

Drogenpolitik und Strassenkriminalität : eine empirische Analyse am Beispiel der Stadt Zürich

Autor(en): **Eisner, Manuel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **1 (1994)**

Heft 1

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1703>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

DROGENPOLITIK UND STRASSENKRIMINALITÄT

EINE EMPIRISCHE ANALYSE AM BEISPIEL DER STADT ZÜRICH

MANUEL EISNER

Eines der herausragenden Phänomene im schweizerischen politisch-gesellschaftlichen Umgang mit harten illegalen Drogen während der vergangenen rund 20 Jahre war die zeitweilige Tolerierung von *grossen offenen Drogenszenen* innerhalb einiger Stadtzentren unter gleichzeitiger Beibehaltung einer nationalen Drogenpolitik, die sich am Primat der strafrechtlichen Repression orientierte. Nutzen und Kosten dieser politischen Option können nach verschiedenen Kriterien beurteilt werden. Wir möchten uns im folgenden auf die Frage beschränken, welche Auswirkungen die lokale Tolerierung einer «offenen Drogenszene» auf das Ausmass von Raub und Entreissdiebstählen auf offener Strasse in den jeweiligen urbanen Zentren hatte. Die Frage erhält ihre Brisanz unter anderem dadurch, dass diese ökonomisch motivierte Form der Gewaltanwendung in erheblichem Ausmass für das gewachsene *Angstgefühl* einiger städtischer Bevölkerungsgruppen mitverantwortlich ist. Raub und Entreissdiebstahl erscheinen deshalb als besonders bedrohlich, weil sie mit einem direkten Angriff auf die physische Integrität von Personen verbunden sind, weil sie unvermittelt auf offener Strasse ausgeübt werden¹ und weil Frauen sowie ältere Leute weit überdurchschnittlich als Opfer betroffen sind.² Ihr furchterregender Aspekt besteht weniger im erlittenen materiellen Verlust als in der *physischen Gewalt*, die bei einem *Strassenraub* angewandt und bei einem *Entreissdiebstahl* vom Opfer erlebt wird.

Empirischen Untersuchungsgegenstand bilden Anzeigedaten für Stadt und Kanton Zürich über den Zeitraum von 1980 bis 1991, deren Verlaufsmuster vor dem Hintergrund wechselnder Strategien im Umgang mit der offenen Szene für harte Drogen analysiert werden.³

THEORETISCHE MODELLE

Für den Zusammenhang zwischen einer offenen Drogenszene und dem Ausmass an Beschaffungskriminalität finden sich in der Diskussion der vergangenen zehn Jahre vor allem zwei Grundmodelle, die sich wie folgt skizzieren lassen: Das erste Modell 80 ■ postuliert, dass eine offene Drogenszene keinen oder sogar einen absenkenden

Effekt auf das Ausmass an wirtschaftlich motivierter Drogendelinquenz habe. Bei dieser Argumentation steht der *Preismechanismus* im Mittelpunkt. Durch den offenen Drogenmarkt – so wird argumentiert – würden die Preise für illegale Drogen sinken: infolge der niedrigeren Preise nähme der tägliche Geldbedarf der Drogensüchtigen ab und sie seien weniger gezwungen, sich durch Beschaffungsdelikte die notwendigen Ressourcen zu beschaffen. Zudem seien die Drogensüchtigen in einer stabilen offenen Szene einem geringeren «Stress» ausgesetzt, besser für soziale Interventionen erreichbar und daher eher für ein Therapieprogramm motivierbar. Eine offene Drogenszene sollte gemäss dieser Argumentation über einen längeren Zeitraum eher dahin wirken, dass die Gesamtzahl der sozial desintegrierten Drogensüchtigen abnimmt und damit auch das Ausmass der Beschaffungsdelinquenz sinkt.

Die andere Argumentationslinie rückt vor allem die *Sogwirkung* einer offenen Drogenszene in den Mittelpunkt. Eine offene Drogenszene entfaltet gemäss dieser Argumentation eine beträchtliche Attraktivität auch für weiter entfernte Drogenkonsumenten. Wegen der niedrigeren Preise und der grösseren Markttransparenz komme es also zu einer beträchtlichen Mobilität in Richtung auf die offene Szene. Zudem werde durch die Existenz einer offenen Szene die Schwelle für Neueinsteigerinnen und Neueinsteiger niedriger gelegt. Aus diesen Gründen steige in der Region, wo sich die offene Szene befindet, die Zahl der Drogensüchtigen. Dieser Anstieg führe, zusammen mit der in einer offenen Szene grösseren Verwahrlosung und den günstigeren Bedingungen für Hehlergeschäfte, zu einer Häufung von Beschaffungsdelikten.

In der politischen Diskussion werden diese beiden Argumentationsketten oft mit der Auseinandersetzung um eine «liberale» oder eine «repressive» Drogenpolitik in Zusammenhang gebracht. Das ist irreführend. Das Gewährenlassen eines zentralen, räumlich umgrenzten und von Polizeikräften nur wenig behelligten Drogenmarktes *innerhalb eines national und international auf strafrechtliche Sanktionierung ausgerichteten Umfeldes* ist in keiner Weise ein Beleg für eine «liberale» Drogenpolitik.⁴ Vielmehr stellt es *eine* Variante innerhalb eines politischen Modells dar, das die Dominanz repressiver Elemente mit therapeutischen Elementen kombiniert. Umgekehrt kann – wie das Beispiel Amsterdams zeigt – die *Verhinderung* einer räumlich konzentrierten offenen Drogenszene durchaus ein zentrales Politikelement einer tendenziell liberalen Drogenpolitik sein.

