

Bürgerengagement in der kommunalen Kriminalprävention: Beiträge aus der aktuellen Forschung (Teil 1) zu Konzeption und Wirklichkeit

(Panel beim 13. Deutschen Präventionstag am 3. Juni 2008 in Leipzig mit Dr. Bernhard Frevel, Wolfgang Kahl, Marcus Kober, Verena Schreiber, Henning van den Brink, Dr. Jens Wurtzbacher)



1. Einführung: Bürgergesellschaft und kommunale Kriminalprävention: Zur Debatte um die richtige Balance zwischen bürgerschaftlicher und staatlicher Sicherheits-vorsorge (Wolfgang Kahl und Marcus Kober)



Bürgerengagement in der kommunalen Kriminalprävention: Beiträge aus der aktuellen Forschung (Teil 1) zu Konzeption und Wirklichkeit



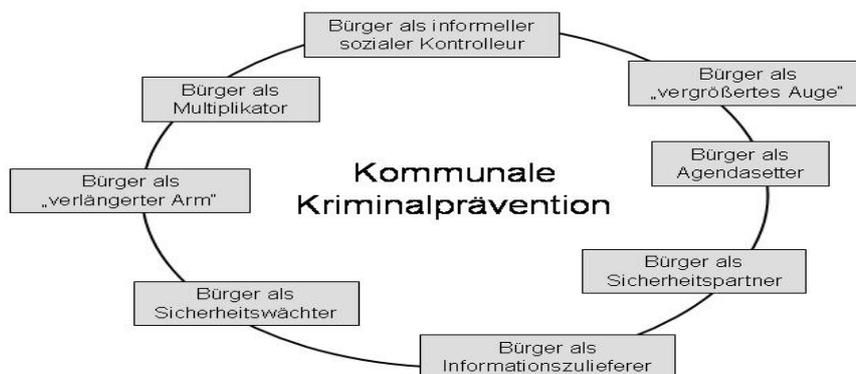
„In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich?“ Mit dieser Frage beginnt der Dresdner Wissenschaftler Joachim Fischer seine gegenwartsdiagnostische Analyse und benennt die „Bürgerliche Gesellschaft“ als aufschlussreichste soziologische Kategorie, um die Frage zu beantworten (vgl. Aus Politik und Zeitgeschichte, 9-10/2008). Strukturelemente sind eine soziale marktwirtschaftliche Ordnung, der föderale parlamentarisch-demokratische Rechts-, Verfassungs- und Sozialstaat sowie die Prinzipien der freiwilligen Vereinigungen der

selbstbestimmten Lebensgestaltung. In diesem Rahmen definiert der Historiker Jürgen Kocka (ebd.) „eine leistungsfähige Bürgergesellschaft ...mit

- lebhafter und zensurfreier Öffentlichkeit
- zahlreichen streitenden und kooperierenden Gruppen und Organisationen
- viel bürgerschaftlichem Engagement zwischen Staat und Markt
- einer Kultur, in der bürgerlichen Werte wie Freiheit, Selbständigkeit, Kritik, Leistungsorientierung, Respekt für Wissenschaft und Kunst sowie Verantwortung für das Gemeinwohl eine gewisse Rolle spielen“ (vgl. ebd.).

Ähnlich formulieren die Soziologen Hermann Strasser und Michael Stricker: „Mit dem Leitbild der Bürgergesellschaft verbindet man die aktive Selbstorganisation der Bürgerinnen und Bürger, die sich an demokratischen Prinzipien orientiert sowie unabhängig vom Staat und außerhalb des Marktes erfolgt. Die Schlüsselbegriffe in diesem Konzept lauten Bürgersinn und freiwilliges Engagement, Zivilcourage und Solidarität“ (vgl. Aus Politik und Zeitgeschichte, 12-13/2008). Vor dem Hintergrund vielfältiger Herausforderungen in einer sich rasant verändernden globalisierten Welt wird häufig eingefordert, dieses zivilgesellschaftliche Konzept zu stärken und staatlich zu fördern. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat deshalb im Sommer 2007 die Initiative „ZivilEngagement: Miteinander – füreinander“ gestartet und einen „Beauftragten ZivilEngagement“ eingesetzt, um die Vielzahl ehrenamtlicher Initiativen besser vernetzen, beraten, qualifizieren und fördern zu können.

Im Hinblick auf die Gewährleistung innergesellschaftlicher Sicherheit im Rahmen der kommunalen Kriminalprävention wird ebenfalls der Anspruch aktiver Bürgerbeteiligung vielfach betont und als Erfolgsfaktor benannt. Doch was genau ist mit Bürgerbeteiligung in diesem Kontext eigentlich gemeint? Was meinen Praktiker, Forscher und Kritiker, wenn sie von Bürgerbeteiligung sprechen? Auf welchen Ebenen ist Bürgerbeteiligung möglich und wo und wie wird sie bereits realisiert? Welche Rolle nimmt der Bürger dort jeweils ein? Welche Chancen und Gefahren sind jeweils damit verbunden?



Wenn in der Präventionsdebatte über Bürgerbeteiligung gesprochen wird, werden diese Fragen leider oft genug ausgeblendet, so dass ein gemeinsamer Bezugspunkt fehlt und damit bislang keine gemeinsame Perspektive gewinnbringend entwickelt werden kann.

Insofern ist es zu begrüßen, dass sich der 13. Deutsche Präventionstag (DPT) am 2. und 3. Juni in Leipzig des Schwerpunktthemas „Engagierte Bürger – Sichere Gesellschaft“ annimmt und Raum für eine fachliche Debatte bietet. Gemeinsam mit den Wissenschaftlern Verena Schreiber, Dr. Bernhard Frevel, Henning van den Brink und Dr. Jens Wurtzbacher werden Europäisches Zentrum (EZK e.V.) und Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK) im Rahmen des Programmbeitrags die aufgeworfenen Fragen beleuchten und diskutieren. Ziel ist es, anknüpfend an den Ende 2005 beim DFK herausgegebenen Leitfaden „Impulse für das kommunale Präventionsmanagement“ (www.kriminalpraevention.de – Publikationen, vgl. auch forum kriminalprävention 1/2006) und auf der Grundlage aktueller empirischer Befunde Möglichkeiten für die Integration der Sicherheitsvorsorge in ein weiter gefasstes lokales Gemeinwesenkonzept (etwa „Integriertes Sozialraummanagement“) aufzuzeigen und zu erörtern.

Der 2005 von **Marcus Kober** vom Europäischen Zentrum für Kriminalprävention (EZK e.V.) verfasste Leitfaden argumentiert, dass Bürgerbeteiligung als ein zentrales Strukturprinzip des kommunalen Präventionsansatzes gilt:

„Durch die Teilnahme an Ziel- und Willensbildungsprozessen in Gremien, die aktive Gestaltung von Nachbarschaften, die Bereitschaft zum couragierten Eintreten für die Vermittlung von Normen in der Öffentlichkeit oder die eigenverantwortliche Beeinflussung von Tatgelegenheitsstrukturen u.v.m. sind die **Mitglieder des Gemeinwesens herausgefordert, zum Gelingen der Kriminalitätsvorbeugung beizutragen.**“

Prävention auf kommunaler Ebene braucht bürgerliches Engagement, andernfalls läuft sie Gefahr aufzugeben, >was eigentlich ihr Auslöser war: Die Idee in einer Gemeinde ‚gemeinschaftlich‘ für ein lebenswerteres Umfeld zu sorgen<. **Die Beteiligung der Bürger ist demnach ein konstituierendes Merkmal des kommunalen Präventionsansatzes.** Als Leitbild erscheint die Einbindung der Bevölkerung in den Zielfindungs- und Problemlösungsprozess auch weitgehend unstrittig.“

Wissenschaftlerinnen verschiedener Disziplinen haben in den letzten Jahren lokale Sicherheitspolitik empirisch untersucht und u.a. Erkenntnisse zur tatsächlichen Bürgerpartizipation gewonnen.

