

Blicke hinter die Kulissen

kommunaler Präventionsgremien



Tagungsbericht zum Abschlussposium des Forschungsprojekts „Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt“ (KoSiPol)

Henning van den Brink

Am 11. September 2012 haben etwa 50 Expertinnen und Experten aus Forschung und Praxis beim DFK in Bonn die Ergebnisse des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projektes „Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt“ (KoSiPol) diskutiert. Die beteiligten Forscherinnen und Forscher führten von 2010 bis 2012 eine qualitative Bestandsaufnahme der kooperativen Sicherheitspolitik durch, die in kommunalen Präventionsgremien betrieben wird. Vorrangiges Ziel war es, die Wechselwirkungen zwischen Organisationsprinzipien und Aushandlungsprozessen, Mitgliederrekrutierung und Agenda-Setting, Präventionsstruktur und -kultur zu beleuchten. Der Blick hinter die Kulissen der Präventionsarbeit zeigte: Die Präventionsgremien sind inzwischen zwar ein nicht mehr wegzudenkender Knotenpunkt im Präventionsnetzwerk, aber Auswahl und Bearbeitung von Problemlagen unterliegen nach wie vor einigen themen- und zielgruppenspezifischen Verzerrungen, die vielfach aus eben jenen Wechselwirkungen resultieren, die das Forschungsteam näher untersucht hat.

Vor rund 20 Jahren schwappte die Idee von ressortübergreifend zusammengesetzten Präventionsgremien, die am runden Tisch präventive Konzepte für die Bekämpfung von Kriminalität in der Gemeinde entwickeln und umsetzen, aus Skandinavien über die Ostsee nach Schleswig-Holstein und sickerte bis nach Baden-Württemberg. Vielerorts bekamen bereits jahrelang praktizierte Kooperationen zwischen Polizei, Kommune und Sozialer Arbeit nicht nur ein neues Etikett, sondern es vollzog sich tatsächlich ein Paradigmenwechsel, was die Bearbeitung der lokal verhafteten Formen von



Alltags- und Bagatelldelinquenz be-
traf.

Dass der Grundgedanke der „Kommunalen Kriminalprävention“ – so das Schlagwort für diese Entwicklung – vor Ort sehr unterschiedlich ausgeformt und ausgestaltet wurde, stellten schon die ersten wissenschaftlichen Untersuchungen fest, die sich Ende der 1990er Jahre dem Thema näherten. Stand hier zunächst noch im Sinne einer quantitativen Bestandsaufnahme im Vordergrund, welche Organisationsmodelle sich wie stark und wo etablierten, beschäftigten sich schon kurze Zeit später die ersten Studien mit dem „Innenleben“ von einzelnen kommunalen Präventionsgremien. Diese qualitative Forschungsperspektive blieb aber lange Zeit isoliert und warf nur kleine Lichtkegel darauf, wie Organisationsform und Gründungsanlass, Themen- und Mitgliederwahl, Kommunikations- und Arbeitsweise zusammenhängen und sich gegenseitig beeinflussen.

Zwischen lokaler Besonderheit und fehlender Standardisierung

Die in diesen Kooperationszusammenhängen vorherrschenden Organisationsprinzipien und Aushandlungsprozesse nicht nur abzubilden, sondern ihr Zustandekommen und ihre Auswirkungen auf die Präventionsarbeit selbst zum Gegenstand der Forschung zu machen und über Einzelfallstudien hinaus vergleichend zu bearbeiten, war Ausgangspunkt des Forschungsprojekts „Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt“ (KoSiPol), das vom Bundesministerium für Forschung und Bildung im Rahmen des

Forschungsprogramms „Forschung für die zivile Sicherheit“ von 2010 bis 2012 gefördert wurde. Die Zielsetzung des Projekts lag darin, die Handlungsketten von der individuellen Problemwahrnehmung bis zur kooperativen Problemlösung nachzuzeichnen und zu analysieren. Dabei konzentrierten sich die Forscherinnen und Forscher bei der qualitativen Bestandsaufnahme zur aktuellen Gestaltung lokaler Sicherheitsproduktion auf vier Handlungsfelder, die innerhalb der kommunalen Kriminalprävention einen hohen Stellenwert einnehmen: Jugendliche als Täter und Opfer, Sucht und Drogen, häusliche Gewalt und polizierende Präsenz.

