

# Henner Hess

## Fixing Broken Windows and Bringing Down Crime

Die New Yorker Polizeistrategie der neunziger Jahre

In Heft 4/1997 der *Kritischen Justiz* hat Wolfgang Hecker einen Aufsatz mit dem Titel »Vorbild New York? Zur aktuellen Debatte über eine neue Sicherheits- und Kriminalpolitik« veröffentlicht. Mit dem Beitrag von Henner Hess wollen wir die Diskussion über dieses Thema fortsetzen. Hess geht es weniger darum, die in New York praktizierte Politik von vorneherein unter der Perspektive ihres möglichen Vorbildcharakters zu beurteilen. Er versucht vielmehr, auf der Basis seines vor Ort gesammelten Materials die New Yorker Vorgänge selbst erst einmal genauer zu analysieren: die Ausgangslage, die Reform des New York Police Department, die neue Strategie der Kriminalprävention durch Ordnungssicherung, die Kriminalitätsentwicklung usw. Er erörtert verschiedene alternative Erklärungen für den starken Rückgang der Kriminalität, sieht aber letztendlich – anders als die meisten deutschen Interpreten – die entscheidende Ursache für diesen Rückgang doch in den Maßnahmen der Polizei. Das heißt allerdings auch für Hess nicht, daß das Modell New York ohne weiteres auf deutsche Verhältnisse zu übertragen wäre. Die Diskussion wird fortgesetzt.

Die Red.

Das Modell New York stimuliert weiterhin die kriminalpolitische Debatte. Dabei ist die Stellungnahme für oder gegen dieses Modell anscheinend umso entschiedener, je vereinfachter das Bild ist, das man sich davon gemacht hat. Die einen begrüßen ein »großes Aufräumen« und würden lieber heute als morgen ein aggressiveres Vorgehen der Polizei auch in Deutschland praktiziert sehen. Die anderen fixieren ihren Blick auf eine angebliche »Zero Tolerance« auch gegenüber kleinen Abweichungen von mittelschichtbestimmten Verhaltensnormen, sprechen von »Vertreibung aller Störer« oder »neuer Unbarmherzigkeit« und lehnen eine solche Politik als pure Repression rundweg ab. Dabei erleichtern sie sich diese Stellungnahme zusätzlich dadurch, daß sie einen kausalen Zusammenhang zwischen dem Vorgehen der Polizei und dem Sinken der Kriminalität negieren oder sogar das Sinken der Kriminalität selbst bezweifeln. Insbesondere in der deutschen Kriminologie ist diese Attitüde verbreitet. Meiner Meinung nach sollte man die Vorgänge in New York zunächst einmal unter ihren eigenen Prämissen genauer betrachten. Dabei wird man sehen, daß es zwar ein aggressiveres Vorgehen der Polizei gibt als bei uns (wenn auch keineswegs ein »großes Aufräumen«, ein »Vertreiben« oder etwa wirklich »Zero Tolerance«), daß dieses Vorgehen aber auch aus ganz anderen Bedingungen erwächst, als sie bei uns herrschen. Ich möchte mir nicht vorstellen, welche Maßnahmen bei uns ergriffen würden, wenn wir dreißig Mal so viele Morde hätten, wenn wir überall aggressivem Betteln ausgesetzt wären oder wenn auch nur alle Leute stets bei Rot über die Straße gingen

und den Verkehr damit so stark behinderten, wie sie das in New York City – übrigens nach fehlgeschlagenen Sanktionierungsversuchen immer noch ungestraft – tun.<sup>1</sup> Es gibt eine gewisse, vor allem auch quantitative, kritische Schwelle abweichender Verhaltensweisen, oberhalb derer ein Leidensdruck oder eine Störung des Alltagslebens erzeugt werden, die schwer zu tolerieren sind. Aus deutscher Sicht ist es eher erstaunlich, wie weit die Toleranz der New Yorker gereicht hat und auch heute noch reicht.

Man sollte sich also die Ausgangssituation und die Maßnahmen selbst genauer ansehen, bevor man ein Urteil über die New Yorker Politik oder auch zu ihrer möglichen Übertragbarkeit abgibt. Nicht ganz uninteressant für solche Einschätzungen scheint mir übrigens, daß wir in Deutschland nicht nur einerseits einen geringeren Leidensdruck in Hinblick auf Unordnung und Kriminalität haben, sondern andererseits wohl auch ein bereits jetzt höheres Kontrollniveau: z. B. in der Regel eine höhere Polizeidichte, eine besser (3 Jahre statt nur 6 Monate) ausgebildete und besser ausgerüstete Polizei, mehr Telefonüberwachung, ein Melderegister und in bezug auf Straftaten auch eine Zero Tolerance-Norm, nämlich das Legalitätsprinzip. Die vielleicht am häufigsten thematisierte Facette der New Yorker Maßnahmen, eine Art Legalitätsprinzip auch in bezug auf die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, erklärt sich zum großen Teil durch die Schleppnetzwerkung der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und weit weniger etwa als die puristische »Vertreibung«, als die man sie in Deutschland oft sieht und die sie bei einer einfachen Übernahme hier auch wäre, weil es in Deutschland wegen der ganz anders strukturierten Kriminalität keine effektive Schleppnetzwerkung gäbe.<sup>2</sup> Ich werde versuchen, solche Fragen des Vergleichs und der Übertragbarkeit immer wieder anzusprechen, auch wenn es mir, wie gesagt, vor allem um die Darstellung der New Yorker Geschehnisse geht. In den neunziger Jahren hat New York City einen beispiellosen Rückgang der Kriminalität erlebt, einen regelrechten crime crash. »New York City has been transformed from the nation's crime capital to the safest large city in the United States«, wie Bürgermeister Giuliani 1998, vielleicht wie üblich etwas vollmundig, aber sicherlich nicht unberechtigt feststellte.<sup>3</sup> Denn über die Ursachen dieser Entwicklung herrscht zwar keine Einigkeit, doch deutet alles darauf hin, daß die Stadt sich nicht einfach irgendwie »entwickelt« hat, sondern daß sie tatsächlich »transformed« wurde und daß eine neue Sicherheitspolitik bzw. eine neue Polizeistrategie, gekennzeichnet durch die Schlagworte »Broken Windows«, »Quality of Life Policing« oder »Zero Tolerance«, dabei eine wichtige, wenn nicht die entscheidende Rolle gespielt hat. Sehen wir uns zunächst die Ausgangslage bis Anfang der neunziger Jahre an, dann die neue Polizeistrategie, dann die Kriminalitätsentwicklung im Laufe des letzten Jahrzehnts und schließlich deren kritische Diskussion in der kriminologischen Literatur.

1 Ohne weiteres bei Rot über die Straße zu gehen, das wird in den meisten deutschen Städten schon allein durch eine Art Technoprävention verhindert, weil nämlich die Autofahrer bei uns ganz wesentlich schneller und rücksichtsloser fahren.

2 Der Eingriff ist hier wie in New York eine Frage der Opportunität, und auch bei uns hatte die Polizei bzw. hätten die Kräfte der Ordnungsämter die gesetzliche Möglichkeit, bei jeder Ordnungswidrigkeit einzugreifen, wenn es denn kriminalpolitisch sinnvoll – und verhältnismäßig – erschiene. So prinzipiell wie manchmal behauptet ist der rechtliche Unterschied also wohl nicht. Dennoch sollte man bei Übersetzungen und Vergleichen doch immer vorsichtig sein. Z. B. betrifft das sog. quality of life policing Verhaltensweisen, die z. T. minor violations/offenses/infractions (Verstöße, die nicht nur, wie bei uns, mit Geldbußen, sondern im Staat New York mit bis zu 15 Tagen Freiheitsstrafe geahndet werden können), z. T. misdemeanors (Vergehen mit Strafandrohungen von, in New York, 15 Tagen bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe) sind.

3 Mayor's Press Office Release # 310-98, <http://www.ci.nyc.ny.us/html/om/html/98b/pr310-98.html>.

Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre hatte die Kriminalitätsentwicklung in New York, die seit den sechziger Jahren – in Wellen, aber insgesamt stetig – angestiegen war, einen Höhepunkt erreicht. Die Rate von Mord und Totschlag (ohne Versuche) lag 1990 bei 31 pro 100.000 der Bevölkerung, während der amerikanische Durchschnitt bei rund 10, der deutsche (Versuche inklusive) etwas über 1 lag. Bei einer repräsentativen Umfrage unter 18–21-jährigen in Bushwick (Brooklyn) ergab sich, daß 39% schon mit einem Messer, 22% mit einer Schußwaffe bedroht oder verletzt worden waren, 27% waren als Unbeteiligte in Schußwechsel geraten, 33% waren unter Androhung von Gewalt beraubt, 14% der Frauen und 5% der Männer sexuell mißbraucht worden, 51% führten regelmäßig Messer oder Schußwaffen mit sich.<sup>4</sup> Über 100.000 Raubdelikte wurden 1990 polizeilich erfaßt, das sind – umgerechnet auf die Bevölkerung – etwa zehnmal soviel wie in Frankfurt.

Die Kriminalität war am höchsten in den sog. Ghettos, den schwarzen Wohnvierteln Brooklyns, der südlichen Bronx und des nördlichen Manhattan. Diese Gegenden hatten seit den sechziger Jahren erheblich an Bevölkerung verloren: Ein Teil der Arbeiterschicht und die schwarze Mittelschicht hatten von den Aufstiegschancen und von der affirmative action profitiert und waren fortgezogen. Ihr Erfolg verschlechterte die Lage für die Verbliebenen, die immer mehr in eine polarisierte Armutssituation gerieten. Die geringere Bevölkerungsdichte führte dazu, daß Gebäude verfielen und an Wert verloren und für die Eigentümer uninteressant wurden. Viele ließen ihre Häuser verfallen oder abbrennen, um Versicherungssummen zu kassieren. Auch die soziale Struktur der Nachbarschaften zerfiel, weil die aktiveren Elemente, die Kirchen und andere Assoziationen getragen hatten, fehlten. Sie fehlten auch als Rollenmodelle. Die nachbarschaftliche Zusammenarbeit und die informelle Kontrolle schwanden. Zudem verlor New York City von 1967 bis 1987 58% der einfachen Arbeitsplätze in der Industrie, wovon vor allem Personen mit geringer Schulbildung betroffen waren, die die in der Dienstleistungsbranche neugeschaffenen Jobs den besser Ausgebildeten, vor allem weißen Frauen, überlassen mußten. Die Schädigungen der Ghetto-Sozialisation führten aber auch dazu, daß sich viele überhaupt nicht mehr um Arbeitsplätze bemühten bzw. sich ganz rational von vornherein für die Sozialhilfe entschieden, die in New York City seit den sechziger Jahren besonders großzügig vergeben wurde.<sup>5</sup> Als unbeabsichtigte Konsequenz förderten die Bedingungen der verschiedenen welfare-Programme – ebenso wie die Arbeitslosigkeit – den Zerfall der inner-city family, uneheliche Geburten und Haushalte mit alleinerziehenden Müttern.<sup>6</sup> In den baulich und sozial verlotterten Ghettos breitete sich die informelle Drogenökonomie aus. Für viele Jugendliche schien sie die einzige Chance, sich den amerikanischen Traum vielleicht doch noch zu erfüllen. Die Folgen waren, insbesondere seit 1985 Crack auf dem Markt erschien, verheerend. Der Kampf um Marktanteile, Straßenecken oder verfallene Crack Houses führte zur epidemieartigen Verbreitung von Schußwaffen, und die Zahl der Mordopfer bei schwarzen Männern stieg von 80/100.000 im Jahre 1984 auf 180/100.000 im Jahre 1992.<sup>7</sup>

4 Vgl. Curtis 1998, 13.

5 Vgl. Wilson 1997, 79–83. Noch unter den reduzierten Verhältnissen von 1996 lebten rund 14% der Bevölkerung von welfare, während es in Frankfurt 7,3% waren (vgl. Nissen 1998, 149–169; Dezernat für Soziales und Jugend 1998, 7)! Für die sog. welfare explosion schon in den sechziger Jahren, als die Arbeitslosenrate der schwarzen Bevölkerung nur bei 4% lag, sowie ihre ideologischen Hintergründe vgl. Siegel 1997, 46–61.

6 Vgl. Wilson 1997, 87–110; Harris 1987, 116–140.

7 Vgl. Wilson 1997, 59–61.

In den besseren Stadtvierteln war die Lage zwar bei weitem nicht so dramatisch, aber dennoch waren Kriminalität und Kriminalitätsangst überall das beherrschende Thema, das Alltagsleben war geprägt von praktischen Sicherheitsmaßnahmen, die räumliche und zeitliche Bewegungsfreiheit der Bürger eingeschränkt. Bemerkenswert an den Verhältnissen in Manhattan ist ja, daß sie im Prinzip eigentlich denen im Paris, Rom oder Palermo vergangener Jahrhunderte ähnlicher sind als den heutigen in den meisten anderen amerikanischen Städten: Die Wohlhabenden leben buntgemischt mitten unter dem *popolo minuto* und den *classes dangereuses* und schließen sich nur punktuell ab. Es gibt keine abgeriegelten und ummauerten Quartiere der Reichen, sondern direkt neben dem Condominium mit der prachtvollen Lobby kann sich ein slumartiger Block befinden, und die baumbestandene Straße gediegener alter brownstones geht nahtlos in Armenquartiere über. Zudem wird die Kriminalitätsfurcht nicht nur von der Kriminalität selbst genährt, sondern ebenso von disorder und incivilities, von Verlotterung der Umwelt und rücksichtslosem, aggressivem Verhalten, und beides hatte in New York auch ein für viele unerträgliches Ausmaß angenommen.

Verlotterung, Verstöße gegen informelle Verhaltensnormen und Kriminalität hängen übrigens zusammen (worauf unter dem Stichwort *broken windows* gleich zurückzukommen ist), und sie sind auch keineswegs nur auf die genannten strukturellen Ursachen zurückzuführen, sondern sicherlich auch Folge bestimmter politischer Entscheidungen im Bereich der sozialen Kontrolle (auch auf dieses Stichwort, *root causes* vs. *policy measures*, werde ich unten nochmals eingehen). So gab es z.B. zwischen 1950 und 1990 eine antipsychiatrische Bewegung, die man auch aus Europa kennt und die Caplow und Simon in Anlehnung an die Einsperrungsmanie der letzten Zeit »a decarceration mania« nennen: 1960 befanden sich noch 400 von 100.000 Erwachsenen in psychiatrischen Anstalten, 1990 nur noch 50.<sup>8</sup> Die ehemaligen Patienten tauchten dann großenteils als die obdachlosen Straßenbettler wieder auf, die gerade die liberalen Stadtbezirke wie die Upper West Side oder Greenwich Village in »open-air mental institutions« verwandelten und den Anwohnern z.T. das Leben erheblich erschwerten.<sup>9</sup> Die Gesetze und Verordnungen gegen öffentliche Trunkenheit wurden zurückgenommen. 1966 wurden vom Supreme Court die sog. »loitering laws« aufgehoben, Gesetze, die der Polizei die Möglichkeit gaben, »herumhängende« Personen oder Gruppen zu kontrollieren und festzunehmen. Die Begründung für die Aufhebung war typisch für die Zeitstimmung: Sie wurden aufgehoben, weil sie »poor people, nonconformists, dissenters, and idlers« ungerechtfertigterweise zwangen, sich einem middle-class lifestyle anzupassen. Das paßte zu der Forderung, subkulturelle Lebensstile zu tolerieren, auch wenn sie von anderen als störend wahrgenommen wurden und gegen die guten Sitten verstießen.<sup>10</sup> Es paßte zur vorherrschenden Strömung der Kriminologie der siebziger und achtziger Jahre, die Kontrolle vor allem als konflikteskalierendes labeling von Abweichung verstand und radical non-inter-

<sup>8</sup> Caplow/Simon 1998, 3.

