

Sören Braun

Städtische Sicherheitskonzepte

Der Cape Town Central City Improvement District¹

1. Einleitung

Seit dem Ende der Apartheid-Ära durch die demokratischen Wahlen von 1994 und dem Sieg des African National Congress unter Nelson Mandela ist die polizeilich registrierte Kriminalität in Südafrika dramatisch gestiegen. Dies geht insbesondere auf eine Zunahme von Anzeigen wegen Gewalttaten wie vorsätzlichen Tötungsdelikten, Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, Raub und Körperverletzung zurück (vgl. South African Police Service 2005). Die Polizei klagt trotz vieler Neueinstellungen über einen Mangel an Zeit bei der Annahme und Bearbeitung von Strafanzeigen. Die Strafgerichte sind nicht mehr in der Lage, Verhandlungen zeitnah durchzuführen; Wartezeiten von zwei Jahren bis zur Hauptverhandlung sind keine Seltenheit. Mit dieser Entwicklung steigt auch die Kriminalitätsfurcht. Die Bekämpfung der Kriminalität wird aus diesen Gründen von allen politischen Parteien als eines der vordringlichsten Anliegen verfolgt. Dabei legt man einen besonderen Schwerpunkt auf Gewaltkriminalität und im öffentlichen Raum stattfindende Straftaten. Die Politik initiiert immer wieder öffentlichkeitswirksam kriminalpräventive Projekte unterschiedlichster Ausrichtung.

Viele zur Kriminalitätsreduzierung implementierte Programme legen dabei den Schwerpunkt auf langfristige Erfolge durch Verbesserung der Lebensbedingungen der während der Apartheid systematisch diskriminierten schwarzen, farbigen und indischen Bevölkerungsgruppen. Etwaige Erfolge liegen jedoch noch in ferner Zukunft. Die 1996 von der südafrikanischen Regierung entwickelte National Crime Prevention Strategy (vgl. hierzu Bundeskriminalamt 2000: 233ff.) hat das ambitionierte Anliegen, ein um-

¹ Der vorliegende Beitrag basiert auf der vom Autor im Rahmen des „Master of Laws in Criminal Justice“ an der University of Cape Town (UCT) angefertigten Abschlussarbeit. Associate Professor Wilfried Schärf vom Institute of Criminology an der UCT sei für seine Ratschläge und Unterstützung bei deren Abfassung nochmals herzlich gedankt.

fassendes Präventionskonzept entwickelt zu haben, in welchem alle im weiteren Sinne am Kriminaljustizsystem beteiligten Institutionen gemeinsam das Ziel der Kriminalprävention fördern sollen (vgl. Rauch 2002a: 6). Um diese Ziele umzusetzen, wurde beispielsweise staatlicherseits die Urban Renewal Strategy entwickelt, welche in einem auf 20 Jahre angelegten Prozess in Gebieten mit hoher Kriminalitätsbelastung, Arbeitslosigkeit und Armut durch Apartheid-Politik bedingte soziale und infrastrukturelle Ungleichheiten beseitigen soll (vgl. Rauch 2002b).

Die Urban Renewal Strategy basiert auf drei Säulen: Die lokale Gemeinschaft soll in die Entwicklung ihrer Umgebung eingebunden werden, die diversen Aktivitäten der verschiedenen staatlichen Behörden sollen koordiniert werden und private Investoren sollen die öffentliche Hand unterstützen. Ziel ist es, die nach wie vor zwischen den Menschen unterschiedlicher Hautfarbe bestehenden sozial-ökonomischen Unterschiede auszugleichen. Insbesondere die Infrastruktur in den Armenvierteln soll verbessert werden (z.B. durch den Bau neuer, moderner und leichter zu erreichender Schulen, Krankenhäuser, Sportplätze oder öffentlicher Verkehrsmittel). Als Schwachpunkte der Urban Renewal Strategy werden von deren Verantwortlichen die vielfach noch ungeklärten Kompetenzen in den Gemeinden, der Mangel an Fachwissen und der umfangreiche und kostenintensive Verwaltungsapparat genannt.

Die Erfolge dieser Politik sind bisher jedoch ausgeblieben. Die für sie notwendigen Prozesse werden im günstigsten Fall mehrere Generationen dauern. Die Unzufriedenheit mit der nicht zuletzt mit den sozialen Ungleichheiten in Verbindung gebrachten hohen Kriminalitätsrate wächst gerade in den höheren sozialen Schichten; diese fordern nunmehr schnelle Lösungen.

2. Cape Town Central City Improvement District (CTCCID)

a. Entstehung

Auf kurzfristige Erfolge angelegte so genannte „City Improvement Districts“ sind in Südafrika die neueste Entwicklung im Bereich kriminalpräventiver Initiativen. Der „Cape Town Central City Improvement District“ (CTCCID) in Kapstadt war im November 2000 die erste Einrichtung dieser Art in einer südafrikanischen Großstadt. Kennzeichnend für den CTCCID ist, dass sich dort im Gegensatz zu den sechs anderen City Improvement Districts in Kapstadt ausschließlich gewerbliches Eigentum befindet. Initiiert wurde der CTCCID von den Geschäftsinhabern in der Innenstadt Kapstadts. Er umfasst eine Fläche von ca. sechs Quadratkilometern. Ziel ist es, innerhalb der definierten Grenzen des CTCCID so weit wie möglich eine kriminalitätsfreie und saubere Umwelt zu schaffen.

