

Rückgang von Kriminalität in Städten

Die USA und die Schweiz im Vergleich

Von Manuel Eisner

Vergleiche zwischen US-amerikanischen und Schweizer Städten haben eine gewisse Tradition. So stellte Marshall Clinard (1978) in seiner anfangs der 70er Jahre abgeschlossenen und berühmt gewordenen Studie über »Cities with Little Crime« die Städte der Schweiz mit ihrer vermeintlich außergewöhnlich geringen Kriminalität als leuchtendes Gegenbeispiel zu denjenigen der USA mit ihren gewaltigen Kriminalitätsproblemen dar. Zwar ist diese Kontrastierung zumindest im Bereich der Eigentumsdelinquenz eindeutig falsch – die Schweizer Städte haben längst eine Kriminalitätsrate, die im Mittelfeld westlicher Städte liegt (vgl. die folgenden Daten) –, doch hat sie sich als tradiertes Glaubenssatz in vielen Lehrbüchern erhalten (vgl. z.B. Adler, Mueller und Laufer, 1994: 64f). Hingegen teilen die Schweizer Städte eine bemerkenswerte Erfahrung mit denjenigen der USA: seit etwa 1991 weisen Kriminalstatistiken für Städte in beiden Ländern fallende Deliktzahlen aus, in einigen Städten deutlicher, in anderen weniger ausgeprägt. Im folgenden Beitrag stelle ich diese Kriminalitätsentwicklungen einander gegenüber, diskutiere Erklärungsansätze und frage, welche Schlüsse sich aus dieser auffälligen Parallele ziehen lassen.

A) Der Rückgang in New York

Die 80er Jahre waren in den US-amerikanischen Städten von einer wechselhaften Kriminalitätsentwicklung geprägt. Während in der ersten Hälfte der Dekade das Bild weitgehender Stabilität überwog, kam es in der zweiten Hälfte zu einem deutlichen Anstieg der Kriminalitätsraten, wobei vor allem Jugendkriminalität und -gewalt neue Höchstwerte erreichten (Snyder und Sickmund, 1995). Seit 1991 jedoch ist es vor allem in den städtischen Regionen zu einer bemerkenswerten Umkehr dieses Trends mit deutlich rückläufigen Häufigkeitsziffern ge-

kommen. Dabei lassen sich zwar Kriminalitätsrückgänge in vielen städtischen Regionen feststellen (Houston, San Francisco, Chicago), doch ragt besonders die spektakuläre Entwicklung in New York heraus (vgl. die Tabelle). Nahezu eine Halbierung der Homizidraten sowie eine Reduktion um ein Drittel der Häufigkeiten von Einbruch und Raub innert fünf Jahren haben Politiker, Wissenschaftler und Medien aufgeschreckt und eine intensive Debatte um deren Ursachen ausgelöst.

Entsprechend bezeichnete der unter anderem für seine Forschungen über community policing (1990) gekannte US-amerikanische Kriminologe Wesley Skogan in einem Gespräch den Rückgang der Kriminalität in New York als »the event of the 90s«. Und damit hat er wohl recht. Nicht nur ist der innert weniger Jahre er-

folgte Rückgang der New Yorker Kriminalitätsraten um rund 36 % schon in rein quantitativer Hinsicht ein epochales Ereignis, zu dem es in der US-amerikanischen Geschichte kaum historische Parallelen gibt. Mindestens ebenso bedeutsam ist, daß dieser Rückgang bereits heute ein Beben in der US-amerikanischen Diskussion um Kriminalitätsursachen und -bekämpfung hinterlassen hat, dessen Schockwellen sich wohl in den nächsten Jahren auch in Europa ausbreiten werden.

Bratton – crime fighting superhero?

In der massenmedialen Berichterstattung beidseits des Atlantiks ist der Rückgang der Kriminalität in New York vor allem mit dem Namen eines Mannes verknüpft: Demjenigen von Police Commissioner William Bratton, der in

Tabelle 1 Kriminalitätsraten in New York und Chicago, 1990 – 1995

New York

	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ^a	91–95
Alle »Index Crimes«	9663	9307	8591	8232	7293	5981	-36 %
Tötungsdelikte, vollendet	30,5	29,3	27,1	26,5	21,3	16,5	-44 %
Einbruch	1632	1524	1408	1350	1205	1003	-34 %
Autodiebstahl	2002	1904	1727	1531	1301	1106	-42 %
Raub	1364	1340	1241	1171	989	886	-34 %
Vergewaltigung	43	39	38	38	36	35	-12 %

a) Die definitiven Daten für 1995 sind noch nicht verfügbar. Die gezeigten Werte beruhen auf Hochrechnungen ausgehend von den provisorischen Werten für die ersten neun Monate, publiziert in: The New York City Police Department (Hrsg.). Managing for Results; The NYPD Agenda for 1995 and beyond, New York: Oktober 1995. Quelle: U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation. Crime in the United States, Washington: U.S. Government Printing Office.

Chicago

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	91–95
Alle »Index Crimes«	10446	11447	10601	10224	10107	9668	-16 %
Tötungsdelikte, vollendet	29	33	33	30	33	29	-11 %
Einbruch	1673	1858	1748	1631	1565	1436	-23 %
Autodiebstahl	1677	1686	1592	1436	1421	1292	-23 %
Raub	1238	1557	1368	1256	1211	1074	-31 %
Sexualdelikte	121	127	133	121	109	103	-19 %

Quelle: U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation. Crime in the United States, Washington: U.S. Government Printing Office.

den kriminalpolitisch eh nicht zimperlichen USA zum nationalen Saubermann avanciert ist. Er wurde im Januar 1994 vom New Yorker Stadtpräsidenten Rudolph Giuliani zum Leiter der New Yorker Polizei bestimmt, nachdem er seit 1990 seine Konzepte als Leiter der New York Transit Police (einer speziellen U-Bahn-Polizei) erprobt hatte. Bereits im März 1996 trat Bratton von seinem Posten wieder zurück, gerüchtelhalber wegen Meinungsverschiedenheiten mit dem republikanischen Stadtpräsidenten Giuliani (Sunday Times Magazine, 28. 4. 1996).

