

Thomas Feltes

Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland

Einführung

Die Diskussion um die Rolle und die Funktion der Polizei in der Gesellschaft schwankt zwischen ihrer Betrachtung als „Machtinstrument des Staates“ auf der einen und als „Dienstleistungsagentur für die Bürger“ auf der anderen Seite. In den letzten Jahren hat sich das Verständnis von Polizeiarbeit als öffentliche Dienstleistung, nach dem sich die Polizei primär an den Bedürfnissen der Bürger orientieren soll, zunehmend durchgesetzt. Polizei und Bevölkerung produzieren dabei gemeinsam die Sicherheit, die in modernen Gesellschaften und vor allem auch in Gesellschaften, die sich im Umbruch befinden, von den Bürgern als ausgesprochen wichtiges Gut angesehen wird, das die Lebensqualität erheblich beeinflusst. Präventive Ansätze, die darauf abzielen, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu verbessern, werden seit Ende der 1980er Jahre in Deutschland unter dem Stichwort „*Community Policing*“ bzw. „bürgernahe Polizeiarbeit“ diskutiert. Ausgangspunkt war eine Tagung an der Universität Heidelberg, bei der US-amerikanische Protagonisten des *Community Policing* diese Idee erstmals in Deutschland vorstellten und Versuche zu ihrer Umsetzung erörtert wurden.¹ Bürgernahe Polizeiarbeit ist demnach keine neue Polizeimethode, sondern eine Philosophie polizeilichen Tätigwerdens, eine Zielvision für die Polizei, die sich auf die gesamte Behörde erstrecken muss. Die Einrichtung einer eigenen Abteilung für bürgernahe Polizeiarbeit ist daher nur dann sinnvoll, wenn gleichzeitig die gesamte Arbeitsphilosophie der Polizei an diese Grundidee angepasst wird. Die Zielvorgabe dabei lautet: Die Polizei ist verantwortlich für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Verhütung von Straftaten und die Verfolgung von Straftätern. Sie muss sich aber auch mit den Ängsten und Befürchtungen der Bevölkerung beschäftigen.

Bürgernahe Polizeiarbeit als neue Philosophie

Bürgernahe Polizeiarbeit setzt nicht nur organisatorische Veränderungen voraus, sondern auch eine grundlegende Veränderung in der Administration polizeilichen Handelns und in der Führungsphilosophie. Folglich kann man von einem

1 Vgl. Thomas Feltes/Erich Rebscher (Hrsg.), *Polizei und Bevölkerung. Beiträge zum Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung und zur gemeindebezogenen Polizeiarbeit* („*Community Policing*“), Holzkirchen 1990; vgl. ebenso Dieter Dölling/Thomas Feltes (Hrsg.), *Community Policing. Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, Holzkirchen 1993.

„Paradigmawechsel der deutschen Kriminalpolitik“² sprechen, denn Bürger sollen als Partner behandelt werden und nicht mehr als „polizeiliches Gegenüber“. Dezentralisierung statt Zentralisierung von Macht ist hierfür ebenso eine Voraussetzung wie die Unterstützung von Initiativen, die von unten kommen. Arbeitszufriedenheit, Motivation und kooperatives Führungsverhalten stehen im engen Zusammenhang. Die bisherigen Maßstäbe zur Beurteilung polizeilichen Handelns (Kriminalitätsraten, Aufklärungsquoten etc.) entsprechen politischen Wunschorstellungen, nicht aber den Bedürfnissen, die die Bürger an die Polizei herantragen. Bürgernahe Polizeiarbeit erfordert daher auch ein Umdenken bei Politikern, wobei die oftmals in diesem Kontext diskutierte „Null-Toleranz“-Idee, die aus New York nach Deutschland transportiert wurde, keinerlei Gemeinsamkeiten mit diesem Ansatz aufweist.³

Bürgernahe Polizeiarbeit und kommunale Kriminalprävention

Voraussetzung für diese an den Bedürfnissen der Bürger orientierte Polizeiarbeit ist ein regionales Lagebild, das erstellt wird, um folgende Fragen beantworten zu können: Welche (nicht nur, aber auch polizeilich relevanten) Probleme gibt es in einer Gemeinde? Wer definiert diese Probleme? Wer kann sie beeinflussen? Bei der kommunalen Kriminalprävention, die mit der bürgernahen Polizeiarbeit einhergeht, oftmals aber auch fälschlicherweise als „Ersatz“ für diese angesehen wird, geht es darum, mit regional unterschiedlichen Schwerpunkten das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger zu stärken und ihnen das Gefühl zu vermitteln, dass ihre Probleme, Ängste und Schwierigkeiten ernst genommen werden. Gemeinsam mit ihnen wird versucht, Lösungen für regionale Probleme zu finden.⁴

Bürgernahe Polizeiarbeit geht auch davon aus, dass die Polizei die einzige Hilfe- und Dienstleistungseinrichtung ist, die den Bürgern rund um die Uhr zur Verfügung steht. Gleichzeitig ist festzustellen, dass der Bedarf sowohl an polizeilicher Hilfe- und Dienstleistung als auch an intervenierender Konfliktschlichtung in Deutschland und in anderen Ländern zunimmt. Dabei sind die Möglichkeiten, Kriminalität zu bekämpfen, allerdings eher beschränkt, und es verbreitet sich zunehmend die Einsicht, dass Kriminalität primär ein kommunales Problem und Prävention eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist. Im Rahmen der kommu-

2 Wiebke Steffen, Bürgernähe und gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit in Deutschland, in: Manfred Berg/Stefan Kapsch/Franz Streng (Hrsg.), *Criminal Justice in the United States and Germany – Strafrecht in den Vereinigten Staaten und Deutschland*, Heidelberg 2006, S. 117-128, hier: S. 119.

