

**Jens Wurtzbacher**

## **Community Policing und lokale Problembearbeitung: *Notizen über die Southwest-Side in Chicago***

erschienen in: TRIALOG 87, Zeitschrift für das Planen und Bauen in der Dritten Welt 4/2005: 12-16)

Im Zuge kritischer Auseinandersetzungen mit der polizeilichen Arbeitsweise gewann in den USA im Verlauf der 1980er Jahre das Konzept des Community Policing an Popularität. 1993 erfuhr auch die Polizeiarbeit der Stadt Chicago mit der *Chicago Alternative Policing Strategy (CAPS)* eine weitgehende Umgestaltung. Deren Grundlagen bilden Bewohnerbeteiligung, Problemorientierung und institutionenübergreifende Kooperation zur stärkeren Vernetzung der polizeilichen Arbeit mit den Nachbarschaften.

Für Jane Jacobs ist eine funktionierende Nachbarschaft „*ein Ort, der seiner Probleme einigermaßen Herr wird und ihnen nicht erliegt*“ (dies. 1963: 78), womit sie sowohl eine Romantisierung des nachbarschaftlichen Lebens als auch eine Marginalisierung seines selbstregulativen Potentials vermeidet. In diesem Sinne konzentriert sich der folgende Text auf die Reichweite der in die Polizeistrategie eingelagerten partizipatorischen Elemente, insbesondere auf das Instrument des *Beat Meetings (Nachbarschaftsrat zu Sicherheitsfragen)*, und geht der Frage nach, inwieweit dieser Mechanismus auch in Stadtteilen mit hoher Kriminalitätsbelastung eine Möglichkeit bietet, nachbarschaftlichen (Sicherheits-)Problemen zu begegnen. Dafür werden zunächst die partizipatorischen Grundzüge der CAPS erläutert und anschließend deren Einbettung in eine stark mit Jugendgewalt belastete Nachbarschaft im Süd-Westen der Stadt Chicago näher thematisiert.<sup>1</sup> Ein abschließendes Fazit geht auf die Reichweite bürgerschaftlicher Partizipation innerhalb der Chicagoer Polizeistrategie ein.

### **Community Policing in Chicago**

Die Stadt Chicago zählt knapp 3 Mio. Einwohner, 21,7% davon wurden nicht in den USA geboren. Mit 36,39% Bevölkerungsanteil bilden die Afro-Amerikaner die größte Gruppe, gefolgt von Weißen mit 31,3% und 26,2% Hispanics bzw. Latinos.<sup>2</sup> Als Wirtschaftsstandort liegt die Stadt im bundesweiten Vergleich an zweiter Stelle hinter New York (Body-Gendrot 2000: 152). Dabei ist Chicago nach wie vor eine nach ethnischer Zugehörigkeit und ökonomischem Status stark segregierte Stadt (vgl. Wilson 1987, 1996; Hirsch 1983). Seit dem explosionsartigen Bevölkerungswachstum der Population in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wohnten die Afro-Amerikaner in einem schmalen Gebiet – dem *South Side Black Belt* – südlich des Zentrums entlang Lake Michigan (Rubinowitz/Rosenbaum 2000: 18). Durch anhaltende Zuwanderung

---

<sup>1</sup> Die Ausführungen basieren auf insgesamt 10 Expertengesprächen und 10 teilnehmenden Beobachtungen, die der Autor im Sommer 2005 im Rahmen eines Forschungsaufenthaltes am Institute for Policy Research, Northwestern University/Evanston, durchgeführt hat.

<sup>2</sup> Die Angaben beziehen sich auf die aktuellen unter [www.census.com](http://www.census.com) verfügbaren Zensusdaten für die Stadt Chicago aus dem Jahr 2000.

von Afro-Amerikanern aus den Südstaaten, selektive Abwanderung weißer Amerikaner in die Vororte und rassistische Wohnungsvergabepraxis dehnte sich der Black-Belt auch auf Nachbarschaften westlich des Zentrums aus; dieses Segregationsmuster hält sich bis heute stabil (Wilson 1996; Body-Gendrot 2000).

