

Thomas Feltes

„Community Policing“ – ein polizeipolitisches¹ Modell für Europa?

(in: J. Fehervary, W. Stangl (Hrsg.), Regionalisierung und Internationalisierung der Sicherheitsexekutive, Wien, Universitätsverlag, 2001)

Intro

Sicherheit in der Gesellschaft hat verschiedene Facetten und ist das Ergebnis von Bemühungen verschiedenster Institutionen - auch, aber nicht nur der Polizei. Dies ist bedeutsam, wenn es um Diskussionen zur inneren Sicherheit und ihrer Verbesserung oder Wiederherstellung geht. Dabei kann man zwischen „objektiver“ (oder gemessener) und „subjektiver“ (oder empfundener) Sicherheit unterscheiden. Das subjektive Sicherheitsgefühl wird als wesentlicher Bestandteil dessen gesehen, 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. Ein besonders wichtiger Faktor ist die Einschätzung, daß man ohne Furcht vor Straftaten wohnt und lebt und ohne Angst die öffentlichen Straßen und Plätze benutzen kann. Allerdings ist schon an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass es nach allen bisherigen Erkenntnissen keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen objektiver und subjektiver Sicherheit gibt, d.h. dass man sich sogar in objektiv unsicheren Gebieten subjektiv sicher fühlen kann und umgekehrt, und dass das eigene Opferwerden nicht unbedingt zu einer Erhöhung der Verbrechensfurcht führt. Die Aufgabe der Polizei ist zweigeteilt: Einerseits muß sie subjektiv empfundene Verbrechensfurcht abbauen (helfen), andererseits muß sie dort, wo tatsächlich Problemzonen bestehen, auf eine Änderung der realen Gegebenheiten hin wirken und mit anderen Institutionen im Gemeinwesen zusammenwirken.

1. Irrglaube: Kriminalität ist das „wichtigste“ Problem

Offensichtlich ist – im Gegensatz zu verbreiteten Annahmen - die Furcht vor Kriminalität für die meisten Bürger von eher untergeordneter Bedeutung. Nur ein kleiner Personenkreis fühlt sich durch "Kriminalität" tatsächlich bedroht und in seiner Lebensqualität eingeschränkt, fragt man die Bürger „offen“ nach den Problemen, die sie bedrücken. (Gibt man das Thema „Kriminalität“ allerdings explizit vor, dann wird es von der Mehrzahl der Befragten als Problem bestätigt.) Dabei sind es nicht nur ältere Menschen, die Kriminalität als Problem sehen, sondern zunehmend auch jüngere. Die in verschiedenen Umfragen nachgewiesene relativ hohe Furchtausprägung der 14- bis unter 20jährigen Männer bzw. der unter 25jährigen Frauen und eine damit einher gehende Tendenz zum Vermeiderverhalten vor allem bei Frauen weist hin auf eine Beeinträchtigung der städtischen Lebensqualität, wie sie als Begleiterscheinung des Funktionswandels der Innenstädte (Dominanz der Geschäftsfunktion bei Verlust der Wohn- und Kommunikationsfunktion) auch Gemeinden mit reicher historischer Tradition betrifft. Die wahrgenommene Gefährdung durch Kriminalität ist dabei nur ein (und keinesfalls der dominierende) Aspekt der Entwicklung der städtischen Lebensumwelt. Dies belegt die deutliche Dominanz der Verkehrsproblematik in der Problembewertung der Bürger. So liegen in allen Befragungen, in denen die Bürger „offen“, d.h. ohne Antwortvorgaben nach den „wichtigsten Problemen“

in ihrer Gemeinde gefragt werden, Verkehrsprobleme an ersten Stelle². Auch angesichts der Größenordnung des Opferrisikos im Straßenverkehr, das erheblich über demjenigen der 'klassischen' Kriminalität liegt, verdienen die Probleme der Verkehrssicherheit gerade unter präventiven Gesichtspunkten besondere Aufmerksamkeit. So ist die Wahrscheinlichkeit, Opfer eines Verkehrsunfalles zu werden, dreimal höher als die, Opfer eines Gewaltverbrechens zu werden, und das Risiko, bei einem Verkehrsunfall verletzt zu werden, ist zehnmal größer als das Risiko, Opfer eines Straßenraubes zu werden. Letztlich ist das Risiko, Opfer eines tödlichen Verkehrsunfalles zu werden mit dem Risiko, Opfer eines Handtaschenraubes zu werden, durchaus vergleichbar: Es beträgt 1:8.000 auf ein Jahr berechnet³.

