

Kommunale Kriminalpolitik und Kriminalprävention - Kooperation und Vernetzung der Präventionsakteure aus polizeilicher Sicht

Jörg Ziercke

Kommunale Kriminalprävention als Teil kommunaler Kriminalpolitik

Kommunale Kriminalprävention als Teil der kommunalen Kriminalpolitik scheint in Zeiten leerer kommunaler Kassen eine Reizvokabel zu sein. Wer diese Debatte gegenüber kommunalen Verantwortungsträgern eröffnet, gerät sofort in den Verdacht, dass von der Polizei oder Justiz Aufgaben zu Lasten der Kommunen verlagert werden sollen. Kriminalprävention sei schließlich Sache der Polizei oder der Justiz. Dies gelte erst recht für die Kriminalpolitik. Eine Zuständigkeitsdebatte erhitzt die Gemüter. Ermutigend ist, dass diese Auffassung nicht überall das Denken blockiert. Das Engagement einer Vielzahl von Bürgermeistern in kriminalpräventiven Räten und Gesprächskreisen verdeutlicht, dass die Kriminalprävention auf der kommunalen Ebene angekommen ist. Schwieriger wird es, wenn kommunale Politik sich auch als kommunale Kriminalpolitik verstehen soll. Dabei müsste eigentlich klar sein, dass als vornehmste kommunale Aufgabe die Daseinsvorsorge für ein würdiges Leben der Bürgerinnen und Bürger im Mittelpunkt steht. Zur Lebensqualität gehört die Gewährleistung der Freiheit in Sicherheit. Bürger sollen sich dort wohlfühlen, wo man lebt, arbeitet und Urlaub macht.

Die Ursachen abweichenden und kriminellen Verhaltens sind sehr vielfältig. 80 Prozent aller von der Polizei registrierten Straftaten werden von sogenannten örtlichen Tätern begangen. Dieser Bezug zum eigenen Umfeld, zur eigenen Gemeinde, schafft die Voraussetzungen zur Ursachenbeseitigung auf der örtlichen, der kommunalen Ebene. Kommunalpolitikern muss bewusst sein, dass kommunale Politikentscheidungen Einfluss haben auf Jugendkriminalität, Drogenkriminalität, Straßenkriminalität, Gewaltkriminalität, auf Tatgelegenheiten genauso wie auf das subjektive Sicherheitsgefühl von Frauen, Kindern und Senioren. Kommunale Gesundheitspolitik, Jugendpolitik, Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Stadtplanungspolitik und Ordnungspolitik bündeln sich nämlich in der Querschnittsaufgabe der kommunalen Kriminalpolitik. Zu Recht verweisen viele Bürgermeister auf diese Politikfelder, die sich immer schon auch mit abweichendem oder kriminellen Verhalten im Rahmen der Primärprävention beschäftigt haben und deshalb eine genuine Form von

Kriminalprävention der Kommunen darstellen. Kommunale Kriminalpolitik stellt aber eine neue Qualität dar. Sie soll das isolierte Nebeneinander dieser Politikfelder auflösen und den Blick auf die Querschnittsaufgabe Kriminalpolitik richten. Der Focus sind die Ursachen des abweichenden oder kriminellen Verhaltens auf kommunaler Ebene. Darauf müssen die personellen und finanziellen Ressourcen der kommunalen Ebene stärker konzentriert und gebündelt werden. Im kommunalen Haushaltsplan müssen die konkreten Maßnahmen unter dem Aspekt der Kriminalprävention verankert sein. Rationale Kriminalpolitik auf kommunaler Ebene ist daher geplante, systematische Verbesserung der Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger. Die Koordination dieser kommunalen Aktivitäten zur Kriminalpolitik sollte über die kriminalpräventiven Räte als Kommunikations- und Arbeitsforum unterschiedlicher Partner erfolgen.

