



DEUTSCHER PRÄVENTIONSTAG

Kommunale Kriminalprävention aus wissenschaftlicher Sicht

von

Wolfgang Heinz

Dokument aus der

Internetdokumentation Deutscher Präventionstag

www.praeventionstag.de

Hrsg. von

Hans-Jürgen Kerner und Erich Marks

im Auftrag der

Deutschen Stiftung für Verbrechensverhütung und Straffälligenhilfe
(DVS)

Zur Zitation:

Heinz, W. (2004): Kommunale Kriminalprävention aus wissenschaftlicher Sicht. In: Kerner, H.-J.; Marks, E. (Hrsg.): Internetdokumentation Deutscher Präventionstag. Hannover.
http://www.praeventionstag.de/content/9_praev/doku/heinz/index_9_heinz.html

I. Kommunale Kriminalprävention – eine Idee von bestechender Vernünftigkeit aus kriminologischer und kriminalpolitischer Sicht

Aufgabe des Staates ist es, für ein ungefährdetes Zusammenleben der Bürgerinnen und Bürger zu sorgen. Nach klassischem Verständnis wird diese Aufgabe wahrgenommen von Polizei und Justiz, die sich hierzu der Mittel des Strafrechts bedienen. Repression und Prävention stehen in diesem Konzept unverbunden nebeneinander.

In dem Maße, in dem sich das reine Vergeltungsstrafrecht für Prävention als legitimem Strafzweck geöffnet hat, sind die Grenzen zwischen Prävention und Repression (=strafrechtlicher Reaktion) durchlässig geworden. In dem bislang verbreitetsten Strukturmodell, in dem in Anlehnung an Modelle der Medizin zwischen primärer, sekundärer und tertiärer Prävention unterschieden wird, sind strafrechtliche General- und Spezialprävention Bestandteile dieses Präventionsmodells (vgl. **Schaubild 1**). Dieses Modell verdeutlicht, dass Strafrecht eben nicht nur auf den Bereich der „tertiären“ Prävention zielt, sondern durch positive und negative Generalprävention auch Wirkungen im Sinne primärer und sekundärer Prävention anstrebt.

Die Einsicht, dass Prävention der Repression überlegen ist und deshalb primäre und sekundäre Prävention aus normativen Gründen Vorrang haben vor tertiärer Prävention, ist alt. Dass dies in Deutschland erst seit etwa einem Jahrzehnt (wieder) beherzigt wird, ist demnach kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem. Der rechtliche, aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip sich ergebende Vorrang von primärer und sekundärer Prävention vor tertiärer, also vor Prävention mit den Mitteln des Strafrechts, ist in kriminologischen Erkenntnissen begründet: Ein Großteil der Faktoren, die in Kriminalitätstheorien als Entstehungsgründe genannt werden, ist durch die Mittel des Strafrechts nicht oder nur in geringem Maße beeinflussbar. Kriminalität ist durch eine Vielzahl von individuellen und situativen, ökonomischen und sozialen Faktoren bedingt, die regelmäßig außerhalb des Einflusses des strafrechtlichen Systems liegen. Dies gilt erst recht, wenn mit neueren Kriminalitätstheorien, etwa der Theorie der rationalen Wahl oder dem routine activity approach, nicht so sehr die Täterpersönlichkeit, sondern attraktive Objekte und günstige Gelegenheiten als zentrale Erklärungsvariablen angenommen werden. Hinzu kommt, dass strafrechtliche Mittel erst nach der Tat - und damit immer zu spät - eingesetzt werden können.

Schaubild 1: Dimensionen der Kriminalprävention mit dem Ziel der Verhütung von Straftaten

	Primäre Kriminalprävention	Sekundäre Kriminalprävention	Tertiäre Kriminalprävention
Zielgruppen:			
- Täter	Allgemeinheit	potentielle Täter	Verurteilte
- Situationen	allg. Situationen	gefährdete Objekte	"hot spots"
- Opfer	Jeder als mögl. Opfer	potentielle Opfer	verletzte Opfer
Maßnahmenbeispiele			
(potentielle/ reale) Täter	Stärkung des Rechts- und Wertebewusstseins; positive Generalprävention; Beseitigung von Sozialisationsdefiziten; Aufklärung über Gefahren (z.B. Drogendisco); Beseitigung von soziostrukturellen Mängellagen	Stärkung des Rechts- und Wertebewusstseins bei Problemgruppen; negative Generalprävention; Hilfe/Stützung für gefährdete Personen (z.B. Familienhilfe, Erziehungsberatung, Schuldenberatung, Streetworker)	spezialpräventive Sanktionierung; Therapie; Maßnahmen der Besserung und Sicherung; Straffälligenhilfe/ Bewährungshilfe; Resozialisierungsfonds
Situationen/ Objekte/ Tatörtlichkeiten	kriminalitätsabwehrende Architektur; übersichtliche Örtlichkeit; Sicherheits-TÜV; Objektmarkierung und/oder Zugrifferschwerung	Erhöhung des Tataufwands; Reduzierung tatfördernder Gelegenheiten/Situationen; Erhöhung des Entdeckungsrisikos; Verstärkung der Überwachung; Abschöpfung des Tatgewinns	Entschärfung von Kriminalitätsbrennpunkten ("hot spots")
Opfer	Allg. Aufklärung über Selbstschutz/ Selbstverteidigung; allg. Aufklärung von speziellen Gruppen (Kinder/Alte); Information über allg. (technische/ personale) Sicherungsmaßnahmen	Schulung gefährdeter Opfer (z.B. Taxifahrer, Bankangestellte, Flugpersonal); Selbstverteidigungskurse; (technische/personale) Sicherung besonders gefährdeter Personen/ Objekte	Opferschutz; Opferberatung; Opferbetreuung; Opferhilfe; Opferentschädigung; Wiedergutmachung/ Täter-Opfer-Ausgleich; Frauenhäuser

Ziel von Kriminalprävention ist Vorbeugung oder Verhinderung von Kriminalität. In einem bescheideneren und auch realistischere Sinne wird als Ziel die Reduzierung oder Begrenzung von Kriminalität genannt. Ziel von Kriminalprävention sollte indes auch die Reduzierung von Kriminalitätsfurcht sein, genauer: die Beeinflussung der Bedingungen, die Kriminalitätsfurcht auslösen.¹ Die klassische Begründung hierzu wurde 1990 von der Gewaltkommission gegeben: "Die in der Bevölkerung festzustellende Verbrechensfurcht stellt jedenfalls bereits als solche, d.h. in ihrer bloßen Existenz, ein sozial- und kriminalpolitisches Problem dar, weil sie die Lebensqualität der Bürger beeinträchtigt. Von daher gehört es auch zu den staatlichen Aufgaben, dafür zu sorgen, 'dass die Bürger nicht nur tatsächlich abends auf die Straße gehen können, sondern es auch glauben, dass sie es können'".² Auch hinsichtlich dieser zweiten Zieldimension von Kriminalprävention, Kriminalitätsfurcht, vermag Strafrecht ohnedies (fast) nichts zu bewirken. Kriminalitätsfurcht entwickelt sich weithin

1 Bundesministerium des Innern; Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2001, S. 605 f.

Die Druckfassung ist auch im Internet veröffentlicht auf den Seiten des Bundesministeriums des Innern (http://www.bmi.bund.de/frame/dokumente/Artikel/ix_49371.htm) und des Bundesministeriums der Justiz (<http://www.bmj.bund.de/ger/themen/strafrecht/10000294>).

2 Schwind, Hans-Dieter; Baumann, Jürgen; Schneider, Ursula; Winter, Manfred: Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland. Endgutachten der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt (Gewaltkommission), in: Schwind/Baumann u.a. (Hrsg.): Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt, Berlin 1990, 45 Rdnr. 61, unter Zitierung von Kerner, Hans-Jürgen: Verbrechensfurcht und Viktimisierung, in: Haesler (Hg.), Viktimologie, Diesenhofen 1986, 155.

unabhängig von Kriminalitätsraten und steht nur in einem schwachen Zusammenhang mit tatsächlichen Opfererfahrungen; von Umfang und Schwere strafrechtlicher Sanktionierung können zudem - wenn überhaupt - allenfalls sehr begrenzte Wirkungen auf das Kriminalitätsgeschehen erwartet werden; eine allzu weitgehende Ausweitung staatlichen Strafens würde zudem allenfalls das Ausmaß von Rechtsbrüchen dokumentieren und womöglich den Glauben an die Steuerungskraft des Strafrechts unterminieren.³

Das kriminalpräventive Strukturmodell zeigt, dass Kriminalprävention einen mehrdimensionalen Ansatz erfordert. Zielgruppen können nicht nur (potentielle bzw. reale) Täter sein, sondern auch (potentielle bzw. reale) Opfer sowie (und vor allem) tatbegünstigende Umstände, Situationen oder Gelegenheiten. Um dies umzusetzen, bedarf es der Schaffung von Strukturen und Organisationen, die aus unterschiedlichen und unverbundenen Einzelaktionen ein gemeinsames Aktionsfeld "Kriminalprävention" machen, sowie der Vernetzung vorhandener Ressourcen.

Daraus folgt, dass der auf kommunaler Ebene durchgeführten Kriminalprävention besondere Bedeutung zukommt.⁴ Denn sowohl Entstehungsbedingungen für Kriminalität als auch von Kriminalitätsfurcht im Alltagsleben der Bürger besitzen (auch) lokale Wurzeln. Soziale Probleme - und Kriminalität ist ein soziales Problem - können dort am ehesten und besten gelöst werden, wo sie entstehen, begünstigt oder gefördert werden. Schon deshalb ist die Kommune eine der Ebenen, auf der Kriminalprävention mit Aussicht auf Erfolg ansetzen kann.

Kriminalprävention auf kommunaler Ebene, die diese Zielsetzung verfolgt, ist für die Kommunen keine neue Aufgabe:

- Mit ihrer Wohnungspolitik sowie ihrer Sozial- und Jugendpolitik setzen und beeinflussen Kommunen - direkt oder indirekt - kriminalpräventive Rahmenbedingungen.
- Die kommunalen Ordnungsverwaltungen sind - neben der Polizei - zuständig für die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Mit der Erteilung von Gewerbeerlaubnissen für Gaststätten und Spielhallen, mit der Festsetzung der ‚Polizeistunde‘ für Gaststätten, der Handhabung des Jugendschutzes usw. setzen/verändern sie auch kriminalpräventive Rahmenbedingungen.
- Die Infrastruktur einer Kommune sowie ihre Siedlungs- und Baustruktur haben kriminalitätsbeeinflussende Wirkungen, zumindest mittelbar. Im Rahmen ihrer Bauleitplanung und des Baugenehmigungsverfahrens nehmen die Kommunen - gewollt oder ungewollt - Einfluss auf die Schaffung baulich bedingter Unsicherheitsgefühle und kriminalitätshemmender Bedingungen.⁵

Diese Aufgaben in ihrer kriminalpräventiven Bedeutung zu erkennen, sie durch institutionalisierte Vernetzung vorhandener Ressourcen effizienter und effektiver zu erfüllen und die Nebenwirkungen kommunalen Handelns in kriminalpräventiver Hinsicht mitzubedenken, das ist das Neue an Kriminalprävention auf kommunaler Ebene. Allerdings wurde erst Anfang der 90er Jahre von den Kommunen Sicherheit als Querschnitts- und gesamtgesellschaftliche Aufgabe entdeckt,⁶ die es „jenseits enger Ressortgrenzen zu organisieren und in gemeinsamer Verantwortung mit dem primär zuständigen Staat und den gesellschaftlichen Kräften wahrzunehmen gilt“.⁷ Auf den ersten Blick ist deshalb das, was im letzten Jahrzehnt in kriminalpräventiver Hinsicht in den Kommunen sowie landes- und bundesweit geschehen ist, von einer bestechenden Vernünftigkeit.