1. **Verena Schreiber** vom Institut für Humangeografie der Johann Wolfgang Goethe Universität (www.humangeographie.de) hat 2005/2006 quantitativ erschlossen (>**Lokale Präventionsgremien in Deutschland**<, Frankfurt a.M. 2007), wie sich das breite Feld der (etwa 960) lokalen Präventionsgremien in Deutschland gegenwärtig darstellt, und ob sich die in einschlägigen Ratgebern formulierten Empfehlungen mit dem Alltag der örtlichen

Präventionsnetzwerke decken: „Obwohl Bürger/innenbeteiligung von Vertreter/innen der kommunalen Kriminalprävention ein zentraler Stellenwert beigemessen wird, spielt sie für die Kommunen praktisch keine Rolle bei der Einrichtung eines Gremiums (<6%). Gleichzeitig sehen die lokalen Netzwerke die fehlende Bürger/inneneinbindung als ein zentrales Problem der Gremienarbeit - ...“

2. Der von **Dr. Bernhard Frevel** herausgegebene Band **>Kooperative Sicherheitspolitik in Mittelstädten<** (Frankfurt a.M. 2007, Schriften zur Empirischen Polizeiforschung im Verlag für Polizeiwissenschaft) fasst Ergebnisse eines in den Jahren 2005-2007 in Kooperation zwischen der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen und dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster durchgeführten Forschungsprojektes zusammen und verbessert sowohl das empirische Lagebild zur kommunalen Kriminalprävention in Deutschland, hier am Beispiel der Städte Detmold, Emden, Gladbeck, Rheine und Troisdorf, als auch die Qualität des fachlichen Diskurses zur lokalen Sicherheitsarbeit. Am Schluss geben zehn Thesen des Herausgebers Auskunft darüber, welche Aspekte für die weitere Etablierung und Konsolidierung kooperativer Sicherheitspolitik auf kommunaler Ebene bedeutsam sind: „6) *Kriminalpräventive Räte müssen, wenn sie tatsächlich die Bürger und zivilgesellschaftliche Gruppen nachhaltig erreichen wollen, nicht auf das >allgemeine Interesse< an Sicherheit rekurrieren, sondern es müssen die konkreten Bedürfnislagen der Betroffenen angesprochen werden.*“

3. **Henning van den Brink** hat in 2004 am Institut für Soziologie der Universität Duisburg-Essen eine qualitative Studie über kommunale Präventionsgremien vorgelegt: **>Kommunale Kriminalprävention. Mehr Sicherheit für die Stadt?<** (Frankfurt a.M. 2005, Schriften zur Empirischen Polizeiforschung im Verlag für Polizeiwissenschaft). *Eine der Grenzen der Handlungsmöglichkeiten lokaler Gremien erkennt der Forscher darin, dass die Gremien die in sie gesetzten Erwartungen bezüglich einer nennenswerten Bürgerbeteiligung bislang nicht erfüllt haben. Vielmehr sei es für Bürger ohne >offizielles Amt< und Funktion schwierig, als gleichberechtigter Partner im Gremium mitwirken zu können und damit mehr als bloß >Zaungast< zu sein.*

4. **Dr. Jens Wurtzbacher** von der Humboldt-Universität Berlin hat gerade seine Studie, **>Urbane Sicherheit und Partizipation - Stellenwert und Funktion bürgerschaftlicher Beteiligung an der kommunalen Kriminalprävention<** veröffentlicht und neue Erkenntnisse zur Frage des Bürgerengagements im Rahmen kooperativer örtlicher Präventionsarbeit in einer vergleichenden Perspektive liefern.

Empirisch wird die Situation der kriminalpräventiven Gremienarbeit in zwölf bundesdeutschen Großstädten unter die Lupe genommen und anhand zweier Fallstudien zu

Berlin und Stuttgart vertieft. Die Situation in den USA wird anhand einer Fallstudie zu Chicago näher analysiert.

Es werden u.a. kritisch zu sehende Aspekte wie Tendenzen der Lebensbereichsabgrenzungen zwischen unterschiedlichen Bürgergruppen im öffentlichen Raum zum Nachteil sozial schlechter gestellter Bewohner oder die Förderung von Blockwart-Mentalitäten in Nachbarschaften erörtert und der These der „integrativen Kraft eines partizipatorischen Umgangs mit lokalen Sicherheitsfragen zur Förderung des kommunalen Gemeinwesens“ gegenübergestellt. Das Fazit einer eher nüchtern einzuschätzenden Realität wird mit dem Optimismus viel versprechender Beispiele kleinräumiger Ansätze verbunden.

Die nachfolgenden Darstellungen der an der Debatte beteiligten Wissenschaftler vertiefen die aufgerissenen Fragen und Aspekte. Alle Autoren haben die Hoffnung, dass der Diskurs zur gesellschaftlichen Sicherheitsvorsorge einerseits Zivilgesellschaft und demokratische Willensbildung auf lokaler Ebene stärkt und andererseits Politik, Verwaltung und Polizei nicht zunehmend aus ihren Verantwortlichkeiten für die Gewährleistung staatlich organisierter Solidarität und Sicherheit entlässt.

Die Autoren fühlen sich der Diskussion um die richtige Balance zwischen privat entwickelter Eigenverantwortlichkeit und staatlicher Gewährleistungspflichten im Kontext sozialräumlicher Gestaltung und Sicherheit verpflichtet.

Verlauf Teil 1

Wolfgang Kahl: Einführung

Dr. Jens Wurtzbacher

- ❖ Konzeptioneller Überblick
- ❖ Formen der Bürgerbeteiligung
- ❖ Erkenntnisse zu deutschen und amerikanischen Kommunen

Verena Schreiber

- ❖ Quantitative Untersuchungsergebnisse zur Bürgerbeteiligung in deutschen Präventionsgremien

Henning van den Brink / Dr. Bernhard Frevel

- ❖ Qualitative Erkenntnisse zur Bürgerbeteiligung in Präventionsgremien



2. Konzeptioneller Überblick und Formen der Bürgerbeteiligung

(Dr. Jens Wurtzbacher)

Es gilt zunächst die Beteiligung von Bürgern an der Sicherheitsgewährleistung in einen theoretischen und historischen Kontext einzuordnen, dabei den Kontrast zwischen den USA und europäischen Staaten zunutze zu machen, sowie zweitens unterschiedliche Formen der bürgerschaftlichen Beteiligung anzusprechen.

Bürger, die sich für die Sicherheit ihrer Nachbarschaft, ihrer Gemeinde engagieren: Womit hängt das zusammen, was ist das und seit wann gibt es das?

Seit ungefähr drei Jahrzehnten hat sich die Sicherheitsgewährleistung sowohl in US-amerikanischen als auch in europäischen Großstädten deutlich verändert:

1. Das Akteursspektrum im Feld der sozialen Kontrolle hat sich deutlich vervielfältigt und
2. Es ist zu einem Wandel der traditionellen Organisationsstrukturen der Sicherheitsinstitutionen gekommen.

Diese Entwicklungen finden sich nicht nur in der kommunalen Sicherheitspolitik sondern auch in anderen Politikfeldern. Staatliche Institutionen wandeln sich und gehen verstärkt Kooperationsbeziehungen zu privaten Akteuren und zu Bürgern ein.

In der Politikwissenschaft bezeichnet man das Phänomen als den Übergang von *Gouvernement* zu *Governance*: ...wobei man unter *Gouvernement* die klassischen zentralisierten staatlichen Institutionen und Steuerungsinstrumente versteht, ...unter *Governance* dagegen die verstärkte Zusammenarbeit von staatlichen Institutionen untereinander aber auch mit zivilgesellschaftlichen Handlungszusammenhängen. Der *Governance*-Begriff bezeichnet also kooperative Netzwerke zwischen unterschiedlichen, nicht allein staatlichen Akteuren.

Im Feld der lokalen Sicherheitspolitik lassen sich zwei Tendenzen dieses Wandels von *Gouvernement* zu *Governance* ausmachen. Erste Tendenz: Privatisierung von sozialen Kontrollprozessen in Städten - zeigt sich hauptsächlich durch das Tätig werden privater Sicherheitsdienste, was wiederum in direkter Verbindung mit der Zunahme von privaten Flächen im städtischen Raum steht.

