

Wolfgang Hecker

Vorbild New York?

Zur aktuellen Debatte über eine neue Sicherheits- und Kriminalpolitik

Die aktuelle Debatte zur Sicherheits- und Kriminalpolitik in der BRD befaßt sich zunehmend mit dem »Modell New York«. Über die Fachdebatte hinaus ist das Thema auch Gegenstand zahlreicher Medienberichte. Der Spiegel widmete ihm einen Titelbericht.¹ Vertreter von Polizei- und Ordnungsbehörden in der BRD reisen nach New York, um Erfolge und Übertragbarkeit des Modells New York zu prüfen. Der vorliegende Beitrag befaßt sich mit den kriminologischen Prämissen (Theorie der broken windows), der praktischen Umsetzung und rechtlichen Problematik dieses Modells. Vor dem Hintergrund der Debatte über das Modell New York werden die Perspektiven kommunaler Prävention in der BRD erörtert.

Die Red.

1. Die Theorie der broken windows

In der aktuellen Debatte über eine neue Sicherheits- und Kriminalpolitik kommt der Theorie der »broken windows« (zerbrochenen Fenster) eine entscheidende Bedeutung zu. Populär ausformuliert wurde diese Theorie in einem Beitrag von Wilson und Kelling, der erstmalig bereits 1982 veröffentlicht wurde.² Nicht zufällig fand dieser Beitrag in den letzten Jahren ein großes Medienecho. Die Art und Weise seiner Abfassung weist ihn als populärwissenschaftlichen Beitrag aus, der sich gezielt an die allgemeine Öffentlichkeit im Sinne einer »newsmaking criminology« wendet.³ Den Ausgangspunkt der Überlegungen von Wilson und Kelling bildet die Debatte zur Frage eines verstärkten Einsatzes von Fußstreifen der Polizei im Staat New Jersey Mitte der 70er Jahre. Ein entsprechendes, vom Staat New Jersey gefördertes Programm wurde sehr kontrovers diskutiert. Zum Teil wurde der Einfluß verstärkter allgemeiner polizeilicher Präsenz auf die Kriminalitätsentwicklung in Frage gestellt, andere Bedenken betrafen u. a. die Immobilität von Fußstreifen. Zentraler Gegenstand der Debatte war die Frage, ob sich polizeiliche Kräfte weiter auf die Verfolgung vor allem von schwerer Kriminalität konzentrieren sollten. Mit dem Fußstreifenprojekt wurde ein neuer Weg beschritten. An Stelle der bloßen Verfolgung von Straftaten wurde die Polizei aus dem Streifenwagen herausgeholt und zur

¹ Spiegel 28/1997.

² J. W. Wilson/G. L. Kelling, The police and neighboroud safety: Broken Windows, in: Atlantic Monthly, März 1982, S. 29–39, im folgenden zitiert nach der deutschen Übersetzung von B. Paul, Polizei und Nachbarschaftssicherheit: Zerbrochene Fenster, in: Kriminologisches Journal 2/1996, 121–136.

³ Dazu speziell sowie zum allgemeinen Entstehungszusammenhang im Rahmen der kriminologischen Debatte in den USA, F. Sack, Kriminologie – populär gemacht, in: Kriminologisches Journal 2/1997, 116–120, und H. Hess, New York zieht die Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben, in: Kriminologisches Journal 3/1997, 179–190.

Gewährleistung einer verstärkten Präsenz in den Wohngebieten eingesetzt. Eine Auswertung des Fußstreifen-Projekts in New Jersey ergab, daß sich die Kriminalitätsrate zwar nicht verringert hatte, das subjektive Sicherheitsgefühl der Bewohner aber deutlich gestiegen war.⁴

In Auseinandersetzung mit diesem Ergebnis formulieren Wilson und Kelling die erste, für das Verständnis ihrer Konzeption von Prävention entscheidende These: Auch wenn die Kriminalitätsraten nicht gesunken waren, wurde das Leben für die Wohnbevölkerung auf Grund der Fußstreifen insgesamt dennoch »sicherer«. Zwar fürchteten sich Menschen in erster Linie vor Kriminalität, dabei dürfe aber eine andere wichtige Quelle für Angst nicht übersehen werden:

... »die Angst, von unangenehmen Personen belästigt zu werden. Es müssen nicht unbedingt gewalttätige oder kriminelle Personen sein, sondern solche mit schlechtem Ruf, lärmender Aufdringlichkeit- oder Unberechenbarkeit: Bettler, Betrunkene, Süchtige, randalierende Jugendliche, Prostituierte, Herumhängende und psychisch Kranke.«⁵

Vor allem für ältere Menschen könne die Konfrontation mit einem lärmenden Jugendlichen oder einem betrunkenen Bettler ebenso mit Angst besetzt sein wie die Begegnung mit einem wirklichen Raubräuber. Allgemein zitieren Wilson und Kelling in diesem Zusammenhang verschiedene Untersuchungen zur subjektiven Bedeutung gefährlicher Orte. Danach wurden häufig von Bewohnern solche Orte als gefährlich angesehen, an denen ernsthafte Gefahren objektiv nicht aufgetreten waren (Treffpunkte von Jugendlichen usw.). Wilson und Kelling verweisen in diesem Zusammenhang auch auf die Bedeutung von Graffiti für Nutzer von Verkehrsmitteln. Mit derartigen Graffiti werde signalisiert, daß es sich um unkontrollierte und unkontrollierbare Räume handele.⁶

Nach Auffassung von Wilson und Kelling ist es letztlich ohne Bedeutung, in welchem Anteil berechtigte Angst vor realer Kriminalität den Ruf der Bewohner nach einem Einschreiten der Ordnungskräfte begründet, und in welchem Ausmaß es um ein bloßes Unwohlsein wegen der »Unordnung« auf der Straße geht. Ein weitreichendes Einschreiten sei in beiden Fällen gleichermaßen berechtigt. Zustimmend verweisen Kelling und Wilson dabei auf die Entwicklung einer entsprechenden Praxis im kommunalen Bereich zum Zeitpunkt ihrer Untersuchung. Beispielsartig wird die Praxis der Duldung von Alkoholkonsum allenfalls in Seitenstraßen, das Vorgehen gegen Betteln an Bushaltestellen usw. geschildert. Wer als Fremder keine befriedigende Auskunft über seinen Aufenthaltsgrund bzw. seine persönlichen Lebensverhältnisse geben konnte, wurde ggf. zum Verlassen des Gebiets aufgefordert. Bei Verstößen erfolgten z. T. Verhaftungen u. a. wegen Landstreichelei.⁷

Bemerkenswert an der von Wilson und Kelling beschriebenen Praxis einer von den subjektiven Vorstellungen der jeweiligen community formulierten kommunalen Ordnungspolitik ist die weitgehend rechtliche Ungebundenheit. Grundrechte oder sonstige Rechtsgrundsätze treten fast völlig zurück hinter den subjektiven Ordnungsvorstellungen der jeweiligen community. Wilson und Kelling betonen ausdrücklich selbst, daß ein relevanter Teil der von ihnen beobachteten polizeilichen Praxis einer strengen rechtlichen Überprüfung wohl kaum standhalten könne.⁸ Die rechtliche Problematik wird in den Überlegungen von Wilson und Kelling aber nicht weiter thematisiert. Den Schwerpunkt ihrer Überlegungen bildet allein die These einer kriminalitätsverhütenden Wirkung dieser Praxis (sowie des positiven Echoes bei der Bevölkerung).

⁴ J. W. Wilson/George Kelling (Fn. 2), 121 f.

⁵ Ebd., 122.

⁶ Ebd., 126.

⁷ Ebd., 123.

⁸ Ebd., 123, 130 f.

