



DEUTSCHER PRÄVENTIONSTAG

Gremien Kommunalen Kriminalprävention –
Bestandsaufnahme und Perspektive

von

Wiebke Steffen

Dokument aus der
Internetdokumentation Deutscher Präventionstag
www.praeventionstag.de

Hrsg. von

Hans-Jürgen Kerner und Erich Marks

im Auftrag der
Deutschen Stiftung für Verbrechenverhütung und Straffälligenhilfe
(DVS)

Zur Zitation:

Steffen, W. (2004): Gremien Kommunalen Kriminalprävention – Bestandsaufnahme und Perspektive. In: Kerner, H.-J.; Marks, E. (Hrsg.): Internetdokumentation Deutscher Präventionstag. Hannover.

http://www.praeventionstag.de/content/9_praev/doku/steffen/index_9_steffen.html

Zusammenfassung

Die Entwicklung der Kommunalen Kriminalprävention in Deutschland liest sich wie eine Erfolgsgeschichte: 1990 wurde die bereits in den achtziger Jahren thematisierte Forderung, „Ausschüsse für Kriminalitätsvorbeugung“ in den Kommunen und auf Länderebene zu gründen, erstmals eingelöst (mit der Einrichtung des „Rates für Kriminalitätsverhütung in Schleswig-Holstein“). Heute gibt es ca. 2000 kommunale Präventionsgremien in Deutschland und auch Landesräte für Kriminalprävention sind inzwischen in fast allen Ländern eingerichtet worden. Rein quantitativ betrachtet hat sich die (kommunale) Kriminalprävention in Deutschland in den letzten zehn Jahren also durchaus positiv entwickelt.

Unter qualitativen Gesichtspunkten ist die Entwicklung allerdings nicht ganz so positiv verlaufen: Nicht nur, dass mehr Konzepte, Papiere und Diskussionen produziert wurden als wirksame Taten, fehlt es den meisten Gremien an der notwendigen personellen und finanziellen Ausstattung, ihre Beschlüsse und Empfehlungen sind häufig von nur geringer Verbindlichkeit und kaum ein Gremium ist demokratisch legitimiert. Außerdem ist es nur wenigen Gremien gelungen, „normale“ im Sinne von „funktionslosen“ Bürgern zu integrieren; nur ausnahmsweise konnte der Anspruch verwirklicht werden, die Bürger bei der Kriminalitätskontrolle von Betroffenen zu Beteiligten zu machen, ihre Partizipation am und ihre Verantwortung für den Sicherheitszustand ihres Gemeinwesens zu ermöglichen und durchzusetzen.

Die Einrichtung kommunaler Präventionsgremien war ein erster und auch richtiger Schritt, um Kriminalprävention als gesamtgesellschaftliche Aufgabe im Allgemeinen und die Gemeinde als dafür zentrales Aktionsfeld im Besonderen wieder zu entdecken. Jetzt muss auf diesem Wege aber weiter gegangen werden: Kommunale Kriminalprävention muss in Richtung einer Kommunalen Sicherheitspolitik weiter entwickelt, als kommunale Querschnittsaufgabe ausgestaltet und demokratisch legitimiert werden, mit klaren politischen Zielsetzungen und vernetzten, interdisziplinären und integrativen Vorgehensweisen. In konkreten Modellprojekten sollte in Kommunen unterschiedlicher Größe und mit unterschiedlichen Gemeindegremien erprobt werden, wie Sicherheitspolitik auf kommunaler Ebene organisiert und gestaltet werden kann.

1 Zur „Herkunft“ Kommunalen Kriminalprävention: Wiederentdeckung der Kommune als Aktionsfeld für Kriminalprävention

Die Geschichte der Kommunalen Kriminalprävention in Deutschland ist zwar kurz, aber – scheinbar - erfolgreich: In den letzten zehn Jahren wurden ca. 2000 Präventionsgremien auf kommunaler Ebene eingerichtet, in denen sich – so die Grundidee der Kommunalen Kriminalprävention - alle treffen (sollten), die mit Prävention zu tun haben oder zumindest ein solches Interesse bekunden (Schwind 2004, 354).

Zwar wurde schon in den 1980er-Jahren gefordert, „Ausschüsse für Kriminalitätsvorbeugung“ in den Kommunen und auf Länderebene einzurichten, doch wurde diese Forderung erst 1990 mit der Einrichtung des „Rates für Kriminalitätsverhütung in Schleswig-Holstein“ zum ersten Mal verwirklicht. In der Folge kam es geradezu zu einem „Gremien-Boom“ – nicht zuletzt ausgelöst und gefördert durch die Einrichtung von Landespräventionsräten oder vergleichbaren Gremien in fast allen Ländern (derzeit verfügen nur Hamburg und Bayern noch nicht einmal ansatzweise über ein solches Gremium). Dieser Boom scheint allerdings seit einiger Zeit schon wieder vorbei zu sein.

Zumindest ist es in den letzten Jahren nicht mehr zu vielen Neugründungen auf kommunaler Ebene gekommen.

