷⁾ Möglicherweise, weil es viele Auftragsarbeiten erledigt, entwickelt das Hartford Institute geringeres Engagement als VERA, mit innovativ markanten Projekten an die Grenze des kriminalpolitisch Machbaren vorzustoßen. Insgesamt wird die Arbeit des Instituts aber durchgehend positiv beurteilt.³⁸⁾

8.3.2.2. *Cincinnati Institute of Justice*

Als VERA sein Technical Assistance Department 1976 wieder auflöste, gründete ein damals in Cincinnati, Ohio, stationierter VERA-Mitarbeiter ein eigenes Institut, um die bisherigen Aufgaben fortzuführen. Das Cincinnati Institute of Justice³⁹⁾ übernahm VERA's zweispurigen Aktionsforschungsansatz, d. h. es betreibt mit etwa 15 bis 20 Angestellten Modellversuche, die das zwölfköpfige Forschungsteam begleitet, und institutionalisiert sie später, wenn sie erhaltenswerte Verbesserungen erreicht haben. Den Themenbereich faßt es etwas enger als VERA und beschränkt sich primär auf das Strafjustizsystem. Da das Institut im Gegensatz zu VERA über keine projektunabhängigen Gelder verfügt, kann es eigenständiger und langfristiger Entwicklungsarbeit weniger Beachtung schenken. Es begrenzt sich daher im wesentlichen auf örtliche Problemstellungen, auch wenn diese keine nationale Bedeutung aufweisen mögen.

[36] Vgl. The Hartford Institute of Criminal and School Justice, 1983, S. 2.

[37] Z. B. bei der Projektauswertung von Yin, 1982.

[38] Vgl. Yin, 1982; Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 13.

[39] Telefonat mit Jay Talbot (Direktor) vom 6. 4. 1983; vgl. Brief vom 7. 4. 1983 und sechs verschiedene Projektbeschreibungen von 1982 bzw. 1983 (teilweise auch undatiert); Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 13; das Institut verfügt über keinen Statusreport.

8.3.2.3. PACT Institute of Justice, Indiana

Für den interessantesten VERA-Nachfolger hält Smith das PACT Institute in Valparaiso, Indiana.⁴⁰⁾ PACT (= Prisoners and Community Together) befaßt sich seit Anfang der 70er Jahre mit gemeindenahen Projekten für Täter und Opfer und konzentriert sich heute primär auf die Konzeption von Gefängnis-Alternativen. Das Institut verfügte in seiner Blütezeit Ende der 70er Jahre über ein Budget von 1,5 Millionen Dollar, mit dem es Modellversuche in über zehn Städten in Indiana, Illinois und Ohio betrieb. Obwohl es sich im Prinzip an VERA orientiert, legt es größeren Wert auf die praktische Umsetzung als auf die Forschungs-komponente. PACT vermittelt insofern neue Anregungen, als das Institut äußerst geschickte PR-Arbeit leistet und versteht, sich für seine kriminalpolitischen Ziele einer Reihe von Medien (z. B. im Rahmen von Radio-Talkshows und Fernsehsendungen) zu bedienen.

Wenn man VERA also abschließend mit den anderen kriminalpolitisch engagierten Einrichtungen in den USA vergleicht, erkennt man das Besondere von VERA's Rolle als „change agent“. Es gibt wenige Organisationen, die eigenverantwortlich die Umsetzung von Reformideen übernehmen und dabei gleichzeitig versuchen, durch Projekte und rückmeldende Begleitforschung die kriminalpolitischen Handlungsspielräume auszuschöpfen. In der Kombination von Unabhängigkeit, Qualität, Beharrungsvermögen und Innovationsfreude dürfte VERA als größtes und ältestes dieser Institute aber ein einzigartiges Vorbild und Beispiel⁴¹⁾ liefern.

[40] Telefonat mit Mark Umbreit (Direktor) vom 25. 8. 1983; Gespräch mit Howard Zehr (ehemaliger Vizedirektor) vom 26. 9. 1985; vgl. auch Selbstdarstellungsmappe von 1983 und Gespräch mit Michael Smith vom 7. 2. 1983, S. 13 f.

[41] Vgl. Doig, 1968, S. 393 ff., der für Reformen im Polizeibereich VERA's Arbeit als nachahmenswertes Beispiel beschreibt; Newman, 1969, führte eine Evaluation des VERA Institutes für die Ford Foundation durch; Szanton, 1981, setzt sich in seinem Buch „Not Well Advised“ mit dem Einsatz von Beratungsfirmen zur Lösung städtischer Probleme auseinander und ordnet VERA als „change agent“ eine der erfolgreichsten Rollen zu (ebenda S. 116 ff); Nimmer, 1981, befaßt sich allgemein mit der Verbesserung des Strafjustizsystems und hält VERA für besonders kompetent (S. 12 ff.); zum gleichen Ergebnis kommt Feeley, 1983, in seinem Buch über Gerichtsreformen (vgl. besonders S. 218 ff. Er erklärt, VERA's größte Leistung sei, sich selbst geschaffen zu haben.); vgl. außerdem den Artikel über VERA von La Houd, 1981, und die lobende Erwähnung bei Silberman, 1980, und Auletta, 1982; für eine deutsche Würdigung siehe Horstkotte u. a., 1976.

9. Anregungen für Deutschland

Wie im vorigen Abschnitt kurz dargestellt, hat die kriminalpolitische Entwicklung in der Bundesrepublik durch das Studium des VERA-Instituts bereits einige interessante Impulse empfangen. Deshalb soll im folgenden „Nutzanwendungskapitel“ untersucht werden, ob hier noch weitere Anregungen übernehmbar wären und wenn ja, welche.

9.1. Vorbemerkung

Zunächst dürften inhaltliche Übertragungen nur mit größter Vorsicht und nach entsprechender Übersetzungsarbeit möglich sein.¹⁾ Nach VERA's eigenen Erfahrungen stoßen bereits Umsetzungen innerhalb der USA auf Schwierigkeiten und selbst in derselben Stadt New York mußte VERA das CSSP jeweils neu speziell auf die lokalen Gegebenheiten anpassen. Einem inhaltlichen Transfer von VERA-Projekten nach Deutschland stünden noch erheblich größere Widerstände entgegen, die wegen ihrer Komplexität und wegen aller Vorsicht, die man bei Verallgemeinerungen beachten sollte, nur kurz stichwortartig angedeutet seien:

- Zunächst fallen Mentalitätsunterschiede auf, da die Amerikaner, allein schon durch ihre Geschichte bedingt, generell öffentlich aktiver, demokratischer und unideologischer leben als Deutsche.²⁾
- Zusätzlich beeinflusst die lebhafteste, nervöse, fast verrückte Stadt New York, in der wegen der außergewöhnlichen sozialen Spannungen der Gesellschaftskonsens weitgehend zerbrochen ist, nicht nur die Grundeinstellung aller

[1] Vgl. zu dieser allgemeinen Aussage schon 8.2.2.

[2] Ein Unterschied, der sich z. B. auch in der Konzeption des Strafrechts niederschlägt, das stärker auf dem Engagement der Parteien aufbaut (vgl. plea bargaining). Vgl. zu diesem weiten Thema über die Amerikaner Alexis de Toqueville „Democracy in America“, ein Buch, das immer noch als Klassiker über die USA gilt, und über die Deutschen vgl. Gordon Craig, 1982, der unter anderem die traditionell obrigkeitstgläubigen Eigenschaften der Deutschen beschreibt (z. B. S. 27 ff.). Vgl. zur aktiveren Rolle der amerikanischen Kriminologie Szabo, 1978, S. 70 f., 87.

Bewohner, sondern die allgemeine Identitätskrise wirkt sich auch besonders stark auf die ohnedies kriminalitätsgefährdeten Schichten aus.³⁾

- Dann ist das deutsche Strafjustizsystem einheitlicher, monolithischer als das amerikanische, in dem wegen der widerstreitenden Interessen die Vermittlerfunktion von VERA bzw. der einzelnen Projekte besonders hilfreich erscheint.⁴⁾
- Und außerdem unterscheiden sich die aktuellen Problemlagen, denen New Yorker und Deutsche gegenüberstehen, oft erheblich. Als Beispiel sei nur die Gefängnisüberlastung genannt.

Man kann aus diesen nur kurz angeschnittenen Unterschieden folgern, daß amerikanische bzw. New Yorker Entwicklungen trotz verschiedener Parallelen nicht notwendig nach einer Art tide-Effekt mit Verzögerung in die Bundesrepublik hinüberfließen.⁵⁾

Dennoch scheint VERA's Reform-Methodik – wie bereits die BRÜCKE zeigt – weitgehend auch auf Deutschland übertragbar. Im folgenden soll deshalb der Stand der hiesigen Entwicklungen kritisch unter dem Blickwinkel der VERA-Erfahrungen beleuchtet werden.

9.2. Die aktuelle kriminalpolitische Diskussion in der Bundesrepublik, betrachtet aus der VERA-Perspektive

9.2.1. Der Weg zur „inneren Reform“

Im Gegensatz zum VERA Institute, das in New York schrittweise soziale Weiterentwicklungen erprobt, tendieren wir in der Bundesrepublik traditionell dazu, Gesamtlösungen in der Kriminalpolitik vorzuschlagen, ohne den Ideen

[3] Vgl. Auletta, 1982. Andererseits führt die allgemeine Verbrechensfurcht in dieser Stadt auch dazu, daß wesentlich mehr Geld für die Bekämpfung der Kriminalität ausgegeben wird und ein Institut wie VERA bzw. seine Projekte verhältnismäßig leichter Unterstützung finden.

[4] Vgl. zu den Systemunterschieden Silberman, 1980, bsd. S. 27 ff. und S. 342 ff., und diverse deutsche Beschreibungen, die einzelne Details anschneiden, z. B.: Blau, 1986, S. 53 ff.; Damaska, ZStW 1978, S. 829 ff.; Weigend, ZStW 1978, S. 343 ff., S. 1083 ff. und 1982, S. 200 ff., S. 801 ff.; Pfeiffer, 1983 a, S. 125 ff.; Walter, ZStW 1983, S. 32 ff.

VERA steht in England allerdings auch einem monolithischen System gegenüber. Alleine die Existenz eines geschlossenen Strafjustizsystems scheint die von VERA geleistete Arbeit also nicht überflüssig zu machen; vgl. auch Gespräch mit Jerry McElroy vom 7.2.1983, S. 10 f.; Gespräch mit Mike Farrell vom 6.4.1983, S. 3 ff.; Gespräch mit Jody Weisbrod vom 7.4.1983.).

[5] Vgl. dazu z. B. auch die unterschiedliche Behandlung der Themen Diversion oder Incapacitation.

vorher eine Chance zu geben, auf ihren Nutzen, ihre Tauglichkeit und Integrierbarkeit ins System getestet zu werden. Die Deutschen hatten bisher typischerweise auf den Weg der sogenannten „Kriminalpolitik von oben“ vertraut, d. h. sie sahen die Linderung von sozialen Mißständen als Aufgabe des Gesetzgebers oder der zuständigen Behörden. Wenn sie glaubten, selbst Lösungsansätze gefunden zu haben, so versuchten sie dementsprechend meist, über die Veröffentlichung einschlägiger Fachpublikationen oder durch parteipolitische Aktivität legislatorische Umsetzungen zu erreichen.

Dennoch hat sich dieser Weg in Deutschland auch nicht als nachhaltig erfolgreich erwiesen. Wie beispielsweise schon die Geschichte des Jugendgerichtsgesetzes von 1923 und seiner praktischen Anwendung zeigt, vermag der Gesetzgeber Kriminalpolitik nur in sehr begrenztem Umfang zu steuern.⁶⁾ So machte die damalige Praxis von den als Alternativen zu den herkömmlichen Strafen gedachten Erziehungsmaßnahmen bei weitem nicht den Gebrauch, den sich die Väter des Gesetzes vorgestellt hatten. Die Juristen blieben lieber den ihnen bekannten, nicht von der Reform verbauten Prinzipien treu, zumal sie auch sahen, daß für die anzuordnenden neuen Maßnahmen teilweise die organisatorischen und personellen Voraussetzungen fehlten. Auch in Deutschland scheint die Praxis also auf nicht gewachsene, sondern gewissermaßen „von oben“ übergestülpte Änderungsbestrebungen mit Zurückhaltung bzw. Umgehungsversuchen zu reagieren.⁷⁾

Andererseits herrscht seit einiger Zeit in der Bundesrepublik ohnedies „kriminalpolitischer Gegenwind“,⁸⁾ der in näherer Zukunft keine einschneidenden gesetzgeberischen Reformvorhaben, sondern eher eine behutsame Fortentwicklung des strafrechtlichen Sanktionensystems erwarten läßt.⁹⁾ So ist die Diskussion, die sich an die Vorschläge der Arbeiterwohlfahrt über ein erweitertes Jugendhilferecht¹⁰⁾ anschloß, wohl infolge eines Ermüdungsprozesses seit mehreren Jahren wieder eingeschlafen.¹¹⁾

Angesichts dieser Ausgangslage hat sich das Jugendstrafrecht als interessantes und ausreichendes Erprobungsfeld für neue Ideen erwiesen und insofern kriminalpolitische Schrittmacherfunktion übernommen. Da es, um dem Erziehungsgedanken Entfaltungsmöglichkeit zu geben, sehr offene Formulierungen wählt (z. B. in § 10 I S. 3 JGG: „Der Richter kann dem Jugendlichen insbesondere auferlegen, ...“), bietet es der Praxis genügend Spielraum für Experimente.

[6] Vgl. Pfeiffer, 1983 a, S. 40 ff. m.w.N. und Marks, E., 1984, S. 320 ff., bsd. S. 325 f.

[7] Vgl. oben 6.4.2.1. m.w.N.

[8] Vgl. Marks, E., 1984, S. 325.

[9] Vgl. Kerner, 1983, S. 2 ff. und auch BT-Drucksache 10/5828, S. 7 (Bericht zur Beurteilung des strafrechtlichen Sanktionensystems).

[10] Vgl. Arbeiterwohlfahrt, 1969, S. 255 ff.

[11] Vgl. Pfeiffer, 1983 a, S. 48 ff.

Peters zeigte daher bereits auf dem Deutschen Jugendgerichtstag 1965 einen Weg, der seitdem zunehmend an Aktualität gewann. „Entscheidend ist vielmehr das, was ich als „innere Reform“ bezeichnen möchte: die Neugestaltung innerhalb der heutigen gesetzlichen Gegebenheiten durch deren Ausschöpfung und vor allem der Wandel des Geistes.“^[12] Um die neuen kriminalpolitischen Ziele – vor allem Behandlung in Freiheit und Diversion^[13] – schrittweise umsetzen zu können, suchen engagierte Wissenschaftler und Praktiker seitdem nach „nicht ausgereizten Maßnahmen des JGG“.^[14]

Als erstes Projekt seiner Art erprobte demgemäß die BRÜCKE in München ein neues Konzept der Arbeitsauflagen und Betreuungsweisungen,^[15] seit 1982 gilt das Interesse auch dem Täter-Opfer-Ausgleich.^[16] Alle drei Ideen weiten sich teils parallel, teils dialektisch inspiriert zunehmend aus, neue Themen folgen. Eine Erhebung von 1986 zählt in der Bundesrepublik mittlerweile bereits über 400 Träger ambulanter sozialpädagogischer Maßnahmen für junge Straffällige, wobei sich nach den freien Vereinen nun auch die Jugendämter immer mehr mit diesen Aufgaben befassen.^[17]

Das Bundesjustizministerium registriert diese Delegation der Entwicklungsarbeit mit Wohlgefallen,^[18] unterstützt sie teilweise durch die Veranstaltung von Symposien^[19] und überprüft sie gelegentlich durch weitflächige Forschungsprojekte.^[20] Schon seit Jahren tendiert es eher dazu, legislatorisch das abzusegnen, was in der Praxis bereits Usus geworden ist.^[21]

9.2.2. Veränderungen durch die ambulante Bewegung an einigen Beispielen

Versucht man, die tatsächlichen Fortschritte der inneren Reform abzuschätzen, so ergibt sich auf den Haupt-Innovationsfeldern folgende Zwischenbilanz:

9.2.2.1. Arbeitsweisung

Das JGG sieht mehrere Möglichkeiten vor, gemeinnützige Arbeit anzuordnen,

[12] Vgl. Peters, MSchrKrim 1966, S. 62.

[13] Vgl. Heinz, 1985, S. 955 ff.; Bundesarbeitsgemeinschaft für ambulante Maßnahmen nach dem Jugendrecht (= BAG), 1986, S. 7 f.

[14] Vgl. Pfeiffer, 1980 b; Arbeitskreis VII des Deutschen Jugendgerichtstages 1980, DVJJ (Hrsg.) 1981, S. 325 ff.; Kaiser, NStZ 1982, S. 102 ff.