Zentraler Gegenstand der Überlegungen von Wilson und Kelling ist der Zusammenhang zwischen »Unordnung« im öffentlichen Raum und Kriminalität. Dazu lautet die Grundthese, daß Unordnung und Kriminalität normalerweise unentwirrbar miteinander verbunden seien. Die Annahme einer derart ursächlichen Abfolge zwischen Unordnung und Kriminalität wird insbesondere anhand des vielfach zitierten Beispiels der broken windows erläutert. Ein nicht wieder in Stand gesetztes zerbrochene Fenster stellt danach ein Zeichen dafür dar, daß an dem entsprechenden Ort auf Verstöße keine Reaktion erfolgt. Es können also auch weitere Fenster zerstört werden bzw. sonstige Verstöße und Straftaten begangen werden. Wilson und Kelling stützen sich dabei auf die Ergebnisse entsprechender Experimente des Stanford-Psychologen Zimbardo aus den 60er Jahren.⁹ Auf der Grundlage dieser Überlegungen entwickeln Wilson und Kelling ein allgemeines Entwicklungsmodell von Kriminalität, das seinen Anfang bei kleinen Verstößen gegen Recht und Ordnung nimmt, sich in zunehmendem Vandalismus, Verwahrlosung, Alkoholismus und Betteln usw. im öffentlichen Raum fortsetzt, und schließlich häufig in ernstzunehmende Kriminalität einmündet. Als entscheidende Ursache dieser Abfolge wird Gleichgültigkeit gegenüber Verstößen gegen Recht und Ordnung vor allem in der Frühphase der Entwicklung ausgemacht. Damit setze ein Zusammenbruch der informellen Kontrolle (»community controls«) ein, die Wilson und Kelling als entscheidende Grundlage stabiler Nachbarschaft betrachten.¹⁰

Die hier vorliegende Problematik thematisieren Wilson und Kelling als allgemeinen Prozeß »städtischen Verfalls«, der zwar vorrangig in bestimmten sozialen Brennpunkten auftrete, potentiell aber überall einsetzen könne, wo Sicherheit gewährleistende stabile Strukturen verloren gegangen seien. Während traditionelle Gemeinden durch eine relativ feste Einwohnerschaft gekennzeichnet seien, die sich entschlossen in ihrem Gemeindegebiet gegen Rechtsverletzungen zur Wehr setzten, fehle es in der modernen Stadt an derartigen Selbstregulierungsmechanismen. An die Stelle entschlossener Nachbarschaften seien hier häufig Gleichgültigkeit oder Wegzug derjenigen, die es sich leisten können, getreten. Daneben sei die unmittelbare polizeiliche Präsenz in den Gemeinden immer mehr reduziert worden. Ein verengtes Modell der Verbrechensbekämpfung und Festnahme von Tätern habe zur Entwertung der eigentlichen polizeilichen Aufgabe geführt. Vergessen worden sei der Zusammenhang von Ordnungserhaltung und Verbrechensbekämpfung.¹¹

Die Neubegründung eines adäquaten Konzepts öffentlicher Sicherheit setzt nach Wilson und Kelling voraus, daß die informelle Kontrolle über das Gemeindegebiet durch seine Bewohner wiedererlangt wird. Dazu bedürfe es ausreichender polizeilicher Unterstützung. Für relevant wird aber nicht allein eine verstärkte personelle Ausstattung der Polizei erachtet.¹² Entscheidend sei vor allem ein Umdenken in der Rollenwahrnehmung. An die Stelle der Verfolgung begangener Straftaten – zudem häufig konzentriert auf schwere Straftaten – müsse wieder eine umfassende, vor allem präventive Verantwortung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung treten. Hier angesiedelte Bedürfnisse der Gemeinschaft (»community needs«) seien im Modell des überkommenen liberalen Rechtsstaats nicht hinreichend berücksichtigt worden. Das durch die Koordinaten individuelle Rechte, zu beachtende Vorschriften und die individuelle Verfolgung von Rechtsverstößen bestimmte Modell trage den

⁹ Ebd., 124.

¹⁰ Ebd., 125 ff.

¹¹ Ebd., 127 f., 130.

¹² Zum Verständnis des Beitrags und der allgemeinen Debatte in den USA (auch im Hinblick auf Vergleiche mit der BRD) ist die allgemein drastische Ausdunung der personellen Kapazitäten der Polizei in den USA im Entstehungszeitpunkt des Beitrags von Wilson und Kelling von Bedeutung.

Verlusten, die im Zuge des allgemeinen Verfalls der Städte dem Gemeinwesen erwachsen, nicht mehr hinreichend Rechnung. Es bedürfe somit einer neuen Gewichtung des Verhältnisses von Schutz des Individuums und Schutz des Gemeinwesens.¹³

Zusammengefaßt lautet das Ergebnis des Beitrags von Wilson und Kelling, daß die Verhinderung von Straftaten nur möglich ist, wenn bereits sehr frühzeitig eine umfassende Prävention erfolgt. Ein frühzeitiges und nachdrückliches Eingreifen bereits bei geringfügigen Verstößen gegen Recht und Ordnung wird als entscheidend angesehen. Denn die Duldung gerade auch geringfügiger Verstöße bilde die Grundlage für die Begehung und Verbreitung auch schwererer Straftaten. Auf Grund dieser Annahmen zum Zusammenhang von Ordnung und Kriminalität lehnen Wilson und Kelling nachdrücklich Tendenzen der Entkriminalisierung betreffend geringfügigere Verstöße gegen die Rechtsordnung ab. Gefordert wird vielmehr die Aufrechterhaltung entsprechender Straftatbestände und die systematische Verfolgung gerade auch von geringfügigen Ordnungsverstößen. Insbesondere schließt ihr Konzept es ausdrücklich programmatisch ein, daß harte polizeiliche Mittel auch gegen das Verhalten von Personen im öffentlichen Raum zur Anwendung kommen, die Rechte anderer Personen nicht beeinträchtigen. Hier skeptischen Einwänden treten Wilson und Kelling mit folgender Feststellung entgegen, die zugleich das ganze kriminalpolitische Programm in einem Satz zusammenfaßt:

»Einen einzelnen Betrunkenen oder einen einzelnen Landstreicher zu verhaften, der keiner erkennbaren Person geschadet hat, scheint ungerecht zu sein, und ist es auch in gewisser Weise. Aber nichts gegen eine Anzahl Betrunkener oder hundert Landstreicher zu unternehmen, kann eine ganze Gemeinde zerstören.«¹⁴

Auf Grund der besonderen Bedeutung von geringfügigen Ordnungsverstößen bzw. noch weit davor liegenden Vorstufen für ihr Konzept öffentlicher Sicherheit stehen bei Wilson und Kelling neben Vandalismus, Lärmbeeinträchtigungen usw. vor allem Bettler und Alkoholkonsumenten im öffentlichen Raum im Mittelpunkt der Überlegungen. Daß deren Vergehen in der Regel kaum rechtliche Bedeutung haben, ist auch Wilson und Kelling bewußt. Neben möglichen Problemen beim massierten Auftreten entsprechender Personengruppen im Einzelfall, verweisen sie auf das nach ihrer Auffassung berechtigte Anliegen von Gemeindebewohnern, »unliebsame Personen« auch jenseits konkreter Delikte aus der näheren Umgebung entfernen zu können. In der Ermöglichung der Entfernung von Personen und Personengruppen aus dem öffentlichen Raum bestehe auch die eigentliche praktische Bedeutung von rechtlichen Tatbeständen wie »öffentliche Trunkenheit«, »Landstreicherei« usw.:

»Solche Vorwürfe bestehen nicht, weil die Gesellschaft will, daß Landstreicher oder Betrunkene bestraft werden, sondern weil sie will, daß ein Polizeibeamter die rechtlichen Mittel hat, eine unliebsame Person aus einer Gegend zu entfernen, falls die informellen Mittel, die Ordnung aufrechtzuerhalten, fehlgeschlagen sind.«¹⁵

Nach Auffassung von Wilson und Kelling kommt sozialen Ursachen und Rahmenbedingungen nur eine sehr untergeordnete Rolle bei der Entstehung von Kriminalität zu. Insbesondere Wilson als herausragender Vertreter der new realists bezieht sich hier auf ökonomische Theorien der Kriminalität.¹⁶ Das bedeutet, daß von einem durchaus rational kalkulierenden Akteur ausgegangen wird, der nach Kosten-/Nut-

¹³ Ebd., 135 ff.

¹⁴ Ebd., 131.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Dazu Sack (Fn. 3), 116; Hess (Fn. 3), 182, insbesondere die Theorien des Ökonomen Gary S. Becker wurden hier aufgegriffen.

zenabwägung über Handlung oder Unterlassung entscheidet. Zwar werden soziale Ursachen nicht für völlig unbedeutend erklärt, das kriminalpolitische Programm setzt aber vorrangig auf der Grundlage der ökonomischen Theorie der Kriminalität auf die Erhöhung der Kosten krimineller Handlungen. Durch die Erhöhung der Kosten mittels intensiver Strafverfolgung und hoher Strafen soll die Nachfrage gesteuert werden.