Dass 1990 auch für die Kriminalprävention eine Art Wende-Jahr darstellt, hat mehrere Ursachen:

- Eine bis dahin nicht gekannte „**Kriminalitätswelle**“, auch und gerade durch die Straftaten, von denen der einzelne Bürger betroffen werden kann: Insgesamt wurden 1993 in Deutschland 6,7 Millionen Straftaten von der Polizei registriert; auch die Häufigkeitszahl – Belastung mit Straftaten pro 100.000 der Bevölkerung – erreichte mit 8.337 den bisher höchsten Wert. Seither geht die Zahl der Straftaten wieder zurück (auf rund 6,6 Millionen 2003; beim Wohnungseinbruch etwa sind die Zahlen von knapp 230.000 Delikten 1993 kontinuierlich auf gut 123.000 im Jahr 2003 zurückgegangen).
- Der **Paradigmenwechsel in der deutschen Kriminalpolitik** von einer deutlich repressiven, auf Polizei und Justiz bezogenen Ausrichtung hin zu einem gesamtgesellschaftlichen Bekämpfungsansatz, zu mehr Bürgernähe der Polizei und insgesamt zum Wiederaufleben und zur nachhaltigen Stärkung des Präventionsgedankens (allerdings vor allem des Gedankens einer Prävention durch Repression; nach wie vor hat die vorbeugende staatliche Reaktion auf Kriminalität in Deutschland einen eher repressiv-abschreckenden Charakter; s. dazu auch Stock 2001, 13).

Diese Kurskorrektur hin zum „Leitgedanken des Vorranges der Prävention vor der Repression“ (Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 39, S. 1, zitiert nach dem Ersten Periodischen Sicherheitsbericht 2001, 462) dürfte zum Teil auf den sich häufenden Befunden zu den Grenzen strafrechtlicher Sozialkontrolle beruhen sowie auf kriminaltheoretischen Einsichten und empirischen Ergebnissen zu den Gründen von Kriminalitätsfurcht. Ein Großteil der Faktoren, die als mögliche Entstehungsgründe für Kriminalität genannt werden, ist durch polizeiliche und strafrechtliche Mittel nicht oder nur in geringem Maße beeinflussbar. Auch hinsichtlich der Beeinflussung von Kriminalitätsfurcht ist die Prävention der Repression überlegen (Erster Periodischer Sicherheitsbericht 2001, 462).

Wie in den USA der 1970er-Jahre wurde „der Bürger“ mit seinen Alltagsängsten und Erwartungen wiederentdeckt, seine Zufriedenheit als Kunde des „Produktes Sicherheit“ in den Blick genommen. Da die Bürger auch in Deutschland ihre Kriminalitätsfurcht an Zeichen von Unordnung, Verfall und Verwahrlosung (raum- wie personenbezogen) festmachen, sind **Sicherheitsgefühl und Sicherheitsbedürfnis der Bürger** zu Leitbegriffen deutscher Sicherheitspolitik geworden (Stock 2001, 12; s. dazu insbesondere auch den Beschluss der Innenministerkonferenz vom Februar 1998; Stichworte: broken windows, zero tolerance, community policing).

- In der Konsequenz diente diese Wiederentdeckung der Bürger und ihrer Ängste nicht nur zur Legitimation einer Sicherheitspolitik im Sinne einer deutlich repressiv ausgerichteten Gefahrenabwehrpolitik (die Ereignisse des 11. September 2001 haben diese Ausrichtung über die Gefahrenabwehr hinaus hin zu Gefahrenvorsorge und zum Präventionsstaat noch einmal deutlich verstärkt), sondern auch dazu, Möglichkeiten für eine **Partizipation der Bürger** an der Inneren Sicherheit zu schaffen und ihre **Verantwortung für den Sicherheitszustand ihres**

Gemeinwesens zu betonen: Möglichkeiten, wie sie etwa Gremien kommunaler Kriminalprävention bieten können.

- Mit dem Verständnis von Kriminalprävention als gesamtgesellschaftlicher Aufgabe einher ging die **Wiederentdeckung der Kommune als Aktionsfeld dieser Prävention**. Damit wurde auch der Tatsache Rechnung getragen, dass viele der für das Tatgeschehen relevanten soziokulturellen, wirtschaftlichen und infrastrukturellen Faktoren einen deutlichen Lokalbezug aufweisen: Rund 70% der polizeilich registrierten Delikte werden am Wohnort von Täter und Opfer oder in dessen unmittelbarer Nähe begangen; die Mehrzahl der Täter begeht also Straftaten in der Gemeinde, in der auch ihre Erziehung und Sozialisation stattfanden (oder stattgefunden haben sollten ...) Außerdem sind es zumeist ortsansässige Opfer, die – unbewusst – Tatgelegenheiten schaffen. Und trotz der Verstaatlichung der Polizei und einer schon lange nicht mehr kommunal organisierten Justiz weist auch die (formelle) Sozialkontrolle starke örtliche Bezüge auf (wie jede Analyse polizeilichen Einsatz- und Ermittlungshandelns und justizieller Entscheidungen belegt!).

Der "Push" für die Kommunale Kriminalprävention kam mit der Erkenntnis,

- dass es sich bei Kriminalität in allen ihren Ausprägungen um ein vorrangig örtliches Phänomen handelt,
- dass dort, wo Kriminalität entsteht, begünstigt oder gefördert wird, auch ihre Ursachen erkannt und beseitigt werden müssen und
- dass dies in gemeinsamer Verantwortung der Bürger des jeweiligen Gemeinwesens und ihrer kommunalen und staatlichen Einrichtungen erfolgen sollte.

Damit ist auch der „Drei-Säulen-Ansatz“ der Kommunalen Kriminalprävention beschrieben: Lokale Orientierung, Ressorts übergreifende Vernetzung und Bürgerpartizipation.

2 Zur „Gegenwart“ Kommunalen Kriminalprävention: Befunde zu den Gremien, ihren Aktivitäten und strukturellen Bedingungen

In den 1990er-Jahren sind in vielen deutschen Städten, Gemeinden und Landkreisen neue Netzwerke der Kommunikation und Kooperation zwischen Polizei, Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik, Justiz, Wirtschaft, sozialen Diensten, freien Trägern und anderen Akteuren zur Verhinderung von (Alltags-)Kriminalität und zur Gewährleistung öffentlicher Ordnung entstanden, die ihren Teil der Verantwortung für die Gewährleistung der Inneren Sicherheit und die Beseitigung der Ursachen der Kriminalität beitragen wollen.

