

**Thomas Feltes**

## **Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland**

**(Beitrag für das OSZE-Handbuch 2013)**

### *Einleitung*

Die Diskussion um die Rolle und die Funktion der Polizei in der Gesellschaft schwankt zwischen "Machtinstrument des Staates" und "Dienstleistungsagentur der Bürger". In den letzten Jahren hat sich das Verständnis von Polizeiarbeit als öffentlicher Dienstleistung zunehmend durchgesetzt, wonach sich die Polizei primär an den Bedürfnissen der Bürger orientieren soll. Polizei und Bevölkerung produzieren gemeinsam die Sicherheit, die in modernen Gesellschaften und vor allem auch in Gesellschaften, die sich im Umbruch befinden, von den Bürgern als ausgesprochen wichtiges Gut angesehen wird, das die Lebensqualität erheblich beeinflusst. Präventive Ansätze, um das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu verbessern, werden seit Ende der 1980er Jahre auch in Deutschland unter dem Stichwort "Community Policing" bzw. „bürgernahe Polizeiarbeit“ diskutiert. Ausgangspunkt war eine Tagung an der Universität Heidelberg, bei der erstmals in Deutschland die US-amerikanischen Protagonisten des Community Policing diese Idee vorstellten und Umsetzungsversuche diskutiert wurden (Feltes/Rebscher 1990; Dölling/Feltes 1993). Bürgernahe Polizeiarbeit ist demnach keine neue Polizeimethode, sondern eine Philosophie polizeilichen Tätigwerdens, eine Zielvision für die Polizei, welche sich auf die ganze Behörde erstrecken muss. Die Einrichtung einer eigenen Abteilung für bürgernahe Polizeiarbeit ist daher nur dann sinnvoll, wenn gleichzeitig die gesamte Arbeitsphilosophie der Polizei an diese Grundidee angepasst wird. Die Zielvorgabe dabei lautet: Die Polizei ist verantwortlich für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Verhütung von Straftaten und die Verfolgung von Straftätern. Sie muss sich aber auch mit den Ängsten und Befürchtungen der Bevölkerung beschäftigen.

### *Bürgernahe Polizeiarbeit als neue Philosophie*

Bürgernahe Polizeiarbeit setzt nicht nur organisatorische Veränderungen voraus, sondern auch eine grundlegende Veränderung in der Administration polizeilichen Handelns und in der Führungsphilosophie. Entsprechend kann man von einem „Paradigmawechsel der deutschen Kriminalpolitik“ (Steffen 2006, S. 119) sprechen,

denn Bürger sollen als Partner behandelt werden und nicht mehr als „polizeiliches Gegenüber“. Dezentralisierung statt Zentralisierung von Macht ist dazu ebenfalls Voraussetzung wie die Unterstützung von Initiativen, die von unten kommen. Arbeitszufriedenheit, Motivation und kooperatives Führungsverhalten stehen im engen Zusammenhang. Die bisherigen Maßstäbe für polizeiliches Handeln (Kriminalitätsraten, Aufklärungsquoten etc.) entsprechen politischen Wunschvorstellungen, aber nicht den Bedürfnissen, die die Bürger an die Polizei herantragen. Daher erfordert bürgernahe Polizeiarbeit auch ein Umdenken bei Politikern, wobei die oftmals in diesem Kontext diskutierte „Null Toleranz“-Idee, die aus New York nach Deutschland transportiert wurde, keinerlei Gemeinsamkeiten mit diesem Ansatz aufweist (vgl. Schwind 2011, S. 338; Feltes 2001, sowie die Beiträge bei Dreher/Feltes 1998).

#### *Bürgernahe Polizeiarbeit und kommunale Kriminalprävention*

Voraussetzung für diese an den Bedürfnissen der Bürger orientierte Polizeiarbeit ist ein regionales Lagebild, das erstellt wird, um folgende Fragen beantworten zu können: Welche (nicht nur, aber auch polizeilich relevanten) Probleme gibt es in einer Gemeinde? Wer definiert diese Probleme? Wer kann sie beeinflussen? Bei der kommunalen Kriminalprävention, die mit der bürgernahen Polizeiarbeit einhergeht, oftmals aber auch fälschlicherweise als „Ersatz“ für bürgernahe Polizeiarbeit gesehen wird, geht es darum, mit regional unterschiedlichen Schwerpunkten das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger zu stärken und ihnen das Gefühl zu vermitteln, dass ihre Probleme, Ängste und Schwierigkeiten ernst genommen werden. Gemeinsam mit ihnen wird versucht, Lösungen für regionale Probleme zu finden (Schwind 2011, S. 369 ff., Feltes 1993, 1994).

