

**Gunther Dreher,  
Thomas Feltes (Hrsg.)**

**Das Modell New York:  
Kriminalprävention durch  
'Zero Tolerance'?**

Beiträge zur aktuellen  
kriminalpolitischen Diskussion

**12  
Empirische  
Polizei-  
forschung**



**FELIX**

# Inhalt

## **Thomas Feltes**

Zur Einführung: New York als Modell für eine moderne und effektive Polizeipolitik ? ..... 3

## **1 Das Modell New York - Hintergründe und Fakten**

### **Clemens Binninger, Gunther Dreher**

Der Erfolg des New Yorker City Police Departments in der Kriminalitätsbekämpfung  
Von New York lernen? ..... 16

### **George L. Kelling, James Q. Wilson**

Polizei und Nachbarschaftssicherheit: Zerbrochene Fenster "The police and  
neighborhood safety: Broken-Windows" ..... 43

### **Jeremy Travis**

Jugendgewalt: Bemerkungen aus amerikanischer Sicht ..... 56

### **Heike Gramckow**

Das "New Yorker Modell" - Was es nicht ist ..... 64

## **2 Das Modell New York - Kritik**

### **Fritz Sack**

Kriminologie - populär und populär gemacht ..... 72

### **Henner Hess**

New York zieht die Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben.  
Eine neue Polizeistrategie zwischen Enthusiasmus und Kritik..... 76

### **Gunther Dreher, Birgit Kunz**

Die "neue" Kriminalitätstheorie der "New Realists" ..... 86

### **Peter Trautfest**

Wenn weder die Sozialpolitik noch die Polizei das Verbrechen  
in New York zurückgedrängt hat, wer dann ?..... 97

### **Andrea Böhm**

Der "US-Cop" - dein Freund und Verfolger  
New Yorks Polizeikonzept: "Null-Tolerance" und "marktorientiertes Denken" ..... 100

### **Ingeborg Legge**

New York - weder Modell noch Fortschritt ? Ein Beitrag zur Rationalisierung der  
sicherheitspolitischen Debatte um die New Yorker Polizeistrategie ..... 102

### **Joachim Kersten**

Goldhagen, Browning, Polizeiforschung und die New York Debatte ..... 120

**Thomas Feltes**

"Alltagskriminalität", Verbrechensfurcht und Polizei:

Von dem Problem, etwas zu bekämpfen, was sich nicht bekämpfen läßt..... 122

**Eberhard Seidel-Pielen**

Kriminalität: Der Ruf nach mehr Obrigkeit ersetzt den Glauben an die Veränderbarkeit der Gesellschaft. Von New York lernen ?..... 139

**Barbara Junge, Dorothee Winden**

Berlin bleibt doch Berlin..... 141

**Jürgen Korell, Urban Liebel**

Mit Sicherheit soziale Ausgrenzung ..... 143

**Rafael Behr**

Zweifelhafte Vorbilder Die Wirkung der "New York"-Methapher auf die deutsche Polizei(politik)..... 148

**3 Lösungen und Kompromisse. Das deutsche Modell New York - Vorschläge und Rezeptionen**

**Volker Haas**

Das Erfolgsrezept der New Yorker Polizei - Übertragen auf Stuttgart..... 161

**Wolfgang Schuster**

Das Stuttgarter Modell oder: Der sanfte Weg zu mehr Sicherheit..... 164

**Hagen Saberschinsky**

Das Berliner Modell: Eine Chance für mehr Sicherheit in der Stadt..... 171

**Erwin Hetger**

"New Yorker Linie" - Exempel für Baden-Württemberg ? ..... 176

**Volker Haas**

Der Stuttgarter Weg zur Kriminalprävention Pilotprojekt "Nachbarschaftsgericht" ..... 185

**Volker Haas**

Jugendkriminalität in Stuttgart ..... 192

**Autorenverzeichnis**..... 202

## Zur Einführung: New York als Modell für eine moderne und effektive Polizeipolitik?<sup>1</sup>

Thomas Feltes

I.

New York ist in aller Munde - dieses Mal allerdings nicht wegen besonders abscheulicher Morde oder wegen eines neuen Broadway-Musicals. 1997 macht die New Yorker Polizei mit positiven (und später auch negativen) Schlagzeilen von sich reden. Dramatische Kriminalitätsrückgänge und eine (angeblich) "neue Polizeistrategie" sorgen für ein bislang nicht bekanntes Rauschen und Raunen sowohl im Medienwald, als auch in polizeiinternen Veranstaltungen. Das "Erfolgsrezept" der New Yorker Polizei will man erkunden und auch auf deutsche Verhältnisse übertragen, wozu weder Kosten noch Mühen gescheut werden. Relativ schnell merkt man allerdings, daß das "New Yorker Modell" auch seine Schattenseiten hat, und das es vor allem relativ wenig Neues anbieten kann. Daß wir uns dennoch kurzfristig entschieden haben, Beiträge zu diesem "Modell New York" zusammenzustellen und in Buchform zu veröffentlichen, hat mehrere Gründe. Zum einen soll die fachliche Diskussion der Geschehnisse in New York (und darüber hinaus) mit möglichst aktuellen und wissenschaftlich seriösen Informationen und Beiträgen angeregt werden. Zum anderen wollen wir erste Ansätze in Deutschland darstellen, mit denen versucht wird, das Positive aus dem "New Yorker Modell" herauszunehmen und auf unsere Verhältnisse zu übertragen. Dabei wird deutlich werden, daß wir uns in vielen Bereichen nicht hinter New York zu verstecken brauchen - im Gegenteil.

Vorab aber soll mit einigen Klischees aufgeräumt werden, die vermutlich in unser aller Vorstellung über die USA vorhanden sind.

*1. Klischee: Die USA sind ein Land, in dem alles möglich ist und in dem jeder alles erreichen kann (vom Tellerwäscher zum Millionär ...).*

---

<sup>1</sup> Der Begriff "Polizeipolitik" wird hier und im folgenden bewußt verwendet, um gegenüber den Begriffen "Sicherheitspolitik" oder "Innenpolitik" eine Abgrenzung vorzunehmen. Mit Polizeipolitik sind die von der Politik ausgehenden und von der Polizeiführung umgesetzten Grundsatzentscheidungen oder Grundsatzvorgaben gemeint, an denen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Polizei zu orientieren haben. Während sich Begriffe wie "Sicherheitspolitik" oder "Innenpolitik" an einen (meist nicht näher definierten) größeren Adressatenkreis wenden und damit den großen Vorteil haben, an sich diffus und somit wenig kontrollier- und evaluierbar zu sein, soll mit dem Begriff der Polizeipolitik deutlich gemacht werden, daß hier ein konkreter Adressatenkreis und ein konkret festzulegendes und daher überprüfbares Spektrum von Verhaltensweisen und Zielen gemeint ist. Die Tatsache, daß dieser Begriff bislang in Deutschland nicht verwendet wird, macht ebenso wie die Tatsache, daß wir in unserer Sprache keinen Begriff haben, der dem englischen Begriff des "policing" entspricht, deutlich, daß man es bislang versäumt hat, sich differenziert und analytisch mit dem zu beschäftigen, was Polizeiarbeit eigentlich ausmacht bzw. ihr Ziel sein sollte. Dies betrifft sowohl die politisch, als auch die fachlich für die Polizei Verantwortlichen. Es fehlt in Deutschland an einer systematischen, (nicht nur, aber auch wissenschaftlich) begleiteten, rationalen Beschäftigung mit dem, was Polizei tut, was Sie tun kann und was Sie tun sollte (von eher polizeikritischer Seite wurde ein entsprechender Versuch vor mehr als 10 Jahren unternommen, der allerdings ebenfalls in eher historischen Analyse und Beschreibungen steckenblieb; vgl. Heiner Busch u.a., Die Polizei in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt, New York 1985. Neuere Ansätze finden sich in dem von Michael Kniesel, Edwin Kube und Manfred Murck herausgegebenen Handbuch für Führungskräfte der Polizei, Lübeck 1996, sowie bei Edwin Kube, Die Rolle der Polizei bei der Gewährleistung der inneren Sicherheit, in: Innere Sicherheit - Innere Unsicherheit, Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie, Band 13, Chur/Zürich 1995, S. 249 ff. Entweder werden diese Aspekte (partei-) politisch diskutiert, oder so fachspezifisch (z.B. kriminalistisch), daß es an einer übergeordneten, strukturierten Theorie für das, was man tut, logischerweise fehlen muß. Dieses Manko der deutschen Sicherheitspolitik (hier paßt dieser Begriff wieder) sollte schleunigst behoben werden.

Dieses Klischee ist **falsch**, oder zumindest nur teilweise richtig. Richtig ist, daß der Arbeitsmarkt in den USA viel flexibler ist und die Bewohner dort viel eher bereit sind, Arbeitsstelle und Arbeitsform zu wechseln. Richtig ist auch, daß in den letzten Jahren dort hundertausende neuer Arbeitsplätze entstanden sind und daß die Arbeitslosenquote gesunken ist<sup>2</sup>. Dies alles betrifft aber vorrangig die Bevölkerungsschichten, die überhaupt eine Möglichkeit haben, am Erwerbsleben teilzunehmen. Weite Kreise (vor allem der schwarzen Bevölkerung) können dies aber aus verschiedenen Gründen nicht (mangelnde Schulbildung; keine Möglichkeit, Arbeitsstellen zu erreichen, da kaum öffentlichen Verkehrsmittel zur Verfügung stehen, für einen PKW aber kein Geld da ist; alleinerziehende Mütter u.a.m.).

*2. Klischee: Die USA ist (zumindest bis 1994) ein Land mit ständig steigender Kriminalität.*

Auch dieses Klischee ist **falsch**. Richtig ist, daß die USA die höchste Gefangenenrate haben, die jemals ein Land im 20. Jahrhundert erreicht hat. Mit fast 600 Gefangenen auf 100.000 Einwohner (zum Vergleich: Deutschland hat etwa 85 Gefangene auf 100.000 strafmündige Einwohner) ist dort eine neue "Qualität" des Einsperrens erreicht worden. Selbst die ehemalige Sowjetunion hatte (Gulag's eingerechnet) diese Rate nicht erreicht. 1997 sitzen dort mehr als 1,6 Millionen Menschen (und damit jeder 160ste Bürger) im Gefängnis. Berechnet man die Gefangenenrate auf bestimmte Bevölkerungsgruppen (z.B. schwarze Jugendlichen zwischen 16 und 21 Jahren), so kommt man auf noch erschreckendere Zahlen. Experten gehen davon aus, daß in bestimmten Bereichen (schwarze Unterschichtjugendliche) etwa die Hälfte aller Betroffenen entweder im Gefängnis sitzt oder unter staatlicher Kontrolle (probation oder parole) steht. Dabei erhält ein Gefängniswärter rund 10.000 US\$ im Jahr mehr als ein Lehrer. Kalifornien hat in den letzten 10 Jahren 19 neue Gefängnisse gebaut, aber keine einzige neue Universität.

Auf der anderen Seite ist die Zahl der Amerikaner, die bei der jährlich durchgeführten bundesweiten Umfrage angaben, Opfer einer Straftat geworden zu sein, seit mehr als 20 Jahren beständig rückläufig. Konkret bedeutet dies, daß 1994 (also vor dem allseits proklamierten Rückgang der polizeilich registrierten Kriminalität) etwa ein Drittel weniger Bürger in den letzten 12 Monaten Opfer einer Straftat geworden waren als 20 Jahre zuvor. Gleichzeitig stieg aber die Arrest- bzw. Verhaftungsrate (und damit die Zahl der polizeilich registrierten Delikte) kontinuierlich an. Auf die Ursachen für diese Diskrepanz kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Die prinzipiellen Unterschiede sind nicht neu<sup>3</sup>, und die gegenläufige Entwicklung hängt wohl auch mit der ungleichmäßigen Verteilung der Kriminalitätslast zusammen: Es werden immer weniger Bürger immer häufiger Opfer einer Straftat - und dabei handelt es sich wiederum um die gleichen gesellschaftlichen Gruppen (vorrangig farbige Unterschicht und andere Minoritäten), die auch als polizeilich registrierte Täter im Vordergrund stehen. Obwohl die schwarze Bevölkerung nur einen Anteil von 13% hat, stellt sie 45% der Opfer von Tötungsdelikten und 55% der Tatverdächtigen in diesem Bereich. Um Mutmaßungen über kausale Zusammenhänge hier gleich entgegenzutreten: Es ist weniger ein bestimm-

---

<sup>2</sup> Von fast 8% im Jahr 1992 auf unter 5%; in Deutschland ist diese Quote im gleichen Zeitraum von ebenfalls fast 8% auf 12% gestiegen (einige weitere Vergleichsdaten: durchschnittliche Wochenarbeitszeit eines Industriearbeiters: USA 37,9 Std., Deutschland 29,0 Std.; Durchschnittsstundenlohn (Gesamtkosten) im gleichen Bereich: USA (umgerechnet) DM 32.-, Deutschland DM 57.-; alle Daten aus: Intern. Herald Tribune, 13. November 1997 (die wiederum die Daten übernommen hat von der New York Times)

<sup>3</sup> Vgl. dazu meinen Beitrag in der Bewährungshilfe 1/1989, S.465-471: Opferrisiko in den USA: Ergebnisse des National Crime Survey 1985/86.

tes Gen oder eine höhere Serotonin -Konzentration (wie amerikanische "Kollegen" jüngst vermuteten<sup>4</sup>), die diese Unterschiede ausmachen, als die allgemeine soziale Lage der schwarzen Amerikaner, die als Ursache für diese Überrepräsentierung bei Tätern wie Opfern von Gewaltdelikten auszumachen ist. Dies ist im übrigen sicherlich mehr als nur ein Indiz dafür (und eine Warnung auch an uns), daß (extreme) soziale Randständigkeit, verbunden mit ethnischer Ausgrenzung, zu massiven (Kriminalitäts-)Problemen führen kann.

Hier ist auch darauf zu verweisen, daß als Ursache für die höhere Kriminalitätsbelastung innerstädtischer Bereiche weniger individualistische Erklärungsansätze oder die Urbanisierung an sich als maßgeblicher Faktor in Frage kommen, als sozialpsychologische. Gewalt als Reaktion auf soziale Spannungen, die in Städten besonders deutlich sind und auch durch (falsche) Stadtplanung verschärft werden, spielt dabei ebenso eine Rolle wie die gesellschaftliche Desintegration und wirtschaftliche Marginalisierung bestimmter Personengruppen, die sich vor allem dort für die Beteiligten sicht- und spürbar vollzieht<sup>5</sup>. In die durch diese Prozesse aufgeworfenen sozialen, wirtschaftlichen, geographischen, aber auch emotionalen Lücken stößt dann der Drogenhandel und mit ihm die Drogenkriminalität, die beides wiederum (über die Beschaffungskriminalität) zu allgemeiner Verunsicherung und höherer Kriminalitätsbelastung führen. Die Stadt "als situativer Kontext für Gewalt" (Eisner) ist nicht von denen zu verantworten, die am Ende der Entwicklung als Drogenabhängige und Beschaffungskriminelle stehen.

### *3. Klischee: Die USA sind ein Land, in dem es vor Kriminalität und Kriminellen nur so wimmelt.*

Auch dieses Klischee ist in weiten Teilen **falsch**. Hierzulande dürfte nicht bekannt sein, daß die Kriminalitätsrate im Bereich der Eigentumsdelikte in den USA nicht größer ist als in vergleichbaren Ländern, in vielen Bereichen sogar niedriger<sup>6</sup>. Die USA haben (im Verhältnis zur Bevölkerungszahl) nicht mehr Taschendiebe, Ladendiebe, Einbrecher oder Räuber als Westeuropa! London (mit 6,6 Mio. Einwohnern) hatte beispielsweise im Jahr 1990 66% mehr Diebstähle und 57% mehr Einbrüche zu verzeichnen als New York (7 Mio. Einwohner) - und dies, wie gesagt, im Jahr 1990, also vor dem Rückgang der (Gewalt-)Kriminalität in New York. Auch bei der (einfachen) Körperverletzung liegen die USA und amerikanische Großstädte durchaus im Durchschnitt, vergleicht man sie mit anderen Staaten und Städten. Massive Abweichungen ergeben sich allerdings vor allem bei den Tötungsdelikten, aber z.B. auch bei Raubüberfällen. Seit 1980 sind nahezu 400.000 Amerikaner in diesem Zusammenhang ums Leben gekommen - mehr als die USA im 1. und 2. Weltkrieg zusammen an Toten zu verzeichnen hatten und achtmal soviel, wie im Vietnam-Krieg starben<sup>7</sup>. 1990 lag die Rate bei den Tötungsdelikten für die USA insgesamt bei 9,9 Personen je 100.000 Einwohner (zum Vergleich: Schweiz 1,5, Deutschland 1, Niederlande 0,9, England und Wales 0,5). Während beispielsweise in Deutschland 1990 etwa ebenso viele Menschen Opfer eines Tötungsdeliktes

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu Joachim Kersten, Gewalt - ein Problem "überflüssiger" Männlichkeit. In: Psychologie Heute, Januar 1996, S. 64 ff. sowie einen der Ausgangsartikel zur Serotonin-Diskussion von Robert Wright, The Biology of Violence, The New Yorker, 13. März 1995

<sup>5</sup> Vgl. Manuel Eisner, Das Ende der zivilisierten Stadt? Frankfurt, New York 1997

<sup>6</sup> Zu diesen und weiteren Ergebnissen vgl. Franklin E. Zimring und Gordon Hawkins, Crime is not the Problem. Lethal Violence in America, New York, Oxford, 1997

<sup>7</sup> Richard Harwood, America's Unchecked Epidemic. The Washington Post, 1.12.1997, S. A25

wurden wie 1960, stieg diese Zahl in den USA im gleichen Zeitraum um 110% an<sup>8</sup>. Obwohl 1992 die Gesamtzahl der Einbrüche und Raubüberfälle in London höher war als in New York (bei niedrigerer Einwohnerzahl von London), wurden in New York mehr als 50mal so viele Menschen bei diesen Straftaten getötet als in London (378 Tote in New York gegenüber 7 in London). Die Ursache für diesen hohen Anteil an Tötungsdelikten allgemein, aber auch an tödlichen Ausgängen von Eigentumsdelikten in den USA liegt in der Verbreitung von Schusswaffen. Man geht davon aus, daß in den USA insgesamt 50-70 Millionen Handfeuerwaffen verfügbar sind. Sieben von zehn Tötungsdelikte werden in den USA mit Schusswaffen verübt, und in immerhin noch 20% der Fälle der Gewaltkriminalität insgesamt wird eine Schusswaffe eingesetzt. Auch bei den Tötungsdelikten, die im Zusammenhang mit illegalem Drogenhandel stehen, spielt eher die Verfügbarkeit von Waffen eine entscheidende Rolle, als z.B. der Anstieg (oder der Rückgang) von Drogendelikten. Wie Zimring und Hawkins in ihrer Studie eindrucksvoll zeigen konnten, war der Anstieg der Zahl der Drogenabhängigen und der registrierten Drogendelikte in Ländern oder Städten außerhalb der USA nicht mit einer gleichzeitigen Zunahme der Tötungsdelikte verbunden - ganz im Gegensatz zu den USA. Letztendlich dürfte für den überdurchschnittlichen Umfang wie für den Anstieg der Gewalt- und insbesondere der Tötungsdelikte in den USA die Verfügbarkeit von Waffen der entscheidende Faktor gewesen sein. Dies bedeutet im Umkehrschluß, daß sich stärkere Restriktionen im Waffenrecht und vor allem eine stärkere polizeiliche Kontrolle in diesem Bereich auch auf die Entwicklung der Tötungs- und Gewaltkriminalität auswirken - und genau dies ist in New York und anderenorts passiert. Durch Anti-Waffen-Gesetze und verschärfte Kontrollen (natürlich auch im Zusammenhang mit der New Yorker 'Zero Tolerance'-Strategie) hat die Verfügbarkeit von Schusswaffen abgenommen und damit die Möglichkeit, daß Konflikte z.B. zwischen jugendlichen Gangmitgliedern tödlich enden.

## II.

Um das "New Yorker Modell" zu verstehen und angemessen einzuordnen, sind aber Informationen nicht nur zur konkreten Ausgestaltung dort notwendig, sondern auch zum kriminalpolitischen Hintergrund, vor dem sich das "New Yorker Modell" darstellt. In welche Richtung dabei die kriminalpolitische Diskussion in den USA gegenwärtig geht, zeigt folgendes Beispiel: In einer Ende November 1997 veröffentlichten Umfrage unter rund 350 Städten der USA mit mehr als 30.000 Einwohnern gaben 80% der Kommunen an, Ausgangssperren für Jugendliche unter 17 Jahren verhängt zu haben. Die Ausgangssperren gelten in der Regel ab 23.00 Uhr und vor allem in Vierteln mit hoher Kriminalitätsrate. Die Ausgangssperren haben dort - so dieser Bericht - dazu beigetragen, daß sich die Bewohner sicherer fühlen. Ob durch diese Maßnahme die Kriminalität tatsächlich reduziert wird, konnte aber bislang nicht festgestellt werden. Kritiker der abendlichen Ausgangssperren glauben nicht an eine tatsächliche Reduktion der Kriminalität. Zudem sei die Maßnahme teuer (wenn sie tatsächlich angewendet bzw. kontrolliert wird), und eine Sanktionierung vor dem Hintergrund der bereits überfüllten Gefängnisse in den USA ohnehin problematisch. Soziale Dienste, die eingeschaltet werden könnten, existieren praktisch nicht, und andere Sanktionen wie Geldbußen o.ä. können (mangels vorhandener Mittel) nicht durchgesetzt werden. Gleichzeitig werden vielerorts die sog.

---

<sup>8</sup> Auch überraschend dürfte für viele sein, daß sich in Deutschland in diesem Zeitraum die Dienstahlsrate "nur" um +177% verändert hat, während sie in allen anderen sog. "G7-Staaten" (außer Japan) deutlich stärker angestiegen ist: In Kanada um 208%, in England um 306%, in Frankreich um 438%, in den USA um 462% und in Italien um 600%. Nur in Japan war ein Anstieg von lediglich 4% zu verzeichnen; Daten nach Zimring/Hawkins 1997, S. 28.

"Anti-Truancy-Gesetze" verschärft, mit denen das Schulschwänzen eingeschränkt werden soll. Ende 1997 sollen es bereits mehr als 70 Städte und Gemeinden sein, die zu dem Verbot des Schuleschwänzens auch noch sog. "Curfews" (Ausgangssperren) verfügt haben. Nach Angaben des Bundeserziehungsministeriums in Washington hat sich das polizeiliche Absuchen von Stadtvierteln, in denen sich Schulschwänzer aufhalten, als "äußerst wirksam" erwiesen - was auch immer dies heißen mag. Die Ausgangssperren in der Zeit von 9.00 bis 14.00 Uhr sollen (so für L.A.) Kaufhausdiebstähle und Einbrüche um bis zu 45% reduziert haben<sup>9</sup>. In einer Stadt gibt die Polizei den Jugendlichen, die zu Hause bleiben (müssen), den dazu passenden Tip: "Eßt Popcorn und schiebt ein Video ein"<sup>10</sup>

### III.

Allerdings werden diese Maßnahmen offensichtlich ergriffen, nachdem die Kriminalität insbesondere von Jugendlichen seit geraumer Zeit rückläufig ist. So wird in einer Ende 1997 veröffentlichten Studie von einem Rückgang der von Jugendlichen begangenen Gewaltdelikte um 25% zwischen 1994 und 1995 gesprochen. Dabei sind die jugendlichen Straftäter nicht jünger als vor 10 oder 15 Jahren<sup>11</sup>, obwohl viele diese vermuten. Als Ursache für diese Diskrepanz zwischen öffentlicher Wahrnehmung und tatsächlicher Entwicklung werden in dieser Studie verschiedene Faktoren genannt, die in dieser oder ähnlicher Form auch für die Unterschiede bei uns zwischen tatsächlicher Kriminalitätsentwicklung und subjektiver Wahrnehmung herangezogen werden können. So hat der insgesamt zu verzeichnende Anstieg von jugendlichen Straftätern das Interesse der Öffentlichkeit geweckt, wobei hier die Medien eine besondere Rolle spielen. Hinzu kommt, daß sich die Qualität der Straftaten verändert: Es werden mehr Gewalttaten als früher begangen und registriert. Zudem ist die Arbeitsbelastung der Justizorgane gestiegen. So hat sich (in den USA) die Fallbelastung der Richter und Staatsanwälte zwischen 1970 und 1995 verdoppelt. Sie sehen also im gleichen Zeitraum doppelt so viele jugendliche Straftäter wie früher. Hinzu kommt, daß sich die Erinnerungen derjenigen, die längere Zeit im Strafjustizbereich arbeiten, über die Zeit hinweg akkumulieren, wobei die schwereren Fälle eher im Gedächtnis bleiben als die leichteren.

### IV.

Zurück zur New Yorker Erfolgsstory, zum "Wunder von New York" und zum "Guru der modernen Polizeiarbeit" ("Der Spiegel"), William Bratton: Fakt ist, daß die Kriminalität in New York in den letzten Jahren zurückgegangen ist, und zwar nicht nur in den offiziellen Statistiken, sondern für viele Bewohner und Besucher New Yorks auch sichtbar. Ob nun um 50, 40 oder weniger Prozent spielt dabei eine untergeordnete Rolle. Die Gretchenfrage ist: Wer oder was ist für diesen dramatischen Rückgang verantwortlich? Derzeit streiten sich die Gelehrten (und auch andere) noch um die Antwort. Fest steht aber wohl schon eines: Eine einfache Antwort, einen eindeutigen kausalen Faktor gibt es nicht. Amerikanische Kriminologen verweisen auf massive Veränderungen im Drogenmarkt, auf demographische Veränderungen und auf die Tatsache, daß die Rückgänge in der registrierten Kriminalität nicht nur in New York,

---

<sup>9</sup> Entsprechendes wird auch für das Camden Police Department berichtet; A.Y. Jiao, C.J. Kocher, Auditing and Altering the Police: The Case of Camden Police Department. Manuscript, ASC-Konferenz San Diego 1997

<sup>10</sup> Zitiert nach einer dpa-Meldung vom 4.12.1997

<sup>11</sup> Vgl. Juvenile Offenders and Victims: 1997 Update on Violence, hrg. vom National Center for Juvenile Justice (NCJJ), 1997 (via Internet: <http://www.ncjrs.org/jjb.htm#violent>)

sondern auch anderenorts aufgetreten sind. Und tatsächlich liegt New York in der Liste der Städte mit dem stärksten Rückgang für das Jahr 1996 (hier der Rate der Tötungsdelikte) nur an 12. Stelle (mit -16% für dieses Jahr), deutlich hinter Los Angeles (-17%), Dallas (-23%) und Boston (-39%). Gerade Boston, die Stadt mit dem am Abstand deutlichsten Rückgang, praktiziert aber eine von Grund auf andere Polizeiphilosophie als New York. Während New York auf 'Zero Tolerance' und hartes Durchgreifen seiner Polizeibeamten gegenüber den Bürgern, vor allem aber der Polizeiführung gegenüber den einzelnen Polizeibeamten setzt (wobei das eine durchaus das andere bewirken kann), geht Boston (im übrigen ähnlich wie andere Städte, z.B. Chicago, Los Angeles oder San Diego) einen anderen Weg: Kooperation mit den Bürgern, "Community Policing" im tatsächlichen Sinn. "Make Peace with Police" (Schließt Frieden mit der Polizei) - so lautet der Titel einer Broschüre, die das Boston Police Department im April 1997 herausgegeben hat und die sich vorrangig an Kinder und Jugendliche wendet. "Make Peace With Police" ist - so die Zusammenfassung - "ein interaktives Programm, das Polizeibeamte und straffällige Jugendliche zusammenbringen soll, um die historisch negativen, stereotypen Sichtweisen aufzubrechen, die beide Gruppen voneinander haben"<sup>12</sup>. Erreicht werden soll dies mit gemeinsamen Veranstaltungen zwischen Polizeibeamten und Jugendlichen, aber auch mit besonderen Seminaren und Schulungen innerhalb der Polizei, um den Beamtinnen und Beamten die notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten für einen kooperativen Umgang mit Jugendlichen zu vermitteln. Am Anfang dieses Projektes stand - ebenso wie bei einem vergleichbaren Projekt in Chicago - eine Befragung von Jugendlichen über deren Bild der Polizei. Auf der Auswertung dieser Befragung bauen dann alle weiteren Maßnahmen auf. Im Gegensatz zu New York wird dieses Projekt in Boston wissenschaftlich begleitet, und die ersten Ergebnisse zeigen nicht nur Veränderungen in der Einstellung der Jugendlichen gegenüber der Polizei, sondern auch einen Anstieg im Selbstbewußtsein der Jugendlichen und einen tatsächlichen Rückgang der selbstberichteten Kriminalität. In New York hingegen stiegen zwischen 1994 und 1996 die Beschwerden gegenüber der Polizei um 40% und die illegalen Durchsuchungen um 135% an, und die Stadt New York mußte allein 1997 über 27 Mio. US\$ als Schadensersatz für unrechtmäßige Polizeimaßnahmen zahlen. Drei New Yorker Polizeibeamte sind (erstmalig in den USA<sup>13</sup>) wegen unzulässiger Durchsuchungen verhaftet und verurteilt worden<sup>14</sup>. Insofern hat der auf der Homepage der New Yorker Polizei<sup>15</sup> zu findende Satz "NYC (für New York City, T.F.) Needs CPR: Courtesy.

---

<sup>12</sup> Make Peace With Police. Myths & Rituals. An Interactive Program to Bridge the Gap Between Juvenile Offenders and Police, hrsg. von Paul F. Evans, Police Commissioner, Boston Police Department, April 1997, S. 1

<sup>13</sup> Eterno, J., Deciphering Legal Decisions on the Street: A Case Study of the New York City Police Department. Manuscript, ASC-Meeting San Diego November 1997. Interessant ist (aus zweierlei Gründen), daß der Autor, John Eterno, als Polizeibeamter beim New York City Police Department beschäftigt ist und in deren Auftrag diese Studie durchführt, die im Rahmen seines Universitätsstudiums als Dissertation dienen wird.

<sup>14</sup> Schadensersatzzahlungen sind übrigens in der jüngeren Geschichte der amerikanischen Polizei die treibende Kraft für Reformen gewesen: Der Umgang mit psychisch kranken Personen und die Anwendung von unmittelbarer (bis tödlicher) Gewalt Ihnen gegenüber wurde nach mehreren Schadensersatzprozessen massiv verändert, indem z.B. neue Interventionstechniken eingeführt wurden. So wurde nach mehreren Schadensersatzprozessen die Methode der Handfesselung auf dem Rücken, wobei der Betroffene auf dem Bauch liegen bleibt, aufgegeben und die Ausbildung verändert (in den letzten 5 Jahren mußte allein das Los Angeles Police Department mehr als 2 Mio. US\$ im Zusammenhang mit solchen Schadensersatzprozessen aufwenden; vgl. Hog-tying is no longer the tie that binds. In: Law Enforcement News Vol. XXIII, No.474 vom 30.9. 1997, S.6

<sup>15</sup> <http://www.ci.nyc.us:80/html/nypd/home.html>

Professionalism. Respect." einen doppeldeutigen Sinn: "CPR" steht hier für Höflichkeit bzw. Gefälligkeit, Professionalität und Respekt (den Menschen und den Bürgerrechten gegenüber); "CPR" ist aber auch ein Kürzel für lebensrettende Sofortmaßnahmen (vgl. dazu den Beitrag von Heike Gramckow in diesem Band).

## V.

Damit wird eine erste, wesentliche Besonderheit des "New Yorker Modells" deutlich: Während andere Städte (z.B. Boston oder Chicago) vergleichbare Aktivitäten mit durchaus gleichem Erfolg betreiben, diese aber wissenschaftlich begleiten, hat sich New York entschieden, dies nicht zu tun. In Chicago wurde beispielsweise ein eigenes "Chicago Community Policing Evaluation Consortium" gegründet, das im November 1997 seinen vierten Jahresbericht vorgelegt hat<sup>16</sup>, um die Chicago Alternativ Policing Strategy (CAPS), die im April 1993 ins Leben gerufen wurde, zu begleiten. Community Policing, Chicago Style - so der Titel eines ebenfalls 1997 erschienenen Buches von Wesley Skogan und Susan Hartnett<sup>17</sup> - unterscheidet sich aber nicht nur in der Tatsache der wissenschaftlichen Begleitung von dem "New Yorker Modell", sondern vor allem in der konkreten Ausgestaltung<sup>18</sup>. Während New York - überspitzt formuliert - einen Konfrontationskurs den Bürgern gegenüber gewählt hat<sup>19</sup>, setzt Chicago (ähnlich wie Boston, San Diego und andere Städte) auf Kooperation und Koordination. Dabei ist nach wie vor nicht klar, ob New York sich selbst zum Community Policing-Ansatz bekennt oder nicht<sup>20</sup>. In einer von Wesley Skogan Ende 1997 zusammengestellten und über Email verteilten Übersicht von mehr als 180 Städten in den USA, die (nach eigenen Angaben) Community Policing praktizieren, findet sich lediglich das 75th Precinct - nicht hingegen das New Yorker Police Department - NYPD.

## VI.

Interessant ist auch, daß andere, gemeinwesenbezogene kriminalpolitische Maßnahmen in New York selbst, die einen wesentlich innovativeren Charakter haben als das Modell des

---

<sup>16</sup> Community Policing in Chicago, Year Four: An Interim Report. November 1997

<sup>17</sup> Wesley G. Skogan, Susan M. Hartnett, Community Policing, Chicago Style, New York, Oxford 1997

<sup>18</sup> Die CAPS Homepage liefert reichlich Informationen (<http://www.ci.chi.il.us/>) und eine gute Suchmaske zum Thema Community Policing (<http://www.ci.chi.il.us/CommunityPolicing/forms/SearchCAPS.html>); im Gegensatz zur Homepage der New Yorker Polizei, die im wesentlichen Ansprachen des Commanders, Bilder der technische Ausstattung ("zu Lande, zu Wasser und in der Luft") und Bilder gesuchter Straftäter enthält. Ähnlich konstruktiv auch die Homepage des San Diego Police Department, die z.B. auf ausführliche Informationen zur dortigen Politik bei Domestic Violence verweist (<http://www.sannet.gov/police/index.html>).

<sup>19</sup> Hierzu hat Polizeichef Bratton auch mit als erstes seine Vertreterin "mit neuen Aufgaben betraut", die eine explizite Verfechterin des Community Policing - Ansatzes war.

<sup>20</sup> Die Literatur zum Thema "Community Policing" ist inzwischen kaum noch zu überschauen. Wer sich über den aktuellen Stand informieren will, der sollte die "Community Policing Pages" im Internet konsultieren - (<http://www.concentric.net/~dwoods/>), wo sich z.B. eine Umfrage unter den amerikanischen Police Departments zu diesem Thema findet, ebenso wie Richtlinien zu C.P., aber auch entsprechende "Horror Stories" (warum C.P. nicht wirken kann) und wie man Ihnen begegnet. Lesenswert vor allem der Beitrag von DeVere Woods und Joanne Ziembo-Vogl: The Mission of Policing: The Lost Imperative (1997): Sobald die Polizei beginnt, sich mit der Frage zu beschäftigen, warum sie eigentlich existiert, verbessern sich die Beziehungen zwischen der Polizei und den Bürgern. Unter dieser Homepage findet sich auch eine ausführliche Bibliographie zu C.P. (<http://www.concentric.net/~dwoods/bib.htm>).

NYPD, bei uns kaum wahrgenommen werden. So existiert seit 1993 das Modell eines Community Courts (Mid-Town Manhattan, ein weiterer Community Court in Brooklyn ist im Aufbau), bei dem in vorbildlicher Weise Polizei, Staatsanwaltschaft, Gericht, Sozialarbeiter, Familienfürsorge sowie das Arbeitsamt in einem einzigen Gebäude nachbarschaftsorientiert zusammengefaßt sind und ihre Dienstleistungen untereinander bedarfsorientiert abstimmen (vgl. dazu das in diesem Band vorgestellte Konzept des Stuttgarter Polizeipräsidenten Dr. Haas für ein "Haus der Gerechtigkeit" in Stuttgart, das diesen Community Courts angelehnt ist). Community Prosecution, Community Courts und Community Corrections bauen auf den guten Erfahrungen mit Community Policing auf und setzen sie (in anderer Form) fort<sup>21</sup>. Diese wichtige Einsicht, daß es nicht damit getan ist, die Polizei bürgernah arbeiten zu lassen, ist aber offensichtlich bei dem langen Weg über den Atlantik auf der Strecke geblieben.

## VII.

Einen anderen, in der Diskussion leider vernachlässigten Erklärungsansatz für den Rückgang der Gewaltkriminalität bieten im übrigen folgende Überlegungen: Die Situation in den Ghettos der amerikanischen Großstädte, allen voran New York, hat sich in den 80er Jahren derart dramatisch verschlechtert, daß die Betroffenen zur Selbsthilfe gegriffen haben. Unterstützt durch (fast ausschließlich ehrenamtlich arbeitende) soziale, kirchliche und ethnische Organisationen habe sich Nachbarschaftsgruppen gebildet, die nicht mehr bereit waren, das strukturelle und menschliche Elend in ihrem Bereich zu akzeptieren. Die Menschen wollen, daß ihre Kinder mit weniger Gewalt und Drogen, weniger Waffen und Brutalität aufwachsen als sie selbst. Dabei üben sie Druck auf die politische Administration aus, wenn es um die Wiederherstellung zerfallener Häuser oder ganzer Viertel geht, sie bedienen sich aber auch der Polizei, wenn es darum geht, ein Viertel von Drogenhändlern zu säubern. Diese "Grasswurzel-Aktivitäten" werden natürlich weitestgehend unterschlagen, und die Betroffenen haben meist selbst kein Interesse daran, die (Medien-) Öffentlichkeit zu suchen - ganz im Gegenteil zu den Polizeichefs, die ebenso wie die Bürgermeister ständig bestrebt sein müssen, ihre Wiederwahl zu sichern. Die wenigen Beschreibungen und Analysen solcher Aktivitäten<sup>22</sup> machen aber deutlich, wie intensiv das Engagement ist, das neuerdings auch bis hinein in die Bildung von - "Gangs" geht, die Gewalt und Straftaten ausdrücklich ablehnen und entsprechenden Druck auf ihre Mitglieder ausüben (wie z.B. die Latin Kings in New York<sup>23</sup>). Gruppendynamischen Eigengesetzlichkeiten scheinen demnach sowohl bei der Entstehung, als auch bei der Verhinderung von Gewalt eine entscheidende, vielleicht sogar die maßgebliche Bedeutung zu besitzen<sup>24</sup>.

## VIII.

Was in New York tatsächlich geschah und geschieht, werden nur diejenigen wissen, die un-

---

<sup>21</sup> Zu diesem Ansatz des "Community Justice" vgl. Janet Reno, Regaining Public Confidence. In: State Government News, August 1997, S. 16 ff. sowie Heike Gramckow, Prosecutors Turn to Prevention. In: State Government News, August 1997, S. 22 ff.

<sup>22</sup> Vgl. Peter Medoff, Holly Sklar, Streets of Hope. The Fall and Rise of an Urban Neighborhood. Boston 1994, die einen entsprechenden Prozeß in einem Bostoner Wohnviertel beschreiben.

<sup>23</sup> Vgl. die faszinierende Beschreibung bei Ric Curtis und Ansley Hamid, State-sponsored Violence in New York City and Indigenous Attempts to Contain it: The Mediating Role of the Third Crown (Sgt. At Arms) of the Latin Kings. Manuscript, ASC-Meeting San Diego 1997

<sup>24</sup> Vgl. dazu den ethnographischen Bericht von Jagna Wojcicka Sharff, King Kong on 4th Street. Families and the Violence of Poverty on the Lower East Side. Boulder, Colorado (US) und Cumnor Hill, Oxford (GB), 1998

mittelbar beteiligt waren oder sind. Sicher ist, daß viele der von der New Yorker Polizei angewendeten Strategien richtig sind und auch ihren Anteil am Rückgang der Kriminalitätsrate haben. Zu diesen Strategien zählen:

- \* Stärkung der operativen Verantwortung und Delegation der Verantwortung an die Basis (die Polizeibeamten vor Ort sind für die Lösung der Probleme verantwortlich)

Diese Idee ist weder neu noch besonders originell. Sie ist außerhalb der Polizei als allgemeines Managementprinzip bereits in den 70er Jahren entwickelt worden und anderenorts auch für die bzw. von der Polizeiführung umgesetzt worden<sup>25</sup>.

- \* Unmittelbare und zeitnahe Rückkopplung der Zahlen zur Kriminalitätsentwicklung an die Basis durch spezielle EDV-Programme

Hier geht z.B. das San Diego Police Department einen noch konsequenteren Weg: Ab 1998 sollen die begangenen Straftaten ebenso wie die Notrufe- und Funkstreifenwageneinsätze zeitgleich in ein grafisch aufbereitetes Computerprogramm eingestellt werden, das es in einem ersten Schritt jedem Polizeibeamten erlaubt, noch am gleichen Tag die aktuelle Entwicklung in einem Bezirk oder einer Nachbarschaft abzufragen. In einem weiteren Schritt sollen diese Daten über das Internet zur Verfügung gestellt werden.

- \* Die Einsicht, daß Bürokratien einen beachtlichen Widerstand gegenüber jeglichen Veränderungen aufbringen, muß zu konsequentem Personalmanagement führen.

Dies ist vielleicht das tatsächliche "Geheimnis" des "New Yorker Modells": Im Januar 1994, als Bill Bratton zum neuen Police Commissioner in New York ernannt wurde, gingen praktisch alle führenden Polizeibeamten der Chefetage in Pension (darunter die Leiter der Schutz- und Kriminalpolizei, der erste Vertreter des Commissioners, der Leiter der Abteilung Organisierte Kriminalität; zusätzlich wurden zwei Drittel der 76 District Commander entlassen oder versetzt); diese Polizeibeamten wurden ersetzt durch Personen, die dafür bekannt waren, daß sie bereit sind, Risiken einzugehen ("aggressive risk-takers") und die sich selbst zu einer Philosophie der ständigen Veränderung und des permanenten Wechsels bekannten<sup>26</sup>.

- \* Finanzielle Mittel und personelle Ressourcen wurden ebenso wie die entsprechenden Entscheidungen nicht mehr von "Oben" und nach funktionaler Spezialisierung vergeben oder getroffen, sondern nach dem Prinzip räumlicher Verantwortung und orientiert an den tatsächlichen, aktuellen Problemen und Bedürfnissen

Geld sollte tatsächlich nur der bekommen, der nachweisen kann, daß er es tatsächlich braucht und der hinterher auch nachweist, daß mit dem Geld der Erfolg, der damit erreicht werden soll, tatsächlich erzielt wurde.

- \* Das Spezialistentum wurde weitestgehend aufgegeben zugunsten einer spartenübergreifenden, an konkreten Probleme und räumlichen Situationen orientierten Arbeit.

Dabei steht die Idee einer ständig lernenden, interagierenden und miteinander kommunizierenden Institution im Vordergrund. Ein Spartendenken tritt zurück hinter der Notwendigkeit, Kriminalität möglichst effektiv zu bekämpfen.

- \* Klar umschriebene, von allen getragene und in geeigneter Form veröffentlichte Strategien und Zielvorgaben erleichtern es dem einzelnen Polizeibeamten, die Zielrichtung seiner Arbeit zu erkennen. Damit steigt die Identifikation mit Beruf und Arbeit, die Motivation und die Bereitschaft, Veränderungen nicht nur zu ertragen, sondern sie

---

<sup>25</sup> Z.B. bereits Anfang der 80er Jahre von Chris Braidon, dem damaligen Polizeichef von Edmonton in Kanada. Inzwischen findet sich dieser Aspekt auch in dem "8-Punkte-Programm für Innere Sicherheit" des baden-württembergischen Innenministeriums; vgl. dazu den Beitrag von Hetger in diesem Band.

<sup>26</sup> Silverman, Eli B., Charting a Course for Change: How the NYPD Reengineered itself to Drive Down Crime. In: Law Enforcement News XXII, No. 457, Dec. 15, 1996

mitzutragen<sup>27</sup>.

Entsprechende Ansätze finden sich längst auch in Deutschland. Sog. Leitbilder werden zunehmend für Länderpolizeien, Bildungseinrichtungen wie z.B. die PFA und andere Institutionen formuliert.

IX.

Insgesamt wird man von einer guten und einer schlechten Nachricht sprechen können, die das "New Yorker Modell" uns übermittelt. Die "gute Nachricht" ist, daß Polizeiarbeit wohl tatsächlich einen Einfluß auf die Kriminalität haben kann, wobei kausale Zusammenhänge nur schwer nachzuweisen sind und eine einzige Ursache nur selten entscheidend sein dürfte<sup>28</sup>. Die schlechte Nachricht ist die, daß die meisten der in New York angewendeten Strategien bei uns und anderenorts längst bekannt und akzeptiert sind und auch angewendet werden, so daß das Veränderungspotential außerhalb New Yorks wesentlich geringer sein dürfte (vor allem, wenn man die sonstigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt).

X.

Nochmals zurück zur "Broken Windows-Theorie" die nicht, wie manche meinen, vom New Yorker Ex-Polizeichef Bratton erst jüngst und für die New Yorker Situation entwickelt worden ist, sondern die bereits mehr als 20 Jahre alt ist (siehe dazu den Nachdruck der Übersetzung des Originalbeitrages in diesem Band und den Kommentar dazu von Fritz Sack). Das Problem mit dieser "Theorie" ist, daß es eigentlich keine ist; es ist eine Idee, die - und dies zeigt auch die gründliche Lektüre des in diesem Buch abgedruckten Originalbeitrages - nicht theoretisch unterbaut oder gar abgestützt ist. Diese Idee liefert insbesondere keine Analyse zur Frage, warum 'die Fenster zerbrechen', warum die Ordnung zerstört wird. Ohne eine solche Analyse aber - und dies weiß jeder Student im 2. Semester - ist auf Dauer eine tatsächliche Problemlösung nicht möglich. Oder würden wir auf die Idee kommen, die Suche nach den Ursachen von AIDS aufzugeben, wenn es ein Mittel gäbe, das (möglicherweise auch nur vorläufig und vordergründig) lediglich die Symptome der Krankheit kupiert? Geben wir uns damit zufrieden, die Folgen der Luftverschmutzung zu beseitigen oder versuchen wir, die Ursachen herauszufinden und abzustellen? Kriminalität läßt sich sehr gut mit (einer gesamtgesellschaftlichen) Krankheit vergleichen. Entsprechend müßten auch Präventionsstrategien aufgebaut und angelegt sein. Niemand käme auf die Idee, immer neue Gebisse zu fertigen und nicht danach zu fragen, was letztendlich für Karies und Parodontose verantwortlich ist um dort anzusetzen und kostengünstiger und effektiver zu arbeiten<sup>29</sup>.

Die Idee, Kriminalprävention als Gesundheitsprävention zu begreifen, ist übrigens längst in

---

<sup>27</sup> Zu diesen Strategien in New York vgl. Silverman, E.B., P.E. O'Connell, Revolutionizing the Police: Fighting Crime in New York City. In: Security Journal 1997 (im Druck).

<sup>28</sup> Allgemein konnten Auswirkungen von Polizeiarbeit auf die Kriminalitätsrate "not be ascribed to a single simple change"; P.Eklom, K.Pease, Evaluating Crime Prevention. In: M. Tonry, D.P. Farrington (Hrsg.), Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention, Chicago 1995, S. 585 ff., S.587

<sup>29</sup> Die Nachweise, daß präventive Maßnahmen kostengünstiger und letztendlich effektive sind, sind nicht nur im Gesundheitswesen längst geführt worden. Auch für den Bereich der Kriminalitätsbekämpfung ist dies nachgewiesen worden - zuletzt für Präventionsmaßnahmen für bzw. mit gefährdeten Kindern und Jugendlichen und deren Eltern gegenüber dem "three-strikes-Gesetz" in Kalifornien; vgl. P.W. Greenwood, K.E. Model, C.P. Rydell, J.R. Chiesa, Diverting Children from a Life of Crime: Measuring Costs and Benefits. RAND-Dokument MR-699-UCB/RC/IF, 1996 (ISBN 0833023837). Wieso dennoch repressive Maßnahmen regelmäßig den Vorrang bekommen (und auch vom Wähler eher honoriert werden), dürfte mit der leichteren Vermarktung dieser Strategien und dem in uns offensichtlich tief verwurzelten Glauben an Strafe zusammenhängen.

den USA entwickelt und nicht nur im Drogenbereich auch umgesetzt worden. Gesundheitsprävention bedeutet aber, primär bei den noch 'Gesunden' anzusetzen und die Präventionsaktivitäten vor allem über das Gemeinwesen zu steuern - eine Idee, die (ebenfalls aus den USA kommend) im übrigen langsam auch bei uns Fuß faßt. Im übrigen - und dies zeigt die Vordergrundigkeit der deutschen Diskussion - begann die "Broken Windows-Strategie" damit, daß Polizeibeamte einem Hauseigentümer klarmachten, daß dieser seine kaputten Fensterscheiben gefälligst reparieren solle ...

Als Idee (oder besser gesagt, als Strategie) mag "Broken Windows" durchaus akzeptabel und einleuchtend sein: Dort, wo Unordnung besteht, vermehrt sie sich leichter als dort, wo Ordnung herrscht. In unserem eigenen Alltagserleben können wir dies tagtäglich beobachten: Das Schlange-Stehen (z.B. vor einem Verkaufsschalter) wird solange von allen Beteiligten eingehalten, als keiner auf die Idee kommt, sich vorzudrängeln. Geschieht dies, und dann auch noch mit Erfolg, dann "brechen die Dämme" und alles stürzt nach vorne. Gleiches gilt für das Einhalten von Geschwindigkeitsbegrenzungen durch Autofahrer oder von allgemeinen Verkehrsvorschriften durch Fahrradfahrer in Städten. Regeln werden eingehalten, sobald und solange die sichtbare Mehrheit der Bürger dies tut bzw. Regelverstöße nicht offensichtlich werden. Insofern hat "Broken Windows" mehr mit der Theorie der "Präventivwirkung des Nichtwissens" von Popitz zu tun als mit einer konservativen, auf repressive Maßnahmen bedachten Kriminalpolitik: Wenn die Bürger tatsächlich wüßten, wieviele Normübertretungen begangen werden, würden manche Dämme wohl tatsächlich endgültig brechen (daher besitzen die gegenwärtig durchgeführten Dunkelfeldstudien eine nicht unerhebliche Brisanz; allerdings werden die Ergebnisse (auf eine entdeckte und der Polizei gemeldete Straftat kommen bis zu 20 nicht entdeckte bzw. nicht gemeldete) - glücklicherweise? - kaum in der Öffentlichkeit wahrgenommen.

"Broken Windows" bedeutet vorrangig, daß Städte und Gemeinde bestrebt sein müssen, die allgemeine Ordnung zu bewahren, also für regelmäßigen Abtransport von Abfall und Müll, für die Sauberkeit der Straßen und für eine allgemein lebenswerte Umwelt zu sorgen. "Broken Windows" bedeutet nicht (oder zumindest nicht unbedingt), daß diejenigen, die gegen diese Ordnung verstoßen, sanktioniert oder besonders hart bestraft werden müssen. Ordnungsstörungen müssen beseitigt werden - und zwar möglichst schnell und zudem so, daß sie sich nicht wiederholen lassen. Daß dies (nur) mit Einsperren der "Täter" geht, haben Wilson und Kelling weder gesagt noch gemeint, noch sprechen logische Überlegungen dafür. Die wichtigste Aussage von "Broken Windows" müßte eigentlich sein, den rapiden sozialen und gesellschaftlichen Zerfall der innerstädtischen Bereiche zu stoppen, der Fragmentierung und Segmentierung<sup>30</sup> entgegenzuwirken und sich verstärkt mit der Frage zu befassen, welche gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen sich in den gewaltbelasteten Innenstädten abspielen oder dort widerspiegeln. Überlegungsansätze dazu gibt es (aus den USA<sup>31</sup>, aber auch bei uns) genügend.

X.

Natürlich kann man behaupten, daß die 'eentlichen' Ursachen der Kriminalität (wie auch immer man sie definieren mag) weder bekannt sind noch angegangen werden können (übrigens eines der Hauptargumente von James Q. Wilson). Vielleicht kann man sie aber auch nur

---

<sup>30</sup> Z.B. in praktisch ungeschützte Wohngebiete der Armen und abgeschottete Viertel ("Gated Communities") der Reichen; vgl. Edward J. Blakely, Mary G. Snyder, *Fortress America. Gated Communities in the United States*. Washington D.C., Cambridge, Mass., 1997.

<sup>31</sup> Vgl. William J. Wilson, *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*. New York 1996

deshalb nicht angehen, weil dazu mehr notwendig wäre, als einige neue (härtere) Gesetze zu erlassen oder neue Benutzungsordnungen für städtische Fußgängerzonen (die praktisch nichts kosten, sieht man von den Druckkosten der Veröffentlichung und den "Vollzugskosten" einmal ab). Und natürlich kann man denjenigen, die tatsächlich unter Kriminalität und Gewalt zu leiden haben, nicht zumuten zu warten, bis eine schlüssige Theorie oder Analyse entwickelt worden ist. Nur: Wer leidet tatsächlich unter Kriminalität und Gewalt in unserer Gesellschaft? Oftmals sind es doch gerade diejenigen, von denen diese Form von "Kriminalität" und "Gewalt", über die in diesem Zusammenhang geredet wird, auch ausgeht. Die Viktimologie hat längst erkannt, daß die Täter- und Opferrolle häufig vertauschbar ist und ist es vom Zufall abhängig, wer wann in welcher Rolle auffällt. Die mehr oder weniger unterschwellige Annahme, daß die Bekämpfung der "kleinen" Kriminalität oder der Ordnungsstörungen tatsächlich und effektiv die "große" Kriminalität beeinflusst, ist bislang nicht bewiesen. Diese Annahme ist eingängig und politisch gut zu verkaufen - vor allem in Zeiten, wo es für die tatsächlichen Probleme der Bürger keine so einfachen Lösungen gibt. Und was die tatsächlichen Probleme sind, zeigen uns entsprechende Bevölkerungsumfragen: Bei der (offenen) Frage nach dem "wichtigsten Problem" in unserer Gesellschaft rangiert die Kriminalität lediglich auf Platz 12, weit hinter Arbeitslosigkeit, Anstieg der Lebenshaltungskosten und der Angst vor Krankheit, und sogar noch hinter dem Thema "Umweltzerstörung"<sup>32</sup> (insofern könnte ein amerikanischer Kollege recht haben wenn er meint, daß eine alte Frau eher Angst davor hat, in ihrer Wohnung zu stürzen und im Badezimmer über Tage hinweg nicht gefunden zu werden, als davor, ausgeraubt zu werden).

Bei den einzelnen Straftaten, vor denen sich die Bürger fürchten, liegen (in Deutschland) zudem nicht Raub und Diebstahl an der obersten Stelle der Furchtskala, sondern die Umweltkriminalität<sup>33</sup>. Entsprechend benennen (bei der von der Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg durchgeführten Befragung) nur 3,9% "zu wenig Polizei" als Ursache für (den angenommenen bzw. unterstellten) Anstieg der Kriminalität, 27,7% aber meinen, daß "mehr Polizei" die geeignete Lösung für dieses Problem sei<sup>34</sup>. Woher mag dieses Paradoxon rühren, oder wer hat den Bürgern diese "Lösung" (bei sozialwissenschaftlich durchaus richtiger Problemanalyse) vermittelt oder nahegelegt?

Wer in wildem Aktionismus meint, "Broken Windows" und "Zero Toleranz" unreflektiert auf deutsche Verhältnisse übertragen zu müssen, sei gewarnt: Soziale Spannungen können verschärft, latente Konflikte ausbrechen. Merkwürdigerweise sind unter den Befürwortern einer solchen unreflektierten Übertragung oft gerade diejenigen, die ansonsten Modelle aus den USA als 'auf unsere deutsche Situation nicht übertragbar' bezeichnen, weil sich unsere Gesellschaft so grundlegend von der amerikanischen unterscheiden soll. Aktion ohne Analyse ist ein Spiel mit dem Feuer. Leider werden hinterher oftmals die Falschen als Brandstifter gebrandmarkt.

Die eigentlich spannende Frage müßte doch sein: Warum sorgt gerade zum jetzigen Zeitpunkt ein kriminalpolitisches Modell aus Amerika bei uns für Furore, nachdem über Jahre und Jahrzehnte hinweg andere Modelle ignoriert wurden? Warum reagieren viele Bürger geradezu eu-

---

<sup>32</sup> Umfrage der R+V-Versicherungen vom Oktober 1997: "Ängste der Deutschen 1997"

<sup>33</sup> Alle Angaben nach der Studie der R+V-Versicherungen 1997

<sup>34</sup> Ergebnisse für Ravensburg/Weingarten; vgl. Wolfgang Heinz, Gerhard Spieß, Viktimisierung, Anzeigerstattung und Einschätzung der Arbeit der Polizei durch die Bürger - Analysen anhand der Bevölkerungsbefragung in den Projektstädten. In: Thomas Feltes (Hrsg.), Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg. Erste Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung in drei Pilotprojekten, Holzkirchen 1996, S.93 ff.

phorisch auf "Zero Tolerance" und hartes Durchgreifen? Vielleicht deshalb, weil sie Angst vor den tatsächlichen Antworten auf die Probleme unserer Zeit haben, weil sie - zutiefst verunsichert - offen für leichte und vordergründige Lösungen sind.

Im übrigen: Das New Yorker "Experiment" wird in den USA selbst wesentlich weniger euphorisch, sogar eher kritisch und ablehnend gesehen. Bei dem Namen Bratton verziehen die Polizeichefs anderer Großstädte der USA eher das Gesicht, und von den 2.000 Teilnehmern der Jahrestagung 1997 der American Society of Criminology wollten gerade einmal drei Amerikaner (und fünf Deutsche!) den Ausführungen von Vertretern des New York Police Department lauschen. Hinter (mehr oder weniger) vorgehaltener Hand wird davon gesprochen, daß die New Yorker Polizei "lügt, die Bücher gefälscht und Zahlen getürkt" hat und daß alles ein gigantischer Reklamegag der New Yorker Polizei für sich oder besser gesagt den Bürgermeister Giuliani sei, der damit auch Ende 1997 seine Wiederwahl erreichen konnte. Wie dem auch sei: Die Zahlen sind beachtlich - aber auch in anderen Städten erreicht worden, die ohne "Zero Tolerance" und das New Yorker Führungsmodell auskommen. Und merkwürdigerweise werden keine Zahlen zu Opferbefragungen in New York oder zu Evaluationsstudien vorgelegt, und über den anderenorts festgestellten<sup>35</sup> Verdrängungseffekt wird erst gar nicht nachgedacht.

'Zero Tolerance' erweckt den Eindruck einer objektiven, rationalen Kriminalpolitik: Alle werden gleich behandelt ... Zumindest dort, wo 'Zero Tolerance' angewendet wird. Und das Gesetz gilt schließlich für alle genauso: Für die in den Vorstadt Villen ebenso wie für die, die unter Brücken oder in U-Bahn-Schächten schlafen).

Immerhin: Von New York lernen können wir, daß es sich lohnt, sich intensiver mit polizeilichen Strategien und ihren Auswirkungen auf Städte und Gemeinden zu beschäftigen. Auch brauchen wir uns mit der in Deutschland gegenwärtig geführten Diskussion um die Reformierung der Polizei nicht zu verstecken (wenn sie denn auch in Handeln umgesetzt wird) und die Einsicht, daß eine konfliktreduzierende und auf Handlungsorientierung aufbauende Aus- und Fortbildung der Polizei der richtige Weg ist, scheint ebenso zu wachsen. Was uns allerdings noch fehlt ist die wissenschaftliche Begleitung und Vernetzung zwischen Theorie und Praxis, wie sie in den USA üblich ist (dort kann in der Regel bei der Polizei nur Karriere machen, wer über eine externe Aus- oder Fortbildung an einer Universität verfügt; Führungsstellen werden entsprechend ausgeschrieben und besetzt). Nur so kann eine rational nachvollziehbare Erfolgskontrolle polizeilich-exekutiver Maßnahmen oder struktureller Veränderungen innerhalb der Polizei (z.B. durch Auditing-Techniken<sup>36</sup>) erfolgen. Dies dürfte die tatsächlich interessante Herausforderung vor dem Hintergrund des "New Yorker Modells" für uns sein. Nehmen wir sie an?

---

<sup>35</sup> Vgl. Jiao/Kocher 1997 (s.o. Anm.)

<sup>36</sup> Vgl. Jiao/Kocher aaO., die einen nachweisbaren Erfolg einer Auditing-Maßnahme für ein Polizeidepartment in den USA feststellen. Gemeinsam mit anderen weisen sie darauf hin, daß Entscheidungen in der oder für die Polizei, die in Eile und emotional getroffen werden, nur selten überprüft und daraufhin kontrolliert werden, ob der beabsichtigte Zweck auch tatsächlich erreicht worden ist. Entsprechend sind ihrer Auffassung nach vernünftige Planungen, die Umsetzung dieser Planungen innerhalb der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, ein permanentes Reformmanagement und eine angemessene Evaluation notwendig; vgl. J.J. Fyfe, J.R. Greene, W.F. Walsh, O.W. Wilson, R.C. McLaren, Police Administration, 5. Aufl. New York 1997

# **Der Erfolg des New York City Police Departments in der Kriminalitätsbekämpfung - Von New York lernen ? -**

**Clemens Binninger, Gunther Dreher**

## **1. Einleitung**

Ausfluß eines sich verdichtenden Informationsaustausches zwischen der Polizei-Führungsakademie Münster-Hiltrup (PFA) und dem New York City Police Department war der Besuch einer 18-köpfigen Gruppe von Ratsanwärttern im Juni dieses Jahres, zu denen auch die beiden Verfasser gehörten. Bereits ein halbes Jahr zuvor hatte Deputy Commissioner Edward T. Norris vom New York City Police Department anlässlich eines Seminars an der PFA zur Alltagskriminalität, über die Phänomene, Probleme und Konzepte der Millionenstadt New York referiert. Über eine Woche konnten wir uns direkt vor Ort ein Bild über die aktuelle Situation machen. Der Informationstransfer erfolgte durch persönliche Gespräche mit den verantwortlichen Polizeiführern, der Teilnahme am COMPSTAT-Meeting - dem Herzstück der New Yorker Polizeistrategie - sowie durch den Besuch örtlicher Dienststellen und der Beteiligung an Streifenfahrten bei verschiedenen Polizeirevieren in Manhattan. Gerade dieser Informationsgewinnung aus erster Hand ist es zu verdanken, daß wir uns nicht nur ein umfassendes Bild von den zur Zeit viel berichteten Verhältnissen in New York machen, sondern daß wir zudem persönlich prägende Eindrücke gewinnen und mitnehmen konnten, die für die Aussagekraft der nachfolgenden Analyse von nicht zu unterschätzendem Wert sind.

Mit dieser Veröffentlichung möchten wir den Lesern die Möglichkeit bieten, an den gewonnenen Informationen zu partizipieren und sie gegebenenfalls auch in die aktuelle Diskussion zur inneren Sicherheit einbringen zu können. Bei der inhaltlichen Darstellung haben wir schwerpunktmäßig die einzelnen Elemente dieser Strategie der Kriminalitätsbekämpfung herausgearbeitet und wollen - neben neuen Ansätzen - auch Parallelen zu organisatorischen und strategisch/taktischen Konzepten der Polizei in Baden-Württemberg aufzeigen.

## **2. Ausgangslage in New York**

New York stand Ende der 80er Jahre an 22. Stelle in der Kriminalstatistik der amerikanischen Großstädte, aber in der Kriminalitätsfurcht nahm es nach allgemeiner Ansicht einen der ersten Plätze ein. Das Alltagsleben war beherrscht von praktischen Sicherheitsmaßnahmen. So gab u.a. das Fremdenverkehrsamt der Stadt einen in mehrere Sprachen übersetzten Führer heraus, der die Touristen über die wichtigsten Verhaltensregeln im Umgang mit der allgegenwärtigen Kriminalität informieren sollte. "Doormen" gehörten mit zum täglichen Bild und kontrollierten die Besucher der Wohnhäuser. Wohnungen in kleineren Häusern, die nicht über derartige Kontrollorgane verfügten, waren mit technischen Alarmanlagen gesichert. Gewöhnlich trug der New Yorker stets einen 10 oder 20 Dollarschein griffbereit in seiner Brusttasche, um ihn im Falle eines "worst case" dem oder den Tätern aushändigen zu können. Das Thema Sicherheit spielte daher in den Wahlkämpfen 1989 und 1993 eine übergeordnete und zentrale Rolle. Beim zweiten Anlauf konnte schließlich der ehemalige Staatsanwalt Rudolph Giuliani mit seinem Versprechen, die Kriminalität vehement zu bekämpfen und die Kriminalitätsraten reduzieren zu wollen, die Wahl für sich entscheiden. Mit dem Wahlversprechen für "law and

order" zu sorgen, wurde Giuliani zum Bürgermeister von New York City gewählt<sup>1</sup>. Ende 1993 ernannte er den bisherigen Chef der Transit-Police, Bill Bratton, zum Polizeipräsidenten von New York. Dieser hatte bis dahin bereits seit 1990 die New Yorker U-Bahn für die Fahrgäste erheblich sicherer gemacht. Im April 1996 löste Howard Safir dann Bratton in Folge eines persönlichen Zerwürfnisses mit dem Mayor als Commissioner ab. Bratton war wegen seiner offensiven Öffentlichkeitsarbeit beim Bürgermeister in Ungnade gefallen, nachdem er auf dem Cover des "Time-Magazin" mit dem Titel "Endlich gewinnen wir den Krieg gegen das Verbrechen" erschienen war. Bratton ist heute in der Privatwirtschaft als ein international gefragter Sicherheitsexperte tätig. So stellte Bratton in der letzten Augustwoche dieses Jahres auf Einladung der Gewerkschaft der Polizei in Berlin seine Ansätze zur Verbrechensbekämpfung in einer Großstadt vor deutschen Sicherheitsexperten vor<sup>2</sup>.

## **2.1 Kriminalitätsentwicklung**

In fast allen amerikanischen Großstädten ist die Kriminalität in den vergangenen Jahren zurückgegangen. Am deutlichsten ist der Rückgang in New York, wo seit 1994 neue (alte?) Methoden der Kriminalitätsbekämpfung angewandt werden. Der New Yorker Polizei gelang es, die Zahl der Tötungsdelikte von 30 (1992) auf den amerikanischen Durchschnitt von 13 (1996) pro 100.000 Einwohner zu drücken.

Damit liegt New York aber weiterhin über den bundesdeutschen Durchschnitt. In der Bundesrepublik Deutschland schwankt die Zahl vollendeter Tötungsdelikte pro 100.000 Einwohner seit 20 Jahren zwischen 1,2 bis 1,5. Auch die Zahl der Raubdelikte ist in New York immer noch sechsmal so hoch wie in Deutschland, aber nur noch doppelt so hoch wie in Berlin. Journalisten berichten, daß die "incivilities" (Ordnungsstörungen) zurückgegangen seien und daß die Kriminalitätsfurcht in weiten Teilen der Bevölkerung signifikant abgenommen habe. Die registrierte Kriminalität zeigt in den polizeilichen Statistiken einen dramatischen Rückgang, bei einem gleichzeitigen Anstieg der Festnahmen. Im Jahresvergleich 1994 und 1995 fiel die Gesamtzahl der Eigentumsdelikte um 14,5 %, die Delikte gegen die körperliche Unversehrtheit um 13,8 %. Einen noch deutlicheren Rückgang von 25% verzeichnet die Statistik bei den Tötungsdelikten, was in absoluten Zahlen ausgedrückt einen Rückgang von 391 Straftaten gegen das Leben bedeutet: 1561 Fälle im Jahr 1994 und 1170 Fälle ein Jahr später<sup>3</sup>.

Im einzelnen sehen die Rückgänge der Delikte wie folgt aus:

---

<sup>1</sup> Im November 1997 als erster Republikaner seit 1941 für eine 2. Amtsperiode gewählt

<sup>2</sup> Siehe dazu die Berichterstattung der Süddeutschen Zeitung vom 28.08.97, Seite 2

<sup>3</sup> Die aufgeführten Zahlen wurden in dem Vortrag vom 2.6.97 „Welcome and Overview“ im Command and Control Center, 8th Floor des Police-Headquarters (One Police Plaza) von Inspector Jesse E. Petermann, Commanding Officer, anlässlich unseres Informationsaufenthaltes im Polizeipräsidium vorgestellt.

**Tabelle 1**<sup>4</sup>

Delikte	1995	1994	absoluter Rückgang	<b>Rückgang in % New York</b>	Rückgang in % USA
Mord/Totschlag	1170	1561	-391	<b>25</b>	8
Vergewaltigung	2553	2666	-113	<b>4,2</b>	6
Raub	59629	72540	-12911	<b>17,8</b>	7
schwere KV	54375	59755	-5380	<b>9</b>	3
Einbruch	73662	88370	-14708	<b>16,6</b>	5
Diebstahl	188590	209808	-21218	<b>10,1</b>	+1
Kfz-Diebstahl	73242	95421	-22178	<b>23,2</b>	6
Delikte gesamt	453221	530121	-76900	<b>14,5</b>	2

Der Rückgang ist gleichmäßig in allen Stadtvierteln New Yorks zu beobachten. Damit kommt die Sicherheit keineswegs nur bestimmten Bevölkerungsschichten zugute. Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß andere Großstädte zwar auch einen Rückgang der Kriminalität aufweisen können, aber eben lange nicht so deutlich. Tabelle 2 zeigt den auffälligen und zugleich erfreulichen Rückgang der Kriminalitätsrate einiger bundesdeutscher Großstädte in den vergangenen Jahren auf, während aber gleichzeitig ländlich strukturierte Räume nur geringere Abnahmen und zum Teil auch Zunahmen der Fallzahlen verzeichnen.

**Tabelle 2**(Deutsche Großstädte über 500.00 Einwohner)<sup>5</sup>

	<b>1990-1995</b> <sup>6</sup>	<b>1992-1995</b>
Stuttgart	- 9,9 %	- 21,2 %
Bremen	+6,9 %	-14,2%
Hamburg	+2,3%	-7,8%
Frankfurt/M	0,0%	-6,8%
Duisburg	+6,5%	-3,8%

Der „Big Apple“ bleibt aber eine gefährliche Stadt, trotz der Reduzierung der Tötungsdelikte von 2200 im Jahr 1990 auf 984 im Jahr 1996. Immer noch werden ca. 1000 Bürger pro Jahr ermordet, aber die rückläufige Tendenz ist eindeutig. In Berlin, das etwa 30 Quadratkilometer größer, aber nur knapp halb so dicht besiedelt ist, sind es 100. Verändert hat sich jedoch

<sup>4</sup> Die Zahlen für die Tabelle 1 wurden dem Crime Index Report des N.Y.C.P.D. und des F.B.I entnommen.

<sup>5</sup> Vgl. Eisner, M., Rückgang von Kriminalität in den Städten. In: Neue Kriminalpolitik 3, 1996, S. 38 ff; Hess, H. New York zieht die Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben. In: KrimJ 1996, S. 179 ff.; Schmid, U., Weniger Kriminalität in den US Großstädten. In: Neue Züricher Zeitung 4./5: Mai 1996; und Polizeiliche Kriminalstatistik der Bundesrepublik Deutschland 1990 und 1995.

<sup>6</sup> Dagegen weist in den übrigen deutschen Großstädten wie Dortmund, Düsseldorf, Essen Hannover, Köln und München die registrierte Kriminalität einen Anstieg auf.

merklich die Stimmung bei der Bevölkerung und der Polizei.<sup>7</sup>

Mit dem sich weiter fortsetzenden Rückgang der Kriminalitätszahlen erreichte New York 1996 das Niveau der siebziger Jahre. Jetzt hat die Stadt New York den Stand von 1968 erreicht.

## **2.2 Strukturdaten des New York City Police Departments**

### **2.2.1 Organisation des NYPD**

**2.1 Organisation des NYPD.** An der Spitze des NYPD steht Police Commissioner Howard Safir. Ihm nachgeordnet sind der 1st Deputy Commissioner Patrick E. Kelleher und der Chief of Department Louis R. Anemone als ranghöchster Vollzugsbeamter (vergleichbar mit dem Inspekteur der Polizei des Landes Baden-Württemberg). Die 5 Stadtteile New Yorks (Boroughs) sind nach polizeilichen Gesichtspunkten in 8 Boroughs untergliedert<sup>8</sup>. An der Spitze eines jeden Boroughs (von der Organisation am ehesten mit einer Polizeidirektion vergleichbar) steht der Borough Commander (ein Vollzugsbeamter). Dem Borough sind die Precincts (die Polizeireviere) nachgeordnet. Insgesamt verfügt die Stadt New York über 76 Precincts (allerdings nicht fortlaufend nummeriert von 1-76).

### **2.2.2 Personalstärke und Polizeidichte**

Die derzeitige Personalstärke<sup>9</sup> beträgt 48.950 Personen, davon sind **37.340 Vollzugsbeamte** und 11.610 Tarifbeschäftigte. 15% der Personals besteht aus Frauen. Bei der ethnischen Herkunft dominieren die Weißen mit 67,9 %, vor den Hispanos mit 16,9 % und den Schwarzen mit 13,7 %. In der 7,5 Millionenmetropole kann die Polizei ein Betreuungsverhältnis (Anzahl der Bürger auf einen Polizeibeamten) von etwa 1:200 vorweisen. Vergleichende Werte für das Betreuungsverhältnis deutscher Großstädte liegen darüber. Die Landeshauptstadt Stuttgart verfügt vergleichsweise über ein Betreuungsverhältnis von 1:225 (Stand Juli 1997)<sup>10</sup>. Ein noch geringeres Betreuungsverhältnis weist die nordrhein-westfälische Metropole Düsseldorf mit 1:277 (Stand 23. Juli 1997, nach Angaben ihres Referats für Öffentlichkeitsarbeit) auf.

Der im Zusammenhang mit der Personalstärke der New Yorker Polizei immer wieder genannte Zuwachs von mehreren tausend Beamten in den letzten Jahren hängt nur sehr bedingt mit Neueinstellungen zusammen. In erster Linie resultiert er daraus, daß die ca. 5000 Beamten der Transit Police dem NYPD unterstellt wurden. Alter und neuer Chef (zum damaligen Zeitpunkt) - Bill Bratton.

## **2.3 Entwicklung und demografische Strukturdaten New Yorks**

Als größte Stadt der Vereinigten Staaten von Amerika und als eine der größten der Welt ist New York weder die Hauptstadt des Landes noch die Hauptstadt des Bundesstaates New York. Etwa 40% der Bevölkerung des Staates leben in der Stadt New York. In seiner heutigen Ausdehnung umfaßt New York ein Gebiet von 320 Quadratmeilen (827 qkm) mit 7,5 Millio-

---

<sup>7</sup> Rimscha, R.(1997) Eine sichere Stadt für die Bürger, In: DER TAGESSPIEGEL vom 26.1.97, S. 4 ff.

<sup>8</sup> Die 8 Borough Commands sind: Manhattan North und South, Brooklyn North und South, Queens North und South, Staten Island sowie "The Bronx".

<sup>9</sup> Zahlen wurden dem Vortrag von Peterman, ebd., entnommen.

<sup>10</sup> Auf Anfrage vom 23.07.97 bestätigt durch die Pressestelle der Landespolizeidirektion Stuttgart II

nen Menschen. Die Stadt gliedert sich in fünf Boroughs, von denen Manhattan mit nur 57 qkm der kleinste ist und in der Zahl der Bewohner erst an dritter Stelle steht. Die übrigen Stadtgebiete gliedern sich in der Reihenfolge ihrer Größe wie folgt: Queens (313 qkm), Staten Island (150 qkm), Brooklyn (147 qkm) und Bronx (110 qkm). Die Einwanderung hat zu einer ungewöhnlichen Vielfalt ethnischer Gruppen in New York geführt, von denen viele ihre eigenen Stadtviertel bewohnen. In der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts wuchs New York zur Millionenstadt heran. Vor allem Iren, Deutsche, Italiener und Juden aus Osteuropa machten den Hauptteil der Einwanderer bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges aus. Nach 1933 bis etwa 1942 und dann wieder Ende des zweiten Weltkrieges wurde New York zum Zufluchtsort für viele Verfolgte des Nazi-Regimes und für Menschen, die der Not der Nachkriegsjahre entgehen wollten. Während des Krieges und danach setzte auch eine starke Zuwanderung aus den südlichen Staaten ein. Insbesondere der Zugang spanischsprachiger Menschen aus den karibischen, mittel- und südamerikanischen Staaten nahm rasch zu. Heute leben über eine Million Puertoricaner in New York, mehr als in ihrer eigenen Hauptstadt San Juan. Spanisch ist die zweite Sprache in New York geworden. Der Anteil der Schwarzen an der Bevölkerung New Yorks ist auf rund 25% gestiegen. 15.000 Restaurants und Hunderte von Hotels mit mehr als 100.000 Zimmern sorgen für die alljährlich in die Stadt kommenden 17 Millionen Touristen, darunter etwa zwei Millionen Ausländer.<sup>11</sup>

Der französisch schweizerische Architekt Le Corbusier charakterisierte New York einst so zutreffend als: "Eine vertikale Stadt, die das Zeichen der Neuen Zeit trägt. Es ist eine Katastrophe, mit der ein zu hektisches Schicksal mutige und zuverlässige Leute überhäuft hat, wenn auch eine prachtvolle und großartige Katastrophe".

### 3. Theoretischer Hintergrund

Nach den Ergebnissen der kriminologischen Forschung soll bereits in den 70er Jahren, verstärkt aber dann in den 80er Jahre der Nachweis erbracht worden sein, daß Maßnahmen sowohl der negativen Spezial- als auch der Generalprävention ihre Grenzen aufweisen würden. Nach den kriminologischen Befunden wurde angenommen, daß weder mit Behandlung und Therapie noch mit Abschreckung und Repression alleine sich das Problem Kriminalität lösen lassen würde. Gerade traditionelle Vorstellungen von polizeilichen Maßnahmen würden somit in ihrer Wirkungstiefe zur Disposition stehen. Zu diesem Erkenntnisstand gehörte z. B. auch die Grundannahme, daß eine Erhöhung der Entdeckungswahrscheinlichkeit nur bedingt realisierbar wäre und selbst dort, wo sie beispielsweise durch massiven Polizeieinsatz realisiert werden würde, nicht zu einer Problemlösung, sondern lediglich zu einer räumlichen oder deliktischen Verlagerung bzw. Verdrängung führen würde.<sup>12</sup>

Die amerikanische kriminologische Orthodoxie der letzten 30 Jahre sah beispielsweise die Ursachen der Kriminalität in den „root causes“ wie Armut und Arbeitslosigkeit, soziale Ungleichheit und Diskriminierung, Desorganisation der Gemeinden und Familien sowie in den damit einhergehenden Sozialisationsmängeln. Letztendlich wurden die Kriminalitätsursachen in sozialen Defiziten gesehen. Die kriminalpolitische Forderung lautete daher als logische Konsequenz, daß bei einer erfolgreichen Kriminalitätsbekämpfung mit sozialen Reformen an diesen root causes angesetzt werden müßte. Das stand nicht nur für die linksliberale Kriminologie fest, sondern auch für viele Politiker und vor allem auch für die Polizei. Unter der Präsi-

---

<sup>11</sup> Aus: Baedekers -Allianz Reiseführer New York 1992, S. 9 ff, Stuttgart

<sup>12</sup> Vgl. dazu Dreher, Gunther (1996) Kommunale Kriminalprävention: Anliegen, Grundgedanken und Ertrag bisheriger Bemühungen In: Die Polizei, S. 173 ff

denschaft Johnsons wurde eben nicht der "war on crime", sondern eben der "war on poverty" ausgerufen. Und die Polizei hielt bzw. zog sich in der Überzeugung zurück, daß sie eigentlich nicht tatsächlich etwas gegen die Kriminalitätsentwicklung tun könne und möglicherweise durch zuviel polizeiliche Repressionsmaßnahmen zusätzlich noch Eskalationsprozesse auslösen könnte. Daher war die Polizei überwiegend fast nur noch mit Funkstreifenwagen präsent und verhielt sich tendenziell reaktiv in der Verbrechensbekämpfung.

Mit den beiden Theorien des Broken-Windows und des Tipping Points vollzog sich jüngst in der kriminologischen Diskussion ein Paradigmawechsel, der zu heftigen Kontroversen über deren Validität und Zusammenhänge sowie zu Folgen und Konsequenzen führte, die möglicherweise bisherige kriminologische Befunde - wie oben angeführt - in Frage stellen könnten. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß die Theorien schon mehr als 20 Jahre sozusagen "auf dem Markt" waren und sich erst jetzt, da sie durch die Erfolge der New Yorker Polizei in der Praxis Bestätigung gefunden haben könnten, einer weltweiten Publicity erfreuen. Scheinbar wurden diese beiden theoretischen Ansätze in der Vergangenheit von den Kriminologen und Kriminalpolitikern wenig beachtet, da sie sich möglicherweise nicht in deren Weltbild einreihen ließen. Um aus dem "Mauerblümchen-Dasein" gerissen zu werden, bedurfte es eines "hemdsärmeligen" und pragmatisch orientierten Polizeipräsidenten, der bereits als Chef der Transit Police in New York mit der Wirksamkeit und Übertragbarkeit der Theorien gute Erfahrungen gemacht hatte.

### **3.1 Broken-Windows-Theorie**

Der ehemalige New Yorker Polizeipräsident Bratton orientierte sich explizit an den Theorien der konservativen kriminologischen bzw. kriminalpolitischen Schule, den sog. "new realists"<sup>13</sup> und ließ sich von Ihnen inspirieren.

Bill Bratton hatte einige Jahre zuvor in seiner Heimatstadt Boston die beiden „Chef-Ideologen“ James Q. Wilson und George L. Kelling sowie deren speziell auf die Polizeiarbeit bezogenen Thesen kennengelernt. Der krasse Gegensatz zur bisherigen kriminologischen Lesart zeigt sich insbesondere in einer der Thesen, die verkürzt auf folgende Formel wiedergegeben werden kann: Eine erfolgreiche Kriminalitätsbekämpfung ist auch durch kriminalpolitische Maßnahmen u.a. durch die Polizei und Justiz möglich, die eben nicht an den tieferen Ursachen der Kriminalität ansetzt. Nach ihren Erkenntnissen gibt es einen inneren Zusammenhang zwischen dem sozialen Klima und der Gewalt. Und scheinbar würde Gewalt spiralförmig zur weiteren Gewaltanwendung anstecken. Diese Erfahrungen entwickelten Kelling und Wilson zu „einer der jetzt erfolgreichsten Theorien der Kriminalgeschichte: die Broken-Windows-Theorie“<sup>14</sup>. Wenn eine zerbrochene Scheibe nicht schnell repariert werden wird, sind in dem betroffenen Haus alsbald alle Scheiben zerbrochen. Wenn in einer Straße oder einem Stadtviertel nichts gegen Verfall und Unordnung, Vandalismus, Graffiti, aggressives Betteln, herumliegender Müll, öffentliches Urinieren, dröhnende Musik, Prostitution, Junkies u. a. unternommen wird, ist dies ein signifikantes Zeichen dafür, daß sich niemand für diese Örtlichkeiten verantwortlich fühlt. Ein solches Stadtviertel sei somit offenkundig für den Bürger außer Kontrolle staatlichen bzw. kommunalen Einflusses geraten und es würde ein Orientierungsvakuum der Bevölkerung über diese Unordnung entstehen, das zwangsläufig in einen Zustand von Kriminalitätsfurcht und mangelndem Sicherheitsgefühl münden würde. In der Folge würde sich ein Kreislauf ("Teufelskreis") anschließen, der durch den Wegzug bisher sozial integrierter Bevölkerungsteile und den Zuzug von Minderheiten aller Art, Drogenab-

---

<sup>13</sup> Vgl. dazu Dreher/Kunz in diesem Band "Die "neue" Kriminalitätstheorie der "new realists"

<sup>14</sup> Vgl. Darnstädt, Thomas (1997). Der Ruf nach Obrigkeit. In: DER SPIEGEL, Nr. 28, S. 55

hängigen, Aussteigern und anderer sozial schwächerer Personen gekennzeichnet wäre, während sich besonders der ältere Teil der Bevölkerung in seinen Wohnungen und Häusern einschließen würde. Die räumlichen Gegebenheiten würden somit sukzessive zu einer Infrastruktur verkommen, die die Kriminalitätsentwicklung geradezu als Nährboden begünstigt. Nach Wilson und Kelling sind "Unordnung und Kriminalität in einer Gemeinde normalerweise untrennbar miteinander verknüpft - in einer Art ursächlicher Abfolge. Dies gilt für gehobene Wohngegenden ebenso, wie für heruntergekommene". Die Zerstörung von Fensterscheiben geschieht nicht deshalb übermäßig oft in einer bestimmten Gegend, weil sich dort viele Fensterscheibenliebhaber aufhalten. Viel eher trifft es zu, daß ein nicht wieder instand gesetztes Fenster das Signal dafür ist, daß an diesem Ort keiner daran Anstoß nimmt. So können beliebig viele Fenster zerstört werden, ohne daß damit gerechnet werden muß, für den Schaden aufzukommen. ("Es macht ja auch eine Menge Spaß".)<sup>15</sup>

Wobei synonym für das "Fenster" auch Sicherheits- und Ordnungsstörungen gesetzt werden können. Die Grundidee dieser Theorie, daß eben zerbrochene Fensterscheiben möglichst schnell zu reparieren sind, ist einfach und bestechend zugleich. Die praktische Vorgehensweise der New Yorker Polizei auf der Grundlage dieser Theorie ist so eindimensional strukturiert wie vielfältig funktional.

### 3.2 "tipping point"<sup>16</sup>

Eine andere theoretische Grundlage ist den Erkenntnissen der Infektionslehre entnommen. Kriminologen und Polizeipraktiker in den USA sammeln derzeit Erfahrungen über die Übertragbarkeit des epidemiologischen Konzepts des "tipping Point" auf die Verbrechensbekämpfung, das jedoch keineswegs neu in den Sozialwissenschaften ist. Sie betrachten demzufolge die Kriminalität als eine ansteckende Krankheit, die die Gesellschaft bedroht wie eine Epidemie. Durch gezieltes Vorgehen ließe sich nach ihrer Arbeitshypothese eine Verbrechenswelle stoppen, bevor sie zur Springflut ansteigt. Die Polizei verfolgt dabei insbesondere das Ziel, die Zahl der Straftaten mit maßvollen, aber gezielten Interventionen sowie exakt dosierten Maßnahmen unter einen (bestimmten) Schwellenwert (engl. tipping point) zu drücken. Nach dieser Theorie würde es nach Überschreiten des "tipping Point" zu einer explosionsartigen Zunahme von Verbrechen, ähnlich einer Grippewelle kommen.

Soziales Verhalten und also auch Verbrechen würde sich demnach vielmehr nach den denselben strukturellen Mechanismen wie eine Virusepidemie entwickeln. "Wenn 50 New Yorker Bürger Grippe haben und täglich mit 50 anderen in Kontakt kommen, von denen sie zwei anstecken, werden am Ende des Winters nicht mehr Personen an grippalen Infekten leiden als zu seinem Beginn. Die Krankheit, Ansteckung, Inkubation und Gesundung befinden sich im Gleichgewicht. Wenn jedoch die 50 Infizierten täglich auf 55 Gesunde treffen und den Virus an drei von Ihnen weitergeben, kippt das Gleichgewicht und die Ansteckungszahlen multiplizieren sich. In der Folge bricht eine Epidemie aus."<sup>17</sup> Eine Grippe schwelt zunächst lange vor sich hin. Wenn aber die Zahl der Kranken eine statistische Schwelle überschreitet, den so-

---

<sup>15</sup> Vgl. Wilson, James W. und Kelling, George L. (1996) Polizei und Nachbarschaften: Zerbrochene Fenster. In: Kriminologisches Journal 28 Jg, H 1, übersetzt von Bettina Paul

<sup>16</sup> Ein Vertreter dieser neueren kriminologischen Theorie ist der Amerikaner J. Cane, der davon ausgeht, daß soziales Verhalten, also auch Verbrechen, sich nach denselben Mechanismen wie eine Virusepidemie entwickelt.

<sup>17</sup> Vgl. Lueken, Verena (1997) Von unsichtbarer Hand. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.01.97

nannten "Zündpunkt", wird sie zum Flächenbrand. Daraufhin kann sich die Folge einstellen, daß sich die Zahl der neu Infizierten rasend schnell vervielfacht - die Grippe wird also zur Epidemie. An diesem Beispiel glauben einige wenige Kriminologen die drastische Kriminalitätsentwicklung in den 80er Jahren in New York erklären zu können. Malcom Gladwell beschrieb das Phänomen, das das gewöhnlich lineare Denken in unserer Gesellschaft in Frage stellt, anhand der fast jedem Amerikaner bekannten Erfahrung mit einer Ketchupflasche. "Tomato ketchup in a bottle/ None will come and then the lot`ll". Mit anderen Worten wird damit der Effekt skizziert, der sich beim Umstülpen und dem Klopfen auf den Boden einer Ketchupflasche einstellt. Zuerst passiert nichts und plötzlich ergießt sich womöglich der gesamte Flascheninhalt des Ketchups auf den Teller. Die Vorstellung, daß sich kriminelles Verhalten ab einem bestimmten Punkt epidemisch als eine Art Ansteckungsphänomen ausbreitet, stellt zweifelsfrei einen revolutionären neuen Ansatz bei der Ursachenerklärung devianten Verhaltens dar. Weiter unklar sind jedoch die Infektionsverläufe. So sind beispielsweise die Ansteckungsherde nicht lokalisierbar und gleichzeitig ist auch nicht bekannt, wie sich die Übertragungswege im Detail zusammensetzen, um sich effektiv vor einer Infektion schützen zu können. Bei diesem theoretischen Ansatz spielt jedoch die Art und Weise der Entstehung von kriminellen Epidemien nur einer untergeordnete Rolle. Entscheidend sei vielmehr allein deren Vorhandensein und das definierte Ziel, das Ausmaß der Kriminalität unter die epidemische Schwelle zu drücken.

Nicht festgelegt sind auch Größe und Ausmaß des "tipping-Point". Da die Theorie nicht in Bezug auf die New Yorker Ursprungsverhältnisse entwickelt wurde, kann der "tipping-point" bei jeder Kommune einen anderen Grenzwert haben.

#### **Schaubild 1:**

#### **Tipping point**

noch einfügen !!!

Nach dieser Theorie steigt die Kriminalitätsrate nach dem Überschreiten des "tipping Point" exponentiell an, während die Fallzahlen unterhalb der kritischen Grenze zwar Schwankungen ausgesetzt sind, die jedoch nicht zu einem überproportionalen Kriminalitätsanstieg führen.

## 4. Die Grundlage des polizeilichen Erfolges - COMPSTAT

### 4.1 Ziele, Leitbilder und Strategie

Geleitet von diesen beiden Theorien hat die Polizei von New York seit Beginn des Jahres 1994 verstärkt tiefgreifende und umfassende Anstrengungen unternommen, um die personellen und materiellen Ressourcen der Behörde auf ihre Kernaufgaben zurückzuführen:

- **Bekämpfung der Kriminalität**
- **Bekämpfung von Ordnungsstörungen**
- **Reduzierung der Kriminalitätsfurcht**
- **Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung**

Damit hat die New Yorker Polizeiführung im Sinne des "Management by objectives" ihre Oberziele formuliert und ihren Zielerreichungsgrad bzw. ihr Zielausmaß konkretisiert. Die Erreichung dieser Ziele wird mit vier grundsätzlichen, strategischen Elementen - einer Art Leitbilder der Kriminalitätsbekämpfung - angegangen. Diese werden in 10 Feinzielen<sup>18</sup> / Strategien konkretisiert und mit Maßnahmen versehen.

Leitbilder, Feinziele/Strategien und Maßnahmen bilden zusammen genommen folgenden Komplex:

#### Leitbilder:

1. **Accurate and timely intelligence**  
Darunter ist eine möglichst zeit- und tatortnahe aktive Informationssammlung und Ermittlungsarbeit zu verstehen
2. **Effective tactics**  
Die Anwendung flexibler, kriminalitätsangepasster und ständig auf dem Prüfstand stehender Taktiken
3. **Rapid deployment of personnel and resources**  
Schnelle polizeiliche Reaktion und fortwährende Evaluierung polizeilicher Maßnahmen
4. **Relentless follow-up and assessment**  
Dieser letzte Schritt beschreibt im Grunde genommen die rigoros repressive Vorgehensweise der Polizei auch gegenüber "kleinen Kriminellen und Ordnungsstörern" unter dem Schlagwort "Zero Tolerance"

#### **Feinziele/Strategien und jeweilige Maßnahmen (in Stichworten)**

**Getting Guns off the Streets of New York** (Stoppt den Schußwaffengebrauch auf den Straßen von NY)

Zwei Millionen illegale Waffen sind in NY schätzungsweise im Umlauf. Ermittelt wird auch gegen Waffenhändler, Täter werden durch „Schnellgerichte“ abgeurteilt.

---

<sup>18</sup> Sofern man das Selbstverständnis (courtesy, professionalism, respect) und die Zusammenarbeit mit der Justiz dazu zählt

**Curbing Youth Violence in the Schools and On the Streets** (Eindämmung der Jugendgewalt in der Schule und auf der Straße).

15% Schulschwänzer; Sicherheitspläne für Schulen; eigene Datei über Jugendkriminalität; Schulwegposten; Zurückführung von Schulschwänzern.

**Driving Drug Dealers Out of New York City** (Kampf den Drogenhändlern in New York)  
Sondereinheiten gegen Drogenumschlagplätze (eingesetzt auch in öffentlichen Gebäuden). Kleindealern werden Bargeld abgenommen, Fahrzeuge beschlagnahmt. Hausverbote erteilt. Dabei wird vor allem die uniformierte Polizei unter dem Grundsatz: "Null Toleranz" eingebunden.

**Breaking the Cycle of Domestic Violence** (Kreislauf der häuslichen Gewalt durchbrechen)  
Pro Revier sogenannte Housing-Officer, als Frühwarnsystem. Von jeder Streife muß bei Verdacht ein entsprechendes Formular ausgefüllt werden. Koordination bei einer Häufung von Meldungen durch die Housing Officer (ein Element des Community Policing, siehe Ziff. 4.3, 6.1 und 11)

**Reclaiming the Public of New York City** (Rückgewinnung des öffentlichen Raumes von New York)

Verwahrlosung und Ordnungsstörungen machen eine funktionierende Nachbarschaft zunichte, daß Sicherheitsgefühl wird immer schlechter. Polizeiliche Präsenz und polizeilicher Druck sind die besten Mittel gegen eine solche Art von Ordnungsstörungen. Einschreiten gegen Straßenhändler, Hütchenspieler, Fahrzeuge mit Ghettoblastern. Beschlagnahme von Autos, die als Tatmittel bei der Straßenprostitution benutzt wurden. Farbschmierereien werden innerhalb eines Tages beseitigt.

**Reducing Auto-Related Crime in New York** (Bekämpfung der Kriminalität rund um das Fahrzeug)

Fahndungsterminals in den Streifenfahrzeugen, spezielle Einheiten.

**Rooting Out Corruption** (Bekämpfung der Korruption)

Eine Art Innenrevision verfolgt entsprechende Verstöße. Zahlen werden für jedes Revier ausgewiesen.

**Reclaiming the Roads of New York** s.o.

**Courtesy, Professionalism, and Respect** (Höflichkeit, Professionalität und Respekt als Selbstverständnis der Polizei)

Diese Worte sind auf den Streifenwagen und auf jedem Schriftsatz zu finden.

**Bringing Fugitives to Justice** (Zusammenarbeit mit der Justiz)

Rückführung von Flüchtigen, schnelle Aburteilung, Absprachen.

Diese Strategien können aber nur dann erfolgreich sein, wenn ein umfassendes, sehr aktuelles Informationssystem zur Verfügung steht, das wie eine Art Radar funktioniert. Genau diese Funktion erfüllt COMPSTAT.