Bratton hat besonders gegen Ende seiner Amtszeit eine enorme massenmediale Aktivität entfaltet, in der er den Rückgang der Kriminalitätsraten als logische Folge der von ihm vorgenommenen fundamentalen Umorientierung der New Yorker Polizei darstellte. Ihre zentralen Elemente lassen sich im wesentlichen zu drei Bereichen zusammenfassen (The New York City Police Department, 1995): a) Restrukturierung der Polizeiorganisation: Eine der ersten Handlungen Brattons beim Amtsantritt bestand in einer vollständigen Reorganisation der New Yorker Polizei. Ihren Kern bildeten drei Veränderungen: Einmal wurden parallele aber kaum aufeinander abgestimmte Polizeibteilungen aufgelöst, um eine einheitlich koordinierte Polizeiorganisation zu erhalten. Zum zweiten wurden wichtige Entscheidungskompetenzen auf die Ebene der Polizeikommandanten der einzelnen Stadtbezirke delegiert, um flexiblere Reaktionen auf Kriminalitätentwicklungen zu ermöglichen und erhöhte Anreize zur effizienten Polizeiarbeit zu schaffen. Zum dritten wurden Maßnahmen gegen die Korruption im Polizeikorps intensiviert, die ihren Ausdruck unter anderem in einem Ausbau des mit Korruptionsfällen betrauten Internal Affairs Bureau, einer strengeren Rekrutierungsstrategie sowie regelmäßigen Kontrollen des Polizeikorps auf Drogenkonsum fanden. b) Verfolgung von Kleinkriminalität: Als Bratton sein Amt antrat, kündigte er an, ab sofort werde größtes Gewicht auf die Verfolgung sogenannter »misdemeanours« gelegt. Zu diesem Begriff gibt es keine vollständige Entsprechung im Deutschen, er schließt eine breite Palette von Verhaltensweisen wie Betteln, Straßenprostitution, Trunkenheit auf öffentlichem Grund, Vandalismus, Schule schwänzen und ähnliches mit ein. Als ein Beispiel bekannt geworden ist die systematische Strafverfolgung der sogenannten »squeegee pests«, jungen Männern, die an Straßenkreuzungen oft unter mehr oder weniger handfester Androhung von Gewalt die Autoscheiben gegen ein Entgelt von 1 oder 2 Dollar reinigten. Zu dieser Strategie der »Rückeroberung« des öffentlichen Raumes gehört auch die vermehrte Ausrichtung der polizeilichen Aktivitäten auf eine Bekämpfung von Drogenkleinhandel auf offener Straße, wobei bewußt eine mögliche Verlagerung in Wohnräume in Kauf genom-

men wird. c) Einsatz technologischer Hilfsmittel sowie kontinuierliche Erfolgskontrolle: Unter Bratton wurde der Einsatz technologischer Hilfsmittel sowohl im Bereich der polizeilichen Ermittlung wie auch in der Kriminalitätsbeobachtung massiv ausgebaut. Dazu gehört etwa die »Compstat« genannte Kriminalstatistik, die eine differenzierte Beobachtung der Kriminalität nahezu zu »real time« Bedingungen – die Statistik hinkt nur einen Tag hinter den erfaßten Delikten zurück – erlaubt und zu einer intensiven »Qualitätskontrolle« der polizeilichen Tätigkeit geführt hat. So werden in regelmäßig stattfindenden Sitzungen auf lokaler Ebene kurzfristige Kriminalitätentwicklungen beleuchtet, Zielvorgaben gemacht und detaillierte Strategiekonzepte entwickelt.

Broken Windows

Die Strategie der Kriminalitätsbekämpfung, wie sie Bratton in New York durchgesetzt hat, basiert auf theoretischen Argumenten, die Anfangs der 80er Jahre von den beiden konservativen Kriminologen James Q. Wilson und George L. Kelling (1982) entwickelt und unter dem Begriff der »broken windows theory« bekannt wurden. Sie argumentierten, daß die Polizei einen Fehler mache, wenn sie Zeichen von Unordnung und Vandalismus – zerschlagene Fensterscheiben, Betrunkenheit und Urinieren auf öffentlichem Grund, Graffiti, Prostitution und ähnliches – ignoriere und sich weitgehend auf die Bekämpfung schwerer Kriminalität konzentriere. Vielmehr sei gerade eine Bekämpfung dieser Zeichen städtischen Zerfalls Voraussetzung für eine Reduktion auch schwerer Formen von Kriminalität. Einerseits würden durch eine solche Strategie der Polizei erkennbare Signale für toleriertes, beziehungsweise untoleriertes Verhalten gesetzt, was das Vertrauen der Bevölkerung in ihr Wohnquartier wiederherstelle und auf potentielle Delinquente abschreckende Wirkung habe. Andererseits würde die Verfolgung von Kleinkriminalität der Polizei wichtige Information liefern und dazu beitragen, daß schwerere Delinquenten gefaßt werden könnten.

Einwände – Sperrt sie alle ein?

