

BKA

Forschung

Kriminalistisch-kriminologische Forschungsgruppe

**Jörg Bässmann
Sabine Vogt**

Community Policing

**Projektbericht des Bundeskriminalamtes zu den
Erfahrungen in den USA**

Community Policing



BKA-Forschung

herausgegeben vom

Bundeskriminalamt

Kriminalistisch-kriminologische Forschungsgruppe

Jörg Bässmann
Sabine Vogt

Community Policing

**Projektbericht des Bundeskriminalamtes zu den
Erfahrungen in den USA**

Bundeskriminalamt Wiesbaden 1997

Nachdruck bzw. Vervielfältigung, auch auszugsweise, nur mit Quellenangabe und mit Genehmigung des Bundeskriminalamtes

Vorwort

Seit Anfang der neunziger Jahre werden aus amerikanischen Großstädten zum Teil beeindruckende Rückgänge der registrierten Kriminalität, vor allem auch der Gewaltkriminalität, berichtet. New York und die dortigen Erfolge in der Kriminalitätsbekämpfung sind besonders in das Zentrum des internationalen polizeilichen, öffentlichen und auch politischen Interesses gerückt.

Für die Bundesrepublik Deutschland hat sich das Bundeskriminalamt, das im Rahmen seiner Zentralstellenfunktion auch polizeiliche Methoden und Arbeitsweisen der Kriminalitätsbekämpfung zu erforschen und zu entwickeln hat, der Thematik angenommen.

In einem im ersten Halbjahr 1997 durchgeführten Projekt *Community Policing* ist das Bundeskriminalamt der Frage nachgegangen, welche polizeilichen Strategien aktuell in bedeutenden Städten der USA zur Anwendung kommen und inwieweit sie ursächlich für die Rückläufigkeit der registrierten Kriminalität bzw. für die Steigerung der Lebensqualität in den Städten sein könnten.

Bei der derzeitigen breiten Diskussion über *Community Policing Projekte* in den USA und ihre Übertragbarkeit auf unser Land sollte nicht übersehen werden, dass in den letzten Jahren auch in Deutschland ansatzweise verschiedene Initiativen zu einer stärker gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit ergriffen wurden. Hervorzuheben ist hier z. B. die Mitwirkung der Polizei in der kommunalen Kriminalprävention. Angesichts solcher Ansätze sollten die amerikanischen Erfahrungen im Hinblick auf eine sinnvolle Optimierung und Ergänzung des hiesigen Spektrums gründlich auf Übertragungsmöglichkeiten geprüft werden.

Der vorliegende Bericht soll ein Beitrag zu der dafür notwendigen Informationsbasis sein und bereits vorhandenes Wissen um die Anforderungen an eine gemeinwesenorientierte Polizeiorganisation und –kultur ergänzen.

Bernhard Falk
Vizepräsident des Bundeskriminalamtes

Inhaltsverzeichnis

1 Das Projekt Community Policing	11
2 Community Policing.....	12
3 Präventions- und Bekämpfungsstrategien ausgesuchter Städte in den USA	13
Kriminalitätslage	13
3.1 New York	16
3.2 Washington D.C.....	27
3.3 Chicago.....	32
3.4 Los Angeles	42
3.5 San Diego.....	48
4 Aktivitäten des Bundes im Zusammenhang mit Community Policing.....	55
4.1 Aktivitäten des amerikanischen Justizministeriums.....	55
4.2 Aktivitäten der Bundesermittlungsbehörden – insbesondere des FBI	57
4.3 Entwicklungen im Zuge von Gesetzgebungsmaßnahmen.....	60
5 Erkenntnisse zu Community Policing	62
5.1 Hintergründe zum amerikanischen Community Policing	62
5.2 Strukturelemente des Community Policing in der amerikanischen Praxis.....	64
5.3 Anforderungen und Auswirkungen für eine polizeiliche Organisation	67
6 Gesamtbetrachtung und Übertragungsmöglichkeiten	69
6.1 Bürgernähe als zentrales polizeiliches Anliegen.....	70
6.2 Polizeiinterne Auswirkungen.....	73
6.3 Überlegungen zur Kriminalpolitik	75
6.4 Weitere Schlussfolgerungen aus den amerikanischen Strategien und Entwicklungen ..	78
Fazit.....	79
Literaturverzeichnis.....	80

1 Das Projekt Community Policing

In der Öffentlichkeit und in Fachkreisen werden aktuell die Erfolge der New Yorker Polizei diskutiert, wobei bezüglich der polizeilichen Strategien und anderen aktuellen Entwicklungen in den USA es oftmals an Kenntnis von Zusammenhängen bzw. an verlässlichen Bewertungsgrundlagen mangelt. Zudem fokussiert sich die Diskussion nahezu ausschließlich auf New York; andere Aspekte, die aus polizeilicher Sicht in eine Analyse notwendigerweise einzubeziehen wären, finden dagegen weitgehend keine Berücksichtigung. Auf der Suche nach wirksamen Konzepten zur Kriminalitätsbekämpfung und -prävention stellt sich trotz der z. T. erheblichen Unterschiede zwischen den USA und Deutschland die Frage, inwieweit dortige polizeiliche Vorgehensweisen auf hiesige Verhältnisse übertragbar sind.

Vor diesem Hintergrund führt das Bundeskriminalamt seit Anfang 1997 eine Untersuchung zum Thema Community Policing durch.

Im Zuge des Projektes wurden bislang u. a. die Verbindungsbeamten des Bundeskriminalamtes in Washington einbezogen, Literatur und interne (Polizei-) Berichte ausgewertet einschließlich wesentlicher Forschungsstudien aus Amerika. Zudem wurden in der Zeit vom 23.02. bis 06.03.1997 polizeiliche und außerpolizeiliche Einrichtungen vor Ort in den Städten New York, Washington, Chicago, Los Angeles und San Diego zwecks Informationserhebung aufgesucht. Diese Städte wurden ausgewählt, da sie exemplarisch in unterschiedlichem Ausmaß und in unterschiedlicher Form Community Policing praktizieren. Die vorläufigen Ergebnisse dieser bisherigen Erhebungen sind Gegenstand des nachfolgenden Berichts.

2 Community Policing

Community Policing in den USA ist im Kern ein gesamtgesellschaftlicher Ansatz zur Kriminalitätsbekämpfung und –prävention auf kommunaler Ebene. Die treibende Kraft ist dabei die Polizei. Praktiziert wird Community Policing vor allem in den anglo-amerikanischen Staaten sowie in Teilen West- und Nordeuropas, wobei die USA eine gewisse Vorreiterrolle einnehmen. Community Policing hat sich in den USA kontinuierlich fortentwickelt, u. a. ausgelöst durch wissenschaftliche Untersuchungen Ende der 70er Jahre, nachdem grundlegende Probleme und Defizite in der Streifentätigkeit der Polizei festgestellt wurden.

Community Policing¹, wie es in Amerika derzeit verstanden und praktiziert wird, zielt auf

- die Verhinderung bzw. Reduzierung von Kriminalität
- die Reduzierung von disorder² und incivilities³
- die Erhöhung des Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung
- die Verbesserung der Beziehung von Bürger und Polizei

und letztlich auf ein Mehr an Lebensqualität in den Gemeinden ab.

Obwohl Community Policing in örtlich unterschiedlichen Konzepten und Ansätzen praktiziert wird, sind im Kern dennoch „Strukturelemente“ erkennbar. Im Wesentlichen geht es u. a. darum, dass der Streifenpolizist (beat officer) in seiner community mit den Bürgern zusammen eine Partnerschaft (community partnership) eingeht. Probleme, die den Bürger belasten und im weiteren Sinne dem Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuzuordnen sind, sollen unter Einbeziehung anderer Behörden und Organisationen identifiziert, analysiert und gelöst werden (problem solving). Dieser zunächst nicht spektakulär klingende Ansatz setzt jedoch eine diesbezüglich Ausrichtung der gesamten polizeilichen Organisation und des polizeilichen Selbstverständnisses voraus (Projekthypothesen).

¹ vgl. u. a. Hess, Henner: New York zieht die Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben. In: Kriminologisches Journal, 28. Jahrgang, Heft 3, S. 179-190; Lee-Sammons, Lynette und Jürgen Stock: Kriminalprävention. Das Konzept des „Community Policing“ in den USA. In: Kriminalistik, Heft 3/93, S. 157-162; Wilson, James W. und George L. Kelling: Polizei und Nachbarschaftssicherheit: Zerbrochene Fenster. In: Kriminologisches Journal, 28. Jahrgang, Heft 2, S. 121-137

² Unter disorder sind insbesondere Formen der „Un-Ordnung“, wie z. B. die Straßenprostitution, Trinken in der Öffentlichkeit, aggressive Bettelei, Graffiti oder Abfall in den Straßen zu verstehen.

³ Bei incivilities handelt es sich um rücksichtsloses, aggressives, ungehöriges Benehmen, um Verstöße gegen die gegenseitige Achtung und Verpflichtung zum Anstand.

3 Präventions- und Bekämpfungsstrategien ausgesuchter Städte in den USA

Kriminalitätslage

Bezüglich der Kriminalitätslage in den USA und Deutschland ist darauf hinzuweisen, dass die amerikanische Kriminalstatistik, bezeichnet als Uniform Crime Reports (UCR), mit der deutschen Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) nicht vergleichbar ist. Dies betrifft sowohl die Anzahl und Art der erfassten Delikte als auch die differierenden Legaldefinitionen der Straftaten, die zudem auch noch in den verschiedenen amerikanischen Bundesstaaten unterschiedlich gefasst sind. In der amerikanischen Kriminalstatistik werden lediglich acht Straftatenkategorien als crime index abgebildet, so dass die Gesamtzahlen (auch Gesamthäufigkeitszahlen) sowohl für die USA als auch für die (freiwillig) meldenden Städte und Gemeinden nicht mit der Situation in Deutschland vergleichbar sind. Aufgrund der differierenden Strafgesetze in den einzelnen Bundesstaaten ist es erforderlich, die Straftatenkategorien für den crime index einheitlich zu definieren. Unterschiede, die sich in den Darstellungen der Kriminalstatistik und von Seiten einzelner police departments ergeben, sind damit zu erklären. Hinsichtlich der Angaben zum Polizeipersonal, die ebenfalls im Uniform Crime Reports enthalten sind, dürften zudem unterschiedliche Stichtagsregelungen eine Rolle spielen.

Die im Uniform Crime Reports 1995 berichtete Schwerstkriminalität (serious crime) der USA, differenziert nach den Bereichen Gewaltkriminalität (violent crime) und Eigentumskriminalität (property crime), weist seit 1991 eine rückläufige Tendenz auf, wobei diese für 1995 mit 13,9 Millionen Straftaten lediglich 0,9 % ausmachte. Die Häufigkeitszahl liegt allerdings immer noch 5 % über der von 1985. Aktuell vorliegende Vergleichszahlen des FBI für das erste Halbjahr 1996 weisen gegenüber dem ersten Halbjahr 1995 einen weiteren Rückgang um 3 % aus, die Rückgänge für violent crime liegen bei 5 % und für property crime bei 2 %.⁴

Die über die letzten zehn Jahre relativ konstante Aufklärungsquote, die sich ebenfalls nur auf die im crime index erfassten Delikte bezieht und daher mit den deutschen Zahlen nicht vergleichbar ist, lag 1995 bei 21 %.

⁴ Vgl. U.S. Department of Justice/Federal Bureau of Investigation: FBI National Press Office, (202) 324-3691, For Release 6 P.M., EST, Sunday, January 5, 1997

Im Einzelnen sind 1995 folgende Entwicklungen hervorzuheben:

violent crime

- murder / nonnegligent manslaughter (Mord / Totschlag; ohne Versuche):

21.597 Taten (- 7,4 % gegenüber 1994; - 12,6 % gegenüber 1991; + 4,8 % gegenüber 1986). Im ersten Halbjahr 1996 ging die Zahl gegenüber dem ersten Halbjahr 1995 um weitere 7 % zurück.

Der größte Rückgang wurde in Städten über eine Million Einwohner (HZ 20,8) und zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern, ein leichter Anstieg in Städten bis 10.000 Einwohner (HZ 3,5) verzeichnet. 48 % der Opfer und fast 37 % der Täter (bei einem Unbekanntanteil von 29,7 %) waren Afro-Amerikaner (Bevölkerungsanteil: ca. 13 %).

Schusswaffen wurden in 68 % (1994: 70 %) der Fälle verwendet.

1.157 Tötungen gingen 1995 (1994: 1.157) auf das Konto von Jugendbanden, 2.050 (1994: 2.313) vollendete Mordfälle waren Raubmorde, 1.010 (1994: 1.238) hatten Drogenbezug.

Die durchschnittliche Aufklärungsquote („cleared by arrest“⁵) lag bei knapp 65 %.

- forcible rape (vollendete / versuchte Vergewaltigung):

97.464 Taten (- 4,6 % gegenüber 1994; - 8,6 % gegenüber 1991). Im ersten Halbjahr 1996 ist ein Rückgang gegenüber dem ersten Halbjahr 1995 um 1 % zu verzeichnen.

- robbery (vollendeter / versuchter Raub):

580.545 Taten (- 6,2 % gegenüber 1994; - 15,6 % gegenüber 1991). Im ersten Halbjahr 1996 ging die Zahl gegenüber dem ersten Halbjahr 1995 um weitere 5 % zurück.

Der größte Rückgang wurde in Städten mit mehr als einer Million Einwohnern (HZ 767,6), ein leichter Anstieg in ländlichen Gebieten (HZ 18,6) und Städten bis 10.000 Einwohnern (HZ 63,6) verzeichnet. Bei einer durchschnittlichen Aufklärungsquote von 24 % liegen die Schwankungen zwischen 19,9 % für Städte ab 500.000 bis 1 Million Einwohner und 40,3 % für ländliche Gebiete.

- aggravated assault (vollendete / versuchte Körperverletzung unter erschwerenden Umständen):

1,09 Mio. Delikte (- 1,3 % gegenüber 1994; + 6 % gegenüber 1991).

Im ersten Halbjahr 1996 ging die Zahl gegenüber dem ersten Halbjahr 1995 um weitere 5 % zurück.

property crime

- burglary (unerlaubtes Eindringen in eine Wohnung / ein Gebäude, in der Absicht, eine Straftat zu begehen):

2,59 Mio. Delikte (- 4,3 % gegenüber 1994; - 17,8 % gegenüber 1991). Im ersten Halbjahr 1996 ging die Zahl gegenüber dem ersten Halbjahr 1995 um weitere 5 % zurück.

- larceny - theft (Diebstahl):

8 Mio. Delikte (+ 1,5 % gegenüber 1994; - 1,7 % gegenüber 1991). Im ersten Halbjahr 1996 ging die Zahl gegenüber dem ersten Halbjahr 1995 um 1 % zurück.

⁵ Die UCR-Definition „cleared by arrest“ bedeutet, dass eine Tat dann als aufgeklärt oder gelöst gilt, wenn wenigstens eine Person inhaftiert, der Tatbegehung beschuldigt und dem Gericht zur Anklage überstellt wurde; vgl. U.S. Department of Justice/Federal Bureau of Investigation: Crime in the United States 1995. Uniform Crime Reports. Washington 1996, S. 197)

- motor-vehicle theft (versuchter / vollendeter Kfz-Diebstahl):
1,47 Mio. Delikte (- 4,3 % gegenüber 1994; - 11,4 % gegenüber 1991). Im ersten Halbjahr 1996 ging die Zahl gegenüber dem ersten Halbjahr 1995 um weitere 4 % zurück.

- arson (Brandstiftung):
Im ersten Halbjahr 1996 stieg die Zahl gegenüber dem ersten Halbjahr 1995 um 2 %.

Polizeipersonal in den USA

Die amerikanische Kriminalstatistik enthält auch Angaben zur Personalsituation in der Polizei. Im Oktober 1995 beschäftigten die Stadt-, Land- und Bundespolizeibehörden zusammen 586.756 (1994: 561.543) sworn police officers (vergleichbar mit Vollzugsbeamten) und 226.780 (1994: 220.567) civilian employees. Die Polizeidichte betrug damit 2,4 „Vollzeitbeamte“ (full time law enforcement officers) auf 1.000 Einwohner und wäre damit der deutschen Situation in etwa vergleichbar.⁶

Bezogen auf die unterschiedlichen Stadtgrößen schwankt der Wert für full time law enforcement officers zwischen 1,8 für Städte mit 25.000 bis 99.999 Einwohnern und 3,1 für Städte über 250.000 Einwohner. Für Polizeidienststellen in den Vororten (suburban county law enforcement agencies) wurde 1995 ein Wert von 2,4 und für Polizeidienststellen in ländlichen Gebieten (agencies in rural counties) von 2,8 ausgewiesen.⁷

Auf der Basis der 1990er Zahlen⁸ lag die Polizeidichte für nachfolgend ausgewählte Städte bei 4,1 für Chicago; 2,1 für Los Angeles; 3,8 für New York City; 1,5 für San Diego; 6,2 für Washington D.C. (aktuell: 4,4).

3.1 New York

Kriminalitätsentwicklung

In New York mit seinen 7,31 Millionen Einwohnern im City-Bereich wurden 1995 (1994) insgesamt 444.758 (530.120) Straftaten begangen, davon 1.177 (1.561) Fälle von Mord / Totschlag, 2.374 (2.666) Vergewaltigungen, 59.280 (72.540) Raubstraftaten, 52.322 (59.755) Körperverletzungen unter erschwerenden Umständen, 73.889 (88.370) Fälle des Eindringens in Wohnungen zur Straftatenbegehung, 183.037 (209.808) Diebstähle und 72.679 (95.420) Kfz-Diebstähle.

⁶ Mit Stand 01.10.1996 betrug die Polizeistärke in Deutschland: 1/359 (vgl. Bundesministerium des Innern: Stärke der Polizeivollzugsbeamten in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Stand vom: 01. Oktober 1996. Entnommen aus: Bericht P I 1 – 640 103/1 vom 03.02.1997)

⁷ Uniform Crime Reports 1995, S. 278 / Tabelle 71

⁸ Gaines, Larry K. und andere: Policing in America. Cincinnati 1994, zitiert aus „Sourcebook of Criminal Statistics 1990“

Die vom New Yorker Police Department erhaltenen Zahlen für 1995 weichen aus den bereits erwähnten möglichen Gründen davon ab. Vor dem Hintergrund der derzeit auch in der Presse berichteten Zahlen zu New York seien nachfolgend diese Zahlen für 1995 und 1996 genannt:

	1995	1996	Differenz (%)
Murder (Mord / Totschlag)	1.181	984	-16,68
Rape (Vergewaltigung)	3.018	2.883	- 4,47
Robbery (Raub)	59.733	49.306	- 17,46
Felony Assault (Schwere Körperverletzung)	35.528	30.572	- 13,95
Burglary (Einbruch zur Begehung von Straftaten)	75.649	61.901	- 18,17
Grand Larceny (Schwerer Diebstahl)	65.425	58.633	- 10,38
GLA (Schwerer Autodiebstahl)	71.798	59.440	- 17,21
Total	312.332	263.719	-15,56

Die Kriminalität ging damit in allen Straftatenfeldern des crime index z. Z. deutlich zurück.

Personalentwicklung im Polizeibereich

1995 waren insgesamt 46.802 (1994: 39.953) Mitarbeiter im New York Police Department beschäftigt. Die aktuellen 1996er Zahlen des New York Police Department weisen 37.570 officers (1995: 37.450; 1994: 30.135; 1990: 27.478) und 9.175 civilians (1995: 9.352; 1994: 9.818). aus.⁹ Anzumerken ist, dass die 1995er Zahl des New York Police Department für civilians (7.722) erheblich abweicht.

⁹ Die 1990er Zahl wurde entnommen aus Gaines, Larry K. und andere: Policing in America. Cincinnati 1994; Zahlen für 1995 und 1994 sind den Uniform Crime Reports entnommen.

Wichtigstes Ereignis im Personalbereich dürfte der von 1994 auf 1995 zu verzeichnende Anstieg der full time law enforcement officers um über 24 % gewesen sein.

Ausgangssituation für die aktuellen New Yorker Polizeistrategien

Ende der 80er Jahre stand New York City an 22. Stelle der Kriminalstatistik der USA, nahm aber unter dem Gesichtspunkt der Kriminalitätsfurcht „sicher einen der ersten oder sogar den ersten Platz ein.“¹⁰ Bereits 1984 versuchte man seitens der New Yorker Polizei dieser Entwicklung entgegenzusteuern, indem ein Pilotprojekt Community Patrol Officer Program (CPOP) in Brooklyn im 72. Revier durchgeführt wurde. Wesentlicher Bestandteil war die Durchführung kontinuierlicher und sichtbarer Polizeifußpatrouillen in bestimmten, definierten Nachbarschaften, wobei in starkem Maße auch „polizeiuntypische“ Aufgaben wahrzunehmen waren. Dazu gehörten z. B. das Organisieren und Besuchen von Gemeinde- und Nachbarschaftstreffen, das Lösen von Problemen, die eher sozialen Ursprungs waren etc.

Dieses evaluierte Pilotprojekt¹¹ wurde sowohl von den beteiligten Bürgern als auch von den eingesetzten Beamten positiv beurteilt.

1985 wurde das Programm zunächst in sechs weiteren Polizeirevieren durchgeführt. Nachdem die Haushaltslage die Einstellung neuer Polizeibeamter ermöglichte, wurde CPOP auf die gesamten Reviere der New Yorker Polizei ausgedehnt. 1993 waren 800 Polizeibeamte in das Programm eingebunden.

Ende 1993 setzte der neue Bürgermeister Giuliani als Commissioner (vgl. mit Polizeipräsidenten) William Bratton ein.¹² Unter seiner Leitung kam es zu weitreichenden Reformen in der New Yorker Polizei und zu der Entwicklung der zero tolerance-Strategie, die ihre wissenschaftliche Begründung in den konservativen Lehren der kriminologischen Schule der sogenannten new realists (insbesondere James Q. Wilson und George L. Kelling) findet.

Nach Aussagen der New Yorker Polizei gründen sich die derzeitigen Erfolge im Sinne rückläufiger Kriminalitätszahlen und steigendem Sicherheitsgefühl der Bevölkerung auf die zero tolerance-Strategie und die Polizeireform.

¹⁰ Anschaulich Hess, a.a.O.

¹¹ Vgl. McElroy, Jerome E. und andere: Community Policing – The CPOP in New York. SAGE Publications. Newbury Park 1993

¹² Anm. Anfang 1997 wurde Bratton jedoch wieder entlassen; die Gründe hierfür sind spekulativ.

Zero tolerance-Strategie und broken windows-Theorie

Kern der Strategie der zero tolerance ist ein konsequentes polizeiliches Vorgehen gegen Ordnungsstörungen (disorder) und kleine Vergehen mit dem Ziel, keinen „Nährboden“ oder Raum für schwere Kriminalität zuzulassen. Erscheinungsformen wie öffentliches Urinieren oder Alkoholkonsum, Lärmbelästigung, aggressives Betteln, öffentlicher Rauschgiftmissbrauch, Graffiti u. a. werden ohne Ausnahme konsequent verfolgt. Die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung wird somit als Grundvoraussetzung angesehen, um das Sicherheitsgefühl der Bürger zu stabilisieren und um Kriminalität - einschließlich der Schwerstkriminalität – zu verhindern.

Die gesellschaftliche Legitimation für ein derartiges polizeiliches Vorgehen wird mit den Bedürfnissen der Bürger begründet: „Sofern Community Policing überhaupt etwas beinhaltet, dann muss es die polizeiliche Antwort auf die allgemeinen Beschwerden der Gemeinden bezüglich Prostitution, boom-box-Autos, squeegee pests¹³, Straßenrennen, Trinken von Minderjährigen und eine Menge anderer kleinerer Vergehen bedeuten.“¹⁴

Die wissenschaftliche Untermauerung der zero tolerance-Strategie ist, wie bereits angedeutet, bei populären Vertretern wie George L. Kelling zu finden. Sie bezieht sich auf die broken windows-Theorie – die Lehre von den zerbrochenen Fensterscheiben, welche sowohl einfach als auch einleuchtend erscheint: Wird eine zerbrochene Fensterscheibe in einem Haus nicht schnell repariert, sind dort bald alle Scheiben zerbrochen. Wird auf der Straße nicht gegen Vandalismus, bettelnde Obdachlose, Verfall und Unordnung vorgegangen, wird dies als Zeichen gewertet, dass sich niemand um diese Straße kümmert. Es kommt zur Verwahrlosung dieses Bereiches und zu einer Infrastruktur für Kriminalität.¹⁵

¹³ Anm.: Aufgenötigtes Putzen der zuvor absichtlich verschmutzten Autofenster gegen Entgelt

¹⁴ Bratton, William: Reengineering The New York City Police Department. Anlässlich des „Major City Chiefs Meeting“ im Oktober 1994

¹⁵ Aktuell Kelling, George L. und Coles: Fixing Broken Windows. The Free Press 1996

Die derzeitige zero tolerance-Strategie der New Yorker Polizei weist folgende Schwerpunkte auf:

- Schusswaffen

Mit dem Ziel der Verhinderung von Gewaltdelikten unter Schusswaffengebrauch werden Gewalttäter in schnellen justiziellen Verfahren verurteilt. Zudem wird im Rahmen sämtlicher polizeilicher Vernehmungen dem Aspekt des Waffenhandels eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Eine behördenübergreifende Kooperation mit dem Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms (ATF) findet zur Überwachung der lizenzierten Waffenhändler auf Bundesebene statt. Im Übrigen ist ein freier Waffenerwerb in New York verboten, anders als in anderen Staaten der USA. 1997 ist die Bekämpfung von Waffendelikten zentrales Anliegen der New Yorker Polizei.

- Jugendgewalt

Insbesondere die Schulen New Yorks und deren Umfeld entwickelten sich in den letzten Jahren zu Brennpunkten der Jugendkriminalität.

Im Zuge der zero tolerance-Strategie wurden Sicherheitspläne für jede Schule entwickelt, die z. B. die Einrichtung von Schulwegposten, den Einsatz von Sondereinheiten gegen das Schuleschwänzen und die Verminderung von Tatgelegenheiten beinhalten. Zusätzlich wurde eine eigene Datenbank „Jugendkriminalität“ eingerichtet, die z. B. Informationen über jugendliche Wiederholungstäter enthält.

- Rauschgiftkriminalität

In diesem Bereich werden gemäß des zero tolerance-Ansatzes kein öffentlicher Rauschgiftkonsum oder –handel geduldet. Gezielt wird durch Sondereinheiten gegen kleine und mittlere Dealer vorgegangen. Vermehrt werden bei ihnen Kfz, Bargeld, Schusswaffen etc. sichergestellt.

- Häusliche und familiäre Gewalt

Seitens der New Yorker Polizei wird häusliche Gewalt als ein großes verstecktes Kriminalitätsproblem eingeschätzt. Zur Verhinderung solcher Gewaltformen wurde ein polizeiliches Frühwarnsystem geschaffen; durch entsprechende Datenspeicherung wird systematisch jeder einzelne Vorfall erfasst, um die individuelle Entstehungsgeschichte von häuslicher Gewalt im konkreten Fall rechtzeitig zu antizipieren.

- Rückgewinnung des öffentlichen Raumes

Durch eine niedrige Einschreitschwelle bei Lärmbelästigungen, Straßenprostitution, illegalen Autorennen und anderen Störungen der öffentlichen Ordnung wird versucht, das Sicherheitsgefühl des Bürgers zu stärken. Zu den ergriffenen Maßnahmen gehört ebenfalls das Verbringen von Obdachlosen. Spezielle gesetzliche Regelungen verbieten den Verkauf von Graffiti-Spraymitteln an Jugendliche.

- Weitere Schwerpunkte sind die Bekämpfung des Autodiebstahls und der Korruption.

Nach Aussagen der New Yorker Polizei führt die strikte Verfolgung von kleinen Vergehen und disorder-Erscheinungen zu Verdrängungseffekten aus den Innenstädten. Zudem konnte bislang die zero tolerance-Strategie in der Bronx und in Harlem nicht in dem Maße umgesetzt werden wie z. B. im Stadtzentrum Manhattan.

Anfangs stieß die zero tolerance-Strategie der Polizei auf eine ablehnende Haltung in der Staatsanwaltschaft, da eine Vielzahl von „kleinen“ Fällen auf die ohnehin überlastete Justiz zukam. Erforderlich ist diese Verfahrensweise aus Sicht der Polizei jedoch, um zum einen eine besonders schnelle justizielle Reaktion zu erreichen, zum anderen, um die Grundlage für eine Datenspeicherung in polizeilichen Dateien zu schaffen.

Zero tolerance-Strategie und Reform der New Yorker Polizei

Unter der Führung von William Bratton wurde 1995 die New Yorker Polizei einer tiefgreifenden Reform unterzogen. Diese wurde durch insgesamt 12 reengineering teams vorbereitet, denen sowohl Polizeiangehörige als auch fachkundige Externe angehörten. Untersucht wurden die polizeiinternen Prozessabläufe, Praktiken und Strategien einschließlich der Aspekte Ausbildung, Logistik, Polizeiintegrität, Aufbau von kommunalen Partnerschaften etc. Die Ergebnisse wurden von Bürgermeister Giuliani in einem Plan of Action präsentiert und beinhalten neben der zero tolerance-Strategie für die polizeiliche Organisation folgende wesentliche Aspekte:

- Polizeiliche Organisation

New York ist derzeit in acht größere Bezirke (commands) aufgeteilt mit ca. 3.000 bis 3.500 officers; den 8 Bezirken (commands) sind 76 Reviere (precincts) der Stadt zugeordnet. In jedem Revier sind besondere Einheiten (platoons) für Einsätze sowie Spezialeinheiten z. B. für Drogendelikte verfügbar. Ferner sind die Gebiete der Reviere in Patrouillenabschnitte eingeteilt, die wiederum durch sogenannte foot-posts – also Fußpatrouillen für einen Straßenzug – und beat officers (Streifenbeamte) für einen Gemeindebereich im Sinne von Community Policing betreut werden.

Die 911er Notrufe wurden nach Dringlichkeit klassifiziert und bei einfachen Fällen auch durch die beat officers bearbeitet, die in erster Linie für Community Policing zuständig sind. Ansonsten stehen hier rapid response teams zur Verfügung. Sogenannte roll calls, d. h. Lagebesprechungen bei Schichtwechsel, sind obligatorisch, werden aber wohl in der Praxis nicht durchgängig praktiziert.

Ein Revier kann sowohl durch einen Schutz- als auch einen Kriminalpolizisten geleitet werden. Die alltäglichen einsatztaktischen Entscheidungen sind auf diese Ebene verlagert worden – insofern ein Novum für die New Yorker Polizei. Zentrales Element auch in Bezug auf Community Policing ist der Revierleiter und „nicht der 25 Jahre alte beat officer“.¹⁶

¹⁶ Bratton, a. a. O., anlässlich des „Major City Chiefs Meeting“, Oktober 1994

- Polizeiführung

Nach innen zeichnet sich die New Yorker Polizeiführung durch straffes Management aus. Im Zuge der Reform wurden die Hierarchien verkürzt, wobei die in den USA bestehende Möglichkeit zur Entlassung von Polizeibeamten erwähnt sei.

In Korrelation zu der Delegation von Verantwortung auf die Revierleiter ist jedoch die stark ausgeprägte Führungs- und Leistungskontrolle zu sehen, die sich auf wöchentliche Lagebesprechungen der Führungsebenen (ab Revierleiter abwärts) und auf die Transparenz sämtlicher kriminalitäts- und führungsbezogener Daten gründet.

Letzteres wird mittels eines leistungsfähigen dv-gestützten Systems betrieben (CompStat – computer comparison statistics unter Einsatz der Software Mapinfo) und ermöglicht die aktuelle Information z. B. über Kriminalitätszahlen in jedem Revier, Festnahmen, demographische Daten bezüglich der Bevölkerung des Reviers, Personaldaten (angefangen von der Anzahl der Beschäftigten bis hin zu polizeiinternen Vorfällen, wie Festnahmen wegen Bestechlichkeit, Klagen wegen Unhöflichkeit, Fehlzeiten etc.), Budgetinformationen. Zudem können die gesamten polizeilichen Ereignisse abrufbar mittels crime mapping für die einzelnen Stadtteile auf Straßenkarten visualisiert werden und je nach Tatzeit / -ort und Art der Kriminalität dargestellt werden. Derzeit arbeiten ca. 15 Mitarbeiter im Bereich der Anwendung und Nutzung von CompStat.

Dieses System kommt auch in anderen großen Städten in den USA, wie z. B. Los Angeles oder Chicago, aber auch in Großbritannien (Leicestershire) zur Anwendung.

Die Bedeutung dieser dv-gestützten Lageanalyse als Führungs- und Informationssystem kann insgesamt nicht genug herausgestellt werden. Durch seine offensive Nutzung ist es möglich, aktuelle Polizeistrategien und –taktiken der jeweiligen Lage anzupassen. Auch im Personalführungsbereich werden die mittels CompStat aktuell verfügbaren Informationen eingesetzt. Offenbar führt diese Transparenz im Hinblick auf Führungsinformationen zu einer extremen Form von Wettbewerb in den Leitungsebenen der New Yorker Polizei. In den wöchentlichen Lagebesprechungen haben die Führungsverantwortlichen anhand der statistischen Daten „Rechenschaftsberichte“ über die jeweiligen Entwicklungen in ihrem Verantwortungsbereich abzugeben. Bei schlechter Leistung droht Zurückstufung oder Entlassung. Für die Gewerkschaft besteht hier keine Einwirkungsmöglichkeit bzw. kein Interesse an einer Intervention.

Zero tolerance-Strategie und Community Policing

Zur (akademischen) Frage, ob die New Yorker Polizeistrategie eine Form des Community Policing, ein Teil dessen oder ein aliud darstellt, bestehen auch in den USA bei führenden amerikanischen Kriminologen und Polizeipraktikern offensichtlich unterschiedlich Auffassungen. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die zero tolerance-Strategie und Community Policing in einem Bereich deckungsgleich sind: Beide Formen stellen disorder und incivilities-Probleme und damit die öffentliche Ordnung in das Zentrum ihrer Aktivität. Die broken windows-Theorie ist somit Grundlage für beide polizeilichen Strategien.

Obwohl das „Herzstück“ der New Yorker Strategie sicherlich die zero tolerance-Strategie ist, wird Community Policing ebenfalls durchgeführt – vermutlich resultierend aus dem eingangs geschilderten Community Patrol Officer Program der 80er Jahre. Die officers sind dabei in den Revieren für bestimmte communities (Gemeinden) tätig, indem sie den Kontakt zu diesen und ortsansässigen Organisationen halten. Bei den officers handelt es sich um freiwillig in diesem Bereich tätige Mitarbeiter, die über flexible Arbeitszeiten verfügen und eine bestimmte Ausbildung erhalten. Sie sind in das 911er Notrufsystem bei einfachen Vorfällen einbezogen und führen auch Festnahmen durch.

Das Hauptquartier der New Yorker Polizei verfügt im Übrigen über eine eigene Abteilung Community Affairs (gemeindliche Angelegenheiten), in der ca. 250 Mitarbeiter beschäftigt sind. Die Abteilung gliedert sich in zwei Gruppen – Jugendangelegenheiten und Gemeindeangelegenheiten / Kriminalprävention. Jede der beiden Gruppen verfügt über jeweils zwei weitere Einheiten. Aufgabe dieser Gruppen ist es, Strategien auszuarbeiten, einschlägige Programme und Projekte zu betreuen, Aus- und Fortbildung auf den jeweiligen Gebieten zu betreiben – und der Öffentlichkeit für Präventionsberatung zur Verfügung zu stehen. Aus der Vielzahl der Aktivitäten dieser Abteilung seien folgende exemplarisch beschrieben:

- Zusammenarbeit mit der Gemeinde

Diese wird in vielfältiger Form praktiziert. Neben diversen Programmen und Projekten - vor allem in den Bereichen Jugendarbeit, Jugendgangs und Drogenkriminalität, sind in allen 76 Revieren der Stadt Precinct Community Councils vertreten. Es handelt sich dabei um Zusammenschlüsse von Vertretern der Gemeinde, von Organisationen oder Unternehmen und Geschäften, um eine lokale Zusammenarbeit mit der Polizei zu ermöglichen. Diese kann z. B. durch regelmäßige Treffen zwischen Gemeinde und Polizei erfolgen, in deren Rahmen auch Informationen über aktuelle polizeiliche Ereignisse, aber auch über verdächtige Personen (in einer Art Steckbrief) weitergegeben werden. Beispielsweise existiert im First Precinct Community Council von New York (Geschäftsbereich Wall Street) ein operation safety net. Hierbei handelt es sich um ein Funknetz zwischen dem Sicherheitspersonal der örtlichen Geschäfte und der Polizei, um in Verdachtsfällen „als Augen und Ohren der Polizei“ zu agieren und aktuell zu informieren. Gesponsert wird dieses Funknetz durch die daran beteiligten Unternehmen. Sponsoring durch Private erfolgt aufgrund der Korruptionsgefahr nicht direkt sondern über eine police foundation, der Geld- und Sachmittel zur Verfügung gestellt werden.

Die community policing officers sind auch an den Aktivitäten der Precinct Community Councils beteiligt.

- Zusammenarbeit mit Jugendlichen

Ein Schwergewicht polizeilicher Präventionsarbeit wird in der Arbeit mit Jugendlichen gesehen. Hervorgehoben wird seitens der New Yorker Polizei das „D.A.R.E.-Program“ (Drug Abuse Resistance Education), welches seit 1987 in Amerika bundesweit durchgeführt wird und sich in New York insbesondere an Kinder der Schulklassen 5 und 6 richtet. Das Programm dient der Persönlichkeitsstärkung der Kinder, um einem Experimentieren mit Drogen vorzubeugen; gleichzeitig wird das Verhältnis zur Polizei verbessert. Das Programm wird mit lokaler medialer Unterstützung durchgeführt und soll demnächst evaluiert werden.

Ein weiteres Programm, „G.R.E.A.T.“ (Gang Resistance Education and Training) richtet sich speziell gegen Jugendgangs; im Rahmen von Wochenendveranstaltungen, Ferienkursen und Treffen nach Schulschluss wird ebenfalls versucht, die Jugendlichen in ihrer Persönlichkeit zu stärken und ihnen die Polizei und ihr Anliegen näher zu bringen.

In die Aktivitäten sind die community policing officers eingebunden.

Ein curfew-Program (abendliche / nächtliche Ausgangssperre für Jugendliche) besteht anders als in Chicago in New York nicht.

Bewertung

Betrachtet man die rückläufigen statistischen Kriminalitätsdaten für New York, gibt es nach hiesiger Einschätzung keinen Grund, diese positiven Entwicklungen in ihrer Tendenz anzuzweifeln.

Da eine wissenschaftliche Evaluierung der New Yorker Polizeistrategien jedoch fehlt, ist ein exakter Nachweis im Sinne einer (Mono-)Kausalität von zero tolerance-Strategie und dem Rückgang der Kriminalität nicht möglich. Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass nahezu bundesweit in den USA die Kriminalitätszahlen rückläufig sind – die für Tötungsdelikte sind es bereits seit 1991 und somit vor dem Amtsantritt von Giuliani und Bratton. Ferner ist zu berücksichtigen, dass der „Siegeszug“ der Droge crack, infolge derer eine Vielzahl von Auseinandersetzungen mit tödlichem Ausgang zu beklagen war, gebrochen zu sein scheint. Zudem sind gefährliche Straftäter in großem Umfang inhaftiert. Nicht außer Acht gelassen werden dürfen auch wirtschaftliche Aspekte, wie z. B. die gestiegene Zahl von Vollbeschäftigten – insbesondere unter den jungen Männern.¹⁷

Hervorzuheben ist ebenfalls, dass seit Amtsantritt Brattons die New Yorker Polizei mit anderen Dienststellen zusammengeführt wurde, so dass sie insgesamt um 7.000 Kräfte verstärkt wurde.

¹⁷ Anlässlich einer im November 1995 vom National Institute of Justice mitveranstalteten Diskussion zum Thema „Measuring What Matters“ wurden u. a. folgende Gründe für den Kriminalitätsrückgang in amerikanischen Großstädten genannt: (1) aggressives, ergebnisorientiertes Management von Polizeibehörden, (2) Aufteilung der großstädtischen Drogenmärkte unter den Kriminellen mit im Ergebnis weniger Gewalt zwischen den rivalisierenden Gruppen und (3) koordinierte Anstrengungen der Gemeinden, der Polizei und anderer Behörden im Bereich der Kriminalprävention; vgl. U.S. Department of Justice/National Institute of Justice: Measuring What Matters. Part One: Measures of Crime, Fear, and Disorder. In: Research in Action. December 1996, S. 4

Offenkundig wird die New Yorker Strategie derzeit sehr erfolgreich mit entsprechender Medienunterstützung weltweit „vermarktet“ und auch in Polizeikreisen entsprechend „konform“ präsentiert. Dies erschwert insgesamt eine Bewertung.

Bleibt auch der Nachweis unter dem Gesichtspunkt der Kausalität zwischen den rückläufigen Kriminalitätsstatistiken und der polizeilichen Strategie in New York nicht führbar, sind die Auswirkungen im Hinblick auf das Sicherheitsgefühl der Bürger und Touristen zumindest in Manhattan spür- und sichtbar. Bereits der optische Eindruck, den die Stadt heute im Vergleich zu früheren Jahren hinterlässt, hat sich deutlich positiv verändert.

Bei der Frage der Übertragbarkeit der zero tolerance-Strategie müssen sicherlich die spezifischen Rahmenbedingungen amerikanischer Großstädte berücksichtigt werden. Ob und wie solche Strategien auch in Deutschland zur Anwendung kommen (sollten), dürfte in erster Linie eine Frage der politischen Grundentscheidung und der Verhältnismäßigkeit sein. Ohne Zweifel ist die Ausrichtung polizeilichen Einschreitens am Begriff der öffentlichen Ordnung dort zu begrüßen, wo scheinbar rechtsfreie Räume entstehen zu drohen und der Bürger stark in seinem Sicherheitsgefühl beeinträchtigt wird. Insoweit sind hier die deutschen Polizeigesetze, die teilweise auf den Terminus der öffentlichen Ordnung verzichten, von entgegengesetzter Tendenz. – Gleichwohl muss betont werden, dass eine zero tolerance-Strategie primär Kriminalitätserscheinungen unterdrückt und verdrängt, aber keine Lösung für soziale Probleme bietet. Soziale Hilfsangebote für Obdachlose, Abhängige oder andere Randgruppen sind daher unverzichtbar.

Differenziert sollten auch die internen Maßnahmen der Polizeireform beurteilt werden: Beeindruckend ist sicherlich das gesamte Ausmaß der Polizeireform, die verfügbaren Führungsmittel und die starke Leistungskontrolle, der die Polizeiführung auf verschiedenen Ebenen unterliegt. Ohne das beschriebene dv-gestützte Lage- und Führungssystem wären jedoch auch die flexiblen einsatzstrategischen und –taktischen Lageentscheidungen nicht denkbar. Dabei verfügen auch Polizeien anderer amerikanischer Städte über vergleichbare Systeme. Hier könnten interessante Ansatzpunkte für deutsche Polizeien enthalten sein.

Eine vollständige Übertragbarkeit inklusive der radikalen Durchsetzung des Prinzips hire and fire auf bundesdeutsche Verhältnisse ist aufgrund der bestehenden unterschiedlichen Regelungen (Grundgesetz, Beamten- und Personalvertretungsrecht) nicht möglich. Zudem dürften Zweifel angebracht sein, ob dies tatsächlich mittel- und langfristig der New Yorker Polizei die Erfolge garantieren wird. Von den übrigen Polizeien in den USA wird dieser Ansatz teilweise sehr kritisch gesehen.¹⁸ Problematisch sei für langfristig andauernde Erfolge insbesondere die fehlende Verinnerlichung von Führungsprinzipien und Polizeikultur. Dies gilt auch bzw. gerade im Hinblick auf Community Policing.

¹⁸ Anm.: Es handele sich um „management by terror“ nach Auskunft eines Polizeiführers in Los Angeles

3.2 Washington D.C.

Kriminalitätsentwicklung

Für Washington D.C. mit seinen 554.000 Einwohnern im City-Bereich sind 1995 (1994) laut amerikanischer Kriminalstatistik 67.401 (63.144) Straftaten zu verzeichnen gewesen; davon 360 (399) Fälle von Mord / Totschlag, 292 (249) Vergewaltigungen, 6.864 (6.311) Raubstrafataten, 7.228 (8.218) Körperverletzungen unter erschwerenden Umständen, 10.184 (10.037) Fälle des Eindringens in Wohnungen zur Straftatenbegehung, 32.281 (29.673) Diebstähle und 10.192 (8.257) Kfz-Diebstähle.

Das erste Halbjahr 1996 zeigte keine Veränderung in der Gesamtkriminalität im Vergleich zum ersten Halbjahr 1995. Im Einzelnen gab es Rückgänge in den Bereichen Vergewaltigung (68 gegenüber 108), Körperverletzungen unter erschwerenden Umständen (3.097 gegenüber 3.935), Diebstahl (14.964 gegenüber 15.849) und Brandstiftung (51 gegenüber 62). Steigerungen gab es hingegen bei Mord / Totschlag (199 gegenüber 158), Raub (4.009 gegenüber 3.331), Eindringen in Wohnungen zur Straftatenbegehung (5.429 gegenüber 5.132) und Kfz-Diebstahl (5.189 gegenüber 4.464).

Für das Gesamtjahr 1996 liegen noch keine Angaben vor. Interne Zahlen des Metropolitan Police Department für den Zeitraum 01.01. bis 25.02.1997 ergeben allerdings im Vergleich zum Vorjahreszeitraum einen Gesamtrückgang von 14 %.

Unter allen ausgewählten Städten in den USA hat Washington D.C. im Vergleich der Jahre 1994 / 1995 die problematischste Kriminalitätsslage. Schwerpunkte sind die Bereiche Gewalt-, Banden- und Drogenkriminalität, wobei dies in einigen Stadtvierteln zu völlig rechtsfreien Räumen führt, in denen auch die Polizei nur noch bei schwersten Delikten einschreitet. Für den „durchschnittlichen“ Bürger ist ein Betreten dieser Viertel unter Gefahrenaspekten nicht mehr möglich. Häufigkeitszahlen liegen z. B. für Mord / Totschlag auf Basis der Zahlen aus 1995 bei 65 (im Vergleich: New York City 16,1; San Diego City 7,9) und für Raub bei 1.239 (im Vergleich: New York City 809,9; San Diego 280,2).

Speziell für Mord / Totschlag weist die Statistik 1996 mit 397 Fällen auch für amerikanische Verhältnisse ein hohes Niveau auf. In den ersten zwei Monaten 1997 wurden bei einem Rückgang von 22 % gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum 50 Morde verübt, davon 90 % unter Verwendung einer Schusswaffe. Zwar verfügt der District of Columbia über eine sehr restriktive Waffengesetzgebung und die Polizei verfolgt die Einziehung illegaler Waffen mit Priorität im Sinne einer zero tolerance-Strategie; jedoch wird dies durch sehr liberale Regelungen in den Nachbarstaaten Virginia und Maryland konterkariert. Als Gründe für die vielen Tötungsdelikte werden seitens der Polizeiführung insbesondere die Verbreitung von crack, das in den 80er Jahren zu einer Verdoppelung der Zahlen geführt habe, und die Aktivitäten der gangs genannt.

Personalentwicklung im Polizeibereich

1995 waren laut amerikanischer Kriminalstatistik insgesamt 4.328 Mitarbeiter im Washington Police Department beschäftigt (1994: 4.760), davon 3.671 officers (1994: 4.106; 1990: 3.878) und 657 civilians (1994: 654).¹⁹

Auf der Basis der vom Metropolitan Police Department, Washington D.C., direkt erhaltenen Informationen waren in den letzten 30 Jahren in Washington noch nie so wenig officers beschäftigt wie zur Zeit. Im Einzelnen gab es danach über die letzten Jahre folgende Entwicklung:

1993: 4.889 officers, 963 civilians
1994: 4.500 officers, 929 civilians
1995: 3.900 officers, 764 civilians
1996 (vorläufige Zahlen): 3.737 officers, 712 civilians.

Die aktuelle Polizeidichte wurde mit 4,4 / 1.000 Einwohner angegeben.

Nach Auskunft des Metropolitan Police Department sind die Washingtoner Polizisten USA-weit die am schlechtesten bezahlten. Dies hat zur Folge, dass viele einen Zweitjob haben müssen oder aber, wie insbesondere leistungsstarke officers, in das Umland abwandern.

Aktuelle Entwicklungen im Metropolitan Police Department

Budgetkürzungen um 50 % führten im letzten Jahr dazu, dass nicht einmal ausreichend Ersatzreifen und Benzin für Streifenwagen beschafft werden konnten. Die Finanzschwierigkeiten, eine problematische Motivationslage der officers²⁰, die hohe Zahl an Gewalt- und Tötungsdelikten, ein wegen Drogendelikten vorbestrafter und die Polizei nicht unterstützender - wenngleich vorgesetzter – Bürgermeister haben einen paralysierenden Einfluss auf die gesamte Washingtoner Polizei gehabt. Inwieweit ein Richtungswechsel möglich ist, hängt u. a. von innerbehördlichen Änderungen ab, die von einer Consulting Firma empfohlen, von einem städtischen Ausschuss, dem D.C. financial control board, vorangetrieben und mit einer Art Befreiungsschlag von Polizeichef Larry D. Soulsby Ende Februar 1997 begonnen wurden.²¹

¹⁹ Die 1990er Zahl wurde entnommen aus Gaines, Larry K. und andere: Policing in America. Cincinnati 1994; die Zahlen für 1994 und 1995 sind den „Uniform Crime Reports“ entnommen.

²⁰ Nach Auskunft der Polizeiführung in Washington besteht das Problem, die Beamten überhaupt zum Dienst auf der Straße zu bewegen. 98 % aller Festnahmen würden von 2 % der officers durchgeführt.

²¹ Vgl. Washington Post vom 27.02.1997: Soulsby Revamps D.C. Police

- Der städtische Ausschuss kündigte an, den Polizeichef zukünftig verantwortlich zu machen und die von ihm in die Wege geleiteten Maßnahmen vierteljährlich überprüfen zu wollen.
- Nachdem die Personalhoheit vom Bürgermeister auf den Polizeichef Soulsby rückdelegiert wurde, ersetzte er umgehend seine vier ranghöchsten Mitarbeiter und kündigte die Umsetzung von 400 officers in die Bereiche der Bekämpfung von Tötungsdelikten, gangs, offene Drogenszenen und Schließung bestimmter (für Gewalt ursächlich gemachter) Nachtclubs an.
- Polizeibeamte sollen zukünftig stärker in die Pflicht genommen werden, die Kriminalität zu bekämpfen, das Gemeinwesen zu stärken und das Police Department wieder in Stand zu setzen, wobei „unwillige“ Beamte entlassen werden sollen.²²
- Auf Anweisung des Ausschusses hat der Polizeichef ein Besoldungskonzept zu entwickeln, das die Wettbewerbssituation der Washingtoner Polizei im Vergleich zum Umland verbessern hilft.

Der Bericht der beauftragten Consulting-Firma empfahl zudem, zukünftig gerichtlicherseits die Möglichkeiten der Freilassung gegen Kautions einzuschränken, polizeilicherseits auch gegen Kleinkriminalität vorzugehen und erweiterte Räumlichkeiten zur Inhaftierung durch das für den Justizvollzug zuständige Department zu schaffen.

Es bleibt abzuwarten, ob die Washingtoner Polizei nunmehr mit der Implementation des Strategieplans Policing for Prevention beginnt, von dem Teilziele theoretisch bereits am 1. November 1996 hätten verwirklicht sein sollen. Das Ziel dieses community-oriented policing plan, die Verbesserung der Lebensqualität der im District of Columbia lebenden Menschen, soll u. a. durch folgende polizeiorganisatorische Maßnahmen erreicht werden:

- Reorganisation der in der jetzigen Form seit 1965 bestehenden Streifenbezirke (scout car beats). Neue, an „natürliche“ Nachbarschaftsgrenzen orientierte Streifenbezirke sollen gebildet werden, denen jeweils mindestens ein Streifenwagen (scout car) zugewiesen werden soll. 90 % der Wagen sollen dabei mit nur einem officer besetzt sein. Zusätzlich wird eine speziell auf die Bedürfnisse der beats zugeschnittene Zahl an officers für Fuß- und Fahrradstreifen ausgewiesen. Aufgabe aller dem beat zugewiesenen officers soll ein proaktives, die Prävention und Repression umfassendes Einsatzverhalten insbesondere in den Bereichen der Drogen-, Gewalt- und Bandenkriminalität sein.

Zusätzlich wird in den beats jeweils unter Führung eines community beat team leader (sergeant), der auch für die Streifenaktivitäten verantwortlich ist, ein community resource officer eingesetzt. Dessen Aufgabe wird schwerpunktmäßig die enge Zusammenarbeit mit bzw. Problemlösung innerhalb der Gemeinde sein.

Community beat strategy teams sollen unter Beteiligung u. a. von community resource officers, Streifenpolizisten und Gemeindemitgliedern mit folgender Zielrichtung eingerichtet werden:

- (1) Schaffung direkter Kontakte zwischen Polizei und Bevölkerung einschließlich der Geschäftswelt im Streifenbezirk;
- (2) Aufbau einer „team-Beziehung“ zwischen Polizeipersonal und Bevölkerung;
- (3) Entwicklung einer auf den Streifenbezirk bezogenen Strategie, die an den Bedürfnissen und Problemen des spezifischen Bezirks ausgerichtet ist.

²² Soulsby: „Our message to them: Shape up quickly, or we will ship you out“, vgl. Washington Post vom 27.02.1997: Soulsby Cleans House At Top of D.C. Police

Strategien zur Problemlösung und Verbesserung der Lebensqualität sind zu erarbeiten. Die community beat strategy teams werden von dem polizeilichen team-leader und einem gewählten Bürger geleitet. Diese Bürger sind zugleich Mitglieder eines stadtweiten Rates unter Leitung des Bürgermeisters.

Streifenbezirksübergreifend (sogenannte sectors) werden entsprechend der Arbeitsbelastung eine bestimmte Zahl an Streifenwagen als report cars zur Verfügung gehalten. Deren Aufgabe sind anruf-insbesondere notrufinitiierte Einsätze („911-response“). Zur Senkung der Gesamtbelastung durch Anrufe soll zusätzlich eine dreistufige Notrufpriorisierung erfolgen. Für die wenig eiligen Einsätze ist die Verbreitung der gesonderten Nummer „311“ vorgesehen.

Alle Angehörigen des Metropolitan Police Department sollen eine community-oriented Aus- und Fortbildung erhalten, die an den spezifischen Funktionen der officers ausgerichtet sein soll. Scout car-, foot patrol- und bicycle-officers sollen ein Grundlagentraining u. a. in Problemlösung und Gesprächsführung erhalten. Community beat team leaders und community resource officers werden auf dem Gebiet der Gemeindebildung sowie in Problemlösungsmethoden ausgebildet werden.

- Das Metropolitan Police Department will einen proaktiven Ansatz zur Bekämpfung von Kriminalität allgemein mit Schwerpunkt in der Bekämpfung von Banden-, Drogen- und Gewaltkriminalität einführen. Dabei geht man davon aus, dass eine „harte“ Polizeistrategie erforderlich ist. Dies bezieht jede Form von Kriminalität und disorder ein; auch Verkehrs- und Lärmverstöße sowie andere Beeinträchtigungen der Lebensqualität zählen dazu.

Jeder patrol district²³ soll mindestens einmal monatlich eine „district-spezifische“ Großoperation durchführen, wobei ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass Kfz-Diebstähle und Diebstähle aus Kraftfahrzeugen als „Schlüsselemente“ einzubeziehen sind. Die commanders für die Polizeibereiche Nord und Süd in Washington sollen auf der Basis täglicher Daten Gebiete definieren, in denen mit größerem Aufwand Straßenkriminalität, Drogenhandel und Aktivitäten von gangs bekämpft werden.

Die Bekämpfung der gangs nimmt generell einen großen Raum in der Arbeit des Metropolitan Police Department ein. Stadtweit hat die Washingtoner Polizei darüber hinaus u. a.

- spezielle Einheiten geschaffen für die Kriminalitätsbekämpfung in den housing areas (Mehrfamilienhäuser-Wohnsiedlungen mit hohem afro-amerikanischen Bevölkerungsanteil, großen sozialen Problemen und hoher Kriminalitätsbelastung), ebenso für die repressive und präventive Bekämpfung des Kfz-Diebstahls und des illegalen Waffenbesitzes (hier fährt man schon jetzt eine zero tolerance-Strategie) und zur Bekämpfung häuslicher Gewalt;
- ein Programm zur Identifizierung potentieller Gewaltverbrecher entwickelt, ferner besondere Programme für stark belastete Bereiche (temporary five day drug free zones; drug free school zones und operation peace, power and pride), ein Konzept zum geplanten Einsatz von Videoüberwachung im öffentlichen Raum analog der Verfahrensweise in anderen amerikanischen und britischen Städten und ein graffiti abatement program (Programm zur Beseitigung von Graffiti unter Mobilisierung von Bürgern, Organisationen und Geschäftsleuten sowie unter richterlicher Beteiligung zur Entwicklung eines formalen Diversionsprogramms für Jugendliche);
- zudem storefront community centers und work stations²⁴ etabliert, deren Personal sich u. a. aus dem Reservekorps des Departments und freiwilligen Bürgern zusammensetzt.

Eine deutliche Verbesserung der polizeilichen Serviceleistung wird dadurch angestrebt, dass mit Hilfe klar definierter Community Policing-Ziele und des Einsatzes der Informationstechnik dem einzelnen officer mehr Zeit für proaktive Problemlösungsaktivitäten gegeben werden soll:

²³ Anm.: Ein District besteht aus zwei oder drei Sektoren.

²⁴ Hierbei handelt es sich um Einrichtungen, die mit einem Polizeiladen vergleichbar sind.

- Einmaldateneingabe: Funkstreifenwagen sollen, wie dies z. B. in San Diego schon der Fall ist und in Chicago gerade verwirklicht wird, mit mobilen Datenstationen ausgestattet werden. Ziel ist die Fertigung von Berichten vor Ort, um die Wache möglichst nicht anlaufen zu müssen.
- Verbessertes Management der Notrufreaktionen durch Entwicklung eines differenzierten Reaktionsverhaltens entsprechend der Priorität der eingehenden Anrufe²⁵.
- Reduzierung der zur Bearbeitung von Haftsachen notwendigen Zeitspanne von schätzungsweise fünf auf nur noch eine Stunde durch Dezentralisierung der erkennungsdienstlichen und verwaltungsmäßigen Abläufe u. a. mit Hilfe von live-scan fingerprint workstations und Digitalkameras.
- Beschleunigte Informationsumsetzung in allen police station houses (Polizeiwachen) und storefront community centers ebenso auch für die Öffentlichkeit, Bibliotheken und Informationskioske.²⁶

Bezüglich der Führungs- und Managementmethoden in Washington soll eine Ausrichtung an der Vorgehensweise des New York Police Department erfolgen. Im Metropolitan Police Department finden zweimal wöchentlich Lagebesprechungen bei der Leitung statt, an der alle officers vom Dienstgrad des lieutenants aufwärts beteiligt sind. Innerhalb dieser Besprechungen sei es, so Polizeichef Soulsby, nicht die Technologie in Form hochentwickelter Darstellungsmöglichkeiten von Lageanalysen, die Ergebnisse bringe, sondern die Dynamik des Prozesses. Ziel sei „die Verantwortlichmachung von Verantwortlichen“ sowie eine größere Motivation der Beschäftigten. Community Policing bzw. problem-oriented policing wird nur als Teil eines Gesamtprozesses gesehen.

Bewertung

Nicht nur die Kriminalitätslage in Washington D.C. hinterließ einen bedrückenden Eindruck, auch das Metropolitan Police Department zeigte sich im Vergleich zu den Police Departments in den anderen besuchten amerikanischen Städten am „rückständigsten“. Derzeit augenscheinlichste Änderungen bzw. Änderungsversuche liegen sicherlich nicht im Bereich des Community Policing, sondern betreffen die Stärkung der Position des Polizeichefs insbesondere in Personalangelegenheiten, die Erhöhung der sichtbaren Polizeipräsenz und die Konzentration auch auf die sichtbare Kleinkriminalität. Zudem dürfte der Managementstil innerhalb der Polizei erheblich härter werden.

Es bleibt abzuwarten, ob Washington zukünftig verstärkt Community Policing betreiben wird. Die Erfolgsaussichten der jeweiligen Konzepte und ihre Umsetzung lassen sich kaum einschätzen. Eher skeptisch stimmen auch die Erfahrungen mit einzelnen officers, die Streifendienst in einer Weise verrichten, der den Inhalten des Community Policing (derzeit noch) diametral entgegen läuft. Zudem wird sich das Ausbildungsniveau in der Polizei bestenfalls mittelfristig heben lassen.

²⁵ vgl. dazu auch das Verfahren in Chicago, Ziff. 3.3

²⁶ Anzumerken ist an dieser Stelle, dass das Metropolitan Police Department im Bereich der Kriminalitätsanalyse schon seit längerem über EDV-Werkzeuge verfügt, wie sie das New York Police Department derzeit offensiv „verkauft“ (vgl. CompStat-Konferenz im Mai 1997). Computer-mapping wird praktiziert.

Wie auch in den anderen amerikanischen Städten wird Community Policing nicht ausschließlich als präventiver Kriminalitätsbekämpfungsansatz betrachtet. Auf Grundlage der broken windows-Theorie soll gegen jede Form von Kriminalität und disorder vorgegangen werden, um so auch das Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung zu stabilisieren (Stärkung der Lebensqualität).

3.3 Chicago

Kriminalitätsentwicklung

1995 erreichte die Kriminalitätsentwicklung in Chicago²⁷ mit seinen 2,8 Millionen Einwohnern den niedrigsten Stand seit zehn Jahren. Der derzeitige Abwärtstrend wurde ab 1991 mit einem Spitzenwert von 323.909 registrierten Straftaten eingeleitet.

1995 wurden insgesamt 272.178 crime index-bezogene Straftaten (1994: 284.567) registriert, davon: 827 (1994: 930) Fälle von Mord / Totschlag, 2.896 (1994: 3.048) Fälle versuchter / vollendete Vergewaltigung, auch Fälle sexueller Nötigung, 30.086 (1994: 33.949) Raubstraftaten, 39.205 (1994: 40.425) Körperverletzungen unter erschwerenden Umständen (bei Schusswaffenverwendung Rückgang von 14.220 auf 12.183), 40.239 (1994: 43.869) Fälle des Eindringens in Wohnungen zur Straftatenbegehung, 121.487 (1994: 121.196) Diebstähle, 36.197 (1994: 39.823) Kfz-Diebstähle und 1.241 (1994: 1.327) Brandstiftungen.

Für das erste Halbjahr 1996 ist laut amerikanischer Kriminalstatistik ein erneuter Rückgang gegenüber dem ersten Halbjahr 1995 zu verzeichnen. So sanken die Zahlen für Raubdelikte von 14.285 auf 11.576, für Körperverletzungen unter erschwerenden Umständen von 18.612 auf 17.675 und für Kfz-Diebstahl von 17.458 auf 16.641. Einzig die Fälle des Eindringens in Wohnungen zur Straftatenbegehung nahmen von 18.674 auf 19.055 und Diebstähle von 56.232 auf 56.842 zu; im Bereich der Mord- /Totschlagsdelikte blieb die Entwicklung mit 388 Fällen nahezu konstant.

Eine besondere Belastung erfährt Chicago seit Jahren durch Aktivitäten von gangs, denen 1995 z. B. 212 Tötungsdelikte eindeutig zugeordnet werden konnten. 1995 erreichten die mittels Schusswaffe begangenen Tötungsdelikte mit 74 % einen Höhepunkt, obwohl der unbefugte Waffenbesitz seit 1995 im Staat Illinois als Verbrechen geahndet wird und ein polizeilicher Schwerpunkt die Einziehung illegaler Waffen ist.

²⁷ Vgl. Chicago Police Department: Annual Report 1995. Abweichend von den anderen Städten liegen Zahlen der „Uniform Crime Reports“ für die Gesamtjahre 1994 und 1995 nicht vor.

Personalentwicklung im Polizeibereich

Im Chicago Police Department, dem nach New York zweitgrößten Police Department der Vereinigten Staaten, waren 1995 insgesamt 15.681 Personen (1994: 15.226) beschäftigt. Dabei handelte es sich im Einzelnen um 13.344 officers (1994: 12.971; 1990: 12.478) und 2.337 civilians (1994: 2.255).²⁸ Die Gesamtpersonalkosten des Departments stiegen von 746 Millionen US-Dollar 1994 auf 783 Millionen 1995 (+ 4,9 %).²⁹

Community Policing in Chicago

Aufkommende Kritik an traditioneller Polizeiarbeit veranlasste das Chicago Police Department nach einem neuen, „smarter way of policing“³⁰ zu suchen. Unter dem Motto Together We Can wurde im April 1993 nach ca. einjähriger Planung unter Leitung des Policy and Planning Committee die Chicago Alternative Policing Strategy (CAPS) eingeführt. Kernelemente sind die Stärkung kleinräumiger sozialer Einheiten (neighborhoods) und die intensive Zusammenarbeit zwischen dem Bürger und der Polizei sowie anderen kommunalen Behörden und Organisationen bei gleichzeitiger Neuausrichtung und Restrukturierung des gesamten Police Departments.³¹

Die strategische Vision sieht als Bausteine u. a. die Befähigung der patrol officers (Schutzpolizisten) zur eigenständigen Problemidentifizierung und -lösung vor. Statt der starken Einflussnahme im Einzelfall wirken Vorgesetzte verstärkt als Mentoren und Motivatoren.

Im Department sollten verbindliche Werte entwickelt werden, die verstärkt individuelle Kreativität, Initiative und Findigkeit auf alle Ebenen in den Vordergrund stellen, ohne die organisatorische Einheit der Polizei zu vernachlässigen. Rolle, Auftrag (mission) und gemeinsame Werte aller Einheiten und Bediensteten wurden definiert, ebenso Bürgerservice und Problemlösung als Standard, demgemäß alle Bediensteten zu handeln haben. Die neue Strategie delegiert die Verantwortung für polizeilichen Service dabei in erster Linie auf den officer auf der Straße. Alle anderen Organisationseinheiten des Departments, inklusive des Ermittlungsbereiches, sollen in einheitlicher Art und Weise die Anstrengungen der beat

²⁸ Anm.: Die Angaben für 1995 und 1994 basieren auf den Uniform Crime Reports; die 1990er Zahl wurde entnommen aus Gaines, Larry K. und andere: Policing in America. Cincinnati 1994. Direkt aus Materialien des Chicago Police Department entnommene Zahlen weichen nur unwesentlich ab, vgl. Annual Report 1995.

²⁹ Vgl. Annual Report 1995

³⁰ Chicago Police: Together We can. A Strategic Plan for Reinventing The Chicago Police Department. October 1993.

³¹ Vgl. Chicago Police Department: The role of the detective division in community policing. December 1996, S. 5

officers (Streifenpolizisten) unterstützen.³² Dem Management kommen hierbei wesentliche strategische, planerische und umsetzende Funktionen zu.

Technologischer Fortschritt wird als ein weiterer wesentlicher Baustein angesehen. DV-Systeme sollen die officers mit den Informationen versorgen, die sie zur Problemlösung benötigen. Teilweise versorgen diese Systeme auch die Bürger mit aktuellen statistischen Daten. „Informationskiosk“, pager und voice mail sollen zur verbesserten Kommunikation mit dem Bürger beitragen, ebenso die im Internet abrufbaren Informationen.

CAPS wurde als Testlauf im April 1993 zunächst in fünf Testgebieten gestartet und noch 1994 auf 20 andere districts der Stadt ausgeweitet. Die städtischen Investitionen beliefen sich von 1994 auf 1995 auf ca. fünf Millionen US-Dollar allein auf die verbesserte Ausstattung der Polizeiwachen. Zur Unterstützung des Projektes wurden im Zeitraum 1993 bis 1995 ca. 2.000 police officers eingestellt.³³ Alle officers des Chicago Police Department wurden mittlerweile umfassend in CAPS und problem solving ausgebildet.

1995 wurde eine gemeinsame Ausbildung von Gemeindemitgliedern und der Polizei begonnen. Die Stadt Chicago stellte dafür drei Millionen US-Dollar zur Verfügung. Ausbildungsthemen waren: block watch (kleinräumige Nachbarschaftswachen), Schule / Eltern-Patrouillen, Organisationsentwicklung und Strategiebildung. Die Ausbildung wurde zusammen mit der Organisation Chicago Alliance for Neighborhood Safety (CANS) durchgeführt. CANS ist ein Zusammenschluss von gemeinnützigen, unabhängigen Organisationen.

Kernelemente von CAPS

Wie andere Community Policing Projekte in den USA beinhaltet auch CAPS die beiden Kernbestandteile community partnership und problem solving. Die beiden wichtigsten Instrumentarien zum Aufbau von community partnership sind auf beat-, d. h. Streifenbezirksebene, die beat community meetings und auf district-, d. h. Revierebene, die district advisory committees:

- Beat community meetings³⁴

³² Chicago Police: Together We Can. A Strategic Plan for Reinventing The Chicago Police Department. October 1993, S. 17.

³³ City of Chicago / Department of Police: CAPS Q & A. Some Commonly Asked Questions About CAPS. November 1995; Anm.: Vergleicht man o. a. Zahlen zum Personal, sind diese 2.000 neuen Kräfte schwer nachvollziehbar.

³⁴ Im Wesentlichen entnommen aus: Chicago Police Department, General Order 96-3: Operationalizing The Philosophy Of CAPS, darin enthaltenen diversen „Training Bulletins“ und den zwei Interimsberichten „Community Policing in Chicago“ des Chicago Community Policing Evaluation Consortium 1995 und 1996.

Beat community meetings erfüllen u. a. die Funktion, von Seiten der Nachbarschaft einen wichtigen Input zur Erstellung des sogenannten beat plan zu erhalten. Dieser beat plan ist ein Werkzeug, das der Polizei und der Gemeinde helfen soll, sich über Kriminalität und disorder-Probleme im beat aktuell zu informieren. Beat community meetings finden einmal bzw. mehrmals monatlich statt. Polizei und Bevölkerung bringen Informationen über Kriminalität und disorder-bezogene Vorfälle, aber auch Verkehrsangelegenheiten ein, um gemeinsam Probleme zu identifizieren, zu analysieren und auch zu priorisieren. Auf Basis der Analysen sollen Polizei und Bevölkerung zusammen Strategien entwickeln, um die Probleme anzugehen.

Aufgabe der officers ist neben der eigentlichen Durchführung und Leitung der Versammlungen deren rechtzeitige Bekanntgabe und Vorbereitung, ggf. unter Beteiligung anderer Verantwortungsträger und Organisationen. Lageanalysen und Datenblätter (ohne personenbezogene bzw. vertrauliche Daten) werden durch die officers an alle Anwesenden verteilt, um einen Überblick über den Bearbeitungsstand der gemeinsam identifizierten Probleme zu geben. Innerhalb von 14 Tagen nach einem beat community meeting wird seitens des beat teams eine Nachbesprechung durchgeführt, um ggf. den bestehenden beat plan zu aktualisieren.

Sämtliche im Dienst befindlichen officers sind grundsätzlich zur Teilnahme an den Versammlungen verpflichtet. Für die erwünschte Teilnahme auch außerhalb der Dienstzeit werden Überstunden angeordnet.

- District Advisory Committee (DAC)³⁵

DACs, in denen sowohl Bürger als auch Polizei vertreten sind, sollen in ihrer Zusammensetzung die Gesellschaftsstruktur des jeweiligen districts nach ethnischen und kulturellen Gesichtspunkten abbilden. Ihre Aufgabe ist die Unterstützung des district commanders im Hinblick auf die Identifizierung wesentlicher kriminalitäts- und disorderrelevanter Probleme sowie die Prioritätensetzung und Entwicklung von Strategien zwecks problem solving in den beats. Das Augenmerk soll dabei mehr auf Ursachen und Bedingungen von Kriminalität gerichtet werden.

Jedes DAC verfügt obligatorisch über zwei Untergremien:

- (1) court advocacy beinhaltet die Vertretung der Gemeinde in Gerichtsverhandlungen, in denen bürgerbezogene Interessen berührt sind. Freiwillige nehmen an den Verhandlungen teil, um auch dem Richter gegenüber das Anliegen und die Sorge der Gemeinde in dem konkreten Fall zum Ausdruck zu bringen.
- (2) Senior Citizens nehmen die besonderen Belange der älteren Generationen wahr. Anlassbezogen können weitere Untergremien eingerichtet werden.

Polizeireorganisation im Rahmen von CAPS

Chicago ist im Hinblick auf Zuständigkeitsbereiche in fünf sogenannte areas mit zusammen 25 districts eingeteilt. Jeder district besteht aus 9 bis 15 beats, von denen mehrere zu sectors zusammengefasst sind. Derzeit ist Chicago in insgesamt 279 beats aufgeteilt.

Bedeutung der beat integrity

³⁵ Im Wesentlichen entnommen aus: Chicago Police Department, General Order 96-3, Training Bulletin No. 5.

Der Gedanke der beat-integrity („Unversehrtheit“ der Streifenbezirke) der 279 Streifenbezirke nimmt innerhalb der CAPS eine wichtige Rolle ein. Ziel ist, dass Polizisten so viel Zeit wie möglich in ihrem Streifenbezirk zur Verfügung haben, um den partnership-Gedanken und Problemlösungsprozesse zu fördern. Zu diesem Zwecke werden die officers möglichst langfristig einem bestimmten Bezirk zugewiesen. Dazu gehört auch, dass Personal durch Einzelstreifen (Fuß-, Fahrzeugstreifen) eingespart wird. Zur Unterstützung der beat-integrity sind folgende Organisationsformen geschaffen worden:³⁶

- Einrichtung von beat teams mit dem üblichen polizeilichen Aufgabenspektrum, wobei der Schwerpunkt weniger bei der reaktiven „Responsetätigkeit“ der 911er Notrufe als vielmehr in der aktiven Identifizierung und Lösung von crime und disorder problems liegt. Im Gegensatz zu der vorherigen, auf die jeweilige Wachschicht bezogene Zusammenarbeit, versteht sich ein team nunmehr als schichtübergreifende Einheit. Sogenannte roll calls sind obligatorisch; hierbei wird die neue Schicht von der vorherigen in die aktuelle Lage eingewiesen.³⁷ Ein beat team leader (Sergeant) erhält die raumbezogene 24-Stunden-Verantwortung für den Streifenbezirk. Seine Aufgabe ist u. a. die Teilnahme an den beat community meetings und die Überwachung der Entwicklung und Einführung des beat plan.³⁸
- Einrichtung von rapid response teams mit üblichem polizeilichem Aufgabenspektrum, wobei Arbeitsschwerpunkt die Notrufreaktion zur Entlastung der beat officers von dieser reaktiven Tätigkeit ist.
- Einrichtung von tactical and gang tactical units mit schwerpunktmäßig kriminaltaktischen Einsätzen bzw. Aktivitäten zur Bekämpfung der Kriminalität durch gangs. Aufgabe dieser Einheiten ist es zudem, ihre Aktionen an dem mittels beat profiling erarbeiteten Brennpunkten auszurichten.
- Schaffung eines Funksprechers (dispatcher), dessen Aufgabe es ist, beat-integrity durch die Umsetzung der neuen dispatch policy zu gewährleisten:
Im Zuge der Änderung des polizeilichen Reaktionsverhaltens auf 911er Notrufe wurde eine vierstufige Priorisierung³⁹ erarbeitet. Rapid response units, beat units und (bei Überlastung dieser) tactical or gang tactical units sollen einen schnellen Service für die dringenden Anrufe der Prioritäten 1 und 2 sicherstellen. Die übrigen Bürgeranliegen der Prioritäten 3 und 4 werden in zunächst administrativer Weise an die beat units weitergeleitet. Eine Reaktion erfolgt polizeilicherseits z. B. im Rahmen des nächsten beat meeting.

Vernetzung der internen Organisation

Der team-Aspekt wird auch hinsichtlich der horizontalen und vertikalen Vernetzung gelebt: Der Leiter eines beat teams (sergeant) ist zusammen mit anderen Leitern Mitglied des übergeordneten sector management teams. Aufgabe dieses Teams ist die Zuweisung von Ressourcen und die Entwicklung von Strategien, um die Probleme anzugehen, die die Grenzen des beats überschreiten. Der Leiter eines sector management teams (lieutenant) ist

³⁶ Vgl. Chicago Police Department, General Order 96-3, Training-Bulletin No. 2.

³⁷ Vgl. Chicago Police Department, General Order 96-3, Training Bulletin No. 6.

³⁸ Vgl. Chicago Police Department, General Order 96-3, Beat Plan und Training-Bulletin No. 7

³⁹ Anzumerken ist, dass die Schaffung einer „non-emergency“-Nummer (746-6000) durch das „Chicago Emergency Communications Center“, verbunden mit einem „aggressive marketing“, die Zahl der 911er Anrufe im Jahresvergleich 1994 / 1995 um über 8 % (von ca. 3,4 Millionen auf ca. 3,1 Millionen) senken konnte, wobei die Zahl der „non-emergency“-Anrufe von 0 auf über 600.000 stieg, vgl. Annual Report 1995 des Chicago Police Department, S. 38

Mitglied des übergeordneten district management teams. Dessen Aufgabe ist die district-weite Prioritätensetzung und Ressourcenverteilung, District management teams, die u. a. zuständig sind für die Erstellung von district plans⁴⁰, werden von district commanders geleitet. Deren Aufgabe ist u. a. die Wahrnehmung der Vorsitzfunktion in o. a. district advisory committees.

Die Einbindung der Kriminalpolizei in CAPS ist ebenfalls ein wichtiges Ziel. Dazu sind nicht nur formale Zusammenarbeitsregelungen zwischen patrol division und detective division geschaffen worden, sondern auch eine größere Verantwortung hinsichtlich der Beweiserhebung an die beat teams delegiert worden. Sergeants der detective division erhalten die Verantwortung für bestimmte districts, um dort spezifische Kriminalitätsprobleme zu bekämpfen und das Personal des districts über den Sachstand der Ermittlungen zu informieren.

Lageanalyse

Seit Ende 1995 wird in allen districts ein für die Mitarbeiter einfach zu nutzendes Analyseprogramm eingesetzt.⁴¹ Das Programm ermöglicht z. B. die Lagedarstellung und Brennpunktanalyse für verschiedene Gebietsgrößen (beat- oder district-Ebene) und für unterschiedliche Zeiträume. Zudem sind auch Informationen z. B. zu Notrufen, aber auch demographische Daten anderer Behörden, wie z. B. der Wohnungsämter abrufbar, um eine möglichst umfassende Analyse zu ermöglichen.⁴²

Führung und Ausbildung

Anders als in New York werden Lagebesprechungen nicht zentral wöchentlich durchgeführt, sondern die für mehrere districts verantwortlichen deputy chiefs erörtern zusammen mit ihren district commanders Lage und Maßnahmen. Auch hier ist die Arbeit sehr ergebnisorientiert, allerdings ohne den nach innen praktizierten überaus harten Rechenschaftsdruck der New Yorker Polizei.

Zuständig für Ernennungen auch auf Leitungsebene ist in Chicago der Polizeileiter.

Im Zuge von Initiativen zur Stärkung von Integrität, Aufsicht und Verantwortung ist u. a. vorgesehen, dass zukünftig alle Polizeibeamten mindestens über zwei Jahre college statt des

⁴⁰ Vgl. Chicago Police Department, General Order 96-3, Training Bulletin No. 8

⁴¹ Es handelt sich um das sogenannte ICAM-System (Information Collection for Automated Mapping)

⁴² Vgl. U.S. Department of Justice/National Institute of Justice: The Chicago Police Department's Information Collection for Automated Mapping (ICAM) Program. July 1996.

bislang nur geforderten high school-Diploms verfügen sollten. Das Einstiegsalter in die Polizeilaufbahn soll von 20 auf 23 Jahre erhöht werden, um ein größeres Maß an Arbeits- und Lebenserfahrung sicherzustellen.⁴³

Maßnahmen im Jugendbereich

Speziell im Jugendbereich führt das Chicago Police Department, jeweils angesiedelt bei den districts, die USA-typischen Programme wie z. B. D.A.R.E. im Drogenbereich durch.

In Chicago besteht zudem seit vielen Jahren curfew, d. h. nächtliche Ausgehverbote für Jugendliche (wochentags zwischen 22.30 und 6.00 Uhr, an den Wochenenden zwischen 23.30 und 06.00 Uhr). 1996 wurden etwa 71.000 Jugendliche aufgegriffen (1995: 82.427).⁴⁴ Nach dem zweiten Aufgriff erhalten die Eltern eine gerichtliche Vorladung. Neben der Verhängung von Geldstrafen wird insbesondere der Besuch von Elternschulungen verordnet.

Zusammenarbeit mit der Chicago Housing Authority

Public housing areas sind deutschen Wohnsiedlungen vergleichbar, wie sie in den 60er und 70er Jahren im Sozialwohnungsbau entstanden. Die Chicago Housing Authority (CHA) verwaltet auf mehrere housing areas im Stadtgebiet verteilt ca. 55.000 Wohnungen für etwa 126.000 Personen; ihr Budget betrug 1996 ca. 402 Millionen US-Dollar.⁴⁵

Housing areas in den USA – nicht nur in Chicago – zeichnen sich gewöhnlich durch eine hohe Kriminalitätsrate und insbesondere durch Gewalt- und Drogenkriminalität aus. Sie sind nicht nur bevorzugtes Rekrutierungsgebiet, sondern auch Absatz- und Rückzugsgebiet für gangs.

Ziel der CHA, deren Leitung nach vielen Jahren des Missmanagements 1995 vom US Department of Housing and Urban Development als zuständigem Bundesministerium übernommen wurde, ist der Aufbruch dieser Strukturen durch eine Reihe von Maßnahmen, so u. a.:

- Die Struktur der mit low income-Familien dichtbesiedelten Wohngebiete soll u. a. durch den Abriss alter Großwohnanlagen und den Neubau kleinerer Wohnanlagen für besser verdienende Familien verändert werden.

⁴³ Aus: Chicago Police Department: Superintendent Announces Integrity Initiatives. New Conference January 29, 1997

⁴⁴ Vgl. Annual Report 1995

⁴⁵ Chicago Housing Authority: Blueprint for Building Working Communities. Progress Report. Winter 1996.

- Bislang wurden mehr als 500 Arbeitsplätze in den Bereichen Hausmeister- und Gartentätigkeiten geschaffen. Geplant ist die Schaffung von insgesamt 5.000 Arbeitsplätzen. Parallel dazu laufen Bildungsförderungsmaßnahmen (vier Stunden Arbeit / vier Stunden Schule). In Zusammenarbeit mit dem U.S. Post Office und einem weltweit operierenden Paketversender sollen Anwohner in der Privatwirtschaft untergebracht werden.⁴⁶
- Schaffung einer credit union, d. h. einer Art Genossenschaftsbank, in welche Einkommen, Sozialhilfe pp. fließen und durch die Mittel für die Schaffung von Arbeitsplätzen und gewerbliche Initiativen zur Verfügung gestellt werden sollen.
- policing program⁴⁷
Obwohl in der Vergangenheit bis zu 73 Millionen US-Dollar (1995; 1996: 67 Millionen) für Sicherheitsmaßnahmen wie die Schaffung einer housing area-eigenen Polizei und die Anstellung von eigenen security guards ausgegeben wurden, stieg die Sicherheit in den housing areas nicht.

Ein Schwerpunkt wird nunmehr auf Community Policing, Mieterpatrouillen und die Zwangsräumung von Problemmietern gelegt:

- Das eigene CHA Police Department und die CHA Security Force wurden zu einer CHA Police Force zusammengeführt. Insgesamt 80 officers wurden eingestellt, so dass deren Anzahl auf der Straße um 75 % erhöht werden konnte. Zudem erfolgt eine Ausbildung in Community Policing. Neue Einheiten wie z. B. eine Elevator Vandalism Unit (gegen Vandalismus an Fahrstühlen), eine Bike Patrol Unit und eine Eviction Unit (Zwangsräumungseinheit) wurden gegründet und ein regelmäßiger Informationsaustausch mit dem Chicago Police Department begonnen.
- Eine starke Mieterpatrouille in den blocks wird als integraler Bestandteil einer jeden Strategie zur Schaffung sicherer Gemeinschaften gesehen. Während des Tages sind mittlerweile 800 Personen in uniformierte Mieterhilfe- und --patrouillenaktivitäten eingebunden; zur Nachtzeit werden die Patrouillenaktivitäten von civil guards wahrgenommen.
- Der These, dass die beste Kriminalprävention die Schaffung von Arbeitsplätzen ist, wird auch hinsichtlich der gangs gefolgt. Es wird z. T. zwar hingenommen, dass starke gangs in housing areas für ihre „eigene Ordnung“ sorgen können; dennoch wird hinsichtlich der hard core-gang-Mitglieder eine harte repressive Linie verfolgt. Gleichzeitig wird versucht, den Großteil der übrigen Bandenmitglieder mit sozialen Maßnahmen zu erreichen.

Seit April 1996 ist Chicago eine von sechs Pilotstädten im Rahmen einer von der Justizministerin Reno und dem US Department of Housing and Urban Development gestarteten Anti-Violent Crime Initiative (vgl. Ziffer 4.2). In jeder dieser Städte soll über den Prozess verstärkter Koordination von Bundes- und lokalen Polizeibehörden inklusive der housing policies die Gewaltkriminalität durch Erhöhung des Strafverfolgungsdrucks und verstärkte Prävention reduziert werden.⁴⁸

Wissenschaftliche Begleitung von CAPS

⁴⁶ Chicago Housing Authority: Blueprint for Building Working Communities, S. 3.

⁴⁷ Vgl. Chicago Housing Authority: Blueprint für Building Working Communities, S. 12

⁴⁸ U.S. Department of Justice: Reducing Violent Crime in America. A Five-Year Strategy. A Report to Congress from the Office of Investigative Agency Policies. May 1996

Community Policing in Chicago ist insofern einzigartig in den USA, als bereits von Anbeginn eine vollständige wissenschaftliche Evaluation erfolgte, die in ihrem Ausmaß einmalig sein dürfte.⁴⁹ Unter der Leitung des führenden amerikanischen Kriminologen Wesley G. Skogan wurde das Chicago Community Policing Evaluation Consortium gebildet, eine aus ca. 20 Mitarbeitern bestehende Forschungsgruppe, an der Northwestern University. Eine finanzielle Unterstützung erfolgte u. a. durch das Justizministerium und den Staat Illinois sowie durch private Stiftungen.

Im Laufe der Untersuchung wurden z. B. sowohl die gesamten Ausbildungsmaßnahmen als auch die beat meetings evaluiert, Bevölkerungsumfragen durchgeführt und die Auswirkungen von Community Policing auf die Kriminalitätsentwicklung und auf disorder untersucht.

Im Rahmen der beat meetings wurde z. B. erhoben, dass zwischen Januar 1995 und April 1996 ca. 80.000 Bürger an den Treffen teilgenommen hatten. Die dort am häufigsten diskutierten Probleme betrafen social disorder und physical decay, gefolgt von Beschwerden über Drogen- und Eigentumskriminalität sowie Aktivitäten von gangs.

Die durchgeführte Bevölkerungsumfrage ergab dabei folgendes Bild:

29 % der Befragten gaben Drogenhandel als „großes Problem“ an, gefolgt von „Herumlungern (28 %), Gewalt durch gangs (25 %), Zerstörung von Autos (20 %), Verschmutzung (20 %) und Graffiti (19 %) usw. Diese Probleme wurden am häufigsten durch die afro-amerikanische und spanische Bevölkerungsgruppe genannt, während sich die weißen Amerikaner am häufigsten durch Delikte gegen ihre Kraftfahrzeuge und Einbruch betroffen fühlten.

Wie groß mittlerweile der Bekanntheitsgrad von CAPS in der Bevölkerung ist, zeigt sich auch daran, dass 53 % der Befragten das Programm kannten, 31 % davon über das Fernsehen.

Hinsichtlich der Kriminalitätsentwicklung in fünf untersuchten Testgebieten, die sehr unterschiedliche Strukturen und Probleme aufwiesen, sind grundsätzlich positive Tendenzen festgestellt worden. Diese ließen sich mit einer Ausnahme auf Community Policing zurückführen. Eine durchgängig einheitliche Aussage, dass z. B. Community Policing besonders positiv bei Kriminalität im Drogenbereich wirke, kann jedoch nicht getroffen werden. Ebenso ist nicht überall in den Testgebieten ein Rückgang an disorder zu verzeichnen gewesen.⁵⁰

⁴⁹ Vgl. drei Interimsberichte zu „Community Policing in Chicago“ 1994, 1995, 1996 des Chicago Community Policing Evaluation Consortium

⁵⁰ Diese Aussagen decken sich mit den ebenfalls nicht durchgängig positiven Ergebnissen früherer Evaluationen – auch in Großbritannien, vgl. zusammenfassend Boers, Klaus: Ravensburg ist nicht Washington. In: Neue Kriminalpolitik, Heft 1/1995, S. 16 - 21

Bewertung

CAPS ist sicherlich eines der positiven Beispiele für die Erneuerung polizeilicher Arbeit in den USA. Massive Anstrengungen zur inner- und außerpolizeilichen Akzeptanz des Projektes und zur effektiven Aufgabenerledigung wurden unternommen. Das bezieht sich nicht nur auf das Ausmaß durchgeführter Ausbildungsmaßnahmen, sondern auf die Polizeiorganisation als Ganzes. Positiv ist, dass durch politische Entscheidung des Bürgermeisters die enge Anbindung städtischer Behörden und Servicebereiche gewährleistet wird. Insgesamt sind erhebliche Finanzmittel investiert worden.

Obwohl die detectives (Kriminalpolizei) insbesondere den verbesserten Informationsaustausch innerhalb der Polizei und mit den Bürgern als positiv herausstellten, äußerten die Verantwortlichen doch, dass die Ermittlungsbereiche verstärkt in CAPS integriert werden müssten. Ebenfalls noch verbesserungswürdig sei nach dortiger Aussage die tatsächliche Nutzung der mittlerweile vorhandenen Analysemöglichkeiten.

Die Polizei von Chicago versucht, den Servicegedanken (Dienstleistung für die Bürger) möglichst idealtypisch zu praktizieren. Der Kommunikationsprozess mit den Bürgern z. B. in Form der beat meetings ist dabei von zentraler Bedeutung, wobei das Problem besteht, Bevölkerungsschichten möglichst breit einzubinden.

Wie andere Community Policing Projekte in den USA kann auch das CAPS-Projekt in Chicago nicht als Beispiel für sog. soft-policing herangezogen werden. Neben dem aus langfristiger Sicht notwendigen Aufbau einer aktiven Partnerschaft mit der Kommune wird kurzfristig auch ein Kriminalitätsrückgang durch konsequente Repression angestrebt.⁵¹

Die broken windows-Theorie bildet dabei die Grundlage, um gegen decay oder Verfall von Nachbarschaften vorzugehen. Durch Schaffung von sichtbarer öffentlicher Ordnung wird versucht, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken.

Zudem wird eine doppelte Strategie zur Kriminalitätsreduzierung verfolgt: einerseits eine starke Betonung der Repression, um auch kurzfristig polizeiliche Erfolge zu erzielen zwecks einer „Entlastung“ im Bereich von Kriminalitätsbrennpunkten, andererseits ein im Sinne einer Langzeitstrategie angelegtes Community Policing zur umfassenden Problemlösung und Stärkung des Sicherheitsgefühls.

⁵¹ Vgl. Chicago Police Department: Rodriguez Praises Police and Community for Continued Crime Reduction. In: 1995 Crime and Murder Analysis News Conference

3.4 Los Angeles

Kriminalitätsentwicklung

In Los Angeles mit seinen 3,46 Millionen Einwohnern im City-Bereich wurden laut amerikanischer Kriminalstatistik 1995 (1994)⁵² insgesamt 266.204 (1994: 278.351) Straftaten registriert; davon waren: 849 (1994: 845) Fälle von Mord / Totschlag, 1.590 (1994: 1.554) Vergewaltigungen, 29.134 (1994: 30.817) Raubstraftaten, 38.945 (1994: 39.886) Körperverletzungen unter erschwerenden Umständen, 41.325 (1994: 43.535) Fälle des Eindringens in Wohnungen zur Straftatenbegehung, 108.149 (1994: 110.791) Diebstähle und 46.212 (1994: 50.923) Kfz-Diebstähle.

Für das erste Halbjahr 1996 ist ein erneuter Rückgang der Gesamtkriminalität von 134.097 auf 122.465 Delikte gegenüber dem ersten Halbjahr 1995 zu verzeichnen. Wie schon im Ganzjahresvergleich 1996 zu 1994 gibt es allerdings eine leichte Steigerung im Bereich Mord / Totschlagsdelikte (von 356 auf 370). Zudem sind die Brandstiftungen von 1.732 auf 1.933 Fälle gestiegen. Rückgänge sind in den Bereichen Raub (12.915 zu 14.034), Körperverletzungen unter erschwerenden Umständen (17.941 zu 18.513), Eindringen in Wohnungen zur Straftatenbegehung (18.706 zu 20.788), Diebstahl (50.142 zu 55.822) und Kfz-Diebstahl (21.655 zu 23.849) eingetreten. Die Fallzahl der Vergewaltigungsdelikte ist konstant (736 zu 735).

Die Gesamtkriminalität in Los Angeles geht mittlerweile im fünften Jahr zurück. Die Ursachen dürften vielschichtig sein. Als derzeit größtes polizeiliches Problem werden die Straftaten durch mexikanische und asiatische gangs eingestuft.⁵³ Die Hauptaktivitäten dieser gangs liegen in den Bereichen Drogen- und Gewaltkriminalität, Kreditkartenkriminalität und Banküberfälle. Zum Teil weisen die gangs Strukturen organisierter Kriminalität auf.

Personalentwicklung im Polizeibereich

1995 sind insgesamt 11.231 Personen im Los Angeles Police Department (LAPD) beschäftigt (1994: 10.744) gewesen, davon 8.363 officers (1994: 7.869; 1990: 7.032) und 2.868 (1994: 2.875) civilians.⁵⁴ Unterlagen des Los Angeles Police Department weisen für 1996 zusätzlich 643 officers aus.

⁵² Quellen: Uniform Crime Reports 1994 und 1995

⁵³ Ca. 500 Banden mit etwa 100.000 Mitgliedern (mündliche Aussage eines officer des FBI-Field Office in Los Angeles).

⁵⁴ Angaben für 1995 und 1994 entstammen den Uniform Crime Reports; die 1990er Zahl wurde entnommen aus Gaines, Larry K. und andere: Policing in America. Cincinnati 1994.

Historie des Community Policing in Los Angeles

Community Policing in Los Angeles in der heutigen Form resultiert aus den strategischen Neuüberlegungen des Los Angeles Police Department von 1993.⁵⁵ Bereits 1969 wurde mit dem sogenannten Basic Car Plan ein Konzept gestartet, welches den kleinräumigen Einsatz von Polizeikräften vorsah, um über deren Identifizierung mit dem eigenen Bereich und die Einbindung der Bevölkerung Kriminalität und disorder zu verhüten. Dieses Konzept und das 1972 darauf aufbauende TEAM Policing Concept, das im Kern mit den Begriffen Dezentralisierung und Generalisierung umrissen werden kann, kamen aufgrund von Personal- sowie Budgetkürzungen zum Erliegen. Zudem nahmen die Bevölkerung und die Zahl an Notrufen zu, was zu einer fortschreitenden Spezialisierung sowie Verlust von Kontakten zur Bevölkerung führte.

Unrühmliche Bekanntheit erlangte die Polizei von Los Angeles im Zusammenhang mit dem Rodney King-Fall bzw. den dadurch ausgelösten massiven Rassenunruhen im Jahre 1992. Auch wenn sich dies an keiner der vorliegenden Quellen eindeutig belegen lässt, ist anzunehmen, dass die nachfolgend beschriebenen Änderungen innerhalb des Los Angeles Police Department auch Konsequenz dieser Vorfälle sind.

1993 erhielt die Polizei eine finanzielle Zuweisung (grant) des National Institute of Justice (NIJ) zur Unterstützung des Implementation des Community Policing-Ansatzes in der Stadt.⁵⁶ Verschiedene Projektteile wurden damit unterstützt, incl. der Ausbildung, der Neukartographierung der Stadt hinsichtlich der zu erfolgenden Personalverteilung, der Einrichtung von Community-Police Advisory Boards etc. Ein NIJ grant oversight committee fungierte als eine Art Aufsichts- und Entscheidungsgremium hinsichtlich der erzielten Projektfortschritte.

Schlüsselemente waren u. a.:

- die zum Projektstart im November 1993 vom Command Staff Planning Meeting vorgenommene Identifizierung kritischer strategischer Punkte;
- die in Anerkennung der Wertigkeit von partnership in jeder der 18 areas gebildeten Bürgergruppen, die ihre Erwartungen an die Polizei formulierten,
- Bildung von sogenannten Employee Focus Groups, um die Vielfältigkeit von Interessen aus dem Arbeitnehmerbereich in den strategischen Planungsprozess einzubringen,

⁵⁵ Das LAPD gliedert sich in 18 sogenannte areas (am ehesten deutschen Großstadtpolizeiinspektionen vergleichbar) und diese wiederum in districts (Reviere). Jeder district ist dabei in mehrere basic cars (Streifenbezirke) aufgeteilt. Der basic car ist mit dem beat in anderen amerikanischen Städten vergleichbar.

⁵⁶ Vgl. Ziffer 4

- Interviews mit Schlüsselpersonlichkeiten aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen (u. a. Gemeindevertreter, Vertreter ethnischer Gruppen, Vertreter aus den Bereichen von Unternehmen, Medien, Hausbesitzervereinigungen, Bürgerinitiativen),
- Schaffung von ad hoc-Arbeitsgruppen zu insgesamt acht Themenbereichen, die zuvor anlässlich des initiierenden Command Staff Planning Meetings festgelegt wurden,
- das Final Command Staff Planning Meeting im November 1994 zur abschließenden Festlegung der vorrangigen Strategien.

Diese Strategien wurden durch den Bürgermeister und den Polizeichef 1995 in einem fünfjährigen Plan Commitment to Action (Verpflichtung zur Handlung) festgeschrieben und in Kraft gesetzt. Dieser Plan ist jedoch nicht isoliert zu betrachten. Er wird begleitet von dem gemeinsam von der Polizei Los Angeles und dem Bürgermeister geschaffenen Public Safety Plan zur Personalaufstockung im Police Department sowie dem Christopher Commission Report. Letzterer zielt mit einer Reihe von Empfehlungen darauf ab, innerhalb der Polizei die Verfahrensweisen, Fähigkeiten und notwendige Einstellungen zu kultivieren, um einer ethnisch, kulturell und sozioökonomisch heterogenen Gemeinde zu dienen.

Elemente von Commitment to Action

Commitment to Action enthält folgende drei strategische Ausrichtungen:

- Serving the community (der Gemeinde dienen):

Als verbesserte Serviceleistung soll eine größere Zahl an patrol officers (Streifendienstbeamten) zu mehr sichtbarer Präsenz in den Straßen führen. Diesen soll zudem mehr Zeit für die Einbeziehung der Gemeinde in Problemlösungsaktivitäten eingeräumt werden. Die Funktion der Streifentätigkeit wird auf Ebene der basic cars (Streifenbezirk) neu organisiert. Die Anzahl an basic cars, deren Einsatz sich an den natürlichen „Gemeindegrenzen“ orientiert, wird erhöht.

Der Auftrag des Streifendienstes als vorrangigem Service für die Gemeinde wird im Sinne von Community Policing neu definiert. Die officers werden, wie letztlich das gesamte Personal des Departments, durch ein entsprechendes Training auf Community Policing vorbereitet. Leistungsanzeige in Form von Beförderungen, Zuweisungen und Auszeichnungen sollen die Bediensteten für ihre Bemühungen in Community Policing belohnen.

Eine starke Gemeindebeteiligung soll durch beratende Ausschüsse von Bürgern und Polizei (Community-Police Advisory Boards⁵⁷) auf Ebene der stadtweit 18 areas erfolgen. Verantwortlich sind die area commanders.

Trotz aller Probleme hinsichtlich einer Erfolgsmessung von Community Policing soll eine Erfolgsabschätzung vorgenommen werden. Als mögliche Kriterien werden das feed back der Bürger und Ergebnisse einschlägiger Bevölkerungsumfragen herangezogen. Dabei sollen die Zufriedenheit hinsichtlich der Kriminalitätssituation in der Nachbarschaft sowie bezüglich der Arbeit und Prioritätensetzung der Polizei erhoben werden. Von besonderem Interesse ist die Beurteilung der direkten Kontakte mit der Polizei und die polizeiliche Reaktion auf Notrufe.

⁵⁷ Anm.: Diese sind vergleichbar mit den „District Advisory Committees“, die in Chicago unter Beteiligung der 25 district-commanders arbeiten.

Weitere Maßnahmen auf dem Weg zur Leistungsoptimierung sind u. a. eine langfristige Personalplanung, die Optimierung organisatorischer Abläufe, (z. B. beschleunigte Verfahrensweisen bei Strafanzeigen und Festnahmen) und eine verstärkte frühe Intervention gegenüber Risikogruppen im Jugendbereich.

- Serving our employees (unseren Bediensteten dienen):

Auch intern gelten neue Leitlinien: Alle Bediensteten des Departments sind mit Respekt zu behandeln. Vorurteilen und Formen der Respektlosigkeit soll entgegengewirkt werden. Angestellte im Polizeibereich sollen den officers nicht nachstehen.

Ein hohes Maß an Kommunikationsfähigkeit und darauf abzielende Ausbildungsmaßnahmen auf allen Ebenen des Departments werden nicht nur vor dem Hintergrund des Community Policing als essenziell angesehen. Generell sollen die Ausbildungsmöglichkeiten für alle Bediensteten deutlich verbessert werden.

Für alle Beschäftigten gilt die Einhaltung des Mission Statement. Inhalt des Mission Statement ist im Wesentlichen die Selbstverpflichtung zur Partnerschaft mit allen Gemeindemitgliedern und –organisationen, wobei die Polizei und andere öffentliche Einrichtungen im Sinne von leadership tätig sind. Zur Zielerreichung verpflichtet man sich, den Bürgern respekt- und würdevoll, ehrenhaft und integer zu dienen. Gleiches gilt für die Core Values. Diese beinhalten zusammengefasst die Serviceleistung gegenüber der Gemeinde, die Ehrerbietung vor dem Gesetz, die Verpflichtung des Police Departments zu leadership und zu integrier Arbeit, Respekt für andere und Qualität durch ständige Verbesserung der vorgegebenen Verfahrensweisen und Prozeduren.

Das Beurteilungssystem wird auf die Anforderungen von Community Policing hin verändert.

Diverse Anstrengungen werden zur Erzielung hoher Führungsqualitäten unternommen, so u. a. die Schaffung eines leadership centers innerhalb der Polizei, welches Kreativität, Experimentierbereitschaft, Innovation und Bemühungen zum Zwecke besserer Serviceleistungen fördern soll.

- Ensuring adequate resources (Sicherstellung angemessener Ressourcen):

In Ergänzung zu den Leitlinien wurden Maßnahmen zu den folgenden drei Bereichen ausgearbeitet:

- (1) Verbesserung des Finanzmanagements innerhalb des Departments: Unter anderem ist die Zusammenarbeit mit der Stadt zur Erforschung alternativer Modelle der Budgetierung (z. B. 2-Jahresansätze für Personal und Ausgaben, 3- oder 5-Jahresansätze für Sachanlagen und 5- oder 10-Jahresansätze für Kapitalvermögen und Finanzkontrolle vorgesehen.
- (2) Versorgung mit ausreichender Einrichtung und Ausstattung
- (3) Einsatz von verbesserter DV-Technik: Neben der Entwicklung eines langfristigen master plan zum IT-Einsatz ist z. B. die Schaffung einer elektronischen Verweisbibliothek vorgesehen, die alle Bediensteten mit der zur Arbeitserledigung notwendigen Information versehen soll.

Aktueller Stand

1995 wurden verschiedene Festlegungen des Commitment to Action realisiert, wie z. B. die Formulierung der Mission Statement und Core Values, die Einrichtung der gemeinsamen Ausschüsse von Bürger und Polizei (community-police advisory boards), Ausbildungsmaßnahmen bezüglich Community Policing und problem solving, Einsatz von 240 Freiwilligen, Durchführung umfangreicher Beförderungsmaßnahmen (1.600 nach zweijährigem Stop) sowie Verbesserung der Logistik (Beschaffung von 800 neuen Streifenwagen).

Der strategische Plan wird durch jährliche Zielvorgaben aktualisiert (z. B. die Reduzierung von Bürgerklagen gegen das Polizeipersonal um 10 %).

Die Lageanalyse erfolgt wie in anderen amerikanischen Städten mittels spezieller computer-mapping-software (MapInfo). Analysen in vielfältiger Form sind möglich: Deliktsarten, Tatzeiten, Modi operandi, Beschreibungen von Verdächtigen oder Opfern. Die Anwendung ist in allen 18 areas installiert und wird dort von den Analytikern für vielfältige Zwecke genutzt, u. a. zweiwöchentlich für tactical planning meetings oder zur Erstellung von für die Öffentlichkeit bestimmten Bulletins.⁵⁸

Zur Unterstützung des Problemlösungsprozesses bedient man sich des SARA-Prozesses, einer speziellen Problemidentifizierungs- und lösungsmethode.

911er Notrufe werden dreistufig priorisiert. 1997 soll eine groß angelegte PR-Kampagne zur Nutzung einer gesonderten Nummer für nicht-dringende Anliegen der Bevölkerung gestartet werden.

Die Polizei von Los Angeles lehnt den „machiavellistischen“ Ansatz, nach dem die New Yorker Polizei geführt wird, ab. Dies sei „management by terror“, so ein leitender officer der Polizei Los Angeles. Wichtiger seien die Überzeugung der Beamten von der Notwendigkeit selbstinitiiertem Problemlösungsprozesse und eine funktionierende Partnerschaft mit der Gemeinde. Delegation von Verantwortung wird allerdings auch mit „Verantwortlichmachung“ übersetzt. Lagebesprechungen werden nicht wie in New York departmentweit, sondern für die jeweilige area wöchentlich durchgeführt. Das Beförderungssystem wird von verschiedenen Polizeiführern des Los Angeles Police Department einhellig als „competitiv“ und damit als stark leistungsbezogen bewertet. Die Zuständigkeit für Ernennungen und Beförderungen obliegt dem Polizeichef.

Kommunale Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit mit anderen städtischen Behörden funktioniert gut. Unternehmen und Geschäfte sind in die Partnerschaft mit der Gemeinde eingebunden. In einem Bereich sei es z. B. gelungen, einen bekannten Automobilhersteller zur Schaffung eines Kfz-Ausbildungszentrums für Jugendliche zu bewegen. Auch mit privaten Sicherheitsdiensten wird kooperiert. In einem primär von Japanern bewohnten Viertel arbeitet die Polizei z. B. mit einer Wachfirma und der dortigen citizen patrol zusammen. Ebenfalls dort ist von Seiten der Bevölkerung ein „Koban“, d. h. eine Polizeiberatungs- und Anlaufstelle nach japanischem Muster eingerichtet, die neben der Organisation von Gemeindetreffen als Fremdenverkehrsverein fungiert und für die citizen patrol zuständig ist.

⁵⁸ Vgl. U.S. Department of Justice/National Institute of Justice: The Chicago Police Department's Information Collection for Automated Mapping (ICAM) Program. Juli 1996.

Speziell im Jugendbereich führt die Polizei die USA-typischen Programme wie z. B. Freiwilligenprogramme incl. block watch-Aktivitäten und Freizeitprogramme wie Police Academy oder ein Scouts program durch. Los Angeles praktiziert wie Chicago auch das System nächtlicher Ausgehverbote für Jugendliche. Curfew beginnt um 22.00 Uhr.

Bewertung

Als Ergebnis der in Los Angeles geführten Gespräche, des vorliegenden Materials aber auch aufgrund positiver Äußerungen anderer Polizeidienststellen dürfte die Polizei von Los Angeles tatsächlich auf dem Weg von einer nur reaktiven zu einer mehr proaktiven und bürgerorientierten Polizeiarbeit sein. Deutlich hervorzuheben ist der Gedanke der Servicefunktion der Polizei für den Bürger, ebenso die Betonung des Zusammenhangs zwischen der polizeiinternen Wertevermittlung und der Umsetzung der Strategie in der täglichen Praxis.

Der Prozess zur Implementation des Community Policing im Los Angeles Police Department ist insgesamt als hochentwickelt zu bewerten. Tiefgreifende Differenzen zwischen theoretischem Anspruch und praktischer Umsetzung waren nicht zu erkennen. Die Gesprächspartner machten von der Leitungs- bis zur Streifenbeamtenebene einen motivierten und in der Sache überzeugten Eindruck. Das innerbetriebliche Klima der Polizei scheint ebenfalls positiv zu sein.

Partnership und problem solving werde augenscheinlich praktiziert. Dem problem solving-Ansatz werden auch in Los Angeles die Thesen der broken windows-Theorie zugrunde gelegt, d. h. disorder und incivilities werden als „Nährboden“ für das Entstehen von Kriminalität betrachtet. Erscheinungen öffentlichen Verfalls wie öffentlicher Drogen- oder Alkoholkonsum werden nur sehr eingeschränkt geduldet. Eine konsequente zero tolerance-Strategie wird jedoch nicht praktiziert. Dies zeigt sich z. B. daran, dass auch Obdachlose im Straßenbild anzutreffen sind, die allerdings nicht überall im Stadtgebiet geduldet werden.

3.5 San Diego

Kriminalitätsentwicklung

Für San Diego mit seinen 1,15 Millionen Einwohnern im Citybereich wurden 1995 (1994) insgesamt 64.235 (76.725) Straftaten registriert, davon: 91 (113) Fälle von Mord / Totschlag, 346 (403) Vergewaltigungen, 3.244 (3.845) Raubstrafaten, 7.396 (8.238) Körperverletzungen unter erschwerenden Umständen, 10.311 (12.889) Fälle des Eindringens in Wohnungen zur Straftatenbegehung, 30.505 (35.204) Diebstähle und 12.342 (16.033) Kfz-Diebstähle.⁵⁹

Für das erste Halbjahr 1996 ist im Vergleich zum Zeitraum des Vorjahres ein weiterer Rückgang der Gesamtkriminalität von 33.646 auf 30.039 gemessen worden. Weniger

⁵⁹ Quellen: Uniform Crime Reports 1994 und 1995.

Straftaten gibt es in den Bereichen Raub (1.556 gegenüber 1.608), Körperverletzungen unter erschwerenden Umständen (3.337 gegenüber 3.668), Eindringen in Wohnungen zur Straftatenbegehung (4.154 gegenüber 5.486), Diebstahl (15.319 gegenüber 16.021) und Kfz-Diebstahl (5.465 gegenüber 6.659). Weitestgehend konstant blieben die Deliktsbereiche Mord und Totschlag (40 Fälle), Vergewaltigung (168 gegenüber 164) und Brandstiftung (103 gegenüber 96).

Das Kriminalitätsgeschehen in San Diego ist von der Nähe zu Mexiko geprägt. Problemfeld neben der illegalen Einreise ist u. a. der Drogenbereich. Die Stadt weist dennoch von allen im Rahmen des Projekts aufgesuchten amerikanischen Großstädten die niedrigste Kriminalitätsbelastung auf. Insbesondere im Bereich der violent crimes sind die Unterschiede z. T. eklatant.

Personalentwicklung im Polizeibereich

1995 waren insgesamt 2.626 Personen beim San Diego Police Department (1994: 2.641) beschäftigt, davon 1.998 officers (1994: 1.972; 1990: 1.612) und 628 civilians (1994: 699).⁶⁰

Die Polizeidichte liegt mit 1,6 officers auf 1.000 Einwohner (aktuelle Angaben der Polizei San Diego) erheblich unter der in den anderen besuchten amerikanischen Städten.

Wesentliche Aspekte des Community Policing in San Diego

Die Polizei San Diego blickt im Bereich Community Policing auf eine lange, fest in der polizeilichen Arbeit verankerte Tradition zurück. Bereits in den 70er Jahren wurden hier Untersuchungen zur Streifentätigkeit von Beamten und ihre Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl des Bürgers durchgeführt. Nach Aussagen der Polizei San Diego herrschte auch noch in den 80er Jahren die Auffassung vor, dass die öffentliche Sicherheit ausschließlich eine polizeiliche Angelegenheit sei. 1988 war San Diego eine von fünf Projektstädten, in denen die Thesen von Herman Goldstein⁶¹ auf ihre Richtigkeit überprüft wurden. Zu Beginn der 90er Jahre wurde Community Policing schwerpunktmäßig durch spezielle Polizeieinheiten, die neighborhood policing teams, durchgeführt.

Die Polizei in San Diego praktiziert derzeit proaktives Community Policing unter vielfältiger Einbindung der Gemeinden, anderer Einrichtungen und Organisationen (Netzwerkbildung). Problem-oriented policing unter Anwendung der bereits erwähnten SARA-Methode sind fester Bestandteil der polizeilichen Ausbildung und des polizeilichen Alltags. Die Beseitigung von „disorder“-Problemen (Graffiti, Trinken in der Öffentlichkeit etc.) ist auch

⁶⁰ Uniform Crime Reports 1995 und 1994; die 1990er Zahl wurde entnommen aus Gaines, Larry K. und andere: Policing in America. Cincinnati 1994

⁶¹ Anm.: Begründer des „problem-oriented policing“

in San Diego ein Baustein des praktizierten Community Policing; offene Drogenkriminalität (auch Drogenkonsum) wird nicht geduldet. Jedoch wird der New Yorker Ansatz der zero tolerance-Strategie in der dortigen strikten Konsequenz eindeutig abgelehnt. Die in einigen Stadtvierteln häufig anzutreffenden Obdachlosen werden nicht vertrieben; um sie kümmern sich vorrangig kirchliche Missionen.

Das Department verfügt über eine eigene Abteilung „Nachbarschaftsangelegenheiten“. Vor Ort werden die Gemeinden und Nachbarschaften noch weitestgehend durch die genannten neighborhood policing teams betreut; jedoch sind hier organisatorische Veränderungen zu konstatieren.

Die technische Ausstattung der Polizei von San Diego ist (wohl überdurchschnittlich) gut; sämtliche Polizeieinsatzwagen verfügen über Datenterminals, in die nach dem Prinzip der Einmalerfassung Daten eingegeben werden und die Personen- und Sachabfragen ermöglichen. Zudem besteht zwischen allen Beteiligten zusätzlich zum Funkverkehr die Möglichkeit der e-mail-Kommunikation.

Probleme bestehen dagegen hinsichtlich des verfügbaren Personals – wobei hier eigene Lösungsansätze entwickelt worden sind, auf die nachfolgend noch eingegangen wird. Hervorzuheben ist der Wert, den die Polizei San Diego auf die Aus- und Fortbildung legt. Streifenpolizisten müssen über einen high school-Abschluss verfügen (bei Führungsbeamten college-Abschluss) und erhalten eine siebenmonatige theoretische sowie eine dreimonatige praktische Ausbildung; Community Policing und problem-oriented policing sind Teil der Ausbildung.

Trotz aktuell bestehender Budgetprobleme wird Polizeisponsoring nicht betrieben. Die Gemeinden werden ermutigt, ihre eigenen non profit-Organisationen für Präventionsaktivitäten zu schaffen.

Die als mission statement gefasste Organisationsphilosophie des San Diego Police Department wird tatsächlich in der Praxis auf unterschiedlichsten polizeilichen Ebenen nach innen und außen „gelebt“. Wesentliche Aussagen dieser mission statement beziehen sich darauf, in einer problem solving-Partnerschaft zusammen mit der Gemeinde, der Stadtverwaltung, privaten Gruppen und dem einzelnen Bürger die Kriminalität zu bekämpfen und die Lebensqualität zu verbessern.

Reorganisation des San Diego Department

Mit dem Ziele der Ausdehnung und Optimierung der Community Policing-Aktivitäten wurden seitens der Polizei von San Diego im März 1994 insgesamt 42 Empfehlungen erarbeitet. Nach anfänglicher Ablehnung konnte die Polizeigewerkschaft ebenfalls erfolgreich eingebunden werden. Neben der Einsparung von Hierarchien wurde gleichzeitig Verantwortung auf untere Ebenen delegiert, die commander-Ebene (Bezirksleiter) wurde verkleinert, Aufgaben auf die gebietsverantwortlichen lieutenants und captains (Revierleiter) übertragen. Im Ergebnis enthalten die 42 Empfehlungen folgende Aspekte:

- Gemeinsam mit den Bürgern der verschiedenen Gemeinden und kommunalen Behörden wurde zunächst eine Neueinteilung der einzelnen beats in sogenannte service areas (Servicegebiete) vorgenommen, wobei ein Schwergewicht auf die Berücksichtigung der vorgefundenen „natürlichen“ Nachbarschaften (z. B. nach ethnographischen Gesichtspunkten) gelegt wurde. Insgesamt wurden 21 service areas mit 99 Nachbarschaften eingeteilt.
- Den einzelnen service areas wurden aus Schutz- und Kriminalpolizisten bestehende teams in einem sog. team policing-Modell zugeordnet. Zukünftig sollen die kriminalpolizeilichen Ermittlungen ebenfalls dezentralisiert und - soweit möglich – von „Generalisten“ bearbeitet werden. Zur Zeit wird (strittig) diskutiert, inwieweit dies auch bei schweren Straftaten erfolgen kann. Zur Unterstützung der Internalisierung von problem solving und der neighborhood policing philosophy im Rahmen spezialisierter Ermittlungen und im Bereich „Familienschutz“ sollen polizeiintern eigens POP-Koordinatoren (Anm.: Problem Oriented Policing) eingesetzt werden. Diese Maßnahmen zielen u. a. auf eine stärkere Einbindung der Kriminalpolizei in das Community Policing.
- Um die steigende Zahl von 911er Notrufen zu bewältigen, sind diese zunächst neu priorisiert worden. Vermehrt sollen community service officers als freiwilliges Hilfspersonal eingestellt werden, die u. a. die nicht mit erhöhter Priorität versehenen 911er Anrufe bearbeiten. Ferner sollen sogenannte „Reservebeamte“ verstärkt rekrutiert werden.
- Auf die derzeit eingesetzten neighborhood policing teams wird auf Wunsch der Gemeinden derzeit nicht verzichtet, obwohl geplant ist, im gesamten Zuständigkeitsbereich von San Diego die vor Ort tätigen Beamten im team policing-Modell zu organisieren. Ziel ist es, den Bürgern eine noch größere Zahl an polizeilichen Ansprechpartnern zur Verfügung zu stellen. Zudem sollen die derzeit noch bestehenden neighborhood policing teams die übrigen Einheiten in problem solving unterrichten und informieren.
- Der Bereich der Kriminalitätsanalyse wird weiter ausgebaut, auch personell (derzeit zehn Angestellte). (DV-)Technisch verfügt diese Einheit bereits über weitgehende Möglichkeiten, vergleichbar denen der New Yorker Polizei. Auf Anfrage werden für die einzelnen service areas, aber auch für die Bürger spezielle Analysen gefertigt, z. B. im Hinblick auf die Wirkungsweise spezieller Projekte und Programme. Die Arbeit in der Analyseeinheit ist insbesondere für den Part der Problemidentifizierung im Bereich Community Policing von Relevanz. Eine aktuelle Information der Bevölkerung mit Daten, Analysen etc. erfolgt u. a. über das Internet.
- Um im gesamten Police Department von San Diego ein besseres Verständnis von problem solving mit dem Ziel einer optimalen Umsetzung in der Praxis zu erzielen, ist für alle officers der Kriminal- und Schutzpolizei ein viertägiges Fortbildungsseminar vorgesehen. Für Beamte mit Führungsverantwortung umfasst es erweitert um Aspekte der Organisations- und Personalplanung fünf Tage.
- Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollen in ihrer Wirkungsweise evaluiert werden, zudem sollen neue Messkriterien (über die traditionellen Kriterien hinausgehend wie Antwort-Zeitverhalten, Festnahmen etc.) speziell im Hinblick auf die Erfolge von problem und neighborhood oriented policing entwickelt werden.

Die gesamten Empfehlungen sind einem 1993 eingerichteten, zivilen Beratungsgremium der Bürgerschaft (Citizens` Advisory Board) vorgelegt worden, welches eine Art Kontroll- und Beratungsfunktion gegenüber der Polizei und deren Maßnahmen wahrnimmt. Ferner wurden die Empfehlungen in verschiedenen Foren der Gemeinden präsentiert.

Im September 1994 sind diese Empfehlungen zunächst in zwei Testgebieten realisiert worden; 1996 erfolgte die Umsetzung im gesamten Zuständigkeitsbereich mit Ausnahme einiger noch offener Diskussionspunkte wie z. B. die Dezentralisierung und Generalisierung von Ermittlungen.

Einbindung von Freiwilligen

Das San Diego Police Department praktiziert seit den vergangenen zwei Jahren stark expandierende Freiwilligenprogramme, um auch auf diesem Wege die Einbindung von Bürgern und Kommune zu erreichen; gleichzeitig wird darin eine echte personelle Entlastung für die Polizei gesehen. Die sogenannte Volunteers in Program (VIP) arbeiten in Begleitung eines police officers, unterstützen diesen bei Streifenfahrten, administrativen Arbeiten, ED-Behandlungen, im Bereich der Kriminalprävention, bei Tätigkeiten in den sogenannten storefronts (Art Polizei- und Beratungsläden) etc. Die Erfahrungen mit freiwilligen Kräften, die in diesem begrenzten Aufgabenrahmen zum Einsatz kommen, sind durchgängig positiv. Auswahl und der Einsatz der Freiwilligen werden von einer eigenen Organisationseinheit überwacht und koordiniert. Die Freiwilligen haben mittlerweile einen Anteil erreicht, der 26 % des Polizeipersonals ausmachen würde. Folgende Programme sind besonders zu erwähnen:

Im Retired Senior Volunteer Patrol-Program (RSVP) werden pensionierte Armeeoffiziere und andere Freiwillige zu Aufgaben im Zusammenhang mit Community Policing herangezogen, wie z. B. Durchführung von Nachbarschaftspatrouillen, Betreuung alter, alleinstehender Bürger, Kontrolle von Häusern während der Urlaubszeit usw. Derzeit arbeiten ca. 400 Personen für das Polizeidepartment. Die Kräfte sind zur optischen Erkennbarkeit uniformiert und erhalten eine Grundausbildung von 40 Stunden. Der RSVP finanziert sich selbst; seitens der Polizei wird eine Versicherung für die Freiwilligen abgeschlossen.

Ferner gibt es das Crisis Intervention Team, welches zur Unterstützung bei Kriseninterventionen für Opfer von Straftaten und deren Angehörige eingesetzt wird. Zur Zeit sind 63 Personen in unterstützenden oder betreuenden Funktionen verfügbar; teilweise liegt eine fachliche Vorbildung vor. Zusätzlich erhalten sie 50 Stunden Ausbildung.

Außerdem gibt es sogenannte Citizen Patrols; hierunter versteht man Mitglieder eines Wohnumfeldes, die ihren Bezirk bestreifen und verdächtige Wahrnehmungen als „Augen und Ohren“ der Polizei registrieren und berichten. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf der Beobachtung von Vandalismus. Neu eingerichtet werden sollen demnächst auch

neighbourhood watch-Programme (Nachbarschaftshilfeprogramme) unter polizeilicher Anleitung.

Darüber hinaus gibt es diverse Programme zur Einbindung von Jugendlichen. Bis Juni 1997 bestand seit 1947 in San Diego ein nächtliches Ausgehverbot für Jugendliche (curfew); dieses wurde jedoch vom 9. U.S. Circuit Court of Appeals für verfassungswidrig erklärt, da unzulässigerweise in die elterlichen Erziehungsrechte und in die Freiheitsrechte der Jugendlichen eingegriffen werde.⁶² U. U. hat dieses Urteil auch Auswirkungen auf das curfew in anderen amerikanischen Städten.

Bewertung

Die Organisation der Polizei in San Diego wirkt insgesamt „hoch entwickelt“. Die Umsetzung der (behördeninternen) Philosophie, die den Ansatz des Community Policing stark betont, erfolgt auf allen Ebenen nach innen in die Polizei und nach außen in die Gemeinde hinein. Dies gilt trotz der bestehenden personellen und finanziellen Engpässe. Auch nach Einschätzung von Prof. Skogan, der das CAPS Projekt in Chicago evaluiert, dürfte San Diego über die fortschrittlichste polizeiliche Organisation im Hinblick auf Community Policing verfügen. Ein wissenschaftlicher Nachweis zwischen Community Policing und Kriminalitätsrückgang lässt sich aber mangels Projektevaluation auch in San Diego nicht belegen.

Entscheidend für die positive Beurteilung der Polizei San Diego scheinen folgende Voraussetzungen zu sein:

- langjährige, gewachsene, eingeübte Tradition des Community Policing (einschließlich der Anwendung von bestimmten Methoden zur Problemlösung)
- tatsächlich praktizierte Einbindung der Kommune und der Bürger (z. B. ziviles Kontrollinstrument für polizeiliches Handeln, Reorganisation der Streifenbezirke unter aktiver Einbindung der Bürger etc.)
- „gelebte“ Amtskultur nach innen
- für amerikanische Verhältnisse starke Betonung der Aus- und Fortbildung der Polizei
- moderne technische Ausstattung
- Bereitschaft zur Innovation.

San Diego eignet sich insofern zu einem Vergleich mit deutschen Verhältnissen, als sich Größe der Stadt, Kriminalitätsaufkommen und Polizeistärke eher an hiesigen Verhältnissen orientieren. Der oftmals als ein wesentlicher Unterschied zu Deutschland betonte Einfluss der Bürgermeister auf die Polizeiführungen ist in San Diego ebenfalls nicht in dem Ausmaß wie in anderen besuchten amerikanischen Städten spürbar.

⁶² Vgl. Washington Post vom 10.06.97: San Diego's Youth Curfew Overturned After 50 Years

Insgesamt ist San Diego als positives Beispiel für eine moderne Polizei und für die gelungene Implementation von Community Policing einzustufen.

4 Aktivitäten des Bundes im Zusammenhang mit Community Policing

4.1 Aktivitäten des amerikanischen Justizministeriums

Neben anderen Bundesministerien und –einrichtungen fördert auch das amerikanische Bundesjustizministerium die Entwicklung von Community Policing in den USA; dies geschieht z. B. durch spezielle Einrichtungen sowie die Durchführung und Finanzierung von Projekten und Programmen. Seit 1984 wird das Office of Justice Programs (OJP) betrieben. Ziel dieses Programms ist es, Partnerschaften zwischen Staat und Gemeinden zu gründen, um die Kriminalität zu verringern und das Strafverfolgungssystem zu unterstützen.⁶³ 1993 wurden diese Aktivitäten des Bundes auf Betreiben der Justizministerin Reno erheblich intensiviert.

Im Einzelnen sind folgende Programme und Einrichtungen hervorzuheben:

Community Policing Consortium

Das Konsortium ist eine 1994 im Zusammenhang mit der Crime Bill von 1994 (vgl. Ziffer 4.3) gegründete Einrichtung, welche vom amerikanischen Justizministerium (Office of Community Oriented Policing Services – COPS) finanziert und verwaltet wird. Das Konsortium besteht aus einem Zusammenschluss der fünf führenden Polizeiorganisationen Amerikas.⁶⁴ In der Einrichtung sind ca. 20 Mitarbeiter tätig, Wissenschaftler, (ehemalige) Polizeipraktiker und Büroangestellte.

Die Aufgabenschwerpunkte liegen im Ausbildungs- und Publikationsbereich; Unterricht wird sowohl für die einzelnen Bundesstaaten als auch auf regionaler und lokaler Ebene gehalten. Themen sind community partnerships, problem solving, strategische Planung usw. Das Konsortium veröffentlicht eine Vielzahl interessanter Publikationen und Informationen, die zum Teil auch aktualisiert über Internet verfügbar sind.

National Criminal Justice Reference Service (NCJRS)

⁶³ Vgl. U.S. Department of Justice/National Institute of Justice: Linking Community-Based Initiatives and Community Justice: The Office of Justice Programs. In: National Institute Journal. August 1996.

⁶⁴ International Association of Chiefs of Police (IACP) / National Organisation of Black Law Enforcement Executives (NOBLE) / National Sheriffs` Association (NSA) / Police Executive Research Forum (PERF) / Police Foundation (PF)

NCJRS, eine seit 1972 bestehende Einrichtung des Justizministeriums und lässt sich am ehesten als nationales und internationales Informations- und Kommunikationszentrum beschreiben, welches sich mit generellen Themenfeldern der Kriminalität und der Strafverfolgung, aber auch mit spezifischen Bereichen wie Community Policing befasst. Das Herzstück des NCJRS ist eine Datenbank, die z. Z. ca. 135.000 erfasste Berichte, Artikel und andere Publikationen enthält. Besonders erwähnt sei hier das Projekt Partnerships Against Violence Network (PAVNET), welches einen Informationsverbund für erfolgreiche Anti-Gewaltprojekte beinhaltet.

Auch hierzu sind generelle und aktuelle themenbezogene Informationen, Konferenztermine etc. über Internet abrufbar.

Bundesweite Programme im Zusammenhang mit Community Policing

- Weed and Seed Program

Weed and Seed wird als spezifisches Konzept in stark belasteten Gebieten durchgeführt. In Phase 1 werden Kriminelle, speziell in den Bereichen Gewalt- und Drogenkriminalität, durch Polizei und Staatsanwaltschaft repressiven Maßnahmen unterzogen (weeding out), um zu verhindern, dass sie in den Stadtteil zurückkehren. In Phase 2 werden humanitäre bzw. soziale Einrichtungen und Hilfeleistungen etabliert, die Prävention, Intervention und Stärkung der Nachbarschaften betreffen (seeding). Community Policing stellt dabei das verbindende Element bzw. den Rahmen für das Programm dar.

Das Projekt wurde 1996 in 76 Gemeinden und Städten durchgeführt (z. B. auch in New York und San Diego) und wird z. T. aus Bundesmitteln finanziert; die beteiligten Gemeinden haben darüber hinaus für eine Mitfinanzierung durch öffentliche und private Mittel zu sorgen. Eine Prozessevaluation soll durch das Institute for Social Analysis durchgeführt worden sein.⁶⁵

⁶⁵ U.S. Department of Justice/National Institute of Justice: The Federal Role in Revitalizing Communities and Preventing and Controlling Crime and Violence. In: National Institute Journal. August 1996; U.S. Department of Justice/Executive Office for Weed and Seed: Operation Weed and Seed. November 1996 (Ergebnisse sind hier nicht genannt).

- Pulling America's Communities Together (PACT)

Dieses Projekt baut auf der o.g. Weed and Seed-Strategie auf. Es richtet sich speziell gegen Jugendkriminalität. Dabei werden Anti-Gewaltstrategien gebildet; Polizeikräfte auf Bundes-, Staaten- und lokaler Ebene arbeiten zusammen mit Schulen, der Wirtschaft und kommunalen Organisationen. Zur Zeit sind Atlanta, Denver, Washington D.C. und der Staat Nebraska eingebunden.

Zu erwähnen ist auch das SafeFutures program of the Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention (OJJDP), welches sich speziell gegen Jugendgewalt richtet und ebenfalls multidisziplinär arbeitet.⁶⁶

- D.A.R.E. – Drug Abuse Resistance Education

D.A.R.E. ist ein Drogenpräventionsprogramm, welches 1983 in Los Angeles begann und seit 1985 bundesweit durchgeführt wird. Im Rahmen von D.A.R.E. wird versucht, den Sozialisationsprozess von Kindern und Jugendlichen positiv zu beeinflussen, die Persönlichkeit zu stärken, Verantwortung für Verhalten zu vermitteln und den richtigen Umgang mit Gruppenzwängen zu üben. D.A.R.E. richtet sich prinzipiell an verschiedene Altersgruppen, angefangen vom Kindergarten bis zur Schulbeendigung; auch die Eltern werden eingebunden. Je nach Umsetzung des Programms werden z. B. in New York speziell die Schüler der Klassen 5 und 6 einbezogen.

Bei älteren Schülern (Mittelschule) wird der Unterricht im Rahmen von D.A.R.E. um Lehrpläne des Gang Resistance Education and Training-Programms ergänzt (G.R.E.A.T.), welches speziell auf eine Persönlichkeitsstärkung im Hinblick auf das in Amerika in großem Ausmaß bestehende Problem der (Jugend-)gangs abzielt.

Als vorteilhaft wird angesehen, wenn Aktivitäten im Rahmen von D.A.R.E. polizeilicherseits mit Community Policing verknüpft werden.⁶⁷

Von der New Yorker Polizei wurde insbesondere als förderlich angesehen, dass Jugendliche im Rahmen dieser Programme eine positive „Polizeibindung“ erfahren, indem ihre persönliche Einstellung gegenüber der Polizei positiv geprägt würde; auch in Konfliktfällen würden solche Jugendliche die Lösung über die Polizei suchen.

4.2 Aktivitäten der Bundesermittlungsbehörden – insbesondere des FBI

Im März 1994 wurde ferner durch das Justizministerium die Anti-Violent Crime Initiative (AVCI) vorgestellt, die eine Reaktion auf die Jugendgewaltproblematik in Amerika darstellt: Während in den USA die Zahl der Gewaltdelikte insgesamt rückläufig ist, ist der Anteil Jugendlicher an Gewalttaten seit Mitte der 80er Jahre dramatisch angewachsen. Zwischen 1985 und 1994 stieg die Zahl der wegen Gewaltdelikten festgenommenen Jugendlichen um 75 %. Hier spielt das für die USA spezifische Problem der Gewalt durch gangs eine erhebliche Rolle.

⁶⁶ U.S. Department of Justice/National Institute of Justice: Linking Community-Based Initiatives and Community Justice: The Office of Justice Programs. In: National Institute Journal. August 1996.

⁶⁷ U.S. Department of Justice/Bureau of Justice Assistance: Community Policing and D.A.R.E.: A Practitioner's Perspective. In: BJA-Bulletin. Community Policing Series. June 1995

Die Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die von Jugendgangs ausgehende Kriminalität wird insbesondere im Zusammenhang mit Drogen und Gewalt als erheblich eingestuft. Eine im Auftrag des amerikanischen Justizministeriums im Jahr 1996 aktuell erstellte Studie zu diesem Problem kommt zu dem Ergebnis, dass es in den USA ca. 652.000 jugendliche Gangmitglieder gibt, die in ca. 25.000 gangs organisiert sind. Die größte gang mit ca. 10.000 Mitgliedern, deren Anführer wegen mehrfachen Mordes einsitzt, ist die der Gangster Disciples.⁶⁸

Die Probleme sollen sich in den letzten Jahren erheblich verschärft haben. Allein in Chicago wurden 1995 insgesamt 103 Jugendliche unter 17 Jahren wegen Mordes festgenommen und 1.611 Jugendliche unter 17 Jahren wegen Straftaten unter Verwendung von Feuerwaffen angeklagt. Die gangs gehen dazu über, ihre Mitglieder in den Grund-, Mittelschulen sowie high schools zu rekrutieren, da die Schüler aufgrund ihres Alters nicht dem Erwachsenenstrafrecht unterliegen.

In diesem Zusammenhang bedarf auch das Graffiti-Problem der besonderen Beachtung. Mittels Graffiti markieren gangs ihre „Revieransprüche“ und hinterlassen spezifische Informationen. Die Ermittlungsbehörden sind dazu übergegangen, Graffiti systematisch zu analysieren. Die starke Betonung der Anti-Graffitikampagnen in den USA dient somit nicht nur der Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in den Gemeinden gemäß der broken windows-Theorie, sondern auch der Bekämpfung krimineller gangs.

Das Ausmaß dieses Problemfeldes ist erheblich und wird von allen Polizeidienststellen betont. Mit deutschen Verhältnissen ist die Situation in den USA derzeit nicht vergleichbar; Prognosen für künftige Entwicklungen in Deutschland sind kaum möglich.

AVCI stellt der Bekämpfung des Phänomens ein strategisches Rahmenprogramm zur Gewaltreduzierung entgegen. Schwerpunkt ist die Bildung von Partnerschaften zwischen Strafverfolgungsbehörden auf Bundes-, Landes- und lokaler Ebene. Da diese Strategie unabdingbar die jeweiligen örtlichen Spezifika berücksichtigen muss, bleiben konkrete Konzepte den kommunalen und staatlichen Behörden überlassen. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Strategie und der jeweiligen Konzepte ist auch hier die Einbindung der Kommunen in eine „Partnerschaft“ mit den Strafverfolgungsbehörden.⁶⁹

Im Zusammenhang mit Community Policing bzw. AVCI sind auch zwei Schwerpunkte des FBI zu nennen: das Safety Street Program und der Forschungsbereich.

- Safety Street Program

⁶⁸ Bericht des Verbindungsbeamten des Bundeskriminalamtes in Washington vom 20.06.1996.

⁶⁹ U.S. Department of Justice: Reducing Violent Crime in America. A Five-Year Strategy. A Report to Congress from the Office of Investigative Agency Policies. May 1996, S. 8 ff.

Seit 1991 / 1992 hat das FBI im Rahmen eines multy agency-Ansatzes unter Beteiligung der lokalen und staatlichen Polizeibehörden, der Drug Enforcement Administration (DEA) und anderer bundesstaatlicher Ermittlungsbehörden das Safety Street Program aufgelegt, mit dem vor allem das Problem der gangs mit repressiven Mitteln bekämpft werden soll. Insgesamt bestehen über 100 gemischte task forces in 53 field offices des FBI. Von 1991 bis 1996 (1. Quartal) hat es im Rahmen dieser Initiative insgesamt rund 98.000 Festnahmen, ca. 37.000 Verurteilungen bzw. Diversionsregelungen gegeben. Die Federführung in den task forces liegt beim FBI, welches im Übrigen auch die finanziellen Mittel stellt. Von dieser Verfahrensweise der behördenübergreifenden Kooperation gehen nach Auffassung des FBI synergetische Effekte aus.⁷⁰

- Forschung

Innerhalb des Forschungsbereichs der FBI-Ausbildungsakademie Quantico wird auch das Thema Community Policing bearbeitet. Unter Mitwirkung des FBI wurde dazu eine der wenigen umfassenden Evaluationen für Community Policing in Amerika durchgeführt.⁷¹ Auszugsweise dazu folgende Ergebnisse:

- Die 1993 bis 1995 unter mehr als 900 Polizeibehörden in den USA durchgeführte Befragung (Rücklaufquote: ca. zwei Drittel) zeigt, dass 42 % der größeren und 66 % der kleineren (weniger als 50.000 Einwohner) Polizeibehörden bereits Community Policing praktizieren. 59,5 meinen, dass dadurch leichtere Formen von Kriminalität reduziert würden; 48 glauben, dies gelte auch hinsichtlich der schweren Kriminalität.

Im Einzelnen:

- Über 98 % der befragten Polizeibehörden sind der Ansicht, dass die community police officers erfolgreich gegen Verbrechen (serious crime) und Drogenhandel auf niedriger Ebene vorgehen. 81 % meinen, dies gelte auch für den Drogenhandel auf höherer Ebene.
- In den Streifenbezirken (beat areas) sind die Strafanzeigen bzw. Informationen über Straftaten seit der Einführung von Community Policing gestiegen (33 % der Angaben). Über ein Drittel (37 %) der Polizeibehörden stellten Verdrängungseffekte in andere Gebiete fest.
- 79,5 % der befragten Polizeibehörden sind der Auffassung, durch Community Policing sei die Verbrechensfurcht in ihrem Gebiet reduziert worden.
- 73,7 % bzw. 82,4 % meinen, dass dies auch für die soziale bzw. physische „Unordnung“ in ihrem Gemeinwesen zutrefte.
- 95 % der Befragten sind der Auffassung, dass sich durch Community Policing die Fähigkeit der Polizei verbessere, Probleme in der Gemeinde zu lösen.
- 87 % meinen, dass sich das Verhältnis der Polizei zu Minderheiten im Gemeinwesen verbessert habe.
- Insgesamt 94 % der Befragten sind der Auffassung, dass community police officers im Vergleich zu anderen Polizeibeamten vermehrt positiven Kontakt zu den Bürgern haben.
- 94 % sind der Auffassung, dass Community Policing Polizeibehörden geholfen habe, proaktiv tätig zu werden.

⁷⁰ U.S. Department of Justice/Federal Bureau of Investigation: Safe Streets. FBI Violent Crimes Initiatives. 2/96. - nicht öffentlich -.

⁷¹ Trojanowicz, Robert C.: Community Policing: A Survey of Police Departments in the United States. U.S. Department of Justice/Federal Bureau of Investigation/National Center for Community Policing Michigan State University (Hrsg.).

- 84,5 % der Befragten vertreten die Ansicht, dass community police officers infolge der bürgerorientierten Zusammenarbeit über zahlreiche und bessere Informationen verfügen als der „traditionelle“ Polizist. 45,7 % meinen, dies gelte auch im Vergleich zur Informationsgewinnung durch Verdeckte Ermittler (undercover agents).
- Interessant ist auch, dass 66 % der Polizeibehörden berichteten, dass die Arbeitszufriedenheit der Beamten gestiegen sei. 27 % gaben an, dass sich die (subjektiv eingeschätzte) Sicherheit bei der Ausübung des Berufes verbessert habe.
Der größte Widerstand bei der Einführung von Community Policing wurde übrigens innerhalb der Polizeibehörden von den First-Line Supervisors und den motorisierten Patrouillenbeamten gezeigt; bei den außerpolizeilichen Stellen waren es die Polizeigewerkschaft und die Gemeinderäte.

4.3 Entwicklungen im Zuge von Gesetzgebungsmaßnahmen

Maßgeblich für die Unterstützung von Community Policing ist die Crime Bill von 1994 (Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994). Seitens der amerikanischen Regierung wurden in dessen Rahmen insgesamt 30 Milliarden US-Dollar für diverse Maßnahmen (Bau von Gefängnissen, Ausbildung von Polizeibeamten, Programme gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt, Präventionsprogramme etc.) bereitgestellt. Insgesamt sind verteilt auf sechs Jahre 8,8 Milliarden Dollar zur Förderung des Community Policing vorgesehen. Zudem wurde eine neue Behörde (Community Oriented Policing Services Office – COPS) zur Umsetzung des neuen Gesetzes eingerichtet, welche vom amerikanischen Justizministerium verwaltet wird. 100.000 zusätzliche Polizisten sollen insgesamt eingestellt werden; bis 1996 wurden bereits Mittel zur Anstellung von 43.000 neuen Polizisten freigegeben.⁷²

Die Schwerpunkte des Bundesgesetzes liegen jedoch neben präventiven Regelungen und Programmen im repressiven Bereich. Im Zusammenhang mit Community Policing sind auch hier die strafverschärfenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Aktivitäten von gangs zu sehen, z. B. Drogenhandel in der Nähe von öffentlichen Gebäuden (public houses).

Von Relevanz ist hier auch die Regelung des „Three strikes“ (and you are out ...). Nach dieser Regelung ist zwingend eine lebenslange Freiheitsstrafe ohne Bewährung anzusprechen, wenn ein drittes Mal eine Verurteilung wegen eines Gewaltdeliktens ansteht oder wegen eines Verbrechens im Bereich der Betäubungsmitteldelikte. Ein Ermessensspielraum für Gerichte besteht in diesen Fällen nicht. Aus diesem Grund wird diese Regelung teilweise auch kritisiert.

⁷² U.S. Department of Justice: Reducing Violent Crime in America. A Five-Year Strategy. A Report to Congress from the Office of Investigative Agency Policies. May 1996, S. 26 ff.; Pellis; Mark D.: The Crime Bill. Highlights of the „Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994“. Clark Boardman Callaghan (Verlag). 1994.

1996 wurde ferner der Local Government Law Enforcement Block Grants als Bundesrecht verabschiedet; dieses Gesetz soll bewirken, dass die für die Kriminalitätsbekämpfung bereitgestellten Mittel auch direkt den Gemeinden zukommen.

5 Erkenntnisse zu Community Policing

Die Auswertung der in den USA erhobenen Informationen sowie die Bewertung von Literatur und Forschungsergebnissen lassen den Schluss zu, dass Community Policing weniger eine fest definierte Strategie oder einheitliches Konzept darstellt als einen heterogenen Ansatz zur Verbrechensbekämpfung unter starker Einbindung des Bürgers.

In Anlehnung an die von der FBI-Academy in Quantico vertretene Auffassung könnte man Community Policing allgemein definieren als Partnerschaft zwischen der Polizei und Bürgern zur Schaffung eines permanenten Problemlösungsprozesses, um auf diese Weise die Lebensqualität in der Nachbarschaft oder Kommune zu verbessern.⁷³

Community Policing ist nicht nur eine Strategie oder Philosophie für Großstädte – es gilt ebenso für ländliche Regionen⁷⁴ und betrifft grundsätzlich die gesamte polizeiliche Organisation.

5 1 Hintergründe zum amerikanischen Community Policing

Auslösender Faktor zur Entwicklung des Community Policing waren in den USA Untersuchungen Ende der 70er Jahre, die grundlegende Probleme in der Polizeiarbeit aufzeigten. „Unsystematisierte“, sich ständig ändernde Streifengänge der Polizei hatten, so das Kansas City Preventive Patrol Experiment⁷⁵, keinen Einfluss auf die Verhinderung von Kriminalität und führten aufgrund der Unberechenbarkeit polizeilicher Präsenz eher zu einer erhöhten Distanz zwischen Polizei und Bürger. Für den polizeilichen Erfolg (z. B. Festnahme) war nach einer anderen Studie des Kansas City Police Department⁷⁶ die Zeitdauer ausschlaggebend, die der Bürger zur Meldung einer Straftat benötigte, weniger die Reaktionszeit der Polizei auf diese Meldung. Die Studie verdeutlichte die Notwendigkeit einer Differenzierung zwischen Notfall- und Nichtnotfallrufen. Eine effizientere Bearbeitung der Anrufe würde den Streifenbeamten mehr Zeit für zusätzliche Kontakte mit der Gemeinde geboten. Der polizeiliche Umgang mit eingehenden Hilferufen der Bevölkerung war auch

⁷³ Vgl. auch Definition in: Los Angeles Police Department/Office of the Chief of Police: Management Paper No. 2. April 7, 1995.

⁷⁴ Vgl. U.S. Department of Justice/Bureau of Justice Assistance: Neighborhood-Oriented Policing in Rural Communities. A Program Planning Guide. August 1994.

⁷⁵ U.S. Department of Justice/Bureau of Justice Assistance: Understanding Community Policing. A Framework for Action. August 1994, S. 7.

⁷⁶ Understanding Community Policing, S. 7 / 8.

Gegenstand einer Untersuchung des Police Department Birmingham / Alabama.⁷⁷ Im Ergebnis wurde festgestellt, dass der polizeiliche Erfolg u. a. durch Notrufpriorisierung und differenziertes Reaktionsverhalten auf Notrufe erhöht und die Zufriedenheit und das Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung merklich gesteigert werden konnte.

Ebenfalls schon in den 70er Jahren durchgeführte Untersuchungen des San Diego Police Department / California⁷⁸ befassten sich mit der Streifentätigkeit der Polizei. Dabei wurde erkannt, dass mittels „maßgeschneiderter Streifenaktivitäten“ die Polizeiarbeit effektiviert werden konnte. Insbesondere durch eine intensivere Auseinandersetzung mit den sozialen, demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Einsatzbezirk war es der Polizei möglich, über die Funktion des beat officer (Streifenbeamter) dem Bürger verbesserte Sicherheitsdienstleistungen anzubieten. Das Newark Foot Patrol Experiment zeigte, dass durch vermehrte Fußstreifentätigkeit eine verbesserte Beziehung der Polizei zur Gemeinde erreichbar sei und zudem das Sicherheitsgefühl der Bürger positiv beeinflusst würde.⁷⁹

1979 entwickelte Herman Goldstein das Konzept des Problem-Oriented Policing, welches die Polizei veranlasste, differenzierter über ihren Zweck und ihre Aufgaben nachzudenken. Das Konzept sah im Kern ein Umdenken von der reaktiven, fallorientierten Haltung hin zu einer „Philosophie“ vor, die das Erkennen und Lösen von kommunalen Problemen aller Art zum Ziel hatte, die in irgendeiner Weise kriminalitätsfördernd bzw. –ursächlich sein könnten. Auf dieser Basis sollten gezielt hot-spots (Brennpunkte) angegangen werden.⁸⁰

Diese Erkenntnisse und Empfehlungen führten in vielen Kommunen der Vereinigten Staaten zu einer Neuorientierung der Polizei in ihren Strukturen, Aufgaben und Arbeitsweisen sowie im Management. Das auf diesen Veränderungen basierende Ergebnis der gemeinsamen Bemühungen von Staat und Gesellschaft ist die Strategie des Community Policing.

⁷⁷ Understanding Community Policing, S. 8.

⁷⁸ Understanding Community Policing, S. 8 / 9.

⁷⁹ Understanding Community Policing, S. 10.

⁸⁰ Understanding Community Policing, S. 9.

5.2 Strukturelemente des Community Policing in der amerikanischen Praxis

Auch vor dem Hintergrund der Frage einer möglichen Übertragbarkeit auf die deutsche Situation erscheint es notwendig, die Philosophie des Community Policing bezüglich ihrer beiden Wesenselemente community-partnership und problem solving noch einmal zu erläutern⁸¹:

- Community partnership

Community partnership bedeutet polizeilicherseits die auf Dauer angelegte Einbeziehung der Gemeinde (Bürger, andere Verwaltungseinheiten, Kommunalpolitik, Geschäftsleute, Kirchen, Schulen, Krankenhäuser, Vereine pp.) in den Prozess zur Identifizierung und Entwicklung spezifischer Problemlösungen.⁸² Innerhalb dieses Prozesses hat die Polizei im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit „ihre Rolle“ als Verantwortungsträger zu leben. Die Gemeinde und nichtpolizeiliche Verwaltungseinrichtungen haben ihrerseits Verantwortung für Problemlösungsansätze außerhalb der polizeilichen Zuständigkeit zu übernehmen.⁸³ Eine Netzbildung ist auch mit Vereinen und Organisationen anzustreben, wobei der Polizei eine leitende Funktion zugeschrieben wird. Unterstützung durch die kommunale Politik - insbesondere in der Person des Bürgermeisters – und durch die lokalen Medien sind im amerikanischen System unabdingbar für ein „erfolgreich“ praktiziertes Community Policing.

Notwendig ist die Schaffung permanenter Kontakte zwischen Polizeibeamten und der Bevölkerung. Die bisher übliche Streifentätigkeit im Fahrzeug wird dazu durch Fuß-, Fahrrad-, Motorrad- und berittene Streifen ergänzt. Storefront-shops (vergleichbar mit Polizeiläden und polizeilichen Beratungsstellen, in denen sowohl freiwillige zivile Helfer und Polizisten tätig sind) dienen als Anlaufstelle für den Bürger. Regelmäßige Gemeindetreffen, wie z. B. in Chicago betrieben, geben Polizei und Bürgern Gelegenheit, Probleme zu besprechen und Wege zu finden, diese zu lösen. Die Polizei übernimmt dabei eine Servicefunktion, indem sie als „Mittler“ zu anderen Behörden und Organisationen tätig wird.

⁸¹ Vgl. Understanding Community Policing; FBI-Academy: Community Policing Issues: Study Guide; Gespräche mit Polizeipraktikern in den USA.

⁸² Management Paper No. 2. April 7, 1995; vgl. auch Community Policing Issues: Study Guide.

⁸³ Management Paper No. 2. April 7, 1995.

- Problem Solving

Problem Solving geht auf die Einsicht zurück, dass nur wenige Ereignisse, Verbrechen und auch Täter isoliert betrachtet werden dürfen, sondern als Symptome für zugrunde liegende Probleme erfasst werden müssen.

Problemidentifizierung und -lösung sind die zentralen Elemente von Community Policing. Dies gilt insbesondere für die Partnerschaft von Polizei und Bürger. Dabei bedeutet Problemlösung weit mehr als nur die Lösung von solchen Problemen, die unmittelbar die bloße Reduzierung oder Verhinderung von Kriminalität und soziale Desorientierung in kleinen geographischen Bezirken durch eine sorgfältige Analyse und Bewertung der Ursachen, Auswirkungen und der Phänomene (Problemidentifizierung) abgebaut werden kann, wenn gemeinsam nach geeigneten Mitteln und Wegen zur Problemlösung gesucht wird.

Für die Polizei, die mitunter über eine andere Sichtweise als der Bürger verfügt, bedeutet dies, auch Zugeständnisse zu machen und polizeiliches Verständnis um diese Sichtweise zu erweitern.⁸⁴ Viele sozial auffällige bzw. die öffentliche Ordnung störende Erscheinungen stehen zunächst in keinem direkten Zusammenhang mit Kriminalität; dennoch tragen diese Faktoren gemäß der broken windows-Theorie zum Entstehen einer „Infrastruktur“ für Kriminalität bei. Insofern sind über die rein polizeiliche Auffassung hinaus Sorgen und Bedenken der Gemeinschaft als Teil des partnerschaftlichen Prozesses Polizei – Bürger einzubeziehen.

Die community policing officers sind aufgrund ihrer besonderen Gemeindeeinbindung zentrales Element für gemeinsame Problemlösungsbemühungen. Sie sind sich örtlicher Probleme bewusst und können, wenn nötig, Gemeindemitgliedern helfen, ihre Bedürfnisse zu äußern. Sie können vielfach selbst - ggf. zusammen mit Vorgesetzten und Gemeindemitgliedern – Probleme lösen.

Problemlösungen können folgende Ziele beinhalten:

- grundlegende Beseitigung des Problems
- Reduzierung der Häufigkeit der Vorkommnisse
- Empfehlung von Verhaltensmaßnahmen für potentielle Betroffene
- Beseitigung der kriminogenen Umfeldfaktoren (z. B. schlechte Beleuchtung, Schließung leerer Appartement-Häuser usw.).

Zur analytischen Unterstützung des Problemlösungsprozesses bedient sich die Polizei in den USA einer weitgehend einheitlichen Methodik und einheitlicher Werkzeuge. Der Problemlösungsprozess wird dabei regelmäßig als „SARA“-Prozess umschrieben, wobei „SARA“ für Scanning, Analysis, Response und Assessment steht⁸⁵:

Jede Problemlösung beginnt mit dem Scanning, d. h. der Problemidentifikation und Definition auf der Basis von Lebenssachverhalten.

Im Rahmen der folgenden Analysis versucht der officer u. a. durch Heranziehung weiterer Informationsquellen ein größeres Verständnis für das Problem und die zugrunde liegenden Bedingungen zu

⁸⁴ Understanding Community Policing, S. 19.

⁸⁵ Vgl. insbesondere: Los Angeles Police Department: Community Policing-Problem Solving. Course Objectives (internes Unterrichtsmaterial); The Community Policing Consortium: Facilitator's Guide. The Mechanics of Problem Solving. September 1995; Community Policing Issues: Study Guide; Leigh, Adrian und andere: Problem Oriented Policing. BritPop. In: Crime Detection and Prevention Series Paper 75, Police Research Group. London 1996.

bekommen.⁸⁶ Nachfolgende Response-Tätigkeit bezieht sich auf die in Angriff genommene Handlung zur Beseitigung oder Reduzierung des Problems. Hierbei kann es sich um Maßnahmen wie Platzverweise, die Auflösung offener Drogenszenen, die in Zusammenarbeit mit der Stadt vorgenommene Schließung einer Gaststätte oder auch um die in Zusammenarbeit mit Gemeindeteilen zur Schaffung von Jugendfreizeitaktivitäten handeln, um nur einige Beispiele zu nennen. Die abschließende Assessment-Phase dient der Datensammlung zur Evaluation der Effektivität des Antwortverhaltens.⁸⁷

⁸⁶ Zur Unterstützung des Analyseprozesses bedient man sich z. T. des sogenannten „Problem Analysis Triangle“ (PAT), das Sachverhalte in die drei Kernelemente Ort, Täter / Quelle und Opfer aufbricht.

⁸⁷ Der gesamte SARA-Prozess wird z. T. formblattunterstützt durchgeführt (z. B. in Los Angeles oder Leicestershire in Großbritannien). Dies ist zwar mit einem bürokratischen Aufwand verbunden, erleichtert allerdings auch die Steuerung des Problemlösungsprozesses und eine Bewertung des Erfolges problemorientierter Polizeiarbeit.

5.3 Anforderungen und Auswirkungen für eine polizeiliche Organisation

Community Policing ist nicht nur eine mit Außenwirkung versehene polizeiliche Strategie, sondern sollte sich auch nach innen in der gesamten polizeilichen Organisation als „gelebte Unternehmenskultur“ abbilden. In der Praxis wurden in den untersuchten amerikanischen Städten grundsätzlich vor der Einführung von Community Policing weitreichende Reorganisationen in der Polizeibehörde durchgeführt. Im Wesentlichen sind als polizeiinterne „Erfolgsfaktoren“ folgende Aspekte einzubeziehen:

- In Vorbereitung von Community Policing sind „Steuerungsgruppen“ in der polizeilichen Organisation zu bilden, die die Organisationsveränderung vorbereiten. Je nach Ausmaß und Größe der Polizei sollten fachkundige Externe hinzugezogen werden.
- Eine Erarbeitung von Leitbildern / Philosophien (mission statement) ist erforderlich.
- Unabdingbar ist im Vorgriff auf eine erfolgreiche Implementation von Community Policing eine Schulung sowohl der vor Ort tätigen Beamten als auch der einzelnen Führungsebenen. Ziel ist dabei neben der Wissens- und Methodenvermittlung insbesondere die Verinnerlichung der „Unternehmensphilosophie“, die mit Community Policing verbunden ist (Aussage eines leitenden Polizeibeamten in San Diego: „Bevor wir verlangen, dass der officer den Bürger draußen besser versteht und behandelt, müssen wir lernen, besser miteinander umzugehen.“). Kontinuierlich ist Fortbildung zu betreiben auch in gemeinsamen Ausbildungsmaßnahmen von Bürger und Polizei.
- In der polizeilichen Organisationsstruktur muß sich Community Policing erkennbar abbilden:

Wie bereits ausgeführt, sind zunächst Revierzuständigkeiten zu schaffen, die die sozio-kulturellen Gegebenheiten berücksichtigen, um „natürliche“ Nachbarschaften zu schaffen – auch hier ist die Bürgereinbindung möglich.

Der community policing officer sollte möglichst freiwillig diese Form des Dienstes wählen, über flexible Arbeitszeiten verfügen bzw. im Wege der Überstundenregelung arbeiten können. Eigene Bewertungs- und Leistungskriterien sind ebenfalls zu entwickeln. Organisationsbezogen kann Community Policing sowohl durch Spezialeinheiten praktiziert werden als auch integriert in die alltägliche Arbeit eines jeden beat officer. Beide Modelle sind in den USA vertreten. Zwingend zur Schaffung von „Freiräumen“ für die Arbeit mit der Gemeinde ist die Priorisierung von Notrufen. Möglich ist hier die Schaffung von rapid response teams, die ausschließlich für dringende Notrufe zur Verfügung stehen.

Betont wird das Erfordernis der Einbeziehung der Kriminalpolizei, um eine möglichst breite Wirkung nach innen und außen zu erzielen.

Die Verantwortung für das „Wie“ des Community Policing wird anhand von Rahmenvorgaben auf die Revierleitererebene delegiert. Der Revierleitungsebene kommt dabei eine tragende Funktion zu.

Je nach Organisationsgröße werden Leitungsebenen (stellvertretende Polizeileiter, Leiter von Bezirken) reduziert bei gleichzeitiger Delegation der Verantwortung nach unten. Dennoch ist die gesamte Leitungsebene „Motor“ für Community Policing – insbesondere in der Einführungsphase und später in der Optimierungsphase.

Unterstützende Informationssysteme sind für den Führungsprozess und die Lageanalyse ebenso erforderlich wie regelmäßige Lagebesprechungen. Der Kriminalitätsanalyse kommt wesentliche Bedeutung zur aktuellen Erkennung von Brennpunkten und Veränderungen zu. Auch hier bedarf es eigener Einheiten und Spezialisten.

- Community Policing ist – so die Theorie – prinzipiell ohne personellen und logistischen Mehraufwand möglich – allein aufgrund polizeiinterner Reorganisation. Die untersuchten Polizeiorganisationen zeigten jedoch durchgängig das Gegenteil, sofern „erfolgreiches“ Community Policing praktiziert wurde. Je größer die Organisation, desto aufwendiger ist bereits der gesamte Implementationsprozess. Erhebliche Sach- und / oder Personalmittel wurden sowohl in New York als auch in Chicago investiert. In Chicago beispielsweise wurden allein in zwei Jahren über fünf Millionen Dollar für verbesserte Ausstattung der Polizeireviere bereitgestellt, da auch hier der Eindruck von disorder zu vermeiden ist. Ferner wurden über 9.000 Beamte in der Anfangsphase ausgebildet, Zivilpersonal angestellt etc. Dass auch hier partiell Alternativen möglich sind, z. B. unter Einbeziehung von Freiwilligen in die polizeiliche Arbeit, zeigt das Beispiel San Diego.

Community Policing ist kein soft-policing, nicht soft on crime⁸⁸ und entlässt den Polizeibeamten auch nicht aus der ihm zugewiesenen Verpflichtung, gegen Gesetzesverstöße einzuschreiten.⁸⁹ Es handelt sich vielmehr um einen höchst differenzierten Ansatz, der von Seiten der Polizei neben den traditionellen Kompetenzen zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die Anerkennung gemeindlich formulierter Bedürfnisse und Probleme verlangt. Individuell gefordert sind insbesondere Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit, die Fähigkeit zur strukturierten Analyse sowie Kreativität bei der Problemlösung.

An die polizeiliche Organisation und die diversen Führungsebenen stellt Community Policing hohe Anforderungen, Innovationsfähigkeit und den Willen, Community Policing als eigene „Philosophie“ zu leben. Community Policing ist somit in der polizeiinternen Umsetzung ein Organisationsprinzip für Strukturen.

⁸⁸ Zum Letzteren: Community Policing Issues: Study Guide.

⁸⁹ Gemäß dem Management Paper No. 2, Office of the Chief of Police, LA, April 7, 1995, ist es sogar „tougher on crime because it encourages officers to focus enforcement efforts on community identified problems.“

6 Gesamtbetrachtung und Übertragungsmöglichkeiten

Aussagen hinsichtlich der Übertragbarkeit amerikanischer Strategien des Community Policing auf deutsche Verhältnisse erfordern eine Berücksichtigung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen und eine Auseinandersetzung mit der polizeilichen Rolle. Dass Community Policing sich nicht als „Rezept“ zur Lösung von Kriminalitätsproblemen in Deutschland einfach kopieren lässt, dürfte im Hinblick auf die Unterschiede der amerikanischen und deutschen Gesellschaft offenkundig sein. Relevant für Polizei und Kriminalpolitik sind dabei nicht nur gesellschaftliche und kulturelle Aspekte; auch rechtliche Grundlagen in den Strafgesetzen und –verfahrensrechten sowie im Datenschutz sind zu nennen. Ebenso lässt sich aufgrund des deutschen Beamtenrechts das amerikanische Prinzip des hire and fire nicht auf hiesige Verhältnisse übertragen.⁹⁰

Community Policing weist jedoch eine Vielzahl von Varianten, Facetten und Ansätzen auf, die zumindest Denkanstöße für die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung und Kriminalpolitik in Deutschland liefern können. Trotz aller Unterschiede „leidet“ auch in Deutschland die Polizeiarbeit de facto unter ähnlichen Problemen wie in den USA. Polizei wird beispielsweise mit einer Vielzahl „polizeiunspezifischer“ Anliegen angegangen, da sie eine der wenigen ständig ansprechbaren Stellen ist. Untersuchungen belegen, dass beispielsweise „das Regeln von privaten Konflikten zunehmend der Polizei überlassen wird“.⁹¹ In der Erwartungshaltung des Bürgers ist sie Problemlöser vor Ort, ohne dass Polizei diesen Anforderungen gerecht werden könnte; zudem wird der deutschen Polizei eine Rolle im Sinne der amerikanischen Vorstellung von leadership nicht zuerkannt.⁹² Da „Deutschland im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten sozialstaatlich strukturiert ist, was eine hohe Ausdifferenzierung der primären Zuständigkeit für gesellschaftliche Probleme...“⁹³ in unterschiedlichen Einrichtungen beinhaltet, sind Ansätze wie die Einrichtung von Präventionsräten und „Runde Tische“⁹⁴ u. a. zur Verbesserung der kommunalen Zusammenarbeit grundsätzlich zu begrüßen.

⁹⁰ Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass es offenkundig in der amerikanischen Gesellschaft üblich ist, den Polizeiberuf nicht auf Lebenszeit und als Lebensaufgabe auszuüben. Die Flexibilität des Einzelnen und die verschiedenen Möglichkeiten, in anderen Berufszweigen eine Verwendung zu finden, korrespondieren miteinander.

⁹¹ Wössner, Roland, und Clemens Binniger: Zum Anforderungsprofil für Streifenbeamte im Polizeidienst. In: Die Polizei, Heft 1, 1997, S. 3-23; Dreher, Gunther: Pilotstudie zum Notruf- und Funkstreifenwageneinsatz aufkommen. In: Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg. Erste Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung von drei Pilotprojekten. Holzkirchen 1995, S. 129-136.

⁹² Zur Ambivalenz der Einstellung gegenüber der deutschen Polizei vgl. Dörmann, Uwe: Wie sicher fühlen sich die Deutschen?. Bundeskriminalamt (Hrsg.). Wiesbaden 1996, S. 22 ff.

⁹³ Boers, Klaus: Ravensburg ist nicht Washington. In: Neue Kriminalpolitik Heft 1/1995, S. 16-21

⁹⁴ Überblick bei Babl, Susanne, und Jörg Bässmann: Kriminalprävention in Deutschland und Europa. Akteure, Modelle und Projekte. Bundeskriminalamt (Hrsg.), Wiesbaden 1997.

Diese Entwicklungen entbinden allerdings nicht die deutsche Polizei davon, sich mit ihrem Selbstverständnis und ihrer eigenen Aufgabenerfüllung kritisch und konstruktiv auseinanderzusetzen. Anregungen könnten dazu die amerikanischen Strategien und Vorgehensweisen geben.

6.1 Bürgernähe als zentrales polizeiliches Anliegen

Öffentliche Ordnung, Sicherheitsgefühl und Lebensqualität

Zur Stärkung des Sicherheitsgefühls des Bürgers und zu mehr Lebensqualität ist die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung durch eine stringente Beseitigung von disorder und incivilities im Sinne von Kellings broken windows-Theorie eine „conditio sine qua non“. Dieser Ansatz steht im Mittelpunkt des amerikanischen Community Policing. Seine radikalste Ausformung stellt die New Yorker zero tolerance-Strategie dar. Sie beinhaltet als wesentlichen Baustein die „Rückgewinnung des öffentlichen Raumes“. Aus disorder und incivilities resultiert zudem gemäß der broken windows-Theorie die Entstehung einer Infrastruktur für (schwere) Kriminalität.

Polizeiliche Aktivitäten umfassen daher regelmäßig die Beseitigung von Beeinträchtigungen, Störungen der öffentlichen Ordnung und die Verfolgung geringfügiger Vergehen. Damit wird zugleich den Erwartungen des Bürgers entsprochen.

Wegen der grundlegenden Bedeutung dieser Zusammenhänge für eine bürgernahe Polizeiarbeit, die auf die Erwartungen der Menschen Rücksicht nimmt, wäre nicht nur polizeiintern in Deutschland eine Diskussion über die öffentliche Ordnung und Konsequenzen für das eigene Aufgabenverständnis zu führen, sondern auch eine breite kriminalpolitische Debatte unumgänglich.

Bürgerorientierte Dienstleistung

Die Polizeiliche Aufgabe ist nach dem Selbstverständnis des Community Policing stark durch den Gedanken der bürgerorientierten Dienstleistung gekennzeichnet. Statt sich bei Ansprache sofort auf „seine formale Zuständigkeit“ zurückzuziehen, soll der Beamte proaktiv und in Zusammenarbeit mit dem Bürger (und anderen) sicherheitsrelevante Probleme identifizieren und nach Lösungen suchen. Die Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen und Behörden ist dabei unerlässlich.

Im Einzelnen sind nachfolgende Ansätze hervorzuheben:

- Beat meetings

Wesentlicher Bestandteil von Community Policing ist die institutionalisierte Bürgerbeteiligung z. B. im Rahmen von regelmäßigen Nachbarschaftstreffen, bei denen der Polizeibeamte gemeinsam mit den Bürgern Probleme, Beeinträchtigungen im Umfeld der Nachbarschaften, Ordnungsstörungen und Kriminalitätsprobleme definiert, analysiert und zu lösen versucht. Dazu gehört auch, dass die Polizei ein feed back über durchgeführte Maßnahmen und Ergebnisse gibt. Probleme, die das Aufgabenfeld anderer Behörden und Einrichtungen betreffen, werden durch die Polizei an diese herangetragen. Der Bürger wird auch hier regelmäßig über den Sachstand informiert.

- Kriminalitätsanalyse als Bürgerservice

Polizeiliche Lageinformationen werden den Bürgern zur Verfügung gestellt. Internet ist dabei ein unterstützendes Medium. Auf Anfrage Privater, wie z. B. Nachbarschaftsinitiativen, werden z. T. auch eigens Kriminalitätsanalysen gefertigt.

- Gemeinsame Ausbildungsprogramme

Gemeinsame Schulungen von Bürgern und Polizisten im Bereich problem solving werden z. B. in Chicago als essenziell zur Förderung des Verständnisses füreinander angesehen und gelten als Ausgangspunkt für die Zusammenarbeit. Partnerschaft zwischen Gemeinde und Polizei wird als Lernprozess angesehen, der nicht ohne weiteres aus sich heraus funktioniert.

- Bürgerbeteiligung bei der Festlegung von Reviergrenzen

Die Einbindung des Bürgers als Prinzip polizeilicher Arbeit wird auch bei der Festlegung von örtlichen Revierzuständigkeiten praktiziert. „Natürliche Nachbarschaften“ wie z. B. Geschäfts- und Gewerbeviertel, Wohnviertel spezifischer ethnischer Gruppen werden dabei als wesentliches Kriterium für die Aufteilung des beats herangezogen. Polizeiliche Überlegungen und Planungen werden mit der Bevölkerung diskutiert.

- Bürgerbeteiligung bei der polizeilichen Zielbildung

Polizeiliche Ziele werden unter Einbeziehung der Bevölkerung formuliert. Dass dabei nicht immer polizeiliche Vorstellungen und Erwartungen des Bürgers übereinstimmen, wird als Teil des Prozesses bürgernahe Polizeiarbeit akzeptiert. Deutlich wird dies z. B., wenn der Bürger öffentliche „Unordnung“ als beeinträchtigender für seine Lebensqualität einschätzt als die Polizei, die den Schwerpunkt eher auf die Bekämpfung von Kriminalität legt.

- Polizeiliche Aufgabenwahrnehmung unter Bürgerbeteiligung

Bürgereinbindung kann auch in Form von aktiver Mitarbeit in der Polizeiarbeit erfolgen. Als Beispiel seien die umfassenden Freiwilligenprogramme San Diegos genannt. Die Freiwilligen werden hier sowohl zur Unterstützung bei verwaltungsmäßigen Aufgaben als auch im Rahmen von Streifengängen, polizeilichen Freizeitprogrammen für Jugendliche etc. (d. h. sowohl im Rahmen repressiver als auch präventiver Tätigkeiten) eingesetzt.

Auch die gemeinsame Betreuung von „Beratungsstellen“ (store front shops) durch Polizei und Bürger sind Ausdruck einer intensiven und aktiven Zusammenarbeit.

Verbesserung der Zusammenarbeit mit kommunalen und anderen Einrichtungen

Bürgerorientiertheit erfordert auch „Erfolgserlebnisse“. Am Beispiel von Chicago wird deutlich, dass Zufriedenheit beim Bürger wie auch beim Polizeibeamten vor Ort dann entstehen kann, wenn Erfolge aufgrund von gemeinsamer Problemidentifikation und Erarbeitung von Lösungsansätzen sichtbar werden. Oftmals ist dazu die Beteiligung außerpolizeilicher privater und kommunaler Einrichtungen erforderlich. Bestehende Zusammenarbeitsformen sind daher ggf. zu optimieren. Da in der Bundesrepublik Deutschland im Gegensatz zu den USA eine Gesamtverantwortung der Bürgermeister für Polizei und Leistungsverwaltung nicht besteht, könnte die Formulierung gemeinsamer Ziele (Schaffung von Lebensqualität) ein Ansatz zur stärkeren Kooperation sein.

Zusammenarbeit mit der Wirtschaft

- Informationsaustausch

Die Polizei kooperiert offensiv mit der wichtigen gesellschaftlichen Gruppe örtlich ansässiger Geschäftsleute und Unternehmen. Sicherheitsabteilungen und –personal von Unternehmen arbeiten mit der Polizei auf der Grundlage einer klaren Aufgabendefinition zusammen. Deren Sicherheitsfachleute fungieren u. a. als „Augen und Ohren“ der Polizei. Im Rahmen der Kooperation werden z. T. auch personenbezogene Daten ausgetauscht. Die Zusammenarbeit kann beispielsweise – wie in New York im Rahmen der precinct community councils – zum Aufbau einer gesonderten Funkkommunikation zwischen der Polizei und dem privaten Sicherheitspersonal führen, welche im Ereignisfall einen schnellen polizeilichen Zugriff begünstigt.

- Sponsoring

Finanzielle Unterstützung der Polizei durch die Wirtschaft ist zwar in den USA wesentlich unproblematischer möglich als in Deutschland; dennoch ist auch hier im Hinblick auf die Korruptionsproblematik Sensibilität zu erkennen. Direktes Sponsoring wird daher weitestgehend abgelehnt. Eine materielle Förderung, zumeist in Form von Sachmitteln, findet insbesondere über Vereine und Stiftungen statt.

6.2 Polizeiinterne Auswirkungen

Die wirksame Umsetzung von Community Policing in der Praxis bedingt in Wechselwirkung eine Ausrichtung der gesamten polizeilichen Organisation auf diesen Ansatz. Auch hier ist möglicherweise eine Vielzahl interessanter und prüfenswerter Ansätze für die deutsche Polizeiarbeit enthalten.

Rolle des Streifenbeamten

Von zentraler Bedeutung für Community Policing ist die Aufgabenwahrnehmung durch den Streifenbeamten. Als verantwortlicher neighborhood officer ist er „Kommunikator“ und „Problemlöser“ für den Bürger. In seinem Bezirk baut er Partnerschaften auf, initiiert und organisiert beat meetings, praktiziert gemeinsam mit der Nachbarschaft aktives problem solving, fungiert als Mittler zu anderen Behörden und Einrichtungen und wirkt als „Motor“ in einem aktiv gestalteten Verhältnis zwischen Bürger, Polizei und anderen Einrichtungen. Ein solches, von Verantwortung für den eigenen örtlichen Bereich gekennzeichnetes Aufgabenverständnis erfordert eine andere Form der Kommunikation mit dem Bürger, als es in den USA z. T. mit dem Bild „men without legs“⁹⁵ beschrieben wird. Community Policing beinhaltet in Abkehr von einem derartigen Rollenverständnis eine starke „Kundenorientierung“ und eine Betonung des Servicegedankens für den Bürger. Dies erfordert:

- ein verändertes Selbstverständnis von polizeilicher Aufgabe im Sinne einer Servicefunktion,
- ein verändertes Aufgabenprofil für den Streifenbeamten und eine veränderte Aufgabenwahrnehmung,

⁹⁵ da der Bürger nur den Oberkörper des in seinem Streifenwagen sitzenden Polizeibeamten wahrnimmt.

- den Einsatz von berufserfahrenen und geschulten Beamten, die von ihrer Persönlichkeitsstruktur her in der Lage sind, den hohen Erwartungen des Bürgers und den vielseitigen Anforderungen gerecht zu werden,
- ein an den „natürlichen Nachbarschaften“ ausgerichtetes Einsatzkonzept für die Polizeibeamten als Voraussetzung zum Aufbau lokaler Partnerschaften,
- eine möglichst geringfügige Personalrotation in diesem Aufgabenbereich, damit der Bürger „seinen“ polizeilichen Ansprechpartner kennt und der Beamte Verantwortung für „seinen“ örtlichen Bereich übernehmen kann.
- Konsequenterweise führen diese Anforderungen zu einer Aufwertung der Tätigkeit des Streifenbeamten.

Organisatorische Auswirkungen

Um die Servicefunktion des (dem Bürger dienenden) Polizeieinsatzes zu verstärken, ist eine Reihe grundsätzlicher organisatorischer Voraussetzungen zu erfüllen. Überlegungen wie die Dezentralisierung von Polizeiorganisationen, die Delegation von Entscheidungsbefugnissen eigene Ressourcenverwaltung im Bereich Personal und Logistik, Budgetierung sind in Betracht zu ziehen. Im Einzelnen sind hervorzuheben:

- die Festlegung von örtlichen Revierzuständigkeiten, welche auf „natürliche Nachbarschaften“ als wesentliches Kriterium abstellen,
- die Dezentralisierung der Polizeiorganisationen auf Revierebene, um möglichst gemeinde- bzw. bürgernah agieren zu können,
- die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf diese Ebenen hinsichtlich der Ausfüllung von Rahmenstrategien, polizeilichen Taktiken, Ressourcenverwaltung (Personal und Logistik), Budgetierung,
- die Erstellung eines auf die örtlichen Gegebenheiten zugeschnittenen Streifen- und Einsatzkonzeptes,
- die Senkung der reaktiven Belastungen der beat officers durch Notrufe und Schaffung von Freiräumen für proaktives Tätigwerden, z. B. durch Priorisierung von Notrufen sowie ggf. die Ausgabe einer eigenen Rufnummer für nicht eilige Bürgeranliegen,
- die Prüfung weiterer Maßnahmen, die im Ergebnis zu mehr Präsenz führen können, z. B. durch Einzelstreifen⁹⁶ oder durch Verkürzung der Zeiten, die Polizeikräfte auf der Wache verbringen⁹⁷,
- die tägliche Verfügbarkeit und tatsächliche Nutzung von aktuellen Kriminalitätslagedaten (dv-gestützt als computer crime mapping) für die vor Ort eingesetzten Polizeikräfte,
- ein wöchentlich zu erstellendes, aktuelles Lagebild, um auch die verschiedenen polizeilichen Führungsebenen in ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen,
- ein darüber hinausgehendes regelmäßiges beat profiling, in dessen Rahmen alle in einem Streifenbezirk eingesetzten Kräfte an der Erhebung und Beschreibung von Informationen über strukturelle Veränderungen, Kriminalität und Unordnung sowie der Identifizierung möglicher Problemlösungsinstanzen beteiligt sind,

⁹⁶ Interessanterweise wurden in allen besuchten amerikanischen Städten trotz der für die Beamten objektiv höheren Gefährdung kaum Doppelstreifen beobachtet

⁹⁷ In San Diego z. B. gibt es keine zeitig festgelegten Streifengänge-/-fahrten. Die officers verlassen die Dienststelle nach dem roll call und laufen sie grundsätzlich erst gegen Dienstende wieder an.

- obligatorische roll calls bei Schichtwechsel, um so eine aktuelle Lageinformation für alle eingesetzten Kräfte und eine optimale Aufgabenidentifikation zu erreichen,
- Einbindung der Kriminalpolizei in die Partnerschaft und Problemlösungsprozesse mit der Gemeinde sowie im Rahmen von rolls calls, beat profiling etc.,
- veränderte Aus- und Fortbildungsinhalte, die speziell auf die Bereiche Partnerschaft mit der Gemeinde und Problemlösung⁹⁸ bezogen sind; für die verschiedenen Führungsebenen sind Aspekte der Organisation, Führung, Budgetierung, Ressourcenplanung und –verwaltung einzubeziehen.

Rolle der Polizeiführung

Die Veränderung im Verständnis von polizeilicher Aufgabenwahrnehmung im beschriebenen Sinn stellt ebenso starke Anforderungen an die verschiedenen Ebenen polizeilicher Führung. Die Betonung der Servicefunktion der Polizei, die Ausrichtung und Einbeziehung der Erwartungen des Bürgers in die polizeiliche Zielbildung, die organisatorische Dezentralisierung und Delegation von Verantwortung obliegen im Hinblick auf Implementation und Umsetzung der Polizeiführung. Kernbereiche sind dabei:

- die Entwicklung einer eigenen Organisationsphilosophie (mission statement) oder eines Leitbildes, in der das polizeiliche Selbstverständnis zum Ausdruck kommt,
- die systematische Implementation dieses Leitbildes auf allen polizeilichen Ebenen,
- eine Neudefinition der eigenen Funktion im Hinblick auf die Delegation von Verantwortung auf kleinere Einheiten (z. B. Revierleiter-/Dienstgruppenleiterebene),
- die Entwicklung und Anwendung von Instrumentarien zur Wirkungs- und Effizienzmessung polizeilicher Tätigkeit im Sinne von Community Policing,
- die Modifizierung von spezifischen Beurteilungskriterien für „erfolgreiche“ Polizeiarbeit,
- die Einrichtung und Durchführung von leadership centers, in deren Rahmen eine kontinuierliche Optimierung des Führungsprozesses erfolgt.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass Community Policing als Strukturelement in erheblichem Maße die polizeiliche Organisation und Kultur nach innen prägt.

6.3 Überlegungen zur Kriminalpolitik

Eine Vielzahl von Unterschieden prägt offenkundig die amerikanische und die deutsche Gesellschaft.

Zu nennen sind für die USA z. B. die wesentlich ausgeprägtere Rassenproblematik, Aspekte wie das schlechte Bildungsniveau breiterer Bevölkerungsschichten, die „Verslumung“ und Verelendung ganzer Stadtteile bis hin zu rechtsfreien Räumen, in denen andere als die staatliche Gewalt für eine „eigene Ordnung“ sorgen. Auf das Problem schwindender Sozialkontrolle sind möglicherweise auch die in den USA praktizierten „Gegensteuerungsmodelle“ zurückzuführen, wie z. B. die umstrittene nächtliche Ausgangssperre für Jugendliche (curfew)⁹⁹, die Einrichtung von Bürgerpatrouillen und block watch.

⁹⁸ i. S. der unter Ziff. 5.2 beschriebenen Methodik

⁹⁹ Im Juni 1997 hat der 9. U.S. Circuit Court of Appeals die Ausgangssperre für Jugendliche für verfassungswidrig erklärt; vgl. dazu San Diego Ziffer 3.5

Vor allem das Ausmaß der genannten Problematiken unterscheidet sicherlich die Situation in den USA von den "durchschnittlichen" hiesigen Verhältnissen. Jedoch muss hier vor einer "Verharmlosung" gewarnt werden. Anzeichen, wie nachlassende Sozialkontrolle, Obdachlosigkeit, Stadtviertel, in denen ausschließlich Familien leben, die bereits in dritter Generation Sozialhilfe empfangen, Vandalismus etc., sind auch in deutschen Großstädten vorhanden.

Auch in Deutschland sind in solchen Problemvierteln disorder und incivilities vorzufinden. Nach der broken windows-Theorie gelten sie als wegbereitende Faktoren für einen Nährboden, auf dem Kriminalität entstehen kann. Die Frage, inwieweit daher amerikanische Sichtweisen aufzugreifen wären, erfordert eine politische Diskussion.

Öffentliche Ordnung als Bestandteil staatlicher und polizeilicher Aufgaben

Nach den amerikanischen Erfahrungen, den Erwartungen des Bürgers und der Bedeutung von disorder und incivilities für sein Sicherheitsgefühl und für das Entstehen von Kriminalität ist dem Erhalt der öffentlichen Ordnung größere Bedeutung beizumessen.

In Deutschland findet sich gegenwärtig in einigen Polizeigesetzen der Länder eine gegenläufige Ausrichtung. Ausgelöst durch die Diskussion in den 70er Jahren über den Begriff der öffentlichen Ordnung¹⁰⁰ wurden die polizeilichen Aufgaben teilweise auf den Erhalt der öffentlichen Sicherheit begrenzt.¹⁰¹ Argumentiert wurde, dass der Begriff der öffentlichen Ordnung nicht nur inhaltlich schwer ausfüllbar und verfassungsrechtlich kaum bestimmbar sei, sondern nur das "verfassungsmäßig beschlossene Gesetz" Grundlage für polizeiliches Handeln sein dürfe; andernfalls würden bloße Wertvorstellungen einer "Mehrheit" der übrigen Gesellschaft aufgezwungen werden und somit das Demokratieprinzip berührt sein.¹⁰² Im Sinne des Minderheitenschutzes sei es abzulehnen, dass "bestimmte Wertvorstellungen bestimmter Schichten mittels Polizeieinsatz" konserviert würden.¹⁰³ Im Übrigen würde bei Bedarf der "parlamentarische Gesetzgeber rasch genug reagieren können" bzw. entsprechende Polizei- und Gefahrenabwehrverordnungen erlassen werden können.¹⁰⁴ Der Forderung nach Regelungen durch den Gesetzgeber ist grundsätzlich zuzustimmen. Leider zeigt jedoch die Praxis, dass sich die optimistische Annahme einer "raschen" Regelung bei entsprechendem Handlungsbedarf im demokratischen Prozess nicht durchgängig bestätigt. Ein schnelles und an den örtlichen Erfordernissen orientiertes polizeiliches Handeln im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ist ohne Rechtsgrundlage nicht möglich. Zudem dokumentiert die Streichung des Terminus "öffentliche Ordnung" aus den Polizeigesetzen einen gesunkenen Stellenwert in der Gesellschaft, obwohl incivilities und disorder für das Sicherheitsgefühl des Bürgers und als Nährboden für Kriminalität auch in Deutschland von wichtiger Bedeutung sind. Infolge dieser Entwicklungen wird die öffentliche Ordnung auch im polizeilichen Aufgaben- und Rollenverständnis vernachlässigt.

¹⁰⁰ Öffentliche Ordnung umfasst "die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beobachtung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unentbehrliche Voraussetzungen eines geordneten staatsbürgerlichen und menschlichen Zusammenlebens angesehen werden.", vgl. Meixner, Kurt: Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung. 7. Auflage. Stuttgart 1995, § 1, Rdn. 4

¹⁰¹ Vgl. die Polizeigesetze für Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein

¹⁰² Lisken, Hans und Erhard Denninger: Handbuch des Polizeirechts. 2. Auflage. München 1996, S. 140 ff.; kritisch auch Berner, Georg, und Gerd Michael Köhler: Polizeiaufgabengesetz. 14. Auflage. München 1995, Rdn. 4 ff.

¹⁰³ Alberts: Das neue Bremische Polizeigesetz. In: NVwZ 1983, S. 585 ff.

¹⁰⁴ Lisken / Denninger, a.a.O., S. 142

Letztlich besteht speziell in den Bundesländern, in denen die Polizeigesetze lediglich die öffentliche Sicherheit als polizeiliche Aufgabe definieren, nur die Möglichkeit, über Gefahrenabwehrverordnungen entsprechende Normen zu schaffen.

Eine Überprüfung der bisherigen Positionen könnte daher in kriminalpolitischer Hinsicht angebracht erscheinen. Sie ist unvermeidlich, sollten sich die in den USA beobachteten Interdependenzen zwischen strikter Gewährleistung der öffentlichen Ordnung, Kriminalitätsrückgang und verbessertem Sicherheitsgefühl der Bürger bestätigen.

Zero tolerance-Strategie

Auch die in New York praktizierte zero tolerance-Strategie, d. h. das strikte Unterbinden und Verfolgen auch von geringfügigen Verstößen und Ordnungsstörungen, stellt auf die Zusammenhänge von öffentlicher "Unordnung", Sicherheitsgefühl und Entstehen einer Infrastruktur für Kriminalität ab. Auch wenn in New York Wirkungszusammenhänge zwischen einem Rückgang der Kriminalität und der zero tolerance-Strategie wissenschaftlich nicht evaluiert wurden und mögliche Verdrängungs- und Unterdrückungseffekte berücksichtigt werden müssen, sind positive Veränderungen erkennbar. Zumindest in einigen Stadtteilen von New York ist es der Polizei gelungen, mit ihrer Strategie den öffentlichen Raum für den Bürger spür- und sichtbar zurückzugewinnen. Diese Erfolge wären jedoch ohne die tiefgreifenden zusätzlichen Maßnahmen der Polizeireform unter Bratton sowie der erheblichen personellen Aufstockung des New York Police Departments nicht denkbar gewesen.

Die zero tolerance-Strategie ist auch in den USA nicht ohne Kritik geblieben. Zum einen wird die Kausalität zwischen polizeilicher Vorgehensweise und Rückgang der Kriminalität bezweifelt; zum anderen wird der radikale New Yorker Führungsstil innerhalb der amerikanischen Polizei kritisiert. Sicherlich ist die sicherheitspolitische Entscheidung, eine derartige Strategie durchzusetzen, letztlich Ausdruck des Erreichens von "Schmerzgrenzen" oder "tip-ping points", die ein Scheitern anderer Vorgehensweisen zur Sicherung des öffentlichen Lebensraumes voraussetzen dürften. Die zero tolerance-Strategie ist daher die "ultima ratio".

Ob derartige Vorgehensweisen auch für deutsche Großstädte oder einzelne Stadtviertel erforderlich sind, kann nur individuell und vor Ort unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und im Rahmen eines politischen Entscheidungsprozesses beurteilt werden. Nach hiesiger Einschätzung unterscheiden sich trotz z. T. angespannter Sicherheitslage in deutschen Großstädten die New Yorker Verhältnisse noch immer deutlich von denen in Deutschland.

Jugendschutz

Ebenso wie in den USA wird auch in Deutschland ein Anstieg der Jugendkriminalität verzeichnet. Amerikanische Programme, Strategien und Konzepte stellen daher auf die Ansprache junger Menschen ab. Bundesweit durchgeführte und unterstützte Programme wie D.A.R.E. gegen das Abgleiten in die Drogensucht oder G.R.E.A.T. zur Persönlichkeitsstärkung gegen den Einfluss von gangs stehen für einen vorbeugenden Ansatz.

Teil der amerikanischen Vorgehensweise sind auch Maßnahmen wie das in den USA praktizierte curfew, die nächtliche Ausgangssperre für Jugendliche, welches neuerdings aufgrund einer Gerichtsentscheidung in San Diego für verfassungswidrig erklärt wurde.¹⁰⁵ Für deutsche Verhältnisse mit anderen sozialen Strukturen und Rechtsvorstellungen dürfte ein curfew allerdings als typisch amerikanisches Reaktionsmuster als zu radikal im Hinblick auf Rechte der Eltern und Kindern abzulehnen sein. Jedoch kann auch hier die Überlegung aufgegriffen werden, inwieweit der aktive Jugendschutz und insbesondere das Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit im Sinne einer Wiederbelebung tatsächlich im Alltag zur Umsetzung und Beachtung kommen sollte; beispielsweise könnte es Teil eines Maßnahmebündels zur Verhinderung von Jugendkriminalität sein.

¹⁰⁵ Vgl. Ausführungen zu San Diego, Ziffer 3.5

6.4 Weitere Schlussfolgerungen aus den amerikanischen Strategien und Entwicklungen

Die amerikanischen Strategien und Erfahrungen geben darüber hinaus Anlass zu weiteren Schlussfolgerungen und Denkanstößen.

Kriminalitätslage und Bedeutung der Forschung

Wie mehrfach betont, differieren die amerikanische und deutsche Situation bei globaler Betrachtung erheblich. Es wäre jedoch verfehlt, sich im Hinblick auf eine Annäherung von gesellschaftlichen und sozialen Entwicklungen in den USA und Westeuropa¹⁰⁶ auf diese Position zu beschränken.

Beispielsweise sollten amerikanische Entwicklungen im Bereich der Straßengangs aufmerksam verfolgt werden. Eine diesbezügliche Prognose ist derzeit für die Bundesrepublik Deutschland schwer möglich, obwohl in einigen Stadtvierteln deutscher Großstädte durchaus ernst zu nehmende Anzeichen für eine sich verändernde Situation bestehen.

Die steigende Tendenz im Bereich der Jugendkriminalität führt in beiden Staaten zu einer vermehrten Suche nach wirksamen (Präventions-) Konzepten, so dass auch hier eine intensive Beobachtung der amerikanischen Vorgehensweisen bzw. eine Einbeziehung amerikanischer Forschungsergebnisse angebracht ist.

Auch die weitere Entwicklung im Bereich des Community Policing und der begleitenden Forschung sollte - auch und vor allem polizeilicherseits - intensiver als bisher verfolgt werden. Gleiches gilt für die Bereiche der Jugend- und Gewaltkriminalität und andere Erscheinungen der Alltagskriminalität.

¹⁰⁶ Stock, Jürgen: Die Straßen von San Francisco ... In: Kriminalistik, Heft 3/94, S. 183-190

Rolle des Bundes

Obwohl Community Policing ausschließlich vor Ort umgesetzt und praktiziert werden kann, erfährt dieser Ansatz in den USA eine starke Förderung und Verankerung auf Bundesebene, insbesondere durch Präsident Clinton und Justizministerin Reno. Unter anderem werden finanzielle Mittel in erheblichem Ausmaß und know how bereitgestellt, Informationssammlungen aufgebaut, Lehrgänge durchgeführt, spezielle Institute zur Unterstützung von Community Policing eingerichtet und Forschungsprojekte durchgeführt.

Interessant ist auch der Ansatz der gemeinsamen task forces von FBI, örtlichen Strafverfolgungsbehörden und anderen Bundesbehörden zur Bekämpfung der Kriminalität durch gangs, wobei auch hier eine Finanzierung aus den Mitteln des FBI erfolgt.

Das Engagement des Bundes für Community Policing ist insgesamt wesentlich stärker ausgeprägt als derzeit in Deutschland für die Kriminalprävention. Hiesige Überlegungen, ein "Deutsches Forum für Kriminalprävention" zu verwirklichen, sind als erster Schritt einer stärkeren Einbindung auf Bundesebene positiv zu bewerten.

Fazit

Das amerikanische Community Policing in seinen verschiedenen Varianten und Spielarten überzeugt insbesondere bei umfassender Umsetzung als Gesamtkonzept. Für die deutsche Polizei und Sicherheitspolitik bietet es Anlass zur Prüfung grundlegender Positionen wie z. B. des polizeilichen Rollenverständnisses (Dienst am Bürger mit dem Bürger) und die politisch gewollte Ausrichtung der Polizei im Hinblick auf die Bedeutung des Zusammenhangs von öffentlicher Ordnung, Kriminalität, Sicherheitsgefühl und Lebensqualität. Die Frage, ob und inwieweit Anregungen für das Spektrum polizeilicher Aufgabenwahrnehmung im Hinblick auf einen ganzheitlichen Ansatz von bürgernaher Polizeiarbeit übernommen werden können, bleibt den Polizeien der Länder vorbehalten.

Literaturverzeichnis

- Alberts: Das neue Bremische Polizeigesetz. In: NVwZ 1983, S. 585 ff.
- Babl, Susanne und Jörg Bässmann: Kriminalprävention in Deutschland und Europa. Akteure, Modelle und Projekte. Bundeskriminalamt (Hrsg.), Wiesbaden 1997.
- Berner, Georg, und Gerd Michael Köhler: Polizeiaufgabengesetz. 1995, Rdn. 4 ff.
- Boers, Klaus: Ravensburg ist nicht Washington. In: Neue Kriminalpolitik, Heft 1/1995, S. 16 - 21.
- Bratton, William: Reengineering The New York City Police Department. Anlässlich des "Major City Chiefs Meeting" im Oktober 1994.
- Bundesministerium des Innern: Stärke der Polizeivollzugsbeamten in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Stand vom: 01. Oktober 1996. Entnommen aus: Bericht P I 1 - 640 103/1 vom 03.02.1997.
- Chicago Community Policing Evaluation Consortium: Community Policing in Chicago, Year Two. An Interim Report. Illinois Criminal Justice Information Authority. Juni 1995.
- Chicago Community Policing Evaluation Consortium: Community Policing in Chicago, Year Three. Illinois Criminal Justice Information Authority. November 1996
- Chicago Housing Authority: Blueprint for Building Working Communities. Progress Report. Winter 1996.
- Chicago Police: Together We Can. A Strategic Plan for Reinventing The Chicago Police Department. October 1993.
- Chicago Police Department: Annual Report 1995.
- Chicago Police Department, General Order 96-3: Operationalizing The Philosophy Of CAPS
- Chicago Police Department: Rodriguez Praises Police and Community for Continued Crime Reduction. In: 1995 Crime and Murder Analysis News Conference.
- Chicago Police Department: Superintendent Announces Integrity Initiatives. News Conference January 29, 1997.
- Chicago Police Department: The role of the detective division in community policing. December 1996.
- City of Chicago/Department of Police: CAPS Q & A. Some Commonly Asked Questions About CAPS. November 1995.
- Dörmann, Uwe: Wie sicher fühlen sich die Deutschen? Bundeskriminalamt (Hrsg.). Wiesbaden 1996, S. 22 ff.
- Dreher, Gunther: Pilotstudie zum Notruf- und Funkstreifenwageneinsatzaufkommen. In: Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg. Erste Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung von drei Pilotprojekten. Holzkirchen 1995, S. 129 - 136.
- FBI-Academy: Community Policing Issues: Study Guide.
- Gaines, Larry K., und andere: Policing in America. Cincinnati 1994.

- Hess, Henner: New York zieht die Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben. In: Kriminologisches Journal, 28. Jahrgang, Heft 3, S. 179 - 190.
- Kelling, George L., und Coles: Fixing Broken Windows. The Free Press 1996.
- Lee-Sammons, Lynette, und Jürgen Stock: Kriminalprävention. Das Konzept des "Community Policing" in den USA. In: Kriminalistik, Heft 3/93, S. 157 - 162.
- Leigh, Adrian, und andere: Problem Oriented Policing. BritPop. In: Crime Detection and Prevention Series Paper 75, Police Research Group. London 1996.
- Lisken, Hans, und Erhard Denninger: Handbuch des Polizeirechts. 2. Auflage. München 1996.
- Los Angeles Police Department: Community Policing-Problem Solving. Course Objectives (internes Unterrichtsmaterial).
- Los Angeles Police Department/Office of the Chief of Police: Management Paper No. 2. April 7, 1995.
- McElroy, Jerome E., und andere: Community Policing - The CPOP in New York. SAGE Publications. Newbury Park 1993.
- Meixner, Kurt: Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung. 7. Auflage. Stuttgart 1995.
- Stock, Jürgen: Die Straßen von San Francisco ... In: Kriminalistik, Heft 3/94, S. 183 - 190.
- The Community Policing Consortium: Facilitator's Guide. The Mechanics of Problem Solving. September 1995.
- Trojanowicz, Robert C.: Community Policing: A Survey of Police Departments in the United States. U.S. Department of Justice/Federal Bureau of Investigation/National Center for Community Policing Michigan State University (Hrsg.).
- U.S. Department of Justice: Reducing Violent Crime in America. A Five-Year Strategy. A Report to Congress from the Office of Investigative Agency Policies. May 1996.
- U.S. Department of Justice/Bureau of Justice Assistance: Community Policing and D.A.R.E: A Practitioner's Perspective. In: BJA-Bulletin. Community Policing Series. June 1995.
- U.S. Department of Justice/Bureau of Justice Assistance: Neighborhood-Oriented Policing in Rural Communities. A Program Planning Guide. August 1994.
- U.S. Department of Justice/Bureau of Justice Assistance: Understanding Community Policing. A Framework for Action. August 1994.
- U.S. Department of Justice/Executive Office for Weed and Seed: Operation Weed and Seed. November 1996
- U.S. Department of Justice/Federal Bureau of Investigation: Crime in the United States 1994. Uniform Crime Reports. Washington 1995.
- U.S. Department of Justice/Federal Bureau of Investigation: Crime in the United States 1995. Uniform Crime Reports. Washington 1996.
- U.S. Department of Justice/Federal Bureau of Investigation: FBI National Press Office, (202) 324-3691, For Release 6 P.M., EST, Sunday, January 5, 1997.

- U.S. Department of Justice/Federal Bureau of Investigation: Safe Streets. FBI Violent Crimes Initiatives. 2/96 - nicht öffentlich -.
- U.S. Department of Justice/National Institute of Justice: Linking Community-Based Initiatives and Community Justice: The Office of Justice Programs. In: National Institute Journal. August 1996, S. 4 - 7.
- U.S. Department of Justice/National Institute of Justice: Measuring What Matters. Part One: Measures of Crime, Fear, and Disorder. In: Research in Action. December 1996.
- U.S. Department of Justice/National Institute of Justice: The Federal Role in Revitalizing Communities and Preventing and Controlling Crime and Violence. In: National Institute Journal. August 1996.
- U.S. Department of Justice/National Institute of Justice: The Chicago Police Department's Information Collection for Automated Mapping (ICAM) Program. July 1996.
- Washington Post vom 10.06.1997: San Diego's Youth Curfew Overturned After 50 Years.
- Washington Post vom 27.02.1997: Soulsby Cleans House At Top of D.C. Police.
- Washington Post vom 27.02.1997: Soulsby Revamps D.C. Police
- Wilson, James W., und George L. Kelling: Polizei und Nachbarschaftssicherheit: Zerbrochene Fenster. In: Kriminologisches Journal, 28. Jahrgang, Heft 2, S. 121 - 137.
- Wössner, Roland, und Clemens Binninger: Zum Anforderungsprofil für Streifenbeamte im Polizeidienst. In: Die Polizei, Heft 1, 1997, S. 3 - 23.