Die zweite Tendenz kann man als Vergemeinschaftung von sozialen Kontrollprozessen bezeichnen. Darunter fallen die empirischen Phänomene, dass

- die Polizeiarbeit dezentralisiert und stärker auf soziale Nahräume ausgerichtet wird
- neue Kooperationsformen zwischen Polizei, kommunalen Behörden und anderen Institutionen entwickelt werden (Sicherheitskonferenzen oder Sicherheitspartnerschaften)

- und Bewohner in die Sicherheitsgewährleistung einbezogen werden.

Bürgerschaftliches Engagement für Sicherheit sehe ich als einen Aspekt dieser Vergemeinschaftung von sozialen Kontrollprozessen, neben der Dezentralisierung und den neuen Kooperationsformen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass man diese Tendenzen sowohl in US-amerikanischen als auch in europäischen Städten beobachten kann. Allerdings muss man sich fragen, ob sie dort auch jeweils Ähnliches bedeuten.

Ihren Ausgang hat die Vergemeinschaftung von sozialer Kontrolle in Städten in den USA der 1970er Jahre genommen in Zusammenhang mit wirtschaftlicher Rezession, verschärfter Armut und Massenarbeitslosigkeit. Zu diesem Zeitpunkt eskalierten die sozialen Konfliktlagen insbesondere in innerstädtischen Armutsquartieren und die Kriminalitätsbelastung stieg in schwindelerregende Höhen: Zwischen 1960 und '67 ist die Rate der Gewaltverbrechen um 53% angestiegen, die Gesamtkriminalitätsrate hatte zwischen 1965 und 1969 durchgängig zweistellige jährliche Steigerungsraten. Gleichzeitig hat die Polizei außerordentlich brutal auf die sozialen Bewegungen (Bürgerrechtsbewegung, Anti-Vietnam-Bewegung etc.) in den großen Städten reagiert. Die Beziehungen zwischen Bewohnerschaft und Polizei waren derartig von gegenseitigem Misstrauen und gewalttätigen Übergriffen geprägt, dass der Polizei in den US-amerikanischen Großstädten der Verlust ihrer Handlungsfähigkeit drohte.

Dann gab es die ersten zögerlichen Experimente mit Projekten von *Community-Based Crime Prevention*. Insgesamt hat es aber noch ungefähr 10 Jahre gedauert, bis sich Ende der 1980er Jahre die Ansätze des *Community Policing* durchsetzten.

Und diese Ansätze beinhalteten eine verstärkt präventiv agierende, dezentralisierte und an Sozialräumen ausgerichtete Vorgehensweise der Polizei und der lokalen Verwaltungssparten und eine engere Verzahnung der Arbeit mit Bewohnern und mit nachbarschaftlichen Institutionen.

In Europa war die Situation eine deutlich andere: Dort gab es in den Großstädten zwar auch soziale Gegensätze und soziale Segregation, aber vom Niveau her nicht mit den amerikanischen Städten vergleichbar. Auch die Kriminalitätsbelastung lag deutlich niedriger und es gab keinen vergleichbaren Ansehensverlust der Polizei.

Trotzdem wurden auch in Großbritannien und in Frankreich in den 1980er Jahren zu neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsakteuren implementiert.

In Deutschland hat der Prozess unter dem Label der Kommunalen Kriminalprävention zeitversetzt ab Mitte der 1990er Jahre stattgefunden.

Ausgangspunkt für die Implementation in Deutschland war nicht so sehr die Kriminalitätsbelastung sondern zunächst die ansteigende Kriminalitätsfrucht in der ersten Hälfte der 1990er Jahre und zweitens ein verändertes professionelles Selbstbild von polizeilichen Führungspersonen, die sich nicht mehr ausschließlich an der reaktiven Verbrechensbekämpfung ausrichteten. Kommunale Kriminalprävention ist kein einheitliches Konzept, sondern war zunächst eher ein polizeiliches Selbstverständnis, wonach die polizeiliche Arbeit stärker mit der Gemeinde und den Bürgern einer Nachbarschaft verknüpft und unter ein präventives Vorzeichen gestellt werden sollte (Pütter 1999). Entsprechend unterschiedlich wurde sie in den einzelnen Bundesländern und in einzelnen Städten und Gemeinden umgesetzt.

Es lässt sich festhalten, dass Community Policing in den USA als vermeintlicher Weg aus der Krise der städtischen Polizeiarbeit beschritten wurde, die kommunale Kriminalprävention in Deutschland dagegen war in ihrem Ursprung eher eine Strategie gegen Kriminalitätsfurcht und Ausdruck eines gewandelten polizeilichen Selbstverständnisses.

Damit stehen auch die in die jeweiligen Konzeptionen eingelagerten bürgerschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten in einem deutlich unterschiedlichen Kontext.

In den USA sollten sie dazu beitragen, die Kluft zwischen den Bewohnern und der Polizei zu überbrücken und bürgerschaftliche Ressourcen zur Verbrechensbekämpfung beizusteuern, in Deutschland wurden die bürgerschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten zur Steigerung des subjektiven Sicherheitsgefühls genutzt.

Nun besitzt das Bürgerschaftliche Engagement seit der Entdeckung der Bürgergesellschaft und des Dritten Weges auch in Deutschland eine Art unkritische normative Ladung und wird pauschal als etwas Wünschenswertes und Förderungswürdiges angesehen. Ob das immer und in allen Fällen auch berechtigt ist, das wird am empirischen Beispiel noch zu klären sein.

Welche Möglichkeiten an der kommunalen Sicherheitsgewährleistung zu partizipieren gibt es überhaupt im Rahmen von kommunaler Kriminalprävention?

Mein Vorschlag ist es, zwischen zwei grundsätzlichen Formen des bürgerschaftlichen Engagements für Sicherheit zu unterscheiden: nämlich zwischen sogenannten Bürgerwachen einerseits und zwischen kriminalpräventiver Gremienarbeit andererseits.

Die Bürgerwachen (wohlgemerkt keine Bürgerwehren) orientieren sich am Neighborhood-Watch-Modell und man kann sie danach qualifizieren, ob sie das bürgerschaftliche Engagement stärker in die polizeiliche Aufgabenerbringung einkapseln (wie die Sicherheitswachen in Bayern und Sachsen oder der freiwillige Polizeidienst in Hessen) oder ob sie das Engagement im intermediären Bereich zwischen Polizei und Gemeinwesen,

stärker in der Nachbarschaft ansiedeln (wie die Sicherheitspartner in Brandenburg, oder das Projekt Nachbarn schützen Nachbarn in Berlin oder NRW). Diese Arten der Partizipation konzentrieren sich hauptsächlich auf ehrenamtliche Streifentätigkeiten im öffentlichen Raum und auf Nachbarschaftshilfe.

Die zweite Kategorie ist das bürgerschaftliche Engagement in kriminalpräventiven Gremien: Lokale, ressortübergreifende kriminalpräventiven Gremien sind eigentlich die sichtbarste Neuerung, die mit der kommunalen Kriminalprävention in Deutschland einhergegangen ist. Die Gremien sollen auf kommunaler Ebene die Prävention voranbringen und Kooperationen zwischen Polizei, Verwaltungen, intermediären Akteuren und auch mit Bewohnern anstoßen. Mit diesen Zielsetzungen sind sie jedenfalls beworben worden und man kann durchaus die Frage stellen, ob sie diesen Zielsetzungen auch gerecht geworden sind.

3. Quantitative Befunde zu lokalen Präventionsgremien in Deutschland – Blickpunkt: Bürger/innenbeteiligung (Verena Schreiber)

Der zentrale Anspruch kommunaler Kriminalprävention – die Gewährleistung von Sicherheit auf der örtlichen Ebene – wurde in den letzten Jahren insbesondere durch die Etablierung zahlreicher lokaler ressortübergreifender Zusammenschlüsse zur Kriminalitätsverhütung aufgegriffen. Unter der einheitlichen Bezeichnung „Kriminalpräventionsräte“ versammeln sich allerdings sehr unterschiedliche inhaltliche und strategische Konzepte sowie eine Vielzahl von Institutionalierungsformen, die bislang auf der Basis von Primärerhebungen kaum verglichen wurden.

