

Die Kriminalität sinkt... und was hat die Polizei damit zu tun?

Joachim Kersten

Im Unterschied zum New Yorker Vorzeigemodell Null-toleranz fristet die »Chicago Alternative Policing Strategy (CAPS)« in der medialen Öffentlichkeit wie auch in der kriminologischen Fachdiskussion eher ein Mauerblümchen-dasein. Dabei weisen die Statistiken auch in Chicago einen drastischen Rückgang der Straftaten mit tölichem Ausgang aus.

Kürzlich hatte ich die Gelegenheit, meinem Kollegen Wesley Skogan im kleinen Kreis bei einem *lunch talk* zuzuhören. Solche öffentlichen Vorträge zur Mittagszeit sind eine der angenehmen Traditionen in größeren amerikanischen Unis. Man verspeist sein Sandwich, schlürft einen Kaffee und lernt noch was dazu. Skogans Thema war: *Why is crime down?* Warum geht die Kriminalität zurück? Moment mal, reibt sich der informierte Nachrichtenmagazinleser die Augen, alle schreiben doch von »amerikanischen Verhältnissen«, wenn in Bad Reichenhall oder Bielefeld Amok gelaufen wird und in Meißen die Schülerhand das Messer zückt. Und in den USA soll die Gewaltkriminalität abnehmen? Ja, in New York vielleicht durch Nulltoleranz...

Mögliche Ursachen des Rückgangs

Die Kriminalität, speziell die mit Schußwaffen verübte, geht in acht der zehn größten urbanen Ballungsräume zurück. Und im *zero tolerance* Wunderland New York steigt die Mordrate zum Beispiel im Stadtteil Brooklyn wieder in erheblicher Größenordnung. Lassen wir dies beiseite. Man kennt aus dem Mund der talkshow-Kriminologie die Standardvermutungen, mit denen die Abnahme von Gewaltkriminalität erklärt wird:

- Polizeistärke und -kontrollintensität, Nulltoleranz
- Sättigung des Drogenmarkts
- Demographische Entwicklungen und Scheidungsrate
- Inhaftierungsrate.

In seinem *lunch*-Vortrag untersuchte Skogan die möglichen Ursachen für Rückgänge in Chicago und dabei insbesondere die Tatbestände Raub und Mord, die im letzten Jahrzehnt um 34 Prozent beziehungsweise 40 Prozent abgenommen haben. Wie in Chicago haben sich auch in anderen Großstädten rückläufige Kriminalitätsentwicklungen nachweisen lassen. Das heißt zunächst einmal, daß es urbane Entwicklungen sind, die bei der Suche nach Ursachen zu berücksichtigen sind. Kriminalität ist in den Städten zudem nicht gleichmäßig verteilt. In bestimmten Zonen der Stadt war die gemeldete Kriminalität sehr viel ausgeprägter als in den meisten anderen Stadtteilen. Genau dort hat aber die Kriminalität so dramatisch abgenommen, daß diese lokale Entwicklung für die gesamte Metropole einen zweistelligen

Rückgang mit sich bringen kann. Das zweite Merkmal des Rückgangs ist neben seiner Urbanität seine Alterscharakteristik. Das gesamte Auf und Ab der Kurve beschreibt die Kriminalität junger Männer im Alter von 16 bis 26. Und nahezu die gesamte infrage kommende Kriminalität ist mit der Verwendung von Schußwaffen verbunden. Wie die Kurve für die erwachsenen Tatverdächtigen verläuft auch die der »waffenlosen« Kriminalität flach, ohne große Veränderungen im letzten Jahrzehnt.