Stellt sich die **Frage**, ob und in welchem Ausmaß ihnen das gelingt:

- Wie erfolgreich sind die Gremien der Kommunalen Kriminalprävention bei der Bewältigung dieser Forderung und der Herausforderung, bisher eigenständige Präventionsaktivitäten zu vernetzen und möglichst viele gesellschaftliche Kräfte – einschließlich der Bürger - dauerhaft in die gemeinsamen Aktivitäten einzubinden?
- Ist es den Gremien gelungen, ein eigenständiges und langfristiges Konzept kommunaler Kriminalpolitik zu entwickeln? Was unterscheidet ihre Arbeit von den herkömmlichen Projekten und Maßnahmen der sozialen und situativen Prävention?

Die **Antwort** auf diese Fragen bereitet Schwierigkeiten, weil es weit gehend an empirischen Untersuchungen und Daten zu diesen Gremien fehlt – von einer Evaluation hinsichtlich der Umsetzung der geplanten Aktivitäten, der Erreichung der angestrebten Ziele und der Bestimmung der Wirkungsprozesse ganz zu schweigen (eine der wenigen Ausnahmen ist die Begleitforschung von Lustig/Braun zum Landkreis Heidenheim, 2002):

„Es liegen bislang empirische Untersuchungen nicht einmal ansatzweise vor, aus denen Aussagen über Nutzen, Kosten oder Folgen von kommunaler Kriminalprävention gezogen werden könnten. Dies deckt sich freilich mit Hinweisen auf das fehlende Interesse der Kriminalpolitik bzw. der Politik insgesamt an empirischer (Evaluations-)Forschung zu präventiven Maßnahmen auf dem Gebiet der Kriminalitätskontrolle“ (Albrecht 2002, 34).

Bekannt ist, dass die Kommunalen Präventionsgremien

- in sehr unterschiedlichen Organisationsformen tätig sind – „Runde Tische“, „Räte“, „Kommissionen“, „Arbeitsgruppen“ u.ä.,
- eine Vielzahl von Themen behandeln (zumindest zum Teil dokumentiert im Infopool Prävention des Bundeskriminalamtes und in PräviS) mit den Schwerpunkten Kinder- und Jugendkriminalität, Gewalt, Drogen/Sucht und Ausländer/Fremdenfeindlichkeit und dass sie
- ein weites Spektrum von Beteiligten umfassen (s.o.)

Die folgenden Ausführungen zum Ist-Stand der Kommunalen Kriminalprävention stützen sich auf die Ergebnisse einer im Jahr 2000 abgeschlossenen Befragung durch die Kriminologische Zentralstelle (Pilotstudie im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz; erfasst wurden 292 präventionsrelevante Projekte und Aktivitäten; s. dazu Erster Periodischer Sicherheitsbericht 2001, 471 f.), auf eine Befragung deutscher Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern zur Kommunalen Kriminalprävention (Oberfell-Fuchs 2001), auf Auswertungen des Infopools des Bundeskriminalamtes für das Jahr 1999 (Kant/Pütter/Hohmeyer 2000), auf Erkenntnisse aus Baden-Württemberg und zwei Städten in den neuen Bundesländern (Liebl 2002), auf eine Bestandsaufnahme von Projekten zur Kriminalprävention, die vom Landespräventionsrat Nordrhein-Westfalen durchgeführt worden ist (Brand/Fuhrmann/Walter 2003) und auf eigene Erhebungen bei den Landespräventionsräten und vergleichbaren Gremien auf Länderebene (auch an dieser Stelle möchte ich mich für deren Kooperation und Unterstützung herzlich bedanken!).

Noch eine grundsätzliche Anmerkung zur Wertung und Bewertung der folgenden Befunde: Es handelt bei den Aussagen sozusagen um statistische Gesetzmäßigkeiten. Der Einzelfall kann – und wird! – davon abweichen.

Doch jetzt zu den Befunden hinsichtlich Ausbaustand, Aktivitäten, Evaluation, Struktur und Organisation der Gremien kommunaler Kriminalprävention.

Ausbaustand der Kommunalen Kriminalprävention: Ländersache

- Die einzelnen **Länder** unterscheiden sich erheblich hinsichtlich ihres Standes an Kommunalen Präventionsgremien. Um dafür nur zwei Beispiele zu geben: Während es in Bayern gerade einmal 34 Sicherheitsbeiräte (so die dortige Bezeichnung) gibt, die mehr oder weniger „herumdümpeln“, verweist das Nachbarland Baden-Württemberg mit einigem Stolz auf mehr als 550 Projekte in fast 300 Städten, Gemeinden und Landkreisen (nicht zuletzt deshalb haben sich die Gastgeber des 9. Deutschen Präventionstages, das Land Baden-Württemberg und die Landeshauptstadt Stuttgart zusammen mit den anderen Veranstaltungspartnern für das Schwerpunktthema „Kommunale Kriminalprävention“ entschieden – dem „Markenzeichen und zentralen Baustein der baden-württembergischen Sicherheitsphilosophie“, so der Innenminister des Landes Baden-Württemberg, Dr. Thomas Schäuble, in seinem Grußwort). Der Vergleich der „Geschichte“ kommunaler Kriminalprävention in beiden Ländern macht übrigens deutlich, wie viel

auf Landesebene für, aber natürlich auch gegen die Bildung kommunaler Gremien getan werden kann.