<sup>9</sup> Auch wenn das homeless-Problem natürlich nicht nur so erklärt werden kann, bleibt doch festzuhalten, daß New York City in den achtziger Jahren mehr Sozialwohnungen schuf als alle anderen Großstädte der USA zusammen. »The problem is not housing per se...the problem is disaffiliated, dysfunctional people.« Vgl. Siegel: 1997, 179–196, Zitat 182.

<sup>10</sup> Siegel (1997, 169–178) nennt das »the moral deregulation of public space«. (Wer entscheidet übrigens, nebenbei bemerkt, was ein schützenswerter subkultureller Lebensstil ist? Mit gewissem Recht stellte Kelling in einer Diskussion die Frage, aus welcher kulturellen Tradition denn Verhaltensweisen stammten wie: auf die Straße pinkeln, Parks besetzen und alte Leute und Familien praktisch ausschließen, Spritzen auf Kinderspielflächen werfen, betrunken an Straßenecken herumhängen und Leute anpöbeln, schwarzfahren, übermäßigen Lärm machen, aggressiv betteln, Parolen an Häuserwände sprühen, mit dem Fahrrad auf dem Gehweg fahren usw. Außerdem betrachten wir heute selbst eindeutig kulturelle Traditionen wie Machismo oder Clitoris-Beschneidung nicht unbedingt als schützenswert.).

vention als Strategie empfahl. Die Polizei als wichtigste Institution formeller Sozialkontrolle hatte übrigens mit dieser Zeitstimmung keine Probleme. Diese Zeitstimmung kam sogar ihrer Tendenz entgegen, sich von der präventiven Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zurückzuziehen und sich nur noch auf die reaktive Verbrechensbekämpfung zu konzentrieren.<sup>11</sup>

Unordnung, Kriminalität und die aus beiden gespeiste Kriminalitätsangst wurden zu einem wichtigen wirtschaftlichen Faktor. Zunächst wirkten sie sich in den besonders kriminalitätsbelasteten Vierteln dahingehend aus, daß die Bereitschaft zu Investitionen in Immobilien, Produktions- oder Serviceunternehmen immer mehr schrumpfte – und »it's disinvestment, not gentrification, which threatens poorer neighborhoods«<sup>12</sup>. Von einer möglichen Folge der Armut und der Desintegration eines Stadtgebiets wurde eine hohe Verbrechensrate schließlich ihrerseits zur Ursache dieser Erscheinungen. Für das gesamte Stadtgebiet hat man ausgerechnet, daß ein Unternehmen des Einzelhandels im Jahr durchschnittlich 4.200 \$ durch Diebstahl verliert und 7.300 \$ für Einbruchssicherung aufwendet – sozusagen als Kriminalitätssteuer.<sup>13</sup> Die fünf New Yorker Mafia-Familien schöpften pro Jahr eine »mob tax« von schätzungsweise einer Milliarde Dollar aus der New Yorker Wirtschaft ab durch gewaltsamen Ausschluß der Konkurrenz und Monopolisierung der Erwerbschancen insbesondere auf dem Fulton Fish Market, dem Hunts Point Produce Market (dem mit 7 Milliarden \$ umsatzstärksten Nahrungsmittelgroßmarkt der USA), im Gütertransportwesen, in der Bauindustrie, der Bekleidungsindustrie und der Abfallbeseitigung. Allein bei der Abfallbeseitigung zahlten New Yorker Firmen wegen der mob tax von 40% doppelt soviel wie Firmen in Chicago und dreimal soviel wie Firmen in Los Angeles.<sup>14</sup> Der typische New Yorker kokettierte zwar gerne damit, wie gefährlich seine Umwelt ist (und wie bewundernswert dann natürlich er, da er sie doch noch meistens meistert). Doch in den siebziger Jahren wanderten zahlreiche Unternehmen aus der Stadt ab, weil sie woanders geringere Kosten und weniger strikte Vorschriften suchten, aber auch weil sie ihren Angestellten und deren Familien die hohen Mietpreise und vor allem die ständige Bedrohung durch die Kriminalität nicht mehr zumuten wollten. Damit geriet die Stadt in eine Schere zwischen sinkendem Steueraufkommen und weiterhin hohen und sogar noch wachsenden Kosten für Sozialprogramme und stand für eine Weile kurz vor dem Bankrott. Die Abwanderung der Mittelschicht setzt sich übrigens bis heute fort.<sup>15</sup>

Und natürlich wurden räumliche und soziale Verlotterung, Kriminalität und Kriminalitätsangst zu einem politischen Faktor. Das Thema Sicherheit spielte im Bürgermeister-Wahlkampf 1989 eine große Rolle. Aber Sieger wurde dann doch nicht Giuliani, der als ehemaliger Staatsanwalt seine Kampagne ganz darauf aufgebaut hatte, sondern David Dinkins. Diesen Sieg hatte der African American Dinkins – das war damals allgemeine Meinung – zu einem sicherlich beachtlichen Teil der Hoffnung der weißen Wähler zu verdanken, damit die Schwarzen zu befriedigen

<sup>11</sup> Die Polizei neigt auch zur Konfliktvermeidung, eine Tendenz, die die Durchsetzung der aktivierenden Reformen Brattons erschwerte: »The mythology of law enforcement, reenacted again and again by Clint Eastwood's Dirty Harry, depicts the police as eager to bust heads and clear out the streets at any cost if only they weren't held back by liberals and bureaucrats. But the reality, as discovered in the seventies and eighties, is that the police (and especially the brass) have not only managed to live amicably with the civil libertarians but learned to use them for their own purposes. In 1980s N.Y., when the police were hit with often justified criticisms about corruption, inefficiency, and laziness, they wrapped themselves in something very new to them – high-minded principles. 'We'd like to move the drug dealers off the corner,' they'd say, 'but the law doesn't permit us to hassle people who are loitering.'« (Siegel, 1997, 186).

<sup>12</sup> Skogan 1992, 176.

<sup>13</sup> Siegel 1997, 191.

<sup>14</sup> Vgl. Siegel 1997, 220, sowie Giuliani 1997.

<sup>15</sup> Vgl. McMahon/Angelo/Mollenkopf 1997.

und vielleicht zu befrieden. Diese Hoffnung erfüllte sich aber nicht, und bei der nächsten Wahl, 1993, hatte Rudolph Giuliani mit seiner erneuten law-and-order-Kampagne schließlich Erfolg und wurde zum (republikanischen) Bürgermeister der (traditionell demokratisch eingestellten) Stadt gewählt.

## 2. Die Reform des New York Police Department (NYPD)

Giulianis umfangreiches Programm sah eine Einschränkung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen<sup>16</sup> und einen Abbau der aufgeblähten Bürokratie, dagegen die Schaffung neuer Arbeitsplätze durch bessere Bedingungen für Investitionen seitens privater Wirtschaftsunternehmen vor. Wichtig dabei, aber durchaus auch eigengewichtig und ganz zentral in der Selbstdarstellung seiner Politik, waren Maßnahmen zur Verbesserung der inneren Sicherheit. Symptomatisch für die Linie, die er dabei verfolgen wollte, war die Berufung William Brattons, des Polizeipräsidenten von Boston, zum Police Commissioner. Bratton stand für eine neue Polizeigeneration und eine neue Polizeistrategie, deren Effektivität er 1990 bis 1992 als Chef der New Yorker U-Bahn-Polizei (Transit Police) bereits bewiesen hatte. Es scheint mir – bevor ich Brattons Ansichten und Maßnahmen darstelle – nützlich, kurz auf deren weiteren Hintergrund einzugehen.

### 2.1. Polizeistrategien im Wandel

Die traditionelle Polizei des 19. Jahrhunderts hatte relativ engen Kontakt zur Bevölkerung, war auf viele kleine Polizeiwachen dezentralisiert, kümmerte sich auf den regelmäßigen Fußstreifen keineswegs nur um Kriminalität, sondern um alle möglichen Probleme, vor allem um Ordnungsstörungen auch sub-straftrechter Art, und ihre Arbeit hatte durchaus auch sozialarbeiterische Aspekte. Der Polizist war relativ unspezialisierter Generalist, Hauptziel seiner Tätigkeit war die Prävention von Unruhe und Kriminalität. Allerdings darf man das Bild nicht zur Idylle verzeichnen, und die Professionalisierung der Polizei, die zu Beginn dieses Jahrhunderts einsetzte, schöpfte nicht nur technische Möglichkeiten aus, sondern schien auch notwendig, um Nachteile des alten Systems zu beseitigen (z. B. die Korruptierbarkeit durch die enge Verbundenheit mit der Bevölkerung, besonders aber mit Lokalpolitikern). In der sog. professional era, von den ersten Jahrzehnten unseres Jahrhunderts bis in die achtziger Jahre und z.T. bis heute waren und sind dann Organisationsweisen und Ziele der amerikanischen (aber durchaus auch der europäischen) Polizei von folgenden Merkmalen bestimmt: Die Polizei wird motorisiert und technisiert; Streifenwagen und Funkverbindung ermöglichen eine Zentralisierung der Befehlsstrukturen und Überwachung der Beamten durch die Zentrale; gleichzeitig werden, durch diese Entwicklung gefördert, die engen Kontakte zur Bevölkerung bewußt eingeschränkt; die Tätigkeit der Polizei wird reaktiv, sie reagiert auf Notrufe, wenn Verbrechen geschehen sind, wobei sie ihre Effizienz an den Reaktionszeiten mißt; die Polizei reduziert ihre Dienstleistungstätigkeiten zugunsten der Konzentration auf »law enforcement«; vom Generalisten in bezug auf die öffentliche Ordnung wird der Polizist zum professionellen Spezialisten für Verbrechensbekämpfung oder besser Verbre-

<sup>16</sup> Vgl. Nissen 1998.

cherbekämpfung.<sup>17</sup> Diese Funktionsbestimmung der Polizei paßte – wie oben erwähnt – durchaus zur kriminologischen Orthodoxie der sechziger, siebziger und auch noch achtziger Jahre, die davon ausging, daß Kriminalität auf die tieferen Ursachen Armut und Arbeitslosigkeit, soziale Ungleichheit und Rassismus, Desorganisation der Gemeinden und Familien und daraus resultierende Sozialisationsmängel zurückzuführen sei und daß man, um das Verbrechen erfolgreich zu kontrollieren, mit sozialen Reformen an diesen root causes ansetzen müsse.<sup>18</sup> Das stand nicht etwa nur für die links-liberale Kriminologie fest, sondern auch für viele Politiker (weshalb unter Johnson z. B. der War on Crime nicht als solcher, sondern als War on Poverty geführt wurde) – und eben auch für die Polizei. Der Rückzug der Polizei in die strafverfolgende Reaktion entsprach der Überzeugung, mit Maßnahmen der präventiven Kontrolle nicht wirklich etwas gegen die Kriminalität unternehmen zu können. Die einzige Funktion, die der Polizei offenbar blieb, war der »Krieg« gegen den »wirklichen« Kriminellen als »Feind«.

Obwohl diese sog. professionelle Ära der Organisation und Strategie der Polizei noch keineswegs überall beendet ist, so wächst doch seit den siebziger Jahren die Kritik daran. Es zeigte sich, daß die Bürger im allgemeinen von der Polizei mehr erwarten als nur Verbrechensbekämpfung, vor allem eben auch Maßnahmen zur Sicherung eines zivilen, ordentlichen öffentlichen Alltagslebens. Die radikale Versachlichung der Beziehungen zwischen Polizisten und Bürgern, die Entfremdung durch Motorisierung und Technisierung erschienen vielen als sehr unbefriedigend, die konfrontative Kriegshaltung insbesondere in Minderheitenvierteln sogar direkt kontraproduktiv. Verschiedene wissenschaftliche Untersuchungen erwiesen, daß motorisierte Patrouillen viel weniger positiven Einfluß auf die Kriminalitätsangst hatten als Fußstreifen und daß sie auch kaum dazu führten, Kriminelle auf frischer Tat zu ertappen, ja daß auch die Reaktionen auf Notrufe nur äußerst selten (nach einer Untersuchung des National Institute of Justice nur in 3%) zu Festnahmen führten. Wenn die Polizei Erfolg hat, verdankt sie das ganz überwiegend Anzeigen und Hinweisen aus der Bevölkerung.<sup>19</sup> Die schwerwiegendste Kritik aber war und ist, daß die Polizei, die ausschließlich auf Verbrechensverfolgung konzentriert ist und die öffentliche Ordnung nicht mehr als ihre Aufgabe ansieht, den Anfängen nicht mehr wehrt und zum Anstieg der Kriminalität seit den sechziger Jahren erheblich beigetragen hat.

Die Ideen, die nun für eine Neu-Orientierung der Polizei vorgetragen wurden, griffen Aspekte wieder auf, die die Polizeiarbeit vor der Professionalisierung bestimmt hatten – und die übrigens aus der alltäglichen Praxis auch in unserem Jahrhundert nie vollständig verdrängt worden waren. Die neuen strategischen Konzepte sind unter den Schlagworten Problem-Oriented Policing bzw. Community Policing bekannt geworden. Das Konzept des Problem-Oriented Policing, 1979 von Herman Goldstein entwickelt<sup>20</sup>, verlegt den Schwerpunkt der Polizeiarbeit von der Fixierung auf viele isolierte Einzelereignisse auf die dahinterliegenden allgemeineren Probleme. Nicht oder jedenfalls nicht nur die Aufklärung einzelner Verbrechen, sondern die präventive Beseitigung von Mißständen, die solche Verbrechen fördern, sollte angestrebt werden. Dabei sollte die Polizei engen Kontakt zu den Bürgern suchen und sich auf Probleme konzentrieren, die für die Bürger von Bedeutung sind. Gemeint waren damit allerdings nicht die »tiefen Ursachen« der Kriminalität, sondern sozusagen kriminalitätsfördernde Bedingungen mittlerer Reichweite, deren Veränderung für die

17 Vgl. Moore/Kelling 1983; Kelling/Coles 1996, 70–107.

18 Vgl. etwa die Berichte in The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice 1967 bis zu Currie 1985.

19 Vgl. Kelling/Coles 1996, 85–94.

20 Vgl. Goldstein 1979 sowie Goldstein 1990.

Polizei noch machbar sein mußte – sei's mit typisch polizeilichen, strafrechtsorientierten Mitteln oder auch mit effektiven Alternativen oder durch Zusammenarbeit mit anderen kommunalen oder privaten Organisationen.<sup>21</sup> Denn für Goldstein stand fest, daß Polizei aktiv sein mußte und nicht nur reaktiv bleiben durfte – und daß Polizeiaktivität auch etwas bewirken könne. Im Grunde ist Problem-Oriented oder Problem-Solving Policing eine Form des Community Policing oder überlappt sich zumindest in vielen Punkten mit anderen Konzepten, die unter dem etwas vagen Begriff Community Policing zusammengefaßt werden.<sup>22</sup> Bei den anderen Formen steht manchmal die klare Problemanalyse etwas im Hintergrund, generell betonen dafür alle die Bedeutung der Bürgernähe, der partnerschaftlichen Zusammenarbeit der Polizei mit den Bürgern und den Bürgervertretungen bei der Bemühung, Kriminalität zu reduzieren und Sicherheit zu erhöhen.