Diese Einschätzung verändert sich indes, wird das Gesamtspektrum sozialer Kontrolle betrachtet. Denn mit dem Aufkommen und Erstarken von – insbesondere kommunaler – Kriminalprävention war

3 So Popitz in seinem brillanten Essay: Über die Präventivwirkung des Nichtwissens, Tübingen 1968.

4 Erster Periodischer Sicherheitsbericht (Anm. 1), 603.

5 Heinz, Wolfgang: Kommunale Kriminalprävention, in: Rössner, Dieter; Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): Kriminalität, Prävention und Kontrolle, Heidelberg 1999, 106; ebenso Kodolitsch, Paul von: Einführung: Sicherheit in der Stadt, Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2003, 5 f.

6 Einen ausgezeichneten Überblick über die Entwicklung der kommunalen Kriminalprävention in Deutschland gibt Obergfell-Fuchs, Joachim: Ansätze und Strategien kommunaler Kriminalprävention, Freiburg i. Br. 2003, 39 ff.; vgl. ferner Erster Periodischer Sicherheitsbericht (Anm. 1), 460 ff.

7 Kodolitsch, Paul von: Einführung: Sicherheit in der Stadt, Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2003, 7.

die Aufforderung und Erwartung einer „Kurskorrektur der Kriminalpolitik“⁸ verbunden. Die verstärkte Berücksichtigung von primärer und sekundärer Prävention hat indes nicht zum Rückbau des Strafrechts und zu dessen Beschränkung als „ultima ratio“ geführt.⁹ Die Kontrolldichte wurde vielmehr durch weiteren Ausbau des Strafrechts und der strafprozessualen Eingriffsmöglichkeiten verstärkt.¹⁰ Frehsee hat deshalb zu Recht die Frage aufgeworfen, wie es denn mit der Ausweitung von primärer und sekundärer Prävention in Einklang zu bringen sei, dass „bei der Straffälligenhilfe gestrichen und zu mehr repressiver Härte beim Umgang mit den bereits Auffälligen zurückgekehrt“¹¹ werde. Denn in der Tat ist die stärker werdende Dichotomisierung sozialer Kontrolle unverkennbar, die sich zunehmend auf den Omnibus-Begriff „Innere Sicherheit“ stützt. Strafrecht und strafprozessuale Eingriffsmittel sind vielfach „prima ratio“, wobei nicht selten sogar die Grenzen des verfassungsrechtliche Zulässigen überschritten worden sind. Das Bundesverfassungsgericht hatte gerade in den letzten Jahren wiederholt Anlass, derartige Grenzüberschreitungen festzustellen. Stichwortartig seien nur genannt: Sitzblockadenentscheidung¹²; Geldwäsche¹³, Sicherungsverwahrung¹⁴, Vermögensstrafe¹⁵, akustische Wohnraumüberwachung¹⁶.

II. Kommunale Kriminalprävention – die Umsetzung der Idee

1. Wer macht etwas?

Es gibt nicht „die“ Kommunale Kriminalprävention, vielmehr eine Fülle von Konzepten, die sich nach Zielen, Zielgruppen, Mitteln und Trägern unterscheiden. Einen vollständigen Überblick über die gesamte Landschaft der Kommunalen Kriminalprävention dürfte derzeit kaum jemand haben, weil es an einer umfassenden und aktuellen Dokumentation fehlt. Ohne vollständige Dokumentation ist ein Erfahrungsaustausch freilich nur eingeschränkt möglich, besteht die Gefahr, dass das ‚Rad‘ immer wieder neu erfunden werden muss. Deshalb sollte – nicht nur aus wissenschaftlicher Sicht, sondern auch und vor allem aus jener der Projektbetreiber – eine umfassende Dokumentation aufgebaut werden.

Auf Bundesebene liegen Informationen vor allem¹⁷ vor in der Datenbank

- Infopool Prävention des BKA¹⁸, einer good practice-orientierten Datenbank nationaler und internationaler Präventionsprojekte und –programme, in der solche Projekte aufgenommen werden, die aufgrund erzielter oder angenommener Wirkungen als nachahmenswert angesehen werden. Derzeit sind in ihr 638 Projekte gespeichert. Seit 1998 führt das BKA ferner neben dieser

8 Heinz, Wolfgang: Kriminalprävention - Anmerkungen zu einer überfälligen Kurskorrektur der Kriminalpolitik, in: Kerner/Jehle/Marks (Hrsg.): Entwicklung der Kriminalprävention in Deutschland, Godesberg 1998, 17 ff.

9 Vgl. hierzu auch Ostendorf, Heribert: Mehr Prävention und weniger Strafe, weniger Prävention und mehr Strafe oder mehr Prävention und mehr Strafe?, Vortrag auf dem 9. DPT.

10 Kühne, Hans-Heiner: Neue nationale und internationale Entwicklungen in der Kriminalpolitik, in: Minthe, Eric (Hrsg.): Neues in der Kriminalpolitik Konzepte, Kriminologie und Praxis, Bd. 42, Wiesbaden 2003, 30 ff. m.w.N.

11 Frehsee, Detlev: Fragen an den deutschen Präventionstag, DVJJ-Journal 2000, 69.

12 BVerfGE 92,1.

13 NJW 2004, 1305.

14 NJW 2004, 750; hierzu Kinzig NJW 2004, 911.

15 BVerfGE 105, 135

16 NJW 2004, 999.

17 Zu speziellen Datenbanken vgl. die Linksammlung des BKA (<http://www.bka.de/> [Kriminalwissenschaften, Kriminalprävention, Linksammlung Prävention]). Vgl. ferner die Übersicht in: Erster Periodischer Sicherheitsbericht (Anm. 1), 465 ff.

18 http://www.bka.de/vorbeugung/infopool_de.html. Der letzte Bericht „Kriminalprävention in Deutschland. Bund-Länder-Projektsammlung“ stammt aus dem Jahr 2003.

Projektdatenbanksammlung eine Sammlung zu kommunalen Präventionsgremien in Deutschland.¹⁹

- Das Präventionsinformationssystem PräviS des Deutschen Forums für Kriminalprävention²⁰ befindet sich derzeit noch im Aufbau.

Auf Landesebene liegen weitere Dokumentationen vor. Zum Beispiel wurden in Baden-Württemberg die in diesem Bundesland ergriffenen kommunalen Präventionsaktivitäten seit 1996 zusammengestellt und seitdem fortgeschrieben.²¹ Nach dem derzeitigen Stand sind aus den ursprünglichen vier Pilotprojekten inzwischen über 500 aktuelle Projekte in beinahe 300 Städten, Gemeinden und Landkreisen in Baden-Württemberg entstanden.

Weitere Informationen liegen vor aufgrund von Befragungen der Kommunen selbst. Die von Obergfell-Fuchs²² 1996 durchgeführte Kurzbefragung sämtlicher deutscher Kommunen mit 50.000 Einwohnern und mehr wurde 2002 von Braun²³ repliziert (vgl. **Tabelle 1**). In Nordrhein-Westfalen wurde 2002 eine Befragung sämtlicher Kommunen durchgeführt (vgl. **Tabelle 2**).²⁴

Tabelle 1: Bundesweite Befragung von Kommunen mit 50.000 Einwohnern und mehr - 2002 - Rücklauf und Ergebnisse der Grundauszählung

Anzahl	Prozent	Bemerkungen
185	100%	Anzahl der Kommunen, an die Fragebogen versandt wurden.
159	85,9%	Zwischensumme: Kommunen, die reagiert hatten (Summe aus Anzahl der Kommunen, die den Fragebogen ausgefüllt hatten und Fehlanzeigen)
125	67,6%	Anzahl der Kommunen, die über bestehende Gremien berichteten.
98	53,0%	Anzahl der Kommunen, die über bestehende Projekte/Vorhaben berichteten.

Datenquelle: Schriftliche Mitteilung von S. Braun an den Verf.

19 Erster Periodischer Sicherheitsbericht (Anm. 1), 470. Allerdings wird zu den mitgeteilten Zahlen ausgeführt: „Die Aussagekraft solcher Zahlen ist allerdings nur sehr schwer zu bewerten, da Erfassungsmodalitäten von Land zu Land und auch innerhalb der Länder nicht dauerhaft einheitlich geregelt zu sein scheinen.“

20 <http://www.kriminalpraevention.de/datenbank.htm> bzw. <http://www.praevis.de/>.

21 Landeskriminalamt Baden-Württemberg (Hrsg.): Kommunale Kriminalprävention - Eine Chance für mehr Sicherheit, Stuttgart 1996. Zuletzt Röchling, Alexander: Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg, forum Kriminalprävention 4/2003, 3-5.

22 Obergfell-Fuchs, Joachim: Ansätze und Strategien Kommunaler Kriminalprävention, Kriminologische Forschungsberichte aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Bd. 95, Freiburg i. Br. 2003, 511 ff,

23 Braun, Sören: Akteure kommunaler Kriminalprävention – Zusammenstellung anhand einer Befragung, forum kriminalprävention, 2/2003, 34 f.

24 Brand, Thomas; Fuhrmann, Astrid; Walter, Michael: Aktuelle Bestandsaufnahme von Projekten zur Kriminalprävention – Erste Ergebnisse einer Befragung der Kommunen in NRW, forum kriminalprävention, 1/2003, 3 f.

Tabelle 2: Befragung sämtlicher Kommunen in Nordrhein-Westfalen 2002 - Rücklauf und Ergebnisse der Grundauszählung

Anzahl	Prozent	Bemerkungen
427	100%	Anzahl der Kommunen und Kreise, an die Fragebogen versandt wurden.
218	51,1%	Zwischensumme: Kommunen, die reagiert hatten (Summe aus Anzahl der Kommunen und Kreise, die den Fragebogen ausgefüllt hatten und Fehlanzeigen)
139	32,5%	Anzahl der Kommunen und Kreise, die mindestens einen Fragebogen ausgefüllt hatten.
79	18,5%	Fehlanzeigen (Kommunen und Kreise, die keine Projekte hatten, und dies schriftlich mitgeteilt hatten)

Datenquelle: Schriftliche Mitteilung von Dipl.-Psych. Thomas Brand an den Verf.