Dieser Ansatz der new realists steht in krassem Gegensatz zum ganz überwiegenden Teil der liberalen Kriminologie und entsprechender kriminalpolitischer Konzeptionen bis in die 60er Jahre in den USA.¹⁷ In dieser Entwicklungsphase wurden intensiv soziale Ursachen von Kriminalität erforscht und diskutiert. Für alle relevanten kriminalpolitischen Konzeptionen war prägend, daß den Ursachen der Kriminalität vorrangig mit sozialen Maßnahmen begegnet werden muß. Die new realists stellen diese Zusammenhänge in Frage. Die zentrale These lautet: Erfolgreiche Kriminalitätsbekämpfung ist auch ohne Erfassung der sozialen Ursachen oder Rahmenbedingungen der Kriminalität möglich. Vorrangig geht es um eine neue polizeiliche Strategie bei der Bekämpfung der Kriminalität, nicht um eine Fortsetzung der für weitgehend erfolglos erachteten Befassung mit den sozialen Ursachen der Kriminalität.

2. Die Theorie der broken windows und das Modell New York

Den Thesen von Wilson und Kelling liegt eine Mischung aus kriminologischen Erkenntnissen und Hypothesen sowie ein handfestes kriminal- und ordnungspolitisches Programm zu Grunde. Die auch bereits von Sack betonte »Suggestivität der Argumentation, der man sich nur mit einiger Anstrengung entziehen« könne¹⁸, erwächst aus der spezifischen Mischung aus präziser Problembeschreibung, kriminologischen Forschungsergebnissen und Ideologie. Eine Auseinandersetzung ist vorrangig auf Grund der fragwürdigen kriminalpolitischen Schlußfolgerungen notwendig, denn zunehmend setzt sich auch im kommunalen Bereich in der BRD eine Praxis durch, bei der weit unterhalb der Gefahrenschwelle gegen den Aufenthalt von Personen im öffentlichen Raum vorgegangen wird.

Der spezifische kriminologische Ertrag des Beitrags von Wilson und Kelling bedarf einer differenzierten Beurteilung. Behandelt werden von Wilson und Kelling durchaus relevante Probleme des innerstädtischen Raums. Die Grundannahme eines gewissen Zusammenhangs von Unordnung, Verwahrlosung und Kriminalität ist kaum strittig.¹⁹ Dies bedeutet aber nicht, daß den weitreichenden Schlußfolgerungen von Wilson und Kelling zuzustimmen ist. Vielmehr sind diverse Schlußfolgerungen nicht nur äußerst spekulativ, sondern z. T. auch abwegig. Dies gilt insbesondere für das folgende Beispiel, das die zentrale Grundthese untermauern soll:

»Wenn Bürger nicht einmal einen lästigen Bettler davon abhalten können, Passanten zu belästigen, wird der Dieb meinen, es sei sogar noch unwahrscheinlicher, daß sie die Polizei rufen werden, um einen potentiellen Straßenräuber zu identifizieren, oder daß sie bei einem Überfall selbst eingreifen werden.«²⁰

¹⁷ Sack (Fn. 3), 117; Hess (Fn 3), 134.

¹⁸ Sack (Fn. 3), 119.

¹⁹ Vgl. zu der kriminologischen Ursachentheorie der sozialen Desorganisation allgemein Schneider, Kriministik 5/1997, 306 f.

²⁰ Wilson/Kelling (Fn. 2), 128.

Daß der ungehinderte Bettler das erste »zerbrochene Fenster« darstellen soll, ist nicht nur rechtlich fragwürdig, sondern entbehrt auch empirisch jeder Grundlage. Natürlich können bestimmte Erscheinungsformen des Bettelns und des Alkoholkonsums usw. eine Verwahrlosung des öffentlichen Raums und die Herausbildung kriminogener Strukturen signalisieren. Betteln und Alkoholkonsum aber allgemein als signifikante Zeichen einer solchen Entwicklung zu betrachten, hält einer seriösen kriminologischen Analyse nicht statt. Hier schlägt bei Wilson und Kelling eine empirisch in keiner Weise abgesicherte, spezifische kriminal- und ordnungspolitische Ideologie durch.²¹ Seiner vermeintlich gesicherten kriminologischen Grundlagen beraubt, bleibt als schlichter Kern übrig: Unerwünschte Personen wie Bettler und Alkoholkonsumierende Personen können nach den jeweiligen Vorstellungen einer Gemeinde aus dem öffentlichen Raum entfernt werden.

Andere als polizeiliche Modelle einer Sicherung des sozialen Raums für alle werden von Wilson und Kelling zwar durchaus angesprochen, aber nicht näher erörtert. So verweisen sie darauf, daß z. B. für die Nutzung von Örtlichkeiten eine gütliche Regelung zwischen allen Nutzungsinteressenten (z. B. Jugendliche/Erwachsene) angestrebt werden könnte. Derartige Ansätze werden aber von Wilson und Kelling nicht weiterverfolgt. Vielmehr gehen sie überwiegend davon aus, daß alternative Präventionsmodelle nicht erfolgreich gewesen seien. Im Ergebnis plädieren Wilson und Kelling somit für einen Vorrang polizeilicher Prävention. Dieses Argument überzeugt allerdings auch deshalb nicht, da – wie zutreffend beschrieben – auch die polizeilichen Konzepte in der Vergangenheit erhebliche Defizite aufgewiesen hatten, und auch hier gerade umfassende neue Konzeptionen erprobt wurden.

Der kriminologische und kriminalpolitische Paradigmenwechsel, den die Thesen von Wilson und Kelling beinhalten, fand in der breiten Öffentlichkeit erst mit der praktischen Umsetzung in einzelnen größeren Modellversuchen Aufmerksamkeit. Während die von Wilson und Kelling in ihrem Beitrag beschriebene Entwicklung im Staat New Jersey zunächst nur begrenzte Aufmerksamkeit fand, hat sich dies vor allem seit der Diskussion über das Modell New York geändert. Das Modell New York steht nicht zufällig im Mittelpunkt des Interesses. Seit vielen Jahren versuchte Rudolph Giuliani mit einer rigorosen law and order campagne die Bürgermeisterwahlen in New York zu gewinnen. Mit seiner Wahl zum Bürgermeister 1993 setzte Giuliani umgehend William Bratton zum Polizeipräsidenten ein.²² William Bratton wurde als Transit-Police-Commissioner in New York seit 1990 bekannt. In dieser Funktion begann er seinen Kampf für eine sichere U-Bahn. Die praktische Polizeiarbeit von Giuliani und Bratton orientierte sich explizit an den Thesen der new realists. Dabei wurde allerdings eine noch weiter vereinfachte Sichtweise zu Grunde gelegt, die in dieser Schlichtheit selbst von den new realists nicht vertreten wird. Danach existiert zwischen Kriminalität und sozialen Rahmenbedingungen keinerlei Zusammenhang:

»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.«²³

In diesem extrem schlichten Modell geht es nur noch um die Optimierung der polizeilichen Handlungsformen im Rahmen einer weit ausgreifenden präventiven Strategie.

²¹ Nicht zufällig erschien der Beitrag von Wilson und Kelling erstmals auch keineswegs in einer kriminologischen Fachzeitschrift, sondern in Atlantic Monthly, einer konservativen Monatsschrift, wie auch von Sack vermerkt, Sack (Fn. 3), 119.

²² Dazu Hess (Fn. 3), 181 f.; Spiegel 28/1997, 48 ff.; 1996 wurde Bratton wegen Auseinandersetzungen zwischen Giuliani und Bratton betreffend die Urheberschaft an der Idee des »Aufräumens« von Howard Safir abgelöst; Bratton ist jetzt im privaten Sicherheitsbusiness tätig.

²³ Zitat Giuliani, zitiert nach Hess (Fn. 3), 182.

gie. Andere als polizeiliche Strategien werden weitgehend ausgeblendet. Diese Auffassung bewegt sich nicht mehr im Theorien- und Meinungsspektrum der seriösen kriminologischen und kriminalpolitischen Debatte. Um so erstaunlicher ist die Aufmerksamkeit, die dem Modell New York in der neueren Debatte in der BRD zukommt.