Das zweite durchgehende Merkmal ist die – gegenüber der kühlen und distanzierten Professionalität – gewandelte Rolle des einzelnen Polizisten, dem mehr Unabhängigkeit von der Polizeiführung und mehr Entscheidungsfreiheit vor Ort bei der Zusammenarbeit mit dem Bürger zugestanden bzw. zugemutet wird. In beiden Punkten zeigen sich durchaus Ambivalenzen bzw. Gefahren des Community Policing. Die Bedeutung der Bürger bei der Formulierung der Ziele von Polizeiarbeit kann diese z. B. durchaus in eine minderheitenfeindliche Richtung drängen. Bürgernähe und Ermessensspielraum auch auf unterer Ebene können Korruption und Willkür fördern, vor allem wenn der Polizeibeamte nicht nur mit klar strafrechtlich definierten Verhaltensweisen oder Zuständen befaßt ist, sondern generalistisch und auch gegen Störungen der guten Sitten vorgehen soll. Gerade gegen Korruption und Willkür hatten ja die Professionalisierungsreformen der ersten Jahrhunderthälfte gezielt. Praxisnahe Polizeitheoretiker weisen deshalb auch stets darauf hin, daß – bei allen Vorteilen des Community Policing – die Errungenschaften der Professionalisierung nicht über Bord gehen und die rechtliche Regelung und Kontrolle von Ermessensspielräumen nicht vernachlässigt werden dürfen.<sup>23</sup> Hierin mögen auch die Gründe zu suchen sein, daß es ganz auf reines Community Policing ausgerichtete Polizeibehörden auch in den USA noch nicht gibt. Immerhin bleibt festzuhalten, daß mit allen Tendenzen zum Community Policing der Kriminalprävention – im Gegensatz zur reinen Strafverfolgung – wieder viel mehr Gewicht beigemessen wurde.

Bratton war mit der polizeilichen Praxis und mit den theoretischen Diskussionen bestens vertraut. Er hatte in Boston sein Handwerk von der Pike auf gelernt, dabei auch einige Community Policing Experimente initiiert, und dort hatte er auch die auf die Polizeiarbeit bezogenen Theorien von zwei Wortführern einer eher konservativen kriminalpolitischen Richtung, der sog. New Realists, kennengelernt: die Theorien von James Q. Wilson und von George L. Kelling, beide damals noch an der Harvard University tätig. Wilsons Betonung der policy measures gegen die Kriminalität im Gegensatz zur lähmenden Fixierung auf die root causes sowie Kellings (und Wilsons) broken windows-Konzept, eine spezifische Form des Community Policing, beeindruckten ihn besonders. »Kelling articulated and put into beautiful words what I had found from experience. I supported what he wrote because I had already lived it.«<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Bekannt ist das Experiment von Newport News, Virginia. Dort wurden in einem Housing Project häufig Einbrüche angezeigt, zugleich beklagten sich die Bewohner über die Verlotterung. Die Polizei beseitigte in Zusammenarbeit mit anderen städtischen Institutionen Müll, Autowracks usw., verbesserte die Umweltbedingungen, und die Einbruchrate sank in der Folge – ohne eine einzige Festnahme – um 35 %; vgl. Eck/Spelman 1987.

<sup>22</sup> Vgl. Moore 1992; Bässmann/Vogt 1997; Bundeskriminalamt 1997.

<sup>23</sup> Vgl. etwa Moore 1992, 147 f. oder Kelling/Coles 1996, 157–193; für die rechtlichen Probleme der Ermessensspielräume und der Verhältnismäßigkeit bei quality of life policing vgl. auch Livingston 1997.

<sup>24</sup> Bratton 1998a, 139.

Als Bratton nach New York kam (schon 1990 als Transit Police Commissioner, Anfang 1994 als Chef des NYPD), kam er mit zwei Leitideen. Erstens: Eine aktive Polizei kann Kriminalität erfolgreich reduzieren. Zweitens: Konsequentes Vorgehen gegen Kleinkriminalität und Ordnungswidrigkeiten, Maßnahmen gegen räumliche und soziale Unordnung sind die Basis für eine erfolgreiche Verbrechensprävention.

## 2.2. *Where the action is: Die Aktivierung der Polizei*

Die New Realists, deren Bibel (James Q. Wilsons »Thinking About Crime«<sup>25</sup>) in der ersten Auflage zwar schon 1975 erschienen war, die aber erst in den achtziger Jahren mehr Widerhall fanden, vertreten eine sog. ökonomische Theorie der Kriminalität. Sie postulieren einen Akteur, der von grundlegenden sozialen Bedingungen nicht determiniert ist – auch wenn diese seine Motivationen, Wertmaßstäbe und Ressourcen beeinflussen –, sondern der in der jeweiligen Situation jeweils Kosten und Nutzen rational kalkuliert und sich danach zu einer Handlung oder einer Unterlassung entscheidet.<sup>26</sup> Für Wilson heißt das, daß man durchaus Kriminalpolitik betreiben kann, ohne immer gleich auf die tieferen Ursachen der Kriminalität einwirken zu müssen, daß man die root causes auch zunächst mal ignorieren und davon unabhängige policy measures lancieren kann, die trotzdem effektiv auf die Überlegungen potentieller Täter und schließlich auf Kriminalitätsraten einwirken. Bei Wilson ist die Theorie noch differenziert. Er empfiehlt nicht nur, kriminelle Handlungen durch konsequente Strafverfolgung und empfindliche Strafen mit höheren Kosten zu verbinden in der Hoffnung, daß bei steigenden Preisen die Nachfrage sinkt. Vielmehr hält er ein besseres Angebot an Arbeitsplätzen für ebenso wichtig, damit konformes Verhalten auch einen entsprechenden Nutzen abwerfen kann (und kommt auf diese Weise durchaus doch zu einer gewissen Anerkennung der Bedeutung sozialstruktureller Faktoren). Bei seinen Jüngern Giuliani und Bratton wird dagegen vereinfacht. Zitat Giuliani: »There has never been a proven connection between the state of the economy and crime, and there is absolutely no correlation between unemployment and crime.« Die Theorien der New Realists werden verkürzt zu der handlichen Floskel: »The real root cause of crime are criminals.« Auf jeden Fall sind Giuliani und Bratton und mit ihnen viele heutige Polizeiführer im Gefolge der New Realists davon überzeugt, daß die Polizei die Kriminalität durchaus erfolgreich bekämpfen kann, auch wenn sich an den sozialen Ursachen der Kriminalität nichts ändert. Dazu muß sie allerdings ihre passive Haltung aufgeben und muß attackieren, statt nur zu reagieren. Und damit sie attackieren kann, muß sie in ein schlagkräftiges Instrument umgeformt werden.

Das New York Police Department war eine stark zentralisierte Mammut-Institution<sup>27</sup> und seit langem mehr an der Vermeidung von Mißerfolgen und Skandalen als an

<sup>25</sup> Wilson 1985, für die referierte Argumentation bes. 41–57.

<sup>26</sup> Vgl. für eine am Ansatz der rationalen Wahl orientierte Kriminologie neben vielen anderen etwa Cornish/Clarke 1986, sowie für die auf diesem Ansatz aufbauende situative Kriminalprävention Clark 1992.

<sup>27</sup> Unter heftigem Druck des Stadtrats und der Bevölkerung (»Do something, Dave!« lautete eine berühmte Zeitungsschlagzeile) hatte noch David Dinkins beim Parlament des Staates New York das Safe Streets, Safe City-Gesetz eingebracht und nach Genehmigung einer Erhöhung der Einkommens- und der Vermögenssteuer neue Polizeibeamte eingestellt. (Zwischen 1991 und 1996 brachte die durch das Safe Streets, Safe City-Gesetz erhöhte Steuer 2,1 Milliarden Dollar ein, wovon allerdings nur 46% für Polizei und Justiz, die restlichen 54% für Sozial- und Jugendprogramme ausgegeben wurden – was den deutschen Kritikern der New Yorker Vorgänge auch wieder entgangen zu sein scheint!) Insgesamt stieg das reine Polizeipersonal des NYPD von 25.900 im Jahre 1990 auf über 30.900 im Jahre 1994. 1995 wurden die Transit Police und die Housing Police in das New York Police Department integriert, so daß dieses 1997 über 38.200 Polizei-

positiven Handlungsentwürfen orientiert. Diese Haltung ging soweit, daß es z. B. nach der Aufdeckung verbreiteter Korruption in den Reihen der Polizei durch die Knapp Commission 1972 den normalen Polizeibeamten überhaupt verboten wurde, irgendwelche Ermittlungen oder Festnahmen in korruptionsanfälligen Bereichen, vor allem auf dem Drogenmarkt, vorzunehmen. So kümmerte sich die Polizei nicht nur nicht um die öffentliche Ordnung, sondern ignorierte auch den überall florierenden Drogenhandel. Die Bekämpfung des Drogenhandels wurde Spezialeinheiten überlassen, die sporadisch in bestimmte Stadtviertel wie in Feindesland einfielen und sich wie Besatzungstruppen verhielten – und natürlich wenig bewirkten. Für Bratton kam es nun darauf an, diese passive Haltung der Vermeidung von Mißerfolgen in eine aktive und das NYPD in eine Organisation zu verwandeln, die aktiv bestimmte Erfolge erzielen will.

Um die Organisation effektiver zu machen und das mittlere Management dazu zu bringen, sich stärker zu engagieren, wurden Kommandostrukturen dezentralisiert. Die Leiter der 76 Reviere der Stadt (Precinct Commanders) erhielten mehr Selbständigkeit und größere Befugnisse, über taktische Planung und Einsatz der Ressourcen wurde nun auf Revierebene entschieden, zugleich wurde aber auch die Verantwortlichkeit für Erfolg und Mißerfolg der Polizeiarbeit auf diese Ebene verlagert. Bratton wählte dabei ganz bewußt eine mittlere Linie zwischen hierarchisch zentralisierter Bürokratie und reinem Community Policing mit großem Entscheidungsspielraum beim einzelnen Polizeibeamten auf der Straße; er setzte auf den erfahrenen Polizeiführer, dessen Befehlsbereich ihm aber noch leicht überschaubar und mit seinen jeweils spezifischen Problemen gut bekannt ist, so daß er flexibel darauf reagieren kann.<sup>28</sup> Auch das Personal bisher direkt an die Zentrale gebundener Spezialeinheiten, z. B. des Rauschgiftdezernats, wurden nun den jeweiligen Precinct Commanders unterstellt. Und die Precinct Commanders wurden nun auch in die Korruptionsbekämpfung einbezogen, die bisher geheim und an ihnen vorbei allein vom Bureau of Internal Affairs betrieben worden war (Bratton wurde nicht müde, das Vertrauen zu betonen, das er seinen Leuten, und vor allem den Revierleitern, schenkte.) Das in New York gültige Dienstrecht gab Bratton die Chance, nicht nur gleich bei seinem Amtsantritt die Spitze des NYPD fast völlig zu erneuern, sondern auch im Laufe seiner relativ kurzen Amtszeit (bis 1996) zwei Drittel der Precinct Commanders auszuwechseln.<sup>29</sup> Dabei hatte er durchaus auch die Möglichkeit, besonders erfolgreiche und energiegelasse Personen über mehrere Karriereschritte hinweg zu berufen und sich damit von seiner Politik begeisterte Mitarbeiter auf allen Ebenen zu schaffen.<sup>30</sup> Ganz im Stil modernen Wirtschaftsmanagements war auch die Berufung von

beamte und 8.600 Zivilangestellte verfügte; vgl. Citizens Budget Commission 1997, 1–4. Für amerikanische Verhältnisse ist die Polizeidichte außerordentlich hoch, verglichen mit deutschen durchschnittlich: sie entspricht der Frankfurts, bei einem Zehntel der Bevölkerung 3.500 Polizisten, und ist geringer als die Berlins mit der Hälfte der Bevölkerung und 25.000 Polizisten.

<sup>28</sup> Vgl. Bratton 1998b, 29–43.

<sup>29</sup> Dabei wurde niemand entlassen, sondern weniger fähige bzw. reformbereite Precinct Commanders nahmen eine drohende Versetzung oder Degradierung (mit Pensionsminderung) vorweg und ihren Abschied. Übrigens gilt diese »Verfügungsfreiheit« nur für die höheren Chargen vom Revierleiter inklusive aufwärts, untere Chargen sind wie bei uns durch Dienstrecht und Personalvertretungen geschützt.