In den 1970er und 1980er Jahren verschärfte der ökonomische Strukturwandel – zwischen 1967 und 1987 verlor Chicago 24% seiner Industriearbeitsplätze (Body-Gendrot 2000: 153) – die Situation in den segregierten Stadtteilen. Laut Wilson (1996: 14-16) nahmen zwischen 1980 und 1990 die als ‚Ghetto‘ klassifizierten Gebiete<sup>3</sup> um 61,5% zu; zwischen 1970 und 1990 wuchs die Armutsrate in zehn Nachbarschaften des Black Belt um 20 Prozentpunkte von 32,5 auf 50,4%. Gleichzeitig stieg auch die Kriminalität rapide, die Anzahl der Raubdelikte kletterte im Jahr 1991 von 37.000 auf 44.000 polizeilich registrierte Taten; die Mordrate lag 1991 an vierter Stelle der USA. Im florierenden Drogenhandel waren Bandenkriege um lukrative Standorte an der Tagesordnung, die Mordfälle in speziell diesem Zusammenhang wuchsen zwischen 1986 und 1991 um 160% und trafen insbesondere junge Männer bis 24 Jahre (Skogan/Hartnett 1997: 20).

In der Kriminalitätsverteilung spiegelte sich das Muster der Segregation: afro-amerikanische Nachbarschaften waren knapp 12 Mal stärker mit Drogenkriminalität belastet als weiße Stadtteile, sieben Mal stärker mit Schusswaffendelikten und mit einer mehr als doppelt so hohen Mordrate.<sup>4</sup> Viele Einwohner, die die Stadt in Richtung der Suburbs verließen, begründeten dies mit der Kriminalitätsbelastung (ebd.: 22-23). Anfang der 1990er Jahre stand die Kriminalität auf der kommunalpolitischen Agenda ganz oben, obgleich dem Bürgermeister aus finanziellen Gründen eine personelle Verstärkung der polizeilichen Kräfte versperrt blieb. Gleichzeitig konstatierten die wissenschaftlichen und kriminalpolitischen Diskussionen einen Tiefpunkt in den Beziehungen zwischen ethnischen Minderheiten und der Polizei (Barlow/Barlow 2000: 40ff.; Foreman 2004: 2), was sich auch in Chicago in mangelndem Rückhalt der Polizei in der Bevölkerung ausdrückte.<sup>5</sup> In dieser kritischen Situation verschafften sich Berater erfolgreich Gehör, die eine stärker am Gemeinwesen orientierte Polizeistrategie favorisierten (Skogan/Hartnett 1997: 22-37). 1993 kam es dann zur Einführung der Chicago Alternative Policing Strategy (CAPS), einem im Vergleich mit anderen Städten der USA (Greene 2004: 35, Roth u.a. 2004: 6-10) betont partizipatorischen Konzept. Neben *Problem Solving*<sup>6</sup> und *Agency Partnership*<sup>7</sup> bildet *Public Involvement* eines der drei Grundprinzipien innerhalb der CAPS-Strategie (ebd.: 5-9). Mit dem *District Advisory Committee*<sup>8</sup> und dem *Beat Meeting* wurden zwei dauerhaft und regelmäßig tagende Partizipationsgremien implementiert: Letztere richten sich direkt an die Bewohner und stehen im Mittelpunkt der weiteren Betrachtungen.

### Das Beat Meeting als Brücke zwischen Bewohnern und Polizeibehörde

<sup>3</sup> Dort leben mehr als 40% der Einwohner unterhalb der Armutsgrenze.

<sup>4</sup> Auch in Hispanic-Nachbarschaften war eine deutlich höhere Kriminalitätsbelastung festzustellen (Skogan/Hartnett 1997: 23).

<sup>5</sup> Zur historischen Kontinuität der enormen Trennlinien zwischen Polizei und Minoritäten in der Stadt Chicago siehe Haller (1976).

<sup>6</sup> Polizeiliches Arbeitskonzept, das nicht rein reaktiv aktuelle Vorfälle bearbeitet, sondern diese zu sozialräumlichen Problembereichen zusammenfasst, die dann nicht nur reaktiv sondern auch proaktiv angegangen werden (vgl. Goldstein 1979, 1990).

<sup>7</sup> Enge Koordination und Zusammenarbeit zwischen kommunalen Institutionen und der Polizei.

<sup>8</sup> Beim District Advisory Committee (DAC) handelt es sich um eine monatliche Versammlung von Vertretern lokaler Institutionen, Gewerbetreibenden oder anderen Professionellen. Die Literatur zeichnet ein nüchternes Bild von der Arbeit der DACs und bescheinigt ihnen eine marginale Position und mangelnde Repräsentativität (Skogan/Steiner 2004: 35-38).