## **4.2 COMPSTAT (Computerized Statistics)**

### **4.2.1 COMPSTAT-Prozeß und Strategie der Kriminalitätsbekämpfung**

Als das eigentliche Geheimnis des Erfolges der New Yorker Polizei gilt COMPSTAT - computerized statistics. Die Polizeiführung ist auf diese Statistik fixiert wie das Management eines privaten Wirtschaftsunternehmens auf Gewinn- und Verlustzahlen. Die wöchentlich aktualisierte Statistik, die das aktuelle Lagebild New Yorks widerspiegelt, dient zudem auch dazu, polizeiliche Taktiken möglichst schnell zu evaluieren und den Gegebenheiten anzupassen. Seit April 1994 finden wöchentlich sogenannte "Crime Control Strategy Meetings" im "Command Control Center" des New Yorker Departments statt. Geladen wird jeweils in wechselndem Turnus eines der 8 Boroughs mit seinen Precinct-Chefs und deren Führungsstab, wobei das betroffene Borough erst zwei Tage vorher erfährt, daß es ausgewählt wurde. Das Kriterium, an dem der Erfolg der Precincts gemessen wird, ist eine aktuelle Kriminalstatistik mit Fall- und Verhaftungszahlen. Die Zahlen werden wöchentlich von allen 76 Precincts in Form einer Eingangsstatistik dem Department übermittelt. Ein Stab von zur Zeit 11 Personen füttert damit die Computer und bereitet mit den erkannten signifikanten Entwicklungen die Polizeiführung auf diese Meetings vor. Die angelieferten Daten werden mit dem Datenbankprogramm Microsoft ProFOX verarbeitet (derzeit noch mit zahlreichen Medienbrüchen und Stichprobenkontrollen). Anschließend werden sie zur Visualisierung als sogenanntes Kernstück der computergestützten Lagebildererkennung in das Softwareprogramm "MapInfo" (made in Germany) unter Windows transferiert. Für die New Yorker Polizei sind die Strategien zur Kriminalitätskontrolle nicht lediglich eine Ansammlung neuer Taktiken. sie stellen vielmehr einen neuen Weg in der Aufgabenerfüllung dar.<sup>19</sup>

#### **4.3 Statistikblatt**

Für jede dieser anberaumten Besprechungen wird jeweils ein Statistikblatt über das einbestellte Borough, als auch über die dazugehörigen Precincts erstellt - ein visualisiertes Lagebild des betreffenden Boroughs und der nachgeordneten Polizeireviere. Dieses Blatt enthält auf der Rückseite die bereits angesprochenen Fakten zur Kriminalitätslage und auf der Vorderseite äußerst aufschlußreiche und aussagekräftige Daten über das Precinct selbst, insbesondere über den Personalkörper.

Die abgebildete Original-Kopie des 081 Precinct (Aufbau und Daten sind für alle Precincts gleich) enthält Informationen zu folgenden Bereichen:

---

<sup>19</sup> Vgl. dazu: New Yorker Polizei bei der Kriminalitätskontrolle - Fortschrittsbericht über Strategien des NYPD (Stand: Oktober 1994) -. The New York City Police Department, New York

**Abbildung 1:**

---

Statistikblatt - Vorderseite  
Precinct Commander Profile 081

---

**Übersetzungen und Erklärungen der Angaben auf dem Statistikblatt:**

Rank, Years in Rank, Appointment Date, Education, Other Training, Date Assigned C.O., Resident Pct	Dienstgrad, wie lange in diesem Dienstgrad, Einstellungsdatum, Ausbildung, besondere Fortbildung, Ernennungsdatum zum Commanding Officer, Heimatdienststelle
Precinct Demographics	Bevölkerungsstruktur im Revierbereich
Precinct Personnel	Personalstruktur des Reviers, einschließlich Durchschnittsalter und Durchschnittsdienstzeit
Precinct Non-Crime	Ereignisse außerhalb des Kriminalitätsgeschehens: von Dienstunfällen (RMP Acc) über Parkverstöße bis zu Umweltdelikten (ECB Sum.)
Integrity Monitoring	Innenrevision (Dienstaufsicht) Fälle von Korruption (Bribery) über Amtsmissbrauch (Abuse) bis hin zur Unhöflichkeit Discourtesy
Uniform Absence (Avg. Day YTD)	durchschnittliche Abwesenheitsrate in Tagen pro Jahr
Domestic Violence	Fälle häuslicher Gewalt
10/84 Compliance	Dienstvorschrift aufgrund der das Eintreffen am Einsatzort sofort über Funk ("10/84") zu melden ist
Avg. Response Time	durchschnittliche Reaktionszeit (im Vergleich zum Bezirk und zum ganzen Department) von der Alarmierung bis zum Eintreffen am Einsatzort
Unfounded Radio Runs	Funkstreifeneinsätze ohne etwas vorzufinden (w.o.)
Housing Officer	Kontaktbereichsbeamter
Transit	Verantwortlich für den verkehrspolizeilichen Bereich
City Council Members	Stadtratsmitglieder die im Revierbereich wohnen
State Senator(s)	Senatoren die im Revierbereich wohnen

**Abbildung 2:**

**Statistikblatt Rückseite einfügen**

Auf der Rückseite sind die Fallzahlen, die Festnahmen und die Gesamtaktivitäten dargestellt. Fallzahlen und Festnahmen beziehen sich auf die folgenden 7 ausgewählten Delikte, die sieben sogenannten "major crimes":

- **Mord,**
- **Vergewaltigung,**
- **Raub,**
- **schwere Körperverletzung,**
- **Einbruch,**
- **schwerer Diebstahl,**
- **schwerer Autodiebstahl.**

Die Anzahl der Festnahmen bezieht sich auf die ausgewählten Delikte und werden noch erweitert um die Festnahmen in Bezug auf:

- **Waffenbesitz,**
- **Rauschgiftbesitz,**
- **sowie Festnahmen durch spezielle Einheiten wie z.B. das O.C.C.B. (Organized Crime Control Bureau).**

#### **4.4 Ablauf eines Meetings**

Die Philosophie, mit der in New York der Erfolg "produziert" wird, wird am Ablauf eines solchen "COMPSTAT-Meetings" deutlich. Beide Autoren hatten Gelegenheit an einem solchen Meeting teilzunehmen.

*Donnerstag, 05. Juni 1997, turnusmäßiges Meeting im NYPD-Headquarier. Pünktlich um 07.00 Uhr haben alle Teilnehmer - ein Personenkreis von ca. 150 Personen - Platz genommen. Vertreten ist diesmal das Borough Brooklyn North mit den dazugehörigen Precincts, das erst zwei Tage vorher erfahren hat, daß es für dieses Meeting ausgewählt wurde. Bis zu diesem Zeitpunkt mußten alle Boroughs davon ausgehen, daß auch sie an die Reihe kommen könnten.*

*Gegen 07.05 Uhr eröffnet Chief of Department Louis R. Anemone als der ranghöchste Polizeibeamte New Yorks das Meeting. Keiner der anwesenden Precinct-Chefs weiß, wer zuerst an der Reihe sein wird. Anemone entscheidet sich für das 75. Precinct. Der Chef dieses Precinct und seine sechsköpfige Führungsmannschaft (Schutz- und Kriminalpolizei) treten nach vorne.*

*Der Chef des Precinct beginnt mit dem Vortrag anhand ausgewählter Delikte. Alle Teilnehmer haben dabei das beschriebene Statistikblatt vorliegen. Der Vortrag wird immer wieder durch Fragen von Anemone und seinem Deputy Commissioner Operations, E. Norris, unterbrochen. Auffallend ist dabei, wie detailgenau gefragt wird. Teilweise bis in die Einzelheiten des einzelnen Falls, wobei dann die Führungsmannschaft Rede und Antwort stehen muß.*

*Parallel zum Vortrag werden die Kriminalitätsdaten in einem Stadtplanausschnitt abgebildet und die Verteilung der Delikte auf Wochentage und Tageszeiten in Grafiken dargestellt. Die Auswahl hierzu nimmt Anemone vor, der ständig mit einem Beamten des Stabes über ein spezielles funkgesteuertes Sprechgeschirr in Kontakt steht.*

Die Verfahrensweise wird sehr schnell evident. Was zählt sind alleine harte Fakten, wie z. B. der Anstieg eines bestimmten Deliktes oder auch die Schnelligkeit der Polizei in der Abarbeitung ihrer reaktiven Maßnahmen, wofür dann auch Erklärungen abgegeben werden müssen. Entschuldigungen und Ausflüchte werden im Keim erstickt. Letztendlich gelobt der Chef des Precinct, daß man es in Zukunft besser machen werde.

Beachtenswert ist die Diskussionsdisziplin. Ungewohnt ist für die deutschen Beobachter der Umgang zwischen Vorgesetztem und Mitarbeiter. Solche Mentalitätsunterschiede sollten aber nicht überbewertet werden. Entscheidend ist vielmehr - und das scheint auf alle Polizeien der Welt übertragbar zu sein - der Chef eines Revierbereiches muß über die Sicherheitslage in seinem Bereich Bescheid wissen und zwar aktuell und mit allen notwendigen Hintergrundinformationen. Dies gilt genauso für die polizeilichen Maßnahmen, die getroffen wurden.

## 5. Praktische Umsetzung der Strategien

Wie sehen nun konkret die polizeilichen Maßnahmen als Ausfluß dieses Lagebildes aus ? Stichwortartig wurden sie bereits kurz bei den Feinzielen angedeutet.

Bratton griff bereits als verantwortlicher Polizeichef für die New Yorker öffentlichen Verkehrsbetriebe, insbesondere bei der U-Bahn, äußerst hart gegen Schwarzfahrer durch. Die **"Schwarzfahrer"** wanderten für ein paar Tage, bis zu fünf sind gesetzlich zulässig, in Polizeigewahrsam. Dabei wurde festgestellt, daß jeder 438. Inhaftierte eine geladene, gestohlene oder nicht registrierte Schußwaffe mit sich trug. Daraus wurde aktuell ein praktikables Handlungskonzept für die New Yorker Polizisten, das Howard Safir so beschreibt: "Wenn wir die kleinen Dinger nicht mehr durchgehen lassen, erledigen sich die großen von selbst".

Scheinbar wirkt diese Abschreckungsstrategie, die sich mit **"Null Toleranz"** treffend umschreiben läßt. Betteln in öffentlichen Verkehrsmitteln, Anpöbeln von Fahrgästen, Prostitution, Pinkeln in der Öffentlichkeit waren alles Alltagserscheinungen in New York, mit denen man glaubte leben zu müssen. Die letzten, die sich für solche Bagatellen interessierten, waren die Polizeibeamten. Mit Bratton kam der "beer and piss-Erlass", und die Ordnungsstörer wanderten für mehrere Tage hinter Gitter. Das Erfolgsrezept lautet: von unten ausdünnen. So wurden die **Kleindealer** mit polizeilichem Verfolgungsdruck **von den Straßen verdrängt**, mit dem Ziel den Unterbau der "Rauschgiftbosse" strukturell zu schwächen. Auch die kleinen Rechtsbrecher werden polizeilich registriert, erkennungsdienstlich behandelt und intensivst auf Hinweise für weitere Ermittlungs- und Fahndungsansätze befragt. Dabei kristallisierte sich rasch heraus, daß sich diese Methoden besonders gut dazu eignen, gefährliche Kriminelle dingfest zu machen. Der permanente Verfolgungsdruck führte u.a. zu dem Effekt, daß viele potentielle Straftäter den Verlust ihrer Waffen durch die ständigen Kontrollen der Polizei fürchteten und daher auch immer öfter ihre folgenschweren Tatmittel zuhause ließen.

Im Zuge der **Operation Sound Trap** wurden überlaute Motorräder, Pkws mit dröhnender Musik etc. aus dem Verkehr gezogen, indem zahlreiche Beschlagnahmen durchgeführt wurden. Damit gelang der Polizei auf der einen Seite eine Verringerung öffentlicher Ärgernisse, und sie demonstrierte mit solch harten Maßnahmen auch, daß sie die Probleme der Bevölkerung ernst nahm. Dieses Vorgehen schaffte Vertrauen in die Polizei und trug zur Minderung der Kriminalitätsfurcht bei. Um beispielsweise die **Straßenprostitution** in den Griff zu bekommen, wurde nicht nur strafrechtlich gegen die Prostituierten vorgegangen, sondern ebenso wurden die Freier mit Sanktionen wie Beschlagnahme ihrer Fahrzeuge belangt. Der **Kampf gegen die "Public disorder"** (öffentliche Unordnung) wurde in Zusammenarbeit mit anderen Behörden verstärkt. Die Polizei arbeitet Hand in Hand mit den Beamten von der Baurechtsbehörde, dem Verkehrsamt, dem Jugendamt, der Gesundheitsverwaltung zusammen, um die Effektivität ihres Handelns stetig zu optimieren. Gleichzeitig verfolgt die Polizei auch das Ziel, mit strukturellen Maßnahmen öffentliche Verwahrlosung zu bekämpfen, indem verlassene Häuser sowie kriminalitätsbegünstigende und verschmutzte Örtlichkeiten in attraktive und belebte Orte verwandelt werden. Eindrucksvolle Beispiele hierfür sind das frühere Rotlichtviertel rund um den Times Square, der heute einer der Vorzeigepplätze in New York ist,

und der Washington Square Park, der früher für die offene Drogenszene einen beliebten Treffpunkt darstellte. Heute ist er ein Platz für Familien mit ihren spielenden Kindern. Am effektivsten ging die Polizei beim **Graffiti** zu Werke. Kein Sprayer sollte mehr die Gelegenheit haben sein Werk noch einmal zu bewundern. Deshalb wurden festgestellte neue Graffiti innerhalb eines Tages von städtischen Arbeitern beseitigt. Waggon für Waggon der New Yorker U-Bahn wurden gereinigt. Neben dem reinen "künstlerischen" Effekt eines Graffiti wurde im Zuge dieser Maßnahmen auch festgestellt, daß mittels Graffiti begangene Straftaten glorifiziert wurden, bzw. zwischen "Gangs" damit kommuniziert wurde. Auch diese Wirkung war durch das schnelle Entfernen nicht mehr gegeben.

## **6. Sicherheitsmanagement und Organisationsstruktur**

Gestützt von Giuliani griff Bratton auch in den eigenen Reihen durch. Ein unausgesprochener Nichtangriffspakt mit Gesetzesbrechern hatte die Laxheit im Department gefördert - die Polizei von New York galt zu Beginn der 90er Jahre als korrupt und phlegmatisch. Das Vertrauen in die übertoleranten Ordnungshüter war auf den Nullpunkt gesunken. Bratton führte Erfolgskontrollen (COMPSTAT-Prozeß) ein und nahm eine durchgreifende Reorganisation vor. Im Zuge einer Dezentralisierung der Führungsstrukturen erfolgte eine Delegation von Verantwortung einschließlich einer höheren Selbständigkeit und einer Erhöhung der Befugnisse bei den 76 Precinct-Commandern. Ein Precinct ist, was die räumliche Zuständigkeit angeht, mit einem Polizeirevier<sup>20</sup> und von der Personalstärke (200-400 Beamtinnen und Beamte) mit einer kleineren Polizeidirektion vergleichbar. Primäres Ziel der Polizeiführung war es, aus den 76 Precincts 76 "kleine NYPD`s" zu machen, was letztendlich auch erreicht wurde.

Zentralistisch ausgerichtete Ermittlungseinheiten, wie zum Beispiel bei der Rauschgiftbekämpfung, wurden aufgelöst. Ihre Aufgaben wurden den Precincts für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich übertragen. Dahinter steht die Einsicht, daß mehr Bewegungs- und Handlungsfreiheit auch zu mehr Kreativität und Innovation führt. Im Stil einer modernen Organisation wurden sogenannte „reengineering teams“ mit der Organisationsuntersuchung beauftragt. Von der Ausrüstung bis hin zu Organisations- und Ausbildungsfragen erstreckte sich ihr Untersuchungsauftrag. Die Teams legten im Dezember 1996 einen "Plan of Action" mit ca. 600 Empfehlungen vor. In der Folge gab es eine neue Uniform (Zitat aus dem NYPD: "marineblau anstatt dem zu netten hellblau"), höhere Standards bei der Einstellung von Polizeibewerbern, verbessertes Einsatztraining mit neuen Formen von Interaktionstechniken, wesentlich verbesserte Ausstattung mit neuer Technologie wie mobile Computer und digitale Fingerabdrucknahme, Digitalisierung der erkennungsdienstlichen Aufnahmen, usw.

Auch die Strukturen der Polizei wurden den neuen Verhältnissen angepaßt. Innerhalb der Polizeibürokratie wurden die Hierarchieebenen auf den Kopf gestellt. Das Prinzip des „seniority“, des Dienstalters als entscheidendes Beförderung- oder Stellenbesetzungskriterium, wurde abgeschafft. Aus dem Beamtenapparat wurde ein Dienstleistungsunternehmen geschaffen und eine Reihe junger dynamischer Polizeibeamter wurde mit Führungsaufgaben betraut. Nicht von ungefähr wurden seit 1994 mehr als 70% der Precinct-Chefs in den Ruhestand oder auf andere Funktionen versetzt. Hierzu Deputy Commissioner Norris: "Unsere polizeiliche Erziehung der Vergangenheit war alleine darauf ausgerichtet keine Fehler zu produzieren. Entsprechend verhielten sich viele Vorgesetzte und das geringste Fehlerrisiko bestand dann, wenn man möglichst wenig tat."

---

<sup>20</sup> Im Unterschied zu der baden-württembergischen Organisationsstruktur der Polizeireviere ist in New York die Kriminalpolizei in die Precincts integriert. Daneben gibt es nur noch wenige Spezialeinheiten zur Verbrechensbekämpfung (z.B. O.C.C.B. = Organized Crime Control Bureau).

Letztendlich sind es aber auch das Selbstverständnis ("New Yorks Finest" - ein Wortspiel, welches sowohl großartig als auch Strafe bedeutet - in jedem Fall aber positiv gemeint ist) und die extreme Erfolgsorientierung, die den Erfolg innerhalb des Personalkörpers garantieren.

Die überaus erfolgreiche Arbeit der New Yorker Polizei ist aber nicht zwangsläufig mit sehr guten Arbeitsbedingungen gekoppelt. Wie wir uns selbst vor Ort überzeugen konnten, ist es vielmehr eine Mischung aus High-Tech (Fingerabdrücke per Touch-Screen am PC) und engen sowie schmutzigen und unordentlichen Büros mit völlig abgenutztem Inventar. Solche Ausstattungsmängel, aber auch die relativ schlechte Bezahlung, werden von den Kollegen in persönlichen Gesprächen beklagt. Soll der Erfolg anhalten, wird auch hier eine Verbesserung kommen müssen.

### **6.1 "Community policing"**

Noch in den 80er Jahren herrschte in den USA die Erkenntnis vor, daß die Polizei den Kampf gegen das Verbrechen nicht alleine führen kann, sondern daß sie von der breiten Öffentlichkeit, insbesondere von den Bürgern, mit Rat und Tat unterstützt werden mußte. Eine Lösung des Kriminalitätsproblems könne nur auf lokaler Ebene, wo die Ursachen sozialer Defizite und delinquenten Verhaltens liegen, unter Einbeziehung und Beteiligung aller Bürger und Institutionen erfolgen. Dieser Zustand wurde mit dem Begriff „Co-production of Order“ beschrieben. Schwerpunkte wurden auf die Zusammenarbeit mit dem Bürger und dem Umgang mit sozialen Randgruppen und Minderheiten gelegt. Diese Art der Polizeiarbeit hatte ihren Ursprung in den 70er Jahren in Gemeinschaftsprogrammen zwischen Polizei und Bürger, dem „Team-Policing“ und führte in den 80er Jahren schließlich zur bürgernahen Polizeiarbeit oder „community policing“.<sup>21</sup>

Mit der Amtsübernahme Brattons rückte die New Yorker Polizei - auch unter dem Eindruck einer explodierenden Kriminalität - relativ schnell ab vom jahrelang hochgehaltenen Konzept einer betont verständnisvollen und sozial engagierten Polizei, die auch einmal ein Auge zudrückt, wenn es die „Menschlichkeit“ gebietet. Das angebotsorientierte „community policing“-System des früheren Bürgermeisters Dinkins, das die Polizisten in erster Linie als Problemlöser für die Stadt sah, wurde über Bord geworfen<sup>22</sup>. Sowohl die politische als auch die polizeiliche Führung erteilten scheinbar dem „community policing“ als Hauptinstrument der Prävention eine deutliche Absage. Vielmehr wurde der neue Ansatz so formuliert, daß alle Formen der Delinquenz zunächst mit repressiven Mitteln auf ein erträgliches Maß zurückzudrängen seien, ehe mit Mitteln des „community policing“ gezielte Aufbau- und Integrationsarbeit geleistet werden könne. Als Schlagwort für den Paradigmawechsel wurde „zero-tolerance“ zum Inbegriff nach außen wie auch nach innen<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Vgl. Kommunale Kriminalprävention, S. 17, LKA Stuttgart (Hrsg. 1997)

<sup>22</sup> Dazu: Schmid, Ulrich (1996). Weniger Kriminalität in US-Großstädten - neue Wege bei der Verbrechensbekämpfung in New York, In: Züricher Zeitung vom 4./5.5.96

<sup>23</sup> So werden bekanntgewordene Dienstpflichtverletzungen jeglicher Art konsequent auf polizeinterner Ebene verfolgt und geahndet. Das NYPD verfügt über eine sog. „Disciplinary Assessment Unit“, die alle schwerwiegenden Dienstpflichtverletzungen untersucht. Leichtere Fälle werden in die Zuständigkeit der mittleren Führungsebene delegiert („Borough-Leiter“).

## 6.2 Beschwerdeaufkommen

In diesem Zusammenhang ist in jüngster Zeit immer wieder davon die Rede, daß die Anzahl der Beschwerden gegen Polizeibeamte stark angestiegen sei und die Polizei zum Teil „rassistische Züge“ aufweisen würde. So war es auch der Medienberichterstattung zu dem jüngsten Vorfall einer unzulässigen Gewaltanwendung gegen einen Tatverdächtigen karibischer Abstammung zu entnehmen. Dieses der Weltöffentlichkeit suggerierende Bild eines gewalttätigen Polizeiapparates ist nach Überzeugung der Verfasser tendenziell nicht zutreffend.

Fehlverhalten von Polizeibeamten, von schwerwiegenden Verstößen bis hin zur Unhöflichkeit werden für jedes Precinct statistisch erfaßt und ausgewiesen (siehe Statistikblatt unter Ziff. 4.3). Anhand dieser Zahlen läßt sich 1997, zumindest bis zur Jahresmitte, ein Anstieg dieser Fälle nicht nachweisen, vielmehr kann die New Yorker Polizei auf den stärksten Rückgang in den letzten 10 Jahren verweisen.<sup>24</sup> Giuliani führt diese Entwicklung u.a. darauf zurück, daß der Leiter eines Precinct auch für diese "Fallzahlen" persönlich verantwortlich ist.

Richtig ist, daß die Beschwerden in den ersten Jahren, in denen die neuen Taktiken/Maßnahmen angewandt wurden, angestiegen waren. Nicht bekannt ist dabei, ob der Anstieg auf berechnete Beschwerden oder in erster Linie auf Beschwerden des polizeilichen Gegenübers zurückzuführen war, der aufgrund der Konsequenzen polizeilicher Maßnahmen nicht mehr wie gewohnt seinem ordnungsstörenden Verhalten freien Lauf lassen konnte.

In demokratischen Staaten sind Übergriffe von Polizeibeamten Einzelfälle, die aber dennoch auf das schärfste zu verurteilen und zu ahnden sind. Seriöse Rückschlüsse auf die Gesamtstruktur einer Polizeiorganisation und deren Organisationskultur lassen sich daraus nicht ziehen, und genau dies muß man bezüglich des eingangs erwähnten Falles auch der Polizei von New York zubilligen. Verallgemeinerungen und pauschale Vorverurteilungen sind bei der Bewältigung dieser Phänomene nicht dienlich und erzeugen nur allgemeine Verunsicherung. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang auch noch einmal an die unzutreffenden, pauschalen Vorwürfe von Amnesty International gegenüber der deutschen Polizei.

## 7. Zusammenarbeit mit der Justiz - "Community Court"

Ein Erfolg wie in New York ist ohne aktiver Mitwirkung der Justiz nicht realisierbar. Jeder noch so effiziente Kontrolldruck, jede noch so schnelle Festnahme verpufft wirkungslos, wenn sich die Reaktion der Justiz verzögert oder gar ausbleibt.

In enger Zusammenarbeit mit der Justiz versucht die New Yorker Polizei mit Hilfe der Einrichtung sogenannter „Community Courts“, einer „elektronischen Variante des kurzen Prozesses“, gemeinsam an einem Strang zu ziehen. Ganz im Einklang mit dem Bratton - Grundsatz: "Nur wenn wir sofort reagieren, hat es Wirkung“. Eine Art „Fastfood-Justiz“: Recht und Ordnung zum Mitnehmen. Im „Community Court“ in Manhattan werden Urteile über geständige Täter per PC ausgeworfen. Die Strafe folgt der Tat auf dem Fuße, sie ist sofort anzutreten. Oft ist es nur gemeinnützige Arbeit, die zum Teil im selben Haus verrichtet werden kann.<sup>25</sup> Dieses neuartige Konzept von Strafverfolgung und -vollzug ist eine Art Nachbarschaftsgericht für kleinere Vergehen. „Wer sich schuldig erklärt, bekommt eine heiße Suppe serviert und wenn nötig Drogenhilfe oder andere Beratung. Ein Großteil der Verurteilten wird noch am selben Tage einer Arbeitskolonne zugeteilt. Weithin sichtbar in blaue Overalls und

---

<sup>24</sup> Presseerklärung von Bürgermeister Giuliani vom 22.06.1997 (<http://www.ci.nyc.ny.us>)

<sup>25</sup> Vgl. Darnstädt, Thomas (1997) Der Ruf nach Obrigkeit, in: DER SPIEGEL, 28, S. 52

Leuchtwesten mit der Aufschrift „Midtown Community Court“ gekleidet, müssen die Ordnungstörer auf den Straßen rund um den Times Square Müll einsammeln, Beete in Ordnung bringen oder Graffiti übermalen.“<sup>26</sup> Flankiert werden solche Maßnahmen auch landesweit durch härtere Gesetze. Beispielhaft seien hier nur das "weed and seed program"<sup>27</sup> gegen Gewalt und Drogenkriminalität und die bindende Vorgabe an die Gerichte, daß bei einem Täter, der zum dritten Mal wegen einer Gewalttat verurteilt wird, eine lebenslange Freiheitsstrafe verhängt werden muß ("three strikes, you are out"), genannt.

## 8. Erfolgsmessung/Evaluation/Controlling

Erfolg und nochmal Erfolg war und ist heute die noch gültige Devise, die Bratton zu seinem Amtsantritt ausgegeben hat. Um Erfolg darstellen und nachweisen zu können, bedarf es bekanntermaßen eines Meßsystems oder -instruments. Nach dem heutigen Erkenntnisstand kann die Darstellung von Fallzahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik nicht als alleiniges und einziges Erfolgskriterium herangezogen werden. Vielmehr bedarf es dazu einer Ergänzung und Fortschreibung durch weitere Elemente planbarer Meßgrößen. Die New Yorker Polizeiführung orientiert sich daher im Rahmen ihrer Erfolgsmessung an betriebswirtschaftlichen Vorbildern. Die polizeiliche Erfolgsmessung wird derzeit von der New Yorker Polizei im Rahmen eines Controlling-Systems für jedes Precinct (und für jedes Borough) mit folgenden Kennzahlen durchgeführt:

### Schaubild 2:

Kennzahlen mit Innenbezug	Kennzahlen mit Außenbezug
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fehlzeiten</li> <li>- Funkstreifeneinsätze, bei denen nichts vorgefunden wurde</li> <li>- Reaktionszeit ab Eingang der Meldung</li> <li>- Fälle der Innenrevision (von Korruption, bis Unhöflichkeit!)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- absoluter und relativer Rückgang der Fallzahlen für sieben ausgewählte Deliktsbereiche</li> <li>- Anzahl der Festnahmen</li> <li>- Fälle von häuslicher Gewalt</li> <li>- Ordnungswidrigkeiten</li> </ul>

Diese Kennzahlen werden von der Polizeiführung im Rahmen des COMPSTAT-Prozesses zur Erfolgssteuerung wie -messung herangezogen. Die Ergebnisse der Dienststellen werden untereinander sowie auf der Ebene der gesamten City (citywide) miteinander mit den gleichen Parametern verglichen und analysiert (siehe dazu auch Ziffer 4.3 "Statistikblatt"). Signifikante Abweichungen werden zeitnah erkannt und müssen erklärt werden. Gegen erkannte Ursachen werden Maßnahmen ergriffen. So sind z.B. die Zahlen der Notrufe, bei denen nichts vorgefunden werden konnte, nicht deshalb rückläufig, weil die Bürger weniger anrufen, sondern weil die Beamten strengstens angewiesen wurden, in solchen Fällen auszusteigen, nachzufragen, etc. Ein anderes Beispiel ist der Kräfteansatz. Die personalmäßig stärkste Schicht ist die Spätschicht, die Zeit von 16.00-24.00 Uhr, der Zeitraum also mit den meisten polizeilichen Ereignissen.

<sup>26</sup> Dazu: Verfolgen, verhaften, einsperren, In: DER SPIEGEL, S. 127, Nr. 29/1997

<sup>27</sup> Zunächst verstärkte Repression, dann Etablierung sozialpräventiver Maßnahmen

## 9. Erkenntnisse aus der Sanktionsforschung - Wirksamkeitsbetrachtung polizeilicher Interventionen

Hinsichtlich des New Yorker Erfolgsmodells, das überwiegend durch eine Priorisierung polizeilicher Maßnahmen gekennzeichnet ist, lohnt sich in diesem Zusammenhang der Blick auf die vorliegenden Ergebnisse der Sanktionsforschung. Aus der Sicht dieser Forschungsrichtung sind die Wirkungen von Sanktionen keinesfalls klar und werden in der einschlägigen Literatur umstritten diskutiert. Danach ergibt sich die Risikoeinschätzung eines potentiellen Straftäters hinsichtlich der Beachtung von Rechtsnormen als rechnerisches Produkt aus der subjektiven Wahrscheinlichkeit, bei einer Normübertretung entdeckt zu werden und der subjektiven Erwartung von persönlichen Nachteilen in Form von Strafen. Für diesen Zusammenhang läßt sich aus der Verkehrssicherheitsforschung folgendes mathematisches Produkt ableiten:

---

$$R = W \times K$$

(Risiko = Wahrscheinlichkeit des Entdecktwerdens mal Sanktionskosten)

---

Aus dem rechnerischen Produkt ergeben sich folgende Rückschlüsse: sobald einer der Faktoren Null oder nahe Null ist, kann der andere Wert sehr hoch sein und dennoch bleibt das Produkt Null oder nahe Null. Beispiel: wird die Entdeckungswahrscheinlichkeit bei Begehung einer Straftat als sehr gering erachtet, spielen die Sanktionskosten kaum mehr eine Rolle. Übertragen auf den erzeugten Verfolgungsdruck der New Yorker Polizei bedeuten diese Erkenntnisse aus der Sanktionsforschung, daß mit der erhöhten Entdeckungswahrscheinlichkeit und der Steigerung der Sanktionskosten das persönliche Risiko für den potentiellen Täter erheblich angehoben wurde. Demzufolge überrascht der Erfolg der New Yorker Polizei aus der Sicht der Sanktionsforschung nicht, vielmehr werden die vorhandenen Erkenntnisse tendenziell bestätigt.

Unterstützt wird die Wirksamkeit dieser polizeilichen Maßnahmen auch durch die Erkenntnisse zum sogenannten Reaktanzphänomen<sup>28</sup>, das in der Psychologie bei der Verhaltensforschung und in Teilen der Soziologie mehrfach beschrieben wird.

Mit den Erkenntnissen über das Reaktanzphänomen läßt sich danach normabweichendes Verhalten mit drei elementaren Eckpunkten erklären, die in ihrer Plausibilität sehr einleuchtend sind:

- Existenz einer Wahlmöglichkeit, sich normgerecht oder normabweichend zu verhalten
- stets vor dem Hintergrund eines persönlich angestrebten Zieles,
- das Risiko, bei normabweichenden Verhalten entdeckt zu werden (Entdeckungswahrscheinlichkeit),
- die Folgen des Entdecktwerdens (Sanktionskosten).

Das Risiko und die Folgen einer Straftat - einschließlich der Sanktionshöhe und der Sanktionsgeschwindigkeit - sind erfolgversprechende Ansatzpunkte, um delinquentes Verhalten in Form von Straftaten und Ordnungsstörungen unterbinden zu können. Die hier geschilderten Maßnahmen der New Yorker Polizei zielen allesamt darauf ab, das Risiko zu erhöhen und die

---

<sup>28</sup> Vgl. Buchmann anlässlich seiner Vorlesung im Rahmen der Studiengemeinschaft der Ratsanwärter 1995/97 an der FHPol Villingen-Schwenningen 1996

Folgen schnell spürbar werden zu lassen. Diese Art und Wirkung von polizeilichen Maßnahmen wird in den USA als **Law Enforcement (= dem Gesetz Geltung verschaffen)** beschrieben. Vor diesem Hintergrund ist es deshalb nur logisch, daß die New Yorker Polizei die Justiz mit in ihre Maßnahmen / Reaktionen eingebunden hat. Auch der bekannte Kriminologe Fritz Sack<sup>29</sup> hat zwischenzeitlich eingeräumt, daß Straftätern nicht nur mit Programmen beizukommen ist, die nur auf Einsicht und Vernunft setzen. Erst recht, wenn man weiß, daß ein kleiner Kreis von Straftätern für die Mehrheit der Straftaten verantwortlich ist.

## **10. Andere mögliche Erklärungsansätze für den Rückgang der Kriminalität in New York**

Die Komplexität der Zusammenhänge und Entwicklungen auf dem Gebiet der Kriminalität deutet schon zwangsläufig darauf hin, daß man mit einer Reduktion auf monokausale und monolithische Erklärungsansätze einer aussagefähigen Analyse nicht Rechnung tragen kann. Nicht die einzelne Maßnahme der New Yorker Polizei an sich, sondern eben gerade deren systemische Vernetzung mit anderen polizeilichen/staatlichen Maßnahmen und der veränderten Rahmenbedingungen dürften mit für den Erfolg verantwortlich sein. Im Interesse einer objektiven und annähernd vollständigen Darstellung werden im nachfolgenden verschiedene Erklärungsansätze, insbesondere die der "Kritiker" des New Yorker Erfolges, kurz skizziert:

### **10.1 Hell- und Dunkelfeldbetrachtung**

Die erste entscheidende Frage stellt sich hinsichtlich der Aussagekraft von statistischen Kriminalitätszahlen generell. Insbesondere geht es darum, ob diese statistischen Zahlen überhaupt in der Lage sind, die Kriminalitätswirklichkeit abzubilden. Es könnte auch vermutet werden, daß die Precincts-Chefs die Kriminalität in ihrem Zuständigkeitsbereich nur "herunter definieren", um nicht selbst "Opfer" des COMPSTAT-Prozesses zu werden oder daß sich eben nur das Dunkelfeld zugunsten des Hellfeldes vergrößert. Die von der Polizei registrierten Straftaten stellen nur einen (unterschiedlich kleinen) Teil der tatsächlich begangenen bzw. bekanntgewordenen Taten dar. Daß seit jeher zwischen dem offiziellen Abbild und der kriminellen Wirklichkeit ein "Gap" besteht, ist zwischenzeitlich allgemein anerkannt und wird als das "schleichende Gift" der Kriminalpolitik bezeichnet. Daher muß bei einer seriösen Betrachtungsweise von Reduzierungen oder Steigerungen begangener Straftaten stets auch die Frage nach der realen Abbildung gestellt werden. Das festgestellte Phänomen eines Rückgangs der Kriminalität könnte ja unter Umständen nur das Ergebnis einer Verschiebung der Anteile des Hell- und Dunkelfeldes sein. Dieses Problemfeld läßt sich in dieser Abhandlung nicht näher beleuchten, da die entsprechenden Ergebnisse der Dunkelfeldforschung für New York nicht vorliegen. Gegen das Argument einer Vergrößerung des Dunkelfeldes sprechen im Grunde genommen die **proaktiven Maßnahmen** der New Yorker Polizei im Rahmen des errichteten permanenten Verfolgungs- und Fahndungsdrucks gegenüber potentiellen Straftätern.

Im Fokus der Polizeiführung New Yorks stehen bei den Zielfindungsmaßnahmen im Rahmen der Verbrechensbekämpfung sieben Deliktsformen<sup>30</sup>, die besonders wegen der kriminellen Energie der Täter und ihrer Wirkung auf die Kriminalitätsfurcht der Bevölkerung von Bedeutung sind. Bei der Beurteilung der Kriminalitätsentwicklung, wie auch beim polizeilichen Erfolg orientiert sich die New Yorker Polizei primär an diesen Fallzahlen. In diesem Bereich

---

<sup>29</sup> Der SPIEGEL, 32/97

<sup>30</sup> Siehe dazu Tabelle 1

verzeichnet die Polizei in den letzten Jahren signifikante Rückgänge der Kriminalitätsraten, während bei der Kontrollkriminalität wie beispielsweise in der Rauschgiftkriminalität und beim illegalen Waffenbesitz aufgrund der operativen Maßnahmen zwar die Fallzahlen unterschiedlich hoch und weiter ansteigen. Darunter verbirgt sich auch kein Widerspruch zur Strategie des New York City Police Departments, denn in diesem Kriminalitätsfeld werden die Erfolge der Polizei an der Anzahl der durchgeführten Festnahmen, der Menge des beschlagnahmten Rauschgiftes und der Zahl der sichergestellten Waffen gemessen. Richtigerweise steht also hierbei nicht die Anzahl der registrierten Delikte - die fast ausschließlich vom Grad der Aktivität der Polizei abhängt - im Vordergrund, sondern ihr Bekämpfungserfolg mit dem Erfolgsindikator Festnahmezahlen/Beschlagnahmezahlen.

### **10.2 Verzerrungsfaktor / Häufigkeitsziffer**

Die Aussagekraft der Häufigkeitsziffer (die auf 100.000 Einwohner entfallende Zahl der Straftaten) wird z. B. durch ein doppeltes Dunkelfeld eingeschränkt, zum einen durch die Kriminalstatistik selbst und zum anderen durch die Bevölkerungsstatistik, da ein nicht geringer Teil der sich in New York aufhaltenden Personen gar nicht (Touristen, Durchreisende, illegal aufenthältliche Personen u.a.) statistisch erfaßt sein kann, was allerdings die Häufigkeitsziffer der Stadt New York noch verbessern würde. Zudem ist ein seriöser internationaler Vergleich des statistischen Zahlenmaterials für die Gesamtzahl der Straftaten wegen der vielfältigen Unterschiede in der sozio-kulturellen Struktur der einzelnen Städte und damit auch im Strafrecht, in der Strafverfolgung, im Anzeigeverhalten der Bevölkerung oder in anderen statistischen Erfassungsmodalitäten sowie auch in der Erhebungspraxis kaum leistbar, allenfalls für besonders ausgewählte und spezielle Delikte.

### **10.3 Demografischer Wandel**

Das Sinken der Kriminalitätsrate wird oft in den Zusammenhang mit einem sich vollziehenden demografischen Wandel gestellt. Die sogenannte "baby-boomer"-Generation ist mittlerweile über das am stärksten kriminalitätsbelastete Alter hinaus. Mit der rückläufigen Zahl der Jugendlichen und jungen Erwachsenen könnte auch der Rückgang der Kriminalitätsrate ergänzend erklärt werden. Allerdings war auch zwischen 1972 und 1990 der Anteil der Jugendlichen an der New Yorker Gesamtbevölkerung<sup>31</sup> um 25% gesunken, ohne daß dies positive Auswirkungen auf die Kriminalität gehabt hätte.

### **10.4 Allgemeiner Kriminalitätsrückgang**

Der Rückgang der Kriminalität ist ein in den USA landesweit zu beobachtendes Phänomen und möglicherweise nicht unbedingt ein Ergebnis der New Yorker Polizeistrategien. Tatsächlich geht die Mordrate in vielen Großstädten zurück. Die gesamte Kriminalität sank im ganzen Lande 1994 gegenüber dem Vorjahr um 3 %, in New York jedoch um 12 %. Allerdings ist der durchschnittliche Rückgang in den USA größtenteils dem Rückgang in New York City zu verdanken; bei Mord und Raub zu 30 %, beim Autodiebstahl sogar zu 70%.<sup>32</sup> Auch kann keine andere Großstadt in den USA annähernd solche Rückgangszahlen verzeichnen wie New York.

---

<sup>31</sup> So Deputy Commissioner Edward T. Norris in seinem Vortrag an der PFA im Oktober 1996

<sup>32</sup> Vgl. dazu Hess, Henner (1996). New York zieht Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben. Eine neue Polizeistrategie zwischen Enthusiasmus und Kritik. In: Kriminologisches Journal, 28 Jg, H. 3, S. 179 - 190. Abdruck in diesem Band.

### **10.5 Rauschgiftkonsum als Erklärungsansatz**

Einige Kriminologen führen als Erklärung den Rückgang des aggressionsfördernden Cracks zugunsten des zedierenden Heroins an. Gewalttaten sind jedoch im Zusammenhang mit Drogen in der Regel nicht als Folgen des Konsums physiologisch zu erklären, sondern vielmehr als Folge der Auseinandersetzungen um Märkte und der Beschaffungskriminalität. Ein grundsätzlicher Unterschied zwischen den beiden Drogen Crack und Heroin hinsichtlich ihrer Auswirkungen läßt sich daher nach Ansicht der Autoren nur schwer herstellen.

### **10.6 Zeitphänomen**

Vor allem ideologisch angehauchte Kritiker derartiger polizeilicher Strategien und Maßnahmen sprachen zu Beginn des Rückgangs gerne von einer temporären Erscheinung. Die Entwicklung in New York hat ihre Argumentation jedoch nicht bestätigt. Rückgänge sind immer noch bis in das Jahr 1997 hinein zu verzeichnen. Abzuwarten bleibt jedoch, ob es dem NYCPD gelingen wird, das Kriminalitätsniveau auf einem niedrigen Punkt zu stabilisieren.

### **10.7 "Jobwunder Amerika"**

Im Rahmen weiterer möglicher Erklärungsansätze ist zumindest die Tatsache ernsthaft zu berücksichtigen, daß die günstige Kriminalitätsentwicklung mit dem US-amerikanischen "Jobwunder" zusammenfällt, das bereits in den frühen 90er Jahren im Zuge der allgemeinen ökonomischen Entwicklung begann. Der Rückgang der Kriminalität zeichnete sich also schon vor Beginn der Ära Bill Brattons ab und "nicht erst seit 1994, als der Polizeichef Bill Bratton seine Untergebenen zu mehr Härte anhielt". Aber auch hier gilt die bereits genannte Einschränkung, daß fast überall in den Vereinigten Staaten mehr Arbeitsplätze geschaffen wurden, aber nirgends konnte gleichzeitig ein so spektakulärer Kriminalitätsrückgang wie in New York beobachtet werden, wobei New York mit einer Arbeitslosenquote von ca. 9%, sogar noch deutlich über dem Landesdurchschnitt von ca. 5% liegt.

## **11. Übertragbarkeit auf deutsche Verhältnisse - Widerspruch zum Prinzip des Community Policing bzw. zur Kommunalen Kriminalprävention ?**

Das sind die beiden Fragen, die in Zusammenhang mit den Erfolgen in New York am meisten gestellt werden. Betrachtet man zunächst die Frage der Übertragbarkeit, ist es notwendig, sich noch einmal die zentralen Elemente des Konzeptes der New Yorker Polizei in Erinnerung zu rufen. Sie lassen sich grafisch in etwa so darstellen:

### **Schaubild 3:**

Eine sukzessive Stärkung der Position der Polizeireviere innerhalb der Polizeiorganisation, umfassende und aktuelle Lagebilder, intelligente Präsenz und die Konzentration auf bestimmte - ortsbezogene - Deliktsbereiche ("Brennpunktorientierung") sind auch bei der Polizei in Baden-Württemberg bereits Realität oder im Entstehen begriffen. Auf der Basis eines Lagebildes wären dann auch entsprechende Statistikdaten (sh. 4.3) als Grundlage für wöchentliche Besprechungen denkbar.

Nicht übertragbar sind natürlich die Rahmenbedingungen und die Deliktsdimensionen, die - zumindest in Baden-Württemberg - auch in mittlerer Zukunft in keiner Stadt erreicht werden dürften. Dabei gilt es allerdings zu beachten, daß der theoretische Hintergrund (also die Theorien "Broken Windows" und "tipping point") sich nicht ausdrücklich an New Yorker Verhältnissen orientiert bzw. festmachen läßt. Gerade der "tipping point" kann bei jedem Gemeinwesen eine andere Ausprägung aufweisen (siehe dazu unter Ziff. 3.2 "tipping point").

Die Frage darf deshalb auch nicht lauten, ist New York und seine Kriminalitätszahlen mit Stuttgart, Mannheim oder Freiburg vergleichbar (natürlich nicht!). Sondern: ist das taktische Konzept und das Maßnahmenbündel der New Yorker Polizei erfolgreich im Kampf gegen Kriminalität (offensichtlich ja) und würden Elemente oder Teile davon auch bei uns die Erfolgsaussichten erhöhen ?

Die nach der Übertragbarkeit am häufigsten gestellte Frage, ist die des scheinbaren Widerspruchs zum Prinzip des "community policing" bzw. zum Konzept der Kommunalen Kriminalprävention. Bereits eine solche Fragestellung geht in die falsche Richtung. Richtigerweise muß es heißen, "das eine zu tun ohne das andere zu lassen".

Dies setzt allerdings folgende Einsicht voraus: Das "community policing" im Sinne der deutschen Ausprägung als Kommunale Kriminalprävention ist als Bündelung aller gesellschaftlichen Kräfte zur Prävention zu verstehen. Durch eine Organisationsstruktur, z. B. in kriminalpräventiven Räten, "runden Tischen" o.ä., wird im Rahmen

**der primären Prävention** (Familie, Schule, Erziehung, etc.),

**der sekundären Prävention** (Veränderung der Tatgelegheitsstruktur und Erhöhung des Entdeckungsrisikos, z. B. Sicherungsmaßnahmen, Bauleitplanung, Beseitigung verschatteter Angsträume, aber auch polizeiliche Präsenz sowie polizeiliche Repressionsmaßnahmen) und

**der tertiären Prävention** (Verhinderung des Rückfalls eines Täters, Resozialisierung, Wiedereingliederung)

versucht, die Entstehung von Kriminalität zu verhindern, so die Lebensqualität für die Bürger zu verbessern und zu einer lebenswerten Umwelt in den Kommunen beizutragen. Dabei ist die Polizei in der Startphase Initiator, nach Tätigwerden eines solchen Gremiums aber nur noch eines von vielen Mitgliedern (Initiator und nicht "Dominator").

Bei den taktischen Konzepten wie in New York ist es jedoch weit überwiegend die Polizei, die im Zusammenwirken mit anderen staatlichen Stellen eine aktive Rolle spielt. Völlig zurecht, geht es hier doch um die Bekämpfung vorhandener Ordnungsstörungen und Kriminalität mit Maßnahmen, bei denen das gesamte Wissen der Polizei, ihre Logistik, ihre rechtlichen Möglichkeiten, das staatliche Gewaltmonopol und vor allen Dingen das hierfür ausgebildete Personal notwendig sind. Gerade durch diese operativen Maßnahmen erlangt die New Yorker Polizei im besonderen Maße Akzeptanz bei der Bevölkerung: eine solide Ausgangslage für eine Sicherheitspartnerschaft mit den Bürgerinnen und Bürgern.

Ergänzt und flankiert wird diese Partnerschaft durch eine neue Initiative der New Yorker Polizei, die im August dieses Jahres von Giuliani öffentlich angekündigt wurde<sup>33</sup>. Ziel der neuen Kampagne ist es, daß jeder der ca. 38000 Polizeibeamten in seinem Revierbereich mit den dort wohnenden Bürgern Gesprächskontakte aufnimmt und daß damit der Grundstein für einen langfristig angelegten Dialog mit der Bevölkerung gesetzt wird. Dazu wird in den nächsten sechs Monaten eine eingehende Schulung aller Polizeibeamten erfolgen. Ein eigens dafür entwickeltes Programm soll die strukturierten Gesprächsabläufe sicherstellen.

Eine Verzahnung beider Elemente ergibt sich im Bereich der sekundären Prävention - der Veränderung der Tatgelegenheitsstruktur zum Nachteil des potentiellen Straftäters - z. B. durch intelligente Präsenz, aber auch durch Programme an Schulen oder durch die in New York etablierten "Housing Police Officers"<sup>34</sup>.

Nach Ansicht der Verfasser sollte man sich von den Vorstellungen einiger Kriminologen lösen, die in einer der jüngsten Ausgaben des SPIEGEL<sup>35</sup> zu lesen waren. Die Kriminologische Regionalanalyse (KRA), wie sie in Hamburg erstellt wurde, ist eben nicht als das inhaltliche Gegenstück zum COMPSTAT-Informationssystem zu verstehen. Für die Erstellung der Kriminologischen Regionalanalyse zweier Stadtteile in der Hansestadt Hamburg - mit einer Vielzahl von Strukturdaten außerhalb des polizeilichen Bereiches - wurde ein Zeitaufwand von ca. zwei Jahren benötigt. Daher scheidet sie als Grundlage für tatzeit- und tatortnahe Bekämpfungstaktiken der Polizei aus. Zu warnen ist auch vor einer Art "Schwarzmalerei" in der Form, daß die Personal Computer der Polizei in Deutschland Softwarelösungen wie in New York nicht verarbeiten könnten. Microsoft-Access (als Alternative zu MS-ProFox) und MAP-Info (made in Germany) sind bei allen in jüngster Vergangenheit beschafften PC technisch gesehen problemlos einsetzbar.

## 12. Statistik und Ausblick 1997

Der Erfolg hält an in New York City. Wie aus einer Presseerklärung vom Juli diesen Jahres - sie ist weltweit im INTERNET unter <http://www.ci.nyc.ny.us> veröffentlicht - hervorgeht, belegen auch die Halbjahreszahlen 1997 einen nochmaligen, deutlichen Rückgang.

Da die Fallzahlen aus dem COMPSTAT-Informationssystem sofort erfaßt und spätestens innerhalb einer Woche in das System eingestellt werden, ist die Halbjahresstatistik durchaus aussagekräftig. Größere Verzerrungen durch noch nicht bekannte Fälle sind nicht zu erwarten.

Die Zahlen zeigen für die sieben ausgewählten Deliktsbereiche folgenden Trend (das erste Halbjahr 1997 wird nur mit dem ersten Halbjahr 1996 verglichen und der Rückgang in Prozent ausgedrückt) auf:

---

<sup>33</sup> Siehe [www.ci.nyc.ny.us](http://www.ci.nyc.ny.us). Das Press Office der Stadt New York veröffentlichte unter der Überschrift "Mayor Giuliani creates a Police/Community Relation Task Force. All 38000 members of the NYPD to participate in Community Relations Forums" die neue Initiative.

<sup>34</sup> Siehe Ziffer 4.1

<sup>35</sup> Vgl. Darnstädt in: DER SPIEGEL, ebd.

Tabelle 3

Trend 1997	nochmaliger Rückgang im 1. Halbjahr 1997 in %
Mord	29,4
Vergewaltigung	10,1
Raub	16,4
schwere Körperverletzung	2,3
Einbruch	15,1
schwerer Diebstahl	7,0
schwerer Diebstahl von Kfz.	17,2

New York City wird also seine Stellung als sicherste Großstadt in den USA mit ziemlicher Sicherheit weiter ausbauen und festigen können. Im Gegensatz dazu Chicago - eine Stadt, die zwar oft in Zusammenhang mit kriminologischen Forschungen zitiert wird, deren Kriminalstatistik aber so offensichtliche Mängel aufweist, daß sie nicht in der offiziellen Statistik des F.B.I. veröffentlicht wird.

Auf der Basis des bewährten Konzeptes und des seit 1994 durchschlagenden Erfolges, hat die New Yorker Polizei ihre Strategien und Ziele nochmals verfeinert und konkretisiert. Unter dem Feature.<sup>36</sup>

### **Goal-Oriented Neighborhood Policing**

wird für 1997 und die nachfolgenden Jahre der Schwerpunkt polizeilicher Maßnahmen bei der Bekämpfung der Straßenkriminalität und gewaltbereiter sowie bewaffneter Gangs noch intensiver verstärkt werden.

#### **Fazit**

Für den außenstehenden Beobachter ist nicht zu übersehen, daß der Rückgang der in New York erfaßten Kriminalität zeitlich mit dem Wechsel der Strategien und der Philosophien einhergeht. Inwieweit hierbei ausschließliche Kausalität gegeben ist, läßt sich aufgrund der Komplexität und der Dynamik der sozialen Entwicklungen nicht abschließend und erst recht nicht aus der räumlichen Distanz beurteilen. Für die Stadt New York ist allerdings zweifelsfrei eine erhebliche Verbesserung der Lebensqualität Realität geworden. Auch wenn sich die Verhältnisse in New York und in der Bundesrepublik Deutschland nicht unmittelbar miteinander vergleichen lassen, was auch nicht die entscheidende Frage ist (siehe Ziffer 11), können sich dennoch bei einer Auseinandersetzung mit den New Yorker Polizeistrategien interessante Ansatzpunkte auf der Suche nach polizeilichen Antworten auf die drängenden Fragen der inneren Sicherheit in Deutschland ergeben.

#### **Literaturverzeichnis**

<sup>36</sup> New York City Police Department - Strategy '97 - Giuliani/Safir

- Böhm, A. Der US-Cop - dein Freund und Verfolger. In: TAZ. 1997
- Bratton, B. Fortschrittsbericht über Strategien der New Yorker Polizei bei der Kriminalitätskontrolle. NYCPD, 1994
- Darnstädt, Th. Der Ruf nach mehr Obrigkeit. In: DER SPIEGEL, 28/1997, S.48 ff.
- Haas, V. Kernpunkte der Kommunalen Kriminalprävention. Polinform der Landespolizeidirektion Stuttgart II, 1997, S. 4 ff.
- Hess, H. New York zieht die Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben. In: KrimJ, 28 Jg, H. 3, 1996, S. 179 ff; Nachdruck in diesem Band.
- Junge, B. Berlin bleibt doch Berlin. In: TAZ. 1997
- Lacayo, R. Law and order. In: TIME vom 29.01.96, S. 29 ff.
- Lueken, V. Von unsichtbarer Hand. In: FAZ vom 10.01.97
- Matussek, M. Der heilige Terror. In.: DER SPIEGEL, 14/1996, 168 ff.
- N.N. Verfolgen, verhaften, einsperren. In: DER SPIEGEL, 29/1997, S. 126 ff.
- Norris, E. Alltagskriminalität am Beispiel New York - Phänomene, Probleme, Konzepte. In: Seminarschlußbericht der PFA- Münster, Seminar Nr. 48, 197-236, 1997
- NYPD AMPS Project. The NYPD Evidence/Poverty Management System. NYPD New York, 1997
- NYPD New York City Police Department. In: (Internet-Adresse) <http://www.cinyc.ny.us:80/html/nypd/home.html>, 1997
- NYPD Strategy `97. NYPD, New York 1997
- Petersdorff, W. Wie New Yorks Polizeichef Verbrecher jagt. In: FAZ vom 11.02.96
- Pitzke, M. Mord als Seuche. In: DIEWOCHE. 18.10.96, S. 42.
- Rimscha, R. Eine sichere Stadt für die Bürger. In: DER TAGESSPIEGEL 26.01.97, S. 4 ff.
- Safir, H. The COMPSTAT-Process. New York Police Department, New York, 1996
- Schmid, U. Weniger Kriminalität in US Großstädten. In Neue Züricher Zeitung vom 4./5. 05.96
- Seidel-Pielen, E. New York wäre ein Rückschritt. In: TAZ vom 23.07.97
- Seidel-Pielen, E. Von New York lernen ? In: TAZ vom 11.07.97
- Taufest, P. Ideologisches Vexierbild. In TAZ vom 26.08.97
- Taufest, P. New Yorks Cops jagen New Yorks Cops. In: TAZ vom 20.8.97
- Wilson, J.Q./Kelling, G.L. Polizei und Nachbarschaft: Zerbrochene Fenster. In: KrimJ., 1996, S. 121; Nachdruck in diesem Band.

## **Polizei und Nachbarschaftssicherheit: Zerbrochene Fenster "The police and neighborhood safety: Broken Windows"<sup>1</sup>**

**James Q. Wilson und George L. Kelling**  
Übersetzung von Bettina Paul

### **I**

Mitte der 70er Jahre kündigte der Staat New Jersey ein Programm für "sichere und saubere Nachbarschaften" ("Safe and Clean Neighborhoods Program") an, das dazu bestimmt war, die Qualität des Gemeinschaftslebens in 28 Städten zu verbessern. Ein Teil des Programms sah vor, daß der Staat Gelder zur Verfügung stellte, die den Kommunen helfen sollten, die Polizei aus ihren Streifenwagen zu holen und vermehrt auf Fußstreife zu schicken. Der Gouverneur und andere staatliche Behörden waren begeistert von dem Vorhaben, Fußstreifen einzusetzen, um Verbrechen einzudämmen. Viele Polizeichefs jedoch waren skeptisch. In ihren Augen waren Fußstreifen größtenteils in Mißkredit geraten. Sie schränkten die Mobilität der Polizei ein, die dadurch Schwierigkeiten hatte, auf Notrufe aus der Bevölkerung zu reagieren; zudem schwächten sie die Kontrolle der Einsatzzentrale über die patrouillierenden Polizeibeamten.

Auch viele Polizeibeamte lehnten Fußstreifen ab, jedoch aus anderen Gründen: es war harte Arbeit, man mußte sich draußen in der Kälte (auch in verregneten Nächten) aufhalten, außerdem reduzierten sie ihre Chance, einen "guten Fang" zu landen. In einigen Revierwachen war es üblich, die Zuweisung zur Fußstreife als eine Form der Bestrafung einzusetzen. Polizeiwissenschaftler bezweifelten, daß Fußstreifen einen Einfluß auf die Kriminalitätsraten haben würden; in den Augen der meisten war dieses Programm nicht mehr als eine Beschwichtigung der öffentlichen Meinung. Aber da der Staat für die Kosten aufkam, willigten die örtlichen Behörden ein mitzumachen.

Fünf Jahre nach Beginn des Programms veröffentlichte die Police Foundation in Washington D.C. eine Auswertung des Fußstreifen - Projekts. Auf der Basis eines sorgfältig kontrollierten Experiments, das vorwiegend in Newark durchgeführt wurde, folgerte die Foundation, daß die Fußstreifen die Kriminalitätsraten nicht gesenkt hatten, was kaum jemanden überraschte. Die Bewohner der durch Fußstreifen überwachten Gegenden schienen sich jedoch sicherer zu fühlen als Bewohner in anderen Gegenden. Sie tendierten dazu zu glauben, daß sich die Kriminalität verringert hatte und schienen weniger zu ihrem Schutz zu unternehmen (z.B. mit verschlossenen Türen zu Hause zu bleiben). Darüber hinaus hatten die Bewohner der Fußstreifen - Gebiete eine höhere Meinung von der Polizei als jene, die in unbeaufsichtigten Gebieten lebten. Die patrouillierenden Polizisten zeigten eine gestiegene Arbeitsmoral, waren zufriedener mit ihrem Job und hatten ein besseres Verhältnis zu den in ihrem Revier lebenden Bewohnern als jene Polizisten, die Streife fuhren.

Diese Resultate könnten den Skeptikern Recht geben: Fußstreifen haben keinen Einfluß auf die Kriminalitätsentwicklung. Sie täuschen den Einwohnern lediglich vor, daß sie sicherer lebten. Aus unserer Sicht und aus der Sicht der Autoren der Police - Foundation - Studie (zu denen Kelling gehörte) wurden die Einwohner von Newark nicht getäuscht. Vielmehr wußten sie, welche Aufgaben die Fußstreifen hatten, daß sich diese Tätigkeit von der der motorisierten Streife unterschied, und sie wußten, daß polizeiliche Fußstreifen ihre Nachbarschaften sicherer machten.

---

<sup>1</sup> Aus: The Atlantic Monthly, März 1982, S. 29 - 39; die deutsche Fassung erschien erstmals im Kriminologischen Journal, 2/96, S. 121-137

Wie jedoch kann eine Nachbarschaft "sicherer" sein, wenn die Kriminalitätsrate nicht gesunken - im Gegenteil - vielleicht sogar gestiegen ist? Um eine Antwort auf diese Frage zu bekommen, müssen wir als erstes verstehen, was die Menschen am meisten außerhalb ihrer vier Wände ängstigt. Viele Einwohner fürchten sich natürlich in erster Linie vor Kriminalität, besonders vor plötzlichen, gewalttätigen Angriffen von Fremden. Eine derartige Gefahr ist in Newark, wie in vielen anderen Großstädten, sehr realistisch. Indessen übersehen oder vergessen wir leicht eine andere Quelle der Angst: die Angst, von unangenehmen Personen belästigt zu werden. Es müssen nicht unbedingt gewalttätige oder kriminelle Personen sein, sondern solche mit schlechtem Ruf, lärmender Aufdringlich- oder Unberechenbarkeit: Bettler, Betrunkene, Süchtige, randalierende Jugendliche, Prostituierte, Herumhängende und psychisch Kranke.

Die Fußstreifen erhöhten, soweit sie in der Lage dazu waren, den Grad der öffentlichen Ordnung in diesen Nachbarschaften. Obwohl in den Nachbarschaften überwiegend Schwarze lebten und die Beamten der Fußstreifen Weiße waren, gelang es, die Funktion der Polizei als Ordnungshüter ("order - maintenance") zu beiderseitiger Zufriedenheit durchzuführen.

Einer von uns (Kelling) verbrachte viele Stunden damit, eine Newark - Fußstreife zu begleiten, um zu sehen, wie sie die "Ordnung" definierten und welche Maßnahmen sie zu deren Aufrechterhaltung ergriffen. Ein typischer Rundgang sah folgendermaßen aus: eine lebhafte, aber baufällige Gegend im Herzen Newarks, mit vielen leerstehenden Gebäuden und schlecht gehenden Geschäften (viele davon stellten in ihren Schaufenstern demonstrativ besondere Taschenmesser und scharf gezogene Rasiermesser aus), ein größeres Kaufhaus und, das wichtigste, eine U-Bahn-Station sowie mehrere größere Bushaltestellen. Obwohl die Gegend heruntergekommen war, waren die Straßen sehr belebt, denn hier befand sich ein größerer Verkehrsknotenpunkt. Die öffentliche Ordnung in dieser Gegend war nicht nur für jene Menschen von Bedeutung, die hier lebten und arbeiteten, sondern ebenso für all diejenigen, die auf ihrem Weg nach Hause, zum Einkaufen oder zur Fabrik diese Gegend passierten.

Die Menschen auf der Straße waren in erster Linie schwarz, während die Fußstreifen der Polizei weiß waren. Die Leute waren entweder "Ortsansässige" oder "Fremde". Die "Ortsansässigen" waren "ordentliche" Leute, aber auch einige Betrunkene und Obdachlose, die sich hier ständig aufhielten, aber "ihren Platz kannten". Fremde waren nun ja - eben Fremde, die mißtrauisch und manchmal auch furchtsam beäugt wurden. Ein Polizist - nennen wir ihn Kelly - wußte, wer zu den "Ortsansässigen" gehörte und sie wußten, wer er war. Er sah es als seine Aufgabe an, die "Fremden" im Auge zu behalten und bei den verrufenen "Ortsansässigen" sicherzustellen, daß sie einige informelle, aber doch weitläufig bekannte Regeln einhielten. Betrunkene und Süchtige durften sich auf die Treppenstufen der Häuser setzen, aber nicht hinlegen. Es durfte in den Seitenstraßen getrunken werden, aber nicht an den Hauptkreuzungen. Alkoholische Getränke mußten in Papiertüten versteckt werden. Personen an Bushaltestellen anzusprechen, zu belästigen oder anzubetteln, war strengstens verboten. Wenn es eine Auseinandersetzung zwischen dem Geschäftspersonal und einem Kunden gab, wurde davon ausgegangen, daß der Geschäftsmann im Recht war, vor allem dann, wenn der Kunde ein Fremder war. Wenn ein Fremder in der Gegend herumhing, fragte ihn Kelly, ob er finanzielle Unterstützung erhielt und welcher Beschäftigung er nachging. Gab dieser daraufhin unbefriedigende Antworten, wurde er seines Weges geschickt. Personen, die die informellen Regeln mißachteten, insbesondere jene, die Menschen an Bushaltestellen belästigten, wurden wegen Landstreicherei ("vagrancy") verhaftet. Jugendliche, die Lärm machten, wurden zur Ruhe angehalten.

Diese Regeln wurden in Zusammenarbeit mit den "Ortsansässigen" der Gegend definiert und durchgesetzt. Andere Nachbarschaften mochten andere Regeln haben, diese jedoch waren für jedermann ersichtlich die Regeln für diese Nachbarschaft. Wenn jemand die Regeln mißbach-

tete, machten die "Ortsansässigen" der Gegend Polizist Kelly nicht nur darauf aufmerksam, sondern gaben die Person der Lächerlichkeit preis. Manches was Kelly tat, ließ sich als "Gesetzesdurchsetzung" beschreiben, genauso oft aber bediente er sich informeller oder außerrechtlicher Mittel, um der Nachbarschaft zu der von ihr als angemessen definierten Vorstellung von öffentlicher Ordnung zu verhelfen. Einige der Dinge, die er dazu unternahm, würden einer rechtlichen Überprüfung nicht standhalten können.

Ein entschiedener Skeptiker würde ebenso beipflichten, daß ein kompetenter Fußstreifenbeamter für Ordnung in einer Nachbarschaft sorgen kann, er würde aber darauf bestehen, daß diese Art der "Ordnung" wenig mit der tatsächlichen Ursache der Nachbarschaftsangst ("community fear") zu tun hat - mit Gewaltverbrechen. Bis zu einem bestimmten Punkt ist dies richtig. Es müssen jedoch folgende zwei Überlegungen beachtet werden. Erstens, außenstehende Beobachter sollten sich nicht anmaßen zu wissen, wie groß der Anteil der mittlerweile in vielen großstädtischen Gegenden grassierenden Angst vor "realen" Verbrechen in der Nachbarschaft ist, und in welchem Ausmaß sie von einem Gefühl bestimmt ist, daß die Straße "unordentlich" ist, eine Quelle unangenehmer und beunruhigender Erfahrungen. Die Einwohner von Newark, urteilt man nach ihrem Verhalten sowie ihren Angaben in Befragungen, messen offensichtlich der öffentlichen Ordnung einen hohen Stellenwert bei und empfinden es als große Erleichterung und Bestätigung, wenn Ihnen die Polizei bei der Aufrechterhaltung dieser Ordnung behilflich ist.

## II

Zweitens, sind Unordnung und Kriminalität einer Gemeinde ("community") normalerweise unentwirrbar miteinander verknüpft - in einer Art ursächlichen Abfolge. Sozialpsychologen und Polizeibeamte stimmen darin überein, daß ein zerbrochenes Fenster in einem Gebäude, das nicht repariert wird, die Zerstörung der restlichen Fenster des Gebäudes innerhalb kürzester Zeit nach sich zieht. Dies gilt für gehobene Nachbarschaftsgegenden ebenso wie für heruntergekommene. Die Zerstörung von Fensterscheiben geschieht nicht deshalb übermäßig oft in einer Gegend, weil dort viele Zerstörer von Fensterscheiben leben, während sich in anderen Gegenden Fensterscheibenliebhaber aufhalten. Viel eher trifft es zu, daß ein nicht wieder in Stand gesetztes Fenster ein Zeichen dafür ist, daß an diesem Ort keiner daran Anstoß nimmt. So können beliebig viele Fenster zerstört werden, ohne daß damit gerechnet werden muß, für den Schaden aufzukommen. (Es macht ja auch eine Menge Spaß.)

Der Stanford Psychologe Philip Zimbardo berichtete 1969 anhand von einigen Experimenten von der "Zerbrochenen - Fenster" Theorie. Er stellte jeweils einen Wagen ohne Nummernschilder und mit offener Motorhaube in eine Straße der Bronx und eine Straße in Palo Alto / Kalifornien. Das Auto in der Bronx wurde bereits innerhalb der ersten 10 Minuten, nachdem es abgestellt wurde, von Vandalen heimgesucht. Die ersten waren eine Familie - Vater, Mutter und Sohn -, die den Kühler und die Batterie ausbauten. Innerhalb von vierundzwanzig Stunden wurde faktisch jeder brauchbare Teil des Wagens entwendet. Danach begann eine wahllose Zerstörung: die Fensterscheiben wurden eingeschlagen, Einzelteile abgerissen, die Polster aufgeschlitzt. Von Kindern wurde der Wagen als Spielplatz genutzt. Die meisten erwachsenen "Vandalen" waren gut gekleidet und scheinbar ordentliche Weiße. Das Auto in Palo Alto wurde über eine Woche lang nicht angerührt. Daraufhin zertrümmerte Zimbardo einen Teil des Wagens mit einem Vorschlaghammer. Schon bald machten einige vorübergehende Passanten mit. Innerhalb von einigen Stunden lag der Wagen auf dem Dach und war völlig zerstört. Wieder traten als "Vandalen" in erster Linie respektable Weiße auf.

Unbehüteter Besitz wird schnell zum Freiwild für Leute, die Spaß suchen oder etwas plündern wollen. Und das auch für Menschen, die normalerweise nicht einmal davon zu träumen wagen, daß sie jemals derartige Dinge tun und die sich selbst wahrscheinlich als gesetzestreu

bezeichnen würden. Aufgrund der Struktur des Gemeinschaftslebens ("community life") in der Bronx - die Anonymität, die Häufigkeit, in der Autos verlassen und Dinge gestohlen oder zerstört werden sowie der bisherigen Erfahrungen von Gleichgültigkeit - kommt es viel schneller zu Vandalismus als im "ordentlichen" ("staid") Palo Alto, wo die Menschen davon überzeugt sind, daß Eigentum gehütet wird und daß ungebührliches Verhalten teuer ist. Vandalismus kann jedoch überall auftreten, sofern die Schwellen der Gemeinde ("communal barriers") - die gegenseitige Achtung und Verpflichtung zum Anstand ("civility") - durch Ereignisse heruntergesetzt werden, die zu signalisieren scheinen, daß niemand "sich darum schert". Unserer Meinung nach führt "sorgloses" Verhalten auch zu dem Zusammenbruch von informeller Kontrolle ("community controls"). Eine stabile Nachbarschaft von Familien, die für ihre Häuser sorgen, gegenseitig auf die Kinder achtgeben und selbstbewußt ungewollte Eindringlinge mißbilligen, kann sich innerhalb einiger Jahre oder auch Monate, in einen unwirtlichen und angsteinflößenden Dschungel verwandeln. Ein Grundstück ist verlassen, das Unkraut wächst und eine Scheibe wird eingeschlagen. Erwachsene schelten lärmende Kinder nicht mehr; die Kinder, dadurch ermutigt, werden rebellischer. Familien ziehen aus, ungebundene ("unattached") Erwachsene ziehen ein. Jugendliche treffen sich vor dem Laden an der Ecke. Der Ladenbesitzer fordert sie auf wegzugehen, sie weigern sich. Es kommt zu Auseinandersetzungen. Abfall häuft sich. Die Leute beginnen vor dem Laden zu trinken: und dann stürzt ein Betrunkener auf dem Bürgersteig, darf liegenbleiben und seinen Rausch ausschlafen. Fußgänger werden von Bettlern angesprochen.

Noch ist es vermeidbar, daß ernstzunehmende Kriminalität entsteht oder gewalttätige Überfälle auf Fremde passieren. Aber viele Einwohner werden glauben, daß die Kriminalität, insbesondere Gewaltverbrechen, ansteigt. Sie werden ihr Verhalten daraufhin entsprechend ändern. So werden sie weniger oft auf die Straße gehen und sich auf der Straße mit Distanz zu ihren Mitbürgern bewegen; sie werden sich mit abgewandten Augen, verschlossenen Lippen und schnellen Schritten fortbewegen. "Bloß in nichts verwickelt werden." Für einige Einwohner wird die wachsende Anonymität keine große Rolle spielen, da die Nachbarschaft kein "zu Hause" für sie darstellt, sondern nur "der Ort, an dem sie leben". Ihre Interessen liegen an anderer Stelle; sie sind Kosmopoliten. Für andere Bewohner, die ihrem Leben Sinn und Zufriedenheit durch die örtliche Verwurzelung geben - und nicht durch weltweite Geschäftigkeit - wird dies jedoch von großer Bedeutung sein. Für sie hört die Nachbarschaft auf zu existieren - bis auf einige wenige verlässliche Freunde, die sie weiterhin treffen werden.

Ein derartiges Gebiet ist sehr anfällig für die Entstehung von Kriminalität. Obwohl es nicht unvermeidlich ist, ist es doch wahrscheinlich, daß in einem solchem Gebiet Drogen gehandelt werden, Prostituierte ihrem Gewerbe nachgehen und Autos geplündert werden, anders als in Gebieten, in denen die Menschen meinen, mit informellen Kontrollen das öffentliche Verhalten regulieren zu können. Ebenso wahrscheinlich ist es, daß Betrunkene hier von Jugendlichen ausgeraubt werden, die dies nur zum Spaß tun; daß Freier von Männern ausgeraubt werden, die dies mit Berechnung und vielleicht sogar mittels Gewaltanwendung durchführen und daß Überfälle auftreten werden.

Es sind vor allem die älteren Menschen, denen es schwer fällt, aus solchen Gegenden wegzuziehen. Laut Umfrageergebnissen ist die Wahrscheinlichkeit, daß ältere Menschen Opfer eines Verbrechens werden, wesentlich geringer als das der Jüngeren. Daraus zogen einige die Schlußfolgerung, daß die Kriminalitätsfurcht, die bekanntermaßen von älteren Menschen geäußert wird, übertrieben sei. Vielleicht sollten wir keine speziellen Programme zur Sicherheit von älteren Menschen konzipieren, sondern versuchen Ihnen ihre unangebrachten Ängste auszureden. Dieses Argument verfehlt jedoch den Punkt. Die Konfrontation mit einem lärmenden Jugendlichen oder einem betrunkenem Bettler kann für eine wehrlose Person ebenso mit Angst besetzt sein, wie die Begegnung mit einem wirklichen Raubtäter. In der Tat sind

diese beiden Begebenheiten für eine wehrlose Person oft nicht voneinander zu unterscheiden. Darüber hinaus ist die geringere Viktimisierungsrate älterer Personen bereits eine Folge der von Ihnen unternommenen Schritte - wie z. B. sich überwiegend hinter der verschlossenen Türe aufzuhalten-, um mögliche Risiken gering zu halten. Junge Männer werden wesentlich öfters Opfer von Kriminalität als ältere Frauen, nicht weil sie einfachere oder lukrativere Ziele darstellen, sondern weil sie sich mehr auf der Straße aufhalten. Die Beziehung zwischen öffentlicher Unordnung ("disorderliness") und Kriminalitätsfurcht wird auch nicht nur von den älteren Menschen hergestellt. Susan Estrich von der Harvard Law School hat kürzlich eine Reihe von Umfragen zu den Ursachen von Kriminalitätsangst in der Öffentlichkeit zusammengetragen. Eine dieser Studien über Portland / Oregon ergab, daß drei Viertel der befragten Erwachsenen auf die andere Straßenseite wechselte, wenn Ihnen eine Gruppe von Jugendlichen entgegenkam. Eine andere Umfrage aus Baltimore ermittelte, daß beinahe die Hälfte der Befragten auf die andere Straßenseite gehen würde, nur um einem einzigen Jugendlichen aus dem Weg zu gehen. Auf die Frage eines Interviewers, welches sie als den gefährlichsten Ort in ihrer Umgebung ansehen, nannten die Bewohner einer öffentlichen Wohnanlage einen Platz, an dem junge Leute sich zum Trinken und Musik Hören treffen, obwohl sich dort noch nicht ein einziger krimineller Vorfall ereignet hatte. In öffentlichen Wohnanlagen in Boston wurde die meiste Angst von Personen geäußert, die in Gebäuden wohnten, in denen Unordnung und Unfreundlichkeit ("incivility") nicht aber Kriminalität, am größten waren. Vor diesem Hintergrund versteht man die diesbezügliche Bedeutung von Erscheinungen, die ansonsten harmlos sind, wie z.B. die U-Bahn - Graffiti. Wie Nathan Glazer beschrieben hat, konfrontiert die immer häufiger auftretende U-Bahn - Graffiti, auch wenn sie nicht obszön ist, den Bahnbenutzer mit dem "unausweichlichen Wissen, daß die Umgebung, der er für eine Stunde oder mehr am Tag ausgesetzt ist, unkontrolliert und unkontrollierbar ist und daß jeder, der will, hier eindringen kann, um jede erdenkliche Art von Schaden und Unfug anzurichten". Als Konsequenz der Angst gehen sich die Menschen aus dem Weg und schwächen somit die soziale Kontrolle. Manchmal rufen sie die Polizei. Streifenwagen werden geschickt. Ab und an wird jemand verhaftet, aber Verbrechen gibt es weiterhin und die Unordnung läßt nicht nach. Die Bürger beschwerten sich beim Polizeichef, woraufhin dieser erklärte, daß er zu wenig Personal hat und die Gerichte Ersttäter und Kleinkriminelle nicht bestrafen würden. Die Bewohner sind der Auffassung, daß die Polizei, die in Funkstreifen unterwegs ist, entweder ineffektiv oder uninteressiert ist. Die Polizei denkt, daß die Bewohner "Tiere" sind, die sich gegenseitig verdienen. Die Bürger hören wahrscheinlich bald auf, die Polizei zu alarmieren, denn "die können ja doch nichts tun".

Der Prozeß, den wir "städtischen Verfall" ("urban decay") nennen, hat sich seit Jahrhunderten in jeder Stadt zugetragen. Was indessen gegenwärtig passiert, unterscheidet sich davon zumindest in zwei wichtigen Punkten. Erstens konnten die Stadtbewohner, etwa vor dem Zweiten Weltkrieg, aus Geldmangel, wegen Verkehrsproblemen, wegen familiärer und kirchlicher Bindungen, nicht vor Nachbarschaftsproblemen flüchten. Wenn umgezogen wurde, so war dies entlang den öffentlichen Verkehrswegen. Heute ist es außerordentlich leicht, mobil zu sein, außer für die Ärmsten oder jene, die durch rassistische Vorurteile ausgeschlossen werden. Frühere Kriminalitätswellen hatten eine Art eingebauten Selbstregulierungsmechanismus: die Entschlossenheit einer Nachbarschaft oder Gemeinde, die Kontrolle über ihr Gebiet wieder herzustellen. Stadtviertel in Chicago, New York und Boston erlebten Kriminalität und Bandenkriege, dann aber ging meist alles in den Normalzustand zurück, wenn die Bewohner, für die es keine andere Alternative zum Wohnen gab, die Herrschaft über ihre Viertel zurückforderten.

Zweitens stellte sich die Polizei zu jener Zeit in den Dienst der Wahrung dieser Ordnung, im Namen der Gemeinde und manchmal auch durch Einsatz von Gewalt. Jugendliche "Halbstar-

ke" wurden hier aufgefaßt, Personen wurden "auf Verdacht" oder wegen Landstreicherei festgenommen, Prostituierte und Kleindiebe wurden schlicht vertrieben. In den Genuß von Rechten kamen "anständige" Leute und vielleicht auch noch die professionellen Kriminellen, die Gewalt mieden und sich einen Anwalt leisten konnten.

Diese Muster der Polizeiarbeit waren keineswegs die Ausnahmen oder gelegentliche Exzesse. Seit den ersten Tagen der Nation wurde die Funktion der Polizei als die eines Nachtwächters ("night watchman") gesehen: zur Wiederherstellung von Ordnung gegen deren elementarste Bedrohung - Feuer, wilde Tiere und unangemessenes Verhalten. Die Aufklärung und Verfolgung von Verbrechen wurde nicht als Verantwortung der Polizei, sondern als eine private Angelegenheit der Bürger angesehen. Im März 1969 schrieb einer von uns (Wilson) eine kurze Abhandlung im Atlantic Monthly über die Veränderung der Rolle der Polizei von ihrer Funktion als Ordnungshüter hin zu der der Verbrechensbekämpfung. Der Wandel begann mit der Schaffung von privaten Detektiven (zumeist Ex-Straftäter), die auf Gelegenheitsbasis für Personen arbeiteten, welche Verluste zu beklagen hatten. Mit der Zeit wurden die Detektive in die städtischen Polizeibehörden eingegliedert und mit einem regelmäßigen Gehalt ausgestattet. Gleichzeitig verschob sich die Verantwortlichkeit für die Verfolgung von Dieben von den geschädigten Privatbürgern zu den professionellen Anklägern. Dieser Prozeß war in den meisten Gebieten nicht vor dem 20. Jahrhundert abgeschlossen.

In den 60er Jahren, in denen soziale Aufstände in den Großstädten ("urban riots") ein großes Problem waren, begannen Sozialwissenschaftler, die Funktion der Polizei als Ordnungshüter sorgfältig zu untersuchen und Wege vorzuschlagen, um diese zu verbessern, nicht jedoch im ursprünglichen Verständnis, die Straßen sicherer zu machen, sondern um das Vorkommen massenhafter Gewalt einzudämmen. Die Aufrechterhaltung der Ordnung wurde in gewisser Weise gleichbedeutend mit intakten Nachbarschaftsbeziehungen ("community relations"). Aber als die in den frühen 60er Jahren beginnende Kriminalitätswelle unaufhörlich das ganze Jahrzehnt bis in die 70er Jahre anhielt, verstärkte sich die Rolle der Polizei als Verbrechensbekämpfer. Studien, die das Verhalten der Polizei in ihrer Funktion als Ordnungshüter untersuchten oder sie in dieser Funktion stärkten, schwanden mehr und mehr. An ihre Stelle traten Anstrengungen, Vorschläge und Maßnahmen zu entwerfen und zu erproben, wie die Polizei mehr Verbrechen aufklären, mehr Festnahmen durchführen und bessere Beweise zusammentragen konnte. Wenn sich diese Dinge erreichen ließen, so dachten die Sozialwissenschaftler, würden die Bürger weniger ängstlich sein.

### III

Eine ganze Menge wurde im Verlaufe dieser Veränderung bewirkt, da sowohl die Polizeibehörden als auch externe Experten bei der Planung, dessen Mitteleinsatz, sowie der Personalpolitik den Akzent auf die Verbrechensverfolgung legten. Im Ergebnis wurde die Polizei wahrscheinlich zu besseren Verbrechensbekämpfern. Ohne Zweifel waren sie sich auch weiterhin der Verantwortung für den Erhalt der Ordnung bewußt. Vergessen aber wurde der Zusammenhang zwischen der Ordnungserhaltung und der Verbrechensverhütung, welcher für die früheren Generationen selbstverständlich war.

Dieser Zusammenhang gleicht dem zerbrochenen Fenster, das weitere zerbrochene Fenster nach sich zieht. Der Bürger, der den übel riechenden Betrunkenen, den rüpelhaften Jugendlichen oder den aufdringlichen Bettler fürchtet, drückt nicht lediglich seine Abneigung gegenüber ungehörigem Verhalten aus. Er drückt ebenso ein Stückchen Volksweisheit aus, die eine zutreffende Verallgemeinerung enthält, nämlich daß ernstzunehmende Straßenkriminalität in Gegenden floriert, in denen ungeordnetes ("disorderly") Benehmen ungehemmt geschehen kann. Der ungehinderte Bettler ist in diesem Sinne das erste zerbrochene Fenster. Straßenräuber und andere Diebe - ob gelegentliche oder professionelle Kriminelle - glauben, daß sie die

Chance geschnappt oder auch nur identifiziert zu werden, reduzieren können, wenn sie in Gegenden operieren, in denen die potentiellen Opfer ohnehin schon durch die vorherrschenden Bedingungen eingeschüchtert sind. Wenn Bürger nicht einmal einen lästigen Bettler davon abhalten können, die Passanten zu belästigen, wird der Dieb meinen, es sei sogar noch unwahrscheinlicher, daß sie die Polizei rufen werden, um einen potentiellen Straßenräuber zu identifizieren, oder daß sie bei einem Überfall selbst eingreifen werden.

Einige Polizeifunktionäre geben zu, daß dieser Prozeß sich in der beschriebenen Weise vollzieht; sie argumentieren jedoch, daß die motorisierten Streifenbeamten genauso gut damit umgehen können wie die Beamten der Fußstreifen. Wir sind da nicht so sicher. Theoretisch kann ein Polizeibeamter in der Funkstreife genauso viel beobachten wie jener, der zu Fuß unterwegs ist. Theoretisch kann ersterer ebenso viel mit den Leuten sprechen wie letzterer. Aber die Realität der Kontakte zwischen Polizei und Bürgern wird durch das Auto nachhaltig verändert. Ein Polizist, der zu Fuß unterwegs ist, kann keinen Abstand von der Menge halten; wenn jemand auf ihn zugeht, kann ihm nur noch seine Uniform und seine Persönlichkeit dabei helfen, die Situation zu meistern. Er weiß nie, was auf ihn zukommt - eine Frage nach dem Weg, eine Bitte um Hilfe, eine wütende Beschimpfung, eine anzügliche Bemerkung, ein konfuses Geplapper oder eine bedrohliche Geste.

Aus dem Auto spricht ein Polizeibeamter wahrscheinlich meistens mit den Menschen, indem er die Fenster herunterkurbelt und sie vom Wagen aus ansieht. Die Tür und das Fenster schließen den kontaktsuchenden Bürger aus; sie bilden eine Barriere. Einige Beamten nutzen diese Barriere vielleicht auch unbewußt sich im Auto anders zu verhalten, als wenn sie sich auf der Straße befinden würden. Wir haben dies unzählige Male beobachtet. Der Streifenwagen fährt zu einer Ecke, an der sich Jugendliche aufhalten. Die Scheibe ist heruntergekurbelt. Der Beamte starrt auf die Jugendlichen. Sie starren zurück. Der Beamte sagt zu einem: "Komm her." Dieser schlendert rüber und signalisiert seinen Freunden mit seinem gewollt lässigem Verhalten, daß er durch die Autorität nicht eingeschüchtert ist. "Wie heißt Du?" "Chuck." "Chuck wer?" "Chuck Jones." "Was macht Du, Chuck?" "Nichts." "Hast Du einen Bewährungshelfer?" "Nein." "Sicher?" "Ja." "Bleib sauber, Chuck." Währenddessen lachen die anderen Jungen und machen untereinander Bemerkungen, die wahrscheinlich auf Kosten des Beamten gehen. Der Beamte starrt nun noch mehr. Er ist sich nicht sicher was gesagt wird, kann aber auch nicht mitmischen und sein Geschick im Straßenslang darbieten, um unter Beweis zu stellen, daß man ihm so nicht beikommen kann. Im Verlauf dieser Begegnung hat der Beamte fast nichts erfahren, und die Jungen haben festgestellt, daß der Polizist eine fremde Macht ("alien force") darstellt, die man getrost ignorieren, sogar verspotten kann.

Nach unserer Erfahrung unterhalten sich die meisten Bürger gerne mit einem Polizeibeamten. Ein solcher Austausch gibt Ihnen ein Gefühl von Wichtigkeit, verschafft Ihnen Stoff zum Klatsch und erlaubt Ihnen, den Autoritäten zu erzählen, was sie besorgt (dabei gewinnen sie ein wenig das Gefühl, "etwas gegen das Problem unternommen zu haben"). Man kann auf eine Person, die zu Fuß ist, wesentlich besser zugehen und sie leichter ansprechen als auf eine Person, die im Wagen sitzt. Des weiteren kann man einfacher seine Anonymität bewahren, wenn man einen Beamten zu einem kurzen Gespräch zur Seite nimmt. Man will z.B. einen Tip weitergeben, wer in der Gegend Handtaschen raubt oder wer einen gestohlenen Fernseher zum Verkauf angeboten hat. In der Innenstadt lebt der Schuldige höchstwahrscheinlich ganz in der Nähe. Auf einen Polizeiwagen zuzugehen und sich an dessen Fenster zu lehnen bedeutet ein sichtbares Zeichen dafür zu geben, daß man ein Denunziant ist.

Der springende Punkt der Polizei in bezug auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung besteht in der Verstärkung der Tendenz, daß eine Gemeinschaft die informelle Kontrolle über ihr Gebiet wiedererlangt. Die Polizei selbst kann, ohne die Bereitstellung zusätzlicher Kräfte und Mittel, keinen Ersatz für diese informelle Kontrolle bieten. Andererseits muß die

Polizei Ihnen genügend Platz gewähren, um diese natürlichen Kräfte zu aktivieren. Genau darin liegt das Problem.

#### IV

Sollten sich die alltäglichen Polizeiaktivitäten auf der Straße in entscheidender Weise eher an den lokalen Anforderungen der Nachbarschaft oder an den allgemeinen Regeln des Staates orientieren? Die Entwicklung, die in den letzten zwei Jahrzehnten die Funktion der Polizei von der Aufrechterhaltung der Ordnung zu der der Gesetzesdurchsetzung verschoben hat, hat sie immer mehr gesetzlichen Beschränkungen unterworfen, ausgelöst durch Medienschele und erzwungen durch Gerichtsentscheidungen und Verwaltungsanweisungen. Als Konsequenz wird die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung durch die Polizei heute von den Regeln bestimmt, die das Verhältnis der Polizei zu Tatverdächtigen betreffen. Dieses ist unserer Meinung nach eine völlig neue Entwicklung. Jahrhundertlang wurde die Funktion der Polizei als Ordnungshüter in erster Linie nicht nach dem Einhalten angemessener Regeln und Verfahren beurteilt, sondern an der Realisierung eines erwünschten Ziels gemessen. Das Ziel war die öffentliche Ordnung, ein wesentlich zweideutiger Begriff, aber ein Zustand, den die Menschen in der jeweiligen Situation umstandslos erkannten, wenn er zutraf. Die polizeilichen Mittel waren dabei dieselben wie jene, die die Gemeinde selbst einsetzen würde, wenn ihre Mitglieder hinreichend entschieden, mutig und mit Autorität ausgestattet wären. Die Entdeckung und Verhaftung von Kriminellen war im Unterschied dazu ein Mittel zum Zweck, jedoch kein Selbstzweck. Eine Rechtsentscheidung über Schuld oder Unschuld war das erhoffte Ergebnis des Gesetzesdurchsetzungs - Modus ("law - enforcement - mode"). Von Beginn an wurde von der Polizei erwartet, daß sie die Regeln beachtet, die den Prozeß definieren, auch wenn sich die einzelnen Staaten danach unterschieden, wie streng diese Regeln sein sollten. Der Prozeß der Strafverfolgung wurde immer als ein Vorgang verstanden, der individuelle Rechte tangierte, deren Verletzung unakzeptabel war, da dies bedeutete, daß der zuständige Polizist als Richter oder Gericht handeln würde, welches nicht zu seiner Aufgabe zählte. Über Schuld oder Unschuld sollte in besonderen Verfahren nach allgemeingültigen Regeln entschieden werden.

Normalerweise bekommt kein Richter oder keine Jury jemals Personen zu Gesicht, die gerade in einen Konflikt über die angemessene Ordnung in einer Nachbarschaft involviert sind. Dies nicht nur aus dem Grunde, daß die meisten Angelegenheiten informell auf der Straße ausgehandelt werden, sondern auch weil es keine universalen Standards gibt, die einen Streit über diese Unordnung schlichten könnten. Deshalb ist ein Richter nicht unbedingt schlauer oder effektiver als ein Polizeibeamter. Bis vor kurzem (an einigen Orten auch heute noch) verhaftete die Polizei in vielen Staaten Personen für Vorwürfe wie "verdächtige Person", "Landstreicherei" oder "öffentlicher Trunkenheit". Diese Vergehen haben kaum eine rechtliche Bedeutung. Solche Vorwürfe bestehen nicht, weil die Gesellschaft will, daß Landstreicher oder Betrunkene bestraft werden, sondern weil sie will, daß ein Polizeibeamter die rechtlichen Mittel hat, eine unliebsame Person aus einer Gegend zu entfernen, falls die informellen Bemühungen die Ordnung aufrechtzuerhalten, fehlgeschlagen sind.

Wenn wir mit der Vorstellung Ernst machen, daß alle Aspekte der Polizeiarbeit die Anwendung von universalen Regeln unter besonderen Verfahren beinhalten, kommen wir nicht um die Frage herum, was eine "unliebsame Person" ausmacht und warum wir Landstreicherei oder Trunkenheit kriminalisieren sollten. Ein starkes und vernünftiges Verlangen nach einem fairen Umgang mit den Bürgern widerspricht der Vorstellung, daß es der Polizei erlaubt sein sollte, Personen zu verfolgen, die aufgrund irgendwelcher vagen oder provinziellen Kriterien als unliebsam gelten. Ein wachsender und wenig vernünftiger Utilitarismus läßt uns zweifeln, ob ein Verhalten, das keiner anderen Person schadet, überhaupt illegalisiert werden sollte. Und so widerstrebt es vielen von uns, die die Polizei beobachten, ihr das einzige Mittel zuzugestehen, das sie zur Wahrnehmung der Funktion zur Verfügung hat, deren Wahrnehmung so nachhaltig und verzweifelt von ihr seitens der Bürger verlangt wird.

Der Wunsch nach "Entkriminalisierung" anstößigen Verhaltens, welches niemanden schadet, - und damit der Wegfall des letzten Sanktionsmittels der Polizei, um die öffentliche Ordnung zu gewährleisten - ist, so denken wir, ein Fehler. Einen einzelnen Betrunkenen oder einen einzelnen Landstreicher zu verhaften, der keiner erkennbaren Person geschadet hat, scheint ungerecht zu sein, und ist es auch in gewisser Weise. Aber nichts gegen eine Anzahl von Betrunkenen oder hundert Landstreicher zu unternehmen, kann eine ganze Gemeinde zerstören. Eine Regel, die im Einzelfall angebracht scheint, macht keinen Sinn, wenn sie verallgemeinert oder auf alle Fälle angewendet wird. Es macht deshalb keinen Sinn, weil hier der Zusammenhang zwischen einem unbeachteten zerbrochenen Fenster und den tausend folgenden außer acht gelassen wird. Natürlich könnten andere Institutionen als die Polizei sich der Probleme annehmen, die durch Betrunkene oder Geisteskranke verursacht werden, aber in den meisten Gemeinden, besonders in solchen, wo es eine starke Tendenz zur Entinstitutionalisierung gab, findet dies nicht statt.

Die Sorge um Gerechtigkeit ist noch ernster zu nehmen. Wir mögen uns einig darin sein, daß ein bestimmtes Verhalten eine Person unbeliebter macht als eine andere. Wie aber können wir sicherstellen, daß nicht auch Alter, Hautfarbe, Nationalität oder harmlose Eigenheiten auch zu Kriterien der Unterscheidung zwischen unerwünscht und erwünscht werden? Wie können wir gewährleisten, daß die Polizei nicht zum Handlanger einer Nachbarschaftsbigotterie wird?

Wir können keine völlig zufriedenstellende Antwort auf diese wichtige Frage geben. Wir sind nicht einmal sicher, daß eine solche Antwort überhaupt existiert - außer der Hoffnung, daß Rekrutierung, Ausbildung und Supervision der Polizei dazu führen, daß sich ein festes Gespür für die Grenzen ihrer Ermessensspielräume ("discretionary authority") herausbildet. Diese Grenze verläuft grob gesagt dort, wo die Polizei zur Regulierung von Verhalten beiträgt, nicht aber zur rassistischen oder ethnischen Reinhaltung ("ethnic purity") einer Nachbarschaft oder Gemeinde.

Nehmen wir den Fall der Robert Taylor Homes in Chicago, einer der größten öffentlichen Wohnanlagen im ganzen Land. Es ist für fast 20 000 Schwarze ein Zuhause und erstreckt sich über eine Fläche von 92 acres (ca. 37 ha) entlang der South State Street. Diese Anlage wurde nach einem berühmten Schwarzen benannt, der während der 40er Jahre Vorsitzender der Chicago Housing Authority war. Schon bald nach seinem Bezug, verschlechterte sich das Verhältnis zwischen den Bewohnern und der Polizei in gravierender Weise. Die Bürger waren der Ansicht, daß die Polizei brutal vorging und kein Gespür zeigte. Die Polizei ihrerseits klagte über Attacken, die gegen sie gerichtet waren und die sie nicht provoziert hatten. Einige Chicagoer Polizisten berichteten von Zeiten, in denen sie sich nicht in diese Wohnanlagen trauten. Kriminalitätsraten schnellten in die Höhe.

