

# Die Frankfurter *Montagsrunde*

■ Alexander Klein

In der Frankfurter Drogenpolitik ist nicht nur das Kunststück gelungen, kommunale Akteure mit höchst gegensätzlichen Interessen an einen Tisch zu bringen. Vielmehr entwickelte sich der Arbeitskreis schnell zum innovativen Zentrum eines bemerkenswerten drogenpolitischen Wandels. Insbesondere die Einführung von Konsumräumen seit 1994 erregte bundesweit Aufmerksamkeit. So wurde die *Montagsrunde* zum Modell für eine Vielzahl präventiver Räte und kommunalpolitischer Beratungsgremien, ohne jedoch die besonderen Umstände in Rechnung zu stellen, die den Erfolg der »Montagsrunde« ermöglicht haben.

Der Einsatz kooperativer Präventionsgremien und kontextbezogener Sicherheitspartnerschaften zur Kriminalitätsvermeidung auf der kommunalen Ebene zählt zu den derzeit bevorzugten Instrumentarien städtischer Verwaltungen, um Unsicherheit und vor allem delinquentes ortsgebundenes Verhalten zu bekämpfen. Zur konzeptionellen Ergänzung der kommunalen Sicherheits- und Ordnungsstrategien werden so genannte Präventionsräte gegründet, die sich aus den unterschiedlichen im städtischen Umfeld agierenden Akteuren zusammensetzen. Die Zusammenarbeit städtischer Behörden, Institutionen und Vereine entsteht mit dem Ziel, Kriminalität und Unsicherheit zu reduzieren und Präventionsmaßnahmen im kommunalen Umfeld zu initiieren.

Thematisch im Vordergrund stehen dabei die einzelnen Stadtteile oder Straßenzüge der Innenstadt, denen ein hohes Maß an Kriminalität und Unsicherheit zugeschrieben wird. Kennzeichnend für die Präventionsräte und Sicherheitspartnerschaften sind die Beteiligung der örtlichen Polizeibehörden und eine Schirmherrschaft der städtischen Behörden.

Doch was ist das »Erfolgsrezept« für einen Präventionsrat? Welche Rolle spielt dabei die jeweilige Problemsituation und deren kommunalpolitische Rezeption? Was passiert mit den bisherigen kommunalpolitischen Routinen der Konfliktbewältigung? Anhand der Frankfurter *Montagsrunde*, die als Präventionsrat im Umfeld drogenpolitischer Konzeptionen bekannt wurde, sollen diese Fragestellungen näher untersucht und geklärt werden, ob dieser kriminalpräventiv ausgerichtete Arbeitskreis zugleich als Modellvorlage für den Aufbau kommunaler Sicherheitspartnerschaften dient.<sup>1</sup>

## Politikformulierung auf informeller Ebene

Der Frankfurter *Arbeitskreis Drogen*, durch langjährige wöchentliche Treffen als *Montagsrunde* bezeichnet, kann als Musterfall sicherheitspolitischer Arbeitsteilung auf kommunaler Ebene bezeichnet werden. Der 1988 durch die Polizei initiierte Zirkel lenkt seit über zehn Jahren die Praxis der kommunalen Drogenpolitik. Entgegen den im »Nationalen Rausch-

giftbekämpfungsplan« der Bundesregierung definierten Vorgaben für die deutsche Drogenpolitik etablierte sich in Frankfurt eine kommunalpolitische Variante von Repression und Hilfsmaßnahmen, die als Gegenmodell zum Konzept der Bundesregierung der neunziger Jahre bezeichnet werden kann und als Frankfurter Weg internationale Reputation erlangte.

Dem Arbeitskreis selbst fehlen formal jegliche administrativen Kompetenzen, um direkt in die kommunalpolitische Steuerung einzugreifen. Es handelt sich vielmehr um einen Zirkel der kommunalen Politikformulierung, der sich aus den im städtischen Raum mit unterschiedlichem Auftrag agierenden Akteuren zusammensetzt und ein strategisch wie konzeptionell gemeinsames Vorgehen ermöglicht. Den »Empfehlungen« der *Montagsrunde* folgten innerhalb der Kommunaladministration die Frankfurter Regierenden ebenso wie die Oppositionellen. Mit entsprechenden politischen Maßnahmen, wie Festsetzungen im Haushaltsplan für Hilfseinrichtungen oder Bereitstellen kommunal-administrativer Infrastruktur, wurde der *Frankfurter Weg* realisiert.

Der Einfluss des Arbeitskreises auf die strategische Ausrichtung der kommunalen Drogenpolitik vergrößerte sich mit dem öffentlichen Interesse am Frankfurter »Drogenproblem«, das sich durch den jährlichen Anstieg der polizeilich registrierten Drogenkonsumenten und Drogenoten seit Mitte der achtziger Jahre immer stärker regte. Magistrat und lokalpolitische Führung fürchteten um die Dynamik des gesellschaftlich-ökonomischen Strukturwandels der Stadt.<sup>2</sup>

## Vom Arbeitskreis zur »Montagsrunde«

Mit Amtsantritt der rot-grünen Koalition 1989 wuchs die kommunalpolitische Bedeutung des Arbeitskreises. Die Kommunalregierung unter Oberbürgermeister Andreas von Schoeler (SPD) trat mit dem Wahlversprechen an, die Frankfurter Drogenszene als Thema mit Priorität zu behandeln.