[15] Vgl. Pfeiffer, KrimJ 1979, S. 261 ff. und 1983 a.

[16] Vgl. unten, 9.2.2.3.

[17] Vgl. BAG, 1986.

[18] Vgl. BT-Drucksache 10/5828, S. 7 f.

[19] Z.B. 1984 in Bielefeld; vgl. Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), 1986.

[20] Vgl. z. B. Busch/Hartmann/Mehlich, 1985 oder Heinz/Hügel, 1987.

[21] Vgl. dazu die folgenden Ausführungen unter 9.2.2.

insbesondere als Weisung nach § 10 I S. 3 Nr. 4 JGG.²²⁾ Arbeitsauflagen wurden seit langem von den Jugendgerichten praktiziert und entweder von einem Rechtspfleger beim Gericht oder vom Jugendamt – allerdings meist unzureichend – organisiert, da beide Stellen die Vermittlung neben anderen Tätigkeiten übernehmen mußten. Die Einrichtung der BRÜCKE-Projekte ab 1978 erleichterte also nur die Anwendbarkeit eines bekannten, wegen schlechter Durchführung nur vorsichtig gehandhabten Sanktionsinstruments, so daß die Jugendrichter die Projekte wegen ihrer effizienten Arbeitsweise zunehmend akzeptierten.²³⁾ Im Jahr 1980 endeten 28,7 % der informellen Verfahren nach § 45 JGG oder § 47 JGG und der formellen Urteilsverfahren mit einer Arbeitsweisung,²⁴⁾ die durchschnittlich 11 bzw. 15,8 bzw. 22,8 Stunden betrug.²⁵⁾ 1983 wurden im Zuständigkeitsbereich von 83,4 % aller Stadt- und Kreisjugendämter Arbeitsweisungen durchgeführt.²⁶⁾

Trotz aller Erfahrungsberichte und diverser Bestandsaufnahmen²⁷⁾ gibt es kaum methodisch saubere Forschungsergebnisse, die die Auswirkungen und Rechtfertigbarkeit konkreter Modellversuche belegen. Die Begleitforschung zur BRÜCKE-München,²⁸⁾ die der Projektinitiator soweit möglich selbst durchführte,²⁹⁾ zeigt, daß die Jugendstrafrechtspflege das Angebot der Arbeitsweisung angenommen hat. Gleichzeitig kam es in München zur erhofften Änderung der Sanktionspraxis: die Zahl der Verurteilungen zu stationären Maßnahmen ging zurück.³⁰⁾ Die betroffenen Jugendlichen beurteilten die Sanktion verhältnismäßig positiv.³¹⁾

Die Untersuchung wies nach, daß eine Gruppe von Jugendrichtern, die seit dem Start des Projektes den Gebrauch des Jugendarrestes und der formellen Verurteilungen stark reduzierte und das in München bestehende Angebot ambulanter Maßnahmen voll ausschöpfte, weit bessere Rückfallergebnisse erzielte, als jene Jugendrichter, die nach dem Start des Projektes ihrem autoritär/strengen Handlungsstil nicht nur treu blieben, sondern ihn sogar geringfügig verschärf-

[22] Vgl. genauer Pfohl, 1983, S. 85 ff.

[23] Vgl. Ludwig, 1986, S. 205.

[24] Vgl. Hügel, 1987, S. 32.

[25] Vgl. ebenda, S. 34.

[26] Vgl. Heinz/Huber, 1986, S. 45.

[27] Vgl. z. B. Hassemer-Kreckl, 1984, S. 439 ff.; Meyer, 1986, S. 85 ff.; Adam, 1986, S. 95 f.; Heinz/Huber, 1986, S. 48 f.; Hügel, 1987, S. 31 ff.

[28] Vgl. Pfeiffer, 1983 a mit Besprechung von Mische, ZStW 1985, S. 985 ff. und Heinz, MSchrKrim 1986, S. 58 ff.

[29] Vgl. zum Problem der „hausgemachten“ Begleitforschung oben 7.3.2.2.; zu den Schwierigkeiten, die dieses Vorgehen bei der BRÜCKE aufwarf, vgl. Pfeiffer, 1983 a, S. 124, Fußnote 9.

[30] Vgl. Pfeiffer, 1983 a, S. 216 ff. Kritisch hierzu: Walter, 1983 a, S. 1046 f.; Köpke, KrimJ 1982, S. 289 ff. mit Antwort Pfeiffer, KrimJ 1983, S. 210 ff.; Voß, 1984, S. 349; Ludwig, KrimJ 1985, S. 290 ff.

[31] Vgl. Pfeiffer, 1983 a, S. 189 ff.

ten.³²⁾ Offen blieb aber, ob infolge des BRÜCKE-Projekts und der von ihm ausgelösten Veränderungen der Sanktions- und Verfahrenspraxis die Rückfallquoten delinquenten Jugendlicher und Heranwachsender zurückgingen.³³⁾

Da die Evaluation keine Kontrollgruppe zu den mit der Arbeitsweisung belegten BRÜCKE-Klienten bildete und auch keine adäquate Ersatzmethode verwendete, steht eine Analyse des Erfolgs der von der BRÜCKE betreuten Sozialdienste letztlich noch aus.³⁴⁾ Auch fehlt eine Langzeituntersuchung der Biographieverläufe der Probanden. Die Begleitforschung zur BRÜCKE-Köln konnte ebenfalls (nur) den Nachweis erbringen, daß sich die Sanktionspraxis im Landgerichtsbezirk in eindrucksvoller Weise veränderte.³⁵⁾

Trotz dieser – beispielsweise im Verhältnis zum Untersuchungsfokus von VERA's CSSP – noch relativ schmalen Wissensbasis, plant der 3. Referentenentwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des JGG vom 18.11.1983, gemeinnützige Arbeit gesetzlich auch als Auflage im Katalog des § 15 JGG zu verankern. Die bisherigen Forschungsergebnisse sprechen nicht gegen diesen Doppelcharakter, die Richtigkeit der Differenzierung und der vorgenommenen Aufwertung des Sozialdienstes wird sich aber wohl erst in der Praxis herausstellen.³⁶⁾

9.2.2.2. *Betreuungsweise (Soziale Trainingskurse)*

Eine weitere Maßnahme, die ebenfalls an Bedeutung gewinnt, stellt die in Richtlinie 3 zu § 10 JGG vorgesehene Betreuungsweise dar, die in seltenen Fällen auch über § 57 JGG oder § 71 JGG angeordnet wird.³⁷⁾ Ergänzend zu den traditionellen, meist von der ohnedies überlasteten Bewährungshilfe organisierten Betreuungen³⁸⁾ bietet die BRÜCKE seit November 1978 ein vielbeachtetes neuartiges Konzept an: mit Fallzahlen von 7–10 Probanden pro Sozialarbeiter kümmert sie sich 6–12 Monate lang um ihr überwiesene junge Straffällige. Die Betreuung erfolgt meist in Kombination mit anderen ambulanten Maßnahmen, wie etwa einer Arbeitsaufgabe. Neben der Einzelfallhilfe zeigt sich dabei immer mehr der Wert der Gruppenaktivitäten für weniger verbalisierungsfähige Jugendliche.

Die Idee der intensiveren Betreuung weitete sich mit den BRÜCKE-Projekten und ihren Nachfolgern ebenfalls schrittweise im Bundesgebiet aus. Derzeit werden im Bereich von 45,4 % der Stadt- und Kreisjugendämter Betreuungsweise

[32] Vgl. ebenda, S. 235 ff., S. 332 f. und oben 6.4.6.2.

[33] Vgl. ebenda, S. 332.

[34] Vgl. Heinz, 1986, S. 182.

[35] Vgl. Marks, E., 1981, S. 269 ff., BewH 1982, S. 126 ff., ZfJ 1982, S. 25 ff., 1984, S. 329 ff.; BAG, 1986, S. 11.

[36] Vgl. Adam, 1986, S. 95 ff., Brunner, 1986, § 10 JGG Rdnr. 9 ff.; Eisenberg, 1984, S. 17 f.

[37] Vgl. Fritschka, 1981, S. 205 ff. und BAG, 1986, S. 13.

[38] Vgl. zur herkömmlichen Praxis Gerhardt/Vögele, 1979, S. 371 ff.; Pfeiffer, 1979, S. 246 ff.

sungen überwiegend als Einzelfallhilfe durchgeführt.³⁹⁾ Quantitativ dürfte auf rund acht durchgeführte Arbeitsweisungen etwa eine Betreuungsweisung kommen.⁴⁰⁾

Nach einer Reihe von Erfahrungsberichten⁴¹⁾ wird die Betreuungsweisung durchaus als erfreuliche Bereicherung des jugendstrafrechtlichen Sanktionsspektrums empfunden. Eine Begleitforschung, die dezidierte Rückmeldungen über die verschiedenen Betreuungskonzepte liefert, steht allerdings noch aus.⁴²⁾ Die BRÜCKE-München plante einen als Aktionsforschung konzipierten Reflexionsprozess⁴³⁾ und legte dafür über 150 Erfassungsbögen an, die die Behandlung strukturierten, deren Auswertung aber keinen Abschluß fand. Auch über den sicher ohnedies schwer zu messenden Erfolg oder Mißerfolg der vom Kölner BRÜCKE-Projekt organisierten Betreuungsweisungen können keine abschließenden Aussagen gemacht werden.⁴⁴⁾

Als einziges Projekt legte bisher der derzeit in Deutschland bekannteste Versuch sozialpädagogischer Betreuung junger Straffälliger in Uelzen⁴⁵⁾ eine wissenschaftliche Auswertung vor. Das von zwei Jugendrichtern (Bernstorff und Brandler), anderen Praktikern der Jugendstrafrechtspflege und einem Hamburger Professor (Walter) entwickelte Konzept wurde mit Hilfe der Referatsgruppe für Forschung und Planung beim Niedersächsischen Justizministerium zu einem Modellversuch ausgebaut. Das Projekt betreut derzeit jährlich etwa 200 Probanden, die für circa sechs Monate an dezentral organisierten, vorwiegend handlungs- und erlebnisorientierten Gruppenaktivitäten teilnehmen. Neben dem Schwerpunkt Gruppenarbeit tritt begleitend die von hauptamtlichen Mitarbeitern durchgeführte Einzelfallhilfe. Darüber hinaus organisiert der Verein auch gemeinnützige Arbeit, die häufig neben der Betreuungsweisung angeordnet wird. Nach Abschluß der fünfjährigen Modellphase hat der niedersächsische Justizminister empfohlen, den Modellversuch als Dauereinrichtung weiterzuführen und den landesweiten Aufbau vergleichbarer Betreuungsprogramme zu fördern.

[39] Vgl. BAG, 1986, S. 13; Heinz/Huber, 1986, S. 45.

[40] Vgl. Heinz/Huber, 1986, S. 49, wobei das Achtel auch die noch selteneren erzieherischen Gruppenarbeiten enthält.

[41] Vgl. Fritschka, 1981, S. 201 ff.; Hassemer-Kreckl, 1981, S. 220 ff., 1983, S. 368 ff., 1984, S. 441 ff.; Marks, E., BewH 1982, S. 134 ff.; Pfeiffer 1983 a, S. 200 ff., 1986 a, S. 53; Hilse, 1985, S. 453 ff.; Meyer, 1986, S. 88 ff.; Adam, 1986, S. 93 ff.; BAG, 1986, S. 13; Heinz/Huber, 1986, S. 45, 49.

[42] Vgl. Hilse, 1985, S. 45.

[43] Vgl. Pfeiffer, KrimJ 1979, S. 273, 1983 a, S. 207; Hassemer-Kreckl, 1981, S. 223 ff., 1983, S. 373.

[44] Vgl. Marks, E., BewH 1982, S. 138.

[45] Vgl. Bernstorff, 1980, S. 174 ff.; 1981, S. 241 ff., 1986, S. 67 ff.; Brandler, 1986, S. 73 ff.; Fischer, 1983, S. 381 ff., 1986, S. 53 ff.; Peterich, 1986, S. 78 ff.; Steinhilper, 1982, S. 113 ff., 1986, S. 1 ff.; Walter, 1982, S. 152 ff.

Das Seminar für Jugendrecht und Jugendhilfe in Hamburg unterstützte das Projekt hilfreicherweise⁴⁶⁾ nach den methodischen Ansätzen der Aktionsforschung bei der Ermittlung der Auswahlkriterien und des Auswahlverfahrens.⁴⁷⁾ Die später vom niedersächsischen Justizministerium durchgeführte Begleitforschung belegte eine begrüßenswerte Sanktionsentwicklung: Seit Projektbeginn ging die Zahl der Verurteilungen zu Jugendarrest und Jugendstrafe deutlich zurück (was allerdings wenig verwundert, da der Mitinitiator Brandler der einzige Jugendrichter in Uelzen ist). Eine methodisch saubere Untersuchung der Rückfallhäufigkeit scheiterte leider, weil das Projekt in Uelzen aus methodisch-ethischen und rechtlichen Gründen keine Kontrollgruppe bilden konnte und die Suche nach einer Vergleichsgruppe aus dem Bereich der niedersächsischen Amtsgerichte – in der Idee also ähnlich VERA's CSSP-Evaluation – zu keinem Ergebnis führte. Somit beschränkt sich der Forschungsbericht auf die Beschreibung der Legalbewährung der Projektteilnehmer während des Beobachtungszeitraumes von einem Jahr.⁴⁸⁾

Obwohl das Projekt in Uelzen und seine Begleitforschung einen erfreulichen Meilenstein auf dem Weg der inneren Reform des Kriminalrechts darstellt, ist doch zu bedauern, daß auch hier Langzeituntersuchungen über die Biographieverläufe der Probanden nach wie vor fehlen. Es gibt bisher in Deutschland keine – VERA vergleichbare – vom Projekt ausgehende, zuverlässige Begleitforschung. Die beiden umfassendsten vorliegenden Berichte über die Münchner und Uelzener Erfahrungen wurden beide von Juristen erstellt und beantworten die pädagogische Frage, welche Methodik sich im Rahmen von Betreuungen besonders bewährt, letztlich nicht.

Im Gegensatz zu dem als fortlaufende Maßnahme angebotenen Uelzener Projekt werden die den Betreuungsweisungen ähnlichen Sozialen Trainingskurse (auch als Erziehungskurse, oder Übungs- und Erfahrungskurse bezeichnet)⁴⁹⁾ – wie der Name schon sagt – üblicherweise kursartig organisiert. Die Diskussion über diese gesetzlich nicht geregelte Maßnahme begann Ende der 60er Jahre. Nach ersten Umsetzungen 1974 bzw. 1976 in Koblenz und Wuppertal formulierte eine vom Bundesministerium für Familie, Jugend und Gesundheit (BMJFG) eingesetzte Studienkommission eine „Grundsatzkonzeption für Erziehungskurse“. Dank dieser Anleitung (also doch auch „von oben“ beeinflusst) wurden 1985 an 63 Orten in der Bundesrepublik meist von der Jugendgerichtshilfe oder freien Trägern regelmäßig ST-Kurse durchgeführt, die sich typischer-

[46] Vgl. Peterich, 1986, S. 81.

[47] Vgl. Walter, 1982, S. 152 ff.

[48] Vgl. Steinhilper, 1986, S. 27 ff.; Heinz, 1986, S. 182; Busch/Hartmann/Mehlich, 1985, S. 166 f.

[49] Vgl. Busch/Hartmann/Mehlich, 1985; Busch, 1986, S. 8 ff.; Possinger, 1986, S. 59 ff.

weise über ein oder zwei Wochenenden oder eine festgesetzte Zahl von Abenden erstreckten.

Neben Uelzen, das auch als ST-Kurs eingeordnet wird, ist nur für Bremen II und Castrop-Rauxel eine wissenschaftliche Begleitung vorgesehen.⁵⁰⁾ Der vom Bundesministerium der Justiz in Auftrag gegebene, 1983 erstmals veröffentlichte Forschungsbericht von Busch/Hartmann⁵¹⁾ kann nur als erste Bestandsaufnahme gelten. Zur Aufbereitung des Themas bedienen sich die Autoren einer deskriptiv-analytischen Verfahrensweise. Sie ordnen die ST-Kurse in die Systematik des Jugendstrafrechts ein, beschreiben bestehende Modellvorhaben und unterwerfen sie aus der Sicht der in diesem Praxisfeld tätigen Personen einer Bewertung. Dieses Vorgehen mag geeignet sein, die vielfach noch recht vagen Vorstellungen der in der Jugendstrafrechtspflege tätigen Juristen über das neue Instrument, das ihnen die Sozialpädagogen anbieten, zu erhellen.⁵²⁾ Wenn man aber VERA-Erfahrungen bedenkt (erwa die mangelnde Fähigkeit von Praktikern, ihre eigene Effizienz einzuschätzen; die Tendenz von Funktionsträgern, ihre Aufgaben als sinnvoll und erhaltenswert anzusehen; die nur schwer aufzudeckenden Nuancen bei der Projektgestaltung, die in Wirklichkeit den großen Unterschied ausmachen), dann wird man wohl feststellen müssen, daß die bisherigen Forschungsergebnisse noch keineswegs ausreichende Rückmeldung darüber liefern, ob sich die Sozialen Trainingskurse bewährt haben.

