

Thomas Feltes

Null Toleranz für Deutschland?

Beitrag erscheint 2006 in einem von Jürgen Lange herausgegebenen Sammelband

In den 1990er-Jahren war New York in aller Munde - allerdings nicht wegen besonders abscheulicher Morde oder wegen eines neuen Broadway-Musicals. 1997 machte die New Yorker Polizei mit positiven (und später auch 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 Veranstaltungen¹. Das "Erfolgsrezept" der New Yorker Polizei wollte man erkunden und auch auf deutsche Verhältnisse übertragen, wozu weder Kosten noch Mühen gescheut wurden. Relativ schnell merkte man allerdings, dass das "New Yorker Modell" auch seine Schattenseiten hat, und dass es vor allem relativ wenig Neues anbieten kann². Dennoch taucht seit diesem Zeitpunkt das „Zero-Tolerance-Konzept“ bzw. das Schlagwort von „Null-Toleranz“ immer häufiger auf. Nicht nur, aber eben auch im Zusammenhang mit Kriminalität und öffentlicher Ordnung. Zu eingängig ist die Idee, durch sog. „konsequente“ Strafverfolgung oder „konsequente“ Durchsetzung von verwaltungs- bzw. ordnungsrechtlichen Vorschriften Kriminalität zu verhindern.

Im folgenden Beitrag soll dargestellt werden, warum die us-amerikanische „Zero-Tolerance-Idee“ nicht auf Deutschland übertragbar ist und wie mit dem Bedürfnis bestimmter Bevölkerungsgruppen nach mehr „Sauberkeit und Ordnung“ umgegangen werden kann.

Die USA als Vorbild?

Gegenüber kriminalpolitischen Ansätzen aus den USA ist schon deshalb höchste Vorsicht angebracht, weil die USA hat die höchste Gefangenenerate haben, die jemals ein Land im 20. Jahrhundert erreicht hat. Dies kann und muss als Beleg für gescheiterte Kriminalpolitiken der letzten Jahre und Jahrzehnte angesehen werden. Mit fast 700 Gefangenen auf 100.000 Einwohner (zum Vergleich: Deutschland hat etwa 85 Gefangene auf 100.000 strafmündige Einwohner) ist in den USA eine neue "Qualität" des Einsperrens erreicht worden, die ansonsten nur noch in Russland zu beobachten ist. Berechnet man die Gefangenenerate auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, so kommt man auf noch erschreckendere Zahlen. Experten gehen davon aus, dass z.B. bei farbigen Unterschichtjugendlichen etwa die Hälfte entweder im Gefängnis sitzt oder unter staatlicher Kontrolle (probation oder parole) steht. Die Zahlen machen deutlich, dass die USA in ihrer Kriminalpolitik vor allem auf Repression, und hierbei besonders auf Ausgrenzung und Einsperren setzen.

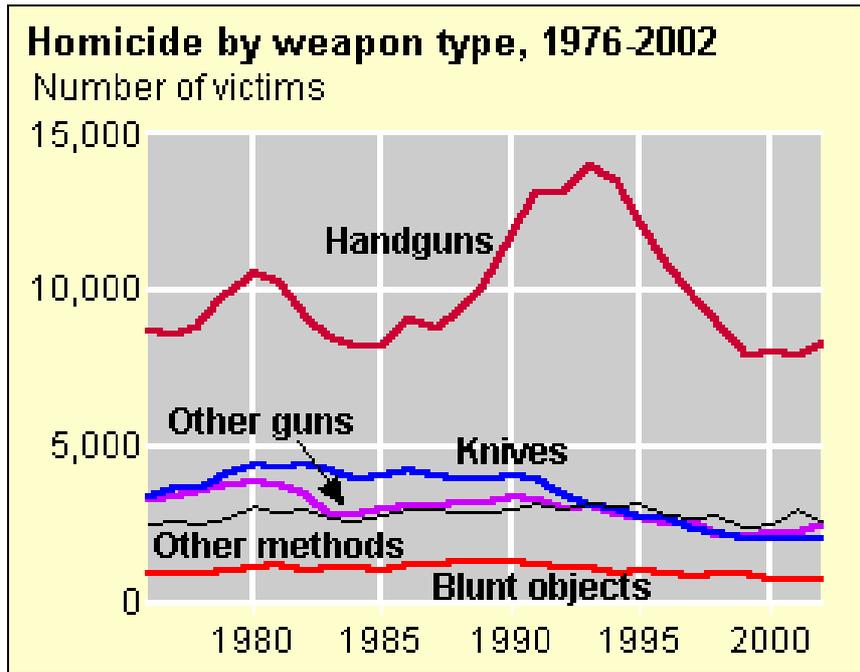
Dabei ist die Zahl der Amerikaner, die bei der jährlich durchgeführten, Amerika-weiten Umfrage angeben, Opfer einer Straftat geworden zu sein, beständig rückläufig. Gleichzeitig stiegen aber die Arrest- bzw. Verhaftungsraten (und damit die Zahl der polizeilich registrierten Delikte) kontinuierlich an. Auf die Ursachen für diese Diskrepanz kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden³; diese gegenläufige Entwicklung zwischen dem Anstieg der polizeilich registrierten Kriminalität (Hellfeld) und dem Rückgang der bei Opferbefragungen gemeldeten Kriminalität (Dunkelfeld) hängt sicher auch mit der ungleichmäßigen Verteilung der Kriminalitätslast zusammen: So 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, werden

sechsmal so viele Schwarze Opfer eines Tötungsdeliktes und siebenmal so viele Schwarze werden als Täter registriert. Dabei werden aber Weiße zumeist von Weißen und Schwarze von Schwarzen getötet⁴. Um Mutmaßungen über kausale Zusammenhänge entgegenzutreten: Es ist nicht die Hautfarbe, ein bestimmtes Gen, die ethnische Zugehörigkeit oder eine höhere Serotonin-Konzentration (wie amerikanische "Kollegen" vermuteten⁵), die diese Unterschiede ausmachen, sondern die allgemeine soziale Lage der farbigen Amerikaner (die zuletzt bei den Reaktionen auf die Hurrikan-Katastrophe in New Orleans öffentlich diskutiert wurde) und die daraus resultierende Form der sozialen Kontrolle⁶, 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.

Als Erklärungsansatz für die höhere Kriminalitätsbelastung innerstädtischer Bereiche kommen daher weniger individualistische Erklärungsansätze oder die Urbanisierung an sich als maßgeblicher Faktor in Frage; vielmehr muss das Augenmerk auf sozialpsychologische Ansätze gerichtet werden. 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 vollzieht⁷. In die durch diese Prozesse aufgeworfenen sozialen, wirtschaftlichen, geographischen, aber auch emotionalen Lücken stößt 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 dieser Entwicklung als Drogenabhängige und Beschaffungskriminelle stehen.

Wenig bekannt ist auch die Tatsache, dass die Kriminalitätsrate im Bereich der Eigentumsdelikte in den USA nicht größer ist als in vergleichbaren Ländern, in vielen Bereichen sogar niedriger⁸. Die USA haben (im Verhältnis zur Bevölkerungszahl) nicht mehr Taschendiebe, Laddendiebe, 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 bereits 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 bei den Tötungsdelikten und bei Raubüberfällen. Seit 1980 sind über 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 starben⁹. Obwohl z.B. 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. 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 (s. Abb.1).