Heute hat sich die Atmosphäre gewandelt. Das Verhältnis zwischen Polizei und Bürgern hat sich scheinbar gebessert. Beide Seiten haben aus früheren Erfahrungen gelernt. Kürzlich stahl ein Junge eine Handtasche und rannte fort. Mehrere junge Leute, die den Dieb gesehen hatten,

gaben der Polizei freiwillig Informationen über die Identität und den Aufenthalt des Diebes. Sie taten dies in aller Öffentlichkeit, wo sie von Freunden und Nachbarn gesehen wurden. Aber einige Probleme dauern an. Das größte darunter sind die Jugendbanden, die Einwohner terrorisieren und ihre Mitglieder aus der Wohnanlage rekrutieren. Die Bewohner erwarten von der Polizei, daß sie dagegen etwas unternimmt, und die Polizei ist gewillt, genau dies zu tun.

Aber was soll die Polizei tun? Natürlich kann sie ein Bandenmitglied, das eine Straftat begangen hat, verhaften, aber eine Bande kann sich formieren, rekrutieren und versammeln, ohne gegen ein Gesetz zu verstoßen. Nur ein kleiner Teil der Kriminalität von Banden läßt sich durch Verhaftungen lösen. Doch wenn die Verhaftung zum einzigen Mittel wird, welches der Polizei noch verbleibt, werden sich die Ängste der Bewohner nicht vermindern. Die Polizei wird sich bald hilflos fühlen, und die Bewohner werden erneut das Gefühl haben, daß die Polizei nichts unternimmt. Was die Polizei tatsächlich tut, ist die Ihnen bekannten Bandenmitglieder aus der Wohnanlage zu verjagen. Mit den Worten eines Beamten: "Wir treten Ärsche." Die Bewohner wissen und billigen dies. Das stillschweigende Einverständnis zwischen Polizei und Bewohner in der Anlage wird durch die Strategie der Polizei verstärkt, wonach die Polizei und die Gangs die beiden rivalisierenden Machtparteien dieses Stadtteils sind und die Gangs nicht die Oberhand gewinnen sollen.

Eine solche Situation läßt sich nicht leicht in Kategorien eines rechtsstaatlichen Verfahrens und einer fairen Behandlung fassen. Da sowohl Bewohner als auch die Bandenmitglieder Schwarze sind, handelt es sich nicht um ein Rassenproblem. Aber es könnte eines sein. Angenommen, eine weiße Einwohnerschaft wäre mit einer schwarzen Gang konfrontiert, oder vice versa. Man würde befürchten, daß die Polizei sich auf eine der Seiten schlüge. Aber das grundlegende Problem bleibt das gleiche: Wie kann die Polizei die informellen Strukturen sozialer Kontrolle natürlicher Gemeinschaften stärken, um die Angst auf öffentlichem Terrain zu minimieren? Gesetzesdurchsetzung per se ist keine Antwort. Eine Gang kann eine Gemeinschaft schwächen oder zerstören, indem sie in einer bedrohlichen Weise herumsteht oder Passanten anpöbelt, ohne dabei Gesetze zu verletzen.

## V

Wir tun uns schwer mit solchen Überlegungen, nicht einfach weil die ethischen und rechtlichen Fragen so komplex sind, sondern weil wir daran gewöhnt sind, Recht in prinzipiell individualistischen Kategorien zu denken. Das Gesetz definiert meine Rechte, bestraft sein Verhalten und wird von dem Beamten angewandt, wegen des Schadens, der angerichtet wurde. Wenn wir in dieser Weise denken, gehen wir davon aus, daß das, was für das Individuum gut ist, auch für die Gemeinschaft gut sein wird; was keine Rolle spielt, wenn es einer Person passiert, wird keine Rolle spielen, wenn es vielen Personen passiert. Normalerweise sind dies vernünftige Annahmen. Aber in Fällen, in denen ein Verhalten für eine Person zu tolerieren ist, während es für viele Personen nicht zu tolerieren ist, führen die Reaktionen der anderen - Angst, Rückzug, Flucht - zu einer Verschlimmerung für alle, auch für den einzelnen, der sich zunächst nicht betroffen wähnte.

Das größere Gespür für die Bedürfnisse einer Gemeinschaft ("communal needs") gegenüber denen der Individuen, mag ein Grund dafür sein, daß die Einwohner kleiner Gemeinden mit ihrer Polizei zufriedener sind als die Einwohner ähnlicher Nachbarschaften in Großstädten. Elinor Ostrom und ihre Mitarbeiter an der Indiana University verglichen die Akzeptanz der Polizeiarbeit von zwei armen schwarzen Kleinstädten in Illinois (Phoenix und East Chicago Heights), mit drei ähnlichen schwarzen Stadtvierteln in Chicago. Die Viktimisierungsraten sowie die Qualität der Beziehungen zwischen Polizei und Bürgern schien in den Kleinstädten ungefähr gleich zu sein wie in den Stadtvierteln von Chicago. Aber die Bürger, die in ihren

eigenen Gemeinden lebten, berichteten weitaus seltener, daß sie aus Angst vor Verbrechen zu Hause blieben, als jene, die in Chicago lebten. Sie stimmten auch eher den Aussagen zu, daß die örtliche Polizei "das Recht hat, jede notwendige Handlung zu ergreifen", um die Probleme zu bewältigen, und bejahten häufiger die Feststellung, daß sich die Polizei "nach den Bedürfnissen der Durchschnittsbevölkerung richten sollte". Es ist möglich, daß die Bewohner und die Polizei der kleinen Städte das Gefühl teilen, am gleichen Strang zu ziehen, um einen gewissen Standard des Zusammenlebens zu erreichen, während die Menschen in den Großstädten eher in einer Welt leben, in der man als Individuum bestimmte Dienstleistungen nachfragt oder anbietet.

Wenn dies zutrifft, wie sollte ein kluger Polizeichef seine kargen Einsatzkräfte einsetzen? Die erste Antwort darauf ist, daß niemand eine genaue Antwort darauf weiß und daß die umsichtigste Strategie darin besteht, weitere Variationen des Newark Experiments durchzuführen, um genauer festzustellen welche von Ihnen in welcher Nachbarschaft greifen. Die zweite Antwort ist ebenfalls nicht eindeutig. Viele Maßnahmen der Ordnungssicherung in Nachbarschaften können wahrscheinlich am besten realisiert werden, wenn die Polizei nur minimal, wenn überhaupt, einbezogen wird. Ein lebhaftes, geschäftiges Einkaufszentrum und ein ruhiges, wohlgepflegtes Wohnviertel brauchen beinahe keine sichtbare Polizeipräsenz. In beiden Fällen ist normalerweise das Verhältnis der angesehenen zu den unangesehenen Bewohnern derart hoch, daß die informellen sozialen Kontrollen wirksam sind.

Selbst in Gegenden, die am Rande der sozialen Unordnung stehen, kann das Engagement der Bürger ohne die Einbeziehung der Polizei erfolgreich sein. Das Zusammentreffen von Jugendlichen, die gerne an bestimmten Plätzen herumhängen, mit Erwachsenen, die die gleichen Plätze für sich nutzen wollen, kann gütlich mittels gewisser Regeln über Ort, Zeit und Größe solcher Aktivitäten vereinbart werden.

Wo keine Verständigung möglich ist oder, obwohl möglich, nicht wahrgenommen wird, können Bürgerstreifen ("citizen - patrols") eine hinreichende Reaktion sein. Es gibt zwei Traditionen der Beteiligung von Bürgern an der Aufrechterhaltung der Ordnung. Die eine besteht in den "Bürgerwachen" ("community watchmen"), die so alt sind wie die ersten Siedlungen in der "Neuen Welt". Bis weit ins 19. Jahrhundert patrouillierten freiwillige Bürger, nicht Polizeibeamte, in ihren Gemeinden, um die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten. Sie taten dies im Großen und Ganzen ohne das Gesetz in die eigene Hand zu nehmen, daß heißt ohne Gewalt anzuwenden oder Personen zu bestrafen. Sie beugten drohender Unordnung vor oder alarmierten die Gemeinschaft, sofern sie nicht abgewendet werden konnte. Gegenwärtig gibt es Hunderte ähnlicher Bemühungen in Gemeinden quer durch die ganze Nation. Die vielleicht bekannteste sind die der Guardian Angels, eine Gruppe von unbewaffneten jungen Leuten mit einheitlichen Baskenmützen und T-Shirts, die erstmals öffentliche Beachtung fanden, als sie begannen in den New Yorker U-Bahnen zu patrouillieren und die heute nach eigenen Aussagen Ableger in mehr als 30 amerikanischen Städten unterhalten. Leider haben wir wenig Kenntnisse über ihren Einfluß auf die Kriminalität. Wie auch immer ihre Effektivität hinsichtlich der Kriminalität aussehen mag, denkbar ist, daß die Bürger ihre bloße Anwesenheit als beruhigend empfinden und daß sie dadurch zu einem Gefühl von Ordnung und Anstand beitragen.

Die zweite Tradition ist die der "Vigilanz". Kaum eine Erscheinung der etablierten Gemeinden des Ostens, fand man sie erster Linie in den "frontier towns," bevor diese der Arm von Staat und Gesetz erreichte. Über 350 solcher Vigilanten - Gruppen sollen existiert haben. Ihr Charakteristikum war, daß ihre Mitglieder das Gesetz selbst in die Hand genommen und als Richter, Gericht, Strafvollstrecker oder Polizei gehandelt haben. Die Vigilanz ist heute nur noch selten anzutreffen, obwohl viele Bürger ihre Angst darüber äußern, daß die älteren Großstädte zu "urban frontiers" werden. Einige der Bürgerwachen bewegen sich hart an der

Grenze zur Vigilanz, andere werden diese Grenze in Zukunft vielleicht sogar überschreiten. Im Wall Street Journal wurde über einen zweifelhaften Fall einer Bürgerwacht in der Silver Lake Gegend von Belleville, New Jersey berichtet. Einer ihrer Anführer sagte dem Reporter: "Wir schauen nach Außenseitern." Wenn einige Jugendliche von außerhalb hierher kommen, "sagen wir Ihnen, sie sollen sich um ihre eigenen Angelegenheiten kümmern". "Wenn sie behaupten, sie seien auf dem Weg zu Mrs. Jones, lassen wir sie passieren. Aber dann folgen wir Ihnen auf der Straße, um zu sehen, ob sie wirklich zu Mrs. Jones gehen."

## VI

Obwohl Bürger schon eine Menge bewirken können, bleibt die Polizei doch der Schlüssel bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Zum einem können viele Gemeinden, wie z.B. die Robert Taylor Homes, die Aufgabe nicht alleine bewältigen. Zum anderen wird kein Bürger eines Viertels, und sei es auch noch so sozial intakt, jene Verantwortung aufbringen, die eine Dienstmarke verschafft. Psychologen haben viele Studien darüber erstellt, warum es Menschen unterlassen, Mitbürgern, die überfallen werden oder nach Hilfe rufen, beizustehen. Die Ursachen dafür liegen nicht in "Apathie" oder "Eigennützigkeit", sondern in dem Fehlen einiger plausibler Gründe dafür, daß man sich selbst verantwortlich zu fühlen hat. Ironischerweise fällt die Ausübung von Verantwortung schwerer, wenn viele Leute dabei zuschauen. Auf der Straße oder auf öffentlichen Plätzen, wo Ordnung von einer so großen Bedeutung ist, ist die Wahrscheinlichkeit am größten, daß viele Menschen anwesend sind. Gerade das aber vermindert die Chance, daß jemand im Namen der Gemeinschaft agiert. Die Polizeiuniform eines Beamten hebt ihn als eine Person hervor, die in Fällen, in denen Verantwortung gefragt ist, diese auf sich nehmen muß. Im Gegensatz zu den Bürgern kann von dem Polizisten zusätzlich erwartet werden, den Unterschied zwischen den notwendigen Maßnahmen zur Herstellung öffentlicher Sicherheit und jenen Maßnahmen, die in erster Linie der ethnischen Reinhaltung ("ethnic purity") dienen, zu erkennen.

Aber die amerikanische Polizei wächst nicht, sondern nimmt ab. Einige Städte hatten unter erheblichen Personalkürzungen im Bereich der Polizei zu leiden. Es scheint nicht, als ob sich diese Kürzungen in der nahen Zukunft rückgängig machen lassen. Daher muß jedes Polizeirevier sehr umsichtig beim Einsatz seiner verbleibenden Beamten sein. Einige Gegenden sind derart entmoralisiert und kriminalitätsbelastet, daß Fußstreifen sinnlos sind. Das einzige, was die Polizei mit ihren beschränkten Ressourcen tun kann, ist auf die enorme Anzahl von Notrufen aus der Bevölkerung zu reagieren. Andere Gegenden sind derart stabil und ruhig, daß Fußstreifen unnötig sind. Das Geheimnis liegt darin, diejenigen Viertel oder Gemeinden zu erkennen, die an einen Punkt gelangt sind, wo die öffentliche Ordnung schwindet, aber noch nicht unwiderruflich verloren ist, auf deren Straßen man viele, jedoch verängstigte Menschen sieht, in denen jederzeit mit einem eingeschlagenem Fenster zu rechnen ist, das schnell repariert werden muß, damit nicht auch alle anderen zu Bruch gehen.

Die meisten Polizeireviere haben nicht genügend Mittel, solche Gegenden systematisch zu identifizieren und Beamte dafür abzustellen. Die Polizeibeamten werden entweder auf der Basis von Kriminalitätsraten eingesetzt, was bedeutet, daß Viertel, die nur wenig von Kriminalität betroffen sind, nur eine geringe Polizeipräsenz aufweisen, zu Gunsten der Verfolgung von Straftaten in Vierteln, in denen die Situation hoffnungslos ist. Oder aber die Polizeikräfte werden auf der Basis von Notrufen eingesetzt, nur daß die meisten Bürger die Polizei nicht rufen, wenn sie lediglich verängstigt oder verärgert sind. Für einen sinnvollen Einsatz der Polizeiresourcen wäre es erforderlich, daß die Polizei sich einen unmittelbaren und direkten Eindruck von der Sicherheitslage in ihrem Gebiet verschafft und danach entscheidet, wo ein zusätzlicher Polizist den größten Nutzen für die Erhöhung des Sicherheitsgefühls ausmacht. Ein Weg, die limitierten Polizeiresourcen zu strecken, wurde in einigen öffentlichen Wohn-

projekten erprobt. Polizisten wurden in ihrer dienstfreien Zeit von Mieterorganisationen engagiert, damit diese in ihren Gebäuden patrouillierten. Die Kosten waren nicht sonderlich hoch (zumindest nicht für den einzelnen Bewohner). Der Beamte freute sich über das zusätzliche Einkommen, und die Bewohner fühlten sich sicherer. Dieser Weg ist wahrscheinlich erfolgreicher als die Beschäftigung privater Sicherheitsdienste. Das Newark Experiment hilft zu verstehen, warum dies so ist. Ein Wachmann des privaten Sicherheitsdienstes kann Kriminalität oder schlechtes Benehmen durch seine Präsenz abschrecken; er kann Menschen in Not oder Gefahr zu Hilfe kommen, aber er mag ebenso vor direkten Interventionen - vor Kontrolle oder Verweisung - gegenüber jemanden, der die Regeln der öffentlichen Ordnung herausfordert, zurückschrecken. Ein staatlicher Beamter zu sein - ein "richtiger" Cop - scheint erst das Selbstbewußtsein, das Pflichtgefühl und die Aura der Autorität zu vermitteln, die zur Bewältigung einer so schwierigen Aufgabe nötig ist.

Polizeibeamte könnten dazu angehalten werden, auf dem Weg zum und vom Dienst öffentliche Verkehrsmittel zu benutzen, um so im Bus oder in der U-Bahn auf die Einhaltung der Regeln bezüglich des Rauchens, Trinkens, schlechten Benehmens und ähnlichem zu achten. Dazu bedürfte es lediglich der Verweisung der Übeltäter (mit solchen Vorkommnissen möchte ohnehin kein protokollierender Polizist oder Richter belästigt werden). Vielleicht würde eine gelegentliche, aber unnachsichtige Durchsetzung der Ordnungsstandards in den öffentlichen Verkehrsmitteln zu Bedingungen führen, die dem Niveau an Zivilisiertheit entsprechen, das wir im Flugverkehr für so selbstverständlich halten.

Am wichtigsten ist jedoch die feste Überzeugung, daß die Aufrechterhaltung der Ordnung in prekären Situationen eine äußerst vitale Aufgabe darstellt. Die Polizei weiß, daß dies eine ihrer Funktionen ist, und sie weiß auch zu Recht, daß dies nicht unter Vernachlässigung der Kriminalitätsverfolgung und des Notdienstes getan werden kann. Wir mögen sie dazu ermutigt haben zu denken, daß wir sie ausschließlich nach ihrer Kompetenz in der Kriminalitätsverfolgung beurteilen, da wir ständig unsere Besorgnis hinsichtlich der schweren Kriminalität und Gewaltverbrechen äußerten. Solange dies der Fall ist, werden Polizeiverwaltungen fortfahren, Polizisten in den Gegenden mit der höchsten Verbrechensrate zu konzentrieren (und nicht in Vierteln, die besonders für Kriminalität anfällig sind), den Schwerpunkt der Ausbildung auf das materielle und prozessuale Strafrecht (und nicht auf das Training des "Managements" des Lebens auf der Straße) zu legen und wird die Polizei weiterhin zu schnell den Ruf nach Entkriminalisierung von "harmlosen" Verhalten einstimmen, obwohl öffentliche Trunkenheit, Straßenprostitution und pornographische Darstellungen ein Viertel schneller zerstören können als ein Team professioneller Einbrecher. Vor allem anderen aber müssen wir zu unserem allzu lange vernachlässigtem Prinzip zurückkehren, daß die Polizei zum Schutz sowohl des Gemeinwesens, wie zum Schutz des Individuums da ist. Unsere Kriminalitätsstatistiken und Opferforschungen messen individuelle Verluste, jedoch nicht die Verluste des Gemeinwesens. Genau wie Ärzte heutzutage die extreme Bedeutung der Gesundheitsförderung entdecken - statt nur Krankheiten zu behandeln, sollte die Polizei - und wir alle - die Bedeutung der Erhaltung von intakten Gemeinschaften ohne zerbrochene Fenster erkennen.

# Jugendgewalt: Bemerkungen aus amerikanischer Sicht<sup>1</sup>

Jeremy Travis

## I. Jugendgewalt

Das Thema Jugendgewalt ist in den USA seit geraumer Zeit Gegenstand einer sehr intensiven Diskussion. Einige amerikanische Kommentatoren warnen vor einem Blutbad, das sich ereignen wird, wenn die nächste Generation von Jugendlichen das kriminalitätsträchtige Alter erreicht. Einige sagen uns eine Generation von erbarmungslosen "Super-Räubern" voraus, wie wir sie niemals zuvor erlebt haben. Am anderen Ende des politischen Spektrums beobachten Kommentatoren mit verschiedenen Überzeugungen, daß nur ein kleiner Prozentsatz von jungen Menschen tatsächlich Straftaten begeht, sie verurteilen jede Verschärfung von Reaktionen auf Straftaten Jugendlicher als mißgeleitete Zurückweisung und sie ziehen Linien in den ideologischen Sand bei jeder Erwähnung von Sperrstunden für Minderjährige, hartem Durchgreifen bei Schulschwänzern oder dem Einsatz von Metalldetektoren in Schulen.

Um zwischen diesen verschiedenen Meinungen zu differenzieren, muß man als allererstes einmal das Problem der Jugendkriminalität genauer definieren. Zudem sollte das Phänomen der Jugendkriminalität - insbesondere der gewalttätigen Jugendkriminalität - in den Zusammenhang des amerikanischen Kriminalitätsproblems gestellt werden.

James Q. Wilson hat kürzlich bemerkt, daß das amerikanische Kriminalitätsproblem tatsächlich aus zwei unterschiedlichen Problemen besteht: Der Gewaltkriminalität und der sonstigen Kriminalität<sup>2</sup>. Das Schaubild 1 zeigt, daß Amerika innerhalb des letzten Jahrzehntes einen starken Anstieg im Bereich der Gewaltkriminalität zu verzeichnen hat und daß nunmehr (seit etwa 1993) ein ebenso starker Rückgang im Bereich der Gewaltkriminalität zu bemerken ist. Ich werde später auf verschiedene Erklärungsversuche für diese jüngsten Veränderungen eingehen. Zuvor möchte ich das Schaubild 2 kommentieren. In dieser Übersicht ist zu sehen, daß die Rate der Eigentumskriminalität in den Vereinigten Staaten ständig gesunken ist innerhalb der letzten 20 Jahre. Tatsächlich war im Jahr 1990 die Rate der nicht gewalttätigen Diebstähle in London höher als in New York City<sup>3</sup>. Sidney in Australien und Los Angeles in Californien haben sehr ähnliche Raten im Bereich der nicht gewalttätigen Eigentumskriminalität.

Eine jüngst veröffentlichte Studie von Franklin Zimring und Gordon Hawkins vergleicht die nicht gewalttätigen Kriminalitätsraten anhand einer Serie von Opferstudien in verschiedenen Ländern<sup>4</sup>. Nach dieser Studie ist die Rate im Bereich der Diebstahlsdelikte, des Einbruchs und der leichten Körperverletzung in den USA kaum mehr als 30 % höher als den westlichen,

---

<sup>1</sup> Schriftliche und von Thomas Feltes ins Deutsche übertragene Fassung eines Vortrages, den der Autor am 4. Oktober 1997 bei der Jahrestagung des International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme (ISPAC) in Courmayeur, Italien gehalten hat.

<sup>2</sup> Wilson, James Q., What can be done about the Scourge of Violence among Juveniles? In: New York Times, Col.1, Pg. 24, Sec.A, Friday, December 30, 1994

<sup>3</sup> Zimring, Franklin, Gordon Hawkins (1997), Lethal Violence and the Overreach of American Imprisonment, NIJ Research Report

<sup>4</sup> Zimring, Franklin, Gordon Hawkins (1997), Crime is not the Problem: Lethal Violence in America. New York

industrialisierten Staaten. Nach Jan van Dijk und Pat Mayhew<sup>5</sup> haben Länder wie England, Canada und die Niederlande höhere Kriminalitätsraten im Bereich des Einbruchs und England, Schottland und Frankreich höhere Raten im Bereich der Diebstähle aus oder von Kraftfahrzeugen als die USA. Insgesamt läßt sich festhalten, daß die Kriminalitätsrate im Bereich der nicht gewalttätigen Kriminalität in den USA in etwa die gleiche ist wie in anderen westlichen Nationen.

Auf der anderen Seite ist ein Vergleich zwischen den USA und anderen Staaten im Bereich der Gewaltkriminalität sehr ernüchternd. Nach den Opferstudien zeigt sich, daß, obwohl es mehr Straftaten und mehr Straftäter in London als in New York gibt, die Mordrate in New York City mehr als zehnmal so hoch ist wie in London<sup>6</sup>. Vergleicht man z.B. die Rate von Raubüberfällen und Diebstählen in London und New York, so ist sie für das Jahr 1992 (nach Zimring und Hawkins) fast identisch (jeweils rund 200 000 Fälle). In London wurden bei diesen Straftaten allerdings lediglich sieben Personen getötet, während es in New York City insgesamt 378 Todesfälle im Zusammenhang mit Raubüberfällen und Einbrüchen gab - eine Rate, die um 54 mal höher liegt als in London. Damit wird deutlich, daß die Unterscheidung zwischen gewalttätigen und nicht gewalttätigen Straftaten nur bedingt sinnvoll ist, weil die Todesfälle oftmals ein Ergebnis eines Eigentumsdeliktes sind. Der Zusammenhang zwischen Gewalt- und Eigentumskriminalität hat aber bedeutsame Konsequenzen für unsere Kriminalpolitik und für das zu rechtfertigende Niveau der durch Straftaten verursachten Kriminalitätsfurcht in unserer Gesellschaft.

Versucht man die Kriminalitätsentwicklung in den Vereinigten Staaten, insbesondere der Gewaltkriminalität in den letzten Jahren und Jahrzehnten zu erklären, so muß man sich vor allem mit dem Bereich der Jugendgewalt und der Jugendkriminalität beschäftigen. Kriminologen haben hier längst erkannt, daß der Höhepunkt kriminellen Verhaltens am Ende des Jugendalters liegt. Betrachtet man die letzten 20 Jahre in Amerika, so ist die Rate für Raub und Einbruch bei Jugendlichen in etwa die gleiche geblieben. Allerdings hat sich etwas Wesentliches verändert im Bereich der Gewaltkriminalität. Die Skizze 3 zeigt, daß sich in den Jahren zwischen 1985 und 1992 (nach einem ständigen Rückgang zuvor) die Rate für Tötungsdelikte bei den 18 Jahre und jüngeren Tätern verdoppelt hat, während im gleichen Zeitraum die Totschlagsrate für die anderen Altersgruppen etwa die gleiche geblieben ist. Im gleichen Zeitraum hat sich ebenso die Zahl der Tötungsdelikte, die von Jugendlichen begangen worden sind und bei denen eine Schußwaffe benutzt wurde, verdoppelt. Schließlich hat im gleichen Zeitraum die Arrestrate für farbige Jugendliche, die wegen eines Drogendeliktes verhaftet worden sind, ebenfalls mehr als verdoppelt<sup>7</sup>.

Die Frage ist nun, was sich Mitte der 80er Jahre in einer großen Anzahl von amerikanischen Städten ereignete, um diese unvorhersehbaren Veränderungen zu erklären. Die naheliegendste Erklärung ist für mich die Einführung von Crack in Amerika in diesen Jahren. Alfred Blumstein hat hierzu eine sogenannte "Diffusionshypothese" entwickelt. Nach dieser Hypothese haben die Drogenhändler, die ihr Crack-Geschäft aufgebaut haben, im Zusammenhang damit Gebiete übernommen, die früher von anderen Drogenhändlern dominiert worden sind. Sie haben junge Menschen als Verkäufer und als mittlere Manager in diesem Geschäft angeheuert

---

<sup>5</sup> Mayhew, Pat, Jan van Dijk (1997), *Criminal Victimization in eleven industrialized Countries*. Den Haag, WODC

<sup>6</sup> Zimring/Hawkins (FN 2)

<sup>7</sup> Blumstein, Alfred (1995), *Violence by Young People: Why the Deadly Nexus?* National Institute of Justice Journal, Washington, U.S. Department of Justice

und diese "low level dealers" brauchten Waffen, um sich selbst zu verteidigen und sich gegenüber den ehemaligen Chefs dieser Distrikte zu verteidigen. Nachdem die Waffen einmal in den Händen von impulsiven Heranwachsenden waren, wurden sie rasch Bestandteil der Jugendkultur in diesen Bereichen, mit dem Ergebnis, daß relativ schnell Diskussionen oder Streits über Freundinnen oder wertvolle Kleidung mit Hilfe von Waffengewalt ausgetragen wurden<sup>8</sup>. Das National Institute of Justice hat entsprechende Forschungen zu diesem Bereich gefördert. Die mortale Mischung von Waffen, Drogen und Gangs bei Jugendlichen führt zu einer Reihe von sinnlosen Tötungen, sogenannten "drive-by shootings" (Schießereien aus dem Auto heraus), und zu dem Problem des Waffenbesitzes in Schulen.

Diese tödliche Mischung hatte entscheidenden Einfluß auf Amerikas innerstädtische Bereiche und die dort lebenden Minoritäten. Mitte der 80er Jahre stieg die Rate bei den Tötungsdelikten für junge Schwarze in dramatische Höhen, während die entsprechende Rate für weiße männliche Jugendliche wesentlich weniger rasch anstieg. Die Rate von Tötungsdelikten für schwarze männliche Heranwachsende ist etwa zehnmal so hoch wie die für Weiße<sup>9</sup>. Schätzungsweise einer von drei schwarzen amerikanischen männlichen Jugendlichen zwischen dem Alter von 20 und 29 befindet sich unter der Überwachung des Strafjustizsystems, d.h. er ist entweder im Gefängnis oder unter Bewährungsaufsicht<sup>10</sup>.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung haben einige wissenschaftliche Kommentatoren eine Kriminalitätswelle für die nächsten Jahre vorausgesagt. Dabei ist es allerdings nicht klar, worauf diese Forscher die Annahme gründen, daß aus der Welle von kriminellen Jugendlichen in den 80er Jahren sich eine andere Welle von sogar noch gewalttätigeren Jugendlichen in der nächsten Zeit entwickeln sollte.

Es ist sicherlich richtig, daß sich die Anzahl der Jugendlichen im kriminalitätsträchtigen Alter in den nächsten Jahren erhöhen wird. Da diese Kinder bereits jetzt geboren sind, kann man sagen, daß im Jahr 2005 die Zahl der Teenager zwischen 14 und 17 Jahren um 14% angestiegen sein werden mit einem noch größeren prozentualen Anstieg innerhalb der Minderheiten, die in den innerstädtischen Bereichen leben<sup>11</sup>. Diejenigen nun, die eine weitere Verschärfung der Situation befürchten, gehen davon aus, daß die Kriminalitätsrate im Bereich der Jugendkriminalität entweder ansteigen oder zumindest konstant bleiben wird. Dabei erwarten sie einen Anstieg der Zahl der Jugendlichen, die wegen Gewaltstraftaten auffällig werden.

Ich glaube jedoch, daß es Aufgabe der Politik und der öffentlichen Diskussion ist, diese pessimistischen Prognosen offensiv zu bekämpfen. Dabei geht es um Prävention und Möglichkeiten, sogenannte "early warning systems" zu entwickeln. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, darauf hinzuweisen, daß die jüngsten Erfahrungen in New York City, Boston und mehreren anderen amerikanischen Städten begründeten Anlaß für Optimismus geben. In New York City hat sich die Rate wegen eines Totschlagsdelikts entscheidend nach unten entwickelt: 1990 gab es insgesamt 2.245 Mordfälle in New York City, im letzten Jahr (1996) waren

---

<sup>8</sup> Blumstein, Alfred (1995), Youth Violence, Guns, and the Illicit-Drug Industry. The Journal of Criminal Law and Criminology, Vol.86, No.1, Northwestern University School of Law.

<sup>9</sup> Hagan, John (1997), Youth Violence: Children at Risk. American Sociological Association Congressional Seminar, Washington

<sup>10</sup> The Sentencing Project (1995), Race, Ethnicity, and the Criminal Justice System. Young Black Men and the Criminal Justice System: A Growing National Problem. Washington

<sup>11</sup> Law Enforcement News. Just How Should we Deal with Youth Crime? December 31, 1996. John Jay School of Criminal Justice, City University of New York

es nur 986, ein Rückgang von 56%. Wenn dieser Trend auch für das gegenwärtige Jahr anhält, so werden wir im Jahr 1997 etwa 785 Morde und Totschläge in New York City haben, mit dem Ergebnis, daß New York eine der sichersten Städte in den Vereinigten Staaten ist<sup>12</sup>. In Boston hat nach einem Anstieg von gruppenbezogenen Jugendlichtötungsdelikten in den frühen 90er Jahren eine kriminalpolitische Strategie guten Erfolg gezeigt, die aus einer Mischung konsequenter Durchsetzung von Gesetzen und präventiven Maßnahmen bestand. Seit Juli 1995 ist kein einziger Jugendlicher durch Waffen getötet worden<sup>13</sup>. Obwohl nach wie vor die Kriminalität in einigen größeren Städten in den USA ansteigt, zeigen die statistischen Daten, daß in bestimmten Bereichen Fortschritte zu erreichen sind. So ist innerhalb der letzten zwei Jahre die Jugendkriminalität beträchtlich zurückgegangen, allein im Jahr 1995 um 7%<sup>14</sup>. Die Rate derjenigen Jugendlichen, die wegen eines Tötungsdeliktes verhaftet worden sind, ist seit 1993 um 22,8% zurückgegangen. Wenn sich dieser Trend fortsetzt, wird innerhalb von wenigen Jahren der Anstieg, den wir in den 80er Jahren im Zusammenhang mit der Crack-Epidemie zu beobachten hatten, rückgängig gemacht worden sein.

Die Ursachen für diesen Rückgang der Gewaltkriminalität werden derzeit auch in den USA kontrovers diskutiert. Nach meiner Auffassung spielen dabei vier Faktoren eine Rolle: Erstens haben Forschungen des National Institute of Justice (NIJ) gezeigt, daß es einen signifikanten Rückgang von Crack in verschiedenen Städten der USA gab. Weiterhin ist zu bemerken, daß es nach einer ebenfalls im Auftrag des NIJ durchgeführten Analyse von Tötungsdelikten in amerikanischen Städten einen starken Zusammenhang zwischen dem Umfang der Nutzung von Crack und dem Anstieg oder dem Rückgang von Tötungsdelikten gibt. Zweitens ist es uns gelungen, die Verfügbarkeit von illegalen Schußwaffen und anderen Waffen zu reduzieren. Drittens haben innovative polizeiliche und staatsanwaltschaftliche Strategien mit Erfolg gezeigt, daß es möglich ist, kriminalitätsträchtige Räume anzugehen und delinquente Jugendgangs aufzubrechen. Schließlich ist ein eindrucksvoller Widerstand aus den Gemeinden und Nachbarschaften heraus gegen die Entwicklung der Kriminalität zu beobachten, der zu effektiven Strategien und Maßnahmen geführt hat<sup>15</sup>.

## II. Jugendkriminalität im internationalen Vergleich

Es ist faszinierend und herausfordernd zugleich, daß der Anstieg von Jugendgewalt nicht nur die Vereinigten Staaten von Amerika betrifft. In den USA versuchen wir, unsere eigenen Theorien zu entwickeln, um diesen Anstieg von Jugendgewalt zu erklären. Wir haben uns dabei auf typische amerikanische Variablen fixiert und dabei insbesondere auf die Bedeutung von Crack in der Mitte der 80er Jahre, auf unsere tragische Geschichte der Waffengewalt, die Anwesenheit und das Anwachsen der kriminellen Gangs in vielen unserer Städte. Dennoch erscheinen diese Theorien nur teilweise hilfreich, wenn wir berücksichtigen, daß Jugendgewalt auch in den Ländern angestiegen ist, die keine Erfahrung mit Crack haben, die keine Verbreitung von Schußwaffen haben und die auch keine oder nur wenige kriminelle Jugend-

---

<sup>12</sup> Bureau of Justice Statistics. Washington, U.S. Department of Justice

<sup>13</sup> Kennedy, David (1997), Pulling Levers: Chronic Offenders, High-Crime Settings, and a Theory of Prevention. Valparaiso Law Review, Vol.31, No.2

<sup>14</sup> Bureau of Justice Statistics (1995), National Crime Victimization Survey, Washington, U.S. Department of Justice

<sup>15</sup> National Institute of Justice (1996), Communities: Mobilizing Against Crime Making Partnerships Work, Washington, U.S. Department of Justice

banden kennen.

Im Auftrag des Innenministeriums der Niederlande hat Christian Pfeiffer<sup>16</sup> vor kurzem eine Studie erstellt, die die Raten der Jugendkriminalität in zehn europäischen Ländern vergleicht. Insgesamt gab es danach keinen oder nur einen geringen Anstieg der jugendlichen Tatverdächtigen in den frühen 80er Jahren. Seit Mitte der 80er und vor allem zu Beginn der 90er Jahre gibt es jedoch einen starken Anstieg bei Gewaltstraftaten, die von jungen Menschen begangen werden. Dies gilt für die der Polizei berichteten Straftaten in England und Wales, Schweden, Deutschland, den Niederlanden, Italien, Österreich, Frankreich, Dänemark, der Schweiz und Polen. In all diesen Ländern stieg die Gewaltkriminalität Jugendlicher mindestens um 50 % seit 1986, in den meisten Ländern um mehr als 100 %. Auch in Kanada war die Rate der Gewalttaten Jugendlicher im Jahre 1995 etwa zweimal so hoch wie zehn Jahre zuvor<sup>17</sup>.

Diese Ergebnisse sind insbesondere deshalb von besonderer Bedeutung, weil sie uns dazu auffordern, grundlegende Fragen zur Beziehung zwischen unserer Gesellschaft und unserer Jugend zu stellen und zu beantworten: Wie können wir z.B. diese Entwicklung in Europa erklären? Christian Pfeiffer hat dazu seine eigenen Hypothesen, die vor allen Dingen davon ausgehen, daß die steigende Armut und der Anstieg der sozialen Desintegration entscheidende Faktoren für diesen Anstieg sind.

### **III. Die Rolle der Gemeinschaft: Jüngste Ergebnisse aus Chicago**

Ich möchte meine Bemerkungen mit einigen Ergebnissen beenden, die aus einer größeren Studie stammen, die vom National Institute of Justice und der MacArthur Foundation finanziert worden ist. Bei dieser Studie mit dem Namen "Project on Human Development in Chicago Neighborhoods" handelt es sich um die wohl anspruchsvollste Studie zum Zusammenhang zwischen Community, Kriminalität, Delinquenz, Familie und individueller Entwicklung, die gegenwärtig in den Vereinigten Staaten von Amerika durchgeführt wird. In Chicago wurden dazu im Rahmen dieses Projektes mehr als 8.700 erwachsene Einwohner in 343 Nachbarschaften interviewt. Darüber hinaus haben die Forscher mehr als 80 Nachbarschaften ausgewählt, um hier eine Längsschnittkohortenstudie über acht Jahre durchzuführen. Bestandteil der ersten Welle in dieser Langzeitstudie waren Interviews mit 7.000 Kindern und Heranwachsenden und ihren primären Aufsichtspersonen<sup>18</sup>.

Im letzten Monat hat das Forschungsteam die ersten Ergebnisse in der Zeitschrift "Science" veröffentlicht<sup>19</sup>. Danach ist die stärkste Variable, die die Rate von gewalttätigen Straftaten beeinflusst, etwas, das als "kollektive Kraft" (collective efficacy) bezeichnet wird - ein Begriff, der benutzt wird, um eine Verbindung von Vertrauen, gemeinsamen Werten und Zusam-

---

<sup>16</sup> Pfeiffer, Christian (1997). "Juvenile Crime and Juvenile Violence in European Countries." Germany: Kriminologisches Forschungsinstitut in Niedersachsen

<sup>17</sup> Hendrick, D. (1996). "Canadian Crime Statistics." Juristat, V. 16, Nr. 10. Auch in Bureau of Justice Statistics International Crime Statistics Program. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice

<sup>18</sup> Earls, Felton J. & Christy A. Visher (1997), "Project on Human Development in Chicago Neighborhoods: A Research Update." National Institute Research In Brief. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice.

<sup>19</sup> Sampson, Robert & Stephen Raudenbush & Felton Earls (1997), "Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy." Science, Vol.277. American Association for the Advancement of Science.

menhalt in der Nachbarschaft zu bezeichnen. Die Studie hat herausgefunden, daß es niedrigere Raten von Gewalt in solchen Nachbarschaften gibt, die einen stärkeren Sinn für Gemeinschaft und Werte haben, wo Erwachsene eher dazu tendieren, zu intervenieren, wenn Kinder die Schule schwänzen oder als Graffiti Sprayer tätig sind. Entscheidend ist dabei die Bereitschaft der Bewohner, in das Leben der Kinder zu intervenieren<sup>20</sup>.

Dieses Ergebnis der "collective efficacy" ist für sich betrachtet schon wichtig, aber es ist von besonderer Bedeutung, wenn man es in den Zusammenhang mit anderen Variablen stellt, die bisher diskutiert werden. Danach hat diese "collective efficacy" mehr und intensiveren Einfluß als die traditionellen Variablen Rasse und ethnische Zugehörigkeit, Armut und Instabilität der Nachbarschaft.

Dabei betritt die Chicagoer Studie keinesfalls vollkommen neues Gebiet. Freda Adler hat in ihrem Buch "Nations Not Obsessed With Crime"<sup>21</sup>, das 1983 veröffentlicht wurde, fünf Paare von Ländern verglichen, die verschiedene Regionen auf unserem Globus und ein breites Spektrum von sozioökonomischen und politisch-kulturellen Systemen repräsentieren. Alle zehn Länder hatten dabei sehr niedrige Kriminalitätsraten. Die Länder, die Freda Adler untersucht hat, waren die Schweiz und Irland, Bulgarien und die Deutsche Demokratische Republik, Costa Rica und Peru, Algerien und Saudi Arabien sowie Japan und Nepal. Trotz ihrer Unterschiede schienen alle zehn Länder einen besonderen Erfolg darin zu haben, die informellen sozialen Kontrollmechanismen aufrecht zu erhalten, die gemeinsamen Werte zu bewahren und an die Jugendlichen weiterzugeben. Die Analyse der Effektivität der Systeme der sozialen Kontrolle zeigt, daß soziale Solidarität - von Freda Adler als "Synomie" bezeichnet - eine grundlegende Eigenschaft in den Gesellschaften ist, die über eine niedrige Kriminalitätsrate verfügen. Im Gegensatz zur sozialen Anomie und Disharmonie gibt es in einer "synomischen" Gesellschaft solche gemeinsamen Werte. Die Chicagoer Studie baut darüber hinaus auf der Arbeit von David Hawkins und Richard Catalano auf, die verschiedene Risiko- und Schutzfaktoren im Zusammenhang mit Jugendgewalt identifiziert haben. Es handelt sich dabei um Faktoren auf der Ebene der Gemeinschaft, der Familie, der Schule und auf der individuellen Ebene, die entweder junge Menschen, die dem Risiko von Gewalt ausgesetzt sind, entsprechend immun gegen diese Herausforderungen machen oder im umgekehrten Fall sie besonderen Risiken aussetzen<sup>22</sup>.

Dennoch ist die Chicagoer Studie von besonderer Bedeutung wegen ihrem analytischen Ansatz und der Schärfe ihrer quantitativen Analyse. Wir hoffen, daß diese Studie eine gute theoretische Basis für die Entwicklung von Interventionsmechanismen darstellt, die die Fähigkeit von Gemeinschaften stärken, Konflikte und Gewalt zu reduzieren.

---

<sup>20</sup> Butterfield, Fox. "Study Links Rate of Violence to Cohesion in Community." New York Times. August 17, 1997.

<sup>21</sup> Adler, Freda (1983), Nations Not Obsessed With Crime. (Comparative Criminal Law Project, Wayne State University Law School, Publication Series, v.15).

<sup>22</sup> Hawkins, David (1995), Controlling Crime Before it Happens: Risk-Focused Prevention. National Institute of Justice, Washington, U.S. Department of Justice

### Schaubild 1:

(Quelle: Bureau of Justice Statistics. The National Crime Victimization Survey (NCVS) and the Federal Bureau of Investigation, Uniform Crime Reports (UCR). Violent Crimes: Vergewaltigung, Raub, schwere Körperverletzung, Tötungsdelikte. Daten für 1995 vorläufig, für den Zeitraum vor 1992 angeglichen aufgrund veränderter Erfassungsmodalitäten)

(Hier Schaubild "Four measures ... einfügen, auf A-5 verkleinert und ohne den Fußtext!)

### Schaubild 2:

(Quelle: Bureau of Justice Statistics. The National Crime Victimization Survey (NCVS); Poverty Crimes: Einbruch, Diebstahl einschl. PKW-Diebstahl; s. auch Anm. zu Schaubild 1)

Hier Schaubild "Poverty crime rates" einfügen auf A-5 verkleinert, ohne Fußtext

Schaubild 3:

(Hier Schaubild "Trends in ...") In Originalgröße und komplett einschl. Fußtext einfügen

Schaubild 4:

(Hier Schaubild 4 in Originalgröße einschl. Text einfügen!

## **Das „New Yorker Modell“ - Was es nicht ist**

**Heike Gramckow**

Die Stadt New York hat mit ihrer Sicherheits- und Ordnungspolitik und angeblich daraus folgenden dramatisch fallenden Kriminalitätsraten mehr als Interesse bei deutschen Politikern and Sicherheitsorganen geweckt. Insbesondere Anfang 1997 reisten Polizeichefs and Politiker vermehrt nach New York, um dort das in Deutschland viel beschworene „New Yorker Modell“ zu bewundern (Darnstädt, 1997). Diese Stadt, seit Jahren eine Methapher für Kriminalität, schien auf dem richtigen Weg zu sein. Massiver Rückgang der Zahl der Morde und Raubüberfälle; Straßen, Parks und U-Bahnen sind sauberer und vor allem relativ frei von den vielfältigen Belästigungen durch Bettler, Obdachlose und Drogenkonsumenten. Da dieser „Erfolg“ von dem Bürgermeister Giuliani und dem Anfang 1997 noch amtierenden Polizeichef Bratton als Ergebnis der von Ihnen eingeleiteten Polizeistrategien gefeiert wurde, ist die Attraktivität ihres Ansatzes für die Verantwortlichen und Politiker in anderen Städten verständlich. Schaut man sich die New Yorker Erfolgsstory jedoch etwas genauer an, dann verliert sie ihren Glanz.

Zunächst ist festzustellen, daß die gefeierte Reduzierung der Kriminalität nicht allein in New York zu finden ist, sondern auch in anderen Städten in den USA, die andere Polizeistrategien verfolgen, und daß der Rückgang der Kriminalitätsraten in New York nicht erst unter der Direktion von Giuliani und Bratton begann. Entscheidend ist jedoch, daß die Vorgehensweisen der New Yorker Polizei (NYPD) höchst problematisch sind. Das unmenschlich brutale Vorgehen dreier Polizisten in Flatbush, dem 70<sup>th</sup> Polizeidistrikt in Brooklyn, gegen einen Verdächtigen im Sommer 1997 (Barry, 1997) hat wohl auch in Deutschland dazu geführt das „New Yorker Modell“ kritischer zu betrachten. Bei genauerer Betrachtung der polizeinternen Strukturen und der generell rigiden Art und Weise, mit der die Polizei in New York auf soziale Probleme und Kleinkriminalität reagiert, wird deutlich, daß die dort verfolgte Polizeistrategie derartige Fälle von polizeilichen Übergriffen kaum verhindern kann. Kritiker befürchten gar, daß die allgemein sehr rigide Vorgehensweise der Polizei, intern und extern, inhumane Verhaltensmuster fördert (Kelling, 1997).

Daß der Vorfall in Flatbush, zusammen mit anderen Auswüchsen, dazu geführt hat, daß das vorher so kritiklos akzeptierte „Wunder“ von New York seinen Glanz verloren zu haben scheint ist daher zu begrüßen. Das Problem, das sich jedoch aus den nun wiederum stark publizistisch ausgeschlachteten negativen Schlagzeilen ergibt, ist, daß die Kritik mit dem gleichen monokausalen Unverständnis geübt wird wie vorher die Glorifizierung der New Yorker Polizeiarbeit. Bedenklich ist insbesondere, daß die Strategien, die derzeit in New York Einsatz finden, allgemein mit innovativer Polizeiarbeit in den USA, speziell dem Community Policing, gleichgesetzt werden (Schwelien, 1997; Schenk, 1997). Nicht nur sind diese Schlußfolgerungen inkorrekt, sie verhindern auch die kritische Auseinandersetzung mit den in den USA und in anderen Ländern immer weiter verbreiteten bürgernahen Polizeimethoden, die in anderen Städten nicht nur für mehr Sicherheit gesorgt haben, sondern auch für ein intensiveres und verständnisvolleres Zusammenarbeiten zwischen Bürgern, Polizei und anderen staatlichen und privaten Einrichtungen. Diese krasse Unterrepräsentation diskreditiert das Community Policing, die wahrscheinlich erfolgreichste und demokratischste Art der Polizeiarbeit (Gramckow und Brown, 1996), und unterstützt all diejenigen, die den Status quo der traditionellen Polizeiarbeit beibehalten möchten (Gramckow, 1995).

Diese Ausführungen sollen daher zunächst kurz erläutern, welche Erfolgsergebnisse in New York zu verzeichnen sind, wie sich diese Ergebnisse im Vergleich zu anderen US Städten verhalten und welche Erklärungen zu diesem Phänomen entwickelt wurden. Um die Arbeits-

weise der NYPD im Kontext beurteilen zu können, wird weiter aufgezeigt, welche organisatorischen und strategischen „Neuerungen“ von der New Yorker Polizei unter Bratton eingeführt wurden und inwieweit diese sich von dem in anderen Orten erfolgreich eingesetzten Community Policing und seinen Ergebnissen unterscheiden.

### **Kriminalitätsentwicklung in New York und anderen US-amerikanischen Städten**

Seit Januar 1994 ist die Zahl der registrierten Verbrechen in New York um 28% gesunken, die Mordrate gar um 38%. Diese erfreulichen Ergebnisse auf die Arbeit der New Yorker Polizei unter Bratton zurückzuführen ist, wenn auch nicht ganz ausgeschlossen, nur die halbe Wahrheit. Es ist vielmehr anzunehmen, daß die Rückgänge der Zahl der Morde und Raubüberfälle in New York im wesentlichen auf andere Einflußgrößen zurückzuführen sind. Rückgänge der Kriminalitätsraten wurden gleichzeitig auch in Städten registriert, die andere als die in New York eingesetzten Methoden benutzen. Zu diesen Städten gehören sowohl andere Supermetropolen wie Chicago, Philadelphia, Boston, San Diego und Los Angeles als auch Mittel- und Kleinstädte. Die Kriminalitätsraten in den USA sind laut FBI- Statistiken seit 5 Jahren rückgängig. Insgesamt fiel die Rate der Gewalttaten 1996 wiederum um 6% gegenüber 1995 und erreicht damit den Stand von 1969. Die Rate der Eigentumsdelikte fiel ebenso. Während der Bürgermeister von New York diese Ergebnisse auf die unter ihm umgearbeiteten Polizeistrategien zurückführt, ist es lediglich ein Trend der im gesamten Land festzustellen ist, ein Trend der auch in New York nicht erst seit Giuliani und Bratton aufgezeichnet worden ist. Die Rate der Verbrechen ist in allen New Yorker Precincts (Polizeibezirken) seit 1991 rückgängig.

### **Erklärungsansätze**

Worauf genau der Kriminalitätsrückgang zurückzuführen ist, ist schwer festzustellen. Statistiker und Kriminologen erklären einen Großteil dieser Entwicklung mit demographischen Veränderungen, insbesondere mit der derzeit noch zurückgehenden Anzahl Jugendlicher und Heranwachsender zwischen 16 Jahren und Anfang zwanzig, die generell die größten Tätergruppen stellen.<sup>1</sup> Andere erklären den Rückgang der Kriminalität mit einer Stabilisierung des Drogenmarktes und der stabilen Wirtschaftslage in den USA oder weisen darauf hin, daß neue Gesetze dazu geführt haben, daß nicht nur höhere, sondern insbesondere längere Haftzeiten für Schwerverbrecher angeordnet und auch eingehalten werden (Marvell und Moody, 1996). Der Rückgang der Einbruchsraten wird auch damit erklärt, daß Einbruch zu viel Können erfordert und daher für die meisten Drogenabhängigen unattraktiv ist. Es gebe einfach nicht mehr viele der „hochqualifizierten“ Einbrecher der traditionellen Karrierekriminellen die jährlich Hunderte von Einbrüchen begehen. Als Beweis wird die Auseinanderentwicklung der Einbruchs- und Raubraten, die bis 1985, dem Beginn der Crack-Epidemie, parallel liefen, herangeführt (Decker, in New York Times, 1997). Die Vielzahl der Erklärungen zum Rückgang der Kriminalitätsraten in den USA deuten darauf hin, daß die Ursachen des Rückgangs ebenso vielfältig sind wie die Ursachen der Kriminalität. Sie zeigen auch, daß wenig bekannt ist über die Zusammenhänge zwischen Kriminalität, Polizei- und Justizarbeit und anderen Faktoren, wie ökologische, ökonomische, soziale und psychologische Einflüsse.

Neben all diesen Erklärungen wird auch die Arbeit der Polizei als ein Faktor für den Rückgang der Kriminalitätsrate hervorgehoben. Nicht wenige Sicherheitsexperten und insbesondere Mitarbeiter von Polizei und anderen Justizbehörden verweisen auf die veränderten Polizei-

---

<sup>1</sup> Dieser Trend wird sich in den nächsten Jahren wieder umkehren, demographische Vorhersagen deuten auf einen jährlichen Anstieg der Teenagerpopulation um 1 Prozent für die nächsten 15 Jahre.

taktiken, die vielerorts nicht nur ein systematisches Eingreifen selbst bei geringen Delikten beinhalten, sondern insbesondere alternative Programme gegen Jugenddelinquenz und allgemein einen problemorientierten Ansatz zur Lösung sozialer Konflikte suchen. D.h., Polizei die gemeindenah und problemorientiert arbeitet, befaßt sich nicht nur mit Bekämpfung der ihr gemeldeten Kriminalität, sondern mit Ursachenerforschung. Die Entwicklung von alternativen Reaktionen, die auf die frühzeitige Verhinderung von Kriminalität ausgerichtet sind, ist effektiver. Diese Polizeiarbeit konzentriert sich nicht mehr vorrangig auf traditionelle Reaktionen (z.B. Verhaftung, Verwarnung), die sich häufig lediglich in einer geographischen oder zeitlichen Verschiebung von sozialen Problemen und kriminellem Verhalten niederschlagen. Statt dessen werden Probleme gemeinsam mit der Bevölkerung und anderen Trägern identifiziert, analysiert und gemeinsame Reaktionsstrategien entwickelt.

Daß ein solches gemeinsames Vorgehen Kriminalitätsprobleme verringern kann, ist beispielsweise in Boston gezeigt worden. Hier hat das kombinierte Vorgehen von Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichten, Einwohnern, Schulen und anderen Behörden dazu geführt, daß die Zahl der jugendlichen Mordopfer von 70 im Jahre 1995 auf Null im Jahre 1996 gesunken ist (Martin, 1997). Kriminalitätsrückgänge wurden auch in anderen Orten, wenn auch beschränkt auf bestimmte Stadtteile, auf die sich die gemeinsame Arbeit konzentriert hatte, nachgewiesen. Die besonders bemerkenswerte Verbesserung der Verhältnisse in New York's Theaterbezirk ist beispielsweise auf die sehr intensive Arbeit des Midtown Manhattan Community Court zurückzuführen, der gemeinsam mit der Polizei und vielen anderen Behörden arbeitet und sich vorrangig mit Kleinkriminalität befaßt. Dort wird in der Regel eine umgehende Reaktion der Justiz geliefert, die neben Strafen insbesondere Behandlung und andere Hilfsangebote einbezieht. In diesem international bekanntesten Stadtteil New Yorks ist der positive Einsatz stadtteilbezogener, bürgernaher Arbeit der Polizei- und Justizbehörden seit einiger Zeit zu erkennen (Anderson, 1996). Vertreter aller beteiligten Behörden und Hilfsorganisationen bestätigen, daß erst der gemeinsame, koordinierte Einsatz, der ohne die Mithilfe der Anwohner und insbesondere der Geschäftswelt nicht denkbar wäre, zu einem sichtbaren Rückgang der Straßenkriminalität und anderen Belästigungen geführt hat.

### **Die Arbeit der NYPD**

Die 7,5 Millionenstadt New York hat 5 verschiedene Staatswaltschaften (eine für jedes Borough) aber nur eine Polizeibehörde, das New York Police Department, durch Film und Fernsehserien allgemein als NYPD bekannt. Zirka 48.000 Beamte und Angestellte, von denen um die 26.000 im Außendienst tätig sind, sichern die über 6.000 Meilen New Yorker Straßen und 578 Meilen Flußufer zu Lande, Wasser und aus der Luft. Die Größe dieser Institution allein diktiert und erklärt eine Reihe der Schwierigkeiten und Probleme mit denen die Führung, Mitarbeiter und Bevölkerung konfrontiert sind. Eine Behörde, die, wie die NYPD, die Größe einer kleinen Stadt hat, entwickelt mehr noch als andere Polizeiorganisationen ihre eigene Kultur, die nur schwer und nur über einen längeren Zeitraum hinweg verändert werden kann. Seit ihrer Gründung Mitte des letzten Jahrhunderts ist die New Yorker Polizei von Politik und Patronage geprägt worden (Andrews, 1997), und Polizeikorruption hat eine lange, traurige Tradition. Bereits 1894 setzte der damalige Polizeikommissioner und spätere Präsident der USA, Theodor Roosevelt, strikte Reformen gegen die Korruption innerhalb der Polizei durch, mit anfänglichem, aber nicht anhaltendem Erfolg. Polizeikorruption und eine Tendenz zu unzulässiger Gewaltanwendung machen auch im letzten Jahrzehnt unsere Jahrhunderts Schlagzeilen, und es war eines der besonderen Anliegen von Bratton, gegen derartige Auswüchse vorzugehen. Es ist entscheidend, diese Ausgangslage im Auge zu behalten, wenn man die Veränderungen, die in New York eingesetzt wurden, einschätzen will.

Unter der Führung von Bratton und Giuliani wurden eine Reihe interner und externer Ver-

änderungen in der Arbeit der NYPD eingeführt, die andere Autoren detailliert dargestellt haben (siehe z.B. Binninger/Dreher in diesem Band). Oberflächlich betrachtet folgen diese Veränderungen dem allgemeinen Schema, das für eine verantwortungsbewußtere, professionelle, problemorientierte und auch bürgernah ausgerichtete Polizeibehörde empfohlen wird. So wurden beispielsweise Ausbildungs- und Rekrutierungsvorschriften geändert um dafür zu sorgen, daß besser qualifizierte Polizisten in Zukunft New York's Straßen sichern und daß der Personalanteil von Frauen und Minderheitengruppen bei der Polizei ansteigt. Spezialisierung in Sondereinheiten, z.b. Mord- bzw. Rauschgiftdezernat, wurden weitgehend abgeschafft. Weiter wurde eine Dezentralisierung des Managements und Umverteilung der Entscheidungsverantwortlichkeit auf die 76 Precinctbüros angestrebt.

Professionelles Auftreten, symbolisiert durch die Schlagworte Courtesy, Professionalism, Respect (CPR)<sup>2</sup> wurde zum zentralen Konzept für die Polizeiarbeit. Neue Technologien und insbesondere Zugang zu aktuellen Statistiken, die wöchentlich den Stand der Kriminalitätsraten in einzelnen Polizeibezirken aufzeigen, sollen die Effektivität der Polizeiarbeit fördern und als Entscheidungshilfe für die Entwicklung gezielter Polizeieinsätze, zur Kontrolle der Wirksamkeit einzelner Polizeitaktiken und zum gezielten Einsatz von Ressourcen dienen. Der Kern der externen Arbeit der NYPD besteht insbesondere aus einer verstärkten Polizeipräsenz, „Null Toleranz“ gegenüber den vielen kleinen Belästigungen und Vergehen in der Öffentlichkeit; polizeilicher Entfernung und Verhaftung von Obdachlosen, Bettlern, Graffiti-Sprayern, Vandalen und Randalierern, die die Mitbürger in ihrem täglichen Leben beeinträchtigen; Entfernung von Straßenmüll und Graffiti, Wiederherstellung von öffentlichen Anlagen. Folgend dem theoretischen Ansatz von James Q. Wilson, der mit seiner „Broken Windows“ Theorie auf die negativen Auswirkungen von Verwahrlosungserscheinungen hinwies (Wilson und Kelling, 1982; Nachdruck in diesem Band), soll diese Strategie langfristig nicht nur für ein ordentlicheres Straßenbild sorgen, sondern auch die Kriminalitätsfurcht der Bürger und die Kriminalitätsraten selbst im Bereich der schweren Kriminalität senken.

Oberflächlich betrachtet sind diese „Neuerungen“ innerhalb der NYPD durchaus vergleichbar mit Veränderungen, die andere Polizeibehörden eingeführt haben, um bürgernah und problemorientiert arbeiten zu können. Wie die folgenden Ausführungen zeigen, unterscheidet sich die tatsächliche Umsetzung dieser Grundvoraussetzungen in New York jedoch erheblich von dem, was andernorts angestrebt wird und zwar insbesondere in zwei entscheidenden Bereichen: Der Arbeit mit der Bevölkerung und der internen Entscheidungs- und Verantwortungsübertragung.

### **Das New Yorker Modell ist kein „typisch amerikanisches Modell“**

Wenn Bürger sich wieder in ihren Stadtteilen sicher fühlen, wenn Besuchern die gepflegten Nachbarschaften positiv auffallen und wenn Passanten nicht kontinuierlich von Bettlern (die in New York häufig nicht nur erwartungsvoll eine Hand ausstreckten, sondern aggressiv nach Geld drängten) belästigt werden, ist das ein positives Ergebnis. Die Sicherheits- und Ordnungsprobleme der Bürger ernst nehmen und nach sozial ausgewogenen Lösungen suchen, ist eine Sache, die New Yorker Antwort eine ganz andere. Die jetzige Arbeit der Polizei in New York ist kein „Modell“ moderner amerikanischer Polizeiarbeit, es ist eine Variante von Erneuerungen, die jedoch in anderen Städten in den USA in dieser rigiden Form kaum Nachahmer gefunden hat. Community Policing ist das heutige „Modell“ amerikanischer Polizeiarbeit. Es wurde auch in New York spätestens seit 1990 als Lee P. Brown, der sich selbst gern als

---

<sup>2</sup> Ironischerweise steht die Abkürzung CPR (=Cardio Pulmonary Rescue) allgemein für Wiederbelebungsversuche.

„Vater“ des Community Policing bezeichnet, das Amt des Polizeikommissioners antrat, in ersten Ansätzen entwickelt und umgesetzt. Dagegen haben Polizeikommissioner Bratton und, wenn auch nicht mehr so vehement, der jetzige Commissioner Safir Community Policing bewußt abgelehnt. So wenig wie New York die USA repräsentiert, so wenig repräsentiert die gegenwärtige Arbeit der NYPD die Arbeit amerikanischer Polizeibehörden.

Dieses „Modell New York“ ist auch nicht „die amerikanische Antwort auf die Folgeprobleme von ökonomischen und gesellschaftlichen Krisen“ (Lehne, 1997). Jeder, der die Arbeit des Midtown Manhattan Court und der vielen anderen Polizei-, Justiz- und Sozialbehörden in anderen Städten in den USA gesehen hat weiß, daß innovative Arbeit intensive koordinierte Bemühungen zur Problemlösung zum Ziel hat, und nicht die rigorose Strafverfolgung aller Formen von Kleinkriminalität und Ordnungsverstößen der NYPD.

Gemeindebezogene, problemorientierte Polizeiarbeit erfreut sich in den USA allgemeiner Beliebtheit. Eine wachsende Anzahl von Polizeibehörden und anderen Justiz- und Sozialeinrichtungen haben erkannt, daß die traditionell von bürokratischen Routinen geprägte und allein auf die Bekämpfung von Kriminalität ausgerichtete Arbeit, sie nicht befähigen, auf die tatsächlichen Sicherheitsprobleme und -bedürfnisse zu reagieren. Diese lassen sich auf lokaler Ebene nur dann verbessern, wenn Polizei und Gemeinde zusammenarbeiten und gemeinsam Kriminalitäts-, Sicherheits- und Ordnungsprobleme identifizieren und nach Lösungen suchen (Manning, 1989). Diese Grundüberzeugung, die hinter der gemeindebezogenen Polizeiarbeit steht, folgert, daß die Isolation (Greene, 1990) der Polizei von der Bevölkerung aufgehoben werden muß und gleichzeitig die Gemeinde selbst in Fragen der öffentlichen Sicherheit zu aktivieren ist (Schneider, Stock, 1995). Ein Erfolg ist davon abhängig, ob es gelingt, die (lokalen) Entstehungszusammenhänge von Kriminalität zu erkennen, sie aufzuarbeiten und gegenzusteuern. Wie erfolgreiche Polizeibehörden seit langem erkannt haben, ist dies eine Aufgabe, die ohne die Mitarbeit der Bevölkerung und anderer Träger nicht erfüllt werden kann.

Gleichzeitig muß nicht nur sozialräumlich, sondern auch sozialstrukturell genauer bestimmt werden, welche Personen die Gemeinden bilden (Pütter und Diederichs, 1997). Daß Minoritäten in diesem Sinne zur Gemeinde gehören, ist offensichtlich. Die demokratische (und wohl auch problemlösende) Qualität der kommunalen Modelle bemessen sich auch daran, wie weit es gelingt, möglichst viele gesellschaftliche Gruppen und Institutionen mit einzubeziehen (Feldes, 1995). Neben breiten Bevölkerungsschichten, Schulen, Kirchen, und Sozialdiensten (inklusive freien Trägern) und der Geschäftswelt ist insbesondere die Beteiligung von potentiellen Betroffenen(gruppen) anzustreben, inklusive Randgruppen wie Drogenabhängige oder Obdachlose. Gelingt eine Beteiligung dieser Gruppen nicht, dann besteht die Gefahr, daß sich die Sicherheitsstandards nur zugunsten wohlorganisierter und auch in Sicherheitsfragen privilegiierter Gruppen verschieben. Auch und gerade in diesem Bereich ist die Arbeit der NYPD nicht intensiv genug. Während insbesondere nach dem Vorfall in Flatbush besondere Polizeigruppen mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen kommunizierten, um die Situation zu entschärfen, ist die kontinuierliche Kommunikation und Koordination mit der Bevölkerung, eine entscheidende Komponente moderner Polizeiarbeit, kein allgemein akzeptierter Teil der Alltagsarbeit der NYPD. Zwar werden gemeinsame Nachbarschaftprojekte durchgeführt, sie sind allerdings Zusatzprojekte, die wenig Einfluß auf die allgemeine Arbeit der NYPD haben. Auch ist darauf hinzuweisen, daß die meisten kooperativen Initiativen vorrangig von der Polizei bzw. von den Innenverwaltungen ausgehen. Die Federführung liegt in keiner Weise bei den Bürgern, und sie haben keine Kompetenzen, die ihren Vorschlägen Nachdruck verleihen (z.B. Anhörungs- und Antragsrechte). Es ist selbst fraglich, ob die Arbeit der NYPD als problemorientiert bezeichnet werden kann. Während die notwendigen Kriminalitätsdaten durch das COMPSTAT Programm zugänglich sind und von den Leitern der Precincts gefordert wird, die Daten zu analysieren, um Problemschwerpunkte und Verschiebungen zu erkennen,

werden die hieraus ablesbaren Ergebnisse zu einseitig interpretiert (d.h., nur die Reduzierung von Kriminalität und Ordnungsverstößen interessiert) und zu wenig auf andere Informationsquellen zurückgegriffen (z.B. Befragungen von Mitbürgern, Schulpersonal, anderen Hilfseinrichtungen), die erklären können, warum ein bestimmtes Problem besteht und wie am besten darauf reagiert werden kann. Weiter ist auch die Erfolgsdefinition, die Identifizierung dessen, was gute Polizeiarbeit ist, in New York fast ausschließlich auf Kriminalitätsreduzierung ausgerichtet und folgt traditionellen „Erfolgsmerkmalen“, d.h. Kriminalitätsstatistiken, Verhaftungen, Verwarnungen, etc. Polizeibehörden, die Community Policing anstreben, gehen dagegen bewußt von diesen Indikatoren ab und beziehen andere, aussagekräftigere Faktoren mit ein, wie Personal- und Bevölkerungszufriedenheit, Reduzierung der Kriminalitätsangst, Reduzierung der Polizeinotrufe.

Auch die bereits erwähnte Broken Windows Theorie, die angeblich eine Grundlage der New Yorker Polizeiarbeit, aber keine New Yorker Erfindung ist, wie es teilweise in Deutschland dargestellt wird (Drobinski, 1997), wurde in New York sehr einseitig interpretiert. Der New Yorker Ansatz, auch kleinste Störungen öffentlicher Ordnung strikt mit repressiven Maßnahmen zu verfolgen, ist nicht die Konsequenz die allgemein aus dieser Theorie erfolgt. In der Regel wird nach anderen, mehr langfristigen Lösungen gesucht, insbesondere Lösungen, die die Bevölkerung selbst übernehmen kann, und alternative Reaktionen die eine gute Portion präventiver Arbeit beinhalten, werden zum zentralen „Kontrollmechanismus“.

Anders als es in Deutschland zuweilen dargestellt wird, ist selbst die Form von Management, wie es derzeit innerhalb der New Yorker Polizei praktiziert wird, nicht „typisch amerikanisches Management“ (Stuttgarter Zeitung, 9.7.1997).<sup>3</sup> Im Gegenteil, es widerspricht allem, was in den letzten 20 Jahren in modernen Betrieben und in den letzten 10 Jahren auch im amerikanischen Polizeibereich umgesetzt wurde, nämlich einem humanen, partizipativen Managementstil, der Verantwortlichkeit fördert. Zu den internen Veränderungen in New York ist anzumerken, daß während eine Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse auf die Precinctebene angestrebt wird, damit bei weitem kein partizipatorisches Management geschaffen wurde. Selbst die Precinctleiter haben zwar an Verantwortung dazugewonnen, andererseits jedoch wenig Spielraum, wenn „Erfolge“, d.h. ein Rückgang von Kriminalität, nicht stattfinden. Der Umgangston ist rüde, und die Freiheit „ehrliche Fehler“ zu begehen, eine Grundkomponente für partizipatorisches Management, besteht nicht. Grundsätzliche Veränderungen der Kompetenzen und Handlungsoptionen (gerade für die beteiligten Polizeien) sind jedoch von entscheidender Bedeutung für die Förderung verantwortungsvoller Arbeit. Ein ansonsten unverändertes Polizeisystem (Legalitätsprinzip, Bürokratisierung, zentralisierte Entscheidungsstrukturen), das keinen Einfluß auf die allgemeine Polizeiarbeit und internen Strukturen hat, kann kaum von seinen Mängeln befreit werden. Wenn die Argumente in New York dazu geführt haben, daß interne Veränderungen primär auf die Unterdrückung der Korruption durch hartes Durchgreifen und allgemein rigide Kontrollstrukturen erfolgen müssen, dann kann nicht erwartet werden, daß die Polizei sich nach außen anders verhält.

---

<sup>3</sup> Ebenso wenig steht die Bezeichnung „Beat Cop“ für "Schlägerbullen" (Die Polizei, 8/97), sondern für Revierpolizist.

## Schlußfolgerungen

In unsicheren Zeiten hat der 'Ruf nach Sicherheit und Ordnung' Konjunktur und von 'durchgreifenden Maßnahmen' ist schnell die Rede; schärfere Gesetze und eine Polizei, die der Unsicherheiten Herr werden soll, werden gefordert. Insbesondere wenn Bedrohungsszenarien und Kriminalisierungsforderungen das Land überziehen, ist die daraus sich ergebende Schlußfolgerung häufig, daß ein starker Staat die innere Sicherheit erhält, und daß ihm deshalb starke Arme verliehen werden müssen (Pütter, 1997). Gerade wenn ein Ende der ökonomischen und gesellschaftlichen Krise nicht in Sicht ist, und deshalb zu erwarten ist, daß soziale Probleme zunehmen, entsteht so ein Repressionskreislauf, der immer mehr mit den von ihm selbst geschaffenen Problemen beschäftigt ist: Ein bevorzugtes Feld populistischer Politik, auf dem einfache Antworten durch noch einfachere übertrumpft werden. New York ist ein Beispiel für eine derartig einseitige Reaktion.

Erfahrungen andernorts zeigen jedoch, daß den Sicherheitsapparaten und Gemeinden im allgemeinen mit neuen Eingriffskompetenzen nicht geholfen ist. Gegenüber den gesellschaftlichen Problemen, die hinter Kriminalität und sozialen Problemen liegen, sind sicherheitsorientierte Eingriffe allein wenig hilfreich. Um auf die Herausforderungen gesellschaftlicher Veränderungen und aktueller Probleme reagieren zu können, sind neue Formen der Produktion von Sicherheit und Ordnung dringend nötig. Regional angepasste Formen gemeindebezogener Polizeiarbeit, wie sie in der Bundesrepublik vor allem in der Gründung von "Präventionsräten" ihren Niederschlag gefunden haben, sind entsprechend den Erfahrungen aus den USA, Großbritannien und anderen Ländern die richtige Antwort.

Der deutsche Ansatz mit seinen limitierten Modellversuchen hat bisher kaum zu allgemeinen Veränderungen innerhalb der Polizei oder bezüglich ihrer alltäglichen Arbeit geführt. Es kann daher besonders folgenreich für die Weiterentwicklung neuer Polizeimethoden in Deutschland sein, wenn das New Yorker Modell, das wenig Bürgernähe, limitierte Problemorientierung, Konzentration auf traditionelle Polizeireaktionen und wenig Partizipation beinhaltet, als Vorbild genommen wird. Es wäre eher zu wünschen, daß andere Herangehensweisen, die neben ebenso dramatischen Kriminalitätsrückgängen wie in New York, auch größere Zufriedenheit bei der Bevölkerung und innerhalb der Polizei nach sich gezogen haben, Modell stehen und auf ihre Übertragbarkeit hin analysiert werden würden. Dies wird insbesondere deutlich, wenn man die erfolgreiche Arbeit und weitreichende Veränderung der internen Strukturen und externen Arbeit in Städten wie Boston oder Portland betrachtet, die inzwischen die Weiterentwicklung von Community Policing hin zu einem noch besser integrierten Community Justice Model durchgemacht haben, das fast das gesamte Justizsystem umstrukturiert (Gramckow, 1997).

Ein weites Netz von Repression, das, wie in New York, schon im Vorfeld möglicher Handlungen ausgeworfen wird, wird schnell zu folgenreichem Politikersatz ohne langfristig Veränderungen der Problemlagen heranzuführen. Sinnvolle Reformen Innerer Sicherheit sollten dagegen auch deren gesetzliche Grundlagen einbeziehen und nicht isoliert nur als Reform des 'Systems Innerer Sicherheit' durchgeführt werden, sondern auch Reformen in anderen zentralen Sicherheitsbereichen wie Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik einbeziehen (Pütter, 1997).

Statt jedes Delikt zum Anlaß zu nehmen, um schärfere Strafen, härteres Durchgreifen und mehr Kompetenzen zu fordern, zeichnet sich demokratische Sicherheitspolitik dadurch aus, daß sie Ursachen benennt, Zusammenhänge deutlich macht, Einzelfälle als solche würdigt und situations- und kontextangemessene Antworten anbietet. Traditionelle Polizei und Strafverfolgung haben in einer demokratischen Gesellschaft dort ihren Platz, wo auf Gefahren und/oder bestimmte Verhaltensweisen nicht anders als durch staatliche Gewalt- und Strafan drohung reagiert werden kann. Verbunden mit Behandlungs- und Hilfsangeboten und weniger drastischen sozialen Kontrollmechanismen, die von den Bürgern ausgehen, können sie dafür

sorgen, daß auf bestehende Probleme mit angemessenen Mitteln reagiert wird und vielfältige Lösungsangebote zur Verfügung stehen.

Gleichzeitig müssen die Apparate der Inneren Sicherheit, deren innere Struktur, deren Methoden und deren Tätigkeiten mit den Zielen einer demokratischen Gesellschaftsordnung übereinstimmen. Sowohl Organisation und Handlungsformen, Ausbildung und die Frage, welche Aufgaben etwa die Polizeien wahrnehmen sollen, müssen in das allgemeine Konzept der Demokratie passen. 'Innere Sicherheit' entsteht nicht als Produkt von Bürokratien; Sicherheit bleibt abhängig von den Bewertungen von Bürgerinnen und Bürgern. Statt die Ohnmacht des einzelnen durch Angstkampagnen zu fördern, müssen Bedrohungsgefühle ernst genommen werden. Statt Felder neuer exekutiver Präsenz zu eröffnen, muß die Bevölkerung zu selbstverantwortlichem und kollektivem Handeln befähigt werden (Pütter, 1997). Das alles ist, was unter dem Begriff Community Policing in den USA erfolgreich praktiziert wird (Gramckow und Brown, 1996). Es ist weit entfernt von dem, was derzeit bei der New Yorker Polizei zu beobachten ist.

## Literatur

- Anderson, D.C. In New York City, a Community Court and a New Legal Culture. NIJ Program Focus, Februar 1996.
- Andrews, W. „The Early Years: The Challenge of Public Order 1845 to 1870.“NYPD Website, Spring 3100.
- Barry, D.“2 More Police Officers Charged with Attack on Haitian,“.The New York Times, 19.8.1997.
- Binniger, C., Dreher, G. Von New York Lernen? Der Erfolg des New Yorker Police Department in der Kriminalitätsbekämpfung. In: Die Polizei, 11/97, S. 329-331.
- Darnstädt, T.“Der Ruf nach mehr Obrigkeit.“Der Spiegel, Nr. 28, 1997, S.48-61.
- Decker, S.zitiert in New York Times, „Crime is down all over“, 14.10.1997.
- Drobinski, M., „Prügeln und geprügelt werden,“Süddeutsche Zeitung, 2.10.1997.
- Feltes, T.Zur Einführung: Kommunale Kriminalprävention und bürgernahe Polizeiarbeit, in: Ders. (Hg.), Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg, Holzkirchen/Obb. 1995, S. 24.
- Gramckow, H.P.1997.“Prosecutors turn to prevention.“State Government News, vol. 8., pp.22-23.
- Gramckow, H.P. and Brown, L.1996.Police and Communities Together Against Drugs. A Community Policing Guide for Police Administrators and Local Government Officials. Washington, DC: Office of National Drug Control Policy.
- Gramckow, H.P.1995."The Influence of History and the Rule of Law on the Development of Community Policing in Germany."Police Studies, vol. 18, no.2.
- Greene, J.R., Gemeindebezogene Polizeiarbeit, in: Feltes, T., Rebscher, E. (Hg.), Polizei und Bevölkerung, Holzkirchen/Obb. 1990, S. 106.
- Kelling, G.L.“The Assault on Effective Policing,“The Wall Street Journal, 26.8.1997.
- Lehne, W. „New York - ein Modell für ein sauberes Hamburg?“Kriminfo, Juli 1997, Nr. 17.
- Manning, P.K., Community Policing, in: Dunham, Roger G./Alpert, Geoffrey P. (eds.): Critical Issues in Policing, Prospects Hights 1989, S. 402.
- Martin, R.C.Focus on Youth. Suffolk County District Attorney's Office. Boston, 1997.
- Marvell, T.B und Moody, C.E.“Determinate Sentencing and Abolishing parole: The Long-term impacts on prison and crime.“Criminology, Vol. 34, Nr.1, 1996, S.107-128.
- Pütter, N. und Diederichs, O.Polizei und Gemeinde - Präventionsräte als Chance? Bürgerrechte & Polizei/CILIP 57 (2/97).
- Pütter, N. Reformen Innerer Sicherheit. Über die Notwendigkeit von Veränderungen. Bürgerrechte & Polizei/ CILIP 57 (2/97).
- Schenk, D. „Bratton vom Kopf.“.Der Spiegel, Nr. 40, 1997, S.70-77.
- Schneider, H., Stock, J. Kriminalprävention vor Ort. Möglichkeiten und Grenzen einer von Bürgern getragenen regionalen Kriminalprävention, Holzkirchen/ Obb. 1995
- Schwelien, M.“Wo gehobelt wird, fallen Späne.“Die Zeit, Nr. 39, 26.9.97, S.3.
- Sontag, D. und Barry, D.“Police Complaints Settled, Rarely Resolved,“.The New York Times, 17.9.1997
- Wilson, J.Q., and Kelling, G.L.,“Broken Windows,“The Atlantic Monthly, März 1982, S. 29-38

## Kriminologie - populär und populär gemacht

Fritz Sack

Ist es ein Stück nachholender, also verspäteter Modernisierung, wenn in einem Fachorgan der kritischen Kriminologie ein Text abgedruckt wird, dessen kriminologische und kriminalpolitische Grammatik so deutlich vom Duktus links eingeübten Rasonnierens über Kriminalität und den Umgang mit ihr abweicht? Von einem Text zumal, dessen amerikanisches Original bereits vor knapp 15 Jahren erschienen ist, nach den Regeln postmoderner Schnellebigkeit also eigentlich schon in den Archiven für disziplinhistorische Interessen "aufgehoben" sein sollte? Keine Frage: das deutsche Erscheinen der "Broken Windows" im Kriminologischen Journal kann nicht einfach als routinierter Alltagsakt herausgeberischen und redaktionellen Geschehens dahingehen. Und wenn nur deshalb nicht, weil wenigstens einige der mit Sicherheit vermuteten neugierigen Nachfragen der Leser die Anstrengung verdienen, Ihnen im Vorwege Genüge zu tun.

Am umstandslosesten lassen sich Anlaß und Ausgangspunkt dieser Veröffentlichung benennen: Bettina Paul hat sich im Rahmen einer Lehrveranstaltung des Hamburger Aufbaustudiums für Kriminologie der verdienstvollen und sehr gelungenen (darüber hinaus: mit der Vergabe eines Hausarbeit-Scheins geköderten) Mühe unterzogen, zu dem Text von Wilson und Kelling eine deutschsprachige Entsprechung zu erstellen. Der dabei angezielte vordergründige Effekt, der rapide steigenden studentischen Zugangsschwelle zu wichtigen fremdsprachigen Publikationen etwas zu Leibe zu rücken, hat wohl auch bei Werner Lehne - aufgrund einer analogen Vermutung in Richtung des nichtstudentischen Leserkreises der Zeitschrift - den Gedanken reifen lassen, dem Text eine größere Verbreitung zu verschaffen.

Welches aber sind die Projektionen von Dozent, Übersetzerin und Redakteur, die der Text von Wilson und Kelling in Ihnen in so erregender Weise auslöst, daß sie meinen, mit Ihnen nicht alleine bleiben zu können oder zu wollen? Auf die Antwort hierauf richtet sich wohl erst die eigentliche Neugier des Lesers. Dazu drei Versuche in Stichworten: ein kriminologischer, ein kriminalpolitischer und ein kommunikationspolitischer.

Die kriminologische Pointe heftet sich an die Bedeutung des unter Kriminologen bekannteren der beiden Verfasser dieses Aufsatzes. Mit dem Namen des Harvard-Politologen James Q. Wilson verbindet sich der wohl nachhaltigste und schleichend erfolgreichste Versuch einer im vollsten Kuhn'schen Sinne paradigmatischen Wende kriminologischen Denkens. Nur selten hat sich ein kleines Büchlein, zudem nicht mehr als eine Sammlung andernorts schon erschienener Aufsätze, so erfolgreich gegen ein vielbändiges Werk eines Autorenkollektivs in Stellung gebracht, wie es Wilson mit seinem 1975 erschienenen "Thinking About Crime"<sup>1</sup> gegen jene, bis heute als Meilensteine kriminologischer Weisheit geltende Arbeiten aus der berühmten "President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice" vermocht hat<sup>2</sup>. Seine beiden Zwietracht säenden theoretischen Dichotomien war einerseits die Unterscheidung von "causal analysis" versus "policy analysis", war andererseits - und theoriensprachlich - die Differenz zwischen den (sozialstrukturellen) "root causes" und den (indivi-

---

<sup>1</sup> Der hier abgedruckte Artikel hat auch - mit Verweis des Ko-Autors in eine Anmerkung - Eingang gefunden in die acht Jahre später erschienene revidierte Zweitaufgabe der Aufsatzsammlung.

<sup>2</sup> Neben dem eigentlichen Kommissionbericht "The Challenge of Crime in a Free Society" sind aus der Arbeit dieser wissenschaftlich und politisch hochkarätigen Gruppe von Experten u.a. neun "Task Force Reports" zu verschiedenen kriminologischen und kriminalpolitischen Einzelthemen sowie eine Reihe anders verwerteter Monographien und Aufsätze hervorgegangen.

dualistischen) strafrechtlich-normativen Ursachen der Kriminalität<sup>3</sup>.

Der nächste, ebenso mächtige Schritt auf dem Wege zu einer paradigmatischen Rekonstruktion kriminologischen Denkens ist Wilson - zusammen mit seinem kürzlich verstorbenen Harvard-Kollegen der Psychologie Richard J. Herrnstein (Mitverfasser der berühmt-berüchtigten "Bell Curve") - mit seinem wissenschaftlichen Bestseller "The Nature of Crime" zehn Jahre später gelungen (J.Q.Wilson/R.J.Herrnstein 1985). In der Tat, dieses Buch machte Furore und eroberte mühelos insbesondere die Spalten der fachexternen Öffentlichkeit - disziplinungebundene Wissenschaftsmagazine, allgemeine Wochenmagazine bis hin zu den überregionalen Tageszeitungen. Es erreichte einen Öffentlichkeitswert, auf dem auch mancher kritische Kriminologe scharf sein dürfte. Und das alles, obwohl die Hüter des wissenschaftlichen Marktes, und zwar über die bekannten innerdisziplinären Schismen hinweg, eher naserümpfend reagierten, bis hin zu einer Rezension, die die Aufhängerfrage stellte: "Is crime in the genes?" (L. Kamin).

Nicht jedoch die bio(sozio)logischen Anklänge, so scheint mir, haben dem Buch seinen öffentlichen Erfolg beschert, sondern seine ungeschminkte und offensive Rehabilitierung des utilitaristischen Modells des Kriminellen, der den Weg des Unrechts wählt, obwohl er sich auch für das Recht hätte entscheiden können. Die Theoriebotschaft, mit anderen Worten, die das Buch verkündet, ist die des "rational choice". Der vor einigen Jahren mit dem Nobelpreis geehrte Ökonom Gary S. Becker hat damit in Wilson und Herrnstein jene Erhöhung und Handlanger gefunden, für die er bereits 1968 die Zeit reif sah, als er nach der Ablösung der herkömmlichen kriminologischen Theorien durch die neoklassisch aufpolierten ökonomischen Theorien des 19. Jahrhunderts verlangte.

Der entscheidende Anstoß zum Abdruck dieses Aufsatzes verdankt sich indessen seiner kriminalpolitischen Intention. Der Aufsatz - mehr noch: sein Verdichtungssymbol der "broken windows" - dürfte zum meistzitierten Verständigungsmedium über die Richtung einer sich neu entwickelnden Kriminalpolitik in allen kapitalistischen Ländern gehören. Insbesondere ist er der Schlüsseltext zum Verständnis der zentralen institutionellen Komponente dieser neuen Kriminalpolitik nordamerikanisch-angelsächsischen Zuschnitts: des "community policing", auch wenn dieser Text ohne diese technokratische Begrifflichkeit auskommt. Dem blanken Nutzen der Kenntnis dieser Überlegungen gesellt sich für den deutschen interessierten Leser ein weiterer hinzu, der sich aus der zeitlichen Opportunität der Veröffentlichung ergibt: was sich in den USA, Canada, Großbritannien und einigen anderen Ländern seit mehr als zwei Jahrzehnten auf dem Weg befindet, hebt in Deutschland gerade zaghaft an, laufen zu lernen. Der 1990 gegründete erste deutsche "Rat für Kriminalitätsverhütung in Schleswig-Holstein" hat längst nicht in dem Tempo und Umfang Nachahmung gefunden, wie sich seine Initiatoren versprochen haben mögen<sup>4</sup>. Um so mehr mag der Aufsatz von Wilson und Kelling Anlaß und Gelegenheit zu vergleichender Selbstbeobachtung und Anregung geben.

Nicht als Lesehilfe oder gar Lektüreersparnis gedacht, möchte ich meine eigenen Lernertrag in drei Punkten zusammenfassen. 1.) Ging es in den 60er Jahren darum, die Kompetenzen und die "discretionary power" von Polizei und staatlicher Kontrolle einzuhegen und rechtsförmig zu organisieren, wie in J.H.Skolnicks (1966) bekanntem Buch über "Justice without Trial" beschworen, so sind wir hier mit dem Plädoyer einer Renaissance des Polizisten als "street corner politician" konfrontiert. 2.) Ging es früher darum, die Interventionsschwelle staatlicher

---

<sup>3</sup> Ich verweise hierzu auf meine ausführlichere Behandlung an anderer Stelle ( F. Sack 1978, S. 252 ff.).

<sup>4</sup> Wer sich näheren Einblick in die verdienstvollen Publikationen und in die rührige Aktivität dieses "Präventionsrates" verschaffen will, sei auf die Geschäftsführung verwiesen: Innenministerium Schleswig-Holstein IV 470, Düsternbrooker Weg 92, 24105 Kiel, Tel.: 0431/596-2647 o. 2946.

Eingriffe und Regulierung anzuheben, machen sich Wilson und Kelling zu beredten Fürsprechern einer massiven Eingriffserweiterung der Zuständigkeit der staatlichen Sicherheitskräfte - das sichtbare zerbrochene Fenster hat den Polizisten zu alarmieren, nicht erst der einkommende Notruf oder die erstattete Anzeige. 3.) Adaptiert man Wilson und Kellings Konzept des community policing in die Grammatik des deutschen Sicherheitsverständnisses, dann läßt sich daraus eine handlungspraktische Aufwertung des kollektiv verstandenen Ordnungsgegenüber dem individualistisch gewendeten Sicherheitselement im Sinne des Rechtsgüterschutzes herauslesen, die einem strukturellen Wandel staatlicher Kontrolle gleichkäme.

Das ganze freilich "gerahmt" als Prozeß der Ermächtigung und Wiedereinsetzung der Gesellschaft in ihren historisch früheren Stand, als die Polizei vermeintlich der Gesellschaft diene und untergeordnet war. Den damit eröffneten schmalen Grat zwischen bürgerlicher Selbstverantwortung einerseits und vigilanter Ausschließung und ethnischer Reinhaltung andererseits benennen die Autoren selbst - und vertrauen dabei auf die Klugheit der Polizei.

Es erübrigt sich die Gegenüberstellung dieses Modells staatlicher Sicherheitspolitik, das in der Tat die Grenzen herkömmlicher Kriminal- und Strafrechtspolitik sprengt, mit dem Modell einer Kriminalpolitik, das auf das authentische und autonome Konfliktlösungspotential von Gesellschaft, auf die "Wiederaneignung" der Konflikte durch die Gesellschaft usw. setzt - oder nicht?

Der dritte Aspekt, des Nachdenkens insbesondere der kritischen Kriminologie wert, den ich den kommunikationspolitischen Gewinn genannt habe, verdient besondere Aufmerksamkeit. Wilson und Kelling schreiben nicht für die "community of scientists", sondern für die Öffentlichkeit und ihre Dirigenten. "Atlantic Monthly", der ursprüngliche Erscheinungsort des Aufsatzes, ist kein kriminologisches Fachjournal, sondern eine (konservative) politisch-soziale Monatsschrift auf dem Feld des Kampfes um die kulturelle Hegemonie in der Gesellschaft. Der Verzicht auf jegliche wissenschaftliche Notation (nicht jedoch auch auf wissenschaftliche Argumentation und Befunde), mehr aber noch: die linguistischen Strukturmerkmale des Textes - die Verwendung von Bildern und Metaphern, die Paraphrasierung fachgebundener Termini, die syntaktischen und semantischen Eigenheiten - summieren sich insgesamt zu einer Suggestivität der Argumentation, der man sich nur mit einiger Anstrengung entziehen kann. Diese (populäre) Eingängigkeit des Textes stellte nicht nur an die Übersetzung des Textes hohe Anforderungen im Sinne eines Wissenschaftlern eher abtrainierten Sprachgefühls, sondern könnte vielleicht auch als Ausgangspunkt für die Identifizierung und Suche nach den Bedingungen des Hineinwirkens der Kriminologie in den Raum von Politik, Medien und Öffentlichkeit dienen.

Kriminologie und Medien - das ist bekanntlich ein etabliertes Thema der Disziplin, freilich ein eher defensives und Anstoß erregendes. Wilson und Kelling demonstrieren eine hohe Kunst der Instrumentalisierung von Medien und Öffentlichkeit, ein Beispiel von newsmaking criminology - ein Arbeits- und Diskussionsfeld, das aus dem Raum der kritischen Kriminologie avanciert ist (G. Barak 1994) und, wie ich denke, intensivere Zuwendung verdient, als es bislang auf sich gezogen hat. Gegen Blauäugigkeit hat man sich freilich zu wappnen: die Macht und Gestaltungskraft der Medien ist nicht aus linearen Wirkungszusammenhängen abgeleitet, sondern in höchst rekursive Rückkopplungen eingebunden. Inwieweit Wilson und Kelling ihren Einfluß den Rezipienten oder den Mediatoren ihrer Botschaft verdanken - das ist längst nicht ausgemacht. Die Vermutung, daß hier die Popularität ihrer Überlegungen sich trifft mit der Kunst der Popularisierung, hat - abschließend - viel für sich.

## **Bibliographie:**

- Barak, Gregg, Ed., Media, Process, and the social Construction of Crime. Studies in Newsmaking Criminology, New York und London: Garland 1994.
- President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, The Challenge of Crime in an Free Society, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office 1967.
- Sack, Fritz, Probleme der Kriminalsoziologie, in: R. König, Hrsg., Handbuch der empirischen Sozialforschung, Bd. 12, 2. Aufl. Stuttgart 1978, S. 192-492.
- Skolnick, Jerome H., Justice without Trial. Law Enforcement in Democratic Society, New York, London, Sidney 1966.
- Wilson, James Q.; Thinking about Crime, New York: Basic Books 1975, 2. rev. Aufl. 1983.
- Wilson, James Q./Herrnstein, Richard J., Crime and Human Nature. A Touchstone Book, New York: Simon & Schuster 1985.

## **New York zieht die Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben. Eine neue Polizeistrategie zwischen Enthusiasmus und Kritik**

**Henner Hess<sup>1</sup>**

Zu Beginn möchte ich kurz berichten, wie ich an das Thema gekommen bin: 1989/90 habe ich acht Monate an der New York University in Manhattan verbracht und war damals Zeuge des Wahlkampfes Dinkins-Giuliani um den Posten des Bürgermeisters. Weit mehr als bei einem früheren längeren Aufenthalt (1964/65) spürte ich die Bedeutung des Themas Unsicherheit/Sicherheit sowohl im Diskurs wie auch in der Alltagspraxis. New York City stand Anfang der 90er Jahre an 22. Stelle in der Kriminalstatistik der amerikanischen Großstädte, aber in der Kriminalitätsfurcht nahm es sicher einen der ersten oder sogar den ersten Platz ein. Der Tenor der Medienberichte läßt sich zusammenfassen in einer Zeitungsschlagzeile, die mir in Erinnerung geblieben ist: "It's sheer murder in Manhattan." Das Alltagsleben war beherrscht von praktischen Sicherheitsmaßnahmen: Man lebte in Häusern mit doormen, Besucher wurden vom Portier durch Rückfrage beim Besuchten kontrolliert. Wohnungen in kleineren Häusern ohne doormen waren mit komplizierten Schloß- und Alarmanlagen gesichert. Man führte möglichst wenig Geld mit sich, hatte aber immer 10 oder 20 \$ so griffbereit in der Tasche, daß man sie schnell einem mugger aushändigen konnte, außerdem hatte man Quarters in der Tasche für die pan-handler, und 20 \$ im Schuh für den Whisky und die Heimfahrt nach einem Raub. Auf Subway-Bahnsteigen wartete man in den gelbgerahmten überwachten Zonen, und dabei las man in jenem Jahr vorzugsweise Tom Wolfes Bonfire of the Vanities, in dem ja auch das gute Leben in der Kriminalität untergeht, oder in der New York Post die neuesten Informationen über den Central Park: eine weiße Wallstreet Maklerin, die beim Jogging Opfer einer aus Harlem zum wilding in den Park gezogenen Gang von Jugendlichen wurde. Bemerkenswert ist an den Verhältnissen in Manhattan (und das macht Manhattan so einmalig und reizvoll), daß sie im Prinzip eigentlich denen in Paris, Rom, Neapel, Palermo vergangener Jahrhunderte ähnlicher sind als den heutigen in den meisten anderen amerikanischen Städten: Die Wohlhabenden leben buntgemischt mitten unter dem popolo minuto und den classes dangereuses und schließen sich nur punktuell ab. Es gibt keine abgeriegelten und ummauerten Quartiere der Reichen, sondern direkt neben dem Condominium mit der prachtvollen Lobby kann sich ein slumartiger Block befinden und die baumbestandene Straße gediegener alter brownstones geht - womöglich an beiden Seiten - nahtlos in Armenquartiere über. Die Columbia University ist umgeben von Harlem und an einer Seite vom Morningside Park, der für die meisten Leute nachts, und für viele auch tags, eine no-go area ist, und von dort läuft man 10 min zum Riverside Drive, wo die Millionäre wohnen. Jackie Onassis wohnte an der Fifth Avenue knapp 5 min zu Fuß von Spanish Harlem, das der South Bronx nicht viel nachsteht. Vom gentrifizierten Soho mit seinen Pariser Modeläden und Galerien ist es ein Katzensprung zur Lower East Side, die heute auf spanisch Loisada heißt und wo es wie in der Bronx und in Brooklyn abgebrannte Straßenzüge gibt, die einen an irgendeine Nachkriegszeit erinnern. Und das ist alles offen für wandernde Gefahren aus Brooklyn, Queens und der Bronx. Und in

---

<sup>1</sup> Bei dem folgenden Text handelt es sich um das Manuskript des Referats, das ich auf einer gemeinsamen Tagung von Sozialhistorikern und Kritischen Kriminologen zum Thema (Un-)Sicherheit in der Stadt am 27. März 1996 in Herrenberg bei Stuttgart gehalten habe. Er beansprucht keineswegs, eine endgültige Einschätzung der neuen Sicherheitspolitik in New York City zu sein, dazu bedarf es noch gründlicherer Beschäftigung mit dieser. Ich hoffe aber, daß er auch in der vorliegenden Form als Beitrag zur Diskussion um die "Broken Windows" von Nutzen ist. Der Beitrag wurde erstmals veröffentlicht im Kriminologischen Journal, 28 Jg., 1996, H.3, S. 179-190

diesen anderen Boroughs sind Unordnung, Unsicherheit, Kriminalität, Schießereien um Drogen turfs, gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen Italienern und Schwarzen oder Schwarzen und Juden usw. an der Tagesordnung und ist die Kriminalitätsfurcht wohl noch größer als in Manhattan. Als Kriminalitätsfurcht abgefragt werden dabei - das haben die Kriminologen inzwischen belegt - auch Furcht vor und Abscheu gegen Verlotterung der Umwelt und rücksichtsloses, aggressives, ungehöriges Benehmen vor allem von Jugendlichen. Diese Angst vor disorder and incivilities ist bei alten Leuten am größten, und alte Leute sind dadurch auch am ehesten faktisch gefährdet, so daß man ihre Kriminalitätsangst zu Unrecht als irrational abqualifiziert hat (ganz abgesehen davon, daß sie auch deshalb seltener Opfer sind, weil sie schon präventiv aus Angst vor Kriminalität ihren Bewegungsradius einschränken, was den Vorwurf der Irrationalität sogar zynisch macht).