Zu den bis heute in der BRD noch weit verbreiteten essentials der liberalen kriminologischen und kriminalpolitischen Tradition gehört die Erkenntnis von den deutlichen Grenzen polizeilichen Handelns bei der Herstellung von Sicherheit. Kube²⁴ unterscheidet drei unterschiedliche Präventionsbereiche, ausgehend von primären, sekundären und tertiären Ursachen für Kriminalität. Primäre Prävention soll die tieferliegenden Ursachen für kriminelles Handeln beseitigen (Abbau von Sozialisationsdefiziten, soziostrukturrellen Mängellagen, Stabilisierung des Rechtsbewußtseins). Bezugsfelder sind hier maßgeblich die Bereiche Elternhaus, Freizeit, Ausbildung und Arbeit. Dieser Bereich liegt weitgehend außerhalb der polizeilichen Arbeit. Sekundäre Prävention setzt auf die Reduzierung von Tatgelegenheiten. Dazu gehören Sicherungsmaßnahmen für gefährdete Personen, Sachen und Bereiche. Das Spektrum reicht von technischen Maßnahmen bis zu Verhaltensratschlägen. Nur ein Teil dieser sekundären Prävention kann von der Polizei wahrgenommen werden. Sekundäre Prävention erschöpft sich aber nicht in polizeilicher Arbeit. Sie ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, insbesondere auch im kommunalen Bereich. Tertiäre Prävention setzt auf Rückfallvermeidung durch adäquate Sanktionen und Maßnahmen der Resozialisierung. Sanktionen sind dabei streng an den Zielen der Rückfallvermeidung und Resozialisierung orientiert. Auch im Bereich der tertiären Prävention werden entscheidende Beiträge nicht von der Polizei geleistet.²⁵ Das allein an polizeilichen Strategien orientierte Modell New York blendet diese notwendigen Differenzierungen völlig aus. Eine aufgeklärte Kriminalpolitik kann dagegen auf eine solche differenzierte Sicht nicht verzichten. Dies bedeutet aber, daß Prävention als ein größeres Netz unterschiedlicher Handlungsfelder und Beteilter verstanden werden muß, wie es etwa Kube in seinem Systematisierungsversuch dargelegt hat.

Kritischen Einwänden gegen das neue Repressionsmodell begegnen dessen Befürworter mit dem Hinweis auf die Erfolge dieses Modells. Als typischer Erfolgsmaßstab wird hier in der Regel auf die Kriminalitätsstatistik abgestellt. Das Modell New York liefert hier zweifelsfrei beeindruckende Daten, die einen relevanten Abbau der Kriminalität in den letzten Jahren ausweisen.²⁶ Die immer wieder behauptete Erfolgsquote des Konzepts der Prävention durch Repression ist nach den vorliegenden Erfahrungen und Untersuchungen aber deutlich in Frage zu stellen. Ein besonders intensiv diskutierter Einwand geht davon aus, daß die Verbrechenslawine von besonders geburtenstarken Jahrgängen ausgelöst worden sei. Der Kriminologe Fyfe, der 16 Jahre bei der New Yorker Polizei tätig war, sieht in der derzeitigen Kriminalitätsentwicklung vor allem ein Ergebnis der abgesteckten Drogenmärkte, auf denen derzeit keine gravierenden Konkurrenzkämpfe stattfänden. Ein spezifischer Erfolg der besonderen New Yorker Polizeistrategie ist für ihn nicht erkennbar.²⁷ Auch Pfeiffer, Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts in Niedersachsen, verweist auf vielfältige Ursachen des New Yorker Modells: Deutlich verbesserte Notfallversorgung, demographische Entwicklung mit steigendem Altersdurchschnitt

²⁴ Kube, *Systematische Kriminalprävention*, Wiesbaden 1986, S. 10f.

²⁵ Kritisch gegenüber polizeilichen Konzeptionen und zu den Alternativen, Hassemer, *Perspektiven einer neuen Kriminalpolitik*, StV 9/1995, 483 ff., 488.

²⁶ Vgl. zu den hier nicht weiter relevanten Einzeldaten Hess (Fn. 3), 186 ff.; Spiegel 28/1997, 48 ff., 53.

²⁷ Zitiert nach M. Schwelien, *Das Wunder von New York*, DIE ZEIT v. 24. 3. 1997, S. 7.

und zurückgegangener Bedeutung der besonders kriminalitätsanfälligen Gruppe der 18- bis 25jährigen, insbesondere aber die Entstehung von 6 Millionen Jobs seit 1993.²⁸

Gegenüber Kriminalitätsstatistiken können bekanntlich eine Vielzahl von Fragen und Einwänden formuliert werden. Hess hat sich eingehend mit verschiedenen Detalleinwänden gegen die New Yorker Erfolgsbilanz auseinandergesetzt, die zwar teilweise berechtigt sind, aber nach Hess die Erfolgsbilanz des Modells New York nicht pauschal in Frage stellen können.²⁹ Auch wenn nicht alle sich in der Kriminalitätsstatistik niederschlagenden Daten als Erfolg der neuen polizeilichen Strategie verbucht werden können, bleibt ein relevanter Erfolgskern bestehen. Entscheidend ist aber letztlich nicht allein, ob durch die repressive Strategie kurzfristig gewisse Erfolge erzielt werden konnten. Über den Erfolg kann gerade bei extrem repressiven Modellen erst im Rahmen von Langzeitstudien ein seriöses Urteil abgegeben werden.³⁰

Kritiker des neuen Repressionsmodells in den USA verweisen in diesem Zusammenhang darauf, daß die Strategie der Kriminalisierung zunehmend größerer Teile der Bevölkerung sich als die eigentliche Zeitbombe für die Zukunft der USA entwickeln könnte. Loic J. D. Waquant hat die neuere Entwicklung des repressiven Staatshandels in den USA näher untersucht.³¹ Die sich hier entwickelnde systematische Ersetzung des sozialen Netzes durch Disziplinierung und Kriminalisierung hat bereits heute ein hochgradiges Ausmaß erreicht. Ein wesentliches Element der neuen Repressionspolitik stellt der massive und systematische Rückgriff auf die Institution des Gefängnisses dar. Nach einem Rückgang der Zahl der Häftlinge um 12% in den 60er Jahren ist die Zahl von 1970 bis 1991 von knapp 200 000 auf beinahe 825 000 angestiegen. Waquant bezeichnet diesen Anstieg um über 300% in 20 Jahren sicherlich zu Recht als einzigartige Explosion der Häftlingszahlen in einem demokratischen Land. Diese Masseneinsperrung ist in großen Teilen eine Randgruppeneinsperrung. 56% der Gefängnisinsassen in den USA entfielen 1991 auf Drogendelikte. Insbesondere die vielen kleinen Dealer in den Armenvierteln werden besonders häufig von der hier präsenten Polizei aufgegriffen.³² Offizielle Stellen in Washington gehen bei der Berechnung der Kosten für das Gefängniswesen davon aus, daß die Zahl der Inhaftierten in Bundesgefängnissen in den nächsten 10 Jahren weiter von 925 000 auf 2,26 Millionen steigen wird.³³

Daneben kommt der neuen Form des Verwahrens von Jugendlichen eine wachsende Bedeutung zu. 59 der 77 größten Städte der USA haben bereits eine nächtliche Ausgangssperre für Jugendliche verhängt. So gilt z. B. in Chicago eine generelle nächtliche Ausgangssperre für Jugendliche unter 16 Jahren zwischen 22.30 Uhr (23.30 Uhr am Wochenende) und 6.00 Uhr morgens, soweit kein triftiger Grund vorliegt. Bei Verstößen wird in relevantem Umfang das Wegsperren von Jugendlichen praktiziert. 1992 wurden auf diese Weise bereits 75 000 Jugendliche aufgegriffen.³⁴

Diese Praxis des Wegsperrens führt zu einer enormen Kostenbelastung (1990 bereits 28 Milliarden Dollar). Dies begründet wiederum nachhaltige Anstrengungen betreffend die Kostenreduzierung. Dazu dienen insbesondere die Privatisierung des

²⁸ Stellungnahme zur Debatte über das Modell New York in der BRD, in: Frankfurter Rundschau v. 21. 7. 1997.

²⁹ Hess (Fn. 3), 186.

³⁰ So auch Pfeiffer (Fn. 28).

³¹ L. J. D. Waquant, Vom wohlthatigen Staat zum strafenden Staat, *Leviathan* 1/1997, 50 ff., insbesondere Abschnitt III: Die Kriminalisierung des Elends oder der Vormarsch des strafenden Staates, 57 ff.

³² Daten nach Waquant (Fn. 31), 58.