Diese Beobachtung war Anlass für eine deutschlandweit angelegte Umfrage unter lokalen Präventionsgremien, die im Winter 2005/2006 vom Institut für Humangeographie der Universität Frankfurt am Main durchgeführt wurde (Schreiber 2007). An der Umfrage haben sich über 250 Gremien beteiligt. Insbesondere vier Themenfelder standen im Mittelpunkt der Umfrage:

- *Präventionslandschaft*: Wie verteilen sich die Gremien in Deutschland?
- *Organisation*: Wie sind die Präventionsgremien intern strukturiert und lokal ausgerichtet?
- *Vernetzung*: Welche Institutionen arbeiten in den Gremien zusammen? Inwieweit sind die Bürger/innen in die Präventionsarbeit einbezogen?
- *Projektarbeit*: In welchen Bereichen sind die Gremien aktiv und welche Projekte werden mit welchem Ziel durchgeführt?

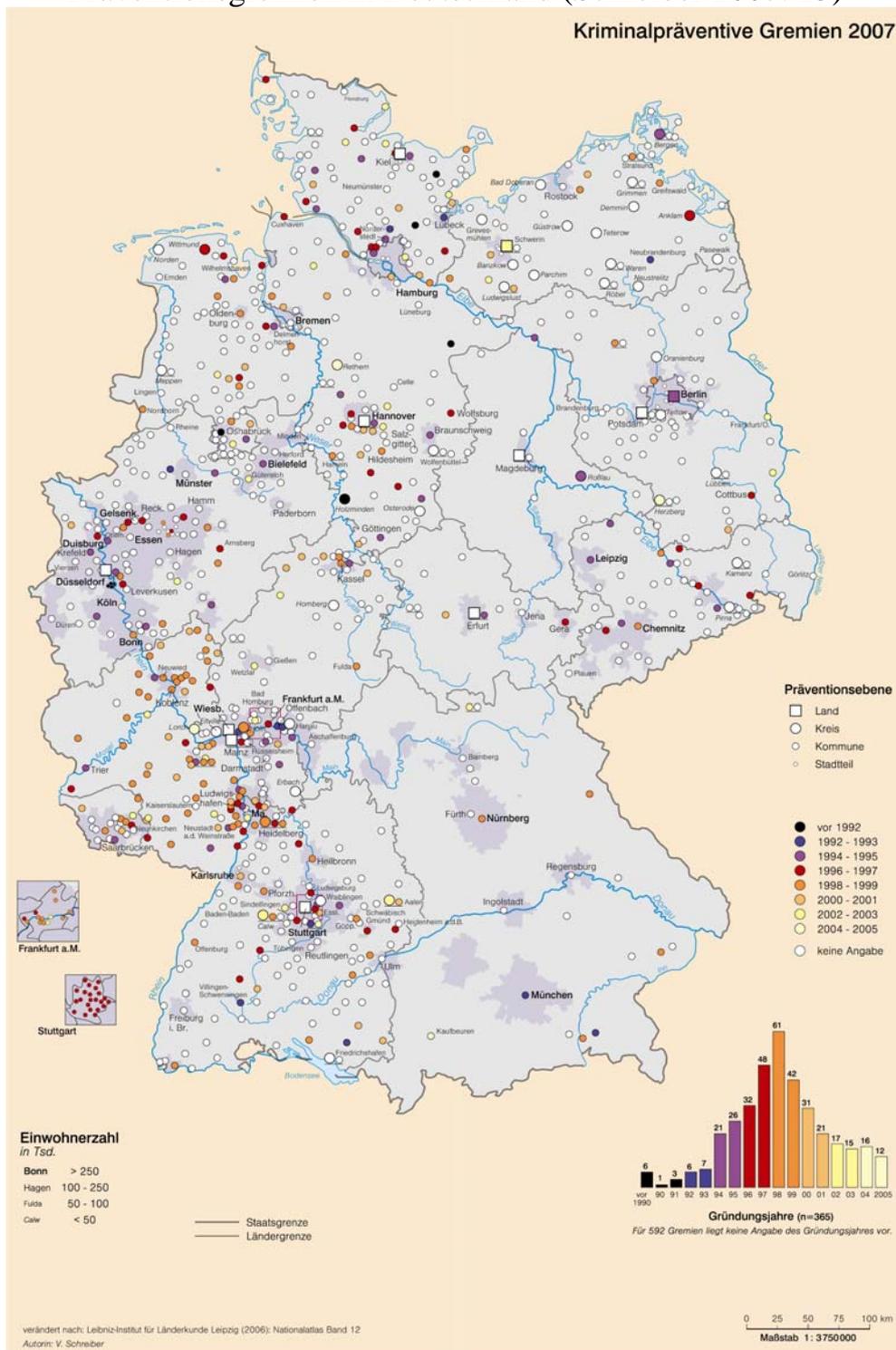
Im Folgenden werden einige zentrale Ergebnisse der Umfrage hinsichtlich der vier Schwerpunkte präsentiert. Im Hinblick auf den diesjährigen 13. Deutschen Präventionstag in Leipzig vom 2.-3. Juni 2008 zum Thema „Engagierte Bürger – sichere Gesellschaft“ stehen jedoch die Rückmeldungen der Präventionsnetzwerke zur Bürger/innenbeteiligung im Vordergrund.

Präventionslandschaft

In Deutschland sind in den letzten 15 Jahren knapp 1.000 Präventionsgremien entstanden, die sich fast flächendeckend über ganz Deutschland verteilen (Abb. 1). Damit verfügen rund 7,5 % aller deutschen Gebietskörperschaften über eine solche Einrichtung. Berücksichtigt man außerdem, dass zahlreiche Gremien Präventionsarbeit auf Landkreisebene betreiben oder, wie in Rheinland-Pfalz in Form der Verbandsgemeinden, im Dienst mehrere Ortsgemeinden und Städte stehen, sind noch wesentlich mehr Gemeinden mit lokaler Präventionsarbeit vertraut. Mit jeweils über 150 Kooperationen sind die Bundesländer Niedersachsen und Baden-Württemberg Spitzenreiter bei der Institutionalierung

kommunaler Präventionsgremien. Zusammen mit Nordrhein-Westfalen entfallen bereits knapp 50 % aller Kooperationen auf nur diese drei Bundesländer. Mehrheitlich sind die Präventionsgremien auf kommunaler Ebene tätig. Daneben haben sich z.B. in den Städten Frankfurt und Stuttgart zahlreiche Stadtteilgremien etabliert, die bei ihrer Arbeit insbesondere den lokalen Bezug hervorheben.

Präventionsgremien in Deutschland (Schreiber 2007: 23)



