

vormals Archiv für Kommunalwissenschaften

**Im
Brennpunkt:**

Sicherheit in der Stadt

Paul von Kodolitsch
Einführung: Sicherheit in der Stadt 5

Walter Siebel und Jan Wehrheim
Sicherheit und urbane Öffentlichkeit 11

Dietrich Oberwittler
Die Entwicklung von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht
in Deutschland – Konsequenzen für die Kriminalitätsprävention..... 31

Britta Bannenbergl
Strategien wirkungsorientierter Kriminalprävention..... 53

Werner Leonhardt
Integrierte kommunale Sicherheitspolitik
Handlungsfelder und Organisation – Erfahrungen einer
Großstadt 69

Silke Pies und Christian Schrapper
Jugendkriminalität – Fakten, Probleme und Herausforderungen
für kommunales Handeln..... 83

**Im
Blickfeld:**

Weitere Themen

Olaf Winkel
Bürgerkommune und New Public Management
in der kommunalen Selbstverwaltung 99

Gesichtet:

Rezensionen

Thomas Hart, Stefan Friedrichs, Oliver Schmidt (Hrsg.):
E-Government. Effizient verwalten – demokratisch regieren
Rezensent: Busso Grabow 119

Olaf Schnur:
Lokales Sozialkapital für die „soziale Stadt“ – Politische Geographien sozialer Quartiersentwicklung am Beispiel Berlin-Moabit
Rezensentin: Bettina Reimann 125

Autorinnen und Autoren 129

Bestellschein für die Zeitschrift 131

Die englische Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel
„**German Journal of Urban Studies**“ im Internet (www.difu.de) zugänglich.

Paul von Kodolitsch

Einführung: Sicherheit in der Stadt

Sicherheit nach innen wie außen zu gewährleisten, gehört zu den ältesten und wichtigsten Aufgaben jedes Gemeinwesens (Neuffer 1973: 115). Dies gilt auch für die Städte. Seit Stadtmauern ihre Funktion verloren haben¹, ist die äußere Sicherheit jedoch keine kommunale Angelegenheit mehr, und seit 1975 die Münchner Polizei als letzte der nach 1945 wieder eingerichteten Großstadtpolizeien verstaatlicht worden ist (Lange 1998: 83), ist auch die innere Sicherheit endgültig zur staatlichen Aufgabe geworden. Damit ist freilich nicht gesagt, dass die Kommunen keinen Anteil an der Erfüllung einschlägiger Aufgaben hätten:

- Ihre Ordnungsverwaltungen erteilen oder entziehen Gewerbeerlaubnisse für Gaststätten oder Spielhallen, legen Dirnensperrbezirke fest, überwachen Ausländervereine, bringen Obdachlose unter, regeln die Polizeistunde, handhaben Jugendschutz und Versammlungsrecht. Diese noch längst nicht vollständige Aufzählung zeigt, in welchem weitem Umfange sie, neben der (Vollzugs-)Polizei, an der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung beteiligt sind².
- Mit ihrer Städtebaupolitik und dem entsprechenden Instrumentarium, insbesondere mit Baugenehmigungen und Bauleitplanung, gestalten sie den Stadtraum und seine Nutzungsstrukturen. Damit schaffen oder entschärfen sie Tat-

1 Machiavelli schrieb 1513 in seinem „Il Principe“ über die deutschen Städte und ihre Reichsunmittelbarkeit, sie gehorchten dem Kaiser nur, wenn es ihnen beliebt, denn sie hätten, weil wohl befestigt und bewaffnet sowie mit Vorräten für ein Jahr versehen, weder ihn noch andere Machthaber in ihrer Nachbarschaft zu fürchten (zit. nach Ribhegge 2002: 28).

2 Die Kommunen werden dabei im übertragenen Wirkungskreis als untere Instanzen der allgemeinen Ordnungsbehörden entweder aufgrund von Spezialgesetzen (wie etwa der Gewerbeordnung) oder der allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder tätig (zur Terminologie des Rechts der Gefahrenabwehr und zur Zuständigkeitsverteilung zwischen Ordnungsbehörden und Polizei in Trenn- und Mischsystemen vgl. Lange 1998 und Krajewski 2002).

gelegenheiten (vgl. LKA Rheinland-Pfalz 2002: 4)³ oder leisten sogar, so wurde gelegentlich vermutet, „stadtstruktureller“ Gewalt Vorschub⁴.

- Vor allem mit ihrer Sozial-, Jugend-, Familien- und Wohnungspolitik, aber auch mit der Bildungs- und Kultur- sowie der Beschäftigungspolitik und der Wirtschaftsförderung sorgen sie in vielerlei Hinsicht für den Abbau von sozialer und ökonomischer Benachteiligung. Folgt man den häufig zitierten und fast schon zu Gemeinplätzen gewordenen Erkenntnissen, dass die beste Kriminalpolitik eine gute Sozialpolitik (Franz von Liszt) und die beste Sozialpolitik eine gute Wirtschaftspolitik ist (Ludwig Erhard), dann wird deutlich, dass Städte mit all dem einen wesentlichen Beitrag zur Kriminalprävention und damit zur Sicherheit in der Stadt leisten⁵.

Alle diese Aufgaben nehmen die Kommunen seit jeher oder zumindest schon sehr lange wahr. Was dabei an sicherheitsspezifischen und kriminalpräventiven Wirkungen entsteht, wurde jedoch von der kommunalen Praxis über lange Zeit, von wenigen Teilbereichen abgesehen⁶, keineswegs ausdrücklich angestrebt, oft genug nicht einmal als Nebenwirkung der eigentlichen Aufgabenerfüllung zur Kenntnis genommen. Offensichtlich glaubte man die Sicherheit vor Ort weitgehend gewährleistet und hielt im Übrigen den Staat für zuständig – mit dem Ergebnis, dass die Mitte der 70er-Jahre formulierten kommunalpolitischen Grundsatzprogramme der Parteien die Themen Sicherheit und Kriminalprävention keiner Erwähnung für wert befanden (Bretschneider/Göbel 1976)⁷.

3 Dieses Thema hat sich unter dem Stichwort „Angsträume“ vor allem die im Gefolge der 68er-Bewegung entstandene neue Frauenbewegung und die von ihr initiierten kommunalen Gleichstellungsstellen angenommen (vgl. Schreyögg 1989: 196 ff.).

4 Diese These wurde in den 70er-Jahren im Zusammenhang mit dem Vandalismus Jugendlicher (vgl. Keim 1981) und Anfang der 80er-Jahre im Kontext der Hausbesetzerbewegung vertreten. Mittlerweile nimmt man jedoch an, dass Kriminalität erst dann entsteht, wenn bestimmte Siedlungs- und Bauformen mit schwerwiegenden sozialen Problemen, Stichwort „soziale Brennpunkte“, zusammentreffen (vgl. Göschel 1994: 1337).

5 Diese Zusammenhänge werden in der Soziologie unter den Stichworten Integration/Desintegration (vgl. dazu Themenschwerpunkt DfK 2001/I), Deprivation und Anomie erörtert. Dabei wird angenommen, dass weniger dem Wertewandel als vielmehr den ökonomischen Bedingungen eine entscheidende Bedeutung für die gesellschaftliche Integration zukommt. Im Kern geht es dabei um eine Wirkungskette, die mit der Pluralisierung und Delegitimierung von Werten beginnt und dort in Anomie, d.h. Normenbruch oder abweichendes Verhalten, mündet, wo Individuen oder Gruppen um knappe Ressourcen konkurrieren und die öffentlichen Hände es nicht schaffen, dem jeweiligen Anspruchsniveau gerecht zu werden (vgl. Friedrichs 1994: 124 ff.).

6 Nach einer Ende der 80er-Jahre veröffentlichten Umfrage handelte es sich bei diesen Ausnahmen um die Drogenhilfe, den Jugendschutz und um Angebote für Frauen (vgl. Vahlenkamp 1989).

7 Noch Anfang der 70er-Jahre konstatierte der damalige Oberstadtdirektor von Hannover, die innere Sicherheit habe in den Städten lange Zeit als „selbstverständlich“ gegolten. Gleichzeitig wies er jedoch auch auf neue Bedrohungen hin, nämlich auf „jugendliches Rowdytum

Erst Anfang der 90er-Jahre begannen die Kommunen Sicherheit als Querschnitts- und gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu entdecken, die es, wie es der heutigen Auffassung entspricht (vgl. Deutscher Städtetag 2003: 12 und Witte 2002: 10), jenseits enger Ressortgrenzen zu organisieren und in gemeinsamer Verantwortung mit dem primär zuständigen Staat und den gesellschaftlichen Kräften wahrzunehmen gilt. Dieser Wandel vollzog sich unter dem Leitbegriff *kommunale Kriminalprävention*, manifestierte sich insbesondere in der Einrichtung von *Präventionsräten* und fügte sich in entsprechende Initiativen einzelner Bundesländer sowie in die von England und den USA inspirierte neue Polizeistrategie des *Community Policing* ein (vgl. Heinz 1997: S. 69 ff.). Dass die Kommunen dann aber tatsächlich aktiv wurden, war in den meisten Fällen vorrangig der Entwicklung der Sicherheitslage vor Ort geschuldet, zu deren Bewertung die lokale Kriminalitätsbelastung⁸ ebenso reflektiert wurde wie die Zeichen *ziviler Unordnung*⁹, die Ängste der Bevölkerung¹⁰ und die Berichterstattung der Medien, die Haltung von Parteien und Verbänden¹¹, aber auch das Standortimage¹².

und Vandalismus“, „Rauschgifthandel und Rauschgiftgenuss“ sowie auf „Terrorgruppen und Stadtguerilla“ (Neuffer 1973: 115 ff.).

- 8 Was die Polizeiliche Kriminalstatistik derzeit zur räumlichen Verteilung der Kriminalität ausweist, bezieht sich auf Gemeindegrößenklassen, Bundesländer, Ost-West-Vergleich und Einzelstädte über 100 000 Einwohner. Eine ganze Reihe von Städten, wie etwa Heidelberg, bereitet diese Daten in Zusammenarbeit mit der Polizei in Form eines Kriminalitätsatlases kleinräumig auf, d.h. für Stadtteile oder sogar einzelne Stadtquartiere, die unter besonderer Beobachtung stehen.
- 9 Mit diesem Begriff wird belegt, was international unter *disorder* (unsoziale Verhaltensweisen) und *incivilities* (physischer Verfall) firmiert. Das meiste davon ist unterhalb der Schwelle der Strafbarkeit angesiedelt und wird inzwischen oft in städtischen *Gefahrenabwehrverordnungen* als Ordnungswidrigkeit ausgewiesen und mit stadt-eigenen Ordnungskräften verfolgt – vom öffentlichen Trinken über aggressives Betteln bis hin zu Schmierereien und Verschmutzung. Solchen Ansätzen liegt die von amerikanischen *broken-windows*- und *zero-tolerance*-Vorstellungen geprägte Überzeugung zugrunde, die auch die Kriminalitätsfurcht in der Bevölkerung und den Rückzug der Polizei aus den Städten widerspiegelt: dass Sauberkeit und Ordnung auf Straßen und Plätzen eine wichtige Vorstufe öffentlicher Sicherheit bilden (Deutscher Städtetag 2003: 12).
- 10 Regelmäßig wird bei Umfragen festgestellt, dass die Bürger dem Schutz vor Kriminalität und Gewalt, vor Belästigung und Bedrohung hohe, wenn nicht sogar höchste Priorität einräumen (vgl. z.B. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002). Die kommunale Seite räumt diesen Themen allerdings keineswegs den gleichen Vorrang ein. Bei den regelmäßigen Befragungen des Deutschen Instituts für Urbanistik zu den Hauptproblemen der Stadtentwicklung und Kommunalpolitik landet „öffentliche Sicherheit/Furcht vor Kriminalität“ stets auf einem der letzten Rangplätze (Bretschneider 2001: 106 f.).
- 11 Besonders aktiv ist hier seit langem der von Ladendiebstählen und Erscheinungen der Unordnung besonders betroffene Einzelhandel (vgl. Umfrage des Hauptverbandes des Deutschen Einzelhandels bei seinen Mitglieder 1998). Im siebten ihrer „11 Bausteine einer nachhaltigen Stadt- und Einzelhandelsentwicklung“ fordert die Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V. (BAG) deshalb, es müsse Schluss sein mit

Bis heute spielen diese Aspekte die Hauptrolle bei der Initiierung und Konzipierung sicherheitspolitischer Aktivitäten in den Städten. Gebremst wird die Handlungsbereitschaft der Kommunen freilich von der wachsenden Abneigung, schleichend kostenträchtige staatliche Aufgaben zu übernehmen (vgl. Witte 2002: 9)¹³, und von der Unsicherheit darüber, was Erfolg verspricht und was nicht, das heißt nur der eigenen Beruhigung oder dem gerade im Vorfeld von Wahlen wichtigen Nachweis von Aktivitäten dient. Solche Unsicherheit resultiert vor allem daraus, dass die wissenschaftliche Wirkungsforschung zur kommunalen Kriminalprävention und Sicherheitspolitik hierzulande noch ebenso unterentwickelt ist wie die entsprechende Vergleichsarbeit.

In diesem hier nur skizzierten Umfeld setzen die fünf Beiträge zum Brennpunkt des neuen Bandes der *Deutschen Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* an:

- Walter Siebel und Jan Wehrheim gehen einer weit verbreiteten These nach, die die räumlich orientierte Diskussion zum Thema „Sicherheit in der Stadt“ derzeit weitgehend prägt – der These von der Privatisierung der Stadt und dem Verlust des öffentlichen Raumes. Im Mittelpunkt stehen dabei die neuen Überwachungssysteme, die vielfach als Bedrohung der Öffentlichkeit des städtischen Raumes gelten. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass zwar Verschiebungen zwischen den Sphären der Öffentlichkeit und der Privatheit stattfinden, daraus aber nicht ohne weiteres auf einen Verfall der für die europäische Stadt konstitutiven Polarität beider Sphären geschlossen werden kann.
- Dietrich Oberwittler analysiert die neuesten kriminologischen Erkenntnisse über die aktuelle Entwicklung der objektiven und subjektiven Sicherheitslage in Deutschland. Zwar steigt die registrierte Jugendgewalt an, aber insgesamt besteht, so konstatiert er, kein Anlass zur Dramatisierung. Er empfiehlt, kriminalpräventive Maßnahmen auf die Zielgruppe Kinder und Jugendliche und

dem Verharmlosen, Vertuschen und Wegschauen – es gelte eine Kultur der inneren Sicherheit zu schaffen, „die ein neues Grundmuster der Synthese von Freiheit und Sicherheit entwickelt“.

- 12 Immer wieder wird vermutet, Sicherheitspolitik und Kriminalprävention seien integrale Bestandteile vorrangig ökonomisch orientierter kommunaler Aufwertungs- und Standortstrategien. Man kann aber auch argumentieren, diese würden damit um die bisher vermisste soziale Komponente ergänzt – jedenfalls dann, wenn die entsprechenden Ansätze repressive mit präventiven und integrativen Elementen verbinden (etwa im Sinne einer Parallelität von Vertreibungsdruck auf die Drogenszene und von Angeboten der Drogenhilfe).
- 13 So manche Bürgermeister weigern sich, als Vorsitzende des örtlichen Präventionsrates zu fungieren, weil sie damit nach außen bekunden würden, Verantwortung für einen Aufgabenbereich zu tragen, für den die Hauptzuständigkeit beim Staat liegt, wie dies auf Veranlassung der kommunalen Spitzenverbände der Gemeinsame Runderlass des Landes Nordrhein-Westfalen vom August 2002 in Ziffer 3.5 klarstellt (vgl. Witte 2002: 10).

räumlich auf die so genannten *hot spots* zu konzentrieren. Im Übrigen plädiert er für eine Intensivierung der Wirkungsforschung, weil Kriminalprävention ohne solche Kontrolle zur symbolischen Politik zu verkommen droht.

- Britta Bannenberg wertet, so weit vorhanden, die nationale und vor allem die internationale Wirkungsforschung aus und versucht, daraus Leitlinien für die kommunale Kriminalprävention abzuleiten. Es geht ihr nicht um unspezifische, auf die Gestaltung struktureller gesellschaftlicher Bedingungen zielende Maßnahmen, deren Auswirkungen kaum nachzuprüfen sind; vielmehr konzentriert sie sich auf die spezifische Kriminalprävention, die in Familien oder der Schule, beim Sport oder in Nachbarschaften ansetzt. Dabei wird deutlich, dass vor allem Mehr-Ebenen- und vernetzte Ansätze am ehesten Wirkung versprechen.
- Werner Leonhardt stellt Organisation und Handlungsfelder einer integrierten kommunalen Sicherheitspolitik am Beispiel der Landeshauptstadt Düsseldorf dar. Diese setzt auf eine systematische Vernetzung von Prävention und Repression, auf eine konsequente Koordinierung der Aktivitäten aller einschlägig tätigen städtischen Dienststellen sowie auf die Einbindung der Polizei wie der privaten Sicherheitsdienste – und auf den Einsatz eigener Ordnungskräfte (was bei der anderweitigen Inanspruchnahme der Polizei zwar sicherlich sinnvoll erscheint, aber nicht zum Nulltarif zu haben ist).
- Silke Pies und Christian Schrapper setzen sich mit einem der Hauptarbeitsfelder kommunaler Sicherheitspolitik, nämlich der Jugendkriminalität, auseinander. Sie analysieren die einschlägigen Daten, bewerten diese vor dem Hintergrund der oft zu „aufgeregten“ öffentlichen Debatte und prüfen schließlich die Konsequenzen für eine kriminalpräventive kommunale Jugend- und Sozialpolitik – die, so lautet ihr abschließender Appell, die alten Polaritäten von Strafe und Verständnis, von Sanktion und Unterstützung produktiv aufnimmt, statt sie gegeneinander auszuspielen.

Literatur

- Bretschneider, Michael (2001), Stadtprobleme aus Verwaltungs- und Bürgersicht, in: Ders./Günter Roski (Hrsg.), Stadtprobleme aus Bürgersicht – Ergebnisse von Bürgerbefragungen aus acht Städten, Berlin, S. 97–108 (Deutsches Institut für Urbanistik, Materialien 6/2001).
- Bretschneider, Michael/Göbel, Barbara (Bearbeiter) (1976), Kommunalpolitische Grundsatzprogramme der Parteien. Textsammlung und Synopse, Berlin (Deutsches Institut für Urbanistik).
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2002), Prioritäten und Defizite in Ost- und Westdeutschland, Informationen aus der Forschung des BBR 2/2002.

- Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V. (BAG) (Hrsg.), 11 Bausteine einer nachhaltigen Stadt- und Einzelhandelsentwicklung, Berlin o.J.
- Deutscher Städtetag (2003), Leitbild für die Stadt der Zukunft. Beschluss der 32. ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages am 15. Mai 2003 in Mannheim, Köln.
- Friedrichs, Jürgen (1994), Anomietendenzen und soziale Integration – Schleswig-Holstein im Vergleich. Gutachten für die Staatskanzlei Schleswig-Holstein, hrsg. von der Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein, Kiel (Perspektiven für Schleswig-Holstein).
- Göschel, Albrecht (1994), Gewalt statt Diskurs. Reaktionen auf Vereinzelung, Abstiegsangst und verschärfte Konkurrenz, in: StadtBauwelt, 85. Jg. Heft 24 (Juni 1994), S. 1334–1337.
- Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE) (1998), Gefährdung des Einzelhandels durch Kriminalität und Umfeldverschlechterung. Ergebnisse einer Umfrage des HDE, Köln.
- Heinz, Wolfgang (1997), Kriminalpolitik, Bürger und Kommunen, in: Helmut Kury (Hrsg.), Konzepte kommunaler Kriminalprävention. Sammelband der „Erfurter Tagung“, Freiburg i. Br., S. 1–146 (Kriminologische Forschungsberichte, Bd. 59).
- Keim, K. Dieter (1981), Stadt und Gewalt. Problemstruktur – Fallstudien – Vorschläge, Berlin (Deutsches Institut für Urbanistik).
- Krajewski, Markus F. (2002), Terminologie des Rechts der Gefahrenabwehr im Vergleich, in: der städtetag 6/2002, S. 33–34.
- Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2002), Städtebau und Kriminalprävention, Mainz.
- Lange, Hans-Jürgen (1998), Sicherheitskooperationen und Sicherheitsnetzwerke in der eingreifenden Verwaltung – Zum Verhältnis von Polizei und Ordnungsverwaltung, in: Klaus Lenk/Rainer Prätorius (Hrsg.), Eingriffsstaat und öffentliche Sicherheit. Beiträge zur Rückbesinnung auf hoheitliche Verwaltung, 1. Aufl. Baden-Baden, S. 82–93 (Staatslehre und politische Verwaltung, Bd. 2).
- Neuffer, Martin (1973), Entscheidungsfeld Stadt. Kommunalpolitik als Gesellschaftspolitik – Standortüberprüfung der kommunalen Selbstverwaltung, Stuttgart.
- Ribhegge, Wilhelm (2002), Stadt und Nation in Deutschland vom Mittelalter bis zur Gegenwart. Die Entstehung der Zivilgesellschaft aus der Tradition der Städte, Münster.
- Schreyögg, Friedel (1989), Tatorte. Orte der Gewalt im öffentlichen Raum, in: Bauwelt 6/1989, S. 196–209.
- Vahlenkamp, Werner (1989), Kriminalitätsvorbeugung auf kommunaler Ebene – Ergebnisse einer Städteumfrage des Bundeskriminalamtes mit Unterstützung des Deutschen Städtetages, Wiesbaden.
- Witte, Gertrud (2002), Lebensqualität durch Sicherheit und Sauberkeit in der Stadt, in: der städtetag 11/2002, S. 6–10.

Walter Siebel und Jan Wehrheim

Sicherheit und urbane Öffentlichkeit

Zusammenfassung: Über die Stadt sind immer Verfallsgeschichten erzählt worden: im 19. Jahrhundert die vom Verfall von Sitte und Ordnung in der modernen Großstadt, im 20. Jahrhundert die von der Zerstörung des Urbanen durch den funktionalistischen Städtebau, heute die vom Verlust des öffentlichen Raums. In diesem Beitrag wird die These vertreten, dass zwar Verschiebungen in den Sphären der Öffentlichkeit und Privatheit stattfinden, daraus aber nicht ohne weiteres auf einen Verfall dieser für die europäische Stadt konstitutiven Polarität geschlossen werden kann. Die These wird erläutert anhand der Einführung neuer Überwachungssysteme in den Städten. Dabei wird argumentiert, dass diese die grundlegenden Verunsicherungen und Ambivalenzen, die mit öffentlichem Raum verbunden sind, gar nicht auflösen können. Es werden vielmehr Ängste, die aus sozialer und ökonomischer Verunsicherung resultieren, in den öffentlichen Raum projiziert, was dort zu überschießenden Kontrollen führen kann, die in der Tat die Öffentlichkeit urbaner Räume beeinträchtigen würden.

Öffentlicher Raum in der Europäischen Stadt

„Eine Stadt ist eine Ansiedlung, in der das gesamte ... Leben die Tendenz zeigt, sich zu polarisieren, d.h. entweder im sozialen Aggregatzustand der Öffentlichkeit oder in der Privatheit stattzufinden... Je stärker Polarität und Wechselbeziehung zwischen öffentlicher und privater Sphäre sich ausprägen, desto städtischer ist ... das Leben einer Ansiedlung“ (Bahrdt 1998: 83 f.). Die Polarität von Öffentlichkeit und Privatheit kann in vier Dimensionen konkretisiert werden (Siebel 2000):

- juristisch: öffentlicher Raum steht unter öffentlichem Recht, privater Raum unter dem privaten Hausrecht des Eigentümers – und dementsprechend unterscheidet sich die Definitionsmacht darüber, wer Räume wofür nutzen kann;
- funktional: dem öffentlichen Raum von Platz und Straße sind die Funktionen Markt und Politik, den privaten Räumen von Betrieb und Wohnung die Funktionen der Produktion und der Reproduktion zugeordnet;

- sozial: der öffentliche Raum als „Vorderbühne“ (Goffman 1973) ist Ort stilisierten, distanzierter Verhaltens und Ort der Anonymität. Der private Raum dagegen ist „Hinterbühne“ (ebenda), Ort von Intimität, Emotionalität und „verhäuslichter Vitalfunktionen“ (Gleichmann 1976);
- materiell/symbolisch: ein breites Repertoire an architektonischen und städtebaulichen Elementen signalisiert Zugänglichkeit oder Exklusivität von Räumen. Gestaltung, verwendete Materialien und Symbole überhöhen und verdeutlichen die juristischen, funktionalen und sozialen Differenzierungen öffentlicher und privater Räume (Wagner 1999).

Bahrdt hat mit der Polarität von Öffentlichkeit und Privatheit einen idealtypischen Begriff entwickelt, um das Besondere der europäischen Stadt zu kennzeichnen. Aber die Polarität von Öffentlichkeit und Privatheit stellt mehr als nur ein heuristisches Instrument der soziologischen Analyse dar. Sie ist normativ hoch aufgeladen – zumindest wenn es um die funktionale und soziale Dimension geht: Die Privatsphäre ist assoziiert mit dem Ideal der bürgerlichen Familie und damit mit all den Glücksversprechen lebenslanger Vertrautheit und Liebe; die öffentliche Sphäre ist assoziiert mit dem Ideal der bürgerlichen Öffentlichkeit und also mit durchgesetzter Demokratie und gesellschaftlicher Integration ohne Ausgrenzung von Differenz. „Öffentlich nennen wir Veranstaltungen, wenn sie ... allen zugänglich sind“, schreibt Habermas (1990: 54), und Ähnliches sei mit „öffentlichen Plätzen“ gemeint (ebenda).

Zwischen Ideal und Wirklichkeit besteht immer eine mehr oder weniger große Kluft. Deshalb sind die Verfallsgeschichten, die über die Stadt erzählt werden, grundsätzlich fragwürdig, denn sie unterstellen explizit oder implizit, diese Kluft habe in einer besseren Vergangenheit nicht bestanden oder sei doch sehr viel leichter überbrückbar gewesen. Verfallsgeschichten enthalten immer Wahrheiten, aber es sind sehr selektive Wahrheiten, denn meist wird vergessen, auch von den Gewinnen zu berichten, die mit den Verlusten einhergingen, und von den Schattenseiten, die hinter den Fassaden einer verklärten Vergangenheit verborgen waren.

Genauso wenig wie der private Nahraum von Wohnung und Familie durch ein friedfertiges und harmonisches Miteinander gekennzeichnet ist, hat auch der öffentliche Raum sein normatives Ideal nie erfüllt. Sexualisierte Gewalt gegen Frauen ist ganz überwiegend in der Privatsphäre verortet, und die Täter sind meist Freunde und Verwandte (Becker 2000). Auch wird nirgends soviel gemordet wie unter Bekannten und Verwandten. Der öffentliche Raum als jederzeit für jedermann zugänglicher Raum hat ebenfalls noch nie in irgendeiner Stadt existiert. Er ist immer auch exklusiver Raum. Verschiedene Städte in verschiedenen historischen Epochen unterscheiden sich vor allem darin, wem auf welche Weise zu welchen Räumen der Zugang verwehrt wird: Heute sind es Obdachlose, Drogen-

abhängige und Gruppen ausländisch wirkender männlicher Jugendlicher. Im 19. Jahrhundert waren es die Frauen und das Industrieproletariat. Eine Frau, die sich im öffentlichen Raum selbständig, ohne die Kontrolle eines männlichen Begleiters bewegte, lief Gefahr, als *fille publique* zu gelten, als öffentliches Mädchen, das heißt als Prostituierte (Wagner 1999: 66). Engels (1970: 70 f.) hat die Stadt Manchester als eine Stadt beschrieben, in der man jahrelang leben könne, „ohne je ... mit Arbeitern in Berührung zu kommen“, ... eine „heuchlerische“ Bauart ... „hinreichend, um vor den Augen der reichen Damen und Herren mit starkem Magen und schwachen Nerven das Elend und den Schmutz zu verbergen, die das ergänzende Moment zu ihrem Reichtum und Luxus bilden“.

Ob der Abstand zwischen dem Ideal und der Wirklichkeit des öffentlichen Raums in der europäischen Stadt heute weiter ist als etwa im 19. Jahrhundert, kann mit Fug und Recht bezweifelt werden. Aber die Qualität hat sich geändert, in der dieser Abstand sich ausprägt. Das Verhältnis zwischen Öffentlichkeit und Privatheit in der Stadt wandelt sich laufend, und dieser Wandel betrifft alle vier Dimensionen: die funktionale, die juristische, die soziale und die materiell-symbolische. Dabei kann ein Weniger an Öffentlichkeit in der einen Dimension einem Mehr an Öffentlichkeit in der anderen gegenüberstehen – und dies gilt ebenso für die andere Seite der Polarität, für die Privatheit.

Peter Gleichmann (1976) hat im Anschluss an Norbert Elias den Prozess der Zivilisation als einen Prozess der Einhausung von Körperlichkeit beschrieben. Seit Beginn des vorigen Jahrhunderts wird auch die Gründungsfunktion der europäischen Stadt eingehaust, die Marktfunktion. Es begann mit den Passagen und Kaufhäusern und setzt sich heute fort mit den großen Shopping Malls und Urban Entertainment Centers. Allein die Anzahl von Einkaufszentren in deutschen Innenstädten und auf der „grünen Wiese“ nahm von 179 im Jahr 1995 auf 269 im Jahr 2000 zu (EHI 2000). Diese modernen Betriebsformen des Handels können charakterisiert werden als Versuch, Stadt selbst einzuhausen. Alles, was die potenziellen Kunden sonst noch an Gütern und Dienstleistungen nachfragen könnten, wird unter dem eigenen Dach angeboten. Damit machen sich diese Betriebsformen von einer urbanen Umgebung unabhängig, Voraussetzung dafür, ihre Standorte nun ausschließlich nach Gesichtspunkten der Verfügbarkeit von Fläche und der Erreichbarkeit mit dem Pkw zu wählen.

Aber es gibt auch eine Gegenbewegung. Mit dem Rückzug der großen Industrie und des Militärs infolge von Deindustrialisierung und Abrüstung werden die einst „verbotenen Zonen“ großer Industrie- und Militäranlagen, die von niemandem betreten werden konnten – es sei denn, er war dort beschäftigt –, öffentlich zugänglich. In dem Maße, in dem Industriebrachen und Konversionsflächen umgewandelt werden in Parks, Wohnquartiere und Bürogebiete, vollzieht sich eine Veröfentlichung privater Räume, die in ihrer Summe die Tendenzen zur Privati-

sierung der Stadt zumindest quantitativ durchaus wettmachen kann. Es stellt sich allerdings die Frage nach den sozialen Bedeutungen der privatisierten respektive veröffentlichten Räume. Denn während Kasernen oder Industrieanlagen nie Funktionen des öffentlichen Raumes inkorporierten, treten die neuen privaten öffentlichen Räume der Shopping Malls und Urban Entertainment Centers gerade mit dem Anspruch an, den öffentlichen Raum der Städte neu zu inszenieren. Diese neuen Typen eingehauster Räume werden gerade deshalb bedeutsam für Öffentlichkeit, weil sie zunehmend populär werden. Erst durch ihre massenhafte Nutzung und die Tatsache, dass diese Orte zu sozialen Treffpunkten werden und nicht nur auf ihre Marktfunktion beschränkt sind, bekommen sie eine neue Qualität. Der Ausschluss aus einem Werksgelände dürfte nur die Wenigsten bedrückt haben. Der Ausschluss aus einem Urban Entertainment Center, das zum Mittelpunkt der Freizeitgestaltung geworden ist, könnte hingegen primäre soziale Beziehungen beeinträchtigen – auch außerhalb von Arbeitsverhältnissen. Wenn private Einkaufszentren mehr Menschen anziehen als öffentliche Marktplätze, dann werden sie auch zu den Orten, an denen die politisch Schwachen, medial nicht dominanten Gruppen präsent sein müssen, um sich Gehör verschaffen zu können. In den USA gab es sehr unterschiedliche Gerichtsurteile hinsichtlich „free speech“ in Shopping Malls (Friedelbaum 1999). In Deutschland fehlt bislang die Sensibilität für die entstehende Problematik.

Der Privatisierung von Stadt steht zudem ein Prozess der Vergesellschaftung von Funktionen des privaten Haushalts gegenüber. Beinahe alle Funktionen der physischen und psychischen Reproduktion, die im traditionellen privaten Haushalt erledigt wurden und werden, können heute unter Rückgriff auf marktförmig oder staatsförmig bereitgehaltene Güter- und Dienstleistungsangebote erledigt werden. Noch für die intimsten körperlichen und psychischen Regungen lassen sich infrastrukturelle oder warenförmige Angebote finden. Die moderne Stadtmaschine mit ihrer Überfülle an Gütern, Dienstleistungen und Infrastrukturen kann als die vollständige Vergesellschaftung des privaten Haushalts begriffen werden. Sie ermöglicht es – theoretisch – dem Single, ohne einen eigenen Haushalt zu überleben. Mit der Vergesellschaftung scheint die Bedeutung der eigenen Wohnung als Ruhe- und Rückzugsraum jedoch nicht zu schwinden. Der „innere Bezirk“ der Privatsphäre (Habermas 1990), der sich in seiner heutigen Form erst während der Industrialisierung mit der räumlichen Trennung von Arbeit und Wohnen herauskristallisierte, gewinnt eher an Bedeutung: Der Anteil der Einpersonenhaushalte (individualisierte Privatsphäre) am gesamten Wohnungsbestand nimmt genauso zu wie der Pro-Kopf-Verbrauch an Wohnfläche.

Die Verlagerung von Funktionen zwischen öffentlichen und privaten Räumen geht mit juristischen Grenzverschiebungen einher. Auch diese verlaufen in beide Richtungen. Die Industriebrachen des Ruhrgebiets sind über den Grundstücks-

fonds Nordrhein-Westfalen zunächst in mittelbar staatliches Eigentum überführt worden. Heute sind viele dieser Flächen z.B. als Industriedenkmäler oder Parkanlagen im Eigentum der öffentlichen Hand. Die juristische Privatisierung von Stadt lässt sich wiederum neben den eingehausten Räumen besonders spektakulär an Celebration City beobachten, einer Stadt, die der Disney-Konzern in Florida für 20 000 Einwohner errichtet. Hier wie in anderen so genannten Common Interest Developments ist die öffentlich-rechtlich verfasste Kommune ersetzt durch die privatrechtliche Vertragsgemeinschaft der Eigentümer, die öffentliche Planung durch die private eines großen Developers, die öffentliche Verwaltung durch ein privates Management, und an die Stelle des politischen Bürgers tritt der private Kunde eines Dienstleistungsangebots. Selbst soziale Kontrolle beschränkt sich nicht darauf, dass lediglich ein privater Sicherheitsdienst Kontrolle durch Polizei und Städter ergänzt. Der Citizen wird als „Stadt-Konsument“ seiner Mündigkeit enthoben: „So gibt es in Celebration eine Gesundheitsfürsorge, die auch eine ständige Überwachung des Lebensstils der Bewohner beinhaltet, eine Schule, die unter anderem von einer Disney-Tochtergesellschaft kontrolliert wird, ein Fiberglas-Netzwerk, durch das jede Wohnung mit den zentralen Einrichtungen der Stadt verbunden ist, sowie unter dem Titel ‚Community Integration Process‘ angebotene Kurse, in denen Angestellte des (Disney-)Konzerns den zukünftigen Bewohnern das in Celebration angebrachte Wertesystem und die dazugehörigen Verhaltensweisen beibringen.“ (Roost 1998: 322 f.)

Auch die soziale Differenzierung zwischen öffentlicher und privater Sphäre ist in Bewegung. Jeder Besitzer eines Handys kann prinzipiell jederzeit und überall erreicht werden, das heißt, die informellen Kontrollen durch Familienangehörige und Vorgesetzte überschreiten die Grenzen von Wohnung und Betrieb und durchdringen auch den öffentlichen Raum. Stadtluft macht nicht mehr frei von den dichten informellen Kontrollen des Privaten. Umgekehrt haben Telefon, Radio und Fernsehen schon seit langem die Mauern der Privatsphäre durchlässig werden lassen. Das Internet erlaubt heute, physisch in der familialen Intimgemeinschaft präsent zu sein, aber geistig und emotional sich in einem möglicherweise international besetzten Chat-Room aufzuhalten (Logemann/Feldhaus 2002). Ähnlich ärgerlich wie diese Durchbrechung der vollständigen Integration in der familialen Primärgruppe ist die Verletzung urbaner Verhaltenscodes, wenn z.B. Handynutzer und Obdachlose ihre Privatangelegenheiten in die Öffentlichkeit tragen. Der Handynutzer macht die distanzierte Gleichgültigkeit des Simmelschen Großstädtlers zunichte, indem er Geschäfts- und Familienangelegenheiten lautstark zu Gehör bringt, wovon keiner etwas wissen will. Der Obdachlose, indem er in einer öffentlichen Anlage schläft, isst, sich wäscht und uriniert, stellt vor aller Augen zur Schau, was in einem langen Prozess der Zivilisation aus dem öffentlichen Raum verdrängt worden war.

Schließlich auf der symbolischen und materiellen Ebene werden öffentliche Räume mehr und mehr mit „exklusiven“ Materialien und elitären Zeichen ausgestattet, während umgekehrt juristisch gesehen private Räume, z.B. die Vorhöfe und Erdgeschosse von Konzernzentralen, wie öffentliche Räume gestaltet werden. Materialien wie Marmor, Granit und verspiegeltes Glas sowie Gestaltungsmerkmale wie aufwendige Brunnenkonstruktionen oder Indoor-Palmenhaine wirken dabei als „social filter“ (Carr und andere 1992). Ihr sozialer Doppelcharakter lässt sie zugleich abstoßend und anziehend sein, je nachdem, welchem sozialen Milieu oder welchem sozialen Status sich der einzelne Städter selbst zuordnet.

Die Ursachen für diese Verschiebungen zwischen Öffentlichkeit und Privatheit liegen vor allem in strukturellen Prozessen, aber auch in technischen Entwicklungen: die Konzentration im Einzelhandel, der Wandel in der Rolle der Frau, Segmentierungen auf den Arbeits- und Wohnungsmärkten, der Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft, die Entwicklung der modernen Informations- und Kommunikationstechniken usw. Doch nicht alle daraus resultierenden Veränderungen von Öffentlichkeit und Privatheit sind den Individuen aufgeherrscht. Obdachlose sind gezwungen, ihre Privatangelegenheiten in der Öffentlichkeit zu erledigen, weil sie über keinen privaten Raum verfügen, Handybenutzer nicht. Die modernen Kommunikationstechniken erweitern die Optionen der Individuen. Durch Handy und Internet werden Öffentlichkeit und Privatheit zu entlokalisieren Orten, die jeder jederzeit und überall betreten kann. Gesellschaftliche Strukturierung von Raum wird teilweise zurückgenommen zugunsten willkürlicher Entscheidungen der Einzelnen.

Das Internet gewährleistet darüber hinaus bestimmte Elemente des öffentlichen Raumes besser als die Plätze und Straßen der Stadt. Dies gilt z.B. für unvollständige Integration als Voraussetzung für die Möglichkeit des Städters, selber darüber zu bestimmen, was er anderen von sich mitteilt. In Schwarzenghettos US-amerikanischer Städte hatte man festgestellt, dass Jugendliche bis zu ihrem 14. Lebensjahr sich niemals aus ihrem eigenen Turf herausgewagt hatten, unter anderem aus Angst vor Diskriminierung, weil sie durch Hautfarbe, Kleidung und Dialekt als Ghettojugendliche identifizierbar waren. Man hat daraufhin Internetanschlüsse zur Verfügung gestellt und die Jugendlichen in ihrer Handhabung unterwiesen. Binnen zwei Wochen hatten diese Jugendlichen, die ihr ganzes Leben innerhalb ihres Ghettos verbracht hatten, Kontakte bis nach Australien und England aufgebaut. Das Internet bot ihnen Möglichkeiten, ihr Selbst zu konstruieren, bereinigt um jene Merkmale, die Diskriminierung hätten auslösen können. Der öffentliche Raum, den das Internet zur Verfügung stellt, ist weniger anfällig für Ausgrenzung nach rassistischen Merkmalen. Trotzdem ist das Internet kein Ersatz für den öffentlichen Raum der Stadt: Zum einen braucht man finanzielle und kognitive Ressourcen, um daran teilhaben zu können. Zum anderen: „There is lit-

erally no room in Internet's ‚public space‘ for a homeless person to live in. Nor can their needs, desires, and political representations ever be seen in the manner that they can be seen in the spaces of the city.“ (Mitchell 1995: 123) In der unmittelbaren Sichtbarkeit und sinnlichen Erfahrbarkeit von Differenz liegt die erste unersetzbare politische Bedeutung des öffentlichen Raumes. Rauterberg (2002) verweist auf eine zweite politische Bedeutung, die ebenfalls nicht durch das Internet ersetzt wird. Vielmehr prägt heute oftmals das Zusammenspiel von virtuellem und materiellem öffentlichem Raum die politischen Funktionen von Öffentlichkeit. Das Internet dient der Organisation und Mobilisierung sozialer Bewegungen, deren Protest manifestiert sich jedoch nach wie vor auf den Straßen und Plätzen der Städte. Dies gilt gleichermaßen für die Gegner der aktuellen Globalisierung wie für deutsche Neonazis.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass aus einem Wandel in der Art, in der die Polarität von Öffentlichkeit und Privatheit sich jeweils ausprägt, nicht ohne weiteres auf einen Verfall dieser Polarität geschlossen werden kann. Die Ausgestaltung der Polarität divergiert je nach sozialer Gruppe und sozialem Kontext, in dem sie zu verorten ist. Ehe man behauptet, der Abstand zwischen normativem Ideal und empirischer Wirklichkeit habe sich vergrößert, ist genauer zu untersuchen, ob nicht ein Wandel in den Modalitäten eingetreten ist, in denen Norm und Realität voneinander abweichen. Dies soll am Beispiel von öffentlichem Raum und Sicherheit erläutert werden.

Die Ambivalenz sozialer Kontrolle in der Großstadt

Innerhalb der mittelalterlichen Stadt waren Gewalttätigkeiten in einem Ausmaß üblich, das dem in heutigen amerikanischen Städten entspricht (Schwerhoff 2000: 147). Dennoch galt die Stadt als Insel des Friedens. Der Teufel und alle denkbaren Gefahren drohten außerhalb der Stadtmauern auf dem Land. Im 19. Jahrhundert kehrt sich das Verhältnis um: Mit der Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols und der Beherrschung von Natur wird das Land zu einer bukolisch-friedlichen Idylle und die Stadt zum gefährlichen Ort. Die Gefahren drohen nicht mehr von außen, sondern von innen. Damit ändern sich auch die Kontrollstrategien. Sie sind nicht mehr nach außen, sondern nach innen gerichtet auf den Städter selbst. Die Bürgerwehr auf den Stadtmauern wird ersetzt durch die Polizei, die auf den Straßen der Stadt darauf achtet, dass die Verkehrsregeln eingehalten werden. Lediglich in den de jure privaten Gated New Towns, wie sie derzeit für tausende oder gar zehntausende Bewohner in den USA, Argentinien oder Indonesien entstehen, verbinden sich heute die Kontrollen nach außen mit denen nach innen. Nach außen werden erneut Mauern errichtet, und der Einlass wird durch Sicherheitspersonal mittels „Passkontrollen“ oder mittels Technik durch Barcode-

scanner überwacht. Nach innen prägen Partikularnormen, die privatrechtlich in so genannten Covenants, Conditions & Restrictions festgeschrieben sind – und die die Qualität mittelalterlicher Kleiderordnungen erlangen –, das Verhalten in den privaten Städten. Videoüberwachung und der von den Bewohnern angestellte und bezahlte Sicherheitsdienst dienen der Überwachung dieser Normen. Je größer zudem die Gated New Towns sind, desto häufiger werden in ihnen zusätzlich einzelne Viertel für sozial und kulturell homogene Gruppen mittels Zäunen oder weiteren Mauern abgegrenzt – wie etwa in der 1 600 Hektar großen Privatstadt Nordelta bei Buenos Aires (Janoschka 2002) oder in der für 60 000 Einwohner entworfenen Stadt Green Valley, Nevada (Blakely/Snyder 1997).

Aktuelle Wandlungen sozialer Kontrolle in den Großstädten lassen sich in den Dimensionen Recht, Organisationsform, Technik und Gestaltung feststellen (Wehrheim 2002).

In der Dimension des Rechts lassen sich derzeit Novellierungen kommunaler und länderspezifischer Sicherheits- und Ordnungsgesetze beobachten, die verstärkt die Nutzung und Zugänglichkeit öffentlicher Räume reglementieren. Die Optionen der Exekutive, Platzverweise und Aufenthaltsverbote auszusprechen, werden ausgedehnt, und Videoüberwachung wird rechtlich abgesichert. Die Möglichkeit, an polizeilich als gefährlich definierten Orten verdachtsunabhängige Kontrollen durchzuführen, ist zudem eine Neuerung aus den 1990er-Jahren. Schließlich wächst im Zusammenhang mit den de jure privaten Räumen der Malls und Urban Entertainment Center oder den offenen Erdgeschossen von Hochhäusern die Bedeutung von Partikularnormen, die in Form von Hausordnungen Zugang und Nutzung regeln, wodurch diese neuen „öffentlichen“ Räume unterschiedlichen, lokal differenzierten Normativitäten unterliegen. Flugblätter verteilen kann genauso verboten sein wie Rennen, Betteln, Essen oder Kartenspielen. Selbst „angemessene Kleidung“ wird gelegentlich verlangt, ohne dass dies näher spezifiziert würde.

Eng mit den rechtlichen Änderungen verknüpft variieren die Organisations- und Interventionsformen sozialer Kontrolle. Neben den öffentlichen Sicherheitsorganen verbreiten sich private, marktförmig organisierte Sicherheitsdienste. „Sicherheit“ ist weltweit einer der größten Wachstumsmärkte. Zusätzlich verbreiten sich Mischformen in Gestalt von Public-Private Partnerships, bei denen auch die Kooperation zwischen formellen und informellen Kontrollen in sehr unterschiedlichen Sicherheitspartnerschaften organisiert wird (Neighbourhood Watch, Community-Policing-Programme, bayerische Sicherheitswachen oder brandenburgische Kommunale Sicherheitspartnerschaften). Zudem werden neue polizeiliche Strategien, wie etwa „zero tolerance policing“, diskutiert.

In der Dimension Technik ist überwiegend die Zunahme von Videoüberwachung (CCTV = Closed Circuit Television) Gegenstand der Forschung. Insbesondere in Großbritannien ist der Einsatz dieser Technik mittlerweile in allen größeren Städ-

ten verbreitet. Während bereits in den 1950er-Jahren vereinzelt Überwachungskameras öffentlich zugängliche Räume in deutschen Städten beobachteten, schätzt Gössner (2000) inzwischen deren Anzahl auf 500 000 – wenngleich aufgrund der hohen Zahl privater Betreiber solche Zahlen kaum zu verifizieren sind. Explizit polizeiliche Videoüberwachung zur Kriminalitätskontrolle wird derzeit – die Nennungen erheben nicht den Anspruch auf Vollständigkeit – in Bernau, Bielefeld, Bremen, Dessau, Dresden, Erkner, Flensburg, Frankfurt am Main, Fulda, Halle, Hofheim/Taunus, Leipzig, Mannheim, Potsdam, Rathenow, Regensburg, Stuttgart, Magdeburg und Westerland/Sylt eingesetzt (Nogala 2002).

Architektur und Ästhetik von Räumen werden für Ansätze von so genannten *Defensible Space* (Newman 1972) und *Crime-Prevention Through Environmental Design* (Crowe 1991) relevant. Ebenso hat der Einsatz von Videoüberwachung Konsequenzen für die Gestaltung öffentlicher Räume, da er Überschaubarkeit und Einsehbarkeit voraussetzt.

Es ist allerdings umstritten, ob und welche Auswirkungen unterschiedliche neue Kontrollformen auf unterschiedliche Delikttypen haben, auf so genannte *quality of life crimes* wie Betteln, Graffiti sprühen, öffentlichen Konsum von Alkohol usw. oder aber auf subjektive Unsicherheitsgefühle; und dies gilt für alle vier Dimensionen (vgl. etwa Greene 1999; Schweitzer und andere 1999; Home Office 2002; Boers 1995; Brown 1999).

Die neuen Formen der „Machtintervention im urbanen Raum“ (De Marinis) werden häufig als Bedrohung des Öffentlichkeitscharakters von städtischen Räumen kritisiert. Diese Kritik hat Recht, aber sie hat auch Unrecht, denn sie übersieht, dass Sicherheit oder wenigstens das Gefühl der Sicherheit Grundbedingungen der Öffentlichkeit von Räumen sind. Parks, in denen Frauen fürchten, vergewaltigt zu werden, und Straßen, in denen Männer fürchten, überfallen zu werden, sind für diejenigen, die unter dieser Furcht leiden, exklusive, zu meidende Räume. Sicherheit – zumindest für Leib, Leben und Eigentum – ist eine Voraussetzung für öffentliche Räume. Öffentlicher Raum bedarf funktionierender sozialer Kontrollen, ohne sie ist er gar nicht denkbar. Zugleich aber drohen alle Formen sozialer Kontrolle Öffentlichkeit einzuschränken. Das ambivalente Verhältnis von sozialer Kontrolle und öffentlichem Raum ist der Stadt immanent. Die Zugänglichkeit des öffentlichen Raumes der Stadt für jedermann beruht auf einer prekären Balance zwischen Anonymität und sozialer Kontrolle, zwischen Sicherheit und Verunsicherung, zwischen Vertrautem und Fremdem, zwischen Gleichheit und Differenz. Diese Ambivalenzen sind das Thema soziologischer Urbanitätstheorien und sie sind der Maßstab für den Öffentlichkeitscharakter urbaner Räume. Zygmunt Bauman (1997) spricht von der Diskrepanz zwischen dem, was man über eine Situation im öffentlichen Raum wissen kann, und dem, was man wissen müsste, um die Situation kontrollieren zu können. Hans-Paul Bahrtdt (1998) spricht von der

unvollständigen Integration im öffentlichen Raum und meint damit die Tatsache, dass jeder, der dort präsent ist, für die anderen nur mit einem sehr kleinen Ausschnitt seines Rollenrepertoires kenntlich wird. Öffentlicher Raum ist ein Raum, in dem Menschen Arrangements eingehen müssen, die fast nichts voneinander wissen. Georg Simmel (Ausgabe 1992: 765) schließlich spricht von der Ambivalenz zwischen physischer Nähe und sozialer Distanz, die typisch ist für die Stadt als einem Ort, wo „die Ferne nah ist“.

Mit Ängsten von Kontrollverlust in der Situation des öffentlichen Raums können sich Ängste vor dem Verlust innerer Kontrollen verbinden. Der Fremde ist nach Simmel „objektiver Mensch“ (Ausgabe 1992: 767). Er ist zunächst ein außenstehender Beobachter, der deshalb zu besonderer Reflexion fähig ist. Aber diese objektiv gesetzte Distanziertheit macht ihn zugleich auch bedrohlich. Schütz (1972) erklärt die „Illoyalität“ des Fremden daraus, dass dieser die selbstverständlichen „Zivilisationsmuster“, die routinisierten Abläufe des Alltags, die Werte und Normen der Einheimischen in Frage stellt. Der Fremde „gefährdet“ die Identitäten der Stadtnutzer nicht nur dadurch, dass er diese permanent mit Neuem konfrontiert, sondern mehr noch dadurch, dass andere Handlungs- und Verhaltensmöglichkeiten offenbar werden, die dazu reizen, ausprobiert zu werden. Der Fremde verführt, das eigene Ich wird unsicher. „We are all foreigners: there is a part of us that does not belong to us, something indecipherable and impenetrable. ... They [die Fremden; d. A.] frighten me because, ultimately, I am afraid of myself“ (Elie Wiesel; zit. nach: Robins 1995: 56).

Die dem öffentlichen Raum inhärenten Verunsicherungen durch Kriminalitätsfurcht, Angst vor Kontrollverlust und vor dem Fremden sind zwar analytisch voneinander zu trennen, empirisch verschmelzen sie: „Fear of crime is fear of strangers.“ (Lofland 1995) Die Angst vor Gewalt und Kriminalität wird gerade auf die Figur des Fremden projiziert, und zwar umso mehr, je sozial und kulturell fremder der Fremde ist. Im Bild des „afrikanischen Drogendealers“ oder des „kriminellen Jugendlichen“ – fremd sind sie beide – reduziert sich das Bild des Fremden auf die Gefahr. Die Begegnung mit Fremden und mit Differenzen ist ursächlich für die Verunsicherungen wie für die Produktivität des öffentlichen Raums. Öffentlicher Raum ist geprägt durch die Ambivalenz von „desire and fear“ (Robins 1995; Nahnsen 2002). „Die Stadt ist der Ort von Lust und Gefahr, von Chance und Bedrohung. Sie zieht an und stößt ab und kann das eine nicht ohne das andere“. (Bauman 1997: 223) Der Fremde ist immer zugleich verlockend und bedrohlich. Er weckt Neugier, aber auch Aversion, die sich nach Simmel bis zu Hass und Feindschaft steigern kann. Jeder Versuch, solche Verunsicherung objektiv aus dem öffentlichen Raum zu entfernen, durch welche Kontrollstrategien auch immer, mindert den Öffentlichkeitscharakter des städtischen Raumes, er gefährdet seine integrative und emanzipatorische Bedeutung und seine Funktion als Ort des Ler-

nens: Im öffentlichen Raum erlernt der Städter den alltäglichen Umgang mit Differenz und die von Bahrtdt und Goffman beschriebenen Formen stilisierten Verhaltens, die die Voraussetzungen für ein zivilisiertes Miteinander in urbanen Räumen sind.

Kontrolle im öffentlichen Raum ist zuallererst Selbstkontrolle. Für Bauman, Bahrtdt und Simmel ist es allein Sache des urbanisierten Individuums, eine Balance zu finden zwischen Bedrohung und Verlockung, zwischen Abenteuer und Furcht. Es ist eine Leistung des Individuums, die prinzipielle Verunsicherung im öffentlichen Raum der Stadt auszuhalten. Bahrtdt (1998) nennt die „resignierte Toleranz“ des Großstädtlers „eine urbane Tugend“, weil sie dem Fremden, auch wenn man ihn nicht versteht, dennoch eine gleichwertige und prinzipiell verstehbare Identität zugestehe. Simmel (Ausgabe 1995) spricht von der Selbstpanzerung des Großstädtlers mit Gleichgültigkeit, Distanziertheit, ja Blasiertheit. Die urbane Lebensweise, wie sie von den soziologischen Theoretikern der Stadt beschrieben wird, ist durchaus anstrengend. Sie erschöpft sich eben nicht in der wohlgefälligen Betrachtung üppiger Warenauslagen in Fußgängerzonen. Die Grundregel der urbanen Lebensweise lautet: Distanz halten. Man behelligt den Fremden nicht mit den eigenen Geschäfts-, Familien- oder Verdauungsangelegenheiten, und man sieht bei den anderen soweit wie möglich über solche Angelegenheiten hinweg. Es herrscht eine „höfliche Gleichgültigkeit“ (Goffman 1971).

Die urbane Lebensweise als zivilisierter Umgang mit Unsicherheit ist Produkt des Prozesses der Zivilisation, den Norbert Elias (1989) als einen Prozess beschrieben hat, in dessen Verlauf eine von außen aufgeherrschte Disziplin zur Selbstdisziplin verinnerlicht wird. Was jeweils verborgen werden oder worüber man notfalls hinwegsehen muss, das ändert sich im Laufe der Zeit. Die Themen urbaner Selbstdisziplin sind historisch wandelbar. Damit verschieben sich auch die Verhaltensweisen, bei denen die urbane Selbstkontrolle endet und nach der Polizei gerufen wird: Im 19. Jahrhundert war Urinieren in aller Öffentlichkeit durchaus zulässig, Händchenhalten, Küssen und das Zur-Schau-Stellen beringter Bauchnabel dagegen nicht. Heute ist es eher umgekehrt. Von einigen Autoren wird die Aktualität des Themas Sicherheit in Städten unter anderem mit einem Trend zur Informalisierung sozialer Normen und zur Lockerung verinnerlichter Kontrollen erklärt (Keim 1997; Schubert 2000). Obwohl diese These empirisch unbewiesen ist, können die Neuerungen in den benannten Dimensionen städtischer sozialer Kontrolle als Versuch gewertet werden, erneut über staats- und marktförmig organisierten Fremdzwang zu einer (erneut funktionierenden?) intrinsischen Affektkontrolle zu gelangen. Das Bild der Videoüberwachung als Benthamsches Panopticon, in dem jeder permanent damit rechnen muss, beobachtet zu werden, aber nie weiß, ob, wann und durch wen es tatsächlich passiert, ist ein Indiz dafür. Der gleichzeitige Einsatz von Sicherheitspersonal, welches bei kleinsten Verhaltensabweichungen

Ermahnungen ausspricht, und von Videokameraattrappen, die weder Bilder aufnehmen noch übertragen, aber dennoch disziplinieren sollen, konkretisiert dieses Indiz. Die Simulation von Überwachung soll soziale (Selbst-)Kontrolle bewirken.

Wandel, nicht Verfall

Der gegenwärtige Wandel sozialer Kontrollen zeigt Parallelen zu allgemeinen Veränderungen der Dienstleistungsgesellschaft. Die Stichworte sind Vergesellschaftung, Privatisierung und Verstofflichung. Das Essen wird nicht von der Hausfrau auf den Tisch in der Wohnung gebracht, sondern in Kantinen verteilt, in Restaurants gekauft oder es kommt als industrielles Fertigprodukt aus der Mikrowelle. Die Alten und Kranken werden nicht nur in den sozialen Netzen von Verwandtschaft und Nachbarschaft betreut, sondern in städtischen Krankenhäusern, durch private Pflegedienste oder in einem virtuellen Altenheim, in dem personelle Dienstleistungen weitgehend verstofflicht sind in Videokameras, Bildschirmen und Computern (Häußermann/Siebel 1995). Analoge Veränderungen sind im Bereich der sozialen Kontrolle zu beobachten. Das von Jane Jacobs (1976) beschriebene System informeller Kontrollen durch Passanten, Nachbarn und Anlieger in einer Stadtstraße ist heute durch vergesellschaftete Kontrollen ersetzt, seien sie staatsförmig organisiert in Gestalt der Polizei, seien sie marktförmig organisiert in Gestalt privater Sicherheitsdienste oder seien sie industrialisiert und verstofflicht in Gestalt von Alarmanlagen und Videokameras. Informelle soziale Kontrolle wird zunehmend abgelöst durch Subjekt-Objekt-Beziehungen zwischen Kontrolleuren und Kontrollierten. Ein Herrschaftsverhältnis tritt an die Stelle von Subjekt-Subjekt-Beziehungen der Städter untereinander.

Vergesellschaftung, Privatisierung und Verstofflichung kennzeichnen einen Wandel in den Modalitäten, in denen die Gesellschaft Sicherheit gewährleistet. Sie rufen neuartige Gefährdungen des öffentlichen Raumes der Stadt hervor, denn sie stellen eines seiner zentralen Merkmale infrage: Anonymität. Anonymität ist vielleicht das treffendste Beispiel für die Ambivalenz der Stadt. Der Begriff symbolisiert sowohl die Gefahr als auch die Freiheit, die mit Stadt assoziiert ist: Freiheit von unentrinnbaren Kontrollen dörflicher Gemeinschaften einerseits und Gefahr, in soziale Isolation zu geraten sowie Opfer strafbarer Handlungen zu werden andererseits. CCTV wird in Zukunft die automatische Identifizierung von Passanten möglich machen (Norris/Moran/Armstrong 1999). Da die elektronischen Informationen beliebig lagerbar und transportierbar sind, sind solche Identifizierungen im Prinzip jederzeit und durch jeden, der die Information in die Hand bekommt, möglich. Damit ist eine Grundvoraussetzung des öffentlichen Raumes in Frage gestellt: die Anonymität und damit die Freiheit der Städter, immer nur einen Ausschnitt ihrer Persönlichkeit preiszugeben. Die Freiheit, die mit Stadt verbunden

ist, auch als etablierter Bürger sich für ausgefallenerere politische Positionen zu engagieren oder auch nur einen Sexshop oder eine wenig reputierliche soziale Beratungsstelle aufzusuchen, wird unterminiert.

Private Sicherheitsdienste anstelle der Polizei bedeuten wiederum Machtverschiebungen: Kontrollbefugnisse gehen von öffentlichen Akteuren über auf private, die politisch schwerer kontrollierbar sind. Und in dem Maße, in dem aus dem öffentlichen Gut Sicherheit eine privat aneignbare Ware wird, wird Sicherheit zu einem weiteren Element sozialer Ungleichheit. Städte erscheinen zunehmend fragmentiert in Orte für soziale Gruppen, die Zugriff auf das Gut Sicherheit haben, und Orte sozialer Gruppen, die sich diese Ware nicht leisten können und die als Risiko für die anderen definiert werden. Präventive Polizeistrategien sind darauf gerichtet, Verhaltensweisen – wie Biertrinken – und verschiedene soziale Gruppen aus öffentlichen Räumen fernzuhalten. Dadurch ist eine weitere Grundbedingung des öffentlichen Raumes infrage gestellt: seine allgemeine Zugänglichkeit.

So real diese Gefährdungen sind, so wenig sind sie doch hinreichend, um die These vom Verfall der Öffentlichkeit in der überwachten Stadt begründen zu können. Fünf Argumente sprechen dagegen:

- Keineswegs ist ausgemacht, dass die informellen Kontrollen durch Nachbarn und Verwandte nicht weit repressiver und weit lückenloser wirken als Polizei, schwarze Sheriffs und Videokameras zusammen genommen. Stadtluft macht unter anderem deshalb frei, weil in der Stadt die dichten informellen Kontrollen dörflicher Nachbarschaft eben nicht greifen, sondern „nur“ formelle Kontrollen. Dass die Polizei sich mittlerweile darum bemüht, die informellen Nachbarschaftskontrollen wieder zu beleben, wird oft mit Finanzierungsproblemen erklärt. Es könnte auch darauf verweisen, dass die Polizei sich der höheren Effektivität informeller Kontrollen bewusst ist. Kommunale Sicherheitspartnerschaften und Sicherheitswachen bieten die Option, informelle soziale Kontrolle in formelle soziale Kontrolle einzubinden.
- Soziale Kontrollen sind immer beides: Voraussetzung und Gefährdung von Öffentlichkeit. Entsprechend bedeutet jeder Wandel in den Modalitäten sozialer Kontrolle einen Wandel in der Art der Gefährdung und zugleich einen Wandel in der Art der Gewährleistung von öffentlichem Raum. Sicherheit ist eben auch Bedingung für die Zugänglichkeit städtischer Räume. Wo Selbstdisziplin und informelle soziale Kontrollen Leib, Leben und Eigentum nicht garantieren, sind formelle Kontrollen Voraussetzungen der Zugänglichkeit. Noch der blasierteste Simmelsche Großstädter wird spätestens dann seine gleichgültige Distanz aufgeben und nach der Polizei oder doch wenigstens nach Sozialarbeitern rufen, wenn ihm die Brieftasche geklaut wurde.

- Das normative Ideal des öffentlichen Raumes fällt nur in der Utopie mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit zusammen. In empirischen Gesellschaften ist öffentlicher Raum zwangsläufig und immer auch exklusiv, gegen bestimmte Verhaltensweisen und gegen bestimmte soziale Gruppen.
- Individuen und Gruppen, die eher negative Adressaten von Überwachung sind, entwickeln Coping-Strategien, die es ihnen ermöglichen, Überwachung oder Ausgrenzung zu entgehen. Überwachung funktioniert nur selten so lückenlos, wie es vielleicht gewünscht ist. Verarmte alte Frauen nehmen Einkaufstaschen mit in Shopping Malls, um sich dort unauffällig auch ohne tatsächlichen Einkauf aufhalten zu können. Kinder und Jugendliche vermeiden es, länger in Gruppen an ein und demselben Ort innerhalb eines Einkaufszentrums zu verweilen. Sie bleiben in Bewegung. Obdachlose passen sich selbst in Flughäfen an, indem sie die dortigen sanitären Einrichtungen nutzen, dadurch nicht mehr verwahrlost aussehen und entsprechend weniger auffallen.
- Die These vom Verfall der Öffentlichkeit gehört in die Reihe der vielen Verfallsmythen, die sich um die große Stadt ranken, denn: „A myth, I might point out, is not a lie. It is something almost everyone wants to believe. In believing it he sometimes embraces a cold figure too warmly.“ (De Grazia 1964: 63) „Zu heißblütige Umarmungen einer kalten Zahl“ finden sich etwa auch bei manchen Kritikern der Zunahme privater Sicherheitsdienste. Zwischen 1992 und 2000 stieg die Zahl der Unternehmen im Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen von 1290 auf fast das Doppelte, und zwar auf 2 500, und die Zahl ihrer Beschäftigten von 97 000 auf 130 000 (BDWS 2000). Diese Zahl verdankt sich zumindest teilweise einem statistischen Artefakt, das sich durch den wachsenden Umfang von Outsourcing-Prozessen erklären lässt: Kaufhausdetektive, Bahnpolizei und Werkschutz hat es immer gegeben. Nur waren deren Angehörige früher bei den Nachfragern nach Sicherheit direkt angestellt und erschienen deshalb statistisch als Beschäftigte bei Handel, Bahn und Industrie. Wenn sie dagegen heute von auf Sicherheit spezialisierten Dienstleistern beschäftigt werden, steigt ihre in Branchenstatistiken sichtbare Zahl. Aber die wirkliche Zahl privater Sicherheitskräfte muss keineswegs im gleichen Ausmaß zugenommen haben.

Auch kann aus reinen Verkaufszahlen von CCTV-Anlagen nicht automatisch auf die Überwachung in den Städten geschlossen werden. Nicht jede Videokamera dient der Disziplinierung oder der Ausgrenzung aus öffentlichen Räumen. Oft werden Kameras tatsächlich nur für die Regulierung des Verkehrsflusses, der Eingangssicherungen etwa in Zulieferbereichen oder dazu eingesetzt, Schiffen das Anlegen an einem Kai zu erleichtern.

Projektion von Angst

Eine Argumentation allerdings kann in der Tat die These plausibel erscheinen lassen, dass die Qualität des öffentlichen Raumes heute stärker als früher bedroht ist, zumindest im Vergleich zu den 50er- und 60er-Jahren, den „goldenen Jahren“ des Kapitalismus. Diese Argumentation bezieht sich nicht auf den Wandel der Modalitäten sozialer Kontrolle, sondern auf den Wandel der Motive von Unsicherheitsgefühlen. Sie stellt darauf ab, dass mit dem Ruf nach mehr Sicherheit im öffentlichen Raum ganz andere Ängste beruhigt werden sollen, die nichts mit den Gefahren zu tun haben, die im öffentlichen Raum der Stadt drohen, und die deshalb auch durch mehr Polizeipräsenz und mehr Videokameras gar nicht beruhigt werden können. Dies könnte einen Überschuss an Kontrollverlangen zur Folge haben, der in der Tat, wenn ihm entsprochen würde, die Erosion der Öffentlichkeit städtischer Räume zur Folge haben müsste. „An erster Stelle stehen, für Ost und West, für Jung und Alt, für Frauen und Männer und für Groß- und Kleinstädte Gesichtspunkte von ‚Ruhe und Ordnung‘ und zwar in wörtlichem wie im übertragenen Sinne.“ (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002: 1) 87 Prozent der Dorfbewohner und 89 Prozent der Städter nennen als ihre wichtigste Anforderung an ihren Wohnort: „Schutz vor Kriminalität“ (ebenda). Diese hohe Priorität von Sicherheit in der Stadt wie auf dem Land kann nicht auf Gefahren in urbanen Räumen allein zurückgeführt werden. Sie beruht auf einem ganzen Bündel von Ursachen jenseits der Annahme, die Kriminalitätsbelastung in städtischen Räumen habe wirklich zugenommen:

- Demographischer Wandel: Alte Menschen können nicht so gut wegrennen und sich auch nicht so gut wehren. Sie sind daher natürlicherweise ängstlicher. Mit steigendem Anteil von alten Menschen – der Anteil der über 60-Jährigen hat sich in westdeutschen Großstädten bereits zwischen 1950 und 1980 verdoppelt (Walther 1998: 27) – steigt somit auch der Anteil derer, die sich unsicher fühlen.
- Migration: Sie erhöht die Sichtbarkeit der Fremden und weckt damit Bedrohungsgefühle bei den Einheimischen.
- Wandel des Arbeitsmarktes: Seit den 70er-Jahren machen wachsende Minderheiten die Erfahrung sozialen Abstiegs bis hin zur Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt. Diese existenzielle Verunsicherung untergräbt die objektiven Voraussetzungen der urbanen Lebensweise (Häußermann 1995). Soziale Integration inklusive materieller Absicherung ist eine Voraussetzung für einen integrativen öffentlichen Raum und umgekehrt.
- Erosion des Wohlfahrtsstaates: Die zunehmende Unsicherheit von Arbeitsplätzen und individuellen Karrieren sowie der Abbau von Sozialleistungen

führen zum Verlust sozialer Sicherheit. Soziale Abstiegsängste werden umdefiniert in Ängste vor Kriminalität.

- Verschmutzung und Vandalismus: Solche symbolischen Verletzungen der öffentlichen Ordnung können als Signale interpretiert werden für eine gefährliche Lockerung der Selbstkontrollen einer zivilisierten, urbanen Lebensweise. Entsprechend dem Thomas-Theorem wird, wenn Individuen eine Situation als bedrohlich interpretieren, diese tatsächlich bedrohlich, unabhängig von ihren „objektiven“ Qualitäten.
- Privatisierung der Medien: Sie hat zu einer Häufung spektakulärer Berichte über Kriminalitätsfälle beigetragen, die das Bild von der Gefährlichkeit der Stadt dramatisieren. Gewalt ist Bestandteil der Unterhaltungsindustrie von der Musikbranche über Videospiele, Reality-TV, den täglichen Krimi, die Nachrichten im Abendprogramm und im Frühstücksfernsehen bis hin zu Hollywood-Actionfilmen über Gangs in US-amerikanischen Hyperghettos.
- Sicherheit wird kommodifiziert: Unsicherheitsgefühle sind die Voraussetzungen für einen prosperierenden Markt von Türschlossern, schwarzen Sheriffs, biometrischen Zugangkontrollsystemen, Lichtschranken, Überwachungskameras usw. Ängste werden aus wirtschaftlichem Kalkül geschürt.
- Wandel in der Kriminalitätskontrolle: Weg vom am Resozialisierungsgedanken orientierten „penal welfarism“ der 60/70er-Jahre hin zum Management von Kriminalitätsrisiken einerseits und politisch instrumentalisierter Diabolisierung von Kriminalität und Kriminellen andererseits (Garland 2001). „Law and Order“ werden zu parteienübergreifenden Wahlkampfthemen. Politik und staatliche Akteure wollen Handlungsfähigkeit demonstrieren, die in anderen Politikbereichen nicht (mehr) vorhanden ist.
- Stadtentwicklungsprozesse: Durch räumliche Trennung von Funktionen und sozialen Gruppen entstehen mehr und mehr homogene Räume, in denen die Erfahrung von Differenz nicht mehr alltäglich ist. Damit könnte auch die Fähigkeit schwinden, mit der Erfahrung von Fremdheit gelassen umzugehen.
- Individualisierung: Die Erosion traditioneller Milieus und die Pluralisierung von Lebensstilen erschweren es, die über Kleidung und Habitus zur Schau getragenen sozialen Rollen der Anderen zu interpretieren, respektive sie sind nicht mehr zuordenbar. Stilisierte Verhaltensweisen der Städter werden abgelöst durch ostentative Inszenierungen von Individualität. Misstrauen, ja die Unterstellung krimineller Absichten gegenüber dem Fremden erscheint in dem Maße als zunehmend subjektiv „vernünftig“, so Hitzler (1998: 204), in dem sich die durch relative Verlässlichkeit und Erwartbarkeit in den sozialen Beziehungen gekennzeichneten traditionellen Milieus auflösen. Die verunsichernde Fremdheit wird erhöht.

- Spaltung der Wohnungsmärkte: Die Filtermechanismen auf den städtischen Wohnungsmärkten führen die Zuwanderer gerade in solche Quartiere, wo sie auf einheimische Deutsche treffen, die in existenziell ungesicherten Situationen leben und deswegen am wenigsten in der Lage sind, das Abenteuer einer Auseinandersetzung mit den Fremden in resignierter Toleranz und urbaner Tugendhaftigkeit zu bestehen. Gleiches gilt meist für die Zuwanderer selbst.
- Fragmentierung der Stadt: In den Großstädten entwickeln sich drei Inselsysteme: auf der untersten Ebene die ortsgebundenen Armutsmilieus, darüber die Arbeits-, Freizeit- und Wohnorte der verschiedenen Lebensstilgruppen der Mittelschicht, darüber wiederum das Milieu international orientierter, hoch qualifizierter Arbeitskräfte. Diese verschiedenen Milieus überlagern sich im Stadtgebiet. Es entsteht eine Vielzahl unerwünschter Nachbarschaften, deren Grenzen nun kontrolliert werden sollen. Solche Kontrolle wird als umso dringlicher empfunden, je tiefer die sozialen Spaltungen der Gesellschaft reichen.

Die Diskussion über Sicherheit in der Stadt speist sich somit aus einem fatalen Gemenge von realen Veränderungen, geänderten Wahrnehmungsmustern und unbewussten Projektionen und Verschiebungen. Das Resultat könnte eine überschießende Nachfrage nach Sicherheit sein, die sich aber durch Polizei und CCTV im öffentlichen Raum gerade nicht befriedigen lässt. Das zunehmend marktfähige Produkt Sicherheit richtet sich auf den (selber kaum einlösbaren) Schutz vor Kriminalität, nicht auf den vor Arbeitslosigkeit.

Die grundlegenden Verunsicherungen der Großstadt werden noch weniger aufgelöst. Es ist sogar zu vermuten, dass Unsicherheitsgefühle durch die beschriebenen Entwicklungen – Überwachung und Homogenisierung innerstädtischer Orte – zunehmen. Dies aus drei Gründen: Erstens wird das produktive Potenzial des öffentlichen Raumes als Ort des Lernens und der Integration gefährdet, sodass es immer schwieriger wird, mit Fremdheit umzugehen oder zwischen realen Gefahren und bloßen Störungen/Verunsicherungen zu differenzieren. Zweitens droht ein Verlust an Bereitschaft zur Zivilcourage, zur informellen sozialen Kontrolle durch die Bewohner und Passanten. Dieser Aspekt wird gerade hinsichtlich Videoüberwachung diskutiert (Bannister und andere 1999). Der Glaube, alles werde durch die elektronischen Augen sowieso gesehen, reduziert die Bereitschaft zur Eigenverantwortung und zur Besinnung auf informelle Kontrolle durch die natürlichen „eyes upon the street“, die Jane Jacobs (1976) als Voraussetzung für Vitalität, Sicherheit und Wirtschaftlichkeit von Stadtvierteln beschrieb. Drittens unterscheidet sich die Wahrnehmung neuer Kontrollformen durch unterschiedliche soziale Gruppen: Diese können als ein Mehr an Sicherheit interpretiert werden oder aber Gefühle von „guilt and fear“ (Koskela 1999) produzieren, also erst negative Assoziationen von Gefahr oder aber permanenter Überwachung hervorrufen.

Angebot und Nachfrage von Sicherheit können eine Spirale in Gang setzen, an deren Ende soziale Kontrollen nicht mehr Sicherheit als Voraussetzung des öffentlichen Raumes garantieren, sondern die Öffentlichkeit städtischer Räume aushöhlen.

Literatur

- Bahrtdt, Hans-Paul (1998), *Die moderne Großstadt*, Opladen.
- Bannister, Jon/Fyfe, Nicholas R./Kearns, Ade (1999), Closed circuit television and the city, in: Norris, Clive, und andere (Hrsg.), *Surveillance, closed circuit television and social control*. Aldershot und andere, S. 21–40.
- Bauman, Zygmunt (1997), Ein Wiedersehen mit dem Fremden, in: ders., *Flaneure, Spieler und Touristen*, Hamburg, S. 205–225.
- BDWS/Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen (2000), Homepage, <http://www.bdws.de> (10.7.2000).
- Becker, Ruth (2000), Riskante Sicherheiten: von gefährlichen Orten und sicheren Räumen, in: *Zeitschrift für Frauenforschung und Geschlechterstudien*, Nr. 4, S. 49–65.
- Blakely, Edward J./Snyder, Mary Gail (1997), *Fortress America – gated communities in the United States*, Washington D.C./Cambridge.
- Boers, Klaus (1995), Ravensburg ist nicht Washington, in: *Neue Kriminalpolitik*, Nr. 1, S. 16–21.
- Brown, Sheila (1999), What's the problem, girls? CCTV and the gendering of public safety, in: Norris, Clive, und andere (Hrsg.), *Surveillance, closed circuit television and social control*. Aldershot und andere, S. 207–220.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2002), *Informationen aus der Forschung des BBR*, Nr. 2 (April 2002).
- Carr, Stephen/Francis, Mark/Rivilin, Leanne/Stone, Andrew M. (1992), *Public space*, New York.
- Crowe, Timothy D. (1991), *Crime prevention through environmental design*, Stoneham.
- De Grazia, Sebastian (1969), *Time, work and leisure*, New York.
- De Marinis, Pablo (2000), Überwachen und ausschließen. Machtintervention in urbanen Räumen der Kontrollgesellschaft, Pfaffenweiler.
- Engels, Friedrich (1970), Über die Umwelt der arbeitenden Klasse, in: Conrad, Ulrich (Hrsg.), *Aus den Schriften von Friedrich Engels, ausgewählt von Günter Hillmann*, Gütersloh (Bauwelt Fundamente 27).
- EHI/EuroHandelsinstitut (2000), *Shopping-Center-Report*, Köln.
- Elias, Norbert (1989), *Der Prozess der Zivilisation*. Bd. 2, Frankfurt/M.
- Friedelbaum, Stanley H. (1999), Private property, public property: shopping centers and expressive freedom in the States, in: *Albany Law Review*, Nr. 69, S. 1229–1263.
- Garland, David (2001), *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*, Oxford.
- Gleichmann, Peter (1976), Wandel der Wohnverhältnisse, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Nr. 5, S. 319–329.

- Goffman, Erving (1973), *Wir spielen alle Theater. Die Selbstdarstellung im Alltag*, München.
- Ders. (1971), *Verhalten in sozialen Situationen. Strukturen und Regeln der Interaktion im öffentlichen Raum*, Gütersloh.
- Gössner, Rolf (2000), *Sicherheitsvideotie*, in: *taz magazin* vom 22.01.2000, S. 6.
- Greene, Judith A. (1999), *Zero tolerance: a case study of police policies and practices in New York City*, in: *Crime & Delinquency*, Nr. 45, S. 171–187.
- Habermas, Jürgen (1990), *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt/M.
- Häußermann, Hartmut (1995), *Die Stadt und die Stadtsoziologie*, in: *Berliner Journal für Soziologie*, Nr. 5,1, S. 89–98.
- Ders./Siebel, Walter (1995), *Dienstleistungsgesellschaft*, Frankfurt/M.
- Hitzler, Ronald (1998), *Bedrohungen und Bewältigungen. Einige handlungstheoretisch triviale Bemerkungen zur Inszenierung „Innere Sicherheit“*, in: Ders./Peters, Helge (Hrsg.), *Inszenierung: Innere Sicherheit. Daten und Diskurse*, Opladen.
- Home Office (2002), *Home Office Research Study 252: Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review*. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hors252.pdf> (01.11.2002).
- Jacobs, Jane (1976), *Tod und Leben großer amerikanischer Städte*, Frankfurt/M./Berlin.
- Janoschka, Michael (2002), *„Stadt der Inseln“*, in: *RaumPlanung*, Nr. 101, S. 65–70.
- Keim, Karl-Dieter (1997), *Vom Zerfall des Urbanen*, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.), *Was treibt die Gesellschaft auseinander?*, Frankfurt/M., S. 245–286.
- Koskela, Hille (1999), *Fear, control & space. Geographies of gender, fear of violence and video surveillance*, Helsinki.
- Lofland, Lyn (1995), *The public realm exploring the city's quintessential social territory*, New York.
- Logemann, Niels/Feldhaus, Michael (2002), *Die Bedeutung von Internet und Mobiltelefon im familialen Alltag – der Wandel der medialen Umwelt von Familie*, in: Nave-Herz, R. (Hrsg.), *Wandel und Kontinuität der Familie in Deutschland – eine zeitgeschichtliche Analyse*, Stuttgart, S. 207–225.
- Mitchell, Don (1995), *The end of public space? People's park, definitions of the public, and democracy*, in: *Annals of the Association of American Geographers*, Nr. 85, 1, S. 108–133.
- Nahnsen, Antje (2002), *Emergency on planet Cape Town? Competing discourses and practices of desire and fear in a post-apartheid city*, Oldenburg (Diss.).
- Newman, Oscar (1972), *Defensible space – people and design in the violent city*, London
- Nogala, Detlef (2002), *Ordnung durch Beobachtung – Videoüberwachung als urbane Einrichtung*, in: Gestring, Norbert, und andere (Hrsg.), *Jahrbuch StadtRegion 2002*, Opladen.
- Norris, Clive/Moran, Jade/Armstrong, Gary (1999), *Algorithmic surveillance: the future of automated visual surveillance*, in: Ders./Armstrong, Gary/Moran, Jade (Hrsg.), *Surveillance, closed circuit television and social control*, Aldershot und andere, S. 255–276.
- Rauterberg, Hanno (2002), *Drinnen ist draußen, draußen ist drinnen. Hat der öffentliche Raum noch eine Zukunft?*, in: Selle, Klaus (Hrsg.), *Was ist los mit den öffentlichen Räumen*, Aachen und andere, S. 147–152.
- Robins, Kevin (1995), *Collective emotion and urban culture*, in: Healey, Patsy, und andere, *Managing cities. The new urban context*, Chichester/New York, S. 45–61.

- Roost, Frank (1998), Walt Disneys „Celebration“, in: Die alte Stadt, Nr. 4, S. 318–334.
- Schubert, Herbert (2000): Städtischer Raum und Verhalten. Opladen.
- Schütz, Alfred (1972), Der Fremde, in: Ders., Gesammelte Aufsätze II, Studien zur soziologischen Theorie, Den Haag.
- Schweitzer, John H., und andere (1999), The impact of built environment on crime and fear of crime in urban neighborhoods, in: Journal of Urban Technology, Nr. 6, 3, S. 59–73.
- Schwerhoff, Gerd (2000), Insel des Friedens oder Brennpunkt der Gewalt?, in: Dinges, Martin/Sack, Fritz (Hrsg.), Unsichere Großstädte?, Konstanz, S. 139–156.
- Siebel, Walter (2000), Wesen und Zukunft der europäischen Stadt, in: Deutsche Bauzeitung, 134, Nr. 10, S. 42–46; Nr. 11, S. 32–36.
- Simmel, Georg (1995), Die Großstädte und das Geistesleben, in: Aufsätze und Abhandlungen 1901–1908, Gesamtausgabe Bd. 7, Frankfurt/M., S. 116–131.
- Ders. (1992), Exkurs über den Fremden, in: Rammstedt, Otthein (Hrsg.), Georg Simmel Gesamtausgabe Bd. 2, Frankfurt/M., S. 764–771.
- Wagner, Monika (1999), Sakrales Design für Fiktionen vom öffentlichen Raum, in: Kulturzentrum Schlachthof Bremen (Hrsg.), parks in space, Bremen/Boston, S. 66–75.
- Walther, Uwe-Jens (1998), Bevölkerungsalterung, in: Häußermann, Hartmut (Hrsg.), Großstadt – Soziologische Stichworte, Opladen.
- Wehrheim, Jan (2002), Die überwachte Stadt. Sicherheit, Segregation und Ausgrenzung, Opladen.

Dietrich Oberwittler

Die Entwicklung von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht in Deutschland – Konsequenzen für die Kriminalprävention

Zusammenfassung: Der Beitrag stellt kriminologische Erkenntnisse vor: über aktuelle Trends der Kriminalitätsentwicklung und über die Entwicklung des subjektiven Sicherheitsempfindens in Deutschland. Trotz eines Anstiegs der registrierten Jugendgewalt, der teilweise Ergebnis eines geänderten Anzeigeverhaltens ist, erscheinen diese Entwicklungen insgesamt als positiv. Die räumliche Perspektive lässt erkennen, dass Problemschwerpunkte in den Großstädten liegen, dass jedoch die Kriminalitätsfurcht weniger durch die „objektive“ Kriminalitätslage als vielmehr durch soziale Problemlagen im Wohnquartier beeinflusst wird. Vor diesem Hintergrund werden Konsequenzen dieser Erkenntnisse für die Kriminalprävention erörtert, deutlich wird aber auch die Notwendigkeit empirischer Evaluationen der Wirksamkeit kriminalpräventiver Maßnahmen.

„Prävention“ ist in der Diskussion der letzten Jahre zu einem Schlüsselbegriff der Kriminalpolitik geworden, der sich in zahlreichen Konzepten und Aktivitäten niedergeschlagen hat¹. Zwei Grundüberlegungen, die sich auch im Ersten Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung (BMI/BMJ 2001) wiederfinden, sind dabei aus kommunaler Perspektive besonders relevant: Erstens ist – soweit es um „klassische“ Formen der Kriminalität (Jugend-, Gewalt- und Straßenkriminalität) geht – die kommunale Ebene die wichtigste Ebene, auf der kriminalpräventive Maßnahmen konzipiert und durchgeführt werden müssen, um wirksam zu sein. Zweitens zielt Kriminalprävention nicht nur auf die Verbesserung der „objektiven“ Sicherheitslage durch Senkung von Kriminalität, sondern auch auf die Verbesserung der „subjektiven“ Sicherheitslage in der Wahrnehmung der Bevölkerung durch Verminderung von Kriminalitätsfurcht (BMI/BMJ 2001: 604). Während an

1 Zum Einstieg in die Thematik eignen sich die Internetseiten des Bundeskriminalamtes (www.bka.de/infopool_de.html) und des Deutschen Forums für Kriminalprävention (www.kriminalpraevention.de). Im englischsprachigen Raum sind www.preventingcrime.org und www.crimereduction.gov.uk besonders empfehlenswert.

der Richtigkeit der ersten Überlegung wenig Zweifel bestehen und die zweite Überlegung ebenfalls von den vielen Akteuren der Kriminalprävention geteilt wird, bestehen doch kontroverse Auffassungen darüber, welche Folgen eine Ausrichtung kriminalpolitischen Handelns am subjektiven Sicherheitsgefühl der Bevölkerung haben könnte (Boers 2002; Frehsee 2000).

Angesichts der Vielschichtigkeit und Komplexität des Themenfeldes „städtische Kriminalität und Unsicherheit“, zu dem eine immer umfangreicher werdende Forschungsliteratur existiert (für Überblicke siehe Eisner 1997; Gestring und andere 2003; Heitmeyer und andere 1998; Jehle 2001; Kury und andere 2000; Schwind und andere 2001), beschränkt sich dieser Beitrag auf Erkenntnisse über aktuelle Trends der Kriminalitätsentwicklung und der Entwicklung des subjektiven Sicherheitsempfindens in Deutschland, wobei den räumlichen Aspekten dieser Phänomene besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dabei soll einiges von dem, was häufig als „gesichertes Wissen“ gilt, relativiert werden. Aus diesen Erkenntnissen lassen sich zwar nur wenige konkrete Folgerungen für kriminalpolitisches Handeln ableiten, doch sind sie geeignet, die Dimensionen und die Entwicklung der Problemlagen aus der notwendigen Distanz zu betrachten und daraus einige allgemeine Schlussfolgerungen für die Möglichkeiten und Grenzen kriminalpräventiven Handelns zu ziehen. Dem schließen sich am Ende des Beitrages weitere Überlegungen zur Konzeption von Kriminalprävention aus der Perspektive der empirisch-kriminologischen Forschung an.

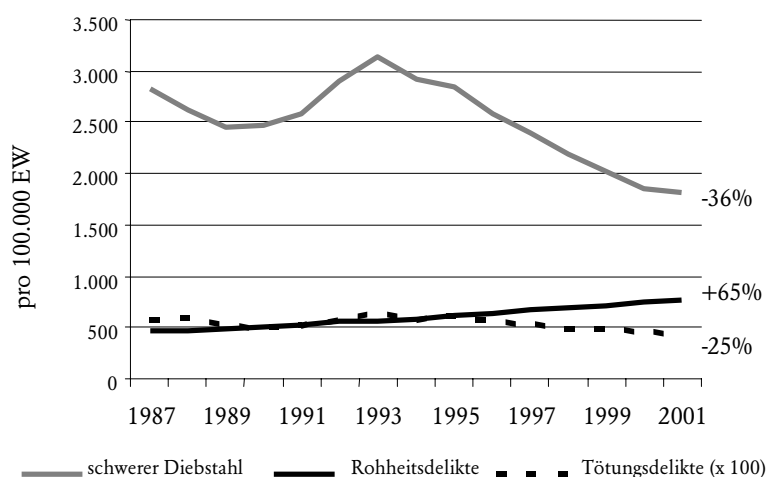
Die Entwicklung der Kriminalität

Es ist üblich, die Kriminalitätsentwicklung anhand der „offiziellen“, durch die Summierung der polizeilichen Registrierungen gewonnenen Kriminalstatistik zu messen. Während in der Medienberichterstattung und oft auch in der politischen Auseinandersetzung ein unkritischer Umgang mit diesen Zahlen vorherrscht, sind sich die Fachleute darüber einig, dass man die Entwicklung der Polizeilichen Kriminalstatistik nicht mit der „wahren“² Kriminalitätsentwicklung gleichsetzen darf (Heinz 2002; Killias 2002; Lüdemann/Ohlemacher 2002). Da es in Deutschland keine regelmäßig durchgeführten nationalen Opferbefragungen wie beispielsweise in den Niederlanden, Großbritannien und den USA gibt, ist es leider nicht möglich, der amtlichen Statistik eine unabhängige Datenquelle der Kriminalitätsentwicklung gegenüberzustellen.

2 „Wahr“ wird hier deswegen in Anführungsstriche gesetzt, weil es letztlich keine objektive Definition von Kriminalität geben kann und es bei vielen Delikten der jeweiligen Interpretation der beteiligten Opfer überlassen bleibt, ob es sich um eine Straftat handelt oder nicht.

Bei der Entwicklung der registrierten Kriminalität in Deutschland in den letzten rund 15 Jahren ist ein zweigeteilter Trend erkennbar (vgl. Abbildung 1): Die Häufigkeit der Eigentumsdelikte (hier Diebstahl unter erschwerenden Umständen) ist nach einem „Gipfel“ zu Beginn der 1990er-Jahre deutlich zurückgegangen; zwischen 1987 und 2001 sank die auf die Bevölkerung bezogene Häufigkeitsziffer um 36 Prozent. Im gleichen Zeitraum hat die Häufigkeitsziffer der Gewaltdelikte kontinuierlich um nunmehr 65 Prozent zugenommen. Dies geht jedoch vor allem auf das Konto leichter Formen der Gewaltkriminalität und gilt nicht für die Tötungsdelikte, deren Häufigkeitsziffer sogar um ein Viertel gesunken ist.

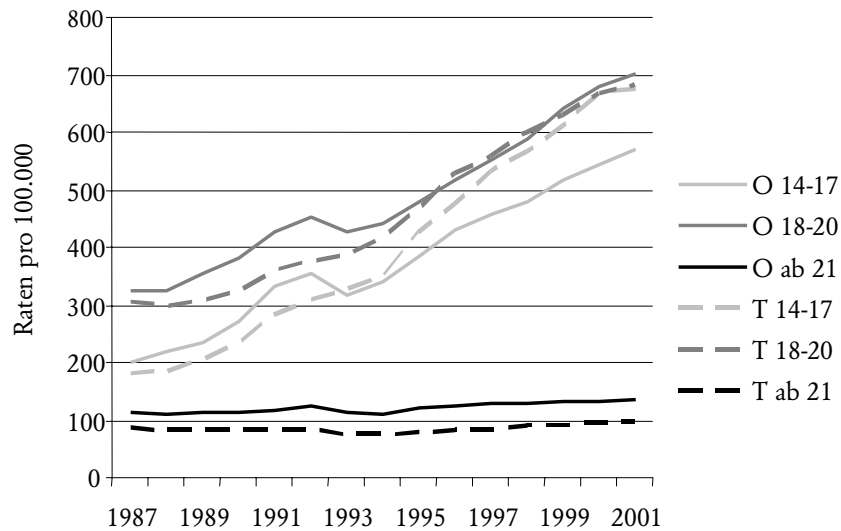
Abbildung 1: Häufigkeitsziffern registrierter Straftaten (Deutschland 1987–2001)



Quelle: BKA, PKS-Zeitreihen 1987 bis 2001, T01.

Der Anstieg der Gewaltkriminalität lässt sich präziser als ein Anstieg der Jugendgewalt beschreiben, da es sowohl auf der Täter- als auch auf der Opferseite praktisch ausschließlich die Altersgruppen der unter 21-Jährigen sind, die eine allerdings dramatische Zunahme der Belastungsziffern aufweisen (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Tatverdächtigen- und Opferbelastungsziffern bei schwerer und gefährlicher Körperverletzung nach Altersgruppen (Deutschland 1987–2001)



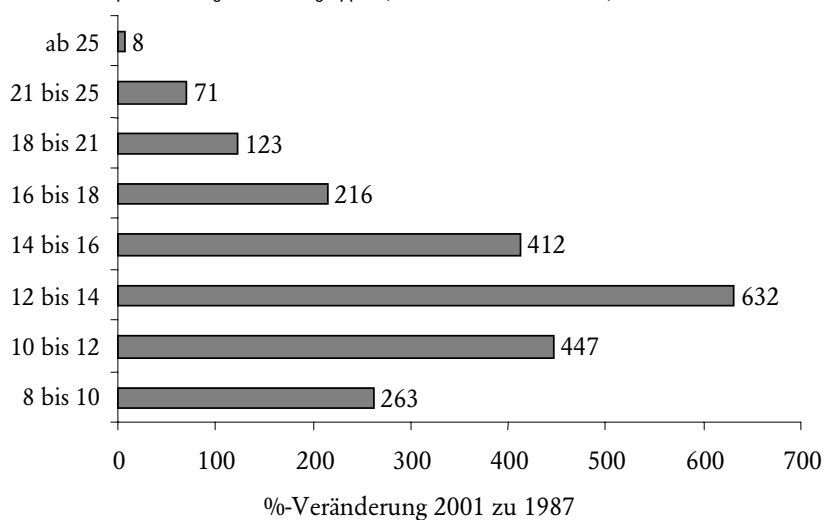
Opfer: Alle Opfer, bezogen auf deutsche und nicht-deutsche Wohnbevölkerung.

Tatverdächtige: Nur Deutsche, bezogen auf deutsche Wohnbevölkerung.

Quelle: BKA, PKS-Zeitreihen 1987 bis 2001, T40 und T91.

Diese Zunahme der Belastungsziffern – die in der Kriminalstatistik wegen der Problematik der nicht zur Wohnbevölkerung gehörenden ausländischen Tatverdächtigen nur für deutsche Tatverdächtige berechnet werden – fällt umso höher aus, je jünger die Altersgruppe ist, bis hin zu einem Maximalwert von 630 Prozent für die Altersgruppe der 12- bis unter 14-jährigen, noch strafunmündigen Kinder (vgl. Abbildung 3). Bei den nichtdeutschen Kindern und Jugendlichen, für die nur die absoluten Fallzahlen bekannt sind, ist demgegenüber kein wesentlicher Zuwachs festzustellen (Bundeskriminalamt 2002: 75 f.).

Abbildung 3: Prozentualer Anstieg der Tatverdächtigenraten für Deutsche bei schwerer und gefährlicher Körperverletzung nach Altersgruppen (Deutschland 1988 und 2001)

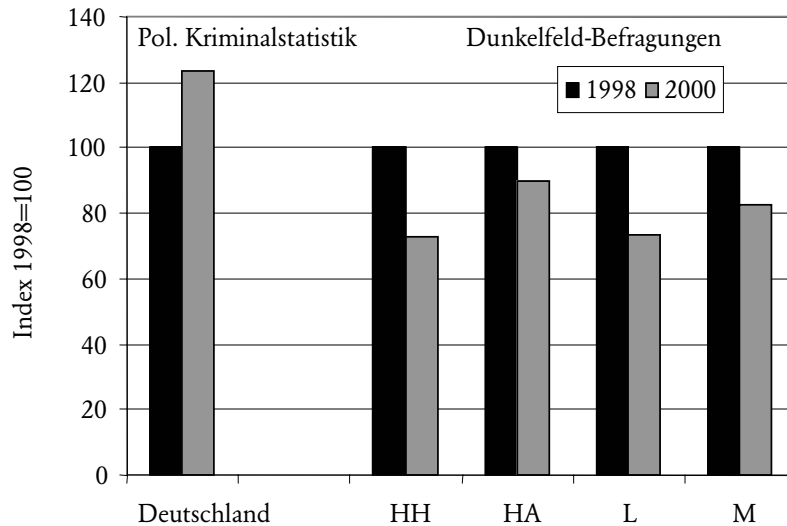


Quelle: BKA, PKS-Zeitreihen 1987 bis 2001, T40, eigene Berechnung.

Wie schon frühere Anstiegswellen, so ist diese jüngste Welle von einer gesteigerten öffentlichen und medialen Beunruhigung über „die Jugend“ und ihr Fehlverhalten begleitet worden (Schubarth 1998), während sie in der kriminologischen Forschung zu einer differenzierten Diskussion über die möglichen Hintergründe geführt hat (zusammenfassend: Heinz 2002; Walter 2001: 291 ff.). Ein Anstieg der Gewaltneigung von Kindern und Jugendlichen um das Vier- bis Sechsfache innerhalb weniger Jahre sollte ein gesundes Misstrauen gegen die amtliche Kriminalstatistik wecken. Auf der Basis von Dunkelfeldbefragungen konnte gezeigt werden, dass der tatsächliche Anstieg der Gewalthandlungen deutlich niedriger ausgefallen ist (Tillmann und andere 1999; Lösel und andere 1998). In einer nordrhein-westfälischen Vergleichsstudie errechneten Mansel und Hurrelmann (1998) einen Anstieg des Anteils der befragten Schüler, die im vorhergehenden Jahr mindestens einmal Gewalt ausgeübt hatten, zwischen 1988 und 1996 um rund 30 Prozent; der Anteil der Mehrfachtäter stieg um 50 Prozent. Gleichzeitig gibt es Hinweise darauf, dass sich das Anzeigeverhalten der jugendlichen Opfer und ihrer Familien geändert hat, was die Diskrepanz der Entwicklung im Hell- und Dunkelfeld erklären würde (Köllisch/Oberwittler, im Druck). Dies kann im Extremfall sogar dazu führen, dass einem Anstieg der Jugendgewalt im polizeilichen Hellfeld ein gleichzeitiger Rückgang im Dunkelfeld gegenübersteht. So ging der Anteil der gewalttätigen

gen Jugendlichen in den Schülerbefragungen des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen zwischen 1998 und 2000 in allen untersuchten Großstädten deutlich zurück, während die Polizeiliche Kriminalstatistik für ganz Deutschland im selben Zeitraum einen weiteren Anstieg der jugendlichen Tatverdächtigen um mehr als 20 Prozent ausweist (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Entwicklung der Jugendgewalt im Hell- und Dunkelfeld (Deutschland und vier Großstädte, 1998 und 2000)



HH: Hamburg; HA: Hannover; L: Leipzig; M: München

Polizeiliche Kriminalstatistik: Körperverletzungsdelikte; Dunkelfeld-Befragungen: Gewaltdelikte.

Quellen: BKA, PKS-Zeitreihen 1987 bis 2001, T20; BMI/BMJ, Erster Periodischer Sicherheitsbericht, S. 585 (Befragungen des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen).

Für diese paradoxe Entwicklung könnte die Zunahme interethnischer Täter-Opfer-Konstellationen mit verantwortlich sein: Bedingt durch die Immigrationswellen der 1990er-Jahre ist die Zahl der nicht in Deutschland geborenen Kinder und Jugendlichen stark angewachsen, die (oder deren Eltern) es offenbar schwerer haben, im Konfliktfall einer Anzeige zu entgehen oder mit ihren Opfern eine informelle Einigung zu erzielen. Dunkelfeldbefragungen von Jugendlichen zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit einer polizeilichen Anzeige durch das Gewaltopfer erheblich größer ist, wenn der oder die Täter anderer Herkunft sind (BMI/BMJ 2001: 501; Oberwittler/Köllisch 2003). Davon sind wahrscheinlich auch die Spätaussiedler

aus den Staaten der ehemaligen Sowjetunion betroffen, die aufgrund ihrer deutschen Staatsangehörigkeit in der Polizeilichen Kriminalstatistik nicht gesondert ausgewiesen werden. Regionale Sonderauswertungen der polizeilichen Daten haben jedoch gezeigt, dass jugendliche Spätaussiedler eine teilweise deutlich höhere Kriminalitätsbelastung aufweisen als einheimische deutsche Jugendliche und dass der jüngste Anstieg der Kriminalitätsbelastung der Jugendlichen deutscher Nationalität zu einem erheblichen Teil auf sie zurückzuführen ist (Grundies 2001; Luff 2000).

Unabhängig von dieser durch Einwanderung bedingten Problematik gibt es Hinweise, dass sich die Anzeigeneigung bei Gewaltdelikten von Kindern und Jugendlichen generell langfristig erhöht haben könnte (Albrecht/Lamnek 1979; Köllisch/Oberwittler, im Druck; Schwind und andere 2001). Dies kann auf gesunkene Toleranzgrenzen gegenüber dem Fehlverhalten von Kindern und Jugendlichen hindeuten, auf eine schwindende informelle Konfliktregelungsfähigkeit, möglicherweise aber auch auf eine höhere Akzeptanz der Polizei in der Bevölkerung oder auf eine stärkere Präsenz der Polizei bei bestimmten Zielgruppen, z.B. im Rahmen der kommunalen und schulischen Kriminalprävention. Wenn sich die Polizei zum Beispiel – zu Recht – darum bemüht, in Zusammenarbeit mit Schulen schwere Formen der Gewalt zwischen Jugendlichen offensiver als bislang zu verfolgen, kann das paradoxe Ergebnis dieser Bemühungen ein Ansteigen der offiziellen Kriminalstatistik sein.

Daraus lassen sich mehrere Schlussfolgerungen ziehen: Erstens kann man annehmen, dass der Anstieg der Jugendgewalt in den letzten Jahren, der nicht grundsätzlich bestritten werden soll, wesentlich geringer ausgefallen ist, als es aufgrund der amtlichen Statistik erscheint; und zweitens eignet sich daher diese Informationsquelle – besonders für Delikte mit einem sehr großen Dunkelfeld – kaum als Indikator für die Erfolgsmessung kriminalpräventiver Maßnahmen. Nur durch wiederholt durchgeführte und methodisch kontrollierte Dunkelfeldbefragungen lassen sich die Wirkungen kriminalpräventiver Maßnahmen auf das Verhalten von Jugendlichen beurteilen.

Die Entwicklung der subjektiven Kriminalitätswahrnehmungen

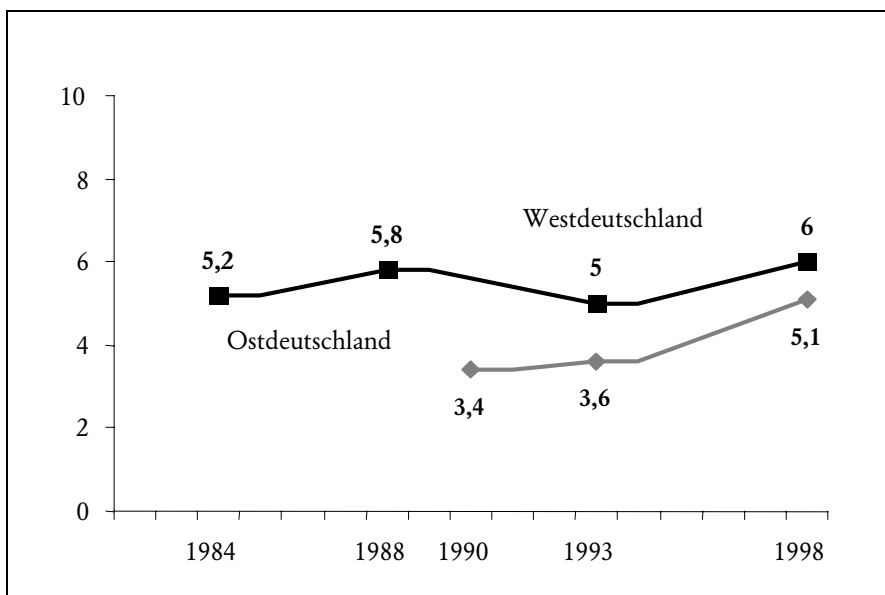
Die Forschung zum Themenbereich „Kriminalitätsfurcht“ hat in den letzten Jahren die Komplexität der Bedingungsfaktoren subjektiver Kriminalitätswahrnehmungen deutlich gemacht (Boers 1993, 2002). In Bevölkerungsbefragungen werden daher regelmäßig verschiedene, eng miteinander verbundene Aspekte berücksichtigt: Neben der allgemeinen Zufriedenheit mit der öffentlichen Sicherheit und

Bekämpfung der Kriminalität wird nach der subjektiven Risikoeinschätzung, in den nächsten zwölf Monaten Opfer bestimmter Straftaten zu werden, sowie nach dem Sicherheitsgefühl „nachts draußen alleine im Wohngebiet“ (so genannte Standardfrage zur Kriminalitätsfurcht) gefragt. Es hat sich gezeigt, dass das Ausmaß der Kriminalitätsfurcht sowohl von einer Reihe personaler Faktoren abhängig ist, die den Grad der Vulnerabilität (Verletzlichkeit) durch Kriminalität beeinflussen können – zum Beispiel Geschlecht, Alter und sozialer Status –, als auch von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen, die zu messbaren Aufwärts- und Abwärtsbewegungen im subjektiven Sicherheitsempfinden der Bevölkerung führen, ohne dass stets erkennbare Zusammenhänge mit der „objektiven“ Kriminalitätsentwicklung bestünden (Reuband 1999: 15). Schließlich wirkt sich natürlich auch die jeweilige Situation in den Wohngebieten auf die Kriminalitätsfurcht aus (siehe dazu ausführlich unten).

Für alle Indikatoren des subjektiven Sicherheitsempfindens besteht in bundesweiten Umfragen seit der Mitte der 1990er-Jahre ein optimistischer Trend, nachdem die Befragungsergebnisse in Westdeutschland zwischen Ende der 1980er-Jahre und 1993 vorübergehend einen deutlichen Anstieg des Unsicherheitsempfindens angezeigt hatten. Abbildung 5 zeigt diese Werte für die allgemeine Zufriedenheit mit der öffentlichen Sicherheit in der Entwicklung 1984 bis 1998, getrennt für West- und Ostdeutschland. In Westdeutschland erreichte die Zufriedenheit 1998 den höchsten Wert seit rund 20 Jahren. In Ostdeutschland, wo die Unzufriedenheit nach der Wende deutlich größer war als in den westlichen Bundesländern, lässt sich bis 1998 eine noch stärkere Zunahme der Zufriedenheit feststellen. Die gleiche Tendenz gilt für das subjektive Opferrisiko: In Westdeutschland sank der Anteil der Befragten, die es für wahrscheinlich oder sehr wahrscheinlich hielten, Opfer eines Einbruchs zu werden, von 43 Prozent im Jahr 1993 auf 29 Prozent im Jahr 1998; in Ostdeutschland sank der entsprechende Anteil von 65 Prozent auf 43 Prozent. Angst vor Raubüberfällen hatten in Westdeutschland 1993 29 Prozent der Befragten, 1998 jedoch nur noch 14 Prozent, in Ostdeutschland waren es 48 Prozent bzw. 27 Prozent. Sehr ähnliche Werte haben die Opferbefragungen in Großbritannien ergeben, wo der Anteil derer, die Angst vor Straßenraub haben, von 21 Prozent im Jahr 1994 auf 15 Prozent im Jahr 2001 gesunken ist (Kershaw und andere 2001: 38).

Schließlich zeigen auch die Werte für Kriminalitätsfurcht im Wohngebiet (Standardfrage) einen Trend zu mehr Gelassenheit, der in Westdeutschland schwächer ist als in Ostdeutschland, und hier am stärksten sowohl in den Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern als auch in den Großstädten mit mehr als 500 000 Einwohnern, wo die Kriminalitätsfurcht um 18 bzw. 17 Prozentpunkte zurückgegangen ist (Abbildung 6). Vergleicht man diese Zahlen mit den im gleichen Zeit-

Abbildung 5: Zufriedenheit mit der öffentlichen Sicherheit – Skalenmittelwert (Deutschland, 1984–1998)

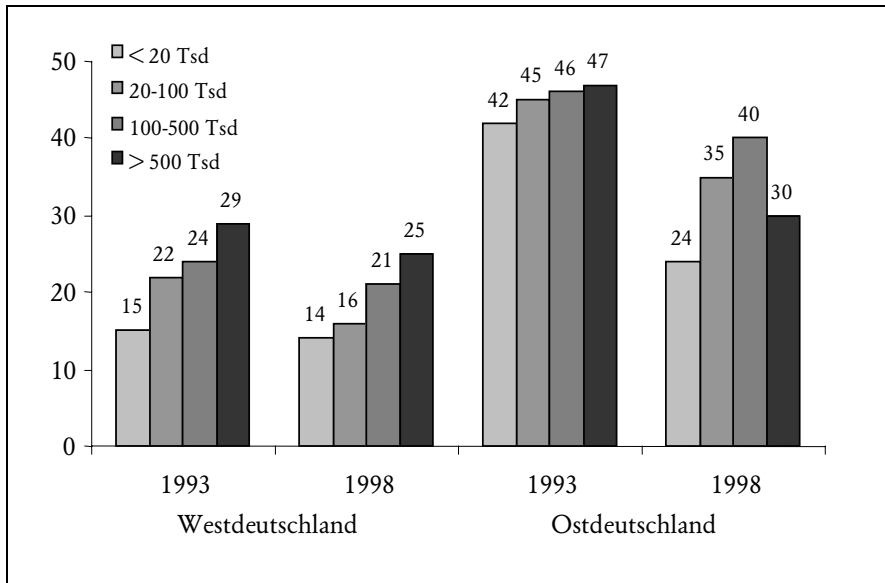


Frage: „Wie zufrieden sind Sie – alles in allem – mit der Öffentlichen Sicherheit und der Bekämpfung der Kriminalität?“ auf einer elfstufigen Ratingskala von 0 „ganz und gar unzufrieden“ bis 10 „ganz und gar zufrieden“.
 Quelle: Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA), System der Sozialen Indikatoren, öffentliche Sicherheit und Kriminalität (K017).

raum stark gestiegenen Häufigkeitsziffern der registrierten Gewaltkriminalität, so zeigt sich zum einen eine Entkoppelung von „objektiver“ Sicherheitslage und subjektivem Sicherheitsempfinden; zum anderen bleibt jedoch noch immer eine erhebliche Überschätzung des tatsächlichen Opferrisikos bestehen. Es muss auch bedacht werden, dass die Altersgruppe der Kinder und Jugendlichen, die quasi als einzige von dem jüngsten Anstieg der Gewaltkriminalität und den Veränderungen im Anzeige- und Registrierungsverhalten betroffen war, in diesen Befragungen entweder gar nicht erfasst oder bei Auswertungen nicht gesondert berücksichtigt wird.

Aktuellere Zeitreihen bundesweiter Befragungen bis zur Gegenwart bestätigen den insgesamt positiven Trend und die weitere Angleichung des Sicherheitsgefühls der ostdeutschen Bevölkerung an das der westdeutschen (Jungbauer-Gans 2002). In den regelmäßig durchgeführten Befragungen der R+V Versicherung kehrte der

Abbildung 6: Kriminalitätsfurcht (West- und Ostdeutschland, 1993 und 1998)



Anteil jener, die die Frage „Wie sicher fühlen Sie sich oder würden Sie sich fühlen, wenn Sie hier in dieser Gegend nachts draußen alleine sind?“ mit „ziemlich/sehr unsicher“ beantworten (in Prozent)

Quelle: Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA), System der Sozialen Indikatoren, öffentliche Sicherheit und Kriminalität (K018).

Skalenwert der Kriminalitätsfurcht in Westdeutschland 2001 und 2002 auf den niedrigen Ausgangswert von 1991 zurück; gleichzeitig reduzierte sich der Abstand der Kriminalitätsfurcht zwischen ost- und westdeutschen Befragten von 0,6 (1996) auf 0,15 Punkte (2002) auf einer von Skala von 1 bis 7 (R+V Versicherung 2002). Danach ist die Kriminalitätsfurcht der Befragten in Sachsen-Anhalt, Thüringen und Brandenburg mittlerweile geringer als in einigen westdeutschen Bundesländern. Auf der Basis lokaler Befragungen kam Reuband (2001) ebenfalls zu dem Ergebnis, dass das subjektive Opferrisiko in Dresden zwischen 1997 und 2000 erheblich gesunken ist und nunmehr deutlich unterhalb des Niveaus in Düsseldorf liegt. Die stark ausgeprägte Kriminalitätsfurcht in Ostdeutschland nach der Wende stellt sich aus der heutigen Perspektive vor allem als ein Umbruchphänomen dar, das einer zunehmenden Gewöhnung an Kriminalität Platz macht (Boers 2002: 1408; Reuband 1999). Aktuelle Zeitreihen liegen auch für Frankfurt am Main vor. In der regelmäßig durchgeführten kommunalen Bürgerbefragung sank der Anteil der Bewohner, die Kriminalität als das größte Problem in der Stadt an-

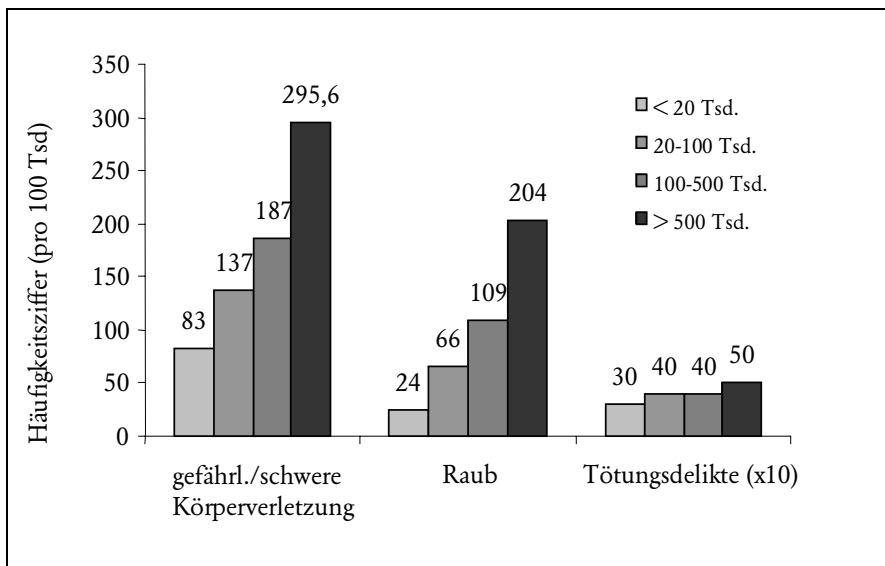
sahen, von 57 Prozent im Jahr 1994 auf nur noch 17 Prozent im Jahr 2002 (Dobroschke 2003: 42). Nur noch 32 Prozent der Befragten waren 2002 mit dem Zustand der öffentlichen Sicherheit unzufrieden gegenüber 68 Prozent im Jahr 1994, und auch die Kriminalitätsfurcht im Wohngebiet nahm deutlich ab.

Der insgesamt optimistischere Trend des subjektiven Sicherheitsempfindens in Ost- und Westdeutschland sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass immer noch ein deutlicher Anteil der Bevölkerung Kriminalitätsfurcht empfindet und dass nach wie vor nur eine knappe Mehrheit der Befragten mit dem Zustand der öffentlichen Sicherheit zufrieden ist. Daher steht es nicht im Widerspruch zu diesen Forschungsergebnissen, dass das Thema Kriminalität und Verbrechensbekämpfung offenbar geeignet ist, Unzufriedenheiten in der Bevölkerung zu fokussieren und in politischen Auseinandersetzungen eine mitunter wahlentscheidende Rolle zu spielen, wie die Hamburger Bürgerschaftswahl 2001 gezeigt hat. Die Mechanismen, die in bestimmten Situationen zur Übersetzung von subjektiven Kriminalitätswahrnehmungen in relevante Einflussgrößen auf der politischen Bühne führen können, werden von der Forschung weit weniger gut verstanden als die Kriminalitätsfurcht selbst. Offensichtlich spielen hierfür die Massenmedien eine eigenständige Rolle, indem sie die Einstellungen der Bevölkerung verstärken und aktivieren können (Reuband 2002). Dass das Thema Kriminalität (und erst Recht das Thema Jugendkriminalität) hohe Symbolbedeutung besitzt und sich für die Fokussierung unspezifischer Ängste eignet, die besonders in Zeiten schnellen sozialen Wandels hervortreten, ist wiederholt für historische und aktuelle Phasen der gesellschaftlichen Entwicklung festgestellt worden (Pearson 1984). Dies gilt besonders dann, wenn andere Bedrohungsszenarien – zum Beispiel äußere Gefahren – fehlen, wie es in Deutschland nach dem Ende des Kalten Krieges der Fall war.

Die kleinräumliche Verteilung von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht

Es gilt als selbstverständlich, dass Großstädte stärker von Kriminalität, insbesondere von Gewaltkriminalität, betroffen sind als kleinere Städte oder gar ländliche Regionen. In der Tat steigen die Häufigkeitsziffern der registrierten Gewaltkriminalität mit der Gemeindegröße deutlich an, sie liegen in den Großstädten mit mehr als 500 000 Einwohnern wesentlich höher als in den kleineren Großstädten (Abbildung 7). Dies gilt besonders für Raubdelikte, während Tötungsdelikte – ganz anders als zum Beispiel in den USA – relativ gleichmäßig auf alle Gemeindeformen verteilt und daher kein Symptom großstädtischer „Gewaltexzesse“ sind.

Abbildung 7: Häufigkeitsziffern registrierter Gewaltdelikte nach Gemeindegrößenklassen (Deutschland 1999)



Quelle: BKA, Polizeiliche Kriminalstatistik für 1999, T8.

Die Konzentration von Gewaltkriminalität auf die Großstädte hat eine ganze Reihe von unterschiedlichen Erklärungsansätzen provoziert, die sowohl die sozialstrukturellen Problemlagen der Bewohner, die sozialräumlichen Verstärkungen solcher Problemlagen in den sozialen Brennpunkten als auch die spezifisch städtischen Gelegenheitsstrukturen berücksichtigen (zusammenfassend Eisner 1997). Der in Abbildung 6 erkennbare Zusammenhang von Gemeindegröße und Kriminalitätsfurcht zeigt, dass das subjektive Sicherheitsempfinden dieser räumlichen Verteilung der Gewaltkriminalität folgt.

Entgegen der landläufigen Meinung hat das Stadt-Land-Gefälle in der (registrierten) Gewaltkriminalität in den letzten 20 Jahren jedoch nicht zu-, sondern im Gegenteil sogar leicht abgenommen: Zwischen 1979 und 1999 ging der prozentuale Anteil der Fälle von schweren und gefährlichen Körperverletzungen, die in Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern registriert wurden, von 56,4 Prozent auf 48,5 Prozent zurück; bei Raubdelikten fiel der entsprechende Anteil von 67,2 Prozent auf 63,0 Prozent (Bundeskriminalamt 1979, 1999). Auch der aktuelle Anstieg der Jugendkriminalität war in den Großstädten weniger ausgeprägt als anderswo (Oberwittler/Köllisch 2003). Das Stadt-Land-Gefälle der Kriminalität wird zudem durch den Umstand relativiert, dass Städte wie für andere Belange auch hier eine Zentrumsfunktion erfüllen, weshalb viele Täter und Opfer städtischer Gewalt Auswärtige sind (Killias 2002: 132). Würde man dies in den amtlichen Tatver-

dächtigenraten, die nicht nach den Wohnorten, sondern nach den Tatorten berechnet werden, berücksichtigen, so überstiege beispielsweise die Jugendkriminalitätsrate der kreisfreien Städte in Baden-Württemberg diejenige der Landkreise nicht mehr um 174 Prozent, sondern nur noch um 47 Prozent (Oberwittler/Köllisch 2003).

Ebenfalls seit langem bekannt ist, dass die Gewaltkriminalität innerhalb der Großstädte auf einige kleine Gebiete – die so genannten *hot spots* – konzentriert ist (Oberwittler 2001; Sherman und andere 1997). Diese Erkenntnis hat wesentlich zur wachsenden Bedeutung der räumlichen, nicht auf Personen, sondern auf Situationen und Tatgelegenheiten ausgerichteten Kriminalprävention beigetragen. Verschiedene Experimente haben gezeigt, dass Straßenkriminalität durch einen räumlich punktuellen Einsatz von Ressourcen effektiv reduziert werden kann, ohne notwendigerweise einen Verdrängungseffekt auszulösen (Eck 1997).

Aus der Sicht der Großstadtbewohner stellt sich die Bedrohung durch Gewaltkriminalität jedoch anders dar; entgegen den Erwartungen fühlen sich nicht die Bewohner der am stärksten von Gewaltkriminalität betroffenen Stadtzentren besonders unsicher, sondern die der sozial benachteiligten Stadtviertel, in denen viele Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger und Menschen nichtdeutscher Herkunft leben (Kury und andere 2000: 404–408; Obergfell-Fuchs 2001: 474). Für dieses auf den ersten Blick paradoxe Ergebnis sind zwei Umstände verantwortlich, die im Folgenden anhand neuer Forschungsergebnisse aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg illustriert werden sollen³. Erstens ist das persönliche Opferrisiko in den Stadtzentren keineswegs besonders hoch, da sich die Zahl der Straftaten auf eine Bevölkerungszahl verteilt, die um ein Mehrfaches höher ist als die der dort wohnhaften Bevölkerung. Am Beispiel der Kriminalitätsverteilung in Köln kann gezeigt werden, dass sich die statistischen Schwerpunkte des Opferrisikos vom Stadtzentrum in die sozial benachteiligten Wohngebiete verlagern, wenn man die zum Arbeiten, Einkaufen oder zur Freizeitgestaltung in die Innenstadt kommende so genannte Aufenthaltsbevölkerung bei der Berechnung der Häufigkeitsziffer berücksichtigt (Abbildung 8)⁴. Zweitens zeigt sich bei der kleinräumlichen Analyse der Kriminalitätsfurcht, dass nicht das statistische Opferrisiko, sondern vielmehr die soziale Zusammensetzung der Bewohner – und zwar insbesondere der Anteil der von Sozialhilfe lebenden Kinder und Jugendlichen – den engsten Zusammenhang mit der Kriminalitätsfurcht auf-

3 Die Analysen erfolgten im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekts „Soziale Probleme und Jugenddelinquenz im sozialökologischen Kontext“ (Ob 134/3-1 und 2). Ich danke den Statistischen Ämtern der beteiligten Städte und dem Verkehrsverbund Rhein-Sieg für die Bereitstellung von Daten.

4 Dafür wurden die Fahrgastzählungen des Verkehrsverbundes Rhein-Sieg und der Deutschen Bahn AG für rund 550 Haltestellen im Kölner Stadtgebiet als Proxy-Daten verwendet. Hierbei ist jedoch keine zeitabhängige Berechnung des Risikos möglich.

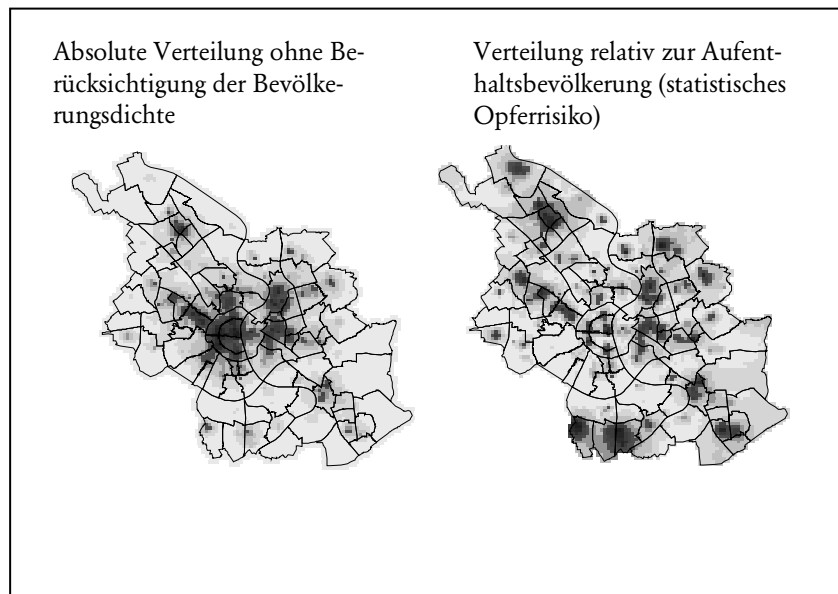
weist⁵. In einem Streudiagramm (Abbildung 9) ist dieser für sozialwissenschaftliche Verhältnisse außerordentlich enge Zusammenhang zwischen der Sozialhilferate der Bewohner unter 18 Jahren und Kriminalitätsfurcht („Unsicherheit nachts draußen alleine“) auf der Ebene von 60 Stadtvierteln in Köln und Freiburg sowie einigen ländlichen Gemeinden im Freiburger Umland deutlich zu erkennen. Dieses Resultat wird auch durch die Rangfolge der in der Wahrnehmung der Bewohner wichtigsten Probleme im Stadtviertel bestätigt. In einer offenen Abfrage ohne Antwortvorgaben nennen die Bewohner aller untersuchten Stadtviertel Kölns am häufigsten die soziale Zusammensetzung und die Armut als wichtigstes Problem; dies gilt erwartungsgemäß vor allem für die sozial benachteiligten Stadtviertel. An zweiter Stelle folgen für 25 Prozent der Befragten in den besonders benachteiligten Stadtvierteln die Wahrnehmung von Müll und erst an dritter Stelle mit rund 20 Prozent Kriminalität und andere Formen unsocialen Verhaltens. Im Durchschnitt aller Stadtviertel steht das Thema Kriminalität mit 12,4 Prozent an sechster Stelle der Problemwahrnehmungen (vgl. Obergfell-Fuchs 2001: 411).

Diese Ergebnisse können zum besseren Verständnis des subjektiven Sicherheitsempfindens beitragen. Kriminalitätsfurcht wird offenbar sehr stark durch die sozialen Problemlagen in der kleinräumlichen Lebenswelt der Menschen bestimmt und lässt sich am ehesten als ein generalisiertes Misstrauen gegen die Mitmenschen interpretieren, das vermutlich durch konkrete Negativerfahrungen mit geringem sozialem Zusammenhalt und fehlender sozialer Ordnung im Alltag, aber nicht notwendigerweise auch durch selbst erlebte Kriminalität genährt wird. Bemerkenswert erscheint, dass die Kriminalitätsfurcht spezifisch von der Sozialhilferate der Kinder und Jugendlichen beeinflusst wird, denn dies deutet darauf hin, dass die Umgebung das Leben in Armut oder in Sozialhilfe von Kindern und Jugendlichen besonders deutlich wahrnimmt. Möglicherweise werden die Folgen eines solchen Lebens bei jungen Menschen – im Sinne der Entwicklung von subkulturellen Orientierungen und Problemverhalten – für gefährlicher gehalten als bei Erwachsenen (Butterwege/Kluntz 2002; Klocke/Hurrelmann 1998; Walper 1999).

Diese Erkenntnisse unterstützen eine primär sozialpolitische, den Gefahren sozialer und sozialräumlicher Exklusion entgegengesetzte Ausrichtung von Kriminalprävention, wie sie die Kommunen mit ihrem jugend- und sozialpolitischen Engagement ohnehin verfolgen (von Kodolitsch 1997) und wie sie auch das Bund-

5 Die bivariate Korrelation der Kriminalitätsfurcht mit der Sozialhilferate aller Bewohner beträgt $r=0.81$ und mit der Sozialhilferate der unter 18-jährigen Bewohner $r=0.87$. Hier ebenso wie in dem Streudiagramm (Abbildung 9) wurden die Werte der Kriminalitätsfurcht auf der Ebene der Stadtviertel unter Kontrolle der sozio-demographischen Zusammensetzung der Befragten im Programm HLM 5 geschätzt.

Abbildung 8: Absolute und relative Dichteverteilung der Gewaltkriminalität in der Stadt (Köln 1999/2000)