3 Vgl. Hans-Dieter Schwind, *Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*, Heidelberg 2011, S. 338; Thomas Feltes, *Das Zero-Tolerance-Konzept: Gartenzwerge aus New York. Oder: Was fangen wir mit der US-amerikanischen Polizeistrategie an?*, in: *Kriminalistik* 2/2001, S. 85-89; Gunter Dreher/Thomas Feltes (Hrsg.), *Das Modell New York. Kriminalprävention durch „Zero Tolerance“? Beiträge zur aktuellen kriminalpolitischen Diskussion*, Holzkirchen 1998.

4 Vgl. Schwind, a.a.O. (Anm. 3), S. 369ff.; Dölling/Feltes (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1); Thomas Feltes, *New Philosophies in Policing*, in: *Police Studies* 2/1994, S. 29-48.

nenalen Kriminalprävention und im Zuge der bürgernahen Polizeiarbeit soll intensiver mit den Bürgern zusammengearbeitet werden, um Kriminalität im Kontext anderer sozialer Probleme eines Gemeinwesens zu betrachten und entsprechend damit umzugehen. Prävention Vorrang vor Repression zu geben ist das Ziel, die Polizei soll gemeinsam mit den Bürgern für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständig sein. Die Polizei gesteht damit indirekt das „unmögliche Mandat“⁵ ein, alleine für Sicherheit und Ordnung in der Gesellschaft zuständig zu sein. Im Konzept der kommunalen Kriminalprävention werden stattdessen andere staatliche Einrichtungen, private Organisationen, NGOs, Geschäftsleute, Hauseigentümer und Einzelpersonen in die Produktion von Sicherheit einbezogen.

Die Aufgabe der Polizei besteht dabei darin, als Ratgeber zu agieren, und dort, wo repressive, strafverfolgende Maßnahmen notwendig sind, diese unter Beachtung der rechtsstaatlichen Grundsätze durchzuführen. Trotz aller Unterschiede in der praktischen Umsetzung haben alle bislang praktizierten Modelle der bürgernahen Polizeiarbeit zwei Gemeinsamkeiten: Sie schaffen bessere Verbindungen zwischen Polizei, Gemeinde und Bürgern, die es erlauben, Strafverfolgung um andere öffentliche und private Leistungen, die die Lebensqualität der Bürger verbessern können, zu ergänzen oder möglichst durch diese zu ersetzen. Und sie verstärken die Fähigkeiten der Polizei, Probleme in der Kommune systematisch zu identifizieren, zu analysieren und dann zu entscheiden, wer in welcher Form darauf reagieren kann oder muss. Dass dies nicht immer die Polizei sein kann und sein soll, ist eine Konsequenz aus diesem Ansatz. Die bislang vorliegenden Erfahrungen haben gezeigt, dass diese Strategie die Beziehungen zwischen der Bevölkerung und der Polizei verbessern kann, die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Polizeiarbeit steigert, Kriminalitätsangst senkt und die Lebensqualität in den betroffenen Gebieten erhöht. Wesley Skogan sieht bürgernahe Polizeiarbeit durch drei Kriterien gekennzeichnet: Dezentralisierung, Beteiligung der Bürger und Problemlösung.⁶ Das Problem besteht jedoch seit jeher darin, dass die Beteiligung in Wohngebieten der Mittelschicht relativ leicht zu erreichen ist, während die Bewohner der von Kriminalität meist stärker betroffenen sozial benachteiligten Stadtvierteln einen vergleichsweise hohen Leidensdruck benötigen, um sich selbst entsprechend zu engagieren.

Kommunale Kriminalprävention versucht aber auch, individuelle und gesellschaftliche Ursachen abweichenden Verhaltens im kommunalen Kontext zu ermitteln, um praktikable Methoden der Kriminalitätsverhütung zu entwickeln, zu realisieren und zu bewerten. Die Frage dabei ist, ob die Kriminalitätsbekämpfung überhaupt entscheidend ist oder ob der soziale Friede nicht möglicherweise durch ganz andere Faktoren beeinträchtigt wird, die mit Kriminalität nur wenig zu tun haben. Wenn es sich zeigt, dass es schwierig bis unmöglich ist, durch

5 Peter K. Manning, *Police Work: The Social Organization of Policing*, Cambridge, MA, 1977, S. 155. Das Werk gilt als bahnbrechender Beitrag zur Polizeisozio-logie.

