



Ravensburg ist nicht Washington

Einige Anmerkungen zum Beitrag von Thomas Feltes und Heike Gramckow »Bürgernahe Polizei und kommunale Kriminalprävention – Reizworte oder demokratische Notwendigkeiten?« in NK, Heft 3/1994

Von Klaus Boers

Unter Verweis auf amerikanische Erfahrungen mit dem Community Policing plädieren Heike Gramckow und Thomas Feltes nicht ohne einen gewissen Enthusiasmus für eine gemeinwesenorientierte, bürgernahe Polizeiarbeit als Zukunftskonzeption der Polizei in einer demokratischen Gesellschaft. Natürlich kann man den Intentionen eines solchen Anliegens nur zustimmen: Wer möchte keine bürgernahe, demokratisch organisierte und demokratisch eingestellte Polizei?

Die Autoren berichten, daß die bislang erprobten Konzepte vielfältig seien und von offensiven Polizeitaktiken zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bis hin zum selbst bei

Alltagsproblemen hilfsbereiten, dem Gemeinwesen verpflichteten Polizisten reichten (zur konkreten Ausgestaltung einzelner Vorgehensweisen und Projekte, siehe unten). Es handele sich deshalb auch nicht um ein starres Programm, sondern um eine »Idee«, eine »leitende Philosophie für Polizeiarbeit«. Danach soll die Polizei, und zwar nicht auf reaktive, sondern proaktive Weise, den Bedarf an Hilfs- und Dienstleistungen der Bürger besser erfüllen können und die Kriminalitätsbekämpfung nicht mehr als ihre wichtigste Aufgabe ansehen. Sie soll Kriminalität vielmehr im Kontext anderer sozialer Aufgaben des Gemeinwesens betrachten, Prävention vor Repression betreiben und nicht allein, sondern gemeinsam mit anderen im

Gemeinwesen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständig sein (S. 18; vgl. auch Baier und Feltes 1994; S. 694).

Kriminalitätsbekämpfung, Furcht- bekämpfung oder Problemberatung?

Man sollte einen Kommentar zu diesen Überlegungen nicht damit beginnen, daß eine notwendigerweise allgemeiner formulierte »Idee« oder »Philosophie« wohl nur schwerlich als Grundlage für den Einsatz einer zentralen Institution für die Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols dienen kann. Denn es ist allzu leicht, neue Ideen mit gewachsenen normativen, zumal

rechtlichen Einwänden und Bedenken zu erstickten.

Mit den folgenden Anmerkungen, die (durchaus subjektiv) beim Lesen des Artikels entstanden sind, soll lediglich zur Diskussion angeregt werden. Es geht also keinesfalls darum, das Konzept Community Policing – von dem die Autoren weit mehr verstehen als ich – in all seinen Aspekten zu beleuchten.

Meine Bemerkungen beschränken sich deshalb auf die (angenommenen) tatsächlichen Voraussetzungen gemeindenaher Polizeiarbeit, auf Befunde aus der empirischen Forschung sowie auf die Frage, inwieweit einerseits die polizeiliche Arbeit und andererseits die Verantwortlichkeit für die Kontrolle anderer als straf- oder polizeirechtlich relevanter sozialer Probleme sowohl praktisch-strukturell als auch in rechtsstaatlich vertretbarer Weise miteinander verbunden werden können, aber auch auseinandergehalten werden sollten.

Heike Gramckow und Thomas Feltes gründen die Anwendbarkeit des Community Policing (auch) in Deutschland vor allem auf drei tatsächliche Annahmen:

- die Kriminalitätsentwicklung sei durch die Polizei kaum zu beeinflussen, ein War on Crime könne nicht gewonnen werden (S. 17),
- die Kriminalitätsfurcht sei in Deutschland noch nie so groß wie derzeit gewesen; vorrangig sei deshalb das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung durch polizeiliche und kommunale Maßnahmen zu stärken (S. 19),
- die Polizei werde überwiegend nicht zu Zwecken der Strafverfolgung, sondern für Dienst- und Hilfeleistungen bei alltäglichen Konflikten und Problemen sowie im Verkehrsbereich in Anspruch genommen (S. 17).

werden, nicht erfolgreicher ist bzw. bei einer Konzentrierung ihrer Kräfte nicht erfolgreicher sein könnte, mag hier dahinstehen.

Kriminalitätsfurcht in Deutschland

Jedenfalls ist im Hinblick auf die Kriminalitätsfurcht zunächst nicht ohne weiteres einsehbar, warum denn, wenn schon ein War on Crime, bei dem es ja immerhin noch um gesetzlich einigermaßen definiertes *Verhalten* geht, nicht gewonnen werden kann, nun ein War on Fear of Crime erfolgreich sein sollte, der sich gegen ein *Gefühl*, also etwas weit weniger Bestimmbares, zu richten hätte.¹ Aber dies sei nur nebenbei bemerkt. Bedeutsamer ist wohl, daß das nach Meinung der Autoren den Handlungszwang für eine bürgernahe Polizeiarbeit »vorrangig« begründende, »derzeit« einmalig hohe Niveau der Kriminalitätsfurcht nach bis zum Sommer 1993 durchgeführten Erhebungen allenfalls in den neuen Bundesländern zu beobachten war. In *westdeutschen* Großstädten (mit mehr als 500.000 Einwohnern) lag im Sommer 1993 der Anteil von in ihrem Wohngebiet abends »sehr unsicheren« Bürgern (dies ist international die sog. Standardfrage zur *allgemeinen* Kriminalitätsfurcht)² mit 17% in etwa so hoch wie Mitte der achtziger Jahre in Hamburg oder Bochum oder wie 1973 in Stuttgart (21%). Ende der achtziger/Anfang der neunziger Jahre war das Unsicherheitsgefühl hier sogar zurückgegangen und betrug 1989 1% in München und im September 1990 durchschnittlich 6% in allen westdeutschen Metropolen.³

