

**Thomas Feltes**

**Das Zero-Tolerance-Konzept: Gartenzwerge aus New York. Oder: Was fangen wir mit der us-amerikanischen Polizeistrategie an?** In: Kriminalistik 2001, S. 85-89

### **Polizei und Publicity: Ein Widerspruch?**

Seit geraumer Zeit beginnt man auch in Deutschland damit, über den polizeilichen Maschendrahtzaun zu sehen. Mit Staunen nimmt man dabei zwei Tatsachen zur Kenntnis: Zum einen, dass Polizeiarbeit anderenorts durchaus öffentlichkeitswirksam vermarktet wird und zum anderen, dass polizeiliches Handeln wissenschaftlich analysiert und evaluiert werden kann und dass es dort eine etablierte Polizeiwissenschaft und Polizeitheorie gibt. Nach der publizitätsträchtigen Vorstellung der New Yorker Polizeichefs Bill Bratton und Howard Safir und ihrer angeblichen Erfolge bei der Kriminalitätsbekämpfung in dieser Stadt<sup>1</sup> interessierten sich plötzlich auch diejenigen für die USA, die früher einen Vergleich und sogar den Blick über den großen Teich mit dem Hinweis abgetan hatten, es sei doch da drüben alles ganz anders als bei uns. Dass dem nicht so ist, sondern dass vieles vergleichbar und manches vielleicht sogar übernommen werden könnte, weiß man inzwischen. Man hat auch begriffen, dass es sinnvoll und hilfreich sein kann, sich einmal genauer anzusehen, wie andere Polizeibehörden ihre Arbeit machen. Leider mangelt es aber immer noch an einer systematischen und vor allem kritischen Aufarbeitung der ausländischen wissenschaftlichen Literatur, die sich gerade in Nordamerika intensiv und fundiert mit den Entwicklungen im Polizeibereich beschäftigt.

### **NYPD auf der Anklagebank**

Nachdem das „New Yorker Modell“ und die Kriminalitätsrückgänge in den USA für weltweite Aufmerksamkeit gesorgt hatten, stehen New Yorks Bürgermeister Giuliani und sein Polizeichef Safir seit einiger Zeit in der Kritik. Die 41 Schüsse von New Yorker Polizeibeamten Anfang Februar 1999 auf einen unbewaffneten 22jährigen Straßenhändler, von denen 19 trafen, haben für massive Kritik gesorgt. Nach dem Tod von Amadou Diallo war es wieder einmal zu Protesten von Bürgerrechtlern in New York gekommen, in deren Verlauf sogar der ehemalige Bürgermeister David Dinkins verhaftet und mit Handschellen abgeführt worden ist. Den New Yorker Polizeibeamten wurde danach ein „Maulkorb“ verpaßt und eine Untersuchungskommission eingerichtet. Der Freispruch dieser Polizisten Anfang des Jahres 2000 sorgte dann erneut für Unruhe, ebenso wie weitere Todesfälle von unbewaffneten Personen Ende 1999, Anfang 2000. In einem anderen Fall wurde ein New Yorker Polizeibeamter – nach Freispruch in der ersten Instanz - im Revisionsverfahren zu siebeneinhalb Jahren Freiheitsstrafe verurteilt, weil er einen schwarzen Jugendlichen, der einen Basketball unabsichtlich auf einen Streifenwagen warf, in den Schwitzkasten nahm und dabei umbrachte. Schließlich mußte im März 1999 auch Präsident Clinton reagieren und die Polizeibrutalität kritisieren. Er kündigte die Einrichtung von 30 regionalen Zentren für polizeiliches Ethiktraining an.

Dabei waren bereits 1997 54% der New Yorker Bürger der Auffassung, dass die Polizei lügt, Gesetze bricht und Beweise fälscht, um die Verurteilungszahlen zu erhöhen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Dreher/Feltes, Das Modell New York, 2. Aufl. Holzkirchen 1998 (vergriffen; via Internet verfügbar unter <http://www.Felix-Verlag.de>)

1997 mußten von der Stadt New York rund 27 Mio. US Dollar Schadensersatz für unrechtmäßige Polizeimaßnahmen gezahlt werden, und 1996 waren die Beschwerdezahlen bei der New Yorker Polizei von ca. 3.500 pro Jahr in 1993 auf über 5.500 angestiegen. Anfang 1999 glaubten zwei Drittel der New Yorker, dass Gewalt gegen Minderheiten innerhalb der Polizei weit verbreitet sei, und die Zahl der Anhänger der Polizeistrategie von Giuliani sank von über 80 auf 42%. Drei Viertel der schwarzen und immerhin ein Drittel der weißen New Yorker geben `ihrer´ Polizei die Note „mangelhaft“ und insgesamt mehr als die Hälfte glaubten, dass die meisten Polizisten im Dienst mehr Gewalt ausüben als nötig ist<sup>2</sup>. Um zahlreiche Einzelprozesse zu vermeiden, haben Giuliani und die Stadt New York Anfang des Jahres 2001 zugestimmt, 50 Millionen US-Dollar an mehr als 50.000 Personen zu zahlen, die in den Jahren 1996 und 1997 nach Verhaftungen unrechtmässig durchsucht worden waren. Jeder Betroffene erhält jetzt zwischen 250 und 22.500 Dollar als Entschädigung – je nach Intensität der Rechtsverletzung. Um alle Betroffenen zu erreichen, wurden Anzeigen in Tageszeitungen und im Internet geschaltet.