Natürlich sind die selbstgefälligen Deutungen Brattons zum Rückgang der Kriminalitätsraten nicht unkommentiert geblieben, wenn auch die Kritiker bisher im allgemeinen weit weniger Gehör gefunden haben als die Apologeten intensiverer Polizeikontrolle.

Allerdings ist es für liberale Ohren keineswegs beruhigend, daß einer der meistgehörten Einwände gegen die Interpretation, die Bratton und seine Umgebung für den tatsächlich erstaunlichen Rückgang der Kriminalitätsrate vorlegen, aus der punitivsten Ecke der US-amerikanischen Kriminologie kommt. So hat beispielsweise DiIulio (1995) moniert, daß der Rückgang der Kriminalität wohl mindestens

ebenso sehr durch den Effekt von »incapacitation« zu erklären sei. Gemeint ist damit nichts anderes, als daß man nur genügend viele Delinquenten genügend lange hinter Gitter stecken müsse, um mit der Zeit alleine aufgrund des 'Einsperreffektes' eine Reduktion von Kriminalität zu erreichen. Tatsächlich hat diese Strategie die Kriminalpolitik der USA seit Mitte der 70er Jahre nachhaltig geprägt, mit dem Ergebnis, daß sich innert 15 Jahren die Gefangenenrate verdreifacht hat und 1994 die unglaubliche Zahl von nahezu 1,5 Millionen Gefangenen in den USA erreicht wurde (U.S. Department of Justice, 1995).

Ein anderer Einwand bezieht sich auf den Rückgang des Bevölkerungsanteils der jungen Männer an der Gesamtbevölkerung. Diese Argumentation läßt allerdings außer acht, daß Kriminalitätsraten auch in Städten gesunken sind, in denen steigende Bevölkerungsanteile der Risikopopulation festgestellt werden können. Mehr Plausibilität kommt Argumenten zu, die den Rückgang mit Veränderungen von Drogenkonsummern und der Struktur des Drogenhandels in Verbindung bringen. Sie argumentieren, daß seit Beginn der 90er Jahre der Konsum der als besonders aggressivitätsfördernd eingestuftes Droge »Crack« zurückgegangen sei und zudem die Bandenkriege um Einflußbereiche im Drogenhandel an Intensität abgenommen haben.

So wenig hier eine abschließende Beurteilung dieser Debatte möglich ist, so sehr kann bereits jetzt darauf verwiesen werden, daß zumindest in einer Hinsicht die Bratton'sche Deutung eine entscheidende Schwäche aufweist. Die Kriminalitätsraten in New York sind nicht erst seit dessen Amtsantritt im Januar 1994 gesunken, sondern bewegten sich bereits seit Beginn der Dekade auf einem rückläufigen Trend. Zu diesem zeitlichen Muster gibt es nun erstaunliche Parallelen in der Schweiz. Ob dies bedeutet, daß auch auf der Ebene der Ursachen Gemeinsamkeiten bestehen, sei zunächst dahingestellt. Doch scheint es jedenfalls lohnend, die weniger bekannte Entwicklung in der Schweiz einer etwas genaueren Betrachtung zu unterziehen.

B) Die Schweizer Städte

Gemäß der polizeilichen Kriminalstatistik wurden in der Schweiz im Jahr 1995 rund 305 000 Verstöße gegen das Strafbuch gezählt. Das ist die geringste Zahl von Delikten seit Beginn dieser Statistik im Jahre 1982 und das Ergebnis eines kontinuierlichen Rückgangs der Gesamtkriminalitätsrate um rund 17 % seit 1991. Diese Trendwende läßt sich für nahezu alle Deliktbereiche beobachten. Zwischen 1991 und 1995 ist die Rate von Diebstahl insgesamt, Fahrzeugdiebstahl und Einbruch um zwischen 16 und 19 % zurückgegangen.

Die Rate von polizeilich registrierten Betrugsdelikten hat um 35 % (seit 1992) und diejenigen von Raub und Entreißdiebstahl um 30 % (seit 1992) abgenommen. Ebenfalls in der Tendenz leicht sinkend sind die Häufigkeiten für Tötungsdelikte (-15 % zwischen 1991 und 1995) sowie Vergewaltigungen (-12 %, seit 1982 -35 %). Ausnahmen von dieser Trendentwicklung bilden Körperverletzungen, Drohungen und Nötigungen, die in unterschiedlich starkem Ausmaß weiterhin ansteigen.

Dieser Entwicklung entsprechen Veränderungen auf der Ebene der Gefängnispopulati-

on. Während man noch vor wenigen Jahren von der Notwendigkeit zusätzlicher Haftanstalten sprach, sind heute vor allem die Gefängnisse für kurze und mittlere Haftstrafen halb leer. In den »Etablissements de la Plaine de l'Orbe« etwa ist die Zellenbelegung bei den kurzen Haftstrafen auf unter 60 Prozent gesunken.

Diese gesamtschweizerische Entwicklung findet zwar ihre Entsprechung in den Tendenzen einzelner Städte, doch ergeben sich gleichzeitig interessante Unterschiede. Zürich ist mit einer Kriminalitätsrate von rund 21 000 Delikten auf 100 000 Einwohner unbestrittener

Leader im innerschweizerischen Kriminalitätsvergleich. Der bedeutendste Rückgang konnte hier zwischen 1991 und 1993 festgestellt werden, als die Gesamtkriminalitätsrate innert zweier Jahre um satte 20 % sank. Trotz eines Wiederanstieges bis 1995 verbleibt so im Fünfjahresvergleich ein Rückgang um rund 13 %. Hieran besonders beteiligt waren viele Formen von Diebstahl wie etwa Diebstahl aus Fahrzeugen, Garderobendiebstahl, Taschendiebstahl, Entreißdiebstahl, Fahrraddiebstahl und Raub, vor dem Hintergrund der gesamtschweizerischen Entwicklung überraschend jedoch nicht Einbruch und Autodiebstahl.