In *Ostdeutschland* kann man zwar ab Herbst 1990 (zuvor war die Kriminalitätsfurcht dort nicht erhoben worden) ganz allgemein einen zum Teil erheblichen Anstieg, aber zwischen 1991 und 1993 auch je nach Gemeindegröße gegenläufige Entwicklungen feststellen. So stieg die (*allgemeine*) Kriminalitätsfurcht in den *ostdeutschen Metropolen* Ostberlin, Leipzig und Dresden zwischen Herbst 1990 und Sommer 1991 um mehr als das Doppelte (von 15% auf 33% »sehr unsicheren« Befragten) an. Die Verunsicherung war dort jedoch im Sommer 1993 wiederum soweit zurückgegangen, daß sie sich insbesondere im Hinblick auf die erst seit 1991 erhobene, nach bestimmten Delikten differenzierte *spezifische* Kriminalitätsfurcht mit maximal einem Sechstel »sehr beunruhigter« Probanden, z.B. vor Wohnungseinbruch, Raub, Körperverletzung oder Vergewaltigung, sogar dem Niveau in Westdeutschland annäherte.⁴

Anders verlief die Entwicklung in *kleineren ostdeutschen Städten* bzw. *Großstädten* (mit 50.000 bis 100.000 bzw. 100.000 bis 500.000 Einwohnern). Lagen hier die Furchtraten im Sommer 1991 noch bei rund einem Fünftel »sehr unsicherer« bzw. durchschnittlich einem Siebtel »sehr beunruhigter« Probanden,⁵ so waren sie im Sommer 1993 so stark angestiegen,

daß nun in Städten dieser Größe und nicht mehr in den Metropolen die meisten Befragten »sehr unsicher« (mehr als ein Drittel) bzw. »sehr beunruhigt« waren (z.B. zwischen 17% und 25% hins. Körperverletzung, Wohnungseinbruch oder Raub; 27% der Frauen bzgl. Vergewaltigung; siehe im einzelnen Boers 1994, S. 28 f.; 1994a; S. 33).

Während mithin die Entwicklung in Westdeutschland, jedenfalls nach den uns vorliegenden Daten, keine gegenüber den siebziger oder achtziger Jahren besonders zugespitzte »Furchtlage« erkennen läßt, sind die Befunde für die neuen Bundesländer offensichtlich durch die dortige Umbruchssituation geprägt und legen des weiteren die Vermutung nahe, daß (auch) bei der Entwicklung der Kriminalitätsfurcht in nicht unerheblichem Maße *selbstregulative* Prozesse, die also unabhängig von einer polizeilichen oder sonstigen Intervention ablaufen, wirksam sein können. Die Entwicklung in Ostdeutschland deutet nämlich auf zwei Phänomene hin, die insbesondere in Umbruchssituationen auftreten dürften:

Zum einen hängen erhebliche Steigerungen der Kriminalitätsfurcht offenbar nicht mit dem absoluten Kriminalitätsniveau, möglicherweise aber mit einem *sprunghaften* Anstieg der (Ge-walt-) Kriminalität zusammen. Demnach wird das höhere Niveau der Kriminalitätsfurcht in Ostdeutschland vor allem darauf beruhen, daß der nach der Wende erfolgte Kriminalitätsanstieg sowie das Bekanntwerden von bislang ungewohnten (zumindest offiziell kaum bekannt gewordenen) Phänomenen schwerer Kriminalität als *qualitative* Änderungen der persönlichen Sicherheitslage empfunden werden. Zum anderen könnte der Rückgang der Furcht in den Metropolen dahingehend interpretiert werden, daß ein anfängliches Erschrecken über die neue Kriminalitäts situation bereits *Anpassungs- und Relativierungsprozessen* gewichen ist. Gleichzeitig weist die Zunahme der Furcht in den kleineren (Groß)Städten, die im Furchtniveau entsprechender westdeutscher Städte keine Entsprechung findet, auf offenbar wellenförmige Entwicklungen hin. Möglicherweise kann man also auch hier mit einem Anpassungsprozeß und in der Folge mit einem Rückgang der Kriminalitätsfurcht auf das Westniveau rechnen (Boers 1994, S. 29). Ob diese Annahme angesichts der Dynamik des Umbruchsprozesses zutreffend ist, muß freilich der Bestätigung durch weitere Befragungen überlassen bleiben.

Eröffnet sich damit also schon für die Situation in Großstädten ein gewisser Spielraum, der es erlaubt, die Entwicklung oder gar einen Handlungszwang gegenüber der Kriminalitätsfurcht zurückhaltender zu betrachten, so dürfte dies um so mehr für kleine, zumal westdeutsche Städte und Gemeinden zutreffen, wie z.B. die jetzt für das baden-württembergische kommunale Präventionsprogramm ausgewählten

Kriminalität als Modernisierungsrisiko

Im Hinblick auf die Bagatell- und Massenkriminalität ist den Autoren sicherlich beizupflichten, daß diese polizeilich kaum zu bekämpfen ist. Die zur Zeit vor unseren Augen ablaufende (nachholende) Modernisierung der ehemaligen DDR-Gesellschaft und die dort innerhalb eines kurzen Zeitraums nach der Wende sprunghaft auf das Niveau des Westens angestiegenen Kriminalitätsraten zeigen, daß die fast ausschließlich gegen das Eigentum gerichteten Bagatell- und Massendelikte vornehmlich mit den enormen Gelegenheitsstrukturen zusammenhängen, die einer Waren- und Konsumgesellschaft nun einmal eigen sind (vgl. Boers 1994; S. 28). Kriminalität ist insoweit schlicht ein vor allem ökonomisch bedingtes Modernisierungsrisiko, dem man mit sozialsanitären Bekämpfungsvorstellungen, etwa einer kriminalitätsfreien Gesellschaft, kaum begegnen kann. Ob die (polizeiliche) Strafverfolgung bei schwereren Delikten, also solchen, die für den Zusammenhalt der Gesellschaft als besonders gefährlich angesehen