Dass es auch anders geht haben im übrigen zwei New Yorker Precincts gezeigt, in denen die Beschwerden im gleichen Zeitraum nicht anstiegen, sondern zurückgingen. Durch konsequentes Training und durch ständige Überwachung wurde hier „respectful policing“ betrieben, also eine Polizeiarbeit, die Rücksicht auf die Bürger nimmt und versucht, mit ihnen kommunikativ zu arbeiten. Wie eine jüngst veröffentlichte Studie zeigte, spielten dabei vor allem auch die Führungsstile der beiden Precinct-Commander eine wichtige Rolle<sup>3</sup>.

### **Kriminalitätsrückgang als Folge „harter“ Polizeistrategie?**

Der Kriminalitätsrückgang in den USA seit etwa 1992 betrifft im wesentlichen Großstädte. In New York ging die Zahl der Tötungsdelikte zwischen 1992 und 1999 um 66% zurück. Vergleichbare Rückgänge finden sich aber auch in anderen Städten, die nicht nach dem New Yorker Modell der „Zero Tolerance“ arbeiten. In Boston, wo die Polizei einen deutlich differenzierteren Weg als in New York geht und intensiv mit den Bürgern und verschiedenen Institutionen im Gemeinwesen zusammenarbeitet, ist der Rückgang sogar noch deutlicher: Dort sind die Tötungsdelikte im gleichen Zeitraum um 77% zurückgegangen<sup>4</sup> - und dies, obwohl die Polizei in Boston nicht personell verstärkt wurde wie in New York. Die Beziehungen zwischen der Polizei und den ethnischen Gruppen wurden in Boston sichtbar verbessert, indem z.B. farbige Gemeindevertreter sich regelmäßig mit der Polizei treffen, um Strategien zur Kriminalitätsverhütung zu diskutieren. Diese „Ten-Point-Coalition“ dürfte der eigentliche Schlüssel zum Erfolg sein – verbunden mit deutlicher Distanzierung der Polizeiführung von Polizeigewalt und der unnachgiebigen Verfolgung von polizeilichen Übergriffen. Auch andere Modelle wie das in Chicago<sup>5</sup> haben gezeigt, dass die Zusammenarbeit mit den Bürgern der entscheidende Faktor ist.

<sup>2</sup> Dan Barry, Marjorie Connelly, Poll in New York Finds Many Think Police Are Biased. In: New York Times 16.3.1999

<sup>3</sup> Robert C. Davis, Pedro Mateu-Gelabert, Police Management, Citizen Complaints, and Attitudes Toward the Police. Effective Police Management Affects Citizen Perceptions. In: National Institute of Justice Journal Juli 2000; unter <http://www.ojp.usdoj.gov/nij/journals/jr000244.htm>

<sup>4</sup> O. Patterson, C. Winship, Boston's Police Solution. The New York Times, 3. März 1999

<sup>5</sup> Vgl. W. Skogan, Community Partizipation and Community Policing. In: J.-P. Brodeur (Hrsg.), How to Recognize Good Policing, Thousand Oaks, London, New Delhi 1998, S.88 ff.; vgl. Auch zuletzt den NIJ Research Report, Problem Solving in Practice: Implementing Community Policing in Chicago by Wesley G. Skogan,

Um die Entwicklung in den USA zu verstehen muss man wissen, dass sich die Kriminalitätsstruktur dort wesentlich von der in Europa unterscheidet. So gibt es in europäischen Großstädten deutlich mehr Eigentumsdelikte als in den USA, wenn man diese auf Delikte ohne körperliche Gewaltanwendung bezieht<sup>6</sup>. Auch sind die Eigentumsdelikte von Jugendlichen in den USA in den letzten 20 Jahren praktisch gleich geblieben, während die Zahl der Gewaltdelikte deutlich anstieg<sup>7</sup>.

Inzwischen glaubt man zu wissen, welches die Gründe für den Kriminalitätsrückgang in den USA sind: Demographische Veränderungen, Veränderungen auf dem Drogenmarkt sowie eine verstärkte Kontrolle von Schusswaffen<sup>8</sup>. Letzteres wird entweder mit schärferen Waffengesetzen oder mit intensiveren Polizeikontrollen erreicht. Die Veränderungen im Drogenhandel bestehen vor allem darin, dass die gewaltbereit machende und mit Gewalt vermarktete Droge Crack an Bedeutung in den USA verloren hat – aus verschiedenen Gründen<sup>9</sup>. Die Polizeitaktik oder Polizeistrategie kann – wie im Fall New York – eine Entwicklung anstoßen, aber auch, wie man ebenfalls dort sieht, sie in das Gegenteil verkehren; oder sie kann, wie in Boston, für dauerhafte und positive Veränderungen sorgen.

### **NYPD: „New Yorks Toughest“. Oder: Wir gegen den Rest der Welt**

Eli Silverman, Professor am New Yorker John Jay College, das – auch – New Yorker Polizeibeamte ausbildet, beschreibt dieses „Modell New York“ in seinem Buch mit eindrucksvollen Hintergrundkenntnissen. Dabei bezieht er immer wieder Aspekte der Polizeitheorie mit ein, wie sie in den letzten Jahrzehnten zumeist in England und den USA entwickelt wurden. Gemeint ist hier vor allem die Einsicht, dass Polizeiarbeit ein breites Spektrum verschiedenster Tätigkeiten darstellt und dass diese Tätigkeiten in Verbindung mit den ungewöhnlichen Arbeitszeiten nicht ohne Folgen für die sie ausübenden bleiben: Es sei eine „gefährliche Welt dort draußen“, die zunehmend in einem Muster von „Wir gegen die anderen“ oder „Wir gegen den Rest der Welt“ wahrgenommen wird<sup>10</sup>. Gut und Böse sind in diesem Schema deutlich voneinander getrennt, Grauzonen gibt es nicht. Und wenn einer, der auf der Seite des oder der „Guten“ steht, etwas tut, was nach objektiver Betrachtung nicht richtig oder vielleicht sogar illegal ist, dann kann dies nichts an der prinzipiellen Zuordnung ändern. Kommen noch Probleme mit der Institution und der Hierarchie oder im persönlichen Bereich hinzu, kann sich ein brisantes Problemgemisch ergeben, das bei bestimmten Anlässen explodieren kann. Diese Anlässe waren denn auch in New York in den 70er und 80er Jahren im Zusammenhang mit Rassenunruhen, Korruption oder Drogenskandalen innerhalb der Polizei gegeben. Den Hintergrund und die damit zusammenhängenden Ereignisse beschreibt Silverman genauso anschaulich wie knapp und präzise um zu verdeutlichen,

---

Susan M. Hartnett, Jill DuBois, Jennifer T. Comey, Marianne Kaiser, and Justine H. Lovig, April 2000; download unter <http://www.ojp.usdoj.gov/nij/pubs.htm>

<sup>6</sup> Einbruchs- und Diebstahlsraten sind in London, Berlin, Hamburg und selbst z.B. in Saarbrücken höher als in New York. Während New York 1990 5.308 Diebstahlsdelikte je 100.000 Einwohner zu verzeichnen hatte, waren es in London 8.681, in Berlin 10.491, in Hamburg 11.385 und in Saarbrücken immerhin noch 5.777.

<sup>7</sup> Vgl. J. Travis, Thinking about Prevention: Are we asking the right Questions? Vortragsmanuskript, Australien Februar 1998, Washington März 1999; unter <http://www.ojp.usdoj.gov/nij/speeches/hobart.htm> zu finden.

<sup>8</sup> Aktuell dazu: A. Blumstein, Joel Wallmann (Hrsg.), The Crime Drop in America. Cambridge University Press, 2000

<sup>9</sup> Vgl. dazu A. Blumstein, Violence by Young People: Why the Deadly Nexus? NIJ-Journal, Washington, 1995

<sup>10</sup> „It is a dangerous world out there for the police, and that world is increasingly viewed in „us versus them“ terms“ (S.18 f.)

an welchem Punkt die New Yorker Polizei 1994 angekommen war, als die Reformbestrebungen von Bill Bratton und die Einführung von „COMPSTAT“ begannen. Zuvor waren bereits in den 80er Jahren – im Ergebnis übrigens erfolglos – auch in New York Methoden der bürgernahen Polizeiarbeit bzw. des „Community Policing“ eingeführt worden; erfolglos deshalb, weil Community Policing als reine Methode verstanden und nicht als Philosophie umgesetzt wurde – ein Aspekt, der bereits früher als bedeutsam für tatsächliche Erfolge von bürgernaher Polizeiarbeit beschrieben wurde<sup>11</sup>. Wenn nicht grundlegend Maßnahmen, Strategien und Strukturen verändert werden, können (dann nur aufgesetzte) Methoden der bürgernahen Polizeiarbeit nicht zu längerfristigen Erfolgen führen. Entsprechend hat sich auch Bratton explizit von diesem „Schlagwort“ abgewandt und einen neuen Weg eingeschlagen, wobei dies nicht gegen die Grundüberlegung von Community Policing, sondern nur gegen die besondere Art der Adaption in New York spricht.

### **Controlling und Monitoring**

Verkündungen und Pressearbeit alleine, das zeigt dieses Beispiel, ersetzen aber nicht regelmäßiges Controlling und Monitoring, und beides wiederum kann nur in einem kommunikativen und bürgerfreundlichen Umfeld polizeilichen Handelns entsprechende Ergebnisse bringen. Bratton hatte mit COMPSTAT Controlling und Monitoring eingeführt, er hat jedoch versäumt, für ein entsprechend positives und produktives Binnenklima innerhalb der Polizeibehörde zu sorgen (wobei dies möglicherweise aufgrund der besonderen New Yorker Bedingungen nicht möglich war). Dementsprechend können wir von New York die gezielte Aufbereitung und Verbreitung von Informationen innerhalb eines Polizeiapparates auch und gerade mit Hilfe von computergestützten statistischen Methoden lernen, ebenso aber auch, dass man dies in Verbindung mit einer konstruktiven und positiven Führungsphilosophie tun sollte. Wenn sich die Privatwirtschaft inzwischen gesicherter Methoden des Deployment und des „Data Mining“ bedient, um Kundenprofile zu erstellen, Verlaufsprognosen zu erstellen, Daten zu verstehen, aufzubereiten und auszuwerten, um z.B. Entscheidungszeiten zu verkürzen und zu optimieren, so stellt sich die Frage, warum sich die Polizei diese auch in Deutschland verfügbaren Methoden nicht zunutze macht<sup>12</sup>.

### **Polizei verändern = Auf Granit beißen**

Polizei verändern bedeutet oftmals „auf Granit beißen“ (Silverman) und ist im Ergebnis weniger von theoretischen Überlegungen als von persönlichen Einflussnahmen abhängig. Mit Bratton und Safir hatten zwei „Aufräumer“ die New Yorker Polizei übernommen, die – wie es ein amerikanischer Kollege einmal formulierte – „dem korrupten und trägen Haufen (der New Yorker Polizei, TF) Beine machten“. Dass dies ohne die Unterstützung von außen oder besser gesagt von oben (durch den New Yorker Bürgermeister) nicht möglich gewesen wäre und zumindest teilweise auch auf ausdrückliche Veranlassung von oben geschehen ist, ist ebenso bekannt wie die Tatsache,

---

<sup>11</sup> Th. Feltes, H. Gramckow, Bürgernahe Polizei und kommunale Kriminalprävention. In: Neue Kriminalpolitik 3, 1994, S. 16-20; Th. Feltes, Bürgernahe Polizeiarbeit - neuer Wein in alten Schläuchen? In: Jahrbuch Rechts- und Kriminalsoziologie 1995, S. 125-148; Th. Feltes, Zur Einführung: Kommunale Kriminalprävention und bürgernahe Polizeiarbeit. In: Th. Feltes (Hrsg.), Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg, Holzkirchen 1995, S.11-29

<sup>12</sup> Angeboten z.B. von SPSS; [www.spss.com](http://www.spss.com); zum Data Mining und CRISP-DM (Cross Industrial Standard Process for Data Mining) [www.crisp-dm.org](http://www.crisp-dm.org)

dass Bratton seinen Platz räumen musste, als er persönlich zu sehr in das Blickfeld der Öffentlichkeit rückte. Auf der anderen Seite räumt Silverman in seinem Buch auch ganz nebenbei mit einem alten (Vor-) Urteil auf, wonach Polizist-Sein ein Erfahrungsberuf ist und damit Alter und Erfahrung die wichtigen Grundlagen für polizeiliches Handeln sind. In New York wurde explizit von dieser Annahme abgerückt. Denjenigen, die bereit waren zu handeln und sich in neuen Modellen zu engagieren, wurde der Vortritt z.B. auch bei Beförderungen eingeräumt gegenüber den sog. „erfahrenen“ Kollegen. In diesem Sinne gab es in New York tatsächlich eine grundlegende „Reorganisation“ der Polizei – wenn auch verbunden mit zum Teil erheblichen Frustrationen bei den dienstälteren Polizeibeamten.

### **Woran erkennt man „gute Polizeiarbeit“?**

Die Frage, wie oder woran man „gute Polizeiarbeit“ erkennt, steht im Ausland längst im Mittelpunkt polizeiwissenschaftlicher Diskussion, während sie in Deutschland leider noch immer zumeist auf PKS-Zahlen und (vordergründig) gute Presseberichte beschränkt wird. Der jüngst erschienene Sammelband von Jean-Paul Brodeur mit dem Titel „How to Recognize Good Policing“<sup>13</sup> zeigt, was wir hier methodisch und polizeitheoretisch von Nordamerika und Großbritannien lernen können. Die anspruchsvolle Zusammenstellung von wissenschaftlich fundierten Beiträgen renommierter Polizeiforscher aus Nordamerika und England macht deutlich, woran es in Deutschland gegenwärtig ganz besonders mangelt: An empirischen und wissenschaftlich-theoretisch abgesicherten Beiträgen zu eben dieser Frage, woran man „gute“ Polizeiarbeit erkennen kann. Dabei meint „wissenschaftlich-theoretisch“ nicht trocken und abstrakt, sondern mit fundiertem und nachvollziehbarem Hintergrund geschrieben. Noch immer wird „gute“ Polizeiarbeit bei uns als etwas verstanden, das an niedrigen Kriminalitätszahlen und hohen Aufklärungsraten festzumachen ist. Dabei ist längst nachgewiesen, wie fehlerhaft diese Zahlen sind<sup>14</sup> und wie sie fast beliebig manipuliert werden können<sup>15</sup>. Vor allem machen die Beiträge in dem Buch von Brodeur Schluss mit dem Vorurteil, Polizeiarbeit sei nicht zu messen und könne daher auch nicht evaluiert werden. Dass es sich dabei natürlich nicht um eine Art Kochbuch handelt, aus dem man die besten Rezepte für Polizeiarbeit entnehmen kann, versteht sich von selbst. Vielmehr wirft das Buch (wie es sich für ein seriöses wissenschaftliches Werk gehört) mehr Fragen auf, als es beantwortet. So beschäftigt sich der Herausgeber Jean-Paul Brodeur selbst in seiner Einleitung zu dem Buch (S. VII-XX) und in der Zusammenfassung (S. 215-222) ausführlich mit den Fallstricken von Erfolgsmessung und der Tatsache, dass die Polizei eigentlich schon lang selbst Evaluation betreibt, allerdings ohne dies systematisch und nachvollziehbar zu dokumentieren.

---

<sup>13</sup> s. FN 1

<sup>14</sup> zuletzt W. Stadler, W. Walser, Verzerrungsfaktoren und Interpretationsprobleme der PKS unter besonderer Berücksichtigung ausländischer Staatsangehöriger. TEXTE-Reihe der Hochschule für Polizei Nr.22, Villingen-Schwenningen 1999 (Bestellungen über [WolfgangKupper@fhpol-vs.de](mailto:WolfgangKupper@fhpol-vs.de))

<sup>15</sup> Dazu ein kleines Beispiel: Will die Polizei in einer Großstadt ihre Aufklärungsquote erhöhen, so braucht sie nur die großen Kaufhäuser zu motivieren, möglichst viele gefasste Ladendiebe zu benennen. Auch die städtischen Nahverkehrsbetriebe können ihren Beitrag dazu liefern, indem sie einmal tatsächlich alle Schwarzfahrer der Polizei benennen (in beiden Fällen handelt es sich um zahlenmäßig viele Fälle, die zudem auch noch alle aufgeklärt sind, wenn ein Tatverdächtiger benannt ist).

### **Evaluation: Ergebnis- oder prozessorientiert?**

Von Bedeutung ist auch die Frage, ob man Ergebnisse als Evaluationsgrundlage ansieht, oder ob nicht auch der Prozess selbst ein wichtiges Kriterium für eine Evaluation ist. Vor allem wird nach wie vor zu oft der Fehler gemacht, polizeiliches Handeln als einzigen Einflussfaktor auf (positive oder negative) Kriminalitätsentwicklungen zu sehen. Sogenannte side-effects, also Einflüsse, die man nicht auf den ersten Blick erkennt, sind oftmals wichtiger als polizeiliche Maßnahmen. Dieses Problem kann man methodisch nur dann in den Griff bekommen, wenn bereits vor der Einführung neuer polizeilicher Maßnahmen oder vor der Veränderung polizeilicher Strategien ein ausführliches Evaluationskonzept erarbeitet und eine entsprechende unabhängige Arbeitsgruppe mit der Begleitung des Projektes betraut wird. Die öffentlichkeitswirksame Bekanntmachung von „Erfolgszahlen“ nach dem Abschluss einer Maßnahme oder das vordergründige kausale Zurückführen von Veränderungen auf neue polizeiliche Strategien oder neue Gesetze ist im günstigsten Fall blauäugig, im ungünstigsten Fall manipulativ.

### **Bürgerbefragung als Evaluationsinstrument**

Vor allem wird in Deutschland noch zu wenig von den Möglichkeiten der Bürgerbefragung Gebrauch gemacht<sup>16</sup>. Vincent F. Sacco<sup>17</sup> macht deutlich, dass mit solchen public surveys polizeiliche Maßnahmen vor allem im Bereich der bürgernahen Polizeiarbeit besser evaluiert werden können als mit Zahlen aus der Polizeilichen Kriminalstatistik. Dabei fällt in solchen Studien auch auf, dass die Zufriedenheit mit der Polizei bei denjenigen, die häufiger mit der Polizei Kontakt haben, niedriger ist als bei denjenigen, die keinen Kontakt haben. Dabei spielt es keine Rolle, ob dieser Kontakt als Verdächtiger, als Opfer oder als Anzeigerstatter zustande kam.

### **Vier Schlüsselemente von Polizeireform**

Ganz nebenbei wird in dem Buch auch mit dem Irrglauben an die „richtige“ Polizeistrategie oder die einzig richtigen Polizeistrukturen aufgeräumt: Einzelne Polizeibehörden sollten viel mehr zum Experimentieren bereit sein (und von den politisch Verantwortlichen dafür in die Lage versetzt werden), um so den jeweils für sie richtigen Weg und die für sie richtige Struktur zu finden. Vier Elemente wurden zumindest in den letzten Jahren als hilfreich für positive Reformen in der Polizei erkannt<sup>18</sup>:

- Delayerization (Abbau von Hierarchien)
- Professionalization (Verlagerung von Verantwortlichkeiten nach unten, in Verbindung mit einer Dezentralisierung von Strukturen und Zuständigkeiten)

---

<sup>16</sup> Zu solchen Projekten vgl. Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg: Untersuchungen zur Kommunalen Kriminalprävention. In: Kriminalistik 1, 1999, S. 54-56; dies., Viktimisierungen, Kriminalitätsfurcht und Bewertung der Polizei in Deutschland. In: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 2, 1998, S.67-82; dies., Opfererfahrungen, Kriminalitätsfurcht und Vorstellungen zur Delinquenzprävention. Ergebnisse von Bevölkerungsbefragungen im Rahmen des Begleitforschungsprojekts "Kommunale Kriminalprävention" in Baden-Württemberg. In: Th. Trenczek, H. Pfeiffer (Hrsg.), Kommunale Kriminalprävention. Paradigmenwechsel und Wiederentdeckung alter Weisheiten, Bonn 1996, S. 118-140 sowie das von dieser Arbeitsgruppe herausgegebene „Handbuch Kommunale Kriminalprävention“, Landeskriminalamt Baden-Württemberg, Stuttgart 2000. Zu dem generellen Ansatz des polizeilichen Umfeldmonitorings vgl. Feltes/Gottlieb/Prestel, Polizeiliches Umfeldmonitoring: Aktion statt Reaktion. Ziele und Möglichkeiten proaktiver polizeilicher Kommunikation. In: Die Polizei 1995, S. 233-238

<sup>17</sup> Evaluating Satisfaction, S.123-137

<sup>18</sup> Stephen D. Mastroski, Community Policing and the Police Organisational Structure, S.161-189

- Democratization (Verstärkung des Bürgerkontaktes und Zusammenarbeit mit anderen Institutionen im Gemeinwesen)
- Service Integration (Zusammenlegung polizeilicher Funktionen – Generalist statt Spezialist)

### **Bürgernahe Polizeiarbeit als Philosophie, nicht als Methode**

Vor allem Dennis P. Rosenbaum<sup>19</sup> reflektiert noch einmal den gegenwärtigen Wandel von der (relativ erfolglosen) herkömmlichen Polizeiarbeit zur bürgernahen Polizeiarbeit des „Community Policing“. Rosenbaum stellt dabei übersichtlich und nachvollziehbar auch die bisherigen Ergebnisse der empirischen Polizeiforschung dar und zieht daraus Konsequenzen für polizeiliches Alltagshandeln. Er räumt dabei auch mit dem uralten Urteil auf, dass gute Polizeiarbeit identisch ist mit vielen Verhaftungen und Verurteilungen. Und gerade hierzu bietet das amerikanische Experiment der letzten Jahre diverses Anschauungsmaterial: Bei rückläufigen Kriminalitätszahlen steigen dort die Gefangenenzahlen ständig. Inzwischen sitzt jeder 150. Amerikaner im Gefängnis, und bald wird die Zwei-Millionen-Grenze von Gefangenen erreicht sein: Im Jahr 2000 werden vermutlich doppelt so viele Personen in Gefängnissen der USA sitzen wie zehn Jahre zuvor, und dreimal so viele wie 1980. Für einen in diesem Jahr geborenen Amerikaner ist die Wahrscheinlichkeit, einen Teil seines Lebens hinter den dort noch real vorhandenen Gittern zu verbringen, eins zu 20; für Afro-Amerikaner eins zu vier<sup>20</sup>. Bereits 1997 hatte das Justizministerium der USA berechnet, dass knapp 30% der 1991 geborenen männlichen Schwarzen irgendwann einmal im Gefängnis landen werden (im Vergleich zu weniger als 5% der weißen Bevölkerung).

### **Amerika auf dem Weg ins Verderben. Oder: Ist Einsperren die Lösung?<sup>21</sup>**

Was ist oder was war passiert? Die Zahl der Haushalte, die bei der jährlich durchgeführten Opferbefragung angaben, Opfer einer Straftat geworden zu sein, war zuletzt um 25% niedriger als bei der Einführung dieser Befragung vor mehr als 20 Jahren<sup>22</sup>. Dennoch wird (umgerechnet) jede Woche ein neues 1.000-Betten Gefängnis in den USA eröffnet<sup>23</sup> – viele davon privat geführt, mit dem Ergebnis, dass die Aktien der Corrections Corporation of America, die die meisten dieser Gefängnisse baut und betreibt, seit 1994 um das 10-fache im Wert gestiegen sind. Entsprechend wächst die Gewerkschaft der Strafvollzugsbediensteten schneller als alle anderen Gewerkschaften. Gefängnisse werden in den USA (und nicht nur dort) vornehmlich in ländlichen, wirtschaftlich schwachen Gebieten erbaut, wo sie ein wichtiger Arbeitgeber sind - mit dem Ergebnis, dass eine Reduktion oder gar Auflösung einen öffentlichen Aufschrei auslösen würde<sup>24</sup>. Das einzige, was diesen Gefängnisboom stoppen könnte, wären wirtschaftliche Gründe. Und diese zeichnen sich zunehmend ab, auch wenn die Ökonomie in den USA allgemein nach wie vor boomt. Vier Milliarden US\$ kosten die Ge-

<sup>19</sup> The Changing Role of the Police, S. 3-29

<sup>20</sup> Diese und weitere aktuelle Daten und Fakten sind entnommen aus dem Beitrag von Timothy Egan, Hard Time, Less Crime, more Criminals. In: The New York Times, 7.3.1999

<sup>21</sup> Eine ausführliche Version dieses Kapitels findet sich im Internet unter <http://www.Felix-Verlag.de/autoren.htm#f>.

<sup>22</sup> Zu früheren Ergebnissen des Victim Surveys vgl. Th. Feltes, Opferrisiko in den USA In: Bewährungshilfe 1, 1989, S. 465 ff.

<sup>23</sup> Allein Kalifornien hat in den letzten 15 Jahren 21 neue Gefängnisse gebaut – aber keine einzige neue Schule oder Universität.

<sup>24</sup> Vgl. Eric Schlosser, The Prison-Industrial Complex. In: The Atlantiv Monthly December 1998

fängnisse allein den Staat Kalifornien jedes Jahr, was dazu führt, dass inzwischen selbst konservative Republikaner nachdenklich werden und für eine Abkehr von diesem Weg plädieren.

Was sind die Hintergründe dieser Entwicklung? In den USA sitzen mehr als 60% der 2 Millionen Strafvollzugsinsassen wegen Drogendelikten ein, davon ein Drittel nur wegen Besitzes illegaler Drogen. Ihre Zahl hat sich in den letzten 15 Jahren verdreifacht, obwohl der Drogenmißbrauch insgesamt nicht angestiegen ist. Grund dafür sind hohe Mindeststrafen für Drogenmißbrauch und Drogenhandel, von denen die Gerichte nicht abweichen dürfen, sowie Gesetze wie das „Three Strikes and You’re Out“, wonach die dritte Verurteilung automatisch zu „lebenslänglich“ führt. Fünfmal soviel Weiße wie Schwarze benutzen Drogen, aber 13 mal mehr Schwarze landen wegen Drogenvergehen im Gefängnis<sup>25</sup>

Der „War on Drugs“, von Reagan zuerst ausgerufen und von Clinton übernommen, hat nachweislich keinen Erfolg gehabt. Darüber ist man sich inzwischen in allen politischen Lagern einig, und selbst Edwin Meese, unter Reagan Generalstaatsanwalt und einer der wichtigsten Befürworter bei der Ausrufung des „War on Drugs“, erkennt inzwischen an, dass Prävention und Behandlung besser sind als Gefängnisstrafen<sup>26</sup>. Im Staat Washington werden demnächst die Mindeststrafen für Drogenmißbrauch abgeschafft. Eine Koalition aus Richtern, Staatsanwälten und ansonsten nicht erst seit „Monicagate“ für ihre harte Linie bekannten Republikanern will dies durchsetzen. Vor grundlegenden Konsequenzen wie der Legalisierung weicher Drogen oder aktiven Substitutionsprogrammen scheut man allerdings immer noch zurück. Nach Berechnungen von Alfred Blumstein, dem Nestor der amerikanischen empirischen Kriminologie, gehen 40% des Anstiegs bei den Gefängnisinsassen darauf zurück, dass mehr Personen dorthin geschickt werden und 60% darauf, dass längere Strafen verhängt werden. Nur einen sehr geringen Anteil an dieser Entwicklung haben nach der Auffassung von Blumstein<sup>27</sup> bessere Polizeiarbeit oder höhere Verhaftungsraten.

Amerikas Krieg gegen die Drogen hat das Land in den letzten 20 Jahren eine viertel Billion US-Dollar gekostet. In dieser Zeit „ist die Zahl der Inhaftierten um das 10-fache gewachsen, die der Drogentoten um das fünffache, der Preis der Drogen aber ist auf ein Viertel dessen gesunken, was sie vor 20 Jahren kosteten“ sagt Tom Campbell, republikanischer Abgeordneter<sup>28</sup>. In den USA sitzen mehr Menschen wegen Drogenstraftaten in Gefängnissen, als in ganz Westeuropa für alle Verbrechen zusammen – und die EU hat 100 Millionen mehr Einwohner als die USA.

### **Gefängnisse als Amerikas interner Gulag**

„Amerikas interner Gulag“ wird das Strafvollzugssystem der USA vom dortigen „Drogen-Zar“ Barry McCaffrey genannt. McCaffrey leitet das Office of National Drug Control Policy (ONDCP), das direkt dem Weißen Haus unterstellt ist und das jährlich fast 18 Milliarden US Dollar zur Verfügung hat<sup>29</sup>. Tatsächlich sitzen derzeit in den

<sup>25</sup> Gram Boyd von der amerikanischen Bürgerrechtsvereinigung ACLU; zitiert nach Peter Tautfest, Die Kriegsoffer, taz 28.8.2000, S. 4

<sup>26</sup> New York Times, 7.3.1999 „Less Crime, More Criminals“

<sup>27</sup> Die Studie soll Ende 1999 veröffentlicht werden, vgl. Fox Butterfield, Number of Unmates Reaches Record 1.8 Million. In: New York Times 15.3.1999.

<sup>28</sup> Zitiert nach Peter Tautfest, Die Kriegsoffer, taz 28.8.200, S. 4

<sup>29</sup> 7,3 Mrd. davon werden zur Bekämpfung von Drogenstraftaten verwendet, 3,1 Mrd. zur Reduzierung der negativen Auswirkungen des Drogengebrauchs, 1,9 Mrd. zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs Jugendlicher und 2 Mrd. zur Absicherung der Grenzen gegen den illegalen Drogentransport



USA mehr Menschen hinter Gittern als in Russland zu den schlimmsten „Gulag“-Zeiten. Mehr als 90% der Gefangenen sind keine Lebenslänglichen, müssen also irgendwann einmal entlassen werden. Bereits 1995 wurden fast eine halbe Million Gefangene auf freien Fuß gesetzt, 660.000 werden es im Jahr 2000 sein, rund 900.000 im Jahr 2005 und über 1.2 Millionen im Jahr 2010<sup>30</sup> - Menschen, die in der Regel mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte wie Tiere im Käfig gehalten wurden, die sozial isoliert und sensorisch depriviert, teilweise missbraucht, jedenfalls aber lebensunfähig gemacht wurden. Vergleichbar mit gewalttätigen Tieren, die nur noch nach ihrem Instinkt handeln und nicht mehr imstande sind, über den Augenblick hinaus zu denken oder zu handeln. Damit verlassen hunderttausende lebender Zeitbomben die Gefängnisse, von Hass erfüllte Individuen, ohne dass irgendwelche Anstrengungen unternommen werden, sie zu resozialisieren<sup>31</sup> oder nach ihrer Entlassung in die Gesellschaft zu integrieren. William Sabol, Forscher am renommierten Washingtoner Urban Institute, geht davon aus, dass die Stadtteile, in die diese Gefangenen zurückkehren nicht mehr in der Lage sein werden, diesen Zustrom arbeitsloser, oftmals physisch und psychisch kranker, mit Tuberkulose, Hepatitis oder Aids infizierter Männer<sup>32</sup> zu absorbieren. Die Bezirke werden ihren zivilen Charakter verlieren, eingesessene Familien ziehen weg und diese Bereiche werden zu Stadtteilen der Ausgestoßenen werden. Nicht wenige sehen die Zukunft der amerikanischen Städte im gewalttätigen Chaos versinken, regiert von einer riesigen Armee wütender, hasserfüllter Ex-Häftlinge, die ohne schulische und berufliche Ausbildung, ohne Wohnung und Familie und aufgrund ihrer Gefängniserfahrung gereizt bis aufs Blut auf den Straßen leben. Wie sagt doch der „Drogenzar“ der amerikanischen Regierung in einer Rede im Juni 1999<sup>33</sup>: „Tough rhetoric on crime is not a measure of success. The measure should be the quality of life in our towns and neighborhoods, the future of this adolescent generation, and the ideals of our nation“<sup>34</sup>. Nun denn ...

---

<http://www.whitehousedrugpolicy.gov>

<sup>30</sup> Diese und die folgenden Überlegungen finden sich bei Sasha Abramsky, When They Get Out. In: The Atlantic Monthly June 1999; auch verfügbar unter <http://www.theatlantiv.com/issues/current/9906prisoners.htm>.

<sup>31</sup> Die letzten Resozialisierungsprogramme im Strafvollzug wurden Mitte der 90er Jahre eingestellt.

<sup>32</sup> Im wesentlichen sind es immer noch Männer, die aus dem Vollzug entlassen werden. Zwar steigt der Frauenanteil in den letzten Jahren an, er liegt aber immer noch unter 10%. Ein Grund, warum die amerikanische Arbeitslosenstatistik relativ gut aussieht, ist im übrigen die Tatsache, dass die (arbeitslosen) 1,6 Mio. Gefangenen derzeit in keiner Statistik auftauchen – eine Gruppe, die nach ihrer Entlassung aufgrund ihrer geringen Vorbildung kaum eine Chance hat, Arbeit zu finden.

<sup>33</sup> Am 29. Juni 1999 in Albany, N.Y.; s. <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/news/press/1999/062999xx.html> ; interessant sind auch seine Ausführungen an dieser Stelle zu den wirtschaftlichen Kosten der „Einsperrpolitik“ und insbesondere zur New Yorker Linie.

<sup>34</sup> Harte Sprüche gegen die Kriminalität sind kein Maßstab für Erfolg. Der Maßstab sollten die Lebensqualität in unseren Städten und Nachbarschaften, die Zukunft unserer heranwachsenden Generation und die Ideale unserer Nation sein.