Für das Chicago Police Department arbeiten heute auf 25 Distrikte verteilt 13.619 Polizisten und 2.695 zivile Angestellte. Die Distrikte sind in insgesamt 279 kleinere räumliche Einheiten (Beats) untergliedert, die von jeweils einem Beat-Team (5 Polizisten) betreut werden. Beat Meetings finden seit 1993 in jedem der 279 Chicagoer Beats einmal monatlich als offenes Forum für alle Bewohner statt; das zuständige Beat-Team der Polizei ist zur Teilnahme verpflichtet. Es gibt keine formalen Ablaufregeln, sondern die jeweiligen Teilnehmer tauschen sich über (Sicherheits-)Probleme aus und versuchen, gemeinsam mit der Polizei Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten oder zumindest Fragen, Beschwerden und Informationen weiterzugeben. Ein Bewohner fungiert als *Beat-Facilitator*<sup>9</sup> und bemüht sich durch persönliche Ansprache um regelmäßige Teilnahme der Bewohner. Die bei Beat Meetings am häufigsten vorgebrachten Probleme sind Bandenbildung, Drogenhandel, illegale Prostitution oder der bauliche Verfall einer Nachbarschaft (Skogan/Hartnett 1997: 9-16).

Während der zweijährigen Erprobungsphase zwischen 1993 und 1995 kämpften die Beat Meetings mit deutlichen Anlaufschwierigkeiten (ebd.: 110-160).<sup>10</sup> Zwar bestätigten sich in Chicago die Erfahrungen aus anderen Städten der USA nicht, wo sich die Beteiligung ausschließlich auf die privilegierten Viertel beschränkte (Skogan 1990: 106-109, Skogan/Hartnett 1997: 139, 147). Dennoch blieben in den einkommensschwächeren Bezirken die Teilnahmeraten hinter den ökonomisch besser gestellten Nachbarschaften zurück (ebd.: 117). Die Stadtverwaltung investierte in der Folge große Summen in Öffentlichkeitsarbeit und Community-Organizing; neben breit gestreuten Informationsmaterialien und Werbespots unterstützten professionelle Gemeinwesenarbeiter die Beat Meetings durch Moderationstraining und Beratung (Fung 2004: 75). Zwischen 1996 und 1998 stieg der Bekanntheitsgrad der Beat Meetings stadtweit von 53 auf 79% und liegt seither stabil auf diesem Niveau. 2003 wussten 89% der Afro-Amerikaner, 80% der Weißen und 70% der Latino-Bevölkerung von CAPS (Skogan/Steiner 2004: 4ff.).

Die Teilnahme liegt in den afro-amerikanischen Nachbarschaften zum jetzigen Zeitpunkt höher als in vorwiegend weißen Nachbarschaften; außerdem verzeichnen die einkommensschwachen, bildungsarmen und stark mit Kriminalität (insbesondere mit Drogendelikten) belasteten Stadtteile vergleichsweise hohe Teilnahmeraten. In Gebieten mit deutlichen Infrastrukturdefiziten (einschließlich dem Mangel an Schulen und Gesundheitsdiensten) beteiligen sich die Bewohner ebenfalls in hohem Maße (ebd.). Sprachlich isolierte Latino-Nachbarschaften bleiben allerdings am unteren Ende der Skala (Skogan/Steiner 2004: 7f.). Gebietsbezogene Organisationen (z.B. Kirchen, Block-Clubs, Elternbeiräte, Neighborhood-Watch-Gruppen etc.) erfüllen eine wichtige Funktion hinsichtlich der Partizipation. 2003 gaben in einer Befragung 44% an, kein Mitglied in einer Organisation zu sein. Von diesen wiederum wußten nur 69% von CAPS und lediglich 9% nahmen an Beat Meetings teil. Diese Werte liegen bereits deutlich höher bei den Befragten, die Mitglied in einer Organisation waren (37%). Von diesen wußten 80% von CAPS und 13% nahmen aktiv an Beat Meetings teil. Unter denen, die in mehr als drei gebietsbezogenen Organisationen Mitglied waren, wußten über 95% von CAPS und über 50% beteiligten sich aktiv an den Beat Meetings. Je stärker also die

---

<sup>9</sup> Der Beat Facilitator muss sich um sein Amt bewerben und wird von den Teilnehmern des Treffens für zwei Jahre gewählt. Die Aufgabe ist rein ehrenamtlich (vgl. Chicago Police Department, CAPS Beat Facilitator Guidelines 2001).

<sup>10</sup> Seit der Einführungsphase wird die Polizeiarbeit regelmäßigen Evaluationen unterzogen; vgl. hierzu insbesondere Skogan/Hartnett (1997), Skogan/Hartnett u.a. (1999), Skogan (Ed.) (2004) und Skogan/Steiner (2004).

