

Impulse für das Kommunale Präventionsmanagement

Erkenntnisse und Empfehlungen
zu Organisation und Arbeit
kriminalpräventiver Gremien
auf kommunaler Ebene

– Ein Leitfaden für die kommunale Praxis –

KriminalPrävention

KriminalPrävention **geht alle an.**

geht alle an.

Inhaltsübersicht

A. Anlass, Zielsetzung und Entstehung des Leitfadens	5
B. Überblick	6
C. Strukturprinzipien der Kommunalen Kriminalprävention	7
1. Ressortübergreifender Ansatz	7
2. Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeit	9
3. „Bürgermeisterpflicht“	13
D. Implementierungsempfehlungen, Organisationsprinzipien und Planungsgrundsätze	14
1. Institutionalisierungsbereitschaft der Beteiligten	14
2. Problemanalyse und Ursachenorientierung	15
3. Zielsetzungen, Themenfindung und kompetenzorientierte Aufgabenwahrnehmung	17
4. Organisationsaufbau	21
5. Stadtteilgremien	25
6. Geschäftsführung, Koordination und Vernetzung	27
7. Evaluation	29
8. Finanzierung	31
E. Fazit: Thesen zur Qualifizierung Kommunaler Kriminalprävention	33

A. Anlass, Zielsetzung und Entstehung des Leitfadens

Das Konzept der kommunalen Kriminalprävention hat in den letzten Jahren einen enormen Auftrieb erlebt. Angesichts eines sehr heterogenen Spektrums verschiedener Organisationsformen und einer großen Bandbreite inhaltlicher Ausrichtungen mehren sich jedoch auch kritische Stimmen, die eine Verwässerung und Erosion des Konzeptes der kommunalen Kriminalprävention befürchten.

Das Deutsche Forum für Kriminalprävention hat sich deshalb die Aufgabe gestellt, einen Beitrag zur Unterstützung der Fortentwicklung und Stabilisierung kommunaler Präventionsgremien zu leisten. Im vorliegenden Leitfaden werden daher Probleme diskutiert, auf Grund derer die Arbeitsfähigkeit kommunaler Präventionsgremien beeinträchtigt werden könnte. Des Weiteren werden Strukturelemente benannt, die sich entweder als notwendig und förderlich oder als behindernd für die Planung, Einrichtung und Arbeit kommunaler Präventionsgremien erwiesen haben.

Als Grundlage dieser Darstellung ist eine sekundäranalytische Auswertung ausgewählter offen zugänglicher Literatur zum Themenfeld „Kommunale Kriminalprävention“ unter der Fragestellung durchgeführt worden, welche Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für wirkungsvolle kommunale Präventionsarbeit erkennbar sind und in wie weit sich daraus Impulse für die Initiierung, Optimierung und auch Revitalisierung kommunaler Institutionalisierungsformen herleiten lassen.

Befunde dieser Analyse sind in Rahmen einer Delphi-Befragung Präventionspraktikern des DFK-Arbeitskreises „Städte für Sicherheit, Toleranz und Gewaltlosigkeit“ zur Beurteilung vorgelegt worden. Untersuchungsleitend war dabei die Frage, ob sich die abstrakten Gelingens- und Gestaltungsparameter mit dem individuellen Erfahrungswissen in den Kommunen des DFK-Arbeitskreises bestätigen lassen.

Vorliegender Leitfaden ist eine überarbeitete Zusammenfassung der Vorstudie „Impulse für das Kommunale Präventionsmanagement“, die auf den Internetseiten des DFK (www.kriminalpraevention.de) zum Download bereit liegt.

Dem Autor, Herrn Marcus Kober M.A. vom Europäischen Zentrum für Kriminalprävention e.V. wird für die in enger Abstimmung mit der DFK-Geschäftsstelle geleistete Arbeit herzlich gedankt.

Bonn, den 30. November 2005

Norbert Seitz, Direktor

B. Überblick

Für erste aufbau- und ablauforganisatorische Analysen und Vorschläge zur Gestaltung der kommunalen Präventionsarbeit in Deutschland konnten Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts Erfahrungen und Erkenntnisse vor allem aus dem europäischen Ausland herangezogen werden. Eine grundsätzliche Schlussfolgerung dieser Analysen lautete, dass es keine idealtypischen Muster für die Organisation kriminalpräventiver Gremien auf lokaler Ebene gibt, weshalb die Frage nach der besten Art der Einführung von Kriminalitätsverhütung in Deutschland offen bleiben müsse.¹ Dennoch wurden bereits damals einige grundlegende Strukturprinzipien formuliert, die bis heute für die Organisation kommunaler Gremien nicht an Relevanz verloren haben. Drei dieser Grundsätze für die Fundierung der Kriminalprävention auf örtlicher Ebene (ressortübergreifender Ansatz, Bürgerbeteiligung/Öffentlichkeit, „Bürgermeisterpflicht“) sollen im Folgenden zunächst vorgestellt und hinsichtlich ihrer praktischen Bedeutung für die Arbeit kommunaler Präventionsgremien beleuchtet werden. Im Anschluss daran werden ausgewählte konkrete Empfehlungen zur Implementierung und Arbeit kommunaler Präventionsgremien dargestellt und erörtert.

Es gibt keine idealtypische Organisationsform für kommunale kriminalpräventive Gremien.

Grundlegende Strukturprinzipien sind:

1. Ressortübergreifender Ansatz,
2. Bürgerbeteiligung/Öffentlichkeit,
3. „Bürgermeisterpflicht“

Diese werden im Folgenden durch konkrete Implementierungsempfehlungen, Organisationsprinzipien und Planungsgrundsätze ergänzt.

¹ Einen synoptischen Überblick kriminalpräventiver Projekte in Europa sowie daraus abgeleitete Empfehlungen gibt z.B.: Helmut Koetzsche (1994): Projekte der Kriminalitätsverhütung in Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien und Niederlande; In: Rat für Kriminalitätsverhütung in Schleswig-Holstein: Dokumentationsreihe Band 4, Kiel, S. 14.

C. Strukturprinzipien der Kommunalen Kriminalprävention

1. Ressortübergreifender Ansatz

Kriminalitätsverhütung auf kommunaler Ebene stellt wegen der Vielschichtigkeit von Einflussfaktoren eine **Querschnittsaufgabe** dar, zu deren Bewältigung ein breites Spektrum professionellen Sachverständes relevant ist. Als Akteure kommen neben der Polizei sowie den verschiedenen Fachressorts der Kommunalverwaltungen eine große Zahl weiterer ziviler Institutionen in den Städten und Gemeinden in Frage.² Für die Kommunalverwaltungen stellen Aspekte der Kriminalitätsverhütung keine genuin neue Aufgabe dar, vielmehr wurden relevante Einflussfaktoren auf kommunaler Ebene in vielerlei Hinsicht zumindest als ein Nebenprodukt der sonstigen Aufgabenerfüllung auch in der Vergangenheit mitberücksichtigt, ohne themenspezifisch etikettiert worden zu sein.

Die Kennzeichnung der Kriminalprävention als Querschnittsaufgabe bedeutet in erster Linie, vorhandene Tätigkeitsfelder „in ihrer kriminalpräventiven Bedeutung zu erkennen, sie durch Vernetzung vorhandener Ressourcen effizienter und effektiver zu erfüllen und die Nebenwirkungen kommunalen Handelns in kriminalpräventiver Hinsicht mitzubedenken.“³

Ziele des Kooperationsansatzes:

- Einbindung vielfältigen Sachverständes
- Koordination und Kommunikation zwischen den Akteuren
- Ausschöpfung von Synergiepotentialen
- Partizipationsmöglichkeit der Bürger

Die Notwendigkeit einer ressort- und akteursübergreifenden Koordination wächst mit der Komplexität der zu lösenden Probleme.

Hinsichtlich der **Zusammensetzung örtlicher Präventionsgremien** bedeutet dies, dass der Vielfalt kriminogener Entstehungsbedingungen und der Entwicklung entsprechender präventiver Maßnahmen durch die Zusammenführung einer möglichst großen Zahl relevanter Träger der formellen und informellen Sozialkontrolle Rechnung getragen werden sollte. Die verschiedenen Ressorts der Kommunalverwaltungen verfügen zumeist über fach- und ortsspezifische Kenntnisse der Entstehungszusammenhänge sowie der räumlichen Schwerpunkte sozialschädlichen Verhaltens. Für das Anliegen einer ursachenorientierten

² Joachim Jäger (1993): Kriminalitätsverhütung in Kreis und Kommune, In: Rat für Kriminalitätsverhütung in Schleswig-Holstein: Dokumentationsreihe Band 1, Kiel, S. 14.

³ Wolfgang Heinz (1997): Kriminalpolitik, Bürger und Kommune, In: Helmut Kury (Hrsg.): Konzepte kommunaler Kriminalprävention, Freiburg, S. 86.

Der Aufbau funktionierender Kooperationsstrukturen stellt eine der größten Herausforderungen für den Ansatz der kommunalen Kriminalprävention dar.

Dabei gilt es, die Interessen, Restriktionen und Handlungslogiken verschiedener Akteure miteinander in Einklang zu bringen.

Prävention sind sie daher wichtige und unbedingt einzubeziehende Kooperationspartner.⁴ Gleiches gilt für eine Vielzahl nicht staatlicher Akteure, deren Bereitschaft zur interdisziplinären Mitarbeit geweckt werden sollte. Dazu zählen beispielsweise (Wohlfahrts-) Verbände, Kirchen, Schulen, Vereine, Medien, Wirtschaftsvertreter u.v.m.⁵ Grundsätzlich steigt die Notwendigkeit einer ressort- und akteursübergreifenden zielgerichteten Zusammenarbeit mit dem Grad der Komplexität der zu lösenden Probleme.⁶ Während beispielsweise Formen der Alltagskriminalität wie z.B. Taschendiebstahl durch die bilaterale Zusammenarbeit von Polizei und Ordnungsamt mitunter situativ erfolgreich entgegen gewirkt werden kann, erfordern komplexere Phänomene z.B. im Bereich Jugendkriminalität das Zusammenwirken einer Vielzahl von Professionen, um Ursachenzusammenhänge präventiv nachhaltig beeinflussen zu können.

Neben inhaltlichen Notwendigkeiten sprechen für einen ressortübergreifenden Ansatz auch ökonomische Aspekte.

Eine frühzeitige Verankerung der Prävention als obligatorischem Planungsgegenstand im Zielbildungs-, Planungs- und Entscheidungsprozess der Kommunen bietet die Möglichkeit finanzieller Einspar-effekte.