Welche Ursachenzusammenhänge kommen für den Rückgang in Frage? Skogan unterscheidet vier größere Komplexe: »enforcement«, also ein Durchsetzen und Geltendmachen gesetzlicher Vorschriften, aber nicht nur durch Kontrollorgane. Dies betrifft zwar in starkem Maße Polizeistrategien, wenn es um die Kontrolle von Schußwaffen, deren Verfügbarkeit, »Umlauf« und Einzug geht. In der »enforcement«-Abteilung finden sich aber auch die entgegengesetzten Pole des *community policing*, also die Mobilisierung der Anwohner für die Lösung der Probleme in ihrer jeweiligen Wohngegend, und auf der anderen Seite die angebliche *New York success story*, also die in den deutschen Medien so euphorisch begrüßte Strategie der Nulltoleranz. Diese wird allerdings von Polizeikräften vor allem *gegen* (bestimmte) Bürger umgesetzt. Somit stellt sie das exakte Gegenteil von Bürgerpartizipation bei der Lösung von Kriminalitätsproblemen dar.

In Wahrheit ist es natürlich weniger die Rambo-Polizeistrategie, sondern »intelligence driven policing«, also wenn man so will durchdachte und auf technologisch hohem Stand betriebene Ordnungspolitik durch Polizeikräfte, die hier erfolgreich sein könnte. Als weitere Gesichtspunkte in der »enforcement«-Abteilung nennt Skogan »Polizeistärke«, das heißt die verfügbaren »auf der Straße sichtbaren« Polizistinnen und Polizisten. Und weiterhin den der in den letzten Jahren auch in Deutschland vernehmlich propagierten Strategie des Einsperrens, und zwar früher und länger, zum Zwecke der Abschreckung und der »incapacitation«, des »Unschädlichmachens« durch Haftstrafen.

Der zweite von Skogan überprüfte Ursachenkomplex bezieht sich auf Veränderungen der Kriminalität, vor allem des Drogenmarkts und des Alkoholkonsums bei Aggressions- und Gewaltdelikten. Demographische Entwicklungen, das heißt der proportionale Anteil der »üblichen Verdächtigen« in der Altersgruppe von 16 bis 20 Jahren, die Zunahme



von Single-Haushalten (»weniger Ehen, weniger häusliche Gewalt«) und die Auswirkungen von Empfängnisverhütung und Abtreibung sind weitere häufig genannte Ursachenvermutungen für Kriminalitätsrückgänge.

In der Abteilung Ökonomie gibt es in den USA, anders als in Deutschland, seit 1993 eine Aufwärtsentwicklung (»good times«), was die Frage nahelegt, ob die Veränderungen (nicht die absolute Höhe) der persönlich zur Verfügung stehenden Einkommen in Bezug zur Kriminalität stehen.

Weitere Fragen sind: Haben die Routineaktivitäten von Bürgern und Kontrolleuren die im Vergleich zu Westeuropa ja immer noch äußerst relative Kriminalitätsarmut ausgelöst? Auf jeden staatlichen und städtischen Polizisten kommen mittlerweile drei Angestellte privater Sicherheitsdienste. Führt dies zu mehr Sicherheit? Ist die amerikanische Schule (wenn nicht gerade ein Amoklauf stattfindet...) als alternative Form sozialer Kontrolle wirksamer geworden? Abgesehen von den Waffenkontrollen, nehmen amerikanische Schulstunden einen großen Teil des Tages ein, das heißt, wer als Jugendlicher morgens oder mittags in der Stadt rumhängt, ist von vorneherein verdächtig und kann leichter kontrolliert werden. Schließlich: Gibt es einen »little brother effect«? Führt die Erfahrung, daß der ältere Bruder durch das Tragen und vielleicht auch Verwenden einer

Schußwaffe ums Leben, in den Rollstuhl oder Knast kam, zu einem Abschreckungseffekt?

Die konkreten Ursachen in Chicago

Skogans Augenmerk bei diesem dritten Abschnitt eines Forschungsprojekts über die CAPS (das im Literaturverzeichnis ebenfalls aufgenommene »On the beat« ist das Buch zum zweiten Abschnitt) gilt speziell dem Raub und der mit Schußwaffenverwendung ausgeübten Kriminalität. Raubdelikte haben in Chicago zwischen den Jahren 1991 und 1998 um fast die Hälfte abgenommen, und die mit Schußwaffen verübte Gewalt um immerhin 44 Prozent. In der ersten Hälfte des Jahres 1999 setzt sich dieser Trend verstärkt fort.