Möglich wurde dessen Einrichtung durch eine von der Stadt Kapstadt erlassene Verordnung, wonach ein City Improvement District dann gegründet

werden kann, wenn zunächst mindestens 25 Prozent der Eigentümer steuerpflichtigen Eigentums sich für eine solche Einrichtung aussprechen und nach Abschluss eines genau geregelten öffentlichen Verfahrens mindestens 50 Prozent der Eigentümer für den City Improvement District stimmen. Tatsächlich votierten mehr als 80 Prozent der Geschäftsinhaber für die Errichtung des CTCCID. Alle Abstimmungsberechtigten – auch diejenigen, die gegen die Einrichtung des CTDDID gestimmt haben – müssen einen zusätzlichen Satz von 9,5 Prozent auf ihren von der Größe ihres Eigentums abhängigen Steuersatz zahlen. Die mittels dieser Gebühr gewonnenen finanziellen Mittel werden zur Erreichung der Ziele Sicherheit, Sauberkeit und Erhaltung der Infrastruktur eingesetzt. Hierdurch sollen schließlich Wachstum, Entwicklungschancen und Wohlstand in der Innenstadt Kapstadts gefördert werden (vgl. Cape Town Central City Improvement District 2005). Die Bürger Kapstadts und Touristen sollen sich in der Innenstadt wohl fühlen und keine Angst vor Kriminalität haben müssen. Des Weiteren soll Kapstadt als Wirtschafts- und Tourismusstandort vermarktet werden.

Der CTCCID ist eine private Organisation, welche lediglich einen Repräsentanten der Stadt Kapstadt in ihrem Rat hat (vgl. Cape Town Central City Improvement District 2003: 1) und wird von der Cape Town Partnership gemanagt. Diese ist eine gemischt privat-öffentliche Organisation, welcher unter anderem die Stadt Kapstadt und die Tourismuszentrale angehören; sie ist als „Section-21-Company“ gemeinnützig. Der politische Einfluss der Cape Town Partnership scheint nicht unerheblich zu sein. So war sie an der Ausarbeitung von Verordnungen beteiligt, welche das Verhalten von Bettlern, Umweltverschmutzern oder illegalen fliegenden Händler pönalisieren (vgl. The Provincial Development Council of the Western Cape 2002: 32). Der ehemalige Geschäftsführer der Cape Town Partnership, Michael Farr, ein Marketing-Experte, hat Kapstadts „Zero-Tolerance“-Strategie mit jener New Yorks verglichen. Seinem Bericht zufolge ist Kapstadt hinsichtlich der Kriminalitätsreduzierung wesentlich erfolgreicher gewesen. Obwohl auf jeden Bürger fünfmal weniger Polizeibeamte als in New York kämen, habe man bereits nach zwei Jahren eine sichere Stadt gehabt und nicht erst nach fünf Jahren (vgl. The Provincial Development Council of the Western Cape 2002: 30). Man gibt an, die Kriminalität um 60 Prozent reduziert zu haben. Von den verbliebenen Straftaten seien lediglich fünf Prozent schwere Straftaten (vgl. Cape Town Partnership 2005), ohne dass diese Angaben näher spezifiziert würden. Inwieweit dieses Eigenlob gerechtfertigt ist, wird im Folgenden geklärt.

Der CTCCID ähnelt den insbesondere in den letzten Jahren in den USA und Großbritannien entstandenen Business Improvement Districts (BIDs); die BIDs des Vereinigten Königreichs dienen dem CTCCID als Vorbild. Deren Repräsentanten sind bereits dorthin gereist, um sich Anregungen geben zu lassen und um Erfahrungen auszutauschen. In der Philosophie des CTCCID finden sich die für BIDs wesentlichen Merkmale wieder. Zu diesen gehören

die Stärkung der Innenstadt gegenüber alternativen Einkaufs- und Geschäftsstandorten vor den Toren der Stadt, die teilweise Übernahme oder Ergänzung kommunaler Dienste wie Straßenreinigung oder Instandhaltung der Infrastruktur sowie der zusätzliche Einsatz von Sicherheitspersonal (vgl. Wehrheim 2002: 145f.).²

Die öffentliche Wahrnehmung und die steigende Anzahl solcher „Improvement Districts“ in vielen Metropolen weltweit geben Anlass, sich mit den Tätigkeiten, der institutionellen Einbindung, dem Selbstverständnis und natürlich etwaigen „Nebenwirkungen“ zu beschäftigen.

Den folgenden Ausführungen liegen im Rahmen einer von Dezember 2003 bis Februar 2004 vor Ort in Kapstadt durchgeführten Untersuchung des CTCCID gewonnene Daten zugrunde. Ermittelt wurden diese Daten u.a. durch 14 teilstrukturierte Interviews. Diese wurden geführt: mit Vertretern des CTCCID (dem Einsatzleiter, dem Sicherheitschef und einem für soziale Fragen zuständigen Mitarbeiter); dem Direktor der Polizeiwache in Kapstadts Innenstadt sowie zwei dort tätigen und in die Arbeit des CTCCID eingebundenen Polizisten des South African Police Service; einem führenden Vertreter der ebenfalls eingebundenen Kapstädter City Police; Repräsentanten eines beteiligten privaten Sicherheitsunternehmens (hierunter der Einsatzleiter); Vertretern von sich in der Innenstadt engagierenden Non-Governmental-Organisations sowie Straßenkindern. Zudem wurde im Wege der teilnehmenden Beobachtung die Arbeit des CTCCID-Sicherheitspersonals erforscht. Hierzu gehörten jeweils rund dreistündige Begleitungen des Sicherheitschefs auf dessen Streifen- und Kontrollfahrten sowohl während des Tages als auch während der Nacht. In diesem Rahmen nahm der Autor auch an einer „Säuberungsaktion“ teil. Außerdem wurde die Arbeit eines der mit einem Sergeant des South African Police Service und einem privaten Wachmann besetzten Einsatzfahrzeugs an einem Nachmittag begleitend beobachtet.

