

Prävention mit Plan

Kommunale Sicherheitsanalysen unterstützen rationale Präventionsplanungen

Marcus Kober

Die Durchführung kommunaler Sicherheitsanalysen ist eine wichtige Voraussetzung für die zielgerichtete und problemorientierte Konzeption und Planung von Präventionsmaßnahmen. Untersuchungen der Präventionspraxis (z.B. Schreiber 2019, Frevel / Kober 2012) kommen jedoch regelmäßig zu dem Befund, dass dem Agenda Setting, den Problembeschreibungen sowie den jeweiligen kommunalen Lösungsansätzen nur selten systematische und methodisch durchgeführte Analysen zur Ermittlung von Problemen in den Kommunen zu Grunde liegen.

Der Beitrag fasst Erkenntnisse zu dem nicht mehr ganz neuen Instrumentarium zusammen.

Konzeptioneller Hintergrund

Zentral für das Konzept der Kommunalen Prävention ist die Wiederentdeckung der Kommunen als Aktionsfeld von Prävention. Damit wurde u.a. dem Umstand Rechnung getragen, dass viele der für Tatbegehungen relevanten soziokulturellen, wirtschaftlichen und infrastrukturellen Fakto-

ren einen deutlichen lokalen Bezug aufweisen: Eine Mehrzahl der polizeilich registrierten Delikte werden am Wohnort von Täter und Opfer oder in dessen unmittelbarer Nähe begangen. Dies bedeutet, dass eine Mehrzahl der Täter Straftaten in der Gemeinde begeht, in der ihre Erziehung und Sozialisierung stattgefunden hat, wo diese wohnen, zur Schule gegangen sind oder arbeiten. Außerdem sind es zu-

nächst ortsansässige Opfer, die – unbewusst – Tatgelegenheiten schaffen bzw. beeinflussen. Zur Begehung von Kriminalität gehören nicht nur Täter, in den meisten Fällen auch Opfer sowie der Raum, in dem sich die Tat ereignet.

Daraus resultiert die Erkenntnis, dass dort wo Kriminalität entsteht, begünstigt oder gefördert wird, auch deren Ursachen erkannt und beseitigt werden. Damit rückt die Kommune als örtlicher Bezugsraum für Prävention in den Mittelpunkt des Interesses.

Kriminologischen Sicherheits- oder Regionalanalysen, die hier im Mittelpunkt des Interesses stehen, liegt analog zum Konzept der Kommunalen Prävention, die Annahme zu Grunde, dass die Beschaffenheit einer Kommune, eines Stadtteils oder einer Region entscheidende Auswirkungen auf das Sozialverhalten und damit auch auf die Kriminalität hat. *Sicherheitsanalysen lassen sich damit als Baustein, Bestandteil bzw. Instrument eines systematisch betriebenen kommunalen Präventionsansatzes verstehen.*

Mit der Durchführung kriminologischer Regionalanalysen lassen sich verschiedene Nutzenerwartungen verbinden (Jäger, 2006, S. 719):

- ➔ Zunächst ist dies die Identifikation von örtlichen und deliktischen Kriminalitätsschwerpunkten als Basis einer zielgerichteten, problemorientierten, ressourcenschonenden Präventionsarbeit vor Ort. Die kriminologische Regionalanalyse sollte also Modell einer *verbesserten Informationsbasis für die Planung der Kriminalprävention* sein; denn nur wer gut informiert ist, kann richtig entscheiden.
- ➔ Mit Blick auf das subjektive Sicherheitsempfinden in der Bevölkerung kann eine kriminologische Regionalanalyse dazu beitragen, dass aus dem unbegreiflichen Angstphänomen Kriminalität eine *handhabbare lokale Wirklichkeit* wird, die in Einzeldelikte zerlegt, beschrieben und erklärt und so der Intervention und Prävention zugänglich ist (Jäger, 2006, S. 722).
- ➔ Daneben geht es auch um ein verbessertes Verständnis der örtlichen Träger der Sozialkontrolle untereinander und einen annähernd gleichen Informationsstand bei allen anderen Kooperationspartnern der Prävention.