6 Vgl. Wesley Skogan, Probleme gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit am Beispiel des Houston-Projektes, in: Feltes/Rebscher (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), S. 117-130; ders., *Community Policing. Can it work?*, Belmont 2004.

präventive oder repressive Maßnahmen eine wesentliche Reduzierung von Kriminalität zu erreichen, dann muss man lernen, bis zu einem gewissen Grad mit der Kriminalität zu leben, und das Sicherheitsgefühl der Bürger, das meist in keiner Relation zur tatsächlichen Kriminalitätsbelastung steht, stärken.

Der Einstieg in ein solches Präventionskonzept bürgernaher Polizeiarbeit erfolgt zumeist über die Bildung einer Arbeitsgruppe, deren Aufgabe u.a. die Bestandsaufnahme der Sozialstruktur und die Erstellung eines Kriminalitätslagebildes in einer bestimmten Gemeinde ist, wobei das Kriminalitätslagebild durch eine Befragung der Bevölkerung ergänzt wird. Auf diesem Wege können zudem Erkenntnisse zum Sicherheitsgefühl und zur Kriminalitätsfurcht sowie zum Anzeigeverhalten gewonnen werden.

Nach Abschluss der Analyse können einzelne Problemfelder mit individuellen, der Lage angepassten Maßnahmen angegangen werden. Ziel dieser Maßnahmen kann die quantitative und qualitative Reduzierung von Kriminalität sein. Es muss aber auch darum gehen, Kriminalitätsfurcht zu reduzieren und das individuelle Sicherheitsgefühl zu stärken sowie die Ursachen der Furcht zu beseitigen. Dabei wird der direkte Kontakt zwischen einzelnen Institutionen gefördert, um übergreifende Problemlösungen zu ermöglichen. Minderheiten und sogenannte „Problemgruppen“ müssen in den Problemlösungsprozess einbezogen werden, um ihre Probleme und Sichtweisen berücksichtigen zu können. Erfolge dieser Strategie lassen sich meist nicht kurzfristig, sondern nur mittel- bis langfristig feststellen. Die intensive Zusammenarbeit zwischen Polizei, Bürgern und anderen Institutionen führt jedoch bereits nach kurzer Zeit dazu, dass gegenseitiges Verständnis und Vertrauen wachsen und die Bürger sich in ihrer Stadt wohler fühlen.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass kommunale Kriminalprävention über die Zusammenarbeit der Polizei mit der Bevölkerung hinausgehen muss, will man Probleme im Zusammenhang mit Sicherheit und Ordnung nachhaltig überwinden. Die Polizei allein kann keine Arbeitsplätze schaffen, die Schulsituation nicht ändern und auch nicht dafür sorgen, dass die Müllabfuhr oder Stadtreinigung so funktioniert, dass störender Unrat regelmäßig und schnell beseitigt werden kann. In den meisten Fällen können Probleme der öffentlichen Ordnung, die sich aus oder im Zusammenhang mit diesen und ähnlichen Defiziten ergeben, nur mit Hilfe und Unterstützung anderer Behörden oder Institutionen bewältigt werden. Im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung und -verhütung hängt effektive Polizeiarbeit auch davon ab, wie gut oder schlecht die Zusammenarbeit und die Abstimmung mit anderen Akteuren des Justizapparates sind. Hier sind behördenübergreifende Strategien zu entwickeln. Entsprechend gibt es Versuche, nicht nur die Polizeiarbeit bürgernah auszugestalten, sondern auch die Arbeit der Staatsanwaltschaften und der Gerichte zu dezentralisieren und eine stadtviertelbezogene Zusammenarbeit zwischen diesen Institutionen, vor allem in Problembereichen, zu erreichen.

Strukturelle Fragen

Kommunale Kriminalprävention und bürgernahe Polizeiarbeit müssen mit Veränderungen in den Organisations- und Managementstrukturen der Polizei einhergehen. Wenn die Idee der bürgernahen Polizeiarbeit davon ausgeht, dass der Funktionsbereich der Polizei im Gemeinwesen ausgeweitet werden muss, so geschieht dies nicht aus vordergründig politischen oder einsatztaktischen Gründen, sondern weil angesichts zunehmend differenzierter und diffuser werdender Gemeinschaften und rückläufiger gegenseitiger Abhängigkeit verstärkt die Institution in den Mittelpunkt rückt, die für die verschiedenen „Unordentlichkeiten“ und Konflikte des Alltags zuständig ist: die Polizei.

Bürgernahe Polizeiarbeit erfordert einen entscheidenden Wechsel in der Philosophie und der Kultur von Polizeiarbeit. Es geht um eine offeneren und demokratischere Orientierung, verbunden mit einer Neudefinition und Erweiterung der Rolle der Polizei. Eine solche Orientierung verlangt ein organisches Organisationsdesign (nicht autoritär) und ein partizipatorisches Management (Delegation von Verantwortung). Das Schwergewicht der Arbeit muss darin bestehen, die regionalen Probleme zu definieren und kreative Wege zu finden, diese zu lösen.