- Immerhin 75% der deutschen **Städte** mit mehr als 50.000 Einwohnern engagieren sich grundsätzlich im Bereich der Kriminalprävention; etwa 60% geben an, über ein formal organisiertes kriminalpräventives Gremium zu verfügen (Oberfell-Fuchs 2001). Auf der Ebene der größeren Städte ist der Ausbaustand also gar nicht einmal so schlecht – allerdings leben hier nur etwa 30% der Bevölkerung Deutschlands. Zur Situation „auf der Fläche“ liegen keine Daten vor.

Außerdem sei schon an dieser Stelle angemerkt: „Gremium ist nicht gleich Gremium“ – und das gilt nicht nur für die erreichten Ergebnisse. Da die meisten Gremien von ihren Trägern nur „sehr zurückhaltend“ mit Personal und Finanzen ausgestattet werden, verbergen sich hinter mancher viel versprechenden Initiative und hinter manchem „Gremium“ Ein-Mann-/Eine-Frau-Betriebe mit spärlich gefüllter Kasse (Stock 2002).

Aktivitäten der Gremien: Unklare Inhalte, Konzept- und Konturlosigkeit

Mit dem Oberbegriff „Kommunale Kriminalprävention“ endet auch schon die Gemeinsamkeit der Einzelprojekte: Es fehlt den Präventionsgremien an einer zielgerichteten Strategie, es fehlen institutionalisierte Kriterien, die aus dem weit gehend unsystematischen Sammelsurium von Aktivitäten das Besondere und Kommunale an der Kommunalen Kriminalprävention deutlich machen (so auch Jasch 2003, 413 f.).

- Etwas Grundsätzliches voraus: Vielfach beginnen die Gremien gleich mit Aktivitäten und versäumen den ersten – und wichtigsten – Schritt, die lokale **Kriminalitätsanalyse** (so kommen beispielsweise auch die „Empfehlungen zur Einführung gemeinsamer periodischer Analysen der örtlichen Sicherheitslage von Polizei und Kommunen“ des Innenministeriums Baden-Württemberg vom Oktober 2003 erst etliche Jahre nach der Einführung der Kommunalen Kriminalprävention in diesem Land – was natürlich nicht unbedingt bedeutet, dass solche Analysen nicht von dem einen oder anderen Gremium auch ohne diese „Empfehlung“ gemacht worden sind!). Nur auf der Basis einer solchen Analyse – optimal natürlich in Form einer Kriminologischen Regionalanalyse – können jedoch Ansatzpunkte für präventive Maßnahmen erkannt und den einzelnen Akteuren der Kommunalen Kriminalprävention zugewiesen werden.
- Die kommunalen Präventionsgremien befassen sich überwiegend mit dem Bereich der **Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention**, und hier insbesondere mit der **Gewaltprävention** (Infopool Prävention, PräviS, Oberfell-Fuchs 2001; Kant/Pütter/Hohmeyer 2000; diese Schwerpunktsetzung entspricht auch den Ergebnissen der vom Landespräventionsrat Nordrhein-Westfalen 2002 bei allen Kommunen des Landes durchgeführten Bestandsaufnahme von Projekten zur Kriminalprävention (Brand/Fuhrmann/Walter 2003) und denen der Pilotstudie der Kriminologischen Zentralstelle). Diese Fokussierung auf eine als problematisch angesehene Jugend („Sicherheitsrisiko Jugend“) statt auf die problematischen Bedingungen ihres Aufwachsens, ist für kriminalpräventive Programme insgesamt festzustellen und zu kritisieren: Wegen der stigmatisierenden Effekte von Kriminalprävention, aber auch wegen der Vernachlässigung anderer, möglicherweise problematischerer Kriminalitätsbereiche.

- Begrenzt wird die **Themenwahl** übrigens nicht nur durch eigene Schwerpunktsetzungen, sondern auch durch die originären Zuständigkeiten der Fachbehörden, durch die Tatsache, dass die Empfehlungen und Maßnahmen der Gremien nicht in Rechte der Bürger eingreifen dürfen und durch die Frage, ob das Problem überhaupt lokal angegangen werden kann: Denn Strafrecht, strafrechtliche Sozialkontrolle und Kriminalität sind in Deutschland klassische Felder zentralstaatlicher Politik! (Pütter 2002, 71), die Weichen für viele Politikfelder werden auf Landes- oder Bundesebene gestellt, den Gemeinden sind hier die Hände gebunden (Jasch 2003, 413).
- Auffallend ist (so die Ergebnisse der Pilotstudie der Kriminologischen Zentralstelle, Erster Periodischer Sicherheitsbericht 2001, 471), dass von den 292 erfassten präventionsrelevanten Projekten und Aktivitäten die ganz überwiegende Zahl – 78% - Maßnahmen des **sozialen Ansatzes** verfolgten („primäre“ oder „unspezifische“ Prävention) und nur 9% einen **situativen Ansatz** („sekundäre“ oder „spezifische“ Prävention).

EXKURS:

Diese Ausrichtung entspricht der deutschen Tradition, die soziale (primäre) Prävention für wichtiger zu halten als die situative (sekundäre) Prävention, da die Erstere an die „Wurzeln der Kriminalität“ gehe, an ihre eigentlichen individuellen und sozialen Ursachen, während die Letztere „nur“ auf Symptome gerichtet sei, an der Oberfläche bleibe – also oberflächlich sei.

Dieses Verständnis – oder eher: Missverständnis – übersieht allerdings, dass die Motivation eines Täters, eine Straftat zu begehen, keineswegs nur mit seinen persönlichen Eigenschaften und Merkmalen zu tun hat, sondern dass häufig, möglicherweise sogar in erster Linie, dafür drei Bedingungen genügen: Die Gelegenheit, die Situation bzw. das Objekt und die Abwesenheit von Kontrolle.