Insgesamt ist die Projektlandschaft wenig übersichtlich, es fehlt an Transparenz und damit an Kontrolle. Nach den derzeit publizierten Ergebnissen lässt sich festhalten:

- Die Projekte kommunaler Kriminalprävention sind zwar nicht flächendeckend, sie sind aber in einer Vielzahl von Gemeinden vorhanden. Nach der jüngsten Erhebungen berichtet jede dritte Kommune in Nordrhein-Westfalen über mindestens ein Projekt.²⁵ Wie der Vergleich mit der auf größere Kommunen beschränkten Erhebung von Braun zeigt, scheinen Projekte eher in größeren Kommunen durchgeführt zu werden.
- Die Zahl der Projekte hat sich in den letzten Jahren vervielfacht.
- Aus kommunalen Befragungen geht hervor, dass in den von den Kommunen selbst genannten Projekten regelmäßig mindestens ein Vertreter der Kommune, insbesondere die Bürgermeister, zumeist noch Jugendämter und Rechts-/Bürger-/Ordnungsämter vertreten sind.²⁶ Die Befragung von Braun ergab weiter, dass in jedem der Gremien wenigstens ein Vertreter der Polizei teilnahm.

2. Was wird gemacht, was sind die Ziele und die Zielgruppen?

Nach den vorliegenden Auswertungen sind die drei wichtigsten Themenbereiche „Gewalt“, „Kinder-/Jugend“, „Drogen/Sucht“.²⁷ Hiermit dürften rund 60% aller Projekte erfasst sein. Gegen diese Schwerpunktsetzung wird kritisch eingewandt: „Wenn es wirklich um Rechtsgüterschutz ginge, müsste man nämlich auch die Frage stellen, ob man bei der Jugend tatsächlich an der vordringlichsten Adresse ist. Lässt sich angesichts der nicht abreißenden Kette immer wiederkehrender Parteispenden-, Steuer‘verkürzungs-‘ und Steuerverschwendungs-, Korruptions- und sonstiger Skandale wirklich der Verdacht von der Hand weisen, ob diese Fokussierung auf die Jugend nicht womöglich davon ablenken soll, dass es Mächtige aus Politik und Wirtschaft sind, die die ethischen Grundlagen des demokratischen, sozialen Rechtsstaates demontieren? Geht es vielleicht auch darum, die Leute von der Diskussion über solche Gefahren abzulenken? Sind die Leute andererseits vielleicht bereit, ihre Erregung auf Graffiti und laute Kinder zu konzentrieren, weil sie dort noch Einfluss nehmen können und an ihrer Ohnmacht ersticken würden, wenn sie an ihre totale Einflusslosigkeit gegenüber den Fällen des mitunter grotesken Versagens, den Eigennützigkeiten und Machtmissbräuchen bei denen denken, die eine Gesamtverantwortung tragen? Oder muss man es gar als eine Art Sündenbockprojektion deuten, wenn die Gesellschaft meint, dass es zuerst die Disziplin- und Rücksichtslosigkeiten bei der Jugend und sonstigen Kleinstörern sind, die vorrangig und in der Hauptsache die gemeinschaftliche Abwehrbereitschaft herausfordern: Denn mit dem, was

25 Unbekannt ist die Zahl der Kommunen, in denen zwar ebenfalls ein Projekt durchgeführt wurde, die sich aber an der Befragung nicht beteiligt haben.

26 Braun (Anm. 23), S. 34.

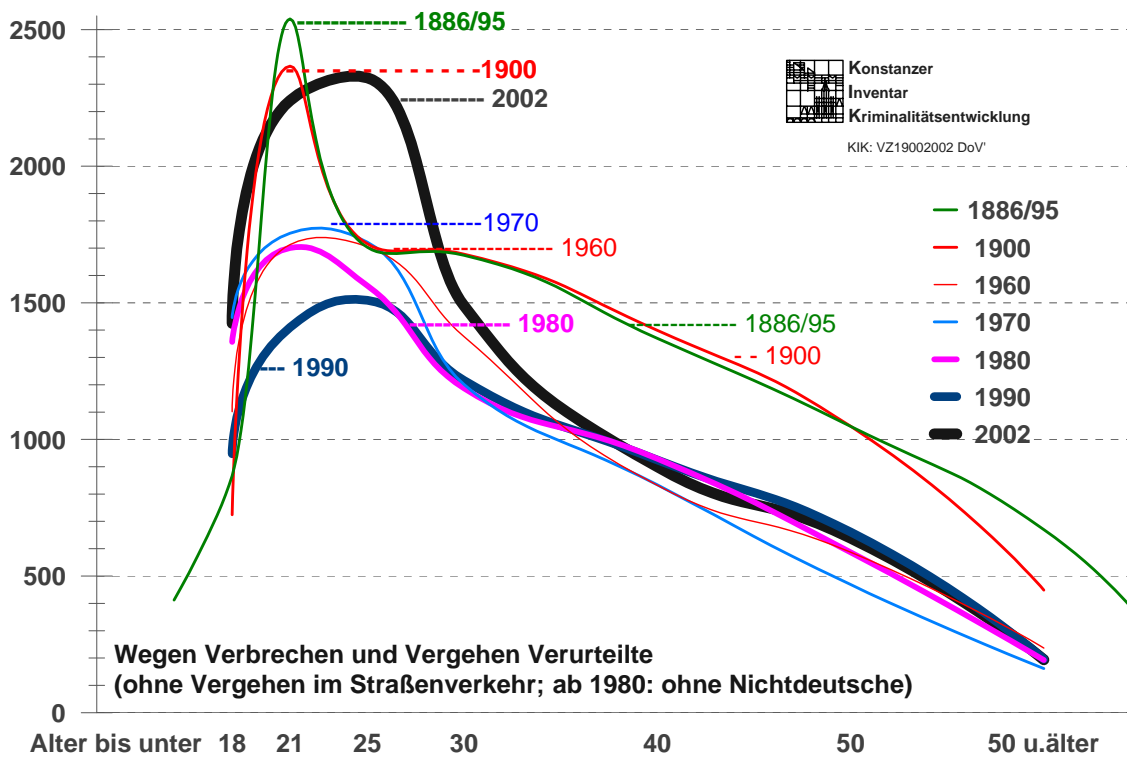
27 Vgl. Erster Periodischer Sicherheitsbericht (Anm. 1), 470 zur bundesweiten Bestandsaufnahme 2000; ferner Brand u.a. (Anm. 24) zu Nordrhein-Westfalen, wo an dritter Stelle der Nennungen allerdings „Sicherheitsgefühl“ stand. Zwei Drittel aller Projekte in Baden-Württemberg sollen ihren Schwerpunkt im Kinder- und Jugendbereich haben (Röchling [Anm. 21], 4). Vgl. ferner die ältere Befragung von Oberfell-Fuchs (Anm. 6), 531.

Gräfin Dönhoff die ‚Raff-Gesellschaft‘ nennt oder Ulrich Beck die ‚Warum-Nicht-Gesellschaft‘, meinen sie ja nicht den unteren Rand der Gesellschaft, sondern ihre saturierte Mitte.“²⁸

Aus kriminologischer Sicht ist dieser zugespitzte Einwand nicht ganz unberechtigt. Denn der langfristige Anstieg der registrierten Kriminalität beruht zu rund 70% auf Diebstahl, Betrug, Sachbeschädigung und Unterschlagung. Gewaltkriminalität, auf die sich die Projekte vornehmlich konzentrieren, macht etwa 3% des registrierten Fallaufkommens aus (vgl. **Schaubild 2**). Registrierte Gewaltkriminalität ist zwar ebenfalls angestiegen; ihr Anteil an den insgesamt registrierten Straftaten erhöhte sich von 2,7% (1963) auf 3,0 (2002). Dieser Anstieg beschränkt sich jedoch auf (gefährliche und schwere) Körperverletzung und auf Raubdelikte; bei den schwersten Gewaltdelikten – Mord/Totschlag; Sexualdelikte – nahm die Häufigkeitszahl registrierter Delikte nicht zu (vgl. unten **Schaubild 9**).

28 Frehsee (Anm. 11), S.69.

Schaubild 3: Wegen Verbrechen und Vergehen Verurteilte (Verurteiltenbelastungszahlen) nach Altersgruppen.
Deutschland (BRD nur alte Länder)



Legende zu Schaubild 3:

Bundesrepublik Deutschland:

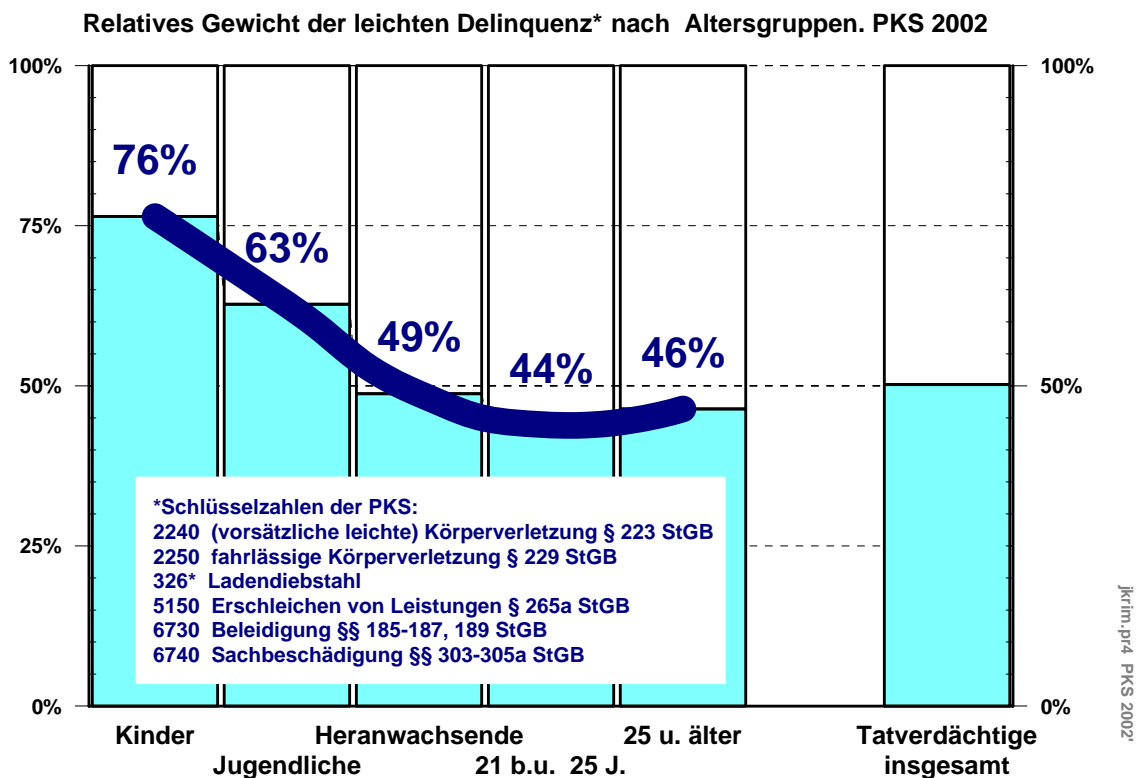
- 1960 ohne Saarland und Berlin;
- 1970, 1970, 1980, 1990 alte Länder mit Westberlin;
- 2002 alte Länder mit Gesamtberlin.

Verbrechen und Vergehen: ab 1960 ohne Vergehen im Straßenverkehr.