Im Kanton Basel-Stadt, dem mit knapp 200 000 Einwohner zweitgrößten städtischen Gebiet der Schweiz weist die polizeiliche Kriminalstatistik einen deutlich bescheideneren Rückgang der Gesamtkriminalität aus (-5 % zwischen 1991 und 1995). Stärkere rückläufige Entwicklungen lassen sich hier bei Einbruch (-14 % seit 1991), Fahrzeugdiebstahl (-21%) sowie Raubdelikten (-14%) feststellen, während polizeilich registrierte Körperverletzungen und Tötlichkeiten um rund 45 Prozent zugenommen haben (Staatsanwaltschaft Basel-Stadt - Kriminalkommissariat 1995).

Am erstaunlichsten schließlich ist die Entwicklung in der Stadt Genf, wo die Rate der polizeilich registrierten Delikte um 1990 einen Höhepunkt erreichte und seither relativ kontinuierlich um über 26 % abgenommen hat. Das bedeutet unter anderem, daß die 1995 registrierte Kriminalitätsrate deutlich unter den Werten liegt, die zu Beginn der 80er Jahre registriert wurden. Überdurchschnittlich stark war hierbei der Rückgang von Einbruchdelikten (-43 % seit 1991) und Raubüberfällen (-41 %). Die Rate für polizeilich erfaßte Körperverletzungen hingegen ist, bei sehr tiefem Gesamtniveau, in etwa stabil geblieben.

Rückgang von Kriminalität - versagen die Theorien?

Diese rückläufigen Tendenzen im Bereich der Massenkriminalität sind nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Entwicklungen in den 60er und 70er Jahren überraschend, die in der Schweiz wie in anderen europäischen Ländern von einem deutlichen Anstieg der polizeilich registrierten Delikthäufigkeiten geprägt waren (vgl. Killias 1991). Auffallend ist zudem, daß der für die Schweiz feststellbare Wendepunkt um 1991/92 zeitlich eng mit demjenigen in den US-amerikanischen Städten, in Österreich sowie - mit Einschränkungen - in einigen westdeutschen Städten korrespondiert.

Kriminologisch stellt dieser Rückgang wohl eine beträchtliche Herausforderung dar. So stellt sich unvermittelt das Problem, daß bislang ganz auf die Erklärung zunehmender Kriminalität ausgerichtete Theorien plötzlich daraufhin zu überprüfen sind, inwiefern sie rückläufige Tendenzen zu erklären vermögen.

Tabelle 2 Kriminalitätsraten pro 100.000 Einwohner, ganze Schweiz sowie Zürich und Genf, 1990 - 1995

Ganze Schweiz							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	91-95
Alle Delikte	4962	5246	4965	4793	4531	4343	-17 %
Körperverletzung ^a	53,2	53,7	56,2	55,7	53,7	55,3	+3 %
Diebstahl	4590	4851	4525	4387	4138	3968	-18 %
Fahrzeugdiebstahl	1505	1539	1519	1419	927	1251	-19 %
Einbruch	1076	1129	1018	994	947	955	-15 %
Raub ^c	57	65	67	71	54	47	-28 %
Betrug	186	204	237	200	185	168	-18 %
Veruntreuung	56	56	65	54	44	37	-34 %
Vergewaltigung	6,3	4,9	4,6	4,9	3,9	4,3	-12 %

Quelle: Schweizerische Bundesanwaltschaft - Zentralpolizeibüro. Polizeiliche Kriminalstatistik. Bern.

Zürich							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	91-95
Alle Verstöße gg. StGB	20797	23271	20476	18809	20808	20226	-13 %
Körperverletzung ^b	282	291	333	313	300	307	+6 %
Diebstahl total	11206	12422	10132	9618	11159	9945	-20 %
Einbruch	2430	2391	2205	2021	2638	2496	+4 %
Fahrzeugdiebstahl	2637	2701	2249	1958	2253	1829	-32 %
davon Auto	211	239	264	289	249	251	+5 %
Raub ^c	358	455	446	495	347	303	-34 %

Quelle: Kantonspolizei Zürich (Hrsg.) Kriminalstatistik des Kantons Zürich. Zürich

Genf							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	91-95
Alle Verstöße gg. StGB	14380	13812	13220	12535	11796	10748	-22 %
Körperverletzung ^b	151	135	130	149	150	148	+10 %
Alle Eigentumsdelikte	12389	11607	11251	10560	9747	8760	-25 %
Einbruch	2564	2850	2281	1855	1993	1616	-43 %
Fahrzeugdiebstahl	2446	2181	2109	2023	1824	1747	-20 %
davon Auto	456	426	446	439	288	300	-30 %
Raub ^c	181	209	192	141	125	126	-40 %

Quelle: Daten mitgeteilt von der Kriminalpolizei der Stadt Genf.

a) Tötungsdelikte, schwere und leichte Körperverletzung, ohne Tötlichkeit

b) Tötungsdelikte, schwere und leichte Körperverletzung einschließlich Tötlichkeit

c) Raub einschließlich Entreißdiebstahl

Anmerkung: In der Schweiz wird die Erstellung von Kriminalstatistiken nicht einheitlich gehandhabt, Zählweise und Abgrenzung von Delikten unterscheiden sich zwischen Kantonen und Städten (vgl. Killias 1991). Die Daten sind daher nur sehr begrenzt zwischen den Städten vergleichbar. Hingegen wurden in beiden hier berücksichtigten Städten keine wichtigen Änderungen des Erfassungsmodus vorgenommen, so daß ein Vergleich über die Zeit möglich ist.