In den letzten Jahren sind in Deutschland zahlreiche Kooperationsformen zwischen Polizei und lokaler Bevölkerung entstanden, denen die Annahme zugrunde liegt, dass das Problem der Kriminalität im lokalen Kontext gelöst werden muss. In der konkreten Umsetzung gestalten sie sich höchst unterschiedlich. Eine Abgrenzung zwischen kommunaler Kriminalprävention und bürgernahe Polizeiarbeit ist dabei nur selten möglich.⁷

Ab 1990 wurde in Deutschland mit der Einrichtung sogenannter Kriminalpräventiver Räte begonnen. In einigen Bundesländern existieren parallel zu den Präventionsgremien noch andere Netzwerke. So haben sich z.B. in Nordrhein-Westfalen rund 700 Ordnungspartnerschaften in 179 Städten etabliert.⁸ Ordnungspartnerschaften gibt es unter anderem zwischen Polizei- und Ordnungsbehörden, Schulen, Universitäten und dem öffentlichen Personennahverkehr. Diese und weitere Zusammenschlüsse von Polizei und kommunalen Behörden mit ihren Ordnungs-, Sozial- und Jugendämtern verfolgen das Ziel, in einer Stadt oder Gemeinde alle Beteiligten an einen Tisch zu holen und durch dieses Netzwerk die Missstände zu beseitigen. Die Themenfelder reichen dabei von Spielplatzpatenschaften über Hilfe für jugendliche Migranten bis hin zur Zusammenarbeit zwischen Stadt, Polizei und Bundespolizei bei Problemen auf Bahnhofsvorplätzen. Präventionsgremien decken ein breites Themenspektrum ab und zielen mit ihren Maßnahmen vorrangig auf Kinder und Jugendliche. Inzwischen gibt es in Deutschland auf kommunaler und

7 Vgl. Thomas Feltes, Bürgernahe Polizeiarbeit – neuer Wein in alten Schläuchen?, in: Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie 1995, Baden-Baden 1996, S. 125-148.

8 Vgl. Bernhard Frevel (Hrsg.), Kooperative Sicherheitspolitik in Mittelstädten – Studien zu Ordnungspartnerschaften und Kriminalpräventiven Räten, Frankfurt 2007.

regionaler Ebene mehr als 2.000 Präventionsnetzwerke, wobei der Höhepunkt der Gründungen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre lag.

Innere Sicherheit und Lebensqualität

Zu den zentralen Dimensionen von Lebensqualität gehören die Sicherheit und das Sicherheitsgefühl der Bürger. Die verstärkte Orientierung an den Bedürfnissen der Bürger führte in zahlreichen Kommunen dazu, das Problem „Sicherheit“ bzw. „Kriminalität“ im Rahmen gemeindlicher Planungen aufzugreifen. Hierfür fehlten den Kommunen bis Mitte der 1990er Jahre jedoch entsprechende Vorlagen. Die Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg führte daraufhin in mehreren Städten und Gemeinden Baden-Württembergs Studien zur Viktimisierung und Verbrechensfurcht durch und erarbeitete ein Handbuch sowie einen Muster-Fragebogen für weitere Befragungen.⁹ Das Standardinventar¹⁰ erleichtert die Planung von Maßnahmen zur kommunalen Kriminalprävention und bietet Hilfen zu deren Umsetzung an. Ausgangsbasis waren die Arbeiten der Forschungsgruppe, die seit 1993 die Begleitforschung zu dem vom Innenministerium in Baden-Württemberg initiierten Pilotprojekt „Kommunale Kriminalprävention“ durchführte.¹¹ Die Bürgerbefragungen zur Viktimisierung, zur Kriminalitätsfurcht, zu lokalen Problemlagen und deren möglichen Lösungen sowie zur Einstellung der Bürger gegenüber Instanzen der formellen sozialen Kontrolle wurden außerdem mit bundesweiten Daten verglichen.¹²

Bürgerbefragungen sind eine unverzichtbare Grundlage für die bürgerorientierte Polizei- und Sicherheitsarbeit. Mit ihnen soll zum einen erhoben werden, wie sich die Sicherheitslage aus Sicht der Bürger darstellt sowie vor allem, ob und in welchem Umfang Bürger von Kriminalität betroffen sind und wo und weshalb sie sich fürchten oder unsicher fühlen. Zum anderen soll erhoben werden, welches die dringendsten Probleme der Gemeinde aus Sicht der Bürger sind, welche Probleme sie vor allem beunruhigen und inwieweit sie als sicherheitsrelevant eingestuft werden. Den Verantwortlichen in den Kommunen soll so die Möglichkeit gegeben werden, die Sicherheitsprobleme und Sorgen der Bevölkerung besser kennen zu lernen, und zwar nicht nur mit Blick auf das Gesamtgebiet der Gemeinde, sondern auch hinsichtlich einzelner Wohngebiete. Die Ergebnisse