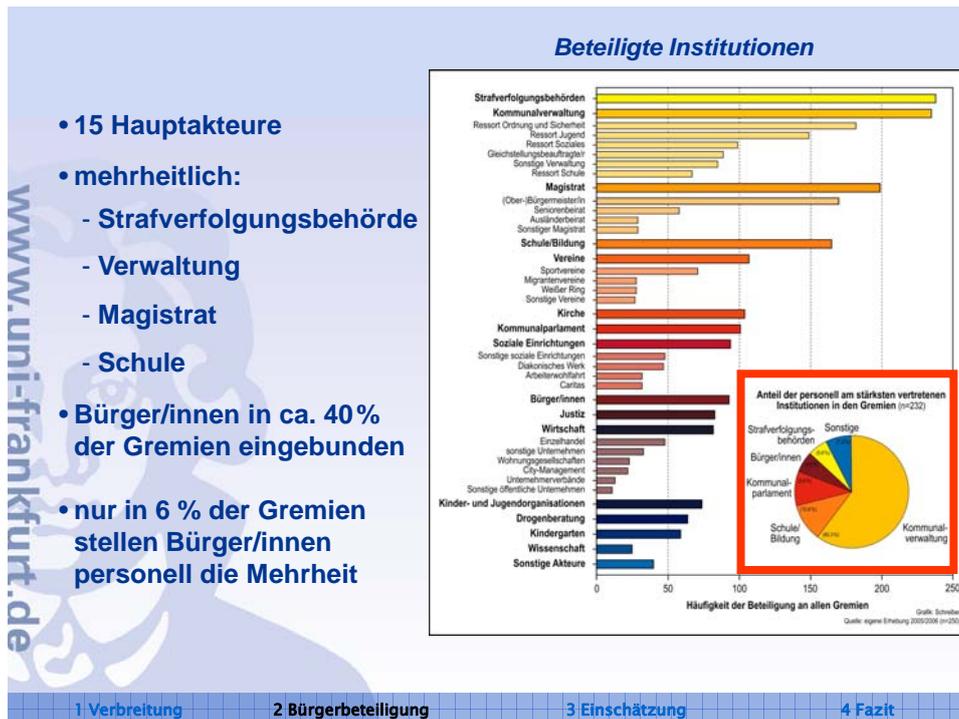
Organisation

Intern sind die Netzwerke mehr und mehr durch eine zweigliedrige Struktur mit Lenkungsausschuss und Arbeitsgruppen aufgestellt. Diese Aufteilung der Zuständigkeiten und Aufgaben wirkt sich den Rückmeldungen der Gremien zufolge positiv auf die Gremienarbeit aus. Die Präventionsarbeit erhält einen institutionellen Charakter durch die Bereitstellung von Personalressourcen. Hauptamtliche ab einer Halbzeitstelle sind allerdings erst in 20 % der Gremien tätig. Die Spannweite der Gremien umfasst sowohl Kooperationen mit weniger als fünf als auch mit über dreißig Mitgliedern. Es hat sich folglich in den letzten Jahren keine einheitliche Gremienstruktur durchgesetzt.



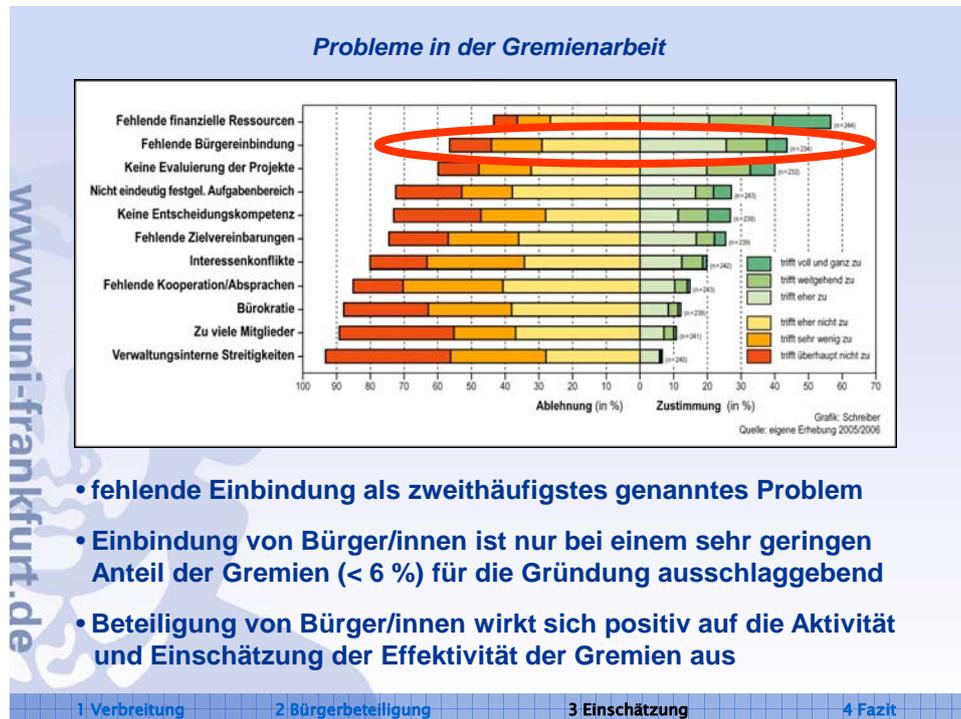
Vernetzung und Bürger/innenbeteiligung

Bürger/innenbeteiligung gewinnt im Kontext veränderter städtischer Steuerungsformen zunehmend an Relevanz. Vor diesem Hintergrund ist es auch ein zentrales Anliegen der kommunalen Kriminalprävention, die Bürger/innen in die Verbrechensbekämpfung einzubinden. Dieses Anliegen stellt sie sich in der praktischen Umsetzung jedoch schwierig dar. In vielen Dokumentationen über die aktuelle Präventionsarbeit wird bemängelt, dass eine Beteiligung der Bürger/innen in den Gremien praktisch kaum stattfindet. Ganz so drastisch spiegelte die Umfrage diesen Befund nicht wider: Sie sind nach Auskunft der Kommunen in ca. 40 % aller Gremien vertreten.



Allerdings ist zu vermuten, dass der Anteil der Bürger/innen ohne institutionellen Hintergrund etwas zu hoch angegeben wurde, da einige Akteure wahrscheinlich sowohl in ihrer institutionellen Funktion (z. B. als Seniorenvertreter/innen, Vereinsvertreter/innen) als auch gleichzeitig als Bürger/innen auf dem Fragebogen zugeordnet wurden. Deutlicher fällt die mangelnde Integration der Bürger/innen ins Auge, wenn man nach der Anzahl der teilnehmenden Personen im Gremium differenziert: In Gremien, in denen maximal zehn Personen an den Sitzungen teilnehmen, sinkt die ihre Beteiligung sogar auf nur noch ein Viertel. Bürger/innen sind lediglich in großen Gremien (> 20 Personen) überdurchschnittlich häufig (ca. 70 %) kontinuierlich Mitglied – aber damit eben auch nur noch Teilnehmer unter vielen. Für die Einrichtung eines Gremiums spielt das Ziel der Einbindung von Bürger/innen in die Präventionsarbeit praktisch keine Rolle. Daraus lässt sich schließen, dass während der Gründungsphase die spezifischen Herausforderungen, die sich für eine Zusammenarbeit von lokalen Akteuren unterschiedlicher Institutionalierungsgrade stellen, kaum berücksichtigt werden. Gleichzeitig sehen die lokalen Netzwerke die fehlende Bürger/inneneinbindung als ein zentrales Problem ihrer Gremienarbeit – lediglich fehlende finanzielle Ressourcen werden noch deutlicher als Problem identifiziert. 40 % der Gremien bemängeln, dass die Einbindung der Bürger/innen ins Gremium bislang nicht gelungen ist. Die Relevanz der Bürger/innenbeteiligung scheint demnach im Gründungsverständnis nicht ausreichend verankert. Vielmehr gewinnt das Anliegen, mehr Bürger/innen in die Präventionsarbeit einzubeziehen, erst während der Gremienarbeit an Relevanz. Die bestehenden Strukturen innerhalb der Zusammenschlüsse lassen dann aber kaum noch Raum für eine gleichwertige

Teilnahme von Bürger/innen. Die Einbindung der Bürger/innen fällt zusammenfassend weit hinter die eigenen Ansprüche zurück.



Im Hinblick auf die Vernetzung lokaler Institutionen verdeutlichte die Umfrage, dass die Gremien ihrem Ziel der ressortübergreifenden Vernetzung vor allem bezüglich der Vielfalt der eingebundenen Akteure näher gekommen sind. Zwar sind nach wie vor Akteure aus der Verwaltung, den Strafverfolgungsbehörden und den Schulen sowie die (Ober-)Bürgermeisterin oder der (Ober-)Bürgermeister am häufigsten in den Gremien vertreten (Abb. 2). In größeren Kommunen werden zunehmend aber auch weitere Institutionen, z. B. die Wohnungsgesellschaften, in die Präventionsarbeit integriert.

Der Umfang der engagierten Institutionen lässt allerdings keine signifikanten Rückschlüsse auf Erfolge in der Präventionsarbeit zu. Denn mit steigender Zahl an beteiligten Institutionen schätzten die Gremien weder die Effektivität ihrer Arbeit besser ein, noch lässt die Beteiligung einzelner Akteure in den meisten Fällen einen Zusammenhang zur Effektivität erkennen.

Projektarbeit

Analog zu früheren Untersuchungen (z. B. Obergfell-Fuchs 2001, Brand/Fuhrmann/Walter 2003) zeigte die Studie, dass nach wie vor der Fokus in der kommunalen Kriminalprävention auf die Zielgruppe der Kinder- und Jugendlichen gelegt wird, häufig verknüpft mit Maßnahmen zur Gewalt- und Drogenprävention. Über 85 % der zielgruppenorientierten Projekte befassen sich mit dieser Gruppe. Erst mit deutlichem Abstand folgen Projekte, die ihren Schwerpunkt auf Migranten und Spätaussiedler (33 %) oder Senioren legen (23 %).