STATIONEN DER «OFFENEN DROGENSZENE»

Der Begriff der «offenen Drogenszene» entstammt dem polizeilich-politischen und journalistischen Sprachgebrauch und bezeichnet einen räumlich eng begrenzten ■ 81

Tabelle 1: Verlagerungen und Veränderungen der Drogenszene in der Stadt Zürich⁷

| | | |
|------|--------------------|---|
| 1980 | bis Juni | Drogenszenen mit Polizeikontrollen an Hirschenplatz und Riviera. |
| | Juni | Erste Öffnung des AJZ, teilweise Verlagerung der Szene. |
| | September | Schliessung des AJZ, Drogenszene zurück an den Hirschenplatz. |
| 1981 | April | Wiedereröffnung des AJZ. Das AJZ wird nach seiner zweiten Eröffnung zum Drogenzentrum; es entsteht ein Fixerraum. |
| 1982 | März | Nach der Schliessung des AJZ entsteht die offene Drogenszene an der Riviera. |
| 1983 | März | Die offene Drogenszene wird durch Polizeieinsätze von der Riviera vertrieben. Sie versammelt sich neu am Stadelhoferplatz. Kontinuierliche Polizeikontrollen. Auflösungstaktik. |
| | Juli | Während eines Monats Drogenszene am Drahtschmidli. |
| | August | Die Szene etabliert sich vorübergehend an der Seeuferanlage. |
| | Frühherbst | Wiederaufnahme der polizeilichen Auflösungstaktik. |
| 1984 | Winter 83/84 | Die harte Szene etabliert sich im Rondell des Bellevue. Regelmässige Polizeikontrollen. |
| | | Haschischszene in der Umgebung Platzspitz. |
| 1985 | Juli | Die Drogenszene wird von Bellevue und Seeuferanlagen vertrieben. Sie verlagert sich auf den Hirschenplatz. Intensive Polizeikontrollen. |
| | | Weiche Szene weiterhin am Platzspitz. |
| 1986 | | Sich bildende Szenen werden regelmässig aufgelöst. Kaum offene Szene. (Drogenproblem »unsichtbar«) |
| | Spätherbst | Harte Szene beginnt sich erstmals an Platzspitz und Drahtschmidli festzusetzen. |
| 1987 | Sommer | Wachsende Szene um das Drahtschmidli. Regelmässige Polizeiaktionen. |
| | September | Das Drahtschmidli wird wegen Drogenproblemen geschlossen. |
| | Dezember | Die Drogenszene formiert sich auf dem Platzspitz. |
| 1988 | April | Kurzfristig verstärkte Polizeiaktionen. |
| | Dezember | Das ZIPP-Aids-Projekt beginnt mit der unentgeltlichen Abgabe von Spritzen. |
| 1989 | | Im Winter 88/89 massives Wachstum der Szene auf dem Platzspitz. |
| | ab Juli bis Herbst | Fortwährende Razzien auf dem Platzspitz. |
| 1990 | Juli | Crack taucht auf. |
| | August | Beginn von Aufräumaktionen am Platzspitz. |
| 1991 | April | Eisengittertore werden am unteren Ende des Platzspitz angebracht |
| | Juli | Verschärfte Kontrolle am Platzspitz. |
| 1992 | Januar | Auflösung der offenen Drogenszene auf dem Platzspitz. |

Ort, an dem grössere Personengruppen zwecks Handels und Konsums von zumeist harten illegalen Drogen (Opiate, Amphetamine und Kokain) zusammenkommen und dessen Existenz durch die politischen Instanzen über längere Zeiträume geduldet wird. Dieses Phänomen einer räumlich isolierten und auf den ausschliesslichen Handel mit harten Drogen spezialisierten offenen Drogenszene ist in seiner gegenwärtigen Form kaum mehr als 15 Jahre alt.⁵ Der *Begriff* scheint in der Schweiz erstmals in Verbindung mit den Autonomen Jugendzentren (AJZ) der

Hingegen wurzelt der Begriff der «Scene» sowie die Entstehung der dazugehörigen jugendlichen Subkultur in den Protestbewegungen der späten sechziger Jahre. So übernahmen in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre «Gammler» und «Hippies» von den USA Ausdrucksformen einer Lebensweise, die im Protest gegen die Industrie- und Konsumgesellschaft ein gemeinsames Ziel fand.⁶ Hierbei bildete das gemeinschaftliche Treffen in Parks oder an Plätzen, verbunden mit Konsum und Produktion von Musik, dem Verkauf verschiedenster alternativer Produkte und einer aus dem Protest gegen die hektische Leistungsgesellschaft zur Schau getragenen Müsiggang ein wichtiges identitätsstiftendes Verhaltensmuster. Der oft demonstrative Konsum von Haschisch oder anderen illegalen Drogen war hierbei nur eine unter mehreren Komponenten.

In Zürich hat sich diese – während der siebziger Jahre in allen grösseren Schweizer Städten existierende – Verhaltensform am ausgeprägtesten an der «Riviera» entwickelt, einer Treppenanlage an der Limmat, die ihren Namen vermutlich durch die Hippiebewegung erhalten hat. Im Verlauf der siebziger Jahre kam es dann zu einer allmählichen Differenzierung verschiedener Subgruppen, unter denen die Bildung einer weitgehend auf den Handel und Konsum von harten Drogen spezialisierten *harten Drogenszene* das für uns wichtigste Element bildet. Als Folge davon konstituierte sich in Zürich um 1977 erstmals eine räumlich abgegrenzte, offene, harte Drogenszene auf dem Hirschenplatz. Eine dramatische Veränderung ergab sich jedoch erst in Zusammenhang mit der zweiten Eröffnung des Autonomen Jugendzentrums (AJZ) im April 1981 an der Limmatstrasse. Sowohl aus der Sicht der Polizeiinstanzen wie auch aus der Perspektive der damaligen Benutzerinnen und Benutzer des AJZ dominierte zunehmend eine sozial marginalisierte, politisch inaktive und von organisierten Händlerringen belieferte harte Drogenszene das dortige Geschehen. Manifeste Ausdruck dieser Verlagerung war die erstmalige Existenz eines «Fixerstüblis», das als faktisch der Polizeikontrolle entzogener Raum noch während Jahren die städtische Drogenpolitik traumatisierte.