2. Irrglaube: Mehr Polizei bringt mehr Sicherheit

Politiker wie Bürger meinen, daß "mehr Polizei auf der Straße" geeignet sei, die öffentliche Sicherheit zu verbessern. Auf der anderen Seite setzen aber die Bürger bei der Analyse der Ursachen der Kriminalität deutlich andere Schwerpunkte. Hier werden eine verfehlte Sozial-, Wohnungs- oder Arbeitspolitik genannt sowie fehlende Freizeitmöglichkeiten. Dennoch wird nach der Polizei zur "Beseitigung" dieser Probleme gerufen⁴. 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 Kriminalitätsprobleme lösen können, obwohl ihre eigene Analyse der Situation in ganz andere Richtungen weist. Zudem wird oft verkannt, wie es tatsächlich um die Polizeipräsenz bzw. die Verfügbarkeit von Polizei bestellt ist. Während in der öffentlichen Diskussion meist von einem Verhältnis von einer Polizistin/ einem Polizisten auf 250 bis 350 Bürger ausgegangen wird, zeigen Berechnungen, dass tatsächlich zu einem bestimmten, beliebigen Zeitpunkt auf etwa 10.000 Bürger ein verfügbarer Polizeibeamter (im Streifendienst) kommt⁵. Letztendlich werden etwa 12 Planstellen benötigt, um rund um die Uhr eine(n) PolizeibeamtIn an einem bestimmten Ort verfügbar zu haben.

3. Irrglaube: Innere Sicherheit kann dauerhaft durch Polizei hergestellt werden.

Den strukturellen Egoismus einer fragmentierten Gesellschaft muß man als Bedrohung demokratischer Strukturen ansehen, weil Demokratie vom Miteinander und Füreinander lebt. Der Rückzug in die Individualität wird mittelfristig zur Erosion selbst bislang stabiler Demokratien führen. Ohne die Wiederbelebung der Nachbarschaften gerade in strukturell problematischen und kriminalitätsbelasteten Gebieten wird eine dauerhafte positive Veränderung nicht nur im Bereich der Kriminalität nicht möglich sein. So beginnt man zu erkennen, daß sich zunehmend bürgernahe Polizeiarbeit als die einzige Form von Polizeiarbeit herauskristallisiert, mit der die Qualität polizeilicher Arbeit, das Verhältnis der Polizei zum Bürger, die Motivation der Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten sowie die Zufriedenheit mit dem Gemeinwesen verbessert werden kann. 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 Polizeiführung - dies alles verbirgt sich hinter dieser neuen Polizeiphilosophie, die weit mehr ist als eine neue Technik zur Problembewältigung oder Mitarbeiterführung. Der von New York mit massiver publizistischer

Unterstützung ausgehende und hierzulande teilweise mit offenen Armen aufgenommene Versuch, die "Null-Toleranz"-Strategie auch auf europäische Verhältnisse zu übertragen und mit dem, was wir unter "bürgernaher Polizeiarbeit" verstehen, gleichzusetzen, ist gefährlich und muß scheitern. Er kann sogar zu einer Zersplitterung und weiteren Fragmentierung unserer Gesellschaft führen, weil ganze Bevölkerungsgruppen dadurch möglicherweise ausgegrenzt werden. Eine Gesellschaft, die aber damit beginnt, einzelne Gruppen (und sei es auch nur teilweise) auszugrenzen, zerstört das Fundament, auf dem sie erbaut ist. Statt von New York lernen oder gar wie dort "aufräumen" zu wollen, sollte besser versucht werden zu reflektieren, wieso gerade dieser Ansatz Zustimmung findet und andere, strukturell angelegte Modelle, die an den eigentlichen Ursachen ansetzen, wenig Beachtung finden. Eine schnelle Lösung ist in der Regel eine schlechte Lösung. Dies gilt auch und gerade für die Kriminalitätsbekämpfung.