Aber wie begründet oder unbegründet die Angst vor Unordnung und Kriminalität einem außenstehenden Beobachter auch scheinen und wie ideologisch manipulierbar und für politische Zwecke instrumentalisierbar sie auch sein möge, sie ist eine Realität und in ihren Auswirkungen so real wie irgendein anderer Faktor. Der typische New Yorker kokettiert zwar gerne damit, wie gefährlich seine Umwelt ist (und wie bewundernswert dann natürlich er, da er sie doch noch meistens meistert). Doch in den siebziger Jahren wanderten zahlreiche Unternehmen aus der Stadt ab, weil sie woanders geringere Kosten und weniger strikte Vorschriften suchten, aber auch weil sie ihren Angestellten und deren Familien, die hohen Mietpreise und vor allem die ständige Bedrohung durch die Kriminalität nicht mehr zumuten wollten. Damit geriet die Stadt in eine Schere zwischen sinkendem Steueraufkommen und weiterhin hohen oder sogar noch wachsenden Kosten für Sozialprogramme und stand für eine Weile kurz vor dem Bankrott. Die Abwanderung der Mittelschicht setzt sich übrigens bis heute fort.

Das Thema Sicherheit spielte auch im Wahlkampf 1989 eine große Rolle. Aber Sieger wurde dann doch nicht Giuliani, der als ehemaliger Staatsanwalt seine Kampagne ganz darauf aufgebaut hatte, sondern David Dinkins. Diesen Sieg hatte der African American Dinkins - das war damals allgemeine Meinung - zu einem sicherlich beachtlichen Teil der Hoffnung der weißen Wähler zu verdanken, damit die Schwarzen zu befriedigen und vielleicht zu befrieden. Den nächsten Wahlkampf konnte ich nicht verfolgen. Das Ergebnis, die Wahl von Rudolph Giuliani zum Bürgermeister, zeigt aber, daß die Mehrheit der Wähler sich 1993 nicht mehr für eine liberale, sondern für eine repressive Kriminalpolitik ausgesprochen hat.

Im November 1995 war ich dann auf der Jahrestagung der American Society of Criminology in Boston. Die bestbesuchte Veranstaltung dieser Tagung war ein Vortrag William Brattons, des Police Commissioner von New York City, samt daran sich anschließender Debatte mit einigen Kriminologie-Professoren. William Bratton hatte als transit-police commissioner seit 1990 die New Yorker U-Bahn erheblich sicherer gemacht und war von Giuliani Ende 1993 zum Polizeipräsidenten berufen worden. Mit einer Reorganisation der Polizei und neuen Taktiken war es ihm gelungen, die Kriminalitätsraten in spektakulärem Maße zu senken, und natürlich hatte er damit nationalen und internationalen Ruhm errungen. Jedenfalls stellte er selbst die Dinge so dar, während manche Kritiker sie anders sehen und andere Erklärungen für die Abnahme der statistisch ausgewiesenen Kriminalität anbieten. Auf jeden Fall fand ich die Angelegenheit als ehemaliger und vielleicht zukünftiger temporärer New Yorker und als Kriminologe sehr spannend. Ich nahm mir vor, mich näher mit den beiden verbundenen Themen zu beschäftigen: mit der Instrumentalisierung des Themas Sicherheit im Wahlkampf einerseits und mit der Frage: Was kann die Polizei bei der Verbrechensbekämpfung leisten? andererseits. Leider hatte ich dann allerdings anschließend und bis jetzt keine Zeit, den Wahlkampf zumindest in der New York Times aufzuarbeiten. Und meine schriftliche Bitte an verschiedene Personen und Institutionen, mich doch mit etwas mehr Informationsmaterial zu versorgen, ist bisher auch noch unbeantwortet geblieben. Zum Wahlkampf will ich also hier

gar nichts sagen, und eigentlich ist es auch ein bißchen vorlaut, wenn ich jetzt schon über das zweite Thema rede. Aber vielleicht kann ich wenigstens einige Anregungen zur Diskussion geben auf der Basis des Materials, das Brattons Leute in Boston verteilt haben, auf der Basis kriminologischer background-Literatur und auf der Basis einiger Zeitungs- und Zeitschriften-artikel. Dabei werde ich mich ausdrücklich beschränken auf das Thema, das über diesem letzten Teil unserer Tagung steht: "Sicherheit herstellen".

Sicherheit herstellen sieht William Bratton zweifellos als seine Aufgabe an - im Gegensatz etwa zu anderen, die die Hauptaufgabe der Polizei in der Strafverfolgung sehen. Für einen Kriminologen besonders interessant ist die Tatsache, daß Bratton sich bei der Art und Weise, wie er Sicherheit herstellen will, explizit orientiert an den Theorien einer bestimmten kriminologischen bzw. kriminalpolitischen Schule, den sog. new realists. Bratton stammt aus Boston, und dort hat er die auf die Polizeiarbeit bezogenen Thesen von zwei Wortführern der new realists kennengelernt, die Thesen von James Q. Wilson, der damals an der Harvard University tätig war, und von George L. Kelling von der Northeastern University.

Eine dieser Thesen könnte man etwa folgendermaßen formulieren: Eine effektive Bekämpfung der Kriminalität ist auch durch kriminalpolitische Maßnahmen möglich, die nicht an den tieferen Ursachen der Kriminalität ansetzen. Diese These steht in ziemlich krassem Gegensatz zur kriminologischen Orthodoxie der 60er, 70er und auch noch 80er Jahre, so wie sie am überzeugendsten in den Berichten der President's Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice (1967), an denen zu Zeiten von Johnson's Great Society die Elite der amerikanischen Kriminologie mitgewirkt hatte, und später noch einmal in Elliott Currie's Buch *Confronting Crime. An American Challenge* (1985) ausgedrückt ist. Kriminalität wird hier auf die root causes Armut und Arbeitslosigkeit, soziale Ungleichheit und Diskriminierung, Desorganisation der Gemeinden und Familien und daraus resultierende Sozialisationsmängel zurückgeführt. Als kriminalpolitische Konsequenz stand fest, daß man, um das Verbrechen erfolgreich zu konfrontieren, mit sozialen Reformen an diesen root causes ansetzen müsse. Das stand nicht etwa nur für die links-liberale Kriminologie fest, sondern auch für viele Politiker (weshalb unter Johnson z.B. der war on crime nicht als solcher, sondern als war on poverty geführt wurde) und vor allem auch für die Polizei. Die Polizei zog sich - in der Überzeugung, nicht wirklich etwas gegen die Kriminalität tun zu können und durch zu viel Aktivität womöglich noch Eskalationsprozesse auszulösen - in die Streifenwagen und auf die strafverfolgende Reaktion zurück.

Die new realists, deren Bibel (James Q. Wilson's *Thinking About Crime*) in der ersten Auflage zwar schon 1975 erschienen war, die aber erst seit Mitte der achtziger Jahr mehr Widerhall fanden, orientieren sich dagegen an der sog. ökonomischen Theorie der Kriminalität, wie sie vor allem von dem Ökonomie-Nobelpreisträger Gary S. Becker vertreten wird. Sie postulieren einen Akteur, der von grundlegenden sozialen Bedingungen nicht determiniert ist - auch wenn diese seine Motivationen, Wertmaßstäbe und Ressourcen beeinflussen - , sondern der in der jeweiligen Situation jeweils Kosten und Nutzen rational kalkuliert und sich danach zu einer Handlung oder einer Unterlassung entscheidet. (Es wäre interessant zu diskutieren, ob sie damit wirklich auch theoretisch so weit von einer interaktionistischen Kriminologie entfernt sind, wie sie es politisch sind.) Als kriminalpolitische Konsequenz empfehlen die realists, kriminelle Handlungen durch konsequente Strafverfolgung und empfindliche Strafen mit höheren Kosten zu verbinden in der Hoffnung, daß bei steigenden Preisen die Nachfrage sinkt.

Für Wilson heißt das, daß man die root causes auch zunächst mal ignorieren und davon unabhängige policy measures lancieren kann, die trotzdem erfolgreich auf die Überlegungen potentieller Täter und schließlich auf Kriminalitätsraten einwirken. Wilson negiert allerdings die Bedeutung der sozialen Bedingungen nicht völlig und empfiehlt getreu seiner Theorie

nicht nur Strafen als Kosten eines devianten, sondern auch die Bereitstellung von jobs als Nutzen eines konformen Lebens. Bei seinen Jüngern Giuliani und Bratton wird dagegen vereinfacht. Zitat Giuliani: "There has never been a proven connection between the state of the economy and crime, and there is absolutely no correlation between unemployment and crime." Die Theorien der new realists werden verkürzt zu der handlichen Floskel: "The real root cause of crime are criminals." (Das erinnert von ferne an jenes andere Extrem: Die wahre Ursache der Kriminalität ist das Strafrecht!) Auf jeden Fall sind Giuliani und Bratton und mit Ihnen neuerdings viele Polizeiführer im Gefolge der new realists davon überzeugt, daß die Polizei die Kriminalität durchaus erfolgreich bekämpfen kann, auch wenn sich an den sozialen Ursachen der Kriminalität (wenn es die denn überhaupt gibt) nichts ändert. Dazu muß sie allerdings ihre passive Haltung aufgeben und muß attackieren, statt nur zu reagieren. Und damit sie attackieren kann, muß sie in ein schlagkräftiges Instrument umgeformt werden.

In einer Broschüre des New York Police Department mit dem Titel Managing for Results. The NYPD Agenda for 1995 and Beyond werden die Veränderungen in der Organisationsstruktur und Taktik der New Yorker Polizei seit Anfang 1994 dargestellt. Natürlich handelt es sich dabei um Öffentlichkeitsarbeit und manches mag entsprechend geschönt sein. Etwas Skepsis ist also wohl angebracht, und ich komme darauf zurück.

Zunächst aber will ich die Informationen zusammenfassen, die in ihrer Grundtendenz eindeutig sind: Sie drücken Stolz und Befriedigung darüber aus, eine Organisation von 38000 Beschäftigten, die wie viele große Bürokratien orientiert war an der Minimierung von Risiken und Vermeidung von Mißerfolgen, verwandelt zu haben in eine Organisation, die aktiv bestimmte Erfolge erzielen will. Um die Organisation effektiver zu machen und das mittlere Management dazu zu bringen, sich stärker zu engagieren, wurden Kommandostrukturen dezentralisiert. Die 76 precinct commanders erhielten mehr Selbständigkeit und größere Befugnisse. Bisher direkt an die Zentrale gebundene Stäbe, wie z.B. das Rauschgiftdezernat, wurden aufgelöst und ihre Aufgaben den precincts für ihren jeweiligen Bezirk übertragen. Das Präsidium legt heute weniger Wert darauf, den precinct commanders klarzumachen, was sie nicht tun dürfen. Dagegen gewährt es Ihnen mehr Bewegungsfreiheit und animiert sie, in Eigeninitiative neue Ideen zu entwickeln und neue Taktiken auszuprobieren - alles mit dem großen Ziel vor Augen, Kriminalität, Unordnung und Angst zu reduzieren. Mehr Bewegungsfreiheit in ihren Aktionen auf der Straße haben vor allem auch die einfachen Polizisten; darauf werde ich unter dem Stichwort 'broken windows' gleich gesondert zurückkommen.

Das Kriterium, an dem der Erfolg der Reviere gemessen wird, ist eine Kriminalstatistik, die - ganz im Gegensatz zu früher - immer auf dem neuesten Stand gehalten wird. Die Polizeiführung ist auf diese Statistik fixiert wie das Management einer Industriefirma auf Gewinn- und Verlustzahlen. Auf regelmäßigen Lagebesprechungen der Zentrale mit dem höheren Personal der precincts müssen sich die commanders an den Zahlen messen lassen. Schneiden sie dabei schlecht ab, so sind ihre Posten nicht sicherer als die von erfolglosen Managern in der privaten Wirtschaft; in seiner kurzen Amtszeit hat der Commissioner bereits mehr als die Hälfte der precinct commanders ausgewechselt. Andererseits legt er großen Wert darauf, erfolgreiche Revierleiter, aber auch einfache cops, die einen besonderen Erfolg vorzuweisen haben, vor einem möglichst großen Forum von Kollegen öffentlich zu belobigen. Die immer aktuell gehaltene Statistik dient auch dazu, bestimmte Taktiken möglichst schnell zu evaluieren und gegebenenfalls zu ändern.

Ganz im Stil modernen Wirtschaftsmanagements scheint auch die Berufung von 12 sogenannten 'reengineering teams', die Anfang 1994 ihre Arbeit aufnahmen. Insgesamt 500 Experten aus der Polizei, der Wirtschaft, den Gewerkschaften und von den Universitäten begutachteten alle möglichen Bereiche von der technologischen Ausrüstung bis zu Organisations- und Ausbildungsfragen. Im Dezember 1996 legten sie einen Plan of Action mit 600 Empfehlungen

vor. Und in der Folge gab es flottere Uniformen, höhere Standards bei der Rekrutierung neuen Personals, Ausbildung in Interaktionstechniken, eine wesentlich verbesserte Ausstattung vor allem mit mobilen Computern, die u.a. demnächst durch live-scan fingerprinting, digital Foto imaging und video teleconferencing die Zeit von der Festnahme eines Verdächtigen bis zu dessen richterlich abgesicherter Inhaftierung (arrest processing) von 20 auf 3 Stunden reduzieren soll.

Ich erspare mir jetzt weitere Einzelheiten, die Linie dürfte klar sein: Es geht um mehr Effizienz des Apparats und verbesserte Motivation des Personals (zwei Faktoren, die in einem deutlichen Interdependenzverhältnis stehen). Aber auf einen oben schon kurz angesprochenen Punkt möchte ich gesondert und etwas ausführlicher eingehen. Denn das eigentliche Spezifikum der neuen Sicherheitspolitik in New York City ist nicht einfach nur die Überzeugung der Hauptakteure, man könne ignorieren, daß blue-collar jobs in der Stadt drastisch abgenommen haben, daß die Drogenökonomie die einzige Chance für junge Schwarze ist, den amerikanischen Traum zu verwirklichen, oder auch, daß die allein von Frauen erzogenen männlichen Jugendlichen aus den typischen mother-centered households der schwarzen Ghettos dazu neigen, ihre Männerrolle übertrieben auszuagieren, die Überzeugung also, man könne das alles ignorieren und der Folgen dieser Zustände durch Polizeieinsatz Herr werden. Vielmehr ist das eigentliche Spezifikum die neuartige Strategie, die diesen Polizeieinsatz charakterisiert, nämlich der Versuch, über energisches Vorgehen gegen Ordnungswidrigkeiten und kleine Vergehen letztlich auch die schwere Kriminalität einzudämmen. Auch bei dieser Strategie bezieht sich Bratton ganz explizit auf eine These der new realists Wilson und Kelling. Diese beiden Autoren hatten 1982 einen Aufsatz mit dem Titel Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety veröffentlicht, der mittlerweile - neben Mertons Social Structure and Anomie und dem Sykes/Matza-Aufsatz Techniques of Neutralization - zur meistzitierten kriminologischen Literatur gehört. Ihre These könnte man so zusammenfassen: Wenn eine zerbrochene Scheibe nicht schnell repariert wird, sind in dem betroffenen Haus bald alle Scheiben zerbrochen. Wenn in einer Straße oder einem Stadtviertel nichts unternommen wird gegen Verfall und Unordnung, Vandalismus, Graffiti, aggressives Betteln, herumliegenden Müll, öffentliches Urinieren, dröhnende Musik, Prostitution, Penner, die ihren Rausch ausschlafen, Junkies, die sich Spritzen setzen und dergleichen, wird das zum Zeichen dafür, daß sich niemand um diese Straße oder dieses Stadtviertel kümmert, daß es außer Kontrolle geraten ist. Bald wird die Irritation durch die Unordnung zur Angst vor Kriminalität. Für einen alten Menschen gibt es sowieso zwischen einem aggressiven Punk, der ihn rüde anpöbelt, und einem echten Räuber keinen wesentlichen Unterschied. Die alten Bewohner schließen sich zu Hause ein, die ordentlichen und biedereren Bewohner ziehen weg, non-konventionelle Leute, Aussteiger, Drogenabhängige ziehen zu. Die Gegend wird zur Infrastruktur für echte Kriminalität. Als kriminalpolitisches Fazit folgt aus dieser Analyse, daß sich die Polizei auf ihre ursprüngliche Hauptfunktion der Garantie öffentlicher Sicherheit und Ordnung besinnen und ihre zweite Funktion der Verbrechensbekämpfung mit der Bekämpfung der nicht-kriminellen Devianz, Belästigung, Unordnung beginnen muß.

Auch diese Lehre aus der Betrachtung zerbrochener Fensterscheiben widersprach wie die Nicht-Achtung der root causes den damals herrschenden politischen und kriminalpolitischen Ansichten in eklatanter Weise. Damals sah sich die Polizei selber weitgehend nur als Strafverfolgungsorgan, zuständig für die Ermittlung von Tätern vorzugsweise großen Kalibers und für deren Übergabe an die Justiz. (Das gilt übrigens im Großen und Ganzen auch heute noch und auch bei uns: Die Frankfurter Polizei ist sogar stolz darauf, daß sie ihre Kräfte auf die großen Dealer konzentriert, die eigentlich niemanden stören und deren erfolgreiche Bekämpfung nur die Beschaffungskriminalität ihrer Kunden anheizt, die konsumierenden Kleindealer oder dealenden Konsumenten, die armen Kranken, aber toleriert, obwohl doch diese der übri-

gen Bevölkerung optisch und praktisch und finanziell den wahren Ärger machen.) Dieses Selbstbild der Polizei wurde vom anderen Ende der sozialen Skala her ergänzt durch die Forderung, alle nicht gerade besonders gewalttätigen Abweichungen von bürgerlichen Verhaltensnormen als subkulturelle Lebensstile zu akzeptieren.

Für Giuliani ist die broken-windows-Theorie so wichtig, daß er laut eigener Aussage Bratton vor allem deshalb zum Commissioner gemacht hat, weil er ebenfalls diese Theorie vertritt. Sie ist für beide der Kern ihres Programms. Das praktische Vorgehen gemäß dieser Theorie ist so einfach wie vielfältig funktional: Die meisten der erwähnten ungehörigen, non-konventionellen, üblen Verhaltensweisen sind misdemeanors (Ordnungswidrigkeiten und Vergehen) und berechtigen die Polizei mindestens dazu, die Personalien des Täters festzustellen. Ist die Identität festgestellt, wird überprüft, ob etwas gegen ihn vorliegt. Außerdem kann man ihn mehr oder weniger offiziell kontrollieren. Man kann z.B. auch zufällig, wenn man dicht neben ihm steht, an einen harten Gegenstand stoßen, der sich als Messer oder Schußwaffe entpuppt. Dann, oder auch wenn er sich nicht ausweisen kann, wird er mit auf die Wache genommen. Dort wird er nicht nur zur eigenen Person und zum eigenen Tun ausführlich befragt; man fragt ihn auch, wo und von wem man Waffen oder Drogen bekommen könnte usw. usf. Gegen die (verbotene) Straßenprostitution soll die Operation Losing Proposition helfen: die Konfiszierung der Autos von Freiern. (Aus dem War on Drugs sind solche Konfiszierungen von Autos, Booten, Häusern oder ganzen Farmen seit längerem bekannt.) Im Zuge der Operation Sound Trap werden überlaute Motorräder, Autos mit dröhnender Musik oder sogenannte ghetto blasters, zu stark aufgedrehte Monsterradios, aus dem Verkehr gezogen. Auf diese Weise erreicht die Polizei zunächst einmal eine Reduktion der unangenehmen Zustände auf den Straßen, zeigt der Bevölkerung, daß jemand da ist, der die Ärgernisse und Probleme, mit denen man sich bisher an niemand wenden konnte, bearbeitet. Das senkt die Kriminalitätsangst in der Bevölkerung, schafft Vertrauen zur Polizei und fördert die Kooperation mit der Polizei (jedenfalls hofft man das, Zahlen gibt es dazu noch nicht). Kontrollen und Festnahmen aufgrund von Verhaltensweisen, die ganz offen stattfinden - wie Urinieren oder Trinken aus der Bierdose - sind viel einfacher als solche wegen normalerweise verheimlichter - wie Waffenbesitz, Drogenbesitz etc. -, führen aber oft direkt oder indirekt zur Ermittlung solcher schwerer Taten weiter. Kenntnisse über dritte Personen, Waffenhändler, crack houses, die bei den Verhören anfallen, werden in die Computer gefüttert und erhöhen den Informationsstand der Polizei. Außerdem schreckt der nun viel wahrscheinlichere Verlust von Waffen, auch wenn man diese gar nicht benutzt, sondern nur versteckt mit sich führt, ab. Potentielle Täter lassen ihre Waffen offenbar auch immer öfters zu Hause. Der Schußwaffengebrauch und die Zahl der durch Schußwaffen Getöteten oder Verletzten gehen zurück. Damit sind wir bei den Folgen der neuen Sicherheitspolitik. Journalisten berichten, daß die incivilities zurückgegangen seien und daß auch die Kriminalitätsfurcht in Teilen der Bevölkerung abgenommen habe; Zahlen darüber habe ich noch nicht gefunden. Die Polizei belegt mit ihren Statistiken einen dramatischen Rückgang der Kriminalität, soweit sie sich in Anzeigen manifestiert, bei einem gleichzeitigen Anstieg der Festnahmen. Hier einige ausgewählte Statistiken für die Jahre 1993 bis 1995 (Quelle: The NYPD Agenda for 1995 and Beyond. New York 1995, S. 11):

**Tabelle 1: Anzeigen 1993-1994**

	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>% Veränderung</b>
Mord	.....1952	.....1581	.....-19,0
Vergewaltigung	.....3226	.....3201	.....-0,8
Raub	.....85886	.....72555	.....-15,5
Schw. Körperverletzung	.....41116	.....39770	.....-3,2
Einbruch	.....100940	.....90377	.....-10,5
Schwerer Diebstahl	.....85544	.....75301	.....-11,9
Autodiebstahl	.....111614	.....94522	.....-15,3
Schießereien	.....5268	.....4406	.....-16,4
Opfer von Schießereien	.....5861	.....4967	.....-15,3
Gesamtkriminalität	.....430278	.....377307	.....-12,3

**Tabelle 2: Anzeigen 1994-1995**

	<b>Jan.-Sept. 1994</b>	<b>Jan.-Sept. 1995</b>	<b>% Veränderung</b>
Mord	.....1289	..... 907	..... -29,6
Vergewaltigung	.....2450	..... 2338	..... -4,6
Raub	.....55166	..... 43918	..... -20,4
Schw. Körperverletzung	.....30446	..... 27912	..... -8,3
Einbruch	.....68755	..... 57243	..... -16,7
Schwerer Diebstahl	.....55832	..... 48693	..... -12,8
Autodiebstahl	.....71755	..... 53251	..... -25,8
Schießereien	.....3497	..... 2482	..... -29,0
Opfer von Schießereien	.....3947	..... 2856	..... -27,6
Gesamtkriminalität	.....285693	..... 234262	..... -18,0

Diese Zahlen sind natürlich sehr eindrucksvoll. Wenn 1996 die von Bratton angestrebten weiteren zehn Prozent Abnahme erreicht werden, hätte man tatsächlich in wenigen Jahren die Fälle einiger besonders schwerer Straftaten auf die Hälfte reduziert. Dabei wird übrigens von polizeilicher Seite betont, daß der Rückgang gleichmäßig in allen Stadtvierteln zu beobachten ist und damit die neue Sicherheit keineswegs nur den Wohlhabenden zugute kommt. Wenn die reiche Upper East Side 4 Tote weniger hat, bedeutet das für das Ghetto von East New York bei gleichem Prozentsatz 51 Opfer weniger. Durch besseren Schutz der Wohlhabenden

allein könnte man die Kriminalitätsraten gar nicht in dem Maße senken, weil die Masse der Straßenkriminalität nicht nur von den, sondern auch gegen die unteren Schichten begangen wird.

Kann man diesen Zahlen trauen? Geben sie überhaupt Veränderungen der Kriminalität bzw. der potentiell kriminalisierbaren Handlungen wieder oder spiegeln sie nur Veränderungen bei der Erstellung der Statistik? Zum Beispiel könnte es ja sein, daß aus irgendwelchen Gründen weniger Taten angezeigt werden. Immerhin gibt es im Durchschnitt für jede angezeigte Tat drei kriminalisierbare Taten, die im Dunkelfeld bleiben. Bei den felonies, den ausgewählten schweren Taten, ist (vielleicht mit Ausnahme der Vergewaltigung) das Dunkelfeld aber kleiner, beim Autodiebstahl zusätzlich wegen der Versicherungsmeldungen gering. Außerdem ist es sehr unwahrscheinlich, daß sich das Anzeigeverhalten in so kurzer Zeit so stark wandelt (obwohl natürlich die Möglichkeit nicht von der Hand zu weisen ist, daß die Bereitschaft, mit der Polizei zusammenzuarbeiten, nicht - wie Wilson und Kelling sich das vorgestellt haben - gestiegen, sondern wegen des aggressiven Vorgehens der Polizei besonders bei der schwarzen Bevölkerung gesunken ist). Nahe läge immerhin, daß die Polizei angezeigte Taten aufgrund ihres Strebens nach Verringerung der Kriminalität herunterdefiniert. Dafür gibt es zumindest ein dokumentiertes Beispiel: In der Bronx war es vorgekommen, daß ein precinct commander seine Leute angewiesen hatte, als Körperverletzung (assault) nur solche Taten zu registrieren, die dem Opfer zumindest gebrochene Knochen und nicht nur blaue Augen oder geschwollene Lippen eingebracht hatten. In bezug auf Mord, Schußwechsel, Autodiebstahl ist eine solche Erklärung aber eher unwahrscheinlich.

Die meisten Kriminologen akzeptieren also auch die Zahlen, bleiben aber skeptisch gegenüber der monokausalen Erklärung, die Giuliani und Bratton diesen Zahlen geben. Als alternative Erklärungen werden u.a. die folgenden angeboten:

- Das Sinken der Kriminalität sei auf demographischen Wandel zurückzuführen. Die sogenannte baby boom-Generation sei mittlerweile über das am stärksten kriminalitätsbelastete Alter hinaus, und mit der Zahl der Jugendlichen und Jungerwachsenen ginge auch die Kriminalität zurück. Das mag für die USA generell gelten, gilt aber nicht für New York City. Dort hat im relevanten Zeitraum die Zahl der 16-19jährigen zugenommen.
- Der Rückgang der Kriminalität ist ein nationales Phänomen, sei also auch in New York City nicht auf die dortige spezielle Sicherheitspolitik zurückzuführen. Tatsächlich geht die Mordrate in vielen Großstädten zurück, aber keineswegs in allen und am meisten dort, wo eine ähnliche Politik betrieben wird. Die gesamte Kriminalität sank im ganzen Land 1994 gegenüber dem Vorjahr um 3%, in New York City um 12%. Außerdem ist der durchschnittliche Rückgang in den gesamten USA großenteils dem Rückgang in New York City zu danken, bei Mord und Raub zu 30%, beim Autodiebstahl sogar zu 70%.
- Der Rückgang der Kriminalität sei einfach dadurch zu erklären, daß sich die Gefängnispopulation seit 1985 verdoppelt hat, also durch die Politik der sogenannten incapacitation. Das hat Bratton sicher den Erfolg erleichtert, aber diese Erklärung wird doch geschwächt durch die Tatsache höherer Festnahmezahlen (1994 stiegen sie um 21,5%, in den ersten neun Monaten von 1995 um 9,7%).
- Manche Kriminologen behaupten, der Konsum des aggressionsfördernden Crack sei zugunsten des sedierenden Heroins zurückgegangen, deshalb gebe es weniger Gewalttaten. Aber für einen solchen Konsumwandel fehlen die Belege. Außerdem liegt hier ein Fehlschluß in der kausalen Erklärung des Zusammenhangs von Drogen und Kriminalität vor. Gewalttaten im Zusammenhang mit Drogen sind nämlich in der Regel (nach mehreren Studien zu fast 90%) nicht als Folgen des Konsums physiologisch zu

erklären, sondern vielmehr als Auseinandersetzungen um Märkte und als Beschaffungstaten - und da gibt es keine prinzipiellen Unterschiede zwischen Crack und Heroin.

- Vernünftiger klingt da schon eine letzte Alternativ-Erklärung, die nun gerade Wandlungen auf dem illegalen Drogenmarkt thematisiert. Alfred Blumstein zum Beispiel geht davon aus, daß sich der Markt für Crack zuerst in New York City und dann nach und nach in anderen Großstädten entwickelt hat und daß dieser Markt besonders gewaltträchtig ist, weil hier junge, zu allem bereite Unternehmer vorherrschen, insbesondere kürzlich eingewanderte, die schnellen Anschluß an den amerikanischen Traum suchen. Besonders für die erste Phase der Entwicklung des Crack-Marktes sei die brutale Auseinandersetzung charakteristisch. Nach und nach aber wären dann die turfs abgesteckt, die Vertriebsorganisationen etabliert, die Verhältnisse dauerhafter reguliert. Konsequenterweise nähme in einer zweiten Phase die Gewalt ab, und zwar zuerst dort, wo das Crack zuerst eingeführt worden war - also in New York City. Diese Hypothese klingt zwar durchaus plausibel, ist aber vorläufig nur eine Vermutung. Sie kann außerdem kaum den generellen Rückgang verschiedener Formen der Kriminalität erklären.

Letztlich sind die offerierten Alternativ-Erklärungen also nicht sehr überzeugend. Blicke der Einwand von Skeptikern, es handle sich sicher nur um eine vorübergehende Erscheinung, wie auch immer diese zu erklären sei. Dagegen führt Bratton seine Erfolge in jenem Teilbereich an, wo er seine Strategie schon seit 1990 hatte anwenden können: die New Yorker U-Bahn. Auch dort hatte er dem Vorgehen gegen Graffiti-Schmierereien, Betteln, Schwarzfahren etc. Priorität gegeben. Er war dafür zunächst heftig kritisiert worden: Wie kann man sich mit solchen Lappalien abgeben, wenn die schwere Kriminalität außer Kontrolle ist! Er hielt aber an seiner Politik fest, und die Kriminalitätszahlen fielen dramatisch: bei allen schweren Straftaten von 1990 bis 1995 um 64%, bei Raub sogar um 73%. Heute benutzen jeden Tag 3,5 Millionen Menschen die New Yorker U-Bahn, und pro Tag werden weniger als 20 Verbrechen angezeigt.

Die wichtigste Kritik an der neuen Sicherheitspolitik ist aber ganz anderer Art. Wahrscheinlich hat sie sich auch schon bei Ihnen geregt. Diese Kritik gesteht zwar zu, daß die eingesetzten Mittel dem angestrebten Zweck dienlich sind, fragt aber, ob der Zweck alle Mittel heilige und ob die eingesetzten Mittel nicht Nebenfolgen erzeugen, die zu schwerwiegend sind und deshalb eigentlich das Erreichen des Zwecks zu teuer machen. Geht die Polizei nicht zu brutal gegen Verhaltensweisen vor, die nicht einmal Straftaten sind? Schränkt sie subkulturelle Lebensstile zu stark ein? Tritt sie Bürgerrechte mit Füßen?

Ich habe noch zu wenig Material, um darauf eine begründete Antwort zu geben. Immerhin sind Beschwerden gegen Übergriffe der Polizei in den letzten beiden Jahren um 30% gestiegen, und das ist ja ein deutliches Symptom. Das Parlament des Staates New York hat 1995 eine Reihe von misdemeanors heruntergestuft und damit aus der Zuständigkeit der Strafverfolgung herausgenommen und nicht-polizeilichen administrativen Regelungen zugewiesen. Mir ist noch unklar, ob das eine länger geplante kriminalpolitische Reformmaßnahme war oder schon eine Reaktion auf die neue New Yorker Polizeistrategie. Auf jeden Fall erregte der Vorgang das Entsetzen des Bürgermeisters und des Polizeipräsidiiums, die ihre ganze erfolgreiche Strategie durch eine leichtsinnige, nicht durchdachte Entscheidung sabotiert sahen und nun versuchen mußten, sich auf städtische Hygiene-Vorschriften und dergleichen zu stützen, um bestimmte Verhaltensweisen wieder so aufzuwerten, daß der Polizei Eingriffsmöglichkeiten zurückgegeben werden.

Bedenklich ist weiterhin, daß die Polizeiführung ihre Verfolgung der Übergriffe gegen die

Bevölkerung explizit gelockert hat. Den Polizeibeamten auf der Straße ist ausdrücklich zu verstehen gegeben worden, sie sollten sich bei ihrer Arbeit nicht durch kleinliche Vorschriften behindert fühlen, man werde diese nicht so streng handhaben, sowohl der Polizeipräsident als auch der Bürgermeister stünden im Konfliktfalle hinter ihren Leuten. Während die Bürger also auch im strafrechtlichen Bereich zunehmend eingeschränkt werden (wie immer man solche Einschränkungen im einzelnen beurteilt: es sind Freiheitsverluste), wird zugleich die Bewegungsfreiheit der Polizei erhöht. Auch in einem anderen Bereich organisationsinterner Kontrolle gab und gibt es Veränderungen. So wurde dem Bureau of Internal Affairs, einer Instanz zur Bekämpfung der Korruption innerhalb der Organisation, die bisher geheimdienstartig vorgegangen war, dieser besondere Charakter genommen; es arbeitet mittlerweile polizeiöffentlich. Bratton erhofft sich davon mehr Kooperationsbereitschaft, wie er überhaupt immer wieder betont, welche große Bedeutung er dem Kampf gegen Korruption innerhalb der Polizei zumißt. Seine Kritiker sehen in allen diesen Entwicklungen kleine Schritte in den Polizeistaat.

Demographen stellen zur Zeit für die amerikanische Mittelschicht einen zunehmenden Trend zur Migration aus den Großstädten nicht mehr in die suburbs, sondern nun in die sogenannten exurbs und aufs platte Land und in die ethnisch homogeneren Staaten fest. Zugleich prognostizieren Kriminologen eine teenage time bomb. Die Zahl der Kinder unter 10 Jahren hat erstmals seit den 50er Jahren wieder annähernd 40 Millionen erreicht. Die Bedingungen, unter denen ein Großteil dieser Kinder in den Ballungszentren aufwächst, können sich durch die genannten demographischen und damit verbundenen ökonomischen Verschiebungen eigentlich nur verschlechtern, da die Großstädte immer finanzschwächer und daher ihre Schulen und ihre Sozialprogramme immer dürftiger zu werden drohen. Während zur Zeit die Kriminalitätsraten für Erwachsene im allgemeinen zurückgehen, steigen sie für Jugendliche kräftig an. Die Altersgruppe der 14-17jährigen hat mittlerweile schon die der 18-24jährigen als Gruppe mit der höchsten Kriminalitätsbelastung abgelöst. Die kriminologischen Prognosen für das nächste Jahrzehnt sehen also äußerst düster aus. Wie auch immer man die neue New Yorker Polizeistrategie einschätzt, wenn sie allein zum Vorbild einer künftigen Kriminalpolitik wird, ohne daß man zugleich die prognostizierte Situation durch energische Eingriffe an den root causes entschärft, werden wahrscheinlich in Zukunft mehr Fensterscheiben zu Bruch gehen denn je zuvor.

# Die "neue" Kriminalitätstheorie der "New Realists"

Gunther Dreher, Birgit Kunz

## 1. Darstellung der Ökonomischen Kriminalitätstheorie der „New Realists“

Die bisherige kriminologische Orthodoxie ging überwiegend davon aus, daß eine effiziente Kriminalitätsbekämpfung nur an den Ursachen devianten Verhaltens ansetzen kann. Als wesentliche Ursachen wurden soziale Defizite wie Diskriminierung, Arbeitslosigkeit, Armut, Sozialisationsmängel in der Gesellschaft angesehen. Nach vorherrschender Meinung kann daher bei der Kriminalitätsbekämpfung nur ein ursachenorientierter Präventionsansatz erfolgsversprechend sein, dem insbesondere die Kommunale Kriminalprävention Rechnung trägt. Erstaunen rief nun in der kriminologischen und kriminalpolitischen Diskussion die Tatsache hervor, daß eine Bekämpfung der Kriminalität, die nicht an den „root causes“, sondern eben an den Symptomen ansetzt, auch geeignet sein könnte, die Kriminalitätsraten zu reduzieren. Manche Experten sprechen hier von einem Paradigmawechsel, den das Modell der New Yorker Verbrechensbekämpfung herbeigeführt haben soll. Danach wäre -vereinfacht dargestellt - eine Reduzierung der Kriminalität mit ausschließlich kriminalpolitischen Maßnahmen ein Erfolgsmodell. Die Strategie der New Yorker Polizei als ein „idealtypisches Modell“ der Verbrechensbekämpfung in einer Großstadt avanciert zur Zeit zum weltweiten Exportschlager. Dieser Zeitgeist im Umgang mit Kriminalität wird von einer konservativen kriminologischen Schule den sogenannten „New Realists“ geprägt, deren theoretische Ansätze bereits seit mehr als 20 Jahren bekannt sind und jetzt aktuell ihre Wiedergeburt feiern.

### 1.1. Erklärung devianten Verhaltens

Als die bekanntesten Vertreter des "Neuen Realismus“ gelten die US-amerikanischen Kriminologen James Q. Wilson, Richard J. Herrnstein und George L. Kelling. Nach ihrer Auffassung sehen sie die Figur des von äußeren Umständen determinierten Straftäters als unzutreffend an und negieren insbesondere einen inneren Zusammenhang zwischen den äußeren Lebensumständen und delinquentem Verhalten. Zur Begründung führen sie die US-amerikanische Kriminalitätsentwicklung in den Jahren von 1963 bis 1970 an, die trotz einhergehender Verbesserungen bei den Nettohaushaltseinkommen, beim Wohnungs- und Ausbildungswesen durch einen signifikanten Anstieg der Kriminalitätsraten gekennzeichnet war.<sup>1</sup> In der allgemeinen Erfahrung, daß selbst ökonomisch abgesicherte Personen ihrerseits Straftaten begehen, sehen sie zudem eine Bestätigung für ihre Annahme, daß eben nicht allein äußere Determinanten das Verhalten eines potentiellen Straftäters beeinflussen können. Diese Art kriminellen Handelns führen sie auf die Motivationslage des jeweiligen Täters zurück, der sich dadurch eben einen größeren und schnelleren Profit verspricht als durch mühevollen Arbeitsleistungen.<sup>2</sup>

Ihr grundlegendes Verständnis geht bei den theoretischen Überlegungen von einem Menschenbild aus, das den Menschen als ein Individuum beschreibt, welches primär impulsiv reagiert und danach strebt, seine eigenen Bedürfnisse zu befriedigen. Diese bestünden in erster Linie in der Erzielung eines materiellen Gewinns, persönlicher Sicherheit und gesell-

---

<sup>1</sup> Vgl. Wilson, 1985, S. 41

<sup>2</sup> Vgl. Wilson/Herrnstein, 1986, S. 6, 41

schaftlichem Ansehen. Das Verhalten eines Menschen sei somit insgesamt durch sein persönliches Streben auf seinen eigenen Vorteil ausgerichtet. Gerade in den 60er Jahren hätten die kulturellen Rahmenbedingungen hin zu einem Wertewandel geführt, der in der Ausübung der individuellen Selbstverwirklichung das erstrebenswerte Ziel sah. Diese Werteverchiebung, die sich in allen Segmenten menschlichen Zusammenlebens vollzogen habe, habe nach ihrer Ansicht dazu geführt, daß die Ausübung von Toleranz über eine sozialadäquate Zurückhaltung der eigenen Bedürfnisbefriedigung gestellt wurde und eine Überbetonung der Rechte gegenüber den Pflichten stattgefunden habe. Damit hätten sich äußerst negative Folgen bei der Kindererziehung ergeben. Viele Jugendliche und junge Erwachsene seien somit ohne Lernerfahrung über die negativen Konsequenzen ihrer Selbstsucht großgezogen worden.<sup>3</sup> Aufgrund dieser Veranlagung ist kriminelles Verhalten nach Auffassung der Vertreter der "New Realists", das Ergebnis einer eigenverantwortlichen Abwägung zwischen den verschiedenen aus einer Handlung resultierenden Konsequenzen, zugunsten der vorteilhaftesten Alternative.<sup>4</sup> Die ökonomische Theorie geht jedoch nicht singulär von absolut rational handelnden Personen aus, die sich einzig und allein von objektiven Faktoren bei der Wahl ihrer Handlungsalternativen lenken bzw. beeinflussen lassen. Vielmehr konstatiert sie flankierend eine Beeinflussung durch individuelle Wert- und Normvorstellungen hinsichtlich der geplanten Tathandlungen. Die Tätermotivation ist nämlich nicht nur in der Erlangung eines materiellen Gewinns zu suchen, sondern eben auch in anderen Faktoren wie Gruppenanerkennung sowie Befriedigung persönlicher Rachegefühle und des Sexualtriebs. Gleichzeitig würde der Straftäter nach diesem theoretischen Ansatz auch bei der Abwägung persönlicher Nachteile hinsichtlich der Tatausführung das Risiko des Entdecktwerdens und das damit verbundene Schuld- bzw. Schamgefühl im Falle seiner Identifizierung mit in sein Kalkül einbeziehen. Außerdem ließen sich Unterschiede in kriminellen Verhaltensweisen, sowie scheinbar irrationale und unsinnige Straftaten, nur durch den Einfluß der Persönlichkeit des Täters erklären, welche durch ein Zusammenspiel von natürlichen<sup>5</sup> und erlernten Faktoren ausgeprägt werde<sup>6</sup>. Der Lernprozeß würde sich durch den Einfluß des sozialen Nahraumes, aber auch durch die Erfahrungen eigener Handlungsweisen vollziehen. Die "New Realists" betonen jedoch in diesem Zusammenhang die Unzulässigkeit des Umkehrschlusses, daß delinquentes Verhalten letztendlich durch die Persönlichkeit des Täters determiniert sei. Trotz der Beeinflussung durch die Persönlichkeit basiere das gezeigte Verhalten auf einer selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Entscheidung des Täters, die auf einer Abwägung der Handlungskonsequenzen beruht.<sup>7</sup>

## 1.2. Konsequenzen in der Kriminalpolitik

Da kriminelles Verhalten nach Auffassung der Vertreter dieser konservativen kriminologischen Schule das Resultat einer Abwägung zwischen den zu erwartenden Konsequenzen ist, müsse eine effektive Verbrechensbekämpfung primär daran ansetzen, deviantes Verhalten unprofitabel erscheinen zu lassen. Dies könne in erster Linie durch eine Erhöhung der "Sank-

---

<sup>3</sup> Vgl. Wilson, aaO, S. 24, 236

<sup>4</sup> Vgl. Wilson, aaO, S. 6; Wilson/Herrnstein, aaO, S. 49; Hess, 1996, S. 182

<sup>5</sup> Unter natürliche Faktoren subsumieren die Vertreter dieser neuen Theorie das Geschlecht, die Triebe wie z.B. den Sexualtrieb, die Intelligenz und persönliche Fähigkeiten des Täters.

<sup>6</sup> Wilson/Herrnstein, aaO, S. 49, 148 ff

<sup>7</sup> Hess, aaO, S. 182

tionskosten" kriminellen Verhaltens erreicht werden, zum einen durch Verschärfung von Sanktionen (Erhöhung des Strafmaßes) und zum anderen durch Wiederherstellung sozialer Kontrolle. Gleichzeitig wird auch die Steigerung des "Nutzens" bzw. des Anreizes für eine regelkonforme Lebensgestaltung befürwortet.<sup>8</sup> Insbesondere werden hierbei kriminalpräventive bzw. soziale Maßnahmen, wie z.B. Verbesserung der Lebensqualität durch Wohnbauprojekte, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und soziale Unterstützung durch karitative Einrichtungen angemahnt. Jedoch messen die "New Realists" solchen Maßnahmen aus zwei Gründen nur eine geringe Bedeutung zu. Zum einen, weil nach ihrer Meinung die bisherigen präventiv ausgerichteten Projekte kaum einen Einfluß auf die Entwicklung der Kriminalitätsraten gehabt hätten. Zum anderen, weil es für sie nicht nachvollziehbar ist, weshalb sich ein potentieller Straftäter gegen die Begehung von Straftaten entscheiden sollte, wenn er durch sie Vorteile erzielen kann.<sup>9</sup>

Folglich ist für die "New Realists" die Sanktionierung von Straftaten<sup>10</sup> ein wesentlicher Indikator dafür, ob es zu kriminellen Handlungen kommt oder nicht. Denn nur durch die Verhängung von Strafen könne ein Abschreckungseffekt bewirkt werden. Gerade die Angst vor der Strafe sei es, die dem potentiellen Täter normkonformes Verhalten vorziehen ließe.<sup>11</sup> Im Gegensatz zu Programmen, die darauf abzielen den Menschen zu (re)sozialisieren, würden Verbesserungen der Sanktionsmittel im Sinne der Verschärfung der Strafgesetze eine effektive und vor allem eine schnelle effiziente Bekämpfung der Kriminalität ermöglichen.<sup>12</sup> So hätten z.B. die Erfahrungen gezeigt, daß mit einem höheren Strafmaß bei Trunkenheitsfahrten, die Zahl alkoholbedingter Verkehrsunfälle reduziert werden konnte und Tötungsdelikte dann zurückgehen würden, wenn strengere Waffengesetze zur Anwendung kämen.

Es genüge aber nicht, daß ausschließlich nur Sanktionen verschärft werden, vielmehr müßten sie den Täter auch wirklich treffen und für diesen vorhersehbar sein. Daher sollte die Sanktionierung der Tat so schnell als möglich erfolgen und nicht erst aufgrund der Arbeitsbelastung der Justiz nach Ablauf einiger Monate bzw. sogar Jahre. Eine ansonsten beim Täter hervorgerufene Ungewißheit über die Sanktionsmaßnahmen würde nämlich zu einer erhöhten Bereitschaft führen, sich weiterhin normabweichend zu verhalten.

In der Freiheitsentziehung von Straftätern sehen die Vertreter des "Neuen Realismus" den Schutz der Allgemeinheit gewährleistet wie auch die Verringerung der Tatgelegenheiten. Zudem würde der damit verbundene Abschreckungseffekt die "Kosten" einer beabsichtigten Straftat für den Täter zu hoch erscheinen lassen, was zur Normkonformität führen würde. Die Art der Bestrafung müsse für den Täter so „unangenehm“ als möglich ausfallen, um tatsächlich den individuellen Nutzen von Straftaten überbieten zu können. Gleichzeitig weisen sie aber auch auf die latente Gefahr hin, daß die Strafe u.U. auch ihren Zweck verfehlen und den Straftäter möglicherweise gerade deswegen in eine kriminelle Karriere treiben kann. Dennoch halten sie an der Abschreckung als wichtigstes Mittel bei der Kriminalitätsbekämpfung fest.<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> Eine Mindermeinung vertreten durch Gary S. Becker lehnt solche Maßnahmen ab, weil sie die Bedeutung der sozialen Lebensbedingungen negiert. Vgl. Hess, aaO, S. 182

<sup>9</sup> Vgl. Wilson, aaO, S. 6, Hess, aaO, S. 182

<sup>10</sup> siehe dazu ergänzend die Ausführungen zu den Ergebnissen der Sanktionsforschungen bei Binniger/Dreher in diesem Band.

<sup>11</sup> Vgl. Wilson/Herrnstein, aaO, S. 507

<sup>12</sup> Vgl. Wilson/Herrnstein, aaO, S. 402 f

<sup>13</sup> Vgl. Wilson,/Kelling, aaO, S. 494

Ihre Ansicht, daß Strafe der Vergeltung dient, steht im krassen Widerspruch zu der heute vorherrschenden Meinung, die den Vergeltungsanspruch als Errungenschaft einer zivilisierten Kultur ablehnt und statt dessen die Resozialisierung des Täters in den Vordergrund stellt.<sup>14</sup> Die "New Realists" dagegen können nicht nachvollziehen, warum dieser Anspruch, der in den verschiedenen Kulturen über Tausende von Jahren ein fester Bestandteil war, nun in Ungnade gefallen ist. Ihrer Ansicht nach liegt der Grund dafür in dem modernen und von Ihnen nicht mitgetragenen Glauben an den von Natur aus guten und perfekten Menschen und der daraus resultierenden Möglichkeiten durch Psychologie und Ethnologie, die Täter resozialisieren zu können. Nach ihrer Auffassung verschafft sich der Delinquent gegenüber den anderen Mitgliedern der Gesellschaft einen unfairen Vorteil zur Befriedigung seiner Bedürfnisse, weshalb er seinen Mitmenschen Wiedergutmachung schuldet. Daher sei der Vergeltungsaspekt um des Gerechtigkeitswillens notwendig, damit es für den einzelnen lohnenswert erscheint, sich für normkonformes Verhalten zu entscheiden. Damit der Ausgleich im Sinne einer Bestrafung gerecht erscheint, müsse sie sich nach demselben Grad richten, bis zu dem die Handlung des Täters als tadelnswert erscheint.<sup>15</sup> Ein zu „hartes“ Strafrechtssystem würde ansonsten als ungerecht empfunden und hätte zur Konsequenz, daß die Akzeptanz ausbliebe. Auf der anderen Seite würde ein zu „nachsichtiges“ Strafrechtssystem den Wunsch nach Gerechtigkeit nicht befriedigen und ebenfalls zur Inakzeptanz führen.<sup>16</sup> Gleichwohl betonen die "New Realists", daß die Sanktionierung kriminellen Verhaltens trotz ihrer hohen Bedeutung nicht für sich alleine ausreichen würde. Denn die Begehung einer Tat könne aus der Perspektive des Täters auch mit solchen Vorteilen verbunden sein, die es lohnenswert erscheinen lassen, doch das Risiko der strafrechtlichen Verfolgung in Kauf zu nehmen. Daher legen sie einen ebenso großen Wert auf die Erhöhung der Entdeckungswahrscheinlichkeit<sup>17</sup> des potentiellen Täters. Diese Aufgabe fiele aber weniger den staatlichen Instanzen, wie der Polizei zu, als vielmehr dem Gemeinwesen. Das Schlüsselwort heißt dazu: "soziale Kontrolle". Nur eine funktionierende informelle Kontrolle könne das Entdeckungsrisiko des potentiellen Täters maßgeblich beeinflussen.<sup>18</sup> Die zuletzt genannte Erkenntnis stellt die Grundlage der von Kelling und Wilson entwickelten "Broken Windows Theorie" dar. Danach werden in der durch allgemeine Unordnung hervorgerufenen Kriminalitätsfurcht und der daraus resultierenden Zerstörung der sozialen Umwelt die Hauptgründe für den Kriminalitätsanstieg gesehen. Diese Theorie macht deutlich, wie hoch die "New Realists" den Stellenwert von Kriminalitätsfurcht einschätzen. Sie würde den einzelnen Menschen dazu veranlassen, sich aus der Gemeinschaft zurückzuziehen und damit insgesamt die soziale Kontrolle zu schwächen. Unter dem Begriff Kriminalitätsfurcht werden von den "New Realists" zwei Aspekte subsumiert: Der Angstaspekt, Opfer einer konkreten Straftat (insbesondere eines Gewaltverbrechens) zu werden und der Gefühlsaspekt, der als unterschwelliges Bedrohungsgefühl zum Tragen kommt. Sie werden vor allem durch ein unordentliches und unfreundliches Erscheinungsbild der Umwelt hervorgerufen. Denn durch einen derartigen Anblick würde sich bei den Bürgern das Empfinden breit ma-

---

<sup>14</sup> Vgl. Kaiser/Kerner/Schöch, 1991, S. 24 ff

<sup>15</sup> Vgl. Wilson/Herrnstein, aaO, S. 496 ff

<sup>16</sup> Vgl. Wilson/Herrnstein, aaO, S. 506

<sup>17</sup> Die Verkehrssicherheitsforschung hat diese Erkenntnisse mit dem mathematischen Produkt:  $R(\text{Risiko})=W(\text{Entdeckungswahrscheinlichkeit}) \cdot S(\text{Sanktionshöhe})$  seit Jahren wissenschaftlich belegt. Näheres dazu bei Binninger/Dreher in diesem Band.

<sup>18</sup> Vgl. Wilson/Kelling, aaO, S. 125; Hess S. 184

chen, sich in einem „unkontrollierten Niemandsland“ zu bewegen und kriminellen Einflüssen ungeschützt ausgesetzt zu sein. Bevölkerungsumfragen hätten ergeben, daß sich die Bürger öffentlicher Wohnanlagen dort am meisten verängstigt fühlten, wo zwar Unordnung das Wohnumfeld bestimmen würde, nicht aber tatsächlich vorliegende kriminelle Ereignisse. Danach fühlten sich die Bürger insbesondere durch den Anblick von Bettlern, Junkies, Betrunkenen und anderen Ansammlungen von Minoritäten bedroht, obwohl im Grunde genommen keine unmittelbare Gefahr von diesen ausginge. Aber dieses Bild würde für viele Bürger symbolisch für eine faktische Untätigkeit des Staates stehen, da nicht eingeschritten wird. Damit werden auch Rückschlüsse auf latent kriminelle Gefährdungslagen verbunden. Eine Konfrontation mit derartigen Personengruppen würde die Bürger in gleichem Maße beängstigen wie ein Aufeinandertreffen mit einem gewaltbereiten Straftäter, da die meisten Menschen in einer subjektiv definierten Gefahrenlage nicht mehr differenzieren könnten. Interessant ist in diesem Zusammenhang die gewonnene Erkenntnis, daß die Furcht über alle Altersgruppen in der Gesellschaft gleichmäßig verteilt sein soll. So hätten beispielsweise in der oben erwähnten Bevölkerungsbefragung beinahe alle Angehörige verschiedener Altersstufen angeben, daß sie beim Erscheinen einer Gruppe von Jugendlichen die Straßenseite wechseln würden.<sup>19</sup> Im Ergebnis halten die "New Realists" daher fest, daß soziale Kontrolle die Begehung von Straftaten erschweren würde und verweisen dabei auf den wichtigen Kostenfaktor kriminellen Verhaltens. Als erstrebenswertes Ziel müßte daher die soziale Kontrolle wieder aktiviert bzw. konserviert werden. Eine fortlaufende Bekämpfung der Unordnung wird als probates Mittel der Kriminalpolitik angesehen, da Unordnung und Kriminalität unentwirrbar miteinander korrespondieren würden.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Vgl. Wilson, aaO, S. 80, Wilson/Kelling, aaO, S. 124

<sup>20</sup> Vgl. Wilson/Kelling, aaO, S. 128, Hess, aaO, S. 183

**Abb 1: Kriminalitätstheorie der "New Realists"**

Die Entscheidung für oder gegen kriminelles Verhalten hängt von einer Abwägung der zu erwartenden Konsequenzen ab.

Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung:  
Steigerung der negativen Konsequenzen kriminellen Handelns, sowie der positiven Konsequenzen rechtstreuen Verhaltens

Schwerpunkt liegt auf der Steigerung der Kosten krimineller Handlungen durch:	
Sanktionierung kriminellen Verhaltens	soziale Kontrolle durch die Gemeinden
<p>a) <u>Strafziele:</u> Schutz der Allgemeinheit durch "Wegschließen" des Täters Abschreckung vor der Begehung weiterer Straftaten sowohl des Täters als auch Außenstehender moral education =Schulung des Gewissens Vergeltung</p> <p>b) <u>konsequente Bestrafung</u> - schnelle, garantierte Ausstellung von Haftbefehlen - schnelle Aburteilung</p>	<p>a) <b>Ziel:</b> Steigerung der Gefahr, entdeckt und identifiziert zu werden</p> <p>b) <b>Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der sozialen Kontrolle:</b> - broken windows-theory erklärt Schwächung der Kontrolle durch Verfall der Gemeinden: Gemeinde ist mit einem Gebäude zu vergleichen. Wird in diesem eine Fensterscheibe eingeschlagen und nicht sofort repariert, werden bald alle Fensterscheiben zerstört sein, weil der Glaube entsteht, daß sich niemand darum kümmert</p> <p><b>Fazit:</b> Stabilisierung der Gemeinden durch konsequentes Vorgehen gegen Unordnung</p>

**2. Einordnung der ökonomischen Theorie in die Systematik der Kriminalitätstheorien**

In der Kriminologie hat schon immer die Erklärung der Kriminalität eine entscheidende Rolle gespielt. Mit der klassischen Frage "Was ist Kriminalität ?" betiteln Henner Hess und Sebastian Scheerer ihre Skizze einer konstruktivistischen Kriminalitätstheorie, um mit Hilfe eines Makro-Mikro-Makro-Modells die Beantwortung dieser Frage zu erschließen.<sup>21</sup> Darin wird die Kriminologie als eine sehr lebendige Disziplin beschrieben, und gleichzeitig wird an das vernichtende Urteil von Foucault erinnert. "Haben Sie schon Texte von Kriminologen gelesen ?" hatte er seinen Interviewer J. J. Brochier gefragt: "da haut es Sie um."<sup>22</sup>

In der wissenschaftlichen Kriminologie wurden seit Lombrosos theoretischen Überlegungen

<sup>21</sup> Vgl. Hess/Scheerer, 1997, S. 83 -155

<sup>22</sup> Vgl. Hess/Scheerer, aaO, S. 83

zu den Ursachen delinquenten Verhaltens<sup>23</sup> zahlreiche Kriminalitätstheorien, sowie verschiedene Ansätze diese zu systematisieren, entwickelt. Eine Systematik unterscheidet zwischen persönlichkeits- und gesellschaftsbezogenen Theorien, wobei diese wiederum nach Erklärungsansätzen unterteilt werden können, die einem wissenschaftlichen Fach zuzuordnen sind. So kennt die heutige Kriminologie u.a. biologische, soziologische, psychologische, psychiatrische und psychoanalytische Theorien<sup>24</sup>. Eine klare Zuordnung der ökonomischen Theorie innerhalb dieser Systematik kann nicht vorgenommen werden. Denn sie basiert auf einer von den New Realists vorgenommenen Gewichtung und Interpretation einzelner Gesichtspunkte der verschiedenen Theorien, die sie miteinander verbindet.<sup>25</sup> Eine weitere heute gängige Einteilung von Kriminalitätstheorien ist nach Kürzinger<sup>26</sup> die Zweiteilung in Erklärungsansätze und Definitionsansätze. Diese Einteilung ist deshalb als besonders geeignet zu betrachten, da die unterschiedlichen Erklärungsgegenstände berücksichtigt werden. „Während frühere Kriminalitätstheorien versuchten zu erklären, warum Menschen Handlungen begehen, die das Strafgesetzbuch als Straftaten bezeichnet, will der neuere Definitionsansatz erklären, warum bestimmte Personen als Kriminelle identifiziert werden,“ die Qualifizierung des Handelnden steht hier also zur Erklärung an.<sup>27</sup> Auch hier ist eine klare Einordnung nicht möglich, denn einerseits erforschen die "New Realists" die Gründe für kriminelles Verhalten<sup>28</sup>, andererseits beleuchten sie aber auch die Qualifizierung des Täters. Denn als Delinquent wird bezeichnet, wer sich abweichend bzw. unsozial verhält. Wann ein Verhalten als sozialschädlich zu qualifizieren ist, hängt von der Definition durch die Gesellschaft ab. Damit nähert sich die Theorie dem derzeitigen kriminologischen Meinungsstand, wonach festzustellen ist, daß es keine monokausale Erklärung für Kriminalität gibt,<sup>29</sup> sondern normabweichendes Verhalten zumeist mehrere verschiedene Ursachen hat, die in der Form von Ursachenketten,-netzen oder auch -spiralen einander ergänzen bzw. verstärken können. Vor allem der von Kerner<sup>30</sup> in die Diskussion eingeführte "Gesichtspunkt der Additivität" wird als am ehesten zur Erklärung kriminellen Verhaltens geeignet angesehen. Dahinter verbirgt sich die Einsicht, daß "verschiedenste Faktoren zu einem gemeinsamen Ergebnis Stück für Stück beitragen so wie etwa -bildlich veranschaulicht- eine Waage sich immer mehr senkt, je mehr Gewichte oder (ergänzend) je größere Gewichte auf die Waagschale gelegt werden".<sup>31</sup> Ob dies im Ergebnis tatsächlich so ist, bleibt beim gegenwärtigen Erkenntnisstand ebenso offen wie die empirische Absicherung der meisten. Kriminalitätstheorien.

---

<sup>23</sup> In seinem Werk "Der Verbrecher" (1878) vertrat er die Ansicht, daß der Verbrecher schon an äußeren körperlichen Merkmalen erkennbar sei.

<sup>24</sup> Vgl. Brammsen in Jura 1989 S. 57-67,122-128,186-193; Jung S.31; Schwind S.71 Rn.2

<sup>25</sup> So tauchen z.B. Gesichtspunkte der verschiedenen Lerntheorien auf (Erfahrungen der Kosten u. Nutzen einer Straftat), der Kontrolltheorien (Aktivierung u. Konservierung sozialer Kontrolle), der biologischen u. psychologischen Theorien.

<sup>26</sup> Vgl. Kürzinger, 1995, S. 70

<sup>27</sup> Vgl. Kürzinger, aaO, S. 71

<sup>28</sup> Ist gleich: die Handlungen des Täters zielen darauf ab, sich den größtmöglichen Vorteil zu verschaffen; Kosten-Nutzenabwägung

<sup>29</sup> Vgl. Schwind 1996, S. 78

<sup>30</sup> Vgl. Kerner, zitiert in Schwind, aaO

<sup>31</sup> Vgl. Kerner, zitiert in Schwind, aaO

Die Theorie der New Realists steht aber insofern im konträren Gegensatz zu den bisher meist verbreitetsten Kriminalitätstheorien, als sie einen Paradigmawechsel vom deterministischen hin zum indeterministischen Erklärungsansatz vollzieht. Die bisherigen deterministischen Ansätze gingen in ihrer großen Mehrheit von einem durch äußere Faktoren und Einflüsse zu einem kriminellen Verhalten bestimmten Menschen aus. Als Faktoren werden biologische (z. B. Erbanlagen, Geschlecht, bestimmte Konsistenz an spezifischen Hormonen u.a.), soziale (Lebens- und Umweltbedingungen; das Individuum als Akteur im sozialen Nahraum), sowie psychische als Determinanten erkannt. Dagegen setzt die Betrachtungsweise der „New Realists“ an anderer Stelle an, indem sie vorhandene Determinanten als mögliche Einflußfaktoren verneint. Die Vertreter dieser Theorie lassen sich also von der Einsicht leiten, daß der potentielle Straftäter als ein eigenverantwortlich und selbstbestimmt handelndes Individuum zu klassifizieren sei, das sich bewußt und gewollt für abweichendes Verhalten bei der Begehung von kriminellen Handlungen entscheidet.

### **3. Kriminalitätsbekämpfung durch die Polizei vor dem Hintergrund der ökonomischen Theorie**

Dem dargestellten Theorem folgend ist die Aufgabe der Polizei in erster Linie in der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu suchen. Jedoch würde die Polizei bis zum heutigen Tage diesen Aspekt aufgrund ihrer eindeutigen Schwerpunktsetzung bei der Straftatenbekämpfung vernachlässigen. Zudem betreibe die Polizei in vielfacher Hinsicht „Feuerwehrarbeit“, indem sie mehr reagiere anstatt bereits im Vorfeld von Gefahrenlagen proaktiv tätig zu sein. Die Vertreter der "New Realists"-Bewegung fordern daher neue Strategien bei der Polizei ein und entwarfen das mustergültige Modell des "aggressiven Community Policing"<sup>32</sup>. Als "aggressiv"<sup>33</sup> wird dieser Modellentwurf deshalb bezeichnet, da eine konsequente Verfolgung und Bestrafung von Ordnungswidrigkeiten bei gleichzeitiger Vorverlagerung des polizeilichen Eingreifens im Vordergrund steht. Das oberste Ziel der Polizei muß daher die Bekämpfung der Unordnung sein, daran anknüpfend die Verfolgung der schweren Kriminalität<sup>34</sup>, sowie die Festigung des Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung. Neben der Forderung die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Bürgern und ihrer Polizei zu verbessern (Sicherheitspartnerschaft), bieten die "New Realists" gleich weitere taktische Maßnahmen für die Polizei an, um diese Ziele zu erreichen. So sehen sie in dem konsequenten Vorgehen auch gegen Ordnungswidrigkeiten, sowie bei geringen Vergehenstatbeständen das<sup>35</sup> geeignete Mittel zur Bekämpfung der schweren Kriminalität. Die meisten gesellschaft-

---

<sup>32</sup> Hinsichtlich des Begriffs und der Bedeutung von Community Policing (CP) wird auf den Beitrag von Binninger/Dreher in diesem Band verwiesen.

<sup>33</sup> Fraglich ist, ob sich "aggressiv community policing" auch mit "zero-tolerance policing" gleichsetzen läßt. Der Begriff bzw. die Kriterien wann "zero-tolerance" vorliegt, sind noch nicht allgemeingültig definiert. (So ergab es sich aus den Vorträgen der "Zero-Tolerance Konferenz" in Leicester/England) Geht man aber von der überwiegenden Ansicht aus, es handele sich dabei um die Ermessensreduzierung auf Null, so ist eine Gleichsetzung zu bejahen. Denn es ist gerade Kennzeichen dieses Modells, daß der Beamte vor Ort zwar einen Beurteilungsspielraum darüber hat, ob sich ein abweichendes Verhalten in der konkreten Situation als sozialschädlich erweist, ihm bei der Bejahung dieser Umstände aber nur eine Handlungsalternative offensteht.

<sup>34</sup> Die Bewertung des Schweregrades richtet sich nicht nur nach den Bestimmungen des StGB, sondern eben auch nach den Auswirkungen einer Tat auf die Gemeinschaft.

<sup>35</sup> Eine gemäßigte Richtung der "New Realists" betont hingegen, daß es sich dabei nur um ein geeignetes Mittel unter vielen handelt, welche erst in ihrem Zusammenspiel wirklich erfolgversprechend sind (So Teilnehmer der "Zero-Tolerance Konferenz" in Leicester/England).

lich mißbilligten Verhaltensweisen stellen mindestens tatbestandsmäßig Ordnungswidrigkeiten dar, die zur Kontrolle einer Person im Rahmen der Personalienfeststellung berechtigen. Bei dieser Gelegenheit ergeben sich bei einer professionellen Überprüfung u.U. weitere Verdachtsmomente für andere Straftaten wie z. B. Verstöße gegen das Waffengesetz<sup>36</sup>, Vorliegen von Haftbefehlen, relevante Fahndungshinweise u.a. Die Bekämpfung der Kriminalität durch Wiederherstellung von Ordnung wurde mit Erfolg<sup>37</sup> in der New Yorker U-Bahn erprobt. Der ehemalige Polizeipräsident New Yorks Bill Bratton übernahm 1990 das Transit Police Department und setzte als Anhänger der "New Realists" seine Priorität auf die Bekämpfung von Unordnung. Seine Beamten mußten die Fahrgäste über ihr Fehlverhalten aufklären, sie vorwarnen und aus der U-Bahn entfernen oder ggf. sogar in Arrest nehmen. Unter seiner Ägide verdreifachten sich die Platzverweise und die Verhaftungszahlen auch wegen leichter Vergehen.<sup>38</sup> Seine Prognose, daß die Bekämpfung eines Problems zu Erfolgen auch in anderen Problembereichen führt, erwies sich beispielsweise beim Vorgehen gegen das "Schwarzfahren" (farebeating) als zutreffend. Dabei kristallisierte sich die Erkenntnis heraus, daß je konsequenter die Polizei gegen die "Farebeater" vorging, desto stärker der Rückgang der schweren Kriminalität im New Yorker U-Bahnbereich registriert werden konnte. Es zeigte sich nämlich, daß ein hoher Prozentsatz dieser Schwarzfahrer auch wegen illegalen Waffenbesitzes verhaftet werden konnte, oder Haftbefehle gegen sie vorlagen. In dem Ziel der Sicherheitspartnerschaft zwischen Polizei und Bevölkerung wird der Schlüssel zur Stabilisierung der sozialen Kontrolle gesehen. Dabei kommt eine führende Rolle auf die Polizei zu, die die Bürger zu unterstützen und zu bestärken hat. Eine wesentliche Voraussetzung besteht in der Existenz von intakten Nachbarschaften, deren Fehlen allgemeine Unordnung begünstigen würde. Die polizeilichen Aktivitäten müssen sich daher primär zur Wiederherstellung der Ordnung an den lokalen Anforderungen der Nachbarschaft orientieren.<sup>39</sup> Gleichzeitig müssen auch die Bürger sich selbst an der Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung beteiligen. Die Möglichkeiten sind auf Seiten der Bevölkerung vielschichtig und reichen von den Bemühungen des Einzelnen, sich für seine Mitmenschen und ein sauberes Erscheinungsbild seiner Umwelt einzusetzen, bis hin zur Gründung von Bürgerwachen und Zusammenschlüssen von Geschäftsleuten in Einkaufspassagen.<sup>40</sup> Zur Verbesserung ihrer proaktiven Tätigkeiten rät das Modell der "New Realists", daß die Polizei zielorientiert in Zusammenarbeit mit den Bürgern, Vereinen, Schulen, karitativen Institutionen u.a. die speziellen Problemfelder vor Ort erarbeiten<sup>41</sup> und dann vereint bekämpfen

---

<sup>36</sup> Der permanente Verfolgungsdruck führt in den USA dazu, daß viele potentielle Täter keine Waffen mehr mit sich führen, da sie die Beschlagnahme ihrer mitgeführten verbotenen Gegenstände im Zuge einer polizeilichen Kontrolle vermehrt fürchten.

<sup>37</sup> Vgl. Kelling/Coles, aaO, S. 116

<sup>38</sup> Vgl. Kelling/Coles, aaO, S. 132

<sup>39</sup> Vgl. Wilson, aaO, S. 83f

<sup>40</sup> Ein Beispiel dafür ist das Programm des „Grand Central BID“ New York (business improved districts)

<sup>41</sup> Dazu gilt es folgende Schritte zu vollziehen: Problemerkennung, Erarbeitung von Lösungsansätzen für möglichst alle Problemdimensionen, Überprüfung der Legalität und Moralität der Lösungsansätze im Lichte der Notwendigkeit zur Wiederherstellung von Ordnung, umfassende Information der Öffentlichkeit. Näheres dazu in der Seminararbeit "Die Kriminologie des Neuen Realismus" von Birgit Kunz, 1997.

soll.<sup>42</sup>

Zur Verbesserung der Effizienz polizeilichen Handelns mahnen die "New Realists" eine Reform der Organisation mit veränderten Führungsstrukturen und Managementmethoden an. Dazu muß in erster Linie die Polizei wie ein Wirtschaftsunternehmen<sup>43</sup> geführt werden, das eine regelmäßige Erfolgskontrolle durch zeitnahe Statistiken anhand von professionell ausgewählten Kennzahlen durchführt. Wie in der Privatwirtschaft soll der Erfolg Maßstab für die Besetzung von Führungspositionen sein.<sup>44</sup> Zur Verbesserung der Kreativität und der Motivation der Vorgesetzten und Mitarbeiter sind dezentralisierte, eigenverantwortliche Organisationseinheiten zu schaffen, die mehr Handlungsspielraum und Verantwortung auf den unteren Ebenen eröffnen. Gleichzeitig sind zentralistische Organisationseinheiten aufzulösen und im dezentralen Verantwortungsbereich zu integrieren. So sollten z.B. die Leiter von Polizeirevieren bzw. -inspektionen mit Aufgaben betraut werden, die bisher den unterschiedlichsten Spezialermittlungseinheiten zugewiesen waren.<sup>45</sup> Die Verstärkung der sichtbaren Präsenz ist in der täglichen Umsetzung des Modells von entscheidender Bedeutung, insbesondere der verstärkte Einsatz von Fuß- und Fahrradstreifen. Die Aus- und Fortbildung der einzelnen Beamten muß der Erkenntnis Rechnung tragen, daß nur etwa 20 % der polizeilichen Arbeit auf die Strafverfolgung<sup>46</sup> entfällt, während hauptsächlich Konfliktschlichtungen und Dienst-/Hilfsleistungen als Folge sozialer Konflikte das polizeiliche Alltagshandeln bestimmen. Daher bedarf es einer Qualifizierung in der Kommunikation und Konfliktschlichtung bei den Beamten. Zusätzlich sollten polizeiliche Richtlinien oder Leitbilder entwickelt werden, die eine wesentliche Orientierungs- und Legitimationsfunktion für das tägliche Handeln der Polizeibeamten beschreiben.

---

<sup>42</sup> Vgl. Kelling/Coles, 1996, aaO, S. 163

<sup>43</sup> Gemeint ist die Struktur eines modernen Dienstleistungsunternehmens und nicht die eines Beamtenapparates.

<sup>44</sup> Polizeiführer werden persönlich für Mißerfolge verantwortlich gemacht und ihres Amtes enthoben.

<sup>45</sup> Vgl. Hess, aaO, S. 183; Wilson, 1985, aaO, S. 94

<sup>46</sup> Einen ähnlichen Straftatenanteil hat eine empirische Studie zu Notrufen und Funkstreifenwageneinsätzen von Dreher/Feltes für Deutschland nachweisen können.

**Abb. 2: Kennzeichen des " aggressiv community policing"**

Problem	<b>Unordnung, Ängste, schwere Kriminalität</b> <i>Die Schwere der Kriminalität wird nicht nur nach dem Strafgesetzbuch bestimmt, sondern nach den Auswirkungen einer Tat auf die Stabilität der Gemeinschaft</i>
Methode der Kriminalitätsbekämpfung	<b>Priorität der Wiederherstellung und Aufrechterhaltung von Ordnung</b>
Verhältnis zwischen den Bürgern und der Polizei	<b>Bürger:</b> <b>Schlüssel zur Kriminalitätsbekämpfung</b> <b>Polizei:</b> <b>unterstützt die Bürger in ihren Bemühungen soziale Kontrolle auszuüben; übernimmt jedoch Führungsposition im Auftrag der Bürger, wenn die Gemeinden nicht mehr intakt sind.</b>
Polizeiliche Strategie	<b>Erarbeitung und Bekämpfung von speziellen Problemen der Gemeinde in Zusammenarbeit <u>aller</u> Gruppen, die in die Problematik involviert sind.</b> <b>Abkehr von bloßer Reaktion auf Ereignisse.</b>
Umstrukturierung der Polizei	<b>- Anerkennung des Zusammenhangs von Unordnung und Kriminalität in der Polizeiführung bis hin zum Fußstreifenpolizisten</b> <b>- mit einem Wirtschaftsunternehmen vergleichbare Organisation</b> <b>- Dezentralisierung der Kommandostrukturen</b> <b>- vermehrter Einsatz von Fußstreifenbeamten</b> <b>- größerer Handlungsspielraum und Bewegungsfreiheit der einzelnen Beamten auf allen Ebenen</b>
Berücksichtigung der Freiheitsrechte	Balanceverhältnis zu der Notwendigkeit der Ordnungserhaltung, um die Bekämpfung von Kriminalität durch soziale Kontrolle zu gewährleisten

**Literaturverzeichnis:**

Brammsen, J. Kriminalität und Sozietät. Gesellschaftsbezogene Kriminalitätstheorien und ihr Erklärungsgehalt. In JURA 1988. S. 57 - 66 und in: JURA 1989, S. 122 - 128, 186 - 193

Currie, E. Confronting Crime. An American Challenge. Pantheon Books, 1985

Dreher, G./Feltes, Th. Notrufe und Funkstreifenwageneinsätze. Eine empirische Studie in drei Projektstädten, Holzkirchen, 1996.

Hess, H. New York zieht die Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben. Eine neue Polizeistrategie zwischen Enthusiasmus und Kritik. In: Kriminologisches Journal 1996, S. 181 - 190

Hess, H./Scheerer, S. Was ist Kriminalität ? In: KrimJ, 2/97, S. 83 - 155

Kaiser, G./Kerner, H.-J./Schöch, H. Strafvollzug. Eine Einführung in die Grundlagen, 1991

Kelling, G.L./Coles, C Fixing Broken Windows. Restoring and Reducing Crime in our Communities. 1996

Kühne, H./Miyazawa, K. Kriminalität und Kriminalitätsbekämpfung in Japan. Versuch einer soziokulturell-kriminologischen Analyse. BKA-Forschungsreihe, Wiesbaden, 1991

Kürzinger, J. Kriminologie. Eine Einführung in die Lehre vom Verbrechen. 2. Auflage, Stuttgart, 1995

Sack, F. Kriminologie - populär und populär leicht gemacht. In: Kriminologisches Journal 1996. S. 116 -120 (Nachdruck in diesem Band)

Schwind, H.-D. Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen. 8.Auflage, Heidelberg, 1997

Wilson, J. Thinking about Crime. A powerful indictment of the American Criminal Justice System. First Vintage Books Edition 1985

Wilson, J./Herrnstein, R. Crime and Human Nature. The Definitive Study of the Causes of Crime. First Touchstone Edition, 1986

Wilson, J./Kelling, G. Polizei und Nachbarschaftssicherheit: zerbrochene Fenster. In: Kriminologisches Journal 1996. S. 121 - 137 (Nachdruck in diesem Band)

## Wenn weder die Sozialpolitik noch die Polizei das Verbrechen in New York zurückgedrängt hat, wer dann? Ideologisiertes Vexierbild

Peter Trautfest<sup>1</sup>

Die Welt von Polizei und Verbrechen, das große gesellschaftliche Räuber- und Gendarm-Spiel, ist ein trügerisches Spiegelkabinett und ein ideologisches Vexierbild. Sind Verbrechen für die meisten Menschen auch keine reale Bedrohung, eine Manifestation des Bösen sind sie für alle. Das Böse aber ist eine trügerische Kategorie, der man am besten durch das Platonsche Gleichnis der Schattenbilder beikommt, an denen wir die Realität messen. Verbrechen kennen die meisten Menschen nur aus Schemen: vom Hörensagen, aus Gerüchten, aus Filmen

und Geschichten, aus Nachrichten und Statistiken. Hinter dem Schattenspiel medial erlebter Untaten steht das wirkliche Verbrechen, und das ist je nach Standort des Betrachters etwas einigermaßen Unkompliziertes oder etwas sehr Komplexes. Für die einen ist Verbrechen das Werk von Verbrechern, für die anderen ein Phänomen, bei dessen Entstehung viele Faktoren zusammenspielen. Was den einen Verbrechenbekämpfung ist, ist den anderen die Bekämpfung von Verbrechern.

Wer vom Verbrechen nicht unmittelbar betroffen ist - wer ist das schon? -, hat von Kriminalität meist ein soziologisches Verständnis und das ist dem Rousseau'schen Gedanken verpflichtet, daß Menschen grundsätzlich gut sind und schlecht nur durch Umstände werden, in die sie (meist) ohne eigenes Zutun geraten. Besserung kann nie das Ergebnis einer nur polizeilichen, auf einzelne Verbrecher gerichteten, sondern nur das Ergebnis einer politischen, auf die ganze Gesellschaft zielenden Anstrengung sein - "Jobs, nicht Cops!" lautet die

### Haitianer von Cops gefoltert

#### Peter Taufest

Trotz der Erfolge bei der Verbrechensbekämpfung hat die New Yorker Polizei keinen guten Ruf. In den letzten zweieinhalb Jahren kamen nach Auskunft von amnesty international (ai) in New York 50 Menschen durch polizeiliche Übergriffe ums Leben. Ein im Juni letzten Jahres vorgelegtes ai-Dossier dokumentierte allein 90 Fälle von Polizeibrutalität. Und am 6. April wurde in einem New Yorker Dichtercafe ein Video vorgestellt mit dem Untertitel: "Bringt die Polizei uns um?", das eine Reihe von New Yorker Fällen dokumentiert. Die New Yorker Polizeiführung hat erkannt, daß sie trotz sinkender Verbrechensrate im Begriff ist, eine wichtige Public-Relations-Schlacht zu verlieren. Sie hat aus der Not eine Tugend zu machen versucht und unter dem Kürzel CPR eine Kampagne gestartet. CPR steht im englischen Sprachgebrauch gemeinhin für Notmaßnahmen zur Wiederbelebung (Cardio Pulmonary Resuscitation). In dieser Kampagne jedoch stehen die drei Buchstaben, die an den Türen von Polizeiautos prangen, für Courtesy, Professionalis, Respect (Höflichkeit, Professionalismus, Respekt).

Reine Kosmetik, behauptet Hector Soto, Vorsitzender der Bürgerinitiative Citizens Commission on Policing und ehemaliger Vorsitzender jener unabhängigen zivilen Untersuchungsbehörde, die die New Yorker Polizei eigens einrichtete, um den Klagen gegen die Polizei nachzugehen. In den vier Jahren, seit es diese Kommission zur Untersuchung von Übergriffen der Polizei gibt, sind 20.000 Klagen eingegangen. Von den allein seit 1993 eingereichten 16.327 Beschwerden führten ganze 180 zu Disziplinarmaßnahmen. 75 Prozent der Klagen stammen von schwarzen oder hispanischen Amerikanern. In 72 Prozent der Fälle richteten sie sich gegen weiße Beamte.

<sup>1</sup> Erstmals erschienen in der taz vom 26.8.97

entsprechende Devise. Das macht das Beunruhigende an der Nachricht aus, in New York sei die Zahl der Verbrechen zurückgegangen. Wie soll das geschehen sein, in einer Zeit, da in Amerika Sozialhilfe abgeschafft wird, öffentliche Haushalte gekürzt sowie Mittel für Schulen, Jugend-, Bildungs- und Sozialarbeit gestrichen werden? Nun ja, da wären das amerikanische Jobwunder zu nennen, das im ganzen Land zu sinkender Kriminalität geführt hat, sowie der demographische Trend. Vorsicht, diese Erklärungen sind trügerisch und bestenfalls die halbe Wahrheit: Gerade in New York nämlich liegt die Arbeitslosenrate bei 9,5 Prozent (der Landesdurchschnitt unter 5 Prozent). Durch die hohe Einwanderung ist auch das Durchschnittsalter der New Yorker Bevölkerung niedriger als das der Amerikaner insgesamt. Und da die Verbrechensrate in New York doppelt so hoch wie im Landesdurchschnitt war, wirkt sich die Abnahme der Kriminalität in New York statistisch auf das ganze Land aus.

Wer soziale Ursachen für das Verbrechen verantwortlich macht, kann nicht gelten lassen, daß eine veränderte Polizeistrategie an dessen Rückgang maßgeblich beteiligt ist. Da kommt die Nachricht von der schweren Mißhandlung eines Einwanderers aus Haiti auf einem Brooklyn-Polizeirevier gerade recht, um als Beweis dafür zu dienen, daß der spektakuläre Rückgang des Verbrechens in New York nur um den Preis weitverbreiteter Mißachtung von Bürger- und Menschenrechten erkaufte worden sein kann.

Wenn also weder die Sozialpolitik noch die Polizei das Verbrechen in New York zurückgedrängt haben, wer oder was dann?

Schon die Frage und nicht erst die Antwort darauf gehört unter Ideologieverdacht gestellt. Die Suche von Kommunalpolitikern nach dem Erfolgsrezept für Verbrechensbekämpfung ist so trügerisch wie die der Wirtschaftspolitiker nach den Ursachen für wirtschaftlichen Auf- oder Abschwung. Die Demagogie der Fragestellung liegt darin, daß sich mit ihr Wahlen gewinnen lassen. Kaum ein Thema ist derart geeignet, die Emotionen von Wählern zu mobilisieren, wie das der Inneren Sicherheit - die ihrerseits meist mehr mit der angenommenen als mit der tatsächlichen Bedrohung zu tun hat. Unbefangener als Politiker, die nie um eine Antwort verlegen sind, können Wissenschaftler diese Frage stellen, sie können sich Ratlosigkeit eher leisten, denn ihre Beschäftigung hängt nicht unmittelbar an den Stimmungen der Wähler. "Letztlich kann keiner den Rückgang von Verbrechen besser erklären als deren Zunahme. Kriminologen sind wie Meteorologen ohne Satelliten, sie können immer nur über die Verbrechenszahlen von gestern Auskunft geben." So Prof. Franklin Zimring von der University of California in Berkeley. Und sein Kollege Lawrence Friedmann an der Stanford-Universität sagt es unverblümt: "Die ehrliche Antwort ist: Kein Mensch weiß, warum Verbrechensraten rauf- oder runtergehen."

Und doch gibt es eine Antwort auf die Frage, warum in New York die Verbrechenszahlen - wenigstens zur Zeit - rückläufig sind. Sie ist beiden Positionen verpflichtet, sowohl der, für die Verbrechen das Werk von Verbrechern sind, wie jener, für die nur die Gesellschaft als Ganzes Verbrecher hervorbringt. Sie zieht zur Erklärung die gleichen Ursachen heran, die dem Verbrechen selbst zugrunde liegen. Verbrechen werden von Menschen begangen, und Menschen sind es, die das epidemische Verbrechen in New York zurückdrängen. Nach der Ursache für das Sinken der Kriminalität befragt, gab Gerson Goodman, eine Zufallsbegegnung auf der Straße von Washington Heights, einem als unsicher geltenden Stadtteil New Yorks, folgendes zur Antwort: "Ich glaube, wir haben im Laufe der Geschichte dieser Stadt besser als andere gelernt, miteinander auszukommen. Zeigen Sie mir eine Stadt auf dieser Welt, wo so viele Menschen derart unterschiedlicher sozialer und nationaler Herkunft auf so engem Raum letztlich so friedlich zusammenleben!" Die gleichen Ursachen, die das Verbre-

chen entstehen lassen, dämpfen es nämlich auch ein: der Zwang und die Erfahrung des Zusammenlebens.

Die Strategie des "Community Policing", die Bestandteil der neuen New Yorker Polizeitaktik ist, baut auf den Aktivitäten solcher Nachbarschaftsinitiativen wie der Neighborhood Patrols auf. Wenn New Yorks Polizeipräsident Howard Safir jetzt unter dem Eindruck des Mißhandlungsfalles von Brooklyn alte Vorschläge aufgreift, wonach Polizisten sich den Community-Gruppen stellen, gar in Ihnen Dienst tun sollen, die ihrem Schutz anbefohlen sind, dann wird Verbrechensbekämpfung vom Kopf auf die Füße gestellt: Die Polizei unterstützt einen Prozeß, den die Bürger selbst begonnen haben - und die legen gerade in jenen Stadtteilen, in denen die Polizei notorisch besonders brutal auftritt, größten Wert darauf.

## **Der "US-Cop" - dein Freund und Verfolger New Yorks Polizeikonzept: "Null-Tolerance" und "marktorientiertes Denken"**

**Andrea Böhm<sup>1</sup>**

Ein bißchen haftet ihm das Flair des einsamen Helden an. Da zog er nun nach New York, das für so manchen seiner Landsleute zum Synonym für Sodom und Gomorrha geworden ist, räumte auf - und wurde zum Dank vor die Tür gesetzt. Doch der Fußtritt, den er selbst als Rücktritt kaschierte, hat seiner Popularität keinen Abbruch getan. William Bratton, 49 Jahre alt, ist heute eine der begehrtesten Figuren, wann und wo immer das Thema der Verbrechensbekämpfung debattiert wird.

Seine Karriere begann Amerikas derzeit beliebtester Cop a.D. nach einem Grundstudium am College von Boston 1970 als einfacher Polizist. Kaum fünf Jahre später haftete man ihm den ersten Orden ans Revers: Bei einem Banküberfall hatte er eine Geisel befreit. Nach New York kam er erstmals 1990, wo er unter dem damaligen demokratischen Bürgermeister David Dinkins zum Chef der "New York City Transit Police" wurde. 1993 wurde er als "Police Commissioner", was der hiesigen Position des Polizeipräsidenten entspricht, zurück nach Boston geholt. Keine zwölf Monate später, im Januar 1994, ernannte ihn Dinkins' Nachfolger, der Republikaner Rudolph Giuliani, zum Polizeichef von New York. Giuliani hatte gegen Dinkins einen rabiaten Law-and-order Wahlkampf geführt und wollte nach seinem knappen Sieg nun einen Mann an der Spitze der 45.0000 New Yorker Polizisten präsentieren, der seine Wahlversprechen einlösen würde.

Im März 1996 reichte Bratton seinen Rücktritt ein - nicht obwohl, sondern weil ihn die New Yorker als den Helden feierten, der in ihren Augen die Verbrechensrate in der größten US-Stadt auf ein erträgliches Maß gedrückt hatte: "nur" noch 978 Morde 1996 sowie 17 Prozent weniger Raubüberfälle und Autodiebstähle als im Vorjahr. Dafür war die Popularitätsrate des Polizeichefs über die des Bürgermeisters hinausgeschossen. In den Augen eines amerikanischen Stadtvaters ist das schlimm genug. Schlimmer noch war für Rudolph Giuliani, daß sein "Supercop" mit dem kantigen Gesicht das Rampenlicht der Medien immer wieder suchte und fand - und sich gleichzeitig weigerte, dem Bürgermeister für den nächsten Wahlkampf seine bedingungslose politische Loyalität zu versichern.

Als Chef einer Sicherheitsfirma preist er nun - gut dotiert - sein Polizeimodell an: Nicht Reaktion auf Straftaten hat Priorität, sondern Prävention durch eine Strategie der "Null-Toleranz". Gemeint ist: Greift die Polizei bereits bei kleinsten Ordnungswidrigkeiten wie öffentlichem Urinieren oder Schwarzfahren ein, so geraten bei diesem Schleppnetzfang der kleinen Fische automatisch auch größere ins Netz.

Dabei geht es Bratton vor allem um die Befriedigung eines sehr weit definierten Sicherheitsgefühls der Bürger. Soll heißen: Wenn die Einwohner des einen Viertels über Drogendealer an der Straßenkreuzung klagen, so geht die Polizei gegen die Dealer vor. Klagen die Einwohner in einem anderen Viertel über rasende Fahrradboten auf dem Bürgersteig, dann geht die Polizei gegen die Boten vor. "Marktorientiertes Denken", nennt dies Bratton. "Wir begannen, die New Yorker Polizei wie ein privates, profitorientiertes Unternehmen zu führen. Der Profit, den ich wollte, war die Reduzierung der Kriminalität. Meine Konkurrenten waren die Verbrecher, meine Kunden die Bürger."

Unter Experten ist jedoch höchst umstritten, ob die sinkende Kriminalitätsrate auf die Polizei zurückzuführen ist oder ob Bratton "einfach zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Ort war",

---

<sup>1</sup> Erstmals erschienen in der taz vom 28.08.97

wie der US-Kriminologe Richard Moran glaubt. Moran meint damit den landesweiten Trend in den USA, der mit Beginn der 90er Jahre vor allem die Rate der Gewaltverbrechen in amerikanischen Großstädten rapide sinken ließ.

Wie verschieden die Ursachen für sinkende Verbrechensraten sein können, weiß auch Bratton. In Boston, wo man Schußwaffengewalt unter Jugendlichen und Kindern erfolgreich eingedämmt hat, ist seit Anfang der neunziger Jahre eine wachsende Bewegung schwarzer Prediger und Gemeindeglieder aktiv, die mit unerschöpflichem Vertrauen auf Gott und ebenso großer Verachtung für den Staat afroamerikanische Jugendliche quasi adoptierten und von Gangs und Drogen fernhalten. "Ohne diese Prediger hätte man hier nicht effektiv arbeiten können", sagt Bratton über seine kurze Zeit als Bostoner Polizeichef.

In New York wiederum dürfte ein Teil des Kriminalitätsrückgangs allein darauf zurückzuführen sein, daß die uniformierten Polizisten der Stadt nach einer internen Anti-Korruptions-Kampagne unter Bratton wieder in die Bekämpfung der Drogenkriminalität einbezogen wurden. Von der waren sie seit Mitte der achtziger Jahre aufgrund der legendären Bestechlichkeit ganzer Reviere kollektiv entbunden worden.

Dieser Tage ist William Bratton möglicherweise ganz froh, daß er New York aus dem Chefessel einer Privatfirma beobachten kann. Denn seit kurzem machen nicht mehr die Erfolgsbilanzen der Abschnittsleiter Schlagzeilen, sondern die Folterung eines haitischen Immigranten durch drei weiße New Yorker Polizisten. Vor wenigen Tagen demonstrierten mehrere tausend Haitier in New York gegen Polizeiübergriffe. Nach Brattons Diktion sind auch das Kunden, die ein Sicherheitsbedürfnis formulieren.

## **New York - weder Modell noch Fortschritt ?**

### **Ein Beitrag zur Rationalisierung der sicherheitspolitischen Debatte um die New Yorker Polizeistrategie**

**Ingeborg Legge**

Noch vor zwei Jahren setzte der Name New York völlig unterschiedliche Assoziationen frei: Die partielle Verwendung als Synonym für eine - zumindest politisch - erfolgreiche Sicherheitsoffensive war darunter nicht zu finden. Die nähere Betrachtung der Rezeption der New Yorker Polizeiarbeit in den Medien zeigt, daß nicht die inhaltliche Ausgestaltung der angewandten Strategien in Erstaunen versetzt, sondern ausschließlich die - weitgehend kritiklos - als „Erfolg“ rezipierten Veränderungen, die mit dem Schlagwort „Zero Tolerance“ verbunden werden. Vormalig galt der Blick nach Übersee einer anderen Polizeistrategie, dem Konzept des Community Policing, welches dort entwickelt und seit Jahren auf unterschiedliche Weise und mit unterschiedlichem Erfolg in Kommunalpolitik und Polizeipraxis transferiert wird (zu den unterschiedlichen Ausprägungen und Entwicklungsstufen aktuell vgl. Bässmann/Vogt 1997 und zu Beispielen aufwendiger Begleitforschung vgl. Skogan u.a. 1995, 1996). Nicht unerwähnt soll bereits an dieser Stelle bleiben, daß auch diejenigen Großstädte der USA, die mit Community Policing arbeiten, rückläufige Kriminalitätszahlen registrieren. Bereits frühe Begleitforschungsergebnisse (s.u.) offerieren nicht nur praktische, sondern auch konzeptionelle - wenn auch zu überwindende - Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Community Policing und verweisen auf mühsam erarbeitete, aber langfristig stabile Erfolge (s. Beispiele interessenabhängiger Instrumentalisierung von Polizeiarbeit auf kommunaler Ebene durch kompetente Beschwerdeführer, Legge u.a. 1994, S. 66/67 und Legge/Bathsteen 1996). Da hier der Raum für eine inhaltliche Auseinandersetzung mit Community Policing - in Abgrenzung zu Zero Tolerance - fehlt, bleibt lediglich der Verweis auf die obligatorische Einbeziehung der Wohnbevölkerung in die praktische Ausgestaltung kommunaler Polizeiarbeit, wobei als häufigste Erhebungsvariante die schriftliche Befragung genutzt wird.

Für die New Yorker Kommunen liegen Erhebungen zur Subjektiven Unsicherheit und Akzeptanz polizeilicher Maßnahmen nicht vor, was zwar die Auseinandersetzung mit den o. g. Problemen ersparte, nicht aber vor jetzt deutlicher hervortretenden Legitimationsdefiziten bezüglich der angewandten Maßnahmen durch zunehmende Beschwerden bewahrte. Das New Yorker Police Departement (NYPD) verzichtete auf Grundlagen- wie Begleitforschung für das gewählte Zero Tolerance-Konzept. Blitzerfolge des populärpolitischen Konzeptes werden durch wenige ausgesuchte rückläufige Zahlen schwerer (Gewalt-) Delikte medienwirksam belegt, die ihrerseits aber immer noch ungleich höher sind als beispielsweise in Deutschland. Die publizierte Begeisterung unterschiedlichster Interessenten bleibt insofern rätselhaft.