Nach der Schliessung des AJZ im März 1982 verlagerte sich diese Szene zunächst wieder an die «Riviera», wo sie während ungefähr eines Jahres von den politischen Instanzen weitgehend geduldet wurde. Im Frühjahr 1983 begann dann eine bis zum Herbst 1987 andauernde Phase, in der mit dem Ziel einer Auflösung der offenen Drogenszene die Umschlagplätze in rascher Folge an die verschiedensten Plätze der Stadt getrieben wurden. Als Folge dieser Politik etablierte sich im Sommer und Herbst 1987 der Handel mit harten Drogen im Bereich des Jugendhauses Drahtschmidli. Nach dessen Schliessung verlagerte sich die Drogenszene gegen Ende 1987 vollständig in den benachbarten Platzspitz, wo sie dann für die folgenden vier Jahre blieb. Die damalige Abkehr von der während vier Jahren betriebenen Vertreibungstaktik und die Tolerierung des Phänomens Platzspitz war in erster Linie Ausdruck eines politischen Kompromisses. Auf der einen Seite wollte man ■ 83

durch die Abgabe von sauberen Spritzen und ein auf Überlebenshilfe ausgerichtetes Drogenkonzept auf die sich ausbreitende Immunschwächekrankheit Aids und die wachsende Kritik an der repressiven Drogenpolitik reagieren. Auf der anderen Seite erlaubte weder der nationale rechtliche Rahmen (Betäubungsmittelgesetz) noch die politische Konstellation in der Stadt Zürich die Einführung einer kontrollierten Drogenabgabe sowie die Durchsetzung der sogenannten «dezentralen Drogenhilfe».

DIE DATEN

Um die beiden oben formulierten Hypothesen gegeneinander abzuwägen, werden wir im folgenden Daten aus der *Kriminalstatistik des Kantons Zürich* heranziehen und diese vor dem Hintergrund der eben skizzierten Geschichte drogenpolitischer Strategien in Stadt und Kanton Zürich analysieren. Wir beschränken uns hierbei auf die bei den Polizeistellen eingegangenen Anzeigen für zwei Formen von Straftaten: *Entreissediebstähle* und *Raubüberfälle*. Beiden Delikten ist gemeinsam, dass sie in überwiegender Zahl auf der Strasse, im öffentlich zugänglichen Raum also, begangen werden und dass zudem ein grosser Teil der Finanzierung der Drogensucht dient.⁸ Wie gross der Anteil drogensüchtiger Delinquenten ist, lässt sich etwa anhand der gesamtschweizerischen Statistiken der *Verurteilungen* ablesen. Diese zeigen, dass 1989 in 43 Prozent der Raubüberfälle die Verurteilten ebenfalls wegen eines Betäubungsmitteldeliktens zur Rechenschaft gezogen wurden.⁹ Ähnlich hoch liegen Schätzungen der Stadtpolizei Zürich aufgrund der aufgeklärten Fälle. Die dort gesammelten Daten deuten für 1989 auf einen Anteil von mindestens 40 Prozent Beschaffungskriminalität bei Raub und 60 Prozent bei Entreissediebstählen hin.¹⁰

Eine Problematik bei der Verwendung von Anzeigedaten besteht darin, dass die bekannten Probleme der *Dunkelziffern* sowie von Änderungen in der *polizeilichen Registrierungspraxis* einen Einfluss auf die Daten haben mögen. Allerdings sollte die Bedeutung dieser Probleme nicht überschätzt werden. Zum einen ist zwar bekannt, dass im Bereich von Raub und Entreissediebstahl ein beträchtlicher Teil – einzelne Schätzungen nennen bis zu 85 Prozent¹¹ – der Delikte nicht angezeigt wird, jedoch unterliegt das Anzeigeverhalten der Bevölkerung eher langfristigen als kurzfristigen Veränderungen. Zum anderen bestehen keine Hinweise darauf, dass sich die statistische Registrierungspraxis der Zürcher Kantonspolizei seit Bestehen der KRISTA-Statistik in gravierender Weise verändert hätte.

DIE ENTWICKLUNG VON 1980 BIS 1991 IM ÜBERBLICK

Betrachtet man zunächst die *jährliche* Entwicklung der beiden hier untersuchten Deliktsformen über den Beobachtungszeitraum (vgl. Tabelle 2), so lassen sich vier bedeutsame Verschiebungen erkennen.

Tabelle 2: Anzahl der polizeilich registrierten Straftaten im Kanton Zürich
Entreissediebstahl und Raub, 1980–1991

| | Entreissediebstahl | | | | Raub | | | |
|------|--------------------|------|------------|------|---------|------|------------|------|
| | Absolut | | in Prozent | | Absolut | | in Prozent | |
| | Stadt | Land | Stadt | Land | Stadt | Land | Stadt | Land |
| 1980 | 365 | 97 | 79.0 | 21.0 | 333 | 89 | 78.9 | 21.1 |
| 1981 | 493 | 115 | 81.1 | 18.9 | 422 | 101 | 80.7 | 19.3 |
| 1982 | 622 | 119 | 83.9 | 16.1 | 522 | 117 | 81.7 | 18.3 |
| 1983 | 550 | 126 | 81.4 | 18.6 | 491 | 123 | 80.0 | 20.0 |
| 1984 | 444 | 105 | 80.9 | 19.1 | 496 | 102 | 82.9 | 17.1 |
| 1985 | 351 | 76 | 82.2 | 17.8 | 417 | 86 | 82.9 | 17.1 |
| 1986 | 322 | 94 | 77.4 | 22.6 | 381 | 84 | 81.9 | 18.1 |
| 1987 | 425 | 65 | 86.7 | 13.3 | 435 | 128 | 77.3 | 22.7 |
| 1988 | 673 | 144 | 82.4 | 17.6 | 544 | 100 | 84.5 | 15.5 |
| 1989 | 605 | 64 | 90.4 | 9.6 | 593 | 137 | 81.2 | 18.8 |
| 1990 | 680 | 121 | 84.9 | 15.1 | 563 | 132 | 81.0 | 19.0 |
| 1991 | 676 | 102 | 86.9 | 13.1 | 796 | 171 | 82.3 | 17.7 |