Die Fokussierung auf Kinder und Jugendliche in der Präventionsarbeit lässt sich allerdings nur bedingt durch einen Anstieg krimineller Handlungen begründen, da die Anstiege im Hellfeld z. B. auf eine gestiegene Anzeigebereitschaft bzw. erhöhte Aufmerksamkeit zurückzuführen seien (2. Periodischer Sicherheitsbericht 2006: 354).

Die Widersprüchlichkeit zwischen der Zentrierung auf Kinder- und Jugendprävention einerseits und Kriminalstatistik andererseits spiegelt sich auch in den Rückmeldungen der Gremien wider: Während die überwiegende Mehrzahl der Projekte auf diese Zielgruppe ausgerichtet ist, nennen nur etwa 14 % der Gremien Kinder- und Jugendkriminalität auf lokaler Ebene als Grund für ihre Einrichtung. Die Dominanz von kinder- und jugendzentrierten Projekten in der Präventionspraxis sollte vor diesem Hintergrund kritisch hinterfragt werden, um nicht einer Kriminalisierung ungewollt Vorschub zu leisten. Denn dieser Prozess kann zur Folge haben, dass gesellschaftliche Gruppen, die ohnehin von Diskriminierung betroffen sind, noch stärker in den Blickpunkt kriminalpräventiver Aktivitäten geraten. Hinsichtlich der Bürger/innenbeteiligung in Form der Einbindung von Kindern und Jugendlichen tritt das Problem auf, dass informellen Zusammenschlüssen mit fehlender institutioneller Vertretung, wie Kinder und Jugendliche, der Zugang zu den Gremien als auch ihre Mitarbeit und Stellung im Gremium erschwert wird. Dies hat zur Folge, dass sie fast ausschließlich als „Objekte“ kriminalpräventiver Strategien und nicht als gleichberechtigte Mitglieder in den Präventionsgremien in Erscheinung treten.



JOHANN WOLFGANG GOETHE
UNIVERSITÄT
FRANKFURT AM MAIN

Fazit

- **Bürgereinbindung nur ansatzweise gelungen**
- **Bürgerbeteiligung „ohne“ Bürger/innen**
- **keine volkswahlvermittelte Legitimation**
- **„die Bürger/innen“ gibt es nicht**
 - eher Einbindung „institutionalisierter“ Bürger/innen
 - mangelnde Partizipation von Bürger/innen ohne Institutionalisierung, insbesondere Kinder und Jugendliche
 - häufig örtlich und zeitlich begrenzte Partikularinteressen

Präventionsgremium als geeignete Organisationsform?

1 Verbreitung2 Bürgerbeteiligung3 Einschätzung4 Fazit

4. Bürger in der Präventionsarbeit – was sagen die Praktiker vor Ort dazu? Anspruch und Wirklichkeit (Henning van den Brink, Dr. Bernhard Frevel)

Bürgerengagement in kommunaler Kriminalprävention – eine oft formulierter Anspruch, der in keiner Abhandlung eines Präventionsforschers, in keiner Broschüre eines Präventionsgremiums, in keinem Vortrag eines Präventionspraktikers fehlt. Sie wird als ein wichtiger Schlüssel zur erfolgreichen Vorbeugung von Kriminalität gehandelt. Nach dem Konzept von „community policing“ ist eine *Co-Produktion* von Sicherheit durch eine *Kooperation* der Polizei mit der Bürgerschaft am ehesten dazu in der Lage, die bürgerschaftlichen Selbstorganisationskräfte und Konfliktlösungskapazitäten sowie die informellen sozialen Kontrollpotenziale freizulegen, so dass sowohl die Kriminalität als auch die Kriminalitätsfurcht gesenkt werden kann.

Umso heftiger wird deswegen die aktuelle Präventionspraxis in Deutschland dafür kritisiert, dass sie es in den zurückliegenden 15 Jahren nicht geschafft habe, diesen Anspruch einzulösen. Zwar sind in kommunalen Präventionsgremien neben den beiden zentralen Akteuren Polizei und Kommunalverwaltung inzwischen auch Kirchen, Schulen, Sportvereine, Wohnungsgesellschaften usw. vertreten (vgl. Abb. 2 im Beitrag von Verena Schreiber). Die „einfachen“ Bürger aber bleiben im wachsenden Präventionsnetzwerk nach wie vor „ewige Zaungäste“ (Lange 2000: 244).

Strukturelle Schwäche von Bürgerbeteiligung im Politikfeld Innere Sicherheit

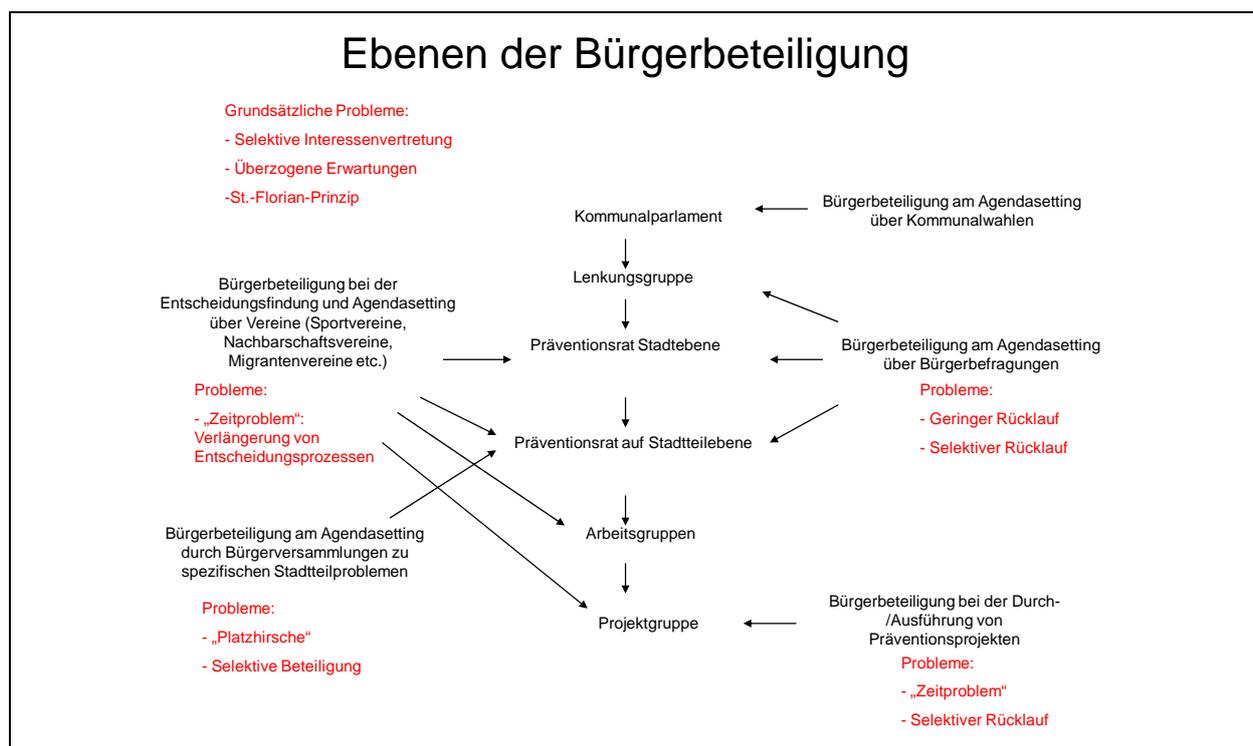
Innerhalb der Gruppe der Bürger tritt weniger ein Bündelungs- und Stärkungseffekt ein, sondern vielmehr eine vergrößerte Heterogenität an Partikularinteressen
→ geringe **Konfliktfähigkeit**

Allgemeine Interessen wie Sicherheit und Ordnung lassen sich deutlich schlechter von den Bürgern organisieren und mobilisieren als spezifische
→ geringe **Organisationsfähigkeit**

