

Henner Hess

Broken Windows. Zur Diskussion um die Strategie des New York Police Department

Galilei: Ich dachte mir, Sie schauen einfach durch das Fernrohr und überzeugen sich.

Brecht, Leben des Galilei

In den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts hat New York City einen beispiellosen Rückgang der Kriminalität erlebt, einen regelrechten crime crash. "New York City has been transformed from the nation's crime capital to the safest large city in the United States", wie der damalige Bürgermeister Giuliani 1998 vielleicht wie üblich etwas vollmundig, aber sicherlich nicht unberechtigt feststellte.¹ Über die Ursachen dieser Entwicklung herrscht zwar keine Einigkeit, doch deutet alles darauf hin, dass die Stadt sich nicht einfach irgendwie "entwickelt" hat, sondern dass sie tatsächlich "transformed" wurde und dass eine neue Sicherheitspolitik bzw. eine neue Polizeistrategie, gekennzeichnet durch die Schlagworte "broken windows", "quality-of-life policing" oder "zero tolerance", dabei eine wichtige, wenn nicht die entscheidende Rolle gespielt hat.

Seit Jahren gibt es über das „Modell New York“, über die spezifische Strategie des New York Police Department, eine höchst lebendige und kontroverse Debatte. In dieser Debatte kommen unterschiedliche theoretische Standpunkte und unterschiedliche Wertstandpunkte zum Ausdruck. Als theoretische Standpunkte stehen sich das kollektivistische und das handlungstheoretische Erklärungsmodell gegenüber. Viele Soziologen versuchen, im Sinne Durkheims Soziales (z.B. Kriminalitätsraten) nur aus Sozialem (z.B. Arbeitslosenraten) zu erklären; für sie zählen nur die tieferen strukturellen Ursachen (root causes), während kriminalpolitische Maßnahmen (etwa eine spezifische Polizeistrategie) keine Rolle spielen. In der Handlungstheorie sieht man den Menschen dagegen als einen zwar durch strukturelle Gegebenheiten in seinen Möglichkeiten eingeschränkten, aber doch bei der einzelnen Handlung jeweils Kosten und Nutzen abwägenden Akteur, so dass das Verhalten der Polizei durchaus als Kostenfaktor in die Handlungsselektionen einzelner eingehen und aggregiert die Kriminalitätsraten mitbestimmen kann.² Bedeutsamer noch für die Debatte sind die unterschiedlichen Wertstandpunkte. Dabei ist die Stellungnahme für oder gegen das New Yorker Modell anscheinend umso entschiedener, je vereinfachter das Bild ist, das man sich davon gemacht hat. Die einen begrüßen ein "großes Aufräumen" und würden lieber heute als morgen ein aggressiveres Vorgehen der Polizei auch in Deutschland praktiziert sehen. Die anderen fixieren ihren Blick auf eine angebliche zero tolerance auch gegenüber kleinen Abweichungen von mittelschichtbestimmten Verhaltensnormen, sprechen von "Vertreibung aller Störer" oder "neuer

¹Mayor's Press Office Release # 310-98, <http://www.ci.nyc.ny.us/html/om/html/98b/pr310-98.html>.

² Man bezeichnet dieses Programm wegen der Verbindung von Struktur und Handlung auch als strukturtheoretischen Individualismus; vgl. etwa Esser, Soziologie. Spezielle Grundlagen, Bd. 1, 1999, S. 1-28. Für den Versuch, eine allgemeine kriminologische Theorie auf der Basis dieses Programms zu formulieren vgl. Hess/Scheerer, Was ist Kriminalität?, KrimJ 2/1997, S. 83-155.

Unbarmherzigkeit" und lehnen eine solche Politik als pure Repression rundweg ab. Insbesondere in der deutschen Kriminologie ist diese Attitüde verbreitet.³

Meiner Meinung nach sollte man die Vorgänge in New York zunächst einmal unter ihren eigenen Prämissen genauer betrachten. Dabei wird man sehen, dass es zwar ein aggressiveres Vorgehen der Polizei gibt als bei uns (wenn auch keineswegs ein "großes Aufräumen", ein "Vertreiben" oder etwa wirklich "zero tolerance"), dass dieses Vorgehen aber auch aus ganz anderen Bedingungen erwächst, als sie bei uns herrschen. Ich möchte mir nicht vorstellen, welche Maßnahmen bei uns ergriffen würden, wenn wir dreißig Mal so viele Morde hätten und wenn wir überall aggressivem Betteln ausgesetzt wären. Es gibt eine gewisse, vor allem auch quantitative, kritische Schwelle abweichender Verhaltensweisen, oberhalb derer ein Leidensdruck oder eine Störung des Alltagslebens erzeugt werden, die schwer zu tolerieren sind. Aus deutscher Sicht ist es eher erstaunlich, wie weit die Toleranz der New Yorker gereicht hat und auch heute noch reicht.

Man sollte sich also die Ausgangssituation und die Maßnahmen selbst genauer ansehen, bevor man ein Urteil über die New Yorker Politik oder auch zu ihrer möglichen Übertragbarkeit abgibt. Nicht ganz uninteressant für solche Einschätzungen scheint mir übrigens, dass wir in Deutschland nicht nur einerseits einen geringeren Leidensdruck in Hinblick auf Unordnung und Kriminalität haben, sondern andererseits wohl auch ein bereits jetzt höheres Kontrollniveau: z.B. in der Regel eine höhere Polizeidichte, eine besser (3 Jahre statt nur 6 Monate) ausgebildete und besser ausgerüstete Polizei, mehr Telefonüberwachung, ein Melderegister und in bezug auf Straftaten auch eine zero-tolerance-Norm, nämlich das Legalitätsprinzip. Die vielleicht am häufigsten thematisierte Facette der New Yorker Maßnahmen, eine Art Legalitätsprinzip auch in bezug auf die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, erklärt sich zum großen Teil durch die Hoffnung auf eine Schleppnetz Wirkung der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten und weit weniger etwa als die puristische "Vertreibung", als die man sie in Deutschland oft sieht.⁴

³ Ein typisches Beispiel dafür ist *Ortner/Pilgram/Steinert* (Hg.), *Die Null-Lösung*, 1998, oder zumindest ein Großteil der dort enthaltenen Beiträge, in denen weniger genaue Kenntnisse und Analysen als vielmehr massive werthafte Vorentscheidungen ein schnelles Negativ-Urteil über die New Yorker Polizeipolitik bestimmen. Eine Fundgrube für kräftige Phrasen sind vor allem auch die Schriften von Loïc Wacquant. Da findet man etwa Aussagen folgender Art: „Diese ‚Politik der Lebensqualität‘, wie sie in New York heißt, ist nichts anderes als die Klassensäuberung der Straßen, damit der öffentliche Raum für die Mittel- und Oberklassen angenehmer und auch konsumierbarer wird.“ (*Laubscher*, Exportprodukt Zero Toleranz. Interview mit dem französischen Soziologen Loïc Wacquant, Universitätsverlag Konstanz Quarterly 2/2001, 16. Besonders in Harlem, der South Bronx und in Bushwick, möchte man hinzufügen!) Vgl. für eine Kritik an der Linken, die aus ideologischen Gründen die Vorteile der Polizeistrategie - auch und vor allem für die Unterschicht - nicht sehen will, *Tomasky*, *The Left and Crime, Dissent*, Fall 1997, S. 85-90, sowie die Antworten von Elliot Currie, Esther R. Fuchs und Randall Kennedy nebst Tomaskys Erwiderung ebda S. 90-96. – Für keineswegs unkritische, aber doch differenzierter abwägende deutsche Darstellungen vgl. *Dreher/Feltes* (Hg.), *Das Modell New York – Kriminalprävention durch ‚Zero Tolerance‘?* 1997, und neuerdings *Streng*, *Das broken windows-Paradigma – ein Modell für Deutschland?* in *Krakau/Streng* (Hg.), *Konflikt der Rechtskulturen? Die USA und Deutschland im Vergleich*, 2003, S. 111-127.

⁴Der Eingriff ist hier wie in New York eine Frage der Opportunität, und auch bei uns hätte die Polizei bzw. hätten die Kräfte der Ordnungsämter die gesetzliche Möglichkeit, bei jeder Ordnungswidrigkeit einzugreifen, wenn es denn kriminalpolitisch sinnvoll - und verhältnismäßig - erschiene. So prinzipiell wie manchmal behauptet ist der rechtliche Unterschied also wohl nicht. Dennoch sollte man bei Übersetzungen und Vergleichen doch immer vorsichtig sein. Z.B. betrifft das sog. quality of life policing sowohl minor violations/offenses/infractions (Verstöße, die nicht nur, wie bei uns, mit Geldbußen, sondern im Staat New York mit bis zu 15 Tagen Freiheitsstrafe geahndet werden können) als auch misdemeanors (Vergehen mit Strafandrohungen von, in New York, 15 Tagen bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe).

Sehen wir uns zunächst die Ausgangslage bis Anfang der neunziger Jahre an, dann die neue Polizeistrategie, dann die Kriminalitätsentwicklung im Laufe des letzten Jahrzehnts und die Diskussion dieser Entwicklung in der kriminologischen Literatur. Abschließend möchte ich noch auf die Problematik eingehen, dass die Strategie des aggressive policing, auch wenn sie effektiv ist oder vielleicht gerade wenn sie effektiv sein will, politisch-moralische Kosten mit sich bringt, denen man durch verschiedene Kontrollmaßnahmen zu begegnen versucht. Denn die Verfechter der neuen Strategie müssen sich gegen zweierlei Kritik wehren: gegen die wissenschaftliche, die ihnen den kriminalpolitischen Erfolg abspricht, und gegen die politische, die ihnen Repression und Rassismus vorwirft.

1. New York als unsichere Stadt

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

Die Kriminalität war am höchsten in den sog. Ghettos, den schwarzen Wohnvierteln Brooklyns, der südlichen Bronx und des nördlichen Manhattan. Diese Gegenden hatten seit den sechziger Jahren einen Großteil ihrer Bevölkerung verloren: Ein Teil der Arbeiterschicht und die schwarze Mittelschicht hatten von den Aufstiegschancen und von der affirmative action profitiert und waren fortgezogen. Ihr Erfolg (ironischerweise also der Fortschritt in der Rassenintegration!) verschlechterte die Lage für die Verbliebenen, die immer mehr in eine polarisierte Armutssituation gerieten. Die geringere Bevölkerungsdichte führte dazu, dass Gebäude verfielen und an Wert verloren und für die Eigentümer uninteressant wurden. Viele ließen ihre Häuser verfallen oder abbrennen, um Versicherungssummen zu kassieren. Immer wieder wurden auch Häuser von den Bewohnern abgebrannt, die damit ihren Umzug in städtische housing projects vorantreiben wollten. Auch die soziale Struktur der Nachbarschaften zerfiel, weil die aktiveren Elemente, die Kirchen und andere Assoziationen getragen hatten, fehlten. Sie fehlten auch als Rollenmodelle. Die nachbarschaftliche Zusammenarbeit und die informelle Kontrolle schwanden. Zudem verlor New York City von 1967 bis 1987 58% der einfachen Arbeitsplätze in der Industrie, wovon vor allem Personen mit geringer Schulbildung betroffen waren, die die in der Dienstleistungsbranche neugeschaffenen Jobs den besser Ausgebildeten, vor allem weißen Frauen, überlassen mussten (auch die Frauen-Emanzipation hatte hier ihre nicht-intendierte, „ironische“ Wirkung). Die Schädigungen der Ghetto-Sozialisation führten aber auch dazu, dass sich viele überhaupt nicht mehr um Arbeitsplätze bemühten bzw. sich ganz rational von vorneherein für die Sozialhilfe entschieden, die in New York City seit den sechziger

⁵Vgl. Curtis, The Improbable Transformation of Inner-City Neighborhoods, Journal of Criminal Law and Criminology 88, 1998, S. 1233-1276, hier S. 1257.

Jahren besonders großzügig vergeben wurde.⁶ Als unbeabsichtigte Konsequenz förderten die Bedingungen der verschiedenen welfare-Programme - ebenso wie die Arbeitslosigkeit - den Zerfall der inner-city family, uneheliche Geburten und Haushalte mit alleinerziehenden Müttern.⁷ In den baulich und sozial verlotterten Ghettos breitete sich die informelle Drogenökonomie aus. Für viele Jugendliche schien sie die einzige Chance, sich den amerikanischen Traum vielleicht doch noch zu erfüllen. Die Folgen waren, insbesondere seit 1985 Crack auf dem Markt erschien, verheerend. Der Kampf um Marktanteile, Straßenecken oder verfallene Crack Houses führte zur epidemieartigen Verbreitung von Schusswaffen, und die Zahl der Mordopfer bei schwarzen Männern stieg von 80 pro 100.000 im Jahre 1984 auf 180 pro 100.000 im Jahre 1992.⁸

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

Verlotterung, Verstöße gegen informelle Verhaltensnormen und Kriminalität hängen übrigens zusammen (worauf unter dem Stichwort broken windows gleich zurückzukommen ist) und sie sind auch keineswegs nur auf die genannten strukturellen Ursachen zurückzuführen, sondern sicherlich auch Folge bestimmter politischer Entscheidungen im Bereich der sozialen Kontrolle (auch auf dieses Stichwort, root causes vs. policy measures, werde ich unten nochmals eingehen). So gab es z.B. zwischen 1950 und 1990 eine antipsychiatrische Bewegung, die man auch aus Europa kennt und die Caplow und Simon in Anlehnung an die Einsperrungsmanie der letzten Zeit "a decarceration mania" nennen: 1960 befanden sich noch 400 von 100.000 Erwachsenen in psychiatrischen Anstalten, 1990 nur noch 50.⁹ Die ehemaligen Patienten tauchten dann großenteils als die obdachlosen Straßenbettler wieder auf, die gerade die liberalen Stadtbezirke wie die Upper West Side oder Greenwich Village in "open-air mental institutions" verwandelten und den Anwohnern z.T. das Leben erheblich erschwerten.¹⁰ Die Gesetze und Verordnungen gegen öffentliche Trunkenheit wurden zurückgenommen. 1966 wurden vom Supreme Court die sog. "loitering laws"

⁶Vgl. *William J. Wilson*, *When Work Disappears. The World of the New Urban Poor*, 1997, S. 79-83. Noch unter den reduzierten Verhältnissen von 1996 lebten rund 14% der Bevölkerung von welfare, während es in Frankfurt 7,3% waren (vgl. *Nissen*, *Arme New Yorker. Kontrolle und Marginalisierung in der New Yorker Sozialpolitik*, in *Ortner/Pilgram/Steinert* (Anm. 3), 149-169; *Dezernat für Soziales und Jugend*, *Sozialhilfe in Frankfurt am Main*, 1998, S. 7). Soviel zur "neuen Unbarmherzigkeit"! Für die sog. welfare explosion schon in den sechziger Jahren, als die Arbeitslosenrate der schwarzen Bevölkerung bei nur 4% lag, sowie ihre ideologischen Hintergründe vgl. *Fred Siegel*, *The Future Once Happened Here*. New York, D.C., L.A. and the Fate of America's Big Cities, 1997, 46-61.

⁷Vgl. *Wilson* (Anm. 6), S. 87-110; *Harris*, *Why Nothing Works*, 1987, S. 116-140.

⁸Vgl. *Wilson* (Anm. 6), S. 59-61.

⁹*Caplow/Simon*, *The Incarceration Mania*, Manuskript: Yale Law School 1998, S. 3.

aufgehoben, Gesetze, die der Polizei die Möglichkeit gaben, 'herumhängende' Personen oder Gruppen zu kontrollieren und festzunehmen. Die Begründung für die Aufhebung war typisch für die Zeitstimmung: Sie wurden aufgehoben, weil sie "poor people, nonconformists, dissenters, and idlers" ungerechtfertigterweise zwangen, sich einem middle-class lifestyle anzupassen. Das paßte zu der Forderung, subkulturelle Lebensstile zu tolerieren, auch wenn sie von anderen als störend wahrgenommen wurden und gegen die guten Sitten verstießen.¹¹ Es passte zur vorherrschenden Strömung der Kriminologie der siebziger und achtziger Jahre, die Kontrolle vor allem als konflikteskalierendes labeling von Abweichung verstand und radical non-intervention als Strategie empfahl. Die Polizei als wichtigste Institution formeller Sozialkontrolle hatte übrigens mit dieser Zeitstimmung keine Probleme. Diese Zeitstimmung kam sogar ihrer Tendenz entgegen, sich von der präventiven Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zurückzuziehen und sich nur noch auf die reaktive Verbrechensbekämpfung zu konzentrieren – schließlich neigt die Polizei grundsätzlich zur Konfliktvermeidung.