Zu dieser Zeit wurde die »offene« Drogenszene auf über 1.500 Personen geschätzt, nahezu 10.000 Personen versorgten sich in Frankfurt mit illegalen Drogen.<sup>3</sup>

Das Ressort Drogenpolitik wurde dem Sozialdezernat entzogen und dem Dezernat für Gesundheit zugeordnet. Für die Koordination der städtischen Drogenpolitik wurde von der neuen Gesundheitsdezernentin Margarethe Nimsch (Die Grünen) ein eigenständiges Amt zur Unterstützung des Dezernats initiiert – das Drogenreferat. Nimsch verfolgte ein drogenpolitisches Konzept, das bereits in anderen europäischen Großstädten wie Amsterdam und Zürich eingesetzt wurde: *Harm Reduction* – medizinische und sozialarbeiterische Grundversorgung zur Schadensminimierung speziell für Konsumenten und Abhängige von Opiaten. Konkret zählen zu den Angeboten die Vergabe von sterilem Injektionsbesteck (»Spritzentausch«), das Bereitstellen von Räumlichkeiten – »Konsum- oder Druckräume« – zur geschützten intravenösen Applikation außerhalb der Öffentlichkeit, stationäre medizinische Versorgung, Substitutionsprogramme und Übernachtungs- bzw. Wohnmöglichkeiten.

Diese für Frankfurt in Betracht gezogenen Angebote waren jedoch juristisch höchst umstritten. Galt der Straftatbestand der Verschaffung einer Gelegenheit zum Rauschmittel-Konsum nach § 29 Betäubungsmittelgesetz (BtmG) doch bei einigen der Angebote als erfüllt. Eine nähere Definition oder Auslegung zu Hilfsmaßnahmen im zuletzt 1982 geänderten Betäubungsmittelgesetz bestand nicht. Folglich wurden zuerst die als legal eingestuften Maßnahmen umgesetzt.

Mit der neuen Ressortzuordnung übernahm die Gesundheitsdezernentin den Vorsitz im Arbeitskreis Drogen und traf dort auf die Akteure der Polizei und Kommunalbehörden: Polizeivizepräsident und die Leiter von Ordnungsamt, Sozialamt, Stadtgesundheitsamt und Staatlichem Schulamt gehörten bislang zu den Teilnehmern. Das Drogenreferat erhielt den stellvertretenden Vorsitz und protokollierte die offiziell als »Abstimmungsgespräche« bezeichneten Treffen.

Das neue drogenpolitische Konzept stieß anfangs bei den Akteuren auf kontroverse Meinungen. Polizei und Ordnungsamt lehnten Hilfsangebote im innerstädtischen Raum ab, da sie befürchteten, dass dies der angestrebten Auflösung entgegenwirke und die Szene noch am »Standort Innenstadt« festige. Das Stadtgesundheitsamt hingegen befürwortete eine Ausweitung der bestehenden Hilfsangebote, da die Behörde bereits täglich Hunderte Konsumenten und Abhängige versorgte.

Die innerstädtische Drogenszene wurde zunehmend zum zentralen Thema der sicherheits- und ordnungspolitischen kommunalen Diskussion. Die wachsende Verelendung auf der Szene, die steigende Anzahl polizeilich registrierter Drogentoter und das stetige Scheitern der Bemühungen, die Szene mit repressiven Mitteln aus der Innenstadt zu vertreiben, verdeutlichte die Handlungsunfähigkeit von Kommune und Polizei. Die Hardliner der Frankfurter Parteien verstummten angesichts der aussichtslosen Lage

beim Einsatz repressiver Mittel. Der Arbeitskreis sollte neue Problemlösungsstrategien erarbeiten.

## Das Konzept Harm Reduction

Zunächst wurden weitere Akteure der Landes- und Kommunalbehörden ins Gremium geladen. Staatsanwaltschaft und Generalstaatsanwaltschaft beim Oberlandesgericht als weitere Vertreter der Strafverfolgung sowie Hauptamt und Rechtsamt, dem Oberbürgermeisteramt zugeordnet, kamen hinzu. Umstritten war eine Teilnahme der gemeinnützigen städtischen Trägervereine, die bereits therapeutische und sozialarbeiterische Angebote für Konsumenten bereitstellten. Das Drogenreferat, als städtischer Koordinator den Trägervereinen weisungsberechtigt, lehnte eine Teilnahme ab, musste sich jedoch dem Druck der anderen Akteure beugen, die eine Beteiligung ausdrücklich befürworteten. Fortan konnten die in der »Trägerrunde« organisierten Vereine zwei gewählte Delegierte entsenden.

Die Befürwortung resultierte aus der Einsicht, dass eine Auflösung der Szene ad hoc ohnehin nicht mehr möglich war. Die Akteure informierten sich bei den zuständigen Behörden in Amsterdam und Zürich über deren Erfahrung im Umgang mit Konzepten zur *Harm Reduction*. Die Akteure der Polizei und Staatsanwaltschaft konnten anhand der praktischen Umsetzung der europäischen Nachbarn überzeugt werden, schadensminimierende Angebote als legitimes Mittel zu akzeptieren. Innerhalb des Arbeitskreises wurde sich geeinigt, kurzfristig initiierte Hilfsangebote als ergänzende und unterstützende Maßnahmen bei der Verdrängung der Szene einzusetzen.

So wurde seitens der Akteure neben Art und Angebotspalette der spezifischen Einrichtungen auch deren Finanzierung und das Bereitstellen von Infrastruktur geklärt. Die Strafverfolgungsbehörden definierten, welche Angebote strafverfolgungsfrei blieben und die Trägervereine legten fest, welche Maßnahmen realisierbar seien. Seitens der städtischen Behörden wurden die finanziellen Mittel bereitgestellt. So entstand 1990 in unmittelbarer Nähe der Szene die erste Anlaufstelle (»Café Fix«) für Konsumenten und Abhängige mit stationärer Versorgung aus Medizin, Sozialarbeit und Grundversorgung sowie Spritzenaustausch. Staatsanwaltschaft und Polizei garantierten den Trägern, keine Strafverfolgungsmaßnahmen einzuleiten, solange diese sich an die Abstimmungen im Arbeitskreis hielten.