Gründe und Hintergründe

Woran liegt es nun, dass die Bürger bisher nicht in dem geforderten Umfang in Erscheinung getreten sind auf der Bühne der kommunalen Kriminalprävention? Welche Schwierigkeiten treten bei der praktischen Einbindung der Bürger in die Präventionsarbeit auf? Bringt Bürgerbeteiligung am Ende gar mehr Schaden als Nutzen? Um diese Punkte näher zu beleuchten, lassen sich Teilergebnisse einer qualitativen Studie heranziehen, in der

Mitglieder von Präventionsgremien in leitfadengestützten Interviews u.a. zu diesem Thema befragt wurden (van den Brink 2005). Insbesondere die praktischen, rechtsstaatlichen und organisatorischen Schwierigkeiten, die mit einer (stärkeren) Bürgerbeteiligung verbunden seien, wurden von den Interviewpartnern angesprochen. Die unterschiedlichen Statements dazu spiegeln das breite Meinungsspektrum der Akteure gut wider. Sie verweisen dabei z.T. auf die grundsätzlichen Problemstellungen von Bürgerbeteiligung bei staatlichen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen. Dazu gehören vor allem die schichtspezifisch selektive Beteiligung, das der Bürgerbeteiligung häufig zugrunde liegende Sankt-Florian-Prinzip und die überhöhten Erwartungen an Kommunalpolitik und -verwaltung.



Verlängerung von Entscheidungsprozessen

Ein Nachteil von Bürgerbeteiligung sehen die befragten Akteure darin, dass sich dadurch die Entscheidungsprozesse des Arbeitskreises, der ohnehin schon als zu groß empfunden wird, verlängern würden. Eine Bürgerbeteiligung wird deswegen eher als *Einschränkung für die Entscheidungsfähigkeit* denn als *Bereicherung für den Entscheidungsprozess* empfunden. Ein Mitglied eines Präventionsgremiums pointiert das so: „Die können ja jetzt schon nicht auf einen Nenner kommen. Wenn jetzt noch zwanzig Bürger dazu...“ Mit jedem Bürger, der in die Präventionsarbeit in einem kommunalen Präventionsgremiums integriert wird, steigt die Meinungsvielfalt. Die heterogenen und konträren Interessen und Bedürfnisse müssen „unter einen Hut gebracht werden.“ Das mache es – so einige Akteure – schwer, innerhalb eines überschaubaren Zeitraums einen für alle akzeptablen Kompromiss zu finden, tragfähige Beschlüsse zu fassen umzusetzen.

Fehlendes Wissen über Verwaltungsstrukturen

Als eine Ursache für die sehr unterschiedlichen Meinungen und die damit langwierigen Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse wird das fehlende Wissen über die rechtlichen, organisatorischen, personellen, finanziellen und praktischen Zwänge angeführt, die die Handlungsfähigkeit der staatlichen Institutionen und ihrer Akteure limitieren.

Strukturelle Schwäche von Bürgerbeteiligung im Politikfeld Innere Sicherheit

Die heterogene Gruppe partikular interessierter und mobilisierungsfähiger Bürger steht korporativen Akteuren gegenüber, die

- professionell agieren,
- Zugriff auf vielseitige Informationen haben,
- über Fachwissen bzgl. rechtlicher Bedingungen und behördlicher Zuständigkeiten verfügen,
- mit Kompetenz ausgestattet sind, und
- personelle, materielle und finanzielle Ressourcen einsetzen können.

Aus diesem Grund gestaltet es sich schwierig, die Bürger von der Notwendigkeit oder Nichtumsetzbarkeit bestimmter Maßnahmen zu überzeugen, was am folgendem Statement deutlich wird: *„Ich glaube, man kann den Leuten nicht so ohne weiteres klarmachen, warum an bestimmten Punkten nix gemacht wird und nix gemacht werden kann.“*

Fehlendes Fachwissen über Verwaltungsstrukturen/-handeln

Problem

Die Unkenntnis der Bürger über *Verwaltungshandeln* und *Verwaltungsstrukturen* führt zu Rückzug und Unverständnis gegenüber Entscheidungen im Präventionsgremium

„Ich glaube, man kann den Leuten nicht so ohne weiteres klarmachen, warum an bestimmten Punkten nix gemacht wird und nix gemacht werden kann.“

Lösungsvorschläge

Bürgernahe Aufklärungsarbeit *vor* der Einbindung

Verbesserung der Transparenz von Verwaltungshandeln

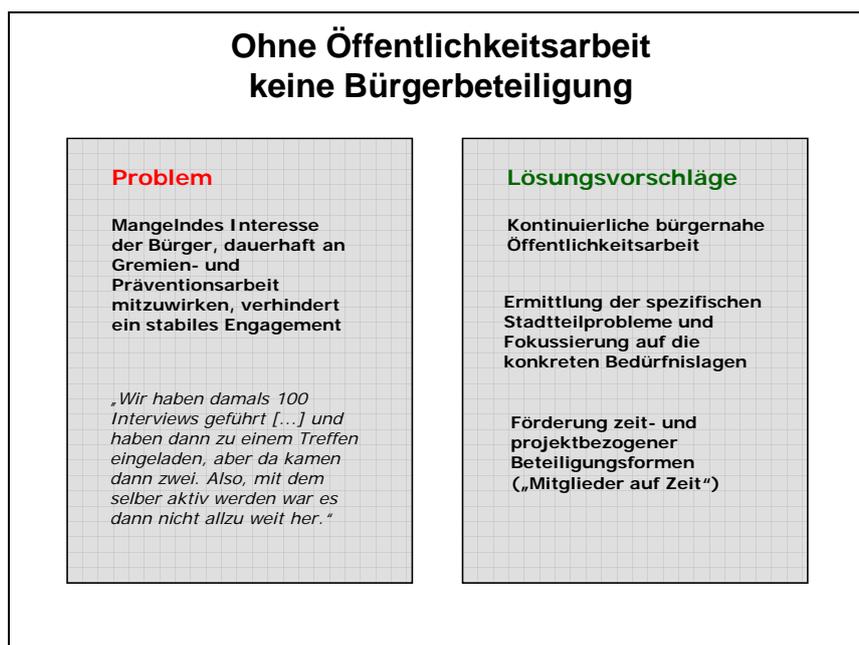
Infoveranstaltungen über Verwaltungsstrukturen, über rechtliche, finanzielle und praktische Restriktionen von Verwaltungshandeln

Vermeidung von verwaltungstechnischen Fachbegriffen/Abkürzungen

Die Professionalisierung, Verrechtlichung und Bürokratisierung von Verwaltungshandeln verlangsamt teils tatsächlich, teils nur in der Wahrnehmung der Bürger das Tempo der Problemlösung oder verhindert sie ganz. Dass diese institutionellen Charakteristika der Verwaltung aber auch häufig genug unabdingbare Voraussetzung sind, bestimmte Probleme überhaupt erst effektiv bearbeiten zu können, ist dem Bürger häufig noch nicht hinreichend klar. Unter diesem Gesichtspunkt erscheinen stärkere Anstrengungen seitens der Verwaltung nötig, bürgernahe Aufklärungsarbeit zu leisten und das Verwaltungshandeln für jeden Bürger transparent(er) zu gestalten, bevor der Bürger in Entscheidungsprozesse mit einbezogen wird.