Damit sind insofern wesentliche Voraussetzungen für den Transfer von Untersuchungsergebnissen formuliert, als kriminologische Regionalanalysen diesen Nutzen nur entfalten können, wenn über deren Ergebnisse und darauf basierende Schlussfolgerungen ein weitgehender Konsens zwischen den Präventionsakteuren hergestellt werden kann. Dies setzt die *Bereitschaft zur Kooperation und Kommunikation* voraus. Zudem müssen die gewonnenen Erkenntnisse bei ihren Adressaten ankommen und von ihnen genutzt werden.

Zur Erhebung der Ausgangslage sowie der periodischen Veränderungen werden (wiederholte) kriminologische Regionalanalysen benötigt. Veränderungsmessungen können im Sinne einer Erfolgskontrolle durchgeführt werden. Fortschreibungen haben dann eine wichtige *Monitoringfunktion* für die Präventionsarbeit (Rolfes, 2015, S. 67).

Kriminologischen Regionalanalysen kann insofern zudem eine *Symbolfunktion* beigemessen werden, als diese symbolisch auch davon zeugen, dass die kommunale Sicherheitspolitik oder die lokale Polizeiarbeit problem-

ressourcen- und zielorientiert arbeitet (Rolfes, 2015, S. 67). In vielen Fällen ist daher auch die *medien- und pressewirksame Vermarktung der Ergebnisse* von großer Bedeutung.

Instrumente und Inhalte

Fachöffentliche Aufmerksamkeit erzielte insbesondere ein Ergebnisbericht des Bundeskriminalamtes zum Forschungsprojekt „Überregionale Lagebilder“ (Koch, 1992), der u.a. den Entwurf eines Aufbauschemas zu Inhalten und Bestandteilen einer Kriminologischen Regionalanalyse sowie konzeptionellen Hintergründen des Instruments beinhaltet. Aus polizeilich dominierter Perspektive werden darin Basisbausteine, Themen und Erkenntnisquellen Kriminologischer Regionalanalysen formuliert. Diesem Aufbauschema zufolge gliedert sich die kriminologische Regionalanalyse in drei Säulen: Untersuchungsregion, Kriminalität und Kriminalitätskontrolle.

Im Bereich der *Untersuchungsregion* werden Daten zur regionalen Gliederung, Bebauung, Infrastruktur, Bevölkerung, Behörden sowie die sozioökonomischen Faktoren und spezielle Indikatoren zusammengefasst und analysiert. Diese Daten können erste Anhaltspunkte für Hypothesenbildung zum Aufkommen, zur Struktur und zur Entstehung von Delikten liefern, wobei die Erkenntnis richtungsweisend ist, dass die Funktionsstruktur eines Raumes seine Kriminalitätsstruktur beeinflusst (Jäger, 2006, S. 720).

Im Abschnitt der *Kriminalität* werden Daten zur registrierten Kriminalität sowie Ergebnisse spezieller Analysen und Untersuchungen erhoben und ausgewertet. Als Quelle dienen zum einen Daten der *Polizeilichen Kriminalitätsstatistik*, die u.a. auch vergleichende Betrachtungen mit anderen Städten derselben Gemeindegröße, mit Zahlen des jeweiligen Bundeslandes sowie bundesweiten Fallzahlen zulässt (Jäger, 2006, S. 720). Daneben erlauben Daten aus polizeilichen Vorgangsverwaltungssystemen kleinräumige und detailreichere Analysen.

Neben diesen polizeilichen Daten ist eine repräsentative Bevölkerungsbefragung eine wesentliche Erkenntnisquelle, um das *Dunkelfeld* nicht angezeigter Straftaten aufzuhellen, Gründe für die Nichtanzeige zu erkennen und um Orte und Delikte zu identifizieren, die das *Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung* in besonderem Maße beeinträch-

tigen (Jäger, 2006, S. 720). Die Auswertung und Analyse der Delikte und ihrer Verteilung stellt eine zentrale Herausforderung bei der Erstellung einer KRA dar und birgt Gefahren etwa der Stigmatisierung und von Scheinkorrelationen. Auf diese Herausforderungen wird an späterer Stelle detaillierter eingegangen.