Orte Ravensburg/Weingarten oder Calw. Denn in Gemeinden dieser Größe (45.000 bzw. 25.000 Einwohner) wird erwartungsgemäß die geringste Kriminalitätsfurcht geäußert.⁶

Zur Effizienz von Community Policing und Community Crime Prevention

Ob kommunale Präventionsprogramme selbst dann, wenn die Bevölkerung in höherem Maße wegen der Kriminalität verunsichert ist, einen Erfolg erwarten lassen, ist nicht ganz so unzweifelhaft anzunehmen, wie es der Artikel von Thomas Feltes und Heike Gramckow unter Verweis auf amerikanische Erfahrungen vermuten lassen mag. In der Tat sind die meisten solcher Projekte und verlässliche Effizienzforschungen⁷ bislang vor allem in Nordamerika und Großbritannien durchgeführt worden. Für eine Betrachtung dieser Begleitforschungen ist es erforderlich, verschiedene Formen kommunaler Kriminalprävention auseinanderzuhalten und nicht bei deren »Philosophie« stehenzubleiben. Danach kann man im Bereich des *Community Policing* offensive Taktiken (Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung – »order maintenance«), die Feltes und Gramckow nicht im Auge haben, von eher bürger- und problemorientierten unterscheiden.

Erstere beruhen auf der in Amerika viel beachteten »Broken Windows«-Hypothese⁸ der (konservativen) Polizeitheoretiker Wilson und Kelling (1982) und beinhalten vor allem eine konsequente Beseitigung ordnungsstörender Personen (wörtlich: »Bettler, Betrunken, Drogensüchtige, jugendliche Rowdies, Prostituierte oder geistig Gestörte«; aaO., S. 19), die die Bevölkerung mindestens genauso verunsichern würden wie »Kriminelle« oder »gewalttätige Leute«. Solche Taktiken wurden im Rahmen eines kommunalen Polizeiprojektes in Newark, New Jersey, angewendet,⁹ ohne daß sich dies auf das Ausmaß der Kriminalität oder Kriminalitätsfurcht in der betreffenden Nachbarschaft ausgewirkt hätte.

In Newark und Houston konnten jedoch im Rahmen von *bürgernahen* Vorgehensweisen, die der Polizei also die Möglichkeit gaben, sich als zugewandter Ansprechpartner zu präsentieren, (zwar nicht allzu große, aber immerhin statistisch signifikante) Reduzierungen der Kriminalitätsfurcht beobachtet werden. In diesem Sinne erfolgreich war in *Houston* allerdings nur die Einrichtung eines zentral in einer Nachbarschaft gelegenen Ladenlokals (»Storefront-Office«), von dem aus die Beamten verschiedene präventive Maßnahmen (Versammlungen, Herausgabe eines Informationsbriefes, Sicherheitsberatungen) durchführen konnten und zu dem die Bewohner mit ihren Problemen, Fragen und kriminalitätsrelevanten Informationen kommen konnten. Polizeiliche Hausbesuche im Rahmen von Streifendiensten, bei denen nach den Pro-

blemen in der Nachbarschaft gefragt wurde (»Contact Patrol«), oder die Gründung von Nachbarschaftsorganisationen mit kriminalpräventivem Programm wirkten indessen nicht furchtreduzierend. In *Newark* ging wiederum eine Kombination aus Storefront-Programm und anderen Aktivitäten (Hausbesuche, Fußstreifen, Informationsbrief) mit einem Rückgang der Kriminalitätsfurcht einher. Bei allen Formen der bürgernahen Polizeiarbeit nahm die Wahrnehmung von Zeichen sozialer Desorganisation ab (Signs of Disorder), während die Zufriedenheit sowohl mit dem Wohnviertel als auch mit der Polizei größer wurde (zusammenfassend zu den Ergebnissen dieser Projekte Skogan 1990, S. 93 ff.; Boers 1991, S. 126 ff. m.w.N.). In Stadtteilen von *London* und *Birmingham*, die eine hohe Kriminalitäts- und Furchtbelastung aufwiesen und in denen dem Houstoner und Newarker Projekt entsprechende Contact-Patrols implementiert wurden, konnten jedoch wiederum keine furcht- oder kriminalitätsreduzierenden Effekte festgestellt werden (Bennett 1991, S. 7 f.).

Da Heike Gramckow und Thomas Feltes offenbar nicht nur Maßnahmen des *Community Policing*, sondern eine über polizeiliche Aktivitäten hinausgehende »kommunale Kriminalprävention« (S. 18) im Auge haben, sei hier auch noch über einige Befunde aus Begleitforschungen des amerikanischen *Community Crime Prevention*-Programms berichtet, bei denen die furcht- oder kriminalitätsreduzierenden Effekte allerdings noch geringer als beim *Community Policing* ausfielen. Sie wurden vor allem Ende der siebziger Jahre durchgeführt und waren in der Regel nur dann erfolgreich zu implementieren, wenn sie von Nachbarschaftsorganisationen organisiert wurden, die in der jeweiligen Gemeinde bereits seit längerem zu anderen sozialen Problemen, wie Gesundheit, Bildung, Wohnungen etc., gearbeitet hatten, mit anderen Worten also keine »one-issue«-Unternehmungen darstellten. Diese häufig der sog. Graswurzelbewegung zugehörigen Nachbarschaftsorganisationen dürften zwar die von ihnen betreuten Sozialprogramme auch als das beste Mittel der Kriminalprävention angesehen haben. Sie waren nach den Geldvergabebedingungen des national geförderten *Community Crime Prevention*-Programms aber verpflichtet, »primäre« Maßnahmen zur Reduktion von Victimisierungsgelegenheiten zu organisieren. Dabei handelte es sich im wesentlichen um drei Dinge: am häufigsten wurden im Rahmen von (ohnehin stattfindenden) Nachbarschaftstreffen, unter Umständen auch in einem nachbarschaftsbezogenen Informationsbrief, auf kriminogene Gefahrenzonen und Möglichkeiten des individuellen Opferschutzes hingewiesen; des weiteren wurde die sog. Neighborhood-Watch, also das eher passive, gegenseitige Achtgeben auf Nachbarwohnungen und -häuser organisiert; weit seltener kamen durch ihr Wohnviertel patrouillierende Bürgerwachen zustande (sog. Ci-