<sup>30</sup> Das bekannteste Beispiel ist Jack Maple, Brattons bedeutendster Ideenlieferant, der vom Lieutenant der Transit Police mit einem Schlag zum Deputy Commissioner for Crime Control Strategies aufstieg. Ich bin in New York immer wieder relativ jungen Polizeiführern in hohen Positionen begegnet, die von Bratton mit höchstem Respekt als von einer charismatischen Figur sprachen. Bratton verstand es, zu begeistern. Und er verstand (und versteht es heute als Sicherheitsberater), sich und seine Sache gut zu verkaufen. Er legte ganz besonderen Wert auf gute Kontakte zu den Medien, die ihm ihrerseits die Lorbeeren für den kriminalpolitischen Erfolg darreichten – sehr zum Ärger seines Chefs Giuliani. Diese Konkurrenzsituation führte wohl auch dazu, daß Bratton im April 1996 zurücktreten mußte und nicht einmal die

zwölf sogenannten Reengineering Teams, die Anfang 1994 ihre Arbeit aufnahmen. Insgesamt 500 Experten aus der Polizei, der Wirtschaft, den Gewerkschaften und von den Universitäten begutachteten alle möglichen Bereiche von der technischen Ausrüstung bis zu Organisations- und Ausbildungsfragen und legten einen Aktionsplan mit 600 Empfehlungen vor. In der Folge gab es flottere Uniformen, höhere Standards bei der Rekrutierung neuen Personals, Ausbildung in Interaktionstechniken, eine verbesserte Ausstattung mit mobilen Computern usw. Sechs problembezogene Strategien wurden entwickelt, die konkrete Ziele für die polizeiliche Arbeit formulierten und Anregungen für die jeweilige Vorgehensweise gaben: Dabei ging es um Schusswaffengebrauch, Jugendgewalt in den Schulen und auf der Straße, Drogendealer, häusliche Gewalt, Unsicherheit im öffentlichen Raum und Kfz-bezogene Kriminalität.<sup>31</sup> In allen Bereichen wurden scheinbar utopische Ziele in bezug auf die Senkung der Kriminalitätsraten vorgegeben. Die Tatsache, daß diese Ziele dann erreicht oder übertroffen wurden, hob das Selbstbewußtsein der Polizei und ihr Gefühl, etwas bewirken zu können.<sup>32</sup>

Kernstück der gesamten organisatorischen Reform und Motor der Aktivierung und ständigen Reaktivierung waren – und sind bis heute – die Crime Control Strategy Meetings, besser bekannt unter dem Namen Compstat (Computerized Statistics) Meetings. Diese Treffen, begonnen im April 1994, finden heute jeweils mittwochs und freitags von 7–10 Uhr im Polizeipräsidium statt. Etwa 100 bis 120 Personen nehmen daran teil, neben der Polizeiführung die führenden Vertreter jener Precincts, deren Stadtbezirk (Borough) gerade Gegenstand der Besprechung ist<sup>33</sup>, außerdem Vertreter der Staatsanwaltschaft, der Schulbehörde usw.; und natürlich sind auch immer einige Gäste anwesend, denn diese Meetings haben ja mittlerweile einen internationalen Ruf erlangt. Die Compstat Meetings haben vor allem drei Funktionen:

- Erstens dienen sie der *Informationsverarbeitung*. Während die fünf bis sechs Vertreter eines Precincts an einem Podium gegenüber dem Präsidiumstisch Aufstellung genommen haben, erscheinen an der Wand hinter ihnen die neuesten statistischen Daten über die Kriminalitätsentwicklung sowie Zahlen über Festnahmen und ausgestellte Vorladungen in ihrem Precinct (jeweils mit Vergleichsdaten zu vergangenen Wochen, Monaten und Jahren) sowie farbige Landkarten, auf denen alle kriminellen Vorfälle mit Symbolen je nach Deliktsart markiert sind und auf denen sich Ausschnitte wie bestimmte Straßenblocks, Parks, U-Bahn-Stationen etc. in Sekundenschnelle vergrößern lassen. Diese Daten werden dann diskutiert, und man versucht, lokale Entwicklungstendenzen, Brennpunkte, Ablaufmuster herauszufinden sowie effektive Gegenmaßnahmen zu planen.

durchschnittliche Amtszeit eines New Yorker Police Commissioner von zweieinhalb Jahren erreichte. Zu Bratton vgl. im übrigen den kritischen Beitrag von Steinert 1998.

31 Vgl. Silverman/O'Connell 1997.

32 »I began by stating my goals: a 10 percent reduction in crime in the first year... Jaws dropped... I was asking for the moon. To many in that room 10 percent did not seem obtainable. It had never been done. In fact, to my knowledge no commissioner had even set a number before. In policing, you don't set crime reduction goals. My strategic intent was to set a seemingly impossible goal and then achieve it. Bob Johnson referred to them as 'stretch goals', a common practice in the private business sector.« (Bratton 1998a, 252f.) Tatsächlich wurden die index crimes 1994 um 12% gesenkt. Bezeichnend ist, daß die Reduktion der Kriminalität als Ziel gesetzt wird und nicht die Erhöhung der Aufklärungsquote (wie bei uns, wo hohe Kriminalitätsraten eher die Bedeutung der Polizei unterstreichen). Übrigens sind aber die Aufklärungsquoten in New York ebenfalls gestiegen: von 1990 bis 1995 insgesamt von 18 auf 25%, bei Mord von 62 auf 73%, bei Raub von 22 auf 29% (vgl. Citizens Budget Commission 1997, 30f.; für Frankfurt lauten die Zahlen 1997 folgendermaßen: insgesamt 46%, Tötungsdelikte 96%, Raub 31%, vgl. Polizeipräsidium Frankfurt 1998, 37, 70, 88).

33 Da New York City polizeiverwaltungsmaÙig in acht Boroughs aufgeteilt ist, kann jeder Precinct erwarten, einmal im Monat zur Rechnungslegung im Compstat Meeting vorgeladen zu werden. Man erfährt jedoch nur sehr kurzfristig, wann das sein wird, so daß man ständig vorbereitet sein muß.

- Zweitens sollen die Meetings die *Kommunikation* innerhalb der gesamten Organisation verbessern. Sie garantieren einen regelmäßigen Kontakt und Meinungsaustausch zwischen der Führungsspitze und den wichtigsten Beamten eines Reviers (d.h. die Führungsspitze lernt nicht nur die Revierleiter, sondern das gesamte mittlere Management sehr gut kennen). Sie garantieren auch den Kontakt zwischen den Precincts eines Boroughs sowie mit den Housing und Transit Police-Abteilungen der Gegend. Sie ermöglichen die gemeinsame Entwicklung und schnellste Verbreitung neuer erfolgreicher Taktiken bzw. die Kritik erfolgloser.
- Und drittens schließlich dienen die Compstat Meetings der *Kontrolle* der Precinct Commanders durch die Zentrale, sie wiegen sozusagen die möglichen Nachteile der Dezentralisierung wieder auf. Die Zahlen an der Wand hinter sich, müssen die Revierleiter Rede und Antwort bezüglich ihrer Arbeit stehen, und die Fragen gehen ins Detail, sind nicht selten aggressiv. Wer Fehler gemacht hat oder keine innovativen Ideen angesichts irgendwelcher Problemhäufungen anbieten kann, muß Tadel vor seinen versammelten Kollegen einstecken; wer andererseits Erfolge vorweisen oder Führungsqualitäten beweisen kann, erfährt öffentliches Lob. Im Präsidium werden sog. Commander Profiles geführt, und Karrieren sind leistungsabhängig.<sup>34</sup>

### 2.3. Broken Windows: Ordnungssicherung als Kriminalprävention

Wenn eine zerbrochene Scheibe nicht schnell repariert wird, sind in dem betroffenen Haus bald alle Scheiben zerbrochen – so argumentierten Wilson und Kelling in ihrem berühmten Aufsatz.<sup>35</sup> Wenn in einer Straße oder einem Stadtviertel nichts unternommen wird gegen Verfall und Unordnung, Vandalismus, Graffiti, aggressives Betteln, herumliegenden Müll, öffentliches Urinieren, dröhnende Musik, Prostitution, Penner, die ihren Rausch ausschlafen, Junkies, die sich Spritzen setzen, trinkende und aggressiv-pöbelnde Gangs von Jugendlichen an Straßenecken, Drogenverkauf und dergleichen, wird das zum Zeichen dafür, daß sich niemand um diese Straße oder dieses Stadtviertel kümmert, daß es außer Kontrolle geraten ist. Die Menschen ziehen sich auf sich selbst und ihren engsten Kreis zurück, das Territorium, für das sie sich verantwortlich fühlen, schrumpft auf die eigene Wohnung zusammen. Der öffentliche Raum unterliegt nicht mehr einer informellen nachbarschaftlichen Überwachung von Kindern und Jugendlichen, verdächtigen Fremden usw. Wer kann, zieht weg; wechselnde Mieter, deren Miete vom Sozialamt bezahlt wird, ziehen zu; der Drogenhandel etabliert sich. Unter den Nachbarn herrscht Mißtrauen und vor allem die Überzeugung, daß in einer bedrohlichen Situation niemand zu Hilfe käme. Die Irritation durch die Verlotterung wird zur Angst vor Verbrechen, weil die räumliche und soziale Verwahrlosung Symptome sind für den Zusammenbruch grundlegender

<sup>34</sup> Vgl. für eine sehr lebendige Darstellung der Reformgeschichte Bratton 1998a, 196–313; vgl. außerdem Citizens Budget Commission 1997; die Reform unter Management-Gesichtspunkten sieht Smith 1997 (Smith beschreibt darin auch TEAMS und PARKSTAT, nach dem Vorbild von Compstat eingerichtete Systeme im Department of Corrections und im Department of Parks and Recreation); eine materialreiche deutsche Zusammenfassung findet man bei Binninger/Dreher 1997; vgl. auch als interessante kritische Reflexion des polizeipolitischen Hintergrunds Feltes 1997. Mehr wohl als die sog. Zero Tolerance ist die Organisation von Compstat für die Polizeien vieler Länder ein beispielhaftes Projekt. In bezug auf Informationsverarbeitung und Kommunikation ist es sicher auch für die deutsche Polizei interessant; allerdings setzen bei uns Beamtenrecht und Personalvertretung einige Schranken für eine Umsetzung der Erfolgskontrolle in positive und negative Sanktionen (auch wenn die ersten Schritte in Richtung leistungsabhängiger Laufbahnen nun auch bei uns vollzogen werden).

<sup>35</sup> Vgl. Wilson/Kelling 1982.

Standards im zwischenmenschlichen Verhalten.<sup>36</sup> Was für Nachbarschaften gilt, gilt natürlich auch für öffentliche Räume wie die U-Bahn.

Als kriminalpolitisches Fazit folgt aus dieser Analyse, daß sich die Polizei auf ihre ursprüngliche Hauptfunktion der Garantie öffentlicher Sicherheit und Ordnung besinnen und ihre zweite Funktion der Verbrechensbekämpfung mit der Bekämpfung der nicht-kriminellen Devianz, Belästigung, Unordnung beginnen muß. Zumindest dann, wenn diese ein bestimmtes, Bürgerarbeit lähmendes Ausmaß überschritten haben, ist es Aufgabe der Polizei, sie soweit zurückzudrängen, daß andere, zivilgesellschaftliche Maßnahmen wieder greifen können. Auch diese Lehre aus der Betrachtung zerbrochener Fensterscheiben widersprach wie die Nicht-Achtung der root causes den herrschenden politischen und kriminalpolitischen Ansichten in eklatanter Weise. Noch Ende der 1980er Jahre sah sich die Polizei selber weitgehend nur als Strafverfolgungsorgan, zuständig für die Ermittlung von Tätern vorzugsweise großen Kalibers und für deren Übergabe an die Justiz.<sup>37</sup> Dieses Selbstbild der Polizei wurde – wie oben erwähnt – in seiner Wirkung ergänzt durch die Forderung liberal-bürgerlicher Kreise, alle nicht gerade besonders gewalttätigen Abweichungen von bürgerlichen Verhaltensnormen als subkulturelle Lebensstile zu akzeptieren.

Die U-Bahn war der Ort, an dem die Bevölkerung besonders massiv mit Verlotterungserscheinungen konfrontiert wurde. Über die graffiti-bedeckten Wagen konnte man noch geteilter Meinung sein, aber die überall herumliegenden, in Kartons kampierenden homeless, die aggressiven, ekelerregend aufgemachten und mit Ansteckung drohenden Bettler in allen Zügen, Dreck und Gestank, schließlich die häufigen Raubüberfälle schreckten mehr und mehr Fahrgäste ab. Schwarzfahren war epidemisch; immer wieder verstopften gefährlich aussehende Jugendliche die Token-Schlitze, sperrten damit die normalen Zugänge zu den Bahnsteigen, öffneten gewaltsam danebenliegende Türen, um die Fahrgäste durchzuschleusen und ihre Tokens zu erpressen. Die Transit Authority machte große Verluste. Nachdem polizeiliche Verfolgung der Graffiti-Maler sich als zwecklos erwiesen hatte, wurde 1984 der Versuch gestartet, die Wagen so schnell wie möglich zu reinigen und neubemalte Wagen sofort aus dem Verkehr zu ziehen, so daß die Künstler ihre Botschaft nie mehr zu sehen bekamen und die Lust daran verloren; 1989 war die U-Bahn weitgehend graffiti-frei. Verschiedene Maßnahmen, Obdachlose, Bettler, Musikanten usw. aus dem U-Bahn-Gelände zu vertreiben, scheiterten aber zunächst an Protestdemonstrationen der New York Civil Liberties Union auf den U-Bahnhöfen und an den Entscheidungen der von der NYCLU angerufenen Gerichte, die u.a. Betteln als free speech und damit als vom Ersten Verfassungszusatz geschützt erklärten. Diese Gerichtsentscheidungen wurden später revidiert, so daß ein Eingreifen wieder möglich war, als 1990 Bratton zum Chef der Transit Police ernannt wurde. Natürlich war es Brattons Anliegen, die Kriminalität in der Subway zu senken, aber sein Ansatz

<sup>36</sup> Wilsons und Kellings These wurde aufgrund umfangreicher empirischer Untersuchungen bestätigt von Skogan 1992; für den entscheidenden Zusammenhang von schwindender informeller sozialer Kontrolle und wachsender Kriminalität vgl. dort bes. 65–84. Im übrigen haben diese Gedanken eine ehrwürdige Tradition in der Desorganisationsthese der Chicago-Schule (vgl. den Überblick bei Schneider 1987, 419–429, und bei Eisenberg 1995, 83–91).

<sup>37</sup> Z.T. gilt das auch heute noch und auch bei uns: Polizei und öffentliche Meinung halten es bei uns z. B. für richtig und politisch korrekt, die Kräfte auf die großen Dealer zu konzentrieren, die eigentlich niemanden stören und deren erfolgreiche Bekämpfung nur die Beschaffungskriminalität ihrer Kunden anheizt, die konsumierenden Kleindealer oder dealenden Konsumenten, die armen Kranken, aber zu tolerieren, obwohl doch diese der übrigen Bevölkerung optisch und praktisch und finanziell den wahren Ärger machen – und zudem das sine qua non der ganzen Drogenökonomie sind. Natürlich ist andererseits ein repressives Vorgehen gegen diese kleinen Fische auch keine Lösung und ist die Drogenpolitik der USA schon ganz und gar kein Vorbild; weit eher schon sind es die klugen Kompromißlösungen des sog. Frankfurter Weges unter dem Stichwort »Repression und Hilfe«.

richtete sich charakteristischerweise fast ausschließlich gegen Ordnungsstörer, deren Verhalten bestimmte devianzbegrenzende Regeln überschritt (z. B. gegen Obdachlose, die herumlagen statt herumstanden und somit ein Hindernis für Passanten bildeten) und gegen Schwarzfahrer. Seine konzentrierten Maßnahmen gegen Schwarzfahrer, angesichts der Schwere der Kriminalität in der U-Bahn zunächst als lächerlich angesehen, erwiesen sich als guter Beleg für die Broken Windows-Theorie. Tag und Nacht über das ganze Netz eingesetzte Zivilstreifen nahmen jeden fest, der den Bahnsteig ohne zu zahlen betrat. Teilweise wurden die Festgenommenen aneinandergefesselt, in langer Schlange aus der Subway zu einem Bus geführt, der als Beihilfspolizeistation eingerichtet war, und dort einer erkennungsdienstlichen Behandlung unterzogen. Dabei stellte sich heraus, daß zu Beginn der Aktion jeder siebte Festgenommene wegen irgendwelcher Verbrechen zur Fahndung ausgeschrieben, aber bisher noch nicht gefaßt worden war. Einer von 21 trug ein feststehendes Messer oder eine Schußwaffe bei sich. Die polizeilichen Kontrollen wirkten abschreckend. Die Zahl der Schwarzfahrer ging rapide zurück – aber zugleich die Anzahl der Waffen, der Raubüberfälle, der Morde. Ohne spezielle Maßnahmen gegen Schwere Kriminalität und natürlich ohne einen Wandel irgendwelcher struktureller Bedingungen, nur durch eine »aggressive order maintenance strategy« wurden bisher nicht für möglich gehaltene Erfolge erzielt: von 1990 bis 1994 sank die Zahl der Raubüberfälle um 64%, die Zahl aller Verbrechen um 75%.<sup>38</sup>