b. Organisation

Der CTCCID selbst hat nur zehn Angestellte, alle weiteren Aufgaben sind ausgelagert. Das beauftragte private Sicherheitsunternehmen setzt 168 Mitarbeiter für die Ziele des CTCCID ein. Hierzu gehören 146 Fußstreifen, zehn berittene Pferdestreifen sowie zwölf Mitarbeiter in Patrouillenfahrzeugen, die in 12-Stunden-Schichten rund um die Uhr arbeiten. Außerdem gehören zum ausgelagerten Personal des CTCCID noch 120 Verkehrswachen, welche Autofahrern die notwendigen Parkkarten verkaufen und bei

2 Auch in Deutschland gibt es erste Pläne, BIDs einzurichten. So ist in Hamburg am 1.1.2005 das „Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren“ in Kraft getreten und sowohl in der Straße „Neuer Wall“ in der Innenstadt als auch im Stadtteil Bergedorf ist die baldige Errichtung eines BIDs geplant (siehe hierzu <www.bid-aktuell.de> sowie <www.hamburg.de>).

Parkverstößen das zuständige Straßenverkehrsamt informieren, da sie selbst keine Hoheitsbefugnisse haben. Sie sind über Funkgeräte mit der CTCCID-Einsatzzentrale verbunden und melden auffällige Verhaltensweisen. Zusätzlich zur städtischen Reinigung ist noch eine Reinigungsfirma mit dem Säubern der Innenstadt beauftragt. Daneben wird zeitlich befristet ein Wirtschaftsgeograph beschäftigt, der Vorschläge zu sozialen Problemstellungen machen soll.

c. Das Problem der Straßenkinder und Obdachlosen

In der Kapstädter City leben viele Obdachlose und Straßenkinder. Die Straßenkinder haben ihre ärmlichen Verhältnisse in den Armensiedlungen der Townships oftmals aufgrund sexuellen Missbrauchs, häuslicher Gewalt oder der allgegenwärtigen Gang-Kriminalität verlassen. Sie leben und schlafen auf der Straße und verdienen ihren Lebensunterhalt durch Betteln und nicht selten auch durch Diebstähle oder Raubüberfälle. Zu den Straßenkindern werden alle unter 12-jährigen gezählt, die vorübergehend oder dauerhaft ihre Eltern oder ihre sonstige Gemeinschaft verlassen haben, um auf der Straße zu leben (vgl. City of Cape Town 2003: 4). Aufgrund fehlender Kapazitäten in sozialen Auffangeinrichtungen bleibt ihnen oftmals keine Alternative zum Leben auf der Straße. Straßenkinder tragen nach den internen Statistiken des für die Kapstädter Innenstadt zuständigen Polizeireviere zu einem großen Teil zur Kriminalität bei und sind insbesondere bei den kriminalstatistisch erfassten Raubüberfällen und Diebstählen überrepräsentiert. Der CTCCID unterstützt verschiedene soziale Einrichtungen finanziell, die sich insbesondere im Bereich der Jugendförderung oder der Integration von Obdachlosen engagieren. Es entfallen allerdings nur rund drei Prozent des dem CTCCID zur Verfügung stehenden Gesamtbudgets auf soziale Maßnahmen.

d. Verordnungen

Viele Verordnungen erschweren insbesondere auf der Straße lebenden Personen die Existenz. So ist es ein Ordnungsverstoß, wenn man in der Öffentlichkeit uriniert, Alkohol konsumiert, betrunken ist oder unter dem Einfluss von Drogen steht. Schon das bloße Wegwerfen von Müll kann mit Geldstrafe oder Freiheitsentzug von bis zu 60 Tagen geahndet werden (vgl. Province of Western Cape 2002: *Dumping and Littering By-Law*, 2 [1] [a], 4 [1]). Straßenkinder können diese Strafen oft nicht bezahlen und müssen teilweise mehrere Wochen in Haft bleiben, bis ihr Fall vor Gericht verhandelt wird (vgl. The Provincial Development Council of the Western Cape 2002: 11). Über die mit der Obdachlosigkeit verbundenen Probleme werden andere Institutionen wie Gerichte und Gefängnisse informiert, ohne dass hier eine Abstimmung oder Kooperation stattfinden würde.