Bürgernahe Polizeiarbeit geht auch davon aus, dass die Polizei die einzige Hilfe- und Dienstleistungseinrichtung ist, die rund um die Uhr dem Bürger zur Verfügung steht und auch entsprechend vom Bürger genutzt wird. Gleichzeitig ist festzustellen, dass nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern der Bedarf an polizeilicher Hilfe- und Dienstleistung, aber auch an intervenierender Konfliktschlichtung zunimmt. Dabei sind die Möglichkeiten, Kriminalität zu bekämpfen, tatsächlich eher beschränkt, und die Einsicht, dass Kriminalität primär ein kommunales Problem und Prävention eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, verbreitet sich immer mehr. Im Rahmen der

kommunalen Kriminalprävention und mit einer bürgernahen Polizeiarbeit soll intensiver mit den Bürgern zusammengearbeitet werden, um Kriminalität im Kontext der anderen sozialen Probleme eines Gemeinwesens zu sehen und entsprechend damit umzugehen. Prävention vor Repression ist das Ziel, die Polizei soll gemeinsam mit für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständig sein. Die Polizei gesteht damit das "unmögliche Mandat" (Manning, 1977) der alleinigen Verantwortlichkeit für Sicherheit und Ordnung in der Gesellschaft ein. Andere staatliche Einrichtungen, private Organisationen, NGO's, Geschäftsleute, Hauseigentümer und Einzelpersonen werden mit in die Produktion von Sicherheit einbezogen.

Die Aufgabe der Polizei besteht dabei darin, als Ratgeber zu agieren und dort, wo repressive, strafverfolgende Maßnahmen notwendig sind, diese unter Beachtung der rechtstaatlichen Grundsätze umzusetzen. Trotz aller Unterschiede in der tatsächlichen Umsetzung haben alle bislang praktizierten Modelle der bürgernahen Polizeiarbeit zwei Gemeinsamkeiten: Sie schaffen bessere Verbindungen zwischen Polizei, Gemeinde und Bürgern, um Strafverfolgung mit anderen öffentlichen und privaten Leistungen, die die Lebensqualität der Bürger verbessern können, zu ergänzen oder möglichst zu ersetzen. Und sie verstärken die Möglichkeiten der Polizei, Probleme in der Kommune systematisch zu identifizieren, zu analysieren und dann zu entscheiden, wer in welcher Form darauf reagieren kann oder muss. Dass dies nicht immer die Polizei sein kann und soll, ist eine Konsequenz aus diesem Ansatz. Die bislang vorliegenden Ergebnisse haben gezeigt, dass diese Strategie bessere Beziehungen zwischen der Bevölkerung und der Polizei herstellen kann, die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Polizeiarbeit verstärkt, Kriminalitätsangst senkt und die Lebensqualität in den betroffenen Gebieten erhöht. Wesley Skogan (1990, 2004) sieht gemeinwesenbezogene Polizeiarbeit durch drei Kriterien gekennzeichnet: Dezentralisierung, Beteiligung und Problemlösung. Das Problem bestand und besteht darin, dass sich vor allem die Beteiligung in Wohngebieten der Mittelschicht relativ einfach herstellen lässt, während die Bewohner der von Kriminalität meist stärker betroffenen sozial benachteiligten Nachbarschaften einen hohen Leidensdruck benötigen, um sich selbst entsprechend zu engagieren.

Kommunale Kriminalprävention versucht aber auch, individuelle und gesellschaftliche Bedingungen abweichenden Verhaltens im kommunalen Kontext festzustellen, um praktikable Methoden der Kriminalitätsverhütung zu entwickeln, zu realisieren und zu

bewerten. Die Frage dabei ist, ob Kriminalität überhaupt entscheidend bekämpft werden kann und ob der soziale Friede nicht möglicherweise durch andere Faktoren beeinträchtigt wird, die mit Kriminalität nur wenig zu tun haben. Wenn es sich zeigt, dass es schwierig bis unmöglich ist, durch präventive oder repressive Maßnahmen eine wesentliche Reduzierung von Kriminalität zu erreichen, dann muss es darum gehen, den Umgang mit Kriminalität zu erlernen und das Sicherheitsgefühl der Bürger, das meist in keiner Relation zur tatsächlichen Kriminalitätsbelastung steht, zu stärken.

Der Einstieg in ein solches Präventionskonzept der bürgernahen Polizeiarbeit erfolgt zumeist über die Bildung einer Arbeitsgruppe, deren Aufgabe u.a. die Bestandsaufnahme der Sozialstruktur und die Erstellung eines Kriminalitätslagebildes in der Kommune ist, wobei dieses Kriminalitätslagebild durch eine Befragung der Bevölkerung ergänzt werden muss. Zudem wird versucht, auf diesem Wege Erkenntnisse zum Sicherheitsgefühl und zur Kriminalitätsfurcht sowie zum Anzeigeverhalten zu gewinnen.

Nach Abschluss dieser Analyse können einzelne Problemfelder mit individuellen, der Lage angepassten, Maßnahmen angegangen werden. Ziel dieser Maßnahmen kann die quantitative und qualitative Reduzierung von Kriminalität sein. Es muss aber darum gehen, Kriminalitätsfurcht zu reduzieren und das individuelle Sicherheitsgefühl zu stärken sowie die Ursachen der Furcht zu beseitigen.

Dabei wird der direkte Kontakt zwischen einzelnen Institutionen gefördert, um übergreifende Problemlösungen zu ermöglichen. Sog. „Problemgruppen“ und Minderheiten sind in den Problemlösungsprozess einzubeziehen und ihre Probleme und ihre Sichtweise zu berücksichtigen. Erfolge dieser Strategie lassen sich meist nicht kurzfristig, sondern mittel- bis langfristig feststellen. Die intensive Zusammenarbeit zwischen Polizei, Bürgern und anderen Institutionen führt aber bereits kurzfristig dazu, dass das gegenseitige Verständnis und Vertrauen wächst und die Bürger sich in ihrer Stadt wohler fühlen.