Abb. 1: Tötungsdelikte und dabei verwendete Waffen, USA 1976 - 2002

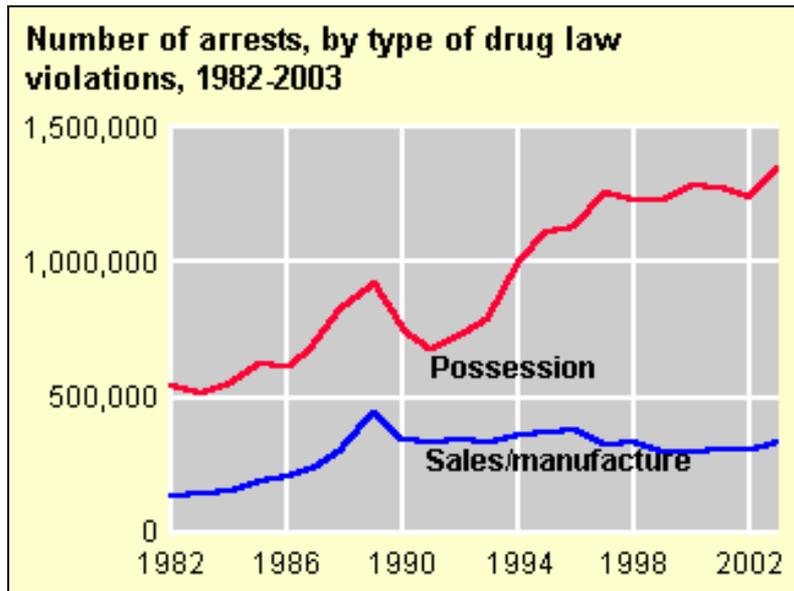


Quelle: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/homicide/weapons.htm>

Man geht davon aus, dass in den USA insgesamt 50-70 Millionen Handfeuerwaffen verfügbar sind. Sieben von zehn Tötungsdelikten werden in den USA mit Schusswaffen verübt, und in jedem fünften Fall von Gewaltkriminalität 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) der Drogendelikte selbst. Wie Zimring und Hawkins in ihrer Studie¹⁰ eindrucksvoll zeigten, 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. Damit 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 auch auf die Entwicklung der Tötungs- und Gewaltkriminalität auswirken. Genau dies ist in New York und anderenorts passiert. Durch Anti-Waffen-Gesetze und verschärfte Kontrollen (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.

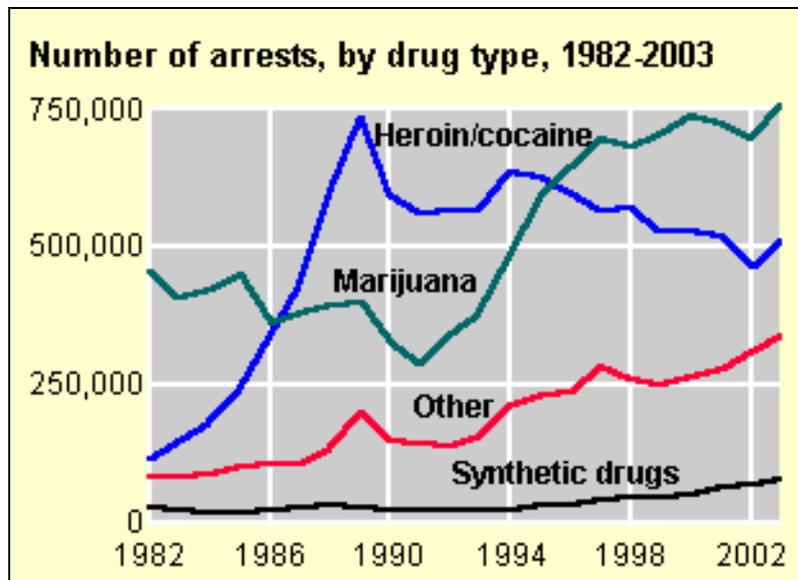
Gleichzeitig zeigt die Entwicklung der Drogendelikte (Abb.2), dass zunehmend die Nutzer (und nicht die Händler) von der Polizei verhaftet wurden.

Abb. 2: Anzahl der Verhaftungen nach Art der Drogenstrafat (Besitz, Herstellung/Verkauf), USA 1982-2003



Hinzu kommt, dass die Verhaftungszahlen vor allem deshalb steigen, weil die Nutzer von „weiche“ Drogen verhaftet werden (Abb.3), obwohl die Gesamtzahl der Drogennutzer seit Jahren rückläufig ist.

Abb.3: Anzahl der Verhaftungen nach Art der Drogen, USA 1982-2003



Quelle für beide Abb.: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/dcf/enforce.htm>

Zudem ist die Kriminalität vor allem von Jugendlichen in den USA ist seit 1992. In einer Ende 1997 veröffentlichten Studie wurde von einem Rückgang der von Jugendlichen begangenen Gewaltdelikte um 25% allein zwischen 1994 und 1995 gesprochen. Dabei sind die jugendlichen Straftäter nicht jünger als vor 10 oder 15 Jahren¹¹, obwohl viele diese vermuten.

Zurück zur New Yorker Erfolgsstory, zum "Wunder von New York" und zum "Guru der modernen Polizeiarbeit" (Zitate vom "Spiegel"), William Bratton: Richtig ist, dass die Kriminalität in New York zurückgegangen ist, und zwar nicht nur in den offiziellen Statistiken, sondern sichtbar für viele Bewohner und Besucher New Yorks. So wurde zwischen 1993 und 2004 ein Rückgang von insgesamt 67% gemeldet (s. Abb. 4), der in bestimmten Bereichen (z.B. der Bronx) noch massiver ausfiel.

Abb. 4: Entwicklung der polizeilich registrierten Straftaten in New York, 1993, 2001 und 2004

Historical Perspective						
(Historical perspective is a complete calendar year of data.)						
	1993	2001	% Chg vs. '93	2004	% Chg vs. '93	
Murder	1,927	649	-66.3	572	-70.3	Murder
Rape	3,225	1,930	-40.1	1,742	-45.9	Rape
Robbery	85,892	27,873	-67.5	24,125	-71.9	Robbery
Fel. Assault	41,121	23,020	-44.0	18,188	-55.7	Fel. Assault
Burglary	100,936	32,694	-67.6	26,822	-73.4	Burglary
Gr. Larceny	85,737	46,291	-46.0	48,373	-43.5	Gr. Larceny
G.L.A.	111,622	29,607	-73.4	20,287	-81.8	G.L.A.
TOTAL	430,460	162,064	-62.35	140,109	-67.45	TOTAL

The above CompStat figures are posted on Monday, one week after the closing date.