Verknüpfung kommunaler Kriminalpolitik mit der Kriminalpolitik des Landes

Selbstverständlich bleiben die Aufgaben von Polizei und Justiz auf kommunaler Ebene in vollem Umfang erhalten. Es gibt keinen Rückzug der Polizei aus der Fläche. Unmittelbare Gefahrenabwehr und Strafverfolgung sind Hauptaufgaben der Polizei. Die sogenannte sekundäre Kriminalprävention, die vorwiegend die Verhinderung von Tatgelegenheiten durch exekutive oder operative Polizeimaßnahmen vorsieht, ist eine unverzichtbare Komponente kommunaler Kriminalpolitik. Auch wenn dies nicht in die Zuständigkeit der kommunalen Ebene fällt, bleibt das Erfordernis der Verknüpfung und Abstimmung der kommunalen Kriminalpolitik mit der Kriminalpolitik auf Landesebene.

Mit anderen Worten: Ohne eine effektive kommunale Kriminalpolitik fehlt der Kriminalpolitik auf Landesebene die Durchschlagskraft, die zur nachhaltigen Veränderung von kriminogenen Strukturen erforderlich ist.

Polizei und Justiz müssen daher mitwirken in einem Netzwerk kompetenter Partner. Sie sind genauso unverzichtbar für die kommunale Kriminalprävention wie die kommunalen Partner selbst.

Idealisierte Zukunftserwartung zur kommunalen Kriminalprävention

Diese Überlegungen für ein neues Verständnis von Kriminalpolitik auf kommunaler Ebene möchte ich mit einer etwas idealisierten Zukunftsvorstellung von den Wirkungen der Kriminalprävention begründen und beziehe dabei eine sehr grundsätzliche kriminologische Kritik am Denkansatz der kommunalen Kriminalprävention ein.

Zur Vision: Neue Kooperationsformen auf dem Gebiet der Kriminalprävention schaffen ein sich selbst generierendes Netzwerk zwischen en-

gagierten Bürgerinnen und Bürgern, Sozialarbeitern, Psychologen, Architekten, Städteplanern, Privaten Sicherheitsdienstleistern, Lehrern, Drogenberatern auf der einen Seite, kommunaler Selbstverwaltung, Wirtschaft, Polizei und Justiz auf der anderen Seite, alle vereint unter dem Dach der gesamtgesellschaftlichen Kriminalprävention. Diese neue Form Institutionen übergreifender Kooperation bündelt und konzentriert die wichtigen gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen im Hinblick auf ein gemeinsames Ziel. Der Fokus dieser Einigkeit ist der gesellschaftliche Frieden, die ursachenorientierte Vermeidung von Kriminalität, die Verbesserung des subjektiven Sicherheitsgefühls, kurz das Bekenntnis zu mehr Lebensqualität für möglichst viele Menschen.

Verändertes Selbst- und Fremdbild der Polizei

Dieses Ziel und die mit ihm verbundene Kooperation wirken auch reflexiv auf die beteiligten Kräfte. So verändert sich zwangsläufig die Rolle der Polizei nicht nur auf dem bisher wahrgenommenen Feld der Kriminalprävention, auch ihr Selbst- und Fremdbild werden verändert, positiv verändert: Aus- und Fortbildung der Polizei erhalten neue Inhalte. Die Polizei öffnet sich noch stärker für andere Berufsgruppen. Ausländische Mitbürger ergreifen verstärkt den Polizeiberuf. Die Vision einer bürgernahen, helfenden Polizei durch größere Nähe zu den Sorgen der Bürgerinnen und Bürger und durch die gemeinsame Problemlösung gewinnt in einem kommunalen Netzwerk kompetenter Partner eine realistische Perspektive. Niemals zuvor war die Polizei ihrer Rolle als anerkannter Teil der Problemlösung so nah und ihrer heute oftmals zugeschriebenen Rolle als Teil des Problems so fern.

Kriminalprävention als Kooperationsmodell einer Nachhaltigkeitsstrategie

Das Modell der gesamtgesellschaftlichen Kriminalprävention als der klassischen Form eines Kooperationsmodells, das auf Nachhaltigkeit angelegt ist, lässt in Deutschland Strukturen bereits sichtbar werden. Viele Fachleute sind sich einig: Der gesellschaftliche Diskurs über die Zunahme sozialer Probleme, über die innere Sicherheit, über weniger Gewalt und Vandalismus, vor allem über weniger Kriminalitätsangst in unseren Städten und Gemeinden muss besser organisiert werden. Bessere Lebensqualität definiert sich mit über den Grad an objektiver Sicherheit, vor allem aber über das subjektive Sicherheitsgefühl. Kriminalprävention soll die Zukunft der Menschen in einem lebenswerten Umfeld sichern. Lebensqualität ist auch ein Wirtschaftsfaktor. Leben, Arbeiten und Erholen in Freiheit und Sicherheit ist wichtig für den Standort Deutschland, für die Gewinnung von Investoren genauso wie von qualifizierten Arbeitskräften, für den Markt und den Konsum.

Strukturelle Modernisierung der Kriminalprävention

Die Lage der inneren Sicherheit in Deutschland ruft förmlich nach einer strukturellen Modernisierung der Kriminalprävention. Wir brauchen neue Strukturen und Konzepte für eine gesamtgesellschaftliche, ursachenorientierte und ressortübergreifende Kriminalprävention, die alle gesellschaftlichen Gruppen, Professionelle wie Laien, in Problemlösungsprozesse einbezieht. Überall gibt es verstärkte Anstrengungen zur kriminalpräventiven Arbeit auf nationaler und kommunaler Ebene. Die Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention will eine moderne Kriminalprävention fördern, die im Kern eine Kooperationsgemeinschaft völlig unterschiedlicher Partner ist. Die folgenden Faktoren sind von Bedeutung:

- Orientierung an gesamtgesellschaftlichen und individuellen Ursachen von Kriminalität
- ständige Analyse der Kriminalitätsentwicklung unter kriminalpräventiven Aspekten
- interdisziplinäre Zusammenarbeit von Experten
- Vernetzung aller kriminalpräventiven Akteure
- Wissen über die Präventabilität von Delikten
- Best Practice und Evaluation von Modellprojekten

Polizei und Justiz nur die Geburtshelfer

Entscheidend ist: Nicht Polizei und Justiz sind die Denker und Lenker eines solchen Deutschen Forums für Kriminalprävention, sie waren lediglich die Geburtshelfer. Die gesamte Bandbreite unserer Gesellschaft ist Träger eines solchen Forums. Die Politik, die Wirtschaft, die Kirchen, die Verbände, Organisationen und Vereine, sie alle dokumentieren, dass es ihnen ernst ist mit einer längst überfälligen Antwort auf abweichendes, unsoziales Verhalten, auf Störungen der Lebensqualität der Menschen, auf subjektiv empfundene Ängste, auch mit dem Ziel der Hilfe für diejenigen, die in unserer Gesellschaft scheitern.

Kommunikationsforum für Kriminalprävention

Vor allem aber soll dieses neue Forum eine integrierende Klammer sein, wo Tabuthemen aufgegriffen, kurzfristig Fachforen organisiert werden und man in der Lage ist, alle wichtigen Experten zu bestimmten Themen zusammenzuführen. Die Ergebnisse können über das politisch-strategische Gremium, das Kuratorium, in praktische Politik einmünden. Diese organisierte Symbiose zwischen Theorie und Praxis, zwischen Po-

litik, Gesellschaft, Wissenschaft, Kirchen, Wirtschaft, Bildung, auch Polizei und Justiz hat eine wichtige Funktion für den angestrebten Mehrwert des Deutschen Forums für Kriminalprävention.

Fast sämtliche Politikfelder in einer Kommune, die im Hinblick auf die gemeinwesenorientierte Sozialarbeit fruchtbar gemacht werden müssen, sind potenzielle Partner von Kriminalprävention: Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik, Gewerbeansiedlung, Wohnungsbau-, Schul- und Gesundheitspolitik und die Stadtplanung.

Kritische Kriminologen zum Konzept der kommunalen Kriminalprävention

Doch diese Vision der Kriminalprävention, die von der nationalen vor allem auf die kommunale Ebene gerichtet ist und die in Deutschland in ca. 2000 kommunalen kriminalpräventiven Räten, Gesprächskreisen und Sicherheitspartnerschaften in der Umsetzung ist, begegnet bei den sogenannten kritischen Kriminologen theoretischen Bedenken, die erwähnt werden müssen, um den Blick für das zu schärfen, was wir gerade nicht wollen. Ich zitiere:

- Das Konzept der kommunalen Kriminalitätsprävention ist gerichtet auf eine Vernetzung kommunaler Kapazitäten und Kompetenzen, auf die Mobilisierung der Mitwirkungsbereitschaft und Selbstorganisation der Bürger.
- Es lebt von den Kenntnissen der lokalen Verhältnisse und ist wesentlich gekennzeichnet durch Privatisierung der Sozialkontrolle.
- Der Polizei geht es mit dem Konzept des sogenannten community policing um eine gemeindeorientierte Reformulierung ihrer Aufgaben und Organisationsformen, indem sie sich als eine Art friedensstiftende Generalagentur für Probleme und Sorgen der Bürger anbieten will, für die sonst niemand zuständig ist.
- Die wahren Wünsche der Bürger an polizeiliche Ordnungsleistung sind viel simpler: die Leute möchten, dass sich jemand der alltäglichen kleinen Ärgernisse, Belästigungen und Störungen annimmt.
- Im Kern geht es nicht um Kriminalität, sondern um »disorder« und »incivility«, um Unordnung und unordentliches Benehmen.
- Unvermeidlich wird auch das Privatleben zum Objekt von Wahrnehmung, Beurteilung und Reaktion. Je weicher diese Kontrolle wird, um so mehr entzieht sie sich juristischer Überprüfung und um so schwieriger wird es, sich dagegen zu wehren.

Gegenposition: Polizei – ein Partner im gesamtgesellschaftlichen Netzwerk

Die Rolle der Polizei in diesen angestrebten und vielfältig bestehenden Kooperationsgemeinschaften wird hier nach meiner festen Überzeugung falsch interpretiert. Die Polizei soll den Prozess der Vernetzung

nur anstoßen. Die Polizei soll ihre aus täglichem Erleben entstehenden Kenntnisse gegenüber anderen Institutionen bei der Feststellung gesellschaftssanitärer Defizite sinnvoll und verantwortlich aufbereiten. Sie erlebt oftmals als erste Institution viel unmittelbarer und brutaler die gesellschaftliche und individuelle Realität. Polizei muss sich verpflichtet fühlen, ihren gesamtgesellschaftlich erforderlichen Beitrag zu leisten. Dabei muss sich die Polizei hinterfragen lassen, sich rechtfertigen, erklärend eigene Bewertungen und Urteile vermitteln, ihre Fähigkeit zur Selbstkritik und zum konstruktiven Kompromiss unter Beweis stellen, sich als Teil des gesellschaftlichen Diskurses und Kommunikationsprozesses ohne obrigkeitstaatliche Allüren verstehen.

Kommunale Kriminalpolitik als Querschnittsaufgabe

Im Hinblick auf die Problemlösung verweist die Polizei ausdrücklich auf die Rolle der Bürgermeister, die das gesamtgesellschaftliche Netzwerk als Grundlage einer rationalen kommunalen Kriminalpolitik und vor allem als konkreten Planungsgegenstand der Kommunalpolitik entwickeln sollen. Die Wahrnehmung dieser Querschnittsaufgabe hat Einfluss auf sämtliche Planungsprozesse und auf die Ressourcensteuerung der Kommunen. Dieses Denken hat erst in zarten Ansätzen die Stufe der Umsetzung erreicht. Polizei will diesen Prozess, wenn es erforderlich ist, nur initiieren und sich auch engagieren und natürlich kooperieren, aber nicht die kommunale Kriminalprävention dominieren. Polizei sieht sich nur als Teil des Netzwerks, als zivile Komponente einer auch für die Bürgergesellschaft der Zukunft unverzichtbaren Institution, die das friedliche Zusammenleben der Menschen durch die Wahrnehmung des staatlichen Gewaltmonopols zu gewährleisten hat. Die Polizei will nicht den Lehrern, Suchtberatern und Sozialarbeitern die Arbeit abnehmen. Sie hält sich insbesondere aus dem Bereich der primärpräventiven Maßnahmen heraus, weil dies das Feld der professionellen Helfer außerhalb der Polizei ist.

Hypothese des kommunalpolitischen Einflusses der Polizei

Die Hypothese, dass im Ergebnis der weiteren Entwicklung der kommunalen Kriminalprävention die Herrschaft über die soziale Kontrolle immer stärker auf die Exekutive, die Sicherheitsorgane, die Polizei übergehen werde, ist selbstverständlich zu diskutieren. Der Polizei wird dabei aber unterstellt, dass sie alle möglichen Felder und Bezüge des Gemeindelebens nach kriminogenen Bedingungen absucht und eine Veränderung ihrer Funktionsorientierung hin zu den subjektiven Bedürfnissen der Bürger, mit polizeilicher Präsenz in der Jugendarbeit, in den Schulen, Vereinen und Nachbarschaftsversammlungen vornimmt. Durch diesen

Paradigmenwechsel finde der Anschluss an den gemeindlichen Lebensalltag statt, um unerschöpfliche Informationen zu akquirieren. Ziel der Polizei sei - wird gemutmaßt -, Machtzuwachs zu erlangen und Einfluss auf die Kommunalpolitik zu nehmen.

Gegenposition: Polizeiarbeit wird transparenter und kontrollierbarer

Ich halte diese Kritik für unberechtigt und abwegig, weil gerade die Einbindung der Polizei in das kommunale Kooperationsnetzwerk, das aus selbstbewussten Partnern besteht, die selbstverständlich eine kontrollierende Funktion ausüben, keine Fischzüge im Trüben tolerieren wird. Diese eher ideologisch zu nennende Schablone passt nach meiner Beobachtung auch auf keinen der bereits seit vielen Jahren existierenden kommunalen Präventionsräte. Den Kritikern kommt nicht in den Sinn, dass die Polizei sich in diesem permanenten öffentlichen und mehrdimensionalen Kommunikationsprozess viel stärker als jemals zuvor öffnen muss, von außen transparenter und kontrollierbarer wird und eine neue Qualität als Hüterin des Gewaltmonopols, vor allem aber als akzeptierter Partner auf kommunaler Ebene eine große Chance zu Verbesserung von Freiheit und Sicherheit darstellt.

Konkrete Projekte kommunaler Kriminalprävention

Insbesondere aber werden von den Kritikern die vielen guten Beispiele an konkreten Konzepten und Projekten der kommunalen Kriminalprävention übersehen, die sich mit jugendlichen Intensivtätern, mit Gewalt, Diebstahl und Drogen in Schulen, mit Antisemitismus, Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit, mit Aussteigerprogrammen, mit polizeilicher Diversion im Bereich der Jugendkriminalität, mit Gewalt gegen Frauen in engen persönlichen Beziehungen oder mit multikulturellen Problemlösungen beschäftigen. Sie alle sind ein Beweis für die Sinnhaftigkeit dieses Ansatzes.

Schlussbemerkung

Die Idee der gesamtgesellschaftlichen Kriminalprävention auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene ist durch das partnerschaftliche Zusammenwirken völlig unterschiedlicher Akteure ein zukunftsweisender Beitrag für mehr soziale Gerechtigkeit, zur weiteren Demokratisierung unserer Gesellschaft und vor allem für die Bewahrung einer offenen Gesellschaft versus Sicherheitsgesellschaft. Entscheidend wird sein, wie schnell und zielorientiert auf kommunaler Ebene, der Ebene der operativen Umsetzung von kriminalpräventiven Maßnahmen und Projekten, diese Verantwortung zur kommunalen Kriminalpolitik als Planungsge-

genstand zur Verbesserung der Lebensqualität unserer Bürgerinnen und Bürger verstanden und in konkrete Kommunalpolitik umgesetzt wird.

Ministerialdirigent Jörg Ziercke

Leiter der Polizeiabt. im Innenministerium Schleswig-Holstein

Mitglied des Vorstandes der Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention

Düsternbrooker Weg 92, 24105 Kiel, Tel. 0431 / 988 - 0