Das weitere Anwachsen der Szene zu Beginn der neunziger Jahre und die damit einhergehende steigende Mortalität unter den Konsumenten forderten jedoch einen deutlichen Ausbau der Angebote, da sich ein Verdrängen der Szene nur schleppend vollzog. Die groß angelegten Räumungen des Jahres 1992 führten zu einer weiteren Verelendung der Konsumenten und einem Anstieg der Mortalität. Weitere Anlaufstellen wurden etabliert und die bestehenden Hilfsmaß-

nahmen ausgebaut. Finanziert wurde der Ausbau auch durch Spendenaktionen privatrechtlicher Organisationen wie der Industrie- und Handelskammer Frankfurt (IHK), die daraufhin als Gast einige Male den Sitzungen beiwohnen durfte.

## Die Etablierung von Konsumräumen

Die Mortalitätsrate konnte bis 1993 zwar halbiert werden, stagnierte aber auf hohem Niveau.

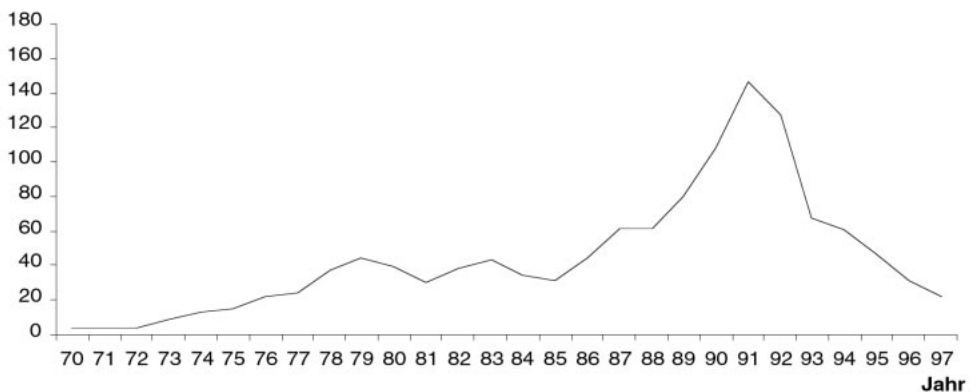
Außer dem quantitativen Ausbau wurde nun auch eine qualitative Erweiterung in Erwägung gezogen. Bereits 1990 diskutierten die Akteure über die Einrichtung von »Konsumräumen«. Die Strafverfolgungsbehörden lehnten zunächst

weile verfügt Frankfurt über ein weit verzweigtes Netz an Angeboten innerhalb und außerhalb der Stadtgrenzen für Konsumenten und Abhängige. Öffentlicher Konsum und Handel finden überwiegend in oder zwischen den dafür ausgewiesenen Orten in den Seitenstraßen des Bahnhofsviertels statt. Die »offene« Drogenszene konnte aus der Frankfurter Innenstadt nachhaltig verdrängt werden.

Während in der Öffentlichkeit die städtische Drogenpolitik an Brisanz und Tagesaktualität verlor, konnten die Akteure der Montagsrunde ihre Institutionen nicht entlasten. Besonders für die Strafverfolgungsbehörden gehört die Drogenszene in Frankfurt weiterhin zu einem personal- und arbeitsintensiven Faktor. Erst 1997 wurde der Turnus der Abstimmungsgespräche

## Drogentote in Frankfurt/Main 1970-1997

Drogentote



Quelle: PKS

strikt ab. Angesichts der veränderten Situation sahen sich die Landesbehörden jedoch gezwungen, auch juristisch umstrittene Hilfsangebote in Betracht zu ziehen. Der Vertreter der Generalstaatsanwaltschaft beim Oberlandesgericht und Leiter der Zentralstelle für die Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität (ZfB), Oberstaatsanwalt Dr. Hans Harald Körner, setzte 1993 eine Prüfung zur Zulässigkeit von Gesundheitsräumen für den hygienischen und stressfreien Konsum von Opiaten an. Im Mai 1993 wurde das Rechtsgutachten der ZfB mit dem Ergebnis veröffentlicht, dass unter strafrechtlichen Gesichtspunkten die Einrichtung und der Betrieb von Konsumräumen für Opiatabhängige als Maßnahme staatlicher Drogenhilfe unbedenklich ist.

Im Arbeitskreis wurde eine Rahmenkonzeption erstellt, so dass im Dezember 1994 der erste Konsumraum in Frankfurt eröffnet werden konnte. Im Verlauf der weiteren Jahre wurden insgesamt vier Konsumräume errichtet. Die bestehenden Hilfsmaßnahmen etablierten sich und wurden der aktuellen Bedarfslage weiterhin angepasst. Die Mortalität unter den Konsumenten konnte dauerhaft gesenkt werden. Mittler-

auf eine Sitzung pro Monat reduziert. Bezeichnenderweise ist dieses Ressort im städtischen Haushaltsplan das einzige, dessen Budget nie gekürzt, sondern vielmehr stetig erhöht wurde.

## Die Akteure

Seit Beginn der neunziger Jahre sind in der Montagsrunde nahezu sämtliche staatlichen, kommunalen und gemeinnützigen Behörden wie Organisationen vertreten, die mit der innerstädtischen Drogenszene in Frankfurt direkt und indirekt zu tun haben. Neben den staatlichen Straf- und Verfolgungsbehörden sind die zuständigen kommunalen Behörden und Trägervereine der Drogenhilfe im Arbeitskreis vertreten.

