

Kommunale Kriminalprävention als gemeinsames Handlungsfeld für Polizei und Soziale Arbeit¹

Henning van den Brink

In kommunalen Präventionsgremien treffen sich Akteure der Polizei, Verwaltung und Zivilgesellschaft, um ihre Präventivmaßnahmen zu koordinieren und eine ressortübergreifende Gesamtstrategie zu entwickeln. In diesem Beitrag soll der Frage nachgegangen werden, mit welchen Herausforderungen und Chancen diese Zusammenarbeit für Polizei und Soziale Arbeit als zwei zentrale Professionen im Handlungsfeld Kommunale Kriminalprävention verbunden ist.

Gleiche Zielgruppen, unterschiedliche Aufträge

Seit ihrer Entstehung vor über 25 Jahren hat sich die kommunale Kriminalprävention in vielen Städten und Gemeinden als gesamtgesellschaftliche Querschnittsaufgabe etabliert. Die Grundidee der kommunalen Kriminalprävention ist es, möglichst viele Akteure im Handlungsfeld lokaler Sicherheit und Prävention zusammenzubringen, um die einzelnen Beiträge zu Prävention zu bündeln und ressortübergreifend Lösungen für örtliche Problemlagen zu erarbeiten und umzusetzen. Eine wichtige Stellung nehmen dabei kommunale Präventionsgremien ein, wo sich Vertreterinnen und Vertreter von Polizei, Verwaltung und Zivilgesellschaft austauschen, ihre

Maßnahmen aufeinander abstimmen und miteinander zu Präventionsketten zusammenfügen. Die Gremien bilden den Knotenpunkt für ein vielfältiges Akteursnetzwerk, deren Mitglieder unterschiedliche professionelle Hintergründe, institutionelle Anbindungen und gesetzliche Aufträgen haben, z. B. Polizei, Ordnungsamt, Jugendamt, Justiz, Stadtplanungsamt, Wohnungsgesellschaft, Grünflächenamt, Schulen, Kindertagesstätten, freie Träger der Wohlfahrtspflege, Sportvereine und Verbände (vgl. Schreiber 2007, S. 39 ff.). Damit sollen die Mauern zwischen den Ressorts eingerissen oder zumindest durchlässiger gemacht und nachhaltige Präventionsstrategien ermöglicht werden. Durch den persönlichen Kontakt und die gemeinsame Zielperspektive Prävention sollen Vertrauen wachsen, Informationen

fließen, Problemlagen analysiert, Lösungsansätze entwickelt und in die Praxis umgesetzt werden. Schließlich gilt es, die vielfältigen Methoden- und Milieukenntnisse der Gremienmitglieder sowie deren Erfahrungswissen und Kontakte als Ressource für die eigene Arbeit innerhalb und außerhalb der Gremien zu mobilisieren.

Häufig ist eine solchen Zusammenarbeit über die Ressortgrenzen hinweg zu Beginn aber dadurch gekennzeichnet, dass organisationsstrukturelle und -kulturelle Handlungsspielräume und -limitierungen der jeweils anderen Seite ebenso wenig bekannt sind wie die rechtlichen Rahmenbedingungen und gesetzlichen Aufträge, die diesem Handeln zugrunde liegen (vgl. Abb. 1). So auch bei Polizei und Sozialer Arbeit. Während die Polizei stets an das Legalitätsprinzip gebunden ist, kann sich Soziale Arbeit zum Teil auf Verschwiegenheitspflichten berufen. Während Polizei primär fallorientiert arbeitet, versucht Sozialarbeit, ihre Klientel in ihren Erfahrungsräumen und Entwicklungen langfristig zu unterstützen. Während Polizei hierarchisch organisiert ist, setzt Soziale Arbeit auf partizipative Verfahren. Auch bei der bedeutsamer werdenden Frage nach der Evidenz legen Polizei und Soziale Arbeit unterschiedliche Maßstäbe an: Während für die Polizei die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) als ein wichtiger Indikator für den Erfolg oder Misserfolg ihrer Maßnahmen herangezogen wird, sind für Soziale Arbeit andere Formen der Wirksamkeitsmessungen, die sich auf die Persönlichkeitsentwicklung oder die Bildungs- und Erwerbsbiografie des Klientels beziehen, relevant.