Datenquelle:

Roesner, Ernst: Alter und Straffälligkeit, in: Handwörterbuch der Kriminologie, Bd. 1, Berlin/Leipzig 1936, 26;
 Statistik des Deutschen Reichs, NF, Bd. 139, Berlin 1902, Tabelle III; Statistik des Deutschen Reichs, NF, Bd. 429, Kriminalstatistik für das Jahr 1930, 7 f.;
 Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie A: Bevölkerung und Kultur, Reihe 9: Rechtspflege II. Strafverfolgung 1960, 1970;
 Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 10. Rechtspflege. Reihe 3: Strafverfolgung 1980, 1990, 2002.

Schaubild 4: Anteile leichter Delinquenz in den Altersgruppen

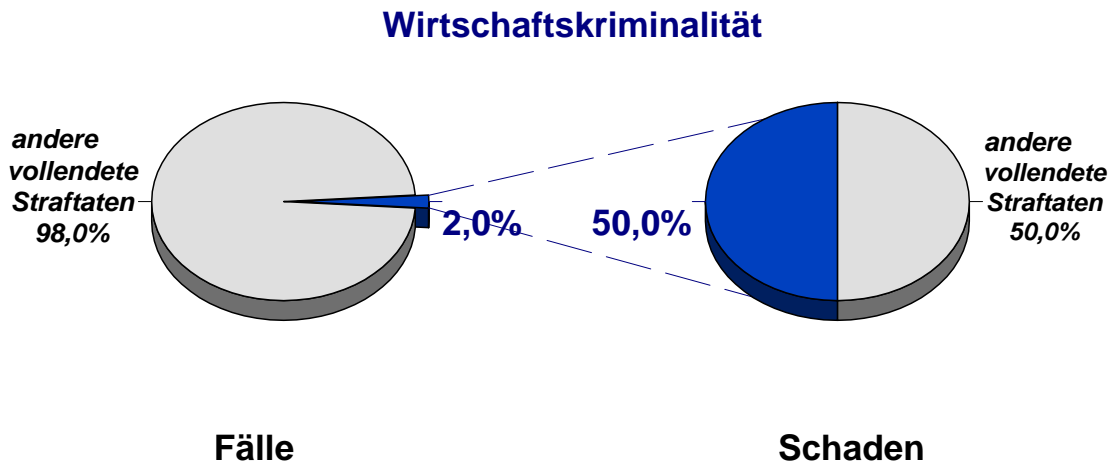


Legende zu Schaubild 4:

Leichte Delinquenz: Als Fälle "leichter" Delinquenz wurden zusammengefasst: (vorsätzliche leichte) Körperverletzung (§ 223 StGB), fahrlässige Körperverletzung § 229 StGB (nicht i. V. m. Verkehr), Ladendiebstahl, Erschleichen von Leistungen (§ 265a StGB), Beleidigung (§§ 185-187, 189 StGB).

Datenquelle: Bundeskriminalamt (Hrsg.) Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland 2002 (eigene Berechnungen)

Dagegen geht es innerhalb des weiten Bereichs der materiellen Vorteilsdelikte bei der typischerweise von Erwachsenen begangenen Kriminalität regelmäßig um ganz andere Größenordnungen. Auf die Fälle polizeilich registrierter Wirtschaftskriminalität, eines typischen Erwachsenenendelikts, entfielen 2002 zwar nur 2 % aller Schadensfälle, hierdurch wurden aber 50% aller Schäden verursacht (vgl. **Schaubild 5**). Schwere Straftaten, die typischerweise von Erwachsenen begangen werden, etwa Wirtschafts- oder Umweltkriminalität, Drogen-, Waffen- und Menschenhandel und weiterer Spielarten der organisierten Kriminalität, Korruption und Bestechlichkeit, stehen regelmäßig nicht auf der Agenda von Präventionsprojekten.



psb.pr4 #41

Legende zu Schaubild 5:

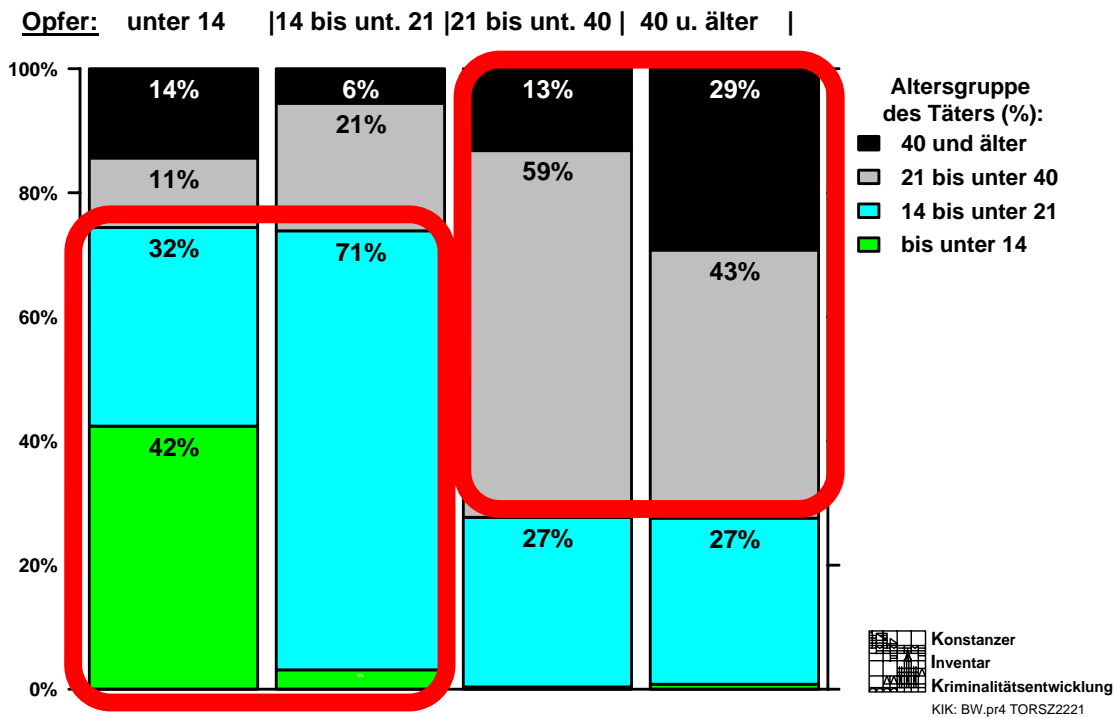
Wirtschaftskriminalität: Summenschlüssel 8930 der Polizeilichen Kriminalstatistik.

Schaden ist grundsätzlich der Geldwert (Verkehrswert) des rechtswidrig erlangten Gutes. Bei Vermögensdelikten ist unter Schaden die Wertminderung des Vermögens zu verstehen. Falls kein Schaden feststellbar ist, gilt ein symbolischer Schaden von DM 1,-. Dies gilt auch, wenn bei einem vollendeten Vermögensdelikt nur eine Vermögensgefährdung eingetreten ist. Wenn ein Betrugsschaden gleichzeitig Insolvenzschaden ist, ist der volle Schaden bei den Insolvenzstraftaten zu erfassen. Beim dazugehörigen Betrugsdelikt ist dagegen ein Schaden von DM 1,- zu erfassen. Bei versuchtem Raubmord erfolgt keine Schadenserfassung. Schaden wird in der PKS nur für die vollendeten Fälle ausgewiesen.

Datenquelle: Bundeskriminalamt (Hrsg.) Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland 2002 (eigene Berechnungen)

Überrepräsentiert sind junge Menschen freilich auch im Bereich der Gewaltkriminalität, und zwar vor allem bei Raub und bei gefährlicher und schwerer Körperverletzung. Bei letzterer handelt es sich indes im Regelfall nicht, wie die juristische Tatbestandsbezeichnung suggeriert, um gefährliche Fälle mit schweren Verletzungsfolgen, sondern vor allem um „gemeinschaftliche“ Körperverletzung, also um die jugendtypische Konstellation bei Raufhändeln unter Gruppen Gleichaltriger. Eine zunehmende Bedrohung der Erwachsenengesellschaft ist damit ebenfalls nicht verbunden, denn derartige Delikte spielen sich überwiegend in derselben Altersgruppe ab (vgl. **Schaubild 6**). Junge Menschen sollten deshalb auch und vor allem als Opfer Zielgruppe von Präventionsprojekten sein.

Schaubild 6: Täter-Opfer-Altersbeziehung bei gefährlicher/schwerer Körperverletzung auf Straßen, Wegen und Plätzen Baden-Württemberg 2002



Legende zu Schaubild 6:

Gefährlicher/schwere Körperverletzung auf Straßen, Wegen und Plätzen: Schlüsselzahl 2221 der PKS

Datenquelle: Landeskriminalamt Baden-Württemberg: Polizeiliche Kriminalstatistik Baden-Württemberg 2002 (eigene Berechnung aufgrund der maschinenlesbaren Daten).

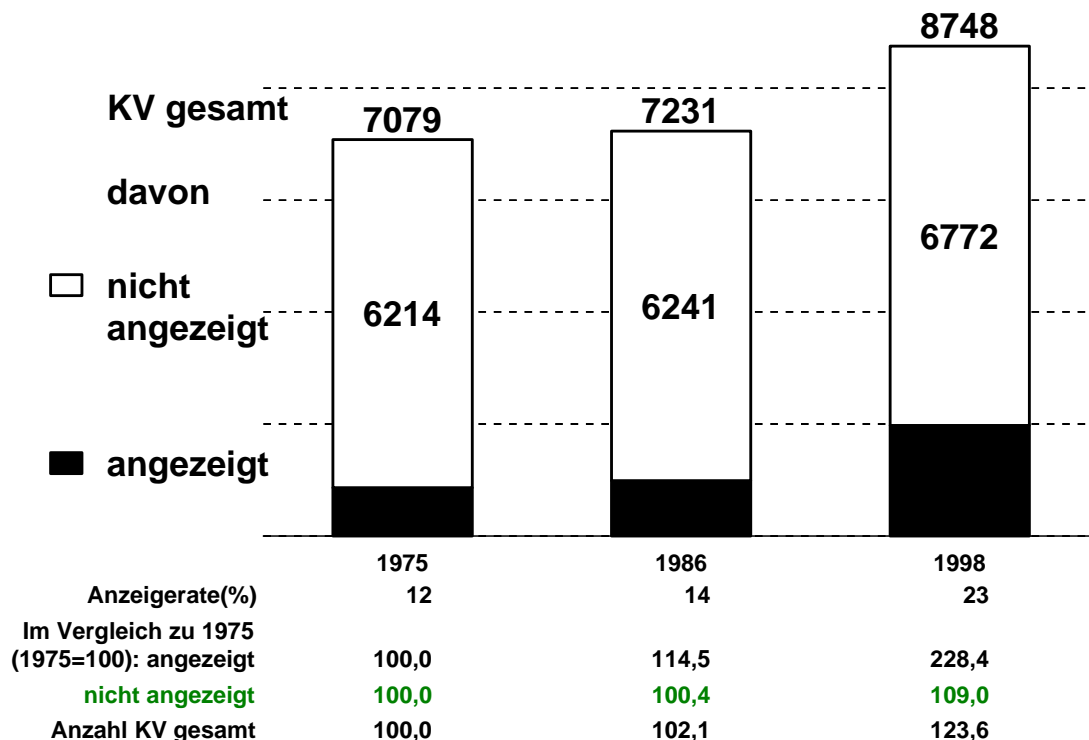
Dunkelfeldbefragungen zeigen überdies, dass der tatsächliche Anstieg der Gewalthandlungen deutlich niedriger ausgefallen ist als der in der Polizeilichen Kriminalstatistik registrierte; ein nicht unerheblicher Teil des Anstiegs polizeilich registrierter Gewaltkriminalität beruht auf einem veränderten Anzeigeverhalten.²⁹ Im Übrigen können hier, wie auch in anderen Fällen – etwa Gewalt in der Familie – gerade kriminalpräventive Maßnahmen eine Mitursache für den Anstieg registrierter Kriminalität gewesen sein. Wenn sich die Polizei z.B. darum bemüht, dass Fälle von Gewalt in der Schule nicht mehr, wie lange üblich, totgeschwiegen oder heruntergespielt, sondern öffentlich gemacht werden, dass die geschlagene Frau zur Anzeige ermutigt wird, um bei der Polizei Hilfe zu erhalten, dann wird dieses Bemühen - in dem Maß, wie es erfolgreich ist - ein Ansteigen der *registrierten* Kriminalität zur Folge haben, ohne dass aus dieser vermehrten Aufhellung des Dunkelfelds auf eine tatsächliche Zunahme des Fallgeschehens geschlossen werden darf