Beispielsweise lassen sich Maßnahmen der sekundären Prävention, die u.a. auf die Veränderung von Tatgelegenheitsstrukturen abzielen, im Planungs- und Neubaustadium von Siedlungen / Gebäuden zumeist wesentlich günstiger realisieren, als wenn diese nachträglich umgesetzt werden.⁷ Synergetische Einsparungen können sich auch durch die Vermeidung von Mehrfachbearbeitungen erzielen lassen, wenn sachliche Schnittmengen explizit vereinbart und koordiniert werden.

⁴ Vgl. Landeskriminalamt Baden-Württemberg (1996): Kommunale Kriminalprävention, Stuttgart, S. 28 f.

⁵ Einen exemplarischen Überblick möglicher Gremienmitglieder gibt Andreas Ammer (1993): Kommunale Kriminalprävention – Chancen durch kommunale Räte für Kriminalitätsverhütung, In: Rat für Kriminalitätsverhütung in Schleswig-Holstein: Dokumentationsreihe Band 2, Kiel, S. 31.

⁶ Diesen Zusammenhang von Netzwerkstrukturen und erkannten Handlungsbedürfnissen stellen Tilo Görl und Elisabeth Holtmann am Beispiel kommunaler Präventionsgremien in Brandenburg heraus. In: Landespräventionsrat Brandenburg (2004): Gewalt und Fremdenfeindlichkeit, Potsdam, S. 69.

⁷ Verschiedene Beispiele solcher Einsparpotentiale liefert Joachim Jäger (1993): S. 9.

In der Praxis fehlt es jedoch vielfach an der notwendigen **Koordination**.⁸ Bereits die **Vernetzung** als solche stellt aufgrund der unterschiedlichen Handlungslogiken und Eigenständigkeiten der beteiligten Akteure eine nicht zu unterschätzende Herausforderung dar.⁹ Umso bedeutsamer erscheint es daher, die notwendigen Rahmenbedingungen und Instrumente für eine effektive Koordination zur Verfügung zu stellen. Wie diese Aufgabe erfolgreich gelöst werden kann, soll später exemplarisch an Hand gelungener Strukturmodelle erörtert werden.

2. Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeit

Der Bevölkerung fallen im Ansatz der kommunalen Prävention ambivalente Rollen und Aufgaben zu. Zunächst stellen die Kriminalitätswahrnehmung sowie der Umgang der Bürger mit den Ursachen und Erscheinungsformen von Kriminalität Erfolgsmaßstäbe für die staatlichen und nichtstaatlichen institutionellen Akteure dar. Gleichzeitig ist der Erfolg des Ansatzes, verstanden als gesamtgesellschaftliche Herausforderung, maßgeblich abhängig von der **Partizipationsbereitschaft der Bevölkerung**.

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 Kriminalitätsvermeidung 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.“¹⁰ **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.

⁸ Wiebke Steffen (2004): Kommunale Kriminalprävention – Eine Erfolgs-story? forum kriminalprävention 4/2004, S. 20.

⁹ Sylvia Lustig / Günter Braun (2002): Interdisziplinäre kriminalpräventive Netzwerke. Ausgewählte Leitlinien für die Praxis, forum kriminalprävention 5/2002, S. 12, ebenso Henning van den Brink (2005): Kooperationsbeziehungen in kommunalen Präventionsgremien, Forum Qualitative Sozialforschung 9/2005.

¹⁰ Thomas Feltes (2004): Gemeinschaftliche statt kommunale Kriminalprävention: Ein neuer Weg?, Die Kriminalprävention 1/2004, S. 12.

Das Leitbild der Bürgerbeteiligung ist ein konstituierendes Merkmal der kommunalen Kriminalprävention. Mangelnde Fachkenntnisse und Professionalität können die institutionelle Einbindung der Bürger in der Praxis jedoch erschweren.

Das Interesse der Bevölkerung an einer Mitwirkung in kommunalen Präventionsgremien und -maßnahmen bleibt häufig hinter den Erwartungen der Initiatoren zurück.

In der kommunalen Praxis hingegen gestaltet sich das Anliegen der Bürgerbeteiligung jedoch vielfach schwierig. Bestandsaufnahmen der kommunalen Präventionsakteure kommen zu dem Ergebnis, dass eine Beteiligung institutionell unabhängiger Bürger in den entsprechenden Gremien praktisch kaum stattfindet. Ursächlich dafür sind zum einen **Probleme der organisatorischen Einordnung des Bürgerengagements** in die Struktur kommunaler Präventionsgremien und zweitens die Schwierigkeit in der Bevölkerung überhaupt **Interesse an einer Mitarbeit** zu wecken. Aus Sicht institutioneller Vertreter stößt die basisdemokratische Partizipation von Bürgern in entscheidungsbefugten Gremien auf **Vorbehalte**.¹¹ Fachfremden Bürgern fehlt möglicherweise die Kompetenz, um die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit verwaltungsmäßigen Handelns adäquat beurteilen zu können. Aufgrund mangelnder Kenntnisse hinsichtlich der rechtlichen, finanziellen und sonstigen institutionellen Handlungszwänge öffentlicher Akteure kann es Schwierigkeiten bereiten, teilnehmende Bürger von der Notwendigkeit bestimmter Entscheidungen zu überzeugen. Darüber hinaus ist die faktische Einbeziehung kriminalpräventiver Gremien in **Entscheidungsprozesse** durch die Kommunen maßgeblich mit davon abhängig, wie groß das dort institutionalisierte fachspezifische Expertenwissen eingeschätzt wird.¹² Eine Einbindung von Bürgern könnte der Akzeptanz entsprechender Foren – etwa durch die Verwaltung – daher möglicherweise entgegenstehen. Zudem ist mit der aktiven oder passiven Teilnahme der Bürgerschaft die Gefahr verbunden, dass Mandatsträger die Gremienarbeit als eine **Gelegenheit zur politischen Profilierung** nutzen. Dies würde jedoch dem Bemühen um eine rationale Sachauseinandersetzung mit Aspekten der kommunalen Kriminalprävention zuwiderlaufen.

Angesichts der Ambivalenzen, die mit der Einbindung von Bürgern verbunden sind, müssen befürwortende wie kritische Argumente im Vorfeld von den Akteuren antizipiert und abgewogen werden und in eine verbindliche Verabredung der Handhabung einmünden.

¹¹ Als Ergebnis einer qualitativen Untersuchung kriminalpräventiver Gremien wird unter anderem das Problem der Bürgerbeteiligung von Henning van den Brink (2005) erörtert: Kommunale Kriminalprävention. Mehr Sicherheit in der Stadt? Eine qualitative Studie über kommunale Präventionsgremien, Frankfurt, S. 93 f.

¹² Landesrat für Kriminalitätsvorbeugung Mecklenburg-Vorpommern (2000): Chancen, Probleme und Visionen, S. 12.

Im Rahmen der konkreten **Projektarbeit** und deren praktischer Umsetzung wird die Bürgerbeteiligung aus Sicht staatlicher Akteure nicht nur als weniger konflikträftig angesehen, sondern ausdrücklich gewünscht. Oftmals mangelt es diesbezüglich jedoch am Interesse und der Bereitschaft zur Mitarbeit seitens der Bürger. Ursächlich dafür könnte sein, dass „die überwältigende Mehrheit der Bürger die Verantwortlichkeit für den Themenkomplex Kriminalprävention in erster Linie beim Staat ansiedelt.“¹³ Eine andere Erklärung für ein zu konstatierendes Desinteresse der Bevölkerung an der Kriminalprävention lautet, dass der subjektiv empfundene Leidensdruck möglicherweise nicht so groß ist, als dass Kriminalität in den Augen der Bürger ein vorrangiges Problem darstellt.¹⁴

Sowohl institutionell als auch inhaltlich müssen für eine aktive Teilnahme der Bürger daher **förderliche Rahmenbedingungen** und Anreize geschaffen werden.¹⁵ In organisatorischer Hinsicht bieten **Stadtteilgremien** weniger konflikträftige Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung. Dort lassen sich individuelle Wünsche und Anregungen der Bevölkerung bei der Auswahl präventiver Maßnahmen stärker berücksichtigen, auch wenn diese nicht mit den Handlungslogiken staatlicher Instanzen konform sind. Inhaltlich bietet der Bezugsrahmen des unmittelbaren sozialen Umfeldes in einem Quartier oder Stadtteil bessere Chancen, dass sich Initiativen und Maßnahmen der kommunalen Kriminalitätsverbeugung mit den Lebenserfahrungen und Wünschen der Bewohner decken und diese in verstärktem Maße für eine aktive Teilnahme gewonnen werden können.

Vergleichbar zwiespältige Wirkungen wie die unmittelbare Bürgerbeteiligung kann auch die **Einbeziehung lokaler Medien** im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit entfalten. Die verschiedenen lokalen Medien stellen ein wichtiges Instrument dar, um das Präventionsgremium als solches, einzelne Projekte und Maßnahmen sowie das Konzept der kommunalen Kriminalprävention in der Bevölkerung bekannt zu machen.

Erfolgversprechend erscheint die Ansprache und Einbindung im unmittelbaren Lebensumfeld der Bürger.

Sozialräumlich orientierte Initiativen in Stadtteilen und Quartieren erleichtern eine unmittelbare Problemwahrnehmung der Bürger und flexiblere, unbürokratischere Lösungsansätze.

¹³ Jasch (2003): Kommunale Kriminalprävention in der Krise, In: Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, Heft 6 / 2003, S. 415.

¹⁴ Winfried Roll (2002): Kommunale Gewalt- und Kriminalitätsprävention – Möglichkeiten, Bedingungen, Erfolge und Grenzen in der Bürgerbeteiligung –, Berliner Forum Gewaltprävention, BFG Sondernummer 6, S. 140.

¹⁵ Vgl. aktuell Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit“, S. 109 f.: „Bürgergesellschaft stärken“ (VI., 8.)

Über den bloßen Bekanntheitsgrad hinausgehend sollte eine konzeptionell ausgestaltete, zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit die Anerkennung kriminalpräventiver Foren und Gremien in den Zielgruppen, bei potentiellen Mitgliedern und Partnern, bei Finanzgebern sowie inhaltlich konkurrierenden Institutionen fördern.¹⁶ Als Voraussetzung einer solchen Akzeptanz und Anerkennung erscheint die Vermittlung öffentlich wahrnehmbarer Profile der Präventionseinrichtungen von besonderer Bedeutung. Dazu müssen spezifische Ziele, Aufgaben, Arbeitsschwerpunkte und Problemlösungsansätze zielgruppengerecht vermittelt werden.

Eine aktive Öffentlichkeitsarbeit kann wichtige Funktionen für die Arbeit von Präventionsgremien erfüllen. Neben der Steigerung des Bekanntheitsgrades zählen dazu etwa die Beeinflussung des Sicherheitsgefühls, eine höhere Transparenz oder die Förderung der Akzeptanz kriminalitätsvorbeugender Arbeit.

