

Zur Einführung: New York als Modell für eine moderne und effektive Polizeipolitik?¹

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 ...).

¹ 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 ist². 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 neu³, 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-

² 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)

³ 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 vermuteten⁴), 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 vollzieht⁵. 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 niedriger⁶. 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 starben⁷. 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

⁴ 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

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

⁶ 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

⁷ 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% an⁸. 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.

⁸ 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 haben⁹. In einer Stadt gibt die Polizei den Jugendlichen, die zu Hause bleiben (müssen), den dazu passenden Tip: "Eßt Popcorn und schiebt ein Video ein"¹⁰

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 Jahren¹¹, 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,

⁹ 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

¹⁰ Zitiert nach einer dpa-Meldung vom 4.12.1997

¹¹ 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"¹². 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 USA¹³) wegen unzulässiger Durchsuchungen verhaftet und verurteilt worden¹⁴. Insofern hat der auf der Homepage der New Yorker Polizei¹⁵ zu findende Satz "NYC (für New York City, T.F.) Needs CPR: Courtesy.

¹² 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

¹³ 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.

¹⁴ 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

¹⁵ <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 hat¹⁶, 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 Hartnett¹⁷ - unterscheidet sich aber nicht nur in der Tatsache der wissenschaftlichen Begleitung von dem "New Yorker Modell", sondern vor allem in der konkreten Ausgestaltung¹⁸. Während New York - überspitzt formuliert - einen Konfrontationskurs den Bürgern gegenüber gewählt hat¹⁹, 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 nicht²⁰. 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

¹⁶ Community Policing in Chicago, Year Four: An Interim Report. November 1997

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

¹⁸ 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>).

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

²⁰ 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) fort²¹. 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 Aktivitäten²² 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 York²³). Gruppendynamischen Eigengesetzlichkeiten scheinen demnach sowohl bei der Entstehung, als auch bei der Verhinderung von Gewalt eine entscheidende, vielleicht sogar die maßgebliche Bedeutung zu besitzen²⁴.

VIII.

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

²¹ 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.

²² 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.

²³ 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

²⁴ 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 worden²⁵.

- * 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 bekannten²⁶.

- * 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

²⁵ 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.

²⁶ 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

mitzutragen²⁷.

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 dürfte²⁸. 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 arbeiten²⁹.

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

²⁷ 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).

²⁸ 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

²⁹ 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 Segmentierung³⁰ 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 USA³¹, 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

³⁰ 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.

³¹ 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"³² (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 Umweltkriminalität³³. 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 sei³⁴. 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-

³² Umfrage der R+V-Versicherungen vom Oktober 1997: "Ängste der Deutschen 1997"

³³ Alle Angaben nach der Studie der R+V-Versicherungen 1997

³⁴ 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 festgestellten³⁵ 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-Techniken³⁶) erfolgen. Dies dürfte die tatsächlich interessante Herausforderung vor dem Hintergrund des "New Yorker Modells" für uns sein. Nehmen wir sie an?

³⁵ Vgl. Jiao/Kocher 1997 (s.o. Anm.)

³⁶ 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