Betrachtet man also die derzeitige Situation der Betreuungsweisungen – auch in ihrer Spielart als ST-Kurse – so sieht man ein weites Spektrum an Versuchen, das gleiche Ziel zu erreichen. Die Bandbreite der Ansätze, die den unterschiedlichsten Charakteren ein in-Beziehung-Treten ermöglichen soll, verbürgt den notwendigen Spielraum für Experimente. Unter diesem Aspekt ist es wohl nicht zu bedauern, daß dieses jugendstrafrechtliche Sanktionsinstrument noch nicht „seine Form“⁵³⁾ gefunden hat, auch wenn die Wahl der Behandlungsmethodik nach wie vor dem Gefühl und Wellenschlag der Sozialarbeiter überlassen bleibt.

Trotz dieser wissenschaftlichen Ungeklärtheit plant der Gesetzgeber alleine aufgrund der vorliegenden plausiblen Deskriptionen von Praxisprojekten zumindest die Betreuungsweisung ins Gesetz (als § 10 I Nr. 4 JGG) aufzunehmen.⁵⁴⁾ Dieser Schritt ist wegen des ohnedies weiten Sanktionierungsrahmens des JGG zwar nicht erforderlich und zieht – wie die oben⁵⁵⁾ angeschnittene Geschichte der JGG-Reform von 1923 zeigt – auch nicht notwendigerweise

[50] Vgl. Busch/Hartmann/Mehlich, 1985, S. 95.

[51] Vgl. Busch/Hartmann/Mehlich 1985 mit Besprechung von Theißen, MSchrKrim 1986, S. 362 f. und Schaffstein, ZStW 1986, S. 107 ff.

[52] Vgl. Schaffstein, ZStW 1986, S. 111 f.

[53] Vgl. Heinz, 1985, S. 969.

[54] Vgl. 3. Referentenentwurf vom 18. 3. 1983 eines 1. JGGÄndG.

[55] Vgl. unten 9.2.1.

große Veränderungen nach sich. Dennoch ist zu hoffen, daß die legislatorische Verankerung nicht nur das Bewußtsein der Praktiker stärkt und die Kommunen ermuntert, Betreuungen als reguläre Tätigkeit der Jugendgerichtshilfe zu akzeptieren, sondern daß die gesetzliche Neuregelung auch kompetente Forscher veranlaßt, die Richtigkeit der Grundannahmen zu prüfen, auf die sich die Reform stützt.

9.2.2.3. Täter-Opfer-Ausgleich

Mit der dritten „nicht ausgereizten Maßnahme des Jugendstrafrechts“⁵⁶⁾ erobert die ambulante Bewegung derzeit neues Terrain: Sie versucht, einen Ausgleich zwischen Täter und Opfer herzustellen.⁵⁷⁾ Auf dem insbesondere durch § 15 I Nr. 1 und Nr. 2 JGG, § 45 JGG und § 47 JGG eröffneten Weg soll dem Täter vor Augen geführt werden, welchen Schaden er dem Opfer zugefügt hat.⁵⁸⁾ Gleichzeitig erhält das Opfer die Chance, das Viktimisierungserlebnis besser zu verarbeiten. Da der Angeklagte sich in der Hauptverhandlung primär auf den Richter konzentriert und das Opfer meist nur als belastenden Zeugen wahrnimmt, greift der Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) typischerweise im Vorverfahren ein und verfolgt somit auch das Ziel der Diversion. Die aktive Sühneleistung soll dem Delinquenten den Anreiz für neue Straftaten nehmen und den sozialen Frieden wieder herstellen. Dieses neue Verfahren kann – insofern ebenfalls kriminalpolitisch bedeutsam – auch einer „Wiedervergesellschaftung“ bestimmter, jetzt noch in den Händen des Staates liegender strafrechtlicher Konflikte dienen.

Der TOA spielt derzeit in der Bundesrepublik noch eine marginale Rolle. 1981 wurden nicht einmal 2 % der nach § 45 JGG behandelten Jugendlichen zur Schadenswiedergutmachung angehalten.⁵⁹⁾ Auf rund 40 durchgeführte Arbeitsweisungen kommt lediglich ein Fall des TOA, den die Gerichte zudem häufig nicht als selbständige, sondern (problematischerweise) als weitere Reaktionsmöglichkeit neben einer anderen Maßnahme anordnen.⁶⁰⁾ Der TOA wird meist von der Jugendgerichtshilfe, seltener von freien Trägern durchgeführt.

Als erstes speziell auf dieses Thema zugeschnittenes Projekt sondiert der TOA in Braunschweig die Chancen und Risiken dieses bisher selten verwendeten

[56] Vgl. Pfeiffer, 1983 a, S. 80 f., 1986 a, S. 53 ff.

[57] Vgl. allgemein zur Täter-Opfer-Problematik: Rössner/Wulf, 1984; Janssen, 1984, S. 360 ff.; Rössner, 1984, S. 375 ff.; Janssen/Kerner, 1985; Dünkel, 1985, S. 358 ff.; Conference Permanente Europeenne de la Probation, Tagung vom 30. 9. – 4. 10. 1985 in Karlsruhe zu dem Thema: Täter und Opfer in der Straffälligen- und Bewährungshilfe.

[58] Oft weiß er das nämlich selbst nicht, vgl. auch oben 6.4.6.1.

[59] Vgl. BAG, 1986, S. 14; Heinz/Hügel, 1987, S. 35 ff.; Rössner, 1984, S. 377 m.w.N.

[60] Vgl. Heinz/Huber, 1986, S. 50.

Instruments.⁶¹⁾ Pfeiffer, der dort 1982 einen Modellversuch zur Neugestaltung der Jugendgerichtshilfe initiiert hatte, brachte in das Projekt zunehmend den von VERA-Vorgängern übernommenen,⁶²⁾ aber auf die lokalen Verhältnisse umgesetzten Vermittlungsgedanken ein. Seit dem Auslaufen des JGH-Modellversuches 1985 gilt das Hauptaugenmerk nun dem ebenfalls von der Stiftung Jugendmarke finanzierten Fortsetzungsprojekt zum TOA. Die Jugendgerichtshilfe mißt der menschlichen Begegnung besondere Bedeutung bei und leitet möglichst schon vor der Hauptverhandlung ein erstes Gespräch zwischen Täter und Opfer ein. Darüber hinaus erfolgt der materielle Ausgleich bei mittellosen Straftätern vielfach durch entgeltliche Arbeit zur Schadenswiedergutmachung, wobei ein aus Bußgeldern gespeister Opferfond zur Bezahlung dient.

Das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen übernimmt die Begleitforschung und ermöglicht daher im Gegensatz zu der noch „hausgemachten“ BRÜCKE-Begleitforschung eine interessenneutrale Auswertung.⁶³⁾ Durch regelmäßige Kontaktbesuche melden die Forscher dem Projekt die Zwischenbefunde in der von VERA vorexerzierten Art der Aktionsforschung zurück. Die ersten – recht positiven – Ergebnisse wurden 1986 auf dem Deutschen Jugendgerichtstag vorgetragen.⁶⁴⁾ Für die Jahre 1987/1988 ist eine methodisch aufwendige Evaluationsstudie geplant, die insbesondere untersuchen soll, ob Täter und Opfer den TOA in der von den Initiatoren prognostizierten Weise verarbeiten.⁶⁵⁾ Die Begleitforschung verwendet dafür auch nach dem Zufallsprinzip ermittelte Kontrollgruppen.

Seit April 1985 führt der Verein „Hilfe zur Selbsthilfe“ in Reutlingen einen u. a. in Zusammenarbeit mit dem Institut für Sozialpädagogik der Universität Tübingen lancierten TOA-Modellversuch durch, der sich Projekt HANDSCHLAG nennt.⁶⁶⁾ Das Projekt geht methodisch ähnlich vor wie VERA. Die Evaluation führt eine Forscherin durch, die in den Anfangsstadien auch noch in der Praxis mitgearbeitet hatte. Auf Anregung insbesondere des wissenschaftlichen Beirats des Projektes hat sie sich seitdem von dieser Tätigkeit zurückgezogen. Wegen der Aufwendigkeit sieht die Auswertung kein Kontrollgruppensign vor, sondern setzt auf die weitgehend qualitative Erfassung der gesamten

[61] Vgl. Pfeiffer, 1980 a, S. 384 ff., 1983 a, S. 80 f., 1986 a, S. 53 ff.; Schultze, 1984, S. 387 ff.; Staeter 1984 a, S. 219 ff., 1984 b, S. 498 ff.; Steinhilper, 1986 b, S. 139 ff; Viet, 1986, S. 144 ff.

[62] Vgl. oben 8.2.2.

[63] Pfeiffer, der seit Herbst 1985 zwar am Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen arbeitet, ist nicht selbst mit der Evaluation befaßt.

[64] Vgl. Hassebrauck, 1987 a, S. 299 ff.

[65] Vgl. Hassebrauck, 1987 b.

[66] Vgl. Kuhn, DVJJ, 1987, S. 312 ff.; Delattre/Kuhn/Rössner, 1987; Projekt HANDSCHLAG, Verlängerungsantrag an das BMJFFG vom 20. 9. 1986.

Vermittlungabläufe. Die Projektmitarbeiter halten daher alle Einzelheiten möglichst genau fest.⁶⁷⁾

Zusammen mit anderen an der Fragestellung Interessierten gründete die Jugendrichterin Ruth Herz als drittes Projekt dieser Art die WAAGE in Köln, die ihre Arbeit Anfang 1986 aufnahm.⁶⁸⁾ Frau Herz hatte sich zuvor in einem einjährigen Studienaufenthalt in den USA mit den amerikanischen Restitutionsprogrammen und deren Begleitforschung beschäftigt. Die WAAGE versucht ebenfalls modellhaft die Chancen einer Konfliktschlichtung auszuloten. Sie unterscheidet sich von den vorgenannten Projekten dadurch, daß die Begleitforschung ins Projekt integriert ist.⁶⁹⁾ Auch wenn die Evaluation separat finanziert wird,⁷⁰⁾ verlangt bei dieser Konstruktion erfahrungsgemäß⁷¹⁾ die Frage besonders kritische Beachtung, ob der Forscher, der im Gegensatz zu VERA nicht einmal unter dem Rückhalt einer eigenständigen Forschungsabteilung arbeitet, auch wirklich eine interessenneutrale Auswertung liefern kann.

Seit Anfang 1987 erprobt Bayern mit dem vierten und fünften Regionalversuch in München und Landshut exemplarisch die konstruktive Problemlösung durch Wiedergutmachung. Hier ging die Initiative – angeregt durch Pfeiffer – vom Bayerischen Justizministerium und der Münchner Jugendstaatsanwaltschaft aus.⁷²⁾ Beim Münchner TOA-Projekt wählt die Jugendstaatsanwaltschaft die ihr geeignet scheinenden Fälle aus und überweist sie je zur Hälfte an die Sozialarbeiter der BRÜCKE und der Jugendgerichtshilfe, die sich dann um die Konfliktschlichtung bemühen. Die Begleitforschung führt auch hier das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen durch.

Bei den Modellen zum TOA fällt auf, daß alle Projekte leicht unterschiedliche Versuchsgestaltungen erproben, was einerseits mit verschiedenartigen gedanklichen Ansatzpunkten zusammenhängt und andererseits mit divergierenden praktischen Gegebenheiten. Ähnlich wie beim VERA-CSSP sahen es die Projektinitiatoren vielfach als hilfreich an, die Konstellation zu wählen, die auf die geringsten Widerstände stieß bzw. die sie mit den begeisterungsfähigsten Kooperationspartnern zusammenführte.⁷³⁾ Das auf diese Weise eröffnete Vergleichsspektrum beruht zwar zumeist auf keiner bewußten Planung, sondern mehr auf zufälligen Entwicklungen. Es dürfte aber – sowohl hinsichtlich der Interven-

[67] Vgl. Brief von Rössner vom 19. 1. 1987.

[68] Vgl. Herz, 1986, S. 139 ff.; Herz/Marks/Pieplow, 1986, S. 185 ff.; Kawamura/Meyer/Schreckling, 1986; Schreckling, 1987, S. 322 ff.

[69] „Im Modellversuch bilden praxiserfahrene Sozialarbeiter, ein Begleitforscher und ehrenamtliche Mitarbeiter ein Team“, vgl. Selbstdarstellung der WAAGE von Anfang 1987, S. 4.

[70] Vom Bundesministerium der Justiz.

[71] Vgl. z. B. die Beobachtungen bei der Begleitforschung zu den Arbeitsweisen beim BRÜCKE-Projekt, Pfeiffer, 1983 a, S. 124, Fußnote 9.

[72] Vgl. Pfeiffer, 1986 a, S. 55; Görlach, 1987, S. 291 ff.

[73] Z. B. Staatsanwaltschaft München.

tionspunkte wie des *Procedere* – interessante Aufschlüsse über die günstigste Projektgestaltung vermitteln.

Alle Versuche legen Wert darauf, die Möglichkeiten des TOA „modellhaft auszuloten“, d. h. die Praxiserfahrungen forschend zu systematisieren und sie Dritten zugänglich zu machen.⁷⁴⁾ Durch die Begleitforschung und einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch, insbesondere im Rahmen von relativ häufig stattfindenden Tagungen, hoffen die Betreiber der Modellversuche, aus den zunächst auf die lokalen Verhältnisse zugeschnittenen Konzepten Aussagen von überregionaler Bedeutung ableiten zu können.

Inhaltlich treten zwei ebenfalls von VERA's CSSP vertraute Phänomene hervor: die Gefahr, mit Fällen abgespeist zu werden, die andernfalls keine Reaktion erfahren hätten (*net-widening*) und die Schwierigkeit, die geplanten Vorhaben mit den Tätern auch tatsächlich durchzuführen.⁷⁵⁾

Insgesamt scheint der TOA aber zu einer erfreulichen Bereicherung des strafrechtlichen Sanktionsspektrums zu werden. Alle Modellversuche belegen, daß die Betreiber aus den vorangegangenen Erfahrungen auf dem Weg der „Kriminalpolitik von unten“ bereits ein solides Lernfundament angehäuft haben und nun ernsthaft und konzentriert (d. h. mit Begleitforschung), in belebender Konkurrenz, durch den gegenseitigen Erfahrungsaustausch aber letztlich doch mit vereinten Kräften auf ihr neues Ziel zugehen. Soweit bisher absehbar, könnte sich der TOA auch methodisch zu einem geglückten Beispiel für die innere Reform des Jugendstrafrechts entwickeln.

9.2.2.4. *Exkurs: gemeinnützige Arbeit im Erwachsenenstrafrecht*

Im Erwachsenenstrafrecht gibt es kein Beispiel für Kriminalpolitik „von unten“. Dafür arbeiten die Justizministerien zunehmend selbst daran, das Sanktionssystem, aus Praxiserfahrungen lernend, zu verfeinern. Als jüngerer Exempel der letztgenannten Tendenz bietet sich die Einführung der Möglichkeit an, uneinbringliche Geldstrafen durch gemeinnützige Arbeit zu tilgen (Art. 293 EGStGB i. V. m. den entsprechenden Landesnormen).⁷⁶⁾ Nachdem dieses Verfahren teilweise in Hamburg (seit 1968) und Berlin (seit 1978) schon praktiziert worden war, begann das Land Hessen 1981 einen Modellversuch, um die Strafvollzugsanstalten zu entlasten. Die Justiz überprüfte durch Aktenanalyse selbst die

[74] Vgl. z. B. Herz/Marks/Pieplow, 1986, S. 185.

[75] Über Dauer und Aufwand der Vollstreckung äußert sich beispielsweise Schultze, 1984, S. 392. Aus den Gesprächen im Arbeitskreis VII des Deutschen Jugendgerichtstags 1986 erhielt man ebenfalls einen Eindruck, auf welche praktischen Schwierigkeiten bereits eine Terminvereinbarung oder das Vorbeibringen eines Blumenstraußes stößt. Ein ernsthaftes, versöhnendes Gespräch kann wohl nur in seltenen glücklichen Fällen erreicht werden.