Zwar fehlen für Deutschland bundesweit repräsentative Untersuchungen zur Veränderung des Anzeigeverhaltens. Eine im Abstand von jeweils mindestens 10 Jahre durchgeführte repräsentative Befragung in Bochum zeigte aber u.a. hinsichtlich Körperverletzung eine deutliche Zunahme der Anzeigebereitschaft: 1975 war die Zahl der im Dunkelfeld verbliebenen Körperverletzungen 7 mal so hoch wie im Hellfeld, 1998 dagegen nur noch 3 mal so hoch (vgl. **Schaubild 7**). Zwei Drittel der

29 Schwind, Hans-Dieter; Fetchenhauer, Detlef; Ahlborn, Wilfried; Weiß, Rüdiger: Kriminalitätsphänomene im Langzeitvergleich am Beispiel einer deutschen Großstadt. Bochum 1975 - 1986 – 1998, Polizei + Forschung, Bd. 3, Neuwied/Kriftel 2001, 142; Oberwittler, Dietrich: Die Entwicklung von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht in Deutschland – Konsequenzen für die Kriminalprävention, Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2003, 35 ff.

Zunahme polizeilich registrierter Körperverletzungsdelikte in Bochum beruhten danach, werden diese Ergebnisse zugrunde gelegt, auf einer bloßen Veränderung der Anzeigebereitschaft.

Schaubild 7: Entwicklung der abs. Zahlen angezeigter und nicht angezeigter Körperverletzungen in den Untersuchungen Bochum I bis Bochum III (1975/1986/1998)



Datenquelle: Schwind, H. D., Fetchenhauer, D., Ahlborn, W.; Weiß, R.: Kriminalitätsphänomene im Langzeitvergleich am Beispiel einer deutschen Großstadt, Polizei + Forschung, Bd. 3, Neuwied/Kriftel 2001, S. 142

Die stärkere Aufhellung des Dunkelfeldes im Bereich der Gewaltkriminalität kann ferner, wie dies u.a. Erhebungen in Bayern³⁰ (vgl. **Tabelle 3**) und in Niedersachsen³¹ (vgl. **Tabelle 4**) zur Gewaltdelinquenz belegen, dazu führen, dass infolge einer Senkung der Anzeigeschwelle durch erhöhte Sensibilisierung und Anzeigemotivierung insbesondere Zahl und Anteil leichterer Fälle unter den angezeigten Fällen zunimmt.

30 Elsner, Erich; Molnar, Hans: Kriminalität Heranwachsender und Jungerwachsener in München, München 2001, S. 178 f.

31 Pfeiffer, Christian; Delzer, Ingo; Enzmann, Dirk; Wetzels, Peter: Ausgrenzung, Gewalt und Kriminalität im Leben junger Menschen, in: DVJJ [Hrsg.]: Kinder und Jugendliche als Opfer und Täter: Prävention und Reaktion, Mönchengladbach 1999, S. 94 ff.

Tabelle 3: Verletzungsgrad der Opfer der von Heranwachsenden oder Jungerwachsenen in München polizeilich registrierten Gewaltkriminalität; 1989 und 1998 im Vergleich

	Gewaltkriminalität			
	Verletzungsgrad aller Opfer			
	1989		1998	
	N	%	N	%
Ohne Verletzungen	103	20,2	154	24,1
leicht (ohne ambulante Behandlung)	245	47,9	284	44,4
mittel (mit ambulanter Behandlung)	129	25,2	168	26,3
schwer (mit stationärer Behandlung)	30	5,9	21	3,3
Lebensbedrohend	2	0,4	9	1,4
Tödlich	2	0,4	4	0,6
Insgesamt	511	100,0	640	100,0

Datenquelle: Elsner, E.; Molnar, H.–J.: Kriminalität Heranwachsender und Jungerwachsener in München, München 2001, S. 173 (abs. Zahlen mitgeteilt von den Autoren)

Tabelle 4: Verletzungsgrad der Opfer der von unter 21-jährigen Angeklagten in Hannover verübten gefährlichen/schweren Körperverletzung bzw. Raubdelikten; 1993 und 1996 im Vergleich

Verletzungen beim Opfer	Gefährliche/schwere Körperverletzung				Raub			
	1993		1996		1993		1996	
	N	%	N	%	N	%	N	%
ohne Verletzungen	18	9,7	25	13,2	71	57,7	138	68,0
Verletzung ohne Behandlung	46	24,9	58	28,6	28	22,8	45	22,2
ambulante Behandlung	94	50,8	91	44,8	20	16,3	18	8,9
stationäre Behandlung	27	14,6	15	7,4	4	3,3	2	1,0
insgesamt	185	100	189	100	123	100	203	100

Datenquelle: Pfeiffer, Ch.; Delzer, I.: Wird die Jugend immer brutaler?, in: Festschrift für Böhm, Berlin/New York 1999, S. 711, Abb. 3.; Pfeiffer, Ch., Delzer, I., Enzmann, D.; Wetzels, P.: Ausgrenzung, Gewalt und Kriminalität im Leben junger Menschen, in: DVJJ (Hrsg.): Kinder und Jugendliche als Opfer und Täter: Prävention und Reaktion, Mönchengladbach 1999, S. 97 f.

3. Mit welchen Mitteln wird Prävention betrieben?

Die Mehrzahl der Delikte, vor allem der Delikte junger Menschen, hat lokale Entstehungsbedingungen. Ein großer Teil der Alltagsdelinquenz und ein besonders großer Teil der jugendtypischen Delinquenz ist opportunistische Delinquenz, d.h., sie wird durch das Vorfinden von Tatgelegenheiten und Tatanreizen vor Ort ausgelöst: ‚Gelegenheit macht Diebe‘. Nicht umsonst appellieren polizeiliche Vorbeugungsprogramme an die Eigenverantwortung der Bürger für die Sicherung ihrer Wohnung und ihres Eigentums, geben Hinweise, wie man Tatanreize vermeidet und den Täterzugriff erschwert. Ein großer Teil der Straftaten, wegen derer junge Menschen vor allem polizeilich registriert werden, geschieht in Bereichen, in denen die „natürlichen“ Kontrollen abgebaut wurden, also namentlich Ladendiebstahl und Schwarzfahren. Prävention sollte deshalb in diesen Bereichen zuvörderst darin bestehen, Tatgelegenheiten und Tatanreize zu reduzieren. Dies ist ein triviales Beispiel dafür, wie örtliche Entstehungsbedingungen leicht beeinflusst werden könnten, wenn sich denn jemand dafür verantwortlich fühlen würde. Kommunale Kriminalprävention sollte jedenfalls nicht heißen: Nach der Polizei rufen und mit Strafe drohen; Kommunale Kriminalprävention sollte vielmehr heißen: Hinsehen und selbst Verantwortung übernehmen. Das gilt zuallererst für unsere Verantwortung, erkannte Gefährdungen und Tatanreize - im Haushalt wie auf der Straße - zu sehen und zu

vermeiden, nicht, indem wir die Strafandrohung erhöhen, sondern indem wir uns verantwortungsvoll (und das heißt auch, vor allem im Umgang mit Kindern: präventiv) verhalten. Wenn stattdessen - auf Anforderung des örtlichen Einzelhandels - Polizeibeamte mithilfe „verstärkter uniformierter Präsenz an den Schwerpunkten der Ladendiebstahlskriminalität“³² anstelle des eingesparten Verkaufspersonals die Zahlungsmoral heben und in Grundschulklassen geschickt werden, um den Kindern vor Augen zu führen, dass Ladendiebstahl „der Einstieg in eine kriminelle Laufbahn“ ist, dann ist das nicht nur eine falsche Information – Ladendiebstahl ist kein Einstiegsdelikt³³ -, sondern auch kein besonders überzeugendes Mittel, um Prävention zu betreiben, da das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung wohl sicherlich zuallerletzt durch Ladendiebstähle beeinträchtigt wird.³⁴

Der Blick in die USA zeigt ferner unübersehbar Abwege der Kriminalprävention, so wenn Ausgangssperren für Jugendliche zur Nachtzeit eingeführt werden oder wenn Stigmatisierung als Mittel der Kriminalprävention eingesetzt wird, etwa durch die Abrufbarkeit von Informationen über Straftäter im Internet. Und hierzulande gab es bereits, als moderne Variante des mittelalterlichen Prangers, die "Fotogalerie" erappter Ladendiebe im Kaufhaus (immerhin wurde dieser Versuch rasch wieder eingestellt).

Deshalb gilt es auch, ein Bewusstsein für Grenzen kriminalpräventiver Maßnahmen zuschaffen: Totale Sicherheit, wie sie in der Zielvorgabe die "sichere Stadt" anklingt, ist nicht nur nicht erreichbar, sie ist nicht einmal wünschenswert, weil sie auf Kosten unserer aller Freiheit und der unabdingbaren Persönlichkeitsrechte ginge. Denn: Kriminalprävention ohne Blick auf die Grenzen, die durch die Persönlichkeits- und Freiheitsrechte unserer Verfassungsordnung gesetzt sind, ist uferlos, weil sie alle Bereiche und jeglichen Lebensabschnitt erfasst. Ohne diese Grenzen beginnt "Gewaltprävention ab Nabelschnur"³⁵ (oder vielleicht noch pränatal), verlieren wir Distanz und Privatheit, landen wir im totalen Überwachungsstaat, der jene Werte über Bord wirft, die er zu schützen vorgibt. Die Brisanz dieser Problematik wird deutlich an den Kontroversen um den sog. "Großen Lauschangriff" oder - aktuell - um die Videoüberwachung öffentlicher Plätze. Nicht nur über die Mittel, sondern auch über die Ziele (und die Grenzen) dessen, was mit Prävention erreicht werden soll und darf, ist eine offene und grundsätzliche Diskussion notwendig.