Erfahrungen haben gezeigt, dass kommunale Kriminalprävention über die Zusammenarbeit der Polizei mit der Bevölkerung hinausgehen muss, will man Probleme im Zusammenhang mit Sicherheit und Ordnung nachhaltig überwinden. Die Polizei allein kann keine Arbeitsplätze schaffen, die Schulsituation nicht ändern, nicht einmal dafür sorgen, dass die Müllabfuhr oder Stadtreinigung so funktioniert, dass störender Unrat regelmäßig und schnell beseitigt werden kann. In den meisten Fällen können Probleme

der öffentlichen Ordnung nur mit Hilfe und Unterstützung anderer Behörden oder Institutionen bewältigt werden. Im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung und -verhütung hängt effektive Polizeiarbeit auch davon ab, wie gut oder schlecht die Zusammenarbeit und Abstimmung mit anderen Akteuren des Justizapparates sind. Hier sind behördenübergreifende Strategien zu entwickeln. Entsprechend gibt es Versuche, nicht nur die Polizeiarbeit bürgernah auszugestalten, sondern auch die Arbeit der Staatsanwaltschaften und der Gerichte zu dezentralisieren und eine nachbarschaftsbezogene Zusammenarbeit zwischen diesen Institutionen vor allem in Problembereichen zu erreichen.

### *Strukturelle Fragen*

Kommunale Kriminalprävention und bürgernahe Polizeiarbeit müssen mit veränderten Organisations- und Managementstrukturen bei der Polizei einhergehen. Wenn die Idee der gemeindenahen Polizeiarbeit davon ausgeht, dass der Funktionsbereich der Polizei im Gemeinwesen ausgeweitet werden muss, so geschieht dies nicht aus vordergründig politischen oder einsatztaktischen Gründen, sondern weil mit der zunehmenden Diffusion von Gemeinschaft und rückläufiger gegenseitiger Abhängigkeit untereinander zunehmend die Institution in den Mittelpunkt rückt, die für die verschiedenen Unordentlichkeiten und Konflikte des Alltags zuständig ist: die Polizei.

Bürgernahe Polizeiarbeit verlangt einen entscheidenden Wechsel in der Philosophie und in der Kultur von Polizeiarbeit. Es geht um eine offenere und demokratischere Orientierung, verbunden mit einer Neudefinition und Erweiterung der Rolle der Polizei. Eine solche Orientierung verlangt ein organisches Organisationsdesign (nicht autoritär) und partizipatorisches Management (Verantwortungsdelegation). Das Schwergewicht der Arbeit muss darin bestehen, die regionalen Probleme zu definieren und kreative Wege zu finden, um diese zu lösen.

In den letzten Jahren sind in Deutschland eine Vielzahl von Kooperationsformen zwischen Polizei und lokaler Bevölkerung entstanden, denen die Annahme zugrunde liegt, dass Kriminalität im lokalen Kontext gelöst werden muss. In der konkreten Umsetzung gehen sie höchst unterschiedlich vor. Dabei ist eine Abgrenzung zwischen kommunaler Kriminalprävention und dem, was als „Community Policing“ oder bürgernahe Polizeiarbeit diskutiert wird, nur selten möglich (Feltes 1995 a).

Seit 1980 wurde in Deutschland mit der Einrichtung sogenannter kriminalpräventiver Räte begonnen. Inzwischen gibt es auf kommunaler und regionaler Ebene mehr als 2.000 Präventionsnetzwerke, wobei der Höhepunkt der Gründungen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre lag<sup>1</sup>. In einigen Bundesländern existieren parallel zu den Präventionsgremien noch andere Netzwerke, wie z.B. in Nordrhein-Westfalen, wo sich ca. 700 Ordnungspartnerschaften in 179 Städten etabliert haben (Frevel 2007). Ordnungspartnerschaften gibt es unter anderem zwischen Polizei- und Ordnungsbehörden, Schulen, Universitäten und dem öffentlichen Personennahverkehr. Diese und weitere Zusammenschlüsse von Polizei und kommunalen Behörden mit ihren Ordnungs-, Sozial- und Jugendämtern verfolgen das Ziel, in einer Stadt und Gemeinde die Beteiligten an einen Tisch zu holen und durch dieses Netzwerk der Missstände zu beseitigen. Die Themenfelder reichen dabei von Spielplatzpatenschaften über Hilfe für jugendliche Migranten bis hin zur Zusammenarbeit zwischen Stadt, Polizei und Bundespolizei bei Problemen auf Bahnhofsvorplätzen. Präventionsgremien decken ein breites Themenspektrum ab, zielen mit ihren Maßnahmen aber vorrangig auf Kinder und Jugendliche.