An diesen Ursachen für das Zustandekommen abweichender/krimineller Handlungen knüpft der situative Präventionsansatz an, bei dem es folglich nicht mehr darum geht, wie böse ein Mensch sein muss, der stiehlt, betrügt und raubt - und was die tieferen, eigentlichen Ursachen dafür sind -, sondern daran, wie man ihm die Gelegenheiten nehmen kann, böse zu werden. Die situative Prävention ist damit das Pendant zu der Erkenntnis, dass die Begehung von Straftaten in gewisser Weise normal ist – und dass folglich auch die meisten Täter normal sein dürften. „Sie sind es. Und deshalb passt hierher der Spruch ‚Gelegenheit macht Diebe‘ oder, immer moderner, ‚Gelegenheit macht Korruption‘ ... (Es wird wichtig) „herauszufinden, was in den Augen eines potentiellen Täters die Begehung einer Straftat erleichtert oder erschwert. Dies verlangt die Herausarbeitung und Analyse von Gelegenheitsstrukturen“ (Sessar 2001, 142).

Erfahrungen belegen (Sessar 1997, Weisburd für die USA 1997), dass die situative Prävention außerordentlich und auch dauerhaft erfolgreich ist und keineswegs nur zu einer Verschiebung zu anderen Delikten, Orten oder Zeiten führt (eine der in Deutschland in den letzten Jahren erfolgreichsten – und dabei rein situativen - Präventionsmaßnahmen war übrigens die Pflicht zum Einbau der elektronischen Wegfahrsperrung für Autos; auch der Rückgang der angezeigten Wohnungseinbrüche in den letzten 10 Jahren um fast 100% ist nicht zuletzt der Verringerung von Tatgelegenheiten durch sicherungstechnische und verhaltensorientierte Präventionsmaßnahmen zu verdanken).

Für die **Kommunale Prävention wäre dieser Ansatz außerdem der geeignete und spezifische**. Jedenfalls dann, wenn sie ihre „theoretische Annahme“ und den daraus resultierenden Anspruch ernst nehmen und umsetzen würde: Dass es sich bei Kriminalität um ein überwiegend örtliches Phänomen handelt und dass viele der für das Tatgeschehen relevanten Faktoren einen deutlichen Lokalbezug aufweisen. Solche Faktoren sind in der Regel situativer Natur – konkrete Gefährdungslagen, lokale Tatgelegenheitsstrukturen, Hilfe und Stützung einzelner Personen und Personengruppen in Problemlagen, Schulung/Training potenzieller Opfer usw.

Soziale (primäre) Prävention richtet sich dagegen auf die Gesamtbevölkerung und sucht die allgemeinen Zustände – die „tieferen Ursachen“ von Kriminalität –, aus denen sich Entstehungsbedingungen von Kriminalität entwickeln können, günstig zu beeinflussen. Ohne Frage sind auch so ausgerichtete Maßnahmen wichtig und nötig. Ihr Bezug zur Kriminalität ist jedoch allenfalls vermittelt, weshalb solche allgemeinen (unspezifischen) Präventionsmaßnahmen auch nicht auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden können (was nicht heißt, dass sie nicht wirksam sind!): „Insgesamt zeigt sich, dass unspezifische Maßnahmen der Kriminalprävention in dem komplexen Sozialisationsgeschehen nicht zu isolieren und deshalb der gezielten Wirkungsforschung kaum zugänglich sind. Das heißt natürlich nicht, dass „unspezifische“ Kriminalprävention durch positive Gestaltung der strukturellen gesellschaftlichen Bedingungen oder durch Beseitigung der angeführten Defizite in der Basissozialisation keine Wirkung hätte. Im Gegenteil! Nur können diese globalen Rahmenbedingungen nicht Gegenstand spezifischer Wirkungsforschung sein. Kriminalprävention ist kein Mittel zur Veränderung der realen Welt.“ (Düsseldorfer Gutachten 2001, 11; auch Bannenberg/Rössner 2002)

Selbstverständlich können solche Maßnahmen, etwa eine konsistente Sozial-, Arbeitsmarkt-, Jugend-, Familien-, Wirtschafts-, Verkehrs- und Kulturpolitik, auch auf der Ebene einer Kommune durchgeführt werden. Aber sie sind - auch aus Gründen der Zuständigkeit - eben nicht typisch und spezifisch für die Kommunale Kriminalprävention und ihre Gremien.

- Eine **Evaluation** von Projekten gibt es allerdings ohnehin so gut wie gar nicht (Oberfell-Fuchs 2001) – auch das entspricht deutscher Tradition, die Kommunale Kriminalprävention macht hier keine Ausnahme! (s.o.) Der Erhebung in Nordrhein-Westfalen zufolge wurde bei insgesamt 294 ausgewerteten Projekten „zu etwa 50% die Tätigkeit oder Wirksamkeit des Projektes überprüft, davon allerdings zu 80% im Wege einer lediglich internen Kontrolle. In den übrigen Fällen, in denen keine Evaluation stattfand, wird eine solche in über 80% auch gar nicht angestrebt“ (Brand/Fuhrmann/Walter 2003, 4).
- Fast völlig fehlt bei den Aktivitäten der Gremien auch der Bereich der **Vernetzung und Koordination** (Albrecht 2002, 31) – obwohl in der Kommunalen Kriminalprävention doch gerade die Koordination von Akteuren und Aktionen im Vordergrund stehen sollte. Dass gerade hier – und das keineswegs nur theoretisch - ein Konfliktpotenzial angelegt ist, zeigt die Begleitforschung von Lustig und Braun (2002, 11f): „Dabei zeigt sich, dass die Aufgaben der Koordination in der Praxis leicht unterschätzt werden, die Hemmnisse und Herausforderungen – gerade im Bereich der Kommunalen Kriminalprävention – sind jedoch vielfältig.“

Struktur und Organisation der Gremien: Viel Staat, wenig Bürger

Die weitaus meisten der Kommunalen Präventionsgremien besitzen keinen rechtlich bestimmten und abgesicherten Status, die Frage des institutionellen Charakters und der damit verbundenen Aufgaben ist weitgehend unklar und dadurch problembehaftet. Auch das Ziel der Einbeziehung von Bürgern wurde bislang weit gehend verfehlt, die Dominanz des Staates ist unübersehbar (Jasch 2003, 412, 415; s. zum Folgenden auch Pütter 2002).