e. Zusammenarbeit zwischen dem CTCCID und der Polizei

Wesentliches Merkmal der CTCCID-Arbeit ist die enge Kooperation mit der Polizei. Der CTCCID arbeitet mit dem nationalen South African Police Service, der lokalen City Police und der Verkehrsbehörde zusammen. In Kapstadt gibt es für Private die ungewöhnliche Möglichkeit, Polizisten zu „mieten“. So bezahlt der CTCCID für 33 „Community Patrol Officers“ des South African Police Service die Gehälter. Diese stehen nach wie vor unter der Befehlsgewalt des South African Police Service und sind auch bei diesem beschäftigt, werden jedoch ausschließlich für vom CTCCID ausgeführte Aktivitäten eingesetzt. Die Community Patrol Officers haben als „Constables“ den niedrigsten Rang innerhalb des South African Police Service. Fast immer ist diese Beschäftigung für sie ihre erste Berufstätigkeit als Polizist. In einem dreimonatigen Einführungskurs werden sie mit den wesentlichen Aufgaben, Herausforderungen und Befugnissen eines Polizisten ausgebildet (vgl. Dugmore 2003: 31). Die gewöhnliche Ausbildungszeit beträgt sechs Monate. Dennoch sind sie mit sämtlichen Eingriffs- und Festnahmebefugnissen eines normalen Polizisten ausgestattet. Die Kosten für einen Community Patrol Officer betragen weniger als die Hälfte, als wenn dieser als normaler Constable beim South African Police Service beschäftigt wäre (vgl. Crime & Security Solutions 2001: 155), da keine Altersvorsorge- oder Krankenversicherungszuschüsse anfallen. Es gibt einen ausschließlich für die Überwachung aller 338 Community Patrol Officers verantwortlichen Inspektor des South African Police Service.

Die Kooperation mit den Community Patrol Officers ist für den CTCCID zwingend notwendig, da man auf deren Eingriffsbefugnisse angewiesen ist. In gemischten Streifen patrouillieren sie durch die Innenstadt (zur Frage ihrer rechtlichen Zulässigkeit in Deutschland vgl. Stober/Braun 2003: 144). Die Mitarbeiter des vom CTCCID beauftragten privaten Sicherheitsdienstes haben ähnlich wie in Deutschland nur die „Not- und Jedermannsrechte“ und die im Einzelfall durch den Auftraggeber übertragenen individuellen Rechte wie das Hausrecht (vgl. President's Office 1996: Section 42 [3] of the Criminal Procedure Act, No. 51 of 1977 sowie Berg 2003: 178f.; für Deutschland vgl. Gewerbeordnung 2003: § 34 a Abs. 5, Satz 1.). Allerdings soll das Projekt der Community Patrol Officers bald ein Ende finden, da die Kollision der Interessen von South African Police Service mit denen der Sponsoren deutlich wird (vgl. Dugmore 2003: 32). Rechtliche Unsicherheiten, Missbrauchsmöglichkeiten, Überwachungsschwierigkeiten und das Unverständnis der Bevölkerung sind die Hauptgründe, weshalb man inzwischen in Polizei und Politik zu dem Schluss gekommen ist, dieses Projekt langsam auslaufen zu lassen.

Gelegentlich tritt der South African Police Service auch an den CTCCID heran und bittet um Hilfe bei bestimmten Einsätzen und um die Bereitstellung von Personal. Zudem nimmt der Einsatzleiter des CTCCID an den

allwöchentlich stattfindenden Lagebesprechungen der Polizeistation in Kapstadts Innenstadt teil. Daneben gehören informelle Absprachen zum Alltag. Der CTCCID hat dem South African Police Station auch zwei Einsatzfahrzeuge finanziert.

Neben dem South African Police Service gibt es noch die City Police, welche insbesondere die Verordnungen durchsetzen (vgl. Sangster 2002: 36) und durch das Ausstellen von Bußgeldern die städtischen Kassen füllen soll. Die Mitarbeiter der City Police haben neben den allgemeinen polizeilichen Eingriffsbefugnissen auch noch jene von Straßenverkehrspolizisten. Der CTCCID führt gemeinsam mit der City-Police Aktionen wie das Säubern von Plätzen bei gleichzeitiger Kontrolle verdächtiger Personen durch.

Sowohl von Seiten der Polizei als auch der privaten Sicherheitsdienstleister wird immer wieder die erfolgreiche Zusammenarbeit hervorgehoben. Die CTCCID-Verantwortlichen betonen, dass man nicht die Polizeiarbeit ersetzen und übernehmen wolle, sich aber aufgrund der desolaten Sicherheitslage gezwungen sehe, hier zusätzliche Dienste anzubieten. Der Direktor der Polizeiwache des South African Police Service in der Innenstadt lässt sich mit den Worten zitieren, dass er stolz sei, an dem Projekt des CTCCID mitzuwirken (vgl. Cape Town Central City Improvement District 2005).

Die Polizei unterscheidet Straftaten in schwerer wiegende „A-Crimes“ und leichtere „B-Crimes“. Zu ersteren zählen etwa Tötungsdelikte, Vergewaltigungen und Raub. Zu letzteren zählen etwa Diebstähle und einfache Körperverletzungen, aber auch Verstöße gegen die zahlreichen Verordnungen. Dieser Bereich wird inzwischen zu einem nicht unerheblichen Teil vom CTCCID überwacht, wobei die Community Patrol Officers ergänzend helfen. Hierdurch hat die Polizei die Gelegenheit, ihre Ressourcen auf die von ihr für wesentlich gehaltenen Straftaten zu richten. Die Mitarbeiter des CTCCID unterstützen die Polizei oftmals mit ihren Einsatzfahrzeugen, wenn es darum geht, Straßenkinder in die Fürsorgeeinrichtungen zu fahren.

f. Arbeitsmethoden

Prävention wird im Ansatz des CTCCID der Repression vorgezogen. Entscheidend sei es im Sinne eines Zero-Tolerance-Ansatzes „anti-sozialen Verhaltensweisen“ vorzubeugen, wie die Führungsverantwortlichen betonen (zu Zero-Tolerance in Südafrika vgl. Dixon 2000: 74). Dabei wird im Rahmen des CTCCID-Ansatzes aber gerade das Verhalten verfolgt, das bisher unterhalb der strafrechtlich und insbesondere ordnungswidrigkeitsrechtlich relevanten Schwelle lag.