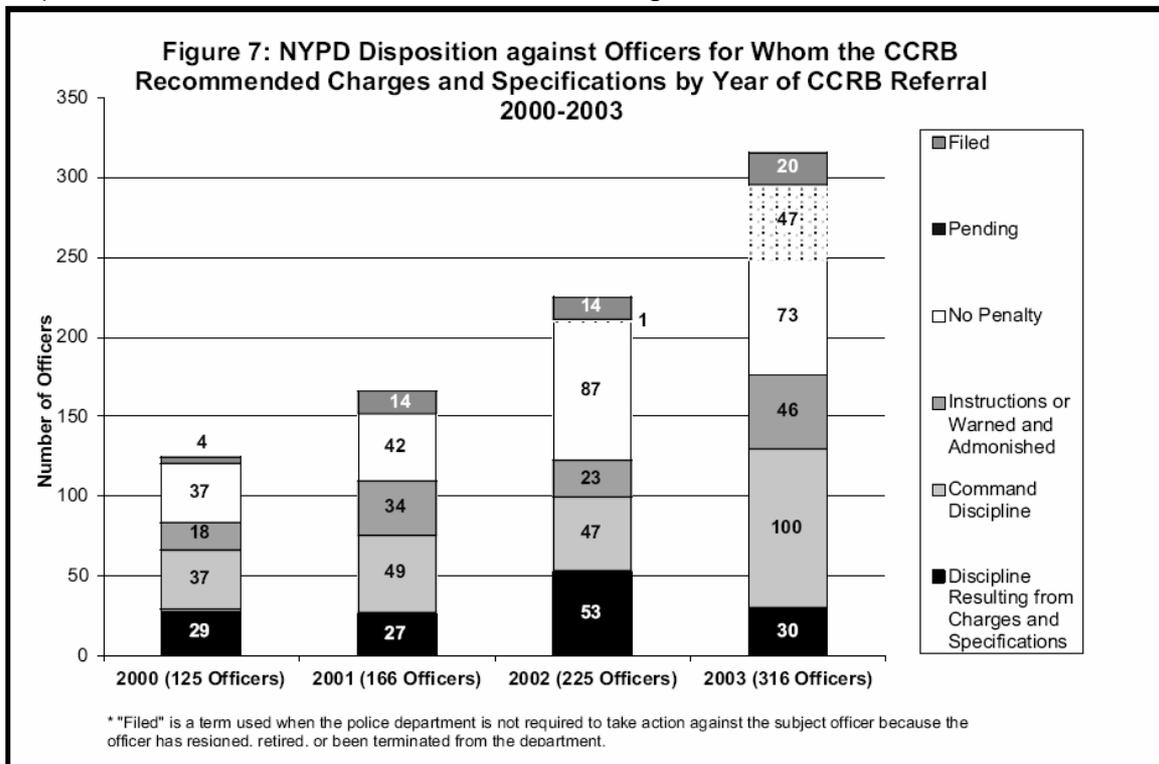
Quelle: <http://www.nyc.gov/html/nypd/pdf/chfdept/cscity.pdf>

Die Frage ist: Wer oder was ist für diesen deutlichen 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 in New York, sondern auch anderenorts aufgetreten sind¹². Und tatsächlich liegt New York in der Liste der Städte mit dem stärksten Rückgang der Tötungsdelikte für das Jahr 1996 mit -16% nur an 12. Stelle, deutlich hinter Los Angeles (-17%), Dallas (-23%) und Boston (-39%). Gerade Boston, die Stadt mit dem am Abstand deutlichsten Rückgang, praktizierte 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 ähnlich wie andere Städte (z.B. Chicago, Los Angeles oder San Diego) einen anderen Weg: Kooperation mit den Bürgern, "Community Policing" im tatsächlichen Sinn.

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. In einer 1997 durchgeführten Umfrage der New York Times¹³ waren nur 48% der Befragten der Auffassung, die New Yorker Polizei mache ihren Job ordentlich; ein Jahr zuvor waren es noch 61%. In der gleichen Umfrage gaben 54% an dass sie glauben, dass die Polizei in New York lügt und selbst Gesetze bricht, um Verurteilungen zu erreichen. Drei New Yorker Polizeibeamte waren (erstmals in den USA¹⁴) wegen unzulässiger Durchsuchungen verhaftet und verurteilt worden¹⁵. Diese Situation hat sich auch nach 2000 nicht verändert. So stieg die Zahl der Anschuldigungen, die vom New York City Civilian Complaint Review Board (CCRB) registriert wurden, gegen Polizeibeamte zwischen 2000 und 2004 um 43 % an, die Zahl der

offiziellen Beschwerden um 34 %¹⁶. Inzwischen beschäftigt CCRB über 130 eigene Ermittler. Dennoch wurde nur ein Teil dieser Beschwerden entsprechend verfolgt (s. Abb. 5)

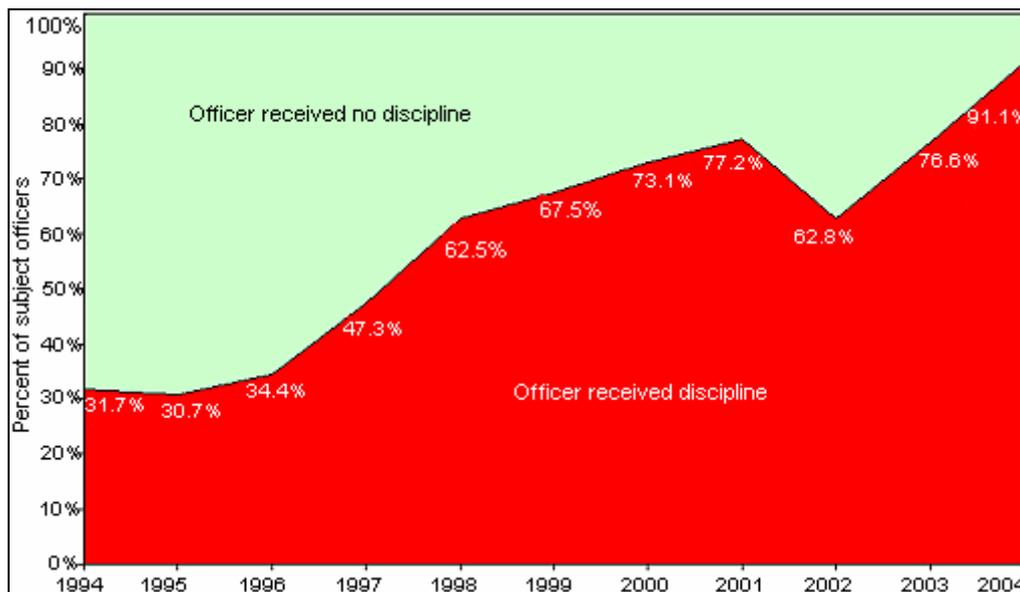
Abb. 5: Erledigung von Verfahren gegen New Yorker Polizeibeamte durch die Polizeibehörde (NYPD), nachdem durch CCRB ein Verfahren eingeleitet wurde, 2000 - 2003



Quelle: <http://www.ci.nyc.ny.us/html/ccrb/pdf/ccrbann2004.pdf>

Allerdings stieg der Anteil der Beamten, gegen die eine Disziplinarmaßnahme verhängt wurden, seit 1995 von 30,7% auf zuletzt (2004) über 90% an (s. Abb. 6). Möglicherweise hat der öffentliche Druck dafür gesorgt, dass mehr Disziplinarmaßnahmen verhängt wurden. Vergleicht man diese Zahlen im übrigen mit Werten aus Deutschland, wo weit über 90% aller Verfahren gegen Polizeibeamte sowohl straf-, als auch disziplinarrechtlich nicht weiter verfolgt werden¹⁷, dass wird deutlich, dass man von New York durchaus auch anderes lernen kann als Drogenabhängige und Randgruppen zu kriminalisieren und aus den Innenstädten zu vertreiben.

Abb. 6: Prozentanteil der Polizeibeamten, gegen die eine Disziplinarmaßnahme ergriffen wurde an allen Beamten, gegen die entsprechend ermittelt wurde, New York, 1994 - 2004.



Quelle: <http://www.ci.nyc.ny.us/html/ccrb/html/depdispln.html>

Eine weitere Besonderheit des "New Yorker Modells" besteht darin, dass andere Städte (z.B. Boston oder Chicago) vergleichbare Aktivitäten nicht nur mit vergleichbarem Erfolg betrieben haben, sondern diese auch wissenschaftlich begleitet und belegt haben. New York hatte sich entschieden, dies nicht zu tun¹⁸.

