

**Thomas Feltes**

**Kommunale Kriminalprävention: Studien zur Viktimisierung, Verbrechensfurcht und Polizeibewertung als Ansätze zu einer Neuorientierung von Polizeiarbeit.**

Erschienen in: Dölling, D., Th. Feltes, W. Heinz, H. Kury (Hrsg.): Kommunale Kriminalprävention - Analysen und Perspektiven - Ergebnisse der Begleitforschung zu den Pilotprojekten in Baden-Württemberg. Holzkirchen 2003

Von der Idee zur Umsetzung

1993 war das Thema "Kommunale Kriminalprävention" erst im Entstehen begriffen. Zu diesem Zeitpunkt wurde vom damaligen SPD-Innenminister in Baden-Württemberg das gleichlautende Pilotprojekt in Calw, Freiburg, Ravensburg und Weingarten initiiert. Grundgedanke war und ist, „dass zahlreiche gesellschaftliche Kräfte innerhalb der Kommune lokale Probleme der öffentlichen Sicherheit aufgreifen, gemeinsam Lösungen erarbeiten und diese über interdisziplinäre Arbeitsgruppen umsetzen“<sup>1</sup>. Bereits damals wurde festgestellt, dass solche Projekte zunächst einer gründlichen Bestandsaufnahme bedürfen und dass eine wissenschaftliche Begleitforschung hilfreich und nützlich sein kann. Daher wurde von Innenministerium beschlossen, die Pilotprojekte wissenschaftlich begleiten zu lassen durch die kriminologischen Institute der Universitäten Konstanz und Heidelberg, das Max-Planck-Instituts in Freiburg (Abteilung Kriminologie) und die Hochschule für Polizei in Villingen-Schwenningen. Von dieser Forschergruppe, die auch für die (leider sehr späte) Veröffentlichung dieses Sammelbandes verantwortlich zeichnet, wurden daraufhin regionale Kriminalitätsanalysen erstellt, die im ersten, bereits 1995 erschienenen Band veröffentlicht wurden<sup>2</sup>. Hierfür und im folgenden arbeitete die Projektgruppe eng mit den Polizeidirektionen vor Ort zusammen. Dabei ging es vor allem darum, Erkenntnisse zum Opferrisiko, zur Kriminalitätsfurcht und zum Sicherheitsgefühl der Bürger zu gewinnen und Anhaltspunkte für die Bewertung der Zufriedenheit mit der Polizei im Gemeinwesen zu erhalten. Zudem wollte man wissen, welche konkreten Möglichkeiten es gibt, die Sicherheit am Ort durch gezielte Präventionsmaßnahmen zu verbessern. Dabei war und ist es nicht selbstverständlich, dass auf diesem Gebiet eine intensive Zusammenarbeit verschiedener kriminologischer Forschungseinrichtungen untereinander und mit der Polizeipraxis stattfand. Wer den Wissenschaftsbetrieb kennt, der weiß, welchen diversen Zwängen die dort Tätigen unterworfen sind. Dieses Projekt dürfte das wohl einzige im kriminologischen Bereich sein, an dem über nunmehr fast 10 Jahre drei Forschungsinstitute und eine Polizeifachhochschule zusammengearbeitet haben. Auch war im Bereich der Prävention ein vergleichbares Maß an wissenschaftlicher Begleitung bislang unbekannt. Die Forschungsgruppe hat mit diesem Ansatz daher im mehrfachen Hinsicht Neuland betreten, und die Hoffnung, die Frieder Birzele 1995 äußerte, dass die Verzahnung zwischen empirischer Forschung und polizeilicher Arbeit richtungsweisend wirkt, dürfte sich erfüllt haben, wenn auch unsere Arbeit nach dem Regierungswechsel in Baden-Württemberg nicht weiter finanziell vom Innenministerium unterstützt wurde und wir auf Eigenmittel und das Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Gemeinde angewiesen waren – auch bei der Zusammenstellung der Manuskripte für diesen Band. Zunehmend zeichnet sich ab, dass wissenschaftliche Erkenntnisse im Bereich der Inneren

---

<sup>1</sup> F. Birzele, Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg – Von der Idee zur Umsetzung. In: Th. Feltes (Hrsg.), Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg, Holzkirchen 1995, S. 5.

<sup>2</sup> S. FN 1

Sicherheit zur Grundlage polizeilicher Arbeit gemacht werden, und dieses Projekt sowie die Aktivitäten der für das Projekt stehenden Kollegen dürften hierzu einen Beitrag zu geleistet haben.

Diverse Nachfolgeprojekte hat es in den Jahren nach 1995 gegeben – mit unterschiedlicher Intensität und unterschiedlichen Ergebnissen. So wurden zuletzt vom Autor dieses Beitrages im ersten Quartal des Jahres 2000 in fünf Gemeinden des Schwarzwald-Baar-Kreises sowie in vier Schweizer Städten Bevölkerungsbefragungen durchgeführt, die sich mit der Viktimisierung, der Verbrechensfurcht und der Einschätzung der Polizei durch die Bürger beschäftigten und auf die im folgenden kurz einzugehen sein wird<sup>3</sup>.