Und selbst wenn die informellen Handlungsroutinen und formalen



Abb. 1: Kooperation im Spannungsfeld akteursspezifischer Kompetenzen, Konzepte und Kontexte (Quelle: van den Brink 2015: 7)

¹ Dieser Beitrag ist bereits erschienen in: Deutsches Polizeiblatt für die Aus- und Fortbildung, 2018, Jahrgang 36, Heft 3, S. 29-31, Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Redaktion.

Handlungsgrundlagen bekannt sind, müssen sie bei der Zusammenarbeit aufeinander abgestimmt werden – vorausgesetzt, es ist auf beiden Seiten eine ausreichend rechtliche und strukturelle Flexibilität gegeben. Für die Soziale Arbeit ist bereits das Präventionsparadigma an sich nur eingeschränkt mit ihrem grundlegenden Arbeitsprinzip kompatibel. Denn Prävention hat zum Ziel, dass ein als „unerwünscht“ eingestuft Zustand nicht eintritt. Damit ist der Blick auf mögliche Defizite und Risikofaktoren gerichtet, die in der Person oder ihrer sozialen Umwelt angelegt sind und die es im Zuge einer Integrationsleistung zu minimieren gilt. Soziale Arbeit wählt aber Methoden danach aus, dass sie die Herstellung eines als „erwünscht“ eingestuften Verhaltens oder Lebensumstands unterstützen. Dabei bilden – nach dem heute verbreiteten Empowerment-Konzept (vgl. Herriger 2014) – die vorhandenen Ressourcen und Schutzfaktoren den Ausgangspunkt der Hilfestellung.

Wenn zwei das Gleiche sagen, meinen sie noch lange nicht dasselbe

Eine weitere Blockade für die Zusammenarbeit in Präventionsgremien liegt häufig darin, dass sich deren Mitglieder auf unterschiedliche Präventionsbegriffe beziehen oder auf unterschiedlichen Präventionsebenen ansetzen, ohne dass dies näher erläutert oder hinterfragt wird.

Legt man das Definitionsgerüst aus universeller, situativer und indizierter Prävention zugrunde, in das sich sämtliche Präventionsprojekte und -ansätze einordnen lassen (Abb. 2), erkennt man schnell, dass Polizei und Soziale Arbeit in unterschiedlichen Quadranten ihren Schwerpunkt haben: Soziale Arbeit ist sowohl in der opfer- als auch in der täterbezogenen Prävention mit unterschiedlichen Angeboten vertreten – von der universellen (z. B. Kinder- und Jugendhilfe) über die selektive (z. B. Streetwork) bis zur indizierten Prävention (z. B. Bewährungshilfe). Die Arbeit der Polizei dagegen wird bestimmt durch den Auftrag der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, was zunächst eine Repression und keine Prävention darstellt. Bringt die Polizei aber beispielsweise ihr Fachwissen in Planungsverfahren etwa für Bauvorhaben oder Großveranstaltungen ein, betrifft dies

Abb. 2: Typologie von Kriminalprävention (Quelle: van Dijk & de Waard 1991, S. 485)

	primär / universell	sekundär / selektiv	tertiär / indiziert
Opfer	Kriminalitätsfurcht	potenzielle Opfer (Risikogruppen)	tatsächliche Opfer
Situation / Raum	öffentlicher Raum	risikobelastete Räume	Brennpunkte (Hot Spots)
Täter	Allgemeinheit	potenzielle Täter (Risikogruppen)	verurteilte Straftäter

auch präventive Aspekte, die jedoch überwiegend selektiv ausgerichtet sind und sich dabei auf potenzielle Tätergruppen und Tatorte beziehen, aber zusehends auch auf potenzielle Opfergruppen. Ähnlich verhält es sich bei der Arbeit der kriminalpolizeilichen Beratungsstelle, die auch technische Prävention umfasst. Ebenso richtet sich die Bestreifung durch uniformierte und Zivilbeamte vor allem danach, wo je nach Tageszeit im Einsatzgebiet eine hohe Kriminalitätsbelastung zu verzeichnen oder zu erwarten ist. Die Erhöhung der Entdeckungswahrscheinlichkeit kriminellen Verhaltens durch polizeiliche Präsenz und die Verringerung von Tatgelegenheiten durch technische und strukturelle Maßnahmen entfalten ebenfalls eine präventive Wirkung.