-
- 9 Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg, Viktimisierungen, Kriminalitätsfurcht und Bewertung der Polizei in Deutschland, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 2/1998, S. 67-82.
 - 10 Vgl. Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg, Standardinventar zur Durchführung kommunaler Opferstudien – Handbuch – 2. überarbeitete Auflage, Stuttgart 2000, unter: http://www.polizei-newsletter.de/documents/2014_HB_Bevoelkerungsbefragung.pdf.
 - 11 Vgl. die Beiträge in: Thomas Feltes (Hrsg.), Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg, Holzkirchen 1995.
 - 12 Vgl. Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg, Viktimisierungen, Kriminalitätsfurcht und Bewertung der Polizei in Deutschland, a.a.O. (Anm. 9).

müssen Orientierungsmaßstab und Planungsgrundlage in der Kommune sein.¹³ Inzwischen wurden auch auf Bundesebene mehrmals vergleichbare Befragungen zur Kriminalitätsfurcht, zu Strafbedürfnissen und zur wahrgenommenen Kriminalitätsentwicklung durchgeführt.¹⁴ Methodisch angemessene Evaluationen von Projekten zur kommunalen Kriminalprävention sowie zur bürgernahen Polizeiarbeit sind aber nach wie vor kaum zu finden.¹⁵

Die vereinzelt geäußerte Kritik an den Modellen der bürgernahen Polizeiarbeit oder der kommunalen Kriminalprävention ist ernst zu nehmen. Kritisiert wird, dass diese Ansätze mit Praktiken verbunden würden, die bestimmte Bevölkerungsgruppen aus der Gemeinschaft ausschließen. Sie seien die Weiterführung einer „neoliberalen Kriminalpolitik“¹⁶ und dienten der „Kolonialisierung der Sozialpolitik durch die Kriminalpolitik“¹⁷. Die Polizei dränge sich in die Sphäre der kommunalen Selbstverwaltung hinein, ihre Bürgernähe verschleierte die eigentliche Machtkonstellation zwischen Bürger und Staatsgewalt und problematische Einstellungen und Verhaltensweisen der Polizei gegenüber gesellschaftlichen Minderheiten würden kaschiert und möglicherweise sogar verstärkt. Zudem würden bestimmte Bewohner stigmatisiert, ohne dass die grundlegenden Probleme sozialer Benachteiligung tatsächlich angegangen würden.¹⁸ Dem ist entgegenzuhalten, dass die Beschreibung und Analyse der Probleme auf kleinräumiger Ebene notwendig ist, um angemessene Lösungen zu finden. Es ist Aufgabe (auch) der Polizei, dann dafür zu sorgen, dass diese Lösungen nicht auf repressive oder repressiv-präventive Maßnahmen reduziert werden, sondern dass die strukturellen Probleme benannt und in Angriff genommen werden. Insofern ist die Rolle der Polizei bei der bürgernahen Polizeiarbeit auch die eines Katalysators: Sie kann und muss gesellschaftliche Veränderungsprozesse in Gang setzen, um soziale Veränderungen zu erreichen, die dann mittelfristig auch die Kriminalität reduzieren können. Kurzfristige Lösungen dienen vordergründigen politischen Interessen. Dem muss sich eine demokratische Polizei verweigern.

13 Vgl. Christoph Hohage, „Incivilities“ und Kriminalitätsfurcht, in: Zeitschrift für soziale Probleme und soziale Kontrolle 1/2004, S. 77-95.

14 Vgl. Dirk Baier/Stefanie Kemme/Michael Hanslmaier/Bettina Doering/Florian Rehbein/Christian Pfeiffer, Kriminalitätsfurcht, Strafbedürfnisse und wahrgenommene Kriminalitätsentwicklung. Ergebnisse von bevölkerungsrepräsentativen Befragungen aus den Jahren 2004, 2006 und 2010, Hannover 2011, unter: <http://www.kfn.de/versions/kfn/assets/fob117.pdf>.

15 Vgl. Joachim Obergfell-Fuchs, Wirkung und Effizienz Kommunaler Kriminalprävention, in: Hans-Jürgen Kerner/Erich Marks (Hrsg.), Internetdokumentation Deutscher Präventionstag, Hannover 2004, unter: <http://www.praeventionstag.de/nano.cms/dokumentation/details/61>.

16 Verena Schreiber, Fraktale Sicherheiten. Eine Kritik der Kommunalen Kriminalprävention, Bielefeld 2013, S. 13.

17 Reinhard Kreissl, Die präventive Polizei. Auf dem Weg zur gläsernen Gesellschaft?, in: Kritische Justiz 2/1981, S. 128-139, hier: S. 133.

