EU-Konferenz 9./10. Mai 2012 in Bremen
Kommunale Kriminalprävention und Bürgerbeteiligung

Dr. Wiebke Steffen

Kommunale Kriminalprävention in Deutschland – Anmerkungen zu Erfolgen und Defiziten, Risiken und Nebenwirkungen[1]

Die Entwicklung der Kommunalen Kriminalprävention in Deutschland – oder genauer:

- die Entwicklung der dafür für erforderlich gehaltenen Netzwerke von Gremien Kommunaler Kriminalprävention

liest sich wie eine **Erfolgsstory**:
Seit den 1990er Jahren sind in vielen deutschen Städten, Landkreisen und Kommunen neue Netzwerke der Kommunikation und Kooperation zwischen Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik, Polizei, Justiz, Wirtschaft, sozialen Diensten, freien Trägern und anderen Akteuren der Kriminalprävention mit dem Ziel entstanden, (Alltags)Kriminalität zu verhindern oder zumindest zu verringern sowie die öffentliche Ordnung zu gewährleisten bzw. zu verbessern.
Dabei war vor allem bis zum Anfang des 2. Jahrtausends geradezu ein „Gremien-Boom" zu verzeichnen, der Anlass dazu gab, von dem „Siegeszug des Gedankens der Kommunalen Kriminalprävention" zu sprechen. Und in der Tat hat wohl keine andere kriminalpräventive Idee so schnell so flächendeckend Verbreitung gefunden.

Seither ist allerdings eher **Ernüchterung** eingekehrt und die Zahl der kommunalen Präventionsgremien stagniert bei etwa 2.000 solcher Netzwerke in Deutschland: Etliche Gremien haben ihre Arbeit wieder eingestellt, einige wenige sind neu hinzukommen. Woher kommt diese Ernüchterung? Denn eigentlich ist doch der Ansatz,

- Kriminalität und „Unordentlichkeiten" dort zu verhindern, wo sie entstehen, begünstigt und gefördert werden, nämlich
- vor Ort, in den Städten und Gemeinden und das
- in gemeinsamer Verantwortung der Bürger des jeweilige Gemeinwesens sowie ihrer kommunalen, staatlichen und sonstigen Einrichtungen,

[1] Siehe dazu auch Steffen 2005, 2006, 2009. Hier finden sich auch die Literaturangaben.

aus kriminologischer wie kriminalpolitischer Sicht eine „Idee von bestechender Vernünftigkeit“ (Heinz 2005).
Aus meiner Sicht liegt der eigentliche, tiefere Grund für diese Ernüchterung in einer Problematik, die für die Situation der Kriminalprävention in Deutschland typisch ist: Wir haben hinsichtlich der Kriminalprävention nämlich kein **Erkenntnisproblem** – Sie werden kaum jemanden finden, der Kriminalprävention im allgemeinen und Kommunale Kriminalprävention im besonderen nicht für gut, sinnvoll und förderungswürdig hält -, wohl aber ein **Umsetzungsproblem** (Heinz 1998).

Bezogen auf die Gremien kommunaler Kriminalprävention bedeutet das: Diese „Idee von bestechender Vernünftigkeit“ konnte nur in wenigen und durch wenige Gremien tatsächlich – erfolgreich, wirkungsvoll und nachhaltig - realisiert werden. Die Frage danach, für wie viele - welche - Gremien dieser positive Befund zutrifft, kann allerdings nicht beantwortet werden: Zum Umsetzungsproblem der Kriminalprävention in Deutschland gehört auch, dass es an gesicherten empirischen Erkenntnisse zum Erfolg der Gremien kommunaler Kriminalprävention, seinen Bedingungen und Kriterien, weitgehend fehlt.

Das was wir wissen lässt allerdings den Schluss zu, dass **Defizite, Risiken und Nebenwirkungen** der kommunalpräventiven Gremienarbeit mit ihren ernüchternden Folgen unübersehbar sind. Um nur die wichtigsten zu nennen:

- Der Ausbaustand, die finanzielle wie personelle Ausstattung ist sehr unterschiedlich und häufig unzureichend: Hinter manchem „Gremium“ verbergen sich Ein-Mann/Eine-Frau-Betriebe mit spärlich gefüllter Kasse.

- Die weitaus meisten Gremien besitzen keinen rechtlich bestimmten und abgesicherten Status, die Frage ihres institutionellen Charakters und der damit verbundenen Aufgaben ist weitgehend unklar und dadurch problembehaftet.

- Die Beteiligung an den Gremien ist grundsätzlich freiwillig und nicht verbindlich. Mit der Konsequenz, dass auch die Verbindlichkeit von Beschlüssen und Empfehlungen der Gremien gering ist. Außerdem sind Konsensprinzip und Gleichberechtigung der Partner Ausgangspunkt und Basis der

kommunalpräventiven Gremien. Beschlossen werden kann nur, was auf allgemeine Zustimmung stößt oder zumindest von allen geduldet wird. Dadurch eignen sich aber auch nur wenige Themen überhaupt für diese Art der Gremienarbeit.