Einwohner bereits in bestehende organisatorische Zusammenhänge eingebunden sind, desto häufiger partizipieren sie auch an den Treffen mit der Polizei (ebd.: 13). In der Regel leben die Beat-Meetings von einem mehr oder weniger festgefügten Teilnehmerstamm, der sich mehr als andere Bewohner um den Zustand der Nachbarschaft sorgt (ebd.: 14).

In Chicago ist es also gelungen, die Beat Meetings auch in einkommensarmen und vorwiegend afro-amerikanischen Nachbarschaften mit schlechten Wohnbedingungen zu installieren. Dies liegt sicherlich am politischen Nachdruck, mit dem die Strategie propagiert wurde. Nach den Anlaufschwierigkeiten der Modellversuchsphase wurden die partizipatorischen Elemente nicht über Bord geworfen, sondern durch finanzielle Mittel und personelle Ressourcen gezielt unterstützt. Da die kommunalpolitische Struktur der Stadt Chicago keinerlei stadtteilbezogene Partizipationsgremien vorsieht, ist es wenig erstaunlich, dass zunächst eine lange Anlaufphase in Kauf genommen werden musste. Darüber hinaus hängt die erfolgreiche Bewohneraktivierung mit einer bereits bestehenden Struktur lokaler Organisationen zusammen, die als Katalysator der Beteiligung wirkt.

Nun wäre es naiv anzunehmen, dass sich die Arbeitsweise der großstädtischen Polizeibehörden Nordamerikas mit der Einführung von Community-Policing-Modellen fundamental verändert hätte. Die Grundzüge des klassischen Arbeitsalltags der Verbrechensbekämpfung blieben erhalten und die partizipatorischen Elemente der Polizeistrategie Chicagos sind eher als Ergänzung denn als Paradigmenwechsel zu werten. Ob das Beat Meeting ein für Bewohner und Polizei wichtiges Werkzeug zur Problemlösung in Nachbarschaften mit hoher Kriminalitätsbelastung darstellen kann, soll nachfolgend anhand problematischer Schnittstellen der Beat Meetings mit sozialräumlichen Problemlagen einerseits und polizeilicher Arbeit andererseits näher erleutert werden. Als illustrierendes Beispiel dient eine exemplarische Nachbarschaft im Südwesten der Stadt.

### **Community Policing und lokale Problembearbeitung in Chicago Lawn<sup>11</sup>**

Die folgenden Ausführungen zu *Chicago Lawn* – das Gebiet umfasst die Beats 23-25, 31 und 32 des 8. Polizeidistrikts – illustrieren einige der problematischen Aspekte der Verbindung von Bewohnerbeteiligung und Sicherheitsgewährleistung. Sie stützen sich auf Leitfadengespräche mit Bewohnern und Quartiersexperten der Blöcke zwischen Marquette Road im Süden und 55<sup>th</sup> Street im Norden.<sup>12</sup> Die Kriminalitätsrate im 8. Polizeidistrikt lag im Jahr 2004 bei 128,9 Straftaten pro 10.000 Einwohner,<sup>13</sup> wobei sich für die fünf hier relevanten Beats mit 187,9 eine annähernd doppelt so hohe Kriminalitätsbelastung ergab wie in den neun verbleibenden Beats des 8. Polizeidistriktes mit 98,1 Straftaten.

#### **Karte des Gebietes**

---

<sup>11</sup> Chicago Lawn ist gleichzeitig die 66. der 77 Community Areas der Stadt Chicago und umfasst die Nachbarschaften Chicago Lawn, Lithuanian Plaza and Marquette Park, insgesamt eine Fläche von 3,49 Quadratmeilen. Die Zensusdaten des Jahres 2000 weisen 61.412 Einwohner aus, eine Steigerung um 19,8% im Vergleich zum Jahr 1990. Die Bevölkerung setzt sich aus 52,5% Afro-Amerikanern, 35,1% Hispanics und 10,0% weißen Amerikanern zusammen.

<sup>12</sup> Westlich wird das Gebiet durch Pulaski Road, im Osten durch Ashland Avenue begrenzt.

<sup>13</sup> Personenbezogene Straftaten (Mord, Raub, Vergewaltigung, Körperverletzung, Einbruch, Diebstahl sowie Mißbrauch von Handfeuerwaffen) pro 10.000 Einwohner (Quelle: Chicago Police Department 2004, eigene Berechnungen).