18 Vgl. Schreiber, a.a.O. (Anm. 16).

Der Ansatzpunkt: das Quartier

Der Ansatzpunkt kommunalpräventiven Handelns ist das kommunale Quartier. Die ganzheitliche Sichtweise dieses Handlungsrahmens in seiner infrastrukturellen, architektonischen, versorgungstechnischen, sozialintegrativen, die Gentrifizierung begünstigenden und kriminalitätsstatistischen Bedeutung ermöglicht es, Kriminalitätsursachen zu erkennen und zu lokalisieren. Stadtteilorientierte Gemeinwesenarbeit will die Bewohner befähigen, Druck auf Politik und Verwaltung auszuüben, um Veränderungen zu erreichen. Die vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise zunehmend häufiger gestellte Frage nach der Wirkung öffentlich finanzierter Maßnahmen verlangt nach einer objektiven Bewertung ihrer Effektivität und ihrer Wirtschaftlichkeit bzw. der Kosten-Nutzen-Relation. Die Erfahrung zeigt, dass solche Überlegungen vielerorts die Akzeptanz der kommunalen Kriminalprävention fördern. Neben der Kriminalitätslage sind mit Blick sowohl auf die kommunale Kriminalprävention als auch auf den Quartiersansatz drei Analyseebenen von Interesse, da sie gleichzeitig die Rahmenbedingungen menschlichen und damit auch devianten Handelns sind: Infrastruktur, Sozialstruktur und situative Gegebenheiten. Umstritten war der Quartiersansatz, weil er – so das Hauptargument – zur „Stigmatisierung“ von Stadtteilen beitragen könne. Dementsprechend haben sich einige Städte geweigert, an den Aktivitäten zum Programm „Soziale Stadt“¹⁹ mitzuwirken, mit dem versucht wird, die unterschiedlichen Aktivitäten zur Verbesserung der kommunalen Lebensbedingungen zu bündeln. Allerdings lässt sich die Tatsache, dass die Probleme räumlich ungleich verteilt sind, nicht leugnen. Stadtteile, die Kriminalitätsschwerpunkte haben, sind meist auch benachteiligt, was die Versorgung mit kommunaler Infrastruktur in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Bildung anbetrifft.

In der Auswertung der vorhandenen Daten und den methodischen Ansätzen zur regionalen, kleinräumigen Analyse verschiedener Kriminalitätsformen wird ein großes Potenzial für die weitere Strukturierung der polizeilichen Arbeit gesehen, und zwar sowohl bezüglich präventiver und repressiver Maßnahmen als auch vor allem bezüglich allgemeiner (sozial-)pädagogischer und sozialräumlicher Maßnahmen. Die Zusammenführung von Daten aus den Bereichen Soziales, Gesundheit, Schule und Polizei ist ein wichtiger Ansatzpunkt für die *gemeinsame* Suche der beteiligten Ressorts nach Lösungsansätzen.

Die Idee des „Quartiersmanagements“ wird vielerorts weiter verfolgt und ausgebaut, um der räumlichen und sozialen Bedeutung von Prävention gerecht zu werden. Denn diese entspricht den aktuellen kriminologischen Erkenntnissen aus der Analyse von Zusammenhängen zwischen soziostrukturellen Merkmalen des Raumes und der Kriminalitäts- und Täterbelastung, wonach die Häufung ungünstiger Faktoren Abweichung und Kriminalität produziert. Polizei alleine kann weder mit präventiven noch mit repressiven

19 Siehe Soziale Stadt NRW, unter: <http://www.soziale-stadt.nrw.de>.

Maßnahmen effektiv und nachhaltig die notwendigen (und auch wahrnehmbaren) Veränderungen bewirken. Prävention kann nicht die Aufgabe von Polizei und Justiz allein sein. Die Verhinderung von Straftaten ist nur durch eine konzertierte Aktion der Ressorts möglich, die für Polizei, Justiz, Soziales, Kinder, Jugend, Gesundheit, Umwelt, Bau, Verkehr und Bildung zuständig sind.

Die räumliche Verteilung von Kriminalität – Crime Mapping

Die Idee der Analyse der räumlichen Verteilung von Kriminalität ist nicht neu. Dabei wird in Deutschland inzwischen eine computergestützte und grafisch aufbereitete Darstellung von Daten betrieben, die weit über das vor allem in den USA, aber auch in Großbritannien übliche und vor allem öffentlichkeitswirksame „*Crime Mapping*“²⁰ hinausgeht.

Das sogenannte „*Hot-spot Mapping*“ wird in der Polizeiwissenschaft als Möglichkeit diskutiert, polizeiliche Ressourcen effektiver einzusetzen.²¹ Kritisiert wird jedoch, dass sich der Einsatz zu sehr an polizeilichen Daten orientiert. Diese Beschränkung muss aufgegeben werden. Durch die Zusammenführung von Daten aus den Bereichen Soziales, Gesundheit, Schule und Polizei können präventiv wie repressiv relevante Erkenntnisse gewonnen werden. Ein solcher „*Multi-agency-Ansatz*“ gilt bei der Kriminalitätsanalyse und bei der Prävention als besonders effektiv und effizient,²² wenn die Ergebnisse zwischen den beteiligten Institutionen diskutiert werden, um so das vorhandene intensive Praxiswissen besser in daraus abzuleitende Entscheidungen einzubringen.