[76] Vgl. Schädler, ZRP 1983, S. 85 ff.; Heinz, 1985, S. 963 f.; Kerner/Kästner, 1986; Albrecht/Schädler, 1986, bsd. S. 173 ff.

Auswirkungen der Veränderung und kam insbesondere zu dem Ergebnis, daß diese Reform in Hessen bis zu 150 Haftplätze einsparte.⁷⁷⁾

Andere Bundesländer erprobten kurz hintereinander bzw. parallel und in jeweils unterschiedlicher Ausgestaltung ebenfalls die neue Sanktion und legten dazu auch justizinterne Datensammlungen an.⁷⁸⁾ Die Justizministerien werteten dazu typischerweise die Akten der Delinquenten, die ihre Ersatzfreiheitsstrafe abgearbeitet und derer, die sie abgebußt hatten, nach acht bis zehn Kategorien (in Bayern sogar über 30) aus und erhielten so erste Aussagen über den Entlastungseffekt der neuen Sanktion und die sozialen Charakteristika der Täter. Eine Änderung von Art. 293 EGStGB erfolgte 1986 nur aus sozialversicherungsrechtlichen Gründen. Seit 1. 1. 1987 ist die gemeinnützige Arbeit in allen Bundesländern eingeführt. Die Kriminologische Zentralstelle in Wiesbaden untersucht seitdem bundesweit vergleichend die drei verschiedenen Organisationsformen, die sich herauskristallisiert haben (Vereine, Gerichtshilfe, Rechtspfleger) und deren Effektivität, aber auch den Inhalt der geleisteten Arbeiten.

Die Einführung der gemeinnützigen Arbeit zeigt also, abgesehen von der Tatsache, daß sie „von oben“ durch die Justizministerien erfolgte, eine andere methodische Grundstruktur als beispielsweise die derzeitige Entwicklung zum TOA bzw. das von VERA bekannte Vorgehen: Die Länder sammelten zwar jeweils justizintern Daten und tauschten ihre Erfahrungen gegenseitig aus, leiteten jedoch in schneller Folge – gewissermaßen alle auf einen fahrenden Zug aufspringend – die Verbreitung ein, bevor sie die Ergebnisse einer die Optionen vergleichenden Begleitforschung in Händen hielten.

9.2.2.5. Zusammenfassende Betrachtung

Wieder zurückkommend auf das eigentliche Feld, in dem durch Praxiserprobungen und Begleitforschung ähnlich wie bei VERA neue Lösungsansätze getestet werden, nämlich die ambulante Bewegung in der Jugendstrafrechtspflege, kann man wohl zusammenfassend feststellen:

a) Praxisarbeit

Die derzeitige Praxis kennzeichnet sich durch zunehmende Flexibilität und Experimentierfreude und geht immer differenzierter neue Themen an. Trotz erfreulicher, vorsichtig die kriminalpolitischen Chancen auslotender Entwicklungen ähnelt die ambulante Bewegung jedoch insgesamt einem „Fleckerlteppich“.⁷⁹⁾ Dieser Vergleich bezieht sich nicht nur auf das fast zufallsartige Verstreutsein der Projekte, sondern auch auf die Tatsache, daß diese vielen

[77] Vgl. Schädler, ZRP 1985, S. 188 ff.

[78] Vgl. Kerner/Kästner, 1986.

[79] Vgl. BAG, 1986, S. 11.

Versuche (z. B. bei den Arbeitsaufträgen und Betreuungsweisungen), stark an individuelle Personen gebunden, oft parallel und unkoordiniert nebeneinander arbeiten, mangels entsprechender Vernetzung häufig dieselben Erfahrungsstadien mit denselben Fehlern durchleben müssen und so durch erheblichen Zeit- und Geldaufwand ihre Kräfte unnötig zersplittern.⁸⁰⁾ Diese „vielen kleinen Feuerchen“ können durchaus Erfolge verbuchen,⁸¹⁾ bleiben aber mangels entsprechenden Rückhalts meist auf relativ harmlose, angepasste Veränderungswünsche beschränkt und sind der Gefahr, kooptiert zu werden,⁸²⁾ stark ausgesetzt. Kritische Stimmen fragen daher, ob es sich bei der ambulanten Bewegung nicht nur um eine „etikettierte Reform“ handelt.⁸³⁾ Diese Kritik sollte nicht dazu führen, den sog. „Wildwuchs“⁸⁴⁾ dieser Bewegung, die auf ziemlich undeutsche Manier die Praxis vor die Theorie setzt, mit Axt, Säge oder Gartenschere wieder einzudämmen.⁸⁵⁾ Dennoch scheint angesichts des Vergleichs, welche Projekte des VERA-Instituts tatsächlich zu langfristigen Verbesserungen führten, ein etwas gezielteres und kontrollierteres Vorgehen mit gebündelteren Kräften erfolgreicher, also der Einsatz von wirklichen „Modell“-versuchen an kritischen Stellen, an denen exemplarisch etwas Neues erprobt werden soll.

b) Kriminalpolitik „von oben“ oder „von unten“

Auch wenn diese Entwicklung nun meist als „Kriminalpolitik von unten“ bezeichnet wurde,⁸⁶⁾ so läßt sich die Trennungslinie „oben“ und „unten“ doch nicht immer so kantenscharf ziehen. Bei der Konzeption der Sozialen Trainingskurse etwa spielten Einflüsse aus beiden Richtungen eine Rolle, die Einführung der gemeinnützigen Arbeit als Alternative zur Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen erfolgte sogar ausschließlich durch die Justizministerien. Im Prinzip weist diese Differenzierung auf keinen wesentlichen Unterschied hin. Auch VERA verbündet sich gelegentlich mit Reformbestrebungen, die von der Regierung oder Behörden ausgehen. Die von der LEAA angestoßene Diversionentwicklung lief in Amerika beispielsweise als durch Anreizprogramme gesteuerter „top-down“-Prozeß, fand aber in der Bundesrepublik nur den umgekehrten Weg.⁸⁷⁾ Einzig bedeutsam dürfte nur sein, daß Reformen nicht am grünen Tisch entworfen werden, weil sonst bei der abrupten Umsetzung in die Praxis zu viele Reibungsverluste entstehen, wenn die Praktiker die ohne ihre Berücksichtigung konzipierten Strukturen ablehnen oder unterlaufen.

[80] Vgl. Heinz/Huber, 1986, S. 42 f.

[81] Vgl. Pfeiffer, 1986 a, S. 44 ff., bsd. These 1 und 2 und Heinz/Hügel, 1987.

[82] Vgl. oben 7.5.2. und Müller/Otto, 1986, S. 7.

[83] Vgl. Walter, 1983 a, S. 1023 ff.

[84] Vgl. Heinz/Huber, 1986, S. 51.

[85] Vgl. Schüler-Springorum, Vorwort zu BAG, 1986, S. 7.

[86] Z.B. Marks, E., 1984, S. 320 ff. oder Walter, 1986, S. 430 f.

[87] Vgl. Ludwig, MSchrKrim 1986, S. 203 ff.

c) Begleitforschung

Es gibt in der Bundesrepublik viele spannende Modellversuche, sie werden aber viel zu selten durch methodisch saubere Forschung begleitet.⁸⁸⁾ Häufig führen nur plausibel klingende Praxisberichte zu einem Boom, wie etwa bei den Betreuungsweisungen, bei denen keine „hard facts“, sondern vielmehr nur Eindrücke darüber vorliegen, ob sich die neue Maßnahme bewährt hat („bewährt“ vor allem durch Reduzierung von Dissozialität der Betroffenen). Forschung tut aber Not.⁸⁹⁾ Grundsätzlich neue Ansätze (hinsichtlich Inhalt, Methode oder Organisationsform) – also wirkliche „Modell“versuche – sollten stets von einer Begleitforschung mitentwickelt und überprüft werden.⁹⁰⁾ Begleitforschung im engeren Sinn (im Gegensatz zur Praxisbegleitung, die für weniger innovative Projekte genügt) bedeutet eine praxis- bzw. projektbegleitende Forschung, die sich an sozialwissenschaftlichen Forschungsmethoden orientiert und die in der Regel zusätzliche Sachmittel und eigenständige personelle Ressourcen und Kompetenz erfordert.⁹¹⁾

Dieser Mangel an kritischer, projektbezogener Forschung führt zu mehreren Konsequenzen:

Zunächst können die Projekte viel zu wenig nach der trial-and-error-Methode aus ihren eigenen Erfahrungen lernen. Wenn ein Projekt aber selbst seine eigenen Erfahrungen nicht zu nutzen vermag, so kann es sie erst recht nicht an andere Programme, die Ähnliches erproben, weitergeben und versäumt dadurch auch noch die Chance eines wechselseitigen Lernprozesses. Anders ausgedrückt: Nur mehr Wissen über die Wirkungszusammenhänge der neuen ambulanten Maßnahmen kann sie strukturieren und fortentwickeln helfen.⁹²⁾

Projekte ohne solide Begleitforschung verursachen zudem möglicherweise unerkannt eine Ausweitung und damit Verschärfung der formellen Sozialkontrolle,⁹³⁾ da sie die vielfältigen und oft subtilen Formen des Widerstandes nicht erkennen und damit diese Klippen nicht umschiffen können. Darüber, ob ein Projekt letztlich im Sinn der Kübel-Theorie⁹⁴⁾ zur Kontrollausweitung oder zum

[88] Vgl. Heinz/Huber, 1986, S. 42 und 56 ff.: die Bestandsaufnahme der Jugendämter bzw. Vereine/Wohlfahrtsverbände, die 1983/84 ambulante sozialpädagogische Maßnahmen für junge Straffällige durchführten, verzeichnet nur wenige Fälle, über deren Durchführung seitens des Trägers ein Erfahrungsbericht (geschweige denn eine Begleitforschung, die diesen Namen verdient) vorliegt; vgl. auch Heinz, 1984, S. 513 ff. und 1986, S. 162 ff. über die beträchtlichen Forschungslücken.

[89] Vgl. Schüler-Springorum, 1986 a, S. 207; BAG, 1986, S. 26; Heinz/Huber, 1986, S. 54.

[90] Vgl. Marks, E., 1986, S. 197.

[91] Vgl. ebenda, S. 196.

[92] Vgl. Schüler-Springorum, 1986 a, S. 207.

[93] Vgl. oben 7.5.3; Walter, 1983 a, S. 1040 ff.; Heinz, 1985, S. 975 f. und 1986 b, S. 178 f.; Schüler-Springorum, 1986 a, S. 208.

[94] Vgl. oben 7.5.3.

Abbau harter Sanktionen nach der sog. Sandhaufen-Theorie⁹⁵⁾ beiträgt, entscheidet letztlich die Begleitforschung, die durch ihre Rückmeldungen rechtzeitige Kurskorrekturen ermöglicht. Diese Funktion zeigte z. B. die Entwicklung des VERA-CSSP deutlich, bei dem die gewünschte Rekrutierung von 50 % Probanden, die andernfalls eine Gefängnisstrafe erhalten hätten, nur durch enge Rückkopplung mit der Evaluationsforschung möglich wurde. Die bisher in Deutschland erst vereinzelt vorliegenden, auf individuelle Modellversuche bezogenen Forschungsberichte der ambulanten Bewegung decken auf, daß etwa die BRÜCKE teilweise zur Ausweitung sozialer Kontrolle, überwiegend jedoch zu Sandhaufen-Effekten beitrug,⁹⁶⁾ während andere Projekte wie das STOP-Programm der INTEG in Mönchengladbach⁹⁷⁾ eindeutig net-widening betrieben.⁹⁸⁾ Angesichts der abnehmenden Jahrgänge, die in das kriminalitätsgefährdete Alter kommen,⁹⁹⁾ verdient die Gefahr des Sogeffekts der freien Plätze in Zukunft die besonders kritische Beachtung der Begleitforschung, damit die „so gut gemeinten“ ambulanten Maßnahmen nicht auch mit der Zeit ihre Probanden selbst rekrutieren¹⁰⁰⁾ und sich damit letztlich zu einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für Sozialarbeiter degradieren.

Die dritte Konsequenz fehlender Begleitforschung besteht darin, daß Kriminalpolitik nicht auf kriminologischer Grundlage, sondern nur mit Hilfe von Plausibilitätsabwägungen betrieben wird. Sie ist deswegen nicht notwendig falsch, aber sie wird ihrem Anspruch, rationale Kriminalpolitik zu sein, nicht gerecht.¹⁰¹⁾

Gemessen an VERA's Erfahrung scheinen verschiedene Elemente der Evaluationsforschung den Erfolg des Gesamtproduktes zu beeinflussen. Dazu zählen:

[95] Vgl. ebenda.

[96] Vgl. Pfeiffer, 1983 a.

[97] Vgl. Kirchhoff/Wachowius, 1982, S. 339 ff.; Walter, 1983 a, S. 1037 f.

[98] Nach dem derzeitigen Forschungsstand führte die neue ambulante Bewegung in Deutschland bisher auf der Makroebene zu keiner Verringerung der stationären Maßnahmen, sondern hielt lediglich deren Ausbau in engen Grenzen (vgl. Heinz, 1986 a, S. 28; Heinz/Huber, 1986, S. 39). Auf der anderen Seite leisteten die Diversionsmodelle einen wesentlichen Beitrag dazu, daß in den betroffenen Gebieten (aber eben nur dort) die Verurteilungen zu Jugendstrafe und Jugendarrest sowie die ausgesprochenen, förmlichen Verurteilungen deutlich zurückgingen (vgl. Pfeiffer, 1986 a, S. 45 ff. m.w.N.). Die insgesamt jedoch stabile Verwendung der härteren Sanktionen hängt primär mit der eher marginalen Bedeutung der ambulanten Maßnahmen zusammen (vgl. ebenda, S. 48 ff., m.w.N.). Die in einzelnen Modellgebieten erfolgten Kurskorrekturen zu einer zurückhaltenderen Sanktionspraxis wirkten sich – soweit abzusehen – keineswegs nachteilig, sondern eher positiv auf die Kriminalitätsbelastungsziffer bzw. die Legalbewährung der Probanden aus (vgl. ebenda, S. 47; Steinhilper, 1986 a, S. 75 ff.; Heinz, 1986 b, S. 182; Heinz/Hügel, 1987, S. 96).

[99] Sog. Pilleknick, vgl. dazu Pfeiffer, 1986 a, S. 55 ff. und Deutscher Jugendgerichtstag, 1986, DVJJ, 1987.

[100] Vgl. BAG, 1986, S. 26 und Heinz/Huber, 1986, S. 53 f.

[101] Vgl. Schüler-Springorum, 1984, S. 141 ff.

- Eine sinnvolle Verzahnung des Projektes und der Begleitforschung, die einerseits ausreichende direkte¹⁰²⁾ Rückmeldungen ermöglicht und andererseits die kritische Unabhängigkeit der Forscher gewährleistet.¹⁰³⁾ Dazu sollte eine Personalunion zwischen Forschern und Projektinitiatoren bzw. Akteuren (wie sie bei der BRÜCKE-München teilweise auftrat) vermieden werden. Beide Bereiche müssen nicht notwendig wie bei VERA unter einem Dach vereint arbeiten, auch extramurale Auswertungen, die den Kontakt zur Praxis aufrecht erhalten (wie beim TOA-Braunschweig), können das gewünschte Ziel erreichen.
- Die Begleitforschung zu den wichtigen Modellversuchen sollte nicht aus Sparsamkeitsgründen darauf verwiesen werden, nur qualitative Verfahren anzuwenden (z. B. HANDSCHLAG-Reutlingen), sondern zur Erhöhung ihrer Zuverlässigkeit auch Kontrollgruppen bilden (z. B. TOA-Braunschweig). Für letztere Methode können fachlich ausgereifte quasi-experimentelle Vorgehensweisen (wie beim VERA-CSSP oder wie in Uelzen zunächst ins Auge gefaßt) einen guten Ersatz bieten.
- Inhaltlich liefern Evaluationen von Modellprojekten wesentlich hilfreichere Aufschlüsse, wenn sie exemplarisch möglichst weite Zusammenhänge erfassen und wie das VERA-CSSP auch den Veränderungsprozeß selbst erforschen.¹⁰⁴⁾ Derartige Auswertungen sollten zudem (ebenfalls wie beim VERA-CSSP) die Betroffenenperspektive näher ausleuchten¹⁰⁵⁾ und versuchen, aus dem Modell verallgemeinerbare Aussagen abzuleiten, die für Nachfolgeprojekte und den Theoriegewinn von Bedeutung sein könnten (vgl. wiederum das VERA-CSSP).
- Die Begleitforschung sollte sich – da kostenintensiv – nicht auf Dauer unentbehrlich machen und daher als Nachsorge für das innovative, beobachtete Projekt und potentielle Nachfolger einfach zu handhabende Erhebungsinstrumente entwickeln, die den Praktikern selbst die Kontrolle ihres beruflichen Handelns ermöglichen. Auch für diese Art von anschließender Praxisbegleitung¹⁰⁶⁾ liefert das VERA-CSSP ein gutes Vorbild, da dort mittlerweile

[102] Auf dem Deutschen Jugendgerichtstag 1986 konnte man im Anschluß an das Referat von Spieß (vgl. DVJJ, 1987, S. 175 ff.) die typische Schattenseite nicht-projektbezogener Forschung beobachten. Auf die generelle Feststellung „Die deutsche Jugendgerichtshilfe macht ... zu ... %.“ (vgl. ebenda, S. 178) erklärten alle anwesenden Jugendgerichtshelfer sofort, daß dies bei ihnen ganz anders sei. Auch wenn es sich bei den Anwesenden um eine untypische Gruppe gehandelt haben mag, verdeutlicht dieses Ereignis doch den Vorteil der projekthezogenen Forschung, die durch direkte Rückmeldungen Selbstbeschönigungen und Ausflüchte abblockt.