Bis in die 1980er Jahre bildete Western Avenue zwischen Marquette Road und 55<sup>th</sup> Street – eine breite Asphaltchneise gesäumt von einfachen zweistöckigen Ziegelbauten, kleineren Läden und leeren Flächen – die Scheidelinie zwischen einer afro-amerikanischen Nachbarschaft im Osten und einer hauptsächlich weißen Nachbarschaft im Westen. In den 1970er und 80er Jahren verließen viele der weißen Amerikaner das Gebiet und Hispanics traten an deren Stelle. Die 63<sup>rd</sup> Street bildet seit jeher das ökonomische Zentrum der Nachbarschaft, aber viele Ladenlokale stehen leer. Hinter ihnen liegen kleine Einfamilienbungalows in Ziegel- oder Holzbauweise – auch hier stößt man häufig auf Leerstände.

#### Bild 1 / 2

Die Gegend der Western Avenue auf Höhe der 63<sup>rd</sup> Street genießt wegen häufiger Auseinandersetzungen zwischen rivalisierenden Jugendbanden in der Stadt den Ruf der ‚Murder Alley‘ (vgl. Kefalas 2003: 103). Die schwierige Situation der Jugendlichen und deren Verwicklung in Drogenhandel wird von den Bewohnern als vordringliches Problem genannt. Für Kinder und Jugendliche bietet das Gebiet so gut wie keine (funktionierenden) Infrastrukturen. In den wenigen Parkanlagen gibt es keinerlei öffentliche Angebote oder Räume (Block-Clubs oder Sportvereine) die den Jugendlichen zur Verfügung stehen. In Kombination mit den chronisch verminderten Bildungs- und Entwicklungschancen in Armutsgebieten kommt es zur Herausbildung von Bandenstrukturen; Drogenhandel bietet eine lukrative Einnahmequelle. „Gangs,“ wird lakonisch angemerkt, *“are community programs started by the youths.”*<sup>14</sup> Die Häuserblöcke werden zwischen afroamerikanischen und Latino-Banden aufgeteilt, Schusswechsel sind an der Tagesordnung und die physische Bedrohung der Anwohner allgegenwärtig. Gleichzeitig ist die Bewegungsfreiheit der Jugendlichen enorm eingeschränkt. Gangmitglieder sind als Jugendliche des Viertels über Verwandtschafts- und Freundschaftsbeziehungen in vielfältige soziale Netze eingebunden und alternieren im Verhalten oft zwischen *“decent”* und *“street-values”* (vgl. Anderson 1999: 35ff. und Venkatesh 2000).

#### Gang-Activities, Bürgerbeteiligung und Law Enforcement

Die Beat Meetings werden vor diesem Hintergrund zum Austragungsort für die Konflikte, die sich zwischen jugendlichen und älteren Bewohnern aus dem Drogenhandel ergeben. Das Gremium wird zwar als Beschwerdeforum wahrgenommen, jedoch eindeutig der Polizei zugeordnet und nicht als Institution der Nachbarschaft verstanden, und die Effektivität der Treffen hängt stark vom Engagement des jeweils beteiligten Beat-Facilitator und der zuständigen Polizisten ab, wobei häufig beklagt wird, dass die anwesenden Polizisten wenig tatsächlichen Einfluss auf die Gestaltung ihres Dienstplans nehmen können, was die Bezugnahme auf Impulse aus dem Beat Meeting erschwert.<sup>15</sup>

Der öffentliche Charakter des Forums führte in einem Beat dazu, dass Bandenmitglieder es ihrerseits als Kontrollinstrument missbrauchten. *“Gang members go to CAPS meetings. [...] A gentleman on this block tried to get rid of the drug dealing on the corner. He went to the CAPS-meeting, and the police came in and*

---

<sup>14</sup> Bewohner der Nachbarschaft und ehrenamtlicher Mitarbeiter bei S.O.W.P/South-West-Organizing-Project.

<sup>15</sup> Dies zeigte sich als deutliches Ergebnis von 10 teilnehmenden Beobachtungen bei Beat Meetings in Chicago Lawn. Einige Treffen erschöpften sich lediglich in einer Aufzählung der im letzten Monat bekannt gewordenen Straftaten und in wenigen Nachfragen von anwesenden Bewohnern.