Die stärksten Rückgänge werden dabei in den Vierteln der afro-amerikanischen Wohnbevölkerung verzeichnet. Dazu muß berücksichtigt werden, daß deutsch/europäische (auch hier nicht besonders realitätsbezogene) Vorstellungen vom amerikanischen Multikulti-Ethniengemisch für Chicago völlig in die Irre führen. Über neunzig Prozent der afro-amerikanischen Wohnbevölkerung lebt in Vierteln, die zu 96 Prozent schwarz sind. In diesen Wohngebieten

»In Chicago, so mein Eindruck, liegt das Gewicht auf ›community‹, bei uns liegt es auf ›policing‹«

»Nulltoleranz wird allerdings von Polizeikräften vor allem gegen (bestimmte) Bürger umgesetzt. Somit stellt sie das exakte Gegenteil von Bürgerpartizipation bei der Lösung von Kriminalitätsproblemen dar«

wurde im genannten Zeitraum ein erheblicher Rückgang in der Rate (pro 100.000 Einwohner) der besonders bedrohlichen Kriminalität mit Schußwaffen (*gun crimes*) registriert. Sie sank von 250 auf 125, und andere Tatbestände verzeichneten ähnliche Rückgänge, zum Beispiel Vergewaltigung, Einbruch und Kraftfahrzeugdiebstahl. Die CAPS-Forschungsgruppe wertet neben den wichtigen qualitativen Daten über Bewohnerkonferenzen, bei den *beat meetings*, Offizialdaten und *survey*-Ergebnisse über längere Zeitschnitte aus. Beide Datensätze weisen parallele rückläufige Trends für die Wohnviertel der Afro-Amerikaner (nicht aber der Latino-Bevölkerung) auf. Als Minderheit sind Schwarze in Chicago mit 15 Prozent in der Wohnbevölkerung, jedoch mit 30 Prozent in den Tatverdächtigenzahlen für Raubdelikte vertreten. Beim Raub wurden also insbesondere hier starke Rückgänge registriert, für die Skogan Ursachen am Werk sieht, die man in drei Bündel sortieren kann.

Erstens sind es Veränderungen, die mit der Kontrolle, vor allem der Verfügbarkeit von Schußwaffen zu tun haben. Zweitens sind Merkmale polizeilicher Tätigkeit mit Kriminalitätsrückgängen verbunden. Und schließlich sind es Bürgerinitiative und -beteiligung bei den Viertelkonferenzen (*beat meetings*), die Sicherheitsmißstände im weitesten Sinne praktisch aufs Korn zu nehmen versuchen, die tatsächlich zum Abbau von hohen Kriminalitätsraten führen. Vereinfacht: Dort, wo die Probleme groß sind und es gelingt, die Bürgermitverantwortung bei der Behebung von Mißständen zu stärken, dort sinkt am wahrscheinlichsten die Kriminalität. Um Mißverständnissen vorzubeugen: Bei den Chicagoer *beat*-Projekten handelt es sich eher nicht um *neighborhood watch*-Aktivitäten in Mittelschichtswohngebieten oder gar um betuchte Villenvororte, deren Bewohner eher ein geringes Risiko gewärtigen, zum Kriminalitätsopfer zu werden. Es gibt CAPS-Aktivitäten gerade auch in Gegenden mit *public housing*, in den sogenannten *projects*, vielstöckigen Minderheitswohnfestungen aus den 60er Jahren. Angesichts der baulichen und sozialen Verhältnisse, beispielsweise in den *Robert Taylor Homes*, könnte einem Berlin Marzahn als ein etwas zu groß geratenes Projekt des französischen Retortenwintersports erscheinen: Nicht schön, aber funktional und relativ sicher. Die *Robert Taylor Homes* bieten hingegen einen dezidiert gruseligen Anblick.