³³ Ebd., 60.

³⁴ Ebd.

Gefängniswesens, aber auch der Abbau von Beschäftigungs- und Ausbildungsprogrammen. Insgesamt entwickelt sich hier eine Spirale der verstärkten Kriminalisierung, an die sich ein perspektivloses Ein- und Wegsperren anschließt. Waquant kommt deshalb zu dem Schluß:

»Die Expansion des strafenden Staates in den USA ist also keine Reaktion auf die steigende Kriminalität, sondern antwortet auf die sozialen Verwerfungen, die der Rückzug des wohlütigen Staates nach sich gezogen hat. Der Vormarsch des strafenden Staates schafft sich seine eigene Rechtfertigung in dem Maße, wie seine Politik eben jene Zunahme der Kriminalität hervorbringt, der sie doch einen Riegel vorschieben sollte.«³⁵

Angesichts des rigiden Abbaus sozialer Leistungen in den USA prognostiziert Waquant wachsende Unsicherheit und Kriminalität (bis hin zu bürgerkriegsähnlichen Zuständen). In diesem Sinne formuliert auch Hess seine nachhaltige Skepsis gegenüber den Erfolgen des Modells New York:

»Wie auch immer man die neue New Yorker Polizeistrategie einschätzt, wenn sie allein zum Vorbild einer künftigen Kriminalpolitik wird, ohne daß man zugleich die prognostizierte Situation durch energische Eingriffe an den root causes entschärf't, werden in Zukunft mehr Fensterscheiben zu Bruch gehen denn zuvor.«³⁶

Ähnlich lautet die Stellungnahme von Pfeiffer. Auch Pfeiffer kann im Modell New York nur sehr begrenzte und allenfalls kurzfristige Erfolge erkennen, die sich angesichts der Folgeprobleme der perspektivlosen Inhaftierungspolitik und neuer Probleme als Pyrrhussieg erweisen könnte. Längerfristige Erfolge seien nur durch eine neue Drogenpolitik und eine Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zu erreichen. So wie bei der Bewertung der New Yorker Erfolgzzahlen betreffend die Kriminalitätsrate neben sonstigen Faktoren vor allem die verbesserte Arbeitsmarktsituation zu berücksichtigen sei, gelte erst recht für die langfristigen Perspektiven, daß vorrangig der sozialen Ausgrenzung begegnet werden müsse.³⁷

3. Das Modell New York und der Rechtsstaat

Die alle Grundsätze des tradierten Rechtsstaats weitgehend außer Kraft setzende polizeiliche Praxis bildet das eigentliche Kernstück des Modells New York. An Stelle überkommener Vorstellungen der Bindung an Recht und Gesetz wird der Bewegungsfreiheit der Polizei der absolute Vorrang eingeräumt. Dies bedeutet, daß die Bindung der Polizei an gesetzliche Regelungen weitestgehend gelockert wird. Auch abgelegene rechtliche Regelungen wurden herangezogen, um das weit ausgreifende polizeiliche Handeln in irgendeiner Weise noch rechtlich begründen zu können. Auf diese Weise schaffte sich die Polizei weitgehend ihr eigenes Recht. Fast völlig bedeutsungslos sind in der polizeilichen Praxis des New Yorker Modells auch Überlegungen im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Dies folgt bereits aus dem Leitprogramm, das ein rigides Vorgehen gerade auch gegen geringfügige Verstöße vorsicht. Dementsprechend sind u. a. erkennungsdienstliche Maßnahmen, Durchsuchungen, Festnahmen und Befragungen auch bei Verstößen gegen Verbote des Alkoholkonsums und des Bettelns durchaus üblich.

Die Kriminalisierung und rigide Verfolgung gerade auch nur geringfügiger Verstöße entsprechend dem New Yorker Modell ist nach der bundesdeutschen Rechtsord-

35 Ebd., 61.

36 Hess (Fn. 3), 190.

37 Pfeiffer (Fn. 28).

nung evident unzulässig. Darauf weist – bei aller Sympathie für Teile des Modells New York – etwa auch der Frankfurter Polizeipräsident Hoffmann hin. Die New Yorker Polizeipraxis sei »bei uns rechtlich nicht möglich«, im übrigen sei aber auch zweifelhaft, ob eine derartige polizeiliche Praxis in der BRD wünschenswert wäre.³⁸

Neben der spezifischen polizeilichen Praxis sind aber auch zahlreiche Verbotstatbestände im kommunalen Bereich in den USA fragwürdig. Insbesondere die in den USA zahlreichen Verbote des Alkoholkonsums und des Bettelns im öffentlichen Raum sind nach der überwiegenden bundesdeutschen Rechtsauffassung nicht haltbar. Hier werden Verbote unterhalb der Gefahrenschwelle erlassen, was nach dem bundesdeutschen Polizei- und Ordnungsrecht unzulässig ist. Im übrigen verstößen derartige Verbote aber auch gegen Art. 2 I GG, da sie die allgemeine Handlungsfreiheit ohne hinreichenden Grund beschränken.³⁹

In der neueren kommunalen Praxis in der BRD verstärken sich allerdings die Versuche, u. a. Verbote des Alkoholkonsums im öffentlichen Raum und Bettelverbote zu erlassen. In dieser kommunalen Praxis entwickelt sich verstärkt eine teilweise dem New Yorker Modell vergleichbare Konzeption. Zur Begründung derartiger Verbote wird zum Teil explizit auf das New Yorker Modell Bezug genommen, wie etwa durch den Berliner Innensenator Schönbohm. Auch wird in einzelnen bundesdeutschen Großstädten die gezielte Verdrängung unerwünschter Personengruppen aus dem öffentlichen Raum entsprechend dem New Yorker Modell bereits praktiziert.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung bedürfen die neuen Konzepte in der BRD, die auf die Herstellung von »Ordnung« im innerstädtischen öffentlichen Raum abzielen, einer besonders kritischen Prüfung. Deutlich zu formulieren sind die rechtsstaatlichen und verfassungsrechtlichen Grenzen. Wann die Ordnung im öffentlichen Raum aus den Fugen gerät, ist eine Wertungsfrage, bei der insbesondere auch Grundrechte aller Nutzer des öffentlichen Raums zu beachten sind. Keinesfalls zulässig ist hier eine von den Grundrechten losgelöste autonome Entscheidung der Kommunen über das Verhalten von Personen im öffentlichen Raum.

Die hier bestehenden eindeutigen verfassungsrechtlichen Grenzen können auch nicht durch fragwürdige kriminologische Erkenntnisse entsprechend der Theorie der broken windows überwunden werden.⁴⁰ Vereinfachte Betrachtungen von »Unordnung« als Kriminalitätsursache und die daraus vermeintlich erwachsende Rechtfertigung rigiden Vorgehens gerade auch gegenüber nur geringfügigen Ordnungsverstößen finden aber in der BRD zunehmend Anhänger. Hier zeichnet sich derzeit ein massiver Rückfall in die Zeiten vor der Strafrechtsreform ab. Im Zuge der Strafrechtsreform seit Anfang der 70er Jahre wurde u. a. der Tatbestand der Bettelei und der Landstreichelei im StGB gestrichen. Zwar blieb nach der Entkriminalisierung derartiger Handlungs- und Lebensweisen immer noch Raum für einen Zugriff der Polizei- und Ordnungsbehörden. Betteln, Alkoholkonsum und Umherziehen wurden aber überwiegend auch nicht mehr als Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit

³⁸ Gespräch mit dem Frankfurter Polizeipräsidenten W. Hoffmann, in: Frankfurter Rundschau v. 17.7.1997.

³⁹ E. Denninger, Polizeiaufgaben, in: E. Denninger/H. Lisken (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 2. Aufl., München 1996, S. 141 f.; ders., Polizeirecht, in: Meyer/Stolleis (Hrsg.), Hessisches Staats- und Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Frankfurt 1996, S. 287; eingehend dazu M. Stolleis/W. Kohl, Rechtsgutachten über die Zulässigkeit ordnungsrechtlicher Maßnahmen gegen Nichtselbsthafte in den Städten, insbesondere durch Alkoholverbote auf Grund straßenrechtlicher Sondernutzungssatzungen, und die überarbeitete Fassung von W. Kohl, NWZ 1991, 620 ff.; W. Hecker, Die Regelung des Aufenthalts von Personen im öffentlichen Raum, Darmstadt 1997.