In Chicago hingegen wurde ein eigenes "Chicago Community Policing Evaluation Consortium" gegründet, das regelmäßige Jahresberichte vorlegt¹⁹, um die Chicago Alternativ Policing Strategy (CAPS), die bereits im April 1993 ins Leben gerufen wurde, zu begleiten. Community Policing, Chicago Style - so der Titel eines Buches von Wesley Skogan und Susan Hartnett²⁰ - unterscheidet sich aber nicht nur in der Tatsache der wissenschaftlichen Begleitung von dem "New Yorker Modell", sondern vor allem in der konkreten Ausgestaltung²¹. Während New York - überspitzt formuliert - einen Konfrontationskurs den Bürgern gegenüber gewählt hat²², setzt Chicago (ähnlich wie Boston, San Diego und andere Städte) auf Kooperation und Koordination. Dabei ist nicht klar, ob New York sich selbst zum Community Policing-Ansatz bekannt hat oder nicht²³. In einer von Wesley Skogan Ende 1997 zusammengestellten Übersicht von mehr als 180 Städten in den USA, die (nach eigenen Angaben) Community Policing praktizieren, fand sich lediglich das 75th Precinct - nicht hingegen das New Yorker Police Department - NYPD.

Interessant ist auch, dass andere, gemeinwesenbezogene kriminalpolitische Maßnahmen in New York selbst, die einen wesentlich innovativeren Charakter haben als das Modell der New Yorker Polizei, bei uns kaum wahrgenommen werden. So existiert seit 1993 das Modell eines Community Court, bei dem Polizei, Staatsanwaltschaft, Gericht, Sozialarbeiter, Familienfürsorge sowie das Arbeitsamt in einem einzigen Gebäude nachbarschaftsorientiert zusammengefasst sind und ihre Dienstleistungen untereinander bedarfsorientiert abstimmen. Mit dem Stuttgarter „Haus des Jugendrechts“²⁴ wurde zwar versucht, diese Ansätze auch auf Deutschland zu übertragen, allerdings leider ohne die hinter dem New Yorker Modell stehende Grundidee der Vernetzung sozialer und juristischer Dienste auf Nachbarschaftsebene umzusetzen. Community Prosecution, Community Courts und Community Corrections bauen auf den guten Erfahrungen mit bürgernaher Polizeiarbeit auf und setzen sie (in anderer Form) fort²⁵. Diese

wichtige Einsicht, dass es nicht damit getan ist, die Polizei bürgernah arbeiten zu lassen, sondern dass auch alle anderen Einrichtungen auf Nachbarschaftsebene aktiv sein müssen, ist aber offensichtlich bei dem langen Weg über den Atlantik auf der Strecke geblieben.

Ein anderer Erklärungsansatz für den Rückgang der Gewaltkriminalität ergibt sich aus folgenden 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 haben sich Nachbarschaftsgruppen gebildet, die nicht mehr bereit waren, das strukturelle und menschliche Elend in ihrem Bereich zu akzeptieren. Die Menschen wollten, dass ihre Kinder mit weniger Gewalt und Drogen, weniger Waffen und Brutalität aufwachsen als sie selbst. Dabei übten sie Druck auf die politische Administration aus, wenn es um die Wiederherstellung zerfallener Häuser oder ganzer Viertel geht, sie bedienten sich aber auch der Polizei, wenn es darum ging, ein Viertel von Drogenhändlern zu säubern. Diese "Grasswurzel-Aktivitäten" wurden in den offiziellen Berichten 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 Aktivitäten²⁶ machen aber deutlich, wie intensiv das Engagement ist, das 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 York²⁷). Gruppendynamischen Eigengesetzlichkeiten scheinen demnach sowohl bei der Entstehung, als auch bei der Verhinderung von Gewalt eine entscheidende, vielleicht sogar die maßgebliche Bedeutung zu besitzen²⁸.

Was in New York tatsächlich geschah, werden nur diejenigen wissen, die unmittelbar beteiligt waren oder sind, und auch deren Berichten wird man nur bedingt trauen können²⁹. Sicher ist, dass manche der von der New Yorker Polizei angewendeten Strategien durchaus auch auf deutsche Verhältnisse übertragen werden können. Zu diesen Strategien zählen z.B. die 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 worden³⁰.

Die unmittelbare und zeitnahe Rückkopplung der Zahlen zur Kriminalitätsentwicklung an die Basis durch spezielle EDV-Programme ist ebenfalls eine solche prinzipiell positiv zu bewertende Strategie, weil sie ein schnelles Reagieren auf Probleme ermöglicht. Hier werden im San Diego Police Department seit 1998 werden die begangenen Straftaten ebenso wie die Notrufe- und Funkstreifenwageneinsätze zeitgleich in ein grafisch aufbereitetes Computerprogramm eingestellt, das es in einem ersten Schritt jedem Polizeibeamten erlaubt, noch am gleichen Tag die aktuelle Entwicklung in einem Bezirk oder einer Nachbarschaft abzufragen.

2005 ging San Diego noch einen Schritt weiter: Als Einwohner kann man sich in einem Projekt namens „Neighborhood e-Watch“ via eMail über aktuelle Straftaten in seiner Region informieren lassen (<http://apps.sandiego.gov/ewatch/index.jsp>)

Kritisch bis negativ sind solche Ansätze dort zu bewerten, wo personenbezogene Daten teilweise oder vollständig allgemein zugänglich gemacht werden. So ermöglicht das Projekt „Citizen Icam“ in Chicago (im Internet zugänglich unter der Adresse <http://12.17.79.6/>) die Suche nach Adresse, Straßenkreuzung, Schule und Polizeibezirk³¹; angezeigt werden dann in grafischer Darstellung die Straftaten, die sich dort bzw. in der Umgebung ereignet haben; angezeigt werden kann ein Zeitraum von 14 Tagen innerhalb der letzten 90 Tage (s. Abb.). Noch

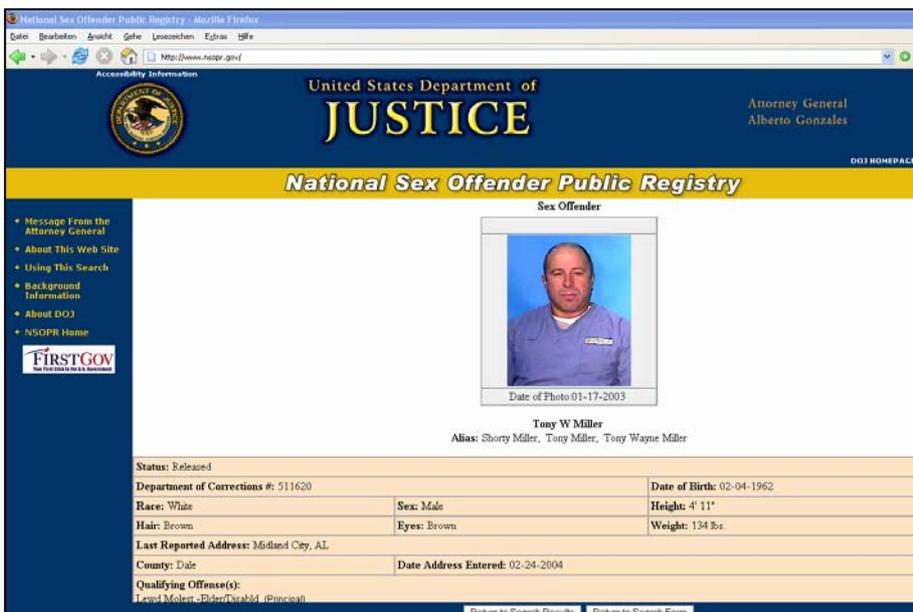
genauer geht es mit der California Sex Offender Locator Map, der National Sex Offender Public Registry (<http://www.nsopr.gov/>) oder vergleichbaren Datenbanken, in die man Namen, Adresse, eine Stadt oder eine Region eingeben kann und dann die dort registrierten Sexualstraftäter angezeigt bekommt.

Abb. 7: Suchfenster der National Sex Offender Public Registry



Dort bekommt man dann ein Bild, die aktuelle Anschrift des verurteilten Täters sowie weitere Informationen zu dieser Person geliefert (s. Abb. 8).