tizen-Patrol). Quasi-experimentelle Begleitforschungen von Projekten in Chicago ergaben nun aber, daß in drei der vier untersuchten Stadtteile die Kriminalitätsfurcht nach Einführung des Programms sogar angestiegen war, im vierten Stadtteil hatte sich nichts geändert; auch die Victimisierungsquoten hatten in zwei Stadtteilen zugenommen, während sie in einem anderen nur leicht zurückgegangen waren (Lewis et al. 1988, S. 92 ff.; zusammenfassend Skogan 1988; 1990, S. 125 ff.; Boers 1991, S. 97 ff.). Insgesamt wird man die Erwartungen im Hinblick auf eine (bemerkenswerte) Reduzierung der Kriminalitätsfurcht (oder gar der Kriminalität) durch solche Projekte kommunaler Kriminalprävention also nicht allzu hoch ansetzen dürfen.

Bessere Ergebnisse nur in der Mittelschicht?

Was in den Forschungsberichten darüber hinaus nachdenklich stimmt, ist eine gewisse »Schichtschiefe« sowohl hinsichtlich der Teilnehmer als auch hinsichtlich der Effekte solcher Projekte. *Kommunale Präventionsprogramme* waren vor allem in Mittelschichtvierteln, die ja in aller Regel nicht überdurchschnittlich kriminalitäts- oder problembelastet sind, positiv aufgenommen worden, zumal dann, wenn sie in unmittelbarer Nachbarschaft zu sog. Problemvierteln lagen und negative Folgen für die soziale Struktur und die Immobilienwerte des eigenen Viertels befürchtet wurden. Vor diesem Hintergrund kann die nach Durchführung einiger dieser Projekte beobachtete Zunahme der Kriminalitätsfurcht vielleicht auch als antizipierende Furcht angesichts bewußt gewordener zukünftiger Gefahren für das eigene Wohnviertel verstanden werden. Das U.S.-Department of Justice wußte in einer Programm Broschüre jedenfalls auch den möglichen »Nutzen« der Kriminalitätsfurcht bei der Implementierung von *Community Crime Prevention* zu betonen: »Fear of Crime can motivate citizens to interact with each other and engage in anticrime efforts« (1978, S. 5). Zur Nachahmung ist so etwas natürlich nicht zu empfehlen. Als Programm treiber sollte man bei der Auswahl von Stadtvierteln also besonders behutsam vorgehen, damit in sozial stabileren Wohnvierteln Unsicherheitsgefühle nicht erst hervorgerufen werden.

Auch aus *Community Policing*-Projekten gibt es Hinweise, daß die diesbezüglichen Bemühungen der Polizei in Mittelschichtvierteln besser als in problembelasteten Unterschichtvierteln ankamen. In *Houston* war hinsichtlich der positiven Programmeffekte der Unterschied zwischen Weißen und Hausbesitzern einerseits und Schwarzen, Hispanics und Wohnungsmietern andererseits so groß, daß sich Wesley Skogan, einer der führenden Wissenschaftler im Bereich der kommunalen Kriminologie und

Polizeiforschung, zu der zusammenfassenden Feststellung veranlaßt sah: Den auf der untersten Stufe der sozialen Erfolgsleiter Stehenden habe insgesamt nicht geholfen werden können, während die Wohlhabenderen wohlhabender und die Unterschiede zwischen den Bewohnern größer geworden seien (1990, S. 107; 1990a, S. 126 f.).

Man sollte solche möglicherweise schichtabhängigen Unterschiede in den Programmefekten im Auge behalten. Zum einen, weil es aus mancherlei Gründen nicht wünschenswert sein wird, sollten vornehmlich sozial stabilere Nachbarschaften von einer, zumal öffentlichen kommunalen Kriminalprävention profitieren. Zum anderen auch deshalb, weil die empirischen Befunde nicht ganz einheitlich sind: So wurden die furchtreduzierenden Effekte der kombinierten bürgernahen Polizeimaßnahmen in Newark immerhin in mit sozialen und Kriminalitätsproblemen stark belasteten Wohnvierteln erzielt,¹⁰ was für die ebenfalls stark belasteten Londoner und Birminghamer Stadtteile freilich wiederum nicht zutraf.

Das gleiche Polizeikonzept für Amerika und Deutschland?

Bei all diesen interessanten und notwendigen Verweisen auf amerikanische Studien wird man gleichwohl ein paar grundsätzliche, die Übertragbarkeit von Erfahrungen begrenzende Unterschiede zwischen der nordamerikanischen und der deutschen (westeuropäischen?) Situation berücksichtigen müssen.

Ich möchte hier nicht so sehr auf die schon historisch unterschiedlichen Strukturen der amerikanischen, traditionell an die Gemeinde gebundenen, und der deutschen, eher obrigkeitlich orientierten Polizei eingehen (vgl. zur Geschichte der amerikanischen Polizei, Greene 1993; Lee-Sammons und Stock 1993, S. 157 f.).¹¹

Denn die Probleme bei einer Berücksichtigung amerikanischer Erfahrungen für die Beurteilung deutscher Verhältnisse bestehen wohl vor allem darin, daß Deutschland im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten sozialstaatlich strukturiert ist, was eine hohe Ausdifferenzierung der primären Zuständigkeit für gesellschaftliche Probleme in unterschiedliche öffentliche (natürlich auch kirchliche und private) Einrichtungen bedeutet. Im Vergleich mit manch' anderen Ländern besteht – bei aller Kritik – ein gewachstes, relativ verzweigtes und eingespeltes System sozialer Versorgungs- und Hilfseinrichtungen (ohne das beispielsweise die bisherige soziale Bewältigung des Umbruchs in der ehemaligen DDR undenkbar wäre). Die Folge ist, daß sich in Deutschland die (Vollzugs-) Polizei neben ihrer Primärzuständigkeit im Rahmen der Strafverfolgung und des sog. ersten Zugriffs um den gesamten Bereich der primären Prävention (vgl. Kube 1987, S. 9 ff.), also um die Regelung

von sozialen, schulischen, ökonomischen, gesundheitlichen oder von Wohnungsproblemen, grundsätzlich nicht kümmern muß und dies aus eben diesem Grunde von der Öffentlichkeit wohl überwiegend auch nicht erwartet wird.