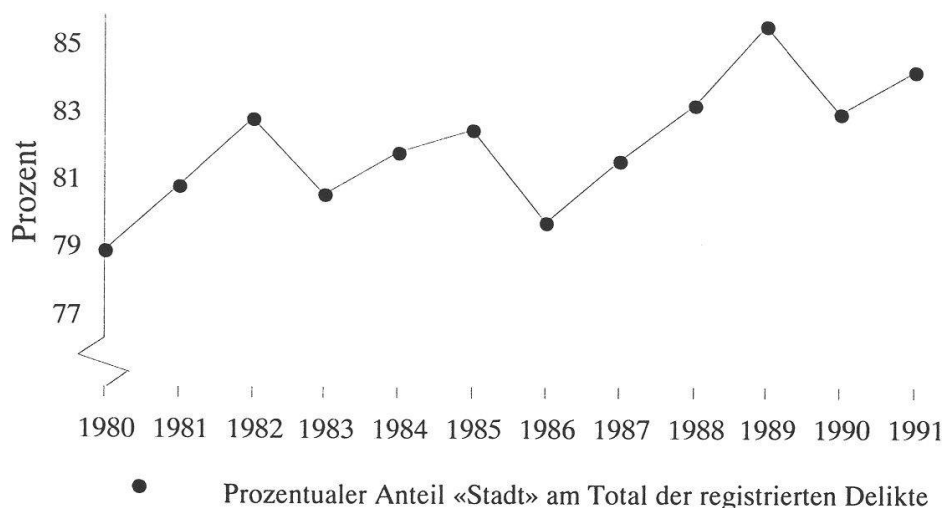
Quelle: KRISTA-Statistik des Kantons Zürich, verschiedene Jahrgänge.

Erstens ist seit Beginn der Beobachtungsperiode bei beiden Deliktformen eine massive *Zunahme* festzustellen. Wurden 1980 auf Kantonsgebiet noch insgesamt 884 Fälle registriert, so waren es 1991 bereits 1745 Fälle: dies entspricht einem Anstieg um rund 97 Prozent. Allerdings verteilt sich diese Steigerung nicht gleichmässig über den gesamten Zeitraum. Zunächst steigen die registrierten Delikthäufigkeiten bis 1984 deutlich an, worauf aber eine Periode ebenso rasch wieder sinkender Häufigkeiten folgt. Das Minimum der Straftaten liegt im Jahre 1986, in dem insgesamt 881 Straftaten registriert werden. In den Folgejahren schwillt dann die Häufigkeit erneut dramatisch an, und 1991 wird rund das Doppelte des fünf Jahre vorher gemessenen Minimums erreicht.

Ein zweites auffallendes Muster ist die massive *Konzentration* der begangenen Straftaten auf das Gebiet des Bezirks Zürich. Je nach Jahr und Deliktart werden zwischen 77 und 91 Prozent aller im Kanton Zürich registrierten Straftaten in diesem Bereich auf dem Gebiet der Stadt Zürich begangen. Hierbei zu berücksichtigen ist, dass nur etwa 30 Prozent aller Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons innerhalb der Stadtgrenzen wohnen. Bezieht man daher die Häufigkeiten auf die Wohnbevölkerung der entsprechenden Gebiete, so erhält man in der Stadt eine rund 20mal höhere Delinquenzbelastung als im übrigen Kantonsgebiet. Nicht sichtbar ist hier, dass innerhalb des Stadtgebietes selber wiederum die überwiegende Mehrzahl der registrierten Straftaten im Stadtzentrum (Stadtkreis 1 etwa ein Drittel aller Straftaten) begangen wurden.

Über den beobachteten Zeitraum hat sich – drittens – das Ausmass der Delikt-konzentration auf das Stadtgebiet noch *verstärkt* (vgl. Abbildung 1). So steigt über die beobachteten zwölf Jahre der Anteil der in der Stadt begangenen Delikte von Werten um 79 Prozent auf einen Bereich um 85 Prozent an. Im Gegenzug sinkt der Anteil der im übrigen Kantonsgebiet begangenen Delikte von 21 Prozent auf rund 15 Prozent.

Abbildung 1: Prozentualer Anteil der polizeilich registrierten Entreissediebstähle und Raubüberfälle in der Stadt Zürich am kantonalen Total