Abb. 8: Darstellung eines verurteilten Sexualstraftäters in der allgemein zugänglichen Datenbank des amerikanischen Justizministeriums



Im September 2005 wurden zwei Personen, die auf solchen Listen geführt wurden, von einem Täter durch Kopfschüsse ermordet. Die Anschrift hatte er sich zuvor aus dem öffentlich zugänglichen Register des Whatcom Sheriff's Department besorgt, den Zugang zu der Wohnung als angeblicher FBI-Agent erschlichen. Der Täter wurde unmittelbar nach der Tat gefasst, gegen 1 Mio. US-Dollar Kautions aber wieder auf freien Fuß gesetzt. Die Namen der Opfer wurden unmittelbar danach aus der Liste (s. Abb. 9) gelöscht.

Abb. 9: In der interaktiven Liste des Whatcom Sheriff's Department aufgeführte entlassene und in der Region wohnhafte Sexualstraftäter

Registered Sex & Kidnapping Offender Information

Whatcom County Sheriff's Office

Registered High-Risk (Level 3) Sex/Kidnapping Offenders

By following any of the links on this page to more information regarding individual sex offenders, I agree that the information I am accessing is to be used for informational and educational purposes only and will not be used to intimidate, harass or for the purpose of taking any unlawful action against any listed person. You will need the Acrobat Reader, free from [Adobe](#), to view these PDF documents; all documents are under 25KB.

Names marked with an asterisk (*) have been changed/updated within the calendar month.

Level 3 Offenders:	Neighborhood	City
Ackley, David Goodrich	N. Samish Way	Bellingham
Acosta, Robert Villa	Apollo Dr, 6100 block	Ferndale
Adams, William Michele	Portal Way	Blaine
Ayala, Timoteo Antonio	Blaine Road	Blaine
Bell, Bruce Elliott	Meridian & Squalicum	Bellingham
Calvin, Donald Lee	W. Badger Road	Lynden
Catin, Alan Michael	Sunset Avenue	Ferndale
Chavez, Thomas Joseph	Ferndale Rd.	Ferndale
Drake, David James	W. Maplewood	Bellingham
Evans, Nathan Thomas Marion	Northwest Ave, 3400 Block	Bellingham
Ewing, Lloyd Ray	Van Wyck Rd	Bellingham
Gorden, Paul Landis	Guide Meridian	Bellingham
Green, Kyle Lil Eagle	Haxton Way	Ferndale
Griffith, Steven Cline	Bennett Dr.	Bellingham
Humphrey, Marcus Wesley	Cornwall Ave.	Bellingham
Marroquin, Joe Louis	Guide Meridian	Maple Falls
Montes, Anthony Charles	Parkwood Way	Ferndale
Pyles, Chad Edward	Northwest Ave, 3400 block	Bellingham

Die Einsicht, dass Bürokratien einen beachtlichen Widerstand gegenüber jeglichen Veränderungen aufbringen, hat in den letzten Jahren vor allem zu konsequenterem Personalmanagement geführt. 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 bekannten³². 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.

Dabei wurde das Spezialistentum weitestgehend aufgegeben zugunsten einer spartenübergreifenden, an konkreten Probleme und räumlichen Situationen orientierten Arbeit. Im Vordergrund steht die Idee einer ständig lernenden, interagierenden und miteinander kommunizierenden Institution. 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 mit zu tragen³³. Entsprechende Ansätze fanden und finden sich auch in Deutschland, wenn auch in deutlich abgemilderter Form.

Insgesamt wird man von einer guten und einer schlechten Nachricht sprechen können, die das "New Yorker Modell" übermittelt. Die "gute Nachricht" ist, dass Polizeiarbeit wohl tatsäch-

lich einen Einfluss auf die Kriminalität haben kann, wobei kausale Zusammenhänge nur schwer nachzuweisen sind und eine einzige Ursache nur selten entscheidend sein dürfte³⁴. 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).

Broken Windows

Das Problem von "Broken Windows" ist, dass es eigentlich keine Theorie ist, wie vielfach gemeint wird, sondern eine Idee, die 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 ist auf Dauer eine tatsächliche Problemlösung nicht möglich. Niemand würde 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 kupt und niemand würde sich damit zufrieden geben, die Folgen der Luftverschmutzung zu beseitigen, sondern man wird versuchen, die Ursachen herauszufinden und abzustellen. Kriminalität lässt sich sehr gut mit (einer gesamtgesellschaftlichen) Krankheit vergleichen. Entsprechend müssten auch Präventionsstrategien aufgebaut und angelegt sein. Neue Gebisse zu fertigen ohne danach zu fragen, was letztendlich für Karies und Parodontose verantwortlich ist um dort anzusetzen und kostengünstiger und effektiver zu arbeiten, war möglich, als Geld im Gesundheitswesen im Überfluss vorhanden war. Inzwischen hat sich nicht nur hier der Wind gewendet³⁵. Diese Grundeinschätzung gilt auch für Deutschland: Erst muss die Diagnose erfolgen, dann die Therapie.

Die Idee, Kriminalprävention als Gesundheitsprävention zu begreifen, wurde in den USA entwickelt und sie wird nicht nur im Drogenbereich auch umgesetzt. 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) inzwischen auch bei uns Fuß gefasst hat. Im Übrigen - und dies zeigt die Vordergründigkeit der deutschen Diskussion - begann die "Broken Windows-Strategie" damit, dass Polizeibeamte einem Hauseigentümer klarmachten, dass dieser seine kaputten Fensterscheiben gefälligst reparieren solle. "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 als Initiatoren des Broken-Windows- und des Zero-Tolerance-Ansatzes 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 Segmentierung³⁶ 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 USA³⁷, aber auch bei uns) genügend.

Natürlich kann man behaupten, dass die `eentlichen´ Ursachen der Kriminalität (wie auch immer man sie definieren mag) weder bekannt sind noch angegangen werden können (übrig-

gens eines der Hauptargumente von James Q. Wilson). Vielleicht kann man sie aber auch nur 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 aber 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 in Deutschland sind, zeigen entsprechende Bevölkerungsumfragen: Bei der (offenen) Frage nach dem "wichtigsten Problem" in der 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"³⁸ (insofern müsste eine alte Frau eher Angst davor haben, in ihrer Wohnung zu stürzen und im Badezimmer über Tage hinweg nicht gefunden zu werden, als davor, ausgeraubt zu werden). Bei den einzelnen Straftaten, vor denen sich die Bürger fürchten, liegen (in Deutschland) zudem nicht Raub und Diebstahl an der obersten Stelle der Furchtskala, sondern die Umweltkriminalität und (seit 2001) der Terrorismus. Ganz diesem Ergebnis 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 sei³⁹. Woher dieses Paradoxon stammt bzw. wer hat den Bürgern diese "Lösung" (bei sozialwissenschaftlich durchaus richtiger Problemanalyse) vermittelt oder nahe gelegt hat, lässt sich leicht beantworten: Für Politiker ist es wesentlich leichter, „mehr vom selben“ zu fordern (also mehr Polizei, mehr Gesetze, härtere Strafen), als eine grundlegende Diagnose zuzulassen und die Therapien daran auszurichten.

Damit wird ein Dilemma (oder sogar ein Paradoxon) deutlich: Von Bürgern werden als Ursachen für die (vermutete) Zunahme von Kriminalität vor allem ökonomische und strukturelle Ursachen genannt, während zur Beseitigung dieser Kriminalitätsprobleme am häufigsten der Ausbau der polizeilichen Präsenz (oder ordnungspolitische Maßnahmen) verlangt werden. Wenn man so will, haben die Bürger die gebetsmühlenartig vorgetragenen Forderungen internalisiert, wonach mehr Polizei und härtere Strafen (alle) Kriminalitätsprobleme lösen können, obwohl ihre eigene Analyse der Situation in ganz andere Richtungen weist und damit kriminologisch betrachtet auch richtig liegt. Wir rufen nach Polizei und Justiz, obwohl wir genau wissen, dass dadurch die Probleme nicht beseitigt werden.