Zunächst aber zu den Ursachen, die mit Polizei zu tun haben. Natürlich kann Polizei im staatlichen Auftrag zu einer Minimierung der im Umlauf befindlichen Schußwaffen auf verschiedene Art und Weise beitragen: Einzug, verstärkte Kontrolle, Rücknahmeprogramme. Bei den stärker polizeiinternen Faktoren spricht Skogan von »*officer morale*«, aber er meint damit natürlich nicht Moral im deutschen Sinne. Ähnlich wie beim verwandten Ausdruck *police ethics* sind nicht philosophische (oder dogmatische) Haltungen gemeint, sondern Praktiken der polizeilichen Organisation und Führung im Berufsalltag. *Professional standards* ist der bessere Ausdruck, und er bezeichnet Professionalität, Motivation, Transparenz und »Zurechnungsfähigkeit« polizeilicher Dienstleistungen vor Ort im Rahmen einer demokratischen Einbindung der Sicherheitsexekutive. *High police morale* als Begleiterscheinung eines sinkenden Aufkommens an Kriminalität ist kombiniert mit hohen Aufklärungsraten. Korrekter wäre es, von hohen Erledigungsralten zu sprechen, denn in den USA wie bei uns ist nicht alles, was als erledigt abgebucht wird, auch tatsächlich aufgeklärte Kriminalität. Auch die ethnische Diversität im Polizeipersonal, speziell solcher Kräfte, die vorwiegend in Problemgebieten im Einsatz sind, wirken sich günstig, das heißt nega-

tiv auf das registrierte und in Opferbefragungen angegebene Kriminalitätsaufkommen aus. In keiner Beziehung zu den verzeichneten Rückgängen stehen die Altersverteilungen des jeweiligen Viertels (eine schlechte Nachricht für die Anhänger der Kriminaldemographie). Auch die Veränderungen im Crack-Konsum und -Handel sowie das Vorhandensein oder Nicht-Vorhandensein von Gangs oder die Inhaftierungsrate stehen offenbar in keinem ursächlichen Zusammenhang mit dem Sinken der Gewaltprobleme. Gleches gilt für die »Schulqualität«, die in amerikanischen Schulen empirisch präziser ermittelt werden kann. Auch wo »schlechte« Schulen überwiegen, ist die betreffende Kriminalität gesunken.

Wollen wir so etwas Schönes auch haben?

Für Wesley Skogan und seine Forschergruppe besteht das wichtigste Ergebnis dieser Langzeituntersuchung darin, daß dort, wo in afro-amerikanischen Wohnvierteln die Probleme riesengroß und die Beteiligung der Bewohner an den *beat meetings* hoch und regelmäßig waren, die Raub- und Schußwaffenkriminalität am stärksten abgenommen hat – und dies wird selbstverständlich als Erfolg des CAPS-Programms gewertet. Nun könnte man in bester kriminologischer Tradition ausrufen: »Her mit dem Modell! Genau das Richtige für unsere Migranten- und Aussiedlerbrennpunkte!« Bei solcher Modellbegeisterung ist immer Vorsicht und ein genaueres Hinschauen angeraten. Der grundsätzliche Vorbehalt besteht darin, daß die Raten der entsprechenden Tatbestände trotz der beschriebenen Negativtrends eben immer noch viel höher sind als die westeuropäischen. Ein Großteil der Kriminalität hat mit Schußwaffen zu tun, und die sind bei uns gottlob kontrollierter. Auch der nördliche Nachbar der USA, Kanada, hat seit der Einführung strikter Schußwaffengesetze vor mehr als zwanzig Jahren sinkende Raten der Konflikte mit tödlichem Ausgang. Alles, was man für deutsche Verhältnisse daraus lernen könnte, ist, daß man Politiker, die zu Wahlkampfzeiten der »außer Kontrolle geratenen Kriminalität« durch Bürgerbewaffnung begegnen wollen (»Freier Schuß für freie Bürger«), schneller und länger ins geschlossene Heim einweisen sollte.

