

der Einführung der pinkfarbenen Unterwäsche, die kritisch – teilweise auch polemisierend – begleitet werden.

Daß das Jahr 2000 ein Wahljahr in Maricopa County ist, zeigt die Web-Page eines Gegenkandidaten für das Amt des Sheriffs (bei der letzten Wahl im Jahre 1996 war Arpaio einziger Kandidat). Unter <http://jerry4sheriff.com> lassen sich Informationen zu Jerry Robertson abrufen. Robertson, selbst altgedienter Army-Officer und (zwischenzeitlich pensionierter) langjähriger Angestellter im Maricopa-County-Strafvollzug läßt es sich nicht nehmen, sich mit der umstrittenen Arbeit des Amtsinhabers auseinanderzusetzen. Bemerkenswert ist insbesondere das erste der von Robertson genannten Ziele für den Fall seiner Wahl: »Return pride to the Sheriff's Office«. Diese Aussage zeigt, daß selbst Mitarbeiter Arpaios rigider Politik im Umgang mit Straftätern keineswegs kritiklos gegenüberstehen.

## Schlußbemerkung

Der Blick durch die Kamera auf inhaftierte Täter ist nichts anderes als die Befriedigung eines Voyeurismus, der jedem, der mit dem Strafvollzug zu tun hat, unverständlich bleiben muß. Die Gefangenen im Madison Street Jail werden allein auf ihre Eigenschaft als Straftäter reduziert und – ohne Rücksicht auf ihre Menschenwürde – Mittel zum Zweck einer nur vermeintlich erfolgversprechenden Abschreckungspolitik. Die Menschen und Geschichten, die hinter den Gefangenen stehen, interessieren nicht. Auch wenn Arpaios Motto lautet: »Look who's booked in now«: der Beobachter kennt die Leute nicht, kann also im Normalfall auch niemanden erkennen. Glücklicherweise – man muß dafür fast dankbar sein – hat Arpaio die Grenze noch nicht so weit überschritten, auch die Namen der Insassen anzugeben. Tatsächlich geht es für den Internet-User bei den Jail-Cams im Ergebnis nur darum, den Voyeurblick zu erweitern, nachdem mit Internet-WGs oder zum Beispiel der am selben Prinzip angelehnten Fernsehsendung »Big Brother« einträgliche Geschäfte gemacht werden konnten. Wie anders denn als

Versuch, die Neugier des Voyeurs noch zusätzlich anzustacheln, sollte die Warnung verstanden werden, die vor dem »Klick« auf die Web-Cams zu lesen ist: »Instances of violence or sexually inappropriate behaviour by detainees during the booking process may occur?«

Tatsache ist, daß in diesem Bereich der Haftanstalt – direkt nach der Aufnahme – Übergriffe der vom Zuschauer erwarteten Art gewiß nicht vorkommen werden.

Strafvollzug ist gerade aufgrund der Distanz, die »normale« Menschen dazu haben, ein unerforschtes Feld, das die Neugier der Öffentlichkeit anregt. Der von Arpaio eingeschlagene Weg ist jedoch der falsche. Man sieht nichts von den Problemen, die die Insassen haben, sieht (hier ist sogar »Big Brother« informativer) nicht den Menschen dahinter. Im Ergebnis wirkt dies we-

der abschreckend, noch kann es andererseits die für eine wirkungsvolle Resozialisierung so wichtigen Sympathien für die betroffenen Gefangenen wecken.

Joe Arpaio macht sich die Neugier der Internet-User zu Nutze, um seine harte Linie im Umgang mit Straftätern noch weiter zu verstärken. In erster Linie wird es ihm darum gehen, im Gespräch zu bleiben und darüber seine Wiederwahl zu sichern. Dieses Ziel hat er offensichtlich schon erreicht – man denke nur an die technischen Probleme beim Ansturm auf die Web-Site in der ersten Woche.