In den Vereinigten Staaten gibt es ein vergleichbares, zumal zentral geregeltes und garantiertes System sozialer Versorgungs- und Unterstützungsleistungen bekanntermaßen nicht. In vielen Gemeinden und Städten ist deshalb die Polizei häufig die einzige zuverlässig erreichbare und arbeitende öffentliche Einrichtung. Es bleibt den Bürgern also oft gar nichts anderes übrig, als sich mit Problemen, für die sie öffentliche Hilfe suchen, an die Polizei zu wenden. Von daher wird in den USA der für die Polizei bestehende Erwartungsdruck, sich neben der Strafverfolgung auch noch um andere soziale und öffentliche Probleme zu kümmern, sowie der Zwang (die Versuchung?) für Politiker, die Polizei hierfür einzusetzen, recht groß sein.

Ein erster Zwischenbericht über ein 1993 in Chicago begonnenes Community Policing-Projekt (»Chicago's Alternative Policing Strategy«), dem die Einführung von Community Policing im gesamten Stadtgebiet folgen soll, vermittelt ein durchaus repräsentatives Bild über die Problemlage in amerikanischen Großstädten und die Erwartungen gegenüber solchen Projekten. Die von den Bürgern am häufigsten wahrgenommenen Probleme, um deren Lösung die Polizei gebeten wurde, waren: verlassene Gebäude und Autos, Spirituosenläden und der Verkauf von Alkohol an Minderjährige, Graffiti, mit Müll beladene oder verlassene Grundstücke, fehlende Verkehrsschilder, Schlaglöcher in den Straßen sowie Kanalisationsprobleme. Demgemäß liegt der Schwerpunkt dieses Projekts auf der Beseitigung sog. Signs of Physical and Social Disorder, wobei es für die am Projekt teilnehmenden Beamten zunächst einmal darauf ankommt, auch andere städtische Dienste für diese Aufgabe zu aktivieren und zu koordinieren (Skogan et al. 1994, S. 12 ff.). Demgegenüber befinden sich deutsche Städte glücklicherweise in einer besseren Lage (und zwar auch ohne daß zusätzlich die Probleme in öffentlichen Schulen oder mit der Gesundheitsversorgung, innenpolitische Eckpunkte in Clinton's Wahlprogramm, berücksichtigt würden).

Sozialarbeiter oder »Detektor« sozialer Probleme?

Freilich, auch der Alltag der deutschen Polizei, hierauf hat Thomas Feltes aufgrund von Untersuchungen über Notrufe und Funkstreifen-einsätze wiederholt hingewiesen (vgl. S. 17), ist nur teilweise von der Strafverfolgung geprägt: Es geht vor allem um Nachbarschaftsstreitigkeiten, Ruhestörungen, Dienstleistungen für betrunke und hilflose Personen und um Verkehrsprobleme. Als einer der Hauptgründe wird

hierfür allgemein die Tatsache angesehen, daß nach 17 Uhr auch in Deutschland, von der Feuerwehr und ärztlichen Notdiensten einmal abgesehen, die Polizei die einzige erreichbare öffentliche Einrichtung ist. Fraglich bleibt aber gleichwohl, ob hieraus zwingend folgen muß, daß die Polizei sich nun auch um die (des Nachts) anfallenden sozialen Probleme, über den ersten Zugriff hinaus, kümmern soll.

Heike Gramckow und Thomas Feltes bemerkten zwar: »Die Erfahrungen aus den USA haben gezeigt, daß bürgernahe Polizeiarbeit selbst



Eine Ausweitung polizeilicher Zuständigkeiten ist in einem Sozialstaat angesichts eines ausdifferenzierten Systems sozialer Hilfs- und Dienstleistungseinrichtungen nicht erforderlich.

bei guter Zusammenarbeit mit der Bevölkerung und Unterstützung von anderen Gruppen nicht ausreicht, um alle Probleme im Zusammenhang mit Sicherheit und Ordnung im Gemeinwesen zu überwinden.« Es heißt dann aber weiter: »Die Polizei allein kann keine Arbeitsplätze schaffen, die Schulsituation nicht ändern, nicht einmal dafür sorgen, daß die Müllabfuhr oder Stadtreinigung so funktioniert, daß störender Unrat regelmäßig und schnell beseitigt werden kann« (S. 20; Hervorhebungen d. Verf.).

Die hierin anklagenden Vorstellungen einer proaktiven Sozialzuständigkeit der Polizei dürfen weder auf der sozialen noch auf der rechtlichen Ebene zu realisieren und auch nicht wünschenswert sein. Denn die Polizei kann auch nicht mit anderen zusammen z.B. ein soziales Problem wie die Massenarbeitslosigkeit »überwinden«, dem, bei einem wachsenden Anteil von zur Zeit ca. einem Drittel Langzeitarbeitslosen, sowohl das politische als auch das primär zuständige Wirtschaftssystem seit langem mehr oder weniger hilflos gegenüberstehen. Es erscheint in diesem Zusammenhang nicht ganz unnötig, etwas zu betonen, was sich eigentlich von selbst versteht: (Auch eine bürgernahe Polizei kann die

soziale Struktur einer Gesellschaft – »the social fabric«, wie man im Englischen so treffend sagt – nicht ändern (Kerner 1993, S. 20; vgl. auch Lee-Sammons und Stock 1993, S. 161 f.).