In der dritten Säule des Aufbauschemas, der *Kriminalitätskontrolle*, werden die Struktur sowie die Arbeit der Polizei und das Zusammenwirken mit anderen Behörden, Organisationen und Instanzen sozialer Kontrolle untersucht. Ferner werden dort die Medien und Öffentlichkeitsarbeit ausgewertet. Im Fokus dieses dritten Teils steht die Wissensvermittlung über die örtlichen Institutionen der Kriminalitätskontrolle und ihre Aktivitäten, um auf dieser Grundlage die Kommunikation und Kooperation zu verbessern oder überhaupt in Gang zu bringen (Jäger, 2006, S. 271). Daneben dient dieser Teil der Analyse auch dazu örtlich vorhandene Ressourcen, Maßnahmen und Präventionsansätze sowie etwaige Angebotslücken zu identifizieren.

Mit der Anwendung eines solchen standardisierten Aufbaus sind verschiedene potenzielle Vorteile verbunden. Mit wachsender Anzahl durchgeführter Untersuchungen kann in zunehmendem Maße auf erprobte Techniken und Instrumente (z.B. für die Bevölkerungsbefragung) und bewährte Darstellungsformen als Vorlage zurückgegriffen werden, sofern die Studien veröffentlicht und die Erfahrungen allgemein zugänglich sind. Ein (in der Grundkonzeption) einheitlicher Aufbau dient ferner nicht nur der Übersichtlichkeit und erleichtert die Orientierung, sondern stellt zudem eine notwendige Voraussetzung für interkommunale Vergleiche dar (Jäger, 2006, S. 719).

Ein wesentliches Ziel der kriminologischen Regionalanalyse besteht darin, ein über die detaillierte Auswertung polizeilicher Daten hinausgehendes, umfassenderes *Sicherheitslagebild* in einer Kommune zu erstellen, das die Elemente Hell- und Dunkelfeld der Kriminalität sowie das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zusammenführt. Um diese zu erheben ist die Durchführung einer Bevölkerungsbefragung erforderlich.

Als Hilfestellung für die Durchführung solcher methodisch anspruchsvollen Erhebungen hat das Landeskriminalamt Baden-Württemberg ein sogenanntes „*Standardinventar*“ zur

Durchführung kommunaler Opferstudien erarbeitet (Dölling & Hermann, 2000). Basierend auf deutschen und internationalen Erkenntnissen zur Methodik solcher Befragungen wurde ein Instrumentarium entwickelt, das modular (zu einzelnen Fragestellungen) oder vollständig für kommunale Bestandsaufnahmen genutzt wird. In dem vielfach getesteten Fragenkatalog werden unterschiedliche Themenbereiche erhoben. Zum einen wird ermittelt,

- wie sich die Sicherheitslage aus Sicht der Bevölkerung darstellt,
- wie stark die Belastung mit erfahrener Kriminalität ist,
- wie sicher sich die Bürgerinnen und Bürger fühlen und
- was Gründe für Unsicherheitsgefühle sind.

Zum anderen wird erfragt, was aus Sicht der Bevölkerung die dringendsten Probleme in der Kommune sind und welchen Stellenwert das Thema Sicherheit einnimmt.

Aus einer explorativen Perspektive hat das DFK im Rahmen des Projektes zur Unterstützung der kommunalen Prävention 35 kommunale Sicherheitsanalysen gesichtet und hinsichtlich der verwendeten Erhebungsinstrumente und Auswertungsmethoden, der auf Grundlage der Untersuchungen formulierten Empfehlungen sowie des aus den Analysen erwachsenden Nutzens miteinander verglichen. Bei den berücksichtigten lokalen Untersuchungen handelte es sich mehrheitlich um Kriminologische Regionalanalysen wie sie zuvor beschrieben worden sind, um spezialisierte Sicherheitsanalysen, in denen einzelne Zielgruppen oder Handlungsfelder in den Fokus gerückt werden (etwa die Befragungen im Rahmen der Rahmenstrategie „Communities that care“ (CTC)) oder weitere Sonderformen.

Herausforderungen bei der Durchführung von Sicherheitsanalysen

In der Begleitforschung werden auch Probleme artikuliert, die mit der Durchführung, Auswertung und Verwertung lokaler Sicherheitsanalysen verbunden sein können.

Dazu zählt der in einigen Fällen *ausufernde Umfang* von Ergebnisberichten, durch den die Wahrnehmung und Verwertung in den Zielgruppen erschwert wird. Dieser könne als Ergebnis eines „Überbietungswettbewerbs“

im Trachten nach Repräsentativität gesehen werden, der offensichtlich nicht nur manchen Leser überfordere. Für den Prozess der kommunalen Kriminalprävention seien mit nicht unbeträchtlichem Kostenaufwand erstellte, teils mehrbändige kriminologische Regionalanalysen, die selbst wieder einer Analyse bedürfen, jedoch wenig hilfreich und zielführend.

Kriminologische Regionalanalysen sollten stattdessen weniger politische Prestigeobjekte als vielmehr *praxisorientierte Arbeitsgrundlagen* für eine sichere Stadt sein. Es sollten also der zeitliche und finanzielle Aufwand zur Erstellung einer derartigen Analyse eher zur Nachahmung anregen als der Abschreckung dienen.

Idealerweise soll die kriminologische Regionalanalyse einen dynamischen Prozess der kommunalen Kriminalprävention einleiten bzw. diesen fortsetzen und durch fortlaufende Erhebungen Veränderungen in der Sozial- und Kriminalitätsstruktur feststellen; letztlich sollte es auch das Ziel sein, die implementierten präventiven Maßnahmen zu evaluieren.

Soll die kriminologische Regionalanalyse als Instrument der wirksamen Kriminalitätskontrolle zur Anwendung kommen, muss sie mehrmals durchgeführt werden bzw. auf Dauer angelegt sein (Luff, 2004, S. 5). Die Tatsache, dass dies nur in wenigen Fällen realisiert worden ist, legt den Schluss nahe, dass der damit verbundene finanzielle, personelle und sonstige Aufwand gescheut oder zunächst unterschätzt wurde.

In eine ähnliche Richtung zielen auch Hinweise von, dass für den Nutzen von Sicherheitsanalysen von zentraler Bedeutung ist, dass die Erkenntnisse ihre Zielgruppen erreichen und von diesen genutzt werden.

Als eine zentrale Lehre der Begleitforschung darf gelten: Wer eine kriminologische Regionalanalyse durch-



Abbildung 1: Räumliche Verteilung von Kriminologischen Regionalanalysen in deutschen Städten (Stand: 2017, Rolfes, 2019, 244)

führt, darf nicht aus dem Auge verlieren, den (potenziellen) Anwendern eine lesbare (und das heißt vor allem im Umfang bewusst begrenzte) Dokumentation zur Verfügung zu stellen. *Zielgruppenorientierung und Anwenderfreundlichkeit* muss ein von allen Beteiligten beachtetes Anliegen sein.

Eine weitere potenzielle Gefahr bei der Erstellung lokaler Sicherheitsanalysen ist inhaltlicher Natur und betrifft die zu unreflektierte Auswertung und Darstellung von Untersuchungsergebnissen (Rolfes, 2015, 69). Die in Analysen genutzten Kriminalitätsdaten oder Sozialindikatoren stehen stellvertretend für komplexe soziale Phänomene, die sich in raumbezogenen Daten nur unzureichend ausdrücken lassen. Daher birgt eine räumliche Perspektive die Gefahr zur *Simplifizierung und Homogenisierung komplexer sozialer Problemlagen*. Die Verallgemeinerung räumlicher Zuschreibungen kann sich unter

Stabilisierung	Risiken/ Gefahren
<ul style="list-style-type: none"> ■ Raumbezogenes Monitoring ■ Anschlussmöglichkeit für Interventionen ■ Raumbezogenes Präventionsmanagement ■ Umwandlung von Gefahren in Risiken ■ Unsichere Räume als Entlastungsstrategie 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vereinfachungen und Stigmatisierungen ■ Homogenisierungen ■ Kausalisierungen ■ Verräumlichung sozialer Problemlagen ■ Verschleierung/ blinde Flecke ■ Behandlung von Symptomen ■ Naturalisierung ■ Asymmetrisierung

Umständen in Stigmatisierungen als „sozialer Brennpunkt“, „Problemviertel“ oder „hot spot“ niederschlagen.

Eine der anspruchsvollsten Aufgaben bei der Durchführung einer kriminologischen Regionalanalyse stellt daher die *Delikterklärung* dar (Jäger, 2006, S. 720). Im Wesentlichen geht es in diesem Arbeitsschritt darum, Hypothesen über die *Entstehungsbedingungen von und Einflussfaktoren auf das örtliche Kriminalitätsgeschehen* zu formulieren und diese auf Grund des erhobenen und vorhandenen Datenmaterials zu prüfen. Dazu braucht es eines *kriminalitätstheoretischen Bezugs- und Interpretationsrahmens*, der es erlaubt theoretisch begründete Annahmen über die Entstehung bzw. Häufung von Straftaten im Untersuchungsgebiet zu formulieren.

Einen empirischen Überblick zum Konzept sowie zur Umsetzung von Sicherheitsanalysen in Deutschland liefert Manfred Rolfes (Rolfes, 2015, 65). Unter verschiedenen Bezeichnungen (Kriminologische Regionalanalyse, Sicherheitsbericht, Kriminalitätsslagebild, Sozialraumanalyse u.w.m.) konnte er (Stand 2017) 90 Kommunen (oder Regionen) identifizieren, in denen seit den 1970er Jahren Kriminologische Regionalanalysen oder vergleichbare stadtbezogene Kriminalitäts- und Sicherheitsstudien durchgeführt wurden. In etwa einem Drittel der Kommunen sind die Studien nach einigen Jahren mindestens einmal wiederholt oder fortgeschrieben worden (z. B. Bochum, Görlitz, Leipzig, Osnabrück, Nürnberg). Die Recherchen geben damit Hinweise auf die Durchführung von über 140 Kriminologischen Regionalanalysen in Deutschland, von denen allerdings für eine inhaltliche Auswertung nur knapp 70 Prozent vorliegen.

Eine inhaltliche Analyse der ermittelten Studien ergab, dass über 90% in kommunaler Eigenregie (z.B. durch die Stadtverwaltung, Polizei oder Präventionsgremien) durchgeführt wurden.

Nur ein geringer Anteil, vor allem größerer Sicherheitsanalysen orientierten sich an dem oben skizzierten Aufbauschema des BKA. Zumeist seien keine oder sehr wenige Informationen zur Stadt und ihren Raumeinheiten enthalten und auch über Kriminalitätskontrolle und die Präventionsarbeit vor Ort werde kaum berichtet. In der Mehrzahl der Studien werde die kommunale Kriminalitäts- und Sicherheitslage in einer räumlich differenzierenden Form – z. B. auf der Ebene von Stadtteilen – dargestellt. Dazu wer-

den Daten aus dem Hell- und Dunkel-feld herangezogen und tabellarisch dargestellt oder kartographisch visualisiert. Häufig geht es dabei um eine kleinräumliche Darstellung des Sicherheitsempfindens oder der unsicheren Orte.

Etwas mehr als die Hälfte der Studien werteten die erhobenen Daten wenig komplex, vorwiegend deskriptiv aus, d. h. es wurden Häufigkeitsauszählungen aus den Bevölkerungsbefragungen oder Auszüge aus der polizeilichen Kriminalstatistik präsentiert. Bei knapp der Hälfte der Studien werde der Versuch unternommen, auf einer raumbezogenen Ebene mögliche Ursachen für die Kriminalitäts- und Sicherheitslage in der Kommune zu identifizieren, was beispielsweise die Durchführung recht komplexer empirischer Analysen beinhaltet. Teilweise würden dabei räumliche Kausalitäten hergestellt, die in der Regel jedoch relativ einfache Erklärungsmuster für die räumlichen Konzentrationen von Unsicherheiten oder Straftaten liefern.

In einer kritischen Reflexion stellt Rolfes *Potentiale und Risiken* eines räumlichen Blicks auf Sicherheitsphänomene, auf Basis von Sicherheitsanalysen, einander gegenüber (vgl. Abbildung S.24).

Besondere *Stärken einer raumbezogenen Analyse* bestehen unter anderem darin, dass deliktische und sonstige Schwerpunkte leicht verständlich verortet werden und daraus entsprechende Interventionen zielgerichtet abgeleitet werden können. In zeitlich längerfristiger Perspektive bietet dies eine mögliche Grundlage für ein raumbezogenes Monitoring der relativen Veränderungen von Sicherheitsphänomenen und ein daraus abgeleitetes Präventionsmanagement.

Neben diesen Stärken birgt eine raumbezogene Perspektive aber auch *Risiken und Gefahren*. Mit Vereinfachungen und einer Kennzeichnung als besonders kriminalitätsbelasteter Ort sind Gefahren von Generalisierung, Etikettierung oder einer Stigmatisierung als „hot spot“ oder „no go area“ verbunden. Werden zudem keine weitergehenden Analysen durchgeführt und Erklärungen für diese deliktischen Häufungen erarbeitet, besteht das Risiko, dass bestehende soziale Problemlagen unbenannt, verräumlicht und verschleiert werden. Als problematisch sei auch anzusehen, dass die Ziele der Sicherheitsanalysen nicht immer erkenntlich seien.

Fazit

Eingebettet in ein *umfassenderes kommunales Präventionsmanagement* sind mit der Durchführung von Sicherheitsanalysen potenzielle Nutzen und Anforderungen verbunden (Wilhelm, Mohring & Kober, 2023, 8). Grundsätzlich werden (externen) Analysen und Expertisen vielfach ein hoher Stellenwert seitens der lokalen Akteure beigemessen. Doch gelte es, so Rolfes, Chancen und Grenzen solcher raumbezogenen Analysen zu reflektieren.

Der Text ist im Rahmen einer Tagungsdokumentation verfasst worden und kann in voller Länge auf der DFK-Website abgerufen werden.

Marcus Kober ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim DFK

Kontakt: marcus.kober@bmi.bund.de

Literatur

Frank Berner & Axel Groenemeyer (2000). denn sie wissen nicht, was sie tun: die Institutionalisierung kommunaler Kriminalprävention im Kriminalpräventiven Rat. *Soziale Probleme*, 11(1/2), Seiten 83-115.

Dieter Dölling & Dieter Hermann (2000). Standardinventar zur Durchführung kommunaler Opferstudien: Handbuch, 2., überarbeitete Auflage, Landeskriminalamt Baden-Württemberg.

Bernhard Frevel (2012). Handlungsfelder lokaler Sicherheitspolitik -Netzwerke, Politikgestaltung und Perspektiven.

Joachim Jäger (2006). Datenbasis für die kommunale Kriminalpolitik: Kriminologische Regionalanalyse. In: T. Feltes, C. Pfeiffer & G. Steinhilper (Hrsg.). Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen. Festschrift für Professor Dr. Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag. Seiten 717 – 725.

Karl-Friedrich Koch (1992). Kriminalitätsslagebilder. Zur Erstellung überregionaler Lagebilder auf der Basis von Kriminologischen Regionalanalysen.

Johannes Luff (2004): Kriminologische Regionalanalysen. In: Kerner, H.-J.; Marks, E. (Hrsg.): Internetdokumentation Deutscher Präventionstag. Hannover. http://www.praeventionstag.de/content/9_praev/doku/luff/index_9_luff.html

Manfred Rolfes (2015). Kriminalität, Sicherheit und Raum: Humangeographische Perspektiven der Sicherheits- und Kriminalitätsforschung.

Manfred Rolfes (2019). Von der kriminologischen Regionalanalyse zum Predictive Policing. Raumbezogene Sicherheits- und Kriminalitätsanalysen im kritischen Blick. In: A. Klukkert, J. Reichertz & A. Feltes (Hrsg.) Torn between Tow Targets. Polizeiforschung zwischen Theorie und Praxis zum Gedenken an Thomas Ohlemacher.

Verena Schreiber (2019). Kommunale Prävention in Deutschland 2018 – Fortschreibung einer Bestandsaufnahme 2007.

Jan Lorenz Wilhelm, Katharina Mohring & Marcus Kober (2023). Analysen sprechen nicht für sich! Ergebnisse des Projekts „Transfer von empirischen Erkenntnissen zur lokalen Sicherheitslage in kommunale Präventionsstrategien“ (SiATransfer). In: *forum kriminalprävention*. 1/2023, S. 8 – 11.