### **Internationale Opferforschung mit regionaler Bedeutung**

Ein wichtiges Ergebnis der internationalen Opferforschung ist die Feststellung, dass weder die Zahl der polizeilich registrierten Straftaten noch die Anzahl der in den polizeilichen Statistiken erfassten Opfer der Realität entsprechen. Praktisch alle Studien stellen mehr oder weniger deutliche Differenzen zwischen diesen von der Polizei registrierten Daten und den bei Opferbefragungen ermittelten Werten fest. In der Regel sind die durch Befragungen ermittelten Werte deutlich höher als die polizeilichen Zahlen (in Deutschland etwa um das Dreifache). Dabei gilt, dass je leichter das Delikt, umso größer diese Dunkelziffer ist. Aber selbst für schwere Straftaten wie Raub oder Mord bzw. Totschlag wurden entsprechende Dunkelziffern festgestellt<sup>4</sup>. Nach bisherigen Erkenntnissen der Opferforschung ist die Wahrscheinlichkeit, Opfer zu werden, von den Merkmalen Alter, Geschlecht, Familienstand, Schulbildung, Wohnortgröße und Region des Wohnortes abhängig. Bürger mit den Attributen jung, männlich, unverheiratet und hohe Schulbildung sowie (für Deutschland) Personen mit Wohnsitz in den neuen Bundesländern oder in einer größeren Stadt haben ein deutlich höheres Viktimisierungsrisiko. Diese Beziehungen sind durch zahlreiche Opferstudien (auch unsere eigenen) bestätigt<sup>5</sup>. Die stärksten Effekte gehen dabei vom Alter und vom Urbanisierungsgrad des Wohngebietes aus. Auf der anderen Seite zeigen die bisherigen Ergebnisse zum Teil erhebliche Unterschiede in den sogenannten Prävalenzraten (Anteil der Befragten die angaben, Opfer geworden zu sein). In der Methodendiskussion wurde dabei die Genauigkeit der Aussagen, die in Opferbefragungen erzielt werden können, als vor allem von der Stichprobengröße abhängig angesehen<sup>6</sup>. Wie eine neuere, von Heinz/Spieß/Schnell/Kreuter<sup>7</sup> durchgeführte

---

<sup>3</sup> Die Befragungen im Schwarzwald-Baar-Kreis wurden unter der Leitung des Landratsamtes Schwarzwald-Baar von den jeweiligen Gemeinden (Bad Dürkheim, Blumberg, Furtwangen, St. Georgen, Villingen und Schwenningen) durchgeführt. Die Befragungen in den vier Schweizer Städten (Bülach, Dübendorf, Uster und Thun) waren Bestandteil eines Benchmarking-Projektes dieser Städte, das von TC Team Consult Genf/ durchgeführt wurde. Die wissenschaftliche Begleitung beider Studien lag in den Händen des Autors. Während in den Gemeinden des Schwarzwald-Baar-Kreises jeweils 5.000 repräsentativ ausgewählte Einwohner über 16 Jahren schriftlich befragt wurden, waren es in den Schweizer Städten nur jeweils 2.000. Aufgrund unterschiedlicher Rücklaufquoten wurden dennoch vergleichbare Ausschöpfungen von jeweils etwa 1.000 Einwohnern erzielt.

<sup>4</sup> Aufgrund neuerer gerichtsmedizinischer Schätzungen muss man selbst bei Tötungsdelikten von einer Dunkelziffer von 1:1 ausgehen (aus ein registriertes Tötungsdelikte kommt ein weiteres, der Polizei nicht bekanntes Tötungsdelikte).

<sup>5</sup> S. die Beiträge in Th. Feltes (Hrsg.) (s. FN 1), sowie Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg, Viktimisierungen, Kriminalitätsfurcht und Bewertung der Polizei in Deutschland. Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 2, 1998, S. 67 ff.

<sup>6</sup> Vgl. Ahlborn, W.; Böker, F.; Lehnick, D.: Stichprobengrößen bei Opferbefragungen in der Dunkelfeldforschung. Wiesbaden 1999.

<sup>7</sup> Heinz, W.; Spieß, G.; Schnell, R.; Kreuter, F.: Opferbefragungen 1997. Abschlußbericht für das Bundesministerium der Justiz. Konstanz 1998 (unveröff. Mskr.).

Erhebung ergab, haben aber sog. „Designeffekte“ (Art und Weise, wie die Stichprobe gewonnen und die Befragung durchgeführt wird) eine wesentlich größere Bedeutung, als dies bislang angenommen worden ist. Dies wird z.B. deutlich, wenn man die Ergebnisse der schriftlichen Befragungen, die wir 1994 in Calw, Freiburg und Ravensburg/Weingarten durchgeführt hatten, mit denjenigen unserer deutschlandweiten Erhebung aus dem Jahr 1995 vergleicht, die von GfM-GETAS im Rahmen einer Mehrthemen-Grossumfrage mit mündlichen Interviews durchgeführt wurde<sup>8</sup>. Ergebnisse von Opferbefragungen sind danach – so Lisbach und Spiess – „nur bei weitergehender Kontrolle möglicher Designeffekte vergleichbar und aussagekräftig. Solange dies nicht der Fall ist, können die ermittelten Opferraten nur als Indikatoren der Verteilung von Viktimisierungserfahrungen in den durch die Befragung erreichten Bevölkerungsgruppen interpretiert werden; für Punktmessungen, also die hinreichend präzise Bestimmung der Opferrate in der Grundgesamtheit der Wohnbevölkerung der Bundesrepublik, erscheinen die bislang in Deutschland üblichen Erhebungsverfahren dagegen nicht ausreichend“<sup>9</sup>. Ungeachtet dieser methodischen Probleme (die im übrigen eher für eine Intensivierung bei gleichzeitiger Vereinheitlichung der Forschungsinstrumente als gegen diese Forschung generell sprechen) bleibt die Feststellung, dass von den Viktimisierungsstudien der letzten Jahre wichtige Impulse für die Diskussion um die Innere Sicherheit in Deutschland ausgegangen sind.

### **Sicherheit in der Gemeinde: Die Bürger fürchten sich**

„Die Deutschen fürchten sich zu Tode“ titelte der Spiegel vor einigen Jahren und tatsächlich zeigten internationale Vergleichsstudien, dass Deutsche mehr Ängste und Befürchtungen haben als andere Nationen. Neben der unmittelbaren, meist aber diffusen Angst, Opfer einer Straftat zu werden, sind es zum Teil sehr konkrete Befürchtungen, die in diesem Zusammenhang genannt werden. So denken (in der Befragung im Jahr 2000) im Schwarzwald-Baar-Kreis zwischen 10% und 20% der Befragten „sehr oft“ oder „oft“ daran, Opfer einer Straftat zu werden, und rund die Hälfte der Befragten hat diese Angst zumindest „manchmal“. Auf die konkretere Frage, ob sie nachts alleine in ihrer Wohngegend Angst davor haben, Opfer einer Straftat zu werden, gaben im Schwarzwald-Baar-Kreis zwischen 9% und 16% „sehr oft“ oder „oft“ an; rund 50% haben in den fünf Gemeinden diese Angst „nie“. In der Schweiz lagen diese Werte deutlich höher zwischen 13% und 19%, und dort haben nur 30% „nie“ diese Befürchtungen. Neben personalisierten Befürchtungen spielen „Signale der Sicherheit“ bzw. Signale der Unsicherheit oder Unordnung (signs of incivilities) in der Diskussion um die Sicherheit in den Städten ebenso wie das Stichwort der „social disorder“ eine zunehmende Rolle. „Kurz und knapp: Die Menschen fühlen sich unwohl wo es dunkel oder dreckig ist, und wo „Fremde“ sind“<sup>10</sup>. In den von uns 1994 durchgeführten Befragungen in Calw, Freiburg und Ravensburg/Weingarten gaben z.B. als Furchtgründe an „Ausländer“ zwischen 16% und 21% (je nach Stadt), „Zweifelhafte Gestalten“ zwischen 11% und 20%, „Jugendliche“ zwischen 7% und 13%, „Zu einsam“ zwischen 4% und 11%, „Zu dunkel“ zwischen 5% und 9%. Bei der im Jahr 2000 in vier Schweizer Städten durchgeführten Befragung bestätigte sich dieses Ergebnis: Von mehr als 50% aller Befragten wurden die Bahnhöfe in diesen Städten als Orte genannt, an denen man sich unsicher oder zumindest unwohl fühlt. Grund

---

<sup>8</sup> J. Obergfell-Fuchs, H. Kury: Verbrechensfurcht und kommunale Kriminalprävention – Analysen anhand der Bevölkerungsbefragungen in den Projektstädten und der bundesweiten repräsentativen Bevölkerungsbefragung. In: Th. Feltes (Hrsg.) aaO. (1995), S. 31 ff.

<sup>9</sup> Lisbach/Spiess aaO.

<sup>10</sup> Th. Feltes, T. Langguth, Kommunale Kriminalprävention im Schwarzwald-Baar-Kreis, Auswertung der Expertenbefragung, unveröffentl. Manuskript, Villingen-Schwenningen 1999

dafür sind in der Regel die „zweifelhaften Gestalten“, meist Ausländer. Die Themen „Fremde“ und (in Deutschland) „Jugendliche“ ziehen sich, wenn man konkreter danach fragt, wovor sich die Menschen fürchten, wie ein roter Faden durch viele der bisherigen Studien, die sich in den letzten 10 Jahren mit dieser Furcht beschäftigt haben. „Fremde“ sind Ortsfremde und Kulturfremde. Und auch Jugendliche werden besonders dann als Problem betrachtet, wenn sie keine „Eingeborenen“ sind. Entsprechend ist dort, wo die meisten Fremden sind, das persönliche Sicherheitsgefühl am niedrigsten und umgekehrt fühlen sich in kleineren Ortsteilen, wo „jeder jeden kennt“, die Menschen besonders sicher. Ob man sich sicher oder unsicher, wohl oder unwohl fühlt hat wohl damit zu tun, ob man die Leute kennt oder nicht kennt. Die Frage ist: „Die Leute, denen ich begegne – weiß ich die einzuordnen, weiß ich, was ich von denen zu erwarten habe?“ Wenn man die Menschen und ihren Hintergrund kennt, glaubt man, die Situation leichter einordnen zu können. Entsprechend ist man vorbereitet, kann sein Verhalten anpassen und somit sichergehen, dass man nur absehbare Reaktionen hervorruft. Denn sich „sicher fühlen“ ist manchmal nur ein anderer Begriff für „alles unter Kontrolle haben“. Die Begegnung mit einer Gruppe (unbekannter) Jugendlicher oder junger Erwachsener macht dies deutlich: Sobald dort ein bekanntes Gesicht in der Gruppe ist, wird die Fremdheit und damit die Verunsicherung aufgehoben und man hat keine Angst mehr. Was ebenfalls beunruhigt, ist die Tendenz (fremder) Jugendlicher und junger Erwachsener, Gruppen zu bilden. Das Unsicherheitsgefühl wird vor allem dadurch verstärkt, dass die Befragten diesen Gruppen meist alleine begegnen, da Erwachsene meistens alleine unterwegs sind und sich so auch zahlenmäßig z.B. einer Gruppe von Jugendlichen gegenüber unterlegen und damit unsicher fühlen. Zusammenhänge zwischen „Herumlungern“ und erhöhter Devianz oder Kriminalität werden hergestellt, ohne dass es dafür objektive Nachweise gibt. So gaben in der Schweizer Befragung als Grund für ihre Ängste an bestimmten Stellen in ihrer Stadt viele Bürger an, dass „sich dort in der Nähe (ihrer Meinung nach) Straftaten ereignen“. Auf der anderen Seite gibt nur ein Bruchteil der Befragten an, dass sie dort, wo sie Angst haben, schon einmal selbst Opfer einer Straftat geworden sind. Offensichtlich ist das „Wissen vom Hörensagen“ hier bedeutsamer als die eigene Erfahrung. Dieses Ergebnis bestätigt sich auch, wenn man (wie in dem Schweizer Sample möglich) die Befragten, die selbst in der letzten Zeit Opfer einer Straftat wurden mit denen vergleicht, die jemanden kennen, der Opfer wurde. Während nur etwa 14% der befragten Bürger selbst Opfer einer Straftat geworden sind, kennen deutlich mehr Bürger ein Opfer, nämlich zwischen 32 und 44% der Befragten. Diejenigen, die angaben, Opfer geworden zu sein, haben dabei keine höhere Verbrechensfurcht als diejenigen, die nicht Opfer geworden sind (weder bei dem „Denken an mögliche Opferwerdung“, noch bei der „Furcht abends allein in der eigenen Wohnung“ oder „Nachts Angst vor Straftaten in der eigenen Wohngegend“). Diejenigen aber, die Opfer werden (nur) vom Hörensagen kennen, weisen signifikante Unterschiede auf: Diese „Opfer vom Hörensagen“ beurteilen die Sicherheitslage in der Stadt deutlich schlechter, denken deutlich öfter daran, selbst Opfer zu werden, haben mehr Furcht abends allein in der eigenen Wohnung und deutlich mehr Angst vor Straftaten in der eigenen Wohngegend, fordern mehr Polizeistreifen und beurteilen die Polizeiarbeit allgemein sowie die Freundlichkeit, die Schnelligkeit und die Ausbildung der Polizei deutlich schlechter. Alle Unterschiede sind hoch signifikant, d.h. die Opfer vom Hörensagen haben deutlich mehr Verbrechensfurcht und beurteilen die Polizeiarbeit deutlich schlechter als diejenigen, die tatsächlich selbst Opfer geworden sind.

Wenn sich bestimmte Personen bedroht und in ihrer Lebensqualität eingeschränkt fühlen, dann sind dies zumeist Alte, zunehmend aber auch Kinder und Jugendliche.

Auswirken kann sich diese Angst auf das alltägliche Verhalten: Ältere Menschen gehen abends nicht mehr aus dem Haus oder meiden bestimmte Gebiete, jüngere haben Angst auf dem Schulweg oder in der Schule. So gaben in der Befragung im Schwarzwald-Baar-Kreis zwischen 19% und 42% an, dass sie nach Einbruch der Dunkelheit bestimmte Strassen und Örtlichkeiten gemieden haben um zu verhindern, dass ihnen etwas passiert. Zwischen 10% und 22% gaben zudem an, dass sie in den letzten 12 Monaten ihre Freizeitaktivitäten eingeschränkt haben aus Angst davor, Opfer einer Straftat werden zu können (z.B. abends nicht mehr alleine ausgehen). Dies sind individuelle Beeinträchtigungen der Lebensqualität, die aber auch von allgemeiner Bedeutung sind, weil so Strassen, Weg und Plätze in einer Spirale zum Furchtort werden können: Wenn immer mehr Bürger z.B. nach Einbruch der Dunkelheit bestimmte Stellen meiden, dann geht von dort schon aufgrund der Tatsache, dass sie verwaist sind, ein ungutes Gefühl aus – was wiederum dazu führt, dass auch andere dieses Gebiet meiden, bis schließlich eine „no-go-area“ entstanden ist, ein Gebiet, wo „man“ nicht hingeht. Verbrechensfurcht, ob berechtigt oder nicht, hat Konsequenzen: Bürger meiden generell oder konkret Strassen, Wege und Plätze, die dadurch wiederum auch objektiv „leerer“ und furchterregender werden. Es beginnt eine „Furchtspirale“: Da weniger Menschen unterwegs sind, hat man mehr Angst (es ist ja niemand da, der einem helfen könnte...), da man mehr Angst hat, meidet man diese Gegenden etc. Viele der in der Schweiz Befragten gaben auch genau dies als Grund für ihre Ängste an: Es sei niemand da, der ihnen in einer Not- oder Gefahrensituation helfen könne. Dabei spielen durchaus auch andere als Verbrechensängste eine Rolle: Alte Menschen zum Beispiel gehen auch deshalb oftmals nicht alleine aus, da sie Angst davor haben, hinzufallen und dann hilflos liegen zu bleiben. Das subjektive Gefühl, Angst davor zu haben, Opfer zu werden, kann z.B. zum „Hyperreiz“ werden: Alles dreht sich nur noch um diesen Aspekt, und dies sowohl dann, wenn andere Ängste und Befürchtungen (Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit) noch keine Rolle spielen, als auch insbesondere, wenn diese Ängste vorhanden sind und über die Kriminalitätsangst artikuliert werden. Während man sich für Krankheit und Gesundheit, Alter und soziale Lage irgendwie selbst verantwortlich fühlt, ist Kriminalität etwas, was „die Anderen“, die „Fremden“ betrifft und von ihnen ausgeht. Diese „Sündenbockfunktion“ von Kriminalität ist schon früher in der Kriminologie beschrieben worden, ihre Bedeutung für das Sicherheitsgefühl der Menschen wird aber noch zu wenig beachtet. Für den Funktionswandel der Innenstädte bei zunehmender Dominanz von Supermärkten und Schnellimbissen und gleichzeitigem Verlust der Wohn- und Kommunikationsfunktion ist die wahrgenommene Gefährdung durch Kriminalität zwar nur ein Aspekt der Fehlentwicklung der städtischen Lebensumwelt, aber ein wichtiger. Notwendig ist ein grundlegend anderes Verständnis von Problemen, das an den Ursachen ansetzt. Der strukturellen Egoismus einer fragmentierten Gesellschaft ist eine Bedrohung demokratischer Strukturen, weil Demokratie vom Miteinander und Füreinander lebt. Der Rückzug in die Individualität wird mittelfristig zur Erosion selbst bislang stabiler Demokratien führen. Ohne die Wiederbelebung der Nachbarschaften ist eine dauerhafte positive Veränderung nicht möglich. Unmittelbares Engagement der Polizei für die Probleme der Bürger und unmittelbarer Kontakt mit ihnen, flexible und gemeinsam gefundene Antworten auf die Herausforderungen der lokalen Gefährdung der inneren Sicherheit bedeuten ein neues Verständnis von Polizeiarbeit. Dabei darf nicht der Fehler gemacht werden, ganze Bevölkerungsgruppen auszugrenzen, in dem ihnen der Zutritt zu bestimmten Bereichen des öffentlichen Lebens ganz oder teilweise, faktisch oder rechtlich verwehrt wird. Eine Gesellschaft, die damit beginnt, einzelne Gruppen auszugrenzen, zerstört das Fundament, auf dem sie erbaut ist. Im übrigen gilt auch hier: Eine schnelle Lösung ist

in der Regel eine schlechte Lösung. Gefordert ist kreatives und bürgerschaftliches Engagement in der Gemeinde – gemeinsam und nicht gegeneinander.

### **Sicherheitsgefühl und polizeiliche Arbeit**

Die Qualität polizeilicher Arbeit und die Frage, woran man sie erkennen kann, wird seit vielen Jahren in Wissenschaft und Praxis zum Teil kontrovers diskutiert<sup>11</sup>. Während bis in die 70er Jahre hinein Qualität gleichbedeutend mit einerseits niedriger Kriminalitätsrate und hoher Aufklärungsquote und andererseits hoher Zahl von Polizeibeamten und möglichst optimaler Polizeitechnik (und damit mit Quantität) gesehen wurde, begann in den USA bereits in den frühen 80er Jahren eine intensive Diskussion darüber, was Polizeiarbeit eigentlich auszeichnet und woran „Erfolge“ zu messen sind. Die Diskussion wurde in den 90er Jahren langsam, aber stetig auf Europa übertragen, und das Verhältnis zwischen Polizei und Bürgern trat dabei zunehmend in den Vordergrund<sup>12</sup>. Polizeilicher Erfolg, so lautete ein Ergebnis der internationalen Polizeiforschung, kann nicht nur (und vielleicht sogar überhaupt nicht<sup>13</sup>) an „objektiven“ Zahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik gemessen werden. Vielmehr ist die subjektive Befindlichkeit der Bevölkerung zu berücksichtigen. Verbrechensfurcht, so die Einsicht, kann Lebensqualität zumindest ebenso negativ beeinträchtigen wie tatsächliches Opferwerden und Verbrechensfurcht betrifft (zumindest bislang) gerade diejenigen, die eher nicht Opfer von Straftaten werden (z.B. ältere Menschen). Konsequenzen aus dieser Einsicht wurden in den USA bereits in den 80er Jahren mit Projekten zur bürgernahen Polizeiarbeit, Community (Oriented) Policing<sup>14</sup> - COP - gezogen. Inzwischen gibt es in den USA mehrere hundert solcher Projekte, zum Teil mit intensiver wissenschaftlicher Begleitung und Evaluation<sup>15</sup>, und zum Teil auch gründlich in Europa missverstanden (am Beispiel der Zero-Tolerance-Diskussion um New York nachzuvollziehen<sup>16</sup>). Die Grundüberlegung besteht darin, dass Innere Sicherheit mehr Facetten hat als unmittelbare Viktimisierung. Die (auch medial vermittelte) Information über Straftaten im näheren oder weiteren sozialen Umfeld hat dabei ebenso eine Bedeutung wie grundlegende Einstellungen zur Nachbarschaft, allgemeine Ängste und Befürchtungen, die Einstellungen der Polizei gegenüber sowie andere Aspekte der öffentlichen Ordnung in der Gemeinde (Verkehr, Zustand von Gebäuden, Stadtplanung ...). Verbrechensfurcht, so die Annahmen, ist ein komplexes Konstrukt, dem man sich mit entsprechend komplexen Ansätzen nähern muss, wenn man diese Furcht und ihre negativen Auswirkungen beeinflussen will. Die Analyse des subjektiven Sicherheitsgefühls ist deshalb von Bedeutung, weil zwischen

---

11 Vgl. J.-P. Brodeur (Hrsg.), *How to Recognize Good Policing*. Thousand Oaks, London, New Delhi 1998

12 Th. Feltes, E. Rebscher (Hrsg.), *Polizei und Bevölkerung*, Holzkirchen 1990

13 Zunehmend werden Zweifel an der Zuverlässigkeit der Polizeilichen Kriminalstatistik laut; vgl. W. Stadler, W. Walser, *Verzerrungsfaktoren und Interpretationsprobleme der PKS*, Villingen-Schwenningen 1999 (TEXTE der Hochschule für Polizei, Nr. 22); Th. Gundlach, Th. Menzel, *Kriminalstatistik – Fehlerquellen der PKS und ihre Auswirkungen am Beispiel Hamburgs*. In: *Kriminalistik* 6, 1993, S. 397 ff.

14 D. Dölling, Th. Feltes, *Community Policing – Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, Holzkirchen 1993

15 Z.B. in Chicago vgl. W. Skogan, Illinois Criminal Justice Information Authority (Hrsg.), *Community Policing in Chicago, Year Four*. Chicago 1997; *Problem Solving in Practice: Implementing Community Policing in Chicago*, NIJ-Forschungsbericht, Dok. No. 179556, verfügbar unter <http://www.ncjrs.org/ledocs.htm#179556>; zu Boston: Boston Police Department, *Make Peace with Police – Myths and Rituals*, Massachusetts 1997

16 G. Dreher, Th. Feltes (Hrsg.), *Das Modell New York – Kriminalprävention durch Zero Tolerance?*, Holzkirchen 1997, 2. Aufl. 1998 (vergriffen; über das Internet als download verfügbar: <http://www.Felix-Verlag.de>)

dem subjektiven Sicherheitsempfinden und der objektiven Lage oftmals große Unterschiede bestehen. Es gehört daher auch zu den polizeilichen Aufgaben, ein realistisches Bild der individuellen Bedrohung zu vermitteln. Die Analyse ist wichtig, weil sie wichtige Hinweise auf Situationen und Konstellationen gibt, die den einzelnen Bürger beunruhigen, die ihn (auch ohne dass es sich hierbei um unmittelbare Probleme der öffentlichen Sicherheit und Ordnung handeln muss) verunsichern. Die Analyse der allgemeinen Probleme einer Gemeinde bedeutet in diesem Zusammenhang, die Probleme und Unsicherheiten, die die Bürger in einer Gemeinde empfinden, zu benennen um anschließend nach Möglichkeiten der Abhilfe zu suchen. Sicherheit erlangt als Standortfaktor nicht nur für Firmen und Dienstleistungsunternehmen, sondern zunehmend auch für Privatpersonen eine große Bedeutung. Aufgabe der Polizei muss es sein, zu definieren, wann ein Problem als polizeiliches Problem anzusehen ist, wann es sich um ein "gemischtes Problem" handelt und wann Probleme vorliegen, die zwar bei der Polizei auflaufen oder ihr bekannt werden, die aber eigentlich in den Zuständigkeitsbereich anderer Behörden und Institutionen fallen. Die Polizei sollte dann ihr know-how im Bereich der "gemischten" oder "nichtpolizeilichen" Probleme zur Verfügung stellen, damit gemeinsam mit anderen oder von anderen entsprechende Maßnahmen getroffen werden können. Als solche „ziemlich“ oder „grossen“ „anderen Probleme“ wurden in den Befragungen im Schwarzwald-Baar-Kreis vor allem undiszipliniert fahrende Autofahrer (von bis zu 53% der Befragten), Ausländer oder Asylbewerber (bis 48%), Jugendliche (bis zu 47%), Müll auf den Strassen (bis 47%), zerstörte Telefonzellen, Betrunkene und Drogenabhängige (je bis 25%) sowie fliegende Händler, beschmierte Hauswände und Ausländerfeindlichkeit bzw. Rechtsextremismus (bis 20%) genannt. Dabei sind diese Zahlen jedoch nur mit großer Vorsicht zu interpretieren, da es sich um vorgegebene Items handelte die erfahrungsgemäß deutlich häufiger benannt werden als wenn offene Fragen gestellt werden. So ist z.B. der deutliche Unterschied zu erklären, der sich regelmäßig zeigt, wenn man nach (Jugend)kriminalität als „Problem“ fragt. Gibt man dieses als Antwortvorgabe vor, benennen es in der Regel mehr als die Hälfte der Befragten als „Problem“. Fragt man jedoch offen nach den „wichtigsten Probleme in der Gemeinde“, so rangiert es nur am Ende bzw. unter „ferner liefern“ mit meist zwischen 5% und 10% Nennungen (so z.B. bei der Befragung 1994 in Ravensburg/Weingarten). Auf der anderen Seite zeigt die Befragung im Schwarzwald-Baar-Kreis aber auch, dass es ganze Gemeinden oder öfters Teile von Gemeinden gibt, in denen Probleme verschiedenster Art kumulieren und so für ein insgesamt schlechtes Klima sorgen. Hier ist es eine besondere Herausforderung für die Gemeindeverwaltung und die Polizei, bei der Problemlösung intensiv zusammenzuarbeiten.

### **Lokale Sicherheitsdiagnose, Kriminalitätslagebilder, Regionale Kriminalitätsanalysen**

Mit diesen Begriffen werden Studien umschrieben, die das Ziel haben, das Thema „Innere Sicherheit“ für Polizei und Bürger gleichermaßen zu konkretisieren und zu regionalisieren. Leitend ist dabei die Einsicht, dass die unmittelbare Umgebung einerseits besondere Bedeutung in der Wahrnehmung der Bürger besitzt (und auch Verhalten entsprechend beeinflusst); andererseits hat man erkannt, dass positive Veränderungen nicht durch bundesweite Gesetze oder allgemeine kriminalpolitische Entscheidungen zu erreichen sind, sondern nur kleinräumig und „vor Ort“. Mit dem „Multi-Agency-Ansatz“ hat man realisiert, dass die Polizei zwar vieles, aber nicht alles kann, und dass dementsprechend nur dann Veränderungen möglich sind, wenn sich möglichst viele (Institutionen und Personen) an diesen Veränderungen beteiligen. Diese, für die Polizei in mancher Hinsicht auf den ersten Blick schmerzhaft

Einsicht, ermöglichtest vollkommen neue Dimensionen und Ansätze: Wenn man sich nicht mehr alleine für etwas verantwortlich fühlt, sucht man nach Allianzen, nach Mitstreitern, mit denen man Freud und Leid der Kriminalitätsbekämpfung teilen kann. Bürgernahe Polizeiarbeit und kommunale Kriminalprävention sind dazu die Stichworte, die den Weg weisen. Gleichzeitig findet eine Abkehr von der lange vorherrschenden Philosophie des „Mehr vom Selben“ (Watzlawick) statt: Man realisiert, dass mehr Personal, mehr und bessere Technik und mehr und härtere Gesetze nicht unbedingt eine Garantie für mehr „Erfolg“ sind. Die Kriminalitätsbekämpfung mit möglichst optimaler Ausstattung steht leider immer wieder im Vordergrund, obwohl man längst weiß, dass die Polizei viel mehr und auch vieles erfolgreicher tut als Kriminalität zu bekämpfen. Nach intensiven Analysen von Notrufen und Funkstreifenwageneinsätzen hatte man bereits in den 70er Jahren in den USA erkannt, dass Konfliktschlichtungen und Hilfeleistungen ebenso wie Tätigkeiten im Verkehrsbereich sowohl quantitativ als auch qualitativ von besonderer Bedeutung sind. Inzwischen wurden diese Überlegungen auch auf Deutschland übertragen<sup>17</sup>.

### **Mehr Polizei?**

Als eines der signifikantesten Ergebnisse praktisch aller Befragungen zeigt sich der Wunsch der Bürger nach mehr Polizeipräsenz auf den Strassen<sup>18</sup>. Frühere Umfragen haben gezeigt, dass die Bürger einerseits mehr Polizei fordern, um Sicherheitsprobleme anzugehen. So fordern in der Schweizer Befragung zwischen 60% und 68% mehr Polizeistreifen im eigenen Wohngebiet, und bis zu 76% wollen mehr Polizei in den Innenstädten. Andererseits benennen die Bürger auf die Frage nach den Ursachen für diese Probleme aber einmütig soziale Faktoren wie Arbeitslosigkeit, nicht vorhandene Freizeitmöglichkeiten für Jugendliche etc.; "zu wenig" oder eine "unfähige" Polizei wird hier als Ursache nur von deutlich weniger als 10% der Befragten genannt<sup>19</sup>. Gleiches gilt, wenn man danach fragt, bei wem die hauptsächliche Verantwortlichkeit für die Reduzierung von Kriminalität liegt. Bereits in einem 1987 von der Kanadischen Sentencing Commission vorgelegten Bericht wird darauf verwiesen, dass nur 8% der Befragten in diesem Zusammenhang die Polizei nannten, im Vergleich zu 47%, für die die Gesellschaft insgesamt die Verantwortung trägt. Bei dieser Befragung gaben ebenfalls nur 5% an, dass mehr Polizeibeamte ein effektives Mittel sei, um Kriminalität zu kontrollieren, während 41% glaubten, dass durch die Reduzierung der Arbeitslosigkeit entsprechende Erfolge erreicht werden könnten. Dabei ist die Frage, ob und ggf. welche Auswirkungen die Wahrnehmung von Polizeistreifen auf das Sicherheitsgefühl hat, durchaus noch offen. Zwar glauben dies die Bürger, wenn man sie fragt, wobei sie hierbei insbesondere für Fußstreifen (in der Innenstadt) einen positiven Effekt angeben (im eigenen Wohngebiet wird z.T. eher eine PKW-Streife bevorzugt). Auf die Frage, ob man sich sicherer oder unsicherer fühlt, wenn man im eigenen Wohngebiet eine Polizeistreife sieht, gaben im Schwarzwald-Baar-Kreis bei der Fußstreife rund 40% an, dass sie sich dann „in vielen Fällen sicherer“ fühlen (unsicherer fühlt sich dann nur 1%); bei der Fahrradstreife liegt dieser Anteil bei 23-34% (was von der geographischen Lage der jeweiligen Stadt abhängig sein dürfte) und bei der PKW-Streife sind es zwischen 32 und 40%, die sich „in vielen

---

17 G. Dreher, Th. Feltes, Notrufe und Funkstreifenwageneinsätze bei der Polizei. Holzkirchen 1996; Th. Feltes. Polizeiliches Alltagshandeln. In: Die Polizei 6, 1995, S. 157 ff. (zuerst schon 1984 in Bürgerrechte und Polizei, 3, 1984, S. 11 ff.

18 Vgl. Heinz, W.; Spieß, G.: Viktimisierung, Anzeigerstattung und Einschätzung der Arbeit der Polizei durch die Bürger - Analysen anhand der Bevölkerungsbefragung in den Projektstädten, in: Feltes, Thomas (Hrsg.) (s. FN 1) S. 96 f.

19 Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention aaO.



Fällen sicherer“ fühlen – auch hier fühlen sich nur bis zu 4% unsicherer, wenn sie eine solche Streife sehen.

Reuband stellt in seiner Studie fest: „Mit steigender Häufigkeit von Polizeipräsenz steigt die subjektive Sicherheit zunächst erwartungsgemäß, sinkt dann – sobald es um die fast tägliche Präsenz geht – wieder ab. Die größte subjektive Sicherheit ergibt sich, wo die Polizei häufig – mindestens einmal die Woche -, aber nicht täglich gesehen wird. ... Diejenigen, die keine Polizei und diejenigen, welche sie fast täglich wahrnehmen, wiesen annähernd gleich große Werte für das subjektive Sicherheitsgefühl auf“<sup>20</sup>. Lisbach und Spieß jedoch stellen aufgrund der Befragung von 20.000 Bürgern in Deutschland fest, dass die Wahrnehmung von Polizeipräsenz in der Tendenz eher mit erhöhter Kriminalitätsfurcht verbunden ist. Im Gegensatz zu Reuband zeigte sich hier, dass der Effekt der wahrgenommenen Polizeipräsenz im Wohngebiet - selbst bei Kontrolle von Urbanisierungsgrad und selbstberichteter Viktimisierung - nur gering ist, allerdings in der 'falschen' Richtung: Die Wahrnehmung von Polizeipräsenz ist in der Tendenz eher mit erhöhter Kriminalitätsfurcht verbunden, ein Befund, der auch durch verschiedene örtliche Bürgerbefragungen bestätigt wird<sup>21</sup>. Für die von uns untersuchten Schweizer Städte zeigt sich, dass zwischen Wahrnehmung von Polizeistreifen im eigenen Wohngebiet und der Angst, Opfer zu werden sowie der Furcht, nachts alleine in der eigenen Wohnung kein signifikanter Zusammenhang besteht. Jedoch haben diejenigen, die zuletzt eine Polizeipatrouille vor mehr als einer Woche bzw. einem Monat gesehen haben, häufiger „oft“ oder „sehr oft“ nachts Angst vor Straftaten in der eigenen Wohngegend. Reuband selbst vermutet aufgrund seiner Ergebnisse, dass sich Polizeipräsenz an Orten, mit denen man vertraut ist, anders auswirkt als an Orten geringer Vertrautheit<sup>22</sup>. Zudem gäbe es einen Schwellenwert, dessen Überschreitung für das Sicherheitsgefühl der Bürger kontraproduktiv wäre.

### **Bewertung der Polizei**

Bei der Bewertung der Polizeiarbeit wurde von uns in der deutschlandweiten Befragung 1995 einen Mittelwert von 3,05 nach dem deutschen Schulnotensystem ermittelt. Dabei war eine deutliche Tendenz zu mittleren Noten vorhanden, was möglicherweise auf die geringe Trennschärfe der dort gestellten Frage zurückzuführen ist<sup>23</sup>. Die Ergebnisse bestätigen allerdings Befunde aus vergleichbaren Studien. Auch in einer Studie des Britischen Home Office bewerteten 1998 81% der Befragten die Polizeiarbeit mit „ziemlich oder sehr gut“<sup>24</sup>.

Im einzelnen<sup>25</sup> bewerteten bei unserer bundesweiten Umfrage im Jahr 1995:

- Ostdeutsche die Polizei schlechter als Westdeutsche
- Bürger in nördlichen Bundesländern schlechter als in südlichen
- Frauen nicht anders als Männer
- Jüngere schlechter als ältere

---

20 K.-H. Reuband, Wahrgenommene Polizeipräsenz in der Wohngegend und ihre Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl. Die Polizei 4, 1999, S. 112 ff., S. 114

21 Lisbach/Spiess im vorliegenden Band; s.a. Hermann, D.; Bubenitschek, G.: Kommunale Kriminalprävention. Probleme bei der Implementation von Lösungsvarianten, Kriminalistik (8) 1999, 546-552.

22 Reuband aaO., S. 115

23 „Wenn Sie die derzeitige Arbeit der Polizei in Ihrer Stadt einschätzen müssten, welche Note ... würden Sie ihr dann geben?“

24 „very good job“ oder „fairly good job“; H. Yeo, T. Budd, Policing and the Public: Findings from the 1998 British Crime Survey, Home Office Research Findings No. 113, London 2000

25 ausführlicher W. Heinz, G. Spieß, Wahrnehmung und Bewertung der Arbeit der Polizei – Ergebnisse von Bevölkerungsbefragungen. In: Gedächtnisschrift für Hagen Gülzow, hrsg. von der FH Villingen-Schwenningen, Hochschule für Polizei, Konstanz 1999, S. 317 ff.

- Menschen mit Opfererfahrung deutlich schlechter als solche ohne (mehrfache Viktimisierung und Gewaltopfer bewerten noch schlechter)
- Diejenigen, die eine Polizeistreife gesehen haben, besser als andere
- Bildungsstatus und Berufstätigkeit haben ebenso wie die Häufigkeit des Polizeikontaktes keinen bzw. nur geringen Einfluss

Bei den Befragungen in Calw, Ravensburg/Weingarten und Freiburg im Jahre 1994 wurden diese Ergebnisse bestätigt, wobei die vergebenen Durchschnittsnoten hier etwas niedriger lagen. In der im Jahr 2000 durchgeführten Studie in den Schweizer Städten wurden (auf das deutsche Notensystem umgerechnete) Werte zwischen 2,4 und 2,6 und damit deutlich bessere Ergebnisse erzielt.

### **Quo Vadis KKP?**

Nach fast 10 Jahren intensiver Beschäftigung mit den theoretischen und praktischen Grundlagen von „Kommunaler Kriminalprävention“ kann man ein positives und ein negatives Resumé ziehen: Aus polizeilicher Sicht gleichen diese 10 Jahre fast einer kleinen Revolution: Die Sichtweise der Probleme der Inneren Sicherheit hat sich „vor Ort“, aber auch auf Seiten der politisch Verantwortlichen und der Polizeiführung wesentlich verändert. Polizei kümmert sich zunehmend (auch) um die subjektiven Belange der Bürger und vertraut nicht mehr (nur) auf objektive Daten und Fakten. Man ist offen geworden auch für eine wissenschaftliche Sichtweise von Polizeiarbeit und es beginnt sogar eine Diskussion um die „Polizeiwissenschaft“ in Deutschland. Aus wissenschaftlicher Sicht ist die Situation in Deutschland nach wie vor eher unbefriedigend: Es gibt keine regelmäßigen bundesweiten Viktimisierungsstudien, wissenschaftlich fundierte Evaluationen von polizeilichen Maßnahmen finden (im Gegensatz zu den USA oder Großbritannien) praktisch nicht statt und die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis ist nach wie vor eher zurückhaltend – vorsichtig formuliert. Es bleibt zu hoffen, dass Projekte wie die Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg in Zukunft nicht nur Anstoß, sondern auch Beispiel sein werden.