

## **Geleitwort**

### **Praktische Kriminalprävention auf kommunaler Ebene**

Die angewandte Kriminalprävention hat in Deutschland einen recht kurzen, jedoch vielgestaltigen und insgesamt für die Zukunft vielversprechenden Weg hinter sich.

Blicken wir hier erst einmal kurz auf die Anfänge zurück. Das Wort Kriminalprävention als solches war vordem gemeinhin geläufig, ähnlich wie die Worte Kriminalprophylaxe oder Verbrechensvorbeugung bzw. Verbrechensverhütung. Es wäre für die ersten Jahrzehnte der Bundesrepublik Deutschland zu scharf formuliert, dieses Wort „Kriminalprävention“, verschiedentlich auch als „Kriminalitätsprävention“ bekannt, als leere Hülse für oft wenig verbindliche Inhalte und auch widersprüchliche Zielsetzungen zu bezeichnen. Jedoch wird kaum jemand mit zeithistorischen Kenntnissen und insbesondere konkreten Erfahrungen im Feld widersprechen wollen, wenn man behauptet, es habe überwiegend als Allgemeinplatz gedient dergestalt, dass es sich gut eingefügt hat in – um nur Beispiele zu nennen – kriminalpolitische Stellungnahmen, Festreden und polizeipraktische Jahresabschlussbetrachtungen, weniger jedoch aktiv genutzt worden ist für konkrete, planmäßig umgesetzte und vor allem nachhaltig geförderte Programme.

Im Bereich der Kinderdelinquenz, also der Gesamtheit der strafrechtswidrigen Handlungen von noch nicht Strafmündigen unter 14 Jahren (§ 19 Strafgesetzbuch, StGB), und im Bereich der Jugenddelinquenz bzw. Jugendkriminalität, also eng betrachtet der Gesamtheit potentiell strafbarer Handlungen von 14- bis unter 18-Jährigen je nach ihrem Stand der Einsichts- und Handlungsfähigkeit (§§ 10 StGB, 1 und 3 Jugendgerichtsgesetz, JGG), konnte der fachlich interessierte Zeitgenosse beobachten, wie wiederholte Ideen dahingehend, ein einheitliches Jugendkonfliktrecht für Minderjährige zu schaffen, an einem anderen Konfliktgemenge scheiterte, nämlich demjenigen zwischen weltanschaulichen Positionen, fundamentalen Vor-Einstellungen zu Abweichung und Kontrolle, unterschiedlichen handlungsleitenden Alltagstheorien über Kriminalitätsursachen und den Möglichkeiten zu deren „Bekämpfung“, und schließlich Ressortinteressen in Bund, Ländern und Gemeinden. Die in anderer Hinsicht durchaus bemerkenswerten Gesetzesreformen der Jahre 1990/1991, mit einem in Teilen modernisierten JGG – Stichwort „Diversion“ – und einem das paternalistisch ausgerichtete Jugendwohlfahrtsgesetz

(JWG) ablösenden Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG, auch trockener geläufig als 8. Buch des Sozialgesetzbuchs, SGB VIII) – Stichwort „Angebotslösung statt Eingriffsorientierung“ – konnten das Konfliktgemenge nicht auflösen. Etwas ungnädig könnte man davon sprechen, dass divergierende Vorstellungen mit dilatorischen Formelkompromissen überbrückt wurden. Ein rechtsdogmatisch durchaus korrekt gestaltetes, jedoch jugendkriminologisch besonders erhellendes Muster der nicht geglückten „Verbindung“ von Jugendhilfrecht und Jugendstrafrecht ist die Formel in § 12 JGG, wonach der Jugendrichter einen schuldigen und strafreifen Jugendlichen *strafrechtlich* dazu verurteilen kann, *Hilfe* „in Anspruch zu nehmen“, nämlich eine der in den §§ 27 ff. KJHG geregelten „Angebote“ der „Hilfen zur Erziehung“, die dort allerdings in der ursprünglichen Fassung des KJHG von den Jugendbehörden nicht den Jugendlichen selbst, sondern den Eltern oder hilfsweise anderen Erziehungsberechtigten angeboten werden sollten, um deren Erziehungskompetenz zur Abwehr von Gefährdungen zu stärken. Nicht allein, aber doch vielfach vordringlich fiskalische Überlegungen der Kommunen trugen, um ein anderes Problem knapp zu benennen, durch den personellen oder sächlichen Abbau von Ressourcen für die Aufgabe der „Jugendgerichtshilfe“ oder/und deren Integration in einen Allgemeinen Sozialdienst in vielen Regionen zu einer Schwächung der Einflussmöglichkeiten in der Jugendstrafrechtspraxis bei. Datenschutzkontroversen tragen bis heute ihren Teil zur strukturellen Problemlage bei, die vor Ort allerdings pragmatisch entschärft werden kann und vielerorts auch konkret entschärft wird. Insbesondere die inzwischen in etlichen Bundesländern an bzw. in „Häusern des Jugendrechts“ beteiligten Praktiker können ein anschauliches Lied dazu singen!

Um spezifischer zur Polizei und zur Justiz überzublenzen: Noch in den 1990ern konnte man als Tagungsreferent zum Generalthema (Kriminal-)Prävention fast regelmäßig, vor allem in begleitenden Arbeitsgemeinschaften und dergleichen, von einzelnen Polizeibeamten die in Thesenform vorgetragene Überzeugung hören, dass nach wie vor Repression die beste Prävention sei. Analytisch gewendet würde dies im überkommenen und theoretisch überholten Juristen- bzw. Polizistendeutsch dahingehend interpretiert werden können, dass die „Repression“, mithin die Strafverfolgung gemäß der Strafprozessordnung (StPO), die vor allem im Wege des sogenannten Ersten Zugriffs oder – martialischer – des Ersten Angriffs (§ 163 StPO) auch der Polizei obliegt, zur Verhinderung von weiteren Straftaten von aktuell Tatverdächtigen, vielleicht insbesondere den bereits vorher „in Erscheinung getretenen“, und auch zur Vorbeu-

gung von Taten bislang (offiziell) noch Unauffälliger wirksamer sei als „Prävention“, mithin Ordnung stiftendes und Sicherheit förderndes Vorgehen der Polizei auf der Basis des Polizeirechts (Polizeigesetze und Vergleichbarem je nach Bundesland) und geleitet von einem durch Menschenkenntnis und Praxiserfahrung geschulten Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Darüber ließe sich reden, und beispielsweise sogar ein gezieltes empirisches Forschungsprogramm konzipieren. Indes bleibt in beziehungsweise aus der Erinnerung an entsprechende Erlebnisse deutlich, dass Miene und Tonfall der Diskutanten meist eher auf Anderes denn Rechtsansichten hinausliefen. Verkürzt formuliert schien es um eine Mischung aus Unsicherheit und Unwillen zu gehen, alte subjektive Gewissheiten auf den Prüfstand stellen zu lassen. Gemäß solch alten Gewissheiten und Praxisfolklore war „Prävention“ nichts für „richtige Polizisten“ als Kriminalitätsbekämpfer, sondern etwas für „Sozialromantiker“ oder andere Idealisten, also – um einen ebenfalls anwesenden Praktiker, diesmal einen Staatsanwalt, zu zitieren – für die „Leute mit Bärten“ aus dem Sozialbereich und für wirklichkeitsferne Theoretiker. Die Befürchtungen, mit der Implementation von Präventionsprogrammen würde der Polizei und der Justiz die Kontrolle über die Kriminalität aus den Händen gleiten und die kriminelle Karriere von jungen Straftätern nur gefördert statt unterbunden, werden mit einer verbreiteten Formel aus der amerikanischen „Front-Praxis“ von Law Enforcement und Policing anschaulich auf den Punkt gebracht: Mit dem „mollycoddling criminals“, also bildlich passend übersetzt mit dem „verweichlichenden Bemuttern von Kriminellen“ werde nur weiteres Unheil heraufbeschworen. „Repression“ war dagegen etwas für „Realisten“, die einfach aus ihrer Erfahrung im Umgang mit Verdächtigen/Beschuldigten/Tätern „wussten“, dass nur mit klarer Ansage und endlich einer deutlichen Kriminalstrafe wirksame Schranken gesetzt werden können, insbesondere im Hinblick auf Mehrfach- und Intensivtäter, die auch durch Uneinsichtigkeit und nicht selten impertinentes Benehmen aufzufallen pflegen. Auch darüber ließe sich reden und ebenfalls ein gezieltes empirisches Forschungsprogramm konzipieren. Es könnte sich, auch mit Blick auf den Allgemeinspruch „Strafe muss sein!“, auf manche Gemeinsamkeiten von und gegebenenfalls noch größeren Unterschiede konzentrieren, die zwischen pädagogischer Bestrafung in positiv versus negativ emotional unterfütterten Bindungs-Beziehungen (wie zwischen Eltern und Kindern) und sozusagen juristischer Bestrafung in (notwendig) distanzierten Ereignis-Beziehungen bei der Anwendung von Jugendstrafrecht

oder allgemeinem Strafrecht bestehen. Es könnte zugleich gerade im Feld der Jugendstrafrechtspraxis die uralte und doch je nach gesellschaftlicher Entwicklung stets neu zu bestimmende Diskussion über Generalprävention gegen Spezialprävention durch Strafrecht und Strafen mit aufgreifen. Dazu gehört die wichtige Frage, ob der von den potentiellen und aktuellen Straftätern eingeschätzte Grad der Entdeckungswahrscheinlichkeit ggf. präventiv wirksamer ist als die Straferwartung, und die ergänzende Frage, ob die Schnelligkeit von Strafverfolgung und Bestrafung ggf. wirksamer ist als die Art und Höhe bzw. sogar „Härte“ der Strafe. Dies wird modifiziert durch die Frage, die auf inhaltliche Präventionsanstrengungen und Präventionsprogramme hinführt, ob informelle Sanktionen (namentlich nach §§ 45 und 47 JGG) vor allem dann gerade für schwierige und wiederholt auffällige junge Täter wirksam sind, wenn sie mit individuell modifizierten Betreuungsangeboten verknüpft werden (Stichwort: Diversionsprogramme).

Abgesehen davon, dass es eine Menge von Forschungsbefunden zu den angesprochenen Themen gibt, die hier nicht ausgebreitet werden können, kann man im Übrigen ganz generell feststellen, dass sich auf der einen Seite schon vor den 1990er Jahren anregende Beispiele für eine neue Entwicklung in der Kriminalprävention im Grundlegenden wie in der Anwendungsorientierung finden lassen, und dass sich auf der anderen Seite gerade ab den 1990er Jahren das übergreifende „Klima“ der Einstellungen in der Gesellschaft und den Institutionen entscheidend gewandelt hat, weg von grundlegender Skepsis und hin zu mehr Offenheit und der Bereitschaft, am Präventionsgedanken ausgerichtet aktiv beziehungsweise initiativ zu werden.

Veranschaulichen kann man den Wandel schon quantitativ durch ein paar ausgewählte Daten aus bibliothekarischen Nachweissystemen. Wenn man die Stichworte „Kriminalprävention“ oder „Kriminalitätsprävention“ in die vereinheitlichte Suchmaske der Bibliotheken des Bundesgerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts eingibt, also sozusagen justizzentriert recherchiert, tauchen Literaturstellen ab dem Jahr 1980 auf. Von den insgesamt 280 Nachweisen betreffen sieben die gesamten 1980er Jahre, 59 die die gesamten 1990er Jahre und 114 die gesamten 2000er Jahre. Wechselt man von da auf Krim-Dok (bibliographisches Nachweissystem kriminologischer Literatur), das zumindest europäisch umfangreichste Nachweissystem von einschlägiger Literatur mit inzwischen über 180.000 Einträgen, die im Kern mit den späten 1960er Jahren einsetzen und durch die Art der Sammlung auch Deutschland übergreifende Nachweise auch aus den Bezugsdisziplinen der Kriminologie einschließen, dann ist der

gleiche Trend auf breiterer Basis erkennbar. In den 1970er Jahren bleibt die Trefferzahl regelmäßig unter 10, geht dann in den 1980er Jahren auf regelmäßig über 10, um dann im Verlauf der 1990er Jahre von zunächst mehr als 20 bis auf rund 160 anzusteigen; in den 2000er Jahren „beruhigt“ sich sozusagen die Lage mit Zahlen zwischen 40 und 70.

Qualitativ betrachtet hatte das Bundeskriminalamt auf Bundesebene schon früh durch seine Herbsttagungen einige Zeichen gesetzt mit einschlägigen Themen wie „Vorbeugende Verbrechensbekämpfung“ (1964) „Polizei und Prävention“ (1975) und „Kriminalitätsbekämpfung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ (1988). Auf Landesebene war die Konzeption einer „ressortübergreifenden Kriminalprävention“ zum ersten Mal mit beachtlichen Ressourcen in Niedersachsen in dem von Hans-Dieter Schwind geleiteten Justizministerium in den 1970er Jahren praktisch umgesetzt worden, literarisch am deutlichsten repräsentiert durch den Sammelband zu „Präventiven Kriminalpolitik“ (1980). Den ressort- wie disziplinübergreifenden Charakter moderner Kriminalprävention hatte wenig später Edwin Kube in einem Sonderband der Schriftenreihe des BKA unter dem Titel „Systematische Kriminalprävention“ mit Blick auf weitere Entwicklungen herausgearbeitet (2. A. 1987). Mit Blick auf die Opferseite des Verbrechens hatte der 1976 gegründete und von Anfang an bundesweit ausgerichtete Weiße Ring zunächst im Jahr 1979 die „Vorbeugung“ in seine Satzungsziele mit aufgenommen und ein eigenes Referat in der Geschäftsstelle eingerichtet; 1985 ging er mit einem in hoher Auflage verbreiteten Lernspiel für Kinder „Vorbeugen und Helfen“ in die Fläche, um den Schutz vor krimineller Gewalt zu verbessern. Thematisch nahe gelegen arbeitete die von der Bundesregierung eingesetzte „Gewaltkommission“ (unter der Leitung von Hans-Dieter Schwind und Jürgen Baumann) zwischen 1987 und 1990 interdisziplinär und in Kooperation von Teilnehmern aus Praxis, Politik und Wissenschaft mit dem Ziel, den aktuellen Stand und den Veränderungsbedarf qua „Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt“ möglichst umfassend und detailliert zu erfassen.

Der qualitative „Sprung“ im Verlauf der 1990er Jahre zu einer nach und nach sich besser vernetzenden und vor allem auch über die sozusagen klassischen Ressorts der Politik (Justiz und Inneres) deutlich hinausreichenden Entfaltung einer sowohl grundlagenbezogenen als auch angewandten, vor allem in der Fläche kommunalen Kriminalprävention wird deutlich, wenn man ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit exemplarisch einige „Kristallisationspunkte“ herausgreift:

- 1992 Gründung des Kriminalpräventiven Rates der Hansestadt Lübeck.
- 1993 Gründung der Deutschen Stiftung für Verbrechensverhütung und Straffälligenhilfe (DVS, Köln).
- 1994 Gründung des Landesrates für Kriminalitätsverhütung des Landes Schleswig-Holstein (Kiel).
- 1995 Gründung der Stiftung Kriminalprävention als Körperschaft (Oldenburg, 1999 ergänzt durch die Arbeitsplattform „Institut für Kriminalprävention und Sicherheitsmanagement“).
- 1995 (damals noch nicht offiziell bezifferter) „Erster Deutscher Präventionstag“ in Lübeck. Unter dem die Nachbarländer Deutschlands mit einbeziehenden Generalthema „Kommunale Kriminalitätsverhütung: ein europäischer Erfahrungsaustausch“ und einer überschaubaren Teilnehmerzahl arbeiteten schon damals viele Institutionen eng zusammen: Kriminalpräventiven Rat Lübeck, DVS, DBH-Bildungswerk, Friedrich-Ebert-Stiftung, Europäische Kommission, Rat der Gemeinden und Regionen Europas (Deutsche Sektion), Rat für Kriminalitätsverhütung Schleswig-Holstein. Wichtig war auch die planerische und über mehrere Präventionstage reichende Mitwirkung der Forschungsstelle der Polizeiführungsakademie Münster (PFA Hiltrup) namentlich in Gestalt von Joachim Jäger.
- 1997 Der alsbaldig weitere ständige Veranstaltungspartner der Deutschen Präventionstage, nämlich das „Programm Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes“ (ProPK) wurde nach Jahren der eher traditionellen polizeilichen Vorbeugungsarbeit neu strukturiert und mit mehr Ressourcen ausgestattet, namentlich einer ständigen Projektleitung und Zentralen Geschäftsstelle in Stuttgart (beim LKA Baden-Württemberg).
- 1997 Mit Hilfe von Sondermitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) richtete das Deutsche Jugendinstitut in München (DJI) eine „Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention“ ein.
- 1999 Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) richtet ein Programm zur auch präventiven Städtebauförderung unter dem Titel „Soziale Stadt“ ein (2012 erweitert unter dem Titel „Programm Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“).

2001 Gründung der Stiftung „Deutsches Forum für Kriminalprävention“ (Bonn) mit dem Kernziel Förderung der Kriminalprävention in allen Aspekten, Nutzung der Präventionsmöglichkeiten in größtmöglichem Umfang, Einbindung aller gesellschaftlichen Kräfte.

2001 Gründung des Europäischen Netzwerkes für Kriminalprävention (EUCPN) durch den EU—Rat für Justiz und Inneres.

In der Zwischenzeit hat sich der Deutsche Präventionstag (DPT) als zentrale bundesweite Plattform für einen intensiven Erfahrungsgedankenaustausch für Praxis, Politik und Wissenschaft der Kriminalprävention in den unterschiedlichsten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und staatlichen Bereichen und Institutionen entwickelt; regelmäßig beteiligen sich mehrere Tausend Teilnehmer an den Kernveranstaltung und Begleitveranstaltungen sowie den Ausstellungen von privaten, kommunalen und staatlichen Vereinigungen bzw. Einrichtungen. Baden-Württemberg war und ist stets gut in mehreren Bereichen vertreten. Beim 9. DPT in Stuttgart 2004 stand das Thema „Kommunale Kriminalprävention“ im Vordergrund. Im Jahr 2014 ist Karlsruhe der Austragungsort des nunmehr 19. DPT, unter dem Thema „Prävention braucht Praxis, Politik und Wissenschaft“.

Dieses Motto ist ungeschmälert, freilich je konkreter auf die örtlichen Gegebenheiten und Ressourcen abgestimmt, auch für die in jedem Präventionstag mit repräsentierte Kommunale Kriminalprävention bedeutsam. Bei einer bundesweiten Betrachtung stellt man große Unterschiede im Detail fest. Jedoch darf als erfreulicher Befund gelten, dass die kommunale präventive Arbeit vor Ort in vielen Regionen eine zunehmend stabile Netzwerkstruktur gewinnt und vermehrt auf auch stetes Qualitätsmanagement wie, soweit möglich, auf begleitenden systematische Evaluation setzt.

Der Rhein-Neckar-Kreis mit dem 1998 gegründeten Verein „Kommunale Kriminalprävention Rhein-Neckar“ und die Stadt Heidelberg mit dem 1999 gegründeten Verein „Sicheres Heidelberg – Sicherheit“ haben zusammen mit den Partnern, darunter namentlich der Polizei, und in stetem Arbeits- sowie Forschungskontakt mit der Wissenschaft intensive Aufbau- und Entwicklungsarbeit geleistet. Hin und wieder durfte ich selbst aktiv mitwirken und ganz persönliche wertvolle Eindrücke gewinnen bzw. Erfahrungen machen.

Das vorliegende Handbuch bietet, aus gegebenem Anlass der zum 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Polizeireform, mit der die Polizeidirektion Heidelberg aufgelöst ist, für Menschen, Vereinigungen

und Institutionen mit Interesse an angewandter Kriminalprävention eine Art „Summe“ im Sinne des Angebots, anhand der Darstellung gelebter Praxis in den verschiedensten Dimensionen anschauliche Unterstützung zu finden für die eigene Praxis. Dabei geht es nicht um die buchstabengetreue Übernahme von quasi fertigen „Rezepten“, sondern vielmehr um das „Sich-Anregen-Lassen“ für das neue Eigene, das die anderswo gemachten guten wie weniger guten Erfahrungen anhand einer genauen Analyse der konkreten Umstände am „eigenen Ort“ in ein modifiziertes Konzept einspeist. Besonders dienliches Anschauungsmaterial stellen die anschaulichen Schilderungen von mehr als 20 ausgewählten Konzepten, Programmen und Projekten zur Verfügung, die in der Rhein-Neckar-Region verwirklicht wurden.

Für jedes Konzept einer Kommunalen Kriminalprävention gilt, dass die zu Recht stets auf allen Ebenen hervorgehobene „gesamsgesellschaftliche Ausrichtung“ im Kern auf eine dichte Vernetzung hinausläuft. Diese Vernetzung hat, wenn sie gelingen soll, einen institutionellen Zweig: Er charakterisiert sich durch die Anstrengung, möglichst alle „einschlägigen“ Initiativen, Vereinigungen und Institutionen sichtbar, und für deren Vertreter und Mitglieder stetig „bemerkbar“ einzubeziehen und aktiv informierend einzubinden. Diese Vernetzung hat darüber hinaus einen ebenso wichtigen, manchmal sogar faktisch noch wichtigeren Zweig: Er charakterisiert sich durch die handwerkliche Kunst des persönlichen Gesprächs, der gegenseitigen Motivierung schon in guten und erst recht dann in schwierigen oder gar krisenhaften Zeiten, der Dämpfung von Frustration und der Moderation von Emotionen. Offenbar hatten die Aktiven in der Rhein-Neckar-Region hier insgesamt verbreitet offene Ohren und Herzen finden können und es geschafft, für stete kreative Arbeit einen fruchtbaren Boden zu schaffen, wie man aus den einführenden Sätzen zu diesem Band erschließen kann.

Abschließend will ich meine Betrachtungen mit der Hoffnung, dass – um im Bild zu bleiben – der angesprochene fruchtbare Boden Kommunalen Kriminalprävention im Rhein-Neckar-Raum auch unter den neuen Vorzeichen auf polizeilicher Seite weiterhin fruchtbar gehalten und gepflegt werden kann; Netzwerke sozusagen „umzuknüpfen“ kann eine ebenso herausfordernde Aufgabe sein wie das Neuknüpfen von Netzwerken. Sie möge den Beteiligten bald gelingen!

Tübingen, im Januar 2014

Seniorprofessor  
*Dr. Hans-Jürgen Kerner*