Parallel dazu wird die Kombination von *Intelligence-led Policing*, *Problem-oriented Policing* und *Community Policing* als vielversprechende Möglichkeit diskutiert, orts- bzw. situationsbezogene Prävention mit erfolgreicher Repression zu verbinden. Konkret bedeutet dies, dass die vorhandenen polizeilichen Informationen (z.B. Informationen, die zur Anzeigeerstattung geführt haben, aber auch Erkenntnisse aus Tatortaufnahmen oder Zeugenvernehmungen) möglichst zeitnah auszuwerten sind, problemorientierte Ansätze entwickelt werden müssen und diese wiederum durch bürgernahe Polizeiarbeit umzusetzen sind. Die Polizei in Den Haag hat dazu die Begriffe „*hot crimes*“ (Straftaten, die aktuell besonders belastend sind), „*hot shots*“ (besonders aktive Wiederholungs- bzw. Intensivtäter), „*hot victims*“ (besonders belastete

20 Siehe für Los Angeles unter: http://www.lapdonline.org/crime_mapping_and_compstat, für England, Wales und Nordirland unter: <http://www.police.uk/> und für London unter: <http://maps.met.police.uk>.

21 Vgl. Rachael Reece-Smith/Stuart Kirby, Exploring the VLI, for Identifying Priority Neighborhoods, in the Context of Multi-Agency Community Safety Initiatives, in: *Policing* 1/2013, S. 42-52; Spencer Chainey/Jerry Ratcliffe, *GIS and Crime Mapping*, Chichester 2005.

22 Vgl. Reece-Smith/Kirby, a.a.O. (Anm. 21), S. 51.

Opfer) und „*hot groups*“ (Banden, kriminelle Organisationen) entwickelt²³ und geht davon aus, dass mit der Kombination der obengenannten Ansätze ein Kriminalitätsrückgang erzielt werden kann – vorausgesetzt, die Beteiligung der Bürger wird entsprechend organisiert und optimiert, denn in ihr wird ein Schlüsselement des Erfolgs gesehen.

Neuere kriminalgeografische Arbeiten konzentrieren sich dementsprechend auf die Analyse von Zusammenhängen zwischen soziostrukturellen Merkmalen des Raumes und der Kriminalitäts- und Täterbelastung. Sozioökologische Studien bestätigen, dass die Häufung ungünstiger Faktoren Abweichung und Kriminalität produziert. In Stadtvierteln mit hohen Armutskonzentrationen zeigt sich ein Verstärkungseffekt in Bezug auf Delinquenz, vor allem von Jugendlichen.

Basierend auf einer Langzeitstudie legten Weisburd u.a. das Augenmerk auf „*micro communities*“, die als Straßensegmente definiert werden.²⁴ Dabei konnten sie nachweisen, dass sich die Hälfte der begangenen Straftaten in lediglich fünf bis sechs Prozent der Straßensegmente der von ihnen untersuchten Stadt ereigneten. Diese „*crime hot spots*“ sind nicht in einem einzelnen Stadtviertel angesiedelt und die Unterschiede zwischen den einzelnen betroffenen Straßenzügen sind groß. Wesentliche Ergebnisse und Informationen gehen verloren, wenn man den Fokus auf größere Einheiten wie Stadtteile oder gar Gemeinden legt. Weisburd u.a. identifizierten zudem eine große Anzahl von Risikofaktoren und von protektiven, d.h. schützenden Faktoren, um daraus präventive Strategien zu entwickeln. Die Botschaft lautet: Schaut Euch die Straßen, Wege und Plätze an, die besonders kriminalitätsträchtig sind, und vergleicht nicht Städte oder Bezirke miteinander. Nur so kommt man den Ursachen für Kriminalität näher und nur so kann man wirksame Präventionsstrategien entwickeln.²⁵ Im Ergebnis wollen Weisburd u.a. das, was als „*Hot-spot Policing*“ diskutiert wird, mit effektiven Präventionsmethoden kombinieren. Die Tatsache, dass es dabei vor allem um soziale Aspekte im Gemeinwesen gehen muss, dürfte nicht verwundern, ist aber für alle, die nach „mehr vom selben“ (Paul Watzlawick) zur Bekämpfung der Kriminalität rufen, eine schlechte Nachricht. Mehr Justiz, mehr und härtere Gesetze, mehr Repression, mehr oder gar „härtere“ Polizei bringen keinen Erfolg. Es geht darum, die vorhandenen Ressourcen effektiv und angemessen

23 Vgl. Peter Versteegh/Theo van der Plas/Hans Nieuwstraten, The Best of Three Worlds: more effective policing by a problem-oriented approach of hot crimes, hot spots, hot shots, and hot groups, in: Police Practice and Research: An International Journal 1/2013, S. 66-81, hier: S. 71ff.

24 Vgl. David Weisburd/Elisabeth R. Groff/Sue-Ming Yang, The Criminology of Place. Street Segments and Our Understanding of the Crime Problem, New York 2012.