Unordnung, Kriminalität und die aus beiden gespeiste Kriminalitätsangst wurden zu einem wichtigen wirtschaftlichen Faktor. Zunächst wirkten sie sich in den besonders kriminalitätsbelasteten Vierteln dahingehend aus, dass die Bereitschaft zu Investitionen in Immobilien, Produktions- oder Serviceunternehmen immer mehr schrumpfte - und "it's disinvestment, not gentrification, which threatens poorer neighborhoods"¹². Von einer möglichen Folge der Armut und der Desintegration eines Stadtgebiets wurde eine hohe Verbrechensrate schließlich ihrerseits zur Ursache von Armut und Desintegration. Für das gesamte Stadtgebiet hat man ausgerechnet, dass ein Unternehmen des Einzelhandels im Jahr durchschnittlich 4.200 \$ durch Diebstahl verliert und 7.300 \$ für Einbruchssicherung aufwendet - sozusagen als Kriminalitätssteuer.¹³ Die fünf New Yorker Mafia-Familien schöpften zusätzlich pro Jahr eine "mob tax" von schätzungsweise einer Milliarde Dollar aus der New Yorker Wirtschaft ab durch gewaltsamen Ausschluss der Konkurrenz und Monopolisierung der Erwerbchancen insbesondere auf dem Fulton Fish Market, dem Hunts Point Produce Market (dem mit 7 Milliarden \$ umsatzstärksten Nahrungsmittelgroßmarkt der USA), im Gütertransportwesen, in der Bauindustrie, der Bekleidungsindustrie und der Abfallbeseitigung. Allein bei der Abfallbeseitigung zahlten New Yorker Firmen wegen der mob tax von 40% doppelt soviel wie Firmen in Chicago und dreimal soviel wie Firmen in Los Angeles.¹⁴ Der typische New Yorker kokettierte zwar gerne damit, wie gefährlich seine Umwelt ist (und wie bewundernswert dann natürlich er, da er sie doch

¹⁰Auch wenn das homeless-Problem natürlich nicht nur so erklärt werden kann, bleibt doch festzuhalten, dass New York City in den achtziger Jahren mehr Sozialwohnungen schuf als alle anderen Großstädte der USA zusammen. "The problem is not housing per se...the problem is disaffiliated, dysfunctional people." Siegel (Anm. 6), S. 182. – Die Funktion der psychiatrischen Anstalten müssen heute die Gefängnisse mit übernehmen, ohne darauf eingestellt zu sein. Man schätzt, dass mittlerweile 10-15% der Gefängnisinsassen eigentlich Insassen psychiatrischer Anstalten sein sollten.

¹¹Siegel (Anm. 6) nennt das "the moral deregulation of public space". (Wer entscheidet übrigens, nebenbei bemerkt, was ein schützenswerter subkultureller Lebensstil ist? Mit Recht stellte Kelling in einer Diskussion die Frage, aus welcher kulturellen Tradition denn Verhaltensweisen stammten wie: auf die Straße pinkeln, Parks besetzen und alte Leute und Familien praktisch ausschließen, Spritzen auf Kinderspielplätzen wegwerfen, betrunken an Straßenecken herumhängen und Leute anpöbeln, schwarzfahren, übermäßigen Lärm machen, aggressiv betteln, Parolen an Häuserwände sprühen, mit dem Fahrrad auf dem Gehweg fahren usw.! Außerdem betrachten wir heute selbst eindeutig kulturelle Traditionen wie Machismo oder Clitoris-Beschneidung nicht unbedingt als schützenswert!

¹²Skogan, Disorder and Decline. Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods, 1992, S. 176.

¹³Siegel (Anm. 6), S. 191.

¹⁴Vgl. Siegel (Anm. 6), S. 220, sowie Giuliani, Freeing the Economy From Organized Crime and Restoring Open, Competitive Markets, <http://www.ci.nyc.ny.us/html/om/html/org.crime.html> 1997.

noch meistens meistert). Doch in den siebziger Jahren wanderten zahlreiche Unternehmen aus der Stadt ab, weil sie woanders geringere Kosten und weniger strikte Vorschriften suchten, aber auch weil sie ihren Angestellten und deren Familien die hohen Mietpreise und vor allem die ständige Bedrohung durch die Kriminalität nicht mehr zumuten wollten. Damit geriet die Stadt in eine Schere zwischen sinkendem Steueraufkommen und weiterhin hohen und sogar noch wachsenden Kosten für Sozialprogramme und stand für eine Weile kurz vor dem Bankrott. Ohne zahlende Wirtschaftsunternehmen und ohne zahlende Mittelschicht aber gibt es keine Sozialprogramme!¹⁵

Und natürlich wurden räumliche und soziale Verlotterung, Kriminalität und Kriminalitätsangst zu einem politischen Faktor. Das Thema Sicherheit spielte im Bürgermeister-Wahlkampf 1989 eine große Rolle. Aber Sieger wurde dann doch nicht Giuliani, der als ehemaliger Staatsanwalt seine Kampagne ganz darauf aufgebaut hatte, sondern David Dinkins. Diesen Sieg hatte der African American Dinkins - das war damals allgemeine Meinung - zu einem sicherlich beachtlichen Teil der Hoffnung der weißen Wähler zu verdanken, damit die Schwarzen zu befriedigen und vielleicht zu befrieden. Diese Hoffnung erfüllte sich aber nicht, und bei der nächsten Wahl, 1993, hatte Rudolph Giuliani mit seiner erneuten law-and-order-Kampagne schließlich Erfolg und wurde zum (republikanischen) Bürgermeister der (traditionell demokratisch eingestellten) Stadt gewählt.

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

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

2.1. Polizeistrategien im Wandel

Die traditionelle Polizei des 19. Jahrhunderts hatte relativ engen Kontakt zur Bevölkerung, war auf viele kleine Polizeiwachen dezentralisiert, kümmerte sich auf den regelmäßigen Fußstreifen keineswegs nur um Kriminalität, sondern um alle möglichen Probleme, vor allem um Ordnungsstörungen auch sub-straftlicher Art, und ihre Arbeit hatte durchaus auch sozialarbeiterische Aspekte. Der Polizist war relativ unspezialisierter Generalist, Hauptziel seiner Tätigkeit war die Prävention von Unruhe und Kriminalität. Allerdings darf man das Bild nicht zur Idylle verzeichnen, und die Professionalisierung der Polizei, die zu Beginn dieses Jahrhunderts einsetzte, schöpfte nicht nur technische Möglichkeiten aus, sondern schien auch notwendig, um Nachteile des alten Systems zu beseitigen (z.B. die Korruptierbarkeit durch die enge

¹⁵Vgl. *McMahon/Angelo/Mollenkopf*, *Hollow in the Middle. The Rise and Fall of New York City's Middle Class*, New York City Council Finance Division 1997.

Verbundenheit mit der Bevölkerung, besonders aber mit Lokalpolitikern). In der sog. professional era, von den ersten Jahrzehnten unseres Jahrhunderts bis in die achtziger Jahre und z.T. bis heute waren und sind dann Organisationsweisen und Ziele der amerikanischen (aber durchaus auch der europäischen) Polizei von folgenden Merkmalen bestimmt: Die Polizei wird motorisiert und technisiert; Streifenwagen und Funkverbindung ermöglichen eine Zentralisierung der Befehlsstrukturen und Überwachung der Beamten durch die Zentrale; gleichzeitig werden, durch diese Entwicklung gefördert, die engen Kontakte zur Bevölkerung bewusst eingeschränkt; die Tätigkeit der Polizei wird reaktiv, sie reagiert auf Notrufe, wenn Verbrechen geschehen sind, wobei sie ihre Effizienz an den Reaktionszeiten misst; die Polizei reduziert ihre Dienstleistungstätigkeiten zugunsten der Konzentration auf "law enforcement"; vom Generalisten in bezug auf die öffentliche Ordnung wird der Polizist zum professionellen Spezialisten für Verbrechensbekämpfung oder besser Verbrecherbekämpfung.¹⁶

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

Obwohl diese sog. professionelle Ära der Organisation und Strategie der Polizei noch keineswegs überall beendet ist, so wächst doch seit den siebziger Jahren die Kritik daran. Es zeigte sich, dass die Bürger im allgemeinen von der Polizei mehr erwarten als nur Verbrechensbekämpfung, vor allem eben auch Maßnahmen zur Sicherung eines zivilen, ordentlichen öffentlichen Alltagslebens. Die radikale Versachlichung der Beziehungen zwischen Polizisten und Bürgern, die Entfremdung durch Motorisierung und Technisierung erschienen vielen als sehr unbefriedigend, die konfrontative Kriegshaltung insbesondere in Minderheitenvierteln sogar direkt kontraproduktiv. Verschiedene wissenschaftliche Untersuchungen erwiesen, dass motorisierte Patrouillen viel weniger positiven Einfluß auf die Kriminalitätsangst hatten als Fußstreifen und dass sie auch kaum dazu führten, Kriminelle auf frischer Tat zu ertappen, ja dass auch die Reaktionen auf Notrufe nur äußerst selten (nach einer Untersuchung des National Institute of Justice nur in 3%) zu Festnahmen führten. Wenn die Polizei Erfolg hat, verdankt sie das ganz überwiegend Anzeigen und Hinweisen aus der Bevölkerung.¹⁸ Die schwerwiegendste Kritik aber war und ist, dass die Polizei, die ausschließlich auf Verbrechenverfolgung konzentriert ist und die öffentliche Ordnung nicht mehr als ihre Aufgabe ansieht, den Anfängen nicht mehr wehrt und zum Anstieg der Kriminalität seit den sechziger Jahren erheblich beigetragen hat.

¹⁶Vgl. *Kelling/Coles*, Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities, 1996, S. 70-107.

¹⁷Vgl. etwa die Berichte in *The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*, The Challenge of Crime in a Free Society, 1967, bis zu *Currie*, Confronting Crime. An American Challenge, 1985.

¹⁸Vgl. *Kelling/Coles* (Anm. 16), S. 85-94.

Die Ideen, die nun für eine Neu-Orientierung der Polizei vorgetragen wurden, griffen Aspekte wieder auf, die die Polizeiarbeit vor der Professionalisierung bestimmt hatten. Sie sind unter den Schlagworten *problem-oriented policing* bzw. *community policing* bekannt geworden.¹⁹

Bratton war mit der polizeilichen Praxis und mit den theoretischen Diskussionen bestens vertraut. Er hatte in Boston sein Handwerk von der Pike auf gelernt, dabei auch einige *community-policing*-Experimente initiiert, und dort hatte er auch die auf die Polizeiarbeit bezogenen Theorien von zwei Wortführern einer eher konservativen kriminalpolitischen Richtung, der sog. *New Realists*, kennengelernt: die Theorien von James Q. Wilson und von George L. Kelling, beide damals noch an der Harvard University tätig. Wilsons Betonung der *policy measures* gegen die Kriminalität im Gegensatz zur lähmenden Fixierung auf die *root causes* sowie Kellings (und Wilsons) *broken windows*-Konzept, eine spezifische Form des *community policing*, beeindruckten ihn besonders. "Kelling articulated and put into beautiful words what I had found from experience. I supported what he wrote because I had already lived it."²⁰ Als Bratton nach New York kam (schon 1990 als Transit Police Commissioner, Anfang 1994 als Chef des NYPD), kam er mit zwei Leitideen. Erstens: Eine aktive Polizei kann Kriminalität erfolgreich reduzieren. Zweitens: Konsequentes Vorgehen gegen Kleinkriminalität und Ordnungswidrigkeiten, Maßnahmen gegen räumliche und soziale Unordnung sind die Basis für eine erfolgreiche Verbrechensprävention.

2.2. Where the action is: Die Aktivierung der Polizei

Die *New Realists*, deren Bibel (James Q. Wilsons "Thinking About Crime"²¹) in der ersten Auflage zwar schon 1975 erschienen war, die aber erst in den achtziger Jahren mehr Widerhall fanden, vertreten eine sog. ökonomische Theorie der Kriminalität. Sie postulieren einen Akteur, der von grundlegenden sozialen Bedingungen nicht determiniert ist - auch wenn diese seine Motivationen, Wertmaßstäbe und Ressourcen beeinflussen -, sondern der in der jeweiligen Situation jeweils Kosten und Nutzen rational kalkuliert und sich danach zu einer Handlung oder einer Unterlassung entscheidet.²² Für Wilson heißt das, dass man durchaus Kriminalpolitik betreiben kann, ohne immer gleich auf die tieferen Ursachen der Kriminalität einwirken zu müssen, dass man die *root causes* auch zunächst mal ignorieren und davon unabhängige *policy measures* lancieren kann, die trotzdem effektiv auf die Überlegungen potentieller Täter und schließlich auf Kriminalitätsraten einwirken. Dazu muss die Polizei allerdings ihre passive Haltung aufgeben und muss attackieren, statt nur zu reagieren. Und damit sie attackieren kann, muss sie in ein schlagkräftiges Instrument umgeformt werden.

Um die stark zentralisierte Mammut-Institution des New York Police Department²³ effektiver zu machen und das mittlere Management dazu zu bringen, sich stärker zu

¹⁹ Vgl. Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, 1990, sowie Moore, *Problem-Solving and Community Policing*, in Tonry/Morris (Hg.), *Modern Policing*, 1992, S. 99-158, Bässmann/Vogt, *Community Policing*. Projektbericht des Bundeskriminalamts zu den Erfahrungen in den USA, 1997, *Bundeskriminalamt* (Hg.), *Community Policing*. Ergebnisse eines Workshops im Bundeskriminalamt, 1997.

²⁰ Bratton/Knobler, *Turnaround. How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic* 1998, S. 139.

²¹ James Q. Wilson, *Thinking About Crime*, 1985, für die referierte Argumentation bes. 41-57.

²² Vgl. für eine am Ansatz der rationalen Wahl orientierte Kriminologie neben vielen anderen etwa Cornish/Clarke (Hg.), *The Reasoning Criminal. Rational Choice Perspectives On Offending*, 1986, sowie für die auf diesem Ansatz aufbauende situative Kriminalprävention Clarke (Hg.), *Situational Crime Prevention*, 1992.

engagieren, wurden Kommandostrukturen dezentralisiert. Die Leiter der 76 Reviere der Stadt (Precinct Commanders) erhielten mehr Selbständigkeit und größere Befugnisse, über taktische Planung und Einsatz der Ressourcen wurde nun auf Revierebene entschieden, zugleich wurde aber auch die Verantwortlichkeit für Erfolg und Misserfolg der Polizeiarbeit auf diese Ebene verlagert. Bratton wählte dabei ganz bewusst eine mittlere Linie zwischen hierarchisch zentralisierter Bürokratie und reinem community policing mit großem Entscheidungsspielraum beim einzelnen Polizeibeamten auf der Straße; er setzt auf den erfahrenen Polizeiführer, dessen Befehlsbereich ihm aber noch leicht überschaubar und mit seinen jeweils spezifischen Problemen gut bekannt ist, so dass er flexibel darauf reagieren kann.²⁴ Auch das Personal bisher direkt an die Zentrale gebundener Spezialeinheiten, z.B. des Rauschgiftdezernats, wurden nun den jeweiligen Precinct Commanders unterstellt. Und die Precinct Commanders wurden nun auch in die Korruptionsbekämpfung einbezogen, die bisher geheim und an ihnen vorbei allein vom Bureau of Internal Affairs betrieben worden war (Bratton wurde nicht müde, das Vertrauen zu betonen, das er seinen Leuten, und vor allem den Revierleitern, schenkte.) Das in New York gültige Dienstrecht gab Bratton die Chance, nicht nur gleich bei seinem Amtsantritt die Spitze des NYPD fast völlig zu erneuern, sondern auch im Laufe seiner relativ kurzen Amtszeit (bis 1996) zwei Drittel der Precinct Commanders auszuwechseln.²⁵ Dabei hatte er durchaus auch die Möglichkeit, besonders erfolgreiche und energiegeliche Personen über mehrere Karriereschritte hinweg zu berufen und sich damit von seiner Politik begeisterte Mitarbeiter auf allen Ebenen zu schaffen.²⁶ Ganz im Stil modernen Wirtschaftsmanagements war auch die Berufung von zwölf sogenannten Reengineering Teams, die Anfang 1994 ihre Arbeit aufnahmen. Insgesamt 500 Experten aus der Polizei, der Wirtschaft, den Gewerkschaften und von den Universitäten begutachteten alle möglichen Bereiche von der technischen Ausrüstung bis zu Organisations- und Ausbildungsfragen und legten einen Aktionsplan mit 600

²³Unter heftigem Druck des Stadtrats und der Bevölkerung ("Do something, Dave!" lautete eine berühmte Zeitungsschlagzeile) hatte noch David Dinkins beim Parlament des Staates New York das Safe Streets, Safe City-Gesetz eingebracht und nach Genehmigung einer Erhöhung der Einkommens- und der Vermögenssteuer neue Polizeibeamte eingestellt. (Zwischen 1991 und 1996 brachte die durch das Safe Streets, Safe City-Gesetz erhöhte Steuer 2,1 Milliarden Dollar ein, wovon allerdings nur 46% für Polizei und Justiz, die restlichen 54% für Sozial- und Jugendprogramme ausgegeben wurden - was den deutschen Kritikern der New Yorker Vorgänge auch wieder entgangen zu sein scheint!) Insgesamt stieg das reine Polizeipersonal des NYPD von 25.900 im Jahre 1990 auf über 30.900 im Jahre 1994. 1995 wurden die Transit Police und die Housing Police in das New York Police Department integriert, so dass dieses 1997 über 38.200 Polizeibeamte und 8.600 Zivilangestellte verfügte; vgl. *Citizens Budget Commission, The State of Municipal Services in the 1990s: The New York Police Department, 1997*, 1-4. Im Frühjahr 2001 präsidiert der neue Police Commissioner Kerik über 41.000 uniformierte Polizisten und 14.500 Zivilangestellte (darunter eine School Safety Division von 3.500 und eine Traffic Control Division von 2.000), bei einem jährlichen Budget von 3,2 Milliarden Dollar; vgl. <http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/home.html>. Für amerikanische Verhältnisse ist die Polizeidichte außerordentlich hoch, verglichen mit der deutschen eher durchschnittlich.

²⁴Vgl. *Bratton, Crime is Down in New York City – Blame the Police*, in *Dennis* (Hg.), *Zero Tolerance. Policing a Free Society*, 1998, S. 29-43.

²⁵Dabei wurde niemand entlassen, vielmehr nahmen weniger fähige bzw. weniger reformbereite Precinct Commanders eine drohende Versetzung oder Degradierung (mit Pensionsminderung) vorweg und ihren Abschied.