Gegenüber derart selektiv präventiven Maßnahmen, die auf Abschreckung und Kontrolle setzen und nicht Teil eines umfassenden Präventionskonzepts sind, ist man in der Sozialen Arbeit skeptisch. Vor allem dann, wenn durch solche Maßnahmen einseitig die Sicherheitsbedürfnisse artikulationsstarker Bevölkerungsgruppen befriedigt und in Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum unterhalb der Strafbarkeitsgrenzen zulasten artikulationschwacher Bevölkerungsgruppen eingegriffen wird. Denn Soziale Arbeit versteht sich immer auch als Anwalt solcher Gruppierungen, auch mit der zunehmenden Methoden- und Klientenzentrierung einerseits und der Ökonomisierung andererseits die politische Dimension Sozialer Arbeit in den letzten Jahren an Bedeutung verloren hat. In weiten Teilen der Sozialen Arbeit wird befürchtet, dass unter der

Flagge der Prävention letztendlich Ordnungspolitik betrieben wird. Aber auch die Polizei distanziert sich von solchen ordnungspolitischen Instrumentalisierungen, solange es um Sachverhalte geht, die die Grenze von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten nicht überschreiten.

Durch die Mitarbeit in kommunalen Präventionsgremien, die es sich neben der Verringerung der Kriminalität und der Kriminalitätsfurcht auch zur Aufgabe gemacht haben, den Diskurs über Kriminalität zu versachlichen, besteht für beide Seiten die Möglichkeit, sich gegen solche ordnungspolitischen Positionen zu stellen und alternative Präventionskonzepte aufzuzeigen, denen erfahrungs-, bestenfalls evidenzbasierte Methoden der jeweiligen Professionen zugrunde gelegt werden. Gerade in kriminalpräventiven Gremien steht nicht die Verhaltensprävention, die über einen individuellen Zugang auf Einzelpersonen oder Personengruppen abzielt, im Mittelpunkt, sondern vielmehr die Verhältnisprävention, die an strukturellen Rahmenbedingungen für kriminelles Handeln ansetzt. Denn hier sitzen die Personen zusammen, die auf kommunaler Ebene für die Aufrechterhaltung oder Veränderung von Strukturen verantwortlich sind, die wiederum kriminellen Verhalten begünstigen oder verhindern. So wird es möglich, dass in multiprofessionelle Planungsteams bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern von Architekturbüros, Polizei und Quartiersmanagement städtebauliche Präventivmaßnahmen (z. B. Einrichtung von Sichtachsen, Beleuchtung) zunehmend mit sozialen Aspekten der Raumeignung und Raum-

identifikation (z. B. Einrichtung von Nachbarschaftstreffs, Zonierung) verknüpft werden (vgl. Abt et al. 2017).