Während ihrer Arbeit sind die Wachleute ausweislich ihrer Dienstanordnung gehalten, die Umwelt auf Unordnungserscheinungen zu untersuchen, was sich unter anderem auf illegale Poster, herumliegenden Müll, Graffiti und Schäden an Häusern wie zerbrochenen Fensterscheiben beziehen soll. Des Weiteren sollen ausweislich der internen Dienstanweisung „in der In-

nenstadt umherwandernde Personen, die nicht dorthin gehören, observiert werden“. Wann immer Obdachlose eine „Störung“ verursachen, haben die Wachleute diese aufzufordern, sich zu entfernen. Widersetzen sie sich, so sind sie mit Hilfe des South African Police Service notfalls auch gewaltsam zu entfernen. Darüber hinaus haben die Wachleute die Genehmigungen der Straßenhändler zu überprüfen, ohne dass hierfür eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage erkennbar wäre. Schließlich sollen sie auch alle Ordnungsverstöße wie Urinieren, Schlafen oder Alkoholtrinken in der Öffentlichkeit mit Hilfe der Constables des South African Police Service ahnden. Unklar bleibt, nach welchen Kriterien die Wachleute entscheiden sollen, welche Personengruppen sie observieren. Die Dienstanordnungen zeigen deutlich, dass ein Vorgehen gegen bestimmte Bevölkerungsgruppen Teil des CTCCID-Ansatzes ist. Der CTCCID hat damit die Macht, darüber zu entscheiden, gegen welches Verhalten eingeschritten wird.

Jede Woche werden mehrere Operationen durchgeführt, um den Zielen der Sauberkeit und Sicherheit näher zu kommen. Hierbei werden Schlaf- und Aufenthaltsplätze von Obdachlosen überprüft, die nach Auskunft des CTCCID zugleich auch Kriminalitätsbrennpunkte sind. Neben dem Einsatzleiter des CTCCID nehmen mit jeweils einem Community Patrol Officer und einem privaten Wachmann besetzte Einsatzfahrzeuge des CTCCID teil. Des Weiteren ist in der Regel ein Fahrzeug der vom CTCCID beauftragten Reinigungsfirma mit dabei. Im Rahmen dieser Aktionen werden oftmals Obdachlose unter Androhung der Festnahme ihrer Schlafstätten verwiesen. Bei der Reinigung der Aufenthaltsplätze werden vielfach nicht nur herumliegender Müll, sondern auch teilweise deren Habseligkeiten wie Schuhe oder alte Kleidungsstücke eingesammelt, so dass sich die Obdachlosen vehement beschweren müssen, um diese zurückzubekommen. Obdachlose, die gegen das Verbot des öffentlichen Alkoholkonsums verstoßen, werden festgenommen. Bei allen diesen Aktionen ist das federführende Engagement der Privaten auffallend, obwohl diesen, wie ausgeführt, keinerlei Eingriffsbefugnisse zukommen. Der für die Polizisten des South African Police Service bestehende Ermessensspielraum wird vom CTCCID beim rigorosen Einschreiten gegen die Obdachlosen oftmals auf Null reduziert.

Es kommt auch vor, dass der Einsatzleiter des CTCCID konkret die Patrouillenfahrzeuge mit den gemischten Streifen anweist, zu bestimmten Örtlichkeiten zu fahren und sich dort aufhaltende Straßenkinder wegzuschicken. Des Weiteren erteilt der CTCCID ihm verdächtig vorkommenden Personen Platzverweise.

Während seiner täglichen Arbeit erhält der Einsatzleiter, bei dem sämtliche Informationen über die Aktionen zusammenlaufen, ständig Anrufe auf seinem Handy von Geschäftsleuten, die sich über bestimmte Vorfälle oder Situationen beschweren, sei es, dass Straßenkinder vor den Geschäften betteln oder aber direkt Straftaten beobachtet worden sind. Der CTCCID wird auch

vielfach in Fällen eingeschaltet, die eigentlich von der Polizei zu bearbeiten wären. Neben dem ohnehin geringen Vertrauen in die Arbeit der Polizei spielt die Auftraggeberbezogenheit des CTCCID hierbei die entscheidende Rolle, denn dieser orientiert sich an den Wünschen der Geschäftsleute.

Problematisch ist, dass in der Praxis oftmals nicht der Ordnungsverstoß als solcher Antrieb für eine erteilte Warnung ist, sondern der soziale Status der zuwiderhandelnden Person. Der ausländische Tourist, der auf der Straße ein Bier trinkt, wird hierfür allenfalls verbal gerügt, während der obdachlose Stadtstreicher gleich verhaftet wird. In der Regel wird er die Buße von 100 Rand (entspricht ca. 12 Euro) nicht zahlen können und im schlimmsten Fall für längere Zeit im Gefängnis bleiben müssen.