²⁶Das bekannteste Beispiel ist (der mittlerweile verstorbene) Jack Maple, Brattons bedeutendster Ideenlieferant, der vom Lieutenant der Transit Police mit einem Schlag zum Deputy Commissioner for Crime Control Strategies aufstieg. Ich bin in New York immer wieder relativ jungen Polizeiführern in hohen Positionen begegnet, die von Bratton mit höchstem Respekt als von einer charismatischen Figur sprachen. Bratton verstand es, zu begeistern und seine Sache gut zu verkaufen. Er legte ganz besonderen Wert auf gute Kontakte zu den Medien, die ihm ihrerseits die Lorbeeren für den kriminalpolitischen Erfolg darreichten - sehr zum Ärger seines Chefs Giuliani. Diese Konkurrenzsituation führte schließlich dazu, dass Bratton im April 1996 zurücktreten mußte und nicht einmal die durchschnittliche Amtszeit eines New Yorker Police Commissioner von zweieinhalb Jahren erreichte.

Empfehlungen vor. In der Folge gab es flottere Uniformen, höhere Standards bei der Rekrutierung neuen Personals, Ausbildung in Interaktionstechniken, eine verbesserte Ausstattung mit mobilen Computern usw. Sechs problembezogene Strategien wurden entwickelt, die konkrete Ziele für die polizeiliche Arbeit formulierten und Anregungen für die jeweilige Vorgehensweise gaben: dabei ging es um Schusswaffengebrauch, Jugendgewalt in den Schulen und auf der Straße, Drogendealer, häusliche Gewalt, Unsicherheit im öffentlichen Raum und Kfz-bezogene Kriminalität.²⁷ In allen Bereichen wurden scheinbar utopische Ziele in bezug auf die Senkung der Kriminalitätsraten vorgegeben. Die Tatsache, dass diese Ziele dann erreicht oder übertroffen wurden, hob das Selbstbewusstsein der Polizei und ihr Gefühl, etwas bewirken zu können.²⁸

Kernstück der gesamten organisatorischen Reform und Motor der Aktivierung und ständigen Reaktivierung waren - und sind bis heute - die Crime Control Strategy Meetings, besser bekannt unter dem Namen Compstat (Computerized Statistics) Meetings. Diese Treffen, begonnen im April 1994, finden zweimal wöchentlich von 7-10 Uhr im Polizeipräsidium statt. Etwa 100 bis 120 Personen nehmen daran teil, neben der Polizeiführung die führenden Vertreter jener Precincts, deren Stadtbezirk (Borough) gerade Gegenstand der Besprechung ist²⁹, außerdem Vertreter der Staatsanwaltschaft, der Schulbehörde usw.

Die Compstat Meetings haben vor allem drei Funktionen:

- Erstens dienen sie der *Informationsverarbeitung*. Während die fünf bis sechs Vertreter eines Precincts an einem Podium gegenüber dem Präsidiumstisch Aufstellung genommen haben, erscheinen an der Wand hinter ihnen die neuesten statistischen Daten über die Kriminalitätsentwicklung sowie Zahlen über Festnahmen und ausgestellte Vorladungen in ihrem Precinct (jeweils mit Vergleichsdaten zu vergangenen Wochen, Monaten und Jahren) sowie farbige Landkarten, auf denen alle kriminellen Vorfälle mit Symbolen je nach Deliktsart markiert sind und auf denen sich Ausschnitte wie bestimmte Straßenblocks, Parks, U-Bahn-Stationen etc. in Sekundenschnelle vergrößern lassen. Diese Daten werden dann diskutiert, und man versucht, lokale Entwicklungstendenzen, Brennpunkte, Ablaufmuster herauszufinden sowie effektive Gegenmaßnahmen zu planen.
- Zweitens sollen die Meetings die *Kommunikation* innerhalb der gesamten Organisation verbessern. Sie garantieren einen regelmäßigen Kontakt und Meinungsaustausch zwischen der Führungsspitze und den wichtigsten Beamten eines Reviers (d.h. die Führungsspitze lernt nicht nur die Revierleiter, sondern das gesamte

²⁷Vgl. *Silverman/O'Connell*, Revolutionizing the Police – Fighting Crime in New York City, *Security Journal* 9, 1997, S. 101-104.

²⁸"I began by stating my goals: a 10 percent reduction in crime in the first year...Jaws dropped...I was asking for the moon. To many in that room 10 percent did not seem obtainable. It had never been done. In fact, to my knowledge no commissioner had even set a number before. In policing, you don't set crime reduction goals. My strategic intent was to set a seemingly impossible goal and then achieve it. Bob Johnson referred to them as 'stretch goals', a common practice in the private business sector." *Bratton* (Anm. 20), S. 252f. Tatsächlich wurden die index crimes 1994 um 12% gesenkt. Bezeichnend ist, dass die Reduktion der Kriminalität als Ziel gesetzt wird und nicht die Erhöhung der Aufklärungsquote (wie bei uns, wo hohe Kriminalitätsraten eher die Bedeutung der Polizei unterstreichen). Übrigens sind aber die Aufklärungsquoten in New York ebenfalls gestiegen: von 1990 bis 1995 insgesamt von 18 auf 25%, bei Mord von 62 auf 73%, bei Raub von 22 auf 29% (vgl. *Citizens Budget Commission* (Anm. 23), S. 30f.; für Frankfurt lauten die Zahlen 1997 folgendermaßen: insgesamt 46%, Tötungsdelikte 96%, Raub 31%, vgl. *Polizeipräsidium Frankfurt*, Polizeiliche Kriminalstatistik 1997, 1998, S. 37, 70, 88).

²⁹Da New York City polizeiverwaltungsmäßig in acht Boroughs mit jeweils mehreren Precincts aufgeteilt ist, kann jeder Precinct erwarten, einmal im Monat zur Rechnungslegung im Compstat Meeting vorgeladen zu werden. Man erfährt jedoch nur sehr kurzfristig, wann das sein wird, so dass man ständig vorbereitet sein muss.

mittlere Management sehr gut kennen). Sie garantieren auch den Kontakt zwischen den Precincts eines Boroughs sowie mit den Housing und Transit Police-Abteilungen der Gegend. Sie ermöglichen die gemeinsame Entwicklung und schnellste Verbreitung neuer erfolgreicher Taktiken bzw. die Kritik erfolgloser.

- Und drittens schließlich dienen die Compstat Meetings der *Kontrolle* der Precinct Commanders durch die Zentrale, sie wiegen sozusagen die möglichen Nachteile der Dezentralisierung wieder auf. Die Zahlen an der Wand hinter sich, müssen die Revierleiter Rede und Antwort bezüglich ihrer Arbeit stehen, und die Fragen gehen ins Detail, sind nicht selten aggressiv. Wer Fehler gemacht hat oder keine innovativen Ideen angesichts irgendwelcher Problemhäufungen anbieten kann, muss Tadel vor seinen versammelten Kollegen einstecken; wer andererseits Erfolge vorweisen oder Führungsqualitäten beweisen kann, erfährt öffentliches Lob. Im Präsidium werden sog. Commander Profiles geführt, und Karrieren sind leistungsabhängig.³⁰

Die Computerisierung der Informationsverarbeitung war die natürlich zeitgemäße, aber für einen Apparat wie die Polizei doch revolutionäre Neuerung. Strategische Planungen beruhten früher auf Lagebildern, die mindestens ein halbes Jahr alt waren, nunmehr kann man von Zahlen ausgehen, die die Lage der vergangenen Woche wiedergeben. Früher war es nicht üblich gewesen, Beamte oder auch das ganze Police Department gemäß den Leistungen in der Kriminalitätsbekämpfung oder Kriminalitätsprävention zu beurteilen (Schlagwort "accountability") – es wäre aber auch informationstechnisch nicht so möglich gewesen, wie es heute möglich ist. Nunmehr ist "policing for results" das Ziel, d. h. ergebnisorientierte Polizeiarbeit im Hinblick auf bestimmte, klar definierte Probleme, eine Strategie, die eben erst Sinn macht, wenn man den Grad der Effektivität bestimmter Maßnahmen auch messen kann.³¹

In der Öffentlichkeit fand allerdings weniger die Compstat-Methode als vielmehr die broken windows-Strategie bzw. "zero tolerance" die große Beachtung, obwohl eigentlich die Erfolge dieser Strategie nur im Rahmen von Compstat-gestützter Planung und Effektivitätsmessung möglich waren.

2.3. Broken Windows: Ordnungssicherung als Kriminalprävention

Wenn eine zerbrochene Scheibe nicht schnell repariert wird, sind in dem betroffenen Haus bald alle Scheiben zerbrochen - so argumentierten Wilson und Kelling in ihrem berühmten Aufsatz.³² Wenn in einer Straße oder einem Stadtviertel nichts unternommen wird gegen Verfall und Unordnung, Vandalismus, Graffiti, aggressives Betteln,

³⁰Vgl. für eine sehr lebendige Darstellung der Reformgeschichte *Bratton* (Anm. 20), S. 196-313; vgl. außerdem *Citizens Budget Commission* (Anm. 23); die Reform unter Management-Gesichtspunkten sieht *Smith*, What can public managers learn from police reform in New York? COMPSTAT and the promise of performance management, Manuskript, New York University Graduate School of Public Service 1997 (Smith beschreibt darin auch TEAMS und PARKSTAT, nach dem Vorbild von Compstat eingerichtete Systeme im Department of Corrections und im Department of Parks and Recreation); auf Compstat konzentriert ist auch die lebendige Darstellung von *Silverman*, NYPD Battles Crime. Innovative Strategies in Policing, 1999, S. 97-124. Die „revolution in the way police agencies are managed“ ist im Grunde eine auf die speziellen Bedürfnisse und Umstände des Polizeiapparats zugeschnittene Form des aus der Betriebswirtschaft übernommenen Qualitätsmanagements; vgl. <http://www.ci.nyc.ny.us/html/nypd/chfdept/process.html>.

³¹ Vgl. *Sherman*, American Policing, in *Tonry* (Hg.), The Handbook of Crime and Punishment, 1998, S. 430-437.

³²Vgl. *Wilson/Kelling*, The Police and Neighborhood Safety, The Atlantic Monthly, March 1982, S. 29-38 (dt. KrimJ 28, 1996, S.121-137).

herumliegenden Müll, öffentliches Urinieren, dröhnende Musik, Prostitution, Penner, die ihren Rausch ausschlafen, Junkies, die sich Spritzen setzen, trinkende und aggressiv-pöbelnde Gangs von Jugendlichen an Straßenecken, Drogenverkauf und dergleichen, wird das zum Zeichen dafür, dass sich niemand um diese Straße oder dieses Stadtviertel kümmert, dass es außer Kontrolle geraten ist. Die Menschen ziehen sich auf sich selbst und ihren engsten Kreis zurück, das Territorium, für das sie sich verantwortlich fühlen, schrumpft auf die eigene Wohnung zusammen. Der öffentliche Raum unterliegt nicht mehr einer informellen nachbarschaftlichen Überwachung von Kindern und Jugendlichen, verdächtigen Fremden usw. Wer kann, zieht weg; wechselnde Mieter, deren Miete vom Sozialamt bezahlt wird, ziehen zu; der Drogenhandel etabliert sich. Unter den Nachbarn herrscht Misstrauen und vor allem die Überzeugung, dass in einer bedrohlichen Situation niemand zu Hilfe käme. Die Irritation durch die Verlotterung wird zur Angst vor Verbrechen, weil die räumliche und soziale Verwahrlosung Symptome sind für den Zusammenbruch grundlegender Standards im zwischenmenschlichen Verhalten.³³ Was für Nachbarschaften gilt, gilt natürlich auch für öffentliche Räume wie die U-Bahn.

Als kriminalpolitisches Fazit folgt aus dieser Analyse, dass sich die Polizei auf ihre ursprüngliche Hauptfunktion der Garantie öffentlicher Sicherheit und Ordnung besinnen und ihre zweite Funktion der Verbrechensbekämpfung mit der Bekämpfung der nicht-kriminellen Devianz, Belästigung, Unordnung beginnen muss. Zumindest dann, wenn diese ein bestimmtes, Bürgerarbeit lähmendes Ausmaß überschritten haben, ist es Aufgabe der Polizei, sie soweit zurückzudrängen, dass andere, zivilgesellschaftliche Maßnahmen wieder greifen können. Auch diese Lehre aus der Betrachtung zerbrochener Fensterscheiben widersprach wie die Nicht-Achtung der root causes den herrschenden politischen und kriminalpolitischen Ansichten in eklatanter Weise. Noch Ende der 1980er Jahre sah sich die Polizei selber weitgehend nur als Strafverfolgungsorgan, zuständig für die Ermittlung von Tätern vorzugsweise großen Kalibers und für deren Übergabe an die Justiz.³⁴ Dieses Selbstbild der Polizei wurde - wie oben erwähnt - in seiner Wirkung ergänzt durch die Forderung liberal-bürgerlicher Kreise, alle nicht gerade besonders gewalttätigen Abweichungen von bürgerlichen Verhaltensnormen als subkulturelle Lebensstile zu akzeptieren.

Die U-Bahn war der Ort, an dem die Bevölkerung besonders massiv mit Verlotterungserscheinungen konfrontiert wurde. Über die graffiti-bedeckten Wagen

³³James Q. Wilsons und George Kellings These wurde aufgrund umfangreicher empirischer Untersuchungen bestätigt von Skogan (Anm. 12); für den entscheidenden Zusammenhang von schwindender informeller sozialer Kontrolle und wachsender Kriminalität vgl. dort bes. S. 65-84. Im übrigen haben diese Gedanken eine ehrwürdige Tradition in der Desorganisationstheorie der Chicago-Schule. *Harcourt*, Reflecting on the Subject: A Critique of the Social Influence Conception of Deterrence, the Broken Windows Theory, and Order-Maintenance Policing New York Style, *Michigan Law Review* 97, 1998, S. 291-389, bes. S. 309-329, versucht, Skogans Schlußfolgerungen in einer Re-Analyse von Skogans Material zu widerlegen; dabei macht er sich allerdings einer manipulativen Selektion der Fälle schuldig, vgl. *Eck/Maguire*, Have Changes in Policing Reduced Violent Crime? An Assessment of the Evidence, in *Blumstein/Wallman* (Hg.), *The Crime Drop in America*, 2000, S. 207-265, hier S. 263.

³⁴Z.T. gilt das auch heute noch und auch bei uns: Polizei und öffentliche Meinung halten es bei uns z.B. für richtig und politisch korrekt, die Kräfte auf die großen Dealer zu konzentrieren, die eigentlich niemanden stören und deren erfolgreiche Bekämpfung nur die Beschaffungskriminalität ihrer Kunden anheizt, die konsumierenden Kleindealer oder dealenden Konsumenten, die armen Kranken, aber zu tolerieren, obwohl doch diese der übrigen Bevölkerung optisch und praktisch und finanziell den wahren Ärger machen - und zudem das sine qua non der ganzen Drogenökonomie sind. (Natürlich ist andererseits ein repressives Vorgehen gegen diese kleinen Fische auch keine Lösung und ist die Drogenpolitik der USA schon ganz und gar kein Vorbild; weit eher schon sind es die klugen Kompromisslösungen des sog. Frankfurter Weges unter dem Stichwort "Repression und Hilfe".)

konnte man noch geteilter Meinung sein, aber die überall herumliegenden, in Kartons kampierenden Obdachlosen, die aggressiven, ekelerregend aufgemachten und mit Ansteckung drohenden Bettler in allen Zügen, Dreck und Gestank, schließlich die häufigen Raubüberfälle schreckten mehr und mehr Fahrgäste ab. Schwarzfahren war epidemisch; immer wieder verstopften gefährlich aussehende Jugendliche die tokenschlitze, sperrten damit die normalen Zugänge zu den Bahnsteigen, öffneten gewaltsam danebenliegende Türen, um die Fahrgäste durchzuschleusen und ihre tokens zu erpressen. Die Transit Authority machte große Verluste. Nachdem polizeiliche Verfolgung der Graffiti-Maler sich als zwecklos erwiesen hatte, wurde 1984 der Versuch gestartet, die Wagen so schnell wie möglich zu reinigen und neubemalte Wagen sofort aus dem Verkehr zu ziehen, so dass die Künstler ihre Botschaft nie mehr zu sehen bekamen und die Lust daran verloren; 1989 war die U-Bahn weitgehend graffiti-frei. Verschiedene Maßnahmen, Obdachlose, Bettler, Musikanten usw. aus dem U-Bahn-Gelände zu vertreiben, scheiterten aber zunächst an Protestdemonstrationen der New York Civil Liberties Union auf den U-Bahnhöfen und an den Entscheidungen der von der NYCLU angerufenen Gerichte, die u.a. Betteln als free speech und damit als vom First Amendment geschützt erklärten. Diese Gerichtsentscheidungen wurden später revidiert, so dass ein Eingreifen wieder möglich war, als 1990 Bratton zum Chef der Transit Police ernannt wurde. Natürlich war es Brattons Anliegen, die Kriminalität in der Subway zu senken, aber sein Ansatz richtete sich charakteristischerweise fast ausschließlich gegen Ordnungsstörer, deren Verhalten bestimmte devianzbegrenzende Regeln überschritt (z.B. gegen Obdachlose, die herumlagen statt herumstanden und somit ein Hindernis für Passanten bildeten) und gegen Schwarzfahrer. Seine konzentrierten Maßnahmen gegen Schwarzfahrer, angesichts der Schwere der Kriminalität in der U-Bahn zunächst als lächerlich angesehen, erwiesen sich als guter Beleg für die broken-windows-Theorie. Tag und Nacht über das ganze Netz eingesetzte Zivilstreifen nahmen jeden fest, der den Bahnsteig ohne zu zahlen betrat. Teilweise wurden die Festgenommenen aneinandergesesselt, in langer Schlange aus der Subway zu einem Bus geführt, der als Behelfspolizeistation eingerichtet war, und dort einer erkennungsdienstlichen Behandlung unterzogen. Dabei stellte sich heraus, dass zu Beginn der Aktion jeder siebte Festgenommene wegen irgendwelcher Verbrechen zur Fahndung ausgeschrieben, aber bisher noch nicht gefasst worden war. Einer von 21 trug ein feststehendes Messer oder eine Schusswaffe bei sich. Die polizeilichen Kontrollen wirkten abschreckend. Die Zahl der Schwarzfahrer ging rapide zurück - und zugleich die Anzahl der Waffen, der Raubüberfälle, der Morde. Ohne spezielle Maßnahmen gegen Schwere Kriminalität und natürlich ohne irgendeinen Wandel irgendwelcher struktureller Bedingungen - ich wiederhole: ohne irgendeinen Wandel irgendwelcher struktureller Bedingungen - , nur durch eine "aggressive order maintenance strategy" wurden bisher nicht für möglich gehaltene Erfolge erzielt: von 1990 bis 1994 sank die Zahl der Raubüberfälle um 64%, die Zahl aller Verbrechen um 75%.³⁵