Das Prinzip wurde ab Anfang 1994 auf die Arbeit der gesamten New Yorker Polizei übertragen. Natürlich führt diese ihre bisherige Verbrechenverfolgung, Reaktion auf Notrufe usw. fort, aber hinzu kommt das sog. Quality of Life Policing, die Ordnungspolitik gemäß der Broken Windows-Theorie. Das praktische Vorgehen gemäß dieser Theorie ist so einfach wie vielfach funktional:

- Gegen die (verbotene) Straßenprostitution soll die Operation Losing Proposition helfen: die Konfiszierung der Autos von Freiern. Im Zuge der Operation Sound Trap werden überlaute Motorräder, Autos mit dröhnender Musik oder sogenannten ghetto blasters, zu stark aufgedrehte Monsterradios, aus dem Verkehr gezogen. Auf diese Weise erreicht die Polizei zunächst einmal eine Reduktion der unangenehmen Zustände auf den Straßen, zeigt der Bevölkerung, daß jemand da ist, der die Ärgernisse und Probleme, mit denen man sich bisher an niemand wenden konnte, bearbeitet. Kinderspielflächen und Parks werden nachts geschlossen, tagsüber patrouilliert, Drogendealer verdrängt. *Man zeigt der Bevölkerung, daß man sich kümmert, daß nicht alles möglich ist, daß Grenzen der Zivilität eingehalten werden müssen.* Das erhöht direkt die Lebensqualität aller Bürger und senkt die Kriminalitätsangst, die ja hauptsächlich auch durch räumliche Verlotterung und unzivilisiertes Benehmen hervorgerufen wird. Die Bürger gewinnen die Subway, die Straßen, die Parks zurück, wie der Slogan heißt. Tatsächlich gibt die Polizei

<sup>38</sup> Vgl. generell Kelling/Coles 1996, 108–137, und Bratton 1998a, 130–176. Wie sich vor allem bei Kelling/Coles nachlesen läßt, waren die rechtlichen und gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen der City of New York oder dem NYPD einerseits und der New York Civil Liberties Union andererseits dabei weit differenzierter als bei uns allgemein angenommen, und von einer »polizeilichen Praxis«, die »alle Grundsätze des tradierten Rechtsstaats weitgehend außer Kraft« gesetzt hatte (so Hecker 1997, 403), kann natürlich keine Rede sein. Eine weniger restriktiv als bei uns gehandhabte Klagebefugnis Geschädigter sowie weit höhere Schadensersatzzahlungen nebst punitive damages machen Rechtsverstöße riskant. Zumindest ist die Überprüfbarkeit amtlichen Vorgehens wohl höher als bei uns. (Ich danke Cornelius Nestler für diese komparativen Hinweise.) – Das Beispiel der New Yorker U-Bahn widerlegt auch ganz deutlich die kriminalpolitischen Schlüsse, die Heinrich Popitz in seinem gefeierten Essay »Über die Präventivwirkung des Nichtwissens. Dunkelziffer, Norm und Strafe«, Tübingen 1968, zieht: Würden alle Straftaten bekannt, verlöre die Norm jegliche Geltung, würden alle Straftaten verfolgt, bräche das Verfolgungssystem zusammen. Indem man den massenhaften Bruch der Norm öffentlich anerkannte und dann konsequent verfolgte, sank die Zahl der Normbrecher rapide, so daß – nach einer kurzen angespannten Übergangszeit – sehr bald deren geringe Zahl leicht handhabbar war.

damit den Anstoß zu einer Entwicklung, die sich dann selbst verstärken kann: Bei höherem Sicherheitsgefühl trauen sich nachts mehr Leute auf die Straße, und je mehr Leute nachts auf der Straße sind, desto sicherer ist diese. Die informelle Kontrolle wird wieder erhöht.

- Weiterhin dient das Quality of Life Policing aber auch, ohne daß das im Namen aufscheint, der *Erhöhung der Kontrollsdichte*. Viele besonders ordnungsstörende Verhaltensweisen sind Ordnungswidrigkeiten oder Vergehen, verstoßen gegen städtische Hygienevorschriften etc. und berechtigen die Polizei mindestens dazu, die Personalien des Täters festzustellen. Ist die Identität festgestellt, wird überprüft, ob etwas gegen ihn vorliegt, ob er z. B. zur Fahndung ausgeschrieben ist.<sup>39</sup> Außerdem kann man ihn mehr oder weniger offiziell durchsuchen; man kann z. B. zufällig, wenn man dicht neben ihm steht, an einen harten Gegenstand stoßen, der sich als Messer oder Schußwaffe entpuppt. Dann, oder auch wenn er sich nicht ausweisen kann, wird er mit auf die Wache genommen. Dort wird er nicht nur zur eigenen Person und zum eigenen Tun ausführlich vernommen; man fragt ihn auch, wo und von wem man Waffen oder Drogen bekommen könnte usw. usf. Kenntnisse über dritte Personen, Waffenhändler, Crack Houses, die bei den Verhören anfallen, werden in den Computer gefüttert und erhöhen den Informationsstand der Polizei. Kontrollen oder Festnahmen aufgrund von Verhaltensweisen, die relativ offen stattfinden (wie etwa Trinken aus der Bierdose, Urinieren, Graffiti-Malen, Betteln in der Nähe eines Bankautomaten usw.), sind viel einfacher als solche aufgrund schwerwiegenderen, aber heimlichen Tuns (wie Waffenbesitz, Drogenbesitz, Einbruch, Raub, Hehlerei usw.), führen aber eben manchmal direkt oder indirekt zur Ermittlung solcher schwerer Taten weiter. Von allen Festgenommenen werden Fingerabdrücke genommen, die gegebenenfalls später die Aufklärung von Verbrechen erleichtern können. Die massenhafte Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten ist also einerseits Selbstzweck, andererseits das Schleppnetz, in dem sich schwerere Kriminelle fangen.
- Und sie ist schließlich Ausdruck der ältesten kriminalpolitischen Weisheit der Welt: *principiis obsta* – wehre den Anfängen! Die Verfolgung von im Einzelfall eher harmlosen Verhaltensweisen<sup>40</sup> setzt Grenzen und führt zum *Abbruch von Eskalationen in devianten Sequenzen*. Wenn man Schulschwänzer von der Straße aufgreift und in die Schule bringt, fördert man ihre konforme Karriere und behindert eine mögliche abweichende. Wenn man Betteln ungehindert in aggressives Betteln übergehen läßt, kann sich aggressives Betteln zum Raub entwickeln; wenn man aggressive Bettler in die Schranken weist, muß man sie später nicht als Räuber bestrafen. Das Verbot, mit dem Fahrrad auf Gehwegen zu fahren, macht diese Gehwege für Fußgänger sicherer nicht nur im verkehrstechnischen Sinne, denn das Fahrrad wurde auch häufig als Hilfsmittel beim schnellen Handtaschenraub gebraucht. Das Verbot des Alkoholkonsums auf Straßen und Plätzen, in Parks und Verkehrsmitteln reduziert die Belästigung der Bevölkerung durch Betrunkene, es reduziert aber auch das Hochschaukeln von Konflikten. Wenn man bedenkt, daß

39 Da es in den USA kein Melderegister gibt, ist es schwer, gerichtliche Vorladungen zuzustellen oder zur Fahndung ausgeschriebene Personen zu finden. In New York City gab es trotz in den letzten Jahren stark erhöhter Effektivität auch Anfang Dezember 1998 noch rund 400 000 nicht zustellbare Vorladungen und nicht vollziehbare Haftbefehle (Interview mit Dep. Inspector Joseph Lovelock). In Frankfurt gibt es pro Jahr etwa 2500 Aufenthaltsermittlungen im Auftrage der Staatsanwaltschaft und rund 20 000 Fahndungshaftbefehle, von denen auch wieder nur ein Teil nicht sofort zu vollziehen ist (Interview mit Polizeidirektor Robert Philippi vom Polizeipräsidium Frankfurt).

40 Auch Kelling gibt zu, daß die Quality of Life-Verstöße an sich kein großes Problem sind, daß wir alle schon solche Verhaltensweisen gezeigt haben, betont aber, daß es eine kritische Masse gibt, ab der das Gemeinschaftsleben untergraben wird.

etwa ein Drittel der Tötungsdelikte in Streitereien Alkoholisierter zustandekam, kann man die Bedeutung dieser für uns Europäer doch sehr ungewöhnlichen Regelung ermessen.<sup>41</sup>

So gibt es also mindestens drei Mechanismen, über die sich Quality of Life Policing in eine Abnahme der Kriminalität übersetzen kann.<sup>42</sup> Das durchgehende Prinzip ist eine Hinwendung von der Verbrechensverfolgung zur Kriminalprävention. Am eindrucksvollsten läßt sich das demonstrieren an der wichtigsten Folge, die die erhöhten Kontrollen aufgrund von Ordnungswidrigkeiten und Vergehen haben: Potentielle Straftäter kalkulieren rational den möglichen Verlust ihrer Waffen und lassen diese lieber zu Hause, wodurch die Zahl der Schußwechsel und Tötungsdelikte rapide absank. Die »Entwaffnung« der Bevölkerung ist ein besonders wichtiges Vehikel bei der Reduktion der Kriminalität, sie ist aber nicht direkt, nicht ohne intensive Kontrolle von Ordnungswidrigkeiten zu haben; wenn man das Ziel wirklich erreichen will, muß man das Mittel akzeptieren – es macht keinen Sinn, das eine zu fordern, das andere aber abzulehnen.<sup>43</sup> Die Betonung der Prävention bedeutet zudem auch, daß die New Yorker Sicherheitspolitik im Prinzip nicht im Rahmen einer allgemeinen Repressions- und Einsperrungswelle gesehen werden darf. Wer Vergehen verfolgt, muß geringer strafen, wer erfolgreich vorbeugt, muß weniger strafen. Auch die Bezeichnung »Zero Tolerance«, die bei uns hin und wieder zustimmend, meist aber sehr kritisch gebraucht wird, ist unangebracht. Bratton selbst hat den Begriff abgelehnt, weil er die Komplexität der Polizeiarbeit negiere und die Polizisten als Eiferer hinstelle, die sich Unerreichbares vorgenommen hätten; gegenüber der Öffentlichkeit verspräche er zuviel, und gegenüber den trouble-makers wirke er nur lächerlich.<sup>44</sup> In der Tat wird jeder Besucher New Yorks sofort feststellen, daß von Zero Tolerance keine Rede sein kann, denn es gibt überall Graffiti, Bettler, Straßenverkäufer etc. und mehr Ordnungswidrigkeiten als in deutschen Städten; und wer die Polizeiarbeit aus der Nähe beobachtet, kann feststellen, daß die Beamten durchaus weiterhin Ermessensspielräume haben und nutzen. Es ging und geht in New York nicht um das »Vertreiben von Störern« (das käme ja eigentlich sowieso nur für einige Teile von Manhattan in Frage), sondern darum, störendes Verhalten abzustellen: Der Bettler ist weiterhin da, nur darf er nicht mehr neben Bankautomaten betteln und keine stehenden, vielmehr ausschließlich in Bewegung befindliche Personen ansprechen. Die Großfamilie oder Freundesclique aus der Dominikanischen Republik sitzt weiterhin vor ihrem Deli und trinkt beim Domino-Spielen ihr Bier, aber eben versteckter und vorsichtiger. Der Graffiti-Maler gibt sich als Künstler, und so sieht man z. B. im East Village, wo ich gewohnt habe, überall Wandbilder mit dort vor allem puertorikanischen subkulturellen oder politischen Aussagen, aber etwas weniger geschmierte Parolen oder Reviermarkierungen, die von Jugendgruppen nach dem Vorbild von Hunden gesetzt werden. Das »Große Aufräumen«, das hierzulande

<sup>41</sup> Immerhin gibt es auch bei uns an gewissen Brennpunkten, z. B. Fußballstadien, Alkoholverbote. Eine an New York orientierte Mannheimer Polizeiverordnung, die den Alkoholkonsum auf den Straßen und Plätzen der Stadt generell verbot, wurde allerdings vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg teilweise wieder aufgehoben.

<sup>42</sup> Bei all meinen Interviews in New York hatte ich immer wieder die Frage nach diesem Zusammenhang gestellt, der ja auf den ersten Blick keineswegs selbstverständlich ist – und der wohl auch nur unter bestimmten Bedingungen hergestellt werden kann, die z. B. in Deutschland in geringerem Maße vorhanden sind. Der Zusammenhang wurde auch nachgewiesen von Sampson/Cohen 1988. In ihrer statistischen Studie zeigte sich, daß dort, wo die Polizei mehr Festnahmen für disorderly conduct und Fahren unter Alkoholeinfluß vornahm, auch die Raub- und Einbruchsraten sanken. Aber eklatante Erfolge werden eben in dem Maße seltener, in dem es von vorneherein weniger Ordnungswidrigkeiten und dann unter den Schwarzfahrern, alkoholisierten Autofahrern, Ruhestörern etc. zudem einen weit geringeren Prozentsatz von echten Straftätern gibt.

<sup>43</sup> Zur generellen Problematik der Schußwaffen-Kontrolle in den USA vgl. Cook/Moore 1995.

<sup>44</sup> Vgl. Bratton 1998b, 42f.

unterstellt wird, war kein Aufräumen im deutschen Sinne, sondern brachte die Zustände nur auf ein Maß zurück, das in Deutschland immer noch besorgniserregend scheinen würde.<sup>45</sup>

### 3. Die Kriminalitätsentwicklung

Die folgenden Tafeln zeigen die Entwicklung der Index-Kriminalität von 1970 bis 1997 sowie die Entwicklung von Mord und nicht-fahrlässigem Totschlag für die Jahre 1967 bis 1997.