Sämtliche Teilnehmer besetzen in ihren Institutionen leitende Funktionen.

Die Teilnahme der einzelnen Akteure resultiert aus unterschiedlicher Motivation und ist eng an die jeweilige institutionelle Zugehörigkeit gebunden. Während die Kommunalbehörden per Magistratsverfügung an die Teilnahme gebunden sind, nehmen die Landesbehörden auf eigene Initiative hin teil. Den Trägervereinen hingegen

wurde erst auf Drängen ein ständiger Sitz im Arbeitskreis zugebilligt.

Die formal als »Abstimmungsgespräche« bezeichneten Treffen finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Inhaltliche Stellungnahmen werden in Form einer gemeinsamen »Empfehlung« des Arbeitskreises dem Magistrat der Stadt vorgelegt.

Die offizielle Gründung des *Arbeitskreises Drogen* geht zurück auf die 1988 erlassene Verfügung des Frankfurter Oberbürgermeisters Wolfram Brück (CDU), eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus kommunalen Behörden und Polizei zu bilden. Angeregt wurde das gemeinsame Treffen jedoch durch die Frankfurter Polizeidirektion, die von der Kommune eine behördliche Beteiligung einforderte, um beim Versuch der Eindämmung der Drogenszene unterstützt zu werden. Zunächst wurden seitens der Kommunaladministration das Stadtgesundheitsamt, Sozialamt und Ordnungsamt sowie seitens der Landesbehörden die Polizei und das Staatliche Schulamt geladen. Den Vorsitz übernahm der amtierende Sozialdezernent. Eine deutliche Ausweitung des Akteurskreises vollzog sich nach den Kommunalwahlen 1989, als die Gesundheitsdezernentin Nimsch den Vorsitz des Gremiums von Sozialdezernent Manfred Sutter (CDU) übernahm. Nimsch initiierte das Drogenreferat als eigenständige kommunale Behörde für die Koordination der städtischen Drogenpolitik. Der Akteurskreis vergrößerte sich seitdem deutlich.

### Institutionelle Herkunft

Nach der institutionellen Herkunft sortiert, waren an den Abstimmungsgesprächen bislang folgende Behörden und Organisationen beteiligt:

Akteure der Landesbehörden – Hierzu zählen Polizei, Bahnpolizei, Staatsanwaltschaft, Zentralstelle für die Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität (ZfB) der Generalstaatsanwaltschaft beim Oberlandesgericht und Staatliches Schulamt.

Akteure der Kommunalbehörden – Angewiesen durch Magistratsverfügung nehmen die Ämter und Referate Stadtgesundheitsamt, Sozialamt, Jugendamt, Ordnungsamt, Rechtsamt, Hauptamt, Drogenreferat und Frauenreferat sowie das Dezernat für Gesundheit teil. Die Kommunalbehörden stellen formal Vorsitz und Stellvertretung. Der Vorsitz wird vom drogenpolitisch verantwortlichen Dezernenten übernommen, der als gewählter Stadtrat dem Magistrat der Stadt Frankfurt angehört. Seit 1989 ist das Ressort dem Gesundheitsdezernat zugeordnet. Den stellvertretenden Vorsitz übernimmt das dem Dezernat zugeordnete Drogenreferat.

Akteure der gemeinnützigen Trägervereine und der Privatwirtschaft – Hierzu zählen die Träger der Frankfurter Drogenhilfe, die sich aus unterschiedlichen gemeinnützigen Vereinen zusammensetzen, die medizinisch, therapeutisch oder mittels Sozialarbeit Konsumenten und Abhängige

betreuen und beraten. Die Vereine sind organisiert in einer Trägerrunde, die in regelmäßigen Abständen leitende Funktionsträger der Drogenhilfe zwecks Koordination, Absprache und Planung versammelt. Rotierend werden zwei Delegierte von der Trägerrunde aus in den Arbeitskreis gesandt.

Gelegentlich als »Gäste« werden Vertreter aus der Frankfurter Privatwirtschaft geladen: Der Leiter der Industrie- und Handelskammer Frankfurt nahm im Rahmen eines Finanzierungsprojekts ebenso wie ein Vertreter eines Privaten Sicherheitsdienstes zur Absprache mit den Akteuren teil.

Inwieweit die Akteure auch das drogenpolitische Netzwerk der Stadt repräsentieren, hat Cattacin in einer Studie von 1996 ermittelt. Von den mindestens 31 Akteuren des drogenpolitischen Netzwerkes sind 14 in der Montagsrunde mit einem festen Sitz vertreten. Einen besonders hohen Grad der Integration weisen laut Cattacin die gemeinnützigen Trägervereine auf. Auf kommunaler Seite stehen vor allem das Drogenreferat, das Stadtgesundheitsamt und das Sozialamt hervor. Aber auch die Staatsanwaltschaften und die Polizeien erreichen Werte, die von einer überdurchschnittlichen Integration im drogenpolitischen Netzwerk zeugen. Insgesamt spiegeln die Akteure der Montagsrunde auch die wichtigsten Akteure des drogenpolitischen Netzwerkes in Frankfurt wider.