- In der **Zusammensetzung** der Gremien (Kant/Pütter/Hohmeyer 2000; Liebl 2002; Jasch 2003) dominieren die kommunalen Dienststellen – Bürgermeister, Stadtverwaltung, Ämter der Kommune, Stadtwerke; es folgen die Polizei, dann Vertreter der Wirtschaft und des Handels und mit deutlichem Abstand Schulen, Vereine und sonstige Einrichtungen.

Fast völlig fehlen die **Bürger**: Obwohl in allen offiziellen Verlautbarungen zu den Gremien darauf hingewiesen wird, dass die Mitarbeit der Bevölkerung von besonderer Bedeutung für eine effiziente Präventionsarbeit ist und auch das eigentlich Neue an der Kommunalen Kriminalprävention (so beispielsweise Schwind 2004, 352)

„Kriminalprävention vor Ort beinhaltet viele Möglichkeiten, den Einzelnen direkt in Präventionsaktivitäten einzubinden ... Das Ergebnis lokaler Präventionsaktivitäten hängt .. ganz entscheidend von der Bereitschaft der Bürger ab, sich mit den Zielen kommunaler Kriminalprävention zu identifizieren“ (Landeskriminalamt Baden-Württemberg 1996, zit. nach Liebl 2002, 133 f)

scheint es kaum einem Gremium gelungen zu sein, „funktionslose“ Bürger einzubinden: „Die Gremien stellen sich vielmehr als eine neue Organisationsebene von Kommunalverwaltung und der örtlichen Polizeidienststellen unter Einbeziehung der Wirtschaftsvertreter der Region dar“ (Liebl 2002, 131). Dem entspricht, dass „die überwältigende Mehrheit der Bürger die Verantwortlichkeit für den Themenkomplex Kriminalprävention in erster Linie beim Staat an(siedelt). Gerade einmal 8 Prozent der Deutschen sehen eine primäre Verantwortlichkeit für die Prävention bei den Bürgern selbst“ (Ergebnisse der repräsentativen Bevölkerungsbefragung durch die Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes 1998, zit. nach Jasch 2003, 415).

Die Bürger scheinen nur einmal „dabei“ zu sein: Als **Befragte der Erhebungen zum Sicherheitsgefühl der Bevölkerung einer Gemeinde**, die zu den Routinen der Kommunalen Kriminalprävention gehören – weshalb ihre Sinnhaftigkeit auch nur selten hinterfragt wird.

Als weitere **strukturelle Defizite** sind zu nennen (s. auch hierzu Pütter 2002):

- Anders als die Mitglieder etwa des Gemeinderates werden die Gremienmitglieder in aller Regel nicht gewählt, haben damit auch **keine demokratisch begründete Legitimation**.
- Die Beteiligung in den Gremien ist freiwillig und entbehrt der Verbindlichkeit. Auch die **Verbindlichkeit** von Beschlüssen und Empfehlungen der Gremien ist gering. Da die Gremien nicht demokratisch legitimiert sind, sondern „sich aus ganz

verschiedenen Berufsgruppen zusammensetzen, von örtlichen Kommunalpolitikern nach Gutdünken zusammengestellt sind“, wäre es allerdings auch keinesfalls unproblematisch, ihnen nicht nur Beratungs-, sondern auch Entscheidungskompetenzen zu verleihen (Jasch 2003, 413). Bei Gremiensitzungen wird typischerweise offen und unstrukturiert verfahren; häufig gibt es weder eine Satzung noch eine Geschäftsordnung.

- **Konsensprinzip und Gleichberechtigung** der Partner sind Ausgangspunkt und Basis aller kommunalpräventiven Gremien. Beschlossen werden kann nur, was auf allgemeine Zustimmung stößt oder zumindest von allen geduldet wird: Dadurch eignen sich aber auch nur bestimmte Themen überhaupt für Kommunale Kriminalprävention.

Nicht zuletzt deshalb ist nicht gerade selten der Eindruck entstanden, dass von den Gremien mehr Konzepte, Papiere und Diskussionen produziert wurden als wirksame Taten (Stock 2002).

- Die meisten Gremien haben keine eigenen finanziellen Ressourcen: Die **Finanzierung** ist weit gehend eine Angelegenheit der öffentlichen Hand – und: Wer zahlt, schafft an! Bislang scheint es nicht zu einer deutlichen Rekrutierung zusätzlicher und privater bzw. kommunaler Ressourcen gekommen zu sein. **Nicht übersehen lässt sich auch immer noch ein Verständnis von Prävention als einer Aktivität, die keine (zusätzlichen) Kosten verursachen darf!**

3 Zur „Zukunft“ der Kommunalen Kriminalprävention: Kommunale Sicherheitspolitik als Chance?

Die Geschichte der Kommunalen Kriminalprävention liest sich wie eine Erfolgsstory: Die Zahl der Kommunalen Kriminalpräventions-Gremien hat in relativ kurzer Zeit deutlich zugenommen – stagniert allerdings seit einigen Jahren – und es werden von diesen Gremien auch zahlreiche Projekte und Maßnahmen durchgeführt. Dennoch: „Als Stoff für eine Erfolgsstory ist der Ausbaustand der Kriminalprävention in Deutschland noch nicht geeignet“ (Jäger 2002, 63). Oder: „Die Frage muss erlaubt sein, was eigentlich geschehen würde, wenn die Präventionsräte in vielen Städten schlicht ihre Arbeit einstellen. Leider ist zu erwarten, dass in den Kommunen dadurch keine Lücken aufgerissen würden“ (Jasch 2003, 419).