*Dipl.-Krim. Dr. Kai Bammann ist Mitarbeiter am Strafvollzugsarchiv und Lehrbeauftragter am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Bremen*

## Anmerkungen

1 Vgl. Arpaio, Joe/Sherman, Len (1996): America's toughest Sheriff. How to win the war against crime, Arlington, Texas.

2 Hiermit beschäftigt sich ausführlich das Buch von Arpaio/Sherman; die Hinweise auf der offiziellen Web-Page sind im Gegensatz dazu eher dürftig.

3 Vgl. zum Problem von Scham und Schuld am Beispiel von Straftätern, auf das an dieser Stelle nicht vertieft eingegangen werden kann, ausführlich:

Geissbühler, Hermann/ Nafzger, Willi (1997): Scham und Schuld im Licht des Rechts sowie in den Erfahrungen und Reflexionen des Strafvollzugs, in: Kühn, Rolf u.a. (Hrsg.), Scham – ein menschliches Gefühl, Opladen, S. 111–124,

sowie Braithwaite, John (1989): Crime, shame and reintegration, Cambridge, UK.

## ZIELVEREINBARUNGEN DER POLIZEI

# Untauglicher Versuch mit Nebenwirkungen

• Michael Jasch

**Die an Zauberformeln aus dem Management orientierte Verwaltungsreform ist auf allen Ebenen in vollem Gange und macht auch vor der Polizei nicht halt. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat sich an die Spitze der Bewegung gesetzt und mit seinen Polizeidirektionen »Zielvereinbarungen« geschlossen. Darin werden unter anderem künftige Kriminalitätsraten festgelegt.**

Die Polizei hat die Planwirtschaft für sich entdeckt. So könnte man polemisch den Eindruck formulieren, der sich angesichts sogenannter »Zielvereinbarungen« zwischen Ministerien und Polizei über das künftige Ausmaß der registrierten Kriminalität und der Aufklärungsquoten aufdrängt. Die Idee einer konkreten Planung von Kriminalitätsraten war im Ansatz schon vor einiger Zeit aus der Polizeiführungsakademie Münster zu vernehmen<sup>1</sup> und wird mittlerweile in die Praxis umgesetzt:

So hat das Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern mit den Leitern der fünf Polizeidirektionen des Landes jetzt erstmals Zielvereinbarungen<sup>2</sup> abgeschlossen. Darin werden der Polizei konkrete Vorgaben darüber gemacht, auf welches Niveau die registrierte Kriminalität bis Ende des Jahres 2001 reduziert werden soll. Auch eine Erhöhung der Aufklärungsquote bis zu diesem Zeitpunkt wird damit anvisiert. Neben diesen Zielen auf dem Gebiet der Kriminalitätsverhinderung seien die »Vereinbarungen« zudem Vorgaben für eine Absenkung der

Verkehrsunfallzahlen sowie konkrete Maßnahmen der verstärkten Überwachung des Straßenverkehrs in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2003 vor. Nach Angaben des Schweriner Innenministeriums sind die konkreten Fallzahlen, die es zu erreichen gilt, jeweils gemeinsam mit den Polizeidirektionen erarbeitet und »zum überwiegenden Teil von den beteiligten Führungskräften mitgetragen«<sup>3</sup> worden. Auf wie viele Straftaten genau die Kriminalität in dem nordöstlichen Bundesland im kommenden Jahr sinken soll, hat das Ministerium nicht veröffentlicht. Doch in den Direktionen des Landes liegen bereits Berechnungen vor, nach denen eine Reduzierung von bis zu zehn Prozent bei einzelnen Delikten anzupreisen ist. Dabei täuscht die einen Konsens gleichwertiger Partner suggerierende Bezeichnung der »Zielvereinbarung« ein wenig darüber hinweg, daß die jeweiligen Ziele für die Polizeibereiche per ministeriellem Erlaß verbindlich gemacht wurden.