Quelle: siehe Tabelle 1

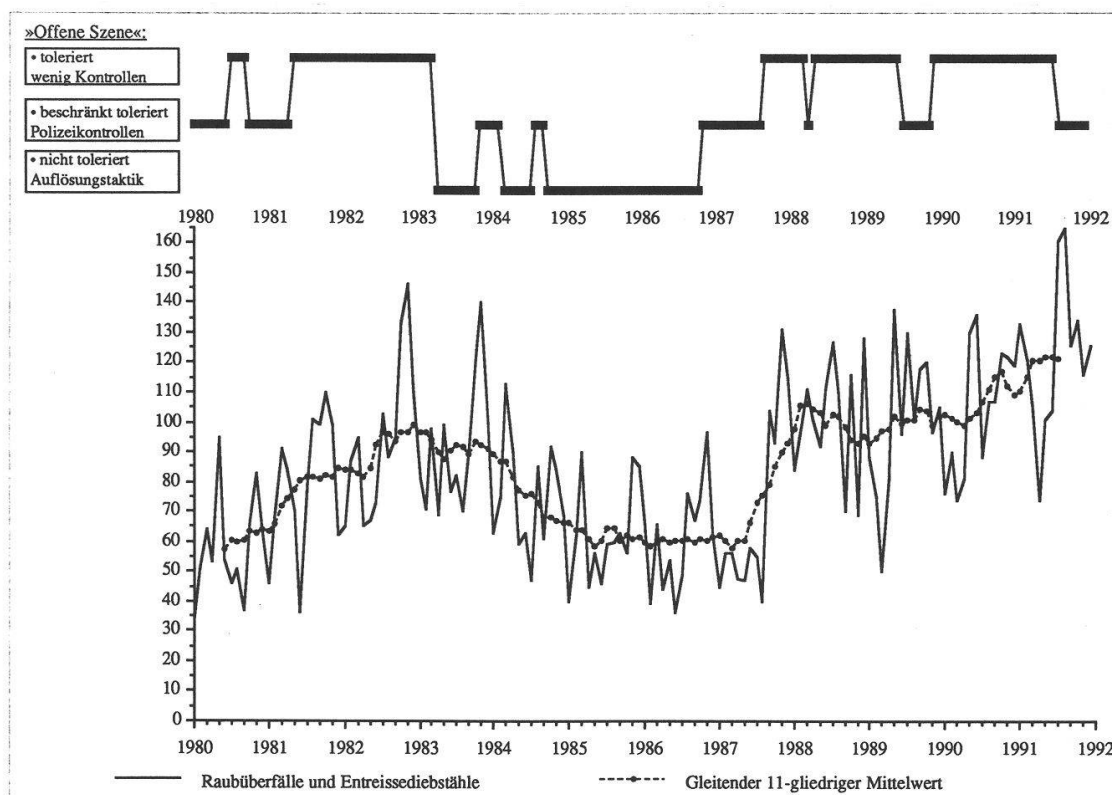
Ein viertes Muster, das sich aus den verfügbaren Daten ablesen lässt, ist die *Verteilung auf die beiden Deliktarten*. Da die polizeilichen Registrierungsrichtlinien über die zwölf Jahre unverändert geblieben sind und die beiden Delikte vom Motiv her eng miteinander verwandt sind, vermittelt ein Vergleich der beiden Delikte gewisse Aufschlüsse über den Grad der Gewaltanwendung. Er zeigt, dass über den Beobachtungszeitraum die Kategorie «Raub» eine deutlich stärkere Zunahme aufweist als die Kategorie «Entreissediebstahl». Dies kann als Hinweis auf eine verstärkte Gewaltanwendung auch im Bereich der Beschaffungskriminalität verstanden werden.

ANALYSE

In welcher Richtung haben nun verschiedene Grunddispositionen in der Zürcher Drogenpolitik einen Einfluss auf das Ausmass der Beschaffungskriminalität gehabt? Fragestellung kann besonders deshalb für den Raum Zürich genauer untersucht werden, weil wir über die monatlichen Zahlen der Anzeigen verfügen, welche ein recht präzises Bild des zeitlichen Ablaufes der Deliktintensität vermitteln. Trägt man entsprechend die Zahl der in der Stadt Zürich registrierten Straftaten monatlich nach dem Zeitpunkt der Tatbegehung auf, so erhält man den in Abbildung 2 erkennbaren Verlauf. Er zeigt zunächst ein recht grosses Ausmass an monatlichen Schwankungen in beiden Zeitreihen wie auch in der Summenreihe. Bei genauerer Analyse wird erkennbar, dass die scheinbar unregelmässigen Schwankungen eine gewisse Periodizität enthalten, indem die Phasen mit den höchsten Werten zumeist in den Monaten Oktober bis Dezember (jahresdurchschnittliches Maximum im November) liegen.¹² Neben diesen monatlichen und jahreszeitlichen Fluktuationen sind aber deutlich längerfristige Trendentwicklungen zu beobachten, welche durch einen gleitenden 11gliedrigen Mittelwert verdeutlicht werden. Diese sollen im folgenden im Mittelpunkt der Interpretation stehen.

Zunächst ist in der Datenreihe deutlich erkennbar, dass unsere Beobachtungsperiode mit einer Phase ansteigender Häufigkeiten der begangenen Delikte einsetzt. Wann diese Entwicklung ihren Anfang hat, ist hier nicht bestimmbar. Gesamtschweizerische Daten legen jedoch nahe, dass die Häufigkeiten von Raub und Entreissediebstahl bereits seit den frühen siebziger Jahren einen steil ansteigenden Trend aufwiesen.¹³ Dieser setzt sich in der Stadt Zürich bis gegen Ende 1982 fort. Ob – und in welcher Weise – die Existenz der autonomen Jugendhäuser sowie der offenen Drogenszene an der «Riviera» einen Einfluss auf die Zunahme gehabt haben, ist aus den Daten nicht eindeutig zu eruieren. Zwar fallen diese Ereignisse insgesamt in eine Periode ansteigender Drogendelinquenz, doch ist beispielweise zu konstatieren, dass insgesamt die Periode der zweiten Eröffnung des AJZ eher ■ 87

Table 2: Monatliche Entwicklung der Raubüberfälle und der Entreissdiebstähle in der Stadt Zürich im Vergleich zum Ausmass der Tolerierung einer offenen Drogenszene



Quelle: Für die Kriminalitätsdaten: Gesonderte Auswertung der KRISTA-Statistik.

von stabilen Delikthäufigkeiten geprägt war. Demgegenüber fällt der vorläufige Höhepunkt der Drogendelinquenz in der zweiten Jahreshälfte 1982 deutlich mit der grossen, offenen harten Drogenszene an der Zürcher «Riviera» zusammen.