#### **1. Theoretischer Standort der Broken-Windows-Theorie und ihr politischer Gebrauchswert**

Obwohl die in New York praktizierte Zero Tolerance eine konzeptionelle Ausnahme in den USA darstellt, berufen sich deren Befürworter wie auch die Vertreter von Community Policing auf die gemeinsame Quelle der bereits vor zwanzig Jahren entwickelten und 1996 aktualisierten Theorie zur Ökonomie des Verbrechens „Broken Windows“ (Wilson 1975, Wilson/Kelling 1982 und Kelling/Coles 1996). 1975 veröffentlichte Wilson „Thinking about Crime“ (vgl. Wilson 1975). Die eher schmale Aufsatzsammlung markierte eine fundamentale Zäsur kriminologischen Denkens: Die Theorie, die besagt, daß Kriminalität auf sozialen Ur-

sachen basiert und daher konsequenterweise nur - oder doch wenigstens hauptsächlich - durch soziale Veränderungen beeinflussbar ist, wurde ersetzt durch die am Individuum orientierte Vorstellung strafrechtlich-normativer Ursachen mit ausschließlich strafrechtlichen Interventionen. Trotz der Kritik politischer wie kriminologischer Kontrahenten war die begeisterte öffentliche Reaktion nicht mehr aufzuhalten. Einen nicht unerheblichen Anteil an dem öffentlichen Erfolg des Buches hatte die darin propagierte Vorstellung, kriminelles Handeln basiere auf einer simplen Kosten-Nutzen-Analyse oder anders gesagt, jeder an Straftaten Interessierte sei frei, Recht oder Unrecht zu wählen. Empfiehlt die an multikausalen sozialen Ursachen orientierte Politik eher eine Anhebung der Interventionsschwelle staatlicher Eingriffe und erntet dafür eher skeptische öffentliche Resonanz, führt die - eher monokausal - am strafrechtlichen Nutzen orientierte zu Eingriffserweiterungen und klar benennbaren Erfolgserwartungen für/an staatliche Sicherheitsorgane mit entsprechend positiver öffentlicher Zustimmung.

1982 erschien der zehneitige Aufsatz „Broken Windows“ von Wilson und Kelling in der konservativen politischen Monatszeitschrift *Atlantic Monthly*. Beide verdichteten den Entwurf Wilsons für ein breites Publikum mit bislang konkurrenzlos gebliebener rhetorischer Eingängigkeit. Der Aufsatz skizziert die bereits allgemein bekannten Vorstellungen über die Verbesserung der Sicherheitslage (in Abgrenzung zur Senkung der Kriminalitätsrate) durch *Community Policing*, als bislang bekanntester polizeipraktischer Umsetzung der Broken-Windows-Theorie. Begeisternde öffentliche Wirkung konnte erzeugt werden, weil Vorstellungen vom unmittelbaren Nutzen des Strafrechts an ausgesuchten Straffälligen medienfreundlicher umzusetzen waren als das Versprechen langfristig eintretender positiver gesellschaftlicher Entwicklungstendenzen.

Der Polizei wird nicht nur die Herstellung von Sicherheit - als der primären Aufgabe vor Strafverfolgung - zugewiesen, sondern auch die Rezeptur zur Bewältigung dieser vorrangigen Aufgabe offeriert. Das bereits zum Allgemeinwissen zählende griffige Beispiel von der einen zufällig oder mutwillig zerbrochenen Fensterscheibe, die nicht repariert wird und gerade dadurch nicht nur zunehmenden Vandalismus, Lärmbelästigung und Verschmutzung, sondern auch (schwere) Kriminalität verursacht, illustriert die simple Idee, durch einfachste Formen der Kontrolle die Verbrechensrate zu beeinflussen.

1996 eröffnete das für seine eher strafrechts- und polizeikritischen Beiträge bekannte kriminologische Journal mit der deutschen Übersetzung des Artikels und einer Vorbemerkung von Sack (1996) die Diskussion für den deutschsprachigen Raum. Die Vorstellung, daß Kriminalitätsbekämpfung auch durch kriminalpolitische Maßnahmen möglich sei, die nicht an den tieferen Ursachen der Kriminalität (Arbeitslosigkeit, soziale Ungleichheit, aus sozialer Desorganisation entstandene Sozialisationschäden usw.) ansetzen, steht im krassen Gegensatz zu den aktuell in Deutschland überwiegend vertretenen Ansichten, eine Regelung durch behörden-spezifische, subsidiär ausgerichtete staatliche Intervention mit erst langfristig eintretenden Erfolgsnachweisen zu bevorzugen. Wilson und Kelling berücksichtigen in ihrem Konzept durchaus, daß die Kosten-Nutzen-Analyse des an Devianz Interessierten nicht nur durch Abschreckung, sondern auch - positiv gewendet - durch Reize bzw. Belohnungen zu beeinflussen ist, die zuerst von einer Wohnung und einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz ausgehen und später von dem Erhalt des einmal dadurch erworbenen sozialen Status. Mit ihrer Empfehlung, das Eine zu tun, ohne das Andere zu lassen, konzentrieren sie sich dennoch eher auf Ordnungs- als auf Sozialpolitik. Interessanterweise stellen die Autoren den schnellen Erfolg in Bezug auf Kriminalitätsrückgänge gar nicht in den Vordergrund, sondern sehen diese Entwicklung am Ende der angenommenen Kettenreaktion eher als synergetischen Effekt; der Zeitpunkt des Erfolgseintritts wird nicht näher benannt. Gerade diese unverkrampfte Form einer Empfehlung, statt komplizierter Analyse, und die unverbindliche Prognose für den Erfolg der vorgeschlagene Strategie ist zumindest mit ausschlaggebend für die starke positive

Rezeption auf politischer Ebene.

Der am gleichen Ort publizierte und in diesem Band erneut abgedruckte Beitrag von Hess (1996) leitete die anschließend auch durch veröffentlichte Meinung transportierte Wahrnehmungseuphorie für die New Yorker Polizeipraxis bei interessierten Wissenschaftlern ein: Folgt man der Rezeptur von Wilson/Kelling, werde man unmittelbar erfahren, daß Sicherheit im Öffentlichen Raum durch einfache Formen konsequenter polizeilicher Kontrolle von sichtbarer (auch unbedeutender) Devianz im Öffentlichen Raum schnell machbar und - wie für die New Yorker und New York-Kenner bereits geschehen - unmittelbar erlebbar wird. Der Autor, sonst für seine kritischen Reflexionen bekannt, verzichtet (absichtlich?) auf den „Blick hinter den Vorhang“ und verweist statt dessen auf Selbsterlebtes und Erfolgsmeldungen durch administrative Statistiken. Seine Verweise auf einen Anstieg von Beschwerden seitens der von polizeilichen Kontrollmaßnahmen Betroffenen wie auch die Erwähnung weiterer, von polizeilichen Maßnahmen unabhängigen sozialen Einflußfaktoren (rückläufiger Anteil Jugendlicher an der Gesamtbevölkerung, Veränderungen auf dem Drogenmarkt) dämpfen sein Erstaunen über den (deklarierten) Erfolg der dargestellten Strategie kaum. Dies ist zumindest auch mit Grund für die eher ungewöhnliche Begeisterung auch bei denjenigen, die repressiven Mitteln zur Kriminalitätsbekämpfung prinzipiell skeptisch begegnen und für den Schutz von Bürgerrechten für alle auch dann eintreten, wenn dadurch - potentiell - erhöhte Sicherheitsrisiken toleriert werden müssen. Legitimation erhielt die Meinung der Repressions skeptiker bislang durch den Nachweis der Ineffizienz repressiver Strategien, die schon allein dadurch als gesamtgesellschaftlich dysfunktionale zurückgewiesen werden konnten. Weil der (angebliche) New Yorker Erfolg nicht hinterfragt wird, gewinnt er den Status einer unumstößlichen Tatsache und löst gerade dadurch verständliche Irritationen bei den Repressions skeptikern aus.

Bislang vernachlässigt wird vor allem die Auseinandersetzung mit der 1996 veröffentlichten nachträglichen theoretischen Rechtfertigung der New Yorker Sicherheitspolitik von Kelling/Coles, deren Titel „Fixing Broken Windows“ bereits deutlich weniger präventiv klingt als das Original. Erste Informationen zur dort beschriebenen inhaltlichen Gestaltung der neuen Sicherheitspolitik und zum Typ des sie durchsetzenden „neuen“ (eher autoritär wirkenden) Polizisten hätten verdeutlicht, warum die neue Polizeistrategie so wirkungsvoll in die Praxis transferiert worden ist. Klarer erscheint dann auch die Abgrenzung zur kommunal- und problemorientierten Polizeiarbeit, wie sie beispielsweise durch Goldstein (1990) beschrieben wird. Der diese Polizeistrategie umsetzende Polizist muß seinen Ermessensspielraum situativ und kontextbezogen immer wieder neu überdenken. Der auf *Zero Tolerance* konditionierte Polizist hat es da wesentlich leichter; sein Ermessensspielraum schrumpft durch die engen sicherheitspolitischen Vorgaben buchstäblich auf *Null*.

## **2. Die „Broken-Windows-Theorie“ als Etikettenschwindel**

Planer von Maßnahmen, die auf der oben skizzierten ökonomischen Kosten-Nutzen-Theorie aufbauen, sollten - nach Wilson und Kelling (1983) - berücksichtigen, daß die Entscheidung für konformes Verhalten

- einerseits durch negative Verstärker wie die Erhöhung der Entdeckungswahrscheinlichkeit und schnelle Bestrafung sowie
- andererseits durch positive Verstärker, z.B. Beschaffung eines Arbeitsplatzes und der Aufrechterhaltung des damit verbundenen positiven sozialen Status beeinflusst wird.

Pointiert ausgedrückt: Das o. g. Kalkül geht nur dann auf, wenn *sowohl* ordnungs- als auch sozialpolitische Mittel eingesetzt werden. Die geringe Bedeutung positiver und die Überbetonung negativer Verstärker für die New Yorker Praxis wird durch die starke Orientierung an „incapacitation“ illustriert, die sich deutlich in den drastisch gestiegenen Haftzahlen niederschlägt. Dahinter verbirgt sich die simple Vorstellung, daß nur der Straffällige, der im Gefängnis sitzt, zu dieser Zeit - eben rein physisch - daran gehindert werden kann, Straftaten zu verüben. Massenhafte Karzerisierung als vorrangige Lösung des gesellschaftlichen Problems „Kriminalität“ bedeutet wesentlich mehr als „nur“ die Verabschiedung vom Resozialisierungsgedanken. In den letzten 20 Jahren stieg die Zahl der Inhaftierten in den USA von 300.000 auf 1,5 Mio. Etwa 3 Mio. Menschen sind nur auf Bewährung oder Kautionsfrei. Die Entfernung vom oben beschriebenen ökonomischen Kalkül zeigt sich auch an den entstandenen Kosten: In einigen Bundesstaaten der USA überstiegen 1996 die Ausgaben für Gefängnisse erstmalig diejenigen für Erziehung.

Die einfache und auf Dauer nicht finanzierbare und gesellschaftlich tragfähige Formel „mehr Gefängnisse statt mehr Verbrechen“ läßt erst allmählich wieder Raum für alternative Überlegungen und Projekte im Rahmen von Community Policing, das in allen 50 Staaten der USA (zentral gesteuert) eingeführt wurde. Ressourcen werden nicht nur für soziale, sondern auch für ordnungspolitische Maßnahmen zur Verfügung gestellt; so richtete Präsident Clinton einen Pool von 100.000 Polizistenstellen zur Förderung spezieller Community Policing im Rahmen kommunaler Kriminalprävention ein. Kommunale Kriminalprävention basiert auf der Prämisse, daß schwache „Beziehungen“ zwischen Individuum und sozialen Systemen (Familie, Schule, Gemeinde) sowie eine Unfähigkeit, sich mit sozialen Werten und Normen zu identifizieren, zu sozialer Isolation und zu unterschiedlichen Formen (nicht) strafrechtlicher Devianz führen können (Social Disorder). Eine Identifizierung der Hauptgefahren, Risiken und Schutzfaktoren beispielsweise gegenüber Kindern und Jugendlichen in einer Gemeinde als auch Erkenntnisse über deren Infrastruktur soll helfen, die besten Interventionen auszuwählen, um Erscheinungsformen von Social Disorder reduzieren und verhindern zu können (zur praktischen Umsetzung vgl. Graham 1996).

Diese Interventionsstrategie ist zwar langfristig effektiver als die „incapacitation“-Strategie, aber - gerade zu Zeiten der Ressourcenverknappung für öffentliche Einrichtungen - auch komplizierter, aufwendiger, an mittel- und langfristige Erfolgserwartungen gebunden und deshalb der Öffentlichkeit nur schwer zu vermitteln. Dies ist hinreichender Grund für New Yorks Politik, vorerst auf die Bearbeitung sozialer Ursachen von Kriminalität zu verzichten, so daß polizeiliche Maßnahmen als einziger - monokausaler - Einflußfaktor für Kriminalität gelten. Frühes polizeiliches Eingreifen bereits bei geringen Ordnungsstörungen wird legitimiert durch die Annahme, daß das Unterlassen polizeilicher Maßnahmen bei sichtbaren Anzeichen von Social Disorder zunehmende - auch schwere - Kriminalität verursache. Primäres Ziel ist also nicht die kommunal abgestimmte Begrenzung von Social Disorder, sondern die Bekämpfung von Schwerkriminalität. Die Aufrechterhaltung des Bekenntnisses zu Community Policing hat eher den Zweck, an den von Clinton bereitgestellten Ressourcen weiterhin zu partizipieren.

Unterstellt man nun, daß das Unterlassen polizeilicher Maßnahmen bei Anzeichen von Social Disorder einziger Einflußfaktor auf den Anstieg der Kriminalitätsentwicklung ist, läßt sich ein Ablauf in drei Phasen beschreiben:

- Von der Übereinstimmung Subjektiver und Objektiver Sicherheit (Phase 1) über ein
- Auseinanderfallen Subjektiver und Objektiver Sicherheit durch Zunahme von Problemen im Bereich von Social Disorder - aber noch stabiler Kriminalitätsslage (Phase 2) hin zu
- einer erneuten Übereinstimmung, aber jetzt infolge starker Zunahme von Kriminalität, von

### Subjektiver *Unsicherheit* und Objektiver *Unsicherheitslage* (Phase 3).

Wenn das Unterlassen polizeilicher Reaktion auf öffentliche Unordnung zu Einbußen der Wohnqualität und Entstehen bzw. Zunahme von Kriminalität führt, ist der logische Rückschluß, daß zeitgerechtes Eingreifen präventiv auf Kriminalität wirken müßte. Wenn das alles so einfach ist: Scheiterte die erfolgreiche Umsetzung dieser Rezeptur - nicht nur in New York - in der Vergangenheit an „Unterlassungssünden“ der Polizei?

#### **2.1 Schwierigkeiten bei der Umsetzung früherer Konzepte des Community Policing**

In den 70er Jahren reagierten in den USA mehrere Städte mit Modellversuchen auf die Broken-Windows-Theorie mit ihrer bekanntesten Praxisvariante, dem Community Policing. Dabei fiel die Wahl bevorzugt auf solche Städte, in denen sich die Objektive (niedrige Kriminalität) und Subjektive Sicherheitslage (hohe Kriminalitätsfurcht) stark auseinanderentwickelten (Phase 2). Die Maßnahmen setzen bei augenfälligen Problemen im Vorfeld von Kriminalität an, beispielsweise mit der zwangsläufigen Sofortreparatur sichtbarer Schäden, um weiterführenden Vandalismus zu vermeiden. Begleitforschungsergebnisse (Überblick, vgl. Legge u.a.1994, S. 26 ff.) bestätigten, daß durch augenfällig starke örtliche Polizeipräsenz die Subjektive Sicherheit und damit die subjektive Wohnqualität meßbar erhöht werden konnte. Die Akzeptanz polizeilicher Maßnahmen stieg und die Bewohner konnten erfolgreich zur Übernahme von Eigenverantwortung für die Konflikte, Belange und Entwicklung des Viertels ermutigt werden. Weil Vorstellung und Anspruch von Community Policing der traditionell amerikanischen Vorstellung vom Gemeindeleben entsprechen, gelang die Überzeugung der (gemeindeaktiven) Bevölkerung ohne nennenswerte Probleme. Für Unbeteiligte - also im Quartier Fremde - erhöhte sich die informelle soziale Kontrolle und durch Intensivierung polizeilicher Kontrolle stieg das Entdeckungsrisiko. Hier wird die bereits beschriebene Kosten-Nutzen-Analyse für an Straftaten Interessierte (aber noch nicht dazu Entschiedene) klarer: Mit der Erhöhung wahrnehmbarer Kontrolle steigt das berechenbare Risiko, bei einer Ordnungswidrigkeit wie auch bei einer Straftat entdeckt und zur Verantwortung gezogen zu werden. Pointiert ausgedrückt: Die Chance, sich gegen eine Straftat zu entscheiden, steigt für potentiell Interessierte erkennbar. Allerdings konnte dort, wo ein Kriminalitätsrückgang (sekundäres Ziel) meßbar war, eine Verdrängung in Nachbarkommunen mit vergleichbarer Tatgelegenheitsstruktur beobachtet werden.

Aufschlußreicher für die geringe Ausweitung oder das Scheitern dieser Strategie wie auch für die Beurteilung der aktuellen Polizeistrategie in New York waren die Ergebnisse zur Akzeptanz der neuen Maßnahmen bei den betroffenen Polizisten. Offenbar war der Fußstreifen dienst unbeliebt, weil unbequem. Auch litt das in der Vergangenheit entstandene Selbstbild der Polizisten als „crime fighter“ mit hoher technischer Ausrüstung und primärer Orientierung am Strafrecht in nicht unbedeutendem Maße. Es kann davon ausgegangen werden, daß in New York die Durchführung mit geringem Engagement seitens der Durchführenden und entsprechend niedriger dienstlicher Bewertung bei deren Vorgesetzten erfolgte.

**Fazit:** Community Policing konnte nicht mit der notwendigen Stringenz als verbindliches Konzept im Polizeiapparat durchgesetzt und weiterentwickelt werden. Dieses Ergebnis dürfte den New Yorker Polizeistrategen bekannt gewesen sein und zur Fehlervermeidung bei der innerbetrieblichen Umsetzung von Zero Tolerance beigetragen haben.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bewertungen zum Konzept des NYPD beruhen u.a. auf der Teilnahme der Verfasserin und ihres Kollegen KR Lohmeyer an der COMPSTAT Conference 1997, Beobachtungen der Polizeiarbeit vor Ort und Hinter-

Die New Yorker Politik und Polizei hat sich Anfang der 90er Jahre an die Broken-Windows-Theorie erinnert, stand aber jetzt vor einer völlig neuen Ausgangslage, die nicht von einem Auseinanderdriften Subjektiver und Objektiver Sicherheit geprägt war, sondern von enorm gestiegenen Fallzahlen und gesunkener Aufklärung, entsprechend hohem Viktimisierungsrisiko und adäquater (als theoretische Annahme, empirische Untersuchungsergebnisse liegen nicht vor) Subjektiver Unsicherheit (Phase 3).

## **2.2 Die Objektive Sicherheitslage in New York als Basis des Zero Tolerance-Konzepts**

In den 70er Jahren hatte sich in New York - auch als Folge zurückliegender sozialer Unruhen in den „schwarzen“ Vierteln - die Sicherheitslage im Öffentlichen Raum radikal verändert. Ursache - so die Annahme - sei das Ausbleiben staatlicher Reaktionen auf sichtbare Probleme im Vorfeld von Kriminalität. So war der durch die Unruhen entstandene Schaden beispielsweise an abgebrannten Gebäuden nicht beseitigt worden. Die soziale Lage in den betroffenen Vierteln verschlechterte sich zunehmend, Ordnungsstörungen wurden deutlich seltener verfolgt, die Wohnqualität sank mit der Folge, daß unverhältnismäßig viele Bewohner mit finanziellen Ressourcen das Wohnviertel wechselten. Hinzu kamen die auch in Deutschland bekannten veröffentlichten Hinweise zur individuellen Opfervermeidung („Gehen sie nicht allein bei Dunkelheit...“), die letztendlich dazu führten, daß diejenigen, die ihre Nutzergewohnheiten entsprechend anpassen konnten, tatsächlich zu einer kollektiv wahrnehmbaren negativen Veränderung der Sicherheitslage in den betroffenen Gebieten beitrugen. Weil der Personalkörper der Polizei weder erweitert noch die Aufgabenwahrnehmung verändert wurde, mußten Strategien entsprechend angepaßt werden: Allgemeine polizeiliche Kontrolle, Präsenz wie auch unspezifische Schwerpunktmaßnahmen wurden eingestellt und durch Reaktionen auf Notrufe und spezielle reaktive Formen der Strafverfolgung (weitgehend Kapitaldelikte) abgelöst. Allmählich entstanden die oft zitierten „no-go-areas“, mit den bekannten interethnischen Auseinandersetzungen und intensivem Schußwaffengebrauch im Öffentlichen Raum. Die registrierte, insbesondere die schwere Kriminalität, stieg stark an. Um den tatsächlichen Erfolg der New Yorker Polizei beurteilen zu können, ist eine Fokussierung auf die weit über dem Durchschnitt vergleichbarer amerikanischer Großstädte liegende Kriminalitätsrate dennoch unzureichend.

## **2.3 Der Zustand der New Yorker Polizeiarbeit vor der „Wende“**

Ausgangslage für die Einführung der neuen polizeilichen Sicherheitsstrategie war auch der äußerst desolate Zustand der Polizeiorganisation, hauptsächlich verursacht durch wichtige strategische Fehlentscheidungen des Managements:

- Die Bekämpfung bzw. Kontrolle der Drogenkriminalität durch die uniformierte Polizei wurde stark reduziert, weil die Polizisten unter kollektivem Korruptionsverdacht standen (von Non-Intervention gegen Vorteilsnahme bis zur klassischen Bestechlichkeit und Beteiligung an Rauschgiftdelikten). Sichtbare Kontrollen entfielen so weitgehend und Ermittlungen wurden - reaktiv - nur noch durch Spezialeinheiten durchgeführt. Die Folge war nicht nur ein rapider Anstieg der Drogen-, Begleit- und Gewaltkriminalität in den betroffenen Gebieten, sondern - infolge mangelnder Kontrolle des Öffentlichen Raumes - auch eine Zunahme von Anzeichen einer wachsenden Disorder-Problematik. Hinzu kam der durch die Korruptionsvorwürfe bedingte eklatante Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Polizei.
- Die Polizei blieb erfolglos, weil Informationen bzw. Daten nicht systematisch gesammelt wurden, was dazu führte, daß Fahndungsersuchen nicht oder mangelhaft weitergeleitet, re-

levante Erkenntnisse nicht ausgetauscht und Festnahmeerfolge entsprechend ausblieben. Über „Festgenommene auf frischer Tat“ lagen keine weiteren Informationen vor; sie konnten daher beispielsweise nicht mit ähnlichen Taten konfrontiert werden; entsprechend folgenlos blieben die justitiellen Reaktionen, was in der Öffentlichkeit zu wachsender Kritik an der Justiz führte.

- Das Leitungspersonal war über die Sicherheitslage im eigenen Verantwortungsbereich nicht informiert, zeigte auch wenig Interesse an der eigenen Tätigkeit (kam nicht zum Dienst, ging eigenen Interessen und Tätigkeiten während der Dienstzeit nach, „easy living“). Dieser „Vorbildcharakter“ prägte in Folge den gesamten Personalkörper.

Die deprimierende Beschreibung des NYPD vor der „Wende“ und die - zwar durch gesellschaftliche Entwicklungen begünstigte, aber wohl erheblich durch Unterlassen polizeilicher Intervention verschuldete - desolate Kriminalitäts- und Sicherheitslage ist Ausgangsposition eines Crash-Programms zur Kompensation selbstverschuldeter Defizite infolge jahrelanger weitgehender Abstinenz. Die Rede vom Erfolg des NYPD erinnert vor diesem Hintergrund eher an einen Vorher-Nachher-Vergleich aus der Waschmittelwerbung: eine Mahnung für vorschnelle Nachahmer, die eigene Definition des „Vorher“ zu überdenken.

### **3. Zero Tolerance: Die neue New Yorker Polizeistrategie**

Absolute Priorität der neuen Strategie besitzt die „Arbeit auf der Straße“. Ziel ist es, möglichst viele Polizeibeamte aus Spezialaufgaben herauszulösen und in einen Aktionsplan einzubinden, der zunächst als eine äußerst massive Variante der Bekämpfung von Disorder-Problemen zu beschreiben ist. Die neue Logistik für den zeit- und ortsgerechten Einsatz in den Polizeirevieren gelang durch Einführung der sog. Computer Statistics (COMPSTAT), d.h.

- tägliche Auflistung der Straftaten,
- tägliche Auflistung der Festnahmen,
- tägliche Auflistung von Erscheinungsformen im Rahmen der Disorder-Problematik,
- tägliche Auflistung von Kontrollen und
- Bereitstellung aktueller Organisationsdaten.

Auf stets zu aktualisierenden Daten fußen Zielsetzungen, Dienstpläne, Ressourcenplanung und Kontrolle. Zusätzlich wurden 7000 Polizisten/-innen eingestellt, mit erhöhtem Anfangsgehalt und leistungsabhängigen Beförderungsmöglichkeiten.

Es begann 1993 (unter Leitung des damaligen Polizeipräsidenten Bratton) mit der Rückgewinnung des öffentlichen Nahverkehrs durch die Transit Police für alle Nutzergruppen durch massive polizeiliche Kontrollen, personelle Veränderungen und Verdichtungen an den Fahrkartenschaltern und einem umfänglichen Reinigungs- und Reparaturprogramm. Die neuen Ordnungs-, Sicherheits- und Sauberheitskriterien wurden mit ungewohnt rigorosen Mitteln durchgesetzt - und erbrachten schnellen und nachhaltigen Erfolg. Danach wurde das Konzept auf den gesamten Öffentlichen Raum erweitert. Die Durchsetzung der neuen Ordnung gelang nur mit äußerst repressiven straf- und zivilrechtlichen Mitteln. Ruhestörender Lärm durch Radiomusik wurde sofort durch Einzug des Gerätes geahndet; Urinieren oder Alkoholtrinken in der Öffentlichkeit führte zu Festnahmen und Vernehmungen. Die dadurch gewonnenen Informationen - auch über weitere unbeteiligte Personen - wurden sofort gespeichert und erhöhten so nahezu unbegrenzte Kontrollmöglichkeiten. Kontrolleingriffe konnten so für polizeilichen Bedarf nach und nach erweitert werden: Beispielsweise erlaubt die Entdeckung des

Fahrradfahrens auf dem Bürgersteig nicht nur die Ahndung dieser Ordnungswidrigkeit durch Einzug des Rades und Speicherung entsprechender Daten, sondern darüber hinaus auch die körperliche Durchsuchung des Falschfahrers nach Rauschgift und Waffen. Vergleichbare Eingriffsbefugnisse schließen sich bei Kontrollen des fließenden Verkehrs an, was dazu führt, daß jeder potentiell betroffen sein kann. Kontrolle und Verfolgung von Bagatell- und Moraldelikten (beispielsweise von Prostituierten und Junkies) haben Priorität vor klassischen Formen punktueller Strafverfolgung, die als ineffektiv eingestuft wird. Die New Yorker Polizei geht davon aus, daß massive Kontrolle von Kleinkriminalität und nicht strafrechtlich relevanter Devianz die Kontrollerfolge auch bei den schwereren Delikten erhöht. Beispielsweise kann ein Schwarzfahrer auch Besitzer einer illegalen Waffe sein oder ein potentieller Straßenträuber, der an der Ausführung seiner Tat gehindert wird.

Angewandte Taktiken sind fast ausschließlich auf Formen der Personenkontrolle begrenzt. Danach wurden weitere Maßnahmen zur Disorder-Bekämpfung entwickelt und durchgeführt, die kaum noch etwas mit klassischen Präventionsmaßnahmen gemeinsam haben:

- In statusniedrigen Vierteln begann man mit der Bekämpfung sogenannter squeegees (Scheibenreiniger, die eine bezahlte Reinigung verschmutzter Windschutzscheiben anbieten, gelegentlich aber auch erzwingen wollen), setzte dort gleichzeitig aber Fahndungen und Haftbefehle um, führte Waffenkontrollen durch und zog festgestellte Waffen umgehend ein (Reduktion von Bedrohung).
- Öffentlicher Nahverkehr stand weiter im Mittelpunkt rigider polizeilicher Kontrollen sowie Fahndung nach Waffen und Drogen (Reduktion von Gewalt, Raub, Nötigung).
- Die Bevölkerung wurde durch „Steckbriefaktionen“ direkt in polizeiliche Fahndungsmaßnahmen eingebunden, um die Entdeckungswahrscheinlichkeit auch bei denen zu erhöhen, nach denen nicht ausdrücklich polizeilich aktiv gefahndet wurde (Verdrängung „Unerwünschter“ aus dem Viertel).
- Die Verdrängung „krimineller Milieus“ gelang durch ständige Kontrolle von Hehlereigeschäften und Bordellen, mit dem Ziel und Erfolg, daß viele Vermieter sich Mietausfall und Ärger ersparen wollten und dieses Klientel nach und nach als Mieter nicht mehr akzeptierten (Reduktion sichtbarer Prostitution und Hehlerei), so daß Anbieter und Adressanten allmählich aus ausgewählten Vierteln verschwanden (z.B. Times Square).
- Massive Kontrolle von Waffen führte zum Rückgang von Schießereien und eher zufällig Verletzten und Getöteten im Öffentlichen Raum, bei denen häufig Unbeteiligte bei einem Streit zwischen z.B. Dealern erschossen wurden (Reduktion von Schießereien im Öffentlichen Raum).
- Anwendung von Displacement-Strategien, d.h. die Verbringung sogenannter unerwünschter Personen z.B. Obdachloser und Junkies an abgelegene Orte, um sie aus dem Öffentlichen Raum zu verdrängen.

Die genannten Schwerpunktmaßnahmen wurden als Disorderbekämpfung durch eine „Null-Toleranz-Strategie“ jeweils unter dem Einsatz aller zur Verfügung stehender Ressourcen durchgeführt. Allerdings dienten die Maßnahmen weniger der Disorder- als der Gewaltbekämpfung und sollten bereits bekannte Sicherheitsdefizite gezielt in statusniedrigen Gebieten entdramatisieren. Weil repressive Aktionen unter dem Etikett der Bekämpfung von Ordnungswidrigkeiten firmierten, waren neue und zusätzliche Gesetze auf Bundesebene zur Personenkontrolle und -durchsuchung ohne konkreten Anfangsverdacht nicht notwendig.

Erst nach Abschluß dieser Disorder-Offensive begann im zweiten Schritt die eigentliche Kriminalitätsbekämpfung

- mit einer Offensive gegen Drogenkriminalität, ebenfalls beginnend in statusniedrigen Au-

ßenbezirken. Erwartbare Verdrängungseffekte in statushohe Gebiete und die tatgelegenhitsgünstige Innenstadt blieben aus, weil dort bereits massive private Sicherheitskräfte eingesetzt waren, von deren Präsenz die Polizei bewußt profitieren konnte. Die Intensität der Kontrolle richtete sich an der Kontrolldichte privater Sicherheitsbetriebe aus, ohne daß es zu einer direkten Zusammenarbeit mit den Privaten kam,

dann wurden

- Absprachen zwischen Polizei und Justiz getroffen (beispielsweise durch Informationsaustausch zur Beschleunigung von Verfahren)

und aktuell wird jetzt wieder

- am Ausbau der Ermittlungstätigkeit im Bereich Gewalt- und Straßenkriminalität gearbeitet, um gezielt längere Haftstrafen durch kompetente Beweismittelsicherung zu ermöglichen. Dieser Schritt war notwendig geworden, weil die Priorität polizeilicher Maßnahmen für Präsenzaufgaben bei der um 7.000 Polizisten aufgestockten Schutzpolizei lagen.

Bedenkt man die geschilderte Ausgangslage New Yorks, ist die Wahl der Strategie zwar wenig sensationell, aber plausibel: Es geht um die Reduktion Objektiver Unsicherheitslagen durch klassische, repressive Sicherheitskonzepte, nämlich:

- Reduktion von Gewalt durch Waffenkontrolle im Öffentlichen Raum,
- Verfolgung und Störung von Angehörigen der Drogenszene, um Kriminalitätsangst in betroffenen Vierteln zu reduzieren und Erscheinungsformen sog. Unwirtlichkeit zu beseitigen,
- schnelle Durchsetzung von Vorladungen und Gerichtsbeschlüssen durch verbesserten Informationsaustausch, um Respekt vor staatlichen Kontrollorganen zu erhöhen,
- vermehrte Festnahmen durch spezielle Festnahmetams, um durch erhöhte Inhaftierungszahlen den „illegalen Markt“ zu entlasten.

Die folgenden 10 Strategien sind die offiziell benannten Prioritäten des NYPD, die aber stadtteilspezifisch variiert werden können. Es handelt sich nahezu ausschließlich um Varianten der Personenkontrolle, die mit Null-Toleranz nicht nur nach Außen, sondern auch auf den inneren Betrieb Anwendung finden.

1. Waffenkontrolle, Einziehung illegaler Waffen, mit dem Ziel der Gewaltreduktion
2. Sicherheitsstrategien für Schulen und Schulwege mittels Waffenkontrolle
3. Wiedereinsatz uniformierter Polizei in der Drogenszene mit dem Ziel, Dealer der mittleren Ebene aggressiv zu verfolgen, Waffen und Autos gezielt zu kontrollieren und gegebenenfalls einzuziehen
4. Professionelle Bearbeitung von Familienstreitigkeiten (Training der Beamten, Registrierung der Vorfälle, Festnahmen der Angreifer oder Verbringung der Opfer in Frauenhäuser, um Erfolge (auch anderer beteiligter Einrichtungen) an rückläufigen wiederholten Hilfsersuchen/Anzeigen zu messen)
5. Rückgewinnung des Öffentlichen Raums bzw. Disorder-Bekämpfung mit der Möglichkeit des Einziehens der verursachenden Mittel, um Subjektive Sicherheit zu erhöhen, aber auch durch den Informationsgewinn Fahndungserfolge und Haftbefehle durchzusetzen
6. Bekämpfung des Diebstahls von sowie in/aus Kfz durch Kontrolle und Schließung illegaler Autowerkstätten, Möglichkeiten der direkten Datenabfrage gestohlener Fahrzeuge/-teile, ständige Straßenkontrollen, Personalverdopplung an erkannten Brennpunkten (checkpoints)
7. Korruptionsbekämpfung durch Schaffung einer Atmosphäre verstärkter Korruptionskontrolle auf allen Ebenen der Hierarchie zur Risikoerhöhung

8. Verkehrskontrollen zu Fahndungszwecken, aber auch mit dem Ziel der Aufrechterhaltung des Verkehrsflusses/Stauehebung und angenehmer Gestaltung für alle Nutzer
9. "Höflichkeit, Professionalität und Respekt" als neue „corporate identity“, durch Mentoren trainiert, die auch Qualitätskontrollen durch Stellung fiktiver Aufgaben (Anzeigen, Hilfersuchen, Durchsuchung) durchführen. Dieser neue gemeinsame Slogan steht auf allen Streifenwagen und ersetzt den ehemaligen „Dienen und Schützen“.
10. Durchsetzung von Gerichtsbeschlüssen und Fahndungsbegehren, indem Gefangene zu Gerichtsverhandlungen, ins Gefängnis oder zur Verbüßung von Haftstrafen begleitet bzw. Ersatzfreiheitsstrafen kontrolliert werden (mit personalstarken Festnahmeteams), um Respekt vor Strafverfolgungsorganen zu erhöhen.

### **3.1 Der Erfolg: Die statistische Selbstdarstellung des NYPD**

Seriöse Begleitforschungsergebnisse liegen zur Zeit für New York nicht vor, wohl aber journalistische Reportagen, die zeigen, daß Social Disorder zurückgegangen und Kriminalitätsfurcht - zumindest aus Sicht der Interviewten auch in den „no-go-areas“ - gesunken ist.

Weil demographische, wirtschaftliche und soziale Einflußfaktoren in den Hintergrund der Selbstdarstellung des NYPD rücken, zählt ausschließlich der auf wenige schwere Delikte reduzierte, statistisch deklarierte Erfolg bei ausgesuchten schweren Delikten (s. Anlage der vom NYPD erstellten Statistik).

Allerdings werden in den USA grundsätzlich nur ausgesuchte schwere Delikte statistisch geregelt erfaßt, um eine Vergleichbarkeit von Bundesstaaten und Städten zu ermöglichen (schwere Delikte sind in den US-Großstädten unterschiedlich auf 6-8 Delikte begrenzt). Für NY werden aktuell sechs Delikte erfaßt: Mord, Raub, Vergewaltigung, Schwere Körperverletzung, Schwerer Diebstahl und Autodiebstahl. Für die letzten drei Jahre (bis 1996) gingen die Zahlen zwischen ca. 10% (für Vergewaltigung) und ca. 45% (für Mord und Raub) zurück. sie liegen aber immer noch weit über dem Niveau deutscher Großstädte. Die Häufigkeitsziffer (HZ= Fälle pro 100.000 Einwohner) beträgt für Mord in NY 13,5, in Hamburg z.B. nur 2 und für Vergewaltigung 39,5 in NY und in Hamburg 16. Registrierungsregeln bleiben weitgehend unbekannt, daher muß für den kritischen Betrachter offen bleiben, ob beispielsweise der Autodiebstahl tatsächlich rückläufig ist oder nur die in Großstädten häufige „unbefugte Ingebrauchnahme“. Diese Form des Autodiebstahls ist durch die oben skizzierte flächendeckende, rigorose Kontrolle eher beeinflussbar als der geplante Diebstahl ausgesuchter hochwertiger Fahrzeuge mit dem Ziel des organisierten Weiterverkaufs.

Auch die rückläufigen Mordzahlen sind durch Kontrollerfolge zu erklären. Die massive Waffenkontrolle im Öffentlichen Raum führte zur Einziehung der entdeckten Schußwaffen und verringerte so die Auseinandersetzungen unter Schußwaffeneinsatz im Öffentlichen Raum. Dies reduzierte den hohen Anteil an den Mordopfern, die als Unbeteiligte zufällig in eine Schießerei gerieten. Die üblicherweise mit Mord assoziierte gezielte Planungs- und Beziehungstat kann durch Kontrollen nicht beeinflusst werden und gilt allgemein auch nicht als präventabel.

Auffällig ist, daß Kontrolldelikte wie Drogenkriminalität, einfacher Diebstahl und Schwarzfahren nicht - wie bei uns üblich - in die Statistik einbezogen werden. Folglich liegen Informationen zur Entwicklung der Drogenkriminalität auf dieser statistischen Basis nicht vor, obwohl dieser Deliktsbereich zu den ausgewiesenen Arbeitsschwerpunkten des NYPD zählt. Vergleiche mit Kriminalitätsstatistiken deutscher Städte verbieten sich nicht nur wegen der extrem unterschiedlichen Sicherheitslage (Kontrollerfolge können sich nur bei entsprechender Delikthäufigkeit einstellen) wie auch Definitions- und Registrierungsmodalitäten, sondern auch deswegen, weil die im Mittelpunkt polizeilicher Maßnahmen stehenden Kontrolldelikte in New York statistisch nicht erfaßt werden.

So differieren statistische Zahlen der Gesamtkriminalität zwischen deutschen (Summe aller gezählten Delikte) und US-amerikanischen Städten (in New York Summe der sechs aufgeführten Delikte) erwartbar hoch.

Eine unserer Statistik vergleichbaren Zählweise würde dokumentieren, daß die registrierte Kriminalität in New York zwangsläufig durch die wesentlich erhöhte Kontrollintensität nicht nur gestiegen, sondern geradezu „explodiert“ sein dürfte. Das bedeutet: Tatsächlich kann die Kontrollstrategie des NYPD gar nicht zu einem Rückgang, sondern infolge intensiver Aufhellung des sonst „tolerierten“ Dunkelfeldes, nur zu einer erheblichen Zunahme bekanntgewordener Delikte führen.

Kontrolldelikte erscheinen in der New Yorker Statistik aber nur indirekt und fragmentarisch unter der Rubrik erfolgreicher Festnahme- und ausgesuchter Kontrolltätigkeiten (vgl. verteilte Vorlage bei COMPSTAT-Sitzungen in der Anlage bei Binninger/Dreher).

Das NYPD betont stets den kausalen Zusammenhang zwischen seinen erfolgreich durchgeführten Disorder-Kontrollen und dem Rückgang der benannten schweren Kriminalität. Sie wähle für die Kontrollstrategien Taktiken, die auch mit der für das NYPD üblichen geringeren Ausbildung (6 Monate) und Training (Bekämpfung von Autodiebstahl 5 Tage, Schlichtung von Familienstreitigkeiten 5 Tage, Beeinflussung von Zielgruppen im Rahmen der Disorder-Beseitigung 1-5 Tage, Betrug 1 Tag) erfolgversprechend durchführbar sind.

Start war eine Offensive zur Bekämpfung von Disorder-Problemen in statusniedrigen Außenbezirken, aber nicht um diese Disorder-Probleme selbst zu bekämpfen (so fordert es die reine Lehre der Theorie der zerbrochenen Fensterscheiben), sondern um sie vielmehr direkt als Einfallstor zur Kriminalitätsbekämpfung zu benutzen.

Nur so konnte auf neue Bundesgesetze zu Personenüberprüfungen im Öffentlichen Raum zum Zwecke von Waffen- und Drogenkontrollen ohne konkreten Anfangsverdacht verzichtet werden. Entsprechende Eingriffsbefugnisse und Ermessensspielräume bei Ordnungswidrigkeiten wurden bedarfsgerecht durch den Staat New York erweitert.

Demnach führten eigentlich Maßnahmen der klassischen Kriminalitätsbekämpfung zum Rückgang der sechs aufgeführten schweren Delikte und weniger die Kontrolle von Social Disorder.

### **3.2 Zero Tolerance als Disziplinierungsprogramm des NYPD**

Um ein solches Konzept zu managen, bedarf es eines zuverlässigen Führungs- und Einsatzmittels wie auch eines veränderten Führungsverständnisses. Neben dem bereits benannten Werkzeug COMPSTAT, sollte auch der Führungsstil innerhalb der neuen Polizei betrachtet werden, dessen Ziel Leistungsbewußtsein und die Übernahme einer persönlichen Rechenschaftspflicht für die Sicherheitslage im jeweiligen Zuständigkeitsgebiet ist („accountability“).

In den Medien wurde bereits viel über das Werkzeug COMPSTAT berichtet. Die dort festgehaltenen Zahlen zu Organisation, Straftaten, Festnahmen, Kontrollen und kurz- wie langfristiger Entwicklung dienen nicht nur taktischer und strategischer Planung, sondern auch der

unmittelbaren Kontrolle und Disziplinierung des leitenden Personals.

In monatlich stattfindenden Rechenschaftssitzungen werden die Leiter der Polizeidistrikte und -reviere auf den Erfolgskurs von Zero Tolerance „konditioniert“. Thema in den Sitzungen sind die Sicherheitsprobleme unangekündigt ausgewählter Revierleiter. Erwartet wird die Übernahme von Verantwortung für gestiegene Fallzahlen im Zuständigkeitsgebiet und die zuverlässige Einhaltung der in den Sitzungen vereinbarten Maßnahmen zur Kriminalitätsbekämpfung. Die „halböffentliche“ Konfrontation mit Problemen aus dem eigenen Verantwortungsbereich erinnert an die Funktion eines mittelalterlichen Prangers: Der/die Kandidat/-in schreitet zum frontal bereitgestellten Pult und blickt von dort aus auf die dichtgedrängt sitzenden Teilnehmer, neben den Vorgesetzten auch solche aus Kommune und anderen Revieren. Die Sitzungsteilnehmer ihrerseits sehen nicht nur auf den „Angeprangerten“, sondern auch auf die hinter ihm installierte wandhohe Leinwand, auf der Überraschungsfragen Vorgesetzter beispielsweise durch vom vorgelegten Bericht abweichendes Zahlenmaterial oder Bildaufnahmen von nicht gelösten Problemen im Bereich Social Disorder (Fixer oder Alkoholkonsumenten auf Parkbänken, Urinierer oder Obdachlose) und ~~Die Pakke) frontal überbrachte~~ und massiven Verfehlungen wirken rüde und unsachlich. Sie haben eher den Charakter einer Vorhaltung statt kritischer Auseinandersetzung mit nicht erreichten (oder erreichbaren) Zielen. Kleine Sanktionen werden sofort vollstreckt, z.B. bei Differenzen über das vorgelegte Zahlenmaterial durch Redeverbot und den Verweis, sofort den Sitzplatz wieder einzunehmen und die den Fehler verursachenden Mitarbeiter unverzüglich auszutauschen. Dies gilt intern als letzte Verwarnung vor einer Versetzung.

Die Kontrollen erfolgen durch eine im Strategiepaket oben bereits benannte personalintensive Polizeieinheit, deren ausschließliche Aufgabe die Integritätsprüfung von Polizisten und Polizeiarbeit ist. Dazu gehören neben der klassischen Korruptionsbekämpfung (beispielsweise durch fiktive Angebote auf allen hierarchischen Ebenen) auch die intensive Prüfung der Güte des von Polizisten angebotenen Service (beispielsweise durch fiktive Hilfsersuchen). Die Sanktionen für Verfehlungen können bis zur Entlassung aus dem Polizeidienst reichen. Die Integritätskontrollen dienen quasi der notwendigen Beweismittelerhebung, auch durch Hinweise von Mitarbeitern, Kollegen und Bürgern.

Die auffallend hohe Kontrollintensität und der ausgeprägt autoritäre Führungsstil führten bereits zu einer beobachteten Zunahme innerbetrieblichen Mobbings, was auch zur freiwilligen Kündigung führen kann (s. auch die Bewertung des Führungsstils innerhalb des NYPD aus Sicht anderer amerikanischer Polizeien als „management by terror“ (zitiert nach Bässmann/Vogt 1997, S. 26).

Freiwilliges Ausscheiden aus dem Polizeidienst ist wahrscheinlich, weil amerikanische Polizisten/-innen bereits nach zwanzig Jahren pensionsberechtigt sind und vorzugsweise bei privaten Sicherheitsunternehmen eine meist besser bezahlte Beschäftigung finden. Es ist anzunehmen, daß sich die innerbetrieblichen Erfahrungen „am Pranger“ auch auf den Führungsstil der negativ Betroffenen auswirken und an eigene Mitarbeiter „weitergereicht“ werden.

Über positive Auswirkungen des Führungsstils auf das Verhalten der Mitarbeiter/-innen lassen sich viele Hinweise finden (Schlagworte: Leistungsorientierung und Zuverlässigkeit), über negative nur dann, wenn sie - strafrechtlich definiert - als entdeckter und aufgeklärter Fall von Fehlverhalten in monatlichen Statistiken der COMPSTAT ausgewiesen werden.

Hess (1996) führte bereits in seinem Beitrag aus, daß das Beschwerdeaufkommen seit Einführung der neuen Polizeistrategie um 30% gestiegen ist und das New Yorker Parlament 1996 ein Gesetz erlassen hat, das den Spielraum der Polizei wieder einengt (ob als Reaktion auf das gestiegene Beschwerdeverhalten, sei nicht bekannt). Viele Bagatelldelikte und Ordnungswidrigkeiten dürfen nicht mehr durch die Polizei, sondern nur noch durch andere, namentlich benannte Behörden kontrolliert und geahndet werden.

Amnesty International veröffentlichte Zahlen (zitiert nach Hahn 1997, S. 38) über zunehmendes Beschwerdeaufkommen aufgrund gewalttätigen Einschreitens von Polizisten; bekanntgewordene Vorfälle seien zwischen 1992 und 1995 von ca. 2.900 auf ca. 5.000 angewachsen. Hinzu kommen Hinweise, daß zumindest in der Anfangsphase der neuen Polizeistrategie gerade Mitglieder von Randgruppen, auf die bei Personenkontrollen im Öffentlichen Raum besonders geachtet wird (Junkies, Prostituierte, Obdachlose und auch Jugendliche generell), mit „Nachdruck“ verdrängt werden sollten. In dieser Phase wurde rüdes Verhalten gegenüber zu Kontrollierenden durch Vorgesetzte eher toleriert. Es ist prognostizierbar, daß dieselben Vorgesetzten Schwierigkeiten bei der Begrenzung von Übergriffen und rüdem Verhalten haben werden. Der ehemalige New Yorker Polizeipräsident und Initiator der neuen Strategie, Bratton, bestätigte auf einer Vortragsreise durch Deutschland (1997) diese Zahlen, bewertete sie aber als eine undramatische Entwicklung, die lediglich Folge des häufigeren, aktiveren Einschreitens sei und den erfolgreichen Einsatz für die Rückgewinnung von Wohn- und Lebensqualität in der Stadt nicht mindere.

Amnesty International bezifferte die Anzahl der Toten durch Auseinandersetzungen mit der Polizei in den Jahren 1994 bis 1996 auf 100 (s. Hahn a.a.O.). Betont wird, daß die Auseinandersetzungen nicht auf Festnahmen begrenzt waren, sondern oft auch Folge von mißverstandenen/mißverständlichen Anordnungen im Zusammenhang mit der Reduktion von Disorder-Problemen.

Die Übernahme der Alleinverantwortung für die Kriminalitätsentwicklung führt konsequenterweise dazu, daß auch eintretende Erfolge ausschließlich für die Polizei verbucht werden. Als Erfolgsbeweis dienen auch die neuen Investoren, die NY als Standort geschäftlicher Aktivitäten wieder entdeckt haben und dadurch zu einem wirtschaftlichen Aufschwung beitragen; dies gilt als weiterer Nachweis dafür, daß die Strategie mehr Nutzen als Kosten verursacht. Unerwähnt bleibt, daß alle positiven Veränderungen in der Stadt allein der neuen Polizeistrategie zugeschrieben werden, eine politische Kampagne, die sich bei der letzten Bürgermeisterwahl für den Kandidaten bereits positiv ausgezahlt hat und im November 1997 erneut auszahlen soll. Der unmittelbare Nutzen von polizeilicher Präsenz und Kontrolle im Öffentlichen Raum ist weitaus medienwirksamer umzusetzen als das Versprechen langfristig eintretender positiver Entwicklungstendenzen innerhalb der Gesellschaft. Die Vermittlung eines schlichten Ursache-Wirkungs-Prinzips gelingt eher als die eines komplizierten Bedingungsgeflechtes. Unerwähnt bleibt, daß nicht nur die Polizei, sondern auch andere öffentliche Einrichtungen reformiert wurden; höhere Effizienz gilt ausdrücklich für die verpflichtende interbehördliche Zusammenarbeit (nicht nur von Polizei und Justiz). Bildungspolitische Maßnahmen für Jugendliche und eine Beschäftigungsoffensive gelten als (kostspielige) Stabilisatoren für die erreichte Entwicklung in New York.

#### **4. Kann die New Yorker Polizeistrategie ein Vorbild für deutsche Großstädte sein?**

Das politisch erwünschte Selbstverständnis des NYPD ist dem eines Geschäftsbetriebes vergleichbar, der profitabel arbeiten muß. Dies verlangt ein klar zu beschreibendes Produkt: Ordnung und Sicherheit im Öffentlichen Raum.

Weil differenzierte „Markt“analysen fehlen (keine Bevölkerungsbefragungen zur Subjektiven Sicherheit, zur Akzeptanz und zu gewünschten Aufgabenschwerpunkten polizeilicher Maßnahmen in den unterschiedlichen Kommunen New Yorks), werden Ziele, Strategien zur Zielerreichung und Erfolgsmaßstab ausschließlich polizeilich definiert. Aus diesem Grund ist die schnelle Reduktion von Fallzahlen schwerer Delikte und die Erhöhung von Festnahmen primäres Ziel.

Erstaunlich ist es, daß das NYPD sich zu Zielen bekennt, die gerade durch Untersuchungsergebnisse amerikanischer Polizeiforscher als ineffektiv zurückgewiesen wurden, weil sie nachweisbar an dem Bedarf der Bevölkerung - also den Service-Nehmern polizeilicher Dienstleistung - vorbeigehen. Auch waren es amerikanische Kriminologen, die in der Vergangenheit auf diesen Untersuchungsergebnissen aufbauende Ziele und Strategien des Community Policing entwickelt haben und dies aktuell für viele amerikanischen Bundesstaaten - aber ausdrücklich nicht für New York - weiterentwickeln.

Mittel zur Erreichung der Ziele in New York ist die Erhöhung des Entdeckungsrisikos durch simple Kontrollstrategien. Zu diesem Zweck wurden Eingriffsbefugnisse (beispielsweise Waffen- und Drogenkontrolle ohne konkreten Anfangsverdacht) und Arbeitskapazität (Verstärkung uniformierter Polizei im Öffentlichen Raum) auf geringe Vergehen vorverlagert. Der Ermessensspielraum für polizeiliches Einschreiten wird durch Zero Tolerance bestimmt. Konkret angewandte Maßnahme ist die intensive Personenkontrolle im Öffentlichen Raum. Ihr Zweck besteht darin, möglichst viele Informationen über die im Straßenbild aus unterschiedlichen Gründen aus polizeilicher Sicht Auffälligen zu sammeln und zu speichern, die sofort oder später zur Entdeckung, Festnahme und Verurteilung dieser und anderer Verdächtiger führen sollen.

Logistik, Betriebsabläufe, Führungsstil und Berufsbild des NYPD wurden so an dieses Konzept angepaßt, daß Zero Tolerance auch als Verhaltens- und Disziplinierungskonzept nach Innen wirkt.

Weil Kriminalitätsanalysen und Untersuchungen zur Subjektiven Sicherheit und zu erwünschten wie unerwünschten staatlichen Sicherheitsangeboten aus Sicht der Wohnbevölkerung nicht vorliegen, wurde schlicht unterstellt, daß die Entwicklung der registrierten Kriminalität quantitativ und qualitativ so weit fortgeschritten war, daß von einer adäquaten Subjektiven Unsicherheit aller New Yorker ausgegangen werden konnte. Als Beleg galt einerseits der Wegzug sogenannter Besserverdienender, die die Wohnqualität der Vororte oder ländlicher Gebiete vorzogen. Andererseits gab es Hinweise darauf, daß selbst die eher liberal denkenden New Yorker Anfang der 90er Jahre bereit waren, repressive polizeiliche Maßnahmen - darunter auch solche, die die eigenen Freiheitsrechte einschränken (Personenkontrollen im Öffentlichen Raum ohne adäquaten Anfangsverdacht) - billigend in Kauf zu nehmen, um die eigene Wohn- und Lebensqualität in New York zu erhöhen.

Der mit der Stadtflucht verbundene finanzielle Verlust für die Stadt (Steuern, Infrastruktur und Konsum) erzeugte bereits ausreichenden politischen Handlungsdruck. Die Konzentration auf Kleinkriminalität und die verpflichtende Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden ließ publizitätswirksame Erfolge nicht nur für die Polizei, sondern auch für die (wegen Untätigkeit) kritisierte Justiz zu, denn Festnahme, Beweismittelsicherung, zeitnahe Anklage und schnelle Aburteilung gelingen bei leichten Kontrolldelikten ohne komplizierte Beweismittelerhebung eher als bei schweren Delikten mit hohem Ermittlungsaufwand.

Die Medien feiern den Rückgang der Straßenkriminalität und die dadurch gestiegene Attraktivität der Stadt für Bewohner wie Besucher. Erfolge werden an wachsenden Touristenzahlen gemessen. Investoren entdeckten die Stadt als Wirtschaftsstandort neu.

Weder wurden die Risiken, die durch eine Zero Tolerance-Polizei für eine demokratische Gesellschaft entstehen können, noch die soziale Instabilität als Folge der nur kurzfristig wirkenden Effekte einer massenhaften Inhaftierung auch Kleinkrimineller in Rechnung gestellt. Die meisten Freiheitsstrafen sind bekanntlich irgendwann beendet und erzeugen gerade bei extensiv inhaftierten Kleinkriminellen erwartbare soziale Kosten. Nach öffentlich gewordenen polizeilichen Übergriffen gibt es erste Anzeichen dafür, daß in New York wieder zwischen gewünschten polizeilichen Zugriffen und unerwünschten Übergriffen unterschieden wird: Ein Hinweis darauf, daß Zero Tolerance offensichtlich nur als kurzfristiges (Notfall-)

Mittel - weniger als langfristig wirksame Strategie - ein- und durchsetzbar ist.

Diese Tendenz ist gerade für die Interessenten in Europa bemerkenswert, weil das Ende der ausschließlich positiven Rezeption bereits zu einem Zeitpunkt einsetzt, an dem das Ausmaß der Straßen- und Gewaltkriminalität in New York noch immer um ein Vielfaches größer ist als beispielsweise in deutschen Großstädten. Die Übersicht (s. nachfolgende Seite) zeigt zwei unterschiedliche Strategiekonzepte, mit denen auf zwei unterschiedliche Sicherheitslagen reagiert werden kann:

- Community Policing, ein präventives Konzept, welches auf dem Ansatz von „Broken Windows“ aufbaut und
- Zero Tolerance, ein repressives Konzept, welches auf dem Ansatz von „Fixing Broken Windows“ aufbaut.

Im Vordergrund steht die Abhängigkeit einer angemessenen Strategiewahl von der notwendigen Analyse der jeweiligen Sicherheitslage in den Kommunen.

Zero Tolerance ist - in Abgrenzung zu Community Policing - eine repressive Strategie, mit der auf eine objektiv desolate Sicherheitslage reagiert wird. Trotz rückläufiger Zahlen sind die registrierten Gewalttaten in New York noch immer um ein Vielfaches höher als die deutscher Großstädte, die schon deshalb eine vergleichbare Unsicherheitslage für sich nicht reklamieren können. Eine nüchterne Analyse der Sicherheitslage deutscher Großstädte würde den an einer Übernahme des New Yorker Modell Interessierten zeigen, daß die Ausgangsbasis für drastische repressive „Korrekturen“ nach dem Vorbild des NYPD in den meisten Fällen überflüssig und verfehlt wäre.

Diese Ausgangsbasis läßt es fraglich erscheinen, ob die in New York (gegen die Bevölkerung) eingesetzten Mittel - auch jenseits jeweiliger gesetzlicher Möglichkeiten - von der betroffenen Wohnbevölkerung deutscher Städte akzeptiert oder zumindest zeitweise toleriert würden. Auch die selbstkritische Analyse und Bewertung der jeweiligen Polizeiarbeit läßt eine vergleichbare Kritik wie für New York (kollektiver Korruptionsverdacht, gravierende Informations- und Führungsdefizite) in der Regel nicht zu.

Funktionierende Konzepte zur Beseitigung bereits erkannter singulärer Mängel wie z.B. solche, die Gebrauchsfähigkeit von Statistiken zu erhöhen oder festgestellten Einsatzbedarf an innerbetriebliche Dienstzeiten anzupassen, können von New York zwar übernommen werden. Dies ist aber kaum hinreichender Anlaß, um ein die Polizeiarbeit so radikal veränderndes Gesamtkonzept wie Zero Tolerance zur Reduktion Subjektiver Unsicherheit, Verbrechensbekämpfung und innerbetrieblicher Disziplinierung einzuführen.

Vergleichbare Vorher-Nachher-Effekte, die auf der bereits geschilderten Basis selbstverursachter gravierender Defizite beim NYPD in diesem Ausmaß eintreten konnten, sind daher für deutsche Städte generell nicht erwartbar.

Die in der folgenden Übersicht skizzierten unterschiedlichen Investitionen in die Polizeiausbildung sollen auch als Hinweis auf die zum NYPD unterschiedliche Rollenzuweisung deutscher Polizisten (Bürgernähe statt Bürgerkontrolle) und auf die angestrebte Polizeikultur (kooperativer statt autoritärer Führungsstil) verstanden werden.

## **Übersicht:**

### **Community Policing und Zero Tolerance: Zwei unterschiedliche Sicherheitsstrategien**

noch.einfügen !!

Es darf daran erinnert werden, daß die in der BRD zugrunde gelegte Bedarfsrichtung für sozial und fachlich kompetente Polizeibeamte keine zufällig gewählte, sondern durch Überlegungen zur gemeinde- und bürgernahen Polizeiarbeit gezielt erarbeitete und durch politische Erkenntnisse bereits bestätigte ist (stellvertretend für viele andere vgl. Feltes/Rebscher 1990). Für eine Orientierung an Zero Tolerance wäre die derzeitige Ausbildungsdauer und -richtung von Polizisten/-innen in Deutschland zeitlich und inhaltlich verfehlt.

Im Gegensatz zu New York setzen andere amerikanische Bundesstaaten, aber auch deutsche Bundesländer Forschungsergebnisse zu langfristig effektiv wirkenden Sicherheitsstrategien bereits um. Dort wird anerkannt, daß Kommunen unterschiedliche Forderungen an staatliche Sicherheitsanbieter (nicht nur Polizei) haben. Für die letzten Jahre wird politischer Gestaltungsbedarf durch die zunehmende Auftragsvergabe zur Erstellung Kriminologischer Regionalanalysen belegt, deren Erkenntnisse keineswegs ausschließlich an die Polizei adressiert sind (beispielsweise für Schleswig-Holstein vgl. Papendorf/Neth 1991 und Aben 1997; für Hamburg vgl. Legge/Bathsteen 1996; für Baden-Württemberg vgl. Feltes 1996; für Nordrhein-Westfalen vgl. Wälter u.a. 1996).

Solche Bedarfsanalysen können nicht nur die innerbetriebliche Handlungssicherheit bei strategischen Entscheidungen und deren Erfolgskontrolle erhöhen, sondern dienen auch der Rückversicherung und Legitimation (auch repressiver Maßnahmen) gewählter Sicherheitskonzepte in den betroffenen Kommunen.

Durch die in diesem Zusammenhang angestrebte enge interbehördliche Zusammenarbeit - auch gestützt durch entsprechende Verwaltungsreformen (z.B. Bürgernahe Polizeiarbeit am Beispiel des Neuen Steuerungsmodells, vgl. Kriener 1997) dürften festgestellte Sicherheitsdefizite angemessener und - langfristig - erfolgreicher ausgeglichen werden als durch Zero Tolerance-Konzepte mit politischen Blitzerfolgen, aber ungewissen gesellschaftlichen Folgen. Die langsam wachsende Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis bei Sicherheitsfragen ist für deutsche Städte die bislang wahrscheinlichste Gewähr dafür, eine Lage - und das ist vielleicht das Wichtigste, was von New York zu lernen ist - wie sie für New Yorks Vergangenheit, aber auch für die Gegenwart beschrieben wurde, durch weit durchdachtere Konzepte überhaupt zu vermeiden.

Solange adäquate Analysen und umfassende Statistiken zur Sicherheits- und Kriminalitätsentwicklung in New York fehlen, Verdrängungseffekte in benachbarte Bundesstaaten und mittel- bzw. langfristige Nebeneffekte und Konsequenzen für die gesellschaftliche und politische Entwicklung nicht beachtet werden, bleiben die Möglichkeiten einer abschließenden seriösen Bewertung der New Yorker Polizeistrategie als ein „erfolgversprechender Fortschritt in der Kriminalitätsbekämpfung“ aus kriminologischer wie polizeilicher Sicht ein Desiderat.

Wer die Selbstdarstellung des NYPD kennengelernt hat und zu den nahezu klinisch sauberen New Yorker Vorzeigeorten gepilgert ist, kann nicht unbeeindruckt vom dargebotenen Vorher-Nachher-Vergleich bleiben.

Doch bereits in den Nebenstraßen abseits der Freizeitattraktionen, Touristen- und Geschäftsströme lassen sich die bekannten Phänomene von Social Disorder weiterhin beobachten. Erfahrbar wird hier, daß es sich um ein allenfalls segmentarisch und situativ erfolgreiches Ordnungs- statt um ein Sicherheitskonzept handelt. Die oben dargestellte Ablösung einer desolaten, eher abwesenden Polizeiarbeit durch die rigorose polizeiliche Konzentration auf „Sicherheit durch Ordnung“ in ausgesuchten Öffentlichen Räumen mit entsprechend selektiven Kontrollstrategien und erwartbaren, zeitlich begrenzten Verdrängungseffekten, illustriert, daß die Kosten für deutsche Großstädte aus kriminologischer, polizeilicher und bürgerrechtlicher Perspektive deutlich zu hoch sind.

## **Literatur:**

- Aben, R.: (1996) Das Sicherheitsgefühl in Neumünster. Neumünster
- Bässmann, J./Vogt, S.: (1997) Community Policing. Projektbericht des BKA zu den Erfahrungen in den USA
- Bratton, W. J.: (1997) Verringerung der Zahl der Verbrechen und Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung: Was Amerika von den erstklassigen Hütern der öffentlichen Sicherheit in New York lernen kann. Fachgruppe KRIPO -GdP-: Unveröffentlichte Übersetzung des Redemanuskripts. Die Heritage-Vorlesungen
- Feltes, Th./, Rebscher: (1990) Polizei und Bevölkerung. Holzkirchen
- Feltes, Th. (Hrsg.): (1995) Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg. Erste Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung von drei Pilotprojekten. Holzkirchen
- Goldstein, H.: (1990) Problem-Orientated Policing. Philadelphia
- Graham, J. : (1997) Prävention von Jugendgewalt. In: DVJJ - Journal (2/97), S. 162-169
- Hahn, M.: (1997) Die Obrigkeit ist wieder da. In: Konkret (9/97), S. 36-39
- Hess, H.: (1996) New York zieht Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben, in: Kriminologisches Journal (3/96), S. 179-190
- Kelling, G. L./Coles, C. M.: (1996) Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities. New York
- Kriener, G.: (1997) Moderne Polizeiorganisation und bürgernahe Polizeiarbeit am Beispiel des Steuerungsmodells in Nordrhein-Westfalen. In: BKA (Hrsg.): Community Policing. Wiesbaden
- Legge, I. u.a.: (1994) Kriminologische Regionalanalyse Hamburg -Altona. Band I. Hamburg
- Legge, I./Bathsteen, M.: (1996) Kriminologische Regionalanalyse. Lokale Sicherheitsdiagnosen für vier Stadtteile. Band II. Hamburg
- Papendorf, K./Neth, A.: (1991) Kriminologische Regionalanalyse Lübeck. Kriminalpolizeidirektion Schleswig - Holstein
- Sack, F.: (1996) Kriminologie - populär und populär gemacht. In: Kriminologisches Journal (2/96), S. 116-120
- Skogan, W.G.: (1995) Community Policing in Chicago. Year Two: An Interim Report. Chicago.
- Wälter, H. u.a.: (1996) Kriminologische Regionalanalyse Essen. Essen
- Wilson, J.Q.: (1975) Thinking about Crime. New York
- Wilson, J.Q./Kelling, G.L.: (1982) Broken Windows, in: Atlantic Monthly, S. 29-38
- Wilson, J.Q./Kelling, G.L.: (1996) Broken Windows. Dt. Übersetzung; In: kriminologisches Journal (2/96), S. 121-137; Nachdruck in diesem Band.

## Goldhagen, Browning, Polizeiforschung und die New York Debatte<sup>1</sup>

Joachim Kersten

In amerikanischen Medien wurde zur Zeit des Deutschland-Aufenthalts von Daniel Jonah Goldhagen Glamour, Publikumsbegeisterung und Medienrummel bei den Auftritten des Autors von "Hitlers willige Vollstrecker" mit einer Michael Jackson Tour verglichen. Der junge Assistenzprofessor und Soziologe mutierte von Begeisterung und Betroffenheit umgeben zum deutschen Nationalpsychiater: Hitler und sein Apparat hätten nur umgesetzt, was dem Haß der Deutschen auf die Juden und ihren Vernichtungswünschen entsprochen hätte. Das war die finale Diagnose, weiteres Nachfragen war politisch nicht korrekt.

Goldhagen ging vor kurzem in Harvard leer aus und sein Theoriegerüst über die deutsche Pathologie wird nun auch bei uns einer Revision unterzogen. Beim ergebnislosen Gerangel um den renommierten Harvard-Lehrstuhl war Christopher Browning einer der Konkurrenten von Goldhagen. Browning hatte vier Jahre früher mit "Ordinary men" (dt. gewöhnliche Männer) eine Studie über die Hamburger Polizisten des Reservebataillons 101 veröffentlicht, die später Goldhagen zu Zeugen seiner Beweisführung über die deutsche Pathologie machte. Die Polizisten hatten durch aufgesetzten Genickschuß im besetzten Polen wehrlose jüdische Kinder, Frauen und Männer ermordet. Browning ging sorgfältig mit den Daten um und sein Buch verkaufte sich ein paar Tausend mal. Goldhagens Auflage liegt allein in Deutschland bei über 300.000. Browning hat das "hands on" Morden durch die Deutschen im Dorf Josefow beschrieben. Den Polizisten, fast alles Familienväter aus der oberen Unterschicht, weder Überzeugungstäter, noch mordtrainiert wie die Einsatzgruppen, wurde vom Kommandant Trapp befohlen, die in Josefow zusammengepferchten Juden zu "sammeln" und zu töten. Trapp war sich der Ungeheuerlichkeit dieses Einsatzes, in gewisser Weise dieser eines Schutzmanns völlig unwürdigen Aufgabe bewußt. Er begründete den Befehl mit den Bombennächten in deutschen Städten, hinter denen auch die Juden stecken würden. Dann offerierte er seinen Männern mit tränenerstickter Stimme, sich von der unmittelbaren Arbeit des Tötens freistellen zu lassen. Sofort meldeten sich einige. Brownings Untersuchung war ein wissenschaftlicher Durchbruch. Es ging ihm nicht um den Nachweis der bereits hinreichend belegten Tatsache, daß Wehrmacht und Polizei an Naziverbrechen direkt beteiligt waren, sie ermöglicht oder geduldet haben. Brownings Schlußfolgerung ist bei historischem Licht betrachtet viel beunruhigender (und wissenschaftlich begründeter) als die von Goldhagen. Während Goldhagen eine generell antisemitische Disposition der Deutschen behauptet, schlußfolgert Browning: Wenn diese Männer töten konnten, können es unter ähnlichen Umständen auch andere. Während bei Goldhagen alle Daten auf seine Monokausalannahme hin eingeordnet werden, befaßt sich Browning mit der ungleich schwierigeren Aufgabe, Abweichungen zu erfassen und zu erklären. Anhand derer, die sich der Männerarbeit des Massenmords verweigerten, stellt er wegweisende Fragen: Wie wurde der Schritt vor den Kameraden begründet, wodurch wurde er bei den "Verweigerern" veranlaßt? Selbst- und Fremdstigmatisierung als "Schwächlinge" und "Weicheier" war eine der Strategien, mit der die Männlichkeitskultur der Täter die Abweichler gewähren lassen konnte. Die "Starken" mußten die "Arbeit" der Weicheier mitmachen. Fazit: Wer in einer männlich dominierten Kultur, in der Gewaltausübung gegenüber Schwächeren als Arbeit gilt, Anstand, Gewissen, Rechtsbewußtsein als handlungsbestimmend aufrecht erhält, wird entmännlicht.

---

<sup>1</sup> Eine gekürzte und leicht veränderte Fassung dieses Essays ist im August in der tageszeitung (taz) erschienen.

Zusätzlich zu Brownings Werk enthält die Untersuchung von Hans Joachim Heuer über die Sozialisation von Schutz- und Kriminalpolizisten der Weimarer Zeit in die Geheime Staatspolizei Hitlerdeutschlands weiteres Material zum Thema NS-Polizei. Pathologiemodell, Befehlsgehorsamsthese und die gängige verballhornisierte Fassung des "autoritären Charakters" sind unbefriedigende, insgesamt falsche Erklärungen für die Prozesse, die in Männlichkeitskulturen Gewalt fördern und legitimieren und gleichzeitig auch Verweigerung ermöglichen.

Wird auf Heuer und Browning verwiesen, so nährt sich bei einigen Polizeiführern, die sich mit dieser Forschung nicht befaßt haben, der Verdacht, man wolle der Polizei pauschal eine Nähe zum Nationalsozialismus unterschieben. Es geht genau um das Gegenteil: Man sollte über dieses dunkelste Kapitel deutscher Polizeigeschichte bis ins Einzelne informiert sein. Daß Polizisten damals mitgemacht haben, ist bekannt. Daß es selbst im Unrechtssystem und im angeordneten Gewaltexzess eine menschliche Dimension des Zweifels, auch der Ausflucht, der kleinen Verweigerungen gab, sollte Mut machen.

In einer demokratischen Polizei sind beim polizeilichen Handeln gerade gegenüber schwierigen "Kunden" an Tugenden von Anstand und Ehrlichkeit, von Rechtmäßigkeitsgrundsätzen und einer Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Mittel zu erinnern. Letztere sind wesentliche Tugenden einer Ethik polizeilichen Handelns. Im Terrorsystem waren solche Haltungen Ausnahmeerscheinungen, deren Träger "Weicheier". Heute ist Menschlichkeit und Rechtmäßigkeit als Regelverhalten durchsetzbar. Wer als Polizist bei Kollegen anderes sieht und dies nicht mitmachen, sondern es unterbinden will, hat es nicht leicht, ist aber nicht in einer aussichtslosen Situation. Der Mut wird mit dem Vorwurf "Verräter" geahndet, aber die Vorfälle in Frankfurt, Hamburg und gerade in Berlin zeigen, daß es den Mut gibt.

Wer mit Michael Jackson anfängt, darf mit Frank Sinatra aufhören. Der alte Schmalzbarde mit der frühen Italian connection wird nicht mehr ewig lange unter uns sein, aber "New York, New York" ist zum top hit der Medien- und Polittjantos geworden. Wenn die harte Linie dort funktioniert (was übrigens bezweifelt werden darf), dann wird auch hier mehr Härte gegenüber Kriminellen und Störern gefordert. Das heißt: Saubermachen durch Polizei. Saubermachen ist keine besonders angesehene Tätigkeit. Akzeptabel wird Saubermachen in Männlichkeitskulturen, wenn es hart und effektiv durchgeführt wird, nicht als alltägliche, geduldige, ermüdende aber notwendige Routine, sondern als Einsatz von Spezialsaubermachern. War nicht gerade dieses "effektive" mit selbstverliehenem Elitebewußtsein durchgeführte "Säubern" von Bahnhofs- und Innenstadtszenen durch nicht besonders geschulte, z.T. strafversetzte Beamte der Schauplatz von Übergriffen, die die Polizei in den Medien als Schläger und Ausländerhasser in Verruf brachte?

Bevor die Arbeitsbedingungen, die Schwierigkeiten und die Möglichkeiten von Polizeiarbeit in den momentanen Elendszonen der Kultur ausreichend bekannt gemacht und debattiert worden sind, soll die monokausale Formel: 'Deutschland wird lebenswert durch härteres polizeiliches Einschreiten' genau dort Probleme bekämpfen, wo sich derzeit erhebliche personelle, politische und rechtliche Schwierigkeiten beim polizeilichen Vorgehen auftun.

Die Debatte um das "Sicherheitsmodell New York" ist wie seinerzeit die Goldhagendebatte eine über weite Strecken unüberlegte, von Gefühlen und Selbstdarstellungen statt von Nachdenken geprägte Veranstaltung, eine Kür von Theorien der geringsten Einfallskraft. Wenn es ein deutsches Ärgernis gibt, dann ist es die ungebrochene Attraktivität von monokausalen Ursachenannahmen und der dazugehörigen Illusion von effektiver Abhilfe. Dummheit gibt es auch woanders, aber hier, wo ich lebe, ärgert mich der naive Glaube ans einfach Erklär- und Machbare ganz besonders.

# "Alltagskriminalität", Verbrechensfurcht und Polizei: Von dem Problem, etwas zu bekämpfen, was sich nicht bekämpfen läßt<sup>1</sup>

Thomas Feltes

## 1. Einleitung

*"Es gibt kein Phänomen, das unseren Alltag heute so durchdringt, wie das der Kriminalität. Es fesselt unser Wahrnehmungsvermögen, doch schärft es auch unser Vermögen, den Zusammenhang von Alltag und Kriminalität wahrzunehmen? Denn die Formen, in denen Kriminalität uns heute begegnet, sind mit dem Alltag der Menschen vermittelt, ihrer Verlorenheit in der Anonymität der modernen Leistungsgesellschaft, ihrem Frösteln angesichts fehlender Wärme in den zwischenmenschlichen Beziehungen, ihren Frustrationen in Beruf und Familie, ihrem sozialen und psychischen Unvermögen, Erwartungshaltungen, die nicht die eigenen Haltungen sind, an einer Realität abzuarbeiten, die diese zu ihrer Evidenz braucht." (Blasius 1978, S.7).*

Diese Bemerkungen von Blasius vor inzwischen fast 20 Jahren haben an Aktualität nichts eingebüßt - im Gegenteil. Die "Kriminalität" durchdringt zunehmend unseren Alltag - vornehmlich allerdings in der Form der Verbrechensfurcht, die anscheinend unbeeindruckt von der tatsächlichen Opferbelastung unablässig weiter ansteigt. "Die kriminelle Faszination heute signalisiert den Verlust der sozialen Einholung von Kriminalität; sie wird nicht mehr als ein Moment von Gesellschaft begriffen, das deren soziale Bauprinzipien und spezifisch gelagerte soziale Infrastruktur auf besondere Weise zum Ausdruck bringt" (Blasius aaO.). Warum sind wir nach wie vor nicht bereit, Kriminalität als einen unabdingbaren Bestandteil jeder Gesellschaft und jeder Gesellschaftsform zu akzeptieren? Warum finden wir uns mit Verkehrstoten, Alkoholopfern und Opfern von Gewalt in der Familie ab, nicht aber mit "der Kriminalität", die uns allgegenwärtig erscheint, auch wenn sie im realen Alltag zumeist weit weg ist. Möglicherweise geben uns Parallelen eine erste Antwort, die man zwischen der Entwicklung der Verbrechensfurcht und allgemeinen gesellschaftlichen Ängsten, aber z.B. auch zur Zufriedenheit mit unserem politischen System ziehen kann. International anerkannt und empirisch nachgewiesen ist, daß es keine linearen (und schon gar keine kausalen) Beziehungen zwischen der polizeilich registrierten Entwicklung der Kriminalität und der Verbrechensfurcht gibt. Selbst auf den ersten Blick offensichtliche Zusammenhänge zwischen tatsächlichem Opferwerden und polizeilich registrierter Kriminalität lassen sich dort, wo beides registriert wird, oftmals nicht nachweisen. So ist in den letzten 20 Jahren die polizeilich registrierte Kriminalität in den USA beständig angestiegen (zumindest bis 1992/93), während die Zahl der bei den dort ebenfalls jährlich durchgeführten Opferbefragungen ermittelten tatsächlichen Opfer von Straftaten deutlich zurückgegangen ist (*s. Skizze 1*). Über die Ursachen oder möglicherweise doch vorhandene Zusammenhänge läßt sich vorzüglich streiten - bedeutsam erscheint zumindest die Tatsache, daß bei uns ausschließlich der polizeilich registrierte Kriminalitätsanstieg wahrgenommen wurde, und nicht der Rückgang nach der Opferbefragung. Gleichzeitig ist dort die Zahl der (vor allem zu Freiheitsstrafe) Verurteilten dramatisch angestiegen, und die Befürworter der Todesstrafe und ihrer Vollstreckung nehmen zu. "Unsere Gesellschaft wird zusammengehalten durch Leistung, technischen Fortschritt, opti-

---

<sup>1</sup> Der Beitrag basiert auf einem Referat, das ich am 19.11.1996 an der Polizei-Führungsakademie gehalten habe. Eine gekürzte Fassung wurde abgedruckt in Kriminalistik Heft 8/9, 1997.

male Rationalität und ein Höchstmaß an Produkten und Konsum. Kultur, Geist, Philosophie - überhaupt die Humanitas - spielen eine immer geringere Rolle. Von Ethik redet kein Mensch. Typisch für unsere Gesellschaft ist das ungebremte Streben nach immer neuem Fortschritt, nach Befriedigung der ständig wachsenden Erwartungen: Alles muß immer größer werden, von allem muß es immer mehr geben - mehr Freiheit, Wachstum, Profit .. Wir leben eben in einer dynamischen Epoche und nicht, wie Jahrhunderte zuvor, in einer Welt, die durch Statik charakterisiert war. .. Bei der Marktwirtschaft, die ja auf dem System des Wettbewerbs, also der Konkurrenz beruht, kommt alles darauf an, besser zu sein als die anderen. Der Motor dieses Systems ist daher der Egoismus. Und dieser Egoismus macht vor nichts Halt. In seinem Gefolge wächst die Brutalität, die unseren Alltag kennzeichnet, wie auch die Korruption, die in vielen Ländern mittlerweile bis hinauf ins Kabinett reicht. Jeder denkt an sich, an seine Lustmaximierung - für das Allgemeinwohl soll gefälligst der Staat sorgen" (*Marion Gräfin Dönhoff, DIE ZEIT Nr. 28, 05.07.96, S. 7*). Funktioniert ein soziales System einmal nicht mehr so, wie man sich das vorstellt, steigt z.B. die Arbeitslosigkeit und verstärken sich allgemeine Lebensängste, dann bietet sich "die Kriminalität" immer wieder an, um im wahrsten Sinne des Wortes die Sündenbockfunktion zu übernehmen. Sündenböcke sind immer gut - sie lenken von den tatsächlichen Problemen und ihren Ursachen ebenso ab wie sie es ermöglichen, einfache Lösungen für komplexe Probleme zu finden. Man erhöht den Strafraum, und glaubt damit, potentielle Straftäter abzuschrecken; man führt anlaßunabhängige Polizeikontrollen ein, und glaubt damit der grenzüberschreitenden, internationalen (und auch noch organisierten!) Kriminalität etwas entgegenzusetzen; man will das Strafmündigkeitsalter senken und öffentliche Wege und Plätze privatisieren, um so unliebsame und konsumunwillige Personen aus den Innenstädten zu vertreiben; das Muster ist immer das gleiche: Dem Wahlbürger soll durch Maßnahmen, die den Eindruck konsequenten Verhaltens erwecken, das Vertrauen in die Politik wiedergegeben werden, das er durch andere politische Maßnahmen längst verloren hat.

Wer, wie Polizeibeamte, einen Beruf hat, der ihn im Alltag nicht gerade mit der Schokoladenseite unserer Gesellschaft konfrontiert und der manchmal glauben macht, die Welt bestünde nur aus Unordnung, Benachteiligung und Kriminalität, der läuft Gefahr, in zwei unterschiedlichen Welten zu leben: der Welt des beruflichen Alltags und der Welt des Privaten. Die "Komplexität des Alltags" birgt die Gefahr, daß die überlebensnotwendige Reduktion dieser Komplexität in der Flucht in einfache Lösungen, einfache Weltbilder, einfache Konstruktionen gesehen wird - und damit besteht für die Betroffenen die Gefahr, anfällig zu werden für einfache, monolitische Gesellschaftsbilder. System und Lebenswelt entfremden sich voneinander, die innere Kolonisierung führt zur Nischenbildung oder zur multimedialen Introvertiertheit postmoderner Doppelverdiener. Auf der Strecke bleibt der Mensch, der seinen Subjektcharakter einbüßt und endgültig zum Objekt wird.

Je mehr aber unser Alltagswissen (z.B. durch unliebsame Wissenschaftler oder Forschungsergebnisse) in Frage gestellt wird, umso schwieriger wird es, soziale Situationen angemessen zu deuten und Probleme zu erklären. Der Mensch trachtet beständig danach, seine Umgebung, seine Wahrnehmungen möglichst eindeutig zu gestalten. "Reduktion von Komplexität" nennt man dieses Phänomen, wonach **jeder** Mensch danach trachtet, komplexe Situationen und Erleben möglichst einfach, möglichst nach für ihn verstehbaren (und damit nachvollziehbaren) Zusammenhängen und Erklärungen zu interpretieren. Zuviel Komplexität, die nicht reduziert werden kann, führt - im wahrsten Sinne des Wortes - zur (geistigen) Verwirrung. Wenn wir also etwas Komplexes wie z.B. die Alltagskriminalität nicht verstehen können (und wer würde von sich behaupten, daß er dies kann?), dann müssen wir (aus Selbsterhaltungsgründen) bestrebt sein, deren Komplexität zu reduzieren, also **einfache** Erklärungen oder Antworten finden. Wie gefährlich dies aber für polizeiliches Handeln sowohl im eigenen Verständnis als

auch für die gesellschaftliche Funktion von Polizei sein kann, liegt auf der Hand.

Ein weiteres Problem kommt hinzu: Der Begriff der **Inneren Sicherheit** wird in der öffentlichen Diskussion gerne verwendet, um Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen. Erstens erweckt man dadurch den Eindruck, dieselbe sei gefährdet und zweitens (was wichtiger ist) macht man damit deutlich, daß man sich um sie (die Sicherheit) besonders sorgt. Damit wird die Innere Sicherheit aber zur "Inneren Unsicherheit" (*Kampmeier/Neumeyer 1993*) gemacht. Daß diese so umsorgte öffentliche Sicherheit darunter leidet, daß sie thematisiert und ins Rampenlicht der Medien und der politischen Diskussion gestellt wird, wird manchmal verkannt. Sicherheit hat in einer modernen Gesellschaft verschiedenste Facetten, die zusammen betrachtet werden müssen. Sie können nicht getrennt voneinander angegangen werden, wenn es darum gehen soll "Sicherheit" als wichtiges Gut der modernen Gesellschaft positiv zu beeinflussen. *Richard Ericson (1994)* benennt dazu folgende Bereiche:

- 1) Räumliche Sicherheit im Sinne von sicherer Nachbarschaft, sicherer Wohnumgebung, sicherer Weg zu und von Freizeitveranstaltungen, zum Einkaufen etc.,
- 2) Sicherheit der Umwelt im Sinne von Schutz vor schädlichen Umwelteinflüssen (z.B. Luftverschmutzung), vor ungesunden und unsicheren Produkten, denen man auch im Rahmen des internationalen Warenverkehrs ausgesetzt ist (Bsp.: Bestrahlte oder genmanipulierte Lebensmittel, BSE-Fleisch),
- 3) Sicherheit der eigenen Lebensgestaltung im Sinne von Sicherheit des eigenen Einkommens und der Art und Weise, wie man lebt; hierzu gehört auch die staatliche Absicherung gegen Krankheit, Arbeitslosigkeit, Pensionierung oder andere Wohlfahrtsrisiken.
- 4) Sicherheit der kulturellen und persönlichen Identität im Sinne von Gewährleistung kultureller, ethnischer, regionaler und anderer Besonderheiten, die für die Gestaltung des Lebens dieser Bevölkerungsgruppen von besonderer Bedeutung sind.

Sicherheit hat somit verschiedene Facetten und ist das Ergebnis von Bemühungen verschiedenster Institutionen - auch, aber nicht nur der Polizei. Hier muß angesetzt werden, wenn Effektivität und Effizienz polizeilicher Arbeit verbessert werden sollen. Dabei darf nicht verkannt werden, daß das subjektive Sicherheitsgefühl ein wesentlicher, möglicherweise sogar der wesentlichste Bestandteil dessen ist, was als "Lebensqualität" in postmodernen Zeiten gehandelt wird. Ein angenehmes Lebensumfeld trägt zu dieser Lebensqualität ebenso bei wie befriedigende (und angemessen bezahlte) Arbeit und persönliche Zufriedenheit - gleich ob man die postmoderne Gesellschaft und den Zivilisationsprozeß als Mythos oder als Realität sieht. Ein besonders wichtiger Faktor ist dabei die Einschätzung, daß man ohne Furcht vor Straftaten wohnt und lebt und ohne Angst die öffentlichen Straßen und Plätze benutzen kann. Die Aufgabe der Polizei ist dabei zweigeteilt: Einerseits muß sie subjektiv empfundene Verbrechensfurcht abbauen (helfen), wo sie objektiv unberechtigt ist; andererseits muß sie dort, wo tatsächlich Problemzonen bestehen, auf eine Änderung der realen Gegebenheiten hinwirken und dabei mit anderen Institutionen im Gemeinwesen zusammenwirken.

### **Verbrechensfurcht: Die Furcht vor dem Unbekannten Die Furcht vor dem Unbekannten Die Furcht vor dem Unbekannten**

Ungeachtet der Tatsache, daß persönliche Befürchtungen, selbst Opfer von Diebstahl, Körperverletzung, Raub oder sexueller Belästigung und Vergewaltigung zu werden, im Durchschnitt eher selten auftreten (*Bilsky 1996*; Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg 1996 und 1997/98; R+V-Studie 1996 und 1997) wird in der öffentlichen Diskussion eine zunehmende Kriminalitätsfurcht in der Bevölkerung fast schon beschworen. Es vergeht kaum eine Talkshow, in der nicht die neue Angst des Bürgers vor der Gewalt der Straße eindringlich diskutiert wird (und die Polizei zunehmend in die Rolle des bösen Buben gerät, die die individuelle Sicherheit nicht mehr herstellen kann).

Offensichtlich ist aber die Furcht vor Kriminalität für das Gros der Bundesbürger von eher untergeordneter Bedeutung, ein kleiner Personenkreis fühlt sich aber durch "Kriminalität" in starkem Maße bedroht und in seiner Lebensqualität eingeschränkt. Dies sind (bekanntermaßen) ältere, zunehmend aber auch jüngere Mitbürgerinnen und Mitbürger.

Dabei zeigen auch unabhängige Studien wie z.B. die der R+V-Versicherung, daß für den Bürger gänzlich andere Dinge bedeutsam sind (vgl. *Abbildung 1*).

Dabei wird die Mehrzahl der Taten gegen Jugendliche von Personen der gleichen Altersgruppe, also ebenfalls von Jugendlichen begangen. Nach der von der *Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg (1996 und 1997/98)* durchgeführten repräsentativen Bevölkerungsbefragung in drei baden-württembergischen Städten zeigte sich, daß junge Menschen wesentlich häufiger als andere Altersgruppen davon berichten, Opfer einer Straftat geworden zu sein.

Auf der anderen Seite ergab diese Studie auch, daß die Verbrechensfurcht dieser Altersgruppe besonders ausgeprägt ist (*Heinz 1997*). Berücksichtigt man die Tatsache, daß Jugendliche zwischen 14 und 25 Jahren auch selbst als Straftäter am häufigsten in Erscheinung treten, dann wird die Identität von Täter und Opfer deutlich. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch das Ergebnis, daß Jugendliche und ältere Menschen am häufigsten für mehr Polizeistreifen in ihrem Wohngebiet votieren. Die relativ hohe Furchtausprägung gerade der jüngeren Altersgruppen - hier insbesondere der 14- bis unter 20jährigen Männer und der 14- bis unter 25jährigen Frauen - und eine entsprechende Tendenz zum Vermeideverhalten bei Frauen weist hin auf eine Beeinträchtigung der städtischen Lebensqualität, wie sie als Begleiterscheinung des Funktionswandels der Innenstädte (Dominanz der 'Supermarkt- und Schnellimbib'- Funktion bei Verlust der Wohn- und Kommunikationsfunktion) auch Gemeinden mit reicher historischer Tradition betrifft. Die wahrgenommene Gefährdung durch Kriminalität ist dabei, wie dies die Gewichtung bei den Problemnennungen zeigt, nur ein (und keinesfalls der dominierende) Aspekt der Entwicklung der städtischen Lebensumwelt. Dies belegt die deutliche Dominanz der städtischen Verkehrsproblematik in der Problembewertung der Bürger; angesichts der Größenordnung des Opferrisikos im Straßenverkehr, das erheblich über demjenigen der 'klassischen' Kriminalität liegt, verdienen die (auch von den Bürgern hervorgehobenen) Probleme der Verkehrssicherheit - gerade unter präventiven Gesichtspunkten - dabei durchaus besondere Aufmerksamkeit.

Fast alle der in der o.gen. Studie befragten Bürger meinten übrigens, daß "mehr Polizei auf der Straße" geeignet sei, die öffentliche Sicherheit zu verbessern. Gleichzeitig setzen die Bürger aber bei der Analyse der Ursachen der Kriminalität andere Schwerpunkte. Hier werden eine verfehlte Sozial-, Wohnungs- oder Arbeitspolitik genannt sowie fehlende Freizeitmöglichkeiten, gleichzeitig wird aber nach der Polizei zur "Beseitigung" dieser Probleme gerufen. Obwohl z.B. 30% der in Ravensburg/Weingarten befragten Bürger nicht wissen, ob ihre nächste Polizeiwache nachts besetzt ist, und ein Viertel noch nie eine Polizeistreife in ihrem Wohngebiet gesehen hat, sind fast 60% dafür, daß Polizisten in ihrem Wohngebiet häufiger Streife gehen sollten. Dieses Ergebnis ist auch deshalb paradox, weil wir aus dieser wie aus anderen Studien wissen, daß sich die Bürger in ihrem eigenen Wohngebiet in der Regel sicher fühlen und sich in anderen Bereichen der Stadt (zumeist innerstädtischen Bereichen) deutlich mehr fürchten.

Als Gründe für die (von über 70%) angenommene Zunahme der Kriminalität werden vornehmlich die (Jugend-)Arbeitslosigkeit, die ökonomische und soziale Entwicklung, ein unzureichendes Kultur- und Freizeitangebot (vor allem für junge Menschen) u.a.m. genannt - nur 4% der Nennungen (hier in Ravensburg/Weingarten) sehen in "zu wenig Polizei" die Ursachen für eine (angenommene) ungünstige Kriminalitätsentwicklung.

Auf der anderen Seite glauben 28% der Befragten, daß durch polizeiliche Kontrolltätigkeit die

Kriminalität in der Stadt verhindert werden könnte. Damit wird folgendes Dilemma deutlich: Von den Bürgern werden als Ursachen für die (vermutete) Zunahme von Kriminalität vor allem ökonomische, soziale und (infra)strukturelle Ursachen genannt, während zur Beseitigung dieser Kriminalitätsprobleme am häufigsten der Ausbau der polizeilichen Präsenz vorgeschlagen wird. Wenn man so will, haben die Bürger die gebetsmühlenartig vorgetragenen Forderungen internalisiert, wonach mehr Polizei und härtere Strafen (alle) Kriminalitätsprobleme lösen können, obwohl ihre eigene Analyse der Situation in ganz andere Richtungen weist.

In gewisser Hinsicht vergleichbare Tendenzen zeichnen sich bei aktuellen Befragungen in den USA ab, die dort als "Fragmentierung der Gesellschaft" interpretiert werden. Nach einer im Januar 1997 veröffentlichten Befragung ("State of the Union", USA TODAY 20, 1, 1997, S. 1f., 5a) ist die Mehrzahl der Befragten zufrieden mit ihrem eigenen Leben und glaubt, daß sich ihre persönliche Zukunft und die Ihrer Kinder eher positiv gestalten wird, während die Entwicklung des Staates und die der Kinder allgemein eher skeptisch beurteilt wird. Gleichzeitig glaubt die Mehrzahl, daß die Kriminalität weiter wachsen und im Jahr 2000 höher sein wird als jetzt - obwohl die veröffentlichten Zahlen in den letzten drei bis fünf Jahren rückläufig gewesen sind. Im Ergebnis kann dieses Paradoxon dazu führen, daß sich die Bürger nur noch um ihre eigenen Belange kümmern (auf die sie, wie sie glauben, Einfluß nehmen können) und sich gegen allgemeingesellschaftliche Veränderungen (z.B. im Erziehungs- oder Sozialbereich) wehren, wenn diese für sie persönlich negative (z.B. auch finanzielle) Auswirkungen haben.

Diesen strukturellen Egoismus einer fragmentierten Gesellschaft muß man als Bedrohung demokratischer Strukturen ansehen, weil Demokratie vom Miteinander und Füreinander lebt. Der Rückzug in die Individualität, begleitet von dem Motto "Nach mir die Sintflut", wird mittelfristig zur Erosion selbst bislang stabiler Demokratien führen. Ohne die Wiederbelebung der Nachbarschaften gerade in strukturell problematischen und kriminalitätsbelasteten Gebieten und ohne viel (ehrenamtliche) Sozialarbeit wäre der Kriminalitätsrückgang in den USA nicht möglich gewesen. Straßen der Hoffnung ("Streets of Hope", Medoff/Sklar 1994) und wie man sie verwirklicht, wurden schon lange vor dem "Bratton-Wunder" in den USA diskutiert. Beispiele, wie Nachbarschaftsinitiativen, Sozial- und Jugendeinrichtungen sowie die Polizei (bzw. zumeist gemeinsam) Kriminalitätsschwerpunkte entschärfen, gibt es auch bei uns. So gelang es in Berlin in Nordschöneberg auf diese Weise, die Straßenkriminalität zwischen 1992 und 1994 um die Hälfte auf das Niveau der Vorwendezeit zu reduzieren (s. den Beitrag von Seidel-Pielen in diesem Band). "Kommunitarismus" wird diese Entwicklung in der Soziologie genannt, und die Kommunale Kriminalprävention, richtig verstanden, könnte auch hierzulande ein Schritt in die richtige Richtung sein.