32 So - „punktgenau zum Beginn der Adventszeit“ - unter dem Motto „Sicherheit für Schweinfurt“, dokumentiert unter

<http://www.polizei.bayern.de/ppufr/schutz/klau_dir_nicht_deine_zukunft.htm>

33 Die Annahme, Diebstahl, namentlich Ladendiebstahl, sei ein "Einstiegsdelikt", ist nach den vorliegenden empirischen Befunden nicht begründet. Wie jüngst die Kriminologische Forschungsgruppe der Bayerischen Polizei (KFG) im Bayerischen Landeskriminalamt im Rahmen einer Kohortenuntersuchung polizeilich registrierter Jugendlicher festgestellt hat, lag der Schwerpunkt gerade der *nur einmal auffälligen* Jugendlichen beim Diebstahl. Zwei Drittel (66,9%) der im Alter von 14 oder 15 Jahren erstmals registrierten Jugendlichen, die in den folgenden fünf Jahren keinen weiteren Polizeikontakt hatten, waren wegen eines einfachen Diebstahls registriert. Je mehr Delikte ein Tatverdächtiger verübt hatte, um so seltener war das erste Delikt ein einfacher Diebstahl (vgl. Elsner, Erich; Steffen, Wiebke; Stern, Gerhard: Kinder- und Jugendkriminalität in München, München 1998, 120).

34 Mit ersichtlichem Stolz dokumentiert die o.a. Polizeiseite: „Auch die Schweinfurter Schulen beteiligen sich an der Aktion, indem sie das Thema im Unterricht behandeln. Der Handlungsbedarf hierfür ergibt sich aus der Tatsache, dass fast ein Drittel der Ladendiebe Kinder und Jugendliche sind. Den Schulen wurden Kopien des Videoclips "Wenn Du klaust, bist Du dabei!?" zur Verfügung gestellt. Der Film zeigt den Ablauf und die Folgen eines Ladendiebstahls. Am Ende des Clips wird die jugendliche Ladendiebin zu einem Dauerarrest von einer Woche verurteilt. Dieses Ergebnis entspricht auch durchaus der juristischen Praxis. Wie der Leitende Oberstaatsanwalt in Schweinfurt, Rainer Vogt, erläutert, sehen die Strafverfolger im Ladendiebstahl durch Jugendliche keine Bagatelle. Er ist oft der Einstieg in eine kriminelle Laufbahn. Deshalb gibt es in Schweinfurt - wie in ganz Bayern - keine Wertgrenze, bei der eine Strafverfolgung erst einsetzt. Vielmehr wird jeder Ladendiebstahl, auch wenn die Beute nur wenige Cents wert ist, verfolgt. Das ist mit unangenehmen Folgen für die erwischten Jugendlichen verbunden. Und das soll auch so sein!“.

35 Begriff übernommen von Schmetz, Jürgen: Gewaltprävention ab Nabelschnur, Die Kriminalprävention 2, 2001, 61.

4. Kommunale Kriminalprävention – Prävention von oben?

Kommunale kriminalpräventive Räte oder ähnliche Einrichtungen zeigen, dass die Notwendigkeit erkannt ist, die Aktivitäten der verschiedenen öffentlichen Instanzen, die direkt oder indirekt kriminalpräventiv im weitesten Sinne tätig sind, zu koordinieren, Synergieeffekte zu nutzen und paralleles Arbeiten zu verhindern.

Nach Auffassung einer Reihe von kritischen Beobachtern der Präventionsprojekte in Deutschland besteht jedoch eine Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit, wie sie größer kaum sein könnte. So wird kritisiert, Kommunale Kriminalprävention sei zu stark polizeiorientiert, überwiegend behörden- bzw. institutionenzentriert und sei weit entfernt von Bürgerpartizipation. Kooperation und Gemeinsinn der BürgerInnen würden zu wenig gefördert.³⁶ Dieser Diskussion liegen unterschiedliche Positionen über die Grundausrichtung von Kommunaler Kriminalprävention zugrunde. Während es den Einen um Reduzierung von Kriminalität geht, sehen die Anderen das eigentliche Ziel in der Entfaltung und Stärkung der Gemeinschaft, der „community“.

Kriminalität lässt sich reduzieren, aber nicht abschaffen; der „Krieg gegen Kriminalität“ ist nicht zu gewinnen. Deshalb müssen Gemeinden lernen, mit Kriminalität umzugehen. „Hier dürfte die Kommunale Kriminalprävention“, nach Auffassung von Feltes, „gegenwärtig an einem Scheideweg stehen: Reiht sie sich bzw. reihen sich die unter diesem label betriebenen Projekte in die ‚neue Repression‘ ein, dann geben sie das auf, was eigentlich ihr Auslöser war: Die Idee, in einer Gemeinde ‚gemeinschaftlich‘ für ein lebenswerteres Umfeld zu sorgen. Erkennen jedoch die ‚guten‘ Bürger, dass zu einer Gemeinschaft immer auch Randgruppen und ‚Störer‘ gehören und dass sich eine demokratische Gesellschaft daran messen lassen muss, wie sie mit diesen Gruppen umgeht, dann hat die kommunale Kriminalprävention durchaus die Chance, ähnliche Langzeitwirkungen zu entfalten, wie die Projekte zur Stadtteilarbeit in den 70er und 80er Jahren, die die Sozialarbeit wesentlich beeinflusst haben. Grundbedingungen für die Durchführung von erfolgreichen Projekten zur kommunalen Kriminalprävention muss daher die Bereitschaft sein, tatsächlich demokratisch und integrativ tätig zu werden.“³⁷ Sonst gälte das St. Florians-Prinzip, das lediglich zu einer Verlagerung und Verschiebung der Probleme führen würde.

5. Kommunale Kriminalprävention – Kriminalisierung der Sozialpolitik?

Das Zauberwort „Prävention“ scheint Türen und – vor allem – ‚Haushaltstöpfe‘ zu öffnen. In Zeiten knapper Kassen ist es schließlich ein nicht zu unterschätzender Vorteil, wenn ein Fußballverein seine Weihnachtsfeier aus Mitteln eines Landespräventionstopfes finanziert bekommt³⁸ oder eine Stadt im Rahmen ihrer kommunalen Kriminalprävention 1.200 „Gassi-Toiletten-Sets“ an Hundebesitzer verteilt.³⁹

Freilich wird dadurch das Verhältnis von allgemeiner Sozialpolitik und spezieller Kriminalpolitik fraglich und unsicher; folglich aber auch die Bestimmung dessen, was denn ein kriminalpräventives Projekt gegenüber einer allgemeinen sozialpolitischen Maßnahme z.B. der Jugendförderung auszeichnet. „Das grundsätzlichste Problem der kriminalpräventiven Bewegung besteht in der Umdeutung normaler ziviler Lebensverhältnisse in einen kriminalitätsbezogenen Sachverhalt. Ganz deutlich tritt dies bei der Jugendarbeit in Erscheinung: Das, was als herkömmliche Jugendarbeit bislang um der Jugend selbst willen ohnehin geleistet wird und damit seinen Sinn bereits in sich trägt, wird nun dem Leitziel der Kriminalprävention unterworfen und zum „gemeinsamen Einsatz gegen Jugendkriminalität“ umformuliert. ... Werden sich Maßnahmen der Jugendarbeit künftig immer mehr auf den kriminalistischen Prüfstand ihrer Präventionseignung stellen lassen müssen? Wird

36 Jasch, Michael: Kommunale Kriminalprävention in der Krise, Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 2003, 418 f.

37 Feltes, Thomas: Gemeinschaftliche statt kommunale Kriminalprävention: Ein neuer Weg?, Die Kriminalprävention 1/2004, 12.

38 Mitgeteilt von Trenz, Carmen: Qualitätsmerkmale von Gewaltprävention – Erkenntnisse aus der Evaluationsforschung, AJS-Forum 1/2004, S. 4.

39 Oberwittler (Anm. 29), 48 Fn. 6.

andererseits jede neue Jugendmaßnahme durch den Argwohn belastet sein, sich auf die Verhütung irgendwelcher Kriminalität zu richten, so dass es dann ja auch einen Anlass für diese Präventionsmaßnahme geben muss? ... Müssen wir den berühmten Satz Franz von Liszts: ‚Die beste Kriminalpolitik ist eine gute Sozialpolitik‘ künftig umgedreht lesen: ‚Die beste Sozialpolitik ist eine gute Kriminalpolitik‘?⁴⁰

Statt der Suche nach einem (Haushalts-) „Topf“ und der damit verbundenen inflationären Verwendung des Etiketts „kriminalpräventiv“ sollten Problemanalyse, Zielbestimmung, Zielgruppenauswahl, Methodenwahl und Evaluationsplanung am Anfang stehen. Die erforderlichen Hilfestellungen hierzu liegen vor:

- Die „Arbeitshilfe für Evaluation“⁴¹ informiert über Planung, Durchführung und Evaluation in 14 Arbeitsschritten.
- Das „Handbuch zur Planung und Durchführung von Bevölkerungsbefragungen“⁴² im Rahmen der Kommunalen Kriminalprävention enthält den standardisierten Fragebogen, mit dem relevante Daten mit geringer Mühe erhoben und mit den Daten anderer Kommunen verglichen werden können.⁴³

Erforderlich sind danach vor allem:

- „eine gründliche Situationsanalyse,
- eine an überprüfbaren Kriterien ausgerichtete und schriftlich fixierte Planung,
- eine prüfende Begleitung des Verlaufs der Umsetzung von Plänen in die Wirklichkeit (sog. Prozessevaluation), u. a. auch mit Blick auf die Effizienz (Zeitkomponente, Kosten-Nutzen-Relation u. a.),
- schließlich eine Auswertung der Ergebnisse mit Blick auf das Maß der Effektivität (sog. Ergebnisevaluation), u. a. nach dem Grad der Zielerreichung, der Vermeidung von erwartbaren ungünstigen Nebeneffekten, dem Nichtauftreten unvorhergesehener unerwünschter Nebeneffekte, dem Eintritt oder Ausbleiben von Verdrängungseffekten sowie der Nachhaltigkeit von Wirkungen bzw. deren Ausbleiben.“⁴⁴

6. Kommunale Kriminalprävention – woher wissen wir, dass wir nicht nur Richtiges tun wollen, sondern es auch tun?

„Ein besonderes Defizit ist der in Deutschland bislang absolut unzureichende Einsatz von Forschungskapazitäten zur Prozessevaluation und sodann zur Wirkungsevaluation der verschiedensten präventiven Ansätze und Initiativen.“⁴⁵ In den letzten Jahren mehren sich die Forderungen nach Evaluation, also nach Verlaufs- und Ergebnisbewertung.⁴⁶ Während es bei der Programmevalua-

40 Frehsee (Anm. 11), 71.

41 Zentrale Geschäftsstelle Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (Hrsg.): Arbeitshilfe für die Evaluation, Stuttgart Im Internet verfügbar unter www.polizei.propk.de -> mediathek -> Fachpublikationen ->Handbuch Evaluation.