Das scheint nicht ganz einfach zu gelingen: Wer würde beispielsweise die Behauptung wagen, die im Rahmen der Kontrolltheorie als Kriminalitätsursache vermuteten Prozesse gesellschaftlicher Desintegration, steigender Individualisierung und familiärer Entstabilisierung hätten seit den 90er Jahren ein Ende gefunden? Ebenso wenig vermag das spannungstheoretische Modell zu überzeugen, müßte doch in völligem Gegensatz zur beobachteten Entwicklung eine zum Rückgang der Kriminalität parallele Reduktion von sozialer Ungleichheit, relativer und absoluter Deprivation postuliert werden. Etikettierungstheoretiker hingegen müßten sich wohl zur Erklärung rückläufiger Kriminalitätsraten auf die These versteifen, man habe es mit einer Abnahme staatlicher Sanktionierungs- und Kontrollintensität zu tun, eine These, die kaum ernsthaft in Erwägung zu ziehen ist. Gelegenheitstheoretische Modelle schließlich mögen zwar bei einzelnen Delikten wie Autodiebstahl plausible Argumente dafür zu entwickeln, daß erhöhte technische Schutzmaßnahmen die Diebstahlschancen reduziert haben, doch läßt dies die Frage offen, warum auch beispielsweise Entreißdiebstahl, Raub und andere Formen der Straßenkriminalität rückläufig sind.

Natürlich bietet es sich im Sinne einer kriminologischen Vermeidungsstrategie an, sich theoretisch und empirisch auf jene Deliktsbereiche zu konzentrieren, wo tatsächlich nach wie vor Zunahmen beobachtet werden, also Gewaltdelikte und vor allem Jugendgewalt. Daß in diesem Bereich – auch in der Schweiz – nach wie vor ein Anstieg festgestellt werden kann, soll hier nicht in Abrede gestellt werden. Gleichwohl vertrete ich die Ansicht, daß der Rückgang bedeutender Bereiche der Massenkriminalität ein Phänomen darstellt, das einer genaueren Analyse bedarf. Dies ist hier nur in Form erster Überlegungen möglich.

Genf: Ursachen polizeilich unbekannt

Angesichts eines Rückganges der Kriminalitätsraten in Genf, der sich – bei allerdings völlig anderem Gesamtniveau – durchaus mit demjenigen in New York messen kann, ist es naheliegend, sich bei den lokalen Polizeinstanzen und kriminologischen Fachkräften nach dessen Ursachen zu erkundigen. Hat die Genfer Polizei, wie es diejenige von New York für sich in Anspruch nimmt, um 1990/91 besondere Maßnahmen entwickelt, welche die Kriminalitätsabnahme zu erklären vermögen?

Das Ergebnis dieser Rückfragen ist erstaunlich und aussagekräftig zugleich. Sowohl der Kommandant der Genfer Polizei wie auch der Chef der Kriminalpolizei sahen sich von der Anfrage überrascht und deuteten an, daß ihnen die Ursachen des Rückganges unbekannt seien und eine Analyse gegenwärtig nicht vorgenommen werden könne, da eine kompetente Fachperson zur Auswertung der Statistiken fehle.

Als ich den Lausanner Kriminologieprofessor Martin Killias auf den Rückgang in Genf ansprach, zeigte er sich erstaunt ob den ihm bislang nicht bekannten Daten und deutete an, daß auch er bestenfalls über deren Ursachen spekulieren könne.

Dies ist insofern stimmig, als die Schweiz und insbesondere Genf seit jeher eine sehr zurückhaltende Informationspolitik im Bereich von Kriminalität betreibt. Kriminalitätsdaten auf der Ebene der polizeilichen Registrierung sind zwar seit nunmehr über 10 Jahren in vielen städtischen Regionen vorhanden, doch müssen sie mit der Ausnahme von Zürich jeweils bei den entsprechenden Amtsstellen nachgefragt werden. Entsprechend selten sind auch politische und öffentliche Debatten um Ursachen von Anstieg und Rückgang von Kriminalität. Immerhin läßt die Antwort der Genfer Polizeibehörden erkennen, daß sich der dortige Rückgang ereignet hat, ohne daß hierfür spezifische lokale Polizeistrategien namhaft gemacht werden können, wie sie etwa in New York diskutiert werden.

Bemerkenswert am überdurchschnittlichen Rückgang der Kriminalitätsraten in Genf ist überdies, daß er im Kontext einer außerordentlich düsteren Wirtschaftslage zustande gekommen ist. Während in der Schweiz die Arbeitslosenrate seit 1991 kontinuierlich von 1,1 rund 4,5 % im Jahre 1995 zugenommen hat, stieg sie in Genf im selben Zeitraum auf knapp 10 %. Dies läßt kaum argumentativen Raum für die These, aktuelle Kriminalitätsbewegungen seien durch Arbeitslosigkeit verursacht.

Drogenpolitik?