Um die Vorteile des interdisziplinären, ressortübergreifenden und partizipativen Charakters von Präventionsgremien zu vermitteln, können lokale Medien eine wichtige **Multiplikationsfunktion** erfüllen. Eine unmittelbare Einbeziehung von Medienvertretern in Gremiensitzungen birgt jedoch in noch höherem Maße, als dies für die Beteiligung interessierter Bürger der Fall ist, das Risiko, deren Arbeits- und Entscheidungsfähigkeit zu beeinträchtigen. Sofern die Funktion von Präventionseinrichtungen nicht primär im öffentlichen Erfahrungsaustausch und Diskurs besteht, sondern Problemlösungen im Umfeld fachlicher und politischer Restriktionen erarbeitet werden sollen, erscheinen alternative Formen der Öffentlichkeitsarbeit aus diesem Grund weniger problemträchtig. Beispielsweise können **Treffen mit führenden Lokalredakteuren auf Leitungsebene** und regelmäßig eigeninitiierte Kontakte den Weg für eine problemorientierte und sensibilisierte Informationsvermittlung ebnen.¹⁷

¹⁶ Voraussetzungen und Instrumente einer wirksamen Öffentlichkeitsarbeit beschreibt Hartmut Pfeiffer (2004): Bedingungen erfolgreicher Öffentlichkeitsarbeit von Präventionseinrichtungen, in: Landeskommision Berlin gegen Gewalt: Dokumentation des 5. Berliner Präventionstages am 3.11.2004, Nr. 21, S. 62 f.

¹⁷ Vgl. Landesrat für Kriminalitätsvorbeugung Mecklenburg-Vorpommern (2000): Chancen, Probleme und Visionen, S. 15.

3. „Bürgermeisterpflicht“

Als konstituierend für den Erfolg kommunaler Kriminalprävention wird eine hohe personelle Repräsentanz im Verwaltungsaufbau angesehen. Unter dem Schlagwort **„Prävention ist Bürgermeisterpflicht“** hat diese Basisanforderung erfolgreicher Präventionsarbeit auf kommunaler Ebene weite Verbreitung gefunden.

Als Verwaltungschef hat der Bürgermeister die **Möglichkeit, Vorschläge und Empfehlungen kriminalpräventiver Gremien ressortübergreifend in den Fachverwaltungen durchzusetzen**. Darüber hinaus dokumentiert er den hohen Stellenwert der Kriminalprävention in der Gemeinde, wodurch Dritte eher zur Beteiligung an der Gremienarbeit motiviert werden können.¹⁸ Der Vorsitz kriminalpräventiver Gremien kann auch beispielsweise einem Beigeordneten als Vertreter des (Ober-) Bürgermeisters für diesen Aufgabenbereich übertragen werden. Kommunen, die Präventionsgremien auf Gemeindeebene institutionalisiert haben, sind dieser Forderung in den meisten Fällen gefolgt. Für den Erfolg kommunaler Kriminalprävention kann diese Tatsache als notwendige, aber keinesfalls ausreichende Voraussetzung angesehen werden.

Die Teilnahme hochrangiger Vertreter aus der kommunalen und polizeilichen Führungsspitze in Präventionsgremien unterstreicht deren Stellenwert und erleichtert die Umsetzung von Entscheidungen in den Behörden.

¹⁸ Exemplarisch: Gemeinde- und Städtebund Thüringen (1997): Kriminalitätsverhütung in Gemeinden und Städten. Ein Leitfadens für die Praxis, Erfurt, S. 17.

D. Implementierungsempfehlungen, Organisationsprinzipien und Planungsgrundsätze

1. Institutionalisierungsbereitschaft der Beteiligten

Der Bedarf nach einer institutionellen Kooperation muss vor der Gründung von Gremien hinreichend geklärt sein.

Der Erfolg kriminalpräventiv tätiger Netzwerke hängt entscheidend von der Kooperations- und Kompromissbereitschaft der Beteiligten ab.

Große Bedeutung kommt schon vor der **Entscheidung zur Gründung** eines kriminalpräventiven Gremiums der Berücksichtigung verschiedener ablauforganisatorischer Planungsgrundsätze zu. Bereits in dieser Phase sind wichtige Vorarbeiten zu leisten, die sich in der Praxis als evident erwiesen haben.

Zunächst muss die Frage nach dem **Bedarf einer Institutionalisierung** geklärt werden. Wenngleich dieser Aspekt auf den ersten Blick trivial zu sein scheint, hat er sich doch für die Arbeitsfähigkeit und langfristige Etablierung entsprechender Gremien als bedeutend erwiesen. Sofern die Notwendigkeit und sachlichen Vorteile eines Präventionsgremiums nicht im Vorfeld geklärt und nach innen wie in der Außendarstellung kommuniziert werden, sind die Gefahren einer Sinn- und Legitimationskrise im Binnenverhältnis sowie die mangelnde Akzeptanz von Arbeitsergebnissen bei Dritten vorprogrammiert.

Entscheidungsleitend vor der Gründung von Gremien sollten daher folgende Fragen sein¹⁹

- Lässt sich im Bereich der Kriminalitätsvorbeugung kommunaler Handlungsbedarf erkennen, der in einem solchen Gremium behandelt und einer Lösung zugeführt werden kann?
- Besteht die Aussicht, dass die erkannten Probleme durch die themenorientierte Koordination und Zusammenarbeit mehrerer Beteiligten besser als bisher gelöst werden können?

Vor dem Entschluss der Gründung kommunaler Präventionsgremien sollte daher die Prüfung aller Beteiligten stehen, inwieweit sie bereit sind, bei der Gremienarbeit **eigene Autonomie aufzugeben, um sich zugunsten gemeinsamer Ziele zu institutionalisieren**, „[...] was eine sonst nicht erreichbare Konzentration von Kräften in der Verfolgung dieser Ziele erlaubt.“²⁰ Vollzieht sich dieser Prozess hingegen unreflektiert, droht die Gefahr, dass der „schwarze Peter“ – hier verstanden als Bereitschaft zur Initiative und Verantwortungsübernahme – zwischen

¹⁹ Gemeinde- und Städtebund Thüringen (1997): S. 19.

²⁰ Volker Schneider (2003): Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, In: Klaus Schubert und Nils Bandelow: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München, S. 110.

den beteiligten Einrichtungen hin und her geschoben wird und Präventionsgremien zu „**Debattierclubs**“²¹ degenerieren. Ein solches Forum droht dann zum Spiegelbild divergierender Interessen zu werden, die bereits in anderen kommunalen Gremien nicht zusammengeführt werden können. Grundsätzlich ist in Fragen von Kompetenzen und Befugnissen abzuwägen, ob gegebenenfalls auf die Einrichtung eines Präventionsgremiums verzichtet werden sollte, sofern sich kein Konsens zwischen den Teilnehmern herstellen läßt, was mit der gemeinsamen Präventionsarbeit erreicht werden kann und soll. In diesem Fall erscheint es sinnvoller, andere Formen der zielgerichteten Zusammenarbeit zu wählen, wie beispielsweise eine formlose Vereinbarung zwischen Kommune und Polizei über eine engere Zusammenarbeit in bestimmten Bereichen.²²

Sofern jedoch die Entscheidung für eine ursachenorientierte Strategie der Kriminalitätsvorbeugung getroffen worden ist, hat sich für die ressortübergreifende Bündelung und Koordination verschiedener Institutionen und gesellschaftlicher Gruppen die Schaffung organisatorischer Voraussetzungen in Form entsprechender Gremien als evident erwiesen.

Für die Akzeptanz und Koordination der Kommunalen Kriminalprävention besitzt deren Institutionalisierung eine elementare Bedeutung.²³

2. Problemanalyse und Ursachenorientierung

Die Beantwortung der Frage nach Institutionalisierungserfordernissen sollte in eine ausdrückliche **Bedarfsdefinition** münden, auf deren Grundlage konkrete Ziel- und Mittelvorgaben formuliert werden. Zur Ermittlung des konkreten Handlungsbedarfs in der Gemeinde sollte eine möglichst umfängliche Bestandsaufnahme durchgeführt werden, auf Grundlage derer eine zielgerichtete und ursachenorientierte kommunale Präventionsstrategie entwickelt werden kann.

Grundgedanke der kommunalen Vorbeugung ist es, Kriminalität und deren Ursachen dort zu bekämpfen, wo sie entstehen. Rechtsbrüche

²¹ Jasch (2003): S. 413.

²² Gemeinde- und Städtebund Thüringen (1997): S. 19.

²³ Martin Schairer (2004): Die vernetzte Sicherheitspolitik in Stuttgart. 10 Punkte zur Kommunalen Kriminalprävention, In: forum kriminalprävention 4/2004, S. 16.

werden aus dieser Perspektive als das Resultat eines Prozesses verstanden, in dem viele Einflussgrößen zusammenfließen, die gleichzeitig potentielle Ansatzpunkte für Prävention darstellen.²⁴ Dabei ist die **Lokalisierbarkeit der Entstehungsfaktoren** evident. Die Täter von Massendelikten wohnen überwiegend in den Tatortgemeinden und erfahren dort auch ihre Sozialisation.

Um Maßnahmen zielgerichtet an den Einflussfaktoren von Kriminalität ansetzen zu können, bedarf es gründlicher Bestandsaufnahmen und Ursachenanalysen.

In der kommunalen Realität fehlen solche rationalen Entscheidungsgrundlagen häufig. Statt dessen werden Maßnahmen vielfach primär nach den zur Verfügung stehenden Ressourcen ausgewählt.

Bürger beeinflussen als potentielle Opfer in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld die **Tatgelegenheitsstrukturen** und üben in unterschiedlichem Maße eine informelle **Sozialkontrolle** auf ihre Umgebung aus.²⁵ Für eine gezielte Beeinflussung kriminogener Einflussfaktoren sind daher zunächst möglichst genaue Kenntnisse der lokalen Rahmenbedingungen nötig, die mittels kommunaler Kriminalitätsanalysen gewonnen werden können.

Als Ausgangspunkt einer rationalen Präventionsstrategie stellt eine möglichst umfängliche Bestandsaufnahme der lokalen Rahmenbedingungen, etwa in Form einer „**Kriminologischen Regionalanalyse**“, eine notwendige Voraussetzung dar.²⁶

Als kriminologischer Baustein ist die Regionalanalyse im Idealfall kompatibel zu schwerpunktmäßig anders gelagerten Stadtbeobachtungssystemen²⁷ und erlaubt daher in einer Gesamtschau auch **prospektive Aussagen zu Bedingungsfaktoren von Kriminalität**, auf deren Grundlage erst eine langfristige Vorbeugungsstrategie entworfen werden kann.