Eine zweite Trendperiode dauert vom Winter 1982/83 bis zum Herbst 1987. Sie beginnt mit einer Phase zunächst deutlich sinkender Delinquenzhäufigkeiten bis im Frühling 1985 und geht dann in eine Stabilisierung auf relativ tiefem Niveau über. In der städtischen Drogenpolitik werden in dieser Phase durch fortwährende Polizeiaktionen die sich bildenden offenen Drogenszenen jeweils wieder aufgelöst oder zumindest massiv gestört. Über die jeweiligen Aufenthaltsorte sowie die Phasen konzentrierter polizeilicher Einsätze gibt die Zeittafel auf Seite 70 Auskunft. Wichtig für unsere Argumentation ist, dass der Beginn deutlich sinkender Häufigkeiten registrierter Raubüberfälle und Entreissdiebstähle im Frühherbst 1983 genau mit dem Einsetzen jener Polizeitaktik zusammenfällt, die erklärermassen die Auflösung der offenen Drogenszene zum Ziel hat.

Eine Stabilisierung der registrierten Häufigkeiten im Bereich von rund 60

ling 1985 bis Oktober 1987 zu beobachten. Während jener Periode wird zunächst eine zahlenmässig reduzierte Drogenszene im Bereich des Stadelhoferplatzes, teilweise des Hirschenplatzes und dann im Verlaufe des Jahres 1986 um das Jugendzentrum «Drahtschmidli» toleriert, wobei man mit gelegentlichen Razzien die Grösse der Szene unter Kontrolle zu halten versucht. Vom Herbst 1986 an wird der Raum «Platzspitz» – «Drahtschmidli» und insbesondere die verbindende Fussgängerbrücke über die Limmat zum neuen Markt für harte Drogen.

Eindrücklich ist nun der neuerliche Anstieg der registrierten Beschaffungsdelinquenz auf öffentlichem Raum zwischen August und November 1987, als innerhalb von drei Monaten die registrierten Delikte um rund 230 Prozent zunehmen und sich auf diesem erhöhten Niveau stabilisieren. Dieser Anstieg fällt zeitlich genau mit drogenpolitischen Entscheiden zusammen, die insgesamt zur längerfristigen Etablierung der offenen Drogenszene auf dem Platzspitz führen: Anfang August 1987 erklären die verantwortlichen Instanzen der Stadtregierung, dass die massierte Anwesenheit der Drogenszene um das Jugendhaus «Drahtschmidli» nicht länger mit dem Betrieb des Jugendhauses vereinbar sei. Im September 1987 wird daher das Jugendhaus geschlossen und etwa gleichzeitig mit der Implementierung einer auf «Überlebenshilfe» ausgerichteten Drogenpolitik begonnen, die nun recht eigentlich das *Drogenghetto* am Platzspitz politisch legitimiert. Auch in den folgenden vier Jahren zeigt sich, dass keine der verschiedenen drogenpolitischen Massnahmen am Platzspitz selber einen senkenden Einfluss auf das Ausmass der registrierten Beschaffungsdelinquenz gehabt hätte. Vielmehr scheinen sowohl die Direkthilfe am Platzspitz wie auch die hin und wieder durchgeführten Polizeirazzien insgesamt nur dazu beigetragen zu haben, dass sich das Gesamtniveau zunächst stabilisierte und ab Winter 1990 bis zum Ende der Beobachtungsperiode im Dezember 1991 nochmals weiter anstieg.

In Tabelle 3 sind die Ergebnisse der Analysen zusammenfassend dargestellt. Sie zeigen die mittleren monatlichen Werte der polizeilich registrierten Delikte sowie den durchschnittlichen Anteil der Stadt am Total der im Kanton Zürich begangenen Beschaffungskriminalität.

Aus diesen Daten geht – wie bereits aus der obigen Diskussion – zweierlei hervor: Zum einen liegt die Zahl der Strassenraube und der Entreissdiebstähle in Phasen, in denen keine «offene Drogenszene» toleriert wird, deutlich niedriger als in jenen Perioden, in denen diese mit polizeilichen Massnahmen zu behindern versucht wird. Die Vermutung, dass hier ein kausaler Zusammenhang besteht, wird durch die zweite empirische Beobachtung unterstützt. In Phasen mit einer offenen städtischen Drogenszene verschiebt sich das delinquente Geschehen in Richtung Stadt.

Die hieraus folgende Annahme, dass eine offene Drogenszene eine beträchtliche Sogwirkung entfaltet und zu einer räumlichen Mobilität in die Stadt Zürich führt, ■ 89

Tabelle 3: Beschaffungskriminalität in Abhängigkeit von verschiedenen drogenpolitischen Prioritäten

| | «Offene Drogenszene» | | |
|------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|
| | toleriert (67 Monate) | beschränkt toleriert (40 Monate) | nicht toleriert (37 Monate) |
| Registrierte Delikte pro Monat | 95,7 | 81,9 | 68,8 |
| Anteil der Stadt am Gesamttotal | 82,7% | 81, % | 80,7% |

Tabelle 4 Wohnsitz von Straftätern zur Strafzeit, Kanton Zürich

| Wohnsitz | Entreissdiebstahl | | Raub | |
|--------------------------------------|-------------------|---------|---------|---------|
| | Absolut | Prozent | Absolut | Prozent |
| Stadt Zürich | 57 | 21,1 | 186 | 26,0 |
| übriger Kanton | 102 | 38,0 | 218 | 30,5 |
| Anderer Kanton | 67 | 24,9 | 141 | 19,7 |
| Ausland oder ohne festen Wohnsitz | 43 | 16,0 | 170 | 23,8 |

Quelle: KRISTA-Statistik, 1988–1990

kann durch weitere empirische Belege unterstützt werden. Für die Jahre 1988 bis 1990 werden in der zürcherischen Kriminalstatistik Daten über die Wohnorte der polizeilich festgestellten Täterinnen und Täter zum Tatzeitpunkt publiziert. Diese Daten sind für die uns interessierenden Deliktformen in Tabelle 4 zusammengestellt. Sie zeigen eine Verteilung, die in starkem Gegensatz zu Befunden kriminologischer Untersuchungen über Tätermobilität in anderen Städten steht. Während die meisten derartigen Studien in den USA und in Europa zum Schluss kommen, dass Straftaten fast immer im näheren Umfeld des Wohnortes begangen werden (räumliche Mobilität < 2 Kilometer), weisen die Zürcher Befunde auf ein beträchtliches Ausmass an Mobilität hin. Nur rund ein Viertel der polizeilich

identifizierten Täterinnen und Täter hatte seinen Wohnsitz zur Tatzeit in der Stadt Zürich. Hingegen gaben rund 40 Prozent von ihnen an, zur Tatzeit entweder in einem anderen Kanton oder im Ausland wohnhaft gewesen zu sein.