4. Irrglaube: Amerikanische Modelle sind auf Europa übertragbar

New York ist seit einiger Zeit in aller Munde - dieses Mal allerdings nicht wegen besonders abscheulicher Morde oder wegen eines neuen Broadway-Musicals. Spätestens seit 1997 macht die New Yorker Polizei (NYPD) mit positiven und negativen Schlagzeilen von sich reden. Dramatische Kriminalitätsrückgänge und eine (angeblich) "neue Polizeistrategie" sorgten für ein bislang nicht bekanntes Rauschen und Raunen sowohl im Medienwald, als auch in polizeiinternen Veranstaltungen. Das "Erfolgsrezept" der New Yorker Polizei wollte man erkunden und auch auf europäische Verhältnisse übertragen, wozu weder Kosten noch Mühen gescheut wurden. Relativ schnell merkte man allerdings, daß das "New Yorker Modell" auch seine Schattenseiten hat, das es vor allem relativ wenig Neues anbieten kann und dass es mit „Community Policing“ eigentlich recht wenig zu tun hat. Um beides (New Yorker Modell und Community Policing) richtig einschätzen zu können, muss mit einigen typischen Klischees zu den USA und ihrer Polizeipolitik aufgeräumt werden. *Die USA sind ein Land, in dem alles möglich ist und in dem jeder alles erreichen kann (vom Tellerwäscher zum Millionär ...)*. Dieses Klischee ist falsch. 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 ist⁶. 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; alleinerziehende Mütter, die sich keine Kinderbetreuung leisten können u.a.m.). Allerdings wird zunehmend über Möglichkeiten nachgedacht, Sozialhilfeempfänger verstärkt in den Arbeitsprozeß zu integrieren, und führende Unternehmer beginnen damit, darüber nachzudenken, ob es nichts gesellschaftlich wichtigeres gibt, als aus Geld mehr Geld zu machen, was der eigentliche Sinn und Zweck eines kapitalistischen Systems in der modernen Gesellschaft sein kann⁷, und ob die z.T. horrenden Gewinne nicht gesellschaftlich nützlicher eingesetzt werden können als zur erneuten Gewinnmaximierung⁸.

Die USA ist ein Land mit enorm hoher und 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 über 600 Gefangenen auf 100.000 Einwohner (zum Vergleich: Deutschland hat etwa 95 Gefangene auf 100.000 strafmündige Einwohner) ist dort eine neue "Qualität" des Einsperrens erreicht worden⁹. Selbst die ehemalige Sowjetunion hatte (Gulag's eingerechnet) diese Rate nicht erreicht. Ende der neunziger Jahre sitzen in den USA mehr als 1,8 Millionen Menschen 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 der Population entweder im Gefängnis sitzt oder unter staatlicher Kontrolle (probation oder parole) steht. Dabei erhält ein Gefängniswärter ein Gehalt, das rund 10.000 US\$ im Jahr über dem eines Lehrers liegt, und 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 angeben, Opfer einer Straftat geworden zu sein, seit mehr als 20 Jahren beständig rückläufig. 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. 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. 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 vollzieht¹⁰. 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.

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 niedriger¹¹. 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 starben¹². 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. 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 einer Studie eindrucksvoll zeigen, ist 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.