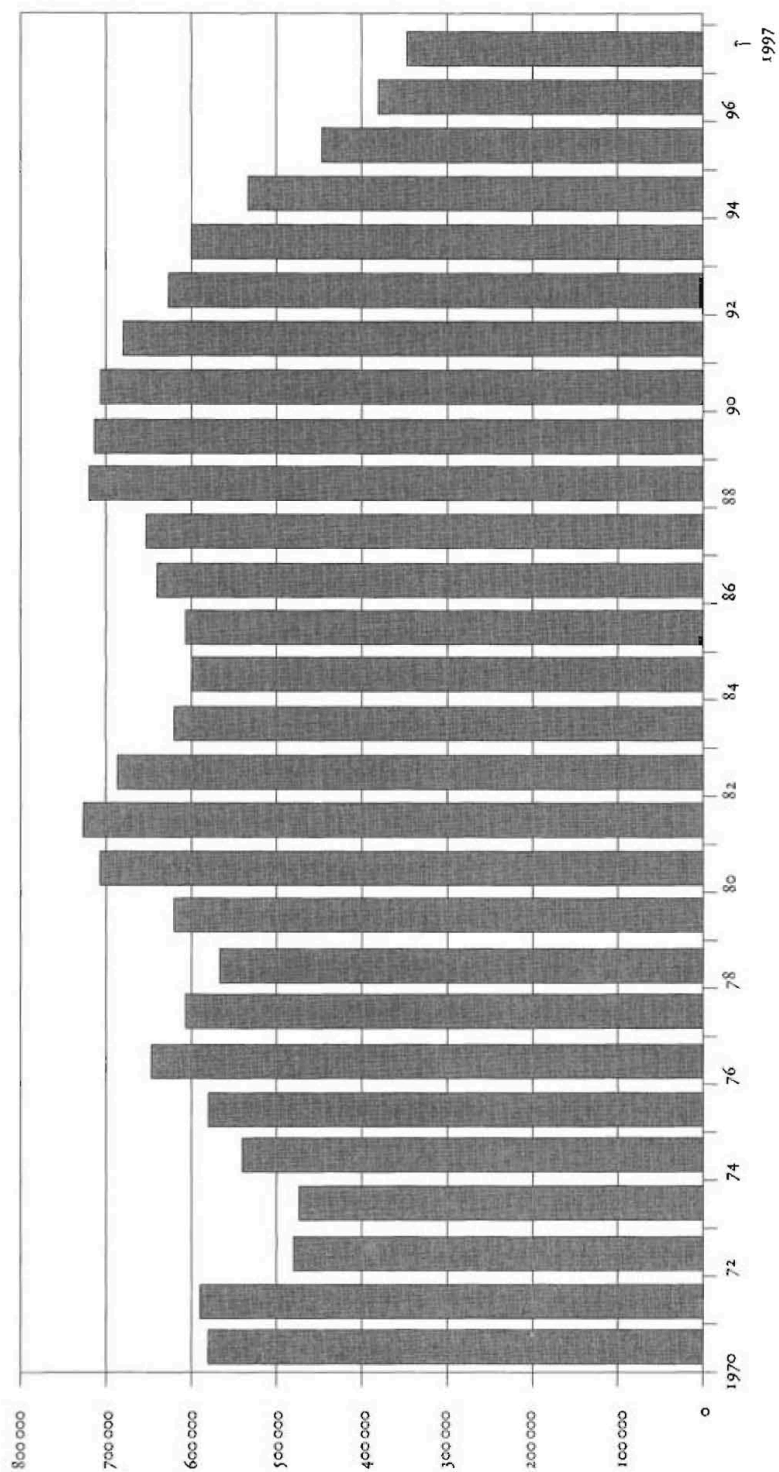
Die Zahlen zeigen über die neunziger Jahre hin eine kontinuierliche Abnahme der Kriminalität, die sich auch 1998 fortgesetzt hat. Gegenüber den ersten sechs Monaten 1993 haben Mord und Totschlag in den ersten sechs Monaten 1998 um 69,3% und hat die gesamte Index-Kriminalität um 49,3% abgenommen, Schußwechsel sind um 67,4% und die Zahl der Opfer von Schußwechseln ist um 66,3% zurückgegangen.<sup>46</sup> Bemerkenswert ist, daß das Kriminalitätsniveau in New York City früher stets über dem nationalen gelegen hatte, in den neunziger Jahren aber immer weiter darunter liegt, wobei das sinkende nationale Niveau zum großen Teil auch noch auf den Rückgang in New York zurückzuführen ist. Im Vergleich zu allen anderen Großstädten Amerikas hat die Kriminalität in New York schneller und dauerhafter abgenommen, und die Stadt, die einst als Symbol für Unordnung und Kriminalität stand, rangierte 1997 unter 189 Großstädten mit über 100.000 Einwohnern an 150. Stelle.<sup>47</sup> Zudem ist die Kriminalität in allen fünf Boroughs (bzw. acht Police Boroughs) relativ gleichmäßig gesunken. Es kann also nicht von einem Verdrängungseffekt von einer Gegend in die andere geredet werden und auch nicht davon, daß die

45 Die brutalen Übergriffe der Polizei, die in den letzten Jahren die Öffentlichkeit erregt und einiges zur negativen Einschätzung der New Yorker Polizeistrategie beigetragen haben, sind keineswegs eine neue Erscheinung oder eine Erscheinung, die für diese Polizeistrategie typisch wäre. Sie haben ihre Ursachen in den gleichen Mißständen, die man auch anderswo findet: schlechte Ausbildung, paramilitärische Subkultur der Reviere, zu oberflächliche Ausübung aggressiver Persönlichkeiten, Kriegshaltung gegen einen allerdings auch bewaffneten und oft rücksichtslosen Gegner, wobei aus Angst Brutalität entstehen kann, Besonderheiten des heute als »Häuserkampf« ablaufenden irrationalen War on Drugs usw. (vgl. für die augenblickliche New Yorker Situation generell Mitchell 1997; in bezug auf den Drogenkrieg Cooper 1998). Typisch für aggressive order maintenance bzw. quality of life policing ist dagegen, daß Begegnungen mit Bürgern, die sich um Kleinigkeiten willen von der Polizei bedrängt sehen, zu Konflikten eskalieren und zu Beschwerden führen. Für diese Beschwerden gibt es seit Dinkins ein von der Polizei unabhängiges Civilian Complaints Review Board, bei dem Beschwerden wegen »unnecessary force, abuse of authority, discourtesy, offensive language« eingebracht werden können. Schon vor 1993 begann die Zahl dieser Beschwerden zu steigen, vor allem wohl, weil rund 5.000 unerfahrene Polizisten neu eingestellt worden waren (»The good news is: We got 5.000 new police officers. The bad news is: We got 5.000 new police officers«, sagte mir Chief John Laffey in einem Interview. Mangel an Respekt gegenüber Angehörigen von Minoritäten vor allem seitens junger Polizisten bestätigten auch andere Interviewpartner). 1994 stieg die Zahl nochmals, nunmehr wohl auch aufgrund des quality of life policing, von 16,1 auf 21,4 Beschwerden pro 1.000 Festnahmen, sank aber dann bis 1997 um 41% auf 12,6 (vgl. Citizens Budget Commission 1997, 32–35). Der einfache Polizeibeamte fürchtet solche Beschwerden, denn sie sind karriereschädlich (wie er überhaupt mit seiner Verpflichtung, gegen Ordnungswidrigkeiten strenger vorzugehen, in der Regel keineswegs glücklich ist, weil das Arbeit und Konflikte schafft). Außerdem werden seit Lancierung der CPR-Strategie (Courtesy Professionalism Respect als Wahlspruch des NYPD) im Juni 1996 bei den Compstat Meetings regelmäßig auch die gegen das Personal eines Precincts aufgelaufenen Beschwerden abgehandelt. Die Revierleiter müssen sich dafür verantworten und beschreiben, wie sie mit besonders belasteten Leuten umgehen. Die Stadt hat nicht nur aus image-, sondern wegen der außerordentlich hohen Schadenersatzforderungen auch aus finanziellen Gründen ein Interesse daran, gegen Polizeibrutalität vorzugehen.

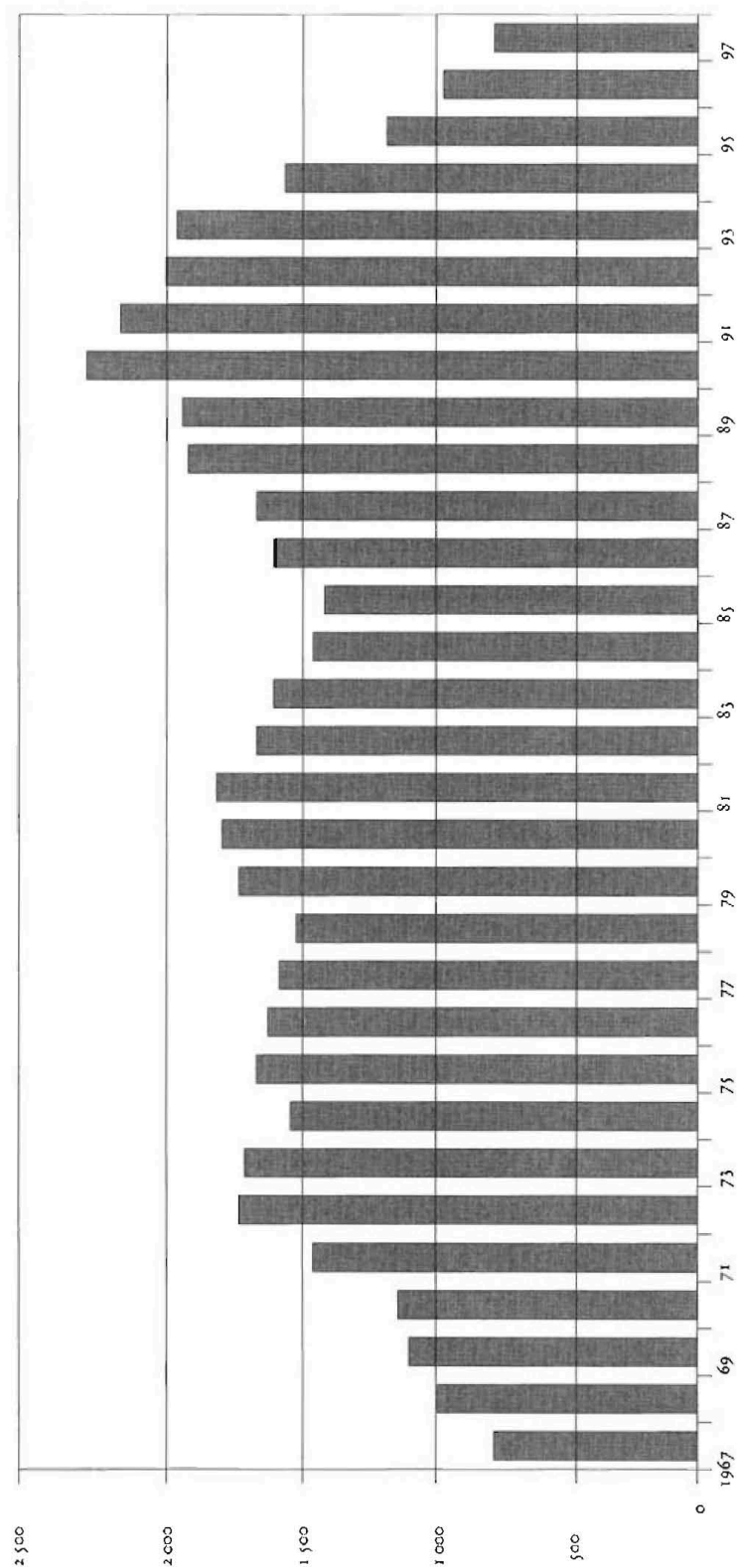
46 Für die Tafeln danke ich Deputy Commissioner Mike Farrell vom NYPD, in dessen Büro sie zusammengestellt wurden; für weitere Übersichten vgl. Farrell 1998; für die Angaben zu 1998 vgl. Mayor's Press Office Release #310–98, <http://www.ci.nyc.ny.us/html/om/html/98b/pr310-98.html>.

47 Vgl. Mayor's Press Office Release #006–98, <http://www.ci.nyc.ny.us/html/om/html/97/pro06-98.html>.

Kriminalitätsentwicklung in New York City (Index Crimes 1970–1997)



Mord und Totschlag (ohne Versuche) in New York City 1967–1997



Polizeimaßnahmen nur den Wohlhabenden zugute kämen. Wenn die reiche Upper East Side vier Tote weniger hat, bedeutet das für das Ghetto von East New York bei gleichem Prozentsatz 51 Opfer weniger. Durch besseren Schutz der Reichen allein könnte man die Kriminalitätsraten gar nicht in dem Maße senken, weil die Masse der Straßensriminalität nicht nur von den, sondern auch gegen die unteren Schichten begangen wird.

#### 4. Die kriminologische Diskussion

Kann man den Zahlen trauen? Zunächst ist festzuhalten, daß hier nur die vom FBI in den Uniform Crime Reports erfaßten sieben sog. Index Crimes gezählt sind, also Mord und Totschlag, Vergewaltigung, Raub, Schwere Körperverletzung, Einbruch, Schwerer Diebstahl und Autodiebstahl (ein achter index crime: Brandstiftung, wird heute meist weggelassen). Die große Zahl der reinen Drogendelikte ist nicht einbezogen, außerdem keine Wirtschaftskriminalität oder organisierte Kriminalität. Das ändert allerdings nichts an der großen Linie, denn auch in diesen anderen Bereichen sind Erfolge erzielt worden.<sup>48</sup> Könnte es sein, daß die Zahlen nicht Veränderungen der Kriminalität, sondern nur Veränderungen bei der Erstellung der Statistik widerspiegeln? Werden weniger Taten angezeigt, oder definiert die Polizei angezeigte Taten runter? Beides ist unwahrscheinlich. Je aktiver und aggressiver die Polizei vorgeht, desto mehr Taten müßten aus dem Dunkelfeld zum Vorschein kommen, bei Mord ist das Dunkelfeld von vorneherein gering, ebenso beim Autodiebstahl wegen der Versicherungsmeldungen. Und obwohl ein Fall dokumentiert ist, in dem ein Precinct Commander aus der Bronx seine Leute angewiesen hatte, bei der Definition von Körperverletzung sehr restriktiv vorzugehen, spricht die Bekanntheit und Verurteilung dieses einen Falles eher gegen eine allgemeine Praxis, die in bezug auf Tötungen, Schußwechsel, Autodiebstahl sowieso nur schwer durchzuhalten wäre.

Die meisten Kriminologen akzeptieren also auch die Zahlen, bleiben aber skeptisch gegenüber der monokausalen Erklärung, die Bürgermeister und New York Police Department diesen Zahlen geben. Sie weisen darauf hin, daß der Rückgang der Kriminalität schon vor 1993 begonnen habe und schon deshalb nicht nur auf die neue Sicherheitspolitik zurückzuführen sei. Da es sich außerdem um ein nationales

<sup>48</sup> Polizeiquellen geben einen Anstieg der Arrests for Narcotics Offenses von 65.043 im Jahre 1993 auf gegen Ende des Jahres 1997 geschätzte 107.000 an. Die organisierte Kriminalität ist ein besonderes Steckenpferd Giuliani's, und der Erfolg seiner polizeilichen, straf- und vor allem verwaltungsrechtlichen Maßnahmen gegen die fünf New Yorker Mafia-Familien übertrifft eher noch die Erfolge gegen die Straßensriminalität; vgl. Giuliani 1997 und Jacobs/Hortis 1998. Auch gegen Insider Trader und andere Wirtschaftskriminelle wird rigoros vorgegangen (Interview mit Steven Donziger, Strafverteidiger in Wirtschaftssachen und Hauptautor des der amerikanischen Kriminalpolitik gegenüber sehr kritischen Buches »The Real War On Crime. The Report of the National Criminal Justice Commission«). Besondere Maßnahmen wurden auch in bezug auf die Gewalt in der Familie getroffen: »... there should be no mistake that we have a zero-tolerance approach to domestic violence.« (Giuliani 1998; der zero tolerance-Begriff, der aus der Frauenbewegung stammt und von vorneherein auf die Gewalt gegen Frauen gemünzt war, wird in diesem Bereich am ehesten auch in offiziellen Verlautbarungen verwendet, während man ansonsten von quality of life policing usw. redet.) In jedem Precinct gibt es spezielle Domestic Violence Prevention Officers, insgesamt mittlerweile 300. Die Festnahmen wegen familiärer Gewalt haben sich zwischen 1994 und 1998 um 79%, die Festnahmen aufgrund von Verstößen gegen Anordnungen zum Schutze der Frauen um 99% erhöht. Die einzige auf dieses Problem spezialisierte amerikanische hotline arbeitet rund um die Uhr und erhält monatlich Tausende von Anrufen. Die Bettenkapazität der Nuraufnahmen wurde zwischen 1994 und 1998 um 40% erhöht. Das Projekt Legal Initiative for Freedom and Empowerment vermittelt – über eine Partnerschaft der Stadt mit 17 privaten Rechtsanwaltsbüros – kostenlose Rechtsberatung für Opfer (vgl. Giuliani 1998 sowie Mayor's Press Office Release #540-98).