Die gefundenen empirischen Muster stützen die Vermutung, dass für den Zusammenhang zwischen einer lokalen offenen Szene für harte Drogen und dem Ausmass an Beschaffungskriminalität das pessimistische Modell gilt.¹⁴ Vieles spricht dafür, dass das von verschiedenen Deutschschweizer Städten während mehrerer Jahre praktizierte drogenpolitische Modell zumindest aus einer kriminologischen Sicht als *kostspielig* eingestuft werden muss. Ob dessen Auswirkungen etwa in epidemiologischer Sicht (Aids-Prävention) oder suchtpreventiver Sicht anders zu beurteilen sind, ist hiermit natürlich nicht beantwortet.¹⁵

Ebensowenig lassen die Ergebnisse Schlüsse zu auf die Debatte um eine Liberalisierung der Drogengesetzgebung oder eine kontrollierte und dezentrale Heroinabgabe. Wie eingangs bereits betont, ist der hier empirisch gefundene Wirkungszusammenhang von einer Konstellation abhängig, bei der räumlich begrenzt ein «offener» Drogenmarkt toleriert wird und gleichzeitig mittels einer flächendeckenden *Prohibitionspolitik* die Preise für die konsumierten Drogen hoch gehalten werden. Unter veränderten Rahmenbedingungen müssten die hier gefundenen Zusammenhänge nochmals neu untersucht werden.

Anmerkungen

- 1 Raubüberfälle werden zu etwa 55 Prozent und Entreissdiebstähle zu rund 80 Prozent auf offener Strasse begangen. Vgl. KRISTA-Statistik, verschiedene Jahrgänge.
- 2 Im Kanton Zürich sind beim Raub rund 20 Prozent und beim Entreissdiebstahl etwa 55 Prozent der Opfer ältere Leute (Alter über 60 Jahre). Im Kanton Basel-Stadt fanden wir einen Anteil von 63 Prozent weiblicher Opfer für Raub und Entreissdiebstahl zusammen.
- 3 Zürich führt als bislang einziger Kanton der Schweiz seit 1980 eine ausführliche, gut dokumentierte und elektronisch aufbereitete Statistik der der Polizei bekannten Delikte; vgl. Kantonspolizei Zürich (Hg.): KRISTA – Kriminalstatistik des Kantons Zürich, Zürich 1980–1991.
- 4 Für Elemente einer liberalen Drogenpolitik vgl. das Interview mit Milton Friedman, in: «NZZ-Folio», Nr 4, April 1992, S. 36–40 sowie der Bericht der Arbeitsgruppe «Liberales Modell», in: Böker Wolfgang und Nelles Joachim (Hg.): Drogenpolitik wohin? Sachverhalte, Entwicklungen, Handlungsvorschläge, Bern 1991.
- 5 Zur gesamtschweizerischen Entwicklung der Drogenpolitik vgl. Eisner Manuel: Drogenpolitik als politischer Konfliktprozess, in: Böker Wolfgang und Nelles Joachim (wie Anm. 4).
- 6 Zur Geschichte der Drogenszene vgl. Gerdes Klaus und v. Wolffersdorff-Ehlert Christian: Drogenszene: Suche nach Gegenwart. Ergebnisse teilnehmender Beobachtung in der jugendlichen Drogensubkultur, Stuttgart 1974.
- 7 Diese Chronologie wurde mit Hilfe der einschlägigen Sammlungen von Zeitungsausschnitten in den Archiven der «Neuen Zürcher Zeitung», des Schweizerischen Sozialarchivs und des Stadtarchivs Zürich zusammengestellt.
- 8 Während bei der polizeilichen Klassifikation als Entreissdiebstahl davon ausgegangen wird, ■ 91

dass der Täter sich das Gut ohne Anwendung von physischer Gewalt angeeignet hat, ist für die Klassifikation einer Entwendung als Raub der Einsatz einer Waffe oder körperlicher Gewalt ausschlaggebend.

- 9 Vgl. Storz Renate und Besozzi Claudio: Gewalt und Gewaltkriminalität, in: Schweizerischer Gesundheitsbericht der Bundesregierung, Bern 1992.
- 10 Stadtpolizei Zürich, Kriminalkommissariat V.
- 11 Schwarzenegger Christian: Opfermerkmale, Kriminalitätsbelastung und Anzeigeverhalten im Kanton Zürich. Resultate der Zürcher Opferbefragung, in: «Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht,» Band 108, 1991/1, S. 63–91.
- 12 Dieser Sachverhalt wird auch statistisch bei einer Spektralanalyse bestätigt.
- 13 Vgl. die Daten über die Entwicklung des Raubes in Schweizer Grosstädten bei Killias Martin: Précis de Criminologie, Bern 1991, S. 128.
- 14 Ein Nachweis einer *kausalen Beziehung* im engeren Sinne ist mit dieser Analyse jedoch nicht geleistet. Hierfür wären relativ komplexe statistische Prüfverfahren wie etwa ARIMA-Modelle notwendig.
- 15 Zur notwendigen Ausrichtung der Drogenpolitik an mehreren Zielen vgl. den Beitrag von André Seidenberg in diesem Band.