³⁵Vgl. generell *Kelling/Coles* (Anm. 16), S. 108-137, und *Bratton* (Anm. 20), S. 130-176. Wie sich vor allem bei *Kelling/Coles* nachlesen lässt, waren die rechtlichen und gerichtlichen Auseinandersetzungen zwischen der City of New York oder dem NYPD einerseits und der New York Civil Liberties Union andererseits dabei weit differenzierter als bei uns allgemein angenommen, und von einer "polizeilichen Praxis", die "alle Grundsätze des tradierten Rechtsstaats weitgehend außer Kraft" gesetzt hätte (so *Hecker*, Vorbild New York? Zur aktuellen Debatte über eine neue Sicherheits- und Kriminalpolitik, KJ 30, 1997, S. 395-410, Zitat S. 403) kann natürlich keine Rede sein. Eine weniger restriktiv als bei uns gehandhabte Klagebefugnis Geschädigter sowie weit höhere Schadensersatzzahlungen nebst punitive damages machen Rechtsverstöße zudem riskant. Zumindest ist die Überprüfbarkeit amtlichen Vorgehens wohl höher als bei uns. (Ich danke Cornelius Nestler für diese komparativen Hinweise.) - Das Beispiel der New Yorker U-Bahn widerlegt auch ganz deutlich die kriminalpolitischen Schlüsse, die *Heinrich Popitz* in seinem gefeierten Essay "Über die Präventivwirkung des Nichtwissens. Dunkelziffer, Norm und Strafe", Tübingen 1968, zieht: Würden alle Straftaten bekannt, sagt Popitz, verlöre die Norm jegliche Geltung, würden alle Straftaten verfolgt, bräche das Verfolgungssystem zusammen. Indem man den massenhaften

Das Prinzip wurde ab Anfang 1994 auf die Arbeit der gesamten New Yorker Polizei übertragen. Natürlich führt diese ihre bisherige Verbrechensverfolgung, Reaktion auf Notrufe usw. fort, aber hinzu kommt das sog. quality of life policing, die Ordnungspolitik gemäß der broken windows-Theorie. Allerdings werden die entsprechenden Maßnahmen nicht – wie manchmal angenommen – flächendeckend durchgeführt, sondern immer selektiv und gezielt mit Blick auf bestimmte Probleme, die jeweils aktuell in der Compstat-Planung definiert wurden.

Das praktische Vorgehen gemäß der broken windows-Theorie ist so einfach wie vielfach funktional:

- Gegen die (verbotene) Straßenprostitution soll die Operation Losing Proposition helfen: die Konfiszierung der Autos von Freiern. Im Zuge der Operation Sound Trap werden überlaute Motorräder, Autos mit dröhnender Musik oder sogenannten ghetto blasters, zu stark aufgedrehte Monsterradios, aus dem Verkehr gezogen. Auf diese Weise erreicht die Polizei zunächst einmal eine Reduktion der unangenehmen Zustände auf den Straßen, zeigt der Bevölkerung, dass jemand da ist, der die Ärgernisse und Probleme, mit denen man sich bisher an niemand wenden konnte, bearbeitet. Kinderspielflächen und Parks werden nachts geschlossen, tagsüber patrouilliert, Drogendealer verdrängt. *Man zeigt der Bevölkerung, dass man sich kümmert, dass nicht alles möglich ist, dass Grenzen der Zivilität eingehalten werden müssen.* Das erhöht direkt die Lebensqualität aller Bürger und senkt die Kriminalitätsangst, die ja hauptsächlich auch durch räumliche Verlotterung und unzivilisiertes Benehmen hervorgerufen wird. Die Bürger gewinnen die Subway, die Straßen, die Parks zurück, wie der Slogan heißt. Tatsächlich gibt die Polizei damit den Anstoß zu einer Entwicklung, die sich dann selbst verstärken kann: Bei höherem Sicherheitsgefühl trauen sich nachts mehr Leute auf die Straße, und je mehr Leute nachts auf der Straße sind, desto sicherer ist diese. Die informelle Kontrolle wird wieder erhöht.
- Weiterhin dient das quality-of-life policing aber auch, ohne dass das im Namen aufscheint, der *Erhöhung der Kontrolldichte*. Viele besonders ordnungsstörende Verhaltensweisen sind Ordnungswidrigkeiten oder Vergehen, verstoßen gegen städtische Hygienevorschriften etc. und berechtigen die Polizei mindestens dazu, die Personalien des Täters festzustellen. Ist die Identität festgestellt, wird überprüft, ob etwas gegen ihn vorliegt, ob er z.B. zur Fahndung ausgeschrieben ist.³⁶ Außerdem kann man ihn mehr oder weniger offiziell durchsuchen (über die umstrittenen stop-and-frisk-Methoden vergleiche unten mehr). Wenn er sich nicht ausweisen kann oder wenn man Drogen, ein Messer, eine Schusswaffe findet, wird er mit auf die Wache genommen. Dort wird er nicht nur zur eigenen Person und zum eigenen Tun

Bruch der Norm in New York öffentlich anerkannte und dann konsequent verfolgte, sank die Zahl der Normbrecher rapide, so dass - nach einer kurzen angespannten Übergangszeit - sehr bald und bis heute deren geringe Zahl leicht handhabbar ist. Erstaunlicherweise ist Popitz wohl von einer reaktionsunabhängigen, gleichbleibenden Menge von Straftaten ausgegangen und hat den dynamischen Aspekt des ganzen Prozesses übersehen: ein krasses Beispiel für die Schwächen des eingangs erwähnten kollektivistischen Erklärungsmodells (vgl. zu dieser Kritik auch schon *Streng*, Schuld, Vergeltung, Generalprävention – Eine tiefenpsychologische Rekonstruktion strafrechtlicher Zentralbegriffe, ZStW 92, 1980, S. 637-681).

³⁶Da es in den USA kein Melderegister gibt, ist es schwer, gerichtliche Vorladungen zuzustellen oder zur Fahndung ausgeschriebene Personen zu finden. In New York City gab es trotz in den letzten Jahren stark erhöhter Effektivität auch Anfang Dezember 1998 noch rund 400 000 nicht zustellbare Vorladungen und nicht-vollziehbare Haftbefehle (Interview mit Dep. Inspector Joseph Lovelock). In Frankfurt gibt es pro Jahr etwa 2.500 Aufenthaltsermittlungen im Auftrage der Staatsanwaltschaft und rund 20.000 Fahndungshaftbefehle, von denen auch wieder nur ein Teil nicht sofort zu vollziehen ist (Interview mit Polizeidirektor Robert Philippi vom Polizeipräsidium Frankfurt).

ausführlich vernommen; man fragt ihn auch, wo und von wem man Waffen oder Drogen bekommen könne usw. Kenntnisse über dritte Personen, Waffenhändler, Crack Houses, die bei den Verhören anfallen, werden in den Computer gefüttert und erhöhen den Informationsstand der Polizei. Kontrollen oder Festnahmen aufgrund von Verhaltensweisen, die relativ offen stattfinden (wie etwa Trinken aus der Bierdose, Urinieren, Graffiti-Malen, Betteln in der Nähe eines Bankautomaten usw.) sind viel einfacher als Festnahmen aufgrund schwerwiegenderen, aber heimlichen Tuns (wie Waffenbesitz, Drogenbesitz, Einbruch, Raub, Hehlerei usw.), führen aber eben manchmal direkt oder indirekt zur Ermittlung solcher schwerer Taten weiter. Von allen Festgenommenen werden Fingerabdrücke genommen, die gegebenenfalls später die Aufklärung von Verbrechen erleichtern können. Die massenhafte Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten ist also einerseits Selbstzweck, andererseits das Schleppnetz, in dem sich schwerere Kriminelle fangen.

- Und sie ist schließlich Ausdruck der ältesten kriminalpolitischen Weisheit der Welt: *principiis obsta - wehre den Anfängen!*³⁷ Die Verfolgung von im Einzelfall eher harmlosen Verhaltensweisen³⁸ setzt Grenzen und führt zum *Abbruch von Eskalationen in devianten Sequenzen*. Wenn man Schulschwänzer von der Straße aufgreift und in die Schule bringt, fördert man ihre konforme Karriere und behindert eine mögliche abweichende. Wenn man Betteln ungehindert in aggressives Betteln übergehen lässt, kann sich aggressives Betteln zum Raub entwickeln; wenn man aggressive Bettler in die Schranken weist, muss man sie später nicht als Räuber bestrafen. Das Verbot, mit dem Fahrrad auf Gehwegen zu fahren, macht diese Gehwege für Fußgänger sicherer nicht nur im verkehrstechnischen Sinne, denn das Fahrrad wurde auch häufig als Hilfsmittel beim schnellen Handtaschenraub gebraucht. Das Verbot des Alkoholkonsums auf Straßen und Plätzen, in Parks und Verkehrsmitteln reduziert die Belästigung der Bevölkerung durch Betrunkene, es reduziert aber auch das Hochschaukeln von Konflikten. Wenn man bedenkt, dass etwa ein Drittel der Tötungsdelikte in Streitereien Alkoholisierter zustande kam, kann man die Bedeutung dieser für uns Europäer doch sehr ungewöhnlichen Regelung ermessen.³⁹

So gibt es also mindestens drei Mechanismen, über die sich quality of life policing in eine Abnahme der Kriminalität übersetzen kann.⁴⁰ Das durchgehende Prinzip ist eine Hinwendung von der Verbrechenverfolgung zur Kriminalprävention. Am eindrucksvollsten lässt sich das demonstrieren an der wichtigsten Folge, die die erhöhten Kontrollen aufgrund von Ordnungswidrigkeiten und Vergehen haben: Potentielle Straftäter kalkulieren rational den möglichen Verlust ihrer Waffen und lassen diese lieber zu Hause, wodurch die Zahl der Schusswechsel und Tötungsdelikte rapide absank. Die "Entwaffnung" der Bevölkerung ist ein besonders wichtiges Vehikel bei der

³⁷ „Principiis obsta“ war von Ovid allerdings ursprünglich nicht als kriminalpolitische Weisheit, sondern als Ratschlag formuliert worden, sich nicht zu leichtfertig zu verlieben und damit in unübersehbare Schwierigkeiten zu geraten!

³⁸ Auch Kelling gibt zu, dass die quality of life-Verstöße an sich kein großes Problem sind, dass wir alle schon solche Verhaltensweisen gezeigt haben, betont aber, dass es eine kritische Masse gibt, ab der das Gemeinschaftsleben untergraben wird.

³⁹ Immerhin gibt es auch bei uns an gewissen Brennpunkten, z. B. Fußballstadien, Alkoholverbote. Ein an New York orientiertes generelles Verbot des Alkoholkonsums auf den Straßen und Plätzen der Stadt Mannheim wurde allerdings vom baden-württembergischen Oberverwaltungsgericht wieder aufgehoben.

⁴⁰ Selbst wenn man dem theoretischen Teil der broken windows-Theorie bezüglich des kausalen Zusammenhangs von disorder, incivilities und crime skeptisch gegenübersteht (wie z.B. *Harcourt*, Anm. 33), müsste man – zumindest für amerikanische Verhältnisse - ihren kriminalpolitischen Teil anerkennen. Wahrscheinlich ist also wohl folgende These nicht zu bestreiten: Ganz abgesehen davon, ob disorder Kriminalität fördert oder nicht, reduziert die Bekämpfung von disorder die Kriminalität. Ob und inwieweit diese These letztlich auch auf deutsche Verhältnisse zutreffen könnte, wäre empirisch zu untersuchen.

Reduktion der Kriminalität, sie ist aber nicht direkt, nicht ohne intensive Kontrolle von Ordnungswidrigkeiten zu haben; wenn man das Ziel wirklich erreichen will, muss man das Mittel akzeptieren - es macht keinen Sinn, das eine zu fordern, das andere aber abzulehnen. Die Betonung der Prävention bedeutet zudem auch, dass die New Yorker Sicherheitspolitik im Prinzip nicht im Rahmen und als Teil einer allgemeinen Repressions- und Einsperrungswelle gesehen werden darf. Wer Vergehen verfolgt, muss geringer strafen, wer erfolgreich vorbeugt, muss weniger strafen. Auch die Bezeichnung "zero tolerance", die bei uns hin und wieder zustimmend, meist aber sehr kritisch gebraucht wird, ist unangebracht. Bratton selbst hat den Begriff abgelehnt, weil er die Komplexität der Polizeiarbeit negiere und die Polizisten als Eiferer hinstelle, die sich Unerreichbares vorgenommen hätten; gegenüber der Öffentlichkeit verspräche er zuviel, und gegenüber den trouble-makers wirke er nur lächerlich.⁴¹ In der Tat wird jeder Besucher New Yorks sofort feststellen, dass von zero tolerance keine Rede sein kann; und wer die Polizeiarbeit aus der Nähe beobachtet, kann feststellen, dass die Beamten durchaus weiterhin Ermessensspielräume haben und nutzen. Es ging und geht in New York nicht um das "Vertreiben von Störern" (das käme ja eigentlich sowieso nur für einige Teile von Manhattan in Frage), sondern darum, störendes Verhalten abzustellen: Der Bettler ist weiterhin da, nur darf er nicht mehr neben Bankautomaten betteln und keine stehenden, vielmehr ausschließlich in Bewegung befindliche Personen ansprechen. Die Großfamilie oder Freundesclique aus der Dominikanischen Republik sitzt weiterhin vor ihrem Deli und trinkt beim Domino-Spielen ihr Bier, man trinkt das Bier aber eben versteckter und vorsichtiger. Der Graffiti-Maler gibt sich als Künstler, und so sieht man z.B. im East Village überall Wandbilder mit dort vor allem puertorikanischen subkulturellen oder politischen Aussagen, aber etwas weniger geschmierte Parolen oder Reviermarkierungen, die von Jugendgruppen nach dem Vorbild von Hunden gesetzt werden. Das "Große Aufräumen", das hierzulande unterstellt wird, war kein Aufräumen im deutschen Sinne, sondern brachte die Zustände nur auf ein Maß zurück, das in Deutschland immer noch besorgniserregend scheinen würde.

3. Die Kriminalitätsentwicklung

Jeder Blick auf jede einzelne New Yorker Kriminalstatistik zeigt für die letzten 10-12 Jahre einen erstaunlichen und beneidenswerten Rückgang der Kriminalität. Von 1993 bis 2002 sanken die sieben sogenannten index crimes um 64,3%: Mord – im Gegensatz zu Deutschland immer ohne Versuche gezählt – und nicht-fahrlässiger Totschlag minus 69,6% (mit 584 Morden war man 2002 wieder auf dem Stand von 1963), Vergewaltigung minus 37,2%, Raub minus 68,4%, schwere Körperverletzung minus 49,6%, Einbruch minus 68,9%, schwerer Diebstahl minus 46,6% und Autodiebstahl minus 76,4%. Von Januar bis November 2003 gingen die index crimes gegenüber dem gleichen Zeitraum 2002 nochmals um 5,7% zurück.⁴²

Bemerkenswert ist außerdem, dass das Kriminalitätsniveau in New York City früher stets über dem nationalen gelegen hatte, in den neunziger Jahren aber immer weiter darunter liegt (2003 sogar um rund 60% niedriger) - wobei das sinkende nationale Niveau zum großen Teil auch noch auf den Rückgang in New York zurückzuführen ist. Diese letzte Tatsache, nämlich New York Citys „hugely disproportionate numeric weight in those [national] trends“⁴³ wird häufig nicht genügend berücksichtigt, wenn man vom allgemeinen Rückgang redet. Im Vergleich zu allen anderen Großstädten

⁴¹Vgl. Bratton (Anm. 24), S. 42f.

⁴² Historische Rückblicke und jeweils aktuelle Zahlen (bis zur letzten Woche, Compstat macht's möglich!) findet man unter <http://www.nyc.gov/html/nypd/>.

Amerikas hat die Kriminalität in New York zudem schneller und dauerhafter abgenommen, und die Stadt, die einst als Symbol für Unordnung und Kriminalität stand, rangierte 1997 unter 189 Großstädten mit über 100.000 Einwohnern an 150. Stelle.⁴⁴ Zudem ist die Kriminalität in allen fünf Boroughs (bzw. acht Police Boroughs) relativ gleichmäßig gesunken. Es kann also nicht von einem Verdrängungseffekt von einer Gegend in die andere geredet werden⁴⁵ und auch nicht davon, dass die Polizeimaßnahmen nur den Wohlhabenden zugute kämen. Wenn die reiche Upper East Side vier Tote weniger hat, bedeutet das für das Ghetto von East New York, einem besonders armen Stadtteil von Brooklyn, bei gleichem Prozentsatz 51 Opfer weniger. Durch besseren Schutz der Reichen allein könnte man die Kriminalitätsraten gar nicht in dem Maße senken, weil die Masse der Straßekriminalität nicht nur von den, sondern auch gegen die unteren Schichten begangen wird. Es sind also, man kann es nicht oft genug betonen, vor allem die unteren Schichten, die profitieren.