Eine weitere Tatsache ist in diesem Zusammenhang ebenfalls zu berücksichtigen: Die von der Polizei registrierten Straftaten stellen nur einen (unterschiedlich kleinen) Teil der tatsächlich begangenen bzw. bekanntgewordenen Taten dar. Mit Hilfe von Opferbefragungen wird im Ausland seit ca. 20 Jahren, in Deutschland sei fünf bis sechs Jahren versucht, das sogenannte *Dunkelfeld* aufzuhellen und den Anteil der angezeigten an den insgesamt begangenen Straftaten festzustellen. Aus der 1995 von uns durchgeführten Befragung von mehr als 20 000 Bundesbürgern (alte und neue Bundesländer) lassen sich die in der *Tabelle 1* näher aufgeführten Relationen errechnen. Danach kommen auf ein polizeilich registriertes Delikt bis zu 20 weitere, die nicht der Polizei gemeldet werden. Verfolgt man diesen Aspekt der Ausfilterung von Straftaten im und durch das Strafjustizsystem weiter, dann erkennt man, daß nur ein verschwindend kleiner Bruchteil von Straftaten tatsächlich durch die Justiz in Form einer Geld- oder Freiheitsstrafe sanktioniert wird. *Schwind* hat dies anhand der folgenden Berechnung deutlich gemacht: Von 100 Diebstahlsdelikten (•• 242-244 StGB) werden etwa 25 entdeckt

und sieben aufgeklärt. Von 100 als tatverdächtig ermittelten Personen werden 26 verurteilt; oder anders formuliert: auf 100 entdeckte und unentdeckte Diebstahlsdelikte kommen 1,2 Verurteilungen (*Schwind 1997*).

### **Repression vs. Prävention?**

Der Glaube an die Wirkung repressiver Maßnahmen ist ungebrochen und kann auch von empirischen Ergebnissen kaum erschüttert werden. Warum dies so ist, kann an dieser Stelle nicht thematisiert werden. Zumindest sollte aber akzeptiert werden, daß repressive Maßnahmen *alleine* keinesfalls den gewünschten Erfolg bringen können und daß hier bei einer Diskussion die "Risiken und Nebenwirkungen" ebenfalls einzubeziehen sind. Prävention kombiniert mit repressiven Elementen dort, wo sie unmittelbar und sofort bemerkt werden, scheint eine mögliche Lösung zu sein, die sich auch anhand neuerer empirischer Befunde ableiten läßt. Eine räumliche und deliktische Verdrängung bei solchen repressiven Maßnahmen ist aber offensichtlich. Der Rückgang der Gewaltverbrechen in den USA in den letzten Jahren dürfte auf die Kombination von polizeilicher und sozialer Arbeit zurückzuführen sein. Zudem ist der Rückgang (z.B. nach der Auffassung von *Albert Blumstein 1996*) eher eine Folge von Veränderungen im Drogenmarkt sowie in der lokalen Polizeiarbeit, der lokalen Kultur und von Faktoren in den Gemeinden als eine Folge von überregionalen, bundespolitischen Entscheidungen (kritisch und zu anderen Faktoren die Beiträge von *Hess, Travis und Gramckow* in diesem Band).

Auch die Erfahrungen, die man in Chicago gemacht hat, deuten in die Richtung, daß nicht das aggressive Vorgehen der Polizei, sondern deren Motivation und Zusammenarbeit mit den Bürgern der entscheidende Faktor ist. Dort hat die Entwicklung des community based policing (nach anfänglichen Widerständen in der Polizei) dazu geführt, daß deutliche Kriminalitätsveränderungen vor allem in bislang hochbelasteten Stadtvierteln stattfinden. Dort geht die Polizei aber nicht aggressiv gegen die Bewohner vor, sondern die Behörden werden alarmiert und angegangen, um die Verwahrlosungen im öffentlichen Raum zu beseitigen. Die Bürger werden in ständigen Stadtteilversammlungen in die Neuordnung einbezogen und engagieren sich (*Skogan et al. 1996, 1996 a, 1997*).

Konsequent weitergedacht bedeutet dies, daß mit Gesetzesänderungen (vor allem Verschärfungen) kein Einfluß auf die Kriminalitätsentwicklung genommen werden kann, daß aber regionale Maßnahmen vor Ort im Verbund von Prävention, Repression und Therapie sehr wohl Erfolg versprechen. Vergleichbare Konzepte der Kombination von Prävention und Repression bei Anti-Drogen-Strategien wurden bereits vor einiger Zeit für Frankfurt, Stuttgart und - neuerdings und dort auch mit empirisch nachweisbaren Erfolgen - für Osnabrück berichtet (*Hunsicker 1997*). Allerdings ist dies eine durchaus nicht einfache Gratwanderung, die genauer Beobachtung und kritischer Reflexion bedarf (vgl. dazu die kritischen Bemerkungen von *Burghard* zu dem Hunsicker-Artikel, *Kriminalistik 1997*, S. 235). Jüngste Erfahrungen in Stuttgart zeigen nämlich, daß eine (im polizeilichen Sinn konsequente) Repression im Bereich der Straßen-/Drogenkriminalität auch mit massiven Zuwächsen in der polizeilich registrierten Kriminalität und mit räumlichen und deliktischen Verlagerungen verbunden sein kann.

In den USA wurden schon seit längerem Konzepte entwickelt, die außerdem auch eine Ein- und Zuordnung der Kriminalitätsbekämpfung (und nicht nur der Drogenbekämpfung) in eine allgemeine Gesundheitspolitik vorsehen. Dies bedeutet, daß man sich von einer individuellen Schulzuschreibung abweichenden Verhaltens verabschiedet, ohne die persönliche Verantwortlichkeit z.B. auch für zukünftige Entwicklungen zu verneinen. Statt dessen wird versucht, sich dem Problem mit an sozialmedizinischen Ansätzen orientierten präventiven Maßnahmen zuzuwenden. Dies entspricht auch der Einschätzung, wonach Kriminalität als eine der typischen und immanenten Risiken unserer Gesellschaft gesehen werden muß und Polizeiarbeit

dementsprechend sich an diesen Kriterien einer Risikogesellschaft zu orientieren hat (*Ericson/Haggerty 1997*) - was sie im übrigen in weiten Bereichen bereits tut, wie *Richard Ericson* ebenfalls aufzeigt (*Ericson/Haggerty/Carriere 1993; Ericson 1994; Ericson/Haggerty 1997*). Erste Überlegungen für den bundesdeutschen Bereich sind hier zuletzt von *Sielaff* (1997) an gestellt worden.

### **Alltag und Eigentumskriminalität**

Eigentumsdelikte spielen für die alltägliche Kriminalität eine große Rolle. Ein Blick auf diese Kriminalität erlaubt aber immer auch einen Blick auf den kriminellen Alltag, d.h. auf einen Alltag, für dessen Bewältigung delinquentes Verhalten oft die einzige Ressource ist (*Blasius 1978*). Dies ist nicht eng im Sinne einer finanziellen Ressource zu sehen, wie dies neuerdings z.B. von *Pfeiffer* im Zusammenhang mit der sogenannten „Armutskriminalität“ getan wird (*Pfeiffer 1995 und 1996*). Delinquentes (und damit auch als solches ggf. erst definiertes) Verhalten kann auch im nichtmateriellen Sinne die einzige Ressource zur Alltagsbewältigung sein. Michel Foucault hatte dafür den Begriff der „volkstümlichen Gesetzeswidrigkeiten“ geprägt (*Foucault 1976*).

Wenn man sich z.B. das zentrale Massendelikt des 19. Jahrhunderts genauer ansieht, dann stellt man fest, daß der Holzdiebstahl mehr war als nur ein Notdelikt, auch wenn diese Interpretation nahe lag und liegt. Die Tatsache, daß Karl Marx über ihn mit Fragen der politischen Ökonomie in Berührung kam, ist kein Zufall (*Linebaugh 1976*). Man geht für das Jahr 1865 von einer Absolutzahl von über 370.000 solcher Delikte und damit von mehr als 2.000 Delikten je 100.000 Einwohner aus (zu den Quellen *Blasius 1978*). Umgerechnet auf die deutsche Wohnbevölkerung von 1996 ergäbe dies etwa 2 Mio. aufgedeckte Straftaten. Ein wahrhaftes "Massendelikt", das nachweislich eindeutige politische Hintergründe hatte und das dazu führte, daß eine breite Bevölkerungsschicht in die Mühlen der Strafrechtspflege geriet. Bereits damals hat übrigens der Direktor des Preußischen Staatlichen Büros davor gewarnt, aus den Statistiken zu weitgehende Schlüsse auf "Sittlichkeit und Bildung" des Volkes zu ziehen. Er machte darauf aufmerksam, daß die Relation zwischen der "Anzahl der begangenen und der zur Untersuchung gekommenen Verbrechen und Vergehen" sich verschoben haben könnte (Nachweis bei *Blasius 1978*). Ähnliches könnte auch in den letzten Jahren bei uns der Fall gewesen sein. Für die USA liegen zwei neuere Studien vor, nach denen es deutliche empirische Zusammenhänge zwischen dem Anstieg der polizeilich registrierten Taten und Täter und der ökonomischen Entwicklung in der Gesellschaft (*Barlow/Barlow /Johnson 1996*) sowie zwischen einem (polizeilich registrierten) Kriminalitätsanstieg und dem (technischen und personellen) Ausbau der Polizei gibt (*O'Brien 1996*).

### **Alltag und Gewalt**

In unserem Alltag werden wir mit verschiedensten Formen von Gewalt konfrontiert: Mit offener und verdeckter Gewalt, mit struktureller Gewalt, mit psychischer und physischer Gewalt. Eine einseitige Beschäftigung mit der strafrechtlich relevanten bzw. der polizeilich registrierten Gewalt grenzt wesentliche andere Gewaltbereiche aus. So ist durchaus fraglich, ob und wie die körperliche Gewalt, die z.B. anlässlich einer Prügelei zwischen Jugendlichen ausgetauscht wird, von den Folgen und der Bedeutung einer psychischen Gewaltausübung zu unterscheiden ist. Gewalt als polizeiliches Problem stellt sich im Alltag als Gewalt auf Straßen und Plätzen, vor allem aber als Gewalt in der Familie dar. Eine Auswertung der Notrufe und Funkstreifenwageneinsätze bei der Stuttgarter Polizei konnte nachweisen, daß drei von vier schutzpolizeilichen Streifenwageneinsätzen in Verbindung mit "Gewalt" sich im häuslichen Bereich abspielen (*Feltes 1996*). Es gibt kaum einen anderen Bereich gewalttätigen Verhaltens, der im selben Maße öffentlich geleugnet und ausgegrenzt wird, wie die Gewalt in den

oder besser gesagt hinter den eigenen vier Wänden. Gewalt in der Familie ist die am **häufigsten auftretende Form interpersoneller Gewalt in der Gesellschaft**. Sie ist häufiger als alle anderen Formen von Gewalt gegen Personen zusammen. Dies gilt selbst dann, wenn man auf die der Polizei zur Kenntnis gebrachten und in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfaßten Taten abstellt und das erhebliche Dunkelfeld außer acht läßt.

Nach einer akuten Studie des amerikanischen Justizministeriums (*Miller/Cohen/ Wiersema 1996*) verursacht Gewalt gegen Kinder 20 Prozent der direkten und 35 Prozent der indirekten Kosten, die die Gesellschaft nach personenbezogenen Straftaten (also ohne Wirtschafts-, Umwelt- u.ä. Straftaten) zu tragen hat. Allein durch Kindesmißhandlung entstehen dort jährliche Kosten in Höhe von 56 Milliarden US-\$. Demgegenüber erscheinen die Kosten durch Einbruch (neun Mrd. US-\$) oder durch Raub (elf Mrd. US-\$) als marginal.

Auf der anderen Seite wird die Wahrscheinlichkeit, Opfer einer Gewalttat außerhalb der eigenen vier Wände zu werden, häufig überschätzt. So ist zum Beispiel in Stuttgart das Risiko, Opfer eines Straßenraubes zu werden, zehnmal kleiner als das Risiko, bei einem Verkehrsunfall zu Schaden zu kommen (*Feltes 1996*).

Dabei gibt es nach wie vor keine Lösung für die Frage, welche Form polizeilicher Intervention bei Gewalt in der Familie die Richtige ist (zuletzt *Davis/Taylor 1997 m.w.N.*). Allerdings beginnt man zu erkennen, daß sich zunehmend Community Policing (oder - unvollständig übersetzt - bürgernahe Polizeiarbeit) als die einzige Form von Polizeiarbeit herauskristallisiert, mit der ebenso die Qualität polizeilicher Arbeit, das Verhältnis zum Bürger und die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbessert werden kann (*Feltes/Rebscher 1990; Dölling/Feltes 1993; Ericson/Haggerty/ Carriere 1993; Eck/Rosenbaum 1994; Feltes 1995*). Unmittelbares Engagement der Polizei für die Probleme der Bürger und unmittelbarer Kontakt mit Ihnen, flexible und gemeinsam gefundene Antworten auf die Herausforderungen der lokalen Gefährdung der inneren Sicherheit, ein neues Verständnis von Polizei"führung" - dies alles verbirgt sich hinter dieser neuen Polizeiphilosophie, die weit mehr ist als eine neue Technik zur Problembewältigung oder Mitarbeiterführung (*Feltes/Gramckow 1994*).

Der neuerdings von New York ausgehende und hierzulande mit offenen Armen aufgenommene Versuch, die "Broken Windows"-Theorie von *Willson* und *Kelling* (*Willson/Kelling 1996/1982; Kelling 1996* auch auf deutsche Verhältnisse zu übertragen (s. den Leitartikel "Aufräumen wie in New York?", *Der Spiegel* Nr. 28 vom 7. Juli 1997; hieraus sind auch die folgenden Zitate entnommen) muß scheitern. Statt von New York lernen oder gar wie dort "aufräumen" zu wollen, sollte besser versucht werden zu reflektieren, wieso gerade dieser Ansatz so plötzlich und so durchgreifend Zustimmung in Deutschland zu finden scheint. Weniger publicity-trächtige Projekte selbst in New York (wie z.B. die dort bereits vor Jahren aufgebauten Community Courts in Manhattan oder Brooklyn, in denen Polizei, Justiz und Soziale Dienste in einem Haus zusammensitzen und -arbeiten; s. dazu aber jetzt den Beitrag von *Haas* in diesem Band) werden nicht wahrgenommen; alles pilgert nach New York, um dem "berühmtesten Polizisten der Welt" (*Spiegel*) zu lauschen. Bereits vor rund einem Jahr schrieb mir einer der bekanntesten amerikanischen Community-Policing Forscher, *Wesley Skogan*: "The Germans are Coming!". Die Deutschen kommen!

Plötzlich wird ein Land interessant, dessen vielfältige und einfallsreiche andere kriminologische und kriminalpolitische Experimente und Ergebnisse man in den letzten Jahrzehnten nicht wahrgenommen hat - nicht wahrnehmen wollte, weil sie hierzulande Überkommenes in Frage gestellt hätten. Nunmehr scheint eine (eigentlich gar nicht neue) Form von Polizeiführung und ein Verständnis von Polizeiarbeit zu reizen, und an kann oder will dabei die Schattenseiten dieser Polizeipolitik nicht wahrnehmen. Statt dessen bewundert man einen Polizeichef, der mit eisernem Besen regiert und schon mal hinter dem zum "Grilling"geladenen und vortragenden Distriktchef ein Pinocchio-Bild auf den Overhead-Projektor auflegt, wenn dieser es seiner Meinung nach nicht so genau mit der Wahrheit hält. Deutsche Polizisten düsen mit Steuergeldern nach New York, um dort einen mittelalterlich anmutenden Führungsstil zu bewundern und stehen ehrfurchtsvoll vor einem Polizeichef, der mit zweifelhaften Statistiken und einer weltweit einmaligen Medienkampagne versucht, sich in die Öffentlichkeit zu bringen (was Safirs Vorgänger Bratton den Job gekostet hat, weil er dem New Yorker Bürgermeister zu sehr die Show stahl).

Bewunderung ("Es ist toll, was die das machen") und Nachahmungstrieb ("Warum machen wir das nicht auch?") bei Polizeiführern, Bestätigung bislang mehr oder weniger deutlich versteckter reaktionärer Sicherheitsphilosophen auch bei angeblich progressiven Politikern: "Nun muß man mal die harte Seite der Zunge anziehen". Übersehen wird, daß der Guru Bratton im "Lourdes der Polizeiarbeit" (TIME) sich nicht nur einen Dreck darum kümmert, was in den Regionen außerhalb von New York passiert, wo er zu mindest einen Teil seiner Kriminalität hin verdrängt (er hat es sogar ausdrücklich abgelehnt, mit den an New York angrenzenden Distrikten zusammenzuarbeiten). Wahrgenommen wird auch nicht, was Bratton noch verkündet: Verbrecherjagd sei der Job von gestern. Dies sagt einer, der in einem Staat lebt, der (wie es ein kriminologischer Kollege von dort neulich formulierte) in den letzten Jahrzehnten mindestens drei Kriege verloren hat: Den Vietnam-Krieg, den "War on Drugs" und zuletzt auch den "War on Crime", der von Reagan ausgerufen und von Clinton übernommen worden war. Niemand scheint tatsächlich zu reflektieren, warum diese Kriege gegen die Drogen und gegen die Kriminalität verloren gegangen sind (so z.B. trotz - oder wegen? - des "war on drugs" in den USA der Straßenpreis für Kokain weiter gefallen, der Umsatz gestiegen und die Zahl der Inhaftierten in die Höhe geschneilt, mit dem Ergebnis, daß inzwischen fast 60 Prozent der Gefangenen wegen eines Drogendelikttes hinter Gittern sitzen). Die Leiden daran werden ebenso wie die Leiden am verlorenen Vietnamkrieg durch Stärke sublimiert.

"Jahrzehntelang, lehrt Bratton, habe die Polizei ihre Zeit damit verplempert, auf Notrufe zu warten und dann in dicken Autos mit Blaulicht und Sirene durch die Stadt zum Tatort zu rasen, um dort einen bestimmt nicht zu treffen: den Täter. Die anderen Polizisten hätten sich damit aufgehalten, mit ihren Autos auf Streife durch die Viertel zu fahren, obwohl doch jeder wisse, daß das nichts bringe. Der Rest habe sich in Investigation geübt, einem intelligenten Zeitvertreib zur Aufklärung längst geschehener Verbrechen" (*Der Spiegel*, a.a.O., S. 51). Warum die als präventiv verkauften repressiven Maßnahmen Brattons Bewunderung finden, diese eigentlich gelungene Analyse hingegen besser nicht ernsthaft wahrgenommen wird, können nur die beantworten, die Polizeipolitik betreiben: Politiker, Polizeiführer und Polizeigewerkschaften.

Statt dessen erwägt oder fordert man (bei uns!) die Herabsetzung des Strafmündigkeitsalters auf zwölf Jahre, die Wiedereinführung geschlossener Heime, nächtliche Ausgangssperren, Privatisierung von innerstädtischen Straßen und Plätzen um ein "gutes Konsumklima" herzustellen, und demnächst möglicherweise auch die Wiedereinführung der Prügelstrafe oder "Bootcamps" im Hunsrück nach amerikanischen und englischem Muster. Wenn alles nichts hilft, so könnte man meinen, will man wenigstens den Eindruck erwecken, stark zu sein: Kriminalpolitik in Wild-West-Manier. In welche Richtung dies insgesamt geht, zeigt das ameri-

kanische Beispiel, wo inzwischen zehnmal mehr Geld für die Industrie der Kriminalitätsbekämpfung ausgegeben wird als für die Unterstützung benachteiligter Bürger (*Miller 1996*). In einer Entwicklung vom wohltätigen zum strafenden Staat hat sich dort die Häftlingszahl zwischen 1970 und 1991 mehr als verdreifacht, danach (zwischen 1991 und 1996) noch einmal verdoppelt. 1996 waren in den USA - zu einem beliebigen Zeitpunkt - mehr als 1,74 Millionen Menschen hinter Gittern. Die vorhandenen bzw. übriggebliebenen sozialen Dienste werden systematisch in Instrumente zur Überwachung und Kontrolle der neuen "gefährlichen Klassen" umgewandelt (*Wacquant 1997*). Die Gefangenenrate der Afro-Amerikaner ist mit 1895 auf 100.000 mehr als zwanzig Mal höher als im europäischen Durchschnitt (*Tonry 1995*). Selbst die ehemalige UDSSR dürfte eine solche Rate nie erreicht haben.

In vielen amerikanischen Städten und Regionen ist inzwischen die Gefängnisverwaltung zur einzigen Begegnungsstätte zwischen farbigen Jugendlichen und dem Staat geworden. So sind in Kalifornien 40 Prozent und in Baltimore 56 Prozent der 18- bis 35jährigen Schwarzen entweder im Gefängnis oder unter strafrechtlicher Kontrolle (*Miller 1996*).

Bei der (eigentlich richtigen) Einsicht, daß soziales Klima und innere Sicherheit "irgendwie" (Spiegel) zusammenhängen, wird soziales Klima verkürzt auf saubere Straßen und U-Bahnen; daß soziales Klima vielleicht auch etwas mit Mitmenschlichkeit, Kommunikation und Miteinander zu tun hat, wird geflissentlich übersehen. So etwas kann man ja nicht anordnen, sondern müßte es selbst vorleben - in Politik und Gesellschaft. Das Beispiel USA zeigt uns was passiert, wenn es nicht rechtzeitig gelingt, benachteiligte Gruppen in die Gesellschaft zu integrieren (die Überlegung, welche ethnische Gruppe bei uns die Rolle der Schwarzen in den USA übernimmt, überlasse ich dem Leser). Die "Kriminalisierung des Elends" und der "Vormarsch des strafenden Staates" (*Wacquant 1997*) ist nicht nur ein extrem teures Unterfangen, es bleibt dabei auch mehr auf der Strecke als an kurzfristigen, populistischen Erfolgen interessierte Politiker realisieren können oder wollen.

Wenn selbst liberale Juristen wie der Verfassungsrichter *Dieter Grimm* von einem "Prioritätenwechsel" sprechen, der darin besteht, daß künftig "das Gewicht stärker auf Sicherheit als auf Freiheit" gelegt werde (zitiert nach "*Der Spiegel* a.a.O., S. 57), dann sollte man dies offen sagen und die (weitere) Einschränkung von Menschen- und Bürgerrechten durch solche und andere Maßnahmen nicht dadurch kaschieren, daß man von unabdingbarer Notwendigkeit (zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, der Internationalen Kriminalität, der...) spricht. Wer Hinweisschilder wie: "Ich bin ein Kinderschänder" an Wohnungen und Autos entsprechend Verurteilter will, oder eine allgemein zugängliche CD-ROM, auf der Sexualstraftäter mit Daten und Fotos und Vorstrafen der letzten 40 Jahre erfaßt sind (beides gibt es bereits in den USA), der sollte dies offen sagen. Vielleicht beginnt dann auch bei uns eine Diskussion, ob es für unseren Staat möglicherweise mehr zu verlieren gibt als eine wie auch immer definierte "Innere Sicherheit" und vielleicht beginnt die Diskussion früher als in den USA, die sich schon jeher mit Bürgerrechten schwer getan haben.

Richtig ist sicher, daß sich nicht nur bei uns der Sozialtransfer in Milliardenhöhe als ungeeignet erweist, soziale Spannungen zu beheben oder das soziale Klima zu verbessern. Aber warum glaubt man, daß man in kapitalistischer Manier alle Probleme mit Geld lösen kann? Warum hinterfragt man nicht, warum dieses "Geld auf ein Problem werfen" (*Throwing Money on a problem*), heißt das in den USA) spätestens dann nicht mehr hilft, wenn das Geld nicht ausreicht, um den großen Haufen der Probleme zu bedecken? Wer von "Werteverlust" redet, gleichzeitig aber daran glaubt, daß man durch Härte junge Menschen zu einem bestimmten Verhalten erziehen kann, der könnte doch im Umkehrschluß auch diese Werte vorleben, um dadurch Erfolg zu haben. Nicht nur in den USA, sondern auch bei uns gehen die Kriminalitätsraten bei Erwachsenen im allgemeinen zurück, für Jugendliche und sogar Kinder steigen sie z.T. kräftig an. In den USA haben die 14- bis 17jährigen mittlerweile schon die 18- bis

24jährigen als Gruppe mit der höchsten Kriminalitätsbelastung abgelöst (*Hess 1996*). Gerade bei dieser Altersgruppe sind aber Zweifel angebracht, ob man mit repressiver Prävention Verhalten auf Dauer positiv beeinflussen kann.

Ein weiteres Problem scheint vielen Kritikern ebenfalls nicht bewußt zu sein: Wer ständig und offensiv Zweifel an der Funktionsweise unseres Strafjustizsystems äußert, gleichzeitig aber verlangt, daß die Polizeibeamten sich im Alltag engagieren, der begünstigt einen latenten Zynismus, der ohnehin dadurch vorhanden ist, daß man ständig mit Abweichung und Elend konfrontiert ist und das Gefühl hat, ein Polizeisysiphos zu sein. Gerade Polizeibeamte in kriminalitätsbelasteten Gebieten zeigen nach einer neueren Studie (*Klinger 1997*) ein hohes Maß an Zynismus und glauben, daß die Kriminalitätsraten hoch bleiben, egal was sie tun. Zunehmender Zynismus hat aber nicht nur negative Auswirkungen auf das Binnenklima einer Dienstleistungsreinrichtung, er führt auch dazu, daß der Job und seine Aufgaben nicht mehr ernst genommen werden - und dies wünscht sich wohl derjenige am wenigsten, der diese Kritik an unserer Strafjustiz übt.

Was bleibt ist die Hoffnung, daß die deutsche Polizei gemeinsam mit ihrer Führung und den zuständigen Politikern die Stufe der polizeilichen Kompetenz erreicht, die *Richard Ericson* als (vorerst) letzte Stufe in der Entwicklung der Polizeiphilosophien sieht: Nach dem an Befehl und Gehorsam orientierten Militarismus der Nachkriegszeit, dem am Glauben an die Macht der Gesetze verhafteten Legalismus und der durch ständige Verbesserungen in Technik und Ausbildung geprägten Professionalismus sieht *Ericson* einen neuen Kommunitarismus in der Polizeiarbeit, eine Zusammenarbeit zwischen Bürgern und Polizei zum Wohl des Gemeinwesens - allerdings ohne Ausgrenzung ganzer Gruppen unliebsamer Mitbürger (*Ericson/Haggerty 1997*). Ob dies gelingen kann, wird entscheidend auch davon abhängen, wie sich die Polizei selbst in diese Diskussion einbringt und ob es ihr endlich gelingt, ihre eigene Profession als solche zu erkennen und ihren Ausbildungsstätten den angemessenen wissenschaftlichen Charakter zu verleihen.

Ende der 30er Jahre begann eine Gruppe von Studenten an der University of California in Berkeley/USA mit ihrem akademischen Lehrer *August Vollmer* über Polizeiausbildung zu diskutieren (*Adler 1997*). Die Diskussionen wurden fortgeführt, als aus den Studenten anschließend Dozenten für Polizeiwissenschaft wurden und resultierten im Dezember 1941 in der Gründung der "National Association of College Police Training Officials". Aus dieser, von acht Polizeidozenten gegründeten Vereinigung ging dann die "American Society of Criminology" hervor - heute mit fast 3.000 Mitgliedern die größte Vereinigung von Kriminologen weltweit - wobei per definitionem Polizeibeamte dort als Kriminologen gesehen werden und (zumindest in den Führungspositionen) auch ein entsprechendes Studium aufweisen.

Aufräumen wie in New York? Bitte nur, wenn wir auch aus den anderen Dingen lernen, die die amerikanische Kriminologie und Polizeiwissenschaft der letzten Jahrzehnte geprägt haben.

## Literatur

- Adler, F., The ASC and Women: One Generation Without, One Generation With. In: *TheCriminologist*, Official Newsletter of the American Society of Criminology, 22,3, May/June 1997, S. 1 ff.
- Barlow, D.E., M.H. Barlow, W.W. Johnson, The Politican Economy of Criminal Justice Policy: A Time-Series Analysis of Economic Conditions, Crime, and Federal Criminal Justice Legislation, 1948-1987. In: *Justice Quarterly* 13,2, 1996, S.223 ff.
- Bilsky, W., Die Bedeutung von Furcht vor Kriminalität in Ost und West. In: *MSchrKrim* 1996, S. 357 ff.
- Blasius, D., *Kriminalität und Alltag*, Göttingen 1978
- Blumstein, A., in: *Measuring What Matters, Part One: Measuring of Crime, Fear, and Disorder*, NIJ - Research in Action, Dec. 1996, S. 12
- Davis, R.C., B. G. Taylor, A Proactive Response to Family Violence: The Results of a Randomized Experiment. In: *Criminology* 35, 2, 1997, S. 307 ff.
- Eck, J. E., D. P. Rosenbaum, The New Police Order: Effectiveness, Equity, and Efficiency in Community Policing. In: D. P. Rosenbaum (Hrsg.), *The Challenge of Community Policing: Testing the Promeses*. Thousand Oaks 1994.
- Ericson, R., The division of expert knowledge in policing and security. In: *British Journal of Criminology* 45, 2, 1994, S. 149 ff.
- Ericson, R., K. D. Haggerty, *Policing the Risk Society*, Toronto, Buffalo 1997.
- Ericson, R., K. D. Haggerty, K.D. Carriere, Community Policing as Communications Policing In: Dölling, Th. Feltes (Hrsg.), *Community Policing - Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, Holzkirchen 1993, S. 41 ff.
- Feltes, Th., E. Rebscher (Hrsg.), *Polizei und Bevölkerung. Beiträge zum Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung und zur gemeindebezogenen Polizeiarbeit*, Holzkirchen 1990.
- Feltes, Th., *Bürgernahe Polizeiarbeit - neuer Wein in alten Schläuchen?* In: *Jahrbuch Rechts- und Kriminalsoziologie* 1995, S. 125 ff.
- Feltes, Th., *Alltagshandeln und Polizei*. In: *Neue Praxis* 1995, S. 306 ff.
- Feltes, Th., The Position of the Police Between Calls for Help in Crisis and Criminal Prosecution in the Conflict Field of Family Violence. In: D. Frehsee, W. Horn, K.-D. Bussmann (Eds.), *Family Violence Against Children*, Berlin, New York 1996, S.185-204
- Feltes, Th. H. Gramckow, *Bürgernahe Polizei und kommunale Kriminalprävention*. In: *Neue Kriminalpolitik* 3, 1994, S. 16 ff.
- Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg, *Opfererfahrungen, Kriminalitätsfurcht und Vorstellungen zur Delinquenzprävention. Ergebnisse von Bevölkerungsbefragungen im Rahmen des Begleitforschungsprojekts "Kommunale Kriminalprävention" in Baden-Württemberg*. In: Th. Trenczek, H. Pfeiffer (Hrsg.), *Kommunale Kriminalprävention. Paradigmenwechsel und Wiederentdeckung alter Weisheiten*, Bonn 1996, S. 118 ff.
- Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention, *Viktimisierungen, Kriminalitätsfurcht und Bewertung der Polizei in Deutschland*. In: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 1997/98 (im Erscheinen) Foucault, M., *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*, Frankfurt 1978 Heinz, W., *Kriminalprävention auf kommunaler Ebene - Teil 2*. In: *DVJJ-Journal* 2/1997, S. 426 ff.
- Hess, H., New York zieht die Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben. In: *KrimJ* 1996, S.179 ff.
- Hunsicker, E., Das Osnabrücker Anti-Drogen-Paket, In: *Kriminalistik* 4/1997, S. 234 ff.
- Kampmeyer, E., J. Neumeyer (Hrsg.), *Innere Unsicherheit*. München 1993
- Kelling, G. L., *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Cities*, 1996.
- Klinger, D. A., *Negotiating Order in Patrol Work: An Ecological Theory of Police Response to Deviance*. In: *Criminology* 35, 2, 1997, S. 277 ff.
- Medoff, P., H. Sklar, *Streets of Hope The Fall and Rise of an Urban Neighborhood*. Boston 1994.
- Miller, J. G., *Search and Destroy: African-American Males in the Criminal Justice System*. Cambridge 1996.
- Miller, T. R., M. A. Cohen, B. Wiersema, *Victim Costs and Consequences: A New Look*, National Institute of Justice - Research Report, February 1996.
- O'Brien, R.M., *Police Productivity and Crime Rates: 1973-1992*. In: *Criminology* 34, 2, 1996, S. 183 ff.
- Pfeiffer, Ch., *Armut und Jugendkriminalität - Präventionsansätze und neue Wege zu ihrer Finanzierung*. In: *DVJJ-Journal* 6, 1995, S. 285 ff.
- Pfeiffer, Ch., *Steigt die Jugendkriminalität?* In: *DVJJ-Journal* 3, 1996, S. 215 ff.
- Schwind, H.-D., *Kriminologie*; 8. Auflage, 1997
- Sielaff, W., *Masse versus Qualität - Ein Problem kriminalstrategischer Planung?*, in: *Kriminalistik* 7/1997, S. 485 ff.
- Skogan, W., et al.: *Community Policing in Chicago, Year Three, Report by the Chicago Community Policing*

- Evaluation Consortium, Illinois Criminal Justice Information Authority, November 1996.
- Skogan, W., Evaluating Problem Solving: The Chicago Experience. Paper at the International Conference on Problem- Solving Policing as Crime Prevention, Stockholm 10.-14. September 1996 (1996 a).
- Skogan, W., Community Policing, Chicago Style, 1997
- Tonry, M., Malign Neglect: Race, Class and Punishment in America. New York 1995. Wacquant, L. J. D., Vom wohltätigen zum strafenden Staat. In: Neue Kriminalpolitik 2, 1997, S. 16 ff.
- Wacquant, L. J. D., Vom wohltätigen zum strafenden Staat. In: Neue Kriminalpolitik 2, 1997, S. 16 ff.
- Wilson, J. Q., G. L. Kelling, Polizei und Nachbarschaftssicherheit: Zerbrochene Fenster. In: KrimJ 1996, S. 121 ff. (Zuerst erschienen als "The police and neighborhood safety: Broken Windows" in: The Atlantic Monthly, 1982, S. 29 ff.

**Tabelle 1:**

Opfergefährdungszahl (Opfer auf 100.000 Einwohner der jeweiligen Altersgruppe) 1992 (ca.-Werte); Quelle: PKS 1992

Altersgruppe	gefährliche und schwere Körperverletzung	Raubüberfall auf Straßen und Plätzen
männl., 14-18 Jahre	265	185
männl., 18-21 Jahre	320	115
männl., über 60 Jahre	8	12
weibl., über 60 Jahre	2	6

**Tabelle 2: Prävalenzraten<sup>2</sup> in Deutschland**

(N= 20.695; Referenzzeitraum 12 Monate); Ergebnisse der Studie der Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention von 1995/96 (Dölling/Feltes/Heinz/Hermann/Kury/ Obergfell-Fuchs/Spieß)

Delikt	Viktimisierungsrate (%)	hochgerechnete Delikte <sup>3</sup>	Delikte PKS 1995 (*)	Relation
Kraftfahrzeugdiebstahl	1,3	890.000	201.493 <sup>4</sup>	1:4,4
Fahrraddiebstahl	5,0	3.400.000	513.872 <sup>5</sup>	1:6,6
Diebstahl aus oder am KFZ	3,9	2.650.000	906.735 <sup>6</sup>	1:2,9
Beschädigung an KFZ	7,3	4.970.000	249.709	1:19,9
Sachbeschädigung	3,1	2.110.000	604.617	1:3,5
Einbruch in die Wohnung (*)	2,1	1.430.000	255.810 <sup>7</sup>	1:5,6
Raub (*)	1,4	950.000	63.470	1:15,0
Diebstahl persönl. Eigentums	4,2	2.860.000	2.231.981 <sup>8</sup>	1:1,3
Tätlicher Angriff, Drohung	2,8	1.910.000	430.952 <sup>9</sup>	1:4,4
Vergewaltigung, sex.Angriff(*)	0,6	410.000	47.108 <sup>10</sup>	1:8,7
Betrug	5,9	4.020.000	623.182	1:6,5
<b>Alle Straftaten (* incl. Versuchs</b>	<b>22,7</b>	<b>15.450.000</b>	<b>6.668.717</b>	<b>1:2,3</b>

<sup>2</sup> Opfer von mindestens einer der folgenden Straftaten: Diebstahl KFZ, Fahrraddiebstahl, Diebstahl von Teilen aus oder vom Auto, Beschädigung des KFZ, Sachbeschädigung, Einbruch in die Wohnung, Raub, Diebstahl persönl. Eigentums, tätlicher Angriff oder Drohung, sexueller Angriff, Betrug.

<sup>3</sup> Zugrunde gelegt wurde die Wohnbevölkerung über 15 Jahre in Deutschland im Jahr 1993.

<sup>4</sup> PKS-Gruppe 3\*\*1

<sup>5</sup> PKS-Gruppe 3\*\*3

<sup>6</sup> PKS-Gruppe 350\*

<sup>7</sup> Diebstahl in/aus Wohnräumen PKS-Gruppe \*35\*

<sup>8</sup> PKS-Gruppen \*\*\*1, \*\*\*2, \*\*\*3, \*\*\*5, \*\*\*8, \*35\*, \*40\*, \*50\*, \*550. \*90\*

<sup>9</sup> PKS-Gruppen 2200, 2320

<sup>10</sup> PKS-Gruppe 1000

**Tabelle 3: Bedeutung der Probleme in der Gemeinde**

Frage 114: Welches sind ihrer Ansicht nach die drei dringendsten Probleme der Gemeinde?; Verteilung der Prozentwerte (in Klammern die Häufigkeit der Nennungen)

Probleme Gemeinde	Infrastruktur ohne Sozialbereich	Darunter: Verkehrsprobleme	Sozialbereich	Darunter: Freizeit- und Kulturangebot	Umweltprobleme	Sicherheitslage	Darunter: Kriminalität
<b>Calw</b>	45,2% (848)	24,5% (457)	20,7% (386)	6,7% (123)	5,9% (110)	9,8% (182)	5,9% (109)
<b>Freiburg</b>	25,8% (623)	13,7% (332)	35,7% (862)	0,5% (13)	7,1% (171)	14,1% (342)	10,4% (252)
<b>Ravensburg/ Weingarten</b>	51,4% (1413)	28,6% (787)	15,3% (420)	11,6% (318)	6,4% (176)	11,5% (317)	9,9% (272)

Probleme Gemeinde	Zusammenleben	Darunter: Ausländer als "Problem"	Gemeindefinanzen und -verwaltung	Sonstiges
<b>Calw</b>	12,5% (234)	6,6% (123)	5,5% (102)	- -
<b>Freiburg</b>	5,6% (136)	1,2% (29)	6,4% (154)	5,3% (129)
<b>Ravensburg/ Weingarten</b>	7,8% (216)	3,2% (89)	7,2% (199)	0,4% (10)

**Tabelle 4**

Persönliche Opferwerdung in Abhängigkeit von Alter und Geschlecht  
Verteilung der Prozentwerte (in Klammern die Häufigkeit der Nennungen)

Alterskategorie		Insg.	14-24	25-29	30-34	35-44	45-54	55-64	65 und mehr
<b>Gemeinde</b>									
<b>Calw</b>	Alle	25,8% (239)	35,0% (56)	37,3% (38)	29,9% (32)	30,3% (50)	16,3% (25)	15,0% (23)	17,4% (16)
	Männer	28,5% (138)	37,3% (31)	48,0% (24)	36,1% (22)	32,0% (24)	18,4% (14)	16,1% (14)	15,7% (8)
	Frauen	22,9% (101)	32,5% (25)	26,9% (14)	21,7% (10)	29,5% (26)	14,3% (11)	12,7% (8)	18,4% (7)
<b>Freiburg</b>	Alle	40,2% (449)	53,5% (91)	61,5% (99)	40,8% (53)	47,0% (85)	34,9% (52)	23,6% (30)	18,5% (34)
	Männer	42,0% (218)	58,5% (48)	53,1% (43)	46,7% (28)	51,1% (48)	32,8% (20)	26,4% (14)	18,4% (16)
	Frauen	38,9% (225)	48,9% (43)	70,0% (56)	36,2% (25)	42,5% (37)	36,0% (31)	21,6% (16)	18,3% (17)
<b>Ravensburg/ Weingarten</b>	Alle	29,4% (384)	46,3% (95)	35,9% (61)	41,7% (60)	29,1% (62)	24,9% (44)	19,5% (34)	12,7% (27)
	Männer	34,0% (223)	53,8% (49)	42,4% (36)	53,6% (37)	31,4% (37)	26,7% (24)	23,9% (22)	16,5% (18)
	Frauen	25,0% (158)	40,2% (45)	29,4% (25)	30,7% (23)	26,3% (25)	23,3% (20)	13,8% (11)	9% (9)

**Abbildung 1:**

hier Abb. R+V-Versicherung 1997 einfügen!

## **Kriminalität: Der Ruf nach mehr Obrigkeit ersetzt den Glauben an die Veränderbarkeit der Gesellschaft Von New York lernen ?**

**Eberhard Seidel-Pielen<sup>1</sup>**

"Gewaltkriminalität steigt in Berlin stark an. Zunahme der Tötungsdelikte um 30 Prozent", titelte die Berliner Zeitung am vergangenen Montag. Was tun? "Aufräumen wie in New York - Gegen Verbrechen, Drogen und Dreck in deutschen Städten", empfiehlt der Spiegel. Deshalb fragt Bild: "Wann kriegen wir endlich New Yorker Verhältnisse?" Die frühere Metropole des Verbrechens, so die Nachricht, ist wieder eine sichere Stadt. Und der Spiegel bis Bild fragen sich alle: Wie haben die das geschafft, die Kriminalitätsraten in sieben Jahren um die Hälfte zu senken? Von New Yorks stahlharten Cops lernen, heißt den Kampf gegen das Böse zu gewinnen.

Und noch ehe eine seriöse Analyse des "Vorbildes New York" erfolgte, steht bereits die Forderung fest: Auch Deutschland braucht wieder Polizisten, die sich alter Tugenden erinnern und energisch durchgreifen. Wann durfte man das in Deutschland zuletzt widerspruchslos fordern?

Allerdings hat der Wunsch nach New Yorker Verhältnissen einen Schönheitsfehler: Träten sie ein, würde Deutschland in Angst und Schrecken versetzt. Zwar gelang es in New York, die Zahl der Tötungsdelikte von 30 (1992) auf den amerikanischen Durchschnitt von 13 (1996) pro 100.000 Einwohner zu drücken. Sie liegt damit aber immer noch weit über dem bundesdeutschen Durchschnitt. Hier schwankt die Zahl vollendeter Tötungsdelikte pro 100.000 Einwohner seit 20 Jahren zwischen 1,2 bis 1,5. Auch die Zahl der Raubdelikte ist in New York immer noch sechsmal so hoch wie in Deutschland und doppelt so hoch wie in Berlin. Auch an anderer Stelle muß die New-York-Begeisterung gedämpft werden. Die negativen Schlagzeilen aus Deutschland stimmen nur selten. Die Nachricht der Berliner Zeitung, daß die Tötungsdelikte in den ersten fünf Monaten dieses Jahres sprunghaft anstiegen, fußte beispielsweise auf einer falschen Interpretation der Statistik. In Wirklichkeit ging die Zahl der Morde in Berlin 1997, verglichen mit dem Vorjahr, leicht zurück - doch die 1997er Statistik erfaßt auch alte Straftaten aus DDR-Zeiten. Es ist das alte Lied. Je nach Interessenlage lesen Polizeigewerkschaftler, Innenpolitiker oder Journalisten das für sie passende aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) heraus. Der komplexen Kriminalitätsentwicklung kommen sie damit allerdings nur selten nahe.

Eine seriöse Analyse zeigt rasch, daß die These "alles wird immer schlimmer" unhaltbar ist. Es gibt in bestimmten Kriminalitätsbereichen in der Tat beunruhigende Entwicklungen. So steigt die Raub- und Gewaltkriminalität in der Republik seit 1990 sprunghaft an. Diese Entwicklung ist der "realistische Kern" der aktuellen Verbrechensfurcht und Gewaltdiskussion. Und keine noch so beschönigende Interpretation der Zahlen kommt daran vorbei.

Doch die Frage bleibt: Woran liegt das? Warum nehmen die Raubdelikte zu ? Geraubt, so eine alte kriminologische Erkenntnis, wird dort am meisten, wo die Arbeitslosenzahlen davon galoppieren, wo Arme und Reiche räumlich aufeinandertreffen. "In allen zehn von uns untersuchten europäischen Staaten hat die Jugendgewalt zwischen 1985 und 1995 stark zugenommen, vor allem Raub und Körperverletzung", ermittelte der Kriminologe Christian Pfeiffer. Das Untersuchungsergebnis: Es gibt einen direkten Zusammenhang zwischen Erfolg und Mißerfolg der sozialen Integration unter Männern und der Zahl der Täter. In Österreich, dem

---

<sup>1</sup> Erstmals erschienen in der taz vom 11.07.1997

Land mit der geringsten Jugendarbeitslosigkeit, ist auch der Kriminalitätsanstieg am geringsten, in Italien, dem EU-Land mit der höchsten Jugendarbeitslosigkeit, am höchsten. Aber diese Einsicht wird gern übersehen. Und der Ruf nach autoritären Interventionen wird lauter.

Angesichts von über 300.000 SchulabgängerInnen in Deutschland, die eine Lehrstelle suchen, angesichts einer Jugendarbeitslosigkeit von über 20 Prozent in der EU und leerer Kassen steht die Gesellschaft nackt da. Und die Bereitschaft, sich von unbequemem Erkenntnisballast zu befreien, steigt. Zum Beispiel von der Einsicht, daß sich Kriminalität nur an den Wurzeln bekämpfen läßt. Doch kann sich die Gesellschaft eine Kriminalitätsprävention, die an den sozialen Ursachen ansetzt, heute wirklich noch leisten? Will die Gesellschaft angesichts des Problembündels und fehlender gesellschaftlicher Alternativen nicht ohnmächtig dem Ansteigen bestimmter Verbrechensbereiche zuschauen, müssen eben die Koordinaten des Diskurses neu verlegt werden.

Den Anfang machten 1993 linksliberale Intellektuelle. Angesichts eskalierender rechtsradikaler Gewalt weigerten sich Hans Magnus Enzensberger, Peter Schneider, Klaus Hartung und andere weiterhin über Ursachen nachzudenken und verfielen in kulturpessimistische Larmoyanz. Rationale Analysen wurden durch die Klage über den Werteverlust der Jugend und die Existenz des Bösen ersetzt, das nur mit entschiedener Härte bekämpft werden könne.

Auf dieser Linie liegt nun auch der aktuelle New-York-Boom in Deutschland - denn dort kämpft man offenbar beherzt gegen das Böse. Doch warum pilgern deutsche Polizisten eigentlich trotz der dort nach wie vor hohen Kriminalitätsrate in die USA und nicht in das so viel erfolgreichere Österreich? Wollen sie lernen, wie man in Zukunft trotz Deregulierung der bundesdeutschen Sozialsysteme und Arbeitsmärkte erfolgreich bleibt? Wahrscheinlich.

Um so wichtiger ist es, ein paar Voraussetzungen ins Gedächtnis zu rufen, die bei der gegenwärtigen New-York-Euphorie ausgeblendet werden. Das "Kriminalitätswunder" New York fällt mit dem US-amerikanischen "Jobwunder" zusammen, das in den frühen 90er Jahren begann. Seitdem geht die Kriminalität zurück und nicht erst seit 1994, als Polizeichef Bill Bratton seine Untergebenen zu mehr Härte anhielt. Und ohne die Wiederbelebung von Neighbourhoods und viel (ehrenamtlicher) Sozialarbeit mit kriminellen Jugendlichen könnte sich Bratton nicht so viele Orden an die Brust heften.

Auch in Deutschland ist die Kriminalitätsentwicklung keine abschüssige Einbahnstraße. Beispiele, wie Nachbarschaftsinitiativen, Sozial- und Jugendeinrichtungen sowie die Polizei gemeinsam Kriminalitätsschwerpunkte entschärfen, gibt es auch in Berlin. In Nordschöneberg gelang es auf diese Weise, die Straßenkriminalität zwischen 1992 und 1994 um die Hälfte auf das Niveau der Vorwendezeit zu reduzieren. Davon kann Bill Bratton noch lange träumen.

## Berlin bleibt doch Berlin<sup>1</sup>

Barbara Junge, Dorothee Winden

"I want to talk about a revolution" - William Bratton, ehemaliger Polizeichef von New York und neuer Guru der bundesdeutschen Sicherheitspolizei, hatte sich für seinen gestrigen Auftritt in der deutschen Hauptstadt viel vorgenommen. "Eine Revolution geht um die Welt", versprach er den rund hundert Polizisten und Sicherheitspolitikern, die auf Einladung der Gewerkschaft der Polizei (GdP) in den beengten und überhitzten Tagungsraum eines Berliner Hotels gekommen waren. Über Stunden harrten sie dort aus - nur wegen der Hoffnung, Polizeiarbeit möge jetzt anders werden. Doch eines konnte auch Brattons Anwesenheit nicht verhindern: die Einsicht, daß New Yorker Konzepte nur bedingt auf Berlin übertragbar sind.

"Mein Name ist Bill Bratton, und ich will Ihnen eine Geschichte erzählen", so begann der von vielen zum Heilsbringer Erkorone seinen Vortrag. Er erzählte die Geschichte von einer Weltmetropole, in der sich in den achtziger Jahren kein Mensch mehr in die U-Bahn begeben konnte, in der vor lauter Graffiti kein Mauerwerk mehr zu sehen war und in der die Polizei kapituliert hatte. Die Ursache für die Verwahrlosung der Sitten machte er in einer übermäßig toleranten Gesellschaft aus, die seit dem Ende der sechziger Jahre Einzug gehalten habe.

In Amerika habe die Revolution der Polizeiarbeit ihren Ausgang genommen. Mit der Erhöhung der Polizeistärke und mit einer neuen Philosophie habe er als Polizeichef die Straßen der Stadt wieder sicher gemacht und begonnen, das Verhalten der Menschen auf der Straße zu "kontrollieren". "Damit haben wir das Verhalten geändert" - die Polizei als Sittenwächter.

Brattons Grundthese lautet: Unordnung führt zu Verbrechen. Kritiker bemängeln, daß damit jeder Bürger schon aufgrund kleiner Regelverstöße ins Fadenkreuz der Polizei gerät. Brattons Grundthese, daß das Verfolgen kleinster Regelübertritte zu einer Verringerung von Verbrechen führe, belege er aber nicht. Die These ist tatsächlich fragwürdig: Der Radfahrer, der auf dem Gehweg rast, wird wohl kaum zum Bankräuber mutieren.

Gestern machte Bratton Gemeinsamkeiten zwischen New York und Berlin aus: Die Überhandnahme von Graffiti deutete er als "Flagge der Resignation". "Noch haben sie die Straßen Berlins nicht verloren", schloß er warnend seine Ausführungen. "Doch stoppen sie den Prozeß jetzt, solange es noch geht!" Er bemerkte jedoch auch anerkennend, daß die Polizeipräsenz in Berlin recht hoch sei. Tatsächlich ist die Polizeidichte in Berlin höher als in New York: Dort kommt auf 180 Einwohner ein Polizist, in Berlin kommt ein Polizist auf 128 Einwohner.

Dankbar nahmen die geladenen Referenten - Berlins Innensenator Jörg Schönbohm (CDU), Polizeipräsident Hagen Saberschinsky und der GdP-Vorsitzende Eberhard Schönberg - Brattons Thesen auf; jeder für seine eigenen Zwecke.

Denn mit der Diskussion um die New Yorker Verhältnisse und das gepriesene Polizeikonzept verbindet sich nicht der Wunsch, dieses direkt auf Berlin zu übertragen. Vielmehr dreht sich die nun schon Wochen anhaltende Debatte um einen Paradigmenwechsel in der inneren Sicherheit. Die Polizeigewerkschaft hofft auf ein Zurückschrauben hinderlicher Bestimmungen, wie sie im Datenschutzgesetz gegeben sind, und setzt wie die CDU auf die Ausdehnung von Überwachungskompetenzen.

"Deutsches Polizeirecht behindert vorbeugende Verbrechensbekämpfung", beklagte GdP-Chef Schönberg. Was die Übertragbarkeit des New Yorker Modells auf Berlin betrifft, äußerte sich Polizeipräsident Hagen Saberschinsky besonders zurückhaltend. "Ich halte sehr wohl eine ganze Reihe von Aspekten für vergleichbar und übertragbar, aber eben nicht alle." Das

---

<sup>1</sup> Der Beitrag erschien erstmals in der taz vom 28.08.97

Ausmaß der Kriminalität sei in New York um ein Vielfaches höher. Saberschinsky schloß sich zwar der Grundthese Brattons an, daß Kriminalität eingedämmt werden kann, wenn Regelverstöße und Ordnungswidrigkeiten von der Polizei verfolgt werden, machte aber keine klare Aussage, ob die Berliner Polizei künftig gegen Ordnungswidrigkeiten vorgeht, die gegen die Lebensqualität gerichtet sind.

Saberschinsky will den Reformkurs der Berliner Polizei fortführen. "Ich fühle mich durch die Kenntnis der New Yorker Maßnahmen bestärkt, am Berliner Modell festzuhalten". Ab Herbst wird ein neues Konzept erprobt, das die Schutzpolizei stärker in die Verbrechensbekämpfung einbezieht.

Dadurch wird die Kriminalpolizei entlastet und kann sich stärker auf schwere Verbrechen konzentrieren. Zudem soll die Polizeiarbeit wieder dezentralisiert werden.

Im Gegensatz zum Polizeipräsidenten erklärte Berlins Innensenator Schönbohm: "Wir können trotz der rechtlichen Unterschiede aus den Erfahrungen New Yorks lernen. Allerdings werden wir andere Methoden anwenden." Gegen die Bekämpfung von Graffiti geht die Berliner Polizei schon seit zwei Jahren verschärft vor. Schönbohm hat sich in letzter Zeit für "verdachtsunabhängige Kontrollen" und Videoüberwachung öffentlicher Plätze ausgesprochen. Der Berliner Fraktionschef der Grünen, Wolfgang Wieland, kommentierte: "Ich höre immer den Sinatra-Song, New York, New York und frage mich: Wer hat es in Berlin, Berlin umgetextet? Das war Harald Juhnke. Doch Juhnke dürfte das jetzt nur noch im Knast singen, denn in New York ist Trinken in der Öffentlichkeit verboten."

## Mit Sicherheit soziale Ausgrenzung

Jürgen Korell und Urban Liebel

Im gleichen Maße wie deutsche Städte in Kriminalität, Schmutz und Unrat verkommen sollen, verroht die deutsche Sprache im Ruf nach mehr Obrigkeit. Sätze wie: "Es ist nun einmal so, daß dort, wo Müll ist, Ratten sind und daß dort, wo Verwahrlosung herrscht, Gesindel ist. Das muß in der Stadt beseitigt werden." oder "Wir ziehen das Gesocks hier an, in jeder Beziehung, zu uns kommen alle, auch Penner und andere Leute, die in der Peripherie weggejagt werden, die werden bei uns schön gehätschelt und getätschelt." zeigen, daß sprachlich mir nichts, dir nichts Bürgerrechte aberkannt werden, wenn zwischen dem Gesindel, den Verbrechern und den Bürgern keine klare Trennlinie gezogen wird. Der Verfassungsrichter Winfried Hassemer warnte bereits 1995 davor, daß mangelnde Orientierung durch markige Entschlossenheit ersetzt werde.<sup>1</sup>

Sicherheit statt Freiheit heißt die Losung und suggeriert realitätsfremd, daß beides zusammen keine Zukunft haben kann. Verbrechensfurcht hängt mit allgemeinen Lebensängsten eng zusammen und um die Ängste zu verlieren, lassen sich die BürgerInnen gerne die Freiheitsrechte beschneiden. Seit den 70er Jahren hat sich die Kriminalitätsbelastung nahezu verdoppelt. 1971 bejahten 24 Prozent der BundesbürgerInnen die Frage, ob sie in den letzten drei Jahren bestohlen worden seien. 1990 bekundeten beinahe unverändert 25 Prozent eine derartige Erfahrung.<sup>2</sup> Bei weitgehend gleichen Opferzahlen war in den Jahren 1991 bis 1993 die Kriminalitätsfurcht in den neuen Bundesländern teilweise doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern.<sup>3</sup> Damit zeigt sich, daß die Kriminalitätsbelastung und Kriminalitätsfurcht nicht zwangsläufig mit viktimologischen Erfahrungen zusammenhängen müssen. Vielmehr scheint die Kriminalitätsrate mit dem Anzeigeverhalten und einem gestiegenen Registrierverhalten der Polizei zu korrelieren und die Kriminalitätsfurcht mit der Medienberichterstattung und der öffentlichen Meinung zusammenzuhängen.

Freiheit macht Angst, und der Sozialabbau macht die dunklen Seiten des Kapitalismus sichtbar. So wird alles in einen Topf geworfen. Betrunkene, die an die Hauswände pinkeln, Dealer, die ihren Geschäften nachgehen, herumlungernde Obdachlose und Passanten, die ausgeraubt oder angepöbelt werden. Die Feindbilder werden in den Köpfen verankert. Die Meinungsbildung verkommt zur Schlagzeile und die Randständigen sind die Leidtragenden. Die Lösung haben Law-and-Order-PolitikerInnen von links bis rechts auch schon parat. Wir brauchen mehr Polizeipräsenz. Die Sicherheit muß uniformiert auf den Straßen und öffentlichen Plätzen sichtbar werden. Streife laufen, statt Akten bearbeiten.<sup>4</sup> Ein uniformiertes Bollwerk gegen demokratische Rechtsstaatlichkeit, für sichere und saubere Städte. Dafür wird mehr Kompetenz gefordert und in Form von Gesetzen und Verordnungen geschaffen.

Ein von den Grünen 1990 veröffentlichtes Gutachten, an dessen Gültigkeit sich bislang nichts änderte, widerlegt die Auffassung, durch mehr Polizeipräsenz könnte Kriminalität verhindert werden. Dort heißt es nämlich: "Illusionär war aber bereits die Grundannahme dieses Konzepts. Es baute darauf, daß allein die Präsenz von mehr Polizisten im Außen- und Streifen dienst dazu führen könnte, daß zum einen mehr Straftäter auf frischer Tat entdeckt und gefaßt, zum anderen aber potentielle Täter hierdurch abgeschreckt würden."<sup>5</sup> Fußstreifen sind demnach weitgehend ineffektiv. Ebenso ineffektiv und zusätzlich umweltschädigend sind Streifenfahrten. Nur etwa ein Prozent der Funkstreifeneinsätze dürften in Großstädten mit einer Festnahme verbunden sein.<sup>6</sup> Durch dichte Polizeipräsenz werden bestimmte Deliktformen nur in andere Bereiche verdrängt. Die abschreckende Wirkung durch eine höhere Polizeipräsenz ist geringer als das Mißtrauen, das dadurch entsteht.

Anonym schlendernde Uniformierte werden das subjektive Sicherheitsgefühl sicher nicht

steigern, da dadurch die polizeiliche Erreichbarkeit nicht automatisch gewährleistet ist. Statt Polizeidienststellen weiterhin zu zentralisieren, wodurch der Kontakt zu den BürgerInnen verloren geht und auch durch Kontaktbereichsbeamte, Fußstreifen und Präventionsräte nicht aufgeholt werden kann, sollten leicht erreichbare Stadtteildienststellen geschaffen werden. Die BürgerInnen brauchen nicht ständig Uniformierte um sich herum. sie brauchen polizeiliche Hilfe, wenn sie danach rufen. Und sie müssen die Gewißheit haben, daß die notwendige Hilfe gewährleistet wird. Alles andere ist Augenwischerei.

Das Konzept der einfachen Lösung verbreitete der ehemalige New Yorker Polizeichef William Bratton. Heute Chef einer eigenen Sicherheitsfirma mit Millionenumsätzen wurde er von den Medien zum starken Mann und Guru der internationalen Polizei gestempelt. Deutsche Polizeichefs pilgern in Scharen zu "Bill" Bratton, dem Napoleon der Sicherheit, um sich an seinen Ideen zu laben. Er sorgte dafür, daß das Trinken von Alkohol in der Öffentlichkeit unter Strafe gestellt wird, daß niemand mehr ungestraft an Hauswände pinkeln darf. Er senkte die Zahl der Schwarzfahrer um 80 Prozent und sorgte dafür, daß die Morde um die Hälfte zurückgingen. Dafür hielt der starke Mann die New Yorker PolizistInnen an der kurzen Leine. Wer nicht funktionierte, der flog. Eine Methode, wie sie dem Frankfurter Polizeipräsidenten Wolfhard Hoffmann aus dem Herzen spricht: "Die sagen in New York ihren Polizeiführern: Ihr habt 14 Tage Zeit, dann ist die Raubrate runter, sonst knallt's."<sup>7</sup> Daß bei solchen Methoden der Jahresbericht von amnesty international an Umfang zunehmen wird, wird geflissentlich außer acht gelassen, bieten sich doch noch zahlreiche Gelegenheiten amnesty zu diskreditieren. Entsprechende Lehren können bereits aus dem New Yorker Modell gezogen werden. Wegen Folttervorwürfen ermitteln nämlich 700 New Yorker PolizistInnen gegen ihre eigenen KollegInnen.<sup>8</sup> Trotz alle dem mochte auch der stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Prof. Dr. Scholz seine Begeisterung für das New Yorker Modell nicht verbergen. Er sieht in den Erfahrungen aus New York, "daß mit einem harten kompromißlosen Vorgehen gegen Straßen-, Alltags- und Massendelikte die gesamte Kriminalität an der Wurzel bekämpft wird und zurückgeht". Und verpackte das Modell in die Polizeistrategie: "Zugreifen statt zusehen".<sup>9</sup> Doch der Verfassungsrechtler Scholz müßte wissen, daß die Anwendbarkeit der Null-Toleranz-Strategie auf Deutschland den verfassungsmäßig garantierten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aushebelt und schon deshalb nicht kopierbar ist.

Brattons vordergründiges Erfolgsrezept wird allein durch die Geschichte widerlegt. Präventive Polizeikonzepte wurden in der Weimarer Republik aus der Taufe gehoben und von den Nazis verfeinert. Doch selbst die deutschen Diktatoren mußten in Kauf nehmen, daß sich Kriminalität nicht ausrotten läßt. Ungeachtet der Ursachen sperrte die Polizei des Naziregimes alle Menschen in die Konzentrationslager, die sie für Berufsverbrecher erklärten oder als asozial einstufte. Trotzdem nahm die Kriminalität nicht ab, weil zum einen die selbsternannten Moralwächter selbst zahlreiche Rechts- und Regelverstöße begingen und zum anderen gesellschaftliche Veränderungen neue Kriminalitätsformen hervorbrachten.<sup>10</sup>

Bill Bratton nutzte die günstige Strömung wie ein Wellenreiter und wird noch immer von dieser Erfolgswelle getragen. Brattons Ansehen ist in erster Linie auf dessen eigene Medienarbeit zurückzuführen. Er wurde im Januar 1994 Leiter der New Yorker Polizei, um im März 1996 wegen angeblicher Meinungsverschiedenheiten mit dem New Yorker Bürgermeister Rudolph Giuliani wieder zurückzutreten. Vor seiner Ernennung zum New Yorker Polizeichef war Bratton Chef der New Yorker U-Bahn-Polizei. Kaum zu glauben, daß eine zweijährige Amtszeit ausreichen sollte, um die Kriminalitätsrate derart entscheidend zu beeinflussen und tatsächlich spricht einiges gegen Brattons Version. Unter seiner Polizeiführung provozierten sämtliche Regelverstöße vom Schuleschwänzen über das Schwarzfahren und Betteln bis hin zur Straßenprostitution und Vandalismus polizeiliches Einschreiten. Umschrieben wurden derartige Maßnahmen mit der Rückeroberung des öffentlichen Raums, womit der polizeiliche

Kriegszustand ausgerufen wurde. Mit der intensiven Bekämpfung der Kleinkriminalität sollte der schweren Kriminalität der Nährboden entzogen werden. Brattons Zero-Tolerance-Strategie der Kriminalitätsbekämpfung beruht auf der Theorie, daß die Zeichen der Unordnung beseitigt werden müssen, damit sich keine Nachahmer finden. Diese Theorie wurde Anfang der 80er Jahre von den konservativen amerikanischen Kriminologen James Q. Wilson und George L. Kelling entwickelt. Sie wurde unter dem Begriff "broken windows theory" bekannt<sup>11</sup> und ist nichts anderes als der Umkehrschluß des berühmten Landowsky-Zitates. Die "broken-windows-Theorie" kann aber auch positiv umgesetzt werden, wenn Polizeilösungen dabei keine Rolle spielen. Schon vor Jahren wurde die Wiesbadener Siedlung Mühlthal mit Hilfe ihrer BewohnerInnen saniert. Ein Gemeinschaftszentrum half öffentliches Leben in der Siedlung zu organisieren. Vor der Sanierung konnte die Siedlung bei Polizeieinsätzen nur mit mehreren Streifenwagen befahren werden. Es war nicht ungewöhnlich, daß Bewohner mit Äxten auf die einschreitenden PolizistInnen losgingen. Autowracks und Müll bestimmten das Siedlungsumfeld. Nach der Sanierung und der Realisierung von Gemeinschaftsgedanken hat sich das Mühlthal zu einem ganz normalen Stadtteilbezirk entwickelt, in dem Kriminalität nicht mehr und nicht weniger eine Rolle spielt als anderswo.

Dem entgegen scheinen sinkende Kriminalitätsraten Brattons Strategie zu bestätigen. Doch übersehen wird, daß bereits vor seinem Amtsantritt die Zahl der Tötungsdelikte sank, nämlich im Zeitraum von fünf Jahren (1991 - 1995) um 44 Prozent, Einbrüche nahmen um 34 Prozent und Autodiebstähle um 42 Prozent ab. Hinzu kommt, daß New York nicht die einzige amerikanische Stadt mit einer sinkenden Kriminalitätsrate ist. In Chicago beispielsweise verringerte sich die Rate der Raubüberfälle zwischen 1991 und 1995 um 30 Prozent, Tötungsdelikte nahmen um elf -, Einbrüche und Autodiebstähle nahmen um 23 Prozent ab. Insgesamt sank die Kriminalitätsrate in New York zwischen 1991 und 1995 um 36 Prozent, während sie in Chicago um 16 Prozent abnahm. Im gleichen Zeitraum waren in europäischen Städten aber ebenfalls sinkende Kriminalitätsraten zu verzeichnen. So gingen sie in Zürich um 13 Prozent, in Genf um 22 Prozent und in Hamburg um 10 Prozent zurück.<sup>12</sup>

Durch die vielschichtigen Ursachen von Kriminalität ist das Phänomen des Auf und Ab der Kriminalitätsraten nicht greifbar. Der Einfluß polizeilicher Arbeit auf die Kriminalitätsentwicklung ist jedoch als gering zu bezeichnen. Das subjektive Sicherheitsgefühl hinkt objektiven Zahlen hinterher, bemängeln die OrdnungspolitikerInnen und vergessen dabei, daß sie es sind, die die subjektive Unsicherheit schüren. In diesem bewußt herbeigeführten Klima der Angst entstehen bei den Menschen Vorurteile, die den Ruf nach schärferen Gesetzen und mehr Polizei laut werden läßt, was diejenigen PolitikerInnen freut, die eine andere Republik wollen. Mit Ängsten wird Politik gemacht.

Mit Kriminalität läßt sich wunderbar von anderen politischen Problemen ablenken, bedarf doch Kriminalität keiner weiteren Erläuterungen und Beweise. Über Kriminalität weiß jeder Bescheid - aus den Nachrichten, aus eigenen Erfahrungen, aus eigenen Beobachtungen, aus den Krimis und Aktenzeichen XY ungelöst. Ob Todesstrafe, langjährige Haftstrafen oder einfach mal richtig durchgreifen, die Stammtischlösungen finden breiten Anklang. So verwundert es kaum noch, daß die Bestrafung eines 16-jährigen US-Amerikaners in Singapur auf breites öffentliches Wohlwollen stieß. Der Jugendliche hatte mutwillig ein Auto zerkratzt und war zu den landesüblichen Stockschlägen verurteilt worden. Auch hier zu Lande nehmen die unsinnigsten Forderungen breiten Raum ein. Sie reichen vom Ausgehverbot für Jugendliche über Fahrverbote für kleinere Straftaten bis hin zur Bestrafung der Eltern straffällig gewordener Kinder und Jugendlicher. Unterschriftenlisten für die Todesstrafe von Sexualtätern können kaum so schnell kopiert werden, wie sie ausgefüllt sind. Die Blüten des Sicherheitswahns belegen auch ein Plakat der Gewerkschaft der Polizei im Mainzer Hauptbahnhof, wonach der Bundesgrenzschutz die "großen und kleinen Probleme" nach dem Motto "zügig handeln, be-

vor etwas passiert", lösen will. Die "Freunde und Helfer am Zug" treten für Sicherheit, Sauberkeit und Ordnung ein. Solche Konzepte ebnen den Weg in eine Verpolizeilichung der Gesellschaft. PolizistInnen, die schon weit im Vorfeld - ohne konkreten Verdacht - einschreiten und sich für alle Probleme zuständig erklären, werden die Grenzen ihres Handelns nicht mehr erkennen und infolge unbegrenzter Machtausübung den Weg des Grundgesetzes verlassen.

Gefahrenabwehrverordnung heißt das Stichwort für die saubere Stadt. Das Konzept der öffentlichen Ordnung ruht auf drei Säulen: Polizei, Ordnungsamt, private Sicherheitsdienste.<sup>13</sup> Private Sicherheitsdienste sorgen in schwarz in Einkaufspassagen und Kaufhauseingängen für Zucht und Ordnung, in weiß halten sie die Schwimmbadordnung aufrecht und in blau sollen sie in den Bahnhöfen das Sicherheitsgefühl heben. Das Ordnungsamt läuft während dessen mit Hunden sowie Waffen Streife und achtet nebenbei auf Hundesteuersünder und das illegale Absetzen von Hundekot, während die Polizei dazwischen ihre Quasi-KollegInnen unterstützt und mit operativen Einheiten potentiellen TäterInnen auf der Spur ist. Wem gehört die Stadt, mag sich manch einer fragen. Den Geschäftsleuten und kaufkräftigen KundInnen muß die Antwort lauten. In erster Linie wurden wegen der jahrelangen Proteste von Innenstadtgeschäftsleuten und dem zur Zeit günstigen öffentlichen Klima die Gefahrenabwehrverordnungen vieler Städte geändert. Während in früheren Zeiten die Polizei bei Beschwerden die Obdachlosen ohne Rechtsgrundlage an die Peripherie fuhren, ermöglichen es heute schwammige Formulierungen den Ordnungskräften weitgehend aus eigener Definitionsmacht heraus, über den Verbringungs-gewahrsam zu entscheiden. Das Trinken von Alkohol in der Öffentlichkeit ist demnach verboten, wenn durch Anpöbeln, Johlen oder lautes Singen, Liegenlassen von Flaschen oder Erbrechen die Allgemeinheit oder einzelne Personen gefährdet werden können. Danach könnte jedes Volksfest auf die Verbotliste kommen. 1995 und 1996 registrierte die Münchner Polizei beim Oktoberfest drei Todesfälle, 905 Körperverletzungen, 490 Diebstähle und 22 Raubtaten.<sup>14</sup> Doch solches Verhalten stört das Kaufvergnügen der Gutbetuchten nicht. Platzverweise nach den neuen Polizeigesetzen bieten die Möglichkeit, die Kaufkraft zu erhöhen, indem Straßenzüge und öffentliche Plätze von den menschlichen Gefahren öffentlicher Sicherheit und Ordnung befreit werden. Auch wenn es schon mal vorkommen kann, daß Betroffene ihre Wohnungen nicht betreten dürfen, wollen sie das mit dem Platzverweis angeordnete Ordnungsgeld nicht zahlen.

Reicht den geschäftstüchtigen Anliegern das öffentliche Aufräumen immer noch nicht, versuchen sie öffentliche Plätze und Straßen anzupachten, um über das Hausrecht private Sicherheitsdienste einsetzen zu können. Das wiederum kann ganz im Sinne der öffentlichen Hand sein. Der Polizei wird so die Drecksarbeit genommen, öffentliche Kosten werden gespart und die abgegrenzte Öffentlichkeit wird zur Sauberkeit verdammt. Der öffentliche Bereich verkommt zu Disneyland, der während der Geschäftszeiten zum Konsum lockt, und nach dem Ladenschluß zur sterilen Traumwelt abgeschlossen wird.

Der Spiegel berichtete in seiner diesjährigen 28. Ausgabe, daß 20 Berliner Polizeiführer "auf den schlimmen Strecken" der U-Bahn in Zivil Streife fuhren. "Es ist einfach nichts passiert. Es hat nicht einmal jemand auf den Boden gespuckt". Vielleicht war das Wetter nicht danach, habe ein Polizeiführer sinniert. Vielleicht waren aber an diesem Tag einfach zu viele bedrohlich aussehende Zivilpolizisten unterwegs, überlegte der Spiegel-Autor. Vielleicht ist aber auch alles nicht so schlimm, zeigt die Realität.

## Quellennachweis:

- 1: Cilip Nr. 57, 2/97 u. Frankfurter Rundschau v. 25.03.95
- 2: Zeitschrift für Soziologie, Heft 2, April 1992
- 3: Cilip Nr. 57, 2/97
- 4: taz v. 12.08.97
- 5: Argumente, Eine neue Polizeipolitik v. August 1990, Hrg. Die Grünen im Bundestag
- 6: Neue Kriminalpolitik 3/94
- 7: Der Spiegel, Heft Nr. 28 v. 07.07.97
- 8: taz v. 19.08.97
- 9: Prof. Dr. Scholz "Effektive Wege der Kriminalitätsbekämpfung" v. 06.08.97
- 10: "Volksgemeinschaft ohne Verbrecher" von Patrick Wagner
- 11: Neue Kriminalpolitik 3/96
- 12: Neue Kriminalpolitik 3/96
- 13: Der Spiegel Heft Nr. 25/97
- 14: taz v. 20./21.09.97

**Zweifelhafte Vorbilder.  
Die Wirkung der „New York“-Metapher auf die deutsche Polizei(politik)**

**Rafael Behr**

Beginnen wir ein ernstes Thema ausnahmsweise mit einem Märchen, und zwar dem „Von vier Männern, die auszogen und das Fürchten lernten“<sup>1</sup>: In einem an sich friedlichen Land kam eines Tages Unruhe auf. Dem König erzählte man, daß im großen Bruderland die Polizei viel besser arbeiten würde als seine eigene. Der König bekam Angst und schickte vier seiner besten Beamten nach New York um dort zu erkunden, wie man richtige Polizeiarbeit macht. Es waren dies der Polizeipräsident, und je ein Beamter des höheren, des gehobenen und des mittleren Polizeidienstes. Alle sahen sich genau um und waren anschließend sehr betrübt. Der Polizeipräsident erzählte seinen Freunden: „Eigentlich würde ich ja gerne meine Behörde auch so umkrepeln wie dies der Kollege Bratton gemacht hat. Aber ach, da sind die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, das Beamtenrecht, die Gewerkschaft und der Personalrat.“ Der Beamte des höheren Dienstes sagte seinen Vertrauten: „Wenn das wahr würde, was in New York läuft, müßte ich um meinen Posten fürchten, wenn ich nicht so will wie mein Präsident. Außerdem müßte ich jede Woche zum •Grilling•<sup>2</sup>. Zwar hätte ich mehr zu sagen, müßte aber auch mehr Verantwortung für Mißerfolge übernehmen.“ Der Dienstgruppenleiter sprach zu seinen Kollegen: „Ich würde vor Arbeit ersticken, wenn meine Leute haufenweise Menschen auf die Wache bringen, die ihren Hund nicht angeleint haben, die im Park herumlungern oder beim Betteln erwischt worden sind. Andererseits müßte ich meine Beamten immer auf Trab halten, damit der Chef sieht, daß wir etwas arbeiten.“ Als letzter erzählte der Streifenbeamte seinen Kameraden: „Endlich würden wir auf der Straße wieder respektiert, wenn wir die Leute gleich festnehmen könnten, die die Sicherheit und Ordnung stören. Wir könnten wieder etwas tun gegen all die Störenfriede. Wenn all diejenigen, die wir der Justiz zuführen, auch anschließend bestraft werden, dann rentiert sich unsere Arbeit doch. Allerdings: wir müßten wirklich mehr arbeiten und gefährlicher würde es wahrscheinlich auch.“ Als die vier jedoch zum Interview gebeten wurden, sagten sie übereinstimmend, daß das alles nichts wirklich Neues sei, was man da gesehen habe und man im übrigen nicht alles aus einem fremden Land hier anwenden könne. Über diesen Kompromiß waren alle froh und bald herrschte wieder Frieden in der Polizei. Nur einige Minister des Königs wollten sich nicht überzeugen lassen; sie reden bis heute vom „Wunder von New York“<sup>3</sup>. Soweit das fiktive Märchen.

**Die vorübergehende Faszination der „broken windows“ auf die deutsche Polizei**

Der Reiz an den „broken windows“ besteht offensichtlich darin, daß es sich dabei um eine etwas elaboriertere Abwandlung der vertrauten (und universell verwendbaren) Mahnung

---

<sup>1</sup> Die Nähe zum „Märchen von einem, der auszog, das Fürchten zu lernen“ der Gebrüder Grimm ist mehr oder weniger zufällig. Nicht ganz zufällig ist, daß der junge Mann sich erst angesichts der „kleinen Fische“ zu gruseln beginnt (vgl. Pietsch 1966, S. 256).

<sup>2</sup> „Grilling“ nennt die New Yorker Polizei jene Form von Dienstbesprechung, in der die Precinct-Leiter dem Polizeichef gegenüber Rechenschaft ablegen müssen, inwiefern sie die Vorgaben des CompuStat erfüllt haben. Die Veranstaltungen nehmen oft Formen eines „peinlichen Verhörs“ an. (vgl. DER SPIEGEL 28/97, S. 61)

<sup>3</sup> So die etwas euphemistische Überschrift in der ZEIT vom 28.3.97, S. 7

„Wehret den Anfängen“ handelt, man also mit einem gewissen Anspruch auf wissenschaftliche Legitimation Diskurse um eine Wiederherstellung öffentlicher Ordnung als Sicherheitsdiskurse darstellen kann. Die Thesen der „Broken windows“ wurden hier stringent für eine Polizeipraxis und („New York“) vereinnahmt. Impliziert wird hierbei ein Gesellschaftsmodell, das frei ist von Störungen und schädlichen Einflüssen, es handelt sich also um einen Topos, der die Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung einer „guten Ordnung“ einklagt. Bemerkenswert dabei ist, daß es dabei nicht mehr um Ursachensuche geht oder gar um Wiedereingliederung, sondern um die Entscheidung, wer „drinnen“ und wer „draußen“ ist. Für die Polizeipraxis verlockend waren diese Thesen, weil sie kriminalpolitische Maßnahmen und polizeilichen Aktionismus legitimierten, ohne an den tieferen Ursachen der Kriminalität anzusetzen (vgl. Hess 1996, S. 181).

DER SPIEGEL tritt die öffentliche Debatte mit dem Titel „Aufräumen wie in New York“ los und versieht dies, politisch korrekt, mit einem Fragezeichen (Nr. 28/97). Das Bild versteht jeder: man fühlt sich in einer Wohnung (oder einem Boot), die einmal „ordentlich“ (bzw. in dem noch Platz) war und die in letzter Zeit immer mehr verlottert. Das Maß der Geduld (bzw. das Boot) ist irgendwann voll. Man nimmt sich vor, jetzt „aufzuräumen“. Genau das macht die Diskussion so schwierig, weil ständig die Ebenen wechseln. Der Vergleich einer Gesellschaft mit einer Wohnung (einem Boot oder sonst einem Ort, den man „aufräumen“ kann) ist irrational und populistisch. Denn die nahegelegte Übereinstimmung der „guten Stube“ mit der „guten Gesellschaft“ heizt die Ordnungswünsche, die sich aus subjektiven Ohnmachtserfahrungen ableiten, an, ohne die Implikationen solcher Wünsche zu thematisieren. Das Aufräumen einer Wohnung hat mit dem Wegräumen von (störenden) Menschen nichts zu tun, dies wird aber nicht deutlich. Damit gibt der „Mythos New York“ eine Legitimation für autoritäre Einstellungs- und Handlungsmuster. Denn „Aufräumen“ heißt hier sehr dezidiert „Ausschließen“. Die Verbindung der „broken windows“-Thesen mit staatsautoritärem Handeln führt zu einem Konstrukt, das plausibel erscheint, das sich einfach formulieren läßt, eine gewisse Bildhaftigkeit besitzt und im übrigen auf den ersten Blick auch erfolgreich angewendet wird. Daß es ganz und gar nicht so erfolgreich ist, bzw. die sozialen Kosten enorm in die Höhe treibt, hat Heinz Steinert (1997 a) sehr anschaulich gezeigt, das schreibt selbst DER SPIEGEL (29/97) und das geht auch aus den übrigen Beiträgen dieses Sammelbandes zur Genüge hervor, ich werde mich nicht der Mühe unterziehen, im einzelnen alles noch einmal zu benennen. Zu fragen ist nun, warum sich in den offiziellen Verlautbarungen die Polizeichefs geradezu moderat geben und auf das New Yorker Modell, wenn überhaupt, dann nur selektiv zurückgreifen wollen.

Die Repräsentanten der deutschen Polizei, die sich vor Ort kundig gemacht haben, sind möglicherweise begeistert nach New York gereist, aber in der Regel deutlich nüchterner wiedergekommen. Das mit Recht, denn nach meinem Dafürhalten hätte jede Hierarchiestufe in der Polizei Grund, sich gegen die Übernahme der New Yorker Polizeistrategien zur Wehr zu setzen (im Märchen ist das so, die Wirklichkeit sieht allerdings anders aus, dazu unten mehr). Die Beamten in Führungspositionen würden sehr viel stärker an Managementmaßstäben gemessen (z.B. Output-Kontrolle), die Einsatzbeamten würden noch weiter hineingetrieben in dilemmatöse Situationen, die bislang für eine gewisse Permissivität bzw. „unfreiwillige Toleranz“ sorgen: Sie müßten nämlich quantitativ mehr tun und setzten sich damit öfters dem Risiko aus, Fehler zu begehen, falsche Entscheidungen zu treffen, mit Widerständigkeit konfrontiert und mit mehr Beschwerden überzogen zu werden. Das klingt zunächst nicht kausal, ist aber leicht plausibel zu machen: wenn sich die Meinung durchsetzt, daß nur Anzahl und Intensität der Personenkontrollen über die Qualität der Polizeiarbeit entscheiden, dann wird der Kontrolldruck von oben nach unten weitergegeben werden müssen. Es würde von oben nach unten dafür gesorgt werden, daß Polizisten und Polizistinnen häufigere Kontrollkontakte

mit der Bevölkerung haben (wohlgemerkt unter dem Aspekt der Herrschaftsdemonstration, nicht unter dem der gemeindeorientierten Polizeiarbeit). Dabei werden sie auch in Situationen gezwungen, die sie heute noch (aus guten Gründen) vermeiden können. Unklare Tatbestände, diffuse Beobachtungen, Möglichkeit der „Arbeit für den Papierkorb“, all die alltagsweltlichen Strategien zur Vermeidung von Überlastung, die eingebettet sind in eine „Präventive Wirkung des Nichtwissens“ (Popitz) würden dann suspendiert werden und die Beamten und Beamtinnen müßten sich viel öfters dem Risiko einer Fehleinschätzung der Lage, einfacher gesagt, sie müßten sich häufiger Gefahren aussetzen.

### **Verdichtungssymbol „New York“**

Von New York ging schon immer eine gewisse Faszination aus: Was von dort kommt, scheint a priori freiheitsorientiert, demokratisch legitimiert, erfolgreich, schlicht: New York steht für die „freie Welt“. So brüchig dieser Mythos ist, er ist seit kurzem um mehrere Schlagworte erweitert: „broken windows“, „New Yorker Polizeistrategien“ oder „zero tolerance“ erscheinen als Synonyme für den Niedergang der Zivilisation bzw. deren Rettung, sie erscheinen als „Wunder“ und Ausweg aus der Gewaltspirale. Begriffe mit einem derartig großen „Bedeutungshof“ kann man (in Anschluß an Steward Hall) als summary symbols oder Verdichtungssymbole bezeichnen. sie bringen diffuse Themen auf den Punkt, sie wirken quasi als „Etikett“ für eine Vielzahl von Bedeutungen. Das Verdichtungssymbol erreicht etwas sehr wesentliches für das soziale Gefüge: die Konkretisierung des Allgemeinen, eine Strukturierung des Vielfältigen, die Vergegenwärtigung des Prozeßhaften usw. Die Schlagworte suggerieren Lösungen für Situationen, für die es eigentlich keine (zumindest keine einfachen) Lösungen gibt. Sie wenden sich an die diffusen Ängste, Beklemmungen, an die Ohnmacht, die man oft angesichts der Vielzahl von Konflikten verspürt. Fenster, die wieder hergestellt werden (bzw. U-Bahn-Züge, die jeden Tag von Graffiti-Beschriftungen gereinigt werden) vermitteln Intaktheit, Reparierbarkeit, sie versprechen die Restaurierbarkeit der guten Ordnung.

Ich werde zunächst versuchen, die mindestens zwei Ebenen des hiesigen Diskurses um „broken windows“ und „Polizei New York“ zu benennen und deren Wirkung aufzuzeigen:

1. Auf der manifesten Ebene, also dort, wo Informationen kognitiv vermittelt und empfangen werden, wurde sehr schnell klar, daß weder die Verhältnisse der amerikanischen Gesellschaft noch die Bedingungen der New Yorker Polizei noch die rechtlichen Rahmenbedingungen mit denen in Deutschland verglichen werden können und deshalb ein rationaler Vergleich ausschied. Hier wirken Verdichtungssymbole nicht. In Deutschland gibt es nun einmal keine Kriminalitätsraten wie in den USA, und die deutsche Polizei steht im Vergleich zur amerikanischen in einer anderen Tradition: in Deutschland war Polizei schon immer obrigkeitsstaatlich organisiert, die gesamte Ordnung wurde „von oben nach unten“ (Sack 1997, S. 55) gedacht, während die Amerikaner „das Verhältnis von Gesellschaft und Staat aus dem Blickwinkel der Gemeinde, von unten nach oben (sehen).“ (Sack 1997, S. 55). Hier ist noch einmal zu betonen, daß sich Kommunitarismus hier unter der Bedingung entfaltet, daß es einen Raum gibt, aus dem man jemanden ausweisen kann. Die „community“ schmeißt mehr oder weniger explizit Menschen raus und schickt sie auf eine Wanderschaft. Diese Form von „Verdrängung“ ist eben auch typisch für die von unten nach oben gedachte Kontrolle. Die „Gemeinde“ war weder im Wilden Westen noch ist sie heute durch Barmherzigkeit geprägt, sondern vor allem durch „Inklusions- und Exklusionspraktiken“, die sich sehr am eigenen Wohl orientieren. Insofern stehen Kommunitarismuskonzeptionen auch immer im Zeichen der „Landnahme“, der Besetzung und Verteidigung von Räumen und können als „Festungsmentalität“ schnell umschlagen in einen „Autoritarismus von unten“. Einerseits gibt es also in den USA eine „Tradition der

Verjagung“ (das bekommen wir in fast jedem Western vorgeführt), andererseits haben die ethnischen Minoritäten, die in besonders krasser Auffälligkeit die amerikanischen Gefängnisse bevölkern, einen amerikanischen Paß. Sie sind Staatsbürger, die man nicht ausweisen kann, deshalb muß man sie möglichst lange einsperren. Auch hierin unterscheidet sich Deutschland von den USA.

2. Unterhalb des Rationalen, auf der Ebene „sinnlich-symbolischen“ Verstehens, also dort, wo menschliche Bedürfnisse, Affekte etc. angesprochen werden, entfalten Verdichtungssymbole ihre eigentliche Wirkung. Die vielfältigen Darstellungen der „New Yorker Polizeistrategie“, „zero tolerance“ oder „broken windows“ lösen Assoziationen aus, die in die individuelle Biographie (bzw. in das, was noch erinnerbar ist) hineinreichen. Gerade wenn man nur Schlagworte gehört hat, wird man auf bereits vorhandene Erinnerungen, Phantasien, Affekte etc. aus früheren, eigenen Lebenszusammenhängen verwiesen. Wenn als Losung für staatliches Handeln ausgegeben wird, keinerlei Toleranz zu zeigen, dann erinnert das an Sprüche von Eltern (vornehmlich Vätern), daß ihre Geduld mit den Kindern jetzt am Ende sei. Psychologisch heißt zero tolerance, daß der Staat als autoritärer Vater phantasiert wird und die Bürger wie verängstigte Kinder reagieren, die froh sind, daß jetzt die „Schmuddelkinder“ endlich zur Raison gerufen werden. Dafür kann eigentlich nur jemand sein, der an sich selbst nicht ausreichend erfahren hat, wie wohltuend und entlastend Nachsicht, Entschuldigung, Toleranz und eine Ausnahme von der Regel sein kann. Zwar ist diese Haltung verständlich, sie denkt aber nicht folgerichtig weiter: Wenn nichts mehr toleriert wird, muß sich jedermann im klaren darüber sein, selbst auch einmal vom autoritären Staat bei einer Übertretung erwischt und sanktioniert zu werden. Dieser Gedanke bleibt aber ausgeblendet, denn es geht ja gar nicht um individuelle Betroffenheit, sondern um „generalisierte Opfer“ (vgl. Hassemer 1997, der sich dezidiert gegen das Absehen vom individuellen Täter und dem individuellen Opfer wendet), also uns alle bzw. um „idealtypisierte Bürger und Bürgerinnen.“

Während zero tolerance auf der psychologischen Ebene die Infantilisierung aller Bürger bedeutet, heißt es kriminalpolitisch die Verabschiedung von elementaren Prinzipien des Strafrechts<sup>4</sup>. Menschen mit derart rigiden Denkmustern finden sich durch die autoritäre Polizeistrategie sozusagen „amtlich“ bestätigt<sup>5</sup>. Dabei findet sich nirgendwo ein Beleg dafür, daß Rigidität (meine Übersetzung von „zero tolerance“) das gesellschaftliche Klima verbessert. Auf diese Weise werden Autoritarismuskonzepte salonfähig und diejenigen, die es schon lange wieder gern ein bißchen härter hätten, können sich sogar mit einem Herkunftsland legitimieren, das über jeden Autoritarismus-Verdacht erhaben zu sein scheint.

### **Die Wirkung der „New York“-Rhetorik auf Polizei und Öffentlichkeit in Deutschland**

Wie oben gesagt, stellen Verdichtungssymbole ein kollektives Verständnis her, für das nicht

---

<sup>4</sup>Hassemer (1997) nennt beispielhaft das Rechtsgutprinzip, das darin besteht, daß eine strafrechtliche Sanktion eine Rechtsgutverletzung voraussetzt und „die Intensität der strafrechtlichen Reaktion mit der Intensität der geahndeten Rechtsgutverletzung im Verhältnis stehen muß“.

<sup>5</sup> Normalerweise finden sich solche Deformationen als Folge diverser Sozialisationschäden, die sich z.B. in Sätzen wiederfinden, wie „eine anständige Tracht Prügel hat noch niemandem geschadet“. Wie sehr die Prügel den Erzählern tatsächlich geschadet hat, zeigt sich daran, daß sie das Leiden jetzt als probates Mittel der Erziehung propagieren müssen. In Wahrheit wurde erreicht, daß „Gefügigmachen“ an die Stelle von Erziehung getreten ist und die Menschen stets in Abhängigkeit von Autoritäten hält

mühsame Explikationen notwendig sind, das sich in Andeutungen erschöpft. Es braucht noch nicht einmal detailliert gewußt zu werden, was beispielsweise Wilson und Kelling (1982) mit ihren Thesen zur Kriminalpolitik gemeint haben, welchen wissenschaftstheoretischen und gesellschaftspolitischen Hintergrund das Ganze hatte und welchen Plausibilitätsgrad es besitzt. Heute weiß die Öffentlichkeit sicher mehr über die New Yorker Polizeitaktik („zero tolerance“) als über „broken windows“<sup>6</sup>. Es reicht, sich mit „Etiketten“ zu verständigen. Sie stellen Kommunikation unter Menschen her, die sich auf der „richtigen Seite“ wissen. M.a.W. wendet sich der Mythos einer „neuen“ Polizeistrategie nicht in erster Linie an die Fachleute der Polizei (zumindest nicht an die Nachdenklichen), auch nicht an ihre „Gegenseite“. Interessiertere Adressaten als die Polizei sind diejenigen, deren Unsicherheitsgefühle mit solchen Botschaften angesprochen werden und diejenigen, die solche Befindlichkeiten gezielt ansprechen wollen: das (Wahl-) Volk als Träger eines diffusen Unwohlseins, das durch diese Etiketten eine Ausdrucksmöglichkeit für die diffusen Ängste bekommt und Politiker als „Ideologiearbeiter“, die diese Ängste schüren und Abhilfe suggerieren können.

Auffällig ist tatsächlich, daß die „New York“-Metapher zu einer „ideologischen Trägerrakete“ geworden ist, die über die Fachkreise der Polizei mehr oder weniger glimpflich hinweg zog, aber auf dem Gebiet der „populistischen Stimmungsmache“ voll eingeschlagen hat.<sup>7</sup>

Wenn ich gesagt habe, daß die deutsche Polizei - etwa verglichen mit Politikern oder der nicht organisierten Öffentlichkeit - insgesamt nicht sonderlich begeistert von der Botschaft aus New York ist, dann soll das nicht heißen, daß innerhalb des Apparates nicht doch eine gewisse Zustimmung zu spüren war (und ist)<sup>8</sup>. Um es pointiert zu sagen: je weiter man in der Hierarchie der Polizei nach „oben“ schaut, desto kritischer wird das Modell „New York“

---

<sup>6</sup> Vor kurzem kamen die Frankfurter Verkehrsbetriebe darauf, Fahrscheinkontrollen im großen Stil durchzuführen, und zwar dergestalt, daß an einer U-Bahn-Station (sinnigerweise die an der Universität) Kontrolleure und sie absichernde private Sicherheitsleute die U-Bahnen stürmten und eine „Totalkontrolle“ aller Fahrgäste durchführten („Fahrscheinkontrolle mit Hunden und Polizei. Neue Taktik gegen Schwarzfahrer“, in: Frankfurter Rundschau v. 30.9.97.) Zur Unterstützung war auch noch die Polizei präsent. Ich fürchte, der Initiator dieser Idee hat den SPIEGEL (Nr. 28/97), die ZEIT (vom 28.3.97) oder den stern (v. 28.3.97) gelesen und fand sich dabei in guter Gesellschaft, denn solche Entscheidungen werden gemeinhin nicht einsam getroffen. Die Reaktion der Frankfurter BürgerInnen ließ die Verkehrsbetriebe dann doch vor einer Wiederholung des Einsatzes solcher Rollkommandos zurückschrecken. Insgesamt ist diese kleine Episode ein beredtes Beispiel für die Borniertheit hiesiger Kontrollagenturen und für die Widerständigkeit der Frankfurter Bevölkerung.

<sup>7</sup> Die Diskussion um den verstärkten Einsatz des Bundesgrenzschutzes in deutschen Städten trägt genau diese Züge: Auf der manifesten Ebene hat der Bundesinnenminister zu viele Bundespolizisten und bietet diese jetzt den Ländern an. Auf der symbolischen Ebene generiert sich aber in einer anderen Perspektive als eine Art „Über-Vater“ und bietet den Länderpolizeien Unterstützung an, womit festgeschrieben wird, daß sie es allein nicht mehr schaffen. Populistisch ist diese Haltung, weil sie wieder mit den Ängsten der Menschen spielt, weil sie so tut, als ob zusätzliche Grenzschutzbeamte wirklich etwas gegen die Angst der älteren Dame, daß ihre Handtasche geraubt würde, unternehmen könnte. (Vgl. „BGS übernimmt Aufgaben im Innern“, FR 12.9.97). Dazu wurde sogar explizit an eine Kompetenzerweiterung der Bundespolizisten gedacht (vgl. „Grenzschützer sollen mit Polizei auf Streife gehen.“ Frankfurter Rundschau v. 14.10.97, S. 17) und Modelle der Integration von Bundes- und Länderpolizei diskutiert. Dies würde bedeuten, daß das im Grundgesetz verankerte föderative Prinzip einfach so vom Tisch gefegt werden könnte. Fraglich ist, warum die Länder das mit sich machen lassen.