### Der Interessenausgleich

Durch die Etablierung der Montagsrunde wurde eine Plattform für den Interessenaustausch aller beteiligten Institutionen gesetzt. Ein Arbeitskreis, der nach außen eine »Empfehlung« an die Stadtverantwortlichen richtet, zeigt vor allem eines: gemeinsam wird nach einer Lösung gesucht, welche die Interessen aller Akteure berücksichtigt, dabei aber deren Autonomie nicht in Frage gestellt. Und genau diese unausgesprochen zugesicherte Autonomie führte zum lang ersehnten Konsens untereinander. Die Bereitschaft der Akteure, die Interessen des anderen überhaupt zu beachten und auch zu diskutieren, führte zu der Bereitschaft jedes Akteurs, Widersprüche konstruktiv zu erörtern, Entscheidungen anzupassen und abzuändern, Experimente zeitnah durchzuführen und damit die Flexibilität innerhalb der eigenen Behörde deutlich zu erhöhen.

Die zuvor einander ausschließenden Interessen von Strafverfolgungsbehörden und kommunalen wie privaten Trägern der Drogenhilfe – Repression versus Hilfsmaßnahmen – wurde umgewandelt in ein Konzept von Repression *und* Hilfsmaßnahmen.

Insofern lässt sich auch eine andere Kategorisierung der Akteure vornehmen, die nicht die institutionelle Herkunft, sondern vielmehr die institutionelle Interessenlage berücksichtigt:

**Repression:** Polizei, General-/Staatsanwaltschaft, Bahnpolizei/BGS, Ordnungsamt, Private Sicherheitsdienste.

**Hilfsmaßnahmen/Harm Reduction:** Gesundheitsdezernat, Drogenreferat, Stadtgesundheitsamt, Sozial- und Jugendamt, Staatliches Schulamt, Trägervereine der Drogenhilfe. Hauptamt, Rechtsamt und auch die IHK als Gast können in diesem Schema eine eigene Gruppe *Financiers und Organisatoren* bilden, die zwar nichts zum drogenpolitischen Konzept beigetragen haben, aber die Weichen innerhalb der kommunalpolitischen und wirtschaftlichen Elite gestellt haben.

### Der Einfluss der Zentralstelle für die Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität (ZfB)

Die Bereitschaft zur Diskussion und zum wechselseitigen Lernen ist eine der Säulen für das erfolgreiche Zusammenspiel der Akteure. Konkret verlangten die Maßnahmen im Sinne der *Harm Reduction* aber auch noch die Überwindung juristischer Hürden. Drogenpolitik wird immer noch als fester Bestandteil von Ordnungs- und Sicherheitspolitik betrachtet. Abgesehen von der klassischen an Abstinenz orientierten Drogenberatung oder dem Modell der klinischen Entzugstherapie bewegten sich Maßnahmen zur niedrigschwelligen Schadensminimierung<sup>4</sup> in einer juristischen Grauzone um den Artikel 29 BtmG, die eine Verfolgung der Betreiber nur selten ausschließen konnte.

Daher ist den Strafverfolgungsbehörden eine besondere Bedeutung im Entscheidungsfindungsprozess der Montagsrunde beizumessen. Sie garantierten die Unbedenklichkeit beim Aufbau der niedrigschwelligen Hilfsmaßnahmen.

Die juristische Grundlage für die bis dato umstrittenen Ansätze zur *Harm Reduction* erstellte 1993 der Vertreter der Generalstaatsanwaltschaft beim Oberlandesgericht Frankfurt und Leiter der Zentralstelle für die Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität Oberstaatsanwalt Dr. Hans Harald Körner, der mit seinen Rechtsgutachten zur Zulässigkeit von Konsumräumen die entscheidende Grundlage für den weiteren Ausbau des Frankfurter Hilfesystems ermöglichte.

Besonders hier lässt sich nachvollziehen, dass sich die Interessen verschoben und die Akteure bereit waren, Kompromisse einzugehen. In den Anfangszeiten der Montagsrunde lehnten die Strafverfolgungsbehörden, Staatsanwaltschaft und Polizei, juristisch umstrittene Hilfsmaßnahmen strikt ab. Das tatsächliche Errichten von Konsumräumen ist in diesem Zusammenhang umso brisanter, als in Hamburg 1994 ein ähnliches Vorhaben ohne juristische Legitimation von der ansässigen Staatsanwaltschaft als Verstoß gegen § 29 BtmG bewertet und somit nicht umgesetzt wurde.

Eine Anklage gegen das Vorhaben konnte zwar durch das Gutachten nicht ausgeschlossen werden, »solange diese Frage nicht durch eine höchstrichterliche Entscheidung oder eine Klarstellung des Gesetzgebers abschließend geklärt ist«, wie Körner in einer Stellungnahme verlautbarte. Dennoch wurde die Möglichkeit einer Anklage gegen die Betreiber als äußerst gering ein-

geschätzt, da die Generalstaatsanwaltschaft als Dienstaufsicht der Strafverfolgungs- und Ermittlungsbehörden des Landes zuvor eine Zulassung für eine Anklage erteilen muss.

Ähnlich verfuhr die ZfB mit dem bereits einige Jahre zuvor in Frankfurt etablierten Spritzenaustauschprogramm. Auch hier sprach sich die Behörde in einem Gutachten für die Zulässigkeit der Hilfsmaßnahme aus.

Ebenfalls als unbedenklich beurteilte Oberstaatsanwalt Körner das beantragte Projekt zur kontrollierten Vergabe von Diamorphin. Da jedoch das Bundesgesundheitsamt seine hierzu notwendige Zustimmung verweigerte, scheiterte eine Umsetzung. Auch wenn dieses Projekt scheiterte, ist der ZfB bzw. dem Oberstaatsanwalt Körner beim Entscheidungsfindungsprozess der Montagsrunde eine Schlüsselrolle zuzuordnen.