Eine solche Ausweitung polizeilicher Zuständigkeiten ist zudem in einem Sozialstaat ange-sichts eines ausdifferenzierten Systems sozialer Hilfs- und Dienstleistungseinrichtungen auch nicht erforderlich. Aus der Tatsache, daß dieses, wie im übrigen jedes soziale System, nicht immer in allen Belangen zufriedenstellend funktioniert, insbesondere des Nachts oder an Wochenenden für hilfesuchende Bürger nicht erreichbar ist, sollte m.E. eine Verbesserung des Sozialsystems, z.B. durch die Einrichtung eines rund um die Uhr arbeitenden sozialen Notdienstes, nicht jedoch eine diesbezügliche Zuständigkeitsverweiterung der Polizei abgeleitet werden.

Natürlich kann dies nicht heißen, daß sich die Polizei, zurückgezogen in ihren Revieren, lediglich mit der Verfolgung von Straftaten beschäftigen soll. Heike Gramckow und Thomas Feltes haben sicherlich recht, wenn sie eine Polizeistruktur wünschen, die den Beamten mehr Aufmerksamkeit für die sozialen Zusammenhänge der Kriminalitätsentstehung und konkreten Mißstände in einer Gemeinde ermöglicht. Auch bei ständig erreichbaren sozialen Diensten käme die Polizei oft als erste mit bestehenden Problemen in Kontakt. Sie hätte hier eine wichtige Aufgabe als »Detektor« von sozialen Problemen und in der, durchaus auch beratenden, Weiterleitung ihrer Kenntnisse an die primär zuständigen sozialen Einrichtungen. Der Polizei käme also »eine für die präventive Arbeit sinnvolle *Problemvermittlungsfunktion*« zu, »die ihren Kompetenzbereich in überschaubaren und kontrollierbaren Grenzen hält« (Kerner 1994, S. 174). In diesem Sinne kann dort, wo Schwierigkeiten auftreten, die Einrichtung kommunaler Räte zur Kriminalprävention, an denen sowohl die in einer Gemeinde für soziale und Kriminalitätsprobleme zuständigen Personen als auch interessierte Bürger und Bürgergruppen teilnehmen, ein begrüßenswerter Beitrag (auch) zur Kriminalprävention sein. Aktuell könnte dies, worauf die Autoren zu recht nachdrücklich hinweisen (S. 19 f.), insbesondere dazu beitragen, die zugenommenen Konflikte im Zusammenhang mit Migranten und Minderheiten zu entspannen (und würde im übrigen vielleicht auch die Kommunikation zwischen der Polizei, Bürgern und sozialen Diensten, die nicht selten mit wechselseitig reproduzierten Vorurteilen behaftet ist, verschärflichen).

Kommunale Polizeiarbeit und Strafverfolgung

Bei alledem bleibt die Aufgabe der Strafverfolgung natürlich bestehen. Feltes und Gramckow weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, daß alle Formen kommunaler Poli-

zeiarbeit »bessere Verbindungen zwischen Polizei und der Kommune (schaffen), um die Strafverfolgung mit anderen öffentlichen und privaten Leistungen, die die Lebensqualität der Bürger verbessern können, zu ergänzen« (S. 19). Des weiteren kritisieren die Autoren die Ausgrenzung der Polizei bei der Diskussion um den Täter-Opfer-Ausgleich und befürworten mehr Kompetenzen für die Polizei im Strafverfahren, auch wenn letzteres »vor dem Hintergrund »deutsch-nationaler und Deutsch-Demokratisch-Republikanischer Erfahrungen kritisch gesehen werden« müsse (S. 17).

Damit wird jedoch nicht hinlänglich berücksichtigt, daß die Polizei bei der Erfüllung sozialer Aufgaben recht schnell in eine mißliche Lage zwischen Repression und Prävention geraten kann. Die sich hier aufdrängenden Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes, des Strafprozeßrechts oder der (verfassungs-) rechtlichen Überprüfbarkeit polizeilicher Eingriffe sind mit dem Hinweis auf die »Realität« eines »faktischen Opportunitätsprinzips bei der Polizei« (S. 17) nicht auszuräumen. Sie bedürfen vielmehr einer eingehenden und kritischen Diskussion. Darüber hinaus könnte man sich fragen, warum nicht auch aus Anlaß des Community Policing, etwa wie bei der Einführung der Division im (Jugend-) Strafverfahren, über die Gefahren des sog. Netwidening, d.h. über eine Ausweitung des Netzes der sozialen Kontrolle, diskutiert wird (vgl. z.B. die Beiträge in Kerner 1983). Eine Begrenzung der kommunalen Polizeiarbeit auf Informations-, Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten (vgl. auch Jäger 1993, S. 123) erscheint jedenfalls aus rechtsstaatlichen Gründen unverzichtbar. Denn auch hier können nur gesetzlich bestimmte Eingriffs- und Handlungsrechte das Maß an Rechtssicherheit für den Bürger garantieren, dessen die Polizei aus Gründen ihrer demokratischen Legitimation bedarf. Andernfalls wird man dem Einwand, daß kommunale Polizeiarbeit auch – manch einer wird sagen: insbesondere – mit dem Risiko einer stärkeren polizeilichen Überwachung¹² verbunden ist, wohl nur schwer entgegentreten können. Und so sollte schließlich nicht unberücksichtigt bleiben, daß nicht nur gewaltsame Straßendelikte, sondern auch rechtliche Zweideutigkeiten, zumal in Verbindung mit polizeilichen Handlungen, die Bevölkerung verunsichern können.

Dr. Klaus Boers ist Akademischer Rat am Institut für Kriminologie der Universität Tübingen und Mit-Herausgeber dieser Zeitschrift.