[...] arrested the dealers. The gang members were at the beat meeting and they threatened him and his family and burned down his garage [...].”<sup>16</sup> Zwar führte der hergestellte öffentliche Druck zum Einschreiten der Polizei, verschärfte aber in diesem Fall, aufgrund der lokalen Übermacht der Jugendbanden, die Verletzlichkeit der Nachbarschaft. Gangmitglieder vertrauten auf die Passivität der Mehrheit der Bewohnerschaft und erzielten damit auch eine symbolische Wirkung, insbesondere bei den Jugendlichen, die nicht in Gang-Aktivitäten verwickelt waren und die auch in 'high risk neighborhoods' die Mehrheit stellen (Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention: 1999). Nach diesem Vorfall dauerte es einige Monate, bis das Gremium durch die beharrliche Teilnahme einiger Bewohner wieder breiteren Zuspruch erhielt. Das Beispiel illustriert den Vorwurf, dass die Bewohnerbeteiligung solange unzureichend bleibt, wie die am stärksten gefährdete Gruppe der Jugendlichen aus den Präventionsbemühungen weitgehend ausgeschlossen wird (Foreman 2004). Das Beat Meeting konnte bisher nicht durch flankierende Maßnahmen zu einer Institution ausgebaut werden, die Jugendlichen Brückenschläge zu alternativen Betätigungsmöglichkeiten anbieten kann. Die CAPS-Strategie insgesamt beinhaltet weder offensive Präventionsmöglichkeiten für diese Zielgruppe, noch unterstützt sie Projekte, die Jugendliche vor Drogenhandel und Gangmitgliedschaften zu bewahren versuchen. Zwar gibt es solche durchaus,<sup>17</sup> sie sind jedoch nur in wenigen Gebieten der Stadt mit kurzen Laufzeiten und geringer Personalausstattung vertreten.

Eine weitere problematische Schnittstelle besteht jenseits der Bewohnerbeteiligung zwischen der alltäglichen polizeilichen Arbeitspraxis gegen Gangs und den Interessen der Nachbarschaft. Trotz der Tatsache, dass die Mehrheit der Jugendlichen in 'high crime areas' nicht in schwere Straftaten verwickelt ist, bestimmt ein kämpferisches Selbstbild, gepaart mit rassistischen Vorurteilen, das Verhalten der dort tätigen Polizisten (ebd.). In einem Survey gaben 50% der befragten afro-amerikanischen Jugendlichen an, dass sie oder einer ihrer Freunde von der Polizei bedrängt wurden, obwohl sie erkennbar nichts Illegales getan hatten; bei Befragten in 'high risk-Gebieten' lag dieser Anteil sogar bei 72% (The National Teens, Crime and Community Program 1995). In Chicago Lawn wird das Verhältnis zwischen Jugendlichen und Polizei als das zweier verfeindeter Kriegsparteien beschrieben. “Here they call the police an occupation force. [...] Most of the youngsters here think that the police is nothing more than another gang.”<sup>18</sup> Gleichzeitig wird von Übergriffen der meist jungen und weißen Polizisten des Distriktes berichtet: “They [die Polizisten] harass the guys, pick them up and drop 'em in different territories, in another gang area and tell the people there this is a Latin King Member so that he get's beaten up. Für die Gesamtstadt Chicago bestätigen Polizeiexperten sowohl Praktiken des 'racial profiling' als auch gewaltsame Übergriffe in Einzelfällen. Über das tatsächliche Ausmaß dieser Praktiken existieren auch polizeiintern keine systematischen Erhebungen.

Jenseits dieser Vorgehensweisen ziehen die regelmäßigen Verhaftungswellen von Gangmitgliedern aus zweierlei Gründen dramatische Folgen für die Nachbarschaften nach sich: *Erstens* provoziert die Verhaftung anerkannter Gangleader einen gewalttätigen Kampf unter den verbleibenden Mitgliedern um die Führungsspitzen. *Zweitens* kehren die Jugendlichen nach ihrer Entlassung aus dem Gefängnis als hochgradig

---

<sup>16</sup> Professioneller Community-Organizer des Southwest Organizing Project.

<sup>17</sup> Beispielsweise arbeitet die Initiative 'Ceasefire' mit entlassenen jugendlichen Strafgefangenen, interveniert bei Schusswechseln zwischen Jugendlichen und versucht Alternativen zum Drogenhandel aufzuzeigen.

<sup>18</sup> Supervisor der Initiative Ceasefire (ebenso die beiden nachfolgenden Zitate).

an Gewalt gewöhnte Persönlichkeiten ins Quartier zurück, denen darüber hinaus wenig Chancen gegeben werden, sich auf legale Weise ihren Lebensunterhalt zu verdienen (vgl. Washington Urban Institute 2004).<sup>19</sup> Diese Feststellung soll nicht als generelles Argument gegen polizeiliches Eingreifen missverstanden werden, zumal die Opfer der Bandenkriminalität mehrheitlich Kinder und Jugendliche sind (Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention: 1999: 28), zeigt allerdings, dass die CAPS-Strategie zwar die Bewohner einbezieht, es dadurch aber kaum gelingt, die Belange und Interessen einer Nachbarschaft in polizeilichen Alltagsstrategien zu berücksichtigen. Es fehlt an ernstzunehmenden Programmen zur Eindämmung der Ursachen von Jugendgewalt und Bandenbildung, den Hauptproblemen in marginalisierten Nachbarschaften.