Als **Projektpartner** waren neben einer starken „Münsteraner Fraktion“ – bestehend aus der *Westfälischen Wilhelms-Universität Münster*, der *Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Abteilung Münster*, und dem *Europäischen Zentrum für Kriminalprävention e. V.* – die *Ernst Moritz-Arndt-Universität Greifswald* und die *Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung in Wiesbaden* sowie das *Deutsche Forum für Kriminalprävention* und der *Landespräventionsrat NRW* involviert. Das Forschungsteam um *Prof. Dr. Bernhard Frevel* interviewte über 100 Mitglieder von insgesamt 16 kriminalpräventiven Kooperationen in sieben Bundesländern, analysierte Sitzungsprotokolle und führte teilnehmende Beobachtungen durch. Die Ergebnisse dieser multiperspektivisch angelegten Untersuchung in die Praxis zurückspeiegeln und gleichzeitig in den wissenschaftlichen Diskurs einzufäden, war das Hauptanliegen der am 11. September 2012 stattfindenden Abschlussstagung in Bonn.

Vor rund 50 Tagungsgästen aus Wissenschaft und Praxis eröffnete *Wolfgang Kahl vom Deutschen Forum für Kriminalprävention* das Symposium. Er wies zu Beginn darauf hin, dass Kriminalprävention – auch abseits von staatstragenden Sonntagsreden – in den Kommunen ein nicht nur auf den jährlichen Präventionstagen sichtbares und dynamisches Handlungsfeld sei. Außerdem berichtete er von einem Vorschlag renommierter Wissenschaftler, auf Bundesebene ein „Nationales Zentrum für Kriminalprävention“ zu gründen, das – zusätzlich zu der Erzeugung von Wissen für eine evidenzbasierte Kriminalprävention durch fundierte Evaluationen – vor allem den Transfer der Erkenntnisse in die verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche und die dort tätigen Professionen vorantreiben soll, Aufgaben, die derzeit vom DFK mangels ausreichender Ressourcen nicht hinreichend erledigt werden könnten.

Anschließend präsentierte *Professor Dr. Bernhard Frevel* (Foto) ausgewählte Ergebnisse aus zwei Jahren politikwissenschaftlicher/empirischer Forschungsarbeit. Gerade die Problemlagen vor Ort zeigten, so seine einleitenden Worte, wo die Bürger unmittelbar Kriminalität erfahren und erleben. Überwiegend diese von Frevel überspitzt als „Butter-und-Brot-Kriminalität“ bezeichnete Form der Klein- und Kleinstkriminalität sei es, die Ängste und Ärger beim Bürger auslöse – und weniger die globalen Bedrohungsformen wie Organisierte Kriminalität und Internationaler Terrorismus, die im innenpolitischen Diskurs aber eine mindestens ebenso prominente Rolle spielten.



Zunächst betrachteten die Forscherinnen und Forscher die personelle Zusammensetzung der untersuchten Gremien, aufgeschlüsselt nach behördlichen und zivilgesellschaftlichen Ver-

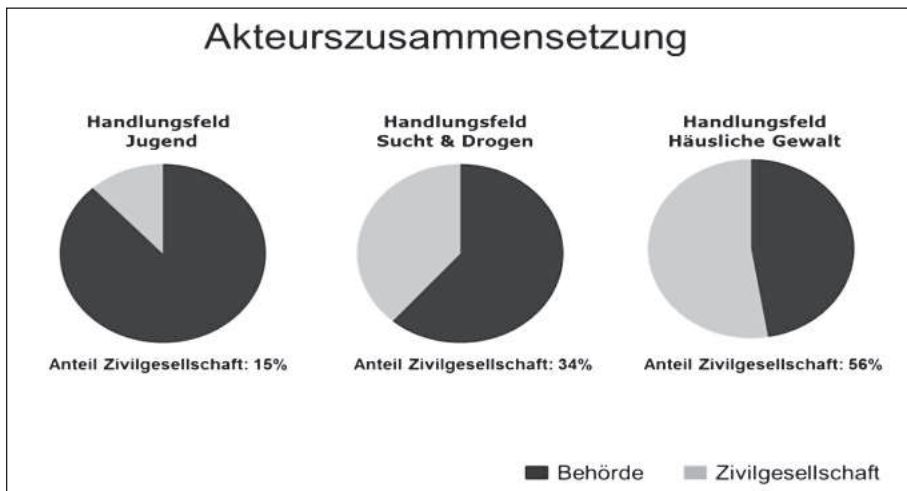


Abbildung: Zusammensetzung in den unterschiedlichen Handlungsfeldern kommunaler Präventionsgremien. Quelle: KoSiPol

treterinnen und Vertretern. Interessanterweise variierten die jeweiligen Anteile zwischen den Handlungsfeldern stark: Während im Handlungsfeld „Jugendliche als Täter und Opfer“ der Anteil der Mitglieder aus der Zivilgesellschaft bei gerade mal 18% lag, war im Handlungsfeld „Häusliche Gewalt“ bereits jeder zweite Akteur aus der Zivilgesellschaft (vgl. Abbildung). Auch wer als „Initial“- und/oder später als „Leit“-Akteur auftritt, variiert je nach Handlungsfeld. Unabhängig von ihrer professionellen Herkunft und Orientierung lässt sich die Mehrheit der Gremienmitglieder der Sachbearbeiterebene zuordnen. Das habe zur Folge, so Frevel, dass man in den Gremien zwar auf eine hohe fachliche Kompetenz gepaart mit detaillierten Kenntnissen über ortsbezogenen Problem- und Konfliktlagen – z. B. bei der Nutzung öffentlichen Raums – trafe, aber gleichzeitig auf wenig Entscheidungskompetenzen, die Konzepte in der eigenen Institution durch- und umzusetzen.