Unzweifelhaft wären sinkende Kriminalitätsraten eine wünschenswerte Entwicklung. Ob Zielvereinbarungen auch nur ansatzweise ein geeignetes Mittel zur Reduzierung der Zahl verübter Straftaten darstellen, ist aber mehr als zweifelhaft.

Repressive Maßnahmen scheiden als Mittel zur Realisierung der Planvorgaben aus. Sie setzen erst ein, wenn eine Straftat bereits verübt worden ist. Und die gezielte Intensivierung der Repression in ausgewählten Kriminalitätssegmenten müßte zumindest kurzfristig eher zu einem Anstieg der registrierten Taten führen, was dem Ziel der Reduzierung von Fallzahlen widersprechen würde. Für die Polizei gibt es also nur zwei Ebenen, auf denen sie versuchen kann, die festgelegten Zahlen zu erreichen: Einerseits könnte die Anzahl der tatsächlich begangenen Straftdelikte durch Anstrengungen auf der Präventionsebene gesenkt werden, oder aber die »Reduzierung« bezieht sich nur auf die Ebene der polizeilichen Wahrnehmung und Registrierung.

## Mehr proaktive Prävention?

Eine Intensivierung der proaktiven Präventionsarbeit der Polizei allein wird nach allen Erfahrungen aus der Polizeiforschung voraussichtlich nicht den gewünschten Erfolg haben. Die Einflußmöglichkeiten der Beamten sind viel zu begrenzt, als daß sie die Häufigkeit des Ereignisses »Straftat« spürbar beeinflussen könnten. Selbst eine Erhöhung der Polizeipräsenz in der Öffentlichkeit, die sich immer wieder in kriminologischen Bürgerbefragungen ganz oben auf der Wunschliste der Bevölkerung findet, ist allenfalls ein Mittel zur kurzfristigen Senkung der lokal vorhandenen Furcht vor Kriminalität. Die objektive Belastung würde dadurch lediglich örtlich und zeitlich ein wenig verschoben werden. Schon seit den als *Kansas City Patrol Experiment* bekanntgewordenen Feldexperimenten von *Kelling u.a.*<sup>4</sup> ist bekannt, daß weder die Häufigkeit noch die Art von Polizeistreifen die Kriminalitätsrate nachweisbar reduzieren kann.

Auch stößt die Polizei hier schnell an ihre personellen Kapazitätsgrenzen. Was aber die Intervention der Polizei im sozialen Vorfeld der Entstehung von Kriminalität angeht, so sind ihr gesetzliche Grenzen gezogen. An diesen Grenzen ist festzuhalten, um einer »Verallgemeinigung staatlicher Gewalt«<sup>5</sup> durch eine Durchdringung aller ge-



sellschaftlichen Bereiche mit immer subtileren polizeilichen Vorfeldmaßnahmen entgegenzuwirken.

Äußerst fragwürdig werden die »vereinbarten« Ziele, wenn sich ihre Realisierung auf der polizeilichen Wahrnehmungsebene abspielen sollte. Denn solange sich die Polizei keiner Manipulation der Statistik schuldig machen soll und will, sind ihr hier die Hände gebunden. Schließlich gelangen je nach Art des Delikts zwischen 90 und 98 Prozent aller registrierten Straftaten eben nicht durch die eigene Wahrnehmung der Streifenbeamten, sondern durch private Strafanzeigen – überwiegend von den Geschädigten – zur Kenntnis der Polizei.<sup>6</sup> Wie sollen hier Zielvereinbarungen eingehalten werden, ohne mit dem Anspruch des Legalitätsprinzips oder den bundeseinheitlichen Erfassungsregeln für die PKS bewußt zu brechen? Was wird die Polizei tun, wenn das »Jahressoll« an Straftaten oder unaufgeklärten Fällen in einer Direktion vorzeitig erfüllt ist? Sollen Anzeigerstatter auf das kommende Jahr vertröstet werden, die Zivilstreifen eher mal ein Auge zu drücken, oder die Statistiker der Landeskriminalämter für ein paar Wochen beurlaubt werden?