3. Diskussion

a. Zwischenbilanz des Erreichten

Die polizeilich registrierten Straftaten im CTCCID sind seit dessen Implementierung zurückgegangen. Jedoch bleibt unklar, ob und wie weit dies auf die Aktivitäten des CTCCID zurückzuführen ist. Eine Evaluation des CTCCID-Programms hat bisher nicht stattgefunden. Nach hier vertretener Auffassung ist jedenfalls ein kleiner Teil des Rückgangs des registrierten Straftatenaufkommens auf die Aktivitäten des CTCCID zurückzuführen. Für diese Annahme spricht, dass die übermächtige Präsenz des Sicherheitspersonals zu einer drastischen Verringerung der Tatgelegenheiten beigetragen hat. Allerdings war auch bereits vor Einrichtung des CTCCID ein Rückgang der registrierten Straftaten zu verzeichnen. Die Verringerung der polizeilich registrierten Kriminalität innerhalb des CTCCID insbesondere an früheren Kriminalitätsschwerpunkten dürfte zu einem geringen Teil auch auf die 1999 erfolgte Installation von 72 Überwachungskameras zurückzuführen sein (vgl. Dugmore 2003: 3). Nicht übersehen werden darf, dass die Anzahl an registrierten Ordnungsverstößen gestiegen ist, welche jedoch keinen Eingang in die polizeilichen Kriminalstatistiken finden.

Nach einer unveröffentlichten Studie des Corporate Image Roots Research Institutes, welche der CTCCID in Auftrag gegeben hat, lässt sich eine Verbesserung des subjektiven Sicherheitsgefühls in der Innenstadt konstatieren. Die Innenstadt ist im Vergleich zu den anderen südafrikanischen Großstädten jedenfalls bei oberflächlicher Wahrnehmung sauber, lebhaft und entspannt.

b. Verlagerungseffekte

Alle Indizien sprechen dafür, dass die Aktivitäten des CTCCID zu einer Verlagerung der registrierten Kriminalität führen. (Zu dem Problem des Nachweises von Verlagerungseffekten vgl. Müller 2002: 35) Jedenfalls zeigen die internen Polizeistatistiken eine auffällige Steigerung gerade von

Straßendelikten in den an den CTCCID angrenzenden Stadtteilen. Dieses wird selbst von den Verantwortlichen des CTCCID eingestanden und ebenfalls von der Polizei kritisiert. Das Ausmaß von Verlagerungseffekten bleibt dabei unklar. Festzuhalten ist, dass sich die Sozialstruktur in den benachbarten Stadtteilen verändert hat, denn viele der auf der Straße lebenden Personen haben nun dort Zuflucht gesucht und Geschäfte sind wiederum in andere Gebiete abgewandert. Es erfolgt nicht nur eine Verlagerung von Kriminalität, sondern auch von sozialen Problemen, Subkulturen und Lebensmittelpunkten.

Ein Teil der Kriminalität dürfte auch zeitlich verlagert werden. Die Verantwortlichen des CTCCID und des von ihnen beauftragten privaten Sicherheitsunternehmens gestehen ein, dass potentielle Kriminelle die Wachleute auch ganz gezielt auf deren Streifengängen beobachten, um in den so ermittelten kontrollschwachen Phasen Straftaten verüben zu können.

Nach Ansicht der Repräsentanten des CTCCID könnte das Verlagerungsproblem ganz einfach dadurch gelöst worden, dass alle Stadtteile entsprechende „Improvement Districts“ errichten. Dies würde jedoch die zwischen den ärmeren und reicheren Bevölkerungsschichten bestehenden sozialen Ungleichheiten nicht verringern, sondern weiterhin vergrößern. Die eigentlichen Ursachen von sozialer Ungleichheit und Kriminalität bleiben unangetastet. Eine konsequente Verbreitung der Improvement Districts müsste ihre Grenzen vor den Toren der Townships finden, in denen die Ärmsten der Armen wohnen, welchen die Finanzierung eines Improvement Districts unmöglich wäre.

Die Improvement Districts werden zunehmend zu Sicherheitsenklaven. Der CTCCID reguliert den Zugang zur Kapstädter Innenstadt und schließt damit de facto unliebsame Bevölkerungsgruppen aus. Nicht-öffentliche Gebiete wie „Gated Communities“ sind mittlerweile ein fester Bestandteil der südafrikanischen Lebens- und Wohnkultur.

c. Qualifizierung und Auftreten der privaten Sicherheitsdienste in der Öffentlichkeit

Das Qualifikationsniveau der privaten Wachleute ist niedrig. Es besteht Unwissen über die bestehenden Verordnungen, wie führende Vertreter der Branche hinter vorgehaltener Hand eingestehen. Viele der privaten Wachleute waren während Apartheid-Zeiten in der Polizei und im Militär (Berg 2002: 49) und sind noch in alten Denkstrukturen verhaftet. Von Seiten der privaten Sicherheitsdienstleister wird eingestanden, dass der Qualitätsstandard der Arbeit verbesserungsfähig ist. So seien die Mitarbeiter oft unmotiviert, kämen verspätet zur Arbeit und seien schlecht ausgebildet. Es bestünden Unkenntnisse über das Ausmaß der Eingriffsbefugnisse. Die maximale Arbeitszeit der privaten Wachleute beträgt 54 Wochenstunden, wobei sie meist in Schichten von zwölf Stunden mehrere Tage in Folge arbeiten. Die

privaten Wachleute werden in einer achttägigen Ausbildung mit den wesentlichen Kenntnissen wie Erster Hilfe und den ihnen zustehenden Not- und Jedermannsrechten vertraut gemacht.