### Diffuse Verantwortlichkeiten

Neben der mangelnden Integration von benachteiligten Jugendlichen illustriert ein exemplarisches, für mehrere ähnliche Vorfälle stehendes Beispiel aus Chicago Lawn eine weitere Schwierigkeit der Institution des Beat Meetings: *“There was a lot of gang activity in front of this elementary school. This year six times shots were fired. [...] People had gone to the beat meeting for six months trying to get the beat facilitator and the beat officer to put a patrol car in front of the school. Got nowhere! [...]. We tried to find out who has got the power to move a police car in front of the school and it is very clear, the district commander does. [...] Then we found out that the alderman has influence on this man. He arranged a meeting with the police commander [...] We didn't have any power like that during the CAPS meeting, we were just ordinary citizens complaining. [...] The next morning there was a police car in front of the school and for the rest of the school year no more shootings occurred.”*<sup>20</sup> Das Gremium besitzt keinen direkten Kontakt zu wirklichen Entscheidungsstrukturen innerhalb der Polizeidistrikte, weshalb die Vermutung geäußert wird, dass die Aufteilung in relativ kleine Beats auch dazu diene, Bewohner voneinander zu separieren, so dass diese an politischer Macht verlieren. Die begrenzte Entscheidungsmacht der in die Beat Meetings involvierten Polizeimitarbeiter und eine nicht reibungslos funktionierende Weitergabe von Problemen innerhalb der Behörde bedrohen die Effektivität des Treffens und degradieren es bisweilen zum reinen Auffangbecken für Bewohnerbeschwerden. Die oben dargestellte Situation führte erst dann zu einer befriedigenden Bearbeitung des Problems, als ein Community Organizing Projekt den im Beat Meeting aufgebauten öffentlichen Druck außerhalb der CAPS-Strategie an entscheidenden Stellen einsetzte. Diese Situation bestätigte sich auch in Gesprächen in Augburn Park im Süden Chicagos. Auch dort konnten erst sechs Jahre nach Einführung der Beat Meetings maßgebliche Erfolge im Kampf gegen Drogenhändler erzielt werden, als eine bürgerschaftliche Organisation auf den Plan trat, die die ökonomische Neuentwicklung der völlig desolaten Nachbarschaft vorantreiben wollte. Die Beat Meetings stellen in diesem Zusammenhang ein wichtiges Werkzeug dar, konnten jedoch für sich allein keine wesentlichen Impulse liefern.

## **Community Policing und lokale Problemlösung - Fazit**

---

<sup>19</sup> Im Jahr 2001 entließ das Illinois Department of Corrections (IDOC) über 30.000 Strafgefangene, ein Anstieg von 150% seit 1983. Entlassenen Strafgefangenen bleiben viele Tätigkeiten (z.B. Dachdecker, Installateur etc.) gesetzlich verboten (Washington Urban Institute 2004: 5).

<sup>20</sup> Professioneller Community-Organizer im Southwest Organizing Project.

In allen Großstädten Nordamerikas sank seit Beginn der 1990er Jahre die Kriminalität deutlich. In Chicago zwischen 1994 und 2003 um 35,6% (Chicago Police Department 2005); Gewaltverbrechen gingen zwischen 1991 und 2002 um 49%, Eigentumskriminalität um 36% zurück (Skogan/Steiner 2004: 52). Über die Ursachen dieser Entwicklung besteht in der Literatur keine Einigkeit; demographischer Wandel, der ökonomische Boom der 1990er Jahre und die schwindende Popularität von Crack-Heroin werden ebenso ins Feld geführt wie die Einführung von aggressiveren und am lokalen Gemeinwesen orientierten Polizeimodellen (ebd.). Im hier vorliegenden Text lag der Fokus nicht auf der Frage nach der kriminalitätsreduzierenden Wirkung des Chicagoer Polizeimodells sondern auf der Wirksamkeit der Beat Meetings als Mechanismen zur Problembearbeitung durch Aktivierung selbstregulativer Potentiale im oben zitierten Sinne von Jane Jacobs.