Die Gründe dafür sind zahlreich, vielschichtig und wurden bereits genannt. Hervorzuheben sind insbesondere:

- Die noch immer unübersehbare **Dominanz staatlicher Einrichtungen, insbesondere der Polizei** in der Kommunalen Kriminalprävention – und als Pendant dazu – „Kriminalprävention ist Sache des Staates“ -, die „vornehme Zurückhaltung“ der überwiegenden Zahl der Kommunen gegenüber der Einrichtung eines Präventionsgremiums (s. dazu die Äußerungen von Witte in „der städtetag“ 11/2002).
- Das äußerst **geringe Bürgerinteresse** an den örtlichen Präventionsgremien: In der täglichen Praxis (nicht nur, aber auch der Gremien) ist Kriminalprävention keine gesamtgesellschaftliche, das ganze Volk bewegende Aufgabe. Nicht wenige der Gremien dümpeln „eher lustlos vor sich hin und leben, wenn sie denn leben, nur vom Engagement und Einfallsreichtum einiger Weniger“ (Roll 2002, 140).

- Die äußerst **seltene Evaluation** von Maßnahmen kommunaler Kriminalprävention – und die – soweit ersichtlich – bislang völlig fehlende Beurteilung von Konzeption, Umsetzung und Wirksamkeit der Gremien selbst.
- Die **fehlende Professionalität** Kommunaler Präventionsgremien insgesamt, ihre **geringe Verbindlichkeit und Legitimation**.

Diese Situation wird der Bedeutung von Kriminalprävention als kommunalpolitischer Aufgabe nicht gerecht: Ihre Wahrnehmung darf nicht vom Engagement Einzelner abhängen oder gar zur Beliebigkeit werden und damit letztlich eine „Sur-plus-Aufgabe“ bleiben.

Wenn die kommunalpräventiven Gremien auf Dauer mehr sein wollen als eine „Kontaktbörse“ zwischen verschiedenen Dienststellen, die ansonsten nur schwer zu einem gemeinsamen Gespräch kommen und wenn das Thema der kommunalen Kriminalprävention nicht endgültig „zu einer preiswerten Rhetorik (werden soll), die immer wieder bekräftigt, dass erst bei Bündelung aller öffentlichen und privaten Kräfte das Kriminalitätsproblem, diesmal aber endgültig und zwar vor Ort, erledigt werden könne“ (Albrecht 2002, 29), dann ist ein Umdenken erforderlich.

Dieses Umdenken könnte in zwei Richtungen gehen, die sich keineswegs ausschließen, sondern ergänzen:

- Zum Einen sollte dort, wo Kriminalität ganz konkret und direkt den Einzelnen betrifft, kleinräumig – also nicht flächendeckend überall – und anlassbezogen – also nicht anlassunabhängig jederzeit – „dem Bürger die Mitwirkung an der vorbeugenden Verbesserung seiner persönlichen Sicherheit gezielt angeboten werden: Unter sofortiger Ausnutzung seiner eigenen Betroffenheit, durch ausgebildete Fachkräfte, nach sorgfältiger Analyse der örtlichen Kriminalitätslage, mit nachgewiesenermaßen erfolgversprechenden Maßnahmen und unter ständiger begleitender, nachsteuernder Auswertung“ (Roll 2002, 141).
- Zum Andern sollte auf dem Wege „Kommunale Kriminalprävention“ weiter gegangen werden: Die Einrichtung kommunaler Präventionsgremien war ein erster, wichtiger und auch richtiger Schritt, um Kriminalprävention als gesamtgesellschaftliche Aufgabe im Allgemeinen und die Gemeinde als dafür zentrales Aktionsfeld im Besonderen wieder zu entdecken. Dieser Vorteil der existierenden Gremien wird jedoch durch die Nachteile, die sich vor allem aus ihrem häufig zu unverbindlichem, nicht demokratisch legitimiertem Charakter ergeben, wieder aufgewogen.

Kommunale Kriminalprävention muss Teil der Gemeindeentwicklungspolitik werden und in Richtung einer **Kommunalen Sicherheitspolitik** hin weiter entwickelt, als kommunale Querschnittsaufgabe ausgestaltet und demokratisch legitimiert werden, mit klaren politischen Zielsetzungen und vernetzten, interdisziplinären und integrativen Vorgehensweisen (s. dazu auch die Thesen des Forums „Sichere Stadt“ des 7. Deutschen Präventionstages in Düsseldorf 2001).

In konkreten Modellprojekten sollte in Kommunen unterschiedlicher Größe und mit unterschiedlichen Gemeindegremien erprobt werden, wie Sicherheitspolitik auf kommunaler Ebene organisiert und gestaltet werden kann: Wie können Sicherheitsaspekte als Querschnittsaufgabe in den Kommunalverwaltungen verankert werden und „Chefsache“ bleiben, wie kann Kriminalprävention als

gesamtgesellschaftliche Aufgabe demokratisch legitimiert und insbesondere auch das bürgerschaftliche Engagement gesichert (bzw. hergestellt!), wie kann Finanzierung, Verbindlichkeit und Professionalität strukturell erreicht werden – auf diese und andere Probleme können – und sollten! – wissenschaftlich begleitete und evaluierte Modellversuche Antworten geben.