Mike Davis hat in „Ökologie der Angst“ und „City of Quartz“ (1999) beschrieben, wie die schicken, pseudoöffentlichen Räume von heute (Luxus-Einkaufspassagen, Bürozentren usw.) voll unsichtbarer Zeichen sind, die den „anderen“ aus der Unterschicht zum Gehen auffordern. Dort, wo diese unsichtbaren Zeichen nicht gelesen werden, helfen wir mehr oder weniger massiv nach. Penner und Bettler wurden schon immer von der Polizei aus den Innenstädten entfernt (gerne soweit, dass sie zu Fuß nicht zurückkommen konnten – z.B. in Weinberge außerhalb der Stadt). Inzwischen sind wir etwas subtiler geworden, ohne dabei wirklich sensible

zu sein: So wurde in einer Stadt für Penner und Stadtstreicher einen Unterstand errichtet, der sich in der Mitte zweier Ausfallstrassen befand. Der Unterstand war an beiden Seiten mit Reklametafeln verdeckt, so dass der anständige Bürger nicht einmal durch deren Anblick belästigt wird. Nach Aussagen der zuständigen Stadtverwaltung wurde dieser Unterstand ganz vorzüglich angenommen, und die Penner warfen ihre leeren Bierdosen sogar in die bereitgestellten Abfalleimer und benutzen die aufgestellten Toilettenhäuschen.

Auch das Wunderland von Vergnügungsparks beruht darauf, dass dort eine ganz besondere Form der sozialen Kontrolle funktioniert. Jeder passt sich an, weil er viel Geld bezahlt hat und von dieser Form der Ordnung profitiert. Gleichzeitig wird das Dienstleistungsproletariat in immer repressiveren Gettos sozial eingeknastet. Die hellen, freundlichen und warmen Räume der Supereinkaufszentren konzentrieren sich nach innen, die Straßenfronten sind meist nackt, öffentliche Aktivitäten werden streng funktional aufgeteilt, die Besucher werden unter den wachen Augen der Privatpolizisten durch die Gänge im inneren geleitet und unerwünschte „Gäste“ massiv vertrieben.

Werden aber Ansammlungen von Jugendlichen verboten oder zumindest erschwert und gleichzeitig öffentliche Büchereien und Spielplätze geschlossen, dann werden die Straßen immer trostloser und gefährlicher. Von Pennern und Berbern oder herumstehenden Jugendlichen geht keine objektive Gefahr aus, dennoch werden sie entfernt, weil sie „lästig“ sind. Objektiv sollen sie schlecht fürs Geschäft sein, subjektiv wollen wir einfach nicht daran erinnert werden, dass es auch Schattenseiten in unserer sauberen Gesellschaft gibt. Es werden architektonische und semiotische Hürden errichtet, um „unerwünschte Personen“ herauszufiltern. Die übrige Masse wird eingezäunt und ihr Zoo wird so angenehm gestaltet, dass sie gar nicht merken, wie sie dort gesteuert werden.

Ergebnis

Die eigentlich spannende Frage ist, warum gerade Mitte der 90er Jahre bei uns ein kriminalpolitisches Modell aus Amerika für Furore gesorgt hatte, nachdem über Jahre und Jahrzehnte hinweg andere Modelle von dort ignoriert wurden. Warum reagierten viele Politiker und in deren Folge auch Bürger geradezu euphorisch auf "Zero Tolerance" und hartes Durchgreifen? Vielleicht deshalb, weil Politiker wie Bürger Angst vor den tatsächlichen Antworten auf die Probleme unserer Zeit haben, weil sie - zutiefst verunsichert - offen für leichte und vordergründige Lösungen sind. Das New Yorker "Experiment" wurde in den USA selbst wesentlich weniger euphorisch, sogar eher kritisch und ablehnend gesehen. Bei dem Namen Bratton verzogen viele Polizeichefs anderer Großstädte der USA das Gesicht, und hinter vorgehaltener Hand wurde 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.

Von New York lernen können wir, dass es sich lohnt, intensiver polizeiliche Strategien und ihre Auswirkungen auf Städte und Gemeinden zu diskutieren. Auch brauchen wir uns mit der in Deutschland gegenwärtig geführten Diskussion um die Reformierung der Polizei nicht zu verstecken und die Einsicht, dass eine konfliktreduzierende und auf Handlungsorientierung aufbauende Aus- und Fortbildung der Polizei der richtige Weg ist, scheint ebenso zu wachsen. Was hierzulande 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 struktu-

reller Veränderungen innerhalb der Polizei (z.B. durch Auditing-Techniken⁴⁰) erfolgen. Dies dürfte die tatsächlich interessante Herausforderung vor dem Hintergrund des "New Yorker Modells" für uns sein. Die für die Polizei verantwortlichen Politiker, aber z.B. auch die Polizeigewerkschaften und ihre Funktionäre sind aufgefordert, diese Herausforderung aufzunehmen.

In unregelmäßigen Abständen, aber relativ beständig, wird (nicht nur, aber auch) in Deutschland ein (zusätzlicher) Bedarf an innerer Sicherheit attestiert – interessanterweise meist von denen, die für diese Sicherheit verantwortlich sind. Die dabei gebetsmühlenartig vorgetragenen Forderungen nach Gesetzesverschärfungen greifen auf Argumente zurück, die ebenso alt wie rhetorisch sind und auf der unbestimmt vorhandenen Angst der Bürger aufbauen, die sie damit für politische oder Standesinteressen ausbeuten. Die allgemein vorhandene Angst hat auch in Verbindung mit dem 11. September 2001 und den Nachfolgeereignissen dazu geführt, dass der Staat als Ordnungsmacht wieder entdeckt wird: Er soll den Schutz von Leib und Leben gewährleisten. Also mehr Geld, mehr Personal, mehr Befugnisse für Polizei und Geheimdienste. Rasterfahndung nach "Schläfern" und Lauschangriffe gegen Unverdächtige, die vielleicht einen Verdächtigen kennen. Mehr von allem also, was Halt und Trost verspricht und somit Alpträume vertreibt.

Der ehemalige Bundesinnenminister Schily hat von einem „Grundrecht auf Sicherheit“ gesprochen. Die Frage ist jedoch, ob es so etwas gibt oder geben kann. 1982 sprach Josef I-sensee von den "Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates". Er stellte damals der liberalen Maxime "Im Zweifel für die Freiheit" die These entgegen: "Im Zweifel für die Sicherheit" – so, wie dies heute wieder geschieht. In Grundgesetz selbst gibt es kein Grundrecht auf Sicherheit. Wer könnte sich auf ein solches Recht, wenn es es denn gäbe, berufen? Innere Sicherheit wird als die Bedingung der Möglichkeit von Freiheit betrachtet – eine Argumentation, die uns heute immer wieder entgegen kommt: Erst die Sicherheit, dann die Freiheit; mit der Begründung, ohne Sicherheit könne es keine Freiheit geben. Hobbes war (im 17. Jahrhundert) davon überzeugt, dass einzig das Gewaltmonopol des absolutistischen Staates imstande ist, die blutigen religiösen Bürgerkriege dieser Zeit zu befrieden. Nicht umsonst galt Hobbes die Fähigkeit, den "Krieg aller gegen alle" zu beenden, als der entscheidende Grund für den Gesellschaftsvertrag. Gilt dies aber heute noch oder vielleicht heute vor dem Hintergrund von terroristischen Bedrohungen und anderen Herausforderungen wieder? Gibt es eine allumfassende "Staatsaufgabe Sicherheit", aus der man die Gesamtheit der grundrechtlichen Schutzpflichten ableiten kann? Grundrechte sind von ihrer Struktur und ihrer Geschichte her Rechte des Einzelnen gegen den Staat und Abwehrrechte gegen Übergriffe der öffentlichen Gewalt. Das müssen sie auch bleiben, auch und gerade in Zeiten, in denen der Staat tatsächliche oder unterstellte Bedrohungen bemüht, um Bürgerrechte einzuschränken.