⁴⁰ Zur grundrechtsorientierten Kriminologie und Kriminalpolitik vgl. W. Hassemer, Vortrag zur Eröffnung des 19. Strafverteidigtages in Hamburg 1995, Frankfurter Rundschau v. 25.3.1995, S. 6.

und Ordnung verfolgt. Lediglich in Einzelfällen damit verbundene unzulässige Handlungen waren Anlaß für ein Einschreiten von Polizei- und Ordnungsbehörden. Auch die Literatur zum Polizei- und Ordnungsrecht vertrat – ungeachtet einzelner Differenzen zur Bedeutung der »öffentlichen Ordnung« – ganz überwiegend dieses liberal-rechtsstaatliche Konzept. Einen extrem anderen Akzent hat im vorliegenden Zusammenhang bislang lediglich Götz gesetzt. Bereits seit längerem thematisiert Götz »nicht mehr gemeinverträgliches Handeln – wie Bettelei, Trinkgelage, Lärm« im öffentlichen Raum:

»Zahlreiche Verhaltensweisen auf öffentlichen Straßen, vor allem in den Fußgängerbereichen der Innenstädte werfen die Frage auf, ob sie noch gemeinverträglich sind oder als nicht mehr gemeinverträglich verboten werden sollten: Betteln, insbesondere das aggressive Betteln, das Niederlassen zum Alkohol- oder Drogenkonsum, das Verrichten der Notdurft, der Daueraufenthalt von Stadstreichern, Ansammlungen von Hunden, Verunreinigungen durch Abfälle und anderes mehr.«⁴¹

In der gesamten bundesdeutschen Literatur zum Polizei- und Ordnungsrecht stellt diese pauschale und undifferenzierte Zusammenstellung verschiedenster Verhaltensweisen bislang eine absolute Ausnahme dar. Dagegen sind in der kommunalen Praxis in den letzten Jahren bereits in zahlreichen Städten in der BRD kommunale Verordnungen und Satzungen erlassen worden, die gezielt Verbotstatbestände zum Alkoholkonsum und Betteln unterhalb der Gefahrenschwelle vorsehen.⁴²

4. Perspektiven

In der Diskussion über neue Sicherheitskonzepte im kommunalen Raum zeichnet sich eine Entwicklung ab, in der der alte Gegensatz von harter und weicher Linie in der Kriminalitätsbekämpfung zwar nicht ersetzt, aber durch neue Ansätze ergänzt wird. Konsequente Ahndung von Straftaten und eine verstärkte Prävention muß nicht mit der Ausblendung der sozialen Ursachen der Kriminalität und einer vereinseitigten polizeilichen Strategie einhergehen. Konsequente Ahndung von Straftaten ist auch möglich auf der Grundlage einer differenzierten kriminalpolitischen Konzeption, die die Bedeutung des Strafrechts für einzelne Tatbestände betont, daneben aber auch offen ist für die Herausnahme geeigneter Tatbestände aus dem Katalog der Straftaten⁴³ und für Zurückhaltung bei der Anwendung des Strafrechts, wie z. B. im Bereich des Drogenkonsums⁴⁴, plädiert. Eine solche kriminalpolitische Konzeption steht in striktem Gegensatz zu dem New Yorker Modell, weist aber durchaus Be rührungspunkte bei der Einschätzung der Bedeutung der »Ordnung« des öffentlichen Raums, der kommunalen Verantwortung und der Notwendigkeit von Reaktionen auf Rechtsverstöße auf.⁴⁵

Mit dem Beispiel von dem zerbrochenen Fenster wird die Frage der Bedeutung stabiler sozialer Strukturen für die Entwicklung von Kriminalität thematisiert. Es ist praktisch unbestritten, daß stabile soziale Strukturen kriminalitätshemmend wirken. Dies ist allerdings vorrangig keine Frage polizeilicher Handlungsstrategien. Entscheidend ist hier vielmehr, wie soziale Strukturen unterstützt und gefördert werden können, die den Ursachen von Kriminalität entgegenwirken. Relevant sind hier sol-

41 Gotz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl., Göttingen 1995, Rdnr. 132.

42 Vgl. dazu Hecker (Fn. 39), m. w. Nachw.

43 Dazu Albrecht, KritV 4/1996, 331 ff.

44 Dazu Hassemer, StV 12/1993, 664 ff., 669.

45 Vgl. in diesem Sinne auch C. Pfeiffer zur Debatte über das Modell New York (Fn. 28).

che Strategien, die tiefer an den sozialen Wurzeln der Kriminalität ansetzen. Entsprechende Ansätze der Sozialpolitik, Sozialarbeit und anderer Bereiche existieren seit vielen Jahren. Die Annahme, daß »Ordnung« ein vorrangig polizeiliches Handlungsfeld sei, verkennt die vielen Modellversuche z. B. in sozialen Brennpunkten in der BRD, in denen seit Jahren eine Stabilisierung sozialer Beziehungen, Verbesserungen des Wohnumfelds usw. unter aktiver Mitarbeit der Bewohner umgesetzt werden. Die hier angesiedelten Konzepte konkurrieren mit vereinfachten Modellen polizeilichen Handelns. Derart vereinfachte Modelle werden häufig auch weniger seitens der Polizei vertreten, die sich in weiten Teilen der Grenzen polizeilichen Handelns deutlich bewußt ist, sondern seitens populistischer Politiker, die in zunehmendem Ausmaß gezielt schlichte Handlungsmodelle des »Einschreitens« in der Öffentlichkeit vertreten.

In der neueren Diskussion zeichnet sich allerdings ein weitgehender Konsens dahingehend ab, daß über die Beseitigung bestimmter Erscheinungen oder bloßer Symbole für Verschmutzung und Verwahrlosung positive Signale im sozialen Raum gesetzt werden können. Entsprechende Reinigungsaktionen sind in verschiedenen bundesdeutschen Städten bereits angelaufen. Spektakuläre Aktionen richten sich u. a. gegen Graffiti. Auch Wesel⁴⁶ vertritt hierzu die Auffassung, daß die These des Berliner Senats, Verschmutzung beginne mit Graffiti, teilweise begründet sei. Ähnlich geht auch Pfeiffer davon aus, daß behördenübergreifende Präventionsmaßnahmen und das Vorgehen gegen »zerbrochene Fenster« optimistische Zeichen setzen können.⁴⁷ Dadurch könne der Wegzug von Bewohnern aus verwahrlosten Gebieten aufgehalten und das Verantwortungsgefühl gestärkt werden. Auf der Grundlage dieser Entwicklung sei auch eine allgemeine Stabilisierung der Sozialstruktur mit der Folge einer Abnahme von Straftaten möglich.

Eine deutliche Spannweite tut sich derzeit aber in der Debatte über das richtige Vorgehen auf. Hier wird teilweise mit rigidiesten Maßnahmen in Richtung des Modells New York oder Singapur und gezielt auf kommunale Wahlkämpfe ausgerichteten, populistischen Thesen argumentiert. In diesen Konzepten wird vor allem auch auf die gezielte Verdrängung von Problemgruppen aus dem öffentlichen Raum gesetzt. Daneben entwickeln sich aber auch zahlreiche sachliche Ansätze, die populistische Repressionsmodelle ablehnen, andererseits aber einen ernstzunehmenden Handlungsbedarf im Hinblick auf einzelne Entwicklungen im öffentlichen Raum sehen.⁴⁸

In das Blickfeld kommt hier die kommunale Verantwortung nicht bloß für das Erscheinungsbild der Städte, sondern eine weitergehende, neue kommunale Verantwortung für den öffentlichen Raum. Völlig zutreffend werden hier erhebliche Defizite konstatiert. Wesentliche Teile kommunaler Einrichtungen wurden in vielen Städten dem Verfall preisgegeben. Dabei geht es um öffentliche Plätze und Parks, Toiletten usw. Nicht nur Spritzen von Drogenkonsumenten, sondern auch der Mißbrauch öffentlicher Parks und Kinderspielplätze als Hundeklo durch »normale« Bürger gehören zu dem Problemfeld. Zahlreiche sonstige öffentliche Einrichtungen wurden seitens der Kommunen dem Verfall preisgegeben. Die zu konstatiierenden Probleme im Bereich öffentlicher Einrichtungen erschöpfen sich somit keineswegs allein in bestimmten Ordnungsverstößen von Bürgern. Die aktuelle Diskussion über Graffiti und andere Problembereiche ist deshalb bei aller diskussionswürdigen Pro-

⁴⁶ U. Wesel, Nachdenken über Graffiti, NJW 1997, 1965.