## Das Dunkelfeld im Dunkeln belassen?

Unklar ist weiterhin, wie sich das Ziel der Verminderung registrierter Delikte zur Problematik der nicht angezeigten Straftaten in einigen Deliktsbereichen verhält. So werden in vielen Bundesländern derzeit gezielte Anstrengungen unternommen (etwa im Bereich der familiären Gewalthandlungen gegen Frauen und Kinder), um das als sehr groß eingeschätzte Dunkelfeld stärker aufzuhellen. Diese Initiativen müssen in einen direkten Konflikt mit den Vorgaben der Zielvereinbarung geraten. Gerade in Mecklenburg-Vorpommern wurden in jüngster Vergangenheit zwei Erhebungen<sup>7</sup> in Rostock – der größten Stadt des Bundeslandes – vorgelegt, aus denen sich sehr hohe Raten von nicht angezeigten Victimisierungen besonders bei Gewalthandlungen unter Jugendlichen ergeben. Sollte auch nur ein verhältnismäßig kleiner Teil dieser Opfer im kommenden Jahr aus dem Dunkelfeld heraustreten, dann rücken die anvisierten Werte der Zielvereinbarungen schon dadurch in unerreichbare Ferne. Ein Beispiel: Würden nur zehn Prozent der bisher nicht registrierten Fälle von Körperverlet-

zung mit Waffen an Schülerinnen und Schülern der 9. Klassenstufe zur Anzeige gelangen, wäre ein Anstieg um 100 Prozent im Hellfeld bei diesem Deliktstypus die unmittelbare Folge.<sup>8</sup>

Statistisch liegt Mecklenburg-Vorpommern bei der polizeilichen Aufklärungsquote derzeit an zweitletzter Stelle unter den Bundesländern. Ob die neue Festlegung von anzustrebenden Aufklärungsquoten im Interesse einer bürgerorientierten Polizeiarbeit aber sinnvoll ist, muß bezweifelt werden. Denn der Erfolgsdruck, der dadurch auf einzelnen Direktionen lastet, droht zu einer einseitigen Ausrichtung von Ermittlungsschwerpunkten an dem Kriterium der Aufklärungsquote zu führen. Mit den Zielvereinbarungen im Nacken liegt die Versuchung nahe, die Polizeiarbeit vor Ort auf Delikte zu konzentrieren, bei denen nahezu jeder erfaßte Fall automatisch auch ein aufgeklärter Fall ist – was in der Polizeipraxis etwa bei Betäubungsmittelstrafaten, dem Ladendiebstahl oder der Beförderungser schleichung überwiegend der Fall ist. Bei anderen Deliktsgruppen hingegen ist die Chance einer Fallaufklärung entscheidend von Faktoren abhängig, die von der Polizei nicht wesentlich

gesteuert werden können, besonders von der schnellen Mitwirkung von Opfern oder Zeugen und der Verfügbarkeit konkreter Hinweise auf einen Tatverdächtigen.<sup>9</sup>

## Schädliche Nebenwirkungen

Halb so schlimm wäre es, wenn es sich bei der Zielvereinbarung lediglich um ein Projekt mit sehr geringen Erfolgsaussichten handeln würde. Leider besitzt der Vorstoß aber auch noch ein schädliches Element im Hinblick auf die polizeiliche und gesellschaftliche Wahrnehmung von Kriminalität und der Instanzen ihrer Kontrolle. Denn der Vorstoß wertet die PKS als ein Abbild der Kriminalitätsentwicklung und der Qualität von Polizeiarbeit auf und geht davon aus, die Verschönerung dieser für Verzerrungsfaktoren extrem anfälligen Statistik sei an sich schon ein erstrebenswertes Ziel.