[103] Vgl. oben 7.3.2.2.

[104] Vgl. auch Ludwig, Krim] 1985, S. 290 ff.

[105] Vgl. Schüler-Springorum, 1986 a, S. 213.

[106] Vgl. auch Marks, E., 1986, S. 197 ff.

die Projektmitarbeiter unbeabsichtigte, aber wohl unvermeidliche Veränderungen eigenhändig überprüfen.¹⁰⁷⁾

Unabhängig von der sog. Begleitforschung ist bei der deutschen Kriminologie derzeit generell ein interessanter Einstellungswandel zu beobachten, der auf mehr Offenheit für praxisrelevante Fragestellungen hinzudeuten scheint. Nachdem viele Kriminologen mit dem Paradigma-Wechsel ihr Interesse vom Täter abgekehrt und Systemfragen zugewandt hatten, stellten sie die kritische Frage, ob sie sich überhaupt noch für die Nutzenanwendung hergeben sollten. Dieses interdisziplinäre Ringen trug viel zum Tiefstand der Beziehungen zwischen Kriminologie und Kriminalpolitik bei.¹⁰⁸⁾ Die Forschung wurde immer theoretischer und die Praxis immer forschungsfrustrierter.

Gegenwärtig sind die Berührungspunkte von Wissenschaftlern gegenüber Praktikern wohl wieder im Rückschritt und die Diffamierung von Wissenschaftlern, die sich mit der Praxis auseinandersetzen, scheint einer differenzierteren Sicht zu weichen. So beginnen einige Kriminologen, die früher auf große Distanz zur Praxis Wert legten, wie entsprechende Diskussionen im Kriminologischen Journal zeigen, ihre Position zu revidieren. Charakteristisch hierfür dürfte wohl folgendes Zitat sein: „Kriminologische Forschung muß ... kriminalpolitisch werden und damit aus dem Bereich einer weitestgehend selbstverliebten theoretischen Praxis in den Bereich der Real-Politik treten!“¹⁰⁹⁾ Insgesamt bleibt der Eindruck, daß die Wissenschaftler zunehmend mehr Einsicht für den auch von VERA beschrittenen Weg, kriminologisches Wissen in die Kriminalpolitik einzubringen, entwickeln.

9.3. Vom Nutzen und der Aufgabe einer VERA-ähnlichen Institution in der Bundesrepublik

Die von VERA praktizierte Vorgehensweise, modellhaft Innovationen zu erproben, Neuerungen klein aufbauend organisch wachsen zu lassen und durch ihre exemplarische Gestaltung andere zur Nachahmung anzuregen, scheint also auch

[107] Vgl. oben 6.5.

[108] Vgl. Schüler-Springorum, 1984 a, S. 141 ff. (143 f.) und ders. 1983, S. 7 ff.; vgl. auch Kerner, 1986, S. 235 ff.

[109] Vgl. Brumlik, KrimJ 1984, S. 81 ff. (83); vgl. auch Steinert, KrimJ 1983, S. 7 ff. (13); Quensel, KrimJ 1984, S. 201 ff. und die Auseinandersetzung Brusten/Pfeiffer auf dem Hamburger Symposium (Löschper/Manke/Sack, 1986, S. 194 ff.) Pfeiffer bringt dabei den Meinungsstreit auf den Nenner „Fundamentalos und Realos in der Kriminologie“, vgl. ebenda, S. 219.

in der Bundesrepublik Sinn zu machen. Dieses vorsichtig-pragmatische Prozedere ermöglicht auch hier eine bessere Kontrolle der Auswirkungen und vermindert die mit Reformen verbundenen Risiken,¹¹⁰⁾ da es aktiv die Erkenntnis miteinbezieht, daß es in der Kriminologie angesichts der Komplexität der Zusammenhänge¹¹¹⁾ keine Patentlösungen geben kann.

Dennoch wurden in der oben dargestellten Entwicklung der ambulanten Bewegung verschiedene Defizite angeschnitten, die insbesondere auf einen Mangel an Schubkraft, Koordination und Kooperation der derzeitigen kriminalpolitischen Strategien hinauslaufen – unabhängig davon, ob sie den Weg der Kriminalpolitik „von oben“ oder „von unten“ beschreiten. Diese Mängel sprechen letztlich dafür, daß man nicht nur methodisch Anregungen von VERA übernehmen kann, sondern daß zur Bewältigung manch wichtiger Aufgabe auch in der Bundesrepublik eine VERA-ähnliche Institution hilfreich sein könnte.

Zunächst orientiert sich bei uns die Initialzündung typischerweise nicht an kriminalpolitisch bestimmten Planungsgesichtspunkten. Vor der Wahl des Projektstandortes erfolgt in der Regel keine Feldanalyse eines Bundeslandes oder einer anderen größeren Region, die Aufschlüsse darüber gibt, wo die Betreiber die Mittel konzentriert einsetzen sollten, um den Effekt bei interessanten oder schwierigen Ausgangslagen zu messen. Derartige Vorstudien wären aber höchst aufschlußreich, um später aus dem Projekt Aussagen darüber ableiten zu können, wie sich bestimmte Konzeptionen bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen bewähren, etwa in einer Großstadt, Mittelstadt oder Kleinstadt und in einem punitiven oder nicht-punitiven Umfeld.¹¹²⁾

Stattdessen spielen in der Bundesrepublik bei der Standortwahl eher Zufälligkeiten eine Rolle. Meist setzt ein engagierter Praktiker, z. B. ein Richter, den Anstoß,¹¹³⁾ der durch das neue Projekt seine eigenen beruflichen Frustrationen bekämpfen möchte. Deshalb finden die Erprobungen nicht selten unter zu günstigen Rahmenbedingungen statt, weil die Initiatoren als hochmotivierte Praktiker gleichzeitig für den „Erfolg“ des Projektes sorgen können (vgl. Uelzen). Aus derartigen Modellversuchen kann man aber kaum Schlußfolgerungen über die Wirkungen der Projektidee unter normalen Rahmenbedingungen ziehen, da sich die Gefahr, einem Hawthorne-Effekt aufgesessen zu sein, nicht ausschließen läßt.

[110] Vgl. Steinert, KrimJ 1983, S. 7 ff.; Pfeiffer, 1986 b, S. 217.

[111] Vgl. Kerner, 1986, S. 235 ff., bsd. S. 251 f.

[112] Nach den bisherigen Indizien verfügen Praxisprojekte wohl dort über die größten Erfolgchancen, wo eine überdurchschnittlich repressive Justiz am Werk ist, vgl. Walter, 1983 a, S. 1046 f., der sich dabei auf die BRÜCKE-München bezieht. Die unterschiedlichen Einflüsse von Stadtgrößen werden neuerdings bewußt bei den TOA-Erprobungen in Bayern erforscht, das seine beiden Erstprojekte zu diesem Thema in München und Landshut angesiedelt hat.

[113] Etwa in Uelzen oder bei der WAAGE-Köln.

Im Gegensatz zu dieser durch Zufälligkeiten beeinflussten Standortbestimmung kann ein Institut wie VERA von einer distanzierteren, d. h. nicht durch die lokalen Vorgaben festgelegten Warte nach der entsprechenden Bestandsaufnahme den sinnvollsten Standort gezielt auswählen.¹¹⁴⁾

Das zweite Defizit, das die Bedeutung einer VERA-ähnlichen Institution aufzeigt, betrifft die „Harmlosigkeit“ bei der Planung bzw. Durchführung, die schon oben angeschnitten wurde. Den vereinzelt „kleinen Feuerchen“ fehlt meist die Schubkraft und Autorität, wirklich neue Konzepte auf die Beine zu stellen. Eine Institution wie VERA dagegen, die sich darauf spezialisiert, Reformen einzuleiten, kann auf diesem Gebiet mit der Zeit entsprechendes Fachwissen anhäufen und tradieren. Sie kann so zunehmend differenzierter und langatmiger vorgehen und Praktiker wie Sponsoren zu relativ weitem Entgegenkommen ermutigen, da ihnen mit einem renommierten Institut als Kooperationspartner die Risiken weniger gefährlich scheinen. Auch kann eine Organisation wie VERA, die mehrere Modellversuche parallel betreibt und insofern nicht „mit einem Projekt verheiratet ist“,¹¹⁵⁾ sich mehr Mut, Selbstkritik und Flexibilität erlauben, als viele kleine Einzelkämpfer, die es sich mit niemandem verderben dürfen und erst ihren good will verdienen müssen.¹¹⁶⁾

Eine dritte Lücke, die eine VERA-ähnliche Institution ein wenig zu schließen helfen könnte, hängt mit dem kritisierten „Fleckerlteppich“-Charakter der Forschung zusammen. Häufig knüpft sich diese Aufgabe an eine einzige Person, die darüber eine Qualifikationsarbeit schreibt (wie etwa Pfeiffer bei der BRÜCKE). Damit sind der Evaluation aber von vorneherein Grenzen gesetzt, da dieser Forscher nur eine begrenzte Zahl von Fragestellungen und Materialien verarbeiten kann.¹¹⁷⁾ Es fehlt also derzeit bei der ambulanten Bewegung an Langzeitforschung, die ihre Forschungsplanung und -ökonomie nicht an den persönlichen Möglichkeiten und Bedürfnissen der Initiatoren oder Begleitforscher, sondern an den Forschungsnotwendigkeiten orientiert. Zudem sind die Voraussetzungen, eine differenzierte Methodik einzusetzen, häufig nicht gegeben, weil die Projekte zu klein sind oder wichtige Hilfskräfte bzw. -mittel nicht

[114] Auch wenn sich das VERA-Institut dabei in der Regel auf New York beschränkt, bietet diese Stadt doch genügend verschiedenartige Ausgangsbedingungen, um eine interessante Abwägung vorzunehmen, vgl. etwa die Auswahl des ersten Standortes des CSSP.

[115] So Sally Hillsman über VERA, vgl. oben 5.4.5.

[116] Die Brisanz dieser die Rückendeckung betreffenden Fragen sieht man auch aus der derzeitigen VERA-internen Diskussion über eine spätere Institutionalisierung des CSSP. Obwohl dieses Projekt bereits seine wesentlichen Hürden genommen hat, halten einige Mitarbeiter diesen Modellversuch außerhalb von VERA oder einer ähnlich starken „host agency“ nicht für überlebensfähig, vgl. oben 6.5.

[117] So kann die interessante Forschungsarbeit von Hügel etwa die Hypothesen nicht letztlich sauber analysieren, da die Zahl der erfaßten Fälle in den Untergruppen zu klein wurde, vgl. Heinz/Hügel, 1987.

zu Verfügung stehen (z. B. ein Programmierer oder Assistenten, die alle Arten von Interviews durchführen). Und last not least können sich diese Einzelkämpfer-Projekte und die an sie gebundenen Begleitforscher meist nicht leisten, auch Niederlagen als lehrreiche Erfahrungen zu verarbeiten und sie entsprechend offen zuzugeben. Über die genannten Kapazitäten, Themen mit Langzeitperspektive in allen wichtigen Schattierungen anzugehen, sowie die notwendige Distanz verfügen derzeit nur Institute wie das Max Planck Institut in Freiburg oder das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen, die aber verhältnismäßig selten mit der Evaluation derartiger Projekte betraut werden (Ausnahme TOA Braunschweig, München, Landshut).

Alle genannten Argumente deuten darauf hin, daß ein Institut, das Modellversuche gezielt plaziert, ihnen Rückhalt bietet und sie forschend begleitet, das also wie VERA als „change agent“ der kriminalpolitischen Szene gelegentlich Kreativitätsschübe versetzt und Vorbilder liefert, auch in Deutschland einen wichtigen Aufgabenbereich fände. Bei den Abschlußarbeiten an dieser Untersuchung erfuhr ich, daß die Deutsche Bewährungshilfe eV. gegenwärtig verstärkt über neue Formen der Projektarbeit zugunsten einer innovativen Kriminalpolitik diskutiert. Seit Herbst 1986 wird dabei auch erwogen, eine Institution aufzubauen, die nach dem bisherigen Planungsstand und unter Beibehaltung der bisherigen Planungsrichtung eine VERA-ähnliche Funktion übernehmen könnte.^[118] Da sich die diesbezügliche Konzeption noch in den Anfangsstadien befindet, möchte ich einige Elemente auflisten, die mir nach den Erfahrungen mit VERA für ein derartiges unabhängiges Institut generell wichtig erscheinen:^[119]

- Zunächst sollte ein solches Institut Wert darauf legen, für alle Blickrichtungen offen zu sein, um für alle Beteiligten als Kooperationspartner in Frage zu kommen und zwischen den unterschiedlichen Interessen ausgleichen und vermitteln zu können (wie VERA als „catalyst and broker“).
- Organisatorisch müßte das Institut stabil genug sein, um Experimente zu tragen und beweglich genug, um Schubladen auch wieder schließen zu können. Damit das Wissen nicht immer wieder abbricht, sollte es über eine wenn auch kleine, so doch feste Stammmannschaft verfügen, die aus den Erfahrungen lernend zunehmend Qualifikationen erwirbt. Mit den angeglie-

[118] Gespräch mit Erich Marks vom 10.10.1986 und Gespräch mit Carl Werner Wendland vom 24.3.1987. Vgl. verschiedene unveröffentlichte Planungsskizzen von Marks/Wendland, 1986 und 1987. Der Arbeitstitel für diese Organisation lautet: „Institut für Projektarbeit“.

[119] Die unter Spiegelstrich 1, 2, 5 und 6 angesprochenen Charakteristika wurden schon von Dan Freed (Jura-Professor in Yale und Mitglied des VERA Board of Trustees) als wichtig für eine Nachahmung von VERA stichwortartig herausgearbeitet, vgl. Freed, 1969, S. 284.

derten Projekten könnte es sich dann nach Bedarf vergrößern oder verkleinern. VERA's core staff wuchs erstaunlich schnell auf etwa zehn Mitarbeiter. Eine Minimalgröße von weniger als drei bis vier Mitarbeitern (Leitung, Assistenz, Sekretariat und wohl auch ein Forscher) scheint schwer vorstellbar. Ähnlich wie VERA, das von dem Satz begleitet wurde: „VERA, das ist Herb Sturz“,¹²⁰⁾ dürfte dabei der Kreativität, Sensibilität, Kontaktfähigkeit und dem Engagement des Leiters entscheidende Bedeutung zukommen.

- Inhaltlich sollte ein solches Institut exemplarisch Themen von überregionaler, grundsätzlicher Bedeutung angehen.
- Der Forschung sollte eine wichtige Rolle eingeräumt werden. Das Institut könnte selbst kompetente Forscher projektbezogen zur Auswertung anstellen oder es sollte zumindest engen Kontakt zu einem oder mehreren Forschungsinstituten halten, an die es Aufträge vergibt.
- Das Institut müßte sich wohl zügig ein Renommee erwerben. Bei VERA entpuppte sich das Manhattan Bail Project als ideales Zugpferd. Auch wenn ein derartiges Institut nur mit seinen Inhalten wachsen kann, sollte es doch Wert darauf legen, innerhalb eines Jahres erste vorzeigbare Erfolge zu produzieren.
- Ähnlich wie bei VERA dürfte es auch hilfreich sein, wenn das Institut selbst in der Öffentlichkeit in den Hintergrund tritt und den Kooperationspartnern die Anerkennung überläßt.
- Das Institut sollte sich nicht mit zu vielen Aufgaben überlasten und sich daher auf seine Rolle als Innovator spezialisieren und abgeschlossene Projekte später verselbständigen.

Insgesamt hängt die Gründung eines derartigen Institutes also stark von den zur Verfügung stehenden Ressourcen ab: von qualifizierten Mitarbeitern und einer finanziellen Grundausrüstung, die zumindest die Überbrückung der zwei- bis dreijährigen Startphase ermöglicht.