### Modellcharakter Montagsrunde

Zweifelsohne tritt die Kommune als kriminal- und sicherheitspolitischer Aktionsraum zunehmend in den Vordergrund. Als funktionale Schwerpunkte von Präventionsräten nennt die Kriminologische Zentralstelle 1997 die Beratung öffentlicher Institutionen, Informationsaustausch und Öffentlichkeitsarbeit. Inhaltlich standen die Bereiche Gewalt gegen Personen und Sachen, Einbruchdiebstahl und Verstöße gegen das BtMG im Vordergrund. In Hessen forderte das Innenministerium 1992 im Strategiepapier »Sicherheitsoffensive« den breiten Aufbau kriminalpräventiver Gremien und Sicherheitsforen auf kommunaler Ebene. Auf Landesebene wurde eine Sachverständigenkommission für Kriminalprävention eingerichtet, die als *Landespräventionsrat* für die kommunalen Gremien »Informationsaustausch und die Übernahme von einzelnen Modellprojekten« ermöglichen soll.<sup>5</sup>

In Frankfurt wird seit 1996 ein stadtweites Netz aus Präventionsgremien aufgebaut, dessen Finanzierung und Entwicklung immer wieder mit den Erfolgen der Montagsrunde begründet wurde. Das Präventionsnetz versucht dabei lokale und inhaltliche Schwerpunkte miteinander zu vereinen. Dazu wurden in elf Stadtteilen *Regionalräte* mit ausschließlich lokalem Aktionsradius gegründet unter Beteiligung der örtlichen Polizeireviere, Orts- und Elternbeiräte, Parteien, Kirchen, Einzelhandelsorganisationen und Ämter. Zusätzlich existieren drei identisch strukturierte Gremien mit inhaltlicher Ausrichtung unter den Bezeichnungen *Arbeitskreis Drogen*, *Arbeitskreis Sicherheit* und *Arbeitskreis Jugend und Prävention*. An der Spitze des städtischen Sicherheitsnetzes steht der *Präventionsrat*, dem sämtliche Arbeitskreise unterstehen und auf Verlangen zuarbeiten müssen. Die erarbeiteten Strategien und Konzepte der Regionalräte und Arbeitskreise werden über den Präventionsrat verkündet. Das Oberbürgermeisteramt übernimmt den Vorsitz, und neben den kommunalen Dezernenten für Sicherheit, Soziales und Jugend, Schule und Bildung zählen auch Polizeipräsident und leitender Staatsanwalt beim Amtsgericht zur städtischen

Präventionselite. Alle kommunalen Instanzen einschließlich der Dezernate sind verpflichtet, dem Präventionsrat bei Bedarf zuzuarbeiten.

Die Bestrebungen der Stadt, ein flächendeckendes Präventionsnetz aufzubauen und auch die Initiativen des Landes Hessen, kriminalpräventive Gremien auf kommunaler Ebene zu etablieren, sind sicherlich auch auf die Erfolge der Montagsrunde zurückzuführen.<sup>6</sup> Die Arbeit des Gremiums verdeutlicht, dass die Entwicklung eines Konzepts unter Berücksichtigung aller Interessen zum gewünschten Effekt führen kann: hier die Verdrängung einer »offenen« Drogenszene aus dem innerstädtischen Raum.

Dabei sollte nicht vergessen werden, dass der Erfolg der Montagsrunde vor allem von zwei

## »Erst durch die sich zu- spitzende Situation auf der Szene und das Versagen der bislang eingesetzten Strategien konnte die Montagsrunde zu einer In- stanz der kommunalen Politikformulierung reifen«

Punkten abhängt: einerseits der Bereitschaft jedes Akteurs, einerseits die Interessen des anderen zu berücksichtigen und andererseits das Gremium als politikformulierende Instanz anzuerkennen. Letzteres ist selbstverständlich eng mit der kommunalpolitischen Rezeption bzw. der öffentlichen Brisanz des behandelten Konfliktgegenstands verknüpft. Erst durch die sich zu spitzende Situation auf der Szene und das Versagen der bislang eingesetzten Strategien konnte die Montagsrunde zu einer Instanz der kommunalen Politikformulierung reifen.

Die Funktion des Konfliktgegenstandes im vorliegenden Fall verdeutlicht der Umstand, dass neben der Montagsrunde ein weiteres Gremium mit ähnlichem Auftrag existiert: der *Arbeitskreis Sicherheit*. Dieses Gremium wurde ebenfalls auf Drängen der Polizei via Magistratsverfügung 1989 gegründet. Der Arbeitskreis Sicherheit versammelt verschiedene städtische Ämter und Institutionen, um die allgemeine Entwicklung von Kriminalität und Ordnungswidrigkeiten im innerstädtischen Raum zu erörtern und Maßnahmen einzuleiten.

### Projektmanagement statt Ressortverwaltung

Die parallele Entwicklung eines weiteren Arbeitskreises mit gleicher kriminalpolitischer Intention deutet auf die von Heinz Steinert beschriebene »stillschweigende Verwaltungsreform« hin.<sup>7</sup> Anstatt der traditionellen Ressortverwaltung wird ein behörden-übergreifendes koordiniertes Projektmanagement auf kommunaler

Ebene initiiert. Dieses Phänomen ist nicht nur in Frankfurt zu beobachten.

Fragt man nun also nach dem Modellcharakter der Montagsrunde, so muss berücksichtigt werden, dass ein an der konkreten Konflikt- oder Problemsituation orientiertes Handeln verschiedener kommunaler Akteure nicht erst durch die Tätigkeiten dieses Arbeitskreises hervorgerufen wurde, sondern vielmehr einem Trend in der kriminalpolitischen Praxis der Kommunen folgte.