4. Die kriminologische Diskussion

Kann man den Zahlen trauen? Zunächst ist festzuhalten, dass hier nur die sog. index crimes (d.h. die im Index des FBI gezählten Straftaten) erfasst wurden. Die große Zahl der reinen Drogendelikte ist nicht einbezogen, außerdem keine Wirtschaftskriminalität oder organisierte Kriminalität. Das ändert allerdings nichts an der großen Linie, denn auch in diesen anderen Bereichen sind Erfolge erzielt worden.⁴⁶ Könnte es sein, dass die Zahlen nicht Veränderungen der Kriminalität, sondern nur Veränderungen bei der Erstellung der Statistik widerspiegeln? Werden weniger Taten angezeigt, oder definiert die Polizei angezeigte Taten runter? Beides ist unwahrscheinlich. Je aktiver und aggressiver die Polizei vorgeht, desto mehr Taten müssten aus dem Dunkelfeld zum

⁴³ Blumstein/Wallman, The Recent Rise and Fall of American Violence, in Blumstein/Wallman (Anm. 33), S. 1-12, Zitat S. 8.

⁴⁴Vgl. Mayor's Press Office Release #006-98, <http://www.ci.nyc.ny.us/html/om/html/97/pr006-98.html>.

⁴⁵ Es gibt immer mal wieder deutsche Stimmen, die sogar von einer Verdrängung nach New Jersey reden. Jedem, der ein bisschen Ahnung von der starken Ortsgebundenheit der Straßekriminalität hat, der Gebundenheit der Täter an ihr home territory, muss das absurd erscheinen.

⁴⁶Polizeiquellen geben einen Anstieg der Arrests for Narcotics Offenses von 65.043 im Jahre 1993 auf gegen Ende des Jahres 1997 geschätzte 107.000 an. Die organisierte Kriminalität war ein besonderes Steckenpferd Giulianis schon seit seiner Zeit als Staatsanwalt, und der Erfolg seiner polizeilichen, straf- und vor allem verwaltungsrechtlichen Maßnahmen gegen die fünf New Yorker Mafia-Familien übertraf eher noch die Erfolge gegen die Straßekriminalität; vgl. *Giuliani* (Anm. 14) und *Jacobs*, Gotham Unbound. How New York City Was Liberated From the Grip of Organized Crime, 1999. Auch das übersehen deutsche Kritiker fast immer. Ebenso wird gegen Insider Trader und andere Wirtschaftskriminelle rigoros vorgegangen (Interview mit Steven Donzinger, Strafverteidiger in Wirtschaftssachen und Hauptautor des der amerikanischen Kriminalpolitik gegenüber sehr kritischen Buches "The Real War On Crime. The Report of the National Criminal Justice Commission", 1996). Besondere Maßnahmen wurden und werden auch in bezug auf die Gewalt in der Familie getroffen: "...there should be no mistake that we have a zero-tolerance approach to domestic violence." (*Giuliani*, Addressing Domestic Violence as the Crime It Is, <http://www.ci.nyc.ny.us/html/om/html/98b/me981994.html>) Der zero tolerance-Begriff, der übrigens aus der Frauenbewegung stammt und von vorneherein auf die Gewalt gegen Frauen gemünzt war, wird in diesem Bereich am ehesten auch in offiziellen Verlautbarungen verwendet, während man ansonsten von quality of life policing usw. redet. In jedem Precinct gibt es spezielle Domestic Violence Prevention Officers, insgesamt mittlerweile 300. Die Festnahmen wegen familiärer Gewalt haben sich zwischen 1994 und 1998 um 79%, die Festnahmen aufgrund von Verstößen gegen Anordnungen zum Schutze der Frauen um 99% erhöht. Die einzige auf dieses Problem spezialisierte amerikanische hotline arbeitet rund um die Uhr und erhält monatlich Tausende von Anrufen. Die Bettenkapazität der Notaufnahmen wurde zwischen 1994 und 1998 um 40% erhöht. Das Projekt Legal Initiative for Freedom and Empowerment vermittelt - über eine Partnerschaft der Stadt mit 17 privaten Rechtsanwaltsbüros - kostenlose Rechtsberatung für Opfer.

Vorschein kommen⁴⁷, bei Mord ist das Dunkelfeld von vorneherein gering, ebenso beim Autodiebstahl wegen der Versicherungsmeldungen.

Die meisten Kriminologen akzeptieren also auch die Zahlen, viele bleiben aber skeptisch gegenüber der monokausalen Erklärung, die Politiker und New York Police Department diesen Zahlen geben. Sie weisen darauf hin, dass der Rückgang der Kriminalität schon vor 1993 begonnen habe und schon deshalb nicht nur auf die neue Sicherheitspolitik zurückzuführen sei. Da es sich außerdem um ein nationales Phänomen handele, greife die Erklärung durch eine lokale Politik zu kurz. Als Alternativerklärungen werden vor allem die folgenden angeboten:

- *Demographische Veränderungen.* Am höchsten belastet insbesondere mit Tötungsdelikten ist die Bevölkerungsgruppe der 15-29jährigen Männer, wobei hier wiederum schwarze etwa acht- bis neunmal soviel Tötungsdelikte begehen wie weiße. Wenn diese Bevölkerungsgruppe schrumpft, ist zu erwarten, dass Tötungsdelikte zurückgehen. Tatsächlich ist in den USA, während die Bevölkerung insgesamt gewachsen ist, ein Rückgang dieser Altersgruppe zu verzeichnen, und in New York City ist dieser Rückgang besonders ausgeprägt. Von 1985 bis 1995 sank die absolute Zahl der weißen Männer zwischen 15 und 29 um fast 40%, die der schwarzen um 17%. Allerdings hat der weitaus größte Rückgang bei den schwarzen schon vor 1991 stattgefunden, also in einer Zeit, als die Mordrate steil nach oben ging; zudem ist die Zahl der hispanischen Männer dieses Alters während des ganzen Jahrzehnts stetig und insgesamt um etwa 20% nach oben gegangen. Das spricht eher nicht für eine kausale Beziehung zwischen diesen beiden Variablen.⁴⁸
- *Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt.* Die Arbeitslosenquote ist in den USA in den neunziger Jahren ziemlich stark zurückgegangen und lag im Juni 1998 bei 4,5%. In New York City lag und liegt sie jedoch weit höher als im übrigen Land: Sie lag im Januar 1991 bei 7,5%, stieg zwischenzeitlich an, lag z.B. im Januar 1997 bei 9,9% und erreichte den Stand von 1991 erst wieder im Juni 1998 (nach starker Zunahme der Arbeitsplätze in der privaten Wirtschaft).⁴⁹ Diese Zahlen können nicht erklären, warum die Kriminalität in den neunziger Jahren in New York City gefallen ist, und vor allem nicht, warum sie dort stärker gefallen ist als im übrigen Land. Erschwerend kommt auch noch hinzu, dass die Arbeitslosenquote der besonders

⁴⁷ So vermuten denn auch *Johnson/Golub/Dunlap*, *The Rise and Decline of Hard Drugs, Drug Markets, and Violence in Inner-City New York*, in *Blumstein/Wallman* (Anm. 33), S. 164-206, hier S. 180 u. 182, gerade für die Zeit der Crack-Epidemie vor den neuen Polizeimaßnahmen zusätzlich zu den hohen offiziellen Kriminalitätsziffern auch noch besonders hohe Dunkelfelder, vor allem bei der Gewaltkriminalität.

⁴⁸Vgl. für New York City *Fagan/Zimring/Kim*, *Declining Homicide in New York City. A Tale of Two Trends*, *Journal of Criminal Law and Criminology* 88, 1998, S. 1277-1323; vgl. allgemein *Fox*, *Demographics and U.S. Homicide*, in *Blumstein/Wallman* (Anm. 33), S. 288-317. – Eine in gewisser Weise demographische Variante der Erklärung wird auch vertreten von *Donohue/Levitt*, *The Impact of Legalized Abortion on Crime*, Berkeley Olin Program in Law and Economics, Working Paper Series, Paper 10, 2000 (<http://repositories.cdlib.org/blewp.10>): Nach der berühmten These dieser beiden Ökonomen hat die Legalisierung der Abtreibung im Jahre 1973 dazu geführt, dass die Zahl der Abtreibungen von rund 700.000 pro Jahr auf 1,6 Millionen gestiegen ist und dass sich nun auch ärmere Frauen die Abtreibung leisten konnten. Der überwiegende Teil der Abtreibungen betrifft schwangere Minderjährige (etwa ein Drittel, die Geburtenrate sank um 13%), unverheiratete Frauen und schwarze Frauen (Geburtenrate sank um 12%). Kinder von Minderjährigen und von unverheirateten Frauen haben eine Kriminalitätsrate, die doppelt so hoch ist wie die anderer Jugendlicher, Kinder von schwarzen Frauen haben eine spätere Mordrate, die neunmal so hoch ist wie die weißer, unerwünschte Kinder haben generell weniger günstige Sozialisationsbedingungen. Die erhöhte Rate der Abtreibungen könnte zu Beginn der neunziger Jahre begonnen haben sich auszuwirken.

⁴⁹*Mayor's Press Office Release #351-98*, <http://www.ci.nyc.ny.us/html/om/html/98b/pr351-98.html>; *Nissen* (Anm. 6), S. 154.

kriminalitätsbelasteten jungen schwarzen Männer erheblich über dem städtischen Durchschnitt liegt; in Harlem soll sie mindestens 60% betragen.⁵⁰

- *Veränderungen auf dem Drogenmarkt.* Die Crack-Epidemie, die um 1985 in einigen Großstädten, vor allem auch in New York City, als neue Konsummode die traditionelle Heroinkultur in den Hintergrund zu drängen begonnen hatte, brachte einen steilen Anstieg der Gewalt, der Schießereien und Tötungsdelikte mit sich. Das lag zum Teil daran, dass die Crackwelle mehr und neue und jüngere Konsumenten erfasste und dass Crackraucher aggressiver sind als Heroinfixer. Vor allem aber war es eine Folge der andersartigen Organisation des Drogenmarkts. Während der Heroinmarkt ziemlich zentralisiert gewesen war, konnten in den neuen, völlig dezentralisierten Crackmarkt viele Neulinge als Dealer vorstoßen. Die geringere Organisation der Händler und Händlergrüppchen führte dazu, dass sie nun verwundbarer für Raubüberfälle wurden und dass sie sich untereinander heftige Auseinandersetzungen um Marktanteile lieferten. Diese Auseinandersetzungen wurden, auch das eine Neuerung, nunmehr überwiegend mit Schusswaffen ausgetragen. Auch Sanktionen für Normübertretungen innerhalb der fluktuierenden Händlergrüppchen wurden mit großer Brutalität (Knieschüsse) ausgeführt.⁵¹ Seit 1990 ging die große Crackwelle wieder zurück. Nach der sogenannten younger-brother-Theorie wurde die jüngere Generation abgeschreckt von dem hohen Gewaltniveau, das auch für Unbeteiligte das Straßenleben unerträglich machte, und von der verheerenden Wirkung, die die Droge auf die Gebraucher hatte. Zudem hatte sich im Laufe der Zeit - wie Ethnographen berichten - der Crackmarkt stabilisiert, aus der offenen Konkurrenz waren besser abgesteckte Reviere hervorgegangen, die Zahl der Dealer war gesunken, und ebenso die Zahl der gewalttätigen Auseinandersetzungen.⁵² Obwohl es immer noch viele Crackraucher gibt (ebenso wie es weiterhin Heroinfixer gibt), ist in den neunziger Jahren die herrschende Mode wieder eine andere geworden und ist die Cracksubkultur von einer Subkultur der sogenannten marijuana blunts (der in Zigarrenhüllen gerauchten Marijuana-Stumpfen) abgelöst worden, in der es aus vielen Gründen weitaus friedlicher zugeht.⁵³ Diese Erklärung des Rückgangs der Kriminalität ist ziemlich überzeugend. Allerdings muss man sehen, dass die Polizei an dieser "strukturellen" Ursache ihren starken Anteil hat, vor allem durch die konsequente Bekämpfung der offenen Drogenmärkte und die gezielte Kontrolle von Handfeuerwaffen.⁵⁴ Außerdem erklärt diese These den

⁵⁰Interview mit dem ehemaligen East Coast-Sprecher der Black Panther Party, langjährigen Insassen von Attica und heutigen Direktor des Community Justice Center in Harlem, Eddie Ellis.

⁵¹Vgl. *Goldstein/Brownstein/Ryan/Bellucci*, Crack and Homicide in New York City, 1988. A Conceptually Based Event Analysis, *Contemporary Drug Problems* 17, 1990, S. 651-687; weiterhin *Grogger*, An Economic Model of Recent Trends in Violence, in *Blumstein/Wallman* (Anm. 33), S. 266-287; und vor allem *Johnson/Golub/Dunlap* (Anm. 47), S. 176-183. In diesen Auseinandersetzungen, in die große Teile der männlichen jungen Ghetto-Bevölkerung verwickelt waren, ging es nicht nur um Geld, sondern auch um Ehre; vgl. *Bourgeois*, In Search of Respect. Selling Crack in El Barrio, 1995.

⁵²Vgl. *Curtis* (Anm. 5) sowie *Golub/Johnson*, Crack's Decline. Some Surprises Across U.S. Cities (National Institute of Justice Research in Brief, 1997 (<http://ncjrs.org/txtfiles/165707.txt>)).

⁵³Vgl. *Johnson/Golub/Dunlap* (Anm. 47), S. 185-196. Der Besitz, der Konsum und sogar der Verkauf geringer Mengen von Marijuana ist übrigens in New York seit 1972 entkriminalisiert, verfolgt werden diese Tatbestände nur, wenn sie in der Öffentlichkeit stattfinden.

⁵⁴“The ebb in violence has clearly been influenced by changes in policing practices, especially the aggressive targeting of guns and street-level drug markets. No data will ever definitively identify how much of the decline in violence was the result of subcultural changes and how much is the result of policing initiatives; the two are clearly confounded. The BluntGen's norm [die Norm der marijuana-blunt-Generation] against carrying a gun was influenced by increased penalties and increased enforcement...Members of the BluntGen report that it is the ravages that befell the HeroinGen and CrackGen that led them to avoid hard drugs. Those ravages include both deteriorating health as well as increased encounters with police and long prison terms. Thus, stepped-up policing efforts may have hastened the transformation of the inner-city subcultures of drug use.” (*Johnson/Golub/Dunlap* (Anm.

Rückgang eigentlich nur insoweit, als der Anstieg auf die Crack-Epidemie zurückzuführen war. Da die Mordrate aber mittlerweile weit unter den Stand von 1985 gesunken ist, müssen andere Faktoren im Spiel sein.⁵⁵ Übrigens verbietet dieses Faktum auch, etwa von normalen Wellenbewegungen der Kriminalität zu sprechen und den Rückgang als eine erwartbare Regression auf ein vorheriges Niveau anzusehen. Es gibt also - ich wiederhole es wegen der Bedeutung, die der Drogenmarkt-These allgemein beigemessen wird – vor allem zwei Gründe, warum diese These, die zwar zugegebenermaßen von allen Alternativen noch die größte Erklärungskraft hat, dennoch keine echte Alternative darstellt: Erstens bleibt die Polizei auch in dieser These ein entscheidender Faktor; zweitens liefert die These, die Aufstieg und Fall des Crack-Marktes mit der Entwicklung der Gewaltkriminalität koppelt, keine Erklärung dafür, warum die Gewaltkriminalität so weit unter das Niveau von 1985 gefallen ist (um dieses Faktum zu erklären, muss man also doch wieder auf die Polizeistrategie und, in Verbindung damit, evtl. auf ein Modell nicht-linearer Entwicklungen⁵⁶ zurückgreifen).

- *Hohe Einsperrungsrate.* Die Zahl der Gefängnisinsassen in jails und prisons von Bund, Bundesstaaten und Gemeinden der USA ist, nachdem sie von 1960 bis Mitte der siebziger Jahre gefallen war, seit etwa 1980 in Riesenschritten gestiegen und betrug im Juni 1997 über 1,7 Millionen, 645 auf 100.000 der Bevölkerung im Vergleich zu den deutschen 85.⁵⁷ Mittlerweile ist sie auf fast 680 pro 100.000 gestiegen.⁵⁸ Im Staate New York verdoppelte sich die Zahl der Gefangenen, von denen etwa 70% aus New York City kommen, zwischen 1985 und 1991, während die Kriminalität und besonders die Mordrate parallel dazu steil anstiegen. Danach sanken die Kriminalitätszahlen, während die Einsperrungsrate auch in den neunziger Jahren zunächst weiterhin nach oben ging. Daraus schließen manche Autoren, dass kein Zusammenhang anzunehmen ist, dass vor allem eine einfache incapacitation, das Unschädlichmachen durch Einsperren, nicht zum unmittelbaren Erfolg im Hinblick auf Kriminalitätsraten führt.⁵⁹ Andere sehen die Sache differenzierter und sehen längerfristige Wirkungen und vor allem einen Zusammenhang von Kriminalitätsrate und Straferwartung, in die neben der Strafhöhe die Festnahmewahrscheinlichkeit, Anklage-, Verurteilungs- und Einsperrungswahrscheinlichkeit eingehen.⁶⁰ Das

47), S. 196)

⁵⁵ So beschließt *Grogger* (Anm. 51), S. 286, denn auch seinen interessanten Beitrag in "The Crime Drop in America" mit dem Satz: „In particular, it is important to explain why violence in the post-crack era has fallen so far below its immediate pre-crack levels.“

⁵⁶ Vgl. unten Anm. 69.