Längst ist bekannt, daß die Kriminalstatistik wenig mehr als einen aktuellen Arbeitsnachweis der Polizei darstellt. Ihre Unzulänglichkeiten lassen die PKS als einen Indikator für, niemals aber als ein verlässliches Abbild des Kriminalitätsgeschehens erscheinen. Zugleich war auch in Polizeikreisen während der vergangenen Jahre die Einschätzung anzutreffen, die Fixierung der Polizei auf den fragwürdigen Erfolgsmaßstab PKS stelle eher ein Hindernis für innovative Präventionsbemühungen dar. Denn Prävention, die Zufriedenheit mit der Polizei oder ein gesteigertes Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung lassen sich eben nicht mit den Mitteln der PKS messen. Völlig zu Recht forderte der Direktor der Polizeifachhochschule Villingen-Schwenningen daher schon vor Jahren: »Die Orientierung an der beliebig manipulierbaren Polizeilichen Kriminalstatistik muß aufhören.«<sup>10</sup>

Hinter diesen Diskussionsstand fällt der Ansatz »Zielvereinbarung« weit zurück. Er arbeitet weder mit neuen Erfolgsindikatoren für polizeiliches Handeln, noch hat die im Zuge der kommunalen Präventionsprogramme so oft beschworene Beteiligung von Bürgern an der Festlegung lokaler Ziele unmittelbar stattgefunden. Insgesamt läßt sich die Initiative daher nur als ein

untauglicher Versuch der Kriminalitätsverhütung mit bedenklichen Nebenwirkungen charakterisieren.

*Michael Jasch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Strafrecht und Kriminologie der Universität Rostock*

## Anmerkungen

- 1 Sasse, G.: Zielbildung und Kriminalitätskontrolle, *Kriminalistik* 2000, H. 2., S. 112–118.
- 2 Zielvereinbarungen sind auch Bestandteil eines neuen Steuerungsmodells der Polizei in Nordrhein-Westfalen, dazu: Kriener, G. in: *Bundeskriminalamt (Hg.): Community Policing*, Wiesbaden 1997, S. 93–99. Dort wurde bislang aber auf konkrete Vorgaben hinsichtlich der Fallzahlen oder Aufklärungsquoten bewußt verzichtet und lediglich vereinbart, eine »Trendwende im Bereich Jugendkriminalität herbeizuführen.«
- 3 So Rudolf Springstein, Inspekteur der Landespolizei Mecklenburg-Vorpommern, im *Polizeijournal Meckl.-Vorpommern* 2000, H. 2, S. 3.
- 4 Kelling, G./Pate, T./Diekman, D./Brown, C.E.: *The Kansas City Preventive Patrol Experiment: Summary Report*, Washington D.C. 1974. Kritisch in Großbritannien auch: Audit Commission for Local Authorities in England and Wales: *Streetwise: effective police patrol*, London 1996.
- 5 Beste, H.: Neue Sicherheit für die Stadt, *NEUE KRIMINALPOLITIK* 2000, H. 1, S. 21.
- 6 Steffens, W.: Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit aus der Sicht des späteren Strafverfahrens, Wiesbaden 1978; ähnlich Dreher, G. in: Feltes, T. (Hg.): *Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg*, Holzkirchen 1995, S. 132.
- 7 Herrmann, H./Jasch, M./Rütz, E.: *Kriminologische Regionalanalyse für die Hansestadt Rostock*, Rostock 2000, sowie hinsichtlich der Jugendlichen besonders die Schülerbefragung unter Neuntklässlern von Wetzel, P./Mecklenburg, E./Wilmers, N./Enzmann, D./Pfeiffer, C.: *Gewalterfahrungen, Schulschwänzen und delinquentes Verhalten Jugendlicher in Rostock, Hannover* 2000. Siehe auch für ausgewählte Befunde aus dieser Schülerbefragung in der Stadt Greifswald: Geng, B.: *NEUE KRIMINALPOLITIK* 1999, H. 2, S. 32.
- 8 Wetzel, P. u.a. (Anm. 7), S. 68.
- 9 Dölling, D.: *Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip*, Wiesbaden 1987.
- 10 Feltes, T. in: Feltes, T. (Hg.): *Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg*, Holzkirchen 1995, S. 23.