Durch das massierte Auftreten privaten Sicherheitspersonals in der Öffentlichkeit gibt es eine Vielzahl an Uniformen (vgl. Irish 1999: 42). Diese sind einander oftmals so ähnlich (vgl. Minaar 1999: 46), dass es für den neutralen Beobachter unmöglich ist, privates und staatliches Sicherheitspersonal zu unterscheiden.

d. Kooperation zwischen Privaten und der Polizei

Gerade in einem Land wie Südafrika, in welchem man die Kriminalprävention als eines der wichtigsten gesellschaftlichen Anliegen auffasst, wird die Kooperation von privater Seite mit der Polizei vielfach empfohlen, damit die ohnehin überlastete Polizei ihre limitierten Ressourcen auf andere Bereiche konzentrieren kann (vgl. Irish 1999: 9). So vertraut die südafrikanische Regierung zunehmend auf die Unterstützung des South African Police Service durch die private Sicherheitsbranche (vgl. Berg 2003: 180). Der CTCCID passt in die auf Eigenverantwortung und Eigenengagement im privaten Sektor setzende Sicherheitsarchitektur, wie sie für das heutige Südafrika kennzeichnend ist.

In Kapstadts Innenstadt ist mit dem CTCCID neben der Polizei eine zweite Überwachungsinstanz entstanden. Eine Kontrolle der Tätigkeiten der Privaten innerhalb des CTCCID findet praktisch nicht statt. Dieses ist umso bedenklicher, als auch die in die Arbeit des CTCCID eingebundenen Community Patrol Officers ihre Anweisungen überwiegend von den Privaten und nicht von dem South African Police Service erhalten. Des Weiteren ist die schleichende Übernahme von Sicherheitsaufgaben durch den CTCCID besorgniserregend, weil dieser sich nach und nach unentbehrlich macht. Die ohnehin überlastete Polizei verschließt ihre Augen vor dieser Entwicklung und nimmt dankbar die Tätigkeiten der Privaten an. Bedenklich ist auch, dass Bürger und Geschäftsleute zunehmend den Privaten ihr Vertrauen bei der Prävention und Bekämpfung von Straftaten schenken. Selbst im Notfall rufen diese immer häufiger den CTCCID zu Hilfe – in der Annahme, dass dieser schneller und flexibler reagiert. Die „Kundenfreundlichkeit“ des CTCCID führt zu einer Einschränkung der schützenswerten Minderheiteninteressen sozial Benachteiligter und der Nichtbeachtung rechtlicher Mindeststandards. Die am eigentlichen Ziel des CTCCID, der wirtschaftlichen Stärkung Kapstadts, orientierten Bestrebungen überlagern deren (kriminal-)präventive Aktivitäten. Die Sicherheitsgewährleistung in Kapstadts Innenstadt ist zunehmend in einem informellen Wege an den CTCCID „outgesourct“ worden.

Durch die enge Zusammenarbeit zwischen den Privaten und der Polizei besteht des Weiteren die Gefahr, dass Letztere ebenfalls mehr auf Einzelinte-

ressen bestimmter Bevölkerungsgruppen eingeht, um mit dem CTCCIP konkurrieren zu können. Aufgrund von Verflechtungen mit der Polizei wird die Sicherheitsgewährleistung immer mehr von Partikularinteressen der sozial starken Bevölkerung beeinflusst (vgl. Shearing/Wood 2003: 412). Der Staat gibt einen Teil der Sicherheitsgewährleistung an die private Sicherheitsindustrie weiter, ohne dass hierdurch eine weitere Verteilung von Sicherheit erfolgt (vgl. Irish 1999: 10). Die Verlagerung von Kriminalität und Problemen auf andere Gebiete und Institutionen kann vor dem Hintergrund der auf die Bündelung aller Kräfte setzenden Präventionsbemühungen keine Lösung sein. Die unabgestimmten Aktivitäten des CTCCID fügen sich nicht in ein ganzheitliches Modell präventiver Aktionen ein, wie es in der National Crime Prevention Strategy gefordert wird.

Problematisch ist darüber hinaus, dass es in der öffentlichen Wahrnehmung der CTCCID ist, der als engagiert und als erfolgreich gilt, während die ohnehin in ihrem Ansehen schon angeschlagene Polizei für Misserfolge verantwortlich gemacht wird. Hinter vorgehaltener Hand kritisieren Führungspersonen der Polizei denn auch den CTCCID als „übereifrig“. Erfolge würden übertrieben dargestellt und rechtliche Grenzen nicht beachtet. Insbesondere das harte Einschreiten gegenüber den Straßenkindern grenze teilweise an „Kidnapping“. City Police und South African Police Service müssten immer ein Auge auf die „wilden“ Aktionen des CTCCID haben, nicht zuletzt auch deshalb, weil ihnen deren Vorgehen oft zugerechnet würde. Zu oft würde hierbei aber ein Auge zugeedrückt. Die Aktivitäten des CTCCID seien allerdings inzwischen für die unterbesetzte Polizei einfach unentbehrlich. Der CTCCID stehe unter dem starken Erfolgsdruck seitens der Geschäftsleute, ständig neue Erfolge zu produzieren. Deshalb würden immer wieder Erfolgsmeldungen übertrieben oder erfunden. Die internen Polizeistatistiken würden sogar oftmals eine ansteigende Kriminalitätsentwicklung anzeigen, während der CTCCID genau das Gegenteil behauptete. Es bleibe auch unklar, wie diese ihre Zahlen ermitteln.

4. Zusammenfassung und Fazit

Der CTCCID kann durchaus auf Erfolge, auf eine Revitalisierung der Innenstadt bei gleichzeitiger Reduzierung der polizeilich registrierten Kriminalität etwa, verweisen. Nur sind diese Erfolge zu teuer erkaufte. Durch Verfestigung sozialer Ungleichheiten werden langfristige Präventionsbemühungen konterkariert. Der situative Ansatz führt einerseits zu einer Reduzierung von Tatgelegenheiten, andererseits trägt er zur langfristigen Problemlösung nichts bei. Es werden die Symptome bekämpft, nicht aber die Ursachen. Hier wäre es notwendig, die Maßnahmen, wenn sie denn schon durchgeführt werden, mit den sozialen Institutionen abzustimmen.