⁵⁷ Vgl. *Walmsley*, Prison Populations in Europe and North America (HEUNI Paper No. 10), 1997; *Caplow/Simon* (Anm. 9); *Weitekamp*, And the Band Played On oder Wahnsinn und kein Ende. Amerikanische Strafrechtspolitik, in *Ortner/Pilgram/Steinert* (Anm. 3), S. 67-86.

⁵⁸ Vgl. *Garland*, The Meaning of Mass Imprisonment, Punishment and Society 3, 2001, S. 5-7. - Die Messzahl Gefangene auf 100.000 Einwohner wird allgemein verwendet, ich bin aber im Zweifel, ob sie viel über die Punitivität (als Bereitschaft zur Kriminalisierung von Handlungskategorien und Bereitschaft zur Verhängung von Freiheitsstrafen) aussagt, zumal historische und internationale Vergleiche ja eigentlich eine ceteris paribus-Situation voraussetzen, was selten genug anzunehmen sein wird. Die gegenwärtige Praxis scheint mir ein bisschen so, als vergliche man die Zahl der Schirmträger pro 100.000 Einwohner von London und Rom, und käme zu dem Schluss, dass die Londoner wetterempfindlicher und regenscheuer seien. Besser geeignet, um Punitivität darzustellen, wäre vielleicht eine Messzahl Gefangene pro 100.000 bekannte Straftaten. – Internationale Vergleiche und vergleichende Einschätzungen der amerikanischen Kriminalpolitik werden übrigens auch noch durch einige andere Faktoren enorm erschwert. So z.B. durch die Tatsache, dass das häufige plea bargaining die eigentliche Schwere der Straftaten verschleiern, und durch das zumindest in der Vergangenheit hohe Ausmaß der Entlassung auf Bewährung; vgl. *Reynolds*, Crime and Punishment in America, 1997 (<http://www.ncpa.org>), *Jacobs*, Facts, Values and Prison Policies, Punishment and Society 3, 2001, S. 183-188.

⁵⁹ Z.B. *Fagan/Zimring/Kim* (Anm. 48).

⁶⁰ Vgl. *Reynolds* (Anm. 58). *Spelman*, The Limited Importance of Prison Expansion, in *Blumstein/Wallman* (Anm. 33), S. 97-129, schätzt aufgrund sorgfältiger Berechnungen, dass der

scheint mir ziemlich schlüssig. Dabei wird aber auch sofort deutlich, dass die entscheidende Rolle der Polizei zukommt, denn die Festnahmewahrscheinlichkeit, d. h. die Kontrolldichte auf der Straße, ist bei der Berechnung der Straferwartung derjenige Faktor, der am meisten ins Gewicht fällt: Ist er niedrig, nützen die höchsten Strafen nichts (und ist er hoch, können die Strafen entsprechend niedriger sein!). In den letzten Jahren ist übrigens in New York City die Einsperrungsrate deutlich gefallen (während sie 1990 so hoch war, dass zusätzlich zu den vorhandenen Gefängnissen noch Schiffe zur Aufbewahrung der Gefangenen eingesetzt werden mussten). Die Abnahme hat drei Ursachen. Zum einen gibt es weniger schwere Kriminalität. Zum anderen werden heute die in der City wegen felonies (Verbrechen) zu längeren Haftstrafen verurteilten Täter schneller als früher zur Verbüßung der Strafen in die Gefängnisse des Staates New York überstellt. Zum dritten reagiert man auf misdemeanors (Vergehen) stärker mit alternativen Sanktionen; insbesondere der Midtown Community Court in Manhattan ist für seine innovative Arbeitsweise und seine Nähe zur Sozialarbeit bekannt geworden. Es gibt zwar mehr Festnahmen als früher, aber diese führen, wenn nicht zu alternativen Sanktionen, dann großenteils nur zu kurzzeitigen Strafen, häufig überhaupt nur zu einer offiziellen Registrierungszusammenfassung in „Central Booking“, einem Vorgang, der allerdings auch äußerst unangenehm sein kann (bis zu 24 Stunden Warten in Massenkäfigen im Keller des Gerichtsgebäudes in Downtown Manhattan) und abschreckend wirken soll. Die jails in New York City, in denen Untersuchungshaft und kurzzeitige Freiheitsstrafen vollzogen werden, hatten bis 1996 eine Kapazität von 21.000 Betten, die aber zunehmend weniger ausgelastet war, so dass einige kleinere Anstalten geschlossen werden konnten. 1998 betrug die durchschnittliche tägliche Population 17.504 Personen.⁶¹ Im Jahre 2000 war dieser Durchschnitt auf 14.717 Personen gesunken. Die Zahl der Insassen in den Gefängnissen von New York State ist zwar auch im letzten Jahrzehnt weiterhin gestiegen: von 57.814 im Jahre 1991 auf 71.431 im Jahre 1999, um dann im Jahre 2000 zum ersten Mal seit Jahrzehnten leicht auf 70.112 zu fallen (der Schätzwert für 2002 beträgt 65.200). Der Anstieg während der neunziger Jahre ist aber ausschließlich darauf zurückzuführen, dass weniger Insassen vorzeitig entlassen werden, denn gleichzeitig ist die Zahl der Neueinweisungen stetig gesunken von 25.152 im Jahre 1992 auf 18.561 im Jahre 2000.⁶² Mit einiger Zeitverzögerung hat das starke Absinken der Kriminalität folgerichtig zu einem Rückgang an Gefängnisweisungen geführt.⁶³

Rückgang der Kriminalität in den USA zwar auch ohne die hohe Einsperrungsrate eingetreten wäre, dass dieser Rückgang aber um etwa ein Viertel geringer ausgefallen wäre.

⁶¹Interview mit Michael Jacobson, bis 1997 Commissioner of Corrections; neuere Daten findet man unter <http://www.ci.nyc.ny.us/html/doc/html/docstats.html>. Interessant für diejenigen, die in New York nur die alternativlose brutale Repression sehen, sind vielleicht auch noch einige weitere Fakten. Zwar waren es vor allem repressive Maßnahmen, insbesondere häufigere Kontrollen der Zellen und der Insassen, die die Waffengewalt (stabblings, slashings) unter den Insassen vom August 1994 bis zum August 1998 um 94% von 115 Vorfällen auf 7 sinken ließen, aber daneben gab es auch noch folgende nicht irrelevante Entwicklungen: die Anzahl der Betten für Drogentherapieprogramme innerhalb der Gefängnisse ging von Januar 1993 bis März 1996 (also unter Dinkins und zunächst auch unter Giuliani) von 1210 auf 300 zurück und stieg dann bis zum Oktober 1998 auf 1548 an; 1990 nahmen 4,8% der Insassen an Educational Programs teil, 1993 waren es 8,5%, 1998 dann 10,5%.

⁶² Vgl. Rohde, Prison Population Declines in New York, The New York Times vom 2. Februar 2001, sowie *Correction Department City of New York*, <http://www.ci.nyc.ny.us/html>. Für die Zahlen bezüglich New York State danke ich Deputy Commissioner Michael Farrell.

⁶³ Es gibt Kriminologen, die verwundert bis empört hervorheben, dass die Zahl der Gefängnisinsassen auch bei sinkender Kriminalität zunächst weiterhin steigt. Das ist aber gar nicht anders zu erwarten: Wer eine ursächliche Beziehung zwischen hoher Einsperrungsrate und sinkender Kriminalität sieht, wird ja nicht sofort auf sein Instrument verzichten wollen, wenn es Wirkung zeigt. Man hält weiterhin daran fest (hohe Strafen und weniger Entlassung auf Bewährung), im Laufe der Zeit sinkt aber die Zahl der Neueinweisungen und letztendlich mit ihr die Gesamtzahl der Gefangenen dennoch einfach deshalb, weil

- *Private Sicherheitsmaßnahmen.* Die Verbrechenswelle der achtziger und frühen neunziger Jahre führte dazu, dass private Bürger mehr Vorsichts- und Schutzmaßnahmen ergriffen. Es wurde allgemein üblich, nur noch wenig Bargeld und dafür Kreditkarten mit sich zu führen, was Raubüberfälle weniger sinnvoll machte. Die Wohnungen wurden einbruchssicherer gemacht, jede Tür durch mehrere Schlösser und viele durch Alarmanlagen gesichert, die Fenster vergittert (richtiger wäre es wohl zu sagen, dass die braven Bürger von den Kriminellen in jeder Hinsicht hinter Gitter gesetzt wurden!) Die privaten Sicherheitsdienste boomten, zu den doormen in den großen Wohnhäusern kamen die kräftigen Wächter in den Einzelhandelsgeschäften. Von besonderer Bedeutung waren und sind die Business Improvement Districts (BIDs), Zusammenschlüsse privater Unternehmer eines bestimmten Stadtbezirks, die von allen dort ansässigen Firmen einen finanziellen Beitrag erheben und davon Sicherheits- und Reinigungsdienste bezahlen, Suppenküchen für die homeless unterhalten, die touristische Infrastruktur verbessern usw., im Grunde also eine quality-of-life-Politik im Sinne der broken-windows-Theorie betreiben - und zwar mittlerweile durchaus in enger Zusammenarbeit mit der Polizei.⁶⁴ Ein Pendant dazu waren in der ersten Hälfte der neunziger Jahre - und sind z.T. noch heute - ganz neuartige Gangs, die Latin Kings und die Netas, in denen sich puertoricanische Jugendliche in den Armenvierteln und Gefängnissen organisierten. In den Gefängnissen sind sie vor allem Selbsthilfegruppen gegen Gefahren, die von ethnisch anderen ausgehen. Aber sie versuchen auch, eine selbstbewußte "lateinische" Identität und eine positive Einstellung zu Familie und Nachbarschaft zu vermitteln und als Schutz gegen die Versuchungen von Gewalt und Drogen aufzubauen.⁶⁵ Natürlich sind sie, wie die Nation of Islam (die sog. Black Muslims), ideologisch erklärte Feinde der weißen Gesellschaftsordnung und erst recht der Polizei, wirken aber ebenso wie die Polizei auf eine Senkung des Gewaltniveaus hin.

Überblickt man diese Thesen, so zeigt sich, dass keine eine wirkliche Erklärungsalternative zur neuen Polizeistrategie darstellt. Was die Maßnahmen sozialer Kontrolle von anderer Seite als der Polizei betrifft, so haben diese wahrscheinlich die polizeilichen Maßnahmen verstärkt, aber eben nur verstärkt, keineswegs alleine den Rückgang bewirkt. Von den als mögliche Ursachen aufgeführten strukturellen Faktoren ist im Falle New Yorks offensichtlich nur die Entwicklung auf dem Drogenmarkt bedeutsam, und auch hier hat die Polizei ja eine maßgebliche Rolle gespielt.⁶⁶ Andere Faktoren, z.B. die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, können vielleicht einiges zur Erklärung des Kriminalitätsrückgangs in den gesamten USA beitragen, waren aber

es weniger Kriminalität gibt. Nach einer längeren Periode sinkender Kriminalität nimmt dann offensichtlich auch die Punitivität wieder ab. So gibt es neuerdings in New York immer mehr auch offizielle Stimmen, die eine Abschaffung der strengen Rockefeller Drug Laws anvisieren (vgl. *McKinley*, Signs of Thaw in the War on Drugs, The New York Times vom 21. Januar 2001), mehr Entlassungen auf Bewährung fordern – und die das aggressive Vorgehen der Polizei kritisieren! Kriminalitätsangst und Punitivität sind eben nicht, wie oft in idealistischer Betonung behauptet, nur ein Produkt der Medien und beliebig manipulierbar, sondern auch Produkt der Erfahrung ganz materieller Fakten; vgl. dazu besonders auch *Garland*, The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society, 2001.

⁶⁴Im Bereich der Grand Central Partnership in Manhattan sank, während Maßnahmen dieser Art durchgeführt wurden, zwischen 1989 und 1992 die Kriminalität um 42%; vgl. *Kelling/Coles* (Anm. 16), S. 113f.

⁶⁵Vgl. *Curtis* (Anm. 5), S. 1263-1267.

⁶⁶Das Beispiel Subway hatte ja sowieso schon gezeigt, dass Veränderungen in der Kriminalitätsbelastung ohne jegliche Veränderung in den strukturellen Bedingungen zustande kommen können. – *Harcourt* (Anm. 33) glaubt, die broken-windows-Theorie widerlegen zu können, indem er die daran orientierte Polizeistrategie auf eine reine „Verschönerung“ der Umwelt einschränkt und davon andere Faktoren wie die zahlenmäßige Verstärkung der Polizei, das Compstat-System und die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten abtrennt. Besonders den misdemeanor arrests weist er große Bedeutung zu – und übersieht, dass diese ein Kernpunkt der broken-windows-Strategie sind.

gerade in New York weniger ausgeprägt als anderswo. Der Rückgang in New York übertrifft andererseits bei weitem denjenigen in der Gesamtnation, den er zudem noch zu einem erheblichen Teil bedingt. Zu der Frage, ob man nicht in anderen Städten mit anderen, weniger aggressiven Polizeistategien auch Erfolge errungen hat, gibt es noch sehr wenig Information; die Erfolge sind jedenfalls nirgends größer⁶⁷ und die Strategien wohl häufig auch nicht so sehr unterschiedlich.⁶⁸ Die hohe Einsperrungsquote, das Abebben der Crack-Epidemie und auch erste Veränderungen bei der Polizei (mehr Polizisten und mehr Fußstreifen noch unter Dinkins) könnten erklären, warum die Kriminalität schon vor 1994 zurückging; die rapide Non-Linearität der Bewegung wird aber erst nach 1993 richtig deutlich, und der Abfall bis unter die Niveaus der drei vorhergehenden Jahrzehnte sowie die Dauerhaftigkeit dieser Entwicklung erfordern eine andere Erklärung.⁶⁹ Je steiler der Abfall ist und je länger er anhält, desto bedeutsamer wird die Polizeistategie als ursächlicher Faktor.

5. Risiken und Kontrollen

Neben der wissenschaftlichen Debatte um die Effektivität der New Yorker Polizeistategie gibt es noch eine zweite Debatte, eine sozusagen politisch-moralische. Hier geht es um die Frage, ob nicht – selbst wenn die Strategie erfolgreich die Kriminalität reduzieren kann – die Kosten dafür zu hoch sind, weil die Polizei der

⁶⁷ Zwischen 1990 und 1997 sind die Index Crimes in New York City um rund 50% zurückgegangen, in anderen Städten mit über 250.000 Einwohnern aber im Durchschnitt nur um 24%; vgl. *Davis/Mateu-Gelabert, Respectful and Effective Policing. Two Examples in the South Bronx*, Vera Institute of Justice 1999, S. 3. Bei einem Vergleich der Polizeipolitik von Chicago und New York kommt Fred Siegel zu dem Schluss: "Consider the numbers. In 1997, Chicago with 2,700,000 residents had 757 murders; New York with 7,700,000 had 770 murders. And if murders continue at their current rate for the rest of 1998, New York could end the year with fewer murders than Chicago. Insofar as New York and Chicago can be taken as indicative, cities would do best to follow the broken-windows, as opposed to community-policing, approach to reform." *Siegel, Two Tales of Policing, The Public Interest* 134, 1999, S. 117-121, Zitat S. 121. Folgerichtig haben die meisten amerikanischen Großstädte mittlerweile auch zumindest die Compstat-Methode übernommen.

⁶⁸ Vgl. etwa für Boston, wo die Polizei mit einer punktuellen zero-tolerance-Methode, der sog. Hebel-Methode (entwickelt von einer Wissenschaftlergruppe der Kennedy School of Government an der Harvard University), zunächst sehr erfolgreich vorging, *Kennedy, Pulling Levers. Chronic Offenders, High-Crime Settings, and a Theory of Prevention*, *Valparaiso University Law Review* 31, 1997, S. 449-484. Das Vorgehen gegen Jugendgangs war weitaus härter als in New York, aber eben immer nur auf bestimmte Brandherde fokussiert. Im Jahre 2001 stieg die Mordrate in Boston wieder, und zwar um 67%, während sie in New York wieder einmal um 5,2% fiel; vgl. *Butterfield, Killings Increase in Many Big Cities*, *The New York Times* vom 21. Dezember 2001.

⁶⁹ In der ersten Hälfte der Periode 1990-1996 sank die Kriminalität im Jahr um durchschnittlich 6%, in der zweiten Hälfte um durchschnittlich 14%; vgl. *Citizens Budget Commission* (Anm. 23), S. 20. - Die sogenannte Tipping-Point-Theorie (in der Soziologie spricht man auch von critical-mass-Modellen, Schwellenmodellen oder Ansteckungsmodellen) nutzt Erkenntnisse aus der Epidemiologie von Krankheiten zur Erklärung nicht-linearer, explosionsartiger Entwicklungen. Eine Krankheit bleibt endemisch, solange sich nicht mehr Leute anstecken als auch wieder gesund werden; wenn aber z.B. bei schlechtem Wetter mehr Leute die U-Bahn benutzen und enger zusammenstehen, kann der Virus einige Leute mehr erreichen, die dann wiederum einige Leute mehr erreichen und eine kritische Masse bzw. den tipping point überschreiten, so dass in kurzer Zeit eine Epidemie entsteht. Gewalt bei Drogenhändlern oder in Jugendgangs kann man auch als ansteckend ansehen, denn sie hat reziproken Charakter: Gewalttaten führen zu vergeltenden Gewalttaten, Schießereien lösen Racheakte gleicher Art aus, wenn einer bewaffnet ist, muss sich der andere besser bewaffnen, ein Rüstungswettlauf beginnt usw. Wenn es gelingt, hier erfolgreich zu intervenieren, kann man meist mehr als Einzelereignisse unterbinden, und wenn man die Zahl der Schießereien unter eine kritische Masse drücken kann, fallen ganze Reaktionsketten in sich zusammen. Vgl. *Crane, The Epidemic Theory of Ghettos and Neighborhood Effects on Dropping Out and Teenage Childbearing*, *American Journal of Sociology* 96, 1991, S. 1226-1259, *Gladwell, The Tipping Point*, *The New Yorker*, 3. Juni 1996, S. 32-38, und *Gladwell, The Tipping Point. How Little Things Can Make a Big Difference*, 2002.