Bedenkenswert ist die Tatsache, daß es bei uns keine vergleichbare Forschung gibt, die sich eben nicht täterfixiert auf individuelle Verläufe beschränkt, sondern kulturelle und soziale Bedingungen über längere Zeiträume in den Blick nimmt. Mit Hilfe der genauen Beobachtungen vor Ort und in den Vierteln bekommt der Vergleich von entsprechenden Offizial- und *survey*-Daten einen ganz andern Sinn. Bei uns gibt es zuviele abenteuerliche Spekulationen über Gründe und Ursachen von Kriminalitätsanstiegen und einen zu ausgeprägten Glauben an die Aussagekraft von *survey*-Daten. Es gibt bei uns zwar keine (und hier wird das »noch« mit Bedacht weggelassen) Probleme wie in Chicago, aber es gibt auch keine vergleichbaren deutschen Erfahrungen im *community policing*. In Chicago, so mein Eindruck, liegt das Gewicht auf *community*, bei uns liegt es auf *policing*. Etwas überspitzt: Wenn sich auf Initiative des örtlichen Polizeichefs und einiger Kommunalpolitiker der Ortsapotheke, der Oberlehrer und ein paar Arztgattinnen unter Einbeziehung des Golf- und Lions Clubs kriminalpräventiv betätigen, so hat dies nichts mit *community policing* zu tun, wie es in den sozialen Brennpunkten von Chicago praktiziert wird. Es lohnt sich die Beschreibungen der »kleinen Geländegewinne« bei *beat meetings* und Projekten in

Skogans Buch nachzulesen, um zu sehen, daß es häufig um das Finden von Problemlösungen geht, die dezidiert nichts mit klassischer polizeilicher Kontrolle zu tun haben, sondern mit der In-die-Pflicht-Nahme von städtischen Behörden, Bauträgern, Haus- oder Kneipenbesitzern. Die Schlusfolgerung ist, daß Polizisten zwar als »erste Zuhörer« gefragt sind, aber nicht als erste Handlungsbeauftragte. Häufig wird vor Ort erst der tatsächlich und notwendig beschränkte Spielraum polizeilichen Handelns deutlich und den Menschen vermittelt. Noch einmal: Die Verantwortung für ein örtlich initiiertes Debattieren und Lösen von Sicherheits- und Ordnungsproblemen kann nicht nur auf grün uniformierten Schultern ruhen.

Was bleibt der Polizei?

Eine professionelle und motivierte Ausübung polizeilicher Tätigkeit vor Ort kann zwar nicht als die kausale Bedingung für einen Kriminalitätsrückgang gelten, aber sie kann sicherlich dazu beitragen. In Einwanderungskulturen müssen die neuen Bürger über einen folkloristischen Status hinaus in sichtbarem und ausreichendem Maß im Personal der staatlichen Sicherheitskräfte vertreten sein. Mit der ver einzelten Repräsentanz von »Vorzeigeturken« hat das nichts zu tun. Schließlich kann man Skogans Befunden noch entnehmen, daß Kriminalitätsentwicklungen gelegentlich anders verlaufen, als sie prognostiziert wurden,

und daß die Sozialwissenschaft gut daran täte, die *single variable theories* den schlechten Journalisten zu überlassen, statt sie zum Forschungs- und Tagungsprogramm zu machen, wie dies seit einem Jahrzehnt in Deutschland der Fall ist.