In der aktuellen sozialwissenschaftlichen Diskussion um die Verfasstheit einer Gesellschaft wird immer deutlicher, dass die Gesellschaft, die Gemeinde und die Nachbarschaft und nicht der Staat als abstraktes Gebilde die entscheidenden Ansatzpunkte sind, wenn es um innere Sicherheit und Verbrechensfurcht geht. Auf der Suche nach den Faktoren, die Kriminalität und Verbrechensfurcht gleichermaßen zu reduzieren geeignet sind, sind zwei Begriffe geprägt worden: Die „soziale Integration“ und etwas, was als „collective efficacy“ bezeichnet wird: eine besondere Form sozialen Kapitals⁴¹. Soziale Integration soll das Ausmaß sozialer Bindung (Verbindungen, Vernetzung) bezeichnen. Collective efficacy kann man verstehen als gemeinsame bzw. gemeinschaftliche Wirkkraft und die Fähigkeit, Ziele durchzusetzen bzw. die Bereitschaft, z.B. für das Verhalten von Jugendlichen in der Nachbarschaft Verantwortung zu übernehmen oder Reziprozität von sozialen Beziehungen zu praktizieren. Menschen sind eher in einer homogenen Nachbarschaft bereit zu intervenieren und sich zu engagieren als in einer heterogenen oder anomischen. Die spannende Frage ist, ob und wie man diese „collective efficacy“ konstruieren kann. Gegenwärtig versucht man es in Deutschland wie schon vor län-

gerer Zeit in den USA mit dem, was man als „Kommunale Kriminalprävention“ bezeichnet. Neben konstruktiven, demokratischen Ansätzen, die auch Randgruppen einbeziehen, gibt es auch eher absurde Entwicklungen: In Bayern wurde eine „Sicherheitswacht“ aus „interessierten“ (woran?) Nachbarn gegründet, die ähnlich wie die Nachtwächter im Mittelalter nachts durch die (leeren) Strassen patrouillieren sollten, um Straftäter und Gestalten den Nacht zu entdecken (*Lustig 1996*). Nach wenigen Monaten musste das Projekt eingestellt werden: Es passierte nicht mehr und nicht weniger als zuvor (nämlich kaum etwas), und somit wurde es den Nachtwächtern der Moderne zu langweilig.

Einer der beständigen Kritiker des Null-Toleranz-Ansatzes, Frank Zimring, hat zuletzt darauf hingewiesen, dass das Risiko für einen amerikanischen Schüler, auf dem Schulweg Opfer eines Tötungsdeliktes zu werden, fünfmal höher ist als in der Schule selbst⁴². Dennoch steht das Thema „Gewalt in der Schule“ in den USA ebenso im Vordergrund wie bei uns. In einer von uns 2004 durchgeführten Befragung von über 4.000 Bochumer Schülerinnen und Schülern zeigte sich, dass trotz geringer eigener Gewalterfahrung⁴³ über ein Drittel der Befragten Angst davor hat, im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs Opfer einer Straftat zu werden. Im Gegensatz zur realen Gewalterfahrung ist die Angst vor Gewalt stark ausgeprägt. Auch hier zeigt sich also die besondere Ängstlichkeit der Deutschen, die sich offensichtlich durch alle Altersgruppen hinweg nachweisen lässt und in letzter Zeit besonders auch Jugendliche erfasst. Dass sich hier Parallelen zu allgemeinen gesellschaftlichen und Zukunftsängsten aufzeigen lassen, wurde längst diskutiert. Was fehlt sind die daraus zu ziehenden Konsequenzen: Statt Null Toleranz für Randgruppen und Minderheiten sollte zuoberst auf der politischen Agenda Null Toleranz für Wirtschaftsstraftäter stehen. Leider ist die Lobby der Randgruppen noch immer wesentlich schwächer als die der Wirtschaftsvertreter. Dabei könnte eine gemeinsame gesellschaftliche Aktion gegen die Ausbeutung durch Wirtschaftsstraftäter, Hedge-Fonds-Betreiber und andere Heuschrecken eben den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft herstellen, der sich als kriminalpräventiv für Alltagskriminalität erwiesen hat. Dann müsste man auch nicht monokausal verblendet glauben, dass es einen Zusammenhang zwischen Fernsehkonsum und Kriminalität gäbe, sondern man könnte wissenschaftlich seriös sich mit multiplen Erklärungsansätzen beschäftigen, die sicherlich nicht so einfach und einfältig sind wie die als Lösung programmierten Null-Toleranz-Ideen.

¹ Gewerkschaft der Polizei, LB Berlin (1998): Innere Sicherheit in Ballungsräumen am Beispiel New York . Dokumentation der GdP-Veranstaltung v. 27.8.97. Berlin, Selbstverlag

² Vgl. z.B. Behr, Rafael (1998); Eine deutsche Variante des New Yorker Polizeimodells: Zur (Re-)Kommunalisierung von Sicherheit und Ordnung. In: Ortner, Helmut u.a. (Hrsg.): Die Null-Lösung: New Yorker Zero-Tolerance-Politik - das Ende der urbanen Toleranz? Baden-Baden, Seite 177-202; Hess, Henner (2003): Polizeistrategie und Kriminalität - das umstrittene Beispiel New York. In: Herrnkind, Martin; Scheerer, Sebastian (Hrsg.): Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz. Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle. Hamburger Studien zur Kriminologie und Kriminalpolitik Band 31. Münster, Seite 49-103; Skolnick, Jeromel H. / Caplovitz, Abigail (2003): Die Paradoxien der Polizeistrategie in New York City. In: Herrnkind, Martin; Scheerer, Sebastian (Hrsg.): Die Polizei als Organisation mit Gewaltlizenz. Möglichkeiten und Grenzen der Kontrolle. Hamburger Studien zur Kriminologie und Kriminalpolitik Band 31. Münster, Seite 33-48; Brüchert, Oliver / Steinert, Heinz (2002): "Aufräumen wie in New York" - Das Ende einer Illusion. In: Munier, Gerald u.a. (Hrsg.): Kriminalität und Sicherheit. Neue Herausforderungen für Städte und Gemeinden in der Präventions- und Polizeiarbeit. Berlin, Seite 95-104; Cornel, Heinz (2002): Verkaufsschlager "Zero Tolerance". Warum aus dem Wunder von New York kein Wunder von Berlin oder Hamburg wird. In: Cornel, Heinz (Hrsg.): Neue Kriminalpolitik und soziale Arbeit. Baden-Baden, Seite 127-129

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

⁴ <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/homicide/race.htm> ; 86% der getöteten Weißen wurden von Weißen und 94% der getöteten Schwarzen von Schwarzen umgebracht.

⁵ 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

⁶ Vgl. Julie A. Phillips, Variation in African-American Homicide Rates: An Assessment of Potential Explanations. In: Criminology 35, 4, 1997, S. 527 ff.