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

- Für die Aktivitäten vieler Gremien sind unklare Inhalte, Konzept- und Konturlosigkeit kennzeichnend. Dazu gehört auch, dass die Gremien vielfach gleich mit Aktivitäten „loslegen“ und den ersten – und wichtigsten – Schritt versäumen, der solche Aktivitäten überhaupt nur begründen und sinnvoll machen kann: Die Erstellung, Auswertung und Umsetzung einer lokalen Problem- und Kriminalitätsanalyse. Nur auf der Basis einer solchen Analyse – optimal in Form einer Kriminologischen Regionalanalyse - können Notwendigkeiten und Ansatzpunkte für präventive Maßnahmen erkannt und den einzelnen Akteuren der Kommunalen Kriminalprävention zugewiesen werden.

- Die Gremien befassen sich überwiegend mit dem Bereich der Kinder- und Jugendkriminalprävention, hier insbesondere mit der Gewaltprävention – blenden weitere, wichtigere (?) Kriminalitätsphänomene also weitgehend aus - und verfolgen mit ihren Projekten und Aktivitäten vor allem Maßnahmen des universellen Ansatzes (soziale oder primäre Prävention), seltener des selektiven Ansatzes (situative oder sekundäre Prävention), obwohl dieser Ansatz für die kommunale Prävention der besonders geeignete und spezifische wäre.
  Da es sich bei „ihrer“ Kriminalität um ein überwiegend örtliches Phänomen handelt und viele für das Tatgeschehen relevante Faktoren einen deutlichen Lokalbezug aufweisen, sind solche Faktoren auch in der Regel selektiver, situativer Natur: Konkrete Gefährdungslagen, lokale Tatgelegenheitsstrukturen, Hilfe und Stützung einzelner Personen und Personengruppen im Problemlagen, Schulung/Training (potenzieller) Opfer etc.

- Nur äußerst selten setzen sich die Gremien mit den Problemen der Vernetzung und Koordination auseinander, obwohl doch mit der Kommunalen Kriminalprävention gerade koordinierte, vernetzte Aktionen angestrebt werden – und die Erreichung dieses Zieles keineswegs schon dadurch gesichert ist, dass alle Akteure in einem Gremien sitzen. Im Gegenteil: Die Hemmnisse und Herausforderungen durch die sehr heterogenen und oft auch konträren Interessen der Gremienmitglieder sind vielfältig. Das machen schon die je nach Herkunftsinstitution sehr unterschiedlichen Verständnisse etwa von Kriminalität, von Ordnung und Sicherheit, von geeigneten Vorgehensweisen deutlich: Ist etwa der „auffällige" Jugendliche jemand der Probleme macht oder jemand der Probleme hat? Ist der verwahrloste Jugendliche eine Bedrohung für die Gesellschaft oder bedroht die Gesellschaft den Jugendlichen mit Verwahrlosung?

- Der Alibicharakter mancher Gremien ist unübersehbar und gehört zu ihren problematischsten Nebenwirkungen. Symptomatisch dafür ist die ehrliche Antwort auf die Frage, was passieren würde, wenn die meisten Gremien ihre Arbeit einstellen würden: Wahrscheinlich nichts.

Schließlich, und damit sind wir bei dem Problem der Gremien kommunaler Kriminalprävention, dass im Rahmen dieser EU-Konferenz vor allem interessiert: Es ist nur sehr wenigen Gremien gelungen, den Anspruch auf **Bürgerbeteiligung** zu verwirklichen und „normale Bürger" ohne „offizielle Funktion" – also sozusagen „funktionslose Bürger" zu integrieren.

In der Zusammensetzung der Gremien dominieren die kommunalen Dienststellen, es folgen die Polizei, Vertreter der Wirtschaft, des Handels, der Kirchen und - mit deutlichem Abstand - Schulen, Vereine und sonstige Institutionen. Fast völlig fehlen die „funktionslosen" Bürger – obwohl in ihrer Beteiligung das eigentlich Neue der kommunalen Kriminalprävention und für ihren Erfolg Entscheidende gesehen wurde und wird: „Bürgerbeteiligung gilt als eines der konstituierenden Merkmale der Kommunalen Kriminalprävention" (Kooperationsstelle Kriminalprävention Bremen: Aktuelles).

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

Gemessen am Selbstverständnis und dem Anspruch der Gremien kommunaler Kriminalprävention liegt hier ohne Frage eine Schwachstelle vor – aber gleichzeitig auch ein **Missverständnis**.