Anmerkungen:

1 Dies wäre vor allem dann schwer einzusehen, wenn man, wie offenbar auch Feltes und Gramckow (S. 16), davon ausgeinge, daß die Kriminalitätsfurcht nicht eigentlich auf realen Kriminalitätsbedrohungen, sondern überwiegend auf Projektionen diffuser, allgemeiner Lebens-

ängste bzw. zumindest anderer sozialer Ängste (z.B. vor der Arbeitslosigkeit, Armut, sozialem Verfall, Kriegen, politischem Extremismus usw.) beruhete (sog. Soziale Problem-Perspektive). – Zumindest im Hinblick auf solche wohl nicht mehr kalkulierbaren Dramatisierungspotentiale kann man jedoch insofern »entwarnen« als empirische Befunde darauf hin deuten, daß die deutsche Bevölkerung auch nach der Wiedervereinigung keinem frei flottierenden Neurotizismus unterliegt, daß also Probanden in West- und in Ostdeutschland, nach den Quellen ihrer sozialen Beunruhigung befragt, zwischen der Kriminalität und anderen sozialen Problemen recht gut zu unterscheiden wußten. Mit anderen Worten: Wer wegen sozialer oder ökonomischer Probleme persönlich beunruhigt war, war dies nicht notwendigerweise auch wegen der Gewalt- oder Sexualkriminalität (im Hinblick auf politisch-ökologische Probleme konnte ein solcher, allerdings nur schwach ausgeprägter Zusammenhang immerhin beobachtet werden; vgl. Boers 1994, S. 30; 1994a, S. 45 ff.).

2 Diese auf einem Item beruhende Frage bezieht sich nicht ausdrücklich auf »Kriminalität« und differenziert mithin auch nicht nach bestimmten Delikten.

3 Ein solcher, auch die Zeit vor der Wende berücksichtigender Vergleich ist nur für westdeutsche Metropolen möglich, da diese Frage damals nur im Westen und nur im Rahmen von Großstadtbefragungen gestellt wurde. – Alle hier berichteten Daten stammen aus repräsentativ erhobenen Kriminalitäts- und Opferbefragungen. In Deutschland wurden vor der Wende insgesamt nur fünf, seit der Wende (im Osten und Westen) bis zum Sommer 1993 bereits fünf solcher Befragungen durchgeführt (siehe im einzelnen Boers 1993, S. 69; 1994, Fn. 2).

4 In den ostdeutschen Metropolen lagen 1993 hinsichtlich dieser Delikte die Anteile »sehr beunruhigter« Probanden bzw. (bei der Vergewaltigung) Probandinnen zwischen 10% und 17%; »sehr unsicher« (allgemeine Kriminalitätsfurcht) fühlten sich jetzt 27% der Befragten. – Die Raten der spezifischen Kriminalitätsfurcht liegen in der Regel niedriger als die der allgemeinen Kriminalitätsfurcht, wenn das Grundniveau der jeweiligen Subpopulation, z.B. Frauen oder ostdeutsche Bevölkerung 1991, relativ hoch ist (s. im einzelnen Boers 1994, S. 28).

5 Vor allem das Niveau der spezifischen Kriminalitätsfurcht entsprach damit in etwa demjenigen, das im Sommer 1993 in west- und ostdeutschen Metropolen erhoben wurde.

6 In westdeutschen Gemeinden zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern fühlte sich im Sommer 1993 ein Zehntel (Ost jedoch 28%) der Befragten im eigenen Wohngebiet »sehr unsicher«; zwischen 5% und 8% (Ost: zwischen 9% und 15%) waren wegen Wohnungseinbruch, Raub oder Körperverletzung und rund ein Achtel (Ost: ein Sechstel) der befragten Frauen wegen Sexualdelikten »sehr beunruhigt«.

7 Ich beziehe mich hier auf solche Projekte, die zum einen ausdrücklich auf eine Reduktion der Kriminalitätsfurcht gerichtet waren und deren Begeleitforschungen zum anderen den Anforderungen an ein quasi-experimentelles Design entsprachen (also Test- und Kontrollgruppenvergleiche

aufgrund von Pre- und Posttesterhebungen). Letzteres ist bei den meisten »Erfolg« signalisierenden Evaluationen vor allem im Bereich der Community Crime Prevention-Programme wohl nicht der Fall gewesen (vgl. Lurigio und Rosenbaum 1986, S. 30 f.)

8 Damit ist, in einer bildlichen Formulierung, gemeint, daß nach kurzer Zeit alle Fensterscheiben eines Hauses zerbrochen seien, wenn man nicht schon die erste zerbrochene Scheibe repariere. Auf die Disorder-Probleme einer Gemeinde übertragen bedeutet dies: Beseitige man nicht bereits die ersten Anzeichen physischer oder personaler Unordnung, so biete alsbald die ganze Gemeinde ein Bild sozialer Desorganisation.

9 Dort wurden Gruppen von vier und mehr Personen, die in den Straßen herumstanden und nach Auffassung von Funkstreifenbesatzungen eine öffentliche Gefahr darstellten, nach Nichtbefolgen einer vorangegangenen Aufforderung, sich zu entfernen, festgenommen und auf die Wache verbracht.

10 Hier waren allerdings nur sozial instabile Viertel in die Untersuchung einbezogen worden, was insofern – wie gesagt auch hinsichtlich der Ergebnisse – in einem gewissen Gegensatz zu den repräsentativer ausgewählten Houstoner Stadtvierteln steht.

11 Einer der in unserem Zusammenhang interessantesten Aspekte ist dabei, daß die amerikanische Polizei seit den zwanziger Jahren bis etwa in die sechziger Jahre dieses Jahrhunderts unter den Leitgesichtspunkten der Professionalisierung und Rechtssicherheit von den Straßen weggeholt und auf der Grundlage eines rotierenden Einsatzes in Polizeireviere zentralisiert wurde, um sie aus der weitverbreiteten Korruption und der Verfilzung mit lokalen Politikern und Seilschaften herauszulösen.