Aus den in Tabelle 1 gezeigten Daten geht hervor, daß die Schweizer Städte und insbesondere Zürich im europäischen Vergleich beachtliche Kriminalitätsraten aufweisen. Zumindest was die Bereiche Raub, Einbruch und Fahrzeugdiebstahl betrifft, spielt hierbei die Beschaffungskriminalität von Drogenabhängigen eine wesentliche Rolle. Entsprechend ist es naheliegend, Zu- oder Abnahmen von Kriminalität mit Veränderungen in der Drogenpolitik in Zusammenhang zu bringen (vgl. Eisner 1994). Hierbei dürfte die polizeilich erzwungene Schließung der offenen Drogenszenen, welche Anfangs der 90er Jahre in allen größeren Städten der deutschen Schweiz existierten, von Bedeutung sein. Dies zum einen, weil hiermit Hehlermärkte weniger leicht zugänglich wurden, zum anderen, weil sie den Zustrom von Drogenabhängigen in die städtischen Zentren reduziert haben.

Tatsächlich hat man in Zürich die Schließung der offenen Drogenszene, welche zwischen 1988 und 1993 ein nationales Politikum bildete, für den Rückgang von Kriminalität verantwortlich gemacht. Eisner (1993) hat diesen Zusammenhang für die Bereiche Raub und Entreißdiebstahl auch empirisch nachge-

wiesen. Allerdings paßt er für andere Deliktbereich nur bedingt zur empirischen Sachlage. Einmal hat der bedeutende Kriminalitätsrückgang in Zürich zwischen 1991 und 1993 stattgefunden, also zwei Jahre vor der Auflösung der dortigen offenen Drogenszene. Zum zweiten wären als Folge der Schließung Verlagerungseffekte in jene Städte der deutschen und französischen Schweiz zu erwarten gewesen, aus denen sich ein Großteil der Abhängigen rekrutierte. Auch dies war jedoch nicht der Fall. Vielmehr haben gerade Genf und Lausanne in dieser Phase überdurchschnittlich starke Rückgänge der Kriminalität verzeichnet.

Heroin- und Kokainpreise

Mehr empirische Plausibilität hat die Überlegung, daß sinkende Preise für Heroin und Kokain für den Rückgang der Eigentumskriminalität eine Rolle gespielt haben. Schätzung für Zürich zeigen beispielsweise, daß zwischen 1988 und 1991 die Preise für ein Gramm Gasenheroin relativ stabil im Bereich von 350–400 sfr. lagen. 1992 und 1993 kam es zu einem Preissturz auf zeitweise unter sfr. 50.-, wobei sich jedoch ein neues Preisniveau von sfr. 100–150 eingependelt hat (Eisner 1997). Ein solcher Preisrückgang müßte selbst bei einer gewissen Preiselastizität des individuellen Konsums und einer – empirisch allerdings nicht nachgewiesenen – Ausweitung der Gesamtnachfrage zu einem erheblichen Rückgang der Beschaffungskriminalität geführt haben (Pommerehne und Hart 1991).

Diese Vermutung wird dadurch empirisch gestützt, daß vor allem jene Kriminalitätsbereiche rückläufig sind, in denen Beschaffungskriminalität eine wichtige Rolle spielt (vgl. den Beitrag von Killias und Uchtenhagen in diesem Heft).

Diese Argumentation birgt insofern politischen Zündstoff, als sie den Rückgang von Kriminalität als Folge eines Politikversagens interpretiert. Sie postuliert, daß Beschaffungsdelikte in dem Ausmaß rückläufig seien, in dem die repressive Drogenpolitik darin versagt, durch Angebotsverknappung die hohen Schwarzmarktpreise für Heroin und Kokain aufrecht zu erhalten. Ob diese Überlegung allerdings einer differenzierteren Analyse standhielte, müßte eine detailliertere Auswertung der Daten zeigen.

Demographische Veränderungen

Es ist eine kriminologische Binsenwahrheit, daß Gesamtkriminalitätsraten durch Veränderungen der Altersstruktur einer Bevölkerung beeinflusst werden (Steffensmeier 1989). Denn bei gleichbleibender Täterrate in jeder Alterskohorte verändert sich die Deliktsumme als Folge veränderlicher Bevölkerungsanteile der kriminalitätsbelasteten Altersgruppen. Es scheint daher plausibel, die Abnahme der Kriminalität auf einen Rückgang der Zahl der be-

sonders belasteten Altersgruppen zwischen 15 und 30 Jahren zurückzuführen. Ein hierdurch verursachter Rückgang wäre zwar hinsichtlich des reduzierten Viktimisierungsrisikos der Gesamtbevölkerung durchaus bedeutsam, in Bezug auf den zu erklärenden Sachverhalt hingegen trivial.

Tatsächlich zeigen die Fortschreibungen der Schweizerischen Bevölkerungsstatistik, daß seit Beginn der 80er Jahre die geburtenschwachen Jahrgänge allmählich ins kriminalitätsbelastete Alter vorrücken, während die geburtenstarken Jahrgänge aus dem entsprechenden Altersbereich verschwinden. Für die Periode von 1990 bis 1995 hat sich dieser Vorgang in einer Abnahme der Zahl der 15–29jährigen Männer um etwa 8 Prozent bemerkbar gemacht. Rückgänge der Kriminalitätsraten in dieser Größenordnung können daher als Folge demographischer Prozesse auf einfache und sparsame Weise erklärt werden. So sehr allerdings dieser Faktor zu einer Abnahme der Kriminalität beigetragen hat, so wenig kann er eine vollständige Erklärung des Phänomens liefern.

Hierauf weist einmal das Ausmaß der Rückläufigkeit bei einzelnen Deliktgruppen hin, das weit über der aufgrund der demographischen Entwicklung alleine zu erwartenden Abnahme liegt. Zudem erlauben Daten aus dem Kanton Zürich, der als einziger Kanton der Schweiz detaillierte Daten zur Altersstruktur der Tatverdächtigen ausweist, Einschätzungen der Entwicklung von Tatverdächtigenraten in den verschiedenen Altersgruppen. Sie zeigen für die Gesamtkriminalität (unter Ausschluß der Betäubungsmitteldelikte) einen ausgeprägten Rückgang von zwischen 25 und 40 % unter den 18 bis unter 30jährigen Tatverdächtigen. Tendenziell eher Zunahmen hingegen ergeben sich bei den Gewaltdelikten sowie bei den Deliktgruppen der 12 bis unter 15jährigen generell.