Ob sich diese Ressourcen finden lassen, ist zur Zeit noch nicht absehbar. Da ein Institut wie VERA einen der erfolgversprechendsten und kostengünstigsten Wege beschreitet, Verbesserungen des Strafjustizsystems zu erproben, und da den zuständigen Ministerien für derartige pragmatische Experimente meist die Hände gebunden sind, dürften solche Pläne wohl auf einiges Interesse stoßen. Andererseits stehen in der Bundesrepublik weniger Mittel für gezielte kriminologische Vorhaben zur Verfügung als in der von sozialen Problemen geschüttelten Stadt New York. Außerdem unterscheiden sich die Gründungszeiten. Während VERA's Beginn in eine Zeit liberaler Reformeuphorie fiel, herrscht derzeit in der Bundesrepublik weniger Aufbruchstimmung und auch die Phase der Kapazitäts-

[120] Vgl. oben 4.1.1.1.

überlastung aller Teile des Strafjustizsystems, die nach innovativen Lösungen drängte, sieht wegen des Geburtenrückgangs ihrem Ende entgegen.

So könnte der deutsche Weg zu einer VERA-ähnlichen Entwicklung mehr in die Richtung gehen, eine engere Kooperation und stärkere Bündelung der vorhandenen Kräfte anzustreben. Dies wäre etwa erreichbar über eine bewußtere, auf bestimmten Vereinbarungen beruhende Zusammenarbeit zwischen einerseits Einrichtungen, die die Kompetenzen, Erfahrungen und Ideen besitzen, Praxisveränderungen vorzuschlagen, und andererseits Forschungsinstituten, die über die Ressourcen verfügen, den von VERA vorgezeichneten Forschungstypus durchzuführen. Auf der Praxisseite könnte man dabei an Organisationen wie die Deutsche Bewährungshilfe und die Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen denken, auf der Forschungsseite kämen für die Kooperation wohl das Max Planck Institut und das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen in Frage. Dabei wäre auch eine Zusammenarbeit mit Justizministerien vorstellbar, die dieser neuen Verbindung gegen entsprechende Kostenübernahme einen Teil ihrer Entwicklungsarbeit delegieren. Wie immer die neue Organisation aussehen wird: eine Einrichtung, die eine gezieltere Plazierung von Praxisprojekten übernimmt, die sie bei der modellhaften Planung und Durchführung unterstützt und die durch solide Langzeitevaluation grundsätzliche Aussagen anstrebt, dürfte durch kontrolliertes, überlegtes und rationales Handeln zur Bereicherung der gegenwärtigen kriminalpolitischen Diskussion und Praxis in Deutschland beitragen.

1. Literaturverzeichnis

- ADAM, H., 1986: Neue Entwicklungen bei „klassischen Weisungen“, in: BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (Hrsg.), 1986, S. 85 ff.
- ALBRECHT, H.-J./DÜNKEL, F./SPIESS, G., 1981: Empirische Sanktionsforschung und die Begründbarkeit von Kriminalpolitik; MSchrKrim, S. 310 ff.
- ALBRECHT, H.-J./SCHÄDLER, W. (Hrsg.), 1986: Community Service, Gemeinnützige Arbeit, Dienstverlening, Travail D'Intérêt General; Freiburg.
- AMERICAN CIVIL LIBERTIES UNION, 1983: National Prison Project, „Status Report — The Courts and Prisons“; Washington D.C.
- ANDENAES, J., 1974: Punishment and Deterrence; Ann Arbor, Mich.
- ANDENAES, J., 1975: General Prevention Revisited; in: THE NATIONAL SWEDISH COUNCIL FOR CRIME PREVENTION, (Hrsg.), 1975, S. 12 ff.
- ARBEITERWOHLFAHRT (Jugendrechtskommission), 1969: Vorschläge für ein erweitertes Jugendhilferecht; in: SIMONSOHN, (Hrsg.), 1969, S. 266 ff.
- ARCHIBALD, R./HOFFMAN, R., 1969: Introducing Technological Change in a Bureaucratic Structure; New York.
- ARES, Ch./RANKIN, A./STURZ, H., 1963: The Manhattan Bail Project: An Interim Report on the Use of Pre-trial Parole; New York University Law Review, S. 67 ff.
- ARES, Ch./STURZ, H., 1962: Bail and the Indigent Accused; Crime and Delinquency, S. 12 ff.
- AULETTA, K., 1982: The Underclass; New York.
- AUSTIN, J., 1980: Instead of Justice Diversion; Davis, Ca.
- AUSTIN, J./KRISBERG, B., 1981: Wider, Stronger and Different Nets: The Dialectics of Criminal Justice Reform; Crime and Delinquency, S. 165 ff.
- AUSTIN, J./KRISBERG, B., 1982: The Unmet Promise of Alternatives to Incarceration; Crime and Delinquency, S. 374 ff.
- BACON, R. u. a., 1971: Struggle for Justice. A Report on Crime and Punishment in America; New York.
- BALLARD, A., 1977: „Components of the VERA Hypothesis: An Empirical Analysis“; Criminal Justice Review, S. 55 ff.
- BARATTA, A., 1980: Strafrechtsdogmatik und Kriminologie; ZStW, S. 107 ff.
- BAUNACH, P., 1980: Random Assignment in Criminal Justice Research; Criminology, S. 435 ff.
- BEELEY, A., 1927: The Bail System in Chicago; Chicago.
- BEHA, J./CARLSON, K./ROSENBLUM, R., 1977: Sentencing to Community Service; Washington D.C.
- BELENKO, S./FRIEDMAN, Lucy, 1977: The Impact of Supported Work on Arrest Rates of Ex-Addicts; Federal Probation, S. 14 ff.
- v. BERNSTORFF, C. Graf, 1980: Sozialpädagogische Betreuung junger Straffälliger in Lüneburg und Uelzen; in: POMPER/WALTER, (Hrsg.), 1980 S. 174 ff.
- v. BERNSTORFF, C. Graf, 1981: Ambulante sozialpädagogische Betreuung jugendlicher Strafräter in Uelzen und Lüneburg; in: DVJJ, (Hrsg.), 1981, S. 239 ff.
- v. BERNSTORFF, C. Graf, 1986: Entscheidungskriterien bei der Anordnung ambulanter Maßnahmen; in: BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, (Hrsg.), 1986, S. 67 ff.
- BEST, P./HOLZGREVE, V./MAELICKE, B. u. H./SIMMEDINGER, R., 1982: Innovationen in der Straffälligen- und Nichtsehaftenhilfe, Bericht über ausgewählte Modelle und Projekte in New York; Frankfurt, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik.

- FOOTE, C., 1954: Compelling Appearance in Court: Administration of Bail in Philadelphia; University of Pennsylvania Law Review, S. 1031 ff.
- FREED, D., 1969: The Non-System of Criminal Justice; in: National Commission on the Causes and Prevention of Violence, Vol. 10, S. 265 ff., Washington D.C..
- FREHSEE, D., 1982: Wiedergutmachung statt Strafe; KrimJ, S. 126 ff.
- FRIED, B., 1983: Alternatives to Incarceration, New York University of Law and Social Change, S. 199 ff.
- FRIEDMAN, LEE, 1976: The Evolution of a Bail Reform; Policy Sciences, S. 281 ff.
- FRIEDMAN, LUCY, 1978: The WILDCAT Experiment: An Early Test of Supported Work in Drug Abuse Rehabilitation; Washington D.C.
- FRIEDRICH, J., 1973: Methoden empirischer Sozialforschung; Reinbeck.
- FRITSCHKA, P., 1981: Die Betreuungsweise; in DVJJ, (Hrsg.), 1981, S. 205 ff.
- GAMSON, W., 1968: Power and Discontent; Homewood, Ill.
- GAYNES, E., 1982: Community Service at the Pretrial Stage; Washington D.C.
- GIFFORD, B., 1973: Analysis and Urban Government: Experience of the New York City-Rand Institute II; New York.
- GÖRLACH, N., 1987: Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) im Jugendstrafverfahren, in: DVJJ, (Hrsg.), 1987, S. 291 ff.
- GREENE, J., 1981: The Manhattan Community Service Sentencing Project, Status Report; New York, VERA Institute of Justice.
- GREENE, J., 1984: The New York City Community Service Sentencing Program (Fourth Interim Report); New York, VERA Institute of Justice.
- GREENWOOD, P., 1982: Selective Incapacitation; Santa Monica, Ca.
- HAAG, F./KRÜGER, H./SCHWÄRZEL, W./WILDT, J., (Hrsg.), 1975: Aktionsforschung; 2. Aufl.; München.
- HAFERKAMP, H./LAUTMANN, R./BRUSTEN, M., 1978: Empirische Erforschung der Normgenese; MSchrKrim, S. 351 ff.
- HARDING, J., 1980: Community Service Orders. Implications of the British Experience for the American Justice System; Minneapolis, Minn.
- HARDRAHT, K., 1980: Modellversuch „Haftentscheidungshilfe“ in Hamburg; BewH, S. 182 ff.
- HARLAND, A., 1980: Court-Ordered Community Service in Criminal Law: The Continuing Tyranny of Benevolence? Buffalo Law Review; S. 425 ff.
- HARRELL, F., 1980: The LOGIST Procedure, Cary, N.C.
- HARRIS, M., 1979: Community Service by Offenders; Washington D.C.
- HARTFORD INSTITUTE OF CRIMINAL AND SOCIAL JUSTICE, 1983: Status Report; Hartford, Ct.
- HASSEBRAUCK, M., 1987 a: Modellprojekt „Täter-Opfer-Ausgleich“ in Braunschweig; in: DVJJ, (Hrsg.), 1987, S. 299 ff.
- HASSEBRAUCK, M., 1987 b: Täter-Opfer-Ausgleich, Konzept der Begleitforschung; unveröff. Man.
- HASSEMER, W., 1974: Strafrechtsdogmatik und Kriminalpolitik; Reinbeck.
- HASSEMER-KRECKL, E., 1981: Betreuungen durch die BRÜCKE e.V., München; in: DVJJ, (Hrsg.), 1981, S. 220 ff.
- HASSEMER-KRECKL, E., 1983: Modelle ambulanter Behandlung in der Bundesrepublik; in: DÜNKEL/SPIESS, (Hrsg.), 1983, S. 368 ff.
- HASSEMER-KRECKL, E., 1984: Kriminalität von sozial Randständigen zwischen Repression und Prävention; in: DVJJ, (Hrsg.), 1984, S. 435 ff.
- HAUSER, R./REHBERG, J./STRATENWERTH, G., 1984: Gedächtnisschrift für Peter Noll; Zürich.
- HEINZ, W./SPIESS, G., 1983: Alternativen zu formellen Reaktionen im deutschen Jugendstrafrecht. Ein Forschungsvorhaben zu §§ 45, 47 JGG und erste Ergebnisse; in: KERNER/KURY/SESSAR, (Hrsg.), 1983, S. 896 ff.
- HEINZ, W., 1984: Ambulante Maßnahmen – Kriminologische Überlegungen und Ausblick; in: KURY, 1984 b, S. 439 ff.

- HEINZ, W., 1985: Neue Formen der Bewährung in Freiheit in der Sanktionspraxis der Bundesrepublik Deutschland; in: VÖGLER, (Hrsg.), 1985, S. 955 ff.
- HEINZ, W., 1986 a: Neue ambulante Maßnahmen nach dem Jugendgerichtsgesetz; in: BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, (Hrsg.), 1986, S. 22 ff.
- HEINZ, W., 1986 b: Neue ambulante Maßnahmen nach dem Jugendgerichtsgesetz: Forschung und Forschungslücken; in: BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, (Hrsg.), 1986, S. 162 ff.
- HEINZ, W./HUBER, M., 1986: Ambulante sozialpädagogische Maßnahmen für junge Straffällige. Eine Bestandsaufnahme; in: BUNDESARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR AMBULANTE MASSNAHMEN NACH DEM JUGENDRECHT, 1986, S. 37 ff.
- HEINZ, W./HÜGEL, Ch., 1987: Erzieherische Maßnahmen im deutschen Jugendstrafrecht; Bonn.
- HERZ, R., 1986: Täter-Opfer-Ausgleich in der Jugendgerichtsbarkeit: Erfahrungen aus den USA und ihre Übertragbarkeit auf die Bundesrepublik Deutschland; in: BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, (Hrsg.), 1986, S. 139 ff.
- HERZ, R./MARKS, E./PIELOW, L., 1986: Täter-Opfer-Ausgleich. Projektankündigung Die WAAGE-Köln; in: BewH, S. 185 ff.
- HEUMANN, M., 1979: Thinking about Plea Bargaining; in: NARDULLI, (Hrsg.), 1979, S. 201 ff.
- HEYDEBRAND, W., 1977: Organizational Contradictions in Public Bureaucracies: Toward a Marxian Theory of Organisations; The Sociological Quarterly, S. 83 ff.
- HILLSMAN, S./SADD, S., 1979: The Court Employment Project Evaluation, Final Report; New York, VERA Institute of Justice.
- HILLSMAN, S./SADD, S., 1980: A Report of the VERA Institute's Evaluation of the Court Employment Project; New York, VERA Institute of Justice.
- HILLSMAN, S., 1982: Pretrial Diversion of Youthful Adults: A Decade of Reform and Research; The Justice System Journal, S. 361 ff.
- HILLSMAN, S., 1983: Criminal Fine Collection and Enforcement; Unveröff. Man.
- HILLSMAN, S./SICHEL, J./MAHONEY, B., 1984: Fines in Sentencing: A Study of the Use of the Fine as a Criminal Sanction; New York, VERA Institute of Justice.
- HILLSMAN, S., 1986: Fines as Criminal Sanctions; Unveröff. Man.
- HILSE, J., 1985: Die Betreuungsweise im „Modellprojekt Jugendgerichtshilfe“ in Braunschweig; in: KURY, (Hrsg.), 1985, S. 453 ff.
- v. HIRSCH, A., 1976: Doing Justice. The Choice of Punishments; New York.
- v. HIRSCH, A., 1985: Past or Future Crimes; New Brunswick, N. J.
- HOME OFFICE, 1983: Reconvictions of Those Given Community Service Orders; London, Statistical Bulletin.
- HORN, K., 1979: Aktionsforschung: Balanceakt ohne Netz? Frankfurt.
- HORSTKOTTE, H./JACOBI, B./MEYER, K./MÜLLER, W./SEITZ, W., 1976: Straffälligenhilfe und Kriminalpolitik, Bericht über einen Besuch des VERA Institute of Justice in New York; unveröff. Man.
- HUBER, B., 1980: Community Service Order als Alternative zur Freiheitsstrafe; JZ, S. 638 ff.
- HUDSON, J./GALAWAY, B./NOVACK, S., 1980: National Assessment of Adult Restitution Programs; Duluth, Minn.
- HÜGEL, Ch., 1987: Ergebnisse der empirischen Untersuchung; in: HEINZ/HÜGEL, 1987, S. 21 ff.
- HYLTON, J., 1982: Rhetoric and Reality: A Critical Appraisal of Community Correctional Programs; Crime and Delinquency, S. 341 ff.
- IRP FOCUS, 1982: Supported Work: The End of the Era of Social Experiments; Madison, Wis.
- JACOBI, B., 1986: Bemerkungen über Straffälligenhilfe, Kriminalpolitik und Forschung durch eine private Stiftung – das VERA Institute of Justice in New York; unveröff. Man.
- JÄGER, H., 1976: Veränderung des Strafrechts durch Kriminologie? KrimJ, S. 98 ff.
- JÄGER, H., 1983: Entwicklungen zu abweichender Konformität und kriegsähnlichem Verhalten; KrimJ, S. 131 ff.
- JANSSEN, H., 1984: Täter/Opfer-Ausgleich; in: DVJJ, (Hrsg.), 1984, S. 360 ff.
- JANSSEN, H./KERNER, H.-J., 1985: Verbrechenopfer, Sozialarbeit und Justiz; Bonn.