Wesentliche Bestandteile sind ferner ein **objektives Kriminalitätslagebild**, das aus den Daten der polizeilichen Kriminalstatistik sowie sonstigem Expertenwissen gewonnen werden kann und die Erhebung der **subjektiven Kriminalitätswahrnehmung** durch die Bevölkerung.

²⁴ Joachim Jäger (1993): S. 10.

²⁵ Joachim Jäger (1996): Kommunale Selbstverwaltung und Kriminalprävention, In: Konrad Adenauer Stiftung (1996): Kriminalität in Städten und Gemeinden – Herausforderung kommunaler Kriminalpolitik, Sankt-Augustin, S. 24.

²⁶ Mögliche Untersuchungsgegenstände sowie Instrumente einer solchen Analyse beschreibt ausführlich: Andreas Ammer (2000): S. 63.

²⁷ Joachim Jäger (1996): S. 320.

Erst auf Grundlage einer solchermaßen generierten rationalen Daten- und Erkenntnisbasis lässt sich eine kommunale **Präventionsstrategie** entwickeln, mit Hilfe derer erkannter Handlungsbedarf durch Vernetzung vorhandener oder Bereitstellung notwendiger Ressourcen effektiv gedeckt werden kann.

Unterbleiben diese Schritte, besteht die Gefahr, dass sich ein Gremium konstituiert, dessen Mitglieder sich nach einer gewissen Anfangseuphorie der Sinnhaftigkeit ihrer Zusammenarbeit nicht mehr bewusst sind.²⁸ Vielfach fehlt es dann Präventionsgremien an zielgerichteten Strategien sowie institutionalisierten Kriterien, die spezifische Merkmale und Stärken der Kommunalen Prävention erkennbar werden lassen.²⁹ Mit Blick auf die kommunale Praxis muss bisweilen konstatiert werden, dass sich Akteure „über diese Unsicherheiten mit einem weitgehend unsystematischen Sammelsurium von Aktivitäten hinweg helfen, die einen Kompromiss zwischen den spontanen Einfällen der Beteiligten, ihrem individuellen Engagement und dem politisch wie finanziell Machbaren darstellen.“³⁰

3. Zielsetzungen, Themenfindung und kompetenzorientierte Aufgabenwahrnehmung

Wie oben dargestellt wurde, besteht ein wesentliches Kennzeichen des kommunalen Präventionsansatzes in seiner Ursachenorientierung. Für die Auswahl sinnvoller und notwendiger Schwerpunktthemen kriminalpräventiver Gremien bedeutet dies, dass idealerweise zunächst mittels eines Lagebildes oder einer Kriminologischen Regionalanalyse die drängendsten Handlungsfelder der Kommune zu ermitteln wären.

Umfassend und unter Einbeziehung aller potentiell betroffenen Ressorts und Akteure sollte – basierend auf diesen Erkenntnissen – ein **kommunales Sicherheitskonzept** entwickelt werden, in welchem die prioritären Ziele und Tätigkeitsschwerpunkte aller Beteiligten festgelegt werden.

Die Themenschwerpunkte kommunaler Präventionsgremien liegen zu einem überwiegenden Teil in den Bereichen Kinder- und Jugenddelinquenz, Gewaltkriminalität sowie Drogen- und Suchtprävention. Diese Schwerpunktsetzungen sind nicht unumstritten.

Das **Prinzip der Ursachenorientierung** impliziert darüber hinaus, Kriminalität in der Gemeinde nicht nur symptomatisch zu betrachten, sondern durch die Analyse einer Vielzahl möglicher Rahmen-, Bedingungs- und Entstehungsfaktoren Strategien entwickeln zu können.

²⁸ Andreas Ammer (2000 b): Kommunales Präventionsmanagement, Die Kriminalprävention 4/2000, S. 125.

²⁹ Steffen (2004): S. 19.

³⁰ Jasch (2003): S. 413 f.

nen, die nachhaltig zu einem Rückgang von Delinquenz und Unsicherheitsgefühlen beitragen, indem sie deren Ursachenzusammenhänge beeinflussen.

Für die Arbeit von Präventionsgremien besteht grundsätzlich die Gefahr, dass die Problemwahrnehmung durch die öffentliche Diskussion und weniger durch Kriminalitätsschwerpunkte vor Ort bestimmt wird. In Folge dessen werden zum Teil „Lösungen ohne Problem“ erarbeitet.

Eine Auswahl daraus abgeleiteter geeigneter und notwendiger Ansätze der Kriminalprävention kann beispielsweise zielgruppenorientiert sowie raum- oder deliktbezogen erfolgen.³¹ In der kommunalen Praxis findet eine umfängliche Anamnese und Ursachenanalyse im Zielfindungs- und Themensetzungsprozess selten statt. Vielfach dienen stattdessen **Bevölkerungsbefragungen** dem Zweck, basierend auf Angaben zum Unsicherheitsempfinden der Bürger potentielle Themenschwerpunkte kriminalpräventiver Gremien zu identifizieren.

Einige Sektoren und Themen werden regelmäßig als besonders problematisch und auf örtlicher Ebene präventabel angesehen, wie sich anhand der inhaltlichen Schwerpunkte örtlicher Arbeitskreise ableiten lässt. Dazu zählen regelmäßig:

- Drogen- und Suchtprävention
- Prävention von Kinder- und Jugenddelinquenz
- Kriminalitätshemmende Städteplanung und Baugestaltung
- Prävention verschiedener Formen der Gewaltkriminalität
- Prävention von Fremdenfeindlichkeit und Integrationsförderung

Hinsichtlich der **Definition vordringlicher Aufgabenfelder** ist insbesondere eine Fokussierung kommunaler Präventionsgremien auf jugend- und gewaltspezifische Themenstellungen umstritten, die zusammengenommen etwa 60% aller kriminalpräventiven Projekte ausmachen.³² Kritisch wird geäußert, dass Bedürfnisse und Interessen von

³¹ Vgl. zu verschiedenen Ansatzpunkten kriminalpräventiver Arbeit exemplarisch Ammer (1993): S. 40.

³² Vgl. Wolfgang Heinz (2005): Kommunale Kriminalprävention aus wissenschaftlicher Sicht, In: Bannenberg / Coester/ Marks (Hrsg.): Kommunale Kriminalprävention. Ausgewählte Beiträge des 9. Deutschen Präventionstages, Mönchengladbach, S. 17 m.w.N.; Eine Bestandsaufnahme kriminalpräventiver Aktivitäten nordrhein-westfälischer Kommunen und Kreise weist einen Anteil von knapp 60% aller ermittelten Projekte mit den Themenschwerpunkten Gewalt, Jugendkriminalität und –schutz, Sicherheitsgefühl und Drogen/Sucht auf. Vgl. Thomas Brand, Astrid Fuhrmann und Michael Walter (2003): Aktuelle Bestandsaufnahme von Projekten zur Kriminalprävention – Erste Ergebnisse einer Befragung der Kommunen in NRW, <http://www.lpr.nrw.de/themen/abfrage200103.html>, S. 2.

Jugendlichen und anderen potentiellen Zielgruppen häufig über Kriminalität definiert würden, anstatt ihnen als solchen zu entsprechen.³³ Eine Thematisierung etwa kommunaler Freizeitangebote oder sozialer Dienstleistungen, die durchaus geeignet sein können, Kriminalität vorzubeugen, unter dem Gesichtspunkt der Verbrechensabwehr birgt das Risiko kontraproduktiver Effekte.³⁴ Es besteht die Möglichkeit einer zunehmenden Stigmatisierung von und Konfrontation mit (delinquenten) Jugendlichen³⁵ sowie der „Vernachlässigung anderer, möglicherweise problematischerer Kriminalitätsbereiche.“³⁶

Viel grundsätzlicheren Charakter hat die Fragestellung, inwieweit die kommunale Kriminalprävention im Schwerpunkt ursachenorientierte Ansätze verfolgen oder sich hauptsächlich auf die Beeinflussung situativer Rahmenbedingungen konzentrieren sollte.

Als **primäre Präventionsstrategien** werden solche Maßnahmen klassifiziert, deren Ziel die Beeinflussung der tiefer liegenden Ursachen von Kriminalität ist. Zu diesem Zweck sollen die für die Sozialisation der Bevölkerung bestimmenden Faktoren mit der Perspektive aufgegriffen und beeinflusst werden, zukunftsverheißende, gedeihliche Lebensbedingungen zu schaffen.³⁷ Schwerpunkte liegen dabei vielfach in den Bereichen Familie, Schule, Freizeit, Wohnen und Arbeiten. Durch Norm- und Wertverinnerlichung im Rahmen des Sozialisationsprozesses sowie durch die Schaffung krimioresistenter Rahmenbedingungen sollen in langfristiger Perspektive die „Wurzeln der Kriminalität“ positiv beeinflusst werden. Primäre Präventionsmaßnahmen weisen häufig Bezüge zu einem breiten Spektrum verschiedener Politikfelder auf. Dazu zählen beispielsweise die Jugend- und Familienpolitik ebenso wie die Arbeits-, Sozial- oder Wohnungsbaupolitik.³⁸

Langfristige kommunale Präventionskonzepte sollten Stärken der „primären“ Kriminalitätsvorbeugung (Ursachenorientierung und Nachhaltigkeit) mit den Vorteilen situativer Ansätze (unmittelbarere Wirkungen, leichtere Wirksamkeitsnachweise) verbinden.

Gegen eine solche Ausrichtung der kommunalen Kriminalprävention richten sich einige kritische Stimmen:

- Hinsichtlich vieler kriminogener Bedingungsfaktoren wie Jugendarbeitslosigkeit, medialen Einflüssen oder zunehmenden Segregations-tendenzen seien kommunalen Akteuren die Hände gebunden, weil

³³ Ostendorf (2002): S. 30.

³⁴ Walter (2004): S. 20.

³⁵ Vgl. Feltes (2004): S. 13.

³⁶ Steffen (2004): S. 19.

³⁷ Trenczek / Pfeiffer (1996): S. 14.

³⁸ Heinz (1997): 24.