42 Landeskriminalamt Baden-Württemberg (Hrsg.): Handbuch zur Planung und Durchführung von Bevölkerungsbefragungen, Stuttgart 2000 (www.polizei-newsletter.de/pdf-files.htm).

43 Um den Aufwand für Befragte und Fragende klein zu halten, enthält das Standardinventar nur drei zentrale Datenbereiche:

Einschätzung der Kriminalität als soziales Problem im Vergleich zu anderen Problemen in der Kommune. Damit soll der aus Sicht der Bürger/innen bestehende Bedarf an Kriminalprävention abgeschätzt werden. Durch die Frage nach selbst erlittenen Straftaten soll die „Kriminalitätslage“ etwas stärker ausgeleuchtet werden als dies allein aufgrund der bei der Polizei erstatteten Anzeigen möglich ist.

Die Fragen nach dem Sicherheitsgefühl dienen dazu, die subjektive Einschätzung der Kriminalitätslage insbesondere auch stadtteilbezogen zu erfahren.

44 Erster Periodischer Sicherheitsbericht (Anm. 1), 458.

45 Erster Periodischer Sicherheitsbericht (Anm. 1), 472.

46 Zu weiteren Typen der Evaluation vgl. Holthusen, Bernd; Lüders, Christian: Evaluation von Kriminalitätsprävention – eine thematische Einleitung, in: Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention (Hrsg.): Evaluerte Kriminalitätsprävention in der Kinder- und Jugendhilfe. Erfahrungen aus fünf Modellprojekten, München 2003, 24 f.

tion um die Kontrolle und Bewertung der Programmumsetzung geht, soll durch die Ergebnisevaluation festgestellt werden, ob, inwieweit und weshalb (nicht) die Programmziele erreicht worden sind.

Die Frage nach der Wirksamkeit der in Deutschland durchgeführten Maßnahmen Kommunalen Kriminalprävention muss derzeit für die weit überwiegende Mehrzahl unbeantwortet bleiben, weil es eine systematische und methodischen Standards genügende Wirkungsforschung nur ausnahmsweise gibt.⁴⁷ Das „Düsseldorfer Gutachten zur Kriminalprävention“⁴⁸ sowie die Studie des Deutschen Jugendinstituts „Evaluierete Kriminalitätsprävention in der Kinder- und Jugendhilfe“⁴⁹ zeigen diesen Mangel zutreffend an; sie können freilich nur sehr begrenzt weiterhelfen.

Auf Programmevaluierung, zumindest in Form der Selbst-Evaluation, sollte nicht verzichtet werden. Denn zum einen geht es immer um die Selbstkontrolle, d.h. insbesondere darum festzustellen, ob das Programm plangemäß durchgeführt wird, ob die Zielgruppen erreicht werden und welche Programmänderungen aus welchen Gründen erfolgt sind. Zum anderen geht es darum festzustellen, ob unbeabsichtigte oder unerwünschte Nebenfolgen eingetreten sind.

Wesentlich anspruchsvoller und schwieriger ist die Wirkungsevaluation, zu deren methodischen Standards die Festlegung (möglichst theoretisch begründeter und) konkreter Ziele gehören, die Bildung von – möglichst zufallsverteilt gebildeten – Experimental- und Kontrollgruppen sowie die Durchführung von Datenerhebungen vor Beginn und nach Beendigung der Maßnahme. Die Hauptschwierigkeit dürfte regelmäßig darin bestehen, Experimental- und Kontrollgruppen zu bilden, die sich lediglich in einem einzigen Punkt unterscheiden, nämlich in der Durchführung der Kriminalpräventionsmaßnahme. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Variation der abhängigen Variablen (wie z.B. Viktimisierung und/oder Kriminalitätsfurcht) zumeist so gering sein wird, dass sie - ermittelt bei Befragungen von Bevölkerungsstichproben begrenzten Umfangs - häufig die für eine statistische Absicherung erforderliche Größenordnung nicht erreicht. Schließlich lässt sich nur schwer messen, ob durch Prävention eine wirklich dauerhafte Veränderung eingetreten ist. Zumindest ist immer der Einwand möglich, Prävention habe lediglich zu örtlichen, zeitlichen oder tatzielbezogenen Deliktverlagerungen geführt. Angesichts dieser Schwierigkeiten überrascht nicht, dass viele der durchgeführten Evaluationen deshalb nicht aussagekräftig sind, weil sie methodischen Standards nicht genügen. Trotz dieser Schwierigkeiten ist die Evaluation von Modellprojekten nicht verzichtbar: „Verzichtet man ... auf den Versuch, kriminalpräventive Konzepte an ihrer Wirksamkeit zu messen, so läuft Kriminalprävention Gefahr, Teil einer primär auf öffentliche Effekte ausgerichteten symbolischen Politik zu werden. Evaluationsforschung ermöglicht schließlich auch einen effizienten Einsatz knapper Geldmittel. So ist eine aktuelle britische Meta-Evaluation zur Effektivität von Video-Überwachung im öffentlichen Raum zu dem Ergebnis gekommen, dass diese Maßnahme keine deutliche Kriminalitätsreduktion zur Folge hat und ihre Wirksamkeit noch unterhalb der einer verbesserten Straßenbeleuchtung liegt.⁵⁰ Demnach reduziert Video-Überwachung die Kriminalität, jedoch nicht Gewaltkriminalität, sondern nur Autodiebstähle und –aufbrüche – um durchschnittlich vier Prozent, während die Verbesserung der Straßenbeleuchtung einen Kriminalitätsrückgang um durchschnittlich 20 Prozent hervorrief.“⁵¹

Ohne Wirkungsforschung lässt sich alles irgendwie rechtfertigen; nur eines ist nicht möglich: eine rationale Projektplanung. Denn solange verlässliche und abgesicherte Erkenntnisse darüber fehlen,

47 Vgl. auch Obergfell-Fuchs, Joachim: Wirkung und Effizienz Kommunalen Kriminalprävention, Vortrag auf dem 9. DPT.

48 Landeshauptstadt Düsseldorf (Hrsg.). Düsseldorfer Gutachten: Empirisch gesicherte Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungen - Eine Sekundäranalyse der kriminalpräventiven Wirkungsforschung. Düsseldorf 2002; Bannenberg, Britta: Strategien wirkungsorientierter Kriminalprävention, Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2003, 53 ff.

49 Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention (Hrsg.): Evaluierete Kriminalitätsprävention in der Kinder- und Jugendhilfe. Erfahrungen aus fünf Modellprojekten, München 2003.

50 Farrington, David P.; Welsh, Brandon C.: Effects of improved street lighting on crime: a systematic overview, Home Office Research Studies, vol. 251, London 2002; Welsh, Brandon C.; Farrington, David P.: Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic overview, Home Office Research Studies, vol. 252, London 2002.

51 Oberwittler (Anm. 29), 49. Unter Hinweis auf die in Anm. 50 genannten Studien.

welcher Präventionsansatz für welches Problem unter welchen Bedingungen die besten Ergebnisse erzielt, ist eine rationale Entscheidung zwischen Alternativen nicht möglich. Freilich bedeutet dies nicht, auf den Sankt-Nimmerleins-Tag der Evaluation zu warten. Es ist vielmehr eine Aufforderung an die Politik, die erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen bereitzustellen, damit sich in Deutschland eine Evaluationskultur entwickeln kann. Von den Zuständen in England, wo seit Tony Blairs Crime and Disorder Act eine Pflicht zur Evaluation beschlossen wurde, ist Deutschland noch meilenweit entfernt. Solange dies noch so ist, sollten sich kriminalpräventive Projekte auch nicht in die Falle begeben, „ihre Berechtigung von dem empirisch belegbaren Nachweis ihrer Wirkung abhängig zu machen; das Strafrecht macht es auch nicht“⁵²; sie sollten vielmehr dazu beitragen, das was sie leisten (und auch, was sie nicht leisten können) so zu dokumentieren und auszuwerten, dass aus Erfolgen wie aus Misserfolgen gelernt werden kann, dass dokumentierte und überprüfte Erfahrungen an Stelle von ungeprüften Erwartungen treten.

Solange es keine oder zu wenig auf ihre Wirkung hin untersuchten Projekte gibt, wird eine Doppelstrategie notwendig sein – die Wirkungsforschung einfordern bzw. anfordern und Projekte aufgrund des verfügbaren Kenntnisstandes zu planen. Immerhin geben die verfügbaren Ergebnisse die Richtung an, die erfolgreiche Projekte beschreiten sollten. Beispielhaft soll dies an einer auszugsweisen Wiedergabe der von Trenz zusammengestellten Ergebnisse von Wirkungsforschung verdeutlicht werden, zeigt sich hieran doch exemplarisch, wie plausibel erscheinende Annahmen bei näherem Zusehen kritischer Prüfung nicht standhalten:

- „Einzelmaßnahmen an Schulen, etwa Projektstage und Projektwochen, Vorträge, die Teilnahme an einem Wettbewerb u.ä. (haben) keine Präventionswirkung. ... Rechtskundeunterricht beispielsweise verbessert zwar die Rechtskenntnisse, führt aber nicht zu weniger Gewalt und Kriminalität. Mehr Wirkung haben dagegen Trainingsprogramme, in denen umfassende Verhaltenstechniken und soziale Kompetenzen vermittelt werden. ... Allerdings kommt es entscheidend darauf an, dass die Programme langfristig angelegt sind, dass die Trainingseinheiten häufig stattfinden und dass es intensive Kontakte zwischen den Jugendlichen und den Trainer/innen gibt.“⁵³
- „Sport- und Freizeitprogramme haben viele positive Wirkungen, aber – so das Fazit der Wirkungsstudien – sie verhindern in der Regel nicht Kriminalität und Gewalt. ... Die Theorie besagt, dass Freizeit- und Sportangebote Jugendliche erst gar nicht auf dumme Gedanken kommen lassen. Das stimmt so nicht, teilweise kam es sogar zum Anstieg von Kriminalität und Gewalt. Für das schlechte Abschneiden werden folgende Gründe diskutiert ...
 - Die Zusammenfassung von Jugendlichen mit hohem Delinquenz- und Gewaltrisiko führt zu einer Verstärkung des Risikoverhaltens, vor allem des aggressiven Verhaltens.
 - Sport alleine reicht nicht. Zumindest muss in die Angebote ein zusätzliches Training für soziales Verhalten eingebaut werden.
 - Special Events wie ‚Basketball um Mitternacht‘ sind nicht erfolgreich, außer in Verbindung mit einer kontinuierlichen Betreuung und Begleitung und mit einem klaren sozialpädagogischen Ansatz.
 - Ein weiteres Problem besteht darin, dass die anvisierten Zielgruppen – Jugendliche aus Risikogruppen, gewaltgeneigte Jugendliche, - oft gar nicht erreicht werden.“⁵⁴
- „Bei der Eindämmung von Gewalt spielt der Umgang der Erwachsenen mit Konflikten und Aggressionen der Jugendlichen immer eine wichtige Rolle. ... Die Fähigkeit zur konstruktiven Konfliktbearbeitung und Deeskalation sollte daher zu den Grundqualifikationen von Pädagogen/innen gehören.“⁵⁵