## KOMMUNALE HILFSDIENSTE

# Moderne Schutzengel?

• Michael Lindenberg

Allerorten gedeihen die privaten Sicherheitsdienste, Bürgerwehren, Ordnungspartnerschaften, freien Träger im Sozialbereich. Diese Entwicklung wird zu Recht als Trend zur Privatisierung (vormals) staatlicher Aufgaben beschrieben und kritisiert. Allerdings bleiben bei der Beschreibung allgemeiner Trends oft wichtige Differenzierungen im Detail auf der Strecke. Trotz der großen Aufmerksamkeit, die das Thema insgesamt erfährt, sind die »Kommunalen Hilfsdienste« in diesem Zusammenhang bisher wenig beachtet worden. Vielleicht – und darin liegt zugleich ihre spezifische Problematik – weil sie gar nicht in erster Linie ordnungspolitisch begründet werden, gleichzeitig aber auch eine wirksame und am Gemeinsinn orientierte Antwort auf »disorder« und »broken windows« versprechen.

Wir haben uns seit geraumer Zeit daran gewöhnt, daß nicht mehr nur staatliche Ordnungskräfte, sondern auch private Sicherheitsdienste ein wachses Auge auf den öffentlichen Raum werfen. Wir gewöhnen uns gerade daran, daß staatliche Sozialaufgaben nicht mehr nur durch staatliche Bedienstete und im Wege der Subsidiarität durch am Gemeinwohl orientierte freie Träger gewährt werden, sondern auch durch kommerzielle Anbieter. Und wir werden uns daran gewöhnen müssen, daß selbst das Gefängnis in naher Zukunft auch in Deutschland durch reine Geschäftsunternehmen betrieben werden kann: Kriminalitätskontrolle als Industrie. Alle drei Entwicklungen werden breit diskutiert. Die Fachöffentlichkeit wird sich den Neuen Steuerungsmodellen und deren quasi leistungsorientierten Inhalten nicht mehr lange entgegenstemmen; in weiten Teilen hat sie sie bereits bereitwillig angenommen. Dies verdeutlicht sich etwa in den Bescheiden des Arbeitsamtes, die nicht mehr mit einer »Stammmnummer«, sondern mit einer »Kundennummer« versehen sind, oder auch darin, daß die Ministerialbeamten aller Länder und die ihnen nachgeordneten Anstaltsleitungen Straf- und Untersuchungsgefange ne heute ohne Peinlichkeitsgefühle als Kunden titulieren.

Zusammengefaßt besteht diese Entwicklung darin, daß die ordnungspolitischen und kriminalpolitischen Aufgaben vormals ausschließlich staatlicher Einrichtungen heute teilweise der Kommerzialisierung (soweit private Anbieter gemeint sind, wie etwa Wach- und Sicherheitsdienste) beziehungsweise der »Neuen Steuerung« und damit einer simulierten Marktwirtschaftlichkeit anheimfallen (soweit es staatliche Behörden und Anstalten betrifft).

## Grauzone »Kommunale Hilfsdienste«

Eher unbemerkt hat daneben eine weitere ordnungspolitische Entwicklung begonnen. Ich meine den bundesweiten Aufstieg der Kommunalen Hilfsdienste. Mit kommunalen Hilfsdiensten bezeichne ich Arbeitsförderungsprojekte, in denen langzeitarbeitslose Menschen mit zumeist geringen beruflichen Qualifikationen im Rahmen von befristeten Arbeitsverträgen für eine Verbesserung der Lebensbedingungen in benachteiligten Wohngebieten eintreten sollen. Mit der »Verbesserung der Lebensbedingungen« ist im engeren Sinn eine Verbesserung der Sauberkeit und des Sicherheitsgefühls in den betreuten Stadtteilen gemeint, im weiteren Zusammenhang eine Optimierung des Ge-