Weichenstellungen entsprechender Politikfelder auf Landes- und Bundesebene stattfinden.³⁹

- Bei Initiativen der kommunalen Kriminalprävention handele es sich nicht selten um eine Umetikettierung ehemals sozial-, kultur- oder bildungspolitischer Angebote oder Institutionen mit dem neuen Label der Verbrechensvorbeugung.⁴⁰
- Kriminologisch sei dem primären Präventionsansatz entgegenzuhalten, dass über kausale Wirkungszusammenhänge spezifischer Maßnahmen oftmals keine gesicherten Erkenntnisse vorlägen.⁴¹

Stattdessen wird daher eine Konzentration auf Maßnahmen zur Beeinflussung von Tatgelegenheitsstrukturen oder zur Aufklärung potentieller Opfer (sog. sekundärer Präventionsansatz) gefordert, eine Hinwendung zu einer stärker situativen Betrachtungsweise von Kriminalität,⁴² weil viele der für das Tatgeschehen relevanten Faktoren einen örtlichen Bezug aufwiesen und in der Regel situativer Natur seien.⁴³ Ein weiterer wesentlicher Vorzug von Maßnahmen der sekundären Kriminalprävention wird darin gesehen, dass man diese hinsichtlich ihrer Wirksamkeit (leichter) überprüfen könne.

Sinnvoll erscheint es, die Stärken beider (primär und sekundär) Ansätze, in Einklang zu bringen, um die Akzeptanz kriminalpräventiver Konzepte insgesamt zu steigern. Dies sollte durch eine besser aufeinander abgestimmte integrative Anwendung beider Handlungskonzepte geschehen.

Diskussionswürdig erscheint auch die Frage, ob nicht eine stärkere Konzentration einzelner Präventionsakteure auf ihre jeweiligen **Kernkompetenzen** im Sinne dieser Präventionsstrategien sinnvoll erscheint. Beispielsweise hat die Polizei in der ursachenorientierten Prävention auf den Gebieten von Erziehung oder Freizeitgestaltung kaum Einflussmöglichkeiten, könnte aber umso effektiver ihre Präventionsmaßnah-

³⁹ Jasch (2003): S. 413.

⁴⁰ Walter (2004): S. 5.

⁴¹ Zum Problem der kriminologischen Grundlagenforschung am Beispiel des Zusammenhangs von Jugendgewalt und Medienkonsum etwa Martin Killias (2005): Erklärung und Prävention von Verbrechen anhand situativer Faktoren, In: Bannenberg/Coester/Marks (Hrsg.) (2005): S. 34.

⁴² So etwa Walter (2004): S. 5.

⁴³ Steffen (2005): S. 162.

men gezielt auf eine Veränderung von Tatgelegenheitsstrukturen sowie auf opferspezifische Verhaltensdispositionen konzentrieren.

Eine **Aufgabenwahrnehmung entsprechend originärer Zuständigkeiten und Fachexpertise**, die im gemeinsamen Projekt der kommunalen Prävention zusammenfließen, würde die Stärken beider Ansätze akzentuieren, anstatt sie gegeneinander auszuspielen.

Die Einschätzung, dass gerade wegen des umfassenden Handlungsansatzes kommunaler Kriminalprävention deren Wirkungsmöglichkeiten nicht überschätzt werden dürfen und einfache, schnelle Lösungen nicht zu erwarten seien⁴⁴, hat an Gültigkeit nicht verloren. Das Konzept der Kommunalen Kriminalprävention fiel hinter die selbst gesteckten Ziele zurück, wenn es sich nicht – zumindest auch – der Behebung struktureller Ursachen der Anomie in der Gesellschaft annähme.⁴⁵

4. Organisationsaufbau

Allgemeinverbindliche Vorgaben hinsichtlich der Struktur und Zusammensetzung örtlicher Gremien sind wenig sinnvoll. Stattdessen sollte den ortsspezifischen Rahmenbedingungen und Erfordernissen Rechnung getragen werden.⁴⁶ **Strukturmodelle** sind daher **als Orientierungsgerüst** zu verstehen, die weder im Hinblick auf Zielsetzungen noch Organisationsvorgaben einfach übernommen werden können, sondern der individuellen Anpassung an den jeweiligen kommunalen Handlungsbedarf und der daraus entwickelten Zielvorgaben bedürfen.⁴⁷ Dennoch wird die **Bedeutung spezifischer Strukturelemente** betont, die sich für die Arbeitsfähigkeit dieser Institutionen als besonders hilfreich erwiesen haben.

⁴⁴ Trenczek / Pfeiffer (1996): S. 24.

⁴⁵ Zum soziologischen Konzept der Anomie und dessen Erklärungsgehalt für die Entstehung von Kriminalität vgl. Günter Albrecht (1997): Anomie oder Hysterie – oder beides? Die bundesrepublikanische Gesellschaft und ihre Kriminalitätsentwicklung, In: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.) (1997): Was treibt die Gesellschaft auseinander?, Frankfurt, S. 545.

⁴⁶ In diesem Sinne beispielsweise: Landesrat für Kriminalitätsvorbeugung Mecklenburg-Vorpommern (2000): S. 5.

⁴⁷ Vgl. Andreas Ammer (2000b): S. 125.

Einheitliche Struktur-empfehlungen für die Aufbauorganisation kommunaler Präventionsgremien sind wenig sinnvoll, weil sie nicht in ausreichendem Maße konkrete Rahmenbedingungen vor Ort reflektieren.

Grundsätzlich muss die Gremienstruktur jedoch einerseits schlank genug sein, um die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit sicher zu stellen. Zugleich soll einer möglichst großen Zahl von Institutionen und Personen die Gelegenheit zur Mitarbeit eröffnet werden.

Bereits hinsichtlich des **personellen Umfanges kriminalpräventiver Gremien** gilt es, ambivalente Ziele miteinander in Einklang zu bringen.

Für eine enge personelle Begrenzung des eigentlichen Leitungsgremiums spricht vor allem die Gewährleistung einer effizienteren Arbeit und Entscheidungsfindung. Gremien mit einer größeren Zahl von Mitgliedern erweisen sich schnell als unflexibel und schwer zu koordinieren.⁴⁸ Mit der Zahl von Mitgliedern steigt die Gefahr, dass divergierende Einzelinteressen in langwierigen Prozessen ausgehandelt werden müssen, wodurch Entscheidungsprozesse verlängert und Handlungsmöglichkeiten des Gremiums beeinträchtigt werden. In Folge von Disparitäten zwischen den Beteiligten hinsichtlich ihrer Entscheidungskompetenzen und politischen Durchsetzungskraft kann es dann zur Bildung „kleiner Zirkel“ von Mitgliedern kommen, in denen wichtige Entscheidungen untereinander ausgehandelt werden (sog. „Küchenkabinette“). Eine solche Entwicklung führt zur Entwertung des Gremiums als solchem und zur Frustration bei dessen Mitgliedern. Präventionsgremien laufen dann Gefahr, „reine Debattierclubs über das immergleiche Thema Kriminalität zu bleiben.“⁴⁹

Für eine Vielzahl von Mitgliedern spricht hingegen, dass dem Anspruch der Kriminalprävention als gesamtgesellschaftlichem Ansatz nur entsprochen werden kann, wenn eine Vielzahl auch nichtstaatlicher Institutionen ebenso wie die Bürger Gelegenheit zur Mitsprache erhalten. Die Umsetzung kriminalpräventiver Strategien erfordert zumeist die Teilnahmebereitschaft der Bevölkerung im Allgemeinen oder einzelner Gruppen und Akteure, deren Partizipationsbereitschaft am ehesten gefördert werden kann, indem sie am Zielfindungsprozess und bei der Auswahl geeigneter Maßnahmen beteiligt werden. Für die Einbeziehung von Experten möglichst vielfältiger Professionen spricht, dass durch die gemeinsame interdisziplinäre Beratung von Sicherheitsaspekten in kriminalpräventiven Gremien umfassendere Lösungen entwickelt werden können, als wenn dies mehr oder weniger isoliert durch einzelne Akteure geschieht.⁵⁰

Als Vorbild für die Organisationsstruktur kriminalpräventiver Gremien stand der Rat für Kriminalitätsverhütung des Landes Schleswig-Holstein Pate.⁵¹

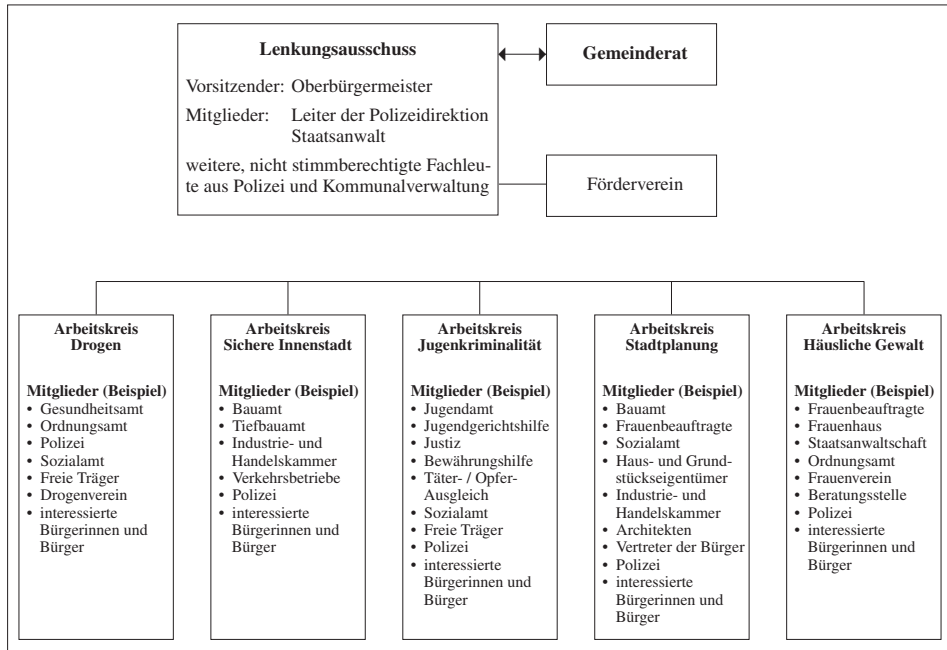
⁴⁸ Gemeinde- und Städtebund Thüringen (1997), S. 22.

⁴⁹ Jasch (2003), S. 413.

⁵⁰ Gemeinde- und Städtebund Thüringen (1997), S. 22.

⁵¹ Vgl. Landeskriminalamt Baden-Württemberg (1996): S. 32.

Ein **exemplarisches Strukturmodell** hat daraus das Projektbüro Kommunale Kriminalprävention beim Innenministerium Baden-Württemberg erarbeitet.⁵²



Empfohlen wird ein **mehrstufiger Organisationsaufbau**, der – abhängig von der Größe der jeweiligen Kommune – ein oder mehrere kriminalpräventive Gremien vorsieht. Vorbehaltlich einer kritischen kommunalen Mindestgröße⁵³ hat es sich als erfolgversprechend erwiesen, die Koordination einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure einem ressort- und akteursübergreifendem (Lenkungs-) Gremium zu übertragen.