⁴⁷ Pfeiffer (Fn. 28).

⁴⁸ Naher zu den in Betracht kommenden rechtlichen Maßnahmen gegenüber Graffiti, Wesel (Fn. 46); Spiegel 28/1997, 54 f. zum spezifischen Berliner Modell des rigiden no zero gegenüber Graffiti.

blematik verkürzt, wenn nicht diese umfassenderen Probleme der Entwicklung des öffentlichen Raums ins Blickfeld geraten.

407

Die Kommunen tragen zu einem Großteil selbst die Verantwortung für den Verfall von wesentlichen Teilen des öffentlichen Raums. In den Planungskonzepten der vergangenen Jahrzehnte ging die Erschließung der Innenstädte in weiten Bereichen mit einer sinkenden kommunalen Verantwortung für den allgemeinen öffentlichen Raum jenseits kommerziell genutzter Flächen einher. Mit der wichtigste Aspekt der Debatte über das Modell New York besteht in der Betonung dieser kommunalen Verantwortung für den öffentlichen Raum. Eine aktiver Wahrnehmung dieser kommunalen Verantwortung ist auch ohne Übernahme des spezifischen New Yorker Repressionsmodells möglich. Ergänzend zu weitergehenden sozialpolitischen Maßnahmen können als Beispiele für positive Signale im öffentlichen Raum etwa funktionsfähige Sitzmöglichkeiten außerhalb kommerzieller Einrichtungen, Toilettenanlagen usw. »für alle« genannt werden.⁴⁹ Wichtige neuere Ansätze sind im Rahmen von Projekten erarbeitet worden, in denen es z. B. um das soziale Umfeld von Schulen oder neue Konzeptionen in sozialen Brennpunkten unter aktiver Mitwirkung der Bewohner geht.⁵⁰ Ein solches Konzept setzt (im Gegensatz zu der aktuellen Tendenz der gezielten Vertreibung einzelner Personengruppen aus dem innerstädtischen Raum) auf die Wiedergewinnung eines funktionsfähigen öffentlichen Raums für alle.

Neben der hier angelegten verstärkten kommunalen Verantwortung für den öffentlichen Raum wird aber auch eine gewisse verstärkte Präsenz von Polizei- und Ordnungsbehörden im öffentlichen Raum weitgehend für sinnvoll und notwendig erachtet. Der soziale Raum ist heute Nutzungsansprüchen unterschiedlichster Nutzer ausgesetzt. Die Ablösung zahlreicher genereller Verhaltensverbote durch die Zulassung häufig konkurrierender Nutzungen bringt zahlreiche Konflikte mit sich. Hier ist – neben anzustrebenden sonstigen Nutzungvereinbarungen und anderen Konfliktlösungen – auch eine verstärkte Präsenz von Polizei- oder Ordnungsbehörden erforderlich, um eine adäquate Nutzung des öffentlichen Raums für alle sicherzustellen. Die Nutzung von Fußgängerzonen, öffentlichen Parks und Anlagen wird seit einigen Jahren bundesweit unter diesem Gesichtspunkt diskutiert. Auch wenn die spezifischen Handlungsstrategien des New Yorker Modells abzulehnen sind, besteht hier in vielen Fällen ein Handlungsbedarf. Zutreffend ist, daß bei verdichtetem Auftreten auch bloße Belästigungen zu einem Problem werden können. Insoweit ist auch Wilson und Kelling zuzustimmen, daß eine »gang« eine Gemeinschaft schwächen kann, auch wenn sie nur in bedrohlicher Weise herumsteht oder Passanten anpöbelt. In der bundesdeutschen Diskussion hat sich auch Sack für eine ernsthafte Debatte über das Modell New York ausgesprochen. Bei aller Kritik an dem Handlungskonzept im einzelnen unterstreicht Sack zu der Grundsatzfrage:

»Es hilft nichts – die Polizei muß ran. Die haben sich zu lange mit der feinen Aufgabe der Jagd nach dem organisierten Verbrechen beschäftigt, jetzt müssen sie sich auch in Deutschland mal um den alltäglichen Kram der Bürger kümmern.«⁵¹

⁴⁹ Vgl. insoweit auch die vielzitierten Blumen in öffentlichen Toiletten im Modell New York.

⁵⁰ Vgl. dazu Egert-Rosenthal, Stadtteilarbeit – Lokale Vernetzung der sozialen und kriminalen Prävention in einem sozialen Brennpunkt, Schriftenreihe des Rates für Kriminalitätsverhütung Schleswig-Holstein, Bd. 6 (1996); in Hessen wird seit vielen Jahren von der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Brennpunkte (LAG) eine Stadtentwicklung in sozialen Brennpunkten unter aktiver Mitwirkung der Bewohner durchgeführt.

⁵¹ SPIEGEL-Gespräch zur inneren Sicherheit in der BRD und dem Modell New York, DER SPIEGEL 32/1997, 54 ff., 56.

Unterschiedliche Auffassungen bestehen in der aktuellen Debatte nicht mehr zum »Ob« einer verstärkten Präsenz von Polizei- oder Ordnungsbehörden. Streitig sind allein der Umfang der Umsetzung dieses Präsenzmodells, und vor allem die dabei umzusetzenden Handlungskonzepte.

Das Modell der Sicherheit durch mehr Präsenz wurde noch vor wenigen Jahren wesentlich kritischer beurteilt. So verwies etwa Bull in einer deutlich skeptischen Einschätzung vor einigen Jahren auf negative Erfahrungen mit Präsenzkonzepten im Sinne von Zufallsfestnahmen, bloßer örtlicher oder zeitlicher Verdrängung von Kriminalität, aber keiner nachhaltigen Verhütung.⁵² Bull sah denn auch in der Erhöhung des subjektiven Sicherheitsgefühls der Bevölkerung die eigentliche Rechtfertigung des Konzepts der Sicherheit durch Präsenz. Von dieser Überlegung gehen – allerdings unter anderen Vorzeichen – auch Wilson und Kelling aus. In den letzten Jahren werden subjektive Sicherheitsbedürfnisse (auch jenseits objektiver Gefahrenlagen) im kommunalen Raum in der BRD verstärkt berücksichtigt. Soweit sich derartige Maßnahmen auf Reinigungsmaßnahmen, neue Informationseinrichtungen für Bürgerinnen und Bürger und bloße verstärkte Präsenz von Polizei- und Ordnungsbehörden beziehen, erwachsen aus diesen Konzepten (außer den erforderlichen sachlichen und personellen Voraussetzungen) kaum Probleme. Problematisch werden diese Konzepte aber dann, wenn bloße subjektive Sicherheitsbedürfnisse zu nachhaltigen Grundrechtseinschränkungen für andere im Rahmen weit ausgreifender Prävention führen sollen.⁵³ Hier bedarf es einer stärkeren Differenzierung. Ernstzunehmenden subjektiven Sicherheitsbedürfnissen von Bürgerinnen und Bürgern kann durch diverse polizeiliche und kommunale Aktivitäten Rechnung getragen werden, ohne daß damit Grundrechtseingriffe bei anderen verbunden sind. Eine Begünstigung von Rechten anderer setzt aber voraus, daß auch objektiv eine Gefahrenlage gegeben ist. Auf rein subjektive Sicherheitsbedürfnisse gestützte Grundrechtseingriffe sind unzulässig. Diese im demokratischen Rechtsstaat zentrale Unterscheidung wird von einzelnen neueren kommunalen Handlungskonzepten in Anlehnung an das Modell New York gezielt unterlaufen. Dies gilt insbesondere für die planmäßige Vertreibung einzelner Personengruppen unter Verweis auf subjektive Sicherheitsbedürfnisse von Bürgerinnen und Bürgern.