⁷ Vgl. Manuel Eisner, Das Ende der zivilisierten Stadt? Frankfurt, New York 1997

⁸ 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

⁹ Richard Harwood, America's Unchecked Epidemic. The Washington Post, 1.12.1997, S. A25

¹⁰ s. FN 5

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

¹² MacDonald, Phyllis P. (2002): Managing police operations : implementing the New York crime control model – CompStat. Belmont, Calif., Wadsworth; Karmen, Andrew (2000): New York murder mystery : the true story behind the crime crash of the 1990s. New York, NY, New York Univ. Press; Zimring, Franklin E. / Fagan, Jefferey (2000): The search for causes in an era of crime declines: some lessons from the study of New York city homicide. In: Crime & Delinquency, Jg. 46, Nr. 4, Seite 446 – 456; Bowling, Benjamin (1999): The rise and fall of New York murder. Zero tolerance or crack's decline? In: The British Journal of Criminology, Jg. 39, Nr. 4, Seite 531 – 554

¹³ Vivian S. Toy, Public Confidence in NYC Police Down, Poll Finds, New York Times 1997 (via Internet)

¹⁴ 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.

¹⁵ 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

¹⁶ Allegations von 10.521 auf 18.474, complaints von 4.116 auf 6.210; Quelle: <http://www.ci.nyc.ny.us/html/ccrb/pdf/ccrbann2004.pdf>

¹⁷ Vgl. Feltes, Thomas: Legitime oder illegitime Gewalt durch staatliche Institutionen: Gewalt und Polizei. Erscheint 2006 in einem von Heitmeyer und SACHRÖTTL herausgegebenen Band der Bundeszentrale für politische Bildung.

¹⁸ Die Studie von Eli Silverman **NYPD BATTLES CRIME: INNOVATIVE STRATEGIES**, Boston, MA: Northeastern University Press, 1999 ist eine Beschreibung und keine Evaluation des Projektes. Eli Silverman, Professor am New Yorker John Jay College, das – auch – New Yorker Polizeibeamte ausbildet, beschreibt dieses „Modell New York“ in seinem Buch mit eindrucksvollen Hintergrundkenntnissen. Dabei bezieht er immer wieder Aspekte der Polizeitheorie mit ein, wie sie in den letzten Jahrzehnten zumeist in England und den USA entwickelt wurden. Gemeint ist hier vor allem die Einsicht, dass Polizeiarbeit ein breites Spektrum verschiedenster Tätigkeiten darstellt und dass diese Tätigkeiten in Verbindung mit den ungewöhnlichen Arbeitszeiten nicht ohne Folgen für die sie ausübenden bleiben: Es sei eine „gefährliche Welt dort draußen“, die zunehmend in einem Muster von „Wir gegen die anderen“ oder „Wir gegen den Rest der Welt“ wahrgenommen wird. Gut und Böse sind in diesem Schema deutlich voneinander getrennt, Grauzonen gibt es nicht. Und wenn einer, der auf der Seite des oder der „Guten“ steht, etwas tut, was nach objektiver Betrachtung nicht richtig oder vielleicht sogar illegal ist, dann kann dies nichts an der prinzipiellen Zuordnung ändern. Kommen noch Probleme mit der Institution und der Hierarchie oder im persönlichen Bereich hinzu, kann sich ein brisantes Problemgemisch ergeben, das bei bestimmten Anlässen explodieren kann. Diese Anlässe waren denn auch in New York in den 70er und 80er Jahren im Zusammenhang mit Rassenunruhen, Korruption oder Drogenskandalen innerhalb der Polizei gegeben. Den Hintergrund und die damit zusammenhängenden Ereignisse beschreibt Silverman genauso anschaulich wie knapp und präzi-

se um zu verdeutlichen, an welchem Punkt die New Yorker Polizei 1994 angekommen war, als die Reformbestrebungen von Bill Bratton und die Einführung von „COMPSTAT“ begannen. Zuvor waren bereits in den 80er Jahren – im Ergebnis übrigens erfolglos – auch in New York Methoden der bürgernahen Polizeiarbeit bzw. des „Community Policing“ eingeführt worden; erfolglos deshalb, weil Community Policing als reine Methode verstanden und nicht als Philosophie umgesetzt wurde – ein Aspekt, der bereits früher als bedeutsam für tatsächliche Erfolge von bürgernaher Polizeiarbeit beschrieben wurde. Wenn nicht grundlegend Maßnahmen, Strategien und Strukturen verändert werden, können (dann nur aufgesetzte) Methoden der bürgernahen Polizeiarbeit nicht zu längerfristigen Erfolgen führen. Entsprechend hat sich auch Bratton explizit von diesem „Schlagwort“ abgewandt und einen neuen Weg eingeschlagen, wobei dies nicht gegen die Grundüberlegung von Community Policing, sondern nur gegen die besondere Art der Adaption in New York spricht.

¹⁹ Community Policing in Chicago, Year Four: An Interim Report. November 1997

²⁰ Wesley G. Skogan, Susan M. Hartnett, Community Policing, Chicago Style, New York, Oxford 1997

²¹ 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>).

²² Hierzu hat Polizeichef Bratton auch mit als erstes seine Vertreterin "mit neuen Aufgaben betraut", die eine explizite Verfechterin des Community Policing - Ansatzes war.

²³ 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>).

²⁴ Kügler, Nicolle / Feuerhelm, Wolfgang (2003): Das Modellprojekt "Haus des Jugendrechts" in Stuttgart-Bad Cannstatt. In: Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention (Hrsg.): Evaluierte Kriminalitätsprävention in der Kinder- und Jugendhilfe. Erfahrungen und Ergebnisse aus fünf Modellprojekten. München, Seite 133-166

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ 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

²⁸ 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

²⁹ Vgl. Kelling, George L. / Bratton, William J. (1998), Declining crime rates: insiders' views of the New York city story. In: The Journal of Criminal Law & Criminology, Jg. 88, Nr. 4, Seite 1217 - 1231

³⁰ Z.B. bereits Anfang der 80er Jahre von Chris Braiden, 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.

³¹ Aus dem Text der website: The Chicago Police Department developed Citizen ICAM to provide residents of the City of Chicago with a tool to assist them in problem-solving and combating crime and disorder in their neighborhoods. It is based upon the ICAM (Information Collection for Automated Mapping) system developed by the Department for use by its police officers. Now, Citizen ICAM enables you to search the Chicago Police Department's database of reported crime. You will be able to see maps, graphs, and tables of reported crime. The database

contains 90 days of information which you can access in blocks of up to 14 days. Data is refreshed daily. However, the most recent information is back-dated 7 days from today's date.

³² 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

³³ 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).

³⁴ Allgemein konnten Auswirkungen von Polizeiarbeit auf die Kriminalitätsrate "not be ascribed to a single simple change"; P.Ekblom, 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

³⁵ 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.

³⁶ 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.

³⁷ Vgl. William J. Wilson, When Work Dissappears. The World of the New Urban Poor. New York 1996

³⁸ vgl. die regelmässigen Umfragen der R+V-Versicherungen „Ängste der Deutschen“ ; im Internet unter www.ruv.de

³⁹ 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.

⁴⁰ 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

⁴¹ vgl. Sebastian Braun: Soziales Kapital, sozialer Zusammenhalt und soziale Ungleichheit. Integrationsdiskurse zwischen Hyperindividualismus und der Abdankung des Staates In: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 29-30/2002); im Internet unter http://www.bpb.de/publikationen/6ME8WR,0,0,Soziales_Kapital_sozialer_Zusammenhalt_und_soziale_Ungleichheit.html

⁴² <http://dir.salon.com/news/feature/2001/03/09/shooting/>

⁴³ Nur 10 Prozent der befragten Schülerinnen und Schüler gaben an, schon einmal an Haltestellen oder in öffentlichen Verkehrsmitteln tätlich angegriffen worden zu sein; 22 % gaben an, in der Schule und 25% in der Freizeit auf der Straße Opfer von Gewalt geworden zu sein. Der vollständige Bericht zu diesem Projekt erscheint 2006; vorläufige Ergebnisse sind unter www.rub.de/kriminologie verfügbar.