5. Irrglaube: Man kann von Amerika nichts lernen

Die Kriminalität in den USA ist in der letzten Zeit unbestreitbar rückläufig. Wer oder was ist aber für diesen Rückgang verantwortlich? Amerikanische Kriminologen verweisen auf massive Veränderungen im Drogenmarkt, auf demographische Veränderungen und auf die Tatsache, daß die Rückgänge in der registrierten Kriminalität nicht nur Städten mit repressiver Polizeipolitik wie New York, sondern auch anderenorts aufgetreten sind. So praktiziert z.B. Boston, die Stadt mit dem am Abstand deutlichsten Rückgang, 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 in Chicago von der Polizei verteilt wird. Dort wurde auch zur wissenschaftlichen Begleitung, aber auch zur Unterstützung der Aktionen ein eigenes "Chicago Community Policing Evaluation Consortium" gegründet, das jährliche Berichte vorgelegt¹³, 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 Hartnett¹⁴ - unterscheidet sich in der konkreten Ausgestaltung von vielen anderen Modellen¹⁵. Während New York - überspitzt formuliert - einen Konfrontationskurs den Bürgern gegenüber gewählt hat, setzt Chicago (ähnlich wie Boston, San Diego und andere Städte) auf Kooperation und Koordination¹⁶. In einer von Wesley Skogan Ende 1997 zusammengestellten Übersicht von mehr als 180 Städten in den USA, die (nach eigenen Angaben) Community Policing praktizieren, findet sich im übrigen das New Yorker Police Department nicht.

Auch wurden manch andere, gemeinwesenbezogene, kriminalpolitische Maßnahmen, die einen wesentlich innovativeren Charakter haben als das „Zero-Tolerance-Modell“, bislang in Europa kaum wahrgenommen. 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. Community Prosecution, Community Courts und Community Corrections bauen auf den guten Erfahrungen mit Community Policing auf und setzen sie (in anderer Form) fort¹⁷. 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.

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 Aktivitäten¹⁸ 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 York¹⁹). Gruppendynamischen Eigengesetzlichkeiten scheinen demnach sowohl bei der Entstehung, als auch bei der Verhinderung von Gewalt eine entscheidende, vielleicht sogar die maßgebliche Bedeutung zu besitzen²⁰. Die entscheidende Frage ist, wie man der Fragmentierung und Segmentierung²¹ in unseren Gesellschaften entgegenwirken kann Überlegungsansätze dazu gibt es aus den USA²², aber auch bei uns. Die Viktimologie hat längst erkannt, daß die Täter- und Opferrolle häufig austauschbar ist und ist es vom Zufall abhängig ist, wer wann in welcher Rolle auffällt. Die mehr oder weniger unterschwellige Annahme, das 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 Krankheit²³. 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 Diebstahl im Urlaub (erstmalig im Jahr 2000), Vandalismus und die Umweltkriminalität (1997 noch auf Platz1)²⁴.

Lernen können wir somit von den USA, dass wir

- polizeiliche Massnahmen stärker als bisher überprüfen und auch durch Externe evaluieren sollten,
- Kriminalitätsentwicklungen oder generell Entwicklungen im Bereich der inneren Sicherheit schneller und unmittelbarer an die Polizeibeamten vor Ort zurückkoppeln sollten (auch mit Hilfe moderner Technologie),
- dem Zusammenwirken zwischen Bürger und Strafjustiz stärkere Aufmerksamkeit widmen sollten, ohne dies nur auf die Polizei zu beziehen,
- die Innenstädte kritisch beobachten müssen, ob sich hier Tendenzen, die mit „amerikanischen Verhältnissen“ vergleichbar sind, entwickeln.