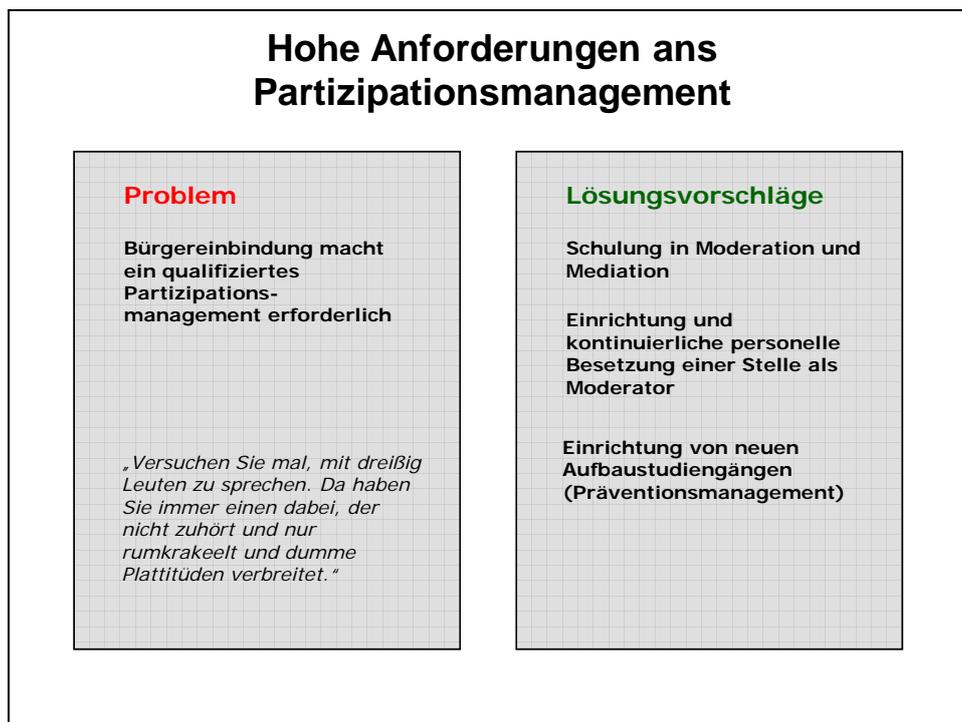
Ohne Öffentlichkeitsarbeit keine Bürgerbeteiligung

Viele Präventionsprojekte haben große Schwierigkeiten, genügend Mitwirkung einzuwerben oder die Leute „bei der Stange zu halten“ (vgl. Frehsee 1998: 759f.). Die Art der „top-down“-Institutionalisierung kommunaler Prävention in Deutschland ist gleichzeitig Ausdruck und Verstärker einer solchen passiven Mentalität der Bürger, die die primäre Verantwortung für Kriminalitätsbekämpfung und Kriminalprävention beim Staat ansiedeln (vgl. Schulze/van den Brink 2006). Diese Schwierigkeiten werden auch von der Präventionspraxis bestätigt: *„Wir haben damals 100 Interviews geführt [...] und haben dann zu einem Treffen eingeladen, aber da kamen dann zwei. Also, mit dem selber aktiv werden war es dann nicht allzu weit her.“* Als wichtigster Ansatzpunkt zur Verbesserung dieser Situation wurde in den Interviews eine offensivere Öffentlichkeitsarbeit genannt. Allerdings gingen die Meinungen darüber auseinander, ob das Aufgabe der einzelnen Institutionen sei oder des gesamten Präventionsgremiums.



Hohe Anforderungen an das Partizipationsmanagement

Ein erfolgreiches Partizipationsmanagement setzt – neben der genannten Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit – voraus, dass von allen Beteiligten akzeptierte Verfahren entwickelt und angewandt werden, damit die Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse kanalisiert und die Ergebnisse von allen getragen und umgesetzt wird. Die anschließende Durchsetzung und Gewährleistung dieser Verfahren stelle hohe Anforderungen an die Verantwortlichen. Neben einer fachlichen Qualifikation erfordert das Partizipationsmanagement auch die Fähigkeit zur Moderation und Vermittlung zwischen unterschiedlichen Meinungen und Interessen. Wegen der unterschiedlichen Tiefenschärfe des Erfahrungshorizonts und der daraus resultierenden unterschiedlichen Sichtweise auf ein zu lösende Stadtteilproblem beispielsweise erscheint es in solchen Fällen schon schwierig, überhaupt erstmal eine gemeinsame Diskussionsgrundlage und -kultur herzustellen. Dazu äußert sich ein anderes Gremiumsmitglied so: *„Versuchen Sie mal, mit dreißig Leuten zu sprechen. Da haben Sie immer einen dabei, der nicht zuhört und nur rumkrakeelt und dumme Plattitüden verbreitet.“*



Bürgerbeteiligung als Gefährdung des Rechtsstaats und Teil eines schleichenden Privatisierungsprozesses

Die bei der Diskussion um Bürgerbeteiligung zu berücksichtigende Ambivalenz liegt darin, dass die mit ihr verbundenen Gewinne an direkter demokratischer Kontrolle und Problemorientierung auf der einen Seite Verluste an bürgerlichen Freiheiten und Rechtsstaatlichkeit auf der anderen Seite mit sich bringen können. Die Verlagerung von Verantwortung von der Verwaltung auf lokale Bürger- und Präventionsgremien beinhaltet zwar die Möglichkeit, einiges von dem aufzuheben, was an der bisherigen bürokratischen Problembearbeitung kritikwürdig ist; aber bei dieser Diskussion gerät schnell in Vergessenheit, dass es trotz aller berechtigten Kritik viele schützenswerte rechtsstaatliche Errungenschaften der Bürokratie gibt und dass dafür im Rahmen neuer gesellschaftlicher Organisationsformen funktionale Äquivalente erst noch entwickelt werden müssen (Lehne 1998: 128). Auf die Gefahr, dass dem aktuellen *Präventionsschub* ein *Privatisierungsschub* auf den Fuß folgen könnte, wird in der Wissenschaft schon seit langem hingewiesen (vgl. Frehsee 1998: 746). Diese Bedenken greifen auch einige Interviewpartner auf. Auch sie verorten die Letztverantwortung über die Gewährleistung von Sicherheit beim Staat, wie das folgende Zitat verdeutlicht: *„Ich glaube, es ist sogar dahingehend kontraproduktiv, dass es Politik aus ihrer Verantwortung entlässt. Das ist das große Problem ehrenamtlicher Arbeit oder von der Arbeit von Arbeitskreisen.“*

Strukturelle Schwäche von Bürgerbeteiligung im Politikfeld Innere Sicherheit

- Bürger liefern zwar für die kriminalpräventiven Gremien Legitimität, besitzen aber selbst keine hinreichende Legitimierung
- Bürgerbeteiligung benötigt eine Rückbindung an formale Prozesse, um eine demokratische Berechtigung zu gewährleisten

Fazit: Bürgerbeteiligung ist ein zweiseitiges Schwert

Die Interviews mit den Präventionspraktikern haben gezeigt, dass mit der Beteiligung von Bürgern in kommunalen Präventionsgremien mehr Schwierigkeiten verbunden sind als die (fach-)öffentliche Diskussion vermuten lässt. Zwar spricht sich niemand der Interviewpartner kategorisch gegen Bürgerbeteiligung aus. Im Gegenteil: Jeder hält die Bürger für einen wichtigen Baustein im Präventionsnetzwerk. Trotzdem nehmen die meisten eher eine

vermittelnde Zwischenposition ein, was ihre Meinung zur Bürgerbeteiligung in Präventionsgremien betrifft. Ihre Bedenken richten sich vor allem auf die mangelnde Fachkompetenz und Unkenntnis der Bürger über finanzielle, rechtliche, bürokratische und institutionelle Restriktionen des Verwaltungshandelns, die drohende Handlungsunfähigkeit des Arbeitskreises durch Verlängerung von Entscheidungsprozessen und die Gefahr einer schleichenden Verantwortungsverlagerung auf die Bürger.

Auf der Suche nach dem goldenen Mittelweg zwischen staatlicher und bürgerschaftlicher Verantwortung für die Innere Sicherheit müssen die Chancen und Gefahren, Grenzen und Potenziale sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. So ist Privatisierung im Sinne einer bürgerschaftlichen Wiederaneignung von Konfliktlösungen im sozialen Nahraum sicherlich wünschenswert und förderungswürdig. Gleichwohl muss dieser Rückzug des Staates schrittweise und planmäßig erfolgen und darf sich dabei nicht an *Geldfragen*, sondern muss sich ausschließlich an *Sachfragen* orientieren. Hält man sich die Relevanz der Bürgerbeteiligung für eine wirksame Prävention vor Augen, kann es nicht mehr darum gehen, *ob*, sondern nur noch darum, *wie* eine sinnvolle Einbeziehung der Bürger in die kommunale Präventionspraxis aussehen kann. Dazu ist ein intensiverer internationaler und interkommunaler Gedankenaustausch ebenso nötig wie mutige Akteure, die die gewonnenen Erkenntnisse rasch und kompetent vor Ort umsetzen.