Bevölkerung, und hier vor allem wieder der schwarzen Bevölkerung, zu brutal gegenübertritt.

Die brutalen Übergriffe der Polizei (Louima, Diallo usw.), die in den letzten Jahren die Öffentlichkeit erregt und einiges zur negativen Einschätzung der New Yorker Polizeistrategie beigetragen haben, sind allerdings keineswegs eine neue Erscheinung oder eine Erscheinung, die für diese Polizeistrategie typisch wäre. Sie haben ihre Ursachen in den gleichen Missständen, die man auch anderswo findet: schlechte Ausbildung, paramilitärische Subkultur der Reviere, zu oberflächliche Aussiebung aggressiver Persönlichkeiten, Kriegshaltung gegen einen allerdings auch bewaffneten und oft rücksichtslosen Gegner, wobei aus Angst Brutalität entstehen kann, und vor allem Besonderheiten des heute oft als Häuserkampf ablaufenden irrationalen Drogenkrieges zwischen manchmal schwer zu unterscheidenden Zivilpolizisten, undercover agents und Drogendealern. Wie abwegig die Verallgemeinerung der Fälle Louima, Diallo usw. und ihre Rückführung auf die neue Polizeistrategie ist, zeigt ein Blick auf die Zahlen bezüglich des Waffengebrauchs durch die New Yorker Polizei. Während zwischen 1995 und 1998 die Zahl der Festnahmen um 30,4% anstieg, sank die Zahl der von der Polizei dabei abgegebenen Schüsse um 50,5%; die Zahl der tödlichen Schüsse sank von 1990 bis 1998 von 1,6 pro 1000 Polizisten auf 0,48 und befindet sich damit auf einem wesentlich niedrigeren Niveau als etwa in den siebziger Jahren, wo durchweg Zahlen von 1,6 bis 1,8 erreicht wurden, oder als in vergleichbaren Städten der USA.⁷⁰ Im Jahre 2000 nahm New York City mit 0,35 fatal shootings pro 1000 Polizisten unter den neun größten amerikanischen Städten den letzten, d. h. besten, Platz ein, während Los Angeles mit 1,61 und Detroit mit 1,42 die Liste anführen.⁷¹

Typisch für aggressive order maintenance bzw. quality-of-life policing ist dagegen, dass Begegnungen mit Bürgern, die sich um Kleinigkeiten willen von der Polizei bedrängt sehen, zu Konflikten eskalieren und zu Beschwerden führen. Für diese Beschwerden gibt es ein von der Polizei unabhängiges Civilian Complaint Review Board als öffentliche, dem Bürgermeister unterstellte Behörde, bei der jeder Bürger Beschwerden wegen "unnecessary force, abuse of authority, discourtesy" und „offensive language" einbringen kann (während die sog. Chief of Department Complaints, z.B. wegen zu langsamer Reaktion bei Hilferufen etc., direkt an das NYPD gehen). Das Entscheidungsgremium im Civilian Complaint Review Board besteht aus 13 Mitgliedern, 5 werden vom Bürgermeister, 5 von der Stadtverordnetenversammlung und 3 vom Police Commissioner ernannt. Ihnen ist ein Stab von rund 200 Mitarbeitern zugeordnet. Die Behörde untersucht die Beschwerden mittels Vorladungen und Aktenstudium und befindet dann in jedem einzelnen Fall darüber, ob die Beschwerde als unbegründet ablehnt oder als mit ausreichender Wahrscheinlichkeit begründet weiterverfolgt wird. Begründete Beschwerden werden an den Police Commissioner weitergereicht mit Sanktionsempfehlungen, die von Belehrungen über Disziplinarmaßnahmen, d.h. meistens Urlaubsentzug, bis zu beamtenrechtlichen Verfahren mit Geldstrafen und Entlassung reichen. Schon vor 1993 begann die Zahl der Beschwerden zu steigen, vor allem wohl, weil rund 5.000 unerfahrene Beamte neu eingestellt worden waren ("The good news is: We got 5.000 new police officers. The bad news is: We got 5.000 new police officers", sagte mir Chief John Laffey in einem Interview. Mangel an Respekt gegenüber Angehörigen von Minoritäten vor allem seitens junger Polizisten bestätigten auch andere Interviewpartner). 1994 stieg die Zahl nochmals von 16,1 auf 21,4 Beschwerden pro 1.000 Festnahmen, sank aber dann bis

⁷⁰ Vgl. *Mayor's Management Report* vom Februar 1999, 11ff.

⁷¹ Interview mit Stephen M. Fishner, dem Criminal Justice Coordinator der Giuliani-Administration, November 2001.

1997 um 41% auf 12,6.⁷² Der Anstieg in den Jahren 1994 und 1995 wird oft auf die Einführung des quality of life policing zurückgeführt. Im Jahre 1994 wurde aber auch eine neue Zählmethode eingeführt und vom CCRB, das noch von der ausgehenden Dinkins-Administration ernannt worden war, eine weitgehende Umdefinition von allgemeinen Chief of Department-Beschwerden (die sanken) in CCRB-relevante Beschwerden (die stiegen) vorgenommen. Dabei ist außerdem zu berücksichtigen, dass von 1994 bis 2000 die Zahl der uniformierten Polizeibeamten von 30 346 auf 40 311 anstieg, die Zahl der Beschwerden aber gleich blieb oder leicht sank, so dass die Zahl der Beschwerden pro 1000 Polizeibeamte von 160,7 auf 102,2 zurückging.⁷³

Straftaten von Polizisten, z.B. Korruption, werden vom Internal Affairs Bureau verarbeitet, das, nachdem der Dowd Report von 1992 krasse Mängel bei den Ermittlungsverfahren festgestellt hatte, seither von gestrafften Informationsflüssen zwischen den Ressorts profitiert und effektiver geworden ist.⁷⁴ Fälle von kriminellem Polizeiverhalten gegen Außenstehende werden vor ordentlichen Gerichten verhandelt, wobei die hohen Entschädigungssummen und punitive damages u. a. ganz explizit zur Abschreckung eingesetzt werden. In den Jahren 1994-1997 hat die Stadt insgesamt fast 97 Millionen \$ an Polizeiofopfer zahlen müssen, eine Steigerung von 60% gegenüber der vorherigen 4-Jahres-Periode.⁷⁵ Auch diese Zahlen sind aber mit Vorsicht zu interpretieren, denn solche Erhöhungen der punitive damages finden sich in den letzten Jahren auch in nicht-polizeibezogenen Verfahren gegen die Stadt.

Zu diesen formellen, behördlichen und gerichtlichen, Kontrollen der Polizei kommen noch informelle der Öffentlichkeit. Eine große Rolle spielen z.B. die Medien, einige Bürgerrechtsgruppen wie Human Rights Watch, Justice Watch, die erwähnte New York Civil Liberties Union usw., die über Skandalisierungen wiederum formelle Kontrollen auslösen können. Indirekter, aber auch nicht unerheblich ist die Wirkung von Institutionen, die durch wissenschaftliche Untersuchungen Einfluss nehmen. Hier wäre vor allem das Vera Institute of Justice zu nennen.

Aus Image- und aus finanziellen Gründen sind Stadt und Police Department daran interessiert, Beschwerden und Gerichtsverfahren möglichst zu reduzieren. Während Bürgermeister und Polizeiführung zwar externe Kontrollen abzuwerten, abzuwehren und zu unterlaufen suchen, werden intern zahlreiche Maßnahmen getroffen, deren Anlässen vorzubeugen. Das reicht von der Einübung deeskalierender Interaktionsfähigkeiten (verbal judo) bis zu Institutionen wie dem Civilian Complaint Reduction Program, das sich mit mehrfach auffälligen Polizeibeamten, oder dem Force Profile Assessment Program, das sich mit Gewaltbeschwerden beschäftigt. In den Compstat Meetings werden seit einigen Jahren regelmäßig auch die Beschwerden, die gegen Beamte des gerade zur Debatte stehenden Reviers vorgebracht wurden, analysiert. Der Precinct Commander muss sich dafür genauso verantworten wie für Maßnahmen gegen die Kriminalität. Sowohl Revierleiter wie einfache Beamte fürchten

⁷² Vgl. *Citizens Budget Commission* (Anm. 28), S. 32-35.

⁷³ Vgl. *Office of the Criminal Justice Coordinator*, CCRB Complaints and Primary Allegations: 1994-2000, 2001.

⁷⁴ Bei der Überprüfung von verdächtigen Beamten wendet das Internal Affairs Bureau auch sog. integrity tests an: Durch einen Notruf werden die Verdächtigen in eine mit Kameras und Mikrofonen verwandte Wohnung gerufen, in der Geld oder Drogen auf dem Tisch liegen und zum schnellen Zugriff verlocken; der Film erspart dann ein langes Verfahren. "But the numbers that took the money was extremely low." (Interview mit dem Deputy Commissioner for Strategic Initiatives Michael Farrell)

⁷⁵ Vgl. *Norman Siegel/Perry*, New York Civil Liberties Union Special Report. Five Years of Civilian Review: A Mandate Unfulfilled, 1998, S. 2.

Beschwerden, denn sie sind karriereschädlich - wie besonders der einfache Beamte ja überhaupt mit seiner Verpflichtung, gegen Ordnungswidrigkeiten strenger vorzugehen, in der Regel keineswegs glücklich ist, weil das Arbeit und Konflikte schafft!⁷⁶

Obwohl also ein aggressiveres Vorgehen der Polizei im Rahmen des quality of life policing das Risiko von Konflikten (wenn auch keineswegs das Risiko von schwerer Brutalität) möglicherweise in höherem Maße mit sich bringt als manche andere Polizeistrategien, ist diese Assoziation nicht zwangsläufig. Eine Untersuchung des Vera Institute of Justice im 42. und im 44. Precinct in der South Bronx hat ergeben, dass auch in diesen Revieren die Kriminalität mithilfe des quality of life policing erheblich gesenkt, aber gleichzeitig auch die Zahl der Beschwerden fast auf Null reduziert werden konnte. In der Untersuchung wird dieses Ergebnis auf die besonderen Anstrengungen der Revierleiter zurückgeführt, die neue Polizeistrategie als „respectful and effective policing“ zu praktizieren, häufige und gute Kontakte mit Bürgervertretern und lokalen Bürgerorganisationen zu suchen und die ihnen zur Verfügung gestellten internen Kontrollmechanismen auch konsequent anzuwenden.⁷⁷

Eine besondere Gefahr, die die zahlreichen sog. stop and frisk-Aktionen der Polizei mit sich bringen, also die für die neue Strategie typischen Kontrollen bei geringen Anlässen, ist die Rassendiskriminierung. Der Vorwurf, dass Schwarze von vorneherein als verdächtiger angesehen und deshalb häufiger kontrolliert und womöglich auch unhöflicher bis brutaler behandelt werden, wird der Polizei von Minderheitenvertretern seit langem gemacht. Er ist übrigens auch keineswegs auf New York und auf Polizeikräfte beschränkt, die nach dem New Yorker Modell vorgehen. Bekannt ist etwa auch die Kritik an den Dealer-Profilen, die von der Drug Enforcement Agency verwendet werden bzw. wurden; racial profiling bei Kontrollen auf den Autobahnen von New Jersey ist ebenfalls zum Skandal mit gerichtlichen Folgen geworden; die Kette von Beispielen ließe sich praktisch endlos fortsetzen, es handelt sich schließlich um *das* amerikanische Problem. Es ist auch ein Problem, das keineswegs einfach zu beurteilen ist. Einerseits ist das Verhalten der Polizei verständlich: Kontrollen müssen wegen der immer beschränkten Kräfte selektiv ausgeführt werden und werden natürlich vorzugsweise an jenen Orten und gegenüber jenen Personen ausgeführt, die nach aller Erfahrung am meisten kriminalitätsbelastet sind. Insofern handelt die Polizei nicht anders als jedes Individuum im Alltagsleben auch handelt: Das Handeln wird an erfahrungsgeleiteten Prognosen ausgerichtet.⁷⁸ Die Schwierigkeiten, racial profiling zu

⁷⁶ Der ständige Erfolgsdruck wird neben dem geringen Einkommen in vielen Interviews von Polizisten am meisten beklagt; vgl. *Flynn*, Behind the Success Story, a Vulnerable Police Force, The New York Times vom 25. November 2000.

⁷⁷ Vgl. *Davis/Mateu-Gelabert* (Anm. 67).

⁷⁸ Wer das übersieht, müsste konsequenterweise, um Diskriminierungen aller Art ein für allemal vorzubeugen, eine strikte Quotenregelung bei Polizeikontrollen und in bezug auf Gefängnispopulationen vorschlagen, und zwar nach den Kriterien Rasse, Nationalität, Einkommen, Geschlecht und Alter, so dass die prozentuale Gliederung der Wohnbevölkerung sich bei den Strafverfolgungsmaßnahmen (politisch) korrekt widerspiegelt. Diesem Vorschlag kommt *Harcourt* (Anm. 33) sehr nahe, wenn er kritisiert: „A policing strategy that targets misdemeanors is likely to have a disproportionate effect on minorities...disproportionate in relation to the percentage of minorities in the population, though not necessarily in relation to the racial breakdown of persons committing misdemeanor offenses.“ (S. 382f.) Eine Konzentration auf Mord müsste der gleichen Kritik unterliegen. Eine Konzentration auf Vergewaltigung ebenso, weil ja nur knapp 50% der Bevölkerung überhaupt für eine solche Tat in Frage kommen. Wenn *Harcourt* schließlich – nach viel Foucault-Rezeption – zu dem Schluss kommt „that the quality-of-life-initiative creates the disorderly“ (S. 386), kommt man aus dem Staunen nicht mehr heraus. Aber auch wenn man solche Lächerlichkeiten nicht ernst nimmt, muss man das Problem sehen, wenn auch differenzierter. Diese Notwendigkeit rechtfertigt ein längeres Zitat: „The problem is that when life is on the line, race is too relevant to ignore...Black police officers approach young black men differently than they approach me. Are they racist? By the textbook definition, yes. As experienced by the honest black

vermeiden, entstehen vor allem dadurch, daß zwei andere Kriterien, die stop and frisk-Aktionen sowie Festnahmen beeinflussen, stark untereinander und mit der Rasse korrelieren: Armut und, in deren Gefolge, Leben auf der Straße einerseits, allgemeine hohe Kriminalitätsbelastung eines Stadtviertels andererseits. Das Police Department weist in diesem Zusammenhang stets darauf hin, daß punktuell verstärkte Polizeikontrollen ausschließlich von der jeweils aktuellen Kriminalstatistik (wie sie in den wöchentlichen Compstat Meetings auch in ihrer räumlichen Verteilung im Detail ausgewiesen wird) bestimmt werden. Für die Jahre 1998, 1999 und 2000 hat das Police Department sog. Stop and Frisk Data veröffentlicht. Dabei wurden Stop and Frisk Subjects nach Race/Ethnicity in Black, Hispanic, White and Asian aufgegliedert und mit der ethnischen Verteilung der Opfer von Gewalttaten, der festgenommenen Gewalttäter und der von Opfern beschriebenen Täter verglichen. Im Jahre 2000 waren 40,4% der Opfer, 55,5% der Gewalttäter und 60,8% der beschriebenen Täter sowie 49,7% der angehaltenen und kontrollierten Personen Schwarze; 19,1% der Opfer, 9,4% der Gewalttäter, 8,0% der beschriebenen Täter sowie 16,1% der angehaltenen und kontrollierten Personen waren Weiße.⁷⁹ Dieser Vergleich zeigt, dass das Kontrollverhalten an den Erfahrungsdaten der Bevölkerung und der Polizei orientiert ist. Dabei ist nicht auszuschließen, dass – wie die Labeling-Theorie thematisiert – das Kontrollverhalten der Polizei die Erfahrungsdaten mitbestimmt. Allerdings trifft das schon nicht auf die Opfer und auf die Täterbeschreibungen durch die Opfer zu. Der routinemäßig von Polizeikritikern vorgebrachte Vergleich der ethnischen Zugehörigkeit kontrollierter Personen mit der ethnischen Verteilung der Gesamtbevölkerung entbehrt sowieso, das müsste jedem Kriminologen klar sein, jeder kriminologischen Aussagefähigkeit.