12 Vgl. hierzu z.B. Ericson et al. 1993 und Mastrofski 1988.

Literatur

- Baier, R., Feltes, T. 1994. Kommunale Kriminalprävention. *Kriminalistik* 48, 693-697.
- Bennett, T. 1991. The effectiveness of a police-initiated fear-reducing strategy. *The British Journal of Criminology* 31, 1-14.
- Boers, K. 1991. Kriminalitätsfurcht. Über den Entstehungszusammenhang und die Folgen eines sozialen Problems. Pfaffenweiler: Centaurus.
- Boers, K. 1993. Kriminalitätsfurcht. Ein Beitrag zum Verständnis eines sozialen Problems. *Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 76, 65-82.
- Boers, K. 1994. Kriminalität und Kriminalitätsfurcht im Sozialen Umbruch. *Neue Kriminalpolitik* 6, Heft 2, 27-31.
- Boers, K. 1994a. Kriminalitätseinstellungen in den neuen Bundesländern. In Boers, K., Ewald, U., Kerner, H.-J., Lautsch, E., Sessar, K. (Hrsg.). *Sozialer Umbruch und Kriminalität. Band 2. Ergebnisse einer Kriminalitätsbefragung in den neuen Bundesländern*. Bonn: Forum, 21-74.
- Ericson, R., Haggerty, K., Carriere, K. 1993. Community Policing as communications policing. In Dölling, D., Feltes, T. (Eds.). *Community Policing – Comparative aspects of community oriented police work*. Holzkirchen: Felix, 41-70.
- Greene, J. 1993. Community Policing in the United States: Historical roots, present practices and future requirements. In Dölling, D., Feltes, T. (Eds.). *Community Policing – Comparative aspects of community oriented police work*. Holzkirchen: Felix, 71-92.
- Jäger, J. 1993. Community Policing in Germany. In Dölling, D., Feltes, T. (Eds.). *Community Policing – Comparative aspects of community oriented police work*. Holzkirchen: Felix, 119-126.
- Kerner, H.-J. (Hrsg.). 1983. *Diversion statt Strafe? Probleme und Gefahren einer neuen Strategie strafrechtlicher Sozialkontrolle*. Heidelberg: Kriminalistik-Verlag.
- Kerner, H.-J. 1993. Crime prevention and the role of the police. An analytical framework. In Dölling, D., Feltes, T. (Eds.). *Community policing. Comparative aspects of community oriented police work*. Holzkirchen: Felix Verlag, 13-26.
- Kerner, H.-J. 1994. Kriminalprävention. Ausgewählte strukturelle Überlegungen. *Kriminalistik* 48, 171-178.
- Kube, E. 1987. *Systematische Kriminalprävention. Ein strategisches Konzept mit praktischen Beispielen*. 2. Auflage. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Lee-Sammons, L., Stock, J. 1993. Kriminalprävention. Das Konzept des »Community Policing« in den USA. *Kriminalistik* 47, 157-162.
- Lewis, D.A., Grant, J.A., Rosenbaum, D.P. 1988. *The social construction of reform*. New Brunswick, Oxford: Transaction.
- Lurigio, A.J., Rosenbaum, D.P. 1986. Evaluation research in Community Crime Prevention. A critical look at the field. In Rosenbaum, D.P. (Ed.). *Community Crime Prevention*. Beverly Hills, CA: Sage, 19-45.
- Mastrofski, S.D. 1988. Community Policing as reform: A cautionary tale. In Greene, J.R., Mastrofski, S.D. (Eds.). *Community Policing. Rhetoric or reality*. New York: Praeger, 47-67.
- Skogan, W.G. 1988. Community organizations and crime. In Tonry, M., Morris, N. (Eds.). *Crime and Justice. A review of research*. Volume 10. Chicago: The University of Chicago Press, 39-78.
- Skogan, W.G. 1990. Disorder and decline. Crime and the spiral of decay in American neighborhoods. New York: Free Press.
- Skogan, W.G. 1990a. Probleme gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit am Beispiel des Houston-Projektes. In Feltes, T., Rebscher, E. (Hrsg.). *Polizei und Bevölkerung*. Holzkirchen: Felix, 117-130.
- Skogan, W.G., Bennett, S.F., Hartnett, S., Lavrakas, P.J. et al. 1994. *Community Policing in Chicago, year one: An interim report*. Chicago: Illinois Criminal Justice Information Authority.
- U.S. Department of Justice. 1978. *Guide for discretionary grant programs*. Washington, D.C.: Government Printing Office.
- Wilson, J.Q., Kelling, G.L. 1982. Broken Windows. *Atlantic Monthly*, 29-38.

Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse
Der überforderte Staat

Im Gefolge von deutscher Vereinigung und wachsender europäischer Integration verstärken sich Krisensymptome in der deutschen Politik. Ihre Akzeptanz mindert sich, was ein Zurückgehen der Wahlbeteiligung ebenso beweist wie die verdrossene Selbstverständlichkeit, mit der man auf Fehlleistungen und Skandale reagiert. Allerdings vermindern sich die Erwartungen an die Politik nicht in gleicher Weise, sie nehmen eher zu. Die politische Krise der Gegenwart besteht zuletzt sogar darin, daß die Politik zum Hauptschuldigen wird.

Die Autoren, Verfasser des Standardwerks zum deutschen Regierungssystem, analysieren die Entstehungsbedingungen dieser Krise und drängen auf Lösungen. Politische Führung muß sich danach nicht nur mit dem auseinandersetzen, was Politik soll, vielmehr und vor allem klären, was Politik kann. Sie darf, was sie in selbstzerstörerischer Lust aber heute tut, Erwartungen nicht nur wecken und schüren, muß sie vielmehr auch begrenzen und dabei das Dringliche in den Vordergrund stellen. Das geht weit über die angesichts von Haushaltsschwierigkeiten modische Staats- und Verwaltungsvereinfachung hinaus. Nicht »weniger Staat« oder ein »schlanker Staat« sind das Gebot der Krise, sondern ein Staat, dessen Bürger und Repräsentanten wissen, was er wirklich vermag und tun muß.

1994, 237 S., geb., 78,- DM, 608,50 öS, 78,- sFr; ISBN 3-7890-3573-4



Nomos Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden

