

3. Vorgeschichte und Symbolik des Modellprojekt

Im Folgenden soll knapp der großteils aus den Vereinigten Staaten importierte, ideologische Hintergrund dargestellt werden, vor dem das Projekt 'Haus des Jugendrechts' entstanden ist. Da zu diesem Themenkomplex eine nahezu unüberschaubare Fülle an Literatur und Analysen vorliegt, möchte ich die hinlänglich bekanten Konzepte wie 'zero tolerance' und 'community policy' hier nur ganz knapp anreissen. Hinzu kommt, dass die ganze Diskussion seit dem 11.9.2001 einen vollkommen neuen Dreh bekommen hat. Vieles was unter dem Stichwort "New York! New York? - Kriminalprävention in den Metropolen"²³ verhandelt wurde, wirkt im Rückblick harmlos, anderes schlicht als Vorläufer dessen, was sich mit dem "war on terror" nun um so ungehemmter durchsetzen lässt. Was Brüchert / Steinert seinerzeit als "kriegerisches Missverständnis des polizeilichen Gewaltmonopols" (Brüchert / Steinert 1998) brandmarkten, wirkt geradezu niedlich in Zeiten, in denen die Verwendung von Kriegsmetaphern für Polizeieinsätze nicht mehr nur symbolische Bedeutung hat.

Das Haus des Jugendrechts verdankt seine Existenz jedoch der 'alten' Debatte um New Yorker Polizeimethoden, weshalb es auch diese sind, die im Folgenden dargestellt werden.

3.1. Dialektik von Deregulierung und Regulierung in den USA in den 90er Jahren.

Zum einen kann seit ende 80er anfang der 90er Jahren in den USA eine *Deregulierung* der sozialen Sicherung beobachtet werden die von einer zunehmenden *Regulierung* devianten, delinquenten und sozial auffälligen Verhaltens begleitet ist. Verkürzt lässt sich auch konstatieren, dass eine expandierende und durch Privatisierungsmaßnahmen als solche überhaupt erst geschaffene Gefängnisindustrie ihren Profit daraus schlägt, jene gesellschaftlichen Randgruppen ruhig zu halten, die durch den Rückzug des Sozialstaates produziert wurden (vgl. u.a. Wacquant 2000. Donziger 1996. Weitekamp. und Herberger 1995). Zu Recht sprechen Brüchert und Steinert hier von einem "Großexperiment

²³ so ein Buchtitel der Friedrich Ebert Stiftung 1998

Masseneinsperrung" (vgl. Brüchert / Steinert 1998, S. 24), denn die Inkarzerationsrate hat Ende der neunziger Jahre in den USA das Niveau zivilisierter Industrienationen um das fünf- bis zehnfache überboten (Wacquant a.a.O., S. 70) und jene der ehemaligen Sowjetunion überstiegen, sodass Nils Christie bereits 1993 die Frage nach einem "Gulag Western Style" stellte (Christie 1993) und in der zweiten Auflage das Fragezeichen entfernte.

Diese Entwicklung wird begleitet von verschiedenen Konzepten so genannter Verbrechensbekämpfung, die sich im Wesentlichen in zwei Richtungen bewegen:

3.2. zero tolerance

Erstens ist die hinlänglich bekannte, unter dem Titel 'zero tolerance' ins Leben gerufene und mit den Namen Rudolph Giuliani und William Bratton verknüpfte Säuberungspolitik in New York zu nennen, die im Wesentlichen die Folgerungen aus der von Wilson / Kelling verbreiteten 'Broken windows theory' exekutiert. Brüchert und Steinert sprechen hier zu recht von einem kriegerischen Missverständnis des polizeilichen Gewaltmonopols (Brüchert / Steinert 1998), womit nicht nur die kriegsähnlichen Zustände in manchen New Yorker Bezirken korrekt bezeichnet wären, sondern vor allem ein Analyseraster angeboten wird, das es ermöglicht, strukturelle Verschiebungen auch jenseits eines äußerlich martialischen Gebarens zu diagnostizieren. Letztlich geht es, wie mitunter vergessen wird, nicht *nur* (aber auch!) um eine Frage des Umfangs und der 'Härte' polizeilichen Eingreifens, dessen bloße Denunziation zwar im Namen der Verhältnismäßigkeit unabdingbar ist, das Problem aber in das Reich pragmatischer Abwägung verschiebt. Es geht auch um die Frage der *Legitimationsbasis* staatlicher Gewaltausübung. Wie bereits im Kapitel zur Prävention thematisiert (vgl. Kapitel 1), lassen sich verschiedene Modelle der Legitimation staatlicher Gewalt unterscheiden, und diese Differenzierung ist für die Konstitution des Rechtsstaates durchaus relevant²⁴. Brüchert / Steinert weisen zu recht darauf hin, daß das Staatliche Gewaltmonopol in modernen Gesellschaften einer Dreiteilung unterliegt: Es ist zwischen dem "*militärischen Apparat*", dem "*Zwangsapparat des Strafvollzuges*" und dem "*Vielzweckapparat der Polizei*" zu unterscheiden. Die