- JANTSCH, E., 1984: Die Selbstorganisation des Universums, 2. Aufl.; München.
- JESCHECK, H.-H., 1979: Die Krise der Kriminalpolitik; ZStW, S. 1037 ff.
- KAISER, G., 1977: Antrag auf Einrichtung eines DFG-Schwerpunkts „Empirische Sanktionsforschung – Verfahren, Vollzug, Wirkungen und Alternativen“; MSchrKrim, S. 41 ff.
- KAISER, G./KERNER, H.-J./SCHÖCH, H., 1978: Strafvollzug; Heidelberg/Karlsruhe.
- KAISER, G., 1979: Kriminologie, 4. Aufl.; Heidelberg/Karlsruhe.
- KAISER, G., 1982: Entkriminalisierende Möglichkeiten des jugendstrafrechtlichen Sanktionenrechts und ihre Ausschöpfung in der Praxis; NStZ, S. 102 ff.
- KATZIVE, M., 1967: The Manhattan Bail Reevaluation Project; New York, VERA Institute of Justice.
- KAWAMURA, G./MEYER, S./SCHRECKLING, J., 1986: Das Praxiskonzept der WAAGE-Köln; Informationsmaterial zur WAAGE-Köln.
- KERNER, H.-J., (Hrsg.), 1983: Diversion statt Strafe? Heidelberg.
- KERNER, H.-J., 1983: Statt Strafe: Diversion? Eine Einführung in die Thematik; in: KERNER, 1983, (Hrsg.), S. 1 ff.
- KERNER, H.-J./KURY, H./SESSAR, K., (Hrsg.), 1983: Deutsche Forschungen zur Kriminalitätsentstehung und Kriminalitätskontrolle; Köln u. a.
- KERNER, H.-J., 1984: Jugendverfahren und Kriminalprävention; in: DVJJ, (Hrsg.), 1984, S. 14 ff.
- KERNER, H.-J., 1986: Politik, Praxis und Wissenschaft; in: KURY, (Hrsg.), 1986, S. 235 ff.
- KERNER, H.-J./KÄSTNER, O., (Hrsg.), 1986: Gemeinnützige Arbeit in der Strafrechtspflege; Bonn.
- KIRCHHOFF, G. F./WACHOWIUS, W., 1982: Diversion im Jugendstrafrecht, Das STOP-Programm der INTEG; in: KURY, (Hrsg.), 1982, S. 339 f.
- KÖPCKE, U., 1982: Fragwürdigkeiten aktueller Diversionsstrategien; KrimJ, S. 289 ff.
- KOSCHNICK, W., 1984: Standard Dictionary of the Social Sciences; München.
- KRAJICK, K., 1982 a: The Work Ethik Approach to Punishment; Corrections Magazine, S. 7 ff.
- KRAJICK, K., 1982 b: This is Work, But It's Freedom; Corrections Magazine, S. 17 ff.
- KRIEG, H. u. a., 1984: Weil Du arm bist, mußt Du sitzen; MSchrKrim, S. 25 ff.
- KRÜGER, U., 1977: Behandeln statt strafen; MSchrKrim, S. 218 ff.
- KUHN, A., 1987: Projekt HANDSCHLAG; in: DVJJ, (Hrsg.), 1987, S. 312 ff.
- KURY, H./LERCHEMÜLLER, H., (Hrsg.), 1981: Diversion. Alternativen zu klassischen Sanktionsformen, Bd. 1 u. 2; Bochum.
- KURY, H., 1981: Diversion – Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel amerikanischer Programme; in: KURY/LERCHEMÜLLER, (Hrsg.), 1981, Bd. 1, S. 165 ff.
- KURY, H. (Hrsg.), 1981: Perspektiven und Probleme kriminologischer Forschung; Köln u. a.
- KURY, H. (Hrsg.), 1982: Prävention abweichenden Verhaltens; Köln u. a.
- KURY, H. (Hrsg.), 1984 a: Methodologische Probleme in der kriminologischen Forschungspraxis; Köln u. a.
- KURY, H., 1984: Evaluation als angewandte Forschung – Probleme bei der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis; in: KURY, (Hrsg.), 1984 a, S. 307 ff.
- KURY, H. (Hrsg.), 1984 b: Ambulante Maßnahmen zwischen Hilfe und Kontrolle; Köln u. a.
- KURY, H. (Hrsg.), 1985: Kriminalpolitische Forschung in der Diskussion; Köln u. a.
- KURY, H. (Hrsg.), 1986: Entwicklungstendenzen kriminologischer Forschung; Köln u. a.
- LA HOUD, J., 1981: VERA Institute: Balancing the Scales of Justice; Foundation News, March/April, S. 8 ff.
- LAMNEK, S., 1984: Die Bedeutung der Theorien für die empirische Forschung in der Kriminologie; in: KURY 1984 a, (Hrsg.), S. 27 ff.
- LARKIN, T., 1974: Wildcatting on the Sidewalks of New York; Manpower, Feb., S. 3 ff.
- LAZARFELD, P., 1974: An Evaluation of the Pretrial Service Agency of the VERA Institute of Justice; New York, VERA Institute of Justice.
- LEMERT, E., 1967: Legislating Change in the Juvenile Court; Wisconsin Law Review, S. 421 ff.
- LENIHAN, K., 1977: Telephones and Raising Bail; Evaluation Quarterly, S. 369 ff.
- LINDGREN, S., 1983: The Cost of Justice; Washington D.C.
- LINKER, C./TRILLING, S./STEPHEN, F., 1978: Accused and Unconvicted, A Brief on Bail Practices; New York.

- LÖSCHPER, G./MANKE, G./SACK, F., (Hrsg.), 1986: Kriminologie als selbständiges, interdisziplinäres Hochschulstudium; Hamburg.
- LUDWIG, W., 1985: Diversion, Justiz und kriminologische Forschung; KrimJ, S. 290 ff.
- LUDWIG, W., 1986: Sozialpädagogik als „weiche Kontrolle“? MSchrKrim, S. 193 ff.
- LUHMANN, N., 1985: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, 2. Aufl.; Frankfurt.
- LYNN, L., (Hrsg.), 1978: Knowledge and Policy: The Uncertain Connection; Washington D.C.
- MACKEY, Ph., 1974: The Inutility of Mandatory Capital Punishment; in: Boston University Law Review, S. 32 ff.
- MARKS, E., 1982 a: Entstehung und Praxis des Projektes BRÜCKE Köln e.V.; BewH, S. 126 ff.
- MARKS, E., 1982 b: Es geht auch ohne Anklage. Diversionsmöglichkeiten auf der Ebene der Staatsanwaltschaft im Rahmen des Jugendgerichtsgesetzes; ZfJ, S. 25 ff.
- MARKS, E., 1984: Vom Nutzen eines Ausbaus ambulanter Maßnahmen nach dem Jugendgerichtsgesetz und einer Kriminalpolitik von unten; in: DVJJ, (Hrsg.), 1984, S. 320 ff.
- MARKS, E., 1986: Begleitforschung – auch eine Aufgabe für die Praxis; in: BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, 1986, S. 196 ff.
- MARKS, S., 1982 a: The History of the Community Service Sentencing Program; New York, VERA Institute of Justice; unveröff. Man.
- MARKS, S., 1982 b: The Implementation of the Community Service Sentence in the Bronx Criminal Court; New York, VERA Institute of Justice; unveröff. Man.
- MARTIN, S., 1981: Restitution and Community Service Sentences: Promising Sentencing Alternative or Passing Fad? in: NATIONAL ACADEMY PRESS, (Hrsg.), 1981, S. 470 ff.
- MARTINSON, R., 1974: What Works? Questions and Answers about Prison Reform; Public Interest, S. 22 ff.
- McDONALD, D., 1981: The New York Community Service Sentencing Project and Its Utility for the City of New York; New York, VERA Institute of Justice, unveröff. Man.
- McDONALD, D., 1982: On Blaming Judges, Criminal Sentencing Decisions in New York Courts; New York.
- McDONALD, D., 1986: Punishment Without Walls, Community Service Sentences in New York City; New Brunswick, N.J./Rutgers University Press.
- McELROY, J./COSGROVE, C./FARRELL, M., 1981: Felony Case Preparation: Quality Counts. Interim Report; New York, VERA Institute of Justice.
- McELROY, J., 1982: Early Indications of the Community Service Sentencing Projects; New York, VERA Institute of Justice, unveröff. Man.
- MEYER, D., 1986: Neue Entwicklungen bei „klassischen Weisungen“; in: BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, (Hrsg.), 1986, S. 85 ff.
- MORISON, E., 1966: Men, Machines and Modern Times; Cambridge, Ma.
- MORRIS, N., 1966: Impediments to Penal Reform; University of Chicago Law Review, S. 631 ff.
- MORRIS, N., 1974: The Future of Imprisonment; Chicago.
- MOSER, H., 1975: Aktionsforschung als kritische Theorie der Sozialwissenschaften; München.
- MÜLLER, C.W., (Hrsg.), 1978: Begleitforschung in der Sozialpädagogik; Weinheim/Basel.
- MÜLLER, S./OTTO, H.-U., 1986: Damir Erziehung nicht zur Strafe wird, Sozialarbeit als Konfliktschlichtung; Bielefeld.
- NAGEL, S., (Hrsg.), 1972: The Right of the Accused; Beverly Hills, Ca.
- NARDULLI, P., (Hrsg.), 1979: The Study of Criminal Courts: Political Perspectives; Cambridge, Ma.
- NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION, 1978: Government Sponsored Nonprofits; Washington D.C.
- NATIONAL ACADEMY PRESS, (Hrsg.), 1981: New Directions in the Rehabilitation of Criminal Offenders; Washington D.C.
- THE NATIONAL SWEDISH COUNCIL FOR CRIME PREVENTION, (Hrsg.), 1975: General Deterrence, A Conference on Current Research and Standpoints, June 2-4, 1975; Stockholm.
- NEWMANN, J., 1969: Replicating Vera; Hartford, Ct., unveröff. Man.

- THE NEW YORK CITY RAND INSTITUTE, 1974: YEAR 4. A Report to the People of the City of New York; New York.
- THE NEW YORK CITY RAND INSTITUTE, 1977: Final Report 1969–1976; New York.
- NIEDERSÄCHSISCHER MINISTER DER JUSTIZ, (Hrsg.), 1986: Neue ambulante Maßnahmen nach § 10 Jugendgerichtsgesetz in Niedersachsen, 2. Aufl.; Hannover.
- NIMMER, R., 1978: The Nature of System Change Reform Impact in the Criminal Courts; Chicago.
- NOLL, P., 1973: Gesetzgebungslehre; Reinbeck.
- O'CONNELL, R., 1981: Felony Case Preparation Project; in: Crime Control Digest, 8. Juni 1981, S. 1 ff.
- PACKER, H., 1968: The Limits of the Criminal Sanction; Stanford, Ca.
- PALMER, 1975: Martinson Revisited; Crime and Delinquency, S. 133 ff.
- PEASE, K./BILLINGHAM, S./EARNSHAW, J., 1977: Community Service Assessed in 1976; London.
- PEASE, K./Mc WILLIAMS, W., 1980: Community Service by Order; Edinburgh.
- PETERICH, P., 1986: Entscheidungskriterien bei der Anordnung und inhaltliche Ausgestaltung der ambulanten Maßnahmen; in: BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, (Hrsg.), 1986, S. 78 ff.
- PETERS, K., 1966: Die Grundlagen der Behandlung junger Rechtsbrecher; MSchrKrim, S. 49 ff.
- PFEIFFER, Ch., 1978: Arbeit als Konzept der Resozialisierung; BewH, S. 334 ff.
- PFEIFFER, Ch., 1979: Das Projekt der BRÜCKE e.V., München. Ein Beitrag zur „inneren Reform“ des Jugendkriminalrechts und zur Sanktionsforschung im Bereich der Weisungen und Zuchtmittel; KrimJ, S. 261 ff.
- PFEIFFER, Ch., 1980 a: Jugendgerichtshilfe als Brücke zwischen Jugendhilfe und Jugendgerichtsbarkeit – Entwurf für ein Modellprojekt; ZblJugR, S. 384 ff.
- PFEIFFER, Ch., 1980 b: Weisungen nach § 10 JGG – erweiterte Möglichkeiten der Hilfe im Vorfeld der Jugendstrafe; BewH, S. 58 ff.
- PFEIFFER, Ch., 1983 a: Kriminalprävention im Jugendgerichtsverfahren: Jugendrichterliches Handeln vor dem Hintergrund des BRÜCKE-Projekts; Köln u. a.
- PFEIFFER, Ch., 1983 b: Justiz und Kriminalprävention; in: SCHÜLER-SPRINGORUM, (Hrsg.), 1983, S. 133 ff.
- PFEIFFER, Ch., 1983 c: Erwiderung auf Ulf Köpckes Kritik der BRÜCKE-Projekte; KrimJ, S. 210 ff.
- PFEIFFER, Ch., 1986 a: Ambulante Maßnahmen nach dem JGG; in: BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, (Hrsg.), 1986, S. 44 ff.
- PFEIFFER, Ch., 1986 b: Kriminologie und gesellschaftliche Verwertungsinteressen; in: LÖSCHPER/MANKE/SACK, (Hrsg.), 1986, S. 215 ff.
- PFOHL, M., 1983: Gemeinnützige Arbeit als strafrechtliche Sanktion; Berlin.
- PIELOW, L., 1985: Internationales Kolloquium „Empirische Sanktionsforschung – Genese und Wirkung von Sanktionsnormen und Sanktionen“; MSchrKrim, S. 43 ff.
- PLEMPER, B., 1979: Wem nützt die Haftentscheidungshilfe? Analyse des Zielfindungsprozesses in einem Modell; KrimJ, S. 282 ff.
- POMPER, G./WALTER, M., (Hrsg.), 1980: Ambulante Behandlung junger Straffälliger; Vechta.
- POPPE, K., 1984: Logik der Forschung, 8. Aufl.; Tübingen.
- PORTER, B., 1974: The Wildcat Way; New York Times Sunday Magazine, 28.4.1974, S. 56 ff.
- POSSINGER, W., 1986: Allgemeine Erfahrungen aus der Praxis der erzieherischen Gruppenarbeit; in: BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, (Hrsg.), 1986, S. 59 ff.
- PRESSMAN, J./WILDAVSKY, 1973: Implementation, How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All; Berkeley, Ca.
- PRYOR, D., 1979: Pretrial Issues. Current Research – A Review; Washington D.C.
- QUENSEL, S., 1984: Kriminologische Forschung: Für wen? Oder: Grenzen einer rationalen Kriminalpolitik; KrimJ, S. 201 ff.

- RALPHS, P., 1980: Community Service: A Going Concern, But Where To?; *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, S. 234 ff.
- RANKIN, A., 1984: The Effect of Pretrial Detention; *New York Law Review*, S. 641 ff.
- RAWLS, J., 1971: *A Theory of Justice*; Cambridge, Ma.
- RÖSSNER, D., 1984: Opferperspektive und Opferperspektive in der jugendstrafrechtlichen Sozialkontrolle; in: DVJJ, (Hrsg.), 1984, S. 375 ff.
- RÖSSNER, D./WULF, R., 1984: Opferbezogene Strafrechtspflege. Leitgedanken und Handlungsvorschläge für Praxis und Gesetzgebung; Bonn.
- ROGERS, D., 1978: *Can Business Management Save the Cities*; New York.
- ROVNER-PIECZENIK, R., 1974: *Pretrial Intervention Strategies: An Evaluation of Policy-Related Research and Policy-Maker Perceptions*; Washington D.C.
- ROVNER-PIECZENIK, R., 1978: *The Criminal Court: How It Works*; Lexington, Ma.
- SADD, S./KOTKIN, M./FRIEDMAN, S., 1983: *Alternative Youth Employment Strategies Project: An Evaluation*; New York, VERA Institute of Justice.
- SADD, S./YOUNG, D., 1986: *A Controlled Study of Detoxification Alternatives for Homeless Alcoholics*; New York, VERA Institute of Justice.
- SARAT, A., 1979: *Doing the Dirty Business of Coping with Crime: The Contemporary „Crisis“ of American Criminal Courts*; in: NARDULLI, (Hrsg.), 1979, S. 59 ff.
- SCHÄDLER, W., 1983: *Das Projekt „Gemeinnützige Arbeit“ – die nicht nur theoretische Chance des Art. 293 EGSrGB*; ZRP, S. 5 ff.
- SCHAFFER, S., 1970: *Compensation and Restitution to Victims of Crime*, 2. Aufl.; Montclair, N.J.
- SCHAFFER, A., 1970: *Bail and Parole Jumping in Manhattan in 1967*; New York, VERA Institute of Justice.
- SCHAFFSTEIN, F., 1985: *Überlegungen zur Diversion*; in: VÖGLER, (Hrsg.), 1985, S. 937 ff.
- SCHNEIDER, P./GRIFFITH, R./SCHNEIDER, A./WILSON, M., 1982: *Two Year Report on the National Evaluation of the Juvenile Restitution Initiative: An Overview of Program Experience*; Eugene, Or.
- SCHÖCH, H., 1980: *Kriminologie und Sanktionsgesetzgebung*; ZStW, S. 143 ff.
- SCHOEN, K., 1982: *Overcrowded Time: Why Prisons Are So Crowded and What Can Be Done*; Edna McConnell Clark Foundation.
- SCHRECKLING, J., 1987: *Die WAAGE-Köln im ersten Jahr*; in: DVJJ, (Hrsg.), 1987, S. 322 ff.
- SCHÜLER-SPRINGORUM, H., 1969: *Die Jugendkriminalrechtspflege im Lichte der kriminologischen Forschung*; MSchrKrim, S. 1 ff.
- SCHÜLER-SPRINGORUM, H., (Hrsg.), 1982: *Mehrfach auffällig. Untersuchungen zur Jugendkriminalität*; München.
- SCHÜLER-SPRINGORUM, H., (Hrsg.), 1983: *Jugend und Kriminalität*; Frankfurt.
- SCHÜLER-SPRINGORUM, H., 1984 a: *Zum Verhältnis von Kriminologie und Kriminalpolitik*; in: HAUSER/REHBERG/STRATENWERTH, (Hrsg.), 1984, S. 141 ff.
- SCHÜLER-SPRINGORUM, H., 1984 b: *Schlußreferat zu den Ergebnissen des 19. Deutschen Jugendgerichtstages vom 3.–7. Oktober 1983 in Mannheim*; in: DVJJ, (Hrsg.), 1984, S. 558 ff.
- SCHÜLER-SPRINGORUM, H., 1985: *Jugend, Kriminalität und Recht*; in: VÖGLER, (Hrsg.), 1985, S. 1107 ff.
- SCHÜLER-SPRINGORUM, H., 1986 a: *Kriminalpolitische Perspektiven neuer ambulanter Maßnahmen nach dem Jugendgerichtsgesetz*; in: BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, (Hrsg.), 1986, S. 204 ff.
- SCHÜLER-SPRINGORUM, H., 1986 b: *Kriminologische Forschungsperspektiven aus juristisch-kriminalpolitischer Sicht*; in: KURY, (Hrsg.), 1986, S. 93 ff.
- SCHÜLER-SPRINGORUM, H., 1987: *Und wenn es künftig weniger werden? Die Herausforderung der geburtenschwachen Jahrgänge. Teil 2*; in: DVJJ, (Hrsg.), 1987, S. 53 ff.
- SCHULTZ, H., 1985: *Krise der Kriminalpolitik?*; in: VÖGLER, (Hrsg.), 1985, S. 791 ff.
- SCHULTZE, W., 1984: *Der Täter-Opfer-Ausgleich im Jugendstrafrecht*; in: DVJJ, (Hrsg.), 1984, S. 387 ff.
- SCHULZ, W., 1980: *Philosophie in der veränderten Welt*, 4. Aufl.; Pfullingen.