25 Vgl. Rüdiger Wulf/Joachim Obergfell-Fuchs, Prävention an Orten. Kriminologische Grundlagen und kriminalpräventive Ansätze, in: Klaus Boers/Thomas Feltes/Jörg Kinzig/Lawrence W. Sherman/Franz Streng/Gerson Trüg (Hrsg), Kriminologie – Kriminalpolitik – Strafrecht. Festschrift für Hans-Jürgen Kerner zum 70. Geburtstag, Tübingen 2013.

einzusetzen. Diese Idee des „*Smart Policing*“²⁶ besteht darin, Strategien zu entwickeln, die effektiv, effizient und wirtschaftlich sind.

Sozialer Zusammenhalt als präventiver Faktor

Auf der Suche nach Faktoren, die Kriminalität und Verbrechensfurcht gleichermaßen reduzieren können, wurde der Begriff der „*collective efficacy*“ geprägt. Er bezeichnet eine Form sozialen Kapitals, zu der die Bereitschaft gehört, einzuschreiten, wenn man eine verdächtige Person in der Gegend bemerkt. Zudem soll man bereit sein, für das Verhalten von Jugendlichen im Wohnviertel Verantwortung zu übernehmen und „*reciprocal social support*“ zu leisten, also anderen zu helfen, wenn sie in Schwierigkeiten sind. Das Wohnviertel sollte insgesamt ein „hilfreicher Ort“ sein und als solcher wahrgenommen werden. Die Bürger müssen (im Rahmen des rechtlich Zulässigen) selbst intervenieren, was wiederum eine Stärkung der informellen Kontrolle notwendig macht, durch die Kriminalität eher reduziert werden kann als durch formelle (polizeiliche, strafrechtliche) Kontrolle.

Ebenfalls in diesem Kontext wurde der Begriff der „sozialen Kohäsion“ („*social cohesion*“) geprägt. Er bezeichnet den Zusammenhalt von Mitgliedern einer Gruppe, in der gegenseitiges Vertrauen und Solidarität herrschen. Soziale Kohäsion ist dort gegeben, wo sich Menschen kennen, einander vertrauen und gemeinsame Werte haben. Soziale Kohäsion ist damit eine wesentliche Voraussetzung für Resilienz. Studien zeigen, dass in städtischen Räumen, in denen ein hohes Maß an sozialer Kohäsion gemessen wurde, ein niedrigeres Kriminalitätsaufkommen besteht als in Stadtteilen, in denen nur ein geringes Maß an sozialem Zusammenhalt vorlag. Städtische Räume, in denen die Bevölkerung gemeinsame bzw. gemeinschaftliche Wirkkraft entfaltet und die Fähigkeit und Bereitschaft besitzt, Verantwortung zu übernehmen, sind nicht nur sicherer im Sinne eines geringeren Kriminalitätsaufkommens, sondern zugleich auch mit weniger Unsicherheitsgefühlen verbunden und schaffen die Voraussetzungen dafür, dass die Bevölkerung inneren und äußeren Gefahren vitaler begegnen und in außergewöhnlichen Schadenslagen größere Selbstheilungskräfte entfalten kann. Die Stärkung sozialer Kohäsion wird als ganzheitlicher Präventionsansatz verstanden. Das zentrale, übergeordnete Ziel besteht darin, Strategien dafür zu entwickeln, die soziale Kohäsion einer Gemeinschaft so zu stärken, dass diese Gefahren selbstständig entgegentreten bzw. größere Selbstheilungs- und Unterstützungskräfte freisetzen kann.

26 Siehe die Website der Smart Policing Initiative unter: <http://www.smartpolicinginitiative.com>.

Generell gibt es Hinweise darauf, dass „*Problem-oriented Policing*“ bzw. „*Evidence-based Policing*“²⁷ durchaus Erfolg haben kann, wenn es angemessen vorbereitet wird. Um dies beurteilen zu können, ist einerseits die Frage wichtig, was als Hinweis darauf angesehen werden kann, dass und wie polizeiliche Maßnahmen „wirken“. Andererseits muss die Frage, wie die notwendigen Daten erhoben und ausgewertet werden sollen, bereits von Anfang an mit berücksichtigt werden. Des Weiteren ist es erforderlich, das Bewusstsein für die Wichtigkeit solcher Maßnahmen zu schärfen, um polizeiliches Handeln stärker als dies bislang der Fall ist überprüfen zu können. Zudem sollten die Erwartungen der Polizei an das eigene Handeln überprüft und, wenn nötig, relativiert werden. Es sollten sogenannte „*Good-practice-Modelle*“ entwickelt und in die Praxis übertragen werden. Solange dies nicht systematisch erfolgt, bleibt es bei dem allseits bekannten „Stochern im Nebel“, wobei durchaus öffentlichkeitswirksame „Erfolge“ erzielt werden können, deren Realität und Nachhaltigkeit allerdings meist sehr zweifelhaft sind. Wirkliche Erfolge sind nur dann erreicht, wenn man sie replizieren kann, d.h. wenn man Ursache und Wirkung entsprechend definieren kann.

27 Karen Bullock/Nick Tilley, Police Reform: the Prospects for Evidence Based Policing and Crime Reduction, in: Policing: An International Journal of Policy and Practice, S. 381-387.