52 Heinz (Anm. 8), 54.

53 Trenz (Anm. 38), S. 5.

54 Trenz (Anm. 38), S. 6.

55 Trenz (Anm. 38), S. 6.

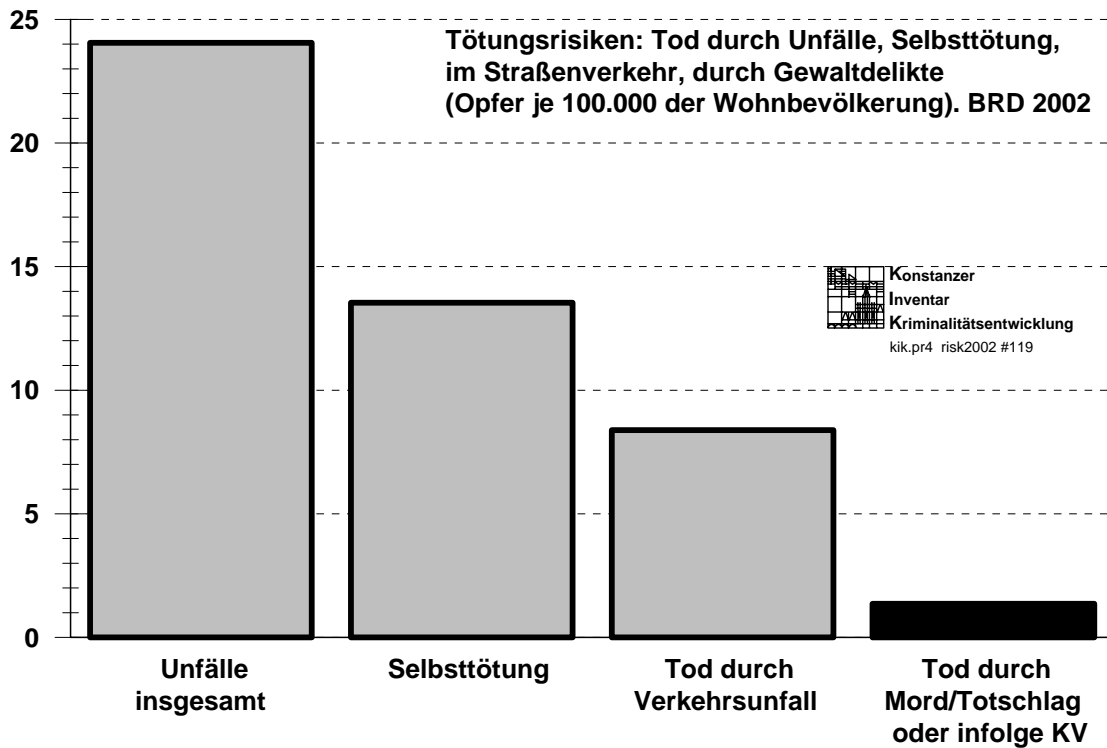
7. Zu Risiken und Nebenwirkungen ...

Kommunale Kriminalprävention hat mögliche Nebenwirkungen, die es zu beachten gilt. So wird darauf hingewiesen,⁵⁶ dass angesichts der Komplexität der Kriminalitätsursachen nicht zu erwarten sei, die „sichere Stadt“ zu schaffen. Wer diese Erwartung weckt, wird nicht nur mit tiefer Enttäuschung enden, sondern auch das an sich durchaus sinnvolle, wenngleich (im Verhältnis zu überzogenen Erwartungen) nur bescheidene Erfolge zeitigende Projekt beenden müssen. Es können ferner Verlagerungs- oder Verdrängungseffekte von Kriminalität erfolgen, die insbesondere zu Lasten sozial schwächerer Bevölkerungsteile gehen können, die sich technische Schutzvorkehrungen nicht leisten können. Kriminalpräventive Projekte können schließlich zu einer stärkeren Sensibilisierung der Bevölkerung für Kriminalität führen und in deren Folge nicht nur die Rate registrierter Kriminalität, sondern auch die Kriminalitätsfurcht erhöhen. Deshalb gilt es, rechtzeitig aktive Medienpolitik zu betreiben, um über Aufklärungsarbeit solche Entwicklungen abfangen zu können.

Zu einer derartigen Aufklärungsarbeit gehört vor allem, Kriminalitätsdramatisierungen entgegenzutreten, die nahezu unvermeidliche Folge der bevorzugten Darstellung extremer Einzelfällen in den Medien sind. Während diese regelmäßig einen großen Bekanntheitsgrad erfahren und den Eindruck wachsender Kriminalitätsbedrohung vermitteln, ist kaum bekannt, dass die Wahrscheinlichkeit, durch einen Straßenverkehrsunfall getötet zu werden, rd. 6 mal so groß ist wie die Wahrscheinlichkeit, Opfer eines vorsätzlichen Tötungsdelikts zu werden (vgl. **Schaubild 8**) oder dass vorsätzliche Tötungsdelikte, einschließlich der Tötung im Zusammenhang mit Sexualdelikten, seit Jahren rückläufig sind (vgl. **Schaubild 9**). Deshalb sollten Medienvertreter von den kriminalpräventiven Gremien sachkundig informiert und - über einzelne Maßnahmen und Aktionen hinaus - mit Grundlagenwissen versorgt werden.

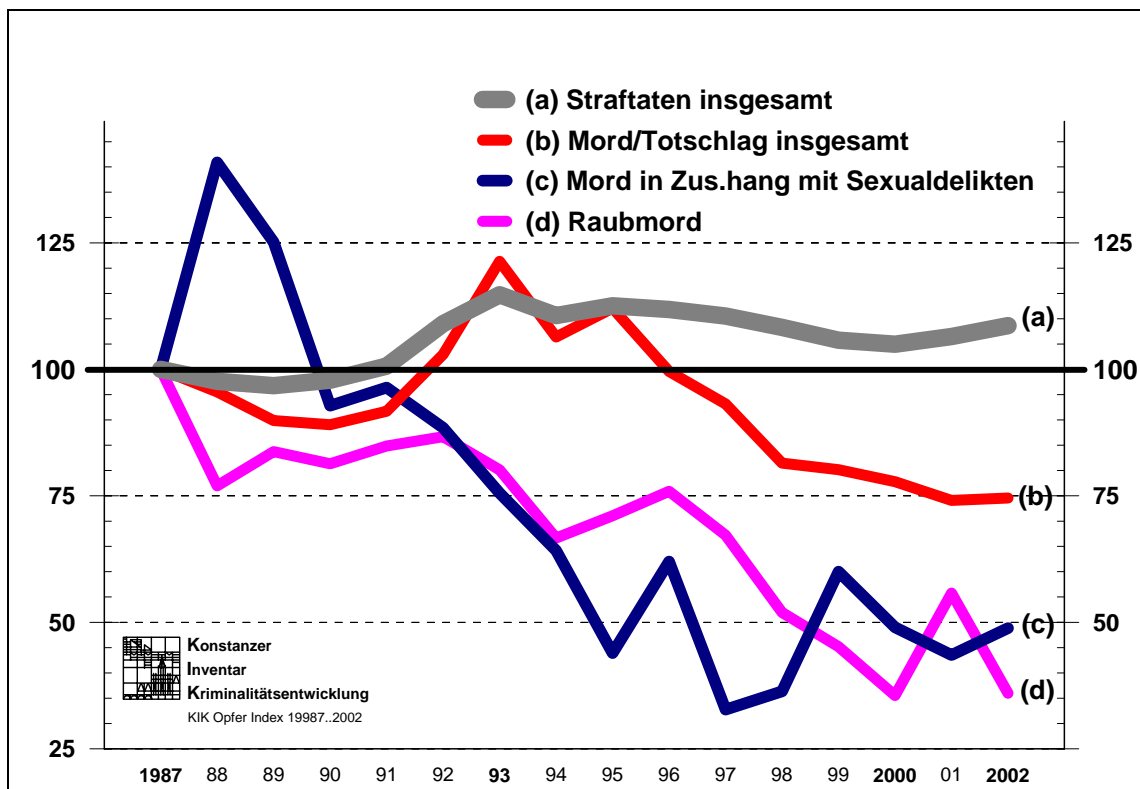
56 Bussmann, Kai-D.: Das Ei in der Backmischung. Funktionen kommunaler Kriminalprävention in einer modernen Gesellschaft, in: Landespräventionsrat (Hrsg.): Materialienband des 1. Landespräventionstags, Magdeburg 2000.

Schaubild 8: Tötungsrisiken – Tod durch Unfälle, Selbsttötung, Tod im Straßenverkehr und durch Gewaltdelikte. Häufigkeitszahlen. BRD 2002



Datenquelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Todesursachenstatistik 2002;
Bundeskriminalamt (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland 2002.

Schaubild 9: Entwicklung der Häufigkeitszahl (Fälle pro 100.000 der Bevölkerung) insgesamt und bei ausgewählten Tötungsdelikten (Index: 1987).
Bundesrepublik Deutschland (ab 1991 mit Gesamtberlin, ab 1993 mit neuen Ländern), 1987 .. 2002



Datenquelle: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland 1987 .. 2002 (eigene Berechnungen).

III. Zusammenfassung

1. Die Idee der Kommunalen Kriminalprävention, die Einsicht in die begrenzte Wirksamkeit repressiver Strategien und in den Vorrang von Prävention vor Repression scheint sich auch in Deutschland in der Arbeit vor Ort durchgesetzt zu haben. Unbefriedigend ist dagegen, dass im Strafrecht die Tendenz zu einer Ausweitung der Strafbarkeit und die Forderung nach härterer Sanktionierung ungebrochen ist.
2. Aus wissenschaftlicher Sicht ist unbefriedigend, dass die Projektlandschaft weiterhin unübersichtlich und wenig transparent ist. Kritische Distanz ist damit kaum möglich, möglichen Fehlentwicklungen kann kaum gegengesteuert werden. Die Verbesserung der Dokumentation durch den Aufbau von Präventionsdatenbanken ist deshalb begrüßenswert.
3. Die Kritik an Kommunalen Kriminalprävention entzündet sich vor allem an der überwiegend erfolgreichen Beschränkung auf leicht erreichbare Zielgruppen, zumeist junge Menschen, an der zumeist behördenzentrierten Organisation, an den in einzelnen Projekten aufscheinenden Problemen der Mittelwahl sowie an der weithin fehlenden Wirkungsforschung.
4. Die Grundsatzdiskussion über Ziele, Mittel und Grenzen Kommunalen Kriminalprävention scheint in der Euphorie des Aufbruchs zu neuen Ufern etwas zu kurz gekommen zu sein. Nur, wenn wir uns der Grenzen dessen bewusst sind, was Prävention leisten kann, werden wir - innerhalb dieser Grenzen - die Ressourcen sinnvoll und wirksam einsetzen können; nur, wenn wir die Erfahrungen - positive wie negative - dokumentieren und der kritischen Bewertung zugänglich machen, werden wir dazulernen und die (bei weitem nicht ausgeschöpften) Möglichkeiten der Prävention besser zur Geltung bringen können.