Hervorstechendes Merkmal und Besonderheit des Modells Montagsrunde ist und bleibt die Entwicklung eines formal unspektakulären Arbeitskreises zu einer kommunalen informellen Politikberatungs- und Politikformulierungsinstanz unabhängig von parteipolitischen Kalkül und Interessenlage.

Alexander Klein, M.A. hist.pol., arbeitet in der Frankfurter Drogenhilfe beim größten städtischen Trägerverein (Verein Arbeits- und Erziehungshilfe e.V.) mit den Schwerpunkten Evaluation, Konzeptionierung und Klientel-Betreuung

### Literatur:

- Cattacin, Sandro u.a.: Drogenpolitische Modelle. Eine vergleichende Analyse sechs europäischer Realitäten, Zürich 1996.
- Fünfsinn, Helmut: Kriminalprävention und Strafjustiz. Das hessische Modell, in: Jehle, Jörg-Martin (Hg.): Kriminalprävention und Strafjustiz, Wiesbaden 1996.
- Hess, Henner: Der illegale Drogenhandel, in: Scheerer, Sebastian / Vogt, Irmgard (Hg.): Drogen und Drogenpolitik. Ein Handbuch, Frankfurt/Main 1989.
- Hessischer Landtag: Drucksache 14/3656. Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage betreffend Arbeit der Präventionsräte in Hessen, Wiesbaden 1998.
- Kalke, Jens / Raschke, Peter: Blockierte Drogenpolitik. Von Reforminitiativen der Länder und ihrer Behinderung durch die Bundesregierung, in: Wissenschaftlicher Beirat des Bundesverbandes für akzeptierende Drogenarbeit akzept (Hg.): Wider besseres Wissen. Die Scheinheiligkeit der Drogenpolitik, Bremen 1996.
- Kemmesies, Uwe E.: Kompulsive Drogengebraucher in den Niederlanden und Deutschland. Die offene Drogenszene in Amsterdam und Frankfurt a. M., Berlin 1995.
- Kriminologische Zentralstelle e.V.: Pilotstudie zur Dokumentation von Gremien, Organisationen und Aktivitäten auf dem Gebiet der Kriminalprävention. Pilotstudie I (Hessen), Wiesbaden 1997.
- Körner, Hans Harald: Betäubungsmittelgesetz. Arzneimittelgesetz, München 1994.
- Noller, Peter: Kontrollierte Opiatvergabe. Erfahrungen im internationalen Vergleich, in: Nimsch, Margarethe (Hg.): Heroin auf Krankenschein? Basel / Frankfurt/Main 1993.

*Polizeipräsidium Frankfurt am Main:* Polizeiliche Kriminalstatistik im Dienstbezirk Frankfurt am Main, Jahrgänge 1974 bis 1997, Frankfurt/Main.

*Präventionsrat Stadt Frankfurt am Main:* Geschäftsbericht 2000, Frankfurt 2001.

*Scheerer, Sebastian:* Die Heroinszene, in: Scheerer, Sebastian / Vogt, Irmgard (Hg.): Drogen und Drogenpolitik. Ein Handbuch, Frankfurt/Main 1989.

*Steinert, Heinz:* Prävention als kommunale Aufgabe, in: Gössner, Rolf (Hg.): Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat, Baden-Baden 1995.

*Zentralstelle für die Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität (ZfB):* Stellungnahme der ZfB ergänzend zu den beiden Rechtsgutachten zur Zulässigkeit von Gesundheitsräumen vom 17. und 18.5.1993, Frankfurt/Main 1993, Manuskript.

## Anmerkungen

- 1 Meine Forschung zur Montagsrunde habe ich ausführlich dargestellt in: Die Frankfurter Montagsrunde: Neue Wege der Politikformulierung zur kommunalen Sicherheitsstrategie. Magister-Arbeit am Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt/Main 1998.
- 2 Formwandel und Transformationsprozesse des gesellschaftlich-ökonomischen Strukturwandels wurden von Hubert Beste, Morphologie der Macht, Opladen 2000, eingehend untersucht und dargestellt. Erinnert sei an dieser Stelle nur an die Bewerbung der Stadt Frankfurt um den Standort der Europäischen Zentralbank, die in diese Zeit fällt.
- 3 Renn/Lange (1995), S. 8. Der Begriff »offene Drogenzone« umschreibt räumliche sichtbare Situationen, »in denen Bürger unmittelbar mit dem Anblick illegalen Drogenkonsums und Drogenhandels konfrontiert werden« und »das Moment des quasi unvermeidbaren Konfrontiertwerdens wider Willen« auftritt. Es handelt sich hierbei um einen öffentlich zugänglichen Raum, in dem dauerhaft illegale Drogen konsumiert und erworben werden. Die Anzahl der Personen ist dabei nur insofern relevant, als dass genügend Personen innerhalb dieses Raumes vorhanden sein bzw. konsumieren müssen, so dass für Außenstehende eine Identifikation möglich ist. In der Regel wird dieser Terminus erst dann verwendet, wenn überwiegend der intravenöse Konsum von Opiaten stattfindet.
- 4 Niedrigschwellige Drogenhilfe zeichnet sich insbesondere durch ihre leichte Zugänglichkeit aus. Sie zielt in erster Linie auf eine Betreuung vor Ort und nicht auf die Abstinenz. Außerdem gewährleistet niedrigschwellige Hilfe die Anonymität des Hilfesuchenden.
- 5 Kriminologische Zentralstelle (1997), S. 3f.
- 6 Hessischer Landtag (1998), S. 1. Die Montagsrunde wurde von der hessischen Landesregierung als Beispiel der Bündelungseffekte kriminalpräventiver Gremien angeführt und unterstrich die »herausragende Arbeit im Bereich der Drogenprävention«.
- 7 Steinert (1995), S. 413.