- SCHUR, E., 1973: *Radical Nonintervention: Rethinking the Delinquency Problem*; Englewood Cliffs, N.J.
- SCHWIND, H.-D., 1981: *Kriminologische Forschung und Kriminalpolitik*; in KURY, (Hrsg.), 1981, S. 80 ff.
- SCHWIND, H.-D./STEINHILPER G., (Hrsg.), 1982: *Modelle zur Kriminalitätsvorbeugung und Resozialisierung. Beispiele praktischer Kriminalpolitik in Niedersachsen*; Heidelberg.
- SECHREST, D./VORENBERG, J./LUKOFF, J., 1975: *The Criminal Behavior of Drug Program Patients, A Final Report of the Impact on Crime of the Methadone Maintenance Program of the Addiction Research and Treatment Corporation*; Cambridge, Ma.
- SELZNICK, Ph., 1953: „TVA and the Grass-roots“; Berkeley, Ca.
- SILBERMAN, Ch., 1980: *Criminal Violence, Criminal Justice*, 2. Aufl.; New York.
- SIMONSOHN, B. (Hrsg.), 1969: *Jugendkriminalität, Strafjustiz und Sozialpädagogik*; Frankfurt.
- SMITH, M., 1979: *Memorandum from Michael Smith to Kenneth Schoen, Edna McConnell Clark Foundation*, 1. Juni; New York, VERA Institute of Justice; unveröff. Man.
- SMITH, M., 1981: *Statement before the Subcommittee on Crime of the House Committee of the Judiciary and the Subcommittee on Employment Opportunities of the House Committee on Education and Labor*, 28. Oktober; unveröff. Man.
- SMITH, M., 1982: *Alternative Forms of Punishment and Supervision for Convicted Offenders*; unveröff. Man. eines in Harvard am 11./12. Feb. gehaltenen Vortrages.
- SMITH, M./THOMPSON, J., 1983: *Employment, Youth, and Violent Crime*; in: FEINBERG, (Hrsg.), 1983, S. 96 ff.
- SMITH, M., 1984: *Will the Real Alternatives Please Stand Up?* New York University Review of Law and Social Change, S. 171 ff.
- SONNEN, B.-R., 1980: *Erfolgsdefinition und Erfolgsmessung behandlungsintensiver ambulanter Maßnahmen*; in: POMPER/WALTER, (Hrsg.), 1980, S. 91 ff.
- SPIESS, G., 1987: *Die geburtschwachen Jahrgänge: Bewährungsprobe für die Sozialarbeit in der Jugendgerichtsbarkeit*; in: DVJJ, (Hrsg.), 1987, S. 175 ff.
- STAETER, J., 1984 a: *Erfahrungsbericht über die Arbeit der Jugendstaatsanwälte in Braunschweig im Rahmen des Bundesmodellversuches*; in: DVJJ, (Hrsg.), 1984, S. 219 ff.
- STAETER, J., 1984 b: *Diversion zwischen Theorie und Praxis. Überlegungen nach zwei Jahren Diversionsmodell bei der Staatsanwaltschaft Braunschweig*; ZfJ, S. 498 ff.
- STEGMÜLLER, W., 1978: *Hauptströmungen der Gegenwartsphilosophie*; Stuttgart.
- STEINERT, H., 1983: *Kriminalpolitik durch Kriminologen; KrimJ*, S. 7 ff.
- STEINHILPER, M./FISCHER, H., 1982: *Ambulante sozialpädagogische Betreuung junger Straffälliger. Ein Modellversuch in Uelzen*; in: SCHWIND/STEINHILPER, (Hrsg.), 1982, S. 113 ff.
- STEINHILPER, M., 1986 a: *Bericht über einen Modellversuch in Uelzen mit Empfehlung für den Ausbau ambulanter Betreuungsprogramme*; in: NIEDERSÄCHSISCHER MINISTER DER JUSTIZ, (Hrsg.), S. 1 ff.
- STEINHILPER, M., 1986 b: *Projekte und Initiativen neuer ambulanter Maßnahmen nach § 10 JGG in Niedersachsen*; in: NIEDERSÄCHSISCHER MINISTER DER JUSTIZ, (Hrsg.), 1986, S. 135 ff.
- STRASBURG, P., 1978: *Violent Delinquents*; New York, VERA Institute of Justice.
- STRENG, F., 1980: *Schuld, Vergeltung, Generalprävention*; ZStW, S. 637 ff.
- STURZ, H., 1967 a: *Experiments in the Criminal Justice System*; Legal Aid Briefcase, Feb., S. 1 ff.
- STURZ, H., 1967 b: *Testimony Before the Ribicoff Committee, U.S. Senate, Committee on Government Operations, Subcommittee on Executive Reorganisation, Hearing: Federal Role in Urban Affairs*, 13. Dez. 1966; Washington D.C.
- STYLER, G., 1982: *Brooklyn Community Service Sentencing Project, A Report to the Criminal Court*; New York, VERA Institute of Justice, unveröff. Man.
- SULLIVAN, M., 1984: *Youth, Crime and Employment Patterns in Three Brooklyn Neighborhoods*; New York, VERA Institute of Justice.

- SVIRIDOFF, M./Mc ELROY, J., 1985: Employment and Crime: A Summary Report; New York, VERA Institute of Justice.
- SVIRIDOFF, M., 1986: Bail Fonds and Cash Alternatives: The Influence of Discounts on Bail-Making in New York City; New York, VERA Institute of Justice.
- SZABO, D., 1978: Criminology and Crime Policy; Montreal.
- SZANTON, P., 1970: Working with a City Government; New York.
- SZANTON, P., 1972 a: System Problems in the City; New York.
- SZANTON, P., 1972 b: Analysis and Urban Government: Experience of the New York City-RAND Institute; New York.
- SZANTON, P., 1981: Not Well Advised; New York.
- THOMAS, W., 1976: Bail Reform in America; Berkeley, Ca.
- THOMAS, W., 1977: National Evaluation Program, Pretrial Release Programs, Phase 1 Report; Washington D.C.
- THOMPSON, J. u. a., 1981: Employment and Crime: A Review of Theories and Research; New York, VERA Institute of Justice.
- THOMPSON, J./CATALDO, J./LOEWENSTEIN, G., 1985: Employment and Crime: A Survey of Brooklyn Arrested Persons; New York, VERA Institute of Justice.
- TOBURG, M., 1981: National Evaluation Program, Phase 2 Report, Pretrial Release: A National Evaluation of Practices and Outcomes; Washington D.C.
- de TOCQUEVILLE, A., 1956: Democracy in America; 8. Aufl.; New York.
- TWENTIETH CENTURY FUND TASK FORCE ON THE LAW ENFORCEMENT ASSISTANCE ADMINISTRATION, 1976: Law Enforcement: The Federal Role; New York.
- UMBREIT, M., 1981 a: Reducing Prison Overcrowding through Community Corrections; Valparaiso, In.
- UMBREIT, M., 1981 b: Community Service Sentencing: Jail Alternative or Added Sanction; Federal Probation, Sept., S. 3 ff.
- UNSDRI, 1974: Criminological Research and Decision-Making; Rom.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1972 (= VERA Report 1972): Programs in Criminal Justice Reform, VERA Institute of Justice, Ten Year Report 1961-1971; New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1976: WILDCAT: Cost/Benefit Study; unveröff. Man.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1977(= VERA Report 1977): 1971-1976, A Five-Year Report from the VERA Institute of Justice, Further Work in Criminal Justice Reform; New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1977: Felony Arrests: Their Prosecution and Disposition in New York City's Courts; New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE/VICTIM SERVICES AGENCY, 1979: Providing Information about Prosecution Witnesses: The Effects on Case-Processing Decisions in Criminal Courts; New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1980 (= VERA Report 1980): Status Report; New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1980: The Bronx Community Service Sentencing Project -- A Pilot Project; New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE/VICTIMS SERVICES AGENCY, 1980: Mediation and Arbitration as Alternatives to Prosecution in Felony Arrest Cases; New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1981 a: Travel Patterns and their Determinants Among the Elderly; New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1981 b: Pathways to Employment: Strategies for Assisting Hard-to-Employ People; New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1981 c: The New York Community Service Sentencing Project and Its Utility for the City of New York; New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1981 d: The New York Community Service Sentencing Project, Development of the Bronx Pilot Project; New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1981 e: Manhattan Community Service Sentencing Project, Status Report; New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1982 (= VERA Report 1982): Status Report; New York.

- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1982 a: Project Job Site: Report on the Pilot Phase; New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1982 b: The Brooklyn Community Service Sentencing Project, A Report to the Criminal Court; New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1983: Impact of the New York City Community Service Sentencing Program (Third Interim Report); New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1984 (= VERA Report 1984): Status Report; New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1984: Interim Status Report; New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1986 (= VERA Report 1986): Twenty-five Year Report from the VERA Institute of Justice ; New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1986: Report on Work in Crime Control and the Administration of Justice; New York.
- VERA INSTITUTE OF JUSTICE, 1987: Alcohol, Drugs and Crime: An Interim Report on New York State's Interagency Initiative; New York.
- VESTER, F., 1985: Neuland des Denkens: Vom technokratischen zum kybernetischen Zeitalter, 3. Aufl.; München.
- VIET, F., 1986: Referat „Täter-Opfer-Ausgleich“; in: BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ, (Hrsg.), 1986, S. 144 ff.
- VOGLER, T., (Hrsg.), 1985: Festschrift für Hans-Heinrich Jescheck zum 70. Geburtstag; Berlin.
- VOSS, M., 1981: Einkerkerung statt Entkerkerung. Die Folgen der amerikanischen Diversionenpolitik; KrimJ, . S. 247 ff.
- VOSS, M., 1984: Die ambulanten Maßnahmen auf dem Prüfstand: Mehr Hilfe oder mehr Kontrolle im Jahr 1984; in: DVJJ, (Hrsg.), 1984, S. 341 ff.
- WALD, P., 1964: Pretrial Detention and Ultimate Freedom: A Statistical Study; New York Law Review, S. 631 ff.
- WALD, P., 1972: The Right to Bail Revisited: A Decade of Promise Without Fulfillment; in: NAGEL, (Hrsg.), 1972, S. 177 ff.
- WALDMANN, P., 1979: Zur Genese von Strafrechtsnormen; KrimJ, S. 102 ff.
- WALKER, W., 1978: A Review of Models in the Policy Process; Santa Monica, Ca.
- WALTER, M., 1980: Möglichkeiten der ambulanten Behandlung karrieregefährdeter junger Straftäter; in: POMPER/WALTER, (Hrsg.), 1980, S. 9 ff.
- WALTER, M., 1982: Das Risiko weiterer Straffälligkeit als Voraussetzung ambulanter Betreuungsangebote in der jugendrichterlichen Praxis; MSchrKrim, S. 152 ff.
- WALTER, M., 1983 a: Innere Reform jugendkriminalrechtlicher Praxis; in: KERNER/KURY/SESSAR, (Hrsg.), 1983, S. 1023 ff.
- WALTER, M., 1983 b: Wandlungen in der Reaktion auf die Kriminalität; ZStW, 1983, S. 32 ff.
- WALTER, M., (Hrsg.), 1986: Diversion als Leitgedanke; München.
- WALTER, M., 1986: Angebote der Jugendhilfe und Jugendkriminalrecht; ZfJ, S. 429 ff.
- WEIGEND, Th., 1978 a: Literaturbericht: Vereinigte Staaten von Amerika, Strafrecht und Kriminalpolitik; ZStW, S. 342 ff.
- WEIGEND, Th., 1978 b: Entwicklungen und Tendenzen der Kriminalpolitik in den USA; ZStW, S. 1083 ff.
- WEIGEND, Th., 1982 a: Strafzumessung durch die Parteien; ZStW, S. 200 ff.
- WEIGEND, Th., 1982 b: Neoklassizismus, ein transatlantisches Mißverständnis; ZStW, S. 801 ff.
- WEISBROD, J./CASALE, S./FABER, S., 1981: Family Court Disposition Study; New York, VERA Institute of Justice.
- WILSON, J., 1975: Thinking about Crime; New York.
- WINTERFIELD, L., 1986: Criminal Careers of Juveniles in New York City; New York, VERA Institute of Justice.
- WOOTON, B. u. a., 1977: Special Community Service Issue; Probation Journal, No 4.
- YIN, R., 1982: The Hartford Institute and Connecticut's Prison Overcrowding Problem; Washington D.C.

YOUNG, W., 1979: Community Service Orders; London.
ZIMRING, F., 1973: The Court Employment Project; New York.
ZIMRING, F./HAWKINS, G., 1976: Deterrence, The Legal Threat in Crime Control; Chicago.
ZIPF, H., 1980: Kriminalpolitik, 2. Aufl.; Heidelberg.

2. Filme

LOXTON, D., 1979: Presumed Innocent; New York.
STONE, G., 1975: VERA and the Law; New York, Ford Foundation.

3. Gespräche

Die zitierten Gespräche wurden geführt mit:

CROSGROVE, Colleen: Forschungsmitarbeiterin bei VERA
FARRELL, Michael: Vizedirektor von VERA, früher Leiter der Technical-Assistance-Abteilung
FRED, Daniel: Professor für Criminal Law an der Yale University, Mitglied des Board of Trustees
GREENE, Judith: Direktorin des Community Service Sentencing Project
HELLMAN, Stan: Leiter von VERA's Finanzabteilung
HILLSMAN, Sally: Forschungsdirektorin von VERA
LENIHAN, Kenneth: Professor für Kriminologie am John Jay College, New York, früher Forschungsmitarbeiter bei VERA
MARKS, Selma: Forschungsassistentin am Community Service Sentencing Project
McDONALD, Douglas: Leiter der Begleitforschung des Community Service Sentencing Project
McELROY, Jerome: Vizedirektor von VERA
PALMENTIER, Elyse: Personalchefin von VERA
ROGERS, David: Professor für Soziologie und Management an der New York University
SMITH, Michael: Direktor von VERA seit 1978
STURZ, Herbert: Chairman of the New York City Planning Commission, Direktor von VERA von 1961 bis 1978
VALDERRAMA, Antonio: Forschungsmitarbeiter bei VERA
WALL, Ashbel T.: Direktor des Manhattan Community Service Sentencing Project
WEISBROD, Judith: Forschungsmitarbeiterin bei VERA, früher Mitarbeiterin von VERA-Paris