In einem *nächsten Schritt* wurden die Auswahl- und Rekrutierungsmuster bei der Besetzung der Gremien in den Blick genommen. Es stellte sich in der Untersuchung heraus, dass der Initialakteur in der Regel kooptativ vorgeht, d. h. die ihm aus seinem Akteursumfeld bekannten und aus seiner Sicht geeigneten Partner anspricht und zur Zusammenarbeit einlädt. Somit komme dem Initial-Akteur eine besondere Rolle zu, da er die Akteurskonstellation und die damit eng verbundene thematische und konzeptionelle Ausrichtung der Gremien vorstrukturiere. Solche *Zuwahl*gremien seien natürlich alles andere als *Zufallsgremien*. Kooptation begünstige eine nach außen geschlossene und nach innen

homogene Gruppenbildung mit einem gewissen oligarchischen Charakter. Das trage dazu bei, so schlussfolgerte der Politikwissenschaftler, dass die Bürgerperspektive in den Präventionsgremien außen vor bleibe und entsprechend die Problemwahrnehmung und -bearbeitung von Kriminalität fast ausschließlich aus der Akteursperspektive heraus erfolge.

Den *dritten Schwerpunkt* der empirischen Untersuchung bildete die Frage, welche Kompetenzen, Ressourcen und Tauschgüter die Akteure in die Aushandlungsprozesse einbringen und wie diese Prozesse ausgestaltet werden. Die Forscherinnen und Forscher stellten fest, dass zwar unterschiedliche Währungen benutzt werden – während der eine über „harte Zahlen“ verfügt, hat die andere Zugang zu „weichen Informationen“, die nicht statistisch erfasst bzw. erfassbar sind –, aber alle das Ziel eines gerechten Tauschhandels „auf kurzem Dienstweg“ anstreben. Die Erreichung dieses Ziels könne, so Frevel, als ein übergeordneter Erfolgsfaktor gewertet werden, auf dem weitere Gelingensbedingungen aufbauten.

Tue Gutes! – Und schweige darüber?

Auf diese Gelingensbedingungen ging anschließend *Marcus Kober* vom Europäischen Zentrum für Kriminalprävention e. V. (EZK) näher ein. Er stellte die Kernelemente aus dem Handbuch „Fundamente kooperativer Sicherheitspolitik“ vor, das die im KoSiPol-Projekt von Beginn an konzeptionell stark eingebundene Verwertungsperspektive widerspiegelt. Der Fokus dieses Teilprojekts lag vor allem darauf,

wie Aus- und Weiterbildungsmodulen für die drei an kommunaler Präventionsarbeit primär beteiligten Professionen Polizei, Verwaltung und Soziale Arbeit aussehen müssten, um die Akteure auf die aktive und erfolgreiche Mitarbeit und -gestaltung kooperativer Sicherheitspolitik angemessen vorzubereiten.

Die Bestandsaufnahme richtete sich zunächst darauf, welcher Bedarf in Deutschland nach Aus- und Fortbildung überhaupt besteht und wie dieser Bedarf bereits abgedeckt wird. Den ergänzenden Bedarf herauszuarbeiten, für die Praxis aufzubereiten und modellhaft zu erproben, war die daran anschließende Hauptaufgabe des EZK. Das beinhaltete eine empirische Fundierung auf der Grundlage der Erkenntnisse aus Evaluationen zu angelsächsischen Policing-Konzepten, des laufenden KoSiPol-Projektes und des aktuellen Forschungsstands zu kooperativer Sicherheitspolitik und Präventionsarbeit in Deutschland.

Kober konstatierte zunächst, dass die Gründungseuphorie bei vielen Präventionsgremien schon nach kurzer Zeit abflache und gedämpft würde, weil viele Akteure mit zu hohen Erwartungen – gekoppelt mit Unwissen und Fehleinschätzung bezüglich der rechtlichen, personellen und finanziellen Möglichkeiten der Kooperationspartner und des Gremiums selbst – in die Kooperation hineingingen. Hinzu käme, dass die Vorstellungen über die Ziele der kooperativen Präventionsarbeit und die Wege zur Erreichung dieser Ziele in einer diffusen Gemengelage eingebettet seien. Das erfordere langwierige Verständigungsprozesse, die wiederum kostbare Zeitressourcen von der eigentlichen Problemanalyse und -lösung abzögen. Eine Erklärung dafür, warum sich so einige Gremien in dieser schleichenden „Blockierungsspirale“ verfangen würden, sei, dass in der Praxis zu wenig über die Erfolge und Misserfolge kooperativer Präventionsarbeit kommuniziert würde.