Ein gutes Nebeneinander als Voraussetzung für ein gutes Miteinander

Auch die häufig kritisierte Unverbindlichkeit der Präventionsgremien, was ihre Entscheidungsverfahren, die Umsetzung von Beschlüssen und deren Kontrolle sowie ihre Außendarstellung anbelangt, wird von den Akteuren eher als nutzenfördernder, denn als nutzenlimitierender Faktor angesehen. Der Modus, wie dort über Prävention und Kriminalität verhandelt wurde, entspricht nicht der bürokratisch-hierarchischen „Top-down“-Organisation, sondern lässt sich als „Netzwerk-Governance“ (vgl. Freise & Meyer 2009) beschreiben. Wenn im Rahmen einer Zusammenarbeit in Präventionsgremien die Grenzen zwischen Zuständigkeiten und Aufgaben nicht verschwimmen, sondern die Kompetenzen und Zielsetzungen klar abgesteckt und von der jeweils anderen Seite akzeptiert werden – was anderes bleibt den Akteuren aufgrund fehlender Weisungsbefugnisse über Ressortgrenzen hinweg auch gar nicht übrig –, stehen die Chancen für eine fruchtbare Kooperationspraxis gut. Häufig muss diese Rollenklarheit aber erst hergestellt und damit ein Selbstverständnis etabliert werden, das man sich bei der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen gegenseitig durch Expertise und soziales Kapital beratend unterstützt, aber nicht in andere Ressorts hineindirigiert oder -delegiert. Gerade für so unterschiedlich aufgestellte Professionen wie Soziale Arbeit und Polizei ermöglicht erst dieser Handlungsmodus, der quer zum versäulten Verwaltungshandeln liegt, eine Zusammenarbeit. Das impliziert aber auch, dass man sich bei der Entwicklung von Präventivmaßnahmen zwar ressortübergreifend berät und abspricht, aber die Umsetzung dann in Alleinverantwortung desjenigen Akteurs erfolgt, der rechtlich und innerhalb der bestehenden Verwaltungsstruktur dafür zuständig und mit den entsprechenden Befugnissen ausgestattet ist.

Fällt eine Maßnahme in mehrere Kompetenzbereiche, liegt die größte Herausforderung für die einzelnen Akteure darin, sich bei kooperativen Problemlösungen stets den eigenen Auf-

trag und die eigene Zielsetzung immer wieder zu vergegenwärtigen und nicht schleichend die Perspektive der Partnerinnen und Partner zu übernehmen. Soziale Arbeit muss immer schon den Spagat zwischen Hilfe und Kontrolle leisten und eine entsprechende Reflexionsschleife in ihr Handeln einziehen. Mit der Erweiterung dieses sogenannten „doppelten Mandats“ (vgl. Böhnisch & Lösch 1973) um das Mandat, sich autonom von Aufträgen des Staates, Anweisungen des Trägers und Ansprüchen der Klientinnen und Klienten um die Einhaltung und Durchsetzung von Menschenrechten zu bemühen (sog. „Tripel-Mandat“, vgl. Staub-Bernasconi 2017), sind die Anforderungen an Reflexion erneut gestiegen. Auch für die Polizei, die mit ihrem Engagement und ihrer Eigeninitiative in der Prävention vermehrt Orientierungspunkte außerhalb des Auftrags der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr aufgreift (z. B. Bürger-nähe, subjektive Sicherheit, Beratung) und damit für ein breiteres Spektrum an Sicherheitsdienstleistungen zuständig ist, bleibt ihre Rolle als Ordnungsmacht und ihre Ausstattung mit dem Gewaltmonopol maßgeblich (vgl. Kuschewski 2007, S. 318 ff.).

Auch der Austausch von Informationen im Präventionsnetzwerk stößt dort an seine Grenzen, wo das professionsgebundene Wissen über eine Zielgruppe an Vertrauensschutz oder Datenschutz gebunden ist. Soziale Arbeit agiert häufig auf der Grundlage eines Vertrauensvorschlusses seitens ihrer Klientinnen und Klienten. Dieser ermöglicht den Zugang zu Milieu und Klientel und zu deren Handlungsorientierungen und Lebenswelten. Gleichzeitig lassen sich aufbauend auf diesem Hintergrundwissen geeignete und von der Zielgruppe akzeptierte Präventivmaßnahmen ableiten, sodass die Maßnahmen zum einen eher Wirkung zeigen und zum anderen nicht zu einem Bruch des Vertrauensverhältnisses zwischen Klientel und Sozialer Arbeit führen.