⁵² <http://www.praevention-bw.de/download/gremium.pdf>

⁵³ Kleinere Städte oder Gemeinden wären hinsichtlich ihrer personellen Ressourcen sicherlich überfordert mit der Einrichtung einer solch differenzierten Gremienstruktur. In kleineren Kommunen sind die Sicherheitsprobleme zudem selten vergleichbar vielfältig und komplex, so dass sich dort stattdessen ein einziges Präventionsgremium anbietet, in dem alle Akteure vertreten sind. Dort können kriminalpräventive Belange beispielsweise im Rahmen eines ständigen Gesprächskreises geplant und erörtert werden, der sich aus Repräsentanten der Verwaltung, der Polizei sowie gesellschaftlichen Interessenvertretern zusammensetzt. vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund (2003): Kommune schafft Sicherheit. Trends und Konzepte kommunaler Sicherheitsvorsorge, DStGB Dokumentation No 33, S. 8.

Dieses **Lenkungsorgan** stellt die Führungsinstanz dar, deren Aufgaben u.a. in der Festlegung relevanter Themenbereiche und Handlungsfelder, der Koordination und Bündelung von Aktivitäten und Akteuren, der Öffentlichkeitsarbeit sowie der Gewährleistung von Kontinuität im Bereich der Kriminalprävention bestehen soll. Um diese Führungsaufgaben wahrnehmen zu können, sollte der **Vorsitz** dieses Gremiums dem Bürgermeister (siehe oben) obliegen. Vielfach ist daneben auch ein hoher Vertreter der Polizei in diesem Lenkungsgremium vertreten. Die Wahrnehmung des Vorsitzes durch den Bürgermeister ermöglicht zudem eine enge Anbindung an den Stadt- oder Gemeinderat. Funktional obliegt dem Vorsitzenden in der Regel die Vertretung und Darstellung des Gremiums sowie seiner Untergliederungen nach außen.⁵⁴

Dem Lenkungsausschuss kann ein **Beratungsgremium**, beispielsweise bestehend aus den Leitern der einzelnen Fachverwaltungen oder der Sprecher verschiedener Arbeitskreise, zur Seite gestellt werden (dreistufiger Organisationsaufbau). Ergebnisse der Arbeitsgruppen und Fachkenntnisse der Verwaltungsressorts können so eingebracht und für die Leitungsarbeit effektiv nutzbar gemacht werden. Sinnvoll erscheint auch die Teilnahme von Vertretern aus dem Bereich der Justiz, der Wissenschaft, der Medien oder von Wirtschaftsvertretern beispielsweise in Form eines **Beirates**. Ungeachtet der Einrichtung einer erweiterten Beratergruppe neben dem eigentlichen Lenkungs- oder Koordinationsgremium, wird die konkrete Präventionsarbeit in **Arbeitsgruppen** geleistet. Dort sollen Lösungsmöglichkeiten zu spezifischen orts- oder themenbezogenen Problemfeldern erarbeitet und im Zusammenwirken mit der Bevölkerung umgesetzt werden.

Durch diese zwei- oder mehrstufige Struktur soll sichergestellt werden, dass einerseits ein möglichst **großes Spektrum** von Institutionen und Personen einbezogen werden kann, dabei jedoch die **Handlungsfähigkeit** des Lenkungsgremiums bestehen bleibt.

Derzeit vollzieht sich offensichtlich ein Wandel der kriminalpräventiven Gremienstruktur in Folge partizipatorischer Defizite bei der Rekrutierung bürgerschaftlichen Engagements. Damit verbunden ist eine funktionale Dreiteilung in ein kleines entscheidungsfähiges Führungsgremium, eine breitere Arbeitsebene, in die ein möglichst umfassender fachlicher Sachverstand eingebunden wird, und eine kleinräumlichere Stadtteilebene.⁵⁵

⁵⁴ Gemeinde- und Städtebund Thüringen (1997), S. 23.

5. Stadtteilgremien

Ergänzend zu einem zwei- oder dreistufigen Organisationsaufbau hat in den letzten Jahren die Bedeutung der Stadtteile für die Ausgestaltung der lokalen Gremienstruktur stark zugenommen. Unter dem Stichwort der „**Sozialraumnähe**“ wurde daher ein noch engerer räumlicher Bezugsrahmen zwischen den Bürgern und ihren Sorgen und Bedürfnissen hinsichtlich ihrer Sicherheit hergestellt. Eine erfolgreiche Einbeziehung der Bevölkerung in die kommunale kriminalpräventive Arbeit setzt entsprechend dieser Annahme nicht nur ansprechende Projekte und Maßnahmen voraus, sondern ebenso die unmittelbare Einbeziehung des konkreten Lebensumfeldes und der Lebenserfahrung der Bürger.⁵⁶

Initiativen auf Stadtteil- und Quartiersebene eröffnen den Bürgern Identifikationsmöglichkeiten mit den Zielen der kommunalen Kriminalprävention in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld.

Als **Ziele** einer stadtteilorientierten Kommunalen Kriminalprävention können die

- stärkere Berücksichtigung individueller Wünsche und Voraussetzungen bei der Wahl geeigneter präventiver Maßnahmen und eine daraus resultierende Verbesserung der Akzeptanz der Präventionsarbeit vor Ort, sowie
- die Einbindung des lokal vorhandenen Sachverstandes und des Engagements örtlicher Organisationen und Privatpersonen und eine damit verbundene Stärkung oder Erzeugung des „Wir-Gefühls“ in den Stadtteilen

benannt werden.⁵⁷

Mit der Einrichtung von Stadtteilträten sind daher einige Vorteile im Sinne einer **bürgerorientierten Kriminalprävention** verbunden:

- Die Mitglieder der Stadtteilgremien haben ihren lokalen Zuständigkeitsbereich genauer im Blick und können schneller als externe Instanzen erkennen, wo und welche Probleme entstanden sind.⁵⁸ Im

⁵⁵ Ein alternatives Organisationsmodell haben – unter Berücksichtigung auch der hier diskutierten Strukturmerkmale – Monika Schneiders und Karen Franke (2005) für die Stadt Osnabrück entwickelt: Kommunale Kriminalprävention als kommunale Sicherheitsvorsorge, In: forum kriminalprävention 3/2005, S. 24.

⁵⁶ Landesrat für Kriminalitätsvorbeugung Mecklenburg-Vorpommern (2000): S. 10.

⁵⁷ Werner Leonhardt (2000): Kommunale Kriminalprävention in der Praxis – dargestellt am Beispiel der Landeshauptstadt Düsseldorf –, Die Kriminalprävention Sonderdruck 4/00, S. 6.

⁵⁸ Landeshauptstadt Stuttgart (2003) (Hrsg.): Präventionsbericht 2003, S. 10.

Idealfall entsteht auf diesem Wege ein effektives System zur Feststellung von neuen, die Sicherheit belastenden Tendenzen in der Stadt. Basierend auf diesem Frühwarnsystem können Handlungsansätze rechtzeitig geplant werden.

- Kriminalität lässt sich am wirksamsten dort bekämpfen, wo sie entsteht. Durch einen stadtteilbezogenen Präventionsansatz kann daher die unmittelbarste Wirkung für die Bevölkerung erzielt werden.⁵⁹

Inhaltliche
Berührungspunkte
und Schnittmengen
der Kriminal-
prävention mit
dem Konzept des
Quartiermanage-
ment eröffnen
mögliche
Synergiepotentiale.

Durch die vertikale Integration in den Stadtteilen kann ein besserer wechselseitiger Informationsfluss hergestellt werden. Bei Auftreten von Krisen- und Konfliktsituationen können Institutionen, Multiplikatoren und Einrichtungen eines Stadtteils schnell erreicht werden. Auf der anderen Seite wird durch die Koordination einer städtischen Geschäftsstelle auch mit anderen Gremien des Präventionsrates ein schneller und unbürokratischer Informationsweg ebenso wie eine zielgerichtete Themenbehandlung sichergestellt.⁶⁰

Für die Einrichtung von Stadtteilräten hat sich die Berücksichtigung einiger Strukturelemente und Verfahrensregeln als bedeutsam erwiesen: Dazu zählen die Freiwilligkeit der Gründung und aktive Mitarbeit der Teilnehmer, Regelungen zu Arbeitsweise, Transparenz und Öffentlichkeit.⁶¹ Kriminalpräventive Gremien auf Stadtbezirksebene haben kein allgemeinpoltisches Mandat, sondern definieren sich ausschließlich über die Präventionsarbeit und müssen insofern – anders als viele Gremien auf städtischer Ebene – nicht hierarchisch an Politik oder Verwaltung angebunden sein.⁶²

Voraussetzend, dass die Bereitschaft der Bürger zur Gestaltung des Gemeinwesens im eigenen sozialen Nahraum durchaus gegeben ist⁶³, der Bezugsrahmen jedoch wahrnehm- und erfahrbar sein muss, scheint eine kleinteiligere sozialräumliche Einbindung und Beteiligung der

⁵⁹ Martin Schairer (2004): Die vernetzte Sicherheitspolitik in Stuttgart. 10 Punkte zur Kommunalen Kriminalprävention, In: forum kriminalprävention 4/2004, S.16.

⁶⁰ Frank Goldberg (2004): Vernetzte Stadtteilprävention am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main, In: Kerner, H.-J.; Marks, E. (Hrsg.): Internetdokumentation Deutscher Präventionstag. Hannover. www.praeventions-ag.de/content/9_praev/doku/goldberg/index_9_goldberg.html

⁶¹ Goldberg (2004): S. 3.

⁶² Kriminalpräventiver Rat der Landeshauptstadt Düsseldorf: Sicherheit aktiv gestalten. Kommunale Kriminalprävention im Stadtbezirk, Düsseldorf, S. 3.

⁶³ Wie etwa die Koordinierungsstelle „Gewaltprävention“ (2002) in ihren Leitlinien zur lokalen Prävention und Unterstützung der Netzwerkarbeit auf kommunaler Ebene in Thüringen feststellt.

Bevölkerung sehr sinnvoll zu sein. Deutliche Berührungspunkte zu einer aktiven Stadtteilprävention weisen Ansätze auf, wie sie im Rahmen des **Bund-Länder-Programms „Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“** realisiert wurden. Von einer ressortübergreifenden Verwaltungsausrichtung, der Vernetzung öffentlicher und nicht-öffentlicher Akteure bis hin zur Aktivierung und Stärkung endogener Potentiale in der Bevölkerung lassen sich instrumentelle Parallelen identifizieren.⁶⁴ Inhaltliche Schnittmengen zu Aspekten der primären und sekundären Prävention bilden beispielsweise die Handlungsfelder „Schule“, „Integration von Migranten“ oder „städtebauliche Umwelt“. Hierin könnten mögliche Synergiepotentiale liegen, die dem sozialräumlichen Anspruch der Kommunalen Kriminalprävention Rechnung trügen.