6. Irrglaube: Mehr vom Selben löst Probleme ...

Die Idee der bürgernahen Polizeiarbeit und der oftmals im gleichen Atemzug genannten kommunalen Kriminalprävention wurde in den letzten Jahren mit stetig steigender Intensität verfolgt, beobachtet und auch kritisiert. Sie ist vor dem Hintergrund einer Entwicklung zu sehen, die in engem Zusammenhang mit "Community Crime Prevention" und "Community Policing" steht. Die Begriffe sind kennzeichnend für die in den 80er Jahren gewachsene Einsicht ist, daß mit einfachen, monolithischen oder gar zentralistischen Ansätzen und einem quasi militärischen Verständnis von innerer Sicherheit Probleme nicht zu bewältigen sind. Öffentliche Sicherheit wird zunehmend als ein besonderes Gut in der postmodernen Gesellschaft gesehen, und der demokratische Staat ist verpflichtet, dieses Gut seinen Bürgern zu garantieren. Er wird auch zunehmend daran gemessen, wie gut er dies tut. Sicherheit gehört zur immateriellen Infrastruktur aller gesellschaftlichen Gruppen, aber vor allem auch der unteren sozialen Schichten.

Die kriminologische Forschung konnte bereits in den 70er Jahren, verstärkt aber dann in den 80er Jahren nachweisen, daß sowohl spezial-, als auch generalpräventive Maßnahmen ihre Grenzen haben. Weder mit Behandlung und Therapie, noch mit Abschreckung und Repression läßt sich das Problem Kriminalität lösen. Auch überkommene Vorstellungen von polizeilichen Maßnahmen mußten aufgegeben werden. Dazu gehört z.B. die Tatsache, daß die Erhöhung der Entdeckungswahrscheinlichkeit nur bedingt realisierbar ist und selbst dort, wo sie (z.B. durch massiven Polizeieinsatz) realisiert wird, nicht zu einer Lösung, sondern oft zu einer räumlichen oder deliktischen Verlagerung von Problemen führt.

Auch die Reduktion von Tatgelegenheiten und individuelles Schutzverhalten führen nicht oder zumindest nicht immer oder nicht auf Dauer zu einer echten Reduzierung von Kriminalität. So hat sich das Konzept des "Defensible Space" ebenso wie das des "Social Engineering" über Kontrollnetzwerke nicht durchsetzen können. Hinzu kommt, daß eine Sicherung durch zuviel Polizei zu eskalierenden Gefährdungsvermutungen und zu verstärkter Wahrnehmung von Unordnung führen kann und damit im Ergebnis die Bemühungen zur Erhöhung des Sicherheitsgefühls konterkariert. Ein kommunales Sicherheitskonzept muß, ähnlich wie z.B. ein kommunales Verkehrskonzept, ein maßgeschneidertes Sicherheitskonzept sein. Ein solches Konzept verlangt aber als erstes ein genaues und umfassendes "Maß-Nehmen", eine Bestandsaufnahme von Problemen, Schwierigkeiten, aber auch Chancen einer bestimmten Kommune. Das maßgeschneiderte Sicherheitskonzept - der "Maßanzug" - kann später nur so gut sein, wie zuvor die Rahmenbedingungen, für die es erstellt wird, ausgemessen wurden.

In einer 1995 im Auftrag des FBI unter mehr als 900 Polizeibehörden in den USA durchgeführte Befragung²⁵ waren 79,5% der befragten Polizeibehörden der Auffassung, durch Community Policing sei die Verbrechensfurcht in ihrem Bereich reduziert worden. 95% glaubten, daß sich durch Community Policing die Fähigkeit der Polizei, Probleme in der Gemeinde lösen zu können, verbessert. 84,5% meinten, daß Polizeibeamte, die Community Policing betreiben, mehr und bessere Informationen besitzen als "normale" Polizeibeamte.

Eindeutig ist, daß Projekte des Community Policing einen positiven Einfluß auf die Einstellung der Bürger zur Polizei und ihrer Arbeit haben²⁶. Die Bürger spüren, daß sich die Polizei um ihre Belange kümmert und bemüht ist, die Probleme zu lösen, auch wenn sie dazu möglicherweise objektiv nicht in der Lage ist. Möglicherweise damit in Zusammenhang steht die Feststellung, dass sich die Zufriedenheit der Polizeibeamten mit ihrer Arbeit in solchen Projekten ebenfalls verbessert. In der FBI-Studie berichten 66% der Polizeibehörden, daß sich die Zufriedenheit der Beamten mit ihrem Beruf mit der Einführung von Community Policing verbessert habe.