Eine mögliche radikale Labeling-Perspektive, die die höhere Kriminalitätsbelastung der jungen schwarzen Männer ausschließlich oder wenigstens überwiegend auf häufigere Kontrollen zurückführte, wird – soweit ich sehe – von niemandem vertreten. Die hohe

man who is searched, spread-eagled against his car, yes. But can we avoid this kind of discrimination? To ignore race, one law enforcement officer after another tells me, is to be dangerously naïve. The only real issue is whether we admit it out loud. Most people don't, making us both racists and liars. In no other area of American life do so many people practice racism every day with tacit if not explicit legal approval. It is horrendously unfair to the majority of young black men who are not criminals. Can a department store manager really switch so quickly from seeing a man as a potential shoplifter to seeing him as a potential employee? But that's not the fault of the sales manager, or the cop on the beat, or the woman getting on the elevator so much as it is the fault of the minority of black men who have turned being a black male into a too-accurate predictor of criminality... You cannot tell, looking at a 20-year-old man on a street corner, whether he comes from a two-parent family, whether he uses drugs, whether he's employed, whether he got in trouble as a juvenile. But you can tell his race. And sadly, it does correlate with these other characteristics. Race should never be in itself enough to stop someone. But to pretend that it is not a consideration is to blink at reality... 'There is nothing more painful to me at this stage in my life than to walk down the street and hear footsteps and start thinking about robbery – then look around and see someone white and feel relieved.' That is the Reverend Jesse Jackson speaking." (*Estrich, Getting Away With Murder. How Politics is Destroying the Criminal Justice System, 1998, S. 52-53*)

⁷⁹ Vgl. New York City Police Department Citywide Stop and Frisk Data 1998, 1999, and 2000 (<http://www.nyc.gov/html/nypd/home.html>). Der neue, von Bürgermeister Bloomberg ernannte Police Commissioner Raymond Kelly (der übrigens bereits zum zweiten Mal dieses Amt einnimmt), gab im März 2002 einen Erlass heraus, der nochmals explizit jedes racial profiling verbietet und eine entsprechende Aufklärung bei den roll calls, den täglichen kurzen Trainingssitzungen vor Dienstantritt, vorschreibt. "I think this has been the policy all along, but it is important to state it in written form... There is at least the perception, in some people's minds, that racial profiling goes on, and we want to have a clear statement of what the policy of this department is as far as racial profiling is concerned.", vgl. *Baker, Commissioner Bans Profiling Using Race by the Police, The New York Times* vom 14. März 2002. Eine differenzierte Diskussion der Probleme des racial profiling findet man bei *Skolnick/Caplovitz, Guns, Drugs, and Profiling: Ways to Target Guns and Minimize Racial Profiling, Arizona Law Review* 43,2, 2001, S. 413-437.

Kriminalitätsbelastung beruht auf anderen Ursachen, für die die Polizei nicht verantwortlich zu machen ist.⁸⁰ Andererseits zeigen Umfragen, dass die verschärften Kontrollen auch viele Unschuldige treffen, die sich ausschließlich wegen ihrer Hautfarbe kontrolliert und damit belästigt fühlen und teilweise auch tatsächlich zumindest vorübergehend in erhebliche Schwierigkeiten kommen. Während Umfrageergebnisse zeigen, dass praktisch alle Bevölkerungs- und Altersgruppen ein ganz überwiegend positives Verhältnis zu Bürgermeister und Polizei haben⁸¹, gilt das nicht für die jungen männlichen African Americans. So zeigte eine der regelmäßigen Quinnipiac-Umfragen bei 721 Männern im Alter von 18-26 Jahren im Januar 2001, dass 71% der weißen, 55% der hispanischen, aber nur 30% der schwarzen befragten jungen Männer einverstanden waren mit der Art und Weise, wie Giuliani das Amt des Bürgermeisters ausübt. Die Frage „How would you rate the job the police in New York City are doing?“ beantworteten 7% der Weißen, 16% der Hispanier, aber 35% der Schwarzen mit „poor“. Zwar gaben immerhin 42% der Schwarzen der Polizei ein „fair“, 18% ein „good“ und 5% ein „excellent“, aber die Überzeugung, dass die Polizei sich diskriminierend verhält, war nicht nur bei den schwarzen, sondern bei allen jungen Männern verbreitet. 57% der weißen, 73% der hispanischen und 81% der schwarzen Befragten glauben, dass Angehörige bestimmter rassischer oder ethnischer Minderheiten häufiger kontrolliert werden, weil die Polizei sie für verdächtiger hält. Ein solches Vorgehen halten aber nur 27% der Weißen, 26% der Hispanier und 15% der Schwarzen für berechtigt. Polizeibrutalität gegen Angehörige von Minoritäten halten 22% der Weißen, 35% der Hispanier und 54% der Schwarzen für weitverbreitet.⁸² Und diese Einstellung wird ihnen teilweise durch eigene Erfahrung und vor allem auch durch die breite Beachtung, die skandalöse Fälle in den Medien finden, bestätigt.⁸³

⁸⁰ Natürlich können und sollen, auch wenn das Faktum der höheren Kriminalitätsbelastung anerkannt werden muss und nicht schöngeredet werden darf, diese anderen Ursachen durchaus kritisch gesehen werden; vgl. dazu *Harris* (Anm. 7), S. 116-140. Im Bereich der Strafjustiz scheint das Selektionsargument der Labeling-Theorie noch weniger Erklärungswert zu besitzen. Hier sind Schwarze, so erstaunlich das scheint, möglicherweise sogar privilegiert. In stark kriminalitätsbelasteten Großstadtgebieten nämlich, wo der schwarze Bevölkerungsanteil am höchsten ist, sind die Strafen im Durchschnitt niedriger; das gilt insbesondere auch für Gewaltdelikte. In Washington, D.C., wurden 1996 30% aller angeklagten Schwarzen freigesprochen, die Rate lag doppelt so hoch wie die nationale Durchschnittsrate für alle Angeklagten; in der South Bronx lag sie sogar bei 47%: jury nullification als politisch motivierte Antwort schwarzer Juries auf die Verfolgung Schwarzer, die als Rassendiskriminierung empfunden wird. (In den USA werden die meisten Verfahren durch plea bargaining geregelt, und im allgemeinen bestehen nur diejenigen Angeklagten auf einem ordentlichen Prozess mit Jury, die sich eine Chance auf Freispruch ausrechnen. Die angegebenen Zahlen beziehen sich also auf ein schon ausgewähltes sample – aber der Vergleich mit dem nationalen Durchschnitt bezieht sich ebenfalls auf dieses sample.) In Washington sind zwar 41% aller schwarzen Männer zwischen 20 und 30 im Gefängnis oder leben mit Bewährungsauflagen, aber zugleich gibt es in sämtlichen Abteilungen des criminal justice system eine Mehrheit von Schwarzen. (Vgl. *Estrich* (Anm. 78), S. 41-64) Für eine Selektion zu Ungunsten der Schwarzen spricht andererseits die vielzitierte Tatsache, dass das Gesetz immer noch deutlich höhere Strafen für Crack-Handel vorsieht als für Kokain-Handel. Das lässt sich allerdings auch dadurch legitimieren, dass der Crack-Handel deutlich mehr gewaltbelastet ist.

⁸¹ Anders als durch Zustimmung auch bei Teilen der nicht-weißen Bevölkerung ist übrigens ja auch nicht zu erklären, dass im Jahre 1997 der als Person (vor dem 9. September 2001) wenig beliebte Giuliani in einer Stadt, in der die weiße Bevölkerung nur noch 40% beträgt und zu einem guten Teil traditionell demokratisch-liberal orientiert ist, mit 58% der Stimmen wiedergewählt wurde, was noch keinem Republikaner gelungen war. Das Gleiche gilt für die Wahl des neuen Bürgermeisters Bloomberg, ebenfalls ein weißer Republikaner.

⁸² Vgl. New York Times/Quinnipiac University Poll Complete Results in The New York Times vom 25. Januar 2001.

⁸³ In bezug auf solche Medienvorgänge wird in der kritischen Kriminologie meist der Begriff „Dramatisierung“ verwendet.

Wie verwickelt das Problem jedoch ist, zeigt sich andererseits an der Tatsache, dass auch in den Ghettos die Erwartungen der Bevölkerung an die Effektivität der Polizei mittlerweile sehr hoch sind. Ein Nachlassen der Kontrollintensität, z.B. die Verschiebung von Kräften von einem hot spot zu einem anderen oder eine Rückkehr zur Taktik des "drive and wave", wird mit Misstrauen beobachtet.⁸⁴

Das Police Department unternimmt seit langem Anstrengungen, junge Männer aus Minderheiten zu rekrutieren. Und während die Polizei früher eine eindeutige Domäne der irischen Einwanderer war, hat sie sich immer mehr diversifiziert und besteht Anfang 2001 zu 34,8% aus Minoritätsangehörigen, d.h. Amerikanern nicht-europäischer Abstammung. Dieser hohe Prozentsatz ist allerdings fast gänzlich auf den Zustrom von Hispanics zurückzuführen, der Anteil der schwarzen Männer ist von 7,7% im Jahre 1974 nur auf heute 9,2% gestiegen (jener der schwarzen Frauen allerdings von fast 0% im Jahre 1974 auf 5% im Jahre 2001; der schwarze Bevölkerungsanteil beträgt 25%).⁸⁵ Die oben zitierte Einstellung der jungen schwarzen Männer führt zu einem hohen Gruppendruck gegen eine Bewerbung bei der Polizei und teilweise sogar zur sozialen Isolierung schwarzer Polizeibeamter in ihrem nicht-polizeilichen Umfeld.

Allerdings ist das nicht der einzige Grund für die Rekrutierungsschwierigkeiten. In einer Art sozialer Ironie (einem Lieblingskind der Soziologen) hat die positive Entwicklung größerer Rassenintegration auch zu negativen Konsequenzen geführt. Die Abwanderung der schwarzen Mittelschicht aus dem Ghetto als Folge ihres sozialen Aufstiegs habe ich oben schon erwähnt. Nun kommt hinzu, dass alle Behörden, aber auch die private Wirtschaft und die Universitäten im Zuge der affirmative action und der Antidiskriminierungsmaßnahmen sich um geeigneten Nachwuchs aus den Reihen der afro-amerikanischen Bevölkerungsschicht bemühen, z.T. durch erhebliche Privilegierung bei Bewerbungen (an den Colleges ist das sogar in Bewertungspunkten messbar). Denjenigen, die für eine Einstellung bei der Polizei in Frage kämen (mindestens zwei Jahre College als Voraussetzung), bieten sich also meist lukrativere Alternativen.

Und wie die schwarze Hautfarbe für die einen beinahe zum Aufstiegsvehikel wird, so wird sie für den Rest, der im Ghetto verbleibt, zum Makel, der über den objektiven Teil, als Mitglied einer kriminellen Minorität behandelt zu werden, subjektiv noch einen viel weiter reichenden, alles erfassenden Erklärungswert annimmt: jeder Misserfolg, jedes Unglück, alles Elend, von den frühen Schwangerschaften über das Schulversagen, von den hohen Scheidungsraten über die Arbeitslosigkeit bis zur Kriminalitätsbelastung finden subjektiv hier ihre Ursache.⁸⁶ Aber wie begründet oder unbegründet diese

⁸⁴ Vgl. *Barstow*, View From New York Streets – No Retreat by Police, The New York Times vom 25. Juni 2000. - Die Inaktivität der Polizei zu Zeiten und an Orten, wo Aktivität zum Schutz des Bürgers geboten wäre und erwartet wird, ist übrigens ein generelles Problem, das von der Polizeiforschung sträflich vernachlässigt wird. Die Schäden für den Bürger, für das Rechtsvertrauen und für die demokratische Ordnung können mindestens so bedeutsam sein wie bei den viel diskutierten Polizeiübergriffen. Man denke nur an die einstmalige Zurückhaltung der Polizei bei Lynchings in den amerikanischen Südstaaten oder, uns näher, an das Verhalten der preußischen Polizei in den Jahren vor und nach 1933 oder aktuell an die sog. „national befreiten Gebiete“ in den östlichen Bundesländern. Übrigens setzte sich natürlich auch eine laissez-faire-Politik der Polizei in den amerikanischen inner cities dem Vorwurf der Rassendiskriminierung aus, da die Opfer der Kriminalität ja ebenfalls meist Angehörige von minorities sind.

⁸⁵ Vgl. *Chivers*, For Black Officers, Diversity Has Its Limits, The New York Times vom 2. April 2001, *Chivers*, Alienation Is a Partner for Black Officers, The New York Times vom 3. April 2001.

⁸⁶ Welche Leichtfertigkeit oder vielleicht besser Unverschämtheit in solchen Interpretationen steckt, wurde mir auf einmal ganz deutlich bewusst bei einem Besuch der Martin Luther King, Jr. National Historic Site in Atlantas Auburn Avenue. 36 Jahre früher, im März 1965, war ich hier in der Ebenezer

Interpretationen auch immer sind, sie verstärken jedenfalls nicht nur die erhebliche Distanz von underclass und Polizei, sondern auch von underclass und Gesellschaft überhaupt.

*

Die Erfahrungen des "Experiments New York" zeigen, dass es offenbar keineswegs nur die tieferen, strukturellen Ursachen sind, die Umfang und Entwicklungstendenzen der Kriminalität bestimmen, sondern auch und vielleicht vorrangig kriminalpolitische Maßnahmen.⁸⁷ Kriminalpolitische Maßnahmen können sogar die strukturellen Bedingungen beeinflussen und verändern. So wurden z.B. in New York City durch mehr Ordnung und Sicherheit die Voraussetzungen geschaffen, nun auch die root causes anzugehen, d.h. in die wirtschaftliche Entwicklung von Ghettos zu investieren, deren Infrastruktur zu verbessern, Familien zu stärken, regelmäßigen Schulbesuch zu fördern usw. Der oben erwähnten unkonventionellen These, dass Kriminalität zu Armut führen kann, wäre nun eine weitere hinzuzufügen, nämlich dass die Bekämpfung der Kriminalität ein Weg aus der Armut sein kann. Die kriminalpolitischen Maßnahmen sind also in gewisser Weise die Voraussetzung für den möglichen Erfolg ökonomischer und erzieherischer Maßnahmen, die zur Verringerung der oben angesprochenen Distanz zwischen underclass und übriger Gesellschaft unbedingt erforderlich sind. Mit sinkender Kriminalität stiegen in Harlem, in der South Bronx und in den Slum-Vierteln von Brooklyn auch die Investitionen und mit ihnen die ökonomischen und sozialen Chancen. Ob der aktuelle Niedergang der New Yorker Wirtschaft und die finanziellen Probleme der Stadt nach dem Terroranschlag vom 11. September 2001 diese Entwicklung abbrechen oder zumindest unterbrechen, bleibt abzuwarten. Ebenso ist noch nicht klar, wie sich die vielfältigen neuen Sicherheitsaufgaben der Polizei angesichts der Terrorismus-Bedrohung auf die Allokation ihrer Ressourcen und damit auf die Kriminalitätsraten auswirken werden.⁸⁸ Immerhin ist deutlich geworden, dass der neue Bürgermeister Bloomberg und der neue Police Commissioner Kelley die bisherige Polizeipolitik fortführen. Und mit Erfolg: Im Jahre 2003 ist die Kriminalität, bei einem

Baptist Church gewesen und war von hier aus zu einer zweiwöchigen Reise nach Selma und Birmingham, Alabama, aufgebrochen, um, wie zahlreiche andere weiße Liberale, mit Martin Luther King für das Recht der Schwarzen zu demonstrieren, sich als Wähler einschreiben lassen zu können. Nun, im November 2001, sah ich in dem kleinen Museum die alten Videos und erlebte von neuem, wie diese Menschen gelitten und wie würdevoll sie für ihre Emanzipation gekämpft haben. Und sie haben bis heute ungeheuer viel erreicht. Wer sich heute, in einer ganz anderen Situation, auf das historische Leiden beruft und damit Schulversagen und Raubüberfälle erklärt und rechtfertigt, verrät und verhöhnt die Ideen der Civil-Rights-Bewegung.

⁸⁷ Die Analyse lässt auch kaum einen Zweifel daran, dass diese kriminalpolitischen Maßnahmen vorrangig über den Mechanismus der Generalprävention wirken, der in unserer kritischen Kriminologie mit fast dogmatischem Eifer totgesagt wurde. Es ist übrigens - und nicht nur in diesem Zusammenhang - schade, dass die kritische Kriminologie, deren Vertreter selbst immer ihre Reflexivität betonen, sich nie befragt, warum sie das New Yorker Modell von vorneherein ablehnt, so bereitwillig die Analyse abbricht, viele Zahlen und Fakten gar nicht erst eruiert, irreführende Maßzahlen verwendet und aufgrund einer recht oberflächlichen Darstellung arg schnell zu einer moralischen Verurteilung kommt. Oder besser: Warum sie von dogmatischen theoretischen Überzeugungen und feststehenden moralischen Urteilen die Reichweite ihrer Analyse beschränken lässt.

⁸⁸ Angesichts der neuen, terrorismusorientierten Polizeiaufgaben wurden Anfang 2002 innerhalb des NYPD zwei neue Positionen geschaffen: ein Deputy Commissioner for Counterterrorism und ein Deputy Commissioner for Intelligence; die Besetzung dieser Stellen mit einem ehemaligen General der Marines einerseits und mit einem ehemaligen hohen CIA-Beamten andererseits soll vor allem eine reibungslose Kommunikation mit Bundesbehörden in New York und Washington garantieren. Etwa 10 000 Beamte sind heute zur Terrorismusbekämpfung abgestellt, und die Klagen über diesen Aderlass in bezug auf die Alltagsaufgaben der Polizei sind - wie auch in unserem Bundeskriminalamt - erheblich.

leichten nationalen Anstieg, in New York City von Januar bis Oktober wieder um rund 6% gesunken.

Die Aktivität der Polizei und ihre spezifische Strategie ist dabei nur ein Teil der kriminalpolitischen Maßnahmen. Sie spielt ihre Rolle in einem breiteren Netzwerk von Institutionen, denn auch Gerichte, Schulen, Kirchen, Nachbarschaften, Familien usw. richten ihre Aufmerksamkeit während einer Kriminalitätswelle (wie sie etwa Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre New York City heimsuchte) verstärkt auf Maßnahmen gegen Unordnung und Kriminalität. Ähnlich wie auf die AIDS-Bedrohung nicht nur die medizinischen Institutionen reagierten, sowenig kann die Polizeistrategie als ein Faktor isoliert werden, dem ein von allen anderen Faktoren unabhängiger Einfluss auf die Kriminalitätsentwicklung zugeschrieben werden kann.⁸⁹ Die Analyse des umstrittenen Falles New York hat aber ergeben, dass dem Faktor Polizeistrategie in diesem größeren Zusammenhang von Faktoren eine herausragende Bedeutung zukommt.

⁸⁹ Vgl. *Eck/Maguire* (Anm. 33), S. 249ff.