6. Geschäftsführung, Koordination und Vernetzung

Der durch den oben skizzierten mehrstufigen Gremienaufbau entstehende Koordinationsbedarf zwischen Lenkungsgremium, Arbeitskreisen, Stadtteileräten und assoziierten Einrichtungen, wie beispielsweise einem Förderverein bedarf einer **Geschäftsführung**. Entscheidend dabei ist, dass es eine feste Stelle gibt, an die sich Mitglieder der verschiedenen Präventionsgremien, aber auch interessierte Bürger wenden können.⁶⁵ Dabei kann es sich etwa um einen Geschäftsführer, einen Präventionsbeauftragten oder das Mitglied eines Fachausschusses der Ratsorganisation handeln. Um die institutionalen und funktionalen Anforderungen und Aufgaben dieses Stelleninhabers differenzierter und von der Nomenklatur gelöst betrachten zu können, soll im Folgenden die Arbeitsbezeichnung **Präventionsmanager** verwendet werden.

Sowohl administrative als auch inhaltliche Aufgaben bei der Leitung des Lenkungsgremiums können in der Regel weder vom Bürgermeister als Vorsitzendem noch von den anderen Gremienmitgliedern neben der eigentlichen Ausschussarbeit geleistet werden.

Zur Verstetigung und Koordination der kommunalen Präventionsarbeit ist ein fester Ansprechpartner und Promoter entscheidend. Neben administrativen und konzeptionellen Aufgaben sollte dieser insbesondere eine soziale Integrationsfunktion wahrnehmen.

Koordination im Sinne einer Geschäftsführung ist jedoch notwendige Voraussetzung für eine kontinuierliche Arbeit des Präventionsgremiums.⁶⁶

⁶⁴ Zum Konzept des Quartiermanagement vgl. Grimm / Hinte / Litges (2004): Quartiermanagement. Eine kommunale Strategie für benachteiligte Wohngebiete, Berlin: S. 28.

⁶⁵ Gemeinde- und Städtebund Thüringen (1997): S. 29.

⁶⁶ In den Mittelpunkt der Organisationsstruktur stellen daher Schneiders / Franke (2005) die Funktion des Präventionsbeauftragten: S. 24.

Neben diesen administrativen Verpflichtungen könnten dem Präventionsmanager weitere **Aufgabenfelder** zufallen, die von einer Einzelperson kaum zu bewältigen sind, **für die Professionalisierung der Kommunalen Kriminalprävention** jedoch eine große Bedeutung besitzen:

- die Integration der Kriminalprävention als eigenen Planungsgegenstand in die Kommunalverwaltung,
- die Gewährleistung einer wissenschaftlich abgesicherten strategischen Ausrichtung der kriminalpräventiven Handlungsansätze sowie
- eine soziale Integrationsfunktion als Moderator zwischen differierenden Partikularinteressen.

Um diesen Aufgaben gerecht werden zu können, bedarf es eines **Präventionsmanagers, der fest angestellt oder zumindest bei einem Träger angebunden ist.**⁶⁷

Ein wichtiger Aspekt, der mit der Institutionalisierung kommunaler Präventionsaufgaben verbunden ist, betrifft deren **Integration in die Kommunalverwaltung** sowie die Einbindung thematisch tangierter Fachressorts. Kommunale Kriminalprävention sollte – wie oben dargestellt – als ein ressortübergreifender Ansatz verstanden werden, so dass der Nutzung des ämterübergreifenden Verwaltungssachverständnisses eine große Bedeutung zukommt. Die Wahrnehmung der Querschnittsaufgabe Prävention hat damit Einfluss auf sämtliche Planungsprozesse und auf die Ressourcensteuerung der Kommune.⁶⁸ Ist daher in der Kommune die Entscheidung gefallen, der Vorbeugung von Kriminalität auch institutionell Rechnung zu tragen, stellt sich die Frage nach einer bestmöglichen Koordination und Verzahnung von Politik, Verwaltung und Bevölkerung. Kommunen bzw. deren politische Repräsentanten benötigen zur Bewältigung der Querschnittsaufgabe Kriminalprävention eine adäquate Aufbauorganisation, um die unterschiedlichen kriminalpräventiven Aufgabenfelder als eine kommunale Planungsaufgabe zusammenführen und gemeinsam mit der Verwaltung umsetzen zu können. Funktional bedarf es dazu einer „organisatorischen Basis, einer ‚Kopf‘- oder einfach Anlaufstelle, von der aus die aufgabenmäßige Steuerfunktion der Kommunalpolitik ihren Ausgangspunkt nehmen

⁶⁷ Landesrat für Kriminalitätsvorbeugung Mecklenburg-Vorpommern (2000): S. 5.

⁶⁸ Ziercke, Jörg (2003): Die zukünftige Rolle der Polizei aus kommunal- und kriminalpolitischer Sicht, Kriminalistik 5/03, S. 273.

kann.⁶⁹ Dem Präventionsmanager fällt diesbezüglich die Aufgabe zu, die **Kriminalprävention als eigenständigen Planungsgegenstand in der Kommunalverwaltung** zu verankern. In dieser Funktion dient er außerdem als Berater politischer Entscheidungsträger und Ansprechpartner für Kooperationspartner außerhalb der Kommunalverwaltung.⁷⁰ Institutional müsste er dazu als Mitglied eines bestehenden Fachausschusses agieren oder besser noch in einer Funktion in unmittelbarer Nähe des Bürgermeisters angesiedelt sein.

In fachlicher Hinsicht hätte der Präventionsmanager die **strategische Ausrichtung** kommunaler Präventionsmaßnahmen auf dem Fundament abgesicherter Erkenntnisse der Kriminologie und anderer tangierter wissenschaftlicher Disziplinen zu gewährleisten.

Auch für die **Evaluation und Qualitätssicherung** kommunaler Projekte wäre dabei Sorge zu tragen. Probleme und Störungen in der Zusammenarbeit eines Präventionsgremiums können sich beispielsweise durch eine mangelnde Bereitschaft zur Kooperation, Zuständigkeitsüberschneidungen, Partikularinteressen und Prestigedenken der Mitglieder oder unterschiedliche Ausgangspositionen und Interessenlagen der beteiligten Institutionen ergeben.⁷¹ „Als eine die Energien bündelnde, ausgleichende, aber auch vorantreibende Kraft hat der **Präventionsmanager in einer integrativen Funktion** sicherzustellen, dass es gelingt, die gegensätzlichen Strömungen und Kompetenzen auf eine rationale Kriminalprävention zu richten“.⁷² Dass sich die Kooperationsbereitschaft zwischen politisch-administrativen sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren durch die Existenz eines Koordinators erfolgreich steigern lässt, belegen Untersuchungsergebnisse brandenburgischer Präventionsgremien.⁷³

7. Evaluation

Die Planung und Konzeption von Präventionsmaßnahmen erfordert auf Grund begrenzter finanzieller Ressourcen Informationen darüber,

⁶⁹ Karsten Moritz (2001): Kriminalprävention als kommunale Aufgabe des eigenen Wirkungskreises, Hamburg, S. 144.

⁷⁰ Die Funktion eines Präventionsmanagers sieht Ziercke (2003, S. 273) in Analogie zur Rolle des Quartiersmanagers im Rahmen des Förderprogramms „Soziale Stadt“.

⁷¹ Norbert Boese: Prävention als kommunale Aufgabe, In: Trenczek / Pfeiffer (1996): S. 35.

⁷² Trenczek/Pfeiffer, in: Ders. S. 29.

⁷³ Vgl. Görl / Holtmann (2004): S. 103.

Evaluationen sind für die eigene Zielkontrolle, für die methodische Weiterentwicklung des kriminalpräventiven Ansatzes sowie für dessen dauerhafter Legitimation unerlässlich.

Zur Etablierung des Instrumentariums bedarf es jedoch zunächst einer entsprechenden Fehlerkultur.

welche Strategien und Maßnahmen als erfolgsträchtig angesehen werden können. Evaluationen und Grundlagenforschung sollen daher Erkenntnisse darüber liefern, welcher Präventionsansatz für welches Problem unter welchen Bedingungen das beste Ergebnis verspricht. Bis heute herrscht jedoch in Deutschland ein deutlicher Mangel an evaluierten Projekten im Bereich der Kriminalprävention.⁷⁴ Aus diesem Grund wird seit einigen Jahren die Forderung an Projektverantwortliche und Präventionspraktiker gerichtet, die ergriffenen Maßnahmen auf ihre **Wirksamkeit** hin zu überprüfen oder überprüfen zu lassen. Schrittweise und systematisch sollte ein Pool erprobter und für wirksam befundener Projekte und Strategien angelegt werden, der für die Präventionspraxis nutzbar gemacht werden kann.⁷⁴

Ohne Evaluation besteht die Gefahr des Aktionismus und der symbolischen Kriminalprävention, da über tatsächliche Wirkungen und den Erfolg durchgeführter Maßnahmen keine verlässlichen Aussagen gemacht werden können.⁷⁶

In methodischer Hinsicht werden für die Durchführung von Selbst- oder Fremdevaluationen bestimmte Mindestanforderungen formuliert, die eine systematische Verwertung der Untersuchungsergebnisse erst ermöglichen.⁷⁷ **Externe Evaluationen** etwa durch Wissenschaftler verursachen in der Regel nicht unerhebliche Kosten, die aus den Projektbudgets zumeist nicht gedeckt werden können. In vielen Fällen bedarf es jedoch keiner derartig aufwendigen Vorgehensweise, um bestimmte Mindestanforderungen an die Konzeption, Nachvollziehbarkeit und Systematik von Projekten zu erfüllen. Mit dem Ziel, auch Präventionspraktiker in die Lage zu versetzen, entsprechende Projektdokumentationen zu erstellen, wurden in den letzten Jahren eine Vielzahl von Handreichungen und Arbeitshilfen publiziert.⁷⁸ Bei Projektdurchführenden leiden Evaluationen jedoch häufig unter dem Stigma, lediglich als Kontrollinstrument wahrgenommen zu werden.

⁷⁴ Volkhard Schindler (2003): Künftig mehr Evaluation bei der Präventionsarbeit der Polizei, forum Kriminalprävention 3/2003, S. 3.

⁷⁵ Als Instrument wird hierzu beim DFK das Präventionsinformationssystem PräVIS koordiniert (www.praevis.de)

⁷⁶ Dieter Dölling (2005): Zur Qualität und Evaluation von Kriminalprävention, forum kriminalprävention 1/2005, S. 21.