<sup>8</sup> Ich beziehe mich bei meinen Überlegungen - pars pro toto - einmal auf die Frankfurter Polizeiszene.

kommentiert.<sup>9</sup> Die Führungskräfte verwarfen bald die wesentlichen Elemente der Strategie, weil sie die unterschiedliche Gesetzeslage in ihre Bewertung mit einbeziehen. Außerdem wurde Ihnen wahrscheinlich deutlicher vorgeführt, daß die eigentlich revolutionäre Leistung, die hinter dem New Yorker Modell steht, die radikale Kontrolle und Disziplinierung des Polizeiapparates war (Steinert 1997 a), mit besonderer Zielrichtung auf das mittlere und höhere Management. Das in Deutschland zu probieren, muß jeden Behördenleiter Alpträume bereiten.

Die Beamten und Beamtinnen der Basis lassen die „diplomatischen“ und politisch korrekten Überlegungen der Polizeiführung eher außer acht und bewerten das Modell nach seinen „handwerklichen“ Folgen. Sicher ist zunächst einmal anzunehmen, daß es auch den Einsatzbeamten und -beamtinnen nicht recht sein kann, wenn sie gezwungen würden, Kleinigkeiten, über die sie hinwegzusehen gelernt haben, nun konsequent zu verfolgen. In Wirklichkeit schreckt sie das Bearbeiten der „kleinen Fische“ aber nicht ab, schon deshalb nicht, weil sie selbst auch „kleine Fische“ im Polizeiapparat sind. Der sukzessive Rückzug aus der Bearbeitung der Bagatelldelikte erfolgte durch die Erfahrung, daß ihre „Arbeit“ (also die Zeit, die sie mit der Bearbeitung des Vorganges benötigen) groß, der „Erfolg“ (nämlich die Weiterverarbeitung durch die Justiz) aber gering war. Wären die vielen kleinen Fische von der polizeilichen Bildfläche verschwunden, würde sich das Selbstverständnis der Einsatzbeamten auch wesentlich aus dieser Tätigkeit heraus definieren. Was durch die Einstellungspraxis von Staatsanwaltschaft und Gericht nämlich auch vermittelt wird, ist eine scheinbare Geringschätzung der vielen Arbeits-, Ermittlungs-, Überwindungs-, Lern- und Routineleistungen der Polizisten und Polizistinnen. Es wird Ihnen so vorgeführt, daß sie eben auch „kleine Fische“ sind. Das einfach hinnehmen zu müssen fällt schwer. In einem Klima des Nichtverstehens und des Nichtverstandenwerdens können Resignation und Verbitterung ebenso gedeihen wie Formen der Selbstjustiz (vgl. Behr 1996). Hier gäbe es vor allem Kommunikations- und Informationsdefizite zwischen Polizei und Justiz aufzuarbeiten.

Es scheint so zu sein, daß in der Polizei besonders die jüngeren, statusniedrigen Polizeibeamten und -beamtinnen bereit sind für die Übernahme der Meinung, daß die „Eingriffsschwelle“ herunterzusetzen sei.<sup>10</sup> Sie würden dafür auch gern etwas mehr tun, wenn sie sich „auszahlt“. Daß es durchaus sinnvoll sein könnte, eher weniger Eingriffsbefugnisse zu haben, bedarf ei-

---

<sup>9</sup> Es ist schwierig, dafür ausreichende empirische Daten zu finden, da sich die Spitzenbeamten nur in den Medien, und dort nach den Regeln der „political correctness“ (PC), unsereins gegenüber aber nicht „privat“ äußern. Bei den Beamten und Beamtinnen der unteren Dienstränge ist das umgekehrt: hier muß man sich auf die „oral histories“ verlassen. sie sagen ihre Meinung ausschließlich „privat“ (z.B. im Soziologie-Seminar an der Fachhochschule), haben aber keinen Zugang zu den Medien. Sie legen auch keinen Wert auf „PC“. So stützt sich mein Eindruck von den Eliten in erster Linie auf Verlautbarungen in den Medien (z.B. des Frankfurter Polizeipräsidenten Hoffmann in einem Interview mit der Frankfurter Rundschau v. 17.7.97. und einer Dokumentation des Leiters der Abteilung Einsatz des Polizeipräsidiiums Frankfurt, Heinrich Bernhardt, vom 7.10.97 bzw. den Veröffentlichungen im SPIEGEL, besonders in den Nummern 28/97 („Aufräumen wie in New York?“) und 29/97 (Verfolgen, Verhaften, Einsperren). Die Lebens- und Meinungswelt der Einsatzbeamten und -beamtinnen ist mir dagegen vertrauter aus diversen Feldaufenthalten, aus zahlreichen Interviews sowie aus Seminaren an der Verwaltungsfachhochschule, Fachbereich Polizei (Abteilung Frankfurt) Wiesbaden.

<sup>10</sup> Ein kürzlich durchgeführtes brainstorming bei Studierenden des Fachbereichs Polizei zum Thema „Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung des New Yorker Modells für die deutsche Polizei“ förderte u.a. folgende Meinungen zutage: Übernehmen könne man die Toleranzsenkung (niedrigere Einschreitschwelle, stärkere Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten), Erhöhung der Fußstreifen (bei gleichzeitiger deutlicher Erhöhung des Personals), neues Leitbild zur Identifizierung mit dem Beruf, dabei stärkere Berücksichtigung expressiver Elemente (Symbole wie Auszeichnungen und Ehrenabzeichen, bis hin zur „Ausgehuniform“), technische Modernisierung und bessere Ausrüstung. Auch die Rotation von Führungskräften, besonders deren „Grilling“ wurde gewünscht.

niger Erläuterung. Beamte und Beamtinnen mit viel Erfahrung und/oder höherem Status können dieser Begrenzung eher etwas Positives abgewinnen, als junge und/oder statusniedrigere Beamte und Beamtinnen, die die „Handarbeit“ bzw. die unmittelbare physische Konfrontation bewerkstelligen<sup>11</sup>. Das hat mit den jeweils verfügbaren Ressourcen zu tun: die Polizisten und Polizistinnen an der Basis nutzen als dominierende Ressource die Anerkennung durch Autoritäten (Fachdienststellen, Vorgesetzte, Staatsanwaltschaft, Gericht, selten: Öffentlichkeit), sie handeln also in „ein-holendem Gehorsam“ bzw. gemäß den jeweils gültigen Anweisungen von oben. Neben den statusnahen Kollegen und Kolleginnen, die sich überwiegend affirmativ mit dem eigenen Handeln auseinandersetzen, sind sie es, die dem Handeln der Basis Relevanz und Bedeutung verleihen. Die höheren Hierarchiegruppen nutzen zusätzliche Ressourcen, nämlich Anerkennung durch Autoritäten und Autoritätsdemonstration. Sie bewerkstelligen nicht die Handarbeit, sondern bewerten im Nachhinein, was Ihnen „von unten“ angeliefert wird. Sie haben damit Gestaltungskompetenz. Zwar müssen sie - viel stärker als ihre Nachgeordneten - andere Interessenträger berücksichtigen, jedoch dürfte ihr Bewegungsraum nicht so fremdbestimmt sein wie der der Basis. Mit der Ihnen zugestandenen Gestaltungskompetenz (man kann dazu auch Machtdispositiv sagen, wenn man an Foucault erinnern will) demonstrieren sie gleichzeitig den nachgeordneten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, daß sie Autorität haben und sie auch einsetzen können (am Beispiel der Drogenarbeit, das weiter unten folgt, läßt sich das praktisch zeigen).

Der selektive Rückgriff auf die Praxis anderer Polizeien ist verständlich. Verständlich auch, daß es dabei um eine Steigerung der Effizienz und um Anerkennung der eigenen Arbeit geht.

### **Polizeiwirklichkeit in Deutschland**

Die Herausbildung und Festigung eines Berufsbeamtentums mit einer entsprechenden Berufsethik gehörte zu den Begleiterscheinungen der Rationalisierung von Herrschaft abendländischen Typs (Weber 1985, S. 122). Im Verständnis der „Beamten“ kam die Bevölkerung als Trägerin von Ansprüchen und Rechten so gut wie nicht vor, daran ändert auch die in der Weimarer Republik entdeckte Rhetorik der Polizei als „Freund und Helfer“ nichts<sup>12</sup>. Diese Floskel hält sich zwar bis heute, wird aber immer nur fallweise eingelöst. Erst in den 80er Jahren taucht „der Bürger“ bzw. „die Gemeinde“ als einigermaßen ernst zu nehmendes Subjekt im Denken der Polizei auf. Intern wurden Fragen der Angemessenheit und der eigenen Verantwortung für Konflikteskalationen stärker betont als in den siebziger Jahren. Kräfte- und legitimitätsverschleißende Großeinsätze haben, sozusagen subkutan, zu einem beschleunigten, von der Öffentlichkeit weithin unbeachteten, Verunsicherungsprozeß innerhalb der Polizei geführt. Er stimulierte Veränderungen hinsichtlich der Selbstdefinition vieler Polizisten und Polizistinnen, insbesondere der jüngeren Führungskräfte (aber auch vieler Berufsanfänger und -anfängerinnen), die sich stärker mit den Interessen der Bevölkerung identifizierten als früher. Der Veränderungsprozeß spielt sich weitgehend in internen Auseinandersetzungen ab und wurde bzw. wird insbesondere von den Personal- und Berufsvertretungen mo-

---

<sup>11</sup> Hier ist eine geschlechtsspezifische Differenzierung unabdinglich: wie auch Joachim Kersten (1997) betont, ist die Suche der physischen Konfrontation in aller Regel „Männersache“. Das deckt sich im übrigen mit eigenen Befunden: auch in der Polizei dominieren „männliche“ Formen der Auseinandersetzung mit der Klientel.

<sup>12</sup> Der Begriff taucht erstmals 1926 anlässlich einer Polizeiausstellung in Berlin auf. Für die Spurensuche nach dem Ursprung der Floskel und die freundliche Überlassung bin ich Herbert Reinke sehr dankbar.

deriert.<sup>13</sup> Wie gebrochen diese Entwicklung ist, zeigt der Umstand, daß gleichzeitig häufiger als früher sowohl Exzesse von Polizisten und Polizistinnen als auch skandalträchtige Passivität bzw. Ignoranz bekannt werden<sup>14</sup>. Daß Polizeibeamte und -beamtinnen willkürlich zu viel oder zu wenig tun, ist nicht neu, Übergriffe der Ordnungsmacht hat es zu allen Zeiten gegeben. Vielmehr scheint die Bereitschaft, sich obrigkeitliche Befugnisüberschreitung gefallen zu lassen, geringer geworden zu sein.<sup>15</sup> Es liegt m.E. besonders den Führungskräften daran, das Ansehen der Polizei von der obrigkeitlichen Fixierung wegzubekommen und sich als „Bürgerpolizei“ darzustellen (Kommunikationspartner des Bürgers, Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, Mitarbeit in Präventionsräten etc.). Man könnte diesen kommunikativen Part auch als „smooth policing“ bezeichnen. Im Prozeß des vorsichtigen Wandels des eigenen Selbstverständnisses werden missionarische Ambitionen aus dem Ausland (hinsichtlich einer „erfolgreichen“ Polizeiarbeit) nicht mehr ungebrochen aufgenommen, sondern ebenso kontrovers diskutiert wie die übrigen Reformansätze. Man kann sagen, daß wir uns in einem Prozeß der Veränderung von Marketingstrategien befinden, nach wie vor bleibt aber das von der Polizei angebotene „Produkt“ die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

Über „Sicherheit“ und „Ordnung“ wird in sehr unterschiedlichen Bedeutungszusammenhängen geredet: einmal ist damit die materielle und formelle Aufgabenbeschreibung der Vollzugspolizei gemeint, ein anderes Mal ist von einem gesellschaftlichen Status quo die Rede, von „Kriminalität“ als der Antinomie einer „guten gesellschaftlichen Ordnung“; wieder ein anderes Mal entdeckt man „Disorder“-Phänomene als das, was sich tatsächlich hinter der Kriminalitätsrhetorik verbirgt. Selbst für die Polizei ist die Begrifflichkeit diffus geworden. In der polizeirechtlichen Fachliteratur führt zum Beispiel Meixner (1995) in seinem Kommentar zum Hessischen Gesetz über die Sicherheit und Ordnung (HSOG) aus, daß der Begriff der „öffentlichen Ordnung“ als Legitimationsgrundlage für polizeiliches Handeln sehr umstritten ist. Mit der inferioren Behandlung des Ordnungsbegriffs wird, z.T. mit guten Gründen, die Begrenzung der polizeilichen Eingriffsschwellen gefordert (und gefördert), so z.B. im HSOG. Andererseits gibt es in anderen Polizeigesetzen (und auch in Hessen) im Kontroll- und Detektionsbereich auch einen deutlichen Trend zur „Entgrenzung“, z.B. durch längere Ingewahrsamnahme (Unterbindungsgewahrsam), verdachts- und gefahrenunabhängige Kontrollen oder dem „finalen Rettungsschuß“ in einigen Länderpolizeigesetzen)<sup>16</sup>. Diese Entwicklung wurde

---

<sup>13</sup> Das relativ geringe Echo der „Bundesarbeitsgemeinschaft Kritischer Polizistinnen und Polizisten“ in Polizeikreisen hängt u.a.damit zusammen, daß Personalräte und Gewerkschaften ähnliche Themen besetzen, jedoch sehr viel moderater, was den meisten Beamten und Beamtinnen näher liegt als die oft radikale Thematisierung durch die „Kritischen“. (vgl. Bürgerrechte & Polizei/CILIP 50 Nr. 1/ 1995, S. 47). Besonders die Gewerkschaft der Polizei (GdP) profiliert sich traditionsgemäß als Hüterin einer „konsensuellen Polizeimoral“, während die „Kritischen“ eher zu einer „moralischen Rigidität“ neigen, die nicht mehrheitsfähig ist.

<sup>14</sup> Vgl. die regelmäßigen CILIP-Chronologien oder das von Bürgerrechte&Polizei/CILIP/Diederichs herausgegebene Bändchen „Hilfe, Polizei - Fremdenfeindlichkeit bei Deutschlands Ordnungshütern“, Berlin (Elefanten Press) 1995

<sup>15</sup> Auch die „Infrastruktur der Skandalisierung“ hat sich verbessert: so haben sich schon vor Jahren in Frankfurt/M. Initiativen gebildet („Bunte Hilfe“/ Vereinigung hessischer Strafverteidiger), die sich auf die juristische Vertretung von vermeintlichen oder tatsächlichen Opfern polizeilicher Maßnahmen spezialisiert hat, vgl. „Übergriffe von Beamten gegen Bürger verschleppt“ Strafverteidiger greifen Polizei und Justiz scharf an, in: Frankfurter Rundschau vom 1.11.95, S. 19

<sup>16</sup> Sieht z.B. der Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes die „Vorbereitung auf die Gefahrenabwehr“ sowie die „vorbeugende Bekämpfung von Straftaten“ als neue Aufgaben der Polizei vor. Vgl. Vorentwurf des ME PolG (Stand 12.3.1986), in: Kniesel, M./ J. Vahle (Hg.): VE ME PolG, Heidelberg 1990, zitiert nach Pütter 1997, S. 25

vorbereitet und begleitet durch eine Rhetorik der „Ressourcenknappheit“. Sichtbare Folge dieser Doktrin der „Konzentration auf das Wesentliche“ (konkret: den „Intensivtäter“) war der Rückzug der Polizei aus der Öffentlichkeit bei gleichzeitiger Erhöhung der verdeckten Ermittlungsmethoden (das ist ein mittlerweile allgemein geteilter Befund, der nicht sonderlich originell ist, vgl. dazu etwa Wolfgang Sielaff in DER SPIEGEL 28/97, S. 51 oder Norbert Pütter 1997. Interessanter scheint es aber wieder zu sein, nach den Hintergründen für diese Entwicklung zu fragen).

Es handelt sich dabei nicht etwa um einen Rückzug des Gewaltmonopols, sondern um eine Verlagerung der Kontrollformen der staatlichen Polizei: Hinsichtlich der Rechtsgrundlagen ist das die Verschiebung vom Polizeirecht zur Strafprozeßordnung bzw. von der Prävention zur Repression, auf der Handlungsebene die Verschiebung vom proaktiven zum reaktiven Handeln. Der „Schutzmann auf der Straße“ ist zunehmend ersetzt worden vom „Schutzmann in einer Sonderkommission“<sup>17</sup>. Setzt man die Zahl der Arbeitsplätze an den Schreibtischen und Computern, in Lagezentren und Planungsstäben in einen Vergleich mit der Situation vor zwanzig Jahren, dann zeigt sich in einigen Bereichen ein dramatischer Anstieg. Ich nehme drei Gebiete heraus:

1. Technisierungsschub, beginnend in den 70er Jahren. Datensammlung, Computerisierung, für das Land Hessen u.a. das „Hessische Polizei-Informationssystem“ (HEPOLIS) oder das bundesweite „Informationssystem der Polizei“ (INPOL) und Ausdifferenzierung der Organisation nach innen mit neuer Aufgabenzuweisung führt zu höherem Kräftebedarf im Bereich Technik, Informationsverarbeitung und -auswertung sowie im administrativen Sektor (vgl. zum komplexen Phänomen der technologischen Aufrüstung der Polizei den Technikeinsatz im Polizeibereich und auch Nogala 1989 sowie Sack/Nogala/Lindenberg 1997). Diese Planstellen wurden größtenteils mit Polizeibeamten besetzt, die wiederum vom Basisdienst (i.d.R. Schichtdienst) abgezogen werden. Als Beispiele können die extrem aufgestockten Personalzahlen im Bereich der Einsatzleitstelle (ELZ), im Zentralen Verkehrsunfalldienst (ZVUD), der Fallauswertung, der Sanitätsstelle oder der Schaffung einer „Medienzentrale“ dienen; in den 90er Jahren wurde dieser Schub weiterentwickelt; u.a. kam hinzu das „Hessische Polizeiarbeitsplatzsystem (HEPOLAS) bzw. der vollständige Zugriff auf das „Zentrale Verkehrs-Informationssystem (ZEVIS).“<sup>18</sup>

2. Spezialisierung. Die weithin reaktive Einsatzstrategie der Polizei bewirkt, daß die Organisation auf immer neue Probleme mit immer neuen Sonderdienststellen, Arbeitsgruppen, Sonderkommissionen etc. reagiert (für das Polizeipräsidium Frankfurt beispielsweise die „Arbeitsgruppe organisierte und Straßenkriminalität“ [ARGOS], Beweissicherungs- und Festnahmeinheit [BFE], Raub-Rauschgift-Programm [RKB], Personenschutzgruppe, etc.). Die BeamtInnen für diese Sondereinheiten fehlen ebenfalls in den Polizeirevierern und -stationen.

3. Status- und Bildungsanstieg in der Polizei. In der deutschen Polizei vollzog sich, etwa mit den späten siebziger Jahren beginnend, einen deutlicher „Bildungsschub“. Die Qualität der Ausbildung wurde neben der Technisierung zur wichtigsten Ressource, was sich nicht zuletzt auch in einem enormen Bedeutungs- und Planstellenzuwachs an den Fachhochschulen zeigte.

---

<sup>17</sup> Die Forderung des Hessischen Justizministers nach einer „Renaissance des Schutzmanns auf der Straße“ (Frankfurter Rundschau v. 13.9.97) hört sich zunächst einmal vernünftig an. Im derzeitigen sicherheitspolitischen Klima nimmt sie sich jedoch ausgesprochen naiv aus und wurde auch dementsprechend kritisiert.

<sup>18</sup> Da aus datenschutzrechtlichen Gründen die Informationen aus dem Einwohnerdatenregister (früher EMA) der Stadt Frankfurt technisch nicht abgeglichen werden dürfen mit den Daten des ZEVIS, benötigt man zwei Bildschirme, d.h. für die ELZ im Polizeipräsidium Frankfurt zwei getrennte Arbeitsplätze (für die man Personal braucht).

(vgl. Feltes 1994, Feltes/Huser 1994). Neue Stellen, ganz überwiegend im höheren Polizeidienst, sind in den Bildungssektor der Polizei „gewandert“. Die Dozenten der sog. „Polizeifächer“ rekrutieren sich sämtlich aus der Vollzugspolizei. Die lukrativen Planstellen wirkten sich auf das Anforderungsniveau und das Selbstbewußtsein des Lehrpersonals der Fachhochschulen aus. Als Nebeneffekt ergab sich die vollständige Dominanz von „Theorie“ gegenüber der „Praxis“, die Ausbildung wurde „theoretischer“, besonders wird dies von den Rechts- und Sozialwissenschaften behauptet (vgl. zum Problem der Hochschulausbildung für die Polizei auch Quambusch 1994). Damit erhöhte sich auch die Sensibilität für komplexe (Rechts-) Probleme, was allerdings auch für Verunsicherung der BeamtInnen sorgte. Prekäre Tätigkeiten werden in der Regel dann vermieden, wenn handlungsunterstützende Argumente fehlen (also die berühmte Sinn-Frage „was bringt•s“? nicht ausreichend beantwortet werden kann). Dienstaufsichtsbeschwerden und disziplinarische Ermittlungen unterbrechen jede Beförderung bzw. Laufbahnausbildung und sind mithin karrierehinderlich. Es ist leicht nachvollziehbar, daß solche Hindernisse nicht freiwillig gesucht werden, zumindest nicht von denjenigen BeamtInnen, die in der Hierarchie der Polizei noch aufsteigen wollen. Im übrigen ist die bessere Informiertheit der Öffentlichkeit über Beschwerdemöglichkeiten sowie expandierende Rechtsschutzversicherungen als Grund für zunehmend defensive Verhaltensstrategie im Polizeihandeln nicht zu unterschätzen.

Die Liste wäre fortzusetzen. Im Ergebnis zeigt sich Evidenz dafür, daß die staatliche Polizei über lange Jahre, etwa in den 70er Jahren mit der Entstehung der großen sozialen Bewegungen (Frieden, Umwelt) beginnend, eine immer dezidiert werdende „Überlastungsrhetorik“ entwickelte, die heute noch gepflegt wird („die Polizei kann die gesellschaftlichen Probleme nicht lösen“), was einerseits einen ständigen Personal- und Sachmittelzuwachs (bzw. die Verhinderung von Kürzungen in beiden Bereichen) gesichert und andererseits den schleichenden Ausstieg aus anderen klassischen Alltagsaufgaben zu legitimieren half (z.B. Aufnahme von Verkehrsunfällen bestimmter Kategorien, Entstempeln von Kfz., Aufenthaltsermittlung für das Ordnungsamt/die Ausländerbehörde etc.). Es wurden also mit anderen Worten zahlreiche Gelegenheiten, mit der Bevölkerung in Kontakt zu treten, aufgegeben zugunsten einer „technischen Bearbeitung“ oder der Abgabe an andere Behörden.<sup>19</sup>

### **Beispiel Drogenarbeit**

Natürlich sind auch neue Aufgaben an die Polizei herangetragen worden. Ich erwähne sehr ausschnitthaft den Drogenkomplex, weil er sich eignet, um die Spannungen zu benennen, die zwischen „Sicherheit“ und „Ordnung“ auszuhalten sind und die gleichzeitig ein Stück der Realität der Polizei ausmachen.

Die viel gerühmte Frankfurter Drogenpolitik ist eine relativ liberale Politik, die aber „von oben nach unten“ verläuft, mindestens bei der Polizei: die Liberalität wurde von Leitern verschiedener Behörden (der •Montagsrunde•) vereinbart und mußte (und muß) den Polizeibeamten und -beamtinnen vor Ort immer wieder per Befehl verordnet werden. Junkies waren ab einem bestimmten Zeitpunkt nicht mehr wie Kriminelle zu behandeln, sondern möglichst in Ruhe zu lassen, solange sie sich nicht an einem Ort „festsetzten“, gefährlich wurden oder Straftaten begingen. Polizisten und Polizistinnen wurden so zur Toleranz „erzogen“ bzw. „gezwungen“. Wer die Szene rund um den Frankfurter Hauptbahnhof kennt, der kann beobachten, daß sich viele BeamtInnen tatsächlich permissiver verhalten als früher. Im Rahmen einer teilnehmenden Beobachtung und in zahlreichen Interviews ist allerdings auch klar geworden,

---

<sup>19</sup> Natürlich kam es auch zu einem partiellen Anstieg von Fallzahlen. Parallel dazu aber lief die zunehmende Automation der Arbeitsabläufe. Das gängige Argument, daß die Arbeit sich vervielfacht, das Personal aber gleichgeblieben sei, ist bei näherem Hinsehen mehr als brüchig.

daß diese Zurückhaltung manchmal „zähne-knirschend“ praktiziert wird<sup>20</sup>. Die Konstruktion dazu ist nicht sehr stringent, hilft den BeamtInnen aber, irgendwie mit einem Dilemma fertig zu werden: In der Polizei setzte sich durch, Drogenabhängige, trotz weiterer Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz, nicht mehr als „Kriminelle“ sondern als „Kranke“ zu definieren, und für Krankheit fühlen sich die „crime-fighter“ nicht zuständig. Auf diese Weise sind Junkies, die sich auch entsprechend dieser Etikettierung verhalten (also sich den Anweisungen der BeamtInnen fügen und sonst keine Gefahr darstellen), vor polizeilichem Kontrolldruck relativ sicher.

Ganz anders verhält es sich dagegen, wenn die Definition sich mehr auf ein anderes „Junkiemerkmal“ richtet, nämlich dem des Drogenhandels. Aus einem Kranken wird dann sofort ein Dealer, dem man mit der Härte des Gesetzes begegnen muß. Ob man als „kranker“ Junkie oder als drogenabhängiger „Dealer“ attribuiert wird, ist oftmals vom Zufall bzw. von den jeweiligen Konstruktionen der Polizeibeamten und -beamtinnen abhängig. Aus der Lebenswelt der DrogenkonsumentInnen heraus ist es naheliegend, daß man den eigenen Konsum mit der Droge finanziert und sie an andere verkauft („vercheckt“). In der Interpretation der Drogenszene hat verchecken nichts mit einem Dealerstatus zu tun, sondern mit Überlebenskampf. Für Polizisten und Polizistinnen ist das anders. Hier spielen die Lebensumstände, die sozialen Hintergründe etc. für die eigenen Maßnahmen keine wesentliche Rolle.<sup>21</sup> So kann der kranke Drogenabhängige, bei dem Drogen gefunden werden (meistens handelt es sich um verschwindend geringe Mengen), sofort als Dealer behandelt werden, ohne daß sich das Selbstverständnis ändern muß. Ein Polizist/eine Polizistin entgeht diesem Dilemma, wenn er/sie - weshalb auch immer - auf die körperliche Durchsuchung bei einer Personenkontrolle verzichtet. Das relativ liberale Frankfurter Klima konnte sich etablieren, weil bestimmte Personen auf die jeweiligen Apparate eingewirkt haben (zur Selbstdarstellung vgl. Hallstein 1996). Dadurch wurde aber institutionell ein Dilemma erzeugt, das die ausführenden Polizeibeamten und -beamtinnen individuell bewältigen müssen (wenn sie die progressive Linie der Frankfurter Drogenpolitik unterstützen und/oder einfach menschlich sein wollen). Auf diese Weise etablierte sich eine Einsatzmaxime, die eine gewisse Toleranz gegenüber Ordnungswidrigkeiten und Bagatelldelikten von deprivierten Drogenabhängigen zuließ und sich partiell von der Fixierung auf das Gesetz in diesem Gebiet vorsichtig löste.

Es ist leicht zu verstehen, daß in dieser Atmosphäre das Wort „broken windows“ und in seiner Folge das „pädagogische Konzept“ der zero tolerance für heftige Diskussionen sorgte, denn es stellte alles auf den Kopf, was bis dahin mühsam als „Frankfurter Linie“ proklamiert wurde. Die „Hardliner“, die einer permissiven Einsatzstrategie der Polizei schon immer skeptisch gegenüberstanden, bekamen auf diese Weise das theoretische und empirische Rüstzeug für eine Offensive. Fortan wurde wieder über öffentliche Ordnung debattiert, die Kleinigkeiten bekamen zentralen Stellenwert, überschaubare Argumentationsketten erleichterten das Verständnis, der statistische Erfolg dieser Strategie wurde gleich mitgeliefert (vgl. „Ruf nach

---

<sup>20</sup> Die „Verpflichtung“ zur Toleranz macht sich manchmal Luft in der Selbstattribution als „Prügelknaben“ - womit aber nicht „prügelnde Knaben“, sondern Kinder gemeint sind, die Prügel einstecken müssen. Manchmal wird dieser Duktus auch von den Medien übernommen, vgl. etwa Herrmann, Broka: „Wir Prügelknaben. Frankfurts Polizei: Zwischen Frust und Aggression“, in: Journal Frankfurt 8/96, S. 31-35 oder - als Selbstdarstellung: „Prügelnde Polizisten - Geprügelte Polizei?“ Dokumentation eines Seminars an der Verwaltungsfachhochschule in Wiesbaden, Fachbereich Polizei, Studienort Frankfurt v. 11./12.12.96, Frankfurt (Eigendruck) 1997

<sup>21</sup> Das soll ganz und gar nicht heißen, daß die Männer und Frauen in der Polizei nicht einfühlsam sein können. Empathie ist aber Privatsache, und selbst der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz läßt rein legalistisches Handeln zu.

mehr Obrigkeit“, in: DER SPIEGEL 28/97, S. 48 ff.)

### **Was bleibt?**

Statt sich aber auf die Erfolgsrezepte der New Yorker Polizei zu stürzen, die aus verschiedensten Gründen hier nicht funktionieren<sup>22</sup>, sollte man freie Energie auf die Frage verwenden, wie die deutsche Polizei ihre spezifische (und historisch unabwendbare) Position zwischen „Staat“ und „Bürger“ weiterentwickeln kann. Wer schlicht „Community policing“ mit „bürgernahe Polizeiarbeit“ übersetzt und anschließend behauptet, daß man das ja schon immer mache, tut weder der Polizei noch der Bevölkerung damit einen Gefallen wie Thomas Feltes (1996) schlüssig dargestellt hat.

Ein Verständnis von Gesellschaft als einer sozial konstruierten, in der die Polizei sowohl auf der konkreten Handlungsebene wie auf der Strukturebene kräftig an der Konstitution von Wirklichkeit bzw. des Sozialen mitarbeitet, würde eine Erweiterung des polizeilichen Handlungswissens und die „Reflexion des polizeilichen Handelns“ (Steinert 1997b, S. 108) erst ermöglichen. Die Frage wird sein, ob man sich das zutraut und ob man das überhaupt will.

Bei einer gründlichen Kenntnis der Randbedingungen polizeilichen Handelns (im eigenen Land) müßte man nicht auf „amerikanische Verhältnisse“ starren und diese womöglich noch kopieren wollen. Es gibt in Deutschland keine Polizeibehörde, in der 35.000 Polizeibeamte und -beamtinnen Dienst tun. Es gibt nicht das Ausmaß an Korruption (jedenfalls ist uns nichts davon bekannt) wie in den USA. Es gibt kein echtes Problem unterschiedlicher ethnischer Gruppen in Deutschlands Polizei. Wohl hat sie ein als „Ausländerfeindlichkeit“ apostrophiertes Rassismusproblem aber das richtet sich gegen bestimmte „Fremde“, die meistens keine deutsche Staatsangehörigkeit haben (vgl. Behr 1996). Wir haben schließlich auch keine Einsperrungsquote von 550 auf 100.000 Einwohner. Es gibt ein leidlich funktionierendes soziales Netz bei uns, das die krassen Gegensätze zwischen arm und reich abfängt. Wir haben keine derart männlichkeitsbetonte Polizeikultur, die es ermöglichen würde, einen Polizeiapparat so umzugestalten, daß er sich aufführt wie eine Kolonialmacht. Es ist bekanntlich durchaus zweifelhaft, welche Erfolge durch die New Yorker Polizei erzielt worden sind und welche Entwicklungen sich sowieso eingestellt hätten. Glücklicherweise hält sich die Lust am Kopieren bei deutschen Polizeistrategen in Grenzen. Eine Politik, die den öffentlichen Diskurs auf „Kriminalität“ und „Sicherheit“ beschränkt, baut auf die Angst der Menschen, sie treibt damit eine Angstpolitik. Statt dessen könnte man auch fragen, was den Leuten wirklich fehlt im Alltag, man könnte also andere Fragen stellen und würde andere Antworten bekommen (so vorgeführt z.B. in Hanak/Stehr/ Steinert 1988 und Stangl/Karazman-Morawetz/Hammerschick 1996). Für die Polizei hieße das vor allem, „Polizeiarbeit als Kommunikationsarbeit“ (Feltes 1996, S. 135) zu verstehen und diesen Auftrag ernst zu nehmen.

### **Literaturverzeichnis**

- BEHR, Rafael: Diskriminierung als Inszenierung von Ordnung, in: Proske, M./ F.-O. Radtke (Hg.): Polizei und Diskriminierung, Frankfurt (Eigendruck der JWG-Universität, Fachbereich Erziehungswissenschaften, Themenbereich Migration und Minderheiten“) 1996
- BERGER, P. L./ T. LUCKMANN: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, Frankfurt/M. 1969
- FELTES, Thomas: Die Fachhochschulausbildung der Polizei auf dem Prüfstand, in: Kriminalistik, 11/94, S. 756-

---

<sup>22</sup> Treffend sagte dazu der Wiener Polizeipräsident auf die Frage, ob er gedenke, das New Yorker Modell für die Stadt Wien zu übernehmen, daß man „doch nicht bei Sonnenschein den Regenschirm aufspanne, weil es anderswo regnet.“ (zitiert nach Steinert 1997 a)

- FELTES, Thomas: Bürgernahe Polizeiarbeit - neuer Wein in alten Schläuchen? in: Hammerschick, W./ I. Karazman-Morawetz/ W. Stangl (Hg.) 1996, S. 125-148
- FELTES, Th./ D. HUSER: Die Ausbildung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst an den Fachhochschulen des Bundes und der Länder, in: Die Polizei.9/1994, S. 233-243
- FUNK, Albrecht: Polizeiforschung in der Bundesrepublik. Versuch einer Bilanz, in: Kriminologisches Journal 2/1990
- HALLSTEIN, Michael: Polizeiliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Straßen- und Rauschgiftkriminalität, in: Polizei in Frankfurt am Main 1994, Frankfurt (Eigendruck) 1994, S. 20-29
- HAMMERSCHICK, W./ I. KARAZMAN-MORAWETZ/ W. STANGL (Hg.): Die sichere Stadt. Prävention und kommunale Sicherheitspolitik (Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie '95), Baden-Baden 1996
- HANAK, G./ STEHR, J./ STEINERT, H.: Ärgernisse und Lebenskatastrophen. Über den alltäglichen Umgang mit Kriminalität, Bielefeld 1989
- HASSEMER, Wilfried: Über Sprayer, die gestörte Bevölkerung und den Ruf nach Strafe, in: Frankfurter Rundschau v. 18.10.97, S. 14
- HESS, Henner: New York zieht seine Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben, in: KrimJ 28. Jg. 3/96, S. 179ff
- HESS, H./ S. SCHEERER: Was ist Kriminalität? Skizze einer konstruktivistischen Kriminalitätstheorie, KrimJ 2/97
- HITZLER, R./ A. HONER: Lebenswelt - Milieu - Situation, in: KZfSS Jg.36/ 1984, S. 56-74
- KELLING, George: How to Run a Police Department, in: City Journal, New York, Herbst 1995
- KERSTEN, Joachim: Risiken und Nebenwirkungen: Gewaltorientierungen und die Bewerksstellung von „Männlichkeit“ und „Weiblichkeit“ bei Jugendlichen der underclass, in: Kriminologisches Journal, 6. Beiheft, Weinheim 1997, S. 103-114
- LEHNE, W.: Polizeiforschung, in: Kaiser, G./ H.-J. Kerner/ F. Sack/H. Schellhoss (Hg.): Kleines kriminologisches Wörterbuch, Heidelberg 1993, S. 392-401
- LEVI, René: Polizeiforschung auf dem Prüfstand der politischen Konjunktur, in: KrimJ, 4. Beiheft 1992, S. 220-231
- MARSHALL, G.: Sociology, Oxford 1994
- NOGALA, Detlef: Polizei, avancierte Technik und soziale Kontrolle, Pfaffenweiler 1989
- PIETSCH, Marianne (1966): Brüder Grimm Kinder-Märchen, Berlin - Darmstadt - Wien (Deutsche Buch-Gemeinschaft)
- PÜTTER, Norbert: Umdenken in der Gesetzgebung, in Bürgerrechte&Polizei CILIP 57 Nr. 2/97, S. 24-37
- QUAMBUSCH, Erwin: Hochschulausbildung von Polizei und Verwaltung, in: Kriminalistik 48. Jg., 1994, H. 5, S. 311-319
- SACK, Fritz: „Die Polizei muß ran“, in: DER SPIEGEL 32/1997, S. 54-56
- SACK, F/ D. NOGALA/ M. LINDENBERG: „Social Control Technologies“. Abschlußbericht eines Forschungsprojekts der VW-Stiftung, Hamburg (Aufbau- und Kontaktstudium Kriminologie) 1997
- STEINERT, Heinz: Die große „Aufräumen wie in New York“-Illusion, erscheint in: Neue Kriminalpolitik 4/1997a
- STEINERT, Heinz: Über den ausbildnerischen Gemeinspruch: Vergessen Sie alles, was Sie auf der Schule theoretisch gelernt haben; wie Polizeiarbeit wirklich geht, das lernen Sie erst hier bei uns in der Praxis, in: DIE POLIZEI-4/97 (b), S. 106-110
- WEBER, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, <sup>5</sup>1972 (Studienausgabe: 1985)
- WILSON, J./ G. KELLING: „Broken Windows“, in: The Atlantic Monthly, 3/1982, S. 29-38

## **Das Erfolgsrezept der New Yorker Polizei - Übertragen auf Stuttgart -**

**Volker Haas<sup>1</sup>**

Das Erfolgsrezept der New Yorker Polizei sollten wir uns genauer anschauen. Denn plötzlich hat die New Yorker Polizei wieder einen guten Ruf. Die U-Bahnen sind sauber. Spaziergänger fühlen sich sicher. Die Straftaten gehen zurück. Worauf ist dieses "Kriminalitätswunder" zurückzuführen?

### **A. Es wurden die folgenden Maßnahmen getroffen:**

1. Bekämpfung der Korruption im Inneren der Polizei sowie von anderen Unkorrektheiten, insbesondere bei der Behandlung ethnischer Minderheiten.
2. Einstellung zusätzlicher Polizeibeamter unter Berücksichtigung der ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung.
3. Community Policing (= bürgernahe Polizeiarbeit) mit folgenden Maßnahmen:
  - 3.1 Stärkung der Freiheit und Verantwortung des einzelnen Beamten und der Dienststellen vor Ort.
  - 3.2 Stärkung des Verantwortungsgefühls des einzelnen Beamten für einen konkreten geographischen Bezirk (Kontaktbereich).
  - 3.3 Erweiterung des Verantwortungs- und Handlungsbereichs durch Aufgaben präventiver Sozialarbeit (der Revierbeamte als "Vaterfigur" für die Kids im Stadtteil).
  - 3.4 Reduzierung der Zahl der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger u.a. durch intensive Arbeitsvermittlung mit Hilfe unterschiedlichster Maßnahmen des Staates und gesellschaftlicher Institutionen ("Jobwunder").
4. Zusammenarbeit mit einzelnen Bürgern, die sich für einen bestimmten Stadtteil oder einen Teil desselben verantwortlich fühlen und die Polizei auf Mißstände hinweisen ("Paten").
5. Erhebliche Stärkung der Präsenz durch Fußstreifen.
6. Hohe Kontrolldichte (Personenkontrollen, Durchsuchungen). Rigoroses Einschreiten gegen jeden Ordnungsverstoß ("Nulltoleranz"). Drakonische Strafen. Extrem hohe Haftquote.
7. Typisch amerikanische Erfolgskontrolle (z.B. EDV-gestützte tagesaktuelle Lagedarstellung) und typisch amerikanischer - rücksichtsloser - Führungsstil werden praktiziert.

### **B. Bewertung:**

Das oben genannte Erfolgsrezept der New Yorker Polizei kann und sollte - nur soweit sinnvoll und angemessen - "eingedeutscht", d.h. auf unsere Verhältnisse adaptiert werden. Einfaches Kopieren ist nicht möglich und nicht notwendig, zumal in New York eine völlig andere Ausgangssituation gegeben war (rechtsfreie Räume, unerträgliche Kriminalitätsbelastung, korrupte Beamte).

---

<sup>1</sup> Nachdruck des "PoIinform"; herausgegeben von der Landespolizeidirektion Stuttgart II, Juli 97, Ausgabe 10, Information für die Bediensteten der LPD S II

## **I. Zunächst muß das Folgende festgestellt werden:**

1. Das "Kriminalitätswunder" fällt zusammen mit dem "Jobwunder". Seit 1993 sind in den USA mehr als 6 Millionen neue Jobs entstanden. Vor allem in Großstädten wie New York ist die Arbeitslosigkeit extrem zurückgegangen. Mehr Jobs bedeuten weniger Ausgrenzung durch Arbeitslosigkeit und so weniger Kriminalität. Die jungen Leute haben wieder eine Perspektive und so eine Motivation, sich an die Spielregeln zu halten.
2. Die Kriminalität ist auch in anderen amerikanischen Städten gesunden (- übrigens auch in Stuttgart - um 22 % bis 1996).
3. Die amerikanische "Haftquote" (angeblich 1 - 2 % der Bevölkerung) ist auf deutsche Verhältnisse nicht übertragbar und kriminologisch kontraproduktiv. Die Zahl der Strafgefangenen in den USA hat sich seit 1991 mehr als verdoppelt und ist auf 1,74 Millionen (1996) angestiegen. Wer aber in Haft ist, kann keine Straftaten auf den Straßen New Yorks begehen.
4. Der berichtete Verdrängungseffekt bedeutet, daß die Probleme nicht gelöst sind, wenn Kriminelle ins Umland abwandern.
5. In New York werden auch jetzt noch 4 mal so viel Tötungsdelikte, 5 mal so viel Raubüberfälle und 10 mal so viel Autodiebstähle je 100 000 Einwohner begangen als in Stuttgart.
6. Die Beschwerden über Amtsmissbrauch der Polizei sind während des "Kriminalitätswunders" um 140 % gestiegen.
7. Die "Polizeidichte" ist in New York wesentlich höher als in Stuttgart.
8. Eine Übernahme des amerikanischen Führungsstils ist indiskutabel und kann nicht in Frage kommen.

## **II. Folgende positive Elemente der New Yorker Polizeireform sind jedoch auch für uns beachtlich und adaptierbar:**

1. Erste Priorität hat die Erkenntnis, daß die Polizei ein Dienstleistungsbetrieb für den Bürger ist und sich an seinen Wünschen orientieren muß. Unser Kunde ist also in erster Linie der Bürger und nicht die Staatsanwaltschaft. Wenn dies berücksichtigt wird, werden Bürger und Bürgergruppen auch bereit sein, unter Anleitung der Polizei präventiv tätig zu werden (Patent).

Dies kann zu einer Sicherheitspartnerschaft mit dem Bürger führen.

2. Eine wichtige zweite Priorität ist ebenfalls zu beachten: "Prävention vor Repression". Vorbeugung vor Strafverfolgung. Es ist besser, Straftaten zu verhindern als sie nach deren Begehung mit hohem Aufwand aufzuklären. Auch den Opfern von Straftaten ist mehr damit gedient, wenn eine Straftat verhindert als wenn sie nach Begehung erfolgreich aufgeklärt wird und sie danach die Genugtuung erfahren, daß der Täter gefaßt und bestraft wird.

3. Statt der Formulierung "Nulltoleranz" können wir sagen: "Den Anfängen wehret"! "Nulltoleranz" paßt nicht in unser Rechtssystem und nicht zu unserer Lebensweise. Den Anfängen wehret, das heißt z.B., daß Schmierereien durch eine städtische "Brigade" sofort entfernt werden sollten, daß die Schnellverfahren der Staatsanwaltschaft bzw. des Amtsgerichts positive Auswirkungen haben können. Generell soll jede Verwahrlosung unterbunden werden, damit sich nicht dort Kriminalität einschleicht, "wo niemand sich kümmert". Stärker beachtet werden müssen also die Zusammenhänge zwischen Ordnung (Sauberkeit) und Sicherheit.

## **III. Für Stuttgart gilt:**

Wir brauchen keine neuen Verbote, sondern eine Durchsetzung der alten, vorhandenen. Dies kann jedoch nicht in einem unreflektierten Automatismus geschehen, sondern durch den mitdenkenden, - im Rahmen der Verhältnismäßigkeit, des Mindesteingriffs und der Erforderlichkeit - selbständig handelnden Beamten, damit das gesellschaftliche Klima nicht unnötig belastet wird.

Dazu ist wichtig, daß keine neuen Ausgrenzungen durch rigoroses Vorgehen erfolgen, sondern daß die Notwendigkeit eines Miteinander der Bürger auch mit Randgruppen gesehen wird.

Es gibt nämlich auch einen Zusammenhang zwischen sozialem Klima und innerer Sicherheit. Soziales Klima hängt seinerseits ab von Mitmenschlichkeit und Miteinander. Beides ist demnach wichtig für eine stabile innere Ordnung und Sicherheit.

Dementgegen bedeutet Ausgrenzung weniger Sicherheit und mehr Kriminalität.

### **C. Kernpunkte der Kommunalen Kriminalprävention**

1. Federführend ist die Kommune, die Polizei geht zwar beispielhaft voran, aber erwartet auch, daß andere Behörden, Institutionen und Gruppen das in ihrem Bereich Mögliche ebenfalls tun.

2. Zentraler Punkt ist die Erschließung des ehrenamtlichen Engagements der Bürger. Gerade weil die Zahl der nicht mehr erwerbstätigen Bürger immer mehr wächst, gibt es auch eine große Zahl von Bürgern, die auf die Mitarbeit bei präventiven Maßnahmen angesprochen werden können. Hier gilt es, ein Angebot von Paten zu mobilisieren und es mit einer gleichfalls zu motivierenden Nachfrage zusammenzubringen.

#### **Beispiele:**

- "In Rente" lebender Geschäftsmann hilft arbeitslosen Jugendlichen, eine kleine Firma zu gründen, um so aus der Abhängigkeit von Sozialhilfeleistungen herauszukommen.
- Begleitdienst für Senioren durch Polizeifreiwillige.
- "Sicherheitspatenschaft" von Polizeifreiwilligen für Naherholungsgebiet als Ergänzung für "Sauberkeitspatenschaft" eines ehrenamtlich tätigen Bürgers.

3. Wir wollen mit Pilotdienststellen und wenigen Maßnahmen anfangen, die wir auch wirklich - ohne wesentliche zusätzliche Belastung der Kollegen - ordentlich durchführen können. Dem freiwilligen Engagement müssen und sollten wir Raum geben.

Von diesen Pilotmaßnahmen aus muß dann ein eventuelles Mehr und eine breitere Palette von Maßnahmen "herauswachsen".

#### **4. Schwerpunkte:**

- Sicherheitsgefühl älterer Mitbürger
- Präventive Maßnahmen gegen Jugendkriminalität
- Ganzheitliche Polizeiarbeit unter der Federführung des Reviers, das jede Freiheit und Entfaltungsmöglichkeit dazu bekommen soll.

5. Kommunale Kriminalprävention ist eine große Chance für die Stuttgarter Polizei.

## **Das Stuttgarter Modell oder: Der sanfte Weg zu mehr Sicherheit**

**Wolfgang Schuster**

### **I. Von New York lernen?**

New York und sein Modell der Kriminalitätsbekämpfung ist in vieler Munde. Das verwundert nicht. Die US-Metropole, lange Zeit Zentrum zügelloser Gewalt, hat das Verbrechen zurückgedrängt. Innerhalb eines Jahres ist die Anzahl der Straftaten um 15 Prozent zurückgegangen. Ein Mann wird immer wieder genannt, dem dies zu verdanken sei: Bill Bratton. Seit 1994 Polizeichef von New York, hat er in die Tat umgesetzt, was zwei US-Sozialforscher bereits vor 15 Jahren entwickelt haben: die broken-windows theory. Diese Theorie mit der Pointe: „Null Toleranz selbst gegenüber kleinsten Fehlritten“ schickt sich an, zu einer der erfolgreichsten in der Kriminalitätsgeschichte zu werden. Auch hierzulande ist eine Debatte entbrannt, wie die New Yorker Erfahrungen auf deutsche Verhältnisse übertragen werden könnten. Polizeichefs besuchen die amerikanische Metropole. Sie wollen von der Stadt lernen, die das Verbrechen zurückgedrängt hat.<sup>1</sup> Berlin, Frankfurt und Hamburg suchen nach neuen Methoden, um gegen Räuber, Bettler, Drogenkranke, Sprayer und jugendliche Gewalttäter vorzugehen. Politik und Polizei rufen nach mehr staatlicher Härte. Und Stuttgart? Geht seinen eigenen Weg. Nennen wir ihn den sanften Weg zu mehr Sicherheit.

### **II. Repression ist nicht alles**

Warum „sanft“? Weil Stuttgart nicht New York ist. Auch heute nicht, wo sich die Sicherheitslage in der Metropole am Hudson River entspannt hat. Denn noch immer passieren in New York pro Jahr 1000 Morde, 43.000 Raubüberfälle und 2200 Vergewaltigungen. In Stuttgart sind es 48 Morde, 700 Raubüberfälle und 86 Vergewaltigungen. Um kein Mißverständnis aufkommen zu lassen: Diese Zahlen sind erschreckend, aber im Vergleich zu New York nehmen sie sich bescheiden aus. Weitere Gründe sprechen gegen die bloße Übertragung des New Yorker Modells auf Stuttgarter Verhältnisse. Hängen die Erfolge in der Kriminalitätsbekämpfung tatsächlich mit der neuen, härteren Polizeistrategie zusammen? Kriminologen bezweifeln dies. Daß in den Vereinigten Staaten die Kriminalitätsrate rückläufig ist, liegt nicht allein an einem besonders erfolgreichen repressiven Antwortkatalog. Es liegt auch daran, daß in den USA seit 1993 sechs Millionen neue Jobs entstanden sind. Daß das Haftrecht für Wiederholungstäter verschärft worden ist. Daß ganze Stadtviertel durch Maßnahmen der Sozialarbeit wiederbelebt worden sind. Daß sich demographische Veränderungen bemerkbar machen: Die Zahl der jungen Männer hat abgenommen. Wie kriminologische Untersuchungen belegen, ist das Phänomen der rapide angewachsenen Jugendkriminalität jedoch vor allem ein Männer-Phänomen.<sup>2</sup>

### **III. Kriminalität: Stuttgart im Vergleich**

Der Hannoveraner Kriminologe Christian Pfeiffer hat unlängst auf einem Gemeinderatssymposium zur Jugendkriminalität in Stuttgart gesagt, die Landeshauptstadt schneide im Vergleich zu anderen Großstädten relativ gut ab. Tatsächlich liegt Stuttgart mit 55.168 registrierten Straftaten (1996) am unteren Ende der vergleichenden Kriminalitätsstatistik (Berlin: 594.393, Hamburg: 272.197, Köln: 134.415, München: 110.494). Liest man die Kriminalitätsbelastung an der Häufigkeitszahl pro 100.000 Einwohner ab, ergibt sich für Stuttgart ein

---

<sup>1</sup> Thomas Darnstädt: „Der Ruf nach mehr Obrigkeit“, in: Der Spiegel, 28, 1997, S. 48-61.

<sup>2</sup> Dieter Schenk: „Bratton vorm Kopf“, in: Der Spiegel, 40, 1997, S. 70-77.

Wert von 9.421 Straftaten. In Berlin sind es 17.122, in Hamburg 15.938, in Frankfurt/M. 19.602, in Köln 13.919, in München 9.261. Auch im Vergleich mit etwa gleich großen Städten schneidet Stuttgart recht positiv ab. Den 55.168 Straftaten in Stuttgart stehen 83.693 in Bremen, 56.643 in Dortmund, 46.391 in Duisburg, 77.855 in Düsseldorf, 60.556 in Essen, 81.518 in Hannover und 44.464 in Nürnberg gegenüber.<sup>3</sup> Bestätigt wird dieses Ergebnis durch die jüngste Statistik des Bundeskriminalamtes. Unter den 43 Städten mit mehr als 200.000 Einwohnern nimmt Stuttgart bei der Kriminalitätsbelastung gerade mal den 28. Platz ein. Die Mainmetropole Frankfurt liegt in dieser Bilanz an erster Stelle, Magdeburg an zweiter, Berlin an vierter, Hamburg auf dem siebten Rang. Auf die Einwohnerzahl hochgerechnet gibt es in Stuttgart im Verhältnis sogar mit die wenigsten Autodiebstähle und Wohnungseinbrüche in der Bundesrepublik.

#### **IV. Das Sicherheitsbedürfnis der Bürger und der Wert der Toleranz**

Nun heißt dies aber nicht, daß Entwarnung gegeben werden könnte, getreu dem Motto: „Na also, die Lage ist doch gar nicht so ernst. Wir können nun die Hände in den Schoß legen.“ Denn legt man die Entwicklung in den vergangenen zehn Jahren zugrunde, ist auch in Stuttgart die Kriminalität, vor allem die Jugendkriminalität, enorm angewachsen (zur Jugendkriminalität siehe unten). Das ist der Hauptgrund, warum das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung größer geworden ist. Umfragen belegen, daß die Sorge vor Kriminalität bei den Bürgern mittlerweile einen höheren Stellenwert einnimmt als die Sorge um den Verlust des Arbeitsplatzes. Wir haben es im Augenblick mit dem Phänomen einer diffusen Angst zu tun, die sicherlich auch die Folge der sich zuspitzenden ökonomischen Situation ist. Die moderne Gesellschaft hat sich im vergangenen Jahrzehnt so rasant verändert, daß die Menschen die Orientierung verlieren. „Sinn“ ist zu einer knappen Ressource geworden, wie leben in einer Situation „neuer Unübersichtlichkeit“ (Jürgen Habermas), die Menschen verlieren das Vertrauen in die Institutionen, sie sind unsicher, der Glaube, daß es einmal wieder besser werden könnte, scheint zunehmend zu schwinden. Das wiederum strahlt aus auf das Sicherheitsempfinden. Die politisch Verantwortlichen, die Polizei und die Kommunen dürfen dies nicht ignorieren. Sie müssen dem gewachsenen Sicherheitsbedürfnis gerecht werden. Wo Defizite bestehen, müssen diese abgestellt werden. Entscheidend ist aber die Frage des „Wie“. Es gilt, auch andere Werte zu verteidigen, Werte, die den Charakter eines Gemeinwesens ausmachen. Ein solcher Wert ist es, eine freiheitliche, tolerante Stadt zu sein und zu bleiben. Eine Kommune muß versuchen, das Interesse an mehr Sicherheit mit diesem Selbstverständnis als Stadt in Einklang zu bringen. Diesen Weg beschreitet Stuttgart.

#### **IV. Sicherheitspartnerschaft zwischen Polizei, Stadt und Bürgern**

Noch bevor andere Städte daran dachten, hat Stuttgart begonnen, gemeinsam mit der Polizei eine kommunale Kriminalprävention aufzubauen. In den 23 Stadtbezirken haben sich Sicherheitsbeiräte gegründet, in denen Vertreter von Polizei, Stadt, Vereinen, freien Wohlfahrtsträgern, ehrenamtlichen Organisationen, der lokalen Geschäftswelt und der Kirche zusammenarbeiten. Grundgedanke ist, daß Sicherheit alle etwas angeht; deshalb sollen möglichst viele Institutionen eingebunden werden. Diese Sicherheitsbeiräte haben die Aufgabe, auf Fehlentwicklungen hinzuweisen. Sie haben ihren Zuständigkeitsbereich im Blick, können schneller als externe Instanzen erkennen, wo Probleme entstanden sind.

Die Resonanz zeigt, daß viele nur darauf gewartet haben, sich einzubringen. Bürger haben

---

<sup>3</sup> Christian Pfeiffer: „Jugendkriminalität“, Vortrag zum Stuttgarter Gemeinderatssymposium Jugendkriminalität, unveröffentlichtes Manuskript.

Sicherheitspatenschaften für Spielplätze und Grünflächen übernommen. Sie weisen auf Defizite hin wie etwa mangelhafte Beleuchtung oder fehlende Mülleimer. Stadt und Polizei verstehen sich als Instanzen, die einen Anstoß geben. Sie wollen das Verantwortungsgefühl wecken, motivieren, daß Bürger Verantwortung übernehmen für einen Bereich, der sie unmittelbar angeht. Öffentliche Belange wie Sicherheit und Ordnung gehen nicht nur staatliche Instanzen etwas an, sie sind Sache aller Bürger. Es geht darum, ihre Bereitschaft zur Mitarbeit zu wecken. Das entlastet Stadt und Polizei und trägt zugleich dazu bei, Gemeinschaftsbewußtsein zu wecken. Sicherheit ist nicht länger nur öffentliche, sondern zugleich bürgergesellschaftliche Angelegenheit. Komplementär zu den Sicherheitsbeiräten sind die Polizeifreiwilligen zu sehen, die etwa den Schulweg sichern, die Begleitedienste für Senioren organisieren, die das Theater besuchen, die Patenschaften für gefährdete Familien in sozialen Brennpunkten übernehmen. Parallel kümmern sich Arbeitsgruppen um bestimmte Problemfelder wie „Jugend und Drogen“, „Politischer Extremismus“, „Integration von Ausländern“. Es geht darum, die Übersicht, aber auch die Kontrolle zu behalten. Tauchen Probleme auf, dürfen diese sich nicht selbst überlassen werden. Vorsorge ist besser als Repression; sie kommt nicht selten zu spät.

## **V. Sicheres und sauberes Stuttgart**

Das Projekt, mit dem die Stadt überregional Aufmerksamkeit erregt hat, ist das Ziel, Stuttgart zu einer der sichersten und saubersten Großstädte Europas zu machen. Zwischen Sicherheit und Sauberkeit besteht ein unbestreitbarer Zusammenhang: Wo es schmutzig ist, entsteht mehr Schmutz. Und wo Schmutz ist, entsteht Unsicherheit. Die äußere Verwahrlosung der Städte ist eine Ermütigung, sich auch sonst an keine Regel zu halten. Dieser Gedanke liegt der broken-windows-theory zugrunde. Während er dort jedoch als Legitimation für hartes Durchgreifen herhalten muß, geht es in Stuttgart darum, bei den Bürgern die Selbstverantwortlichkeit für ihre Lebensumgebung zu wecken. Nicht der Staat darf Ihnen alles abnehmen, Sicherheit und Sauberkeit ist eine Aufgabe aller. Letztlich zielt das Konzept auf eine Bewußtseinsänderung. Es geht darum, schon im Vorfeld zu vermeiden, daß die Dinge Eigendynamik entwickeln. Denn dann geraten sie allzu leicht außer Kontrolle. Es kommt zu Unsicherheitsgefühlen. Angst-Räume entstehen. Herzstück des Konzepts „Sicheres und sauberes Stuttgart“ sind die „Gelben Engel“, eine Truppe von Langzeitarbeitslosen, die aus dem städtischen Programm „Arbeit statt Sozialhilfe“ finanziert wird. Die „Gelben Engel“ tragen ihren Spitznamen, weil sie in den Stadtfarben Gelb/Schwarz gekleidet sind und immer dann zur Stelle sein sollen, wenn Hilfe benötigt wird. Derzeit patrouillieren zwölf „Engel“ durch die Stadt. Sie sind Ansprechpartner der Bürger, leisten Erste Hilfe, weisen den Weg, begleiten Touristen, verständigen die Stadtreinigung, wenn sie wilden Müll entdecken. Mit dem Projekt der „Gelben Engel“ setzt die Stadt nicht zuletzt ein sozialpolitisches Signal. Menschen, die ihre Arbeit verloren haben und sozial ausgegrenzt waren, haben wieder eine Perspektive. Nach jahrelanger Arbeitslosigkeit werden sie wieder gebraucht. Sie erhalten 13,18 Mark pro Stunde, aber mindestens ebenso wichtig ist der ideelle Lohn. Sie werden von den Bürgern angesprochen, das spornt an, macht selbstbewußt. Eine Erfahrung, die die Männer und Frauen der städtischen Hilfstruppe seit Jahren nicht kennen.

Eine weitere Besonderheit dieses Projekts ist, daß die Stadt mit einem Freien Wohlfahrtsträger zusammenarbeitet. Die Caritas rekrutiert und betreut die „Gelben Engel“. Städtische Mitarbeiter schulen die „Engel“, bevor sie auf Streife gehen. Ein Crash-Kurs in Sachen Ämterstrukturen und Abfallwirtschaft soll Ihnen einen Überblick verschaffen. Sie absolvieren einen Erste-Hilfe-Kurs, ein Kommunikationstraining, besuchen Jugendhäuser und Obdachlosenunterkünfte. Nach jedem Rundgang führen die „Gelben Engel“ Protokoll. Was ist passiert? Wo ist es besonders schmutzig? Wie viele Bürger haben Hilfe benötigt? Dieses Protokoll dient als

Leistungskontrolle und Leistungsbestätigung. Schließlich soll die Mitarbeit in diesem Projekt des „zweiten Arbeitsmarktes“ für den „ersten Arbeitsmarkt“ qualifizieren. Die Mitarbeiter sollen langsam, aber sicher wieder an ein geregeltes Berufsleben herangeführt werden.

Nicht zuletzt sollen die „Gelben Engel“ andere Bürger anstoßen, auch initiativ werden. Sie demonstrieren professionelle Hilfsbereitschaft. Ziel ist es jedoch, Hilfsbereitschaft, die verloren gegangen ist, auch bei anderen zu wecken. Die „Gelben Engel“ nehmen vorweg, was einmal wieder zur Normalität werden soll: Sich um andere zu kümmern, sich nicht nur für die eigenen, sondern für die gemeinsamen Angelegenheiten einzusetzen.

Diese Idee hat in der Öffentlichkeit breiten Anklang gefunden, nicht nur in Stuttgart. Andere Kommunen interessieren sich für das Konzept „Sicheres und sauberes Stuttgart“ und für die „Gelben Engel“. Ein Dutzend Kommunen haben inzwischen um Informationsmaterial gebeten, darunter die Städte Essen, Neuss, Ulm, Heilbronn, Nürnberg und jüngst Berlin. Auf Interesse stößt auch die Gründung eines „Fördervereins sicheres und sauberes Stuttgart“. Banker, Geschäftsleute, Vereine, Polizei und Stadt haben sich zusammengeschlossen, um für ein „sicheres und sauberes Stuttgart“ öffentlichkeitswirksam zu werben. Geschäftsführerin des Vereins ist eine Polizeibeamtin, die zugleich Mitarbeiterin in der Stabsstelle des Oberbürgermeisters ist. Sie ist von der Landespolizeidirektion auf unbefristete Zeit in die Stadtverwaltung abgeordnet und hat die Aufgabe, die diversen Aktivitäten zu koordinieren. Das Besondere des „Stuttgarter Modells“ ist die enge Kooperation zwischen Stadt und Polizei. Der Polizeipräsident nimmt an den Referentenbesprechungen im Rathaus teil, es besteht ein kontinuierlicher Austausch zwischen Stadt- und Polizeispitze in Sicherheitsfragen. Ganz aktuell ist die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Jugendkriminalität, eine Kooperation, die dringend notwendig ist. Denn auch in Stuttgart hat die Jugendkriminalität rapide zugenommen. Das Problem der Jugendkriminalität ist eines der größten, mit dem sich Großstädte heute auseinandersetzen müssen.

## **VI. Steigende Jugendkriminalität - eine Bewährungsprobe auch für Kommunen**

In Stuttgart hat die Kriminalität bei Jugendlichen in den vergangenen zehn Jahren um 21 Prozent und bei den Kindern sogar um 43,5 Prozent zugenommen. Nur bei den Heranwachsenden (18-21 Jahre) ist sie um 8,6 Prozent zurückgegangen. Nach Delikten aufgeschlüsselt ergibt sich, daß die Zahl der Straßenräuber seit 1987 um 182,5 Prozent gestiegen ist. Die Gewaltkriminalität hat um 57,2 Prozent zugenommen. Insgesamt ist festzustellen, daß die Gewaltbereitschaft der jungen Menschen in den vergangenen zehn Jahren rapide angewachsen ist. Dies gilt gerade auch für junge Menschen ausländischer Herkunft. Der Ausländeranteil bei den Jungtätern beträgt fast 50 Prozent. Bemerkenswert jedoch ist, daß der Anteil der ausländischen Jungtäter seit 1993 fällt, während der Anteil der deutschen Jungtäter seit drei Jahren steigt. Davon sind viele Kinder deutscher Spätaussiedler. Der Anstieg der Jugendkriminalität läßt sich nicht eindimensional erklären. Vielmehr ist ein ganzes Bündel an Ursachen dafür verantwortlich, daß immer mehr Menschen im jungen Alter straffällig werden. Gleichwohl scheint die krisenhafte soziale Entwicklung eine besondere Rolle zu spielen. Kriminologische Untersuchungen und polizeiliche Erfahrung zeigen, daß Kriminalität immer dann sprunghaft ansteigt, wenn das Armutrisiko wächst.<sup>4</sup> An der Zahl der Sozialhilfeempfänger läßt sich ablesen, daß vor allem junge Menschen die Verlierer der sich zuspitzenden ökonomischen Situa-

---

<sup>4</sup> V.Haas: Jugendkriminalität in Stuttgart, Vortrag zum Stuttgarter Gemeinderatssymposium Jugendkriminalität, unveröffentlichtes Manuskript; C.Pfeiffer/K.Brettfeld/I.Delzer: „Jugenddelinquenz und jugendstrafrechtliche Praxis in Hamburg“, in: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen (Hg.): Forschungsberichte Nr. 67, S. 66-85; E.Hetger: „Jugend und Kriminalität - Entwicklung, Ursachen und Präventionsansätze aus polizeilicher Sicht“: GdP-Sonderheft, 16. GdP-Tagung für Verbrechensbekämpfung in Sindelfingen.

tion sind. Zwischen 1987 und 1993 hat die Zahl der jugendlichen Sozialhilfeempfänger um 60 Prozent zugenommen. In Stuttgart leben heute 7342 Kinder und Jugendliche (bis 16 Jahre) von staatlicher Stütze. Jeden Monat gibt die Stadt allein für sozialhilfebedürftige Kinder und Jugendliche 3,7 Millionen Mark aus. 680 Kinder sind in Heimen untergebracht; ihr Unterhalt kostet monatlich noch einmal 4,5 Millionen Mark. Die Jugendlichen sind auf Sozialhilfe angewiesen, einerseits, weil sich die wirtschaftliche Situation der Eltern deutlich verschlechtert hat, und andererseits, weil ihre Arbeitsmarktchancen immer schlechter werden. Ihr Weg nach der Schule beziehungsweise der Ausbildung ist der Weg in die Arbeitslosigkeit. In Stuttgart sind von den 23.300 Arbeitslosen 667 jünger als 20 Jahre. In Stuttgart und seiner Region sind seit Jahren rund 1.000 junge Menschen (unter 20 Jahre) arbeitslos gemeldet. Bei den 20 bis 25jährigen sind es sogar 3000. Von den 36.800 arbeitslos Gemeldeten sind 8.818 zwischen 55 und 59 Jahre alt, 3.111 zwischen 20 und 25 Jahre alt und 1.026 unter 20 Jahre alt (Stand September 1996). Aufgrund der Nicht-Gemeldeten ist die tatsächliche Zahl der arbeitslosen Jugendlichen deutlich höher. Die Erfahrung, auf dem Arbeitsmarkt keine Perspektive zu haben, wird für Jugendliche immer häufiger „normal“. Keine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt zu haben bedeutet jedoch, keine Perspektive im Leben zu haben.

Nun machen Armut und Arbeitslosigkeit allein nicht kriminell. Wer aber keine Arbeit hat und am Existenzminimum zu leben gezwungen ist, läuft Gefahr, sich zu nehmen, was er braucht. Wer keine Arbeit hat, ist sozial ausgegrenzt. Soziale Ausgrenzung führt zu Frustration. Frustration entlädt sich häufig in Gewalt. Die Möglichkeiten, diesem Teufelskreis zu enttrinnen, sind gering. Es gilt zwar der Grundsatz, „Jeder ist seines Glückes Schmied“, die Realität jedoch sieht anders aus. Erschwerend kommt hinzu, daß viele dieser Benachteiligten aus zerrütteten sozialen Verhältnissen stammen. Die Erziehungskraft der Eltern hat insgesamt abgenommen. In Stuttgart liegt die Zahl der sogenannten „Ein-Eltern-Haushalte“ mittlerweile bei 40 Prozent. Was jedoch im Elternhaus an positiver Wertevermittlung fehlt, können staatliche Institutionen nur schwer wettmachen. Sind positive Bezugspunkte gerade in der Reifephase nicht vorhanden, können dies andere Institutionen kaum mehr auffangen. Jugendliche suchen sich einen Ersatz für die fehlende Wertevermittlung der Eltern - und finden sie über die Medien, die aggressiv für Konsum werben, Bedürfnisse, die die Jugendlichen jedoch nicht stillen können, weil es Ihnen am Geld fehlt. Soziologen sprechen mittlerweile von einem tiefgreifenden Erosionsprozeß im sozialen und moralischen Bereich. Das Stichwort lautet „Anomie“, was den Zusammenbruch einer ehemals gültigen Werteordnung bedeutet.<sup>5</sup> Standards wie das Prinzip der Gewaltfreiheit gelten nicht mehr, die Hemmschwelle, anderen Schmerz und Leid zuzufügen, besteht nicht mehr. Es wird nicht diskutiert, es wird gekämpft. Auffallend ist, daß dieser Befund vor allem auf Jugendliche, nicht jedoch auf Erwachsene zutrifft. Dies sei damit zu erklären, daß vor allem Jugendliche die ganze Wucht der ökonomischen Krise erfahren.

## **VII. Was tun? Prävention und Repression**

Die Ursachen für Jugendkriminalität müssen gezielt bekämpft werden. Gezielte Ursachenbekämpfung heißt, dort anzusetzen, wo das Übel beginnt. Der Strafrechtler Franz von Liszt hat bereits im Jahre 1905 festgestellt: „Die beste Kriminalpolitik ist eine gute Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.“ Dies gilt auch heute noch, wenn auch in leicht abgewandelter Form. Präventiven Maßnahmen wie den städtischen Initiativen gegen Jugendarbeitslosigkeit kommt deshalb eine zentrale Bedeutung zu. Zu erwähnen sind hier das Projekt des Arbeitsamtes „Arbeiten&Lernen“, das die Stadt kofinanziert; Jugendliche können hier ihren Hauptschulabschluß

---

<sup>5</sup> Günter Albrecht: „Anomie oder Hysterie - oder beides? Die bundesrepublikanische Gesellschaft und ihre Kriminalitätsentwicklung“, in: Wilhelm Heitmeyer (Hg.): Bundesrepublik Deutschland. Auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft, Bd. 1, Frankfurt/M. 1997, S. 506-554.

nachmachen; das Projekt „Mädchenwerkstatt“, das sich an benachteiligte Sonder- und Hauptschülerinnen wendet; das „Internet Café“, das Mädchen und junge Frauen für den Bereich neue Technologien qualifiziert. Das Besondere an diesen städtischen Initiativen gegen Jugendarbeitslosigkeit ist, daß sie von der Sozialverwaltung, dem Arbeitsamt, Freien Trägern und Schulen gemeinsam betreut werden. Im Sinne der Prävention ist überdies der geplante städtische Arbeitsvermittlungsservice. Was das Arbeitsamt nicht zu leisten imstande ist, übernimmt die Stadt, indem sie arbeitslose Jugendliche akquiriert und vermittelt. Für Jugendliche, die nach der Schulzeit keine Perspektive haben, sind „Schnupper-Praktika“ vorgesehen. Die Stadt vermittelt außerdem kurzfristig Stundenjobs. Prävention bedeutet auch, positive Werte zu vermitteln. Erwachsene müssen Jugendlichen mit gutem Beispiel vorangehen. Werte wie Rücksichtnahme auf andere, Hilfsbereitschaft und soziales Engagement sind unverzichtbar. Positive Wertevermittlung ist auch eine Aufgabe der Schulen. Wie die Eltern haben Schulen einen Erziehungsauftrag. Daß Jugendliche kriminell werden, deutet auch auf Defizite des Erziehungssystems hin. Häufig beginnen in der Schule für viele Jugendliche die Schwierigkeiten. Deshalb müssen sich Pädagogen um die Probleme ihrer Schüler kümmern. Sie müssen sich mehr Zeit nehmen und sich mehr Zeit für ihre Schüler nehmen können. Positive Wertevermittlung beginnt schon im Kindergarten. Deshalb ist es wichtig, daß jedes Kind einen Kindergartenplatz bekommt. Stuttgart hat 16.500 Kindergartenplätze, trotz knapper Mittel hat die Stadt zusätzliche Kindergärten eingerichtet oder zusätzliche Mittel für freie Träger bereitgestellt. In diesem Jahr gibt die Stadt 152 Millionen Mark allein für Kindertagesstätten aus. Der rechtliche Anspruch auf einen Kindergartenplatz wird in Stuttgart sogar übererfüllt. Kinder haben aber nicht nur ein Recht auf einen Kindergartenplatz; die Erziehung im Kindergarten erfüllt auch eine zentrale gesellschaftliche Funktion. Kinder lernen soziales Verhalten. Je früher, desto besser. Zur kommunalen Kriminalprävention gehört auch, Jugendlichen, insbesondere gefährdeten Jugendlichen ein nicht-kommerzielles Freizeitangebot zu machen. Die Stadt unterhält ein ganzes Netz solcher Angebote, dezentralisiert, in den Stadtteilen gelegen, von locker betreut bis hochbetreut, von Kinder- und Jugendhäusern über Jugendtreffs bis hin zu Jugendkultureinrichtungen. Wichtig ist, Jugendliche in ihrer Freizeitgestaltung nicht zu bevormunden. Jugendliche müssen ihr Lebensumfeld selbst gestalten können. Das erhöht die Identifikation, führt zur Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen. Stuttgart hat damit im Bereich des Schulwesens positive Erfahrungen gemacht. Seit 1994 machen Schüler an diversen Schulen Schönheitsreparaturen selber. Auffallend ist, daß an diesen Schulen der Vandalismus zurückgegangen ist. Positive Beispiele finden sich außerdem im Jugendhaus Stammheim, im Jugendclub Rohracker und im Jugendhausclub Degerloch. Die Erfahrung dort lehrt, daß Jugendliche durchaus Eigeninitiative entwickeln und sich engagieren, nur müssen sie die Möglichkeit dazu haben. Im Stadtteil Raitelsberg ist es der Sozialverwaltung sogar gelungen, eine Gruppe männlicher gewaltbereiter Jugendlicher wieder in die Gemeinschaft zu integrieren. Mit finanzieller Hilfe der Stadt haben diese Jugendlichen ihren eigenen Jugendtreff aufgebaut, ein Projekt, das Ihnen bei den älteren Stadtteilbewohnern Anerkennung gebracht und zum sozialen Frieden im Stadtteil beigetragen hat. Solche Beispiele ermuntern, diese, auf die Förderung von Eigeninitiative zielende Konzeption auszubauen.

Prävention und Repression müssen gleichberechtigt nebeneinander angewendet werden. Jugendliche, die durch besondere Brutalität auffällig geworden sind, müssen hart bestraft und dürfen nicht ohne weiteres auf Bewährung freigelassen werden. Jungen Gesetzesbrechern muß überdies zügig der Prozeß gemacht werden. Das setzt jedoch voraus, daß die Justiz in der Lage ist, Straftaten zügig zu ahnden.

### **VIII. Haus des Jugendrechts**

In diesem Zusammenhang könnte das von Polizei und Stadt gemeinsam geplante Haus des Jugendrechts helfen. Polizei, Jugend- und Sozialbehörden, Gerichte, Staatsanwaltschaft, Freie Träger und die Arbeitsverwaltung müssen mehr als bisher Hand in Hand arbeiten. Die unterschiedlichen Aktivitäten, die alle dasselbe Ziel verfolgen: nämlich die Jugendkriminalität zu senken, müssen vernetzt werden. So werden einzelne Bereiche, die für sich allein überlastet sind, von Arbeit entlastet. Es entstehen weniger Reibungsverluste, die Arbeit kann effektiver organisiert werden, Entscheidungsprozesse werden kürzer. Das wiederum ermöglicht das notwendige schnellere Reagieren. Gerade im Hinblick auf das Prinzip der Abschreckung ist dies wichtig. Jugendliche Straftäter erfahren, daß Straftaten sogleich geahndet werden. Bestrafung folgt auf dem Fuße. Es müssen nicht mehr mitunter Monate vergehen, bis ein Straftäter zur Verantwortung gezogen wird; die Sanktion erfolgt unmittelbar. Überdies müssen jugendliche Gewalttäter mit ihren Opfern konfrontiert werden. Um die Verwahrlosung des öffentlichen Raumes zu verhindern, muß auch gegen Ordnungswidrigkeiten eingeschritten werden. Wer den öffentlichen Raum als Müllkippe benutzt, sollte verpflichtet werden, ihn sauberzumachen. Die Wiedergutmachung von Schäden, gemeinnützige Arbeit und eine persönliche Entschuldigung gegenüber dem Opfer sind Möglichkeiten, beim Täter das Bewußtsein zu schärfen, was er angerichtet hat (Täter-Opfer-Ausgleich). Strafrechtliche Sanktionen sind notwendig, sie sollten aber nur die ultima ratio sein. Kriminalität ist nicht allein mit der strafenden Reaktion des Staates zu begegnen. Deshalb sollten die Angebote der Stadt, der Kirchen, der Vereine und der Freien Träger unter dem Aspekt der Prävention stärker vernetzt werden.

### **IX. Abschließender Exkurs: Kriminalität und die Rolle der Medien**

Das Thema Kriminalität findet in den Medien breiten Widerhall. Beinahe jeden Tag berichten Journalisten über Gewalt und Verbrechen. Die Medien spielen in der aktuellen Debatte die Rolle eines „publizistischen Verstärkers“. Dies birgt eine Problematik in sich: Zwischen objektiven Gegebenheiten und der subjektiven Wahrnehmung können Diskrepanzen auftreten. Die Kriminalitätsentwicklung muß nicht so dramatisch sein, wie sie erscheint. In der Bewertung ist deshalb Vorsicht geboten. Hinzu kommt, daß sich die scheinbar fatale Entwicklung gerade in jüngster Zeit relativiert, wenn sie in internationalen und historischen Zusammenhängen betrachtet wird. Manche erschreckende Steigerung von Kriminalität entpuppt sich bei einer längerfristigen und vertieften Analyse als „kleiner Ausreißer“. „Die Öffentlichkeit neigt dazu - animiert und verstärkt durch verschiedenste Interessengruppen -, die Entwicklung zu dramatisieren, und wird damit zu einem Partner in einem Spiel, in dem durch Verweis auf die drängende Kriminalität ganz spezifische, in der Regel reaktionäre Kontrollpolitiken betrieben werden.“<sup>6</sup>

Wer nach Möglichkeiten sucht, der Jugendkriminalität Herr zu werden, muß auch dies mitreflektieren. Es gilt, sich nüchtern mit den Gegebenheiten auseinanderzusetzen und daraus die richtigen Schlüsse zu ziehen. New York blind zu folgen kann nicht der richtige Schluß sein, solange die Ausgangsbedingungen grundverschieden sind. Das Beispiel Stuttgart soll belegen, daß auch der sanfte Weg zu mehr Sicherheit führen kann.

---

<sup>6</sup> Ebenda, S. 542

## Das Berliner Modell: Eine Chance für mehr Sicherheit in der Stadt

Hagen Saberschinsky<sup>1</sup>

Mr. Bratton hat einen sehr interessanten Vortrag gehalten und uns in anschaulicher Weise vermittelt, was in New York in den letzten Jahren im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung vollbracht wurde. Diese Leistungen und Ergebnisse haben in diesem Sommer nachhaltig auch die bundesdeutsche Medien- und Politiklandschaft beschäftigt. Auch viele Unkundige haben flugs Stellungnahmen abgegeben und einfache Rezepte ausgestellt. Das wird weder den differenzierten theoretischen Überlegungen und praktischen Umsetzungen der New Yorker Polizei gerecht noch können so fundierte Ableitungen vorgenommen oder Schlußfolgerungen für Deutschland bzw. Berlin gezogen werden. Sehr plakativ läßt sich das an der Schlagzeile einer Berliner Zeitung festmachen:

Warnte man noch vor einigen Jahren im Hinblick auf steigende Kriminalitätszahlen mit der Aussage *•.... auf dem Weg zu New Yorker Verhältnissen ...“*, wählte man in diesem Sommer die Umkehrung und fragte: *•Wann bekommen wir endlich New Yorker Verhältnisse?“*

Die Berliner Polizei war natürlich an den wirklichen Inhalten der Überlegungen und Anstrengungen der New Yorker Kollegen interessiert und hatte deshalb eine fachkundige Mitarbeiterin bereits im Mai dieses Jahres zu einer Konferenz des New York City Police Department nach New York entsandt. So kenne ich die tragenden Punkte der New Yorker Überlegungen und Maßnahmen und nehme gerne die Gelegenheit wahr, kurz auf einige Aspekte und die Frage der Übertragbarkeit einzugehen sowie unsere eigenen Überlegungen und den von uns beschrittenen Lösungsweg in diesem Kontext darzustellen.

An den Beginn meiner Ausführungen setzte ich die banal klingende Feststellung: **Berlin ist nicht New York!**

Die unterschiedlichen Verhältnisse, Bedingungen, Strukturen und Dimensionen der beiden Städte lassen sich nicht einfach ausgerichtet an den Einwohnerzahlen in ein Verhältnis von 1 zu 2 oder 1 zu 3 darstellen. Die 7,5-Millionen-Stadt New York ist in ihrer Funktion und Bedeutung, ihrer Bevölkerungsstruktur, ihren sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, historischen Verhältnissen, aber auch in Sachen Polizei, - um nur einige Faktoren zu nennen - nicht mit der 3,5-Millionen-Stadt Berlin der 90er Jahre zu vergleichen.

Diese verkürzte Aussage wäre aber als alleinige Reaktion unangemessen. Wir müssen schon die Frage beantworten: *•Was macht die Berliner Polizei, nimmt sie sich ein Beispiel an den New Yorker Erfahrungen?“* Um es vorweg zu sagen: Ich halte sehr wohl eine ganze Reihe von Aspekten für vergleichbar und übertragbar, aber eben nicht alle.

Einige Zahlen können zur nüchternen Betrachtung beitragen, wenngleich auch sie nur Annäherungswerte darstellen, weil die Kriminalitätsindikatoren in New York City (die Criminal Justice Indicators) sich an den dortigen Tatbeständen orientieren, die nur bedingt mit der deutschen Polizeilichen Kriminalstatistik vergleichbar sind.

Im Jahre 1990 registrierte die Polizei in New York insgesamt:

2.245 Morde	jeweils vollendete
100.377 Raubüberfälle und	Straftaten
147.128 Kraftfahrzeugdiebstähle	keine Versuche!

---

<sup>1</sup> Abdruck des überarbeiteten Redemanuskriptes anlässlich der GdP-Veranstaltung vom 27.8.97 in Berlin zum Thema "Das Berliner Modell"

Auch nach den ganz herausragenden Erfolgen der letzten Jahre hat New York Fallzahlen notiert, die deutlich höher sind als die Berliner Zahlen. In New York wurden zuletzt etwas weniger als

1.000 Morde(HZ: 13,7)	jeweils	
ca. 50.000 Raubtaten	(HZ: 685)	vollendete
etwa 65.000 Kraftfahrzeugdiebstähle	(HZ: 890)	Straftaten, keine Versuche gezählt

1996 registrierten wir dagegen in Berlin

95 Morde,	(HZ: 2,7)	jeweils versuchte und
9.908 Raubüberfälle	(HZ: 285)	vollendete
20.732 Kraftfahrzeugdiebstähle	(HZ: 597)	Straftaten.

Die Fallzahlen der beiden Städte unterscheiden sich also erheblich und sind nicht mit der unterschiedlichen Bevölkerungszahl allein zu erklären.

Die Größenordnungen vermitteln eine Grobvorstellung von der Sicherheitslage in New York und belegen den zwingenden Handlungsbedarf. Offenbar war und ist der "Leidensdruck" bei der New Yorker Bevölkerung zu gewaltig, daß sie die stringenten polizeilichen Maßnahmen nicht nur akzeptiert, sondern geradezu fordert.

Die Kriminalstatistik ist aber nur eine Seite der Medaille, weil Sicherheit nur zu einem Teil eine objektive und zum anderen Teil eine subjektive Wahrnehmung ist. Es geht also auch um das Sicherheitsgefühl. Dieses Gefühl ist ein entscheidender Faktor der individuellen Lebensqualität. Was nutzt der Hinweis auf die im Vergleich zu New York niedrige Zahl der Mord- oder Raubtaten, wenn große Teile der Berliner Bevölkerung ähnliche Ängste wie die New Yorker Bürgerinnen und Bürger haben, obwohl sie faktisch unbegründet sind. Im Hinblick auf die Grundmuster der Gefühle und Ängste spielt die absolute Zahl dann die geringere Rolle.

Über dieses Verständnis werden die New Yorker Überlegungen und Maßnahmen dann auch wieder übertragbar. Die Antwort auf die Frage nach der Vergleichbarkeit von Bekämpfungserfolgen in New York und in Berlin ist dann nicht allein die Gegenüberstellung von Fallzahlen, sondern die Überlegung: „Wie können wir in Berlin die Kriminalität um vergleichbare Raten wie in New York senken, um neben der Verbesserung der objektiven Sicherheitslage auch das Sicherheitsgefühl zu verbessern?!“

Die New Yorker Überlegungen zielen darauf ab, wie die einer solchen Entwicklung in einem Rechtsstaat anscheinend machtlos gegenüberstehende Polizei proaktiv die Entstehung von Kriminalität möglichst verhindert bzw. wie bereits vorhandener Kriminalität schon in Anfängen wirksam begegnet werden kann.

Den wissenschaftlichen Hintergrund bieten die Überlegungen zur sog. •broken window - Theorie“. Die New Yorker Polizei geht offenbar bereits gegen jede Art der Verwahrlosung auf öffentlichem Straßenland und in öffentlichen Verkehrsmitteln vor, um

- der Erosion des Rechtsbewußtseins entgegenzuwirken,

- Tatgelegenheitsstrukturen zu verringern,

- umfassende Informationen und Daten für Bekämpfungsmaßnahmen zu beschaffen

und damit einem negativen Klima zu begegnen, vor allem dem Entstehen von Kriminalität und weiterer, schwerer Straftaten entgegenzuwirken. Die Anstrengungen richten sich in erster Linie gegen die Delikte der Straßenkriminalität. Die Bedeutung der objektiven und subjektiven Wahrnehmung einer Stadt, Verslumung und sanktionsloser Regelverstöße als kriminogene Faktoren für die Entstehung von Kriminalität und Ängsten habe ich in mehreren Vorträgen

der vergangenen Jahre, letztmalig im Rahmen der Herbsttagung des Bundeskriminalamtes im November 1996 anlässlich von Ausführungen zur Organisierten Kriminalität, aus meiner Sicht dargestellt. Das von den Bürgern empfundene Klima in einer Stadt ist ein ganz entscheidender Baustein für Lebensqualität, für Eigeninitiative, für Hilfe gegenüber anderen, für die eigene Einhaltung von Regeln und für die Sogwirkung auf nachströmende Kriminelle. Ich kann den Überlegungen von Mr. Bratton in dieser Hinsicht zustimmen.

In Berlin ist eine Vielzahl anderer Behörden und Einrichtungen zuständig für die Beseitigung von Verwahrlosungen und die Abwehr von Gefahren der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die in New York von der Polizei wahrgenommen wird. Die Polizei in Berlin hat hier allgemein subsidiäre Zuständigkeiten oder wird im Rahmen der Gefahr im Verzuge tätig. Vor allem aber hat sie keine vergleichbaren Kompetenzen wie die New Yorker Polizei, und ihre Ausstattung ist nicht an dieser zusätzlichen Aufgabe ausgerichtet. Dennoch hat sie allein im Jahr 1996 ca. 70.000 Anzeigen im Bereich der nichtverkehrsrechtlichen Ordnungswidrigkeiten gefertigt.

Die Vorgehensweise in New York wird getragen von umfassenden Rechtsvorschriften und weitreichenden Kompetenzen der Polizei - u. a. auch bei der Informationsbeschaffung -, einem starken Personal- und Materialeinsatz sowie dem eindeutigen politischen Willen. So wurden die New Yorker Polizisten um 7.000 Mitarbeiter auf 38.400 verstärkt (hinzuzurechnen sind ca. 6.600 Polizeiangestellte und ca. 1.900 Teilzeitpolizisten). Entscheidendes Hilfsmittel in New York ist u. a. ein neues edv-gestütztes Statistikverfahren (COMPSTAT). Es

- hält schnell und umfassend Informationen über die Straßenkriminalität bereit,
- unterstützt die Inanspruchnahme von Personal und Ressourcen,
- ermöglicht die Erarbeitung wirksamer Taktiken,
- gewährleistet die unablässige Weiterverfolgung der Phänomene und
- stellt die Daten für eine regelmäßige, intensive Erfolgskontrolle zur Verfügung.

Der Hinweis hierauf ist für mich deshalb von Bedeutung, weil der New Yorker Polizei allein für die Anschaffung von Hard- und Software sowie Installierung des Systems insgesamt 2,5 Milliarden US-Dollar zur Verfügung gestellt wurden. Diese Größenordnung spricht für sich. Im übrigen wird von unserem Landeskriminalamt eine ähnliche computergestützte Auswertung der Straßenkriminalität zur Verfügung gestellt. Eine Erfolgskontrolle, wie sie aufgrund der Statistikdaten bei dem sogenannten COMPSTAT-Conferences in New York durchgeführt wurde, entspricht im Hinblick auf die Handhabung und die Konsequenzen nicht dem in Deutschland praktizierten kooperativen Führungsstil und den arbeitsrechtlichen Bestimmungen.

Zwei weitere Aspekte des New Yorker Konzeptes scheinen mir im Hinblick auf die Berliner Verhältnisse von besonderer Bedeutung:

- Die Autorität und Verantwortlichkeiten für die Verbrechensbekämpfung werden überall da dezentralisiert, wo es möglich und sinnvoll ist, und
- die Kriminalitätsbekämpfung erfolgt gezielt, weil eine flächendeckende Polizeipräsenz auch mit mehr Personal nicht leistbar ist.

Lassen sie mich noch einmal zusammenfassen:

- Die Bedrohung der inneren Sicherheit in New York hat ungleich größere Dimensionen als in Berlin und erzeugt damit einen enormen Leidensdruck.
- Man geht offenbar von der Grundannahme aus, daß durch frühzeitiges und entschiedenes Eingreifen gegen jede Art von Verwahrlosung und Regelverstößen Kriminalität verhütet oder minimiert und die Entstehung qualifizierter Kriminalitätsformen eingedämmt werden kann.
- Die Stellung der deutschen Polizei im gesellschaftlichen System bedingt eine andere recht-

liche Situation und Funktion sowie eine andere Form des Handelns (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit).

- Das New Yorker Konzept findet vor dem Hintergrund der zunächst dramatischen Sicherheitslage eine hohe Akzeptanz in weiten Teilen der Bevölkerung und eine eindeutige politische Unterstützung.

Auch wenn wir in Berlin eben keine New Yorker Verhältnisse hatten und haben, so mußten auch wir nach der Wiedervereinigung und den epochalen Veränderungen in der ehemaligen Sowjetunion und Osteuropa registrieren, daß sich die Sicherheitslage total verändert hat. Das hat uns zu grundlegenden Umstrukturierungsprozessen veranlaßt, in denen wir uns auch jetzt noch befinden. Mit diesen Umstrukturierungen verfolgen wir natürlich auch bestimmte strategische Ziele, von denen ich einige wie folgt umreiße:

- Früher und umfassender sowohl präventiv wie repressiv tätig werden,
- wirksam bereits der Kleinkriminalität zu begegnen, um der Entwicklung qualifizierter Kriminalitätsformen vorzubeugen,
- vernetztes Denken und Handeln auch im polizeilichen Bereich praktizieren, wie z.B.
  - \* die integrierte Kriminalitätsbekämpfung (Schutz- und Kriminalpolizei)
  - \* die zuständigkeitsübergreifende, vernetzte Gewaltprävention
  - \* die Task-Force-Modelle bei der Kriminalitätsbekämpfung
  - \* die verstärkte Einbindung der Ordnungsämter und sonstiger Behörden, Institutionen
- gezielte Kriminalitätsbekämpfung,
- Spezialisierung,
- fachliche Ausgewogenheit zwischen zentraler und dezentraler Aufgabenwahrnehmung.

So beschäftigten wir uns bereits 1995 mit Überlegungen zu einer ganz anders verstandenen Polizeiarbeit, die dann 1996 öffentlich gemacht wurden und sich mittlerweile als sog. Berliner Modell in der konkreten Vorbereitung befinden.

Mit diesem Berliner Modell verfolgen wir u. a. das Ziel, die Schutzpolizei deutlich mehr als bisher in die Verbrechensbekämpfung einzubeziehen, um Kriminalbeamte als Spezialisten für die Bekämpfung qualifizierter Kriminalitätsformen freizusetzen. Das Konzept beinhaltet vor allem folgende Aspekte:

- Die Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten für weite Bereiche der Verbrechensbekämpfung auf die Ebene der Polizeiabschnitte.
- Die Gewährleistung eines deutlich besseren Zugriffs auf Personal und auf Sachmittel für den Abschnittsleiter, um auf die Sicherheitslage in seinem Bereich einwirken zu können.
- Die Stärkung der Außenorientierung und der polizeilichen Präsenz.
- Die Verbesserung der Motivation der Mitarbeiter durch eine Zusammenführung bisher getrennter polizeilicher Bereiche und einer qualifizierten Aufgabenstellung
- Eine ganzheitliche Bearbeitung von Ermittlungsvorgängen.
- Die bürgernahe Praktizierung von Polizeiarbeit.
- Die Flexibilisierung der Aufgabenwahrnehmung durch kurze Informations- und Weisungsstränge, Straffung der Ablauforganisation und Abgehen von starren Organisationsstrukturen.
- Die Möglichkeit zeitnaher Zusammenführung der Ergebnisse der Präventions- und der Repressionsarbeit sowie schwerpunktmäßiger Ziele, somit Gewährleistung von Synergie-Effekten.
- Die intensive, gezielte und vor allem pragmatische Fortbildung der Beamten in Fragen der Verbrechensbekämpfung.
- Die Veränderung der Dienstabläufe und Dienstzeiten, um in größerem Umfang als

- bisher zu Zeiten präsent zu sein, in denen der Bürger seine Polizei braucht.
- Die Verstärkung der Präventionsarbeit.
  - Der adäquate Einsatz von Technik.
  - Die Einführung eines funktionstüchtigen Controllings.

Dieses Berliner Modell wird nach umfangreichen logistischen, organisatorischen und fortbildungsmäßigen Vorbereitungen in einer Berliner Polizeidirektion erprobt werden. Es stellt eine wesentliche Reaktion auf die veränderte Sicherheitslage und die Gegebenheiten in Berlin dar und erfordert ein deutliches Umdenken in der Polizei. Es ist die Berliner Antwort auf Phänomene und Einschätzungen, wie sie ähnlich in anderen Orten und Regionen deutlich geworden ist. Es gibt Übereinstimmungen mit dem New Yorker Konzept, es ist aber nicht dasselbe. Die Orientierung an der konkreten Situation und den Gefühlen der Bürger, der aktive Kontakt zum Bürger, die Eigenverantwortung vor Ort und im Einsatz auch des einzelnen, die deutlich intensivere Dienstaufsicht, das Controlling sowie die Akzeptanz ausgewählter und zeitlich befristeter strategischer Ziele, die Stärkung der Präventionsarbeit, die intensive Zusammenarbeit mit anderen Zuständigkeitsträgern sind auch bei uns zentrale Aspekte und Inhalte des deutschen Polizeiverständnisses. Eine Reihe von Aspekten des New Yorker Modells sind jedoch nicht übertragbar.