Prof. Dr. Joachim Kersten lehrt Soziologie an der FH für Polizei in Villingen-Schwenningen und zur Zeit an der Northwestern University in Evanston, Illinois, USA. Er ist Mitherausgeber dieser Zeitschrift

Literatur

- Wesley Skogan (1999), »Why is crime down?« The Institute for Policy Research, Northwestern University, Vortrag 8. November.
 Wesley Skogan, Susan M. Hartnett, Jill DuBois, Jennifer T. Comey, Marianne Kaiser und Justine H. Lovig (1999), »On the beat – Police and community problem solving«. Boulder, Colorado.

NEUE BÜCHER

■ Uwe Mühlhoff/
 Stefanie Mehrens
**Das Kronzeugengesetz
 im Urteil der Praxis**
 Nomos Verlagsgesellschaft
 Baden-Baden
 122 Seiten, 30,- DM

■ Claudius Geisler
**Das Ermittlungsverhalten
 der Polizei und die Einstellungspraxis der
 Staatsanwaltschaften**
 Schriftenreihe der Kriminologischen
 Zentralstelle
 Wiesbaden
 300 Seiten, 38,- DM

■ Heiko Ahlbrecht/Kai Ambos (Hg.)
Der Fall Pinochet(s)
 Auslieferung wegen staatsverstärkter
 Kriminalität?
 Nomos Verlagsgesellschaft
 Baden-Baden
 249 Seiten, 79,- DM

■ Roland Eckert/Christa Reis/
 Thomas A. Wetzstein
»Ich will halt anders sein wie die anderen«
 Abgrenzung, Gewalt und Kreativität bei
 Gruppen Jugendlicher
 Verlag Leske + Budrich, Leverkusen
 446 Seiten, 48,- DM

■ Heribert Ostendorf
Wieviel Strafe braucht die Gesellschaft?
 Plädoyer für eine soziale Strafrechtspflege
 Nomos Verlagsgesellschaft
 Baden-Baden
 219 Seiten, 68,- DM

■ Theodor Hanf (ed.)
Dealing with Difference
 Religion, Ethnicity, and Politics: Comparing
 Cases and Concepts
 Nomos Verlagsgesellschaft
 Baden-Baden
 456 Seiten, 128,- DM

■ Rudolf Egg
Drogenmißbrauch und Delinquenz
 Schriftenreihe der Kriminologischen
 Zentralstelle
 Wiesbaden
 154 Seiten, 28,- DM

■ Jürgen Roos/Kurt Fuchs
**Polizeieinsätze
 bei Versammlungen**
 Taktik und Recht
 Richard Boorberg Verlag, Stuttgart
 126 Seiten, 29,80 DM

■ René Bendit/Wolfgang Erler/
 Sima Nieborg/Heiner Schäfer (Hg.)
Kinder- und Jugendkriminalität
 Strategien der Prävention und Intervention in
 Deutschland und den Niederlanden
 Verlag Leske + Budrich, Leverkusen
 369 Seiten, 48,- DM

MATERIALIEN

■ Infos des Strafvollzugsarchivs

Alle Infos (und mehr) sind ab sofort auf der Website: <http://www-user.uni-bremen.de/~sva/> zu finden.
 Auf dieser Webseite finden sich auch Auszüge aus der 4. Auflage des Alternativkommentars zum Strafvollzugsgesetz.

Bulletin Nr. 4 des nationalen Forschungsprogramms »Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität«: Fritz Sack, Manuel Eisner, Edgar J. Forster

■ »Gewalttätige Jugend – ein Mythos?«

Gratis zu beziehen über Gabi Bohnenblust, Sekretariat NFP, Postfach, 3001 Bern, Schweiz.
 Email: gbohnenblust@sfn.ch

■ Abschlußbericht des Kieler-Interventions-Konzeptes (KiK)

von Dörthe Marth
 Ein Leitfaden für Interventionsprojekte in Fällen der Gewalt gegen Frauen in engen persönlichen Beziehungen. Zu beziehen über das Ministerium für Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau des Landes Schleswig-Holstein, Theodor Heuss-Ring 49, 24113 Kiel, Tel. 0431/9882448 oder Fax: 0431/9882528