Phänomen handele, greife die Erklärung durch eine lokale Politik zu kurz. Als Alternativerklärungen werden vor allem die folgenden angeboten:

- *Demographische Veränderungen.* Am höchsten belastet insbesondere mit Tötungsdelikten ist die Bevölkerungsgruppe der 15–29-jährigen Männer, wobei hier wiederum schwarze etwa acht- bis neunmal soviel Tötungsdelikte begehen wie weiße. Wenn diese Bevölkerungsgruppe schrumpft, ist zu erwarten, daß Tötungsdelikte zurückgehen. Tatsächlich ist in den USA, während die Bevölkerung insgesamt gewachsen ist, ein Rückgang dieser Altersgruppe zu verzeichnen, und in New York City ist dieser Rückgang besonders ausgeprägt. Von 1985 bis 1995 sank die absolute Zahl der weißen Männer zwischen 15 und 29 um fast 40%, die der schwarzen um 17%. Allerdings hat der weitaus größte Rückgang bei den schwarzen schon vor 1991 stattgefunden, also in einer Zeit, als die Mordrate steil nach oben ging; zudem ist die Zahl der hispanischen Männer dieses Alters während des ganzen Jahrzehnts stetig und insgesamt um etwa 20% nach oben gegangen. Das spricht eher nicht für eine kausale Beziehung zwischen diesen beiden Variablen.<sup>49</sup>
- *Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt.* Die Arbeitslosenquote ist in den USA im letzten Jahrzehnt ziemlich stark zurückgegangen und lag im Juni 1998 bei 4,5%. In New York City lag und liegt sie jedoch weit höher als im übrigen Land: Sie lag im Januar 1991 bei 7,5%, stieg zwischenzeitlich an, lag z. B. im Januar 1997 bei 9,9% und erreichte den Stand von 1991 erst wieder im Juni 1998 (nach starker Zunahme der Arbeitsplätze in der privaten Wirtschaft).<sup>50</sup> Diese Zahlen können nicht erklären, warum die Kriminalität in den 1990er Jahren in New York City gefallen ist, und vor allem nicht, warum sie dort stärker gefallen ist als im übrigen Land. Erschwerend kommt auch noch hinzu, daß die Arbeitslosenquote der besonders kriminalitätsbelasteten jungen schwarzen Männer erheblich über dem städtischen Durchschnitt liegt; in Harlem soll sie mindestens 60% betragen.<sup>51</sup>
- *Veränderungen auf dem Drogenmarkt.* Die Crack-Epidemie, die um 1985 in einigen Großstädten, vor allem auch in New York City, voll eingesetzt hatte, brachte einen steilen Anstieg der Gewalt, der Schießereien und Tötungsdelikte mit sich, weniger als Folge des Drogenkonsums, sondern vielmehr als Ausdruck heftiger Auseinandersetzungen der zahlreichen Händler um Marktanteile.<sup>52</sup> Seit 1990 ging die große Crack-Welle zurück. Nach der sogenannten younger-brother-theory wurde die jüngere Generation abgeschreckt von dem hohen Gewaltniveau, das auch für Unbeteiligte das Straßenleben unerträglich machte, und von der verheerenden Wirkung, die die Droge auf die Gebraucher hatte. Crack-heads waren nicht mehr cool (dagegen stieg die Popularität von Heroin wieder). Zudem hatte sich im Laufe der Zeit – wie Ethnographen berichten – der Crack-Markt stabilisiert, aus der offenen Konkurrenz waren besser abgesteckte Reviere hervorgegangen, die Zahl der Dealer war gesunken, und ebenso die Zahl der gewalttätigen Auseinandersetzungen. Unter dem Druck der Polizei zogen sich die Dealer von der Straße in Wohnungen zurück, und der Wohnungshandel ist weniger gewaltbelastet als der Straßenhandel.<sup>53</sup> Diese Erklärung ist ziemlich überzeugend. Allerdings muß man sehen, daß die Polizei an dieser »strukturellen« Ursache ihren Anteil hat und daß der Rückgang eigentlich nur insoweit erklärt wird, als der

49 Vgl. Fagan/Zimring/Kim 1998, S. 16 f. und Tafel 3.6A.

50 Mayor's Press Office Release #351–98, <http://www.ci.nyc.ny.us/html/om/html/98b/pr351-98.html>; Nissen 1998, 154.

51 Interview mit dem ehemaligen East Coast-Sprecher der Black Panther Party, langjährigen Insassen von Attica und heutigen Direktor des Community Justice Center in Harlem, Eddie Ellis.

52 Vgl. Goldstein/Brownstein/Ryan/Bellucci 1990.

53 Vgl. Curtis 1998 sowie Golub/Johnson 1997.

Anstieg auf die Crack-Epidemie zurückzuführen war. Da die Mordrate aber mittlerweile weit unter den Stand von 1985 gesunken ist, müssen andere Faktoren im Spiel sein. (Übrigens verbietet dieses Faktum auch, etwa von normalen Wellenbewegungen der Kriminalität zu sprechen und den Rückgang als eine erwartbare Regression auf ein vorheriges Niveau anzusehen.) Zudem gilt die Erklärung für eine bestimmte Form von Gewaltkriminalität, nämlich für Auseinandersetzungen mit Schusswaffen, nicht für andere Kriminalitätsformen, z. B. Autodiebstahl, und sagt nichts über deren Rückgang aus.

- *Hohe Einsperrungsrate.* Die Zahl der Gefängnisinsassen in jails und prisons von Bund, Bundesstaaten und Gemeinden der USA ist, nachdem sie von 1960 bis Mitte der siebziger Jahre gefallen war, seit etwa 1980 in Riesenschritten gestiegen und betrug im Juni 1997 über 1,7 Millionen, 645 auf 100.000 der Bevölkerung im Vergleich zu den deutschen 85.<sup>54</sup> Im Staate New York verdoppelte sich die Zahl der Gefangenen, von denen etwa 70% aus New York City kommen, zwischen 1985 und 1991, während die Kriminalität und besonders die Mordrate parallel dazu steil anstiegen. Danach sanken die Kriminalitätszahlen, während die Einsperrungsrate auch in den neunziger Jahren zunächst weiterhin nach oben ging. Daraus schließen manche Autoren, daß kein Zusammenhang anzunehmen ist, daß vor allem eine einfache incapacitation, das Unschädlichmachen durch Einsperren, nicht zum unmittelbaren Erfolg in Hinblick auf Kriminalitätsraten führt.<sup>55</sup> Andere sehen die Sache differenzierter und sehen längerfristige Wirkungen und vor allem einen Zusammenhang von Kriminalitätsrate und Straferwartung, in die neben der Strafhöhe die Festnahmewahrscheinlichkeit, Anklage-, Verurteilungs- und Einsperrungswahrscheinlichkeit eingehen.<sup>56</sup> Das scheint mir ziemlich schlüssig; dabei wird aber auch sofort deutlich, daß die entscheidende Rolle der Polizei zukommt, denn die Festnahmewahrscheinlichkeit, d. h. die Kontrolldichte auf der Straße, ist bei der Berechnung der Straferwartung derjenige Faktor, der am meisten ins Gewicht fällt: Ist er niedrig, nützen die höchsten Strafen nichts (– und ist er hoch, können die Strafen entsprechend niedriger sein!). In den letzten Jahren ist übrigens in New York City die Einsperrungsrate deutlich gefallen. Das hat zwei Ursachen. Zum einen werden heute die in der City wegen felonies (Verbrechen) zu längeren Haftstrafen verurteilten Täter, von denen es zudem von vorneherein weniger gibt, schneller als früher zur Verbüßung der Strafen in die Gefängnisse des Staates New York überstellt. Zum anderen reagiert man auf misdemeanors (Vergehen) stärker mit alternativen Sanktionen; insbesondere der Midtown Community Court in Manhattan ist für seine innovative Arbeitsweise und seine Nähe zur Sozialarbeit bekannt geworden. Es gibt zwar mehr Festnahmen als früher, aber diese führen, wenn nicht zu alternativen Sanktionen, dann großenteils nur zu kurzzeitigen Strafen. Die jails in New York City, in denen Untersuchungshaft und kurzzeitige Freiheitsstrafen vollzogen werden, hatten bis 1996 eine Kapazität von 21.000 Betten, die aber zunehmend weniger ausgelastet war, so daß einige kleinere Anstalten geschlossen werden konnten. 1998 betrug die durchschnittliche tägliche Population 17.504 Personen.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Vgl. Walmsley 1997; Caplow/Simon 1998; Weitekamp 1998.

<sup>55</sup> Z.B. Fagan/Zimring/Kim 1998, 19f.

<sup>56</sup> Vgl. Reynolds 1997.

<sup>57</sup> Interview mit Michael Jacobson, bis 1997 Commissioner of Corrections; neuere Daten findet man unter <http://www.ci.nyc.ny.us/html/doc/html/docsstats.html>. Das Mindeste, was man sagen kann, ist, daß die New Yorker Politik nicht unbedingt im Zusammenhang mit der hohen Einsperrungsrate zu sehen ist. Die allgemein hohe Einsperrung hat ja auch früher eingesetzt und ist besonders hoch in Staaten, die eine andere Polizeipolitik verfolgen, z.B. in Kalifornien. Interessant für diejenigen, die in New York nur die alternativlose brutale Repression sehen, sind vielleicht auch noch einige weitere Fakten. Zwar waren

- *Private Sicherheitsmaßnahmen.* Die Verbrechenswelle der achtziger und frühen neunziger Jahre führte dazu, daß private Bürger mehr Vorsichts- und Schutzmaßnahmen ergriffen, u.a. ihre Wohnungen einbruchssicherer machten – so daß sozusagen die Kriminellen die braven Bürger nunmehr hinter Gitter gesetzt haben. Die privaten Sicherheitsdienste boomten, zu den doormen in den großen Wohnhäusern kamen die kräftigen Wächter in den Einzelhandelsgeschäften. Von besonderer Bedeutung waren und sind die Business Improvement Districts (BIDs), Zusammenschlüsse privater Unternehmer eines bestimmten Stadtbezirks, die von allen dort ansässigen Firmen einen finanziellen Beitrag erheben und davon Sicherheits- und Reinigungsdienste bezahlen, Suppenküchen für die homeless unterhalten, die touristische Infrastruktur verbessern usw., im Grunde also eine Quality-of-Life-Politik im Sinne der Broken Windows-Theorie betreiben – und zwar mittlerweile durchaus in enger Zusammenarbeit mit der Polizei.<sup>58</sup> Ein Pendant dazu waren in der ersten Hälfte der neunziger Jahre – und sind z.T. noch heute – ganz neuartige Gangs, die Latin Kings und die Netas, in denen sich puertoricanische Jugendliche in den Armenvierteln und Gefängnissen organisierten. In den Gefängnissen sind sie vor allem Selbsthilfegruppen gegen Gefahren, die von ethnisch anderen ausgehen. Aber sie versuchen auch, eine selbstbewußte »lateinische« Identität und eine positive Einstellung zu Familie und Nachbarschaft zu vermitteln und als Schutz gegen die Versuchungen von Gewalt und Drogen aufzubauen.<sup>59</sup> Natürlich sind sie, wie die Nation of Islam, ideologisch erklärte Feinde der weißen Gesellschaftsordnung und erst recht der Polizei, wirken aber ebenso wie die Polizei auf eine Senkung des Gewaltniveaus hin.

Überblickt man diese Thesen, so zeigt sich, daß keine eine wirkliche Erklärungsalternative zur neuen Polizeistrategie darstellt. Was die Maßnahmen sozialer Kontrolle von anderer Seite als der Polizei betrifft, so haben diese wahrscheinlich die polizeilichen Maßnahmen verstärkt, aber eben nur verstärkt, keineswegs alleine den Rückgang bewirkt. Von den als mögliche Ursachen aufgeführten strukturellen Faktoren ist offensichtlich nur die Entwicklung auf dem Drogenmarkt bedeutsam, und auch hier hat die Polizei ja eine maßgebliche Rolle gespielt.<sup>60</sup> Andere Faktoren, z.B. die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, können vielleicht einiges zur Erklärung des Kriminalitätsrückgangs in den gesamten USA beitragen, waren aber gerade in New York weniger ausgeprägt als anderswo. Der Rückgang in New York übertrifft andererseits bei weitem denjenigen in der Gesamtnation, den er zudem noch zu einem erheblichen Teil bedingt. Zu der Frage, ob man nicht in anderen Städten mit anderen, weniger aggressiven Polizeistrategien auch Erfolge errungen hat, gibt es noch sehr wenig Information; die Erfolge sind jedenfalls nirgends größer und die Strategien wohl häufig auch nicht so sehr unterschiedlich.<sup>61</sup> Die hohe Einsperrungsquote, das Abebben der Crack-Epidemie und auch erste Veränderungen bei der Polizei (mehr

es vor allem repressive Maßnahmen, insbesondere häufigere Kontrollen der Zellen und der Insassen, die die Waffengewalt (stabblings, slashings) unter den Insassen vom August 1994 bis zum August 1998 um 94% von 115 Vorfällen auf 7 sinken ließen, aber daneben gab es auch noch folgende nicht irrelevante Entwicklungen: Die Anzahl der Betten für Drogentherapieprogramme innerhalb der Gefängnisse ging von Januar 1993 bis März 1996 (also unter Dinkins und zunächst auch unter Giuliani) von 1210 auf 300 zurück und stieg dann bis zum Oktober 1998 auf 1548 an; 1990 nahmen 4,8% der Insassen an Educational Programs teil, 1993 waren es 8,5%, 1998 dann 10,5%.

58 Im Bereich der Grand Central Partnership in Manhattan sank, während Maßnahmen dieser Art durchgeführt wurden, zwischen 1989 und 1992 die Kriminalität um 42%; vgl. Kelling/Coles 1996, 113f.

59 Vgl. Curtis 1998, 16–18.

60 Das Beispiel Subway hatte ja sowieso schon gezeigt, daß Veränderungen in der Kriminalitätsbelastung ohne jegliche Veränderung in den strukturellen Bedingungen zustandekommen können.