### *Innere Sicherheit und Lebensqualität*

Zu den zentralen Dimensionen von Lebensqualität gehören die Sicherheit und das Sicherheitsgefühl der Bürger. Die verstärkte Orientierung an den Bedürfnissen der Bürger führte in zahlreichen Kommunen dazu, das Problem „Sicherheit“ bzw. „Kriminalität“ im Rahmen gemeindlicher Planungen aufzugreifen. Hierfür fehlten den Kommunen bis Mitte der 1990er Jahre entsprechende Vorlagen. Die Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg (1998) hatte daraufhin in Städten und Gemeinden Baden-Württembergs Studien zur Viktimisierung und Verbrechensfurcht durchgeführt und ein Handbuch sowie einen Muster-Fragebogen für solche Befragungen entwickelt. Das Standardinventar<sup>2</sup> ist geeignet, Maßnahmen zur kommunalen

<sup>1</sup> Der „Infopool“ des BKA mit Recherchemöglichkeit ist verfügbar unter [http://www.infopool-polizeikonzepte.bka.de/index\\_internet.php](http://www.infopool-polizeikonzepte.bka.de/index_internet.php), eine (ältere) Projektübersicht unter [http://www.bka.de/nm\\_205998/SharedDocs/Downloads/DE/ThemenABisZ/Kriminalpraevention/bundLaenderProjektsammlung2003,templateld=raw,property=publicationFile.pdf/bundLaenderProjektsammlung2003.pdf](http://www.bka.de/nm_205998/SharedDocs/Downloads/DE/ThemenABisZ/Kriminalpraevention/bundLaenderProjektsammlung2003,templateld=raw,property=publicationFile.pdf/bundLaenderProjektsammlung2003.pdf) (27.4.2013)

<sup>2</sup> <http://www.polizei-bw.de/praevention/Documents/kkp/BROSCH%C3%9CRE%20-%20Handbuch%20zur%20Bev%C3%B6lkerungsbefragung.pdf> (27.4.2013)

len Kriminalprävention zu planen und bietet Hilfen zur Umsetzung. Ausgangsbasis waren die Arbeiten der Forschungsgruppe, die seit 1993 die Begleitforschung in dem durch das Innenministerium in Baden-Württemberg initiierten Pilotprojekt „Kommunale Kriminalprävention“ durchführte (vgl. die Beiträge bei Feltes 1995). Die Bürgerbefragungen zur Viktimisierung, Kriminalitätsfurcht, sowie zu lokalen Problemlagen und deren möglichen Lösungen sowie zur Einstellung der Bürger gegenüber Instanzen der formellen sozialen Kontrolle wurden auch mit überregionalen bundesweiten Daten verglichen (vgl. *Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention* 1998).

Bürgerbefragungen sind eine unverzichtbare Grundlage für eine bürgerorientierte Polizei- und Sicherheitsarbeit. Durch die Bevölkerungsbefragung soll zum einen erhoben werden, wie sich die Sicherheitslage aus Sicht der Bürger darstellt, vor allem wie hoch die Belastung mit erfahrener Kriminalität ist und wo und weshalb sich die Bürger fürchten oder sich unsicher fühlen. Zum anderen soll erhoben werden, welches die dringendsten Probleme der Gemeinde aus Sicht der Bürger sind, welche Probleme sie vor allem beunruhigen und welchen Stellenwert die Sicherheit hierbei einnimmt. Den Verantwortlichen in den Kommunen soll so die Möglichkeit gegeben werden, die Sicherheitsprobleme und Sorgen der Bevölkerung besser als zuvor kennen zu lernen, und zwar nicht nur für das Gesamtgebiet der Gemeinde, sondern auch für die einzelnen Wohngebiete. Die Ergebnisse müssen Orientierungsmaßstab und Planungsgrundlage in der Kommune sein (Hohage 2004). Zwischenzeitlich wurden vergleichbare Befragungen zur Kriminalitätsfurcht, Strafbedürfnissen und wahrgenommene Kriminalitätsentwicklung mehrmals auch auf Bundesebene durchgeführt (Baier u.a. 2011). Methodisch angemessene Evaluationen von Projekten zur Kommunalen Kriminalprävention sowie zur bürgernahem Polizeiarbeit sind aber nach wie vor kaum zu finden (vgl. Obergfell-Fuchs 2004).

Die vereinzelt geäußerte Kritik an den Modellen der bürgernahen Polizeiarbeit oder der kommunalen Kriminalprävention ist ernst zu nehmen. Kritisiert wird, dass diese Ansätze mit Praktiken verbunden werden, welche Bevölkerungsgruppen aus der Gemeinschaft ausschließen. Die Modelle seien die Weiterführung einer „neoliberalen Kriminalpolitik“ (Schreiber 2013, S. 13), und dienten der „Kolonialisierung der Sozialpolitik durch die Kriminalpolitik“ (Kreissl 1981, S. 133). Polizei dränge sich in die Sphäre der kom-

---

munalen Selbstverwaltung hinein, die Bürgernähe der Polizei verschleierte die eigentliche Machtkonstellation zwischen Bürger und Staatsgewalt und problematische Einstellungen und Verhaltensweisen der Polizei gegenüber gesellschaftlichen Minderheiten würden kaschiert und möglicherweise sogar verstärkt. Zudem würden Bewohner stigmatisiert, ohne dass die grundlegenden Probleme sozialer Benachteiligung tatsächlich angegangen würden (Schreiber 2013). Dem ist entgegenzuhalten, dass die Beschreibung und Analyse der Probleme auf kleinräumiger Ebene notwendig ist, um angemessene Lösungen zu finden. Es ist Aufgabe (auch) der Polizei, dann dafür zu sorgen, dass diese Lösungen nicht auf repressive oder repressiv-präventive Maßnahmen reduziert werden, sondern dass die strukturellen Probleme benannt und angegangen werden. Insofern ist die Rolle der Polizei bei der bürgernahen Polizeiarbeit auch die eines Katalysators: Sie kann und muss gesellschaftliche Veränderungsprozesse in Gang setzen, um soziale Veränderungen zu erreichen, welche dann mittelfristig auch die Kriminalität reduzieren können. Kurzfristige Lösungen dienen vordergründigen politischen Interessen. Dem muss sich eine demokratische Polizei verweigern.

#### *Der Ansatzpunkt: Das Quartier*

Der Ansatz kommunalpräventiven Handelns ist das kommunale Quartier. Die ganzheitliche Sichtweise dieses Handlungsrahmens in seiner infrastrukturellen, architektonischen, versorgungstechnischen, sozialintegrativen, gentrifizierungsbegünstigenden und kriminalitätsstatistischen Bedeutung ermöglicht es, Kriminalitätsursachen zu erkennen und zu lokalisieren. Stadtteilorientierte Gemeinwesenarbeit will die Bewohner befähigen, Druck auf Politik und Verwaltung auszuüben um Veränderungen zu erreichen. Die zunehmend vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise gestellte Frage nach der Wirkung öffentlich finanzierter Maßnahmen verlangt nach objektiven Bewertungen der eingesetzten Ressourcen hinsichtlich Effektivität, Kosten-Nutzen-Relation bzw. Wirtschaftlichkeit. Die Erfahrungen zeigen, dass diese Überlegungen vielerorts die Akzeptanz der kommunalen Kriminalprävention fördern. Neben der Kriminalitätslage sind drei Analyseebenen von Interesse, die Rahmenbedingungen menschlichen und damit auch devianten Handelns sind: Infrastruktur, Sozialstruktur und situative Gegebenheiten. Umstritten war dieser Ansatz, da er zur „Stigmatisierung“ von Stadtteilen beitragen könne. Entsprechend haben sich Städte geweigert,

an den Aktivitäten zur „Sozialen Stadt“<sup>3</sup> mitzuwirken, in denen versucht wurde und versucht wird, die unterschiedlichen Aktivitäten zur Verbesserung der kommunalen Lebensbedingungen zu bündeln. Allerdings lässt sich die Tatsache der regionalen Verteilung von Problemen nicht leugnen. Stadtteile, die Kriminalitätsschwerpunkte haben, sind meist auch benachteiligt, was die Versorgung mit kommunaler Infrastruktur in den Bereichen Soziales, Gesundheit und Bildung anbetrifft.

Die vorhandenen Daten und methodischen Ansätzen zur regionalen, kleinräumigen Analyse verschiedener Kriminalitätsformen bieten ein großes Potential für die Strukturierung der polizeilichen Arbeit. Dies betrifft sowohl präventive wie repressive Maßnahmen, vor allem aber allgemeine (sozial-) pädagogische und sozialräumliche Maßnahmen. Die Zusammenführung von Daten aus den Bereichen Soziales, Gesundheit, Schule und Polizei stellt einen wichtigen Ansatzpunkt dar, wenn die beteiligten Ressorts *gemeinsam* an Lösungsansätzen arbeiten.

Die Idee des „Quartiersmanagements“ wird vielerorts weiter verfolgt und ausgebaut, um der räumlichen und sozialen Bedeutung von Prävention gerecht zu werden. Denn diese entspricht den aktuellen kriminologischen Erkenntnissen aus der Analyse von Zusammenhängen zwischen sozio-strukturellen Merkmalen des Raumes und der Kriminalitäts- und Täterbelastung, wonach die Häufung ungünstiger Faktoren Abweichung und Kriminalität produziert. Polizei alleine kann effektiv und nachhaltig weder präventiv, noch repressiv notwendige und wahrnehmbare Veränderungen bewirken. Prävention ist keine Aufgabe von Polizei und Justiz alleine. Die Verhinderung von Straftaten ist nur durch eine konzertierte Aktion der Ressorts möglich, die für Polizei, Justiz, Soziales, Kinder, Jugend, Gesundheit, Umwelt, Bau, Verkehr, Bildung zuständig sind.

### *Die Regionale Verteilung von Kriminalität / Crime Mapping*

Die Idee der Analyse der regionalen Verteilung der Kriminalität ist nicht neu. Dabei wird in Deutschland inzwischen eine computergestützte und grafisch aufbereitete Darstellung von Daten betrieben, die weit über das vor allem in den USA, aber auch in Großbritannien übliche und vor allem öffentlichkeitswirksame „Crime Mapping“<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> vgl. <http://www.soziale-stadt.nrw.de/> (15.05.2013)

<sup>4</sup> vgl. für Los Angeles [http://www.lapdonline.org/crime\\_mapping\\_and\\_compstat](http://www.lapdonline.org/crime_mapping_and_compstat) und für Großbritannien <http://www.police.uk/> bzw. für London <http://maps.met.police.uk/> (15.05.2013)

hinausgeht. In der regionalen, kleinräumigen Analyse der Daten wird großes Potential für die weitere Strukturierung der polizeilichen Arbeit gesehen, und zwar sowohl bzgl. präventiver wie repressiver polizeilicher Maßnahmen, als auch und vor allem bezüglich allgemeiner (sozial)pädagogischer und sozialräumlicher Maßnahmen.

Das sog. „Hot-Spot-Mapping“ wird in der Polizeiwissenschaft als Möglichkeit diskutiert, polizeiliche Ressourcen effektiver einzusetzen (Reece-Smith/Kirby 2013; Chainey/ Ratcliffe 2005). Kritisiert wird, dass sich der Einsatz zu sehr an polizeilichen Daten orientiert. Diese Beschränkung muss aufgegeben werden. Durch die Zusammenführung von Daten aus den Bereichen Soziales, Gesundheit, Schule und Polizei können präventiv wie repressiv relevante Erkenntnisse gewonnen werden können. Ein solcher „Multi-Agency-Ansatz“ gilt als besonders effektiv und effizient bei der Kriminalitätsanalyse und bei der Prävention (vgl. Reece-Smith/Kirby 2013, S. 51), wenn diese Ergebnisse zwischen den beteiligten Institutionen diskutiert werden, um so das vorhandene, intensive Praxiswissen besser in daraus abzuleitende Entscheidungen einzubringen.

Parallel dazu wird die Kombination von Intelligence-Led Policing (ILP), Problem-Oriented Policing (POP) und Community Policing (CP) als vielversprechende Möglichkeit diskutiert, tatort- bzw. situationsbezogene Prävention mit erfolgreicher Repression zu verbinden. Konkret bedeutet dies, dass die vorhandenen polizeilichen Informationen möglichst zeitnah auszuwerten sind (z.B. zur Anzeigeerstattung, aber z.B. auch Erkenntnisse aus Tatortaufnahmen oder Zeugenvernehmungen), problemorientierte Ansätze entwickelt werden müssen und diese durch bürgernahe Polizeiarbeit umzusetzen sind. Die Polizei in Den Haag hat dazu die Begriffe „hot crimes“ (Straftaten, die aktuell besonders belastend sind) „hot shots“ (besonders aktive Wiederholungs- bzw. Intensivtäter), „hot victims“ (besonders belastete Opfer) und „hot groups“ (Banden, kriminelle Organisationen) entwickelt (Versteegh/ v.d.Plas/ Nieuwstraten 2013, S. 71 ff.) und geht davon aus, dass mit der Kombination der o.gen. Ansätze ein Kriminalitätsrückgang erzielt werden kann – vorausgesetzt, die Beteiligung der Bürger wird entsprechend organisiert und optimiert, denn in ihr wird ein Schlüsselement des Erfolges gesehen.

Neuere kriminalgeografische Arbeiten konzentrieren sich dementsprechend auf die Analyse von Zusammenhängen zwischen sozio-strukturellen Merkmalen des Rau-

mes und der Kriminalitäts- und Täterbelastung. Sozioökologische Studien bestätigen, dass die Häufung ungünstiger Faktoren Abweichung und Kriminalität produziert. In Stadtvierteln mit starken Armutskonzentrationen zeigt sich ein Verstärkungseffekt in Bezug auf Delinquenz, vor allem von Jugendlichen.

Basierend auf einer Langzeitstudie legen Weisburd u.a. (2012) das Augenmerk auf kleinräumige „micro communities“, die als Straßensegmente definiert werden. Dabei können sie nachweisen, dass sich die Hälfte der begangenen Straftaten in lediglich 5 bis 6 % der Straßensegmente der Stadt ereignet. Diese „Crime Hot Spots“ sind nicht in einer einzelnen Nachbarschaft angesiedelt und die Unterschiedlichkeit zwischen den einzelnen betroffenen Straßenzügen ist groß. Wesentliche Ergebnisse und Informationen gehen verloren, wenn man den Fokus auf größere Einheiten wie Nachbarschaften oder gar Gemeinden legt. Weisburd u.a. identifizieren zudem eine große Anzahl von Risikofaktoren und von protektiven, beschützenden Faktoren, um daraus präventive Strategien zu entwickeln. Die Botschaft lautet: Schaut Euch die Straßen, Wege und Plätze an, die besonders kriminalitätsträchtig sind und vergleicht nicht Städte oder Bezirke miteinander. Nur so kommt man den Ursachen für Kriminalität näher und nur so kann man effektive Präventionsstrategien entwickeln (so auch Wulf/Obergfell-Fuchs 2013). Im Ergebnis wollen Weisburd u.a. das, was als „hot spot policing“ diskutiert wird, mit effektiven Präventionsmethoden kombinieren. Die Tatsache, dass es dabei vor allem um soziale Aspekte im Gemeinwesen gehen muss, dürfte nicht verwundern, ist aber für alle, die nach „mehr vom Selben“ (Watzlawick) zur Bekämpfung der Kriminalität rufen, eine schlechte Nachricht. Mehr Justiz, mehr und härtere Gesetze, mehr Repression, mehr oder gar „härtere“ Polizei bringen keinen Erfolg. Es geht darum, die vorhandenen Ressourcen effektiv und angemessen umzusetzen. Diese Idee des „Smart Policing“<sup>5</sup> besteht darin, Strategien zu entwickeln, die effektiv, effizient und wirtschaftlich sind.

### *Sozialer Zusammenhalt als präventiver Faktor*

Auf der Suche nach den Faktoren, die Kriminalität und Verbrechensfurcht gleichermaßen reduzieren können, wurde der Begriff der „Collective Efficacy“ geprägt. Er bezeichnet eine Form sozialen Kapitals, wozu die Bereitschaft gehört, einzuschrei-

---

<sup>5</sup> <http://www.smartpolicinginitiative.com/> (15.05.2013)

ten, wenn man eine verdächtige Person in der Gegend bemerkt. Zudem soll man bereit sein, für das Verhalten von Jugendlichen in der Nachbarschaft Verantwortung zu übernehmen und „reciprocate social support“ zu leisten, also anderen zu helfen, wenn sie in Schwierigkeiten sind. Die Nachbarschaft sollte insgesamt ein „hilfreicher Ort“ sein und als solcher wahrgenommen werden. Die Bürger müssen (im Rahmen des rechtlich zulässigen) selbst intervenieren, und dazu sei eine Stärkung der informellen Kontrolle notwendig, mit der Kriminalität eher reduziert werden kann als durch formelle (polizeiliche, strafrechtliche) Kontrolle.

Ebenfalls in diesem Kontext wurde der Begriff der „sozialen Kohäsion“ (Social Cohesion) geprägt. Er bezeichnet den Zusammenhalt von Mitgliedern einer Gruppe, in der gegenseitiges Vertrauen und Solidarität besteht. Soziale Kohäsion ist dort gegeben, wo sich Menschen kennen, einander vertrauen und gemeinsame Werte teilen. Soziale Kohäsion ist damit eine wesentliche Voraussetzung für Resilienz. Studien zeigen, dass in städtischen Räumen, in denen ein hohes Maß an sozialer Kohäsion gemessen wurde, ein niedrigeres Kriminalitätsaufkommen besteht als in Stadteilen, in denen nur ein geringes Maß an sozialem Zusammenhalt vorlag. Städtische Räume, in denen die Bevölkerung gemeinsame bzw. gemeinschaftliche Wirkkraft entfaltet und die Fähigkeit und Bereitschaft hat, Verantwortung zu übernehmen, sind nicht nur sicherer im Sinne eines geringeren Kriminalitätsaufkommens, sie sind zugleich mit weniger Unsicherheitsgefühlen verbunden und schaffen die Voraussetzungen, damit die Bevölkerung inneren und äußeren Gefahren vitaler begegnen und in außergewöhnlichen Schadenslagen größere Selbstheilungskräfte entfalten kann. Die Stärkung von sozialer Kohäsion wird als ganzheitlicher Präventionsansatz verstanden. Das zentrale, übergeordnete Ziel besteht darin, Strategien zu entwickeln, die soziale Kohäsion einer Gemeinschaft so zu stärken, dass die Gemeinschaft Gefahren selbständig entgegentreten bzw. größere Selbstheilungs- und Unterstützungskräfte freisetzen kann.

Generell gibt es Hinweise darauf, dass ein sog. „problem oriented policing“ bzw. „evidence based policing“ (Bullock/Tilley 2009) durchaus Erfolge haben kann, wenn es angemessen vorbereitet wird. Dabei spielt einerseits das, was als Hinweis angesehen werden kann, ob und wie polizeiliche Maßnahmen „wirken“, eine wichtige Rolle; andererseits ist die Frage, wie dies zu messen ist und wie die Erhebung der

notwendigen Daten und die Auswertung von Anfang an mit eingeplant wird, wichtig. Weiterhin ist es notwendig, das Bewusstsein für die Wichtigkeit solcher Maßnahmen zu schärfen, um den Prozess polizeilichen Handelns stärker als dies bislang der Fall ist, zu überprüfen. Zudem sollten die Erwartungen an das eigene Handeln überprüft und wenn notwendig, relativiert werden. Es sollten sog. „good practise-Modelle“ entwickelt und in die Praxis übertragen werden. Solange dies nicht systematisch erfolgt, solange bleibt es bei dem allseits bekannten „Stochern im Nebel“, wobei dabei durchaus öffentlichkeitswirksame „Erfolge“ erzielt werden können, deren Realität und Nachhaltigkeit allerdings meist sehr zweifelhaft sind. Wirkliche Erfolge sind nur dann gegeben, wenn man sie repliziert kann, d.h. wenn man Ursache und Wirkung entsprechend definieren kann.

#### Literatur

- Baier, Dirk, Stefanie Kemme, Michael Hanslmaier, Bettina Doering, Florian Rehbein, Christian Pfeiffer (2011): Kriminalitätsfurcht, Strafbedürfnisse und wahrgenommene Kriminalitätsentwicklung. Ergebnisse von bevölkerungsrepräsentativen Befragungen aus den Jahren 2004, 2006 und 2010. Verfügbar unter [www.kfn.de/versions/kfn/assets/fob117.pdf](http://www.kfn.de/versions/kfn/assets/fob117.pdf) (27.4.2013)
- Bundesministerium des Innern, 2. Periodischer Sicherheitsbericht 2006, Kurzfassung
- Chainey, Spencer, Jerry Ratcliffe (2005): GIS and Crime Mapping. Chichester.
- Dölling, Dieter, Thomas Feltes (Hrsg.): Community Policing. Comparative Aspects of Community Oriented Police Work. Holzkirchen
- Dreher, Gunter, Thomas Feltes (Hrsg.) (1998): Das Modell New York. Kriminalprävention durch `Zero Tolerance`? Beiträge zur aktuellen kriminalpolitischen Diskussion. Holzkirchen 2. Auflage 1998
- Feltes, Thomas, Erich Rebscher (Hrsg.) (1990): Polizei und Bevölkerung. Beiträge zum Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung und zur gemeindebezogenen Polizeiarbeit („Community Policing“). Holzkirchen.
- Feltes, Thomas (1994): New Philosophies in Policing. In: Police Studies 1994, S. 29-48
- Feltes, Thomas (Hrsg.) (1995): Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg. Holzkirchen: Felix Verlag.
- Feltes, Thomas (1995 a): Bürgernahe Polizeiarbeit - neuer Wein in alten Schläuchen? In: Jahrbuch Rechts- und Kriminalsoziologie, S. 125-148
- Feltes, Thomas (2001): Das Zero-Tolerance-Konzept: Gartenzwerge aus New York. Oder: Was fangen wir mit der US-amerikanischen Polizeistrategie an? In: Kriminalistik 2001, S. 85-89

- Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg (1998): Viktimisierungen, Kriminalitätsfurcht und Bewertung der Polizei in Deutschland. Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 81(2), 67-82.
- Frevel, Bernhard (Hrsg.) (2007): Kooperative Sicherheitspolitik in Mittelstädten – Studien zu Ordnungspartnerschaften und Kriminalpräventiven Räten. Frankfurt, Verlag für Polizeiwissenschaft
- Hohage, Christoph (2004): „Incivilities“ und Kriminalitätsfurcht. In: Zeitschrift für soziale Probleme und soziale Kontrolle 15, Heft 1, S. 77 – 95
- Kreissl, Reinhard (1981): Die präventive Polizei. Auf dem Weg zur gläsernen Gesellschaft? In: Kritische Justiz 14, 2, S. 128 - 139
- Lindström, Peter (2011): Fler poliser - färre brott? Linnæus University studies in policing. [http://lnu.se/polopoly\\_fs/1.55196!hela%20rapporten.pdf](http://lnu.se/polopoly_fs/1.55196!hela%20rapporten.pdf) (15.07.2012)
- Nagin, Daniel (2013): Deterrence in the Twenty-first Century: A Review of the Evidence. In: Crime and Justice 25, Chicago (Univ. of Chicago Press) (im Erscheinen, hier zitiert nach einem Vorabdruck des Autors vom März 2013)
- Obergfell-Fuchs, Joachim (2004): Wirkung und Effizienz Kommunaler Kriminalprävention In: Kerner, Hans-Jürgen; Marks, Erich (Hrsg.): Internetdokumentation Deutscher Präventionstag. Hannover. [http://www.praeventionstag.de/content/9\\_praev/doku/obergfelfuchs/index\\_9\\_obergfelfuchs.htm](http://www.praeventionstag.de/content/9_praev/doku/obergfelfuchs/index_9_obergfelfuchs.htm) (27.4.2013)
- Reece-Smith, Rachael, Stuart Kirby (2013): Exploring the VLI, for Identifying Priority Neighborhoods, in the Context of Multi-Agency Community Safety Initiatives. In: Policing 7, 1, S. 42 - 52
- Schreiber, Verena (2013): Fraktale Sicherheiten. Eine Kritik der Kommunalen Kriminalprävention. Bielefeld.
- Schwind, Hans-Dieter (2011): Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen. Heidelberg.
- Skogan, Wesley (1990): Probleme gemeinwesenorientierter Polizeiarbeit am Beispiel des Houston-Projektes. In: Thomas Feltes, Erich Rebscher (Hrsg.), Polizei und Bevölkerung. Beiträge zum Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung und zur gemeindebezogenen Polizeiarbeit („Community Policing“). Holzkirchen, S.117 - 130.
- Skogan, Wesley (2004): Community Policing. Can it work? Belmont.
- Steffen, Wiebke (2006): Bürgernähe und gemeinwesenorientierte Polizeiarbeit in Deutschland. In: M. Berg, St. Kapsch, F. Streng (Hrsg.): Strafrecht in den Vereinigten Staaten und Deutschland. Heidelberg, S. 117 – 128
- Versteegh, Peter, Van Der Plas, Theo, Nieuwstraten, Hans (2013): The Best of Three Worlds: more effective policing by a problem-oriented approach of hot crimes, hot spots, hot shots, and hot groups. In: Police Practice and Research: An International Journal 14, 1, S. 66 – 81

- Weisburd, David, Elisabeth R. Groff, Sue-Ming Yang (2012): *The Criminology of Place. Street Segments and our Understanding of the Crime Problem*, 2012.
- Wulf, Rüdiger, Joachim Obergfell-Fuchs (2013), *Prävention an Orten. Kriminologische Grundlagen und kriminalpräventive Ansätze*. In: K. Boers, T. Feltes u.a. (Hrsg.), *Festschrift für Hans-Jürgen Kerner*, Tübingen (in Vorbereitung).