Auch wenn eine erhöhte Präsenz von Polizei- oder Ordnungsbehörden im öffentlichen Raum als erforderlich und sachgerecht angesehen wird, bleibt aber weiter entscheidend, daß Polizei und Ordnungsbehörden gerade im Bereich der Primärprävention an deutliche Grenzen stoßen. Die gesellschaftlich bequeme Zuweisung einer Alleinverantwortung von Polizei, Ordnungsbehörden und Justiz für Kriminalität in der Gesellschaft wird zunehmend in Frage gestellt. Bull hat bereits frühzeitig darauf hingewiesen, daß eine Einbeziehung der Gesellschaft in die Kriminalprävention erforderlich sei. Dabei betont gerade Bull die Aufgaben der Kommunen. Zwar obliege die Kriminalitätsbekämpfung im engeren Sinne vorrangig der Polizei und der Justiz, Kriminalitätsverhütung sei aber auch eine zentrale kommunale Aufgabe:

»... es ist eine ureigene Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung, bei der Gestaltung der örtlichen Lebensverhältnisse auch auf Vermeidung von Kriminalitätsursachen hinzuwirken.«⁵⁴

⁵² H. P. Bull, Die Bürger müssen sich an der Kriminalitätsbekämpfung beteiligen, Vortrag auf einer Fachtagung zum Thema Kriminalprävention, Frankfurter Rundschau v. 12. 1. 1995.

⁵³ Allgemein zur Frage eines Grundrechts auf Sicherheit kritisch Kriesel, Innere Sicherheit und Grundgesetz, ZRP 1996, 482 ff.; grundlegend zu den Problemen des Präventionsstaats, Denninger, Der Präventions-Staat, KJ 1/1988, 1 ff.; Sack, in: Gossner (Hrsg.), Mythos Sicherheit (1995), S. 429 ff.

⁵⁴ H. P. Bull (Fn. 52).

Kriminalitätsverhütung muß danach verstärkt zu einem systematischen Planungsgegenstand der Kommunen werden.⁵⁵ Das Handlungsfeld reicht von der Städteplanung, Architektur, Ordnungs- und Sozialpolitik bis zum kulturellen Sektor. Bull verweist in diesem Zusammenhang auf die schon lange bestehenden kommunalen Strategien in einigen anderen europäischen Ländern. Insbesondere sind hier die aus eigener Initiative seitens der Kommunen in England praktizierten Konzeptionen zu nennen. Die in den letzten Jahren in der BRD zunehmend tätigen Präventionsräte⁵⁶ und sonstige Arbeitskreise greifen diese neue Perspektive auf. Eine hier ansetzende Kooperation von Kommunen, Polizei und sozialen Trägern dürfte (im Rahmen der begrenzten kommunalen Möglichkeiten) am ehesten erfolgversprechende Konzepte hervorbringen. Abzulehnen sind dagegen solche Varianten der Prävention, in denen die Kommunen und soziale Träger lediglich unter polizeilicher Oberhoheit in die Präventionsarbeit einbezogen werden.⁵⁷ Die hier in der BRD derzeit geführte Debatte über die richtige Präventionsarbeit steht erst am Anfang.⁵⁸ Klingst hat in der ZEIT-Serie zur aktuellen Debatte über eine neue Sicherheits- und Kriminalpolitik den veränderten Rahmen der Diskussion treffend umrissen:

»Sicherheit verbindet fürsorgliche Sozialarbeit mit robuster, zupackender Prävention; notwendige Resozialisierung von Straftätern mit konsequenter Abndung der Straftaten. Harte oder weiche Linie – das ist der alte Gegensatz. Eine moderne Kriminalpolitik, die den heutigen sozialen Veränderungen gerecht werden will, muß darüber hinausdenken.«⁵⁹

Bezugnahmen auf das spezifische no zero Konzept New Yorker Spielart sind für diese Debatte sachlich nicht erforderlich und unter rechtlichen Gesichtspunkten nach bundesdeutschem Recht eindeutig unzulässig. Bei der kritischen Betrachtung des neuen Repressionsmodells in den USA ist aber darauf hinzuweisen, daß es gerade in den USA auch seit vielen Jahren eine Vielzahl alternativer, positiver Ansätze gibt. Nachbarschaftsprojekte, in denen Bewohner mit kommunaler Förderung ihr Wohnviertel neu gestalten, entwickelten sich insbesondere auch in New York seit Mitte der 80er Jahre. Erst kürzlich wählte die National Civic League in den USA die Bronx in New York aus dem Kreis von 120 Mitbewerbern als Vorzeigemodell für entsprechende Modelle aus. Sie würdigte damit die in großem Umfang erfolgte Sanierung von Wohnungen, Neugestaltung der sozialen Einrichtungen und des sozialen Raums unter aktiver Mitwirkung von Nachbarschaftsgruppen. Mit diesem Projekt wurden deutliche Fortschritte bei der Neugewinnung von Lebensqualität und Sicherheit in der Bronx erzielt.⁶⁰ Dieses und entsprechend andere Projekte entwickelten sich in den USA zeitgleich zu der alternativen Konzeption des von Wilson und Kelling befürworteten Repressionsmodells.⁶¹ In der BRD konkurrieren derzeit ebenfalls schlichte Modelle verstärkter Repression und bloßer Kompetenzerweiterung für Polizei- und Ordnungsbehörden mit einer Vielzahl anderer Modelle unter dem

⁵⁵ Eingehend dazu Dreher, *Die Polizei* 7/96, 173; Jager, *Kriminalitätsverhütung in Kreis und Kommune*, in: Schriftenreihe des Rates für Kriminalitätsverhütung in Schleswig Holstein Bd. 1 (1993), S. 6 ff.; Finkel, *Kriminalitätsverhütung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe*, in: Gossner (Fn. 53); Stokar, *Kriminalpräventionsräte, Bürgerrechte und Polizei/CILIP* 57 (2/95), 57 ff. zur Entwicklung in Niedersachsen auf der Landesebene und in den Kommunen; Feltes (Hrsg.), *Kommunale Kriminalprävention* in Baden-Württemberg, 1995; Heinz, *Kriminalistik* 6/1997, 426 ff.

⁵⁶ Vgl. dazu Ammer, *Kommunale Kriminalitätspravention – Chancen durch kommunale Räte für Kriminalitätsverhütung*, in: Schriftenreihe des Rates für Kriminalitätsverhütung in Schleswig-Holstein Bd. 2.

⁵⁷ Zur Debatte über die neue Rolle der Polizei Feltes/Gramckow, *Neue Kriminalpolitik* 3/1994, 16 ff.; Feltes, *Die Polizei* 8/1995, 233 ff.; Dreher (Fn. 55, 175 ff.); Stokar (Fn. 55), 61 ff.

⁵⁸ Vgl. die instruktive Darstellung der konzeptionellen und praktischen Unterschiede der einzelnen Modelle kommunaler Präventionsräte im Spiegel 28/1997, 58 ff.

⁵⁹ M. Klingst, Zeigen, wo die Grenzen sind, *DIE ZEIT* 13/1997 v. 21. 3. 1997.

⁶⁰ Frankfurter Rundschau v. 28. 8. 1997.

⁶¹ Zur entsprechenden Entwicklung in England, Scraton, *Bürgerrechte und Polizei/CILIP* 52 (3/95), 75.

gemeinsamen Oberbegriff neuer kommunaler Präventionspolitik.⁶² Trotz der zunehmend stärker zu vernehmenden populistischen law and order Kampagnen bestehen weiterhin Chancen für alternative Konzepte. Denn das Bewußtsein sozialer Verantwortung der Kommunen ist – auch über die BRD hinaus – in den europäischen Stadtverwaltungen und der Einwohnerschaft insgesamt weiterhin relativ stark verankert.⁶³

Joachim Weber

Zum Genugtuungsinteresse des Verletzten als Strafzweck

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist das Genugtuungsinteresse des Verletzten als Strafzweck. Der Erste Teil der Arbeit definiert strafrechtliche Genugtuung dogmatisch als Ausgleich des intellektuellen Verbrechensschadens durch Strafe. Der Zweite Teil der Studie untersucht die Dogmengeschichte der Strafzwecke unter besonderer Berücksichtigung der Genugtuung des Verletzten, während der Dritte Teil das Genugtuungsinteresse des Verletzten in Normierungen des Zivilrechts, Strafrechts und Strafsverfahrensrechts analysiert. Im Vierten Teil entwickelt der Verfasser ein die Genugtuung des Verletzten berücksichtigendes Strafzumessungsmodell. Der Fünfte Teil der Studie enthält eine Zusammenfassung der Untersuchung in Thesen.

1997, 181 S., brosch., 69,- DM, 504,- öS, 62,50 sFr,
ISBN 3-7890-4849-6
(Nomos Universitätsschriften – Recht, Bd. 258)

 NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden

⁶² Dreher (Fn. 55), 179; Stokar (Fn. 55), 61 ff.

⁶³ Dazu Häußermann, Leviathan 1/1997, 12 ff., 21 ff.