Vielleicht könnte das Land Baden-Württemberg für diese Aufgabe wieder die Vorreiterrolle übernehmen, die es schon bei der Einführung der Kommunalen Kriminalprävention gespielt hat: Durch wissenschaftlich begleitete Modellversuche und methodisch „saubere“ Bürgerbefragungen, bevor das „Modell KKP“ landesweit empfohlen und übernommen wurde.

Literaturverzeichnis

- Albrecht, Hans-Jörg (2002): Kriminologische Erfahrungen und kriminalpräventive Räte. In: Prätorius 2002, S. 22-40.
- Ammer, Andreas (2004): Kommunale Kriminalprävention – Bestandsaufnahme und Perspektiven. Kriminalprävention in Rheinland-Pfalz. Zeitschrift des Landespräventionsrates Rheinland-Pfalz. Heft 2/23004, S. 12-14.
- Bannenberg, Britta/Rössner, Dieter (2002): Wirkungsforschung bei der Kriminalprävention. forum kriminalprävention 1/2002, S. 5-8.
- Brand, Thomas/Fuhrmann, Astrid/Walter, Michael (2003): Aktuelle Bestandsaufnahme von Projekten zur Kriminalprävention. forum kriminalprävention 1/2003, S. 3-4.
- Dölling, Dieter/Feltes, Thomas/Heinz, Wolfgang/Kury, Helmut (Hrsg.): Kommunale Kriminalprävention – Analysen und Perspektiven. Ergebnisse der Begleitforschung zu den Pilotprojekten in Baden-Württemberg. Holzkirchen.
- Düsseldorfer Gutachten (2001): Leitlinien wirkungsorientierter Kriminalprävention. Düsseldorf.
- Erster Periodischer Sicherheitsbericht (2001), hrsg. Vom Bundesministerium des Innern und dem Bundesministerium der Justiz. Berlin.
- Hohmeyer, Christine (1999): Kommunale Kriminalpolitik in Deutschland. Bürgerrechte & Polizei 3 (CILIP 64).
- Innenministerium Baden-Württemberg (2002): Empfehlungen zur Einführung gemeinsamer periodischer Analysen der örtlichen Sicherheitslage von Polizei und Kommunen. Stuttgart.
- Jäger, Joachim (1993): Kriminalitätsverhütung in Kreis und Kommune. Rat für Kriminalitätsverhütung in Schleswig-Holstein. Dokumentationsreihe Band 1. Kiel, S. 6-13.
- Jäger, Joachim (2002): Kommunale Kriminalprävention: Probleme, Projekte, Perspektiven. In: Prätorius 2002, S. 58-63.

- Jasch, Michael (2003): Kommunale Kriminalprävention in der Krise. MschrKrim, 86. Jahrgang, Heft 6/2003, S. 411-420.
- Kant, Martina/Pütter, Norbert/Hohmeyer, Christine (2000): Kommunale Kriminalprävention in Deutschland. Eine quantitative Annäherung. In: Liebl, Karlhans/Ohlemacher, Thomas (Hrsg.): Empirische Polizeiforschung. Herbolzheim.
- Liebl, Karlhans (2002): Lokale Kriminalpolitik – Fragen nach Auftrag und Legitimation. In: Prätorius 2002, S. 132-142.
- Lustig, Sylvia/Braun, Günter (2002): Interdisziplinäre kriminalpräventive Netzwerke: Ausgewählte Leitlinien für die Praxis. forum kriminalprävention, Heft 5/2002, S. 10-12.
- Obergfell-Fuchs, Joachim (2001): Ansätze und Strategien Kommunaler Kriminalprävention. Kriminologische Forschungsberichte aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht. Band 95. Freiburg.
- Prätorius, Rainer (Hrsg. 2002): Wachsam und kooperativ? Der lokale Staat als Sicherheitsproduzent. Baden-Baden.
- Pütter, Norbert (2002): Kommunalpolitik als Kriminalpolitik. In: Prätorius 2002, S. 64 –79.
- Rat für Kriminalitätsverhütung in Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2003): Kriminalprävention in Stadtteilen. Kiel.
- Schwind, Hans-Dieter (2004): Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen. 14., völlig Neubearbeitete und erweiterte Auflage. Heidelberg.
- Roll, Wilfried (2002): Kommunale Gewalt- und Kriminalitätsprävention. Möglichkeiten, Bedingungen, Erfolge und Grenzen in der Bürgerbeteiligung. In: Berliner Forum Gewaltprävention. Dokumentation des 3. Berliner Präventionstages am 6. November 2002, S. 140-142.
- Sessar, Klaus (2001): Von der Repression zur Prävention: Paradigmawechsel oder Falle? In: Fehervary, Janos/Stangl, Wolfgang (Hrsg.): Polizei zwischen Europa und den Regionen. Schriftenreihe der Sicherheitsakademie 3. Wien 2002, S. 133-154.
- Steffen, Wiebke (2003): Kommunale Kriminalprävention in Deutschland – Gremien, Themen und Entwicklungstendenzen. Vortrag beim 3. Niedersächsischen Landespräventionstag am 8. Oktober 2003. www.lpr.niedersachsen.de/2227_2.pdf
- Stock, Jürgen (2001, 2002): Kriminalprävention in Deutschland. 1. Teil. forum kriminalprävention 1/2001, S. 12-14; 2. Teil. forum kriminalprävention 1/2002.
- Weisburd, David (1997): Reorienting Crime Prevention Research and Policy: From the Causes of Criminality to the Context of Crime. National Institute of Justice. Research Report. Washington 1997.