⁷⁷ Beispielsweise Hans-Rüdiger Volkmann (2001): Kriminalprävention benötigt (mehr) Evaluation. Zur Durchführung von Evaluationen zur Planung, Durchführung und Auswertung kriminalpräventiver Projekte, Die Kriminalprävention 4/2001, S. 129.

Zur Etablierung systematischer Evaluationen bedarf es daher zunächst einer **Fehlerkultur**, die die Bereitschaft zur Innovation, konstruktiven Selbstreflektion und Kritikfähigkeit durch entsprechende Anreize fördert.

Evaluation als Instrument der Qualitätssicherung, Präventionsplanung und des Projektmanagements hat sich bislang erst in Ansätzen durchgesetzt. Möglichkeiten interkommunaler Vergleichbarkeit und die Verwendung standardisierter Bewertungsschemata sind derzeit noch nicht in Sicht.

Als ein erster sinnvoller Schritt kann hier die Kopplung von Finanzierungszusagen, methodischer Unterstützung und systematischer Dokumentationspflicht angesehen werden.

8. Finanzierung

Kommunale Kriminalprävention verursacht Kosten beispielsweise für die Durchführung von Projekten, die personelle und materielle Ausstattung von Organisationsgremien, eine aktive Öffentlichkeitsarbeit und viele andere Dinge mehr. Angesichts angespannter öffentlicher Haushalte erscheint daher eine Mischfinanzierung sinnvoll.⁷⁹

Unerlässlich insbesondere für die Institutionalisierung der Kommunalen Kriminalprävention ist eine **Grundfinanzierung durch die Kommune**, die idealerweise durch einen eigenen Posten im Haushaltsplan festgeschrieben wird.

Dadurch wird erstens eine gewisse **Planungssicherheit** gewährleistet und darüber hinaus eine größere Unabhängigkeit des Präventionsgremiums sichergestellt. Ergänzend können für einzelne Projekte andere

⁷⁸ Exemplarisch sei hier auf die folgenden Veröffentlichungen hingewiesen: Zentrale Geschäftsstelle Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes: Qualitätssicherung polizeilicher Präventionsprojekte; zur Selbstevaluation vgl. etwa den sehr praxisrelevanten Leitfaden der Sachverständigenkommission für Kriminalprävention der Hessischen Landesregierung (Landespräventionsrat) (2004): Leitfaden zur praxisorientierten Erfolgskontrolle, Wiesbaden.

⁷⁹ Landesrat für Kriminalitätsvorbeugung Mecklenburg-Vorpommern (2000): S. 12.

Trotz vorhandener Einsparpotentiale verursacht die Vorbeugung von Kriminalität auch Kosten.

Für die operative Handlungsfähigkeit von Gremien und Initiativen ist insbesondere eine etatmäßige Mittelzuweisung von großer Bedeutung.

Träger (etwa die Polizei, Verbände, Kirchen etc.) gewonnen oder zusätzliche, temporäre Finanzquellen akquiriert werden. Solche zusätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten können z.B. Fördermittel, Spenden und Sponsoring, Geldbußen oder Erlöse sein.

Mit dem Konzept der Kommunalen Kriminalprävention verbindet sich die Erwartung **synergetischer Einspareffekte**, doch treten diese gegebenenfalls erst mittelfristig ein und lassen sich nur schwer in einen ursächlichen Zusammenhang mit konkreten Präventionsbemühungen bringen. Hinsichtlich der finanziellen Ausstattung und Situation kommunaler Präventionsgremien wird kritisch festgehalten⁸⁰, dass

- die meisten Gremien keine eigenen Finanztitel haben, von Mitteln der öffentlichen Hand abhängig und daher in ihrer Autonomie eingeschränkt sind,
- die Akquise zusätzlicher privater und öffentlicher Finanzmittel nicht im erhofften Maße gelingt,
- und Kriminalprävention als eine Aufgabe wahrgenommen wird, die keine zusätzlichen Kosten verursachen darf.

Wenngleich für die **finanzielle Mindestausstattung** kein kritischer Grenzwert bestimmt werden kann, bedarf es zur Realisierung einer problem- und ursachenorientierten Präventionsstrategie notwendigerweise **finanzieller Spielräume**. Etatmäßigen Zuweisungen kommt dabei im Sinne höherer Planungssicherheit und inhaltlicher Unabhängigkeit eine große Bedeutung zu.

Gleichwohl ist daraus im Umkehrschluss nicht zu schlussfolgern, dass eine entsprechende Finanzausstattung als Garant einer erfolgreichen Kriminalprävention anzusehen ist.

⁸⁰ Steffen (2005): S. 164.

E. Fazit:

Thesen zur Qualifizierung Kommunalen Kriminalprävention

Die erfolgreiche Initiierung, thematische Ausrichtung und zielgerichtete Arbeit kommunaler Präventionsgremien stellen voraussetzungsvolle Herausforderungen für die Beteiligten dar. Einige Gelingens- und Gestaltungsparameter haben sich für deren Bewältigung als besonders bedeutsam erwiesen:

- Die Kennzeichnung der Kriminalprävention als *Querschnittsaufgabe* bedeutet in erster Linie, vorhandene Tätigkeitsfelder in ihrer kriminalpräventiven Bedeutung zu erkennen, sie durch Vernetzung vorhandener Ressourcen effizienter und effektiver zu erfüllen und die Nebenwirkungen kommunalen Handelns in kriminalpräventiver Hinsicht mitzubedenken.
- Für die Akzeptanz und Koordination der Kommunalen Kriminalprävention besitzt deren *Institutionalisierung* eine elementare Bedeutung.
- Für den Aufbau funktionierender **Kooperationsstrukturen** gilt es, die Interessen, Restriktionen und Handlungslogiken verschiedener Akteure miteinander in Einklang zu bringen.
- Der Erfolg kriminalpräventiv tätiger Netzwerke hängt entscheidend von der *Kooperations- und Kompromissbereitschaft* der Beteiligten ab.
- Ziele des *Kooperationsansatzes* sind
 - die Einbindung vielfältigen Sachverständes,
 - Koordination und Kommunikation zwischen den Akteuren,
 - Ausschöpfung von Synergiepotentialen,
 - Partizipationsmöglichkeit der Bürger.
- Die *Teilnahme hochrangiger Vertreter* aus der kommunalen und polizeilichen Führungsspitze in Präventionsgremien („*Bürgermeisterpflicht*“) unterstreicht deren Stellenwert und erleichtert die Umsetzung von Entscheidungen in den Behörden.
- Eine frühzeitige Verankerung der *Prävention als obligatorischem Planungsgegenstand* im Zielbildungs-, Planungs- und Entscheidungsprozess der Kommunen bietet die Möglichkeit finanzieller Einspareffekte.
- Das Leitbild der *Bürgerbeteiligung* ist ein konstituierendes Merkmal der kommunalen Kriminalprävention. Erfolgversprechend erscheint die Ansprache und Einbindung im unmittelbaren Lebensumfeld der Bürger.
- Eine konzeptionell ausgestaltete, zielgerichtete *Öffentlichkeitsarbeit* sollte die Anerkennung kriminalpräventiver Foren und Gremien in den Zielgruppen, bei potentiellen Mitgliedern und Partnern, bei Finanzgebern sowie inhaltlich konkurrierenden Institutionen fördern. Dazu müssen spezifische Ziele, Aufgaben, Arbeitsschwerpunkte und Problemlösungsansätze zielgruppengerecht vermittelt werden.

- Das Prinzip der **Ursachenorientierung** impliziert Kriminalität in der Gemeinde nicht nur symptomatisch zu betrachten, sondern durch die Analyse einer Vielzahl möglicher Rahmen-, Bedingungs- und Entstehungsfaktoren Strategien entwickeln zu können, die nachhaltig zu einem Rückgang von Delinquenz und Unsicherheitsgefühlen beitragen, indem sie deren Ursachenzusammenhänge beeinflussen.
- Um Maßnahmen zielgerichtet an den Beeinflussungsfaktoren von Kriminalität ansetzen zu können, bedarf es gründlicher **Bestandsaufnahmen** und Ursachenanalysen.
- **Langfristige kommunale Präventionskonzepte** sollten Stärken der „primären“ Kriminalitätsvorbeugung (Ursachenorientierung und Nachhaltigkeit) mit den Vorteilen situativer Ansätze (unmittelbarere Wirkungen, leichtere Wirksamkeitsnachweise) verbinden. Eine **professionelle Aufgabenwahrnehmung** entsprechend originärer Zuständigkeiten und Fachexpertise, würde die Stärken beider Ansätze akzentuieren, anstatt sie gegeneinander auszuspielen.
- Einheitliche Strukturempfehlungen für die **Aufbauorganisation** kommunaler Präventionsgremien sind wenig sinnvoll, weil sie nicht in ausreichendem Maße konkrete Rahmenbedingungen vor Ort reflektieren.
- Derzeit vollzieht sich offensichtlich ein Wandel der kriminalpräventiven **Gremienstruktur** in Folge partizipatorischer Defizite bei der Rekrutierung bürgerschaftlichen Engagements. Damit verbunden ist eine funktionale Dreiteilung in ein kleines entscheidungsfähiges Führungsgremium, eine breitere Arbeitsebene, in die ein möglichst umfassender fachlicher Sachverstand eingebunden wird, und eine kleinräumlichere Stadtteilebene.
- Initiativen auf **Stadtteil- und Quartiersebene** eröffnen den Bürgern Identifikationsmöglichkeiten mit den Zielen der kommunalen Kriminalprävention in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld.
- Koordination im Sinne einer Geschäftsführung ist notwendige Voraussetzung für eine kontinuierliche Arbeit des Präventionsgremiums. Neben diesen administrativen Verpflichtungen könnten einem **Präventionsmanager** weitere Aufgabenfelder zufallen, die für die Professionalisierung der Kommunalen Kriminalprävention eine große Bedeutung besitzen:
 - die Integration der Kriminalprävention als eigenen Planungsgegenstand in die Kommunalverwaltung,
 - die Gewährleistung einer wissenschaftlich abgesicherten strategischen Ausrichtung der kriminalpräventiven Handlungsansätze sowie
 - eine soziale Integrationsfunktion als Moderator zwischen differierenden Partikularinteressen.

- **Evaluationen** – hier verstanden als Wirkungsanalysen – sind für die methodische Weiterentwicklung des kriminalpräventiven Ansatzes sowie dessen dauerhafter Legitimation unerlässlich. Zur Etablierung des Instrumentariums bedarf es jedoch zunächst der Bereitschaft zu einer entsprechenden **Fehlerkultur**.
- Unerlässlich insbesondere für die Institutionalisierung der Kommunalen Kriminalprävention ist eine **Grundfinanzierung** durch die Kommune, die idealerweise durch ein eigenes Budget im Haushaltsplan festgeschrieben wird.