Resumé

Community Policing – oder besser: Bürgernahe Polizeiarbeit und kommunale Kriminalprävention sind Ausgangspunkte einer Präventionstrategie im kommunalen Bereich, die versucht, Methoden der Kriminalitätsverhütung zu entwickeln, realisieren und bewerten. Dieser Präventionsstrategie kann und sollte kein einheitliches Konzept zugrunde liegen, weil die konkreten regionalen Probleme und Bedürfnisse unterschiedlich sind. Auch die regionalen Voraussetzungen sind zu unterschiedlich, als daß ein einheitliches Modell sinnvoll erscheint. Im Wissen um die Begrenztheit der Möglichkeiten, die von den beteiligten Institutionen, Personen und dem herrschenden Kriminalitätsbild der Kommune abhängig sind, ist umsichtiges Vorgehen geboten. Kommunen müssen die Forderung des European Forum of Local Authorities for Urban Safety erfüllen, die mit Unterstützung der UNO und des Europarates 1991 dazu aufgefordert hat, daß Städte und Gemeinden Präventionsstrukturen und nicht nur Präventionsprogramme schaffen sollen. Dies bedeutet aber nicht einfach die Einführung von Modellen oder technokratischen Lösungen, sondern es bedeutet strukturelle Veränderungen im Gemeinwesen und bei der Polizei. Bei den Konzepten der "bürgernahen Polizeiarbeit" bzw. des "Community Policing", die ebenso demokratisch wie erfolgversprechend sind, handelt es sich nicht um vereinzelte, auf bestimmte Aktionen begrenzte Projekte, sondern hier stehen bestimmte Strategien und langfristige Programme im Hintergrund. Community Policing ist –richtig verstanden - eine (neue) Polizeiphilosophie und keine (neue) Polizeitaktik. Die Erfahrungen aus den USA haben gezeigt, daß kommunale Kriminalprävention selbst bei guter Zusammenarbeit der Polizei mit der Bevölkerung und Unterstützung von anderen Gruppen nicht ausreicht, um alle Probleme im Zusammenhang mit Sicherheit und Ordnung im Gemeinwesen zu überwinden. Die Polizei allein kann keine Arbeitsplätze schaffen, die Schulsituation nicht ändern, nicht einmal dafür sorgen, daß die Müllabfuhr oder Stadtreinigung so funktioniert, daß störender Unrat regelmässig und schnell beseitigt werden kann. In den meisten Fällen können Probleme der öffentlichen Ordnung langfristig nur mit Hilfe und Unterstützung anderer Behörden oder Institutionen bewältigt werden. Im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung und -verhütung selbst hängt effektive Polizeiarbeit auch davon ab, wie gut oder schlecht die Zusammenarbeit und Abstimmung mit anderen Zweigen des Justizapparates sind. Auch hier wird inzwischen versucht, Defizite

abzubauen und behördenübergreifende Strategien zu entwickeln.

Kommunale Kriminalprävention und bürgernahe Polizeiarbeit bedingen veränderte Organisations- und Managementstrukturen in der Polizei. Wer kommunale Kriminalprävention und bürgernahe Polizeiarbeit lediglich als neue Strategie bei ansonsten gleichbleibenden polizeilichen Strukturen sieht, verkauft neuen Wein in alten Schläuchen und wird sehr bald auf den Boden der Realitäten zurückgeholt werden. Wenn die Idee der gemeindenahen Polizeiarbeit davon ausgeht, daß der Funktionsbereich der Polizei im Gemeinwesen ausgeweitet werden muß, so geschieht dies nicht aus vordergründig politischen oder einsatztaktischen Gründen, sondern weil mit der zunehmenden Diffusion von Gemeinschaft und rückläufiger gegenseitiger Abhängigkeit untereinander zunehmend eine Institution in den Mittelpunkt rückt, die für die verschiedenen Unordentlichkeiten und Konflikte des Alltags zuständig ist - und dies ist die Polizei. Kriminalitätskontrolle und Kriminalitätsbekämpfung bleiben auch nach diesem Konzept eine wichtige polizeiliche Aufgabe, aber nicht mehr unbedingt die wichtigste. Vor allem hat sich die Beurteilung der Polizei und ihrer Tätigkeit nicht mehr vorrangig an diesen Aspekten zu orientieren. Vielmehr stehen andere Aufgaben wie Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Konflikt-schlichtung, Problemlösungen, Dienstleistungen u.a. im Vordergrund.