Einmal abgesehen davon, ob die „funktionslosen" Bürger überhaupt ein Interesse daran haben, in den Gremien mitzuarbeiten, ob sich also überhaupt genug Bürger finden lassen, widerspricht es der Organisation und Arbeitsweise von Gremien – selbst wenn sie, wie bei der Kommunalen Kriminalprävention üblich, nur wenig formalisiert sind – funktionslose Bürger einzubinden.

Gremien können nur dann sinnvoll arbeiten, wenn ihre Mitglieder einer anderen staatlichen oder nicht-staatlichen Einrichtung gegenüber **verantwortlich** sind, also einer solchen Einrichtung angehören, von ihr in das Gremium entsandt werden, um hier die Interessen ihrer Einrichtung zu vertreten. Im Gegenzug sollten diese Vertreter dann die Inhalte und Ergebnisse der Beratungs- und Projektarbeit des Gremiums wieder in ihre Einrichtungen hineintragen und umsetzen, um so auch als Multiplikatoren der institutionalisieren Kriminalprävention für die „funktionslosen" Bürger – etwa ihre Vereinsmitglieder - zu fungieren. Das allerdings geschieht noch zu selten, zu zufällig, zu wenig systematisch.

Darüberhinaus ist für die „funktionslosen", aber gleichwohl zu einem kriminalpräventiven Engagement bereiten Bürgern auf **kleinräumiger (Sozialraum- oder Stadtteil-) Ebene** bei konkreten, anlassbezogenen, sie direkt betreffenden Projekten und Maßnahmen eine Mitarbeit möglich und sinnvoll. Anknüpfend an die Bedürfnislage und die hohe Kompetenz der Bürger für Dinge, die ihr unmittelbares Umfeld betreffen, können sich diese an konkreten, kurzfristigen, aktionsorientierten

Maßnahmen beteiligen, die gerade in „Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf" – vulgo: sozialen Brennpunkten – über Kriminalprävention hinausgehen und sozialräumliche Strategien verfolgen dürften (s. dazu auch Frevel e.a. 2009 und Kahl/Kober 2009).

Ganz im Sinne eines weiten Verständnisses von **Sicherheit**, das nicht nur die innere Sicherheit, sondern auch und gerade die soziale und wirtschaftliche Sicherheit umfasst sowie der Weiterentwicklung der Kriminalprävention hin zu sozialer Prävention (Steffen 2012).

Literaturverzeichnis

Bannenberg, Britta/Coester, Marc/Marks, Erich (Hrsg.)(2005): Kommunale Kriminalprävention. Ausgewählte Beiträge des 9. Deutschen Präventionstages. 17. Und 18. Mai 2004 in Stuttgart. Mönchengladbach.

Heinz, Wolfgang (1998): Kriminalprävention – Anmerkungen zu einer überfälligen Kurskorrektur der Kriminalpolitik. In: Kerner, Hans-Jürgen e.a. (Hrsg.): Entwicklung der Kriminalprävention in Deutschland. Mönchengladbach, S. 17-59.

Ders. (2005): Kommunale Kriminalprävention aus wissenschaftlicher Sicht. In: Bannenberg/Coester/Marks (Hrsg.), S. 9-30.

Frevel, Bernhard e.a. (2009): Bürgerengagement in der Kommunalen Kriminalprävention: Beiträge aus der aktuellen Forschung (Teil 1) zu Konzeption und Wirklichkeit. In: Marks/Steffen (Hrsg.), S. 143-160.

Kahl, Wolfgang/Kobert, Marcus (2009): Bürgerengagement in der Kommunalen Kriminalprävention: Beiträge aus der aktuellen Forschung (Teil 2) zu den Entwicklungsmöglichkeiten. In: Marks/Steffen (Hrsg.), S. 161-170.

Marks, Erich/Steffen, Wiebke (Hrsg.)(2009): Engagierte Bürger – sichere Gesellschaft. Ausgewählte Beiträge des 13. Deutschen Präventionstages 2008. Mönchengladbach.

Steffen, Wiebke (2005): Gremien kommunaler Kriminalprävention – Bestandsaufnahme und Perspektive. In: Bannenberg/Coester/Marks (Hrsg.), S. 155-167.

Dies. (2006): Kriminalprävention in Deutschland: Eine Erfolgsgeschichte? In: Feltes, Thomas/Pfeiffer, Christian/Steinhilper, Gernot (Hrsg.): Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen. Festschrift für Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag. Heidelberg, S. 1141-1154.

Dies. (2009): Engagierte Bürger – sichere Gesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement in der Kriminalprävention. Gutachten zum 13. Deutschen Präventionstag. In: Marks/Steffen (Hrsg.), S. 25-72.

Dies. (2012): Sicherheit als Grundbedürfnis der Menschen und staatliche Aufgabe. Gutachten für den 17. Deutschen Präventionstag (www.praeventionstag.de).