Das ewige Lied des Evaluationsdefizits

Nachdem Kober mit seinem Vortrag die Eckpfeiler für eine neu auszurichtende Aus- und Fortbildung zukünftig bzw. heute bereits aktiver Mitglieder von Präventionsgremien genannt hatte, rollte sein Kollege *Andreas Kohl* die wichtigsten im angelsächsischen Raum entwickelten und umgesetzten Policing-Konzepte der letzten 30 Jahre auf:

- Community Policing
- Problem-oriented Policing
- Zero-Tolerance
- Broken Windows
- Intelligence-Led Policing

Viele dieser Konzepte – oder besser gesagt: Teilelemente dieser Konzepte – standen häufig Pate für viele anfängliche Kooperationsbestrebungen im Handlungsfeld lokaler Sicherheitspolitik in Deutschland. Auch wenn die rechtlichen, organisationsstrukturellen und -kulturellen Rahmenbedingungen hierzulande mit denen in England und den USA seien nicht vergleichbar, so ließen sich doch einige Hemm- und Erfolgsfaktoren herausdestillieren, die übertragbar sind. Zum Beispiel stellte sich die Top-Down-Implementierungsstrategie als großer Bremsklotz heraus, ebenso die mangelnde Vorbereitung und Weiterbildung derjenigen Polizeibeamten, die die Konzepte vor Ort umsetzen mussten.

Nachdem die Teilnehmenden die Flut an Erkenntnissen und Empfehlungen des Projekts in der Mittagspause verdaut hatten, waren sie selbst gefragt, in drei verschiedenen Workshops, kooperative Lösungsstrategien zu typischen Problemlagen in den im Projekt behandelten Handlungsfeldern zu entwickeln. Ihre Ergebnisse stellten sie anschließend kurz im Plenum vor. Zum Schluss ergriff Frevel erneut das Wort und hielt ein kurzes Abschlussplädoyer, in dem er sowohl die bestehenden Schwächen und zukünftigen Herausforderungen beim Namen nannte – allen voran die Notwendigkeit von mehr (Selbst-)Evaluation, mehr Kommunikation, mehr Bürgerbeteiligung und mehr demokratischer Legitimierung –, als auch die gute Arbeit der Kooperationsgremien und das Potenzial kommunaler Präventionsgremien für die sich verändernde Sicherheitsarchitektur hervorhob.

Fazit

Das Symposium gab Anlass, mal wieder in der Diskussion über kommunale Kriminalprävention innezuhalten und die seit ihrer Etablierung um sie herum kreisenden Forderungen nach Veränderung vor dem Hintergrund neuer oder zumindest aktueller Erkenntnisse zu reflektieren. Was sich sicherlich der eine oder die andere Wissenschaftler im Publikum gewünscht hätte, wäre eine stärkere Einbettung in und Verknüpfung mit organisationssoziologischen Theorien und Befunden gewesen. Schließlich gibt es professionsübergreifende Kooperationen auch in anderen Arbeitsbereichen etwa von Unternehmen und Behörden. Außer-

dem waren zwar viele Handlungsempfehlungen, die hier verkündet wurden, einleuchtend, aber einige blendeten mögliche Gegenargumente aus. Beispielsweise könnte man der geäußerten Kritik an der Kooptation als beliebtes Auswahlmuster für kommunale Präventionsgremien die These entgegenhalten, dass gerade die „gute Chemie“ und die Freiwilligkeit der Zusammenarbeit vor allem zwischen den Leitakteuren das zuvor gelobte produktive und ergebnisorientierte Arbeitsklima erzeugt. Dort, wo man sich bereits aus anderen Arbeitszusammenhängen kennt und weiß, wie der

Kooperationspartner „tickt“, dürften lähmende Missverständnisse über gegenseitige Zielsetzungen, Zuständigkeiten und Ressourcen weniger vorkommen. Dieses Argument gilt es abzuwägen gegenüber der sich in den empirischen Analysen herauskristallierten Gefahr, dass bestimmte Grundlagen dessen, was man wie gemeinsam erreichen will, gar nicht thematisiert werden, weil der – vermeintliche oder tatsächliche – Konsens darüber stillschweigend vorausgesetzt wird, und man an ursprünglich – gedachten oder formulierten – Zielen vorbeirudert.