Hierzu lässt sich sagen, dass die Beat Meetings zweifellos eine Verbindung zwischen der polizeilichen Arbeit und den Bewohnern einer Nachbarschaft herstellen und auf beiden Seiten eine größere Durchlässigkeit für Informationen und Bedürfnisse schaffen. Hinsichtlich einer konkreten Problembearbeitung in Nachbarschaften mit hoher jugendlicher (Gewalt-)Kriminalität zeigt sich allerdings, dass die Bürgerbeteiligung nicht in ausreichendem Ausmaß in spezielle Präventionsaktivitäten eingebettet wird. Die Beat Meetings bleiben Beschwerdegremien und werden nicht als bürgerschaftliche Ressource beispielsweise zur aktiven Unterstützung von Jugendpräventionsprogrammen genutzt. Gleichzeitig fehlt ein nennenswerter Einfluss auf die polizeiliche Alltagspraxis, insbesondere im Umgang mit Jugendgangs, in deren Zusammenhang ein hoher Prozentsatz der Gewaltkriminalität entsteht. Weiterhin deuten die hier skizzierten Erfahrungen darauf hin, dass die Beat Meetings nur dann ein wirklich wirksames Instrument lokaler Problembearbeitung sind, wenn lokale Organisationen deren Potential weiter transportieren, in eine breitere Öffentlichkeit überführen und außerhalb der Treffen an verantwortlichen Stellen platzieren.

Unabhängig von dem zweifellos beeindruckenden Ausmaß, mit dem es in Chicago gelungen ist, Bewohner im Rahmen der Beat Meetings für die Belange ihrer Nachbarschaft und der polizeilichen Arbeitsweise zu interessieren, birgt dieses Instrument noch weitere Potentiale, wenn es stärker mit einer umfassenden (Jugend-)Präventionsarbeit verbunden wird.

Jens Wurtzbacher (Dipl.Soz./Dipl.Soz.Päd. FH)  
Humboldt-Universität zu Berlin  
Stadt- und Regionalsoziologie  
Unter den Linden 6  
10117 Berlin  
+49 (0) 30/2093-4346  
+49 (0) 30/2093-4213 (Fax)  
+49 (0) 179/2236536 (Mobil)  
+Homepage: [www.wurtzbacher.de](http://www.wurtzbacher.de)



## Literatur

- Anderson, Elijah 1999: Code of the Street: Decency, Violence and the Moral Life of the Inner City. New York
- Barlow, David/Hickman-Barlow, Melissa 2000: Police in a Multicultural Society – An American Story. Prospect Heights
- Body-Gendrot, Sophie 2000: The Social Control of Cities? A Comparative Perspective. Oxford
- Foreman, James 2004: Community Policing and Youth as Assets, in The Journal of Criminal Law and Criminology 95/1: 1-48
- Fung, Archon 2004: Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy. New York
- Goldstein, Herman 1990: Problem Oriented Policing. New York
- Goldstein, Herman 1979: Improving Policing: A Problem-Oriented Approach, in Crime and Delinquency, 25: 236-258
- Greene, Jack R. 2004: Community Policing and Police Organisations, in Wesley Skogan 2004 (Ed.): Community Policing – Can it Work? Wadsworth: 30-54
- Haller, Mark 1976: Historical Roots of Police Behaviour. Chicago 1890-1925, in Law and Society Review, 10: 303-323
- Hirsch, Arnold R. 1983: Making the Second Ghetto. Race and Housing in Chicago 1940 – 1960. Chicago
- Jacobs, Jane 1963: Tod und Leben großer amerikanischer Städte. Berlin
- National Teens, Crime and Community Program 1995: Between Hope and Fear: Teens Speak out on Crime and the Community 97/95
- Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention: 1999: Report to Congress on Juvenile Violence Research 9/99
- Rubinowitz, Leonhard S./Rosenbaum, James E. 2000: Crossing the Class and Color Lines. Chicago
- Skogan, Wesley G. 1990: Disorder and Decline – Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods. New York
- Skogan, Wesley/Harnett, Susan 1997: Community Policing, Chicago Style. New York
- Skogan, Wesley/Harnett, Susan 1999: On the Beat – Police and Community Problem Solving. Oxford
- Skogan, Wesley/Steiner, Lynn 2004 u.a: Community Policing in Chicago, Year Ten. Illinois Criminal Justice Information Authority. Chicago
- Venkatesh, Sudhir Alladi 2002: American Project: The Rise and Fall of a Modern Ghetto. Harvard
- Washington Urban Institute 2004: Chicago Prisoners' Experiences Returning Home. Washington
- Wilson, William Julius 1996: When Work Disappears: The World of the New Urban Poor. Chicago
- Wilson, William Julius 1987: The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy. Chicago