61 Vgl. etwa für Boston, wo die Polizei mit einer punktuellen Zero-Tolerance-Methode, der sog. Hebel-Methode (entwickelt von einer Wissenschaftlergruppe der Kennedy School of Government an der Harvard University), sehr erfolgreich vorgeht, Kennedy 1997.

Polizisten und mehr Fußstreifen noch unter Dinkins) könnten erklären, warum die Kriminalität schon vor 1994 zurückging; die rapide Non-Linearität der Bewegung wird aber erst nach 1993 richtig deutlich, und der Abfall bis unter die Niveaus der drei vorhergehenden Jahrzehnte sowie die Dauerhaftigkeit dieser Entwicklung erfordern eine andere Erklärung.<sup>62</sup> Je steiler der Abfall ist und je länger er anhält, desto bedeutsamer wird die Polizeistrategie als ursächlicher Faktor.

Es sieht also alles danach aus, daß die Erfahrungen des »Experiments New York« mindestens zwei kriminologische Dogmen in die Krise bringen. Erstens sind es offenbar keineswegs nur die tieferen, strukturellen Ursachen, die Umfang und Entwicklungstendenzen der Kriminalität bestimmen, sondern auch und vielleicht vorrangig kriminalpolitische Maßnahmen.<sup>63</sup> Zweitens wird es nun noch schwieriger, die sowieso erstaunliche, aber nichtsdestotrotz oft dogmatisch vertretene Meinung aufrechtzuerhalten, es gäbe keine generalpräventive Wirkung solcher kriminalpolitischer Maßnahmen.

Beide Einsichten ändern aber dennoch nicht viel daran, daß die Art des Vorgehens entsprechend der Broken Windows-Theorie in der kritischen Kriminologie – und der sonstigen Linken<sup>64</sup> – zumindest umstritten bleibt. Jedenfalls findet man, in Deutschland noch mehr als in Amerika, unter Kriminologen und Sozialwissenschaftlern weiterhin viele kritische Stimmen und viele Versuche, die Rolle der Polizei zu minimieren und die ganze Politik Giuliani als Repression darzustellen. Die Mehrheit der New Yorker Bevölkerung scheint nicht dieser Ansicht zu sein: 1997 wurde der als Person unbeliebte Giuliani in einer Stadt, in der die weiße Bevölkerung nur noch 40% beträgt und zu einem guten Teil traditionell demokratisch-liberal orientiert ist, mit 58% der Stimmen wiedergewählt, was noch keinem Republikaner gelungen war.

62 In der ersten Hälfte der Periode 1990–1996 sank die Kriminalität im Jahr um durchschnittlich 6%, in der zweiten Hälfte um durchschnittlich 14% (vgl. Citizens Budget Commission 1997, 20). – Die sogenannte Tipping-Point-Theorie (in der Soziologie spricht man auch von critical mass-Modellen, Schwellenmodellen oder Ansteckungsmodellen) nutzt Erkenntnisse aus der Epidemiologie von Krankheiten zur Erklärung nicht-linearer, explosionsartiger Entwicklungen. Eine Krankheit bleibt endemisch, solange sich nicht mehr Leute anstecken als auch wieder gesund werden; wenn aber z. B. bei schlechtem Wetter mehr Leute die U-Bahn benutzen und enger zusammenstehen, kann der Virus einige Leute mehr erreichen, die dann wiederum einige Leute mehr erreichen und eine kritische Masse bzw. den tipping point überschreiten, so daß in kurzer Zeit eine Epidemie entsteht. Gewalt bei Drogenhändlern oder in Jugendgangs kann man auch als ansteckend ansehen, denn sie hat reziproken Charakter: Gewalttaten führen zu vergeltenden Gewalttaten, Schießereien lösen Racheakte gleicher Art aus, wenn einer bewaffnet ist, muß sich der andere besser bewaffnen, ein Rüstungswettlauf beginnt usw. Wenn es gelingt, hier erfolgreich zu intervenieren, kann man meist mehr als Einzelereignisse unterbinden, und wenn man die Zahl der Schießereien unter eine kritische Masse drücken kann, fallen ganze Reaktionsketten in sich zusammen (vgl. Crane 1991 und Gladwell 1996).

63 Natürlich sind politische Maßnahmen und strukturelle Bedingungen sowieso nicht strikt auseinanderzuhalten, bedingen sich vielmehr gegenseitig. So wurden z. B. in New York City auch durch mehr Ordnung und Sicherheit die Voraussetzungen geschaffen, nun auch die root causes anzugehen, d. h. in die wirtschaftliche Entwicklung von Ghettos zu investieren, deren bauliche Substanz und Infrastruktur zu verbessern, Familien zu stärken, regelmäßigen Schulbesuch zu fördern usw. Ein Symptom für die wirtschaftliche Auswirkung des legendären crime crash ist die Zahl der amerikanischen und internationalen Touristen, die 1997 mit 33 Millionen eine Rekordmarke erreichte. Hier zeigt sich ein weiserer Unterschied zwischen New York City und vielen amerikanischen Städten einerseits und deutschen Städten andererseits: In Deutschland scheint mir »eine aktivere Wahrnehmung dieser kommunalen Verantwortung auch ohne Übernahme des spezifischen New Yorker Repressionsmodells möglich« (Hecker 1997, 407), aber diese Möglichkeit ist im Einzelfall zu prüfen, und wenn sie in Deutschland wohl in vielen Fällen gegeben ist, berechtigt das niemand, daran den Fall New York zu messen.

64 Vgl. für eine Kritik an der Linken, die aus ideologischen Gründen die Vorteile der Polizeistrategie – auch und vor allem für die Unterschicht – nicht sehen will, Tomasky 1997, 85–90, sowie die Antworten von Elliot Currie, Esther R. Fuchs und Randall Kennedy nebst Tomaskys Erwiderung ebda 90–96.

- Bässmann, Jörg/Vogt, Sabine: *Community Policing. Projektbericht des Bundeskriminalamts zu den Erfahrungen in den USA*, Wiesbaden 1997
- Binniger, Clemens/Dreher, Gunther: Der Erfolg des New York City Police Departments in der Kriminalitätsbekämpfung – Von New York lernen?, in: Dreher/Feltes 1997, 16–42
- Bratton, William (with Peter Knobler): *Turnaround. How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*, New York 1998a
- Bratton, William: Crime is Down in New York City – Blame the Police, in: Dennis, Norman (Hg.): *Zero Tolerance. Policing a Free Society*, London 1998b, 29–43
- Bundeskriminalamt (Hg.): *Community Policing. Ergebnisse eines Workshops im Bundeskriminalamt*, Wiesbaden 1997
- Caplow, Theodore/Simon, Jonathan: *The Incarceration Mania. A Preliminary Diagnosis*. Manuskript, Yale Law School 1998
- Citizens Budget Commission: *The State of Municipal Services in the 1990s – The New York Police Department*, New York 1997
- Clark, Ronald V.(ed.): *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies*, Albany 1992
- Cook, Philip J./Moore, Mark H.: Gun Control, in: James Q. Wilson/Joan Petersilia (eds): *Crime*, San Francisco 1995, 267–294
- Cooper, Michael: Raids, and Complaints, Rise as City Draws on Drug Tips, in: *The New York Times* vom 26. Mai 1998, Section A, 1, und B, 5
- Cornish, Derek B./Clarke, Ronald V. (eds): *The Reasoning Criminal. Rational Choice Perspectives on Offending*, New York 1986
- Crane, Jonathan: The Epidemic Theory of Ghettos and Neighborhood Effects on Dropping Out and Teenage Childbearing, in: *American Journal of Sociology* 96 (1991), 1226–1259
- Currie, Elliott: *Confronting Crime. An American Challenge*, New York 1985
- Curtis, Richard: *The Improbable Transformation of Inner-City Neighborhoods. Crime, Violence, Drugs and Youth in the 1990s*. Manuskript, New York 1998 (erscheint demnächst in *Journal of Criminal Law and Criminology*).
- Dezernat für Soziales und Jugend: *Sozialhilfe in Frankfurt am Main. Entwicklung und interkommunaler Kennzahlenvergleich für die Hilfe zum Lebensunterhalt*, Frankfurt 1998
- Donziger, Steven R. (ed.): *The Real War On Crime. The Report of the National Criminal Justice Commission*, New York 1996
- Dreher, Gunther/Feltes, Thomas (Hg.): *Das Modell New York – Kriminalprävention durch 'Zero Tolerance'?. Beiträge zur aktuellen kriminalpolitischen Diskussion*, Holzkirchen 1997, 16–42
- Eck, John E./Spelman, William: *Problem-Solving. Problem-Oriented Policing in Newport News*, Washington 1987
- Eisenberg, Ulrich: *Kriminologie*, Köln 4. Aufl. 1995
- Fagan, Jeffrey/Zimring, Franklin E./Kim, June: *Declining Homicide in New York City. A Tale of Two Trends*, Manuskript, New York 1998 (erscheint demnächst in *Journal of Criminal Law and Criminology*)
- Farrell, Michael: La police de New York, in: Pierre Mauroy et al.: *Villes et sécurité. Table ronde internationale*, Paris (Fondation Jean-Jaurès) 1998
- Feltes, Thomas: Zur Einführung. New York als Modell für eine moderne und effektive Polizeipolitik?, in: Dreher/Feltes 1997, 3–15
- Giuliani, Rudolph: *Freeing the Economy from Organized Crime and Restoring Open, Competitive Markets*, 1997, <http://www.ci.nyc.ny.us/html/om/html/org.crime.html>
- Giuliani, Rudolph: *Addressing Domestic Violence as the Crime It Is*, 1998, <http://www.ci.nyc.ny.us/html/om/html/98b/me981004.html>
- Gladwell, Malcolm: The Tipping Point, in: *The New Yorker*, 3. Juni 1996, 32–38
- Goldstein, Herman: *Problem-Oriented Policing*, Philadelphia 1990
- Goldstein, Herman: Improving Policing. A Problem-Oriented Approach, in: *Crime and Delinquency* 25 (1979), 236–258
- Goldstein, Paul G./Brownstein, Henry H./Ryan, Patrick J./Bellucci, Patricia A.: Crack and Homicide in New York City, 1988. A Conceptually Based Event Analysis, in: *Contemporary Drug Problems* 17 (1990), 651–687
- Golub, Andrew L./Johnson, Bruce D.: *Crack's Decline. Some Surprises Across U.S. Cities* (National Institute of Justice Research in Brief, 1997), <http://ncjrs.org/txtfiles/165707.txt>
- Harris, Marvin: *Why Nothing Works. The Anthropology of Daily Life*, New York 1987
- Hecker, Wolfgang: Vorbild New York? Zur aktuellen Debatte über eine neue Sicherheits- und Kriminalpolitik, in: *Kritische Justiz* 30 (1997), S. 395–410

- Jacobs, James B./Hortis, Alex: *New York City as Organized Crime Fighter*, Manuskript, NYU School of Law, New York 1998 (erscheint in *New York University Law Review* 42 (3) 1998)
- Kelling, George/Coles, Catherine M.: *Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, New York 1996.
- Kennedy, David M.: Pulling Levers. Chronic Offenders, High-Crime Settings, and a Theory of Prevention, in: *Valparaiso University Law Review* 31 (1997), 449–484
- Livingston, Debra: Police Discretion and the Quality of Life in Public Places. Courts, Communities, and the New Policing, in: *Columbia Law Review* 97 (1997), 551–672
- Mayor's Press Office Release #006–98 <http://www.ci.nyc.ny.us/html/om/html/97/pro06-98.html>.
- Mayor's Press Office Release #310–98, <http://www.ci.nyc.ny.us/html/om/html/98b/pr310-98.html>.
- Mayor's Press Office Release #351–98, <http://www.ci.nyc.ny.us/html/om/html/98b/pr351-98.html>
- Mayor's Press Office Release #540–98 <http://www.ci.nyc.ny.us/html/om/html/98b/pr540-98.html>
- McMahon, Thomas L./Angelo, Larian/Mollenkopf, John: *Hollow in the Middle. The Rise and Fall of New York City's Middle Class*. New York City Council Finance Division 1997
- Mitchell, Chris: The Brutal Truth, in: *City Limits*, December 1997, 16–21
- Moore, Mark H.: Problem-solving and Community Policing, in: Tonry, Michael/Morris, Norval (Hg.): *Modern Policing*, Chicago 1992, 99–158
- Moore, Mark/Kelling, George L.: To Serve and Protect. Learning from Police History, in: *Public Interest* 70 (1983)
- Nissen, Silke: Arme New Yorker. Kontrolle und Marginalisierung in der New Yorker Sozialpolitik, in: Ortner/Pilgram/Steinert 1998, 149–169
- Ortner, Helmut/Pilgram, Arno/Steinert, Heinz (Hg.): *Die Null-Lösung. New Yorker 'Zero-Tolerance'-Politik – das Ende der urbanen Toleranz?*, Baden-Baden 1998
- Polizeipräsidium Frankfurt: *Polizeiliche Kriminalstatistik 1997*, Frankfurt 1998
- Popitz, Heinrich: *Über die Präventivwirkung des Nichtwissens. Dunkelziffer, Norm und Strafe*, Tübingen 1968
- Reynolds, Morgan O.: *Crime and Punishment in America. 1997 Update*, Dallas 1997 (vgl. auch <http://www.ncpa.org>)
- Sampson, Robert/Cohen, Jacqueline: Deterrent Effects of the Police on Crime – A Replication and Theoretical Extension, in: *Law and Society Review* 22 (1988), 163–190
- Schneider, Hans Joachim: *Kriminologie*, Berlin/New York 1987
- Siegel, Fred: *The Future Once Happened Here. New York, D.C., L.A., and the Fate of America's Big Cities*, New York 1997
- Silverman, Eli B./O'Connell, Paul E.: Revolutionizing the Police – Fighting Crime in New York City, in: *Security Journal* 9 (1997), 101–104
- Skogan, Wesley G.: *Disorder and Decline. Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*, Berkeley 1992
- Smith, Dennis C.: *What can public managers learn from police reform in New York? COMP-STAT and the promise of performance management*, Manuskript, New York University Graduate School of Public Service, New York 1997
- Steinert, Heinz: Arbeitsteilige Polizei-Männlichkeiten. Zur Selbstdarstellung des William Bratton, in: Ortner/Pilgram/Steinert 1998, 139–148
- The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice: *The Challenge of Crime in a Free Society*, Washington 1967
- Tomasky, Michael: The Left and Crime, in: *Dissent*, Fall 1997, 85–96
- Walmsley, Roy: *Prison Populations in Europe and North America. Some Background Information*, Helsinki 1997 (HEUNI Paper No. 10)
- Weitekamp, Elmar G.M.: And the Band Played On oder Wahnsinn und kein Ende. Amerikanische Strafrechtspolitik, in: Ortner/Pilgram/Steinert 1998, 67–86
- Wilson, James Q./Kelling, George L.: The Police and Neighborhood Safety, in: *The Atlantic Monthly*, March 1982, 29–38 (dt. in *Kriminologisches Journal* 28 (1996), 121–137)
- Wilson, James Q.: *Thinking About Crime*, New York 1985
- Wilson, William Julius: *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*, New York 1997