Der Unterschied zwischen "herkömmlicher" Polizeiarbeit und gemeinwesenbezogener Polizeiarbeit besteht vor allem darin, daß die Polizei von einer staatlichen Organisation zu einer öffentlichen und damit auch von der Öffentlichkeit kontrollierten und kontrollierbaren Institution wird, deren Zielrichtung die Lösung aktueller Probleme im Gemeinwesen ist. Die Polizei hat sich mit den Problemen und Sorgen der Bürger zu beschäftigen, für die sich (im Moment oder prinzipiell) keine andere staatliche oder private Organisation zuständig fühlt. Um dies zu gewährleisten muß die Organisation der Polizei dezentralisiert, die Führung problem- (und nicht kriminalitäts-) orientiert und die praktische Tätigkeit kommunikativ und nicht direktiv strukturiert sein.

"Community Policing" verlangt einen entscheidenden Wechsel in der Philosophie und in der Kultur von Polizeiarbeit. Dabei geht es um eine offenere und demokratischere Orientierung, verbunden mit einer Neudefinition und Erweiterung der Rolle der Polizei. Eine solche Orientierung verlangt ein organisches Organisationsdesign (nichtautoritär, niedrig strukturiert) und partizipatorisches Management (Verantwortungsdelegation auf die untersten Hierarchieebenen). Das Schwergewicht der Arbeit muß darin bestehen, die regionalen Probleme zu definieren und kreative Wege zu finden, um diese zu lösen. Die Beteiligung der Bürger spielt dabei eine entscheidende Rolle.

Community Policing als neues polizeipolitisches Modell bedingt wirkliche und tatsächlich massive Veränderungen innerhalb der Polizei, aber auch im politischen Verständnis von innerer Sicherheit. Ohne diese Veränderungen droht bürgernahe Polizeiarbeit zum zynischen Wortspiel zulasten von Randgruppen und Modernisierungsverlierern in unserer Gesellschaft zu verkommen.

¹ Der Begriff "Polizeipolitik" wird hier und im folgenden 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 "Sicher-

heitspolitik" 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.

² Zuletzt z.B. bei der vom "Kurier" in Wien im Oktober 2000 durchgeführten Befragung; vgl. Feltes, Th., Im Namen des Gesetzes: Über Polizei und öffentliche (Un-)Sicherheit. Vortrag bei der J. Raab-Stiftung, Wien 2000 (erscheint 2001)

³ Legt man ein erreichbares Alter von 80 Jahren zugrunde, dann ist das Risiko 1:100, d.h. einer von 100 Bürgern muss im Laufe seines Lebens damit rechnen, bei einem Verkehrsunfall zu Tode zu kommen bzw. Opfer eines Handtaschenraubes zu werden.

⁴ vgl. Wolfgang Heinz, Gerhard Spieß, Viktimisierung, Anzeigeerstattung 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.

⁵ Das hängt zusammen mit dem Schichtdienst, den Aus- und Fortbildungszeiten, Spezialabteilungen, die nicht im Streifendienst verfügbar sind, dem "Versickern" von Stellen in Behörden etc.

⁶ 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)

⁷ Vgl. Charles Handy, The Hungry Spirit. Beyond Capitalism. A Quest for Purpose in the Modern World. London 1997

⁸ Vgl. das Modell der "Open Society" von George Soros, einem aus Ungarn stammenden amerikanischen Milliardär, der in den letzten Jahren mehrere 100 Millionen US\$ in entsprechende Projekte gesteckt hat; Soros, George, The Capitalist Threat, in: The Atlantic Monthly 1997, Nr. 2, S. 45 ff; ders., Toward a Global Open Society, in: The Atlantic Monthly 1998, Nr. 1, S. 20 ff.