²⁴ Bezeichnend für den Zustand des allgemeinen Diskussionsniveaus ist übrigens, dass der allseits beliebte und um rhetorische Differenzierungen nie verlegene deutsche Außenminister bei der öffentlichen Aufarbeitung seiner eigenen Biographie die Problematik der Gewalt*legitimation* schlicht vergaß. Er habe der Gewalt unterdessen abgeschworen, gab er im Spiegel nicht etwa bekannt, um sich nachträglich für den Bundeswehreinsatz in Serbien zu entschuldigen, sondern um sich von ein paar Steinwürfen zu distanzieren, als hätte es seinerzeit keine lebhafteste Debatte um die Legitimität von Gewalt und Widerstand gegeben.

Legitimationsgrundlage zur Ausübung unmittelbaren Zwangs ist in allen drei Institutionen verschieden. Mit dem New Yorker Modell geht auch eine nicht unproblematische Diffusion zwischen diesen drei Apparaten einher. Insofern das 'Haus des Jugendrechts' sich explizit auf New York bezieht, und damit gerade nicht 'hartes Durchgreifen' meint, wird insbesondere auf die Frage der Institutionsdiffusion im Modellprojekt ein Auge zu werfen sein.

3.3. community policing

Vom New Yorker 'zero tolerance' Konzept muss man jene Trends unterscheiden, die allgemein unter dem Schlagwort 'community policing' bekannt geworden sind, als Chicagoer Polizeimodell bezeichnet werden²⁵ und gerne als Gegenstück zum New Yorker 'zero tolerance' Konzept gelesen werden (so z.B. Behr 1998, S. 77). Dieses Programm wurde in den siebziger Jahren von einer Gruppe von Reformern entwickelt, die damit vor allem die Polizeistruktur reformieren und ein demokratisches Gegengewicht gegen Auswüchse innerhalb der Polizei installieren wollten. Dem Konzept wurde von verschiedenen Bürgerinitiativen Sympathie entgegengebracht. Sie sahen in ihm eine Chance nicht nur zur Demokratisierung der Polizei, sondern ebenso zur Stärkung der Zivilgesellschaft. Allerdings wurde das Schlagwort alsbald auch von rechts-konservativen Kreisen entdeckt, und insofern die Polizei dem Bürger näher gebracht wurde, wurde eben auch der Bürger der Polizei näher gebracht. Letzteres nahm dann insbesondere die Polizei selbst kräftig in die Hand, wobei sie von der Verwaltung ordentlich unterstützt²⁶ wurde. Dementsprechend analysiert Klinenberg 'community policing' als relativ interpretationsoffenes Konzept, das sich je nach politischer Intention für diesen oder jenen Zweck instrumentalisieren lässt. In Wahlkampfzeiten scheint es eher als Passepartout für die gegensätzlichsten Ziele herzuhalten (vgl. Klinenberg 2001, S. 10), denn eine klar umrissene Konzeption zum Ausdruck zu bringen.

Ebenso muss man auch andere, typisch amerikanische Phänomene im weitesten Sinne dem Ideenhorizont des 'community policing' zurechnen, so etwa die öffentliche Verbreitung der

²⁵Offiziell läuft dieses Programm in Chicago unter dem Namen CAPS – "Chicago Alternative Policing Programm". Das Kürzel CAMP, "Cannstatter Modellprojekt Polizei", das für den Polizeipart des 'Haus des Jugendrechts' steht, lehnt sich lautmalerisch an CAPS an.