LA POLITIQUE DE LA DROGUE ET LA CRIMINALITÉ AU QUOTIDIEN: UNE ANALYSE EMPIRIQUE, LE CAS DE ZURICH

Le phénomène zurichois représente un cas révélateur dans le paysage socio-politique helvétique. En effet, ces vingt dernières années, la tolérance temporaire de grandes scènes illégales de la drogue dans plusieurs centres urbains a côtoyé la politique de répression poursuivie sur le plan national. Une question de taille se pose: quels sont les effets de cette politique de tolérance sur l'évolution des agressions à main armée et de vols à la tire dans les centres urbains concernés. Les dénonciations déposées entre 1980 et 1991 au niveau communal et cantonal nous permettent d'analyser l'évolution des délits commis dans le cadre des stratégies changeantes qu'adoptent les autorités face à ces scènes de drogues dures. Le rapport entre la scène ouverte et l'ampleur de la criminalité a soulevé de nombreux débats au cours de ces dix dernières années, dont nous retenons deux modèles: Selon le premier modèle, la scène ouverte de la drogue n'aurait pas d'effets directs sur l'ampleur de la délinquance liée à une consommation animée par des motifs économiques. Elle aurait même plutôt tendance à la diminuer. Selon le deuxième modèle, la scène ouverte attirerait les consommateurs vivant en dehors de la région et favoriserait la consommation auprès de nouvelles personnes. A l'appui de ces faits, le nombre des toxicomanes

Les diverses étapes de la scène ouverte

Dans le jargon des policiers, autorités et journalistes, on entend par scène ouverte un espace étroitement limité où un grand nombre de personnes se rencontrent pour acheter, vendre et consommer de la drogue illégale sous le regard des autorités. Ce rassemblement est donc toléré.

C'est en 1977 que Zurich connaît sa première scène ouverte. Nichée au coeur de la vieille ville, les consommateurs d'alors se retrouvent à la Hirschenplatz. Un changement profond se produit avec la réouverture en 1981 de l'AJZ (centre de jeunesse autonome). C'est alors que la marginalisation sociale des scènes de drogue perce le jour et prend de l'ampleur. Lors de la fermeture de l'AJZ en mars de l'année suivante, les toxicomanes se déplacent vers les rives du lac. Pendant à peu près un an, les autorités ferment les yeux. De 1983 à 1987, les toxicomanes sont sans cesse contraints de changer de lieux dans les espaces les plus brefs. Par suite de cette politique, le commerce s'établit pendant l'été et l'automne 1987 aux abords de la maison de jeunesse Drahtschmidli. Après sa fermeture, vers la fin de la même année, la scène de la drogue se déplace vers le Platzspitz voisin, un parc qui se situe à quelques pas de la gare, à côté du Musée national suisse. La scène y restera pendant quatre ans, à ciel ouvert et aux yeux du monde.

Un regard sur les dix dernières années

Pour mettre dans la balance les deux hypothèses citées plus haut, nous nous référons aux statistiques judiciaires cantonales que nous allons analyser sur la base des différentes étapes mentionnées. Toutefois, nous ne prendrons en considération que deux sortes de délits, tels les agressions à main armée et les vols à la tire dénoncés à la police. Premièrement, les rapports annuels démontrent une augmentation massive des délits. Elle n'évolue toutefois pas d'une manière régulière pendant toute la période. Deuxièmement, il y a une concentration massive des délits dans le district de Zurich. Troisièmement, on observe une augmentation encore plus forte dans l'ensemble de la ville. Quatrièmement, les agressions à main armée sont supérieures par rapport aux vols à la tire.

Quels effets les diverses stratégies politiques ont-elles exercé sur l'ampleur de la criminalité? La période observée débute par une hausse remarquable qui se maintient jusqu'à la fin de l'année 1982. L'étape suivante qui va de l'hiver 1982/1983 à l'automne 1987 débute par une nette baisse du nombre des délits jusqu'au printemps 1985 et finit par se stabiliser à un niveau relativement bas. Il est important de signaler que cette diminution en automne 1983 coïncide avec la nouvelle tactique policière qui a pour but d'éliminer la scène ouverte. On enregistre un nombre stable de délits pour la période qui va du printemps 1985 à octobre 1987, et pendant laquelle une scène ouverte limitée est tolérée dans les alentours de la gare de Stadelhofen, en partie sur la Hirschenplatz, puis, dans le courant de l'année 1986, ■ 93

autour du centre de jeunesse Drahtschmidli. A partir de l'automne 1986, l'espace Platzspitz - Drahtschmidli et la passerelle de jonction sur la Limmat se transforment en plaque tournante du trafic de drogues dures. La hausse de la délinquance entre août et novembre 1987 est spectaculaire; elle frise les 230% et finit par se stabiliser à ce niveau-là. Cette augmentation coïncide avec la prise de mesures politiques qui visent à établir la scène ouverte au Platzspitz. C'est la fermeture du Drahtschmidli et le début d'une politique d'intervention médico-sociale assurant la survie des toxicomanes. On constate que les mesures prises n'ont en rien réussi à freiner la délinquance. Au contraire, tant les descentes de police que l'aide des services sociaux ont contribué à la stabilisation du nombre de délits ainsi qu'à son augmentation de l'hiver 1990 à décembre 1991 qui marque la fin de notre période observée.

Ces chiffres appellent deux remarques. D'une part, le nombre des agressions à main armée et des vols à la tire est nettement inférieur lorsque la scène ouverte n'est pas tolérée, donc entravée par les mesures policières. Parallèlement la criminalité se répartit sur l'ensemble de la ville. Nos données empiriques appuient donc l'hypothèse selon laquelle il existe un lien entre une scène ouverte locale et l'ampleur de la criminalité. Les résultats ne permettent toutefois pas de tirer des conclusions pour le débat portant sur la libéralisation de la législation ou de la distribution d'héroïne contrôlée et décentralisée. Le phénomène observé dépend d'une constellation qui, d'une part, tolère un marché ouvert sur un espace restreint et, d'autre part, maintient des prix élevés occasionnés par une politique prohibitionniste. L'analyse serait entièrement à refaire dans le cas où les conditions-cadre changeraient.

Traduction: Béatrice Raboud