Das engmaschige Überwachungsnetz aus Polizei, privaten Wachleuten, Verkehrswachen und Überwachungskameras führt zu einer allgegenwärtigen

gen sozialen Verhaltenskontrolle. Der öffentliche Raum wird durch die Dominanz der Privaten zu einem erheblichen Teil faktisch privater Kontrolle unterworfen.

Die Verantwortlichkeit für das Handeln innerhalb des CTCCID bleibt unklar. Die mangelnde Kontrolle des CTCCID erlaubt es ihm im rechtlichen Graubereich nach Belieben zu agieren.

In Deutschland bestehende Tendenzen, Innenstädte stärker zu bestreifen (vgl. Panne 2004: 663ff.) und vermehrt auf Ordnungsaspekte zu setzen, sind zum Glück weit von Kapstädter Verhältnissen entfernt. Die Erfahrungen des CTCCID sollten hierbei stets als warnendes Beispiel dienen.

Literatur

- Berg, Julie (2002): *The Changing Role of Private Security in South Africa*, University of Cape Town, Kapstadt.
- Berg, Julie (2003): *The Private Security Industry in South Africa: A Review of Applicable Legislation*, in: *South African Journal of Criminal Law* 16, 178-196.
- Bundeskriminalamt (Hg.) (2000): *Kriminalprävention – Sammlung ausländischer Präventionsprojekte*, Wiesbaden, 233-235.
- Cape Town Central City Improvement District (2003): *Annual Report*, Kapstadt.
- Cape Town Central City Improvement District (2005): <<http://www.capetowncid.co.za>> [2005-05-30].
- Cape Town Partnership (2005): <<http://www.capetownpartnership.co.za>> [2005-05-30].
- City of Cape Town (2003): *Street People Policy Document*, Kapstadt.
- Crime & Security Solutions (2001): *Business Plan for a Comprehensive Community Safety and Crime Prevention Strategy for the City of Cape Town*, Kapstadt.
- Dixon, Bill (2000): *Zero Tolerance: The Hard Edge of Community Policing*, in: *African Security Review* 9, 73-78.
- Dugmore, Melanie (2003): *A Review of New Developments in Policing in the Cape Town Metropolitan Area*, University of Cape Town, Kapstadt.
- Gewerbeordnung (2003): In der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (Bundesgesetzblatt I, 202), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.12.2003 (Bundesgesetzblatt I, 2954).
- Irish, Jenny (1999): *Policing for Profit: The Future of South Africa's Private Security Industry*, Pretoria.
- Minaar, Anthony (1999): *Partnership Policing: A Role for the Private Security Industry to Assist the SAPS in Preventing Crime?*, in: *African Security Review* 8, (2), 45-65.
- Müller, Henning Ernst (2002): *Zur Kriminologie der Videüberwachung*, in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 85, 33-46.
- Panne, Hans-Joachim (2004): *Der Einsatz von City-Streifen im Auftrag der Wirtschaft*, in: Stober, Rolf/Olschok, Harald (Hg.): *Handbuch des Sicherheitsgewerberechts*, Köln, 663-681.

- President's Office (1996): Criminal Procedure Second Amendment Act, No. 85 of 1996. <<http://www.info.gov.za/gazette/acts/1996/a85-96.htm>> [2005-09-06].
- Province of Western Cape (2002): Dumping and Littering By-Law, Province Gazette, P.N. 228/2002, <http://gw.capetown.gov.za/wcms/eDocuments/City_of_Cape_Town_By-law_on_Dumping_and_Littering_34200319240_257.pdf> [2005-09-06].
- Rauch, Janine (2002a): Justice and Security after Apartheid, Assessing Police & Criminal Justice Reform in South Africa, CSVr (Centre for the Study of Violence and Reconciliation).
- Rauch, Janine (2002b): Thinking Big: The National Urban Renewal Programme and Crime Prevention in South Africa's Metropolitan Cities, <<http://www.csvr.org.za/papers/paprauch.htm>> [2005-05-30].
- South African Police Service (2005): South African Crime Statistic 2004. <<http://www.saps.gov.za/statistics/reports/crimestats/2004/categories.htm>> [2005-05-30].
- Sangster, Mark (2002): Cape Town City Police, Annual Police Plan, July 2002-June 2003, Kapstadt.
- Shearing, Clifford D./Wood, Michael (2003): Nodal Governance, Democracy, and the 'New Denizens', in: Journal of Law and Society 30, 400-419.
- Stober, Rolf/Braun, Sören (2003): Tatsächliche Möglichkeiten und rechtlicher Rahmen für die Einbeziehung privater Sicherheitsdienste in hoheitliche Sicherheitsaufgaben, in: Stober, Rolf (Hg.): Jahrbuch des Sicherheitsgewerbeerchts 2002, Köln.
- The Provincial Development Council of the Western Cape (2002): Integrated Development Planning and Urban Renewal in Cape Town, Cape Town.
- Wehrheim, Jan (2002): Die überwachte Stadt, Opladen.

Universität Hamburg, FORSI, Max-Brauer-Allee 60, 22765 Hamburg; E-Mail: braun111@web.de

Beitrag angenommen: 7. September 2005