⁹ vgl. ausführlicher: Th. Feltes: Gartenzwerge aus New York? In: Kriminalistik 2001 (im Druck)

¹⁰ Vgl. Manuel Eisner, Das Ende der zivilisierten Stadt? Frankfurt, New York 1997

¹¹ 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

¹² Richard Harwood, America's Unchecked Epidemic. The Washington Post, 1.12.1997, S. A25

¹³ Community Policing in Chicago, Year Four: An Interim Report. November 1997

¹⁴ Wesley G. Skogan, Susan M. Hartnett, Community Policing, Chicago Style, New York, Oxford 1997

¹⁵ 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>). Ähnlich konstruktiv auch die Homepage das San Diego Police Department, die z.B. auf ausführliche Informationen zur dortigen Politik bei Domestic Violence verweist (<http://www.sannet.gov/police/index.html>).

¹⁶ 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 De Vere 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>).

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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

²⁰ 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

²¹ 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.

²² Vgl. William J. Wilson, When Work Dissappears. The World of the New Urban Poor. New York 1996

²³ Umfrage der R+V-Versicherungen: "Ängste der Deutschen 2000 unter <http://www.ruv.de/overview/index.htm>

²⁴ Alle Angaben nach der Studie der R+V-Versicherungen

²⁵ Trojanowicz, R.C., Community Policing: A Survey of Police Departments in the United States. National Center for Community Policing, Michigan State University, U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, 1995

²⁶ Vgl. W. Skogan, The Impact of Community Policing on Neighborhood Residents. In: Rosenbaum, D.P. (Hrsg.), The Challenge of Community Policing: Testing the Promises, Thousand Oaks, London, New Dehli 1994, S. 167 ff.

Abstract:

Sicherheit in der Gesellschaft hat verschiedene Facetten und ist das Ergebnis von Bemühungen verschiedenster Institutionen - auch, aber nicht nur der Polizei. Dies ist bedeutsam, wenn es um Diskussionen zur inneren Sicherheit und ihrer Verbesserung oder Wiederherstellung geht. Das subjektive Sicherheitsgefühl wird als wesentlicher Bestandteil dessen gesehen, was als "Lebensqualität" in postmodernen Zeiten gehandelt wird. Die Aufgabe der Polizei ist zweigeteilt: Einerseits muß sie subjektiv empfundene Verbrechensfurcht abbauen (helfen), andererseits muß sie dort, wo tatsächlich Problemzonen bestehen, auf eine Änderung der realen Gegebenheiten hin wirken und mit anderen Institutionen im Gemeinwesen zusammenwirken. Der Beitrag kritisiert und relativiert zu Beginn einige der herkömmlichen Annahmen im Zusammenhang mit der Rolle und Funktion von Polizei im Gemeinwesen. Danach beschäftigt er sich mit der Frage, ob die in den USA in den letzten Jahren entstandenen Modelle zum „Community Policing“ auf Europa übertragen werden können und kommt dabei zu dem Ergebnis, daß einerseits die amerikanischen Modelle sehr differenziert betrachtet werden müssen und andererseits weder eine pauschale Ablehnung, als auch eine unreflektierte Übernahme sinnvoll ist. Schließlich wird am Ende aufgezeigt, daß "Community Policing" einen entscheidenden Wechsel in der Philosophie und in der Kultur von Polizeiarbeit bedeutet und als polizeipolitisches Modell massive Veränderungen innerhalb der Polizei und im politischen Verständnis von innerer Sicherheit verlangt. Ohne diese Veränderungen droht bürgernahe Polizeiarbeit zum zynischen Wortspiel zulasten von Randgruppen und Modernisierungsverlierern in unserer Gesellschaft zu verkommen.