# Das Jugendrechtshaus – neuer Akteur der Kriminalpolitik?

■ Theresia Höynck

Jugenddelinquenz ist ein Thema, bei dem sich die Gemüter leicht erhitzen. Immer schlimmer, immer brutaler gehe es unter den Kindern und Jugendlichen zu, meinen die einen. Man müsse dagegen früh durchgreifen, auch mit dem Strafrecht. Alles Panikmache, meinen die anderen, ein besonnener Umgang mit jungen Delinquenten sei nach wie vor geboten. Die Idee des Jugendrechtshauses vereint beide Haltungen und verspricht auch noch eine patente Lösung: Eine bunte Mischung früh einsetzender pädagogischer Maßnahmen unter dem Dach des Rechts. Zu schön, um wahr zu sein? Oder doch nur eine neue Version »pädagogischer Dramatisierungsgewinne«? Jedenfalls Grund genug, das Konzept einmal genauer unter die Lupe zu nehmen.

Ein neuer Begriff geistert in der letzten Zeit gelegentlich durch die Fach- und allgemeine Presse: Jugendrechtshäuser, die zur Verhinderung von Jugenddelinquenz (von Hasseln, 2001c), und Rechtsradikalismus (von Hasseln, 2000b) und insgesamt zur Orientierung junger Menschen beitragen sollen (von Hasseln, 2000a). Angesichts jahrelanger intensiver öffentlicher und politischer Debatten über Jugendkriminalität, die – wenig überraschend – bisher keine Patentlösungen haben hervorbringen können, wird jede Konzeptidee dankbar aufgegriffen. Ein sich rechtsphilosophisch begründendes, neues Konzept wie das des Jugendrechtshauses, vor allem von Juristen entwickelt und unterstützt, ist in dem Konzert der Ideen durchaus von gewisser Exotik: Was verbirgt sich dahinter, außer offenbar recht wirksamer Öffentlichkeitsarbeit?

## Selbstdarstellungen

Außer in allgemeinen Zeitungsartikeln regionaler und überregionaler Blätter finden sich Informationen zu den Jugendrechtshäusern, soweit ersichtlich, ausschließlich in Publikationen der unermüdlichen Initiatorin und treibenden Kraft des Konzepts, Sigrun von Hasseln, Vorsitzende Richterin am LG Cottbus (vgl. Literaturliste). Die Jugendrechtshäuser legen Wert auf Urheberrecht und Namensschutz und grenzen sich ausdrücklich ab vom ähnlich klingenden Haus des Jugendrechts in Stuttgart, bei dem es sich um ein behördenübergreifendes Projekt handelt, dessen Ziel es ist, unter Ausnutzung der Möglichkeiten des geltenden Rechts eine optimierte Zusammenarbeit zwischen den am Jugendstrafverfahren beteiligten Institutionen unter einem Dach zu erreichen (zum Konzept und ersten Evaluationsergebnissen vgl. Feuerhelm, 2000).

Ein Grundlagen und Konzept des Jugendrechtshauses umfänglich beschreibendes Buch (von Hasseln, 2000a) wählt den Einstieg ins Thema mit einem Kapitel unter der Überschrift »Zerstören, Klauen, Rauben, Quälen, Morden, Kiffen, Suizid«

auf dessen erster Seite dargetan wird, es sei schon in der ersten Grundschulklasse an der Tagesordnung, dass sich Schüler Schokoriegel fast ausschließlich durch Raub besorgen, wenn sie darauf plötzlich Appetit und keinen zur Hand haben. Es folgen mehrere Seiten Kurzfassungen medialer Schreckensmeldungen der hinlänglich bekannten Art à la »Monsterkids«. Die Ursachendiagnose gleicht einem Gewalttritt durch die Übel unserer Gesellschaft: von Verwahrlosung und fehlendem Selbstwertgefühl über Gewaltverherrlichung in den Medien, Verunsicherung aufgrund von Umweltproblemen, Orientierungslosigkeit wegen fehlender gesellschaftlicher Maßstäbe bis zur Vorbild-, Prinzipien- und Tabulosigkeit der Erwachsenen ist alles dem Feuilletonleser Vertraute zu finden. Ganzheitlich soll auf diese Probleme reagiert werden, mit einem »Gesamtkonzept für das friedliche Zusammenleben, eine Gesamthethik, die – von frühester Kindheit an – den jungen Menschen und seine Erzieher begleiten« (von Hasseln, 2001a, S. 152). Dem Recht wird für diese herkulische Aufgabe eine zentrale Rolle zugesprochen, die die Prinzipien der Liebe, der Vernunft (dem zahlreiche Unterprinzipien zugeordnet werden) und der Dynamik zusammenführen soll (von Hasseln, 2000a, S.97). Ein so verstandenes, auf sittliche und moralische Ziele gerichtetes und möglichst sich weiterentwickelndes Recht soll im Wege der Rechtspädagogik von Kindesbeinen angelehrt werden. Die praktische Umsetzung soll im Jugendrechtshaus erfolgen, das umfassende Anlauf-, Beratungs- und Vermittlungsstelle für Jugendliche sein soll, etwa durch das Angebot von Rechtsberatung, Bildungsarbeit, Events und Diskussionsforen.

## Fragen an das Konzept

Viele der Projekte, die vor allem vom Jugendrechtshaus Cottbus durchgeführt worden sind, etwa ein Kooperationsprojekt mit der Polizei an Cottbuser Schulen mit Rollenspielen zum Thema Gewalt und Informationen über die Folgen von Straftaten (Lausitzer Rundschau, 28.5.2001), die