Fazit

Unter dem Dach eines kommunalen Präventionsgremiums wird ressort- und professionsübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern möglich, wobei Erfahrungsaustausch und Koordination der unterschiedlichen Präventivmaßnahmen die wesentlichen Elemente dieser Zusammenarbeit darstellen. Für die Mit-

glieder ist es dabei wichtig, dass ihre Aufträge und Aufgaben, Zuständigkeiten und Befugnisse nicht vermengt, sondern gegenseitig bekannt sind und anerkannt werden. Das gilt insbesondere dann, wenn diese so gegensätzlich sind wie bei Polizei und Sozialer Arbeit: Fallorientierung vs. Problemorientierung, Strafverfolgungszwang vs. Vertrauensschutz, Defizitorientierung vs. Ressourcenorientierung, Hierarchie vs. Partizipation. Hier zeichnet sich auch ein erhöhter Aufholbedarf in der Aus- und Weiterbildung der beiden Professionen ab. Die Konzentration auf Verhältnisprävention kann in kommunalen Präventionsgremien dazu führen, dass diese Gegensätze und Widersprüche, die unter verhaltenspräventiven Gesichtspunkten zum Teil unüberbrückbar sind, in den Hintergrund treten und zumindest konstruktiv bearbeitet werden können. Mit der insgesamt nachlassenden Täterfixierung und der Stärkung der Opferperspektive innerhalb der kommunalen Kriminalprävention könnten die oben genannten Konfliktlinien ebenfalls an Prägnanz verlieren. Gerade auch für die Weiterentwicklung der kommunalen Kriminalprävention wird es entscheidend sein, inwiefern Polizei und Soziale Arbeit Prävention als gemeinsames Handlungsfeld begreifen und gestalten.

Literatur

- Abt, J., Floeting, H., & Schröder, A. (2017). Sicherheit in Wohnumfeld und Nachbarschaft. Impulse für die Zusammenarbeit von Polizei, Wohnungsunternehmen und Kommune. *Forum Kriminalprävention* (2), 29–34.
- Böhnisch, L., & Lösch, H. (1973). Das Handlungsverständnis des Sozialarbeiters und seinen institutionelle Determination. In: Otto, H.-U., & Schneider, S. (Hg.), *Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit. Zweiter Halbband* (S. 21–40). Neuwied/Berlin: Luchterhand.
- Freise, M., & Meißner, M. (2009). Effektive Netzwerk-governance oder oktroyierte Kooperation? Verkehrsordnungspartnerschaften in Nordrhein-Westfalen. *Polizei & Wissenschaft* (4), 39–47.
- Herriger, N. (2014). Empowerment in der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. 5. Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.
- Kuschewski, P. (2007). Die Polizei in lokalen Präventionsnetzwerken. In: Frevel, B. (Hg.), *Kooperative Sicherheitspolitik in Mittelstädten. Studien zu Ordnungspartnerschaften und Kriminalpräventiven Räten* (S. 302–325). Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Schreiber, V. (2007). *Lokale Präventionsgremien in Deutschland*. *Forum Humangeographie* 2. Frankfurt am Main: Institut für Humangeographie. URL: <https://e-docs.geo-leo.de/bitstream/handle/11858/00-1735-0000-0001-3388-F/2.pdf?sequence=1> [17.10.2017].
- Staub-Bernasconi, S. (2017). *Soziale Arbeit und Menschenrechte: Vom beruflichen Doppelmandat zum professionellen Tripelmandat*. Leverkusen: Budrich.
- van den Brink, H. (2015). Auslauf- oder Erfolgsmodell? Kommunale Präventionsgremien in Deutschland – Ein Forschungsüberblick. *Forum Kriminalprävention* (1), 6–11. URL: https://www.forum-kriminalpraevention.de/files/1Forum-kriminalpraevention-webseite/pdf/2015-01/2015-01-kommunale_praeventionsgremien.pdf [28.06.2017].
- van Dijk, J. J. M., & de Waard, J. (1991). A two-dimensional typology of crime prevention projects: With a bibliography. *Criminal Justice Abstracts*, 23, 483–503. URL: <https://pure.uvt.nl/portal/files/987925/TWO-DIME.PDF> [22.01.2018].