Die Kenntnis der New Yorker Überlegungen und Maßnahmen bestärkt mich, auf unserem Weg voranzuschreiten. Es gibt wohl kaum einen Fachkundigen, der nicht davon überzeugt ist, daß durch frühzeitiges und konsequentes Herangehen an Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie an die kleinere und mittlere Kriminalität der Nährboden für schwere Vorstöße minimiert werden kann.

Wir gehen davon aus, daß mit Realisierung des Berliner Modells in Verbindung mit vielen anderen Maßnahmen Voraussetzungen geschaffen werden, um die Sicherheit in Berlin auch zukünftig zu gewährleisten. Bei allen zu bewältigenden Problemen im Detail sind aber aus den New Yorker Erfahrungen die unabdingbaren Voraussetzungen abzuleiten, daß die Sicherheitsbemühungen getragen werden müssen von einem hohen Konsens auf politischer Ebene, von einem angemessenen rechtlichen Instrumentarium, ausreichend Personal und den nötigen Sachmitteln. Wichtig ist vor allem auch, daß die Polizei von dem Vertrauen und der Akzeptanz der Bevölkerung getragen wird.

## **"New Yorker Linie" - Exempel für Baden-Württemberg ?**

**Erwin Hetger**

### **Bürgernahe Polizei**

Der Wunsch nach Schutz und Sicherheit ist ein existentielles menschliches Bedürfnis: Sicherheit ist ein Stück Lebensqualität. Die Bekämpfung der Kriminalität ist für viele Bürger eines der am vordringlichsten zu lösenden Probleme. Im Zusammenspiel mit anderen Faktoren der sozialen Unsicherheit, mit Arbeitslosigkeit, wirtschaftlicher Rezession oder politischem Umbruch bestimmt Kriminalität und ihre Wahrnehmung in der Öffentlichkeit ganz maßgeblich das gesellschaftliche Klima. Auch wenn Kriminalitätsfurcht und Wirklichkeit nicht übereinstimmen, kommen wir nicht umhin festzustellen: Das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung - oder besser ausgedrückt - das Maß an Kriminalitätsfurcht ist für die Polizei ein richtungsweisender Indikator. Die Polizei muß mit allem Nachdruck der Frage nachgehen, welchen Beitrag sie leisten kann, um das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung nachhaltig zu verbessern. Damit erlangt dieses Phänomen zentralen Einfluß auf das Selbstverständnis, die Organisation, die Prioritätensetzung und die Einsatzplanung der Polizei.

Die Polizei des Landes Baden-Württemberg hat diese Herausforderung frühzeitig erkannt und aufgenommen. Um beispielsweise den Außendienstanteil und damit die polizeiliche Präsenz für die Bürgerinnen und Bürger zu verbessern, hat sie sich selbst auf den Prüfstand gestellt. Sie hat ihre Aufgabenbereiche auf polizeifremde Tätigkeiten hin durchforstet und in ablauf- und aufbauorganisatorischer Hinsicht Verbesserungsvorschläge ausgearbeitet. Dabei wurde gerade bei der Frage des Abbaus polizeifremder Aufgaben mit der notwendigen Sensibilität erkannt, daß dies im Hinblick auf eine bürgernahe Polizei geradezu eine Gratwanderung darstellt. Wir haben es vermieden, uns aus Bereichen zurückzuziehen, wo der Bürger weiterhin die Polizei erwartet und sie als Partner nicht vermissen will. So würde es beispielsweise den Interessen der Allgemeinheit zuwiderlaufen, wenn sich die Polizei aus der Unfallaufnahme zurückziehen und diese Tätigkeit privaten Unfalldiensten überlassen würde. In Baden-Württemberg fährt die Polizei zu jedem Unfall, zu dem sie gerufen wird. Sie geht bei der Unfallaufnahme lediglich differenzierend vor, je nach dem, ob eine Straftat bzw. Ordnungswidrigkeit vorliegt und je nach Schwere des Unfalls (Personen- oder nur Sachschaden).

Oder ein anderes Beispiel: In der Vergangenheit wurde in der Ermittlungsarbeit jeder Kriminalitätsfall bis in die letzten Winkel ausermittelt. Hier hat ein Umdenken eingesetzt - aber nicht Entkriminalisierung ist der richtige Weg, sehr wohl aber die Berücksichtigung arbeitsökonomischer Aspekte. Das heißt konkret: Der Bearbeitungsaufwand ist den justitiellen Anforderungen und der Sanktionspraxis anzupassen. Mit dieser Zielsetzung werden in Baden-Württemberg Straftaten der allgemeinen Kriminalität regelmäßig standardisiert, das heißt vereinfacht bearbeitet, ohne daß allerdings erfolgversprechende Ermittlungsansätze vernachlässigt werden. Diese Reduzierung des administrativen Aufwandes kommt den unmittelbaren Bürgerkontakten zugute.

Prinzipiell muß der Aspekt der Bürgernähe noch stärker in das polizeiliche Selbstverständnis implantiert werden. Die Polizei muß sich noch stärker für die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger öffnen. Sie muß von sich aus auf die Bürger zugehen; sie muß den Bürgerkontakt suchen. Dies bedeutet: Sie muß für die Bevölkerung draußen in den Städten und Gemeinden präsent und ansprechbar sein. Es muß eine enge, auf Vertrauen basierende Partnerschaft entstehen.

### **Sicherheitslage in Baden-Württemberg**

Baden-Württemberg ist mit einem leichten Anstieg der registrierten Gesamtkriminalität von 1,9 Prozent auf knapp über 590.000 Straftaten im Jahr 1996, verglichen mit der Entwicklung in den übrigen Bundesländern, nunmehr seit 3 Jahren das Land mit der geringsten Kriminalitätsbelastung. Die Aufklärungsquote hat sich um einen Prozentpunkt auf 54,7 Prozent verbessert. Sie ist damit die höchste seit über 25 Jahren. Dies alles darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß die registrierten Fallzahlen seit 1990 (503.997) um über 86.000 Fälle zugenommen haben. Zudem läßt die Halb- und Dreivierteljahresbilanz 1997 einen Anstieg der registrierten Straftaten in diesem Jahr erwarten, der über dem Vorjahr liegen dürfte. Es besteht also kein Anlaß, sich auf den Lorbeeren auszuruhen.

Steigende Fallzahlen wurden 1996 vor allem bei den ausländerrechtlichen Verstößen, bei der Wirtschaftskriminalität, den Betrugsdelikten und bei der Rauschgiftkriminalität registriert. Negative Veränderungen gab es auch bei Raub und Körperverletzungen auf Straßen und Plätzen. Bei den Gewaltstraftaten sind häufig junge Menschen sowohl Täter als auch Opfer.

Verstärkt wird die Entwicklung der Kriminalität durch überörtlich und international agierende Straftäter bestimmt. Dabei spielt die "importierte Kriminalität", bei der ausländische Täter zur Begehung von Straftaten einreisen, eine erhebliche Rolle. Der Anteil ausländischer Tatverdächtiger ist beispielsweise beim Drogenhandel, bei Tageswohnungseinbrüchen oder bei der Schleuserkriminalität überproportional hoch.

Besorgniserregend ist die Tatsache, daß es bei der Altersstruktur der ermittelten Tatverdächtigen eine weitere Verschiebung hin zu jüngeren Tätern gegeben hat. Die Polizeiliche Kriminalstatistik verzeichnet bei den unter 21jährigen Tatverdächtigen einen Zuwachs von 8,8 Prozent, wobei vor allem die Zahlen der tatverdächtigen Kinder um 12 Prozent und der Jugendlichen um 11,8 Prozent gestiegen sind.

Zusammenfassend ist festzustellen: Die registrierte Kriminalität bewegt sich auf einem weiterhin sehr hohen Niveau. Die negative Tendenz im Bereich der Gewaltdelikte auf öffentlichen Straßen und Plätzen, der Rauschgift- und der Jugendkriminalität verdeutlicht, daß bei den Anstrengungen im Kampf gegen die Kriminalität nicht nachgelassen werden darf.

Wir müssen den Ursachen und Erscheinungsformen der Kriminalität durch eine ständige Anpassung der polizeilichen Sicherheitsstrategie entschlossen entgegenzutreten. Dabei müssen wir die sicherheitspolitischen Ziele: Bürgernähe, deutliche Präsenz zu den tatzeitrelevanten Zeiten im öffentlichen Raum, gezieltes Ins-Visier-Nehmen von Ordnungsstörungen und Bekämpfung jeglicher Form der Kriminalität gleichermaßen berücksichtigen. Das Suchen nach den dazu geeigneten Patentrezepten schien gelungen, als die Erfolge der New Yorker Polizei bei der Kriminalitätsbekämpfung zu uns "herüberschwappten". Die Erfolgsmeldungen in den Medien überschlugen sich, so daß die Lösung darin zu bestehen schien, diesen erfolgreichen Bekämpfungsansatz in unsere Sicherheitsstrategie zu übernehmen. Aber - wie stets, so auch diesmal, war Gelassenheit angezeigt nach dem Motto: Erst analysieren und dann entscheiden.

### **Übertragbarkeit der "New Yorker Linie"**

Das New Yorker Sicherheitskonzept kann nicht unreflektiert auf die Situation in Baden-Württemberg übergestülpt und zu 100 Prozent in die baden-württembergische Sicherheitsphilosophie einbezogen werden. Dafür ist die Ausgangssituation zu unterschiedlich: New York ist auf einem ganz anderen Kriminalitätslevel mit der neuen Sicherheitsstrategie eingestiegen. Selbst nach den New Yorker Erfolgen wurden 1996 dort noch sechsmal so viele Morde, mehr als doppelt so viele Vergewaltigungen und fünfmal so viele Raubüberfälle je 100.000 Einwohner registriert als zum Beispiel in Stuttgart.

Richtig an der "New Yorker Linie" ist der Ausgangsgedanke, die "Broken-Windows-Theo-

rie": Wo man zuläßt, daß Unordnung und rechtswidriges Verhalten einkehren, verrohen die Sitten schnell und immer mehr. Vandalismus, Schmutz, öffentliche Prostitution, aggressives Betteln und Dealen auf Straßen und Plätzen führen dazu, daß sich die Bevölkerung nicht mehr sicher fühlt. Eine gewisse Gleichgültigkeit dem eigenen Wohnumfeld gegenüber macht sich breit und diese Negativentwicklung schafft eine Ausgangssituation, wo sich niemand mehr verantwortlich fühlt. Es entsteht letztlich ein Nährboden für Kriminalität.

Deswegen ist der wichtigste Grundsatz der "New Yorker Linie" "Wehret den Anfängen" auch für uns Handlungsgebot. Wir dürfen uns bei der lageangepaßten Fortentwicklung der baden-württembergischen Sicherheitsphilosophie aber nicht dazu verleiten lassen, die New Yorker "Null-Toleranz-Taktik" zu übernehmen. Dies verbietet unser Rechtssystem; dies stünde in Widerspruch zu dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit. So kann nicht bei jeglicher Ordnungsstörung wie Betteln, Belästigungen oder Verunreinigungen mit freiheitsentziehenden Maßnahmen, einem der intensivsten Eingriffe in die Persönlichkeitssphäre, reagiert werden. Die Akzeptanz der Bevölkerung für ein derart rigides Vorgehen würde bald schwinden. Die von uns angestrebte Bürgerfreundlichkeit und Bürgerorientierung würde auf der Strecke bleiben. Die baden-württembergische Polizei wird also weiterhin ihre hohe soziale Kompetenz in ihre Vorgehensweise einbringen. Sie wird behutsam und mit Augenmaß bei Ordnungsstörungen einschreiten und das Übermaßverbot strikt achten. Dies ändert aber nichts daran, daß bei der Gewährleistung der Inneren Sicherheit in vielen Bereichen umgedacht werden muß. Dieser Umdenkungsprozeß muß nicht nur von allen staatlichen und kommunalen Institutionen, sondern von der gesamten Gesellschaft mitgetragen werden.

### **Welche Konsequenzen sind zu ziehen?**

Baden-Württemberg muß New York nicht kopieren. In Baden-Württemberg sind längst Initiativen ergriffen und Konzepte entwickelt, um den aktuellen Herausforderungen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen. Vieles von dem, was in bezug auf die New Yorker Sicherheitsphilosophie gerade diskutiert wird, ist in Baden-Württemberg bereits realisiert bzw. auf den Weg gebracht. So beispielsweise

- die Bürgernähe und Sicherheitspartnerschaft mit den Bürgerinnen und Bürgern,
- der Abbau polizeifremder Aufgaben unter Betonung des operativen polizeilichen Auftrags mit einer stärkeren Eigenverantwortung und höheren Kompetenz der Basisdienststellen (Polizeireviere, Polizeiposten),
- die Erhöhung der sichtbaren polizeilichen Präsenz,
- die Ausrichtung der polizeilichen Präsenz am aktuellen, örtlichen Lagebild,
- die tatort- und tatzeitnahe Bearbeitung der Alltagskriminalität,
- die konsequente Bekämpfung offener Rauschgiftszenen,
- die verstärkte behördenübergreifende Zusammenarbeit und
- die Kommunale Kriminalprävention mit ihren spezifischen örtlichen, gesamtgesellschaftlichen Ansätzen.

In Fortentwicklung dieser bewährten Sicherheitsstrategie und unter Berücksichtigung der New Yorker Erfahrungen hat Baden-Württemberg unter der Leitlinie "Baden-Württemberg - mit Sicherheit in Ordnung" ein 8-Punkte-Programm erstellt.

## **1. Konsequente Fortführung der Kommunalen Kriminalprävention**

Das klassische, nur den jeweils eigenen Aufgabenbereich berücksichtigende Tätigwerden der staatlichen und kommunalen Behörden auf dem weiten Feld der Inneren Sicherheit wird den heutigen Herausforderungen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht mehr gerecht. Mißstände der öffentlichen Sicherheit und Ordnung haben vielfältigste Ursachen. Genauso vielfältig sind die Möglichkeiten, mit unterschiedlichen Ansätzen solche Mißstände zu beseitigen. Ein gemeinsames Vorgehen z.B. gegen offene Drogenszenen, Straßenkriminalität, gewaltbereite Jugendgruppen, illegale Ausländer, illegale Beschäftigung, Verunstaltungen und Sachbeschädigungen in öffentlichen Anlagen verspricht naturgemäß weit mehr Erfolg als Einzelmaßnahmen der jeweils zuständigen Behörden.

So müssen die Verantwortlichen von Polizei, Justiz, Ordnungsbehörden, Jugendbehörden, gewerberechtigten Konzessions- und Erlaubnisbehörden, Sozialleistungsbehörden, Kommunen u.a. Probleme der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in ihrem örtlichen Bereich analysieren und ihr Vorgehen strategisch und im konkreten Einzelfall abstimmen.

Es kann z.B. nicht sein, daß eine polizeiliche Razzia in einem als Drogenumschlagsplatz bekannten Lokal im übrigen keine Konsequenzen nach sich zieht. Gefordert sind hier beispielsweise neben der Justiz bezüglich schneller strafrechtlicher Sanktionen die für die Gaststättenkonzession zuständige Behörde, die Ausländerbehörde bezüglich der nichtdeutschen Drogendealer, das Jugendamt bezüglich der jugendlichen Konsumenten und Kleindealer, Einrichtungen der Suchtkrankenhilfe, die Führerscheinbehörde bezüglich der drogenabhängigen Fahrerlaubnisinhaber, die Finanzbehörden bezüglich der Versteuerung der illegalen Einkommen. Dies macht deutlich: Ein konzertiertes Vorgehen all dieser Stellen verspricht durchschlagende repressive und präventive Wirkung.

Hier haben wir mit dem Projekt "Kommunale Kriminalprävention", das gezielt an den Ursachen der Kriminalität ansetzt, einen vielversprechenden Weg eingeschlagen. Wir müssen bereit sein, die Grenzen, die der Arbeit staatlicher Sicherheitsorgane gesetzt sind, zu erkennen und - was noch viel wichtiger ist - einzugestehen. Die beste und effektivste Kriminalpolitik wächst von unten nach oben, also das bürgerschaftliche Engagement ist das entscheidende Element in einer zukunftsorientierten Sicherheitspolitik. Von zentraler Bedeutung ist dabei, das bürgerschaftliche Engagement in die Bewältigung der Sicherheitsprobleme - insbesondere im Bereich der Kriminalitätsvorbeugung - einzubeziehen. Ob dies über den bestehenden Freiwilligen Polizeidienst geschieht oder über andere Initiativen, ist eher zweitrangig. Entscheidend ist, daß Bürgerinnen und Bürger sich in konkrete Präventionsprojekte einbringen. Dafür muß auf örtlicher Ebene geworben werden. So können Männer und Frauen an Projekten der Jugendarbeit, der Integration von Ausländern und Aussiedlern sowie an Aktivitäten der Nachbarschaftshilfe mitwirken. Letztlich müssen alle gesellschaftlichen Kräfte in die vorbeugende und ursachenorientierte Kriminalitätsbekämpfung mit einbezogen werden. Die Bemühungen müssen in der Schule, im Elternhaus, in den Vereinen und Verbänden, in den Kirchen und zuvorderst bei den kommunalen Behörden anfangen.

Seit der landesweiten Umsetzung der Kommunalen Kriminalprävention im März dieses Jahres wurden erhebliche Fortschritte erzielt. Mittlerweile haben über 50 Städte und Landkreise dieses "Erfolgsrezept" aufgegriffen und gezielte Initiativen zur Kriminalprävention ins Leben gerufen.

## **2. Vorgehen gegen Ordnungsstörungen**

Ordnung und Sicherheit sind in einem engen Zusammenhang zu sehen. Das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger hängt mindestens genauso stark von Ordnungsfaktoren ab, wie von steigenden Kriminalitätsraten. So beeinflusst eine sichtbare Anzahl von Nichtsehaften, Alkohol- und Drogenabhängigen im Stadtbild oder die Verschmutzung öffentlicher Anlagen

oder Unterführungen ganz wesentlich das Sicherheitsempfinden. Zudem bilden Ordnungsstörungen, wie aggressives Betteln, öffentlicher Alkohol- und Drogenkonsum, Verschmutzung öffentlicher Anlagen etc. nicht selten einen Nährboden für die Begehung von Straftaten.

.Deshalb müssen die Zusammenhänge von Ordnung und Sicherheit noch mehr Beachtung finden. Das Vorgehen gegen Ordnungsstörungen ist nach dem Motto "Wehret den Anfängen" geboten. Die Polizei muß sich also verstärkt um Vorkommnisse kümmern, die sich im Vorfeld der Straftatenbegehung abspielen. Bereits dort muß mit "Platzverweisen", "Aufenthaltsverboten", dem Vollzug örtlicher Polizeiverordnungen einschließlich des Verhängens von Bußgeldern angesetzt werden. Dazu müssen auf örtlicher Ebene alle verantwortlichen Behörden und Ämter (Bußgeldbehörden, Gaststätten- und Gewerbeaufsicht, Ausländerbehörden, Sozialämter, Arbeitsämter, Sozialversicherungsbehörden etc.) auf der Basis gemeinsamer örtlicher Sicherheitsanalysen eng mit der Polizei zusammenarbeiten. Die örtlichen Polizeiverordnungen müssen daraufhin überprüft werden, ob sie noch den aktuellen Bedürfnissen nach Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gerecht werden. Die Polizei muß hier den Kommunen beratend zur Seite stehen und den aktuellen Regelungsbedarf aufzeigen.

Ein schnelles und an den örtlichen Erfordernissen orientiertes polizeiliches Handeln bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ist ohne Rechtsgrundlage nicht möglich. Insofern hat sich die Linie Baden-Württembergs als richtig erwiesen, den Weg anderer Länder nicht mitzugehen und die polizeilichen Aufgaben in den Polizeigesetzen nicht auf den Erhalt der öffentlichen Sicherheit zu begrenzen. Die Streichung der "öffentlichen Ordnung" aus den Polizeigesetzen ist ein falsches Signal und bleibt nicht ohne Auswirkung auf das polizeiliche Aufgaben- und Rollenverständnis.

### **3. Zeitnahe Sanktionen**

Ein Erfolg wie in New York ist ohne Unterstützung der Justiz und der für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständigen Verwaltungsbehörden nicht zu erzielen. Jeder noch so effektive Zugriff läuft ins Leere, wenn sich die Reaktion der Justiz oder der Verwaltungsbehörden verzögert oder gar ausbleibt. Der wirkliche Erfolg der "New Yorker Linie" besteht gerade darin, daß Straftaten und Ordnungsverstöße sofort geahndet werden. Die Strafe folgt der Tat auf den Fuß. Hier hat der bundesdeutsche Sanktionsmechanismus Defizite.

Rechtsverletzungen müssen zeitnah und angemessen geahndet werden. Dabei geht es vordergründig nicht um die Höhe der Strafe, sondern darum, daß überhaupt gestraft wird und daß die Strafe rasch kommt, sonst verliert sie ihre Wirkung. Pointiert ausgedrückt: Eine schnelle Sanktion wirkt besser als eine harte Sanktion. Dies gilt besonders für Jugendliche, für die sich ein zögernder und zaudernder Staat als schwacher Staat darstellt. Wenn Jugendliche Grenzen überschreiten, müssen sie wissen oder lernen, daß daraus Konsequenzen erwachsen. Die oft langen Justizverfahren sind insoweit geradezu kontraproduktiv. Es darf nicht tatenlos zugesehen werden, wenn Kinderbanden Seriendiebstähle und -einbrüche verüben. Hier sind schnelle und gezielte Reaktionen des Staates notwendig. Dabei ist in der Intensität der Reaktion zwischen Gelegenheits- und Intensivtäter zu differenzieren. Bei mehrfach auffälligen Kindern und Jugendlichen muß eine konsequente und ggf. kontinuierlich gesteigerte Reaktion des Staates erfolgen. Die vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten des Kinder- und Jugendhilferechts, aber auch des Strafrechts sind auszuschöpfen. Gerade bei dem Kreis uneinsichtiger Problemjugendlicher ist dies sehr wichtig. Das muß soweit gehen, daß dann, wenn die Eltern versagen und ihre Kinder verwahrlosen lassen, als ultima ratio die zwangsweise Einweisung in geschlossene Heime erfolgen muß.

Die Strafprozeßordnung (StPO) kennt ein "beschleunigtes Verfahren" (§§ 417 - 420 StPO), das gegenüber dem "Normalverfahren" Erleichterungen in der Hauptverhandlung vorsieht.

Voraussetzung ist, daß von der Staatsanwaltschaft ein entsprechender Antrag gestellt wird und die Sache aufgrund des einfachen Sachverhaltes oder der klaren Beweislage zur sofortigen Verhandlung geeignet ist. Im beschleunigten Verfahren darf keine Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr verhängt werden. Die Entziehung der Fahrerlaubnis ist zulässig, sonstige Maßregeln der Besserung und Sicherung dagegen nicht.

Gegen Jugendliche schließt • 79 Abs. 2 Jugendgerichtsgesetz (JGG) das beschleunigte Verfahren aus; an seine Stelle tritt das sog. "vereinfachte Jugendverfahren", das u.a. Weisungen und Zuchtmittel (Verwarnung, Auflagen, Jugendarrest) vorsieht.

Um die Durchführung eines beschleunigten Verfahrens sicherzustellen, kann - durch eine Änderung der StPO - seit dem 24.07.1997 ein auf frischer Tat Betroffener vorläufig fest- und in Haft genommen werden, wenn zu befürchten ist, daß er der Hauptverhandlung fernbleiben wird, und die Durchführung der Hauptverhandlung binnen einer Woche nach der Festnahme zu erwarten ist (Hauptverhandlungshaft). Weiterhin wurde durch Verordnung des Justizministeriums vom 07.10.1997 (GBl. S. 426) die Zuständigkeit in Strafsachen, bei denen sich der Beschuldigte oder einer der Beschuldigten bei der Erhebung der Anklage, dem Antrag auf Erlass eines Strafbefehls oder dem Antrag auf Aburteilung im beschleunigten Verfahren in Untersuchungshaft, in Hauptverhandlungshaft oder in amtlichem Gewahrsam aufgrund vorläufiger Festnahmen befindet, auf die für Haft Sachen zuständigen Amtsgerichte konzentriert. Auswirkungen wird diese neue Zuständigkeitsregelung vor allem in den Fällen haben, in denen ein Antrag auf Aburteilung im beschleunigten Verfahren gestellt wird.

Diese Regelungen dürfen nicht nur auf dem Papier stehen, sie müssen noch konsequenter als bisher genutzt werden.

#### **4. Schnellere Abschiebung ausländischer Straftäter**

Der Anteil nichtdeutscher Straftäter lag 1996 in Baden-Württemberg bei mehr als 36 Prozent und damit weit über dem Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung. Diese "Ausländerkriminalität" wird nicht von ausländischen Arbeitnehmern, die sozial integriert sind und sich berechtigt in Deutschland aufhalten, in dieser hohen Rate begangen. Vielmehr gehen die Straftaten in der Hauptsache auf das Konto von eigens zu Straftatenbegehung eingereisten und von in Deutschland illegal aufhältlichen Ausländern. Die ausländerrechtliche Ausweisung und Abschiebung nach dem Ausländergesetz hat für ausländische Straftäter zumeist eine stärkere präventive Wirkung als strafrechtliche Sanktionen. Deswegen müssen die ausländerrechtlichen Möglichkeiten als gezielte Maßnahme zur Bekämpfung der importierten Kriminalität genutzt werden.

In Baden-Württemberg wird die zuständige Ausländerbehörde sofort über ein eingeleitetes Ermittlungsverfahren durch die Polizei unterrichtet. Dadurch ist grundsätzlich gewährleistet, daß die zuständigen Ausländerbehörden die erforderlichen Informationen für aufenthaltsbeendende Maßnahmen zum frühest möglichen Zeitpunkt erhalten. Weiterhin wurde die Ausländer- und Asylzuständigkeitsverordnung dahingehend geändert, daß für die Ausweisung von Ausländern, die sich wegen der Begehung von Straftaten in Strafhaft oder länger als eine Woche in Untersuchungshaft befinden, statt 125 Ausländerbehörden nur noch die vier Regierungspräsidien zuständig sind, die im übrigen auch die Abschiebung durchführen. Dadurch sind die Steuerungsmöglichkeiten erheblich verbessert worden. Darüber hinaus werden die Reibungsverluste in der täglichen Praxis, insbesondere beim Informationsaustausch und der Zusammenarbeit zwischen Polizeivollzugsdienst und Ausländerbehörden, durch eine neue Verwaltungsvorschrift noch weiter minimiert.

#### **5. Stärkung der operativen Verantwortung der Polizeiführung**

In New York ist die Polizeiführung intensiv in die operative Verantwortung gestellt. Hier

besteht auch bei uns partiell Handlungsbedarf. Hierarchieebenen müssen herausgenommen werden, um den unmittelbaren Einfluß der Polizeiführung auf die operative Aufgabenwahrnehmung zu stärken. Beispielsweise müssen die Leiter der Polizeidirektionen ihre operativen Einheiten (Polizeireviere, Verkehrsdienst, Wirtschaftskontrolldienst und Kriminalpolizei) unmittelbar und grundsätzlich ohne Zwischenhierarchien führen. Die auf die örtliche Lage abgestimmte Polizeitaktik muß in direkter Absprache unter der ganzheitlichen Verantwortung des PD-Leiters festgelegt werden. Dasselbe gilt auf der Ebene der Polizeireviere. Dem Revierführer müssen die Dienstgruppen des Streifendienstes und die Polizeiposten unmittelbar nachgeordnet werden. Damit erhalten die Führungskräfte der Polizei auf allen Ebenen innerhalb ihrer erweiterten Zuständigkeiten mehr Einfluß auf die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung und können hierfür auch die Verantwortung übernehmen. Diese Ziele werden in Baden-Württemberg mit dem Projekt "Reorganisation der Polizei" verfolgt. Entsprechende Beschlüsse sind vom Lenkungsausschuß gefaßt worden.

Parallel dazu muß der bürokratische und administrative Aufwand in der Polizei zugunsten einer Stärkung der operativen Tätigkeiten reduziert werden. Bestehende Meldedienste, Berichtspflichten, Genehmigungsvorbehalte etc. sind kritisch zu überprüfen und soweit nicht zwingend notwendig, abzuschaffen. Dort, wo sie materiell notwendig sind, ist nach Vereinfachungen im Verfahren zu suchen. Die DV-Unterstützung muß dem aktuellen Stand der Technik entsprechend ausgebaut werden.

Die gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere die des Datenschutzes, dürfen nicht immer komplizierter und komplexer werden, was zwangsläufig bei der Polizei mehr Verwaltungsaufwand bedeutet. Die Kräfte, die in der Bürokratie gebunden sind, fehlen im operativen Bereich.

Künftig muß bei der Polizei auch das Steuerungsinstrument der Zielvereinbarung mit anschließender Zielkontrolle verstärkt werden. Dazu werden wir ab 1998 mit den nachgeordneten Dienststellen gemeinsam Leistungs- und Zeitziele vereinbaren. Diese Ziele werden den örtlichen Gegebenheiten entsprechend im Gegenstromprinzip bis zur operativen Ebene (Polizeirevier, Verkehrsdienst, Wirtschaftskontrolldienst, Kriminalpolizei) konkretisiert und operationalisiert. Dabei sind im Rahmen der Eigenverantwortung flexible, den örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragende konzeptionelle Ansätze zur Zielerreichung zu wählen.

## **6. Ausweitung lageorientierter polizeilicher Präsenz**

Die Polizei muß ihre Präsenz noch stärker lagebildorientiert ausrichten. Wir müssen dann präsent sein, wenn sich sicherheits- und ordnungsrelevante Vorkommnisse ereignen - vor allem zwischen 16.00 und 24.00 Uhr. Viele Straftaten, wie zum Beispiel Raubüberfälle und Wohnungseinbrüche, aber auch Ordnungsstörungen werden häufig in den Nachmittags- und Abendstunden begangen.

Aussagekräftige, aktuelle Lagebilder sind Voraussetzung für einen zielorientierten Einsatz der Polizei. Sie müssen neben den registrierten Straftaten auch andere relevante polizeiliche Ereignisse (z.B. Treffpunkte gewalttätiger Jugendgruppen, Drogenkontaktszenen, Anzeichen öffentlicher Verwahrlosung etc.) ausweisen. Mit dem Ziel, die bisherigen Auswertungsmöglichkeiten (Vorkommnis, PKS, PKS-Lokal) zu verbessern, aktuelle Kriminalitätsbrennpunkte und Ordnungsstörungen schnell zu erkennen, kleinräumige, straßen- und platzbezogene Auswertungen und Analysen zu ermöglichen, wurde in Baden-Württemberg das dezentrale DV-Verfahren "Aktuelles Lagebild" entwickelt und bei ausgewählten Polizeidirektionen erprobt. Damit soll der Einsatz der polizeilichen Kräfte noch besser tatort- und tatzeitnah gesteuert und so eine noch größere Wirkung erzielt werden.

Die derzeit bestehenden Arbeitszeitregelungen müssen flexibler gestaltet werden. Der Streifen-, der Bezirks- und Postendienst sowie die Kriminalpolizei müssen dann verstärkt Dienst

tun, wenn die örtliche Lage dies erfordert. Bei den Polizeiposten müssen feste Sprechzeiten für die Bürgerinnen und Bürger eingerichtet werden. Die Telefonanlagen müssen so modernisiert werden, daß ein beim Posten auflaufender Anruf im Falle der Nichtbesetzung automatisch zum nächsten Revier oder Posten weitergeleitet wird. Der Bürger, der sich an seine Polizei wendet, darf nicht ins Leere laufen.

Werden vor Ort Schwerpunktaktionen gegen Kriminalitätsbrennpunkte durchgeführt, können Unterstützungskräfte der Bereitschaftspolizei angefordert werden. Im Rahmen derartiger Konzeptionseinsätze können die Kräfte der Bereitschaftspolizei äußerst flexibel und brennpunktorientiert eingesetzt werden.

## **7. Weiterer Ausbau des Sicherheitsverbundes zwischen der Polizei des Landes und dem Bundesgrenzschutz**

Der Bundesgrenzschutz (BGS) mit seinen grenzpolizeilichen und bahnpolizeilichen Aufgaben ist Partner der Polizei des Landes bei der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Die am 18.07.1997 vereinbarte Sicherheitskooperation zwischen BGS und Landespolizei im Grenzgebiet zu Frankreich und der Schweiz ist auf die Bahnhofsbereiche in den Städten und auf die Kontrollen in den Zügen der Deutschen Bundesbahn zu erweitern. Hier ist ein abgestimmteres Vorgehen zwischen Landespolizei und BGS angezeigt. Darüber hinaus halten wir es für sinnvoll, mit dem BGS gemeinsame Streifen und Einsätze im Bereich der Bahnhöfe und sonstiger öffentlicher Verkehrsanlagen durchzuführen. Anlaßbezogen kommen auch gemeinsame Schwerpunktmaßnahmen in Betracht.

## **8. Durchführung strategischer Kriminalitätsanalysen**

Die Polizei kann angesichts einer dynamischen Kriminalitätsentwicklung vielfach nur auf neue Erscheinungsformen und Brennpunkte reagieren, anstatt rechtzeitig mit kriminalpräventiven Maßnahmen gegensteuern zu können. Die Kriminalitätsprognose muß deshalb intensiviert werden, um sich auftuende Kriminalitätsphänomene frühzeitig erkennen und gezielter bekämpfen zu können. Wir müssen im Sinne eines Seismographen versuchen, verlässlichere Prognosen über die künftige Entwicklung der Sicherheitslage zu geben. Wir müssen bestrebt sein, Kriminalitätstendenzen im Ansatz zu erkennen, um sie im Keim ersticken zu können. Dazu müssen Sicherheitsdaten mit anderen Strukturdaten des Landes verknüpft und ständig abgeglichen werden. Zudem muß die Technikfolgenabschätzung bei neuen Produkten weiter systematisiert werden. Ziel sind in die Zukunft weisende Kriminalitätslagebilder, die uns in die Lage versetzen, im Sinne von "Früherkennung und Frühwarnung" rechtzeitig zu agieren.

## **Schlußbemerkung**

Zentrales Anliegen der baden-württembergischen Initiative zur Inneren Sicherheit ist es, die Polizeiarbeit bürgernaher zu gestalten und die polizeiliche Präsenz noch stärker an den Bedürfnissen der Bürger auszurichten. Maßstab unseres Handelns ist dabei nicht nur die objektive Kriminalitätslage, sondern insbesondere auch die von den Bürgerinnen und Bürgern subjektiv empfundene Kriminalitätsangst in bestimmten Bereichen unserer Städte. Deshalb setzen wir bei der allgemeinen Kriminalität, die das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung am meisten beeinträchtigt, einen Schwerpunkt mit einem Bündel dezentral durchzuführender präventiver und repressiver Maßnahmen.

Neben dieser bürgerbezogenen Komponente dürfen die Organisierte Kriminalität (OK) und die übrigen Bereiche der Schwermriminalität nicht ins Hintertreffen geraten. Hier muß weiterhin ein Schwerpunkt gesetzt werden, weil gerade der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und des internationalen Drogenhandels eine besondere sicherheitspolitische Bedeutung zukommt. In diesem Bereich ist der angerichtete soziale Schaden besonders gravierend. Ziel

unserer OK-Ermittlungen ist es, Strukturen aufzubrechen und nicht nur Personen der Ausführungsebene dingfest zu machen, sondern an die abgeschottet agierenden Drahtzieher heranzukommen. Die bisherige konsequente Linie der baden-württembergischen Polizei gegen das Organisierte Verbrechen wird also durch das neu aufgelegte 8-Punkte-Programm nicht in Frage gestellt, sondern im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes abgerundet.

## **Der Stuttgarter Weg zur Kriminalprävention Pilotprojekt "Nachbarschaftsgericht" ("Haus des Jugendrechts")**

**Volker Hass**

### **I. Projektbeschreibung**

Die Zahl der Jungtäter (bis 21 Jahre) ist in den letzten 10 Jahren erheblich angestiegen. Die Zahl der straffälligen Jugendlichen hat um 21 %, die der straffälligen Kinder um 43,5 % zugenommen. Lediglich die Zahl der straffälligen Heranwachsenden ist um 8,6 % gesunken. Im Jahr 1996 war jeder 4. Täter unter 21, bei den Autoaufbrüchen war es jeder 2., bei den Straßenräubern waren sogar 2/3 der Täter sogenannte Jungtäter.

Es erscheint daher notwendig, die staatliche und kommunale Reaktion auf Straftaten junger Menschen zu optimieren. Eine solche Optimierung setzt voraus, daß auf Straftaten rasch und "ganzheitlich" reagiert wird. Dabei heißt Reaktion: Ahndung des begangenen Unrechts, aber auch Vermeidung des Vollzugs von Jugendarrest und Jugendstrafe (= Ausgrenzung / soziale Desintegration) und Ausschöpfung aller Möglichkeiten für eine Verhaltensänderung des Jungtäters und eine dafür u.U. erforderliche Veränderung seiner Lebensumstände.

Die Feststellung der Täterschaft eines Jungtäters durch die Polizei, das Festhalten oder die Festnahme des Täters, seine Verbringung auf die Polizeidienststelle und seine Vernehmung schaffen eine Ausnahmesituation, die für die Diagnose der Ursachen der Straffälligkeit und für die Wirksamkeit der Reaktion auf die Straftat genutzt werden muß. Wenn zunächst nichts geschieht, wird eine einmalige Chance, an den Täter "heranzukommen" und sein Verhalten zu ändern, vertan. So ist die Situation vielfach heute, und daher muß sie geändert werden. Mehrere Institutionen verschiedener Träger und Dienstherren befassen sich an verschiedenen Orten nacheinander über viele Monate mit dem Täter. Dies ist ein Vorgang, der schon durch die notwendige Versendung der Akten und die Terminabsprachen mit dem Jungtäter und seinen Eltern viel Zeit in Anspruch nimmt. Dabei ist unvermeidbar, daß mangels optimaler Koordination Doppelarbeit entsteht. Diese unbefriedigende Situation kann nur geändert werden, wenn alle mit der Reaktion auf die Straftat beschäftigten staatlichen und kommunalen Dienststellen sowie Freien Träger unter einem Dach zusammengefaßt und dort koordiniert tätig werden. Der Täter kann dann von "Hand zu Hand", von Büro zu Büro "weitergereicht" werden, und es ist u.U. in zwei Tagen zu erledigen, wozu man sonst zwei Wochen bräuchte. Dabei sollte jede Chance genutzt werden, Zuständigkeiten wieder in einer Person zusammenzufassen und von einer zu differenzierten Behandlung des Falles durch zu viele Spezialisten "herunterzukommen".

Unter einem Dach ermittelt die Polizei den Straftatbestand unter der Sachleitung des anwesenden Jugendstaatsanwalts. Parallel dazu oder doch unmittelbar danach erfolgt die Diagnose der persönlichen Defizite und der Lebensumstände, um die persönlichen und sozialen Ursachen der Straftat festzustellen.

Nach Ermittlung des strafrechtlichen Sachverhalts und nach Feststellung der Ursachen für die Straffälligkeit entscheidet der Jugendstaatsanwalt, ob der Fall zu Gericht geht oder ohne Jugendrichter aufgearbeitet werden kann. Die für eine "Diversion" erforderlichen Institutionen befinden sich im Haus, so daß die insofern erforderlichen Maßnahmen ohne Zeitverzug abgesprochen und organisiert werden können. Sofern eine Entscheidung des Jugendrichters erforderlich ist, kann zum frühestmöglichen Zeitpunkt die Verhandlung anberaumt werden. Für diese Verhandlung stehen dem Richter Vertreter der im Hause anwesenden Fachbereiche als Ansprechpartner zur Verfügung, so daß vom Richter zu verhängende Maßnahmen abgesprochen und sofort umgesetzt / vollstreckt werden können. Eine solche neue integrierte ganzheitliche Vorgehensweise muß im Rahmen eines überschaubaren Pilotprojektes erprobt werden.

Dabei sollte ein Rahmen gewählt werden, der einen Jugendstaatsanwalt / Jugendrichter auslastet. Sofern Mitarbeiter der sozialen Dienste und andere, die im Hause "vorgehalten" werden, nicht voll ausgelastet sind, können und sollen diese ein entsprechendes Teildeputat aus ihrem bisherigen Aufgabenbereich weiterbetreuen. Es sollte mithin vorhandenes Personal zu diesem Pilotprojekt "abgestellt" werden, so daß keine Personalkosten entstehen. Die sächlichen Verwaltungsmittel können von den beteiligten Behörden und Institutionen anteilig getragen werden. Auch insoweit dürften keine wesentlichen Mehrkosten entstehen, da die im Pilotprojekt zu erledigende Arbeit auch jetzt, wenn auch weniger effizient, erledigt werden muß. Zusätzliche Kosten entstehen lediglich durch die Anmietung von Büroräumen, sofern kein städtisches oder landeseigenes Gebäude zur Verfügung steht. Es wird empfohlen, daß eventuelle Mietkosten - im Interesse einer raschen Verwirklichung des Pilotprojekts - zunächst von der Landeshauptstadt übernommen werden. Danach wäre mit dem Land zu verhandeln, ab wann und in welchem Umfang das Land sich an diesen Mietkosten beteiligt.

Bedarf danach aus heutiger Sicht:

- • - 1 Richter und 1 Staatsanwalt nebst 1 Geschäftsstellenbeamten und 1 Schreibkraft
- 7 Sachbearbeiter der Polizei, 3 Schreibkräfte der Polizei
- 3 Sozialarbeiter und 1 Schreibkraft der Landeshauptstadt Stuttgart
- 2 Sachbearbeiter und • Schreibkraft der Sozialberatung (Arbeitsvermittlung)
- 1 Hausmeister.

Insgesamt sind dies 22 Personen, für die ca. 270 qm Büroräume, ca. 150 qm Nebenräume benötigt werden. Diese insgesamt ca. 420 qm sollten sich auf ca. 35 Räume verteilen. Zusätzlich sind ca. 125 qm Verkehrsflächen erforderlich.

**Grafik einfügen 1 Seite**

## **II. Ablaufdiagramm eines Jugendgerichtsverfahrens**

**Grafik einfügen 1 Seite**

### **III. Zuständigkeit des Nachbarschaftsgerichts ("Haus des Jugendrechts")**

Die Zuständigkeit des Nachbarschaftsgerichts muß regional definiert sein, damit sich die Bevölkerung mit dieser Einrichtung identifizieren kann. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß wegen der notwendigen Zusammenarbeit mit örtlichen sozialen Einrichtungen sich eine Definition der Zuständigkeit nach geographischen Parametern - Stadtteil anstelle von Buchstaben - empfiehlt. Es ist auch zu berücksichtigen, daß mit einem überschaubaren Personaleinsatz begonnen werden muß, da es sich um ein Projekt "auf Probe" bzw. ein "Pilotprojekt" handelt.

Unter Berücksichtigung der Relationen in der Fallbelastung zwischen den beteiligten Berufsgruppen bietet es sich an, mit einer halben Richterstelle, einem Staatsanwalt und einer diesen Vorgaben entsprechenden Anzahl weiterer Mitarbeiter der Polizei und aus dem Sozialbereich zu beginnen. Im einzelnen stellt sich dies - vorbehaltlich einer genaueren Prüfung im Falle einer Realisierung des Projekts - wie folgt dar:

Im Zuständigkeitsbereich des AG Stuttgart-Bad Cannstatt werden jährlich (Zahlen aus 1996) ca. 16.000 Straftaten polizeilich erfaßt. Die Zahl der ermittelten Tatverdächtigen beläuft sich auf ca. 6.500. Davon sind unter 21 Jahren alt (Jungtäter U 21): ca. 1.700. Von diesen ca. 1.700 Tatverdächtigen (U 21) wohnen ca. 50 % in Stuttgart. Beim gegenwärtigen Stand der Diskussion und zur Fertigung eines Grobkonzepts kann von ca. 1.000 Tatverdächtigen ausgegangen werden, für die das "Nachbarschaftsgericht" zuständig sein sollte. Diese ca. 1.000 Tatverdächtigen könnten von 1 Staatsanwalt und • - 1 Richter "betreut" werden, da nur ca. 1/3 der Fälle (ca. 330 von 1.000) zu Gericht gehen. (Dabei ist nicht berücksichtigt, daß Straftaten von Ortsansässigen auch außerhalb des Zuständigkeitsbereichs begangen werden, jedoch im Zuständigkeitsbereich bearbeitet werden müssen. Die quantitativen Auswirkungen dieses Umstandes sind zu gegebener Zeit genauer zu untersuchen.)

Im Bereich des Amtsgerichts Stuttgart-Bad Cannstatt sind 5 Polizeireviere zuständig:

- Bad Cannstatt, Wiesbadener Straße
- Bad Cannstatt, Duisburger Straße
- Feuerbach
- Freiberg und
- Weilimdorf

Die im Zuständigkeitsbereich dieser Reviere "anfallenden" ca. 1.000 Tatverdächtigen p.a. erfordern einen Personalaufwand von 7 Sachbearbeitern der Polizei (3 Kriminalbeamte und 4 Jugendbeamte der Schutzpolizei). Außerdem sind 3 Angestellte im Schreibdienst erforderlich. Dieser Aufwand ist für die Landespolizeidirektion Stuttgart II leistbar.

### **IV. Soziale Dienste**

Die Zuständigkeit im Bereich der Sozialarbeit ist heute außerordentlich fein differenziert. Diese Differenzierung kann in einem kleinen Pilotprojekt nicht vorgehalten werden. Sie ist aus fachlicher Sicht hier auch nicht wünschenswert. Es ist daher zu fordern, daß nicht viele Spezialisten, sondern wenige Generalisten im Bereich der Sozialarbeit in der neuen Einrichtung tätig werden. Soweit also nicht ein Spezialist unabdingbar ist, muß jeder Sozialarbeiter interdisziplinär tätig werden bzw. externe Spezialisten in Anspruch nehmen, um den Personalansatz in engen Grenzen zu halten. Im einzelnen sind folgende Fachbereiche im Rahmen der Jugendgerichtshilfe i.w.S. abzudecken:

#### **1. "Diagnosebereich":**

- Feststellung der persönlichen Ursachen der Straffälligkeit
- Feststellung der sozialen Ursachen des Normverstosses

## **2. "Therapiebereich":**

Therapiemaßnahmen im weitesten Sinne dienen insbesondere auch der Vermeidung des Vollzugs einer Jugendstrafe und von Jugendarrest

- Verhaltensänderung durch Arbeit an und mit den Jungtätern
- Verhaltensänderung durch Veränderung der persönlichen/sozialen Lebensumstände des Täters

Für diese werden benötigt:

3 Sozialarbeiter und 1 Schreibkraft

## **V. Berufsberatung / Lehrstellen- / Arbeitsvermittlung / Vollzug von Arbeitsauflagen zur Vermeidung von Jugendarrest und Jugendstrafe**

Die oben genannten Maßnahmen der Berufsberatung und der Lehrstellen- und Arbeitsvermittlung sind im Bereich der Zuständigkeiten von Behörden und Freien Trägern außerordentlich fein ausdifferenziert. Diese Differenzierung kann im Pilotprojekt nicht vorgehalten werden.

Es müssen daher - auch in diesem Bereich - Mitarbeiter eingesetzt werden, die "interdisziplinär" tätig werden und insbesondere die vorhandene externe Infrastruktur in Anspruch nehmen. So kann der Personalansatz in Grenzen gehalten werden, wobei wichtig ist, daß bei Inanspruchnahme von externem Fachwissen und externer Zuständigkeit die rasche und ganzheitliche Behandlung des Klienten und seines Falles nicht leidet. Es ist daher darauf zu achten, daß die externen Dienstleistungen und Maßnahmen so zügig und direkt erbracht werden, wie wenn diese im Pilotprojekt selbst integriert wären. Dafür sind entsprechende Abreden und Zusagen erforderlich. Im einzelnen sind in der Modelleinrichtung folgende Mitarbeiter anzusiedeln:

2 Sachbearbeiter und • Schreibkraft

Diese Sachbearbeiter kooperieren mit nachfolgenden Stellen/Organisationen, wobei jeweils ein Ansprechpartner benannt werden sollte:

- Jugendarbeitsprojekte nach • 13 KJHG (SBR, Caritas)
- Arbeiten und Lernen (SBR, Caritas, ASH, GJB)
- Jobvermittlung (SBR im Auftrag der Vermittlungsagentur)
- Praktikantenvermittlung (SBR im Auftrag der Vermittlungsagentur)
- Arbeit statt Sozialhilfe (Arbeitshilfeträger)
- ABM (Arbeitshilfeträger)
- Flower Power für Substituierte und Drogenabhängige (SBR)
- Vermittlungsagentur für Arbeitshilfeträger
- Berufsberatung des Arbeitsamtes Stuttgart
- Arbeitsvermittlung des Arbeitsamtes Stuttgart

## **VI. Sozialstation**

Trotz der raschen und ganzheitlichen Reaktion auf die Straftat eines Jungtäters, die der Tat "auf dem Fuße folgen" soll, wird sich gleichwohl vielfach eine Bearbeitungszeit von einigen Tagen ergeben. In dieser Zeit soll sich der Klient in der Modelleinrichtung aufhalten und hier "von Hand zu Hand" und von Tür zu Tür "weitergereicht" werden. Es ist daher erforderlich, daß eine angemessene Versorgung - über ein Cateringunternehmen - gewährleistet wird. Der Sozialarbeiter soll mit dem Jungtäter zum Essen gehen oder ihn zum Essen schicken können, ohne daß dieser die Einrichtung zu verlassen braucht. Es ist daher eine Möglichkeit zur Verpflegung zu schaffen. Auch ein Aufenthalts- und Warteraum sowie ein Ruheraum, Hygiene-

zellen (Duschen) und evtl. eine Kleiderkammer sollten vorgesehen werden. Der Polizeivollzugsdienst benötigt ein gesichertes Zimmer, in dem der Jungtäter für einige Stunden festgehalten werden kann, sofern er in der ersten Schockphase noch mit Fluchtgedanken spielt. Ob auch eine Übernachtungsmöglichkeit vorzusehen ist oder ob vorhandene Einrichtungen in der Stadt erforderlichenfalls genutzt werden sollen, ist hier nicht zu entscheiden. Festzuhalten bleibt jedoch, daß auch eine Stelle für einen Hausverwalter vorzusehen ist.

## VII. Raumkonzept / sächliche Verwaltungskosten / Mietkosten

Es sollte angestrebt werden, daß ein städtisches oder ein landeseigenes Gebäude entsprechender Größe für die Modelleinrichtung genutzt wird, damit keine Mietkosten entstehen. Sofern dies nicht möglich ist, wird angeregt, daß für die erste Zeit die Landeshauptstadt die Mietkosten übernimmt, bis nach entsprechenden Verhandlungen und nach Schaffung der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen eine Teilung der Miete zwischen Land und Landeshauptstadt möglich ist. Jede Dienststelle, die Mitarbeiter in das Pilotprojekt entsendet, sollte im übrigen die sächlichen Verwaltungskosten (Büromaterial, Telefon etc.) ihrer Mitarbeiter übernehmen, so daß insofern bei der Planung des Projekts keine Mittel anzusetzen sind.

### Raumbedarf aus heutiger Sicht:

- 1 Richter	±	1 Dienstzimmer
- 1 Staatsanwalt	±	1 Dienstzimmer
- 1 Geschäftsstellenbeamter	±	1 Geschäftsstelle / Schreibzimmer
- 1 Schreibkraft	±	2 Aktenräume (STA/Gericht)
- 7 Sachbearbeiter Polizei	±	7 Dienstzimmer
- 3 Schreibkräfte	±	2 Schreibzimmer
	±	1 Schreibzimmer/Technik
	±	1 Aktenraum
	±	2 Verwahräume
	±	1 Warteraum
	±	1 Asservatenraum
- 3 Sachbearbeiter Sozialbehörde	±	3 Dienstzimmer
- 1 Schreibkraft	±	1 Schreibzimmer
	±	1 Aktenraum
- 2 Sachbearbeiter Arbeitsberatung	±	2 Dienstzimmer
- • Schreibkraft	±	1 Schreibzimmer
- 1 Hausverwalter	±	1 Dienstzimmer
	±	1 Besprechungszimmer
	±	2 Übernachtungsräume
	±	1 Sozialraum mit Teeküche
	±	1 Putzmittelraum
	±	1 Technikraum

Zusätzlich besteht Bedarf für 3 Garagen (Dienst-Kfz der Polizei) und 7 Stellplätze für Besucher und Behördenfahrzeuge.

# Jugendkriminalität in Stuttgart<sup>1</sup>

Volker Haas

## Kapitel I

### I.

Wenn wir heute über Jugendkriminalität sprechen, so müssen wir sehen, daß sie Teil der Gesamtkriminalität ist, die in Stuttgart registriert wird. Auf diese müssen wir zunächst einen kurzen Blick werfen, um die Relationen zu kennen. Wir haben in Stuttgart im vergangenen Jahr 96 etwa 55.000 (55.168) Straftaten festgestellt. Davon wurden 57,1 % (31.518) aufgeklärt. Das bedeutet, daß wir mehr als 20.000 (20.839) Tatverdächtige ermittelt haben. Von diesen 20.000 Tatverdächtigen war jeder 4. - also rund 5.000 - unter 21 Jahren (5.113 = 24,5 %) alt. Unter diesen 5.000, die noch keine 21 Jahre alt waren, befanden sich ca. 1.000 (931) Kinder und ca. 2.000 (2.089) Jugendliche. Das entspricht - bei den Jugendlichen - einem Anteil von ca. 10 % der Tatverdächtigen, obwohl die Jugendlichen nur 3,4 % der Einwohner ausmachen. Unter diesen 5 000 Tatverdächtigen befanden sich zudem auch ca. 2.000 (2.093) Heranwachsende (18 - 21 Jahre). Dies entspricht ebenfalls einem Anteil an den Tatverdächtigen von (ca.) 10 %, obwohl auch die Heranwachsenden nur (ca.) 3 % der Einwohner stellen. Wenn man nun die einzelnen Delikte anschaut, so sind diese Jungtäter, d.h. die Täter unter 21 Jahre, teilweise erheblich überrepräsentiert. So ist bei den Autoaufbrechern schon jeder 2. Tatverdächtige unter 21 Jahre alt (49,4 %) und bei den Straßenräubern sind es sogar 2/3 aller Täter (65,7 %).

Bei diesen Zahlen der polizeilichen Kriminalstatistik muß man sich allerdings von vornherein klarmachen, daß wir nur einen Teil der Straftaten registrieren und daß das sogenannte Dunkelfeld gerade bei den jungen Opfern wegen deren geringer Anzeigebereitschaft riesengroß ist; d.h. es gibt viel mehr Kriminalität von Jungtätern gegen Kinder, Jugendliche und Heranwachsende als die Polizei erfährt und registriert.

### II.

In dieses bekannte und unbekannte Gesamtgeschehen eingebettet ist also die Jugendkriminalität,

1. die Kriminalität der Tatverdächtigen unter 21 Jahre, die seit 10 Jahren steigt (+ 9,6 %). Dabei haben wir - in diesem Zeitraum - einen geringen Rückgang bei den Heranwachsenden (- 8,6 %), aber deutliche Anstiege bei Jugendlichen und Kindern. Zwischen 1987 und 1996 stiegen die Täterzahlen bei den Jugendlichen um 21 % (von 1 727 auf 2 089) und bei den straffälligen Kindern sogar um 43,5 % (von 649 im Jahr 1987 auf 931 im Jahre 1996).
2. Nun ist eine Steigerungsrate bei der Zahl der Tatverdächtigen von 10 % in 10 Jahren - wenn man von den o.g. Zahlen absieht, zunächst nichts Außergewöhnliches.
3. Die Zahlen erscheinen aber dramatisch, wenn wir die Zuwächse in einigen speziellen Bereichen betrachten. So stieg bei den Straßenräubern (unter 21) die Zahl der Tatverdächtigen in diesem Zeitraum (10 Jahre) um 182,5 % (von 40 auf 113 Tatverdächtige) und bei der Gewaltkriminalität immerhin noch um 57,2 % (von 360 auf 566). Was man überall liest stimmt also: die Gewaltbereitschaft der Jungtäter ist in den letzten Jahren enorm angestiegen, was auch durch die Vielzahl der sichergestellten Waffen belegt wird.
4. Nicht verschwiegen werden darf auch, daß der Ausländeranteil bei den Jungtätern überdurchschnittlich hoch ist. Er beträgt fast 50 % (49,5 %), bei der Gewaltkriminalität sogar

---

<sup>1</sup> Referat anlässlich einer Sitzung des Gemeinderats zum Thema Jugendkriminalität in Stuttgart

über 60 % (64,1 %). Dabei ist allerdings bemerkenswert, daß dieser Anteil seit 1993 fällt, der Anteil der deutschen Jungtäter demgegenüber seit 3 Jahren aber steigt.

Ein Beispiel der Gewaltkriminalität ausländischer Jungtäter, das in der Öffentlichkeit besonderes Aufsehen erregt hat, haben wir im Februar dieses Jahres erlebt:

6 junge Türken aus dem Raum Waiblingen, die alle zwischen 16 und 19 Jahre alt waren, fuhren an drei aufeinanderfolgenden Wochenenden in die Stuttgarter Innenstadt, um Geld zu rauben. An diesen drei Wochenenden begingen die Täter sage und schreibe 15 Raubüberfälle, außerdem stachen sie einen 33jährigen nieder, der fast gestorben wäre.

Wie wir alle wissen, ist der hohe Anteil nichtdeutscher Jungtäter ein Indiz für mangelnde Integration und mangelnde Integrationsbereitschaft, eine Bereitschaft, die auch bei Ausländern in dem Maße abnimmt, in dem sie diskriminiert werden, sich an den Rand gedrängt und ohne Perspektive sehen.

### III.

Kriminalität hat jedoch nicht nur Täter, Kriminalität hat auch Opfer, und auch die Opfer von Straftaten "werden immer jünger".

1. So "stellen" die Jugendlichen (14 - 18 Jahre), obwohl sie nur 3,4 % der Stuttgarter Bevölkerung ausmachen, 8,7 % der Verbrechenopfer und die Heranwachsenden (18 - 21 Jahre), obwohl sie nur 3 % der Bevölkerung ausmachen, mehr als das 3fache an Opfern: nämlich 9,2 %.

2. Ein besonderes Kapitel müßte eigentlich dem Thema Jugendliche und Rauschgiftkriminalität gewidmet werden.

Doch heute dazu nur eine Zahl: Bei den ermittelten Tatverdächtigen unter 21 Jahren mußten wir in den vergangenen 10 Jahren eine Zunahme von 270 % (von 717 auf 2 654) registrieren!

### Kapitel II

Wie ist es nun zu dieser negativen Entwicklung gekommen? Wie sind die vorgetragenen Zahlen zu bewerten? Was ist zu tun?

Gegen Jugendkriminalität gibt es kein Patentrezept. Allerdings gibt es Rezepte, von denen man mit Sicherheit sagen kann, daß sie ungeeignet sind.

Der Vorschlag einer Herabsetzung der Strafmündigkeit auf 12 Jahre ist so ein ungeeignetes Rezept. Dieser Vorschlag ist ein Akt der Hilflosigkeit, und er ist Ausdruck eines zu starken Glaubens an die Wirksamkeit repressiver Lösungen.

Wir brauchen eine

- Ausweitung der Hilfsangebote für gefährdete Kinder, nicht der Strafmöglichkeiten, wir brauchen
- mehr ursachenorientierte, also "primäre" Prävention, mithin mehr Vorbeugung, nicht mehr Repression, mehr Kommunale Kriminalprävention und Diversion, d.h. "Umleitung" um das justizielle Verfahren - z.B. durch Täter/Opfer/Ausgleich-, nicht mehr staatliche Kriminalisierung von Kindern und Jugendlichen, und wir brauchen
- eine Vernetzung der Reaktions- und Hilfsmaßnahmen, analog dem New Yorker Nachbarschaftsgericht, also ein "Haus des Jugendrechts", wir brauchen
- mehr berufliche Perspektiven und Ausbildungs- und Arbeitsplätze, nicht mehr Strafverfahren und härtere Strafen.

Gleichwohl sollten wir unsere verfestigten Auffassungen über geschlossene Erziehungsheime angesichts der Realität kindlicher Intensivtäter noch einmal kritisch prüfen.

Der Rechtsstaat muß auch Kindern gegenüber zu angemessenen Reaktionen in der Lage sein.

Handlungsunfähigkeit, wo im Interesse des Opfers und des Täters gehandelt werden muß, darf es nicht geben.

Man sollte sich aber keine Illusionen machen. Im Landesjugendheim Schönbühl beträgt die maximale Verweildauer in der geschlossenen Gruppe gerade mal 14 Tage! Kinder laufen auch aus solchen geschlossenen Heimen weg, nicht nur aus offenen Einrichtungen, und es ist sehr schwierig, Kinder in Unfreiheit zu verantwortlichem Handeln zu erziehen. Daher wurde ja 1990 die Fürsorgeerziehung abgeschafft und es wurden bis Anfang der neunziger Jahre 3/4 der Plätze in geschlossenen Heimen abgebaut. Im übrigen gibt es nur sehr wenige kindliche Intensivtäter - in Stuttgart sind es gerade mal 10 bis 20 Kinder. Wie unerträglich gleichwohl im Einzelfall staatliche Handlungsunfähigkeit gegenüber kriminellen Kindern ist, haben wir übrigens letztes Jahr erlebt: Ein 13jähriger - nennen wir ihn Ahmet - überfiel zwischen September und Dezember 96 zusammen mit einem halben Dutzend Mittätern von 15 bis 17 Jahren wiederholt andere Kinder und Jugendliche. Er zwang die Überfallenen jeweils unter Vorhalt eines Messers ihr Geld herauszugeben. Ahmet stammt aus desolaten Familienverhältnissen. Der Vater sitzt im Gefängnis, die Mutter war dem Jungen nie gewachsen. Leider hat das Jugendamt erst sehr spät den Eltern das Sorgerecht entziehen lassen. Das Kind war damals bereits - fast irreparabel - verwahrlost und hielt sich regelmäßig in der Drogen- und Stricherszene auf. Ahmet ist - zumindest war - gewalttätig und ohne Unrechtsbewußtsein und war der Anführer der Bande, war bei 15 Raubtaten der aktivste und wußte, daß er als Kind nicht bestraft werden kann. Er hat bei uns bereits eine Akte, die zwei Leitzordner füllt, und ist insgesamt 36 mal "in Erscheinung getreten" - wie es im Polizeijargon heißt -. Manchmal verging kein Monat, ohne daß er mehrfach straffällig wurde: vom Ladendiebstahl bis zur räuberischen Erpressung. Die Behörden haben ihn nun nach seiner Festnahme und nachdem ihn sein Bruder in "Besserungsabsicht" mit einem Stromkabel halb tot geprügelt hatte, in einem Erziehungsheim untergebracht, was den Jungen jedoch nicht hinderte, weitere Straftaten zu verüben, da er regelmäßig "ausgebücht" ist und sich im ganzen Land herumgetrieben hat. Nun ist er endlich 14 geworden. Damit vergrößert sich unser Reaktionsrepertoire - mal sehen, ob es hilft.

Jugendkriminalität muß ursachenorientiert bekämpft werden: das ist das A und O und diese Ursachen von Jugendkriminalität finden wir, wenn wir genauer hinschauen, in welchen Bereichen Jugendliche - vor allem - ihre Straftaten begehen:

Es sind dies Eigentumsdelikte und Gewaltkriminalität. Also vor allem Diebstahl und Raub.

Für die Ursachenforschung ist es auch wichtig, sich daran zu erinnern, daß Jungtäter Straftaten vor allem gegen Altersgenossen begehen. Danach hat die aktuelle Entwicklung vor allem die folgenden Hauptursachen, die wir energisch "angehen" müssen:

### **I. Hauptursache No. 1 der Eigentumskriminalität**

Die zentrale Ursache sind die sozialen Gegensätze, sich in den letzten Jahren enorm verschärft haben. Jugendliche akzeptieren nämlich soziale Gegensätze nicht, die sie selbst als "arm" definieren und andere - im Gegensatz dazu - als "reich". sie finden sich damit nicht ab. Denken sie nur an die 600 jungen Leute unter 20 Jahren, die als arbeitslos registriert sind oder die mehr als 7.000 (7.342) Kinder und Jugendliche (= 8 % der Minderjährigen), die im reichen Stuttgart als Sozialhilfeempfänger leben müssen. Dazu kommen diejenigen, die noch nie Arbeit hatten und deren Zahl nicht einmal das Arbeitsamt kennt; sind es weitere 1.000 oder 2.000?

Das Problem ist also nicht objektive Armut, sondern der soziale Gegensatz arm/reich, das Gefühl, das Bewußtsein, arm zu sein.

Wenn Jugendliche sich als arm definiert sehen und andere als reich, führt dies zur Ausgrenzung, jedenfalls aber zu einem Gefühl, einer Befindlichkeit der Ausgrenzung, und dies hat

erhebliche - negative - Auswirkungen auf die Akzeptanz der Rechtsordnung und auf deren Respektierung.

1. Der Jugendliche, der sich ausgegrenzt, d.h. nicht mehr zugehörig, sondern "randständig" fühlt, hat keine Motivation, sich an Spielregeln einer Gesellschaft zu halten, die ihn nicht "mitspielen" läßt, d.h. ihm keine Chance und Perspektive gibt, durch eigene legale Anstrengung auch einmal zu den "Gewinnern" zu gehören. Diese Spielregeln verlieren für ihn mit seiner Ausgrenzung Akzeptanz, Legitimation und ihre Verbindlichkeit.

2. Außerdem führt Ausgrenzung unvermeidlich zu einer Beschädigung und Kränkung des Selbstwertgefühls, und solche Kränkung empfindet der Jugendliche immer wieder, wenn er Gleichaltrigen begegnet, die mit ihrer Dieseljacke und teuren "Buffalo"-Schuhen stolz herumlaufen und Reichtum und Zugehörigkeit demonstrieren. Sein Selbstwertgefühl versucht er dann wieder ins Lot zu bringen, in dem er sich nimmt, was er braucht, um wenigstens dem äußerlichen Anschein nach dazuzugehören, weil er bei der "Markenparade" in der Schule mithalten kann, denn: "haste was, biste was, haste nix, biste nix" - wie Herr Prof. Dr. Pfeiffer einmal zutreffend formuliert hat. Wir haben das bei den Raubzügen einer Bande von Jugendlichen im Stuttgarter Westen Ende 96/Anfang 97 erlebt: 8 jugendliche Täter im Alter zwischen 14 - 16 Jahren beraubten ihre gleichaltrigen Opfer, wobei sie es gezielt auf Jacken bestimmter Marken und Baseballmützen abgesehen hatten. Man nennt das "Abziehen". Erst nach 15 Überfällen gelang es, die Täter zu fassen und festzunehmen.

3. Mit dem Gefühl der Ausgrenzung wird vielen Jugendlichen auch deutlich, daß sie keine Perspektive haben, sich in absehbarer Zeit aus ihrer Situation, herauszuarbeiten und dann wieder zur wohlhabenden Mehrheit zu gehören: als Junge oder Mädchen mit Arbeitsplatz, Einkommen, Chancen zum Weiterkommen und als einer der dazugehört und Anerkennung erfährt. Diese Perspektivlosigkeit ist ein verhängnisvoller kriminogener Faktor.

4. Denn junge Leute brauchen für ihr Ego das Gefühl der Zugehörigkeit und die Möglichkeit, diese Zugehörigkeit zu zeigen. Das Ego wird gestärkt, und die Zugehörigkeit wird gezeigt, wenn man die richtigen "Klamotten" trägt, so daß jeder sieht, daß man "in" ist und mithalten kann; sie werden daher ganz einfach bei denen "abgezogen", die sie besitzen, und zwar ohne belastendes Unrechtsbewußtsein: Man ist ja ausgegrenzt, gehört nicht dazu, und daher sind die gesellschaftlichen Spielregeln - nach eigener Vorstellung - nicht akzeptabel und daher auch nach eigenem Gefühl nicht verbindlich. Der Konsumdruck - nicht zuletzt durch eine verführerische Werbung in den Medien - führt im übrigen zu einer immer größeren Diskrepanz zwischen den Wünschen der Jugendlichen und deren realen Möglichkeiten. Das Ergebnis ist auch hier Frustration, die nicht ausgehalten wird und vielfach zu eigenmächtiger illegaler Wunschbefriedigung und Aggressivität führt, denn - wie gesagt - "haste was, biste was". In einer sozial gespaltenen Gesellschaft ist Jugendkriminalität also symptomatisch, und sie ist darüber hinaus eine "Zeitbombe", jedenfalls eine Dauererscheinung, weil angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung viele junge Menschen - absehbar - keine Chance mehr sehen und haben, legal aus ihrer Lage herauszukommen. So wird Jugendkriminalität, die eigentlich episodenhaft ist und im weiteren Verlauf des Entwicklungs- und Reifeprozesses sich auswächst, zu einem oft langfristigen Abgleiten in Kriminalität. Soziale Gegensätze, soziale Spaltung, dadurch verursachte Ausgrenzung und Perspektivlosigkeit sind also die Hauptursachen für Jugendkriminalität.

5. Was ist dagegen zu tun? Es genügt ja nicht, daß man Ursachen von Kriminalität feststellt, man muß versuchen, diese Ursachen zu eliminieren oder doch zu reduzieren. Hart gegen das Verbrechen, aber auch hart gegen die Ursachen! Wenn unsere heutige Veranstaltung also etwas bewirken soll, so müssen wir gemeinsam Veränderungen wollen und bewirken, Veränderungen dahin, daß Jugendliche ohne Perspektive eine solche bekommen, sie sehen

und sie wollen. Dies setzt allerdings voraus, daß wir die Arbeitslosigkeit der Jugendlichen und Heranwachsenden als das zentrale Problem unserer Stadt sehen. Keiner darf sich mit dieser Arbeitslosigkeit abfinden, jeder von uns sollte sie als Skandal empfinden. Jeder arbeitslose Jugendliche - und es sind ja mindestens 600 - diejenigen, die noch nie Arbeit hatten, kommen noch dazu - jeder hat einen Namen, hat ein Gesicht, muß angesprochen werden und muß erfahren, daß man ihn nicht fallenläßt, sondern daß er unsere Solidarität hat und zur Stadtgesellschaft gehört, und daß es Menschen gibt, die ihm ganz persönlich und individuell helfen, Arbeit zu finden, sofern er arbeitswillig ist. Dafür sind neue kommunale Strukturen erforderlich, die es zu entwerfen und zu realisieren gilt. Die Stabstelle des Oberbürgermeisters<sup>2</sup> (Wirtschafts- und Arbeitsförderung) ist dabei, sich dieser Aufgabe zu stellen. Beispielhaft dafür können die Lehrstellenaktionen vom Juli diesen Jahres sein, an denen sich auch die Stuttgarter Zeitungen erfolgreich beteiligt haben. Diese Aktionen, die den einzelnen Stellensuchenden als Person wahrgenommen und präsentiert haben, könnten auf die Arbeitsvermittlung für Jugendliche und Heranwachsende übertragen werden. Dabei ist auch vorzusehen, junge Menschen mit schulischen und sozialen Defiziten durch entsprechende Nachschulung und Betreuung auf eine erfolgreiche Bewerbung und Arbeitsaufnahme oder eine "niederschwellige Selbständigkeit" vorzubereiten und so "arbeitsmarktauglich" zu machen. Eine solche Vorbereitung und Begleitung erfordert ehrenamtliche Paten. Diese muß man werben - das ist machbar. Wir müssen die jungen Leute auch - bevor noch mehr aufgeben und resignieren - zur Nachfrage solcher Hilfe motivieren und dann diese Nachfrage mit unserem Angebot zusammenbringen. Stadt und Gemeinderat sollten sich dazu entschließen. Wir können uns auch am Beispiel Frankreich orientieren, wo in 4 Jahren 350 000 Arbeitsplätze im öffentlichen Bereich für junge Leute in 22 neuen Berufen geschaffen werden; noch in diesem Jahr 55 000! Die Franzosen tun was! Und was tun wir? Wenn Ihnen kein anderer hilft, muß eben der Staat die jungen Leute von der Straße holen. Ohne Arbeitsplätze im öffentlichen Bereich für arbeitslose, gefährdete und straffällig gewordene Jugendliche wird es jedenfalls nicht gelingen, den Anstieg der Jugendkriminalität zu stoppen.

Lassen sie mich zu diesem Punkt zusammenfassend feststellen:

Durch Arbeitslosigkeit entsteht Ausgrenzung und oft Verzweiflung, die Rechtsordnung ist in den Augen vieler Betroffener dann keine "gerechte Ordnung" mehr, die "jedem das Seine", also jedem eine Chance, gibt, sie verliert damit ihre Akzeptanz, ihre Legitimität und - subjektiv - ihre Verbindlichkeit. Das Ergebnis heißt: Je mehr Jugendarbeitslosigkeit, desto weniger gesellschaftliche Integration und desto mehr Jugendkriminalität.

**II.** Jugendliche begehen nicht nur Eigentumsdelikte, sondern auch Gewaltdelikte. Auch bei diesen sind die bisher genannten Defizite wirksam. Jugendliche stehlen nicht nur, sie schlagen auch zu. Daher müssen wir auch bei der Gewaltkriminalität nach Ursachen suchen und diese Ursachen eliminieren oder doch reduzieren.

1. Eine Hauptursache in der gesamten Bandbreite der Jugendkriminalität, insbesondere aber bei der Gewaltkriminalität entsteht dadurch, daß in der Familie des Täters kriminalitätsverhindernde Werte wie Ehrlichkeit, Wahrhaftigkeit, Mitverantwortung für das Gemeinwesen, Hilfsbereitschaft und Mitleid nicht mehr gelebt und nicht mehr erlebt wurden, also eine Wertevermittlung nicht stattfand. Diese Wertevermittlung scheitert oft an der Erziehungsunfähigkeit und mangelnder Werteorientierung sowie an anderen persönlichen Unzulänglichkei-

---

<sup>2</sup> siehe dazu den Beitrag von OB Schuster in diesem Band.

ten der Eltern, häufig auch an der nur losen Familienbindung in vielen Kleinfamilien. Bei kriminellen Karrieren stellen wir immer wieder fest - und das wird niemand überraschen, die Eltern waren keine Vorbilder und die emotionalen Beziehungen zwischen Eltern und Kindern waren unterentwickelt. Gleichwohl haften Kinder und Jugendliche mit ihrer Lebensgeschichte für solche Eltern, die Ihnen soziales Verhalten nicht haben vermitteln können. Neben einer erfolgreichen Wertevermittlung gibt es noch weitere "Hemmschwellen" gegen Straftaten: z.B. die "soziale Kontrolle". Familien, die nur einen lockeren Verbund darstellen, können diese soziale Kontrolle nicht leisten, auch weil oft beide Elternteile berufstätig sind oder weil die Bezugspersonen bei "Kettenehen" häufig wechseln. Die aktuelle Situation in vielen Familien bewirkt also einen

- Wegfall informeller, "sozialer" Kontrolle der Jugendlichen durch die Eltern und
- ein Defizit an Wertevermittlung mit der Folge, daß wirksame Hemmschwellen gegen Kriminalität fehlen.

2. Was können wir, was müssen wir tun, um die Familien gefährdeter Jugendlicher erziehungsfähiger zu machen und sie auch wieder zu befähigen, ihre Kinder im notwendigen Umfang zu kontrollieren ("soziale Kontrolle")? Die Defizite im familiären Bereich, von denen ich vorher gesprochen habe, können gemildert werden durch eine Verringerung der Lebensbelastung der Familien - also den Abbau sozialer Streßfaktoren - unter anderem im Bereich Einkommen, Wohnungs-, Arbeitsplatz und Rentensicherheit -, d.h.:

- finanzielle Entlastung von Familien mit Kindern,
- bezahlbare, kindergerechte Wohnungen,
- intensivierete Arbeitsvermittlung für Eltern und Alleinerziehende und
- eine Rentenformel, die der gesellschaftlichen Leistung von Familien entspricht.

Denn Eltern mit finanziellen Sorgen, die durch jedes weitere Kind wachsen, sind u.U. wegen dieser Sorgen überfordert und keine guten, belastbaren Erzieher. Dasselbe gilt für Eltern, die Wohnungsorgen haben, in einem stigmatisierenden Umfeld leben, arbeitslos sind oder Angst haben müssen vor einem Alter in Armut und Abhängigkeit, obwohl sie Kinder großgezogen und damit eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe erfüllt haben. (Kinder werden ja Beitragszahler für die sozialen Sicherungssysteme und finanzieren damit die Altersversorgung auch für Singles.) Notwendig ist ferner - neben dieser Verringerung der Lebensbelastung von Familien - eine gesteigerte Hilfe bei der Lebensbewältigung, d.h. Erziehungsberatung - auch "Pflichtberatung" (§ 1666 BGB) - für Familien, Jugendarbeit (Freizeitbereich), Schulsozialarbeit, Schuldnerberatung und Möglichkeiten der Umschuldung, aber auch - und nur im äußersten Notfall, aber rechtzeitig - Entzug des Sorgerechts durch das Vormundschaftsgericht. Billiger ist eine ursachenorientierte, also wirksame Prävention nicht zu haben!

#### **Festzuhalten bleibt:**

Alle Maßnahmen, die gesellschaftlich integrierend wirken, verhindern Kriminalität, alle Vorgänge, die desintegrierend wirken, fördern Kriminalität. Es muß daher mit allen Mitteln soziale Ausgrenzung bekämpft werden.

"Die beste Kriminalpolitik ist - und bleibt daher - eine gute Sozialpolitik" (Franz von Liszt).

3. Unsere mit Jugendkriminalität befaßten Beamten berichten auch immer wieder von der Kommunikationsunfähigkeit von Jugendlichen und Heranwachsenden, von deren Unfähigkeit, Konflikte verbal zu lösen, und sie berichten entsetzt von der Mitleidlosigkeit, der emotionslosen Brutalität und der Unfähigkeit von Jugendlichen, mit anderen und insbesondere mit ihren Opfern zu fühlen. Selbst der Gegner, der am Boden liegt und kampfunfähig ist, wird weiter getreten, geschlagen und gedemütigt: die totale Unterwerfung bringt dem Täter erst

den richtigen "Kick". Auch bei einer "Unterwerfungsgeste" gibt es oft keine "Beißhemmung" mehr. Es wird weiter "gestiefelt", weil der Täter nichts für das Opfer empfinden kann. Gewalt von Jugendlichen gegen andere Jugendliche. Oft gehen die Verlierer, von denen ich vorher erzählt habe, auf die Gewinner los; und so steigt nicht nur die Zahl der gewalttätigen Jugendlichen, sondern auch die der jugendlichen Opfer. Dagegen müssen wir - ursachenorientiert - etwas tun: Die notwendigen Maßnahmen sind die bereits geforderte Verringerung der Lebensbelastung von Familien und eine intensivierete Jugend- und Familienhilfe bis hin zu Eingriffen in das Sorgerecht überforderter Erzieher - mehr als bisher -, aber auch und insbesondere die Schaffung von Lebensperspektiven, die junge Menschen integrieren.

4. Vermehrt seit ca. 2 Jahren schließen sich Jugendliche, nun auch in Stuttgart, immer mehr zu Banden zusammen. Diese Banden sind multiethnisch; sie verständigen sich oft in einer Primitiv- und Fäkalsprache. Das Einstiegsalter ist niedrig und sinkt. Schon 14jährige treten solchen Gruppierungen bei. Anmachen und Zusammenschlagen steht auf dem Programm, denn "Gewalt macht Spaß". Die Zahl der von uns beschlagnahmten Waffen steigt von Jahr zu Jahr. Auf Fragen erklären die Jugendlichen, sie seien doch nur zu ihrer Verteidigung bewaffnet. Aber es kann ja nicht gut gehen, wenn Banden mit Butterfly-Messer, Schlagstock und Bleirohr herumrennen und in latenter Gewaltbereitschaft Konflikte mit anderen Gruppierungen suchen. Dabei genügt schon der geringste Anlaß, z.B. daß einer "komisch" schaut, um Gewalttätigkeiten ausbrechen zu lassen. Die Gewaltbereitschaft dieser Banden hat - neben der Gruppendynamik - im wesentlichen dieselben Ursachen wie die Kriminalität der Einzeltäter. Sie entsteht durch

- soziale Gegensätze,
- Armut und Ausgrenzung - vor allem auch durch Arbeitslosigkeit,
- fehlende Lebensperspektive,
- Kommunikationsunfähigkeit und Langeweile,
- "Verliererstatus", fehlende Wertevermittlung und mangelnde Kontrolle durch die Eltern.

Dagegen müssen wir - rasch und energisch - das Notwendige tun. Was dieses "Notwendige" ist, habe ich vorher gesagt, wobei - aus Zeitgründen - heute zur Verbesserung der schulischen Erziehung nichts gesagt werden kann und wobei - ergänzend - natürlich eine Stärkung der Polizeipräsenz zu fordern ist.

5. Das von mir vorgeschlagene Pilotprojekt eines "Nachbarschaftsgerichts" oder "Haus der Gerechtigkeit" oder "Haus des Jugendrechts" wäre ein zusätzlicher, weiterer Schritt in die richtige Richtung. Stuttgart könnte damit bundesweit eine beachtete Vorreiterrolle übernehmen. Wenn Jugendrichter, Staatsanwalt, Polizei und soziale Dienste unter einem Dach zusammenarbeiten, kann in Tagen statt nach vielen Monaten auf die Straftat des Jungtätlers reagiert werden: rasch, konsequent und zukunftsorientiert, sei es mit einem Täter-Opfer-Ausgleich, mit erzieherischen Maßnahmen, mit der Verpflichtung zum Schadenersatz oder mit Jugendarrest oder - bei gefährlichen Tätern - mit Jugendstrafe. Die Ahndung des Unrechts mit Hilfe und Befähigung zu einem gesetzmäßigen Leben könnten und müssen der Tat auf dem Fuße folgen.

Lassen sie mich zum Schluß das Folgende feststellen: Jugendkriminalität und deren Ursachen können nicht mit Aussitzen bewältigt werden. Wir müssen hier und jetzt das Erforderliche tun. Die Perspektivlosigkeit der Jugendlichen ist ja nicht nur eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, sondern auch für den sozialen Frieden insgesamt und - wenn es so weitergeht - für die Stabilität unserer Demokratie, die vom Miteinander und Füreinander lebt. Wenn immer mehr Jugendliche voller Wut sind auf "die da oben", wenn es immer mehr brodeln, wenn immer mehr jungen Menschen "alles egal ist", sind diese auch zu vielem bereit und

verführbar. Die Rechtsextremen werden sich freuen! Jugendliche müssen wieder das Gefühl haben, daß sie uns nicht gleichgültig sind. Sie brauchen eine Perspektive, sie dürfen sich nicht dauerhaft als Verlierer sehen, die "guten Gewissens" auf die Gewinner losgehen, sie müssen eine Chance haben, aus Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit herauszukommen und auf eigenen Füßen zu stehen. Nur so kann Jugendkriminalität erfolgreich bekämpft werden.

**Grafik einfügen 1 Seite**

## **Jugendkriminalität - Ursachen und Maßnahmen - das Wichtigste in Kürze**

1. Jugendkriminalität und deren Ursachen können nicht durch Aussitzen bewältigt werden. Wir müssen hier und jetzt das Erforderliche tun. Der Anstieg der Straftaten von Jungtätern (bis 21 Jahre) beträgt 1997 - bis 31.08.- über 30 %, bei Kindern sogar 38 %!

2. Der Vorschlag einer Herabsetzung der Strafmündigkeit auf 12 Jahre ist ein ungeeignetes Rezept zur Bekämpfung der Jugendkriminalität. Dieser Vorschlag ist ein Akt der Hilflosigkeit, und er ist Ausdruck eines zu starken Glaubens an die Wirksamkeit repressiver Lösungen.

3. Wir sollten unsere verfestigten Auffassungen über geschlossene Erziehungsheime angesichts der Realität kindlicher Intensivtäter noch einmal kritisch prüfen. Der Rechtsstaat muß auch Kindern gegenüber zu angemessenen Reaktionen in der Lage sein.

4. Die zentrale Ursache der Eigentumskriminalität von Jungtätern sind die sozialen Gegensätze, die sich in den letzten Jahren enorm verschärft haben. Jugendliche akzeptieren nämlich soziale Gegensätze nicht, die sie selbst als "arm" definieren und andere - im Gegensatz dazu - als "reich". Sie finden sich damit nicht ab.

5. In einer sozial gespaltenen Gesellschaft ist Jugendkriminalität symptomatisch, und sie ist darüber hinaus eine "Zeitbombe", jedenfalls eine Dauererscheinung, weil angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung viele junge Menschen - absehbar - keine Chance mehr sehen und haben, legal aus ihrer desolaten Lage herauszukommen.

6. Wir müssen die Arbeitslosigkeit der Jugendlichen und Heranwachsenden als das zentrale Problem unserer Stadt sehen. Durch Arbeitslosigkeit entsteht Ausgrenzung und oft Verzweiflung; die Rechtsordnung ist in den Augen vieler Betroffener dann keine "gerechte Ordnung" mehr, die "jedem das Seine", also jedem eine Chance, gibt; sie verliert damit ihre Akzeptanz, ihre Legitimität und - subjektiv - ihre Verbindlichkeit. Der Jugendliche, der sich durch Arbeitslosigkeit und Armut ausgegrenzt, d.h. nicht mehr zugehörig, sondern "randständig" fühlt, hat keine Motivation, sich an die Spielregeln einer Gesellschaft zu halten, die ihn nicht "mitspielen" läßt. Je mehr Jugendarbeitslosigkeit desto weniger gesellschaftliche Integration und desto mehr Jugendkriminalität.

7. Eine Hauptursache in der gesamten Bandbreite der Jugendkriminalität, insbesondere aber bei der Gewaltkriminalität, entsteht dadurch, daß in der Familie des Täters kriminalitätsverhindernde Werte wie Ehrlichkeit, Wahrhaftigkeit, Mitverantwortung für das Gemeinwesen und Hilfsbereitschaft nicht mehr gelebt und nicht mehr erlebt wurden, also eine Wertevermittlung nicht stattfand. Gleichwohl haften Kinder und Jugendliche mit ihrer Lebensgeschichte für Eltern, die Ihnen soziales Verhalten nicht haben vermitteln können.

8. Gewalt von Jugendlichen richtet sich meist gegen andere Jugendliche. Oft gehen Verlierer auf die Gewinner los. Anmachen und Zusammenschlagen steht auf dem Programm, denn "Gewalt macht Spaß". Selbst auf den Gegner, der kampfunfähig ist, wird weiter "gestiefelt", weil der Täter nichts für das Opfer empfinden kann. Die notwendigen Maßnahmen dagegen sind: Stärkung der Erziehungsfähigkeit von Eltern durch Verringerung der Lebensbelastung von Familien und eine intensivierete Familienhilfe bis hin zu Eingriffen in das Sorgerecht überforderter Erzieher - mehr als bisher -, aber auch und insbesondere die Schaffung von Lebensperspektiven, die junge Menschen integrieren.

9. Alle Maßnahmen, die gesellschaftlich integrierend wirken, verhindern Kriminalität. Es muß daher mit allen Mitteln soziale Ausgrenzung bekämpft werden. "Die beste Kriminalpolitik ist - und bleibt - eine gute Sozialpolitik".

10. Das von mir vorgeschlagene Pilotprojekt "Haus der Gerechtigkeit" wäre ein Schritt in die richtige Richtung. Es kann dann in Tagen statt in vielen Monaten auf eine Straftat reagiert werden: rasch, konsequent und zukunftsorientiert. Die Ahndung des Unrechts und Hilfe und Befähigung zu einem gesetzmäßigen Leben müssen der Tat auf dem Fuße folgen.

11. Die Perspektivlosigkeit der Jugendlichen ist nicht nur eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, sondern auch für den sozialen Frieden insgesamt und - wenn es so weitergeht - für die Stabilität unserer Demokratie. Wenn immer mehr Jugendliche voller Wut sind auf "die da oben", wenn es immer mehr brodeln, wenn immer mehr jungen Menschen "alles egal" ist, sind diese auch zu vielem bereit und verführbar.

12. Jugendliche müssen wieder das Gefühl haben, daß sie uns nicht gleichgültig sind,  
- sie brauchen eine Perspektive,  
- sie dürfen sich nicht dauerhaft als Verlierer sehen, die "guten Gewissens" auf die Gewinner losgehen,  
- sie müssen eine Chance haben, aus Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit herauszukommen und auf eigenen Füßen zu stehen;  
nur so kann Jugendkriminalität erfolgreich bekämpft werden.

## **Die Autoren und Herausgeber:**

**Rafael Behr**, Polizeibeamter in Hessen, danach Studium der Sozialwissenschaften an der Universität Frankfurt, Dozent an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Mecklenburg-Vorpommern, Tätigkeit im Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern; derzeit wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Erziehungswissenschaften der Universität Frankfurt

**Clemens Binniger**, Jahrgang 1962. Eintritt in die Polizei des Landes Baden-Württemberg 1979. Verschiedene Tätigkeiten im mittleren Dienst der Polizei. 1988 Studium an der Hochschule für Polizei in Villingen-Schwenningen. 1990 Auszeichnung mit dem Preis des Landtags von Baden-Württemberg für besondere Studienleistungen im Staatsrecht. 1991 Ernennung zum Polizeikommissar. Tätigkeiten bei der Polizeidirektion Freiburg im Führungs- und Lagezentrum, als Dienstgruppenführer und im Stabsbereich. 1995 - 1997 Ausbildung für den höheren Polizeivollzugsdienst an der Polizei-Führungsakademie. Zur Zeit als Polizeirat an der Landes-Polizeischule in Freiburg tätig.

**Gunther Dreher**, Jahrgang 1958, Kriminalrat, zur Zeit an die Fachhochschule Villingen-Schwenningen Hochschule für Polizei als Mitarbeiter im Rektorat abgeordnet.

**Thomas Feltes**, Jahrgang 1951, Studium der Rechts- und Erziehungswissenschaften (mit Psychologie und Soziologie) an der Universität Bielefeld, Promotion zum Dr. jur., Tätigkeit als Assistent an den juristischen Fakultäten der Universitäten Bielefeld, Hamburg und Heidelberg. 1992 Habilitation an der juristischen Fakultät der Universität Tübingen für Kriminologie, Jugendstrafrecht, Strafvollzug, anschl. Professor an der Fachhochschule für den öffentlichen Dienst in Berlin, im gleichen Jahr Ernennung zum Rektor und Professor an der Fachhochschule Villingen-Schwenningen - Hochschule für Polizei. Forschungen und Veröffentlichungen in den Bereichen Jugenddelinquenz, Strafjustiz und Polizei. Tätigkeit für den Europarat und die Vereinten Nationen.

**Heike Gramkow**, Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Hamburg, 1994 Promotion dort. Arbeitsschwerpunkte: Management und Organisation im Bereich von Polizei und Justiz. Programmevaluierungen im Bereich von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten; Veröffentlichungen zu Community Policing, kommunale Kriminalprävention, Justizreaktionen auf Drogendelikte, Einziehung von Drogengeldern, Beschleunigung von Justizprozessen. Seit mehreren Jahren Tätigkeit bei verschiedenen Forschungseinrichtungen in den USA, seit 1997 Direktor für Management und Program Entwicklung am American Prosecutors Research Institute in Alexandria, VA, USA.

**Volker Haas**, Jahrgang 1937, Studium der Rechts- und Staatswissenschaften in Tübingen/München, Promotion 1962 am Lehrstuhl für Rechtsgeschichte der Uni Kiel, Leiter der JVA in Freiburg, von 1980 bis 1987 Polizeipräsident in Karlsruhe, seit 4. Mai 1987 Präsident der Landespolizeidirektion Stuttgart II.

**Erwin Hetger**, Jurist, seit 01.07.1990 Landespolizeipräsident des Landes Baden-Württemberg.

**Henner Hess**, geboren 1940, studierte Soziologie in Heidelberg, Lexington und Paris. Nach der Promotion 1967 war er mehrere Jahre wissenschaftlicher Assistent am Institut für Kriminologie der Universität Heidelberg und wurde nach der Habilitation auf den Lehrstuhl für Kriminologie der Rijksuniversität Utrecht berufen. Seit 1982 ist er Professor am Fachbereich Erziehungswissenschaften der Universität Frankfurt. Zur Zeit, d.h. im Wintersemester 1997/1998, verbringt er zum zweiten Male ein Forschungssemester an der New York University.

**Joachim Kersten**, Jahrgang 1948, Studium Geschichte, Politik, Sozialwissenschaften in Berlin, Kanada und Tübingen. Forschungs- und Lehrtätigkeit in München, Melbourne/Australien und Tokyo/ Japan. Seit 1994 Professor für Soziologie an der Hochschule für Polizei.

**Jürgen Korell**, 41 Jahre und Polizeibeamter des Erkennungsdienstes des Polizeipräsidiums Wiesbaden. Er ist Sprecher der Bundesarbeitsgemeinschaft "Kritischer Polizistinnen und Polizisten (Hamburg Signal) e.V."

**Birgit Kunz**, Jahrgang 1972, Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Trier. Seminar zum "Kriminalpräventiven Rat der Stadt Trier" an der dortigen Universität. Wissenschaftliche Hilfskraft am kriminologischen Lehrstuhl von Prof. Dr. Kühne.

**Ingeborg Legge**; Jahrgang 1954, studierte Philosophie, Rechts- und Sozialwissenschaften in Berlin und Kriminologie in Hamburg. Sie arbeitete als wissenschaftliche Mitarbeiterin für die DFG und das Aufbaustudium Kriminologie in Hamburg und leitet seit 1989 die Kriminologische Forschung im Landeskriminalamt Hamburg.

**Urban Liebel**, 32 Jahre und Polizeibeamter der Wasserschutzpolizei in Speyer. Er ist Vorstandsmitglied der Bundesarbeitsgemeinschaft "Kritischer Polizistinnen und Polizisten (Hamburg Signal) e.V."

**Hagen Saberschinsky**, seit 17.9.92 Polizeipräsident in Berlin, von 1957 bis 1962 Angehöriger der Berliner Bereitschaftspolizei; 1965 Eintritt in das Bundeskriminalamt in Wiesbaden; 1981 bis 1984 Leiter der Gruppe "Grundsatzangelegenheiten, Waffen-, Sprengstoff-, Falschgelddelikte, Organisierte Kriminalität"; 1984 bis 1985 Leiter der Gruppe "Informationssammlung Terrorismus"; 1986 Leiter der Gruppe "Ermittlungen Rauschgiftbekämpfung"; 1990 Abteilungspräsident der Abteilung "Rauschgiftbekämpfung" (Vorsitzender der "Kommission Rauschgift" und der "ständigen Arbeitsgruppe Rauschgift"); November 1991 stellvertretender Leiter der Hauptabteilung des BKA in Meckenheim (Staatsschutzkriminalität, Schutz- und Begleitdienste, Technische Dienste - Vorsitzender der Arbeitsgruppe "Staatsschutzkriminalität"; 1.4.92 Leiter der Hauptabteilung des BKA in Meckenheim.

**Fritz Sack**, Jahrgang 1931, nach Examen als Steuerinspektor Studium der Wirtschaftswissenschaften und der Soziologie in Kiel und Köln, Assistent bei René König in Köln, 1970 Professor für Soziologie an der Universität Regensburg, Mitglied im Gründungssenat der Universität Bremen, 1974 Professor für Abweichendes Verhalten und soziale Kontrolle an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hannover, 1984 Professor für Kriminologie am Aufbau- und Kontaktstudium Kriminologie der Universität Hamburg, seit vielen Jahren DFG-Gutachter.

**Wolfgang Schuster**, Jahrgang 1949, Studien der Rechts- und Staatswissenschaften in Tübingen, Genf und Freiburg. Promotion im Zivilrecht. Zweites juristisches Staatsexamen in Stuttgart. 1975 - 1980 Stadtrat in Ulm. Studium an der Ecole Nationale d'Administration (ENA) in Paris. 1978 - 1980 Referent im Staatsministerium. 1986-1993 Oberbürgermeister der Stadt Schwäbisch Gmünd. 10.11.96: Wahl zum Oberbürgermeister der Landeshauptstadt Stuttgart.

**Jeremy Travis**, Direktor des National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, Washington, USA.

***Herausgeber und Verlag danken dem "Kriminologischen Journal" und der Tageszeitung (taz) für die Genehmigung, die Beiträge von Hess, Sack und Wilson/Kelling (KrimJ) bzw. Böhm, Junge/Winden, Seidel-Pielen, Trautfest***

*(taz) in diesem Band nachzudrucken.*