²⁶ So wurde offen damit geworben, dass Bürger, die sich bei den so genannten "beat-meetings" (Zusammenkünfte in den Streifenbezirken) engagieren, davon ausgehen können, dass ihre eigenen Anliegen etwas schneller bearbeitet werden: "Städtische Dienstleistungen sollten eigentlich immer und für alle Bürger verfügbar sein, aber sagen wir mal so, wenn man an CAPS teilnimmt, dann geht es eben etwas schneller" (vgl. Klinenberg 2001, S. 10)

Wohnadressen von ehemaligen Triebtätern, damit die Bewohner eines Viertels erfahren können, mit wem sie es in ihrer Nachbarschaft zu tun haben. 'Neighborhood-watch' dient hier als Schlagwort, das in Deutschland allerdings nicht nur das Bild des aufmerksamen Nachbarn evoziert, sondern schnell an Blockwartmentalität oder den freundlichen IM von nebenan gemahnt.

3.4. Rezeption und Transformation in Deutschland

Wie im Kapitel 0.2. bereits dargestellt, lassen sich in Deutschland und anderen Ländern Europas, ebenfalls Umstrukturierungen im Bereich der 'inneren Sicherheit' beobachten. Die in Angriff genommenen Neuerungen reichen von der Privatisierung öffentlicher Sicherheitsaufgaben, über sogenannte 'Sicherheitspartnerschaften' und 'freiwillige Polizeihelfer' bis hin zur Einführung von gerichtlichen Schnellverfahren und der Entjustizialisierung von Bagatelldelikten. Es kann an dieser Stelle nicht darum gehen, zu entscheiden, ob es sich hierbei nur um oberflächliche Verschiebungen oder grundlegende Transformationen handelt, ob man 'progressive' und 'regressive' Tendenzen unterscheiden kann, ob man von einer Erosion des staatlichen Gewaltmonopols, einer Verschiebung in Richtung einer "oligopolistisch präventiven Sicherheitsordnung" (Throta 1995) oder von einem Verschmelzen der Eingriffe des Staates, "wie im Foucaultschen Bilderbuch" (Habermas 1990) sprechen soll. Dazu bedürfte es einer umfassenden Analyse der tatsächlichen Umsetzung der verschiedenen Konzepte. Auch das Habermaszitat bezieht sich lediglich auf die Analyse des Berichtes der so genannten Gewaltkommission – es gibt aber guten Grund anzunehmen, dass manches, das in den Köpfen geboren wird, (zum Glück) dort auch hängen bleibt. Nicht unbedingt weil eine Welle des Protestes jegliche Veränderung verhindert hätte, sondern mitunter einfach, weil Institutionen auch über ein gewisses Beharrungsvermögen verfügen.

Der von mir eingeschlagene Weg nimmt nur *einen exemplarischen* Fall heraus, eine Extrapolation verbietet sich schon aus systematischen Gründen. Die hier gestellte Frage lautet: steht *Dieser* – begründeter Massen als exemplarisch betrachtete – Fall, für eine bestimmten Trend oder nicht. Und wie vollzieht sich der Prozess der Projektumsetzung. Wie sich andere Modelle, Konzepte und Innovationen bewerten lassen, muss in anderen Forschungen erörtert werden.

Offensichtlich ist hingegen, dass ein guter Teil dieser Innovationen sich in der ein oder anderen Weise auf Modelle bezieht, die sich an US-amerikanischen Vorbildern orientieren. Im

Fall des 'Haus des Jugendrechts' ist dieser Bezug explizit, in anderen Fällen eher implizit. Nicht zu übersehen ist, dass das "Amerikanische Modell" auf breiter Front rezipiert wurde: Im Frühjahr 1998 reiste eine Delegation der GRÜNEN in die USA, um sich die Situation dort anzuschauen (TAZ vom 4.3.1998), und auch die SPD-Fraktion, allen voran der sich auf den Wahlkampf vorbereitende Gerhard Schröder, sparte nicht mit Referenzen. Dabei wurde bald deutlich: "Aufräumen wie in New York", das ist in Deutschland weder nötig noch realisierbar. 'community policing' scheint da schon 'europäischer' zu sein, bietet es doch die Möglichkeit, die verschiedensten Maßnahmen unter das Vorzeichen 'Prävention' zu setzen. Welche Handlungsspielräume sich aus dem Präventionsbegriff ergeben, wurde in Kapitel 1 bereits verdeutlicht.