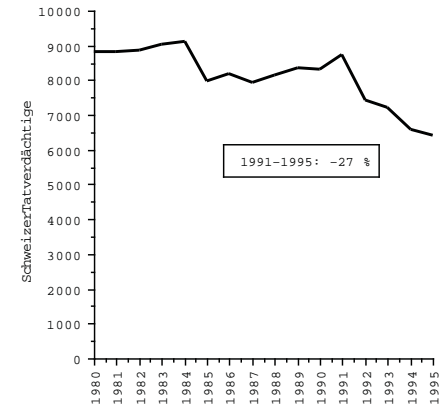
Schließlich läßt sich darauf verweisen, daß der zahlenmäßige Rückgang der jungen Bevölkerungsgruppen bereits um die Mitte der 80er Jahre einsetzte, einer Phase also, in der noch durchwegs steigende Kriminalitätsraten zu verzeichnen waren.

Migration

Angesichts der zeitlichen Koinzidenz zwischen dem Höhepunkt der Kriminalitätsraten und dem Maximum der Zahl von Asylgesuchen im Jahre 1991 wäre grundsätzlich denkbar, daß sich in Anstieg und Rückgang von Kriminalitätsraten Konjunkturen des sogenannten »Kriminaltourismus« spiegeln, eine These, die im politischen Diskurs der Schweiz von konservativer Seite verschiedentlich vertreten wurde und letztlich ihre politische Wirkung durch die Inkraftsetzung der sogenannten »Zwangsmaßnahmen im Ausländerrecht« im Jahre 1994 fand. Die darin enthaltenen Maßnahmen der Einführung einer Vorbereitungsphase (für bis zu drei Monate), einer Ausschaffungshaft (für bis zu 12 Monate) und einer Rayon-Zuweisung (Verbot des Zutritts zu bestimmten Gebieten wie Drogenszenen) waren darauf ausgerichtet, den Mißbrauch des Asylrechts durch Delinquente zu reduzieren. Waren es diese – mit der Europäischen Menschenrechtskonvention kaum kompatiblen – Maßnahmen, die zum Rückgang der Kriminalität geführt haben? Die Antwort lautet aus einem einfachen Grunde nein. Denn vor dem Hintergrund dieser Überlegung müßte erwartet werden, daß vor allem die Delinquenz nichtschweizerischer Tatverdächtiger Fluktuationen unterlegen sei, während diejenige von schweizerischen Staatsangehörigen stabil geblieben wäre. Genau dies war jedoch nicht der Fall. Vielmehr sind seit 1991 vor allem die Tatverdächtigenzahlen für Angehörige schweizerischer Nationalität deutlich gesunken. Im Kanton Zürich (wo wiederum die differenziertesten

Angaben verfügbar sind) betrug dieser Rückgang zwischen 1991 und 1995 rund 27 Prozent (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1 Tatverdächtige schweizerischer Nationalität im Kanton Zürich, Alle Verstöße gegen StGB, 1980–1995



Quelle: Kantonspolizei Zürich (Hrsg.). Kriminalstatistik des Kantons Zürich.

Folgerungen

Der Rückgang der Kriminalitätsrate in einigen Städten der USA während der vergangenen fünf Jahre hat das ideologische Feld Kriminologie nachhaltig bewegt. Er wird besonders von konservativer Seite als Beleg dafür gefeiert, daß massierte Polizeikontrolle bis in den Bereich trivialer Ordnungsverstöße zusammen mit dem Wegsperrten ganzer Bevölkerungsgruppen in Gefängnisse letztlich doch Wirkung entfaltet. Das dies so sein könnte, liegt im Bereich des Möglichen. Selbst wenn diese Interpretation aber wahr wäre, ließe sie die Frage offen, ob nicht andere, einer Zivilgesellschaft angemessenere Wege zu einer Reduktion von Kriminalität führen.

In dieser Hinsicht erweist sich der Vergleich mit Schweizer Städten als aufschlußreich. Auch hier ist es während der vergangenen 5 Jahre zu einem nicht unbeträchtlichen Rückgang der Gesamtkriminalität gekommen. Er konzentriert sich auf alle Bereiche der Eigentumsdelinquenz, zeigt sich auch bei Tötungsdelikten sowie polizeilich registrierten Vergewaltigungen, nicht hingegen bei den Deliktgruppen Körperverletzung, Drohung, Nötigung, Erpressung und Freiheitsberaubung. Vor dem Hintergrund der US-amerikanischen Debatte ist bemerkenswert, daß er ohne einen massierten Ausbau der polizeilichen Kontrollintensität und bei gleichzeitigem Rückgang der Gefängnispopulation zustande gekommen.

Welche Prozesse zum Rückgang der Massen-kriminalität in der Schweiz geführt haben, ist bislang unklar. Sicher ist angesichts der verfügbaren Daten nur, daß sich festgestellten Ab-

Tabelle 3 Altersspezifische Tatverdächtigenraten, Kanton Zürich, 1991 und 1995

Alter	Alle Delikte gegen StGB			Nur Gewaltdelikte ^a		
	1991	1995	91–94	1991	1995	91–94
<12	106	108	+2 %	7	12	+67 %
12 – 14	1284	1531	+19 %	83	293	+133 %
15 – 17	3462	3086	-11 %	352	582	+65 %
18 – 19	4242	2694	-36 %	453	698	+54 %
20 – 24	4337	2610	-40 %	549	469	-15 %
25 – 29	2925	2172	-26 %	444	469	+5 %
30 – 44	1415	1330	-6 %	288	369	+28 %
45 – 64	532	544	+2 %	124	141	+14 %
> 65	104	116	+11 %	20	35	+72 %

a) Körperverletzungen, Raub, Entreißdiebstahl, Nötigung, Drohung, Vergewaltigung und sexuelle Nötigung zusammengefaßt.

Quellen: Tatverdächtige: Kantonspolizei Zürich (Hrsg.). Kriminalstatistik des Kantons Zürich. Wohnbevölkerung: Jährliche Fortschreibungen nach Auskunft des Bundesamtes für Statistik, Sektion Bevölkerung.

nahmen gegen eine einfache Erklärung etwa als Folge von technischen Wegfahrsperrern oder kriminalpolitischen Maßnahmen sperren. Plausibel scheint die Vermutung, daß demographische Veränderungen den Rückgang zumindest unterstützt, wenn auch nicht ausschließlich verursacht haben. Daneben könnte die These, daß seit etwa 1991 deutlich sinkende Drogenpreise am Rückgang mit beteiligt waren, eine einleuchtende Erklärung dafür bilden, weshalb in mehreren westlichen Industriestaaten etwa gleichzeitig ein vor allem auf die Eigentumsdelinquenz konzentrierter Rückgang eingesetzt hat.

*Dr. Manuel Eisner lehrt als Professor
an der ETH Zürich*

Literatur

- Adler, Freda, Gerhard O.W. Mueller und William S. Laufer (1994). *Criminal Justice*. New York: McGraw-Hill.
- Clinard, Marshall B (1978). *Cities with Little Crime: The Case of Switzerland*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DiIulio, John J. (1995). »Why Violent Crime Rates have Dropped«. in: *The Wall Street Journal*, 6. Sept. 1995, Nr. 46.
- Eisner, Manuel (1997). *Gewalt in den Städten; Die Auswirkungen von Modernisierung und urbaner Krise auf Gewaltdelinquenz in der Schweiz* (Habilitationsschrift, wird 1997 publiziert).
- Eisner, Manuel (Hrsg.) (1994). *Illegale Drogen und Kriminalität in der Schweiz*. Lausanne: ISPA-Press.
- Killias, Martin (1991). *Précis de Criminologie*. Berne: Stämpfli.
- Pommerehne, W.W. und A. Hart (1991). »Man muß den Teufel nicht mit dem Belzebug austreiben wollen. Drogenpolitik aus ökonomischer Sicht«, in: Böker, W. und J. Nelles (Hrsg.) *Drogenpolitik wohin?* Bern: Haupt.
- Skogan, Wesley G. (1990). *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*. New York: The Free Press.
- Snyder, Howard und Melissa Sickmund (1995). *Juvenile Offenders and Victims: A Focus on Violence; Statistics Summary*. Pittsburgh: National Center for Juvenile Justice.
- Staatsanwaltschaft Basel-Stadt – Kriminalkommissariat (Hrsg.) (1995). *Kriminal-Statistik 1995*. Basel.
- Steffensmeier, D. J., E. A. Allan, M. D. Harer und C. Streifel (1989). »Age and The Distribution of Crime«, *American Journal of Sociology*, 94, 4, 803–831.
- The New York City Police Department (1995). *The NYPD Agenda for 1995 and Beyond: Managing for Results*.
- U.S. Department of Justice (1995) (Hrsg.). »Prisoners in 1994«, *Bureau of Justice Statistics Bulletin*, August 1995. Washington.
- Wilson, James K. und George Kelling (1982). »Broken Windows«, in: *The Atlantic Monthly*, März, S. 29–38.

Uwe Backes/Eckhard Jesse (Hrsg.)

Jahrbuch Extremismus & Demokratie (E & D)

7. Jahrgang 1995

Ogleich der Problematik des politischen Extremismus existentielle Bedeutung zukommt, ist die politik- und humanwissenschaftliche Forschung ihr vielfach ausgewichen. Das Jahrbuch *Extremismus & Demokratie* will die wissenschaftliche Beschäftigung mit diesem Themenkreis fördern. Dabei sollen extremistische Phänomene umfassend und keineswegs nur im Hinblick auf den Gefahrenaspekt erforscht werden. Abgerundet wird der Band, der sich auch an Praktiker in Politik, Ministerien und Schulen wendet, durch einen ausführlichen Rezensionsteil.

Aus dem Inhalt:

- U. Backes/E. Jesse, Extremismus der Mitte?
- R. van Hüllen, »Geschichtsarbeit« unter Postkommunisten
- A. Söllner, Asylpolitik, Fremdenfeindschaft und die Krise der demokratischen Kultur in Deutschland
- M. Mletzko, Die LaRouche-Organisation
- **Forum:** Die Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS)
- E. Jesse, Wahlen 1994;
- U. Backes, Organisationen 1994
- Dokumentation 1994
- P. Moreau, Linksextreme Agitationskampagnen
- M. Prützel-Thomas, Bad Kleinen und die Folgen
- S. Marschall, Rechtsextremismus und deutsche Einheit
- P. Moreau, Biographisches Porträt: Jakob Moneta
- **Literatur**

1995, 432 S., geb. mit SU, 68,- DM, 496,- öS, 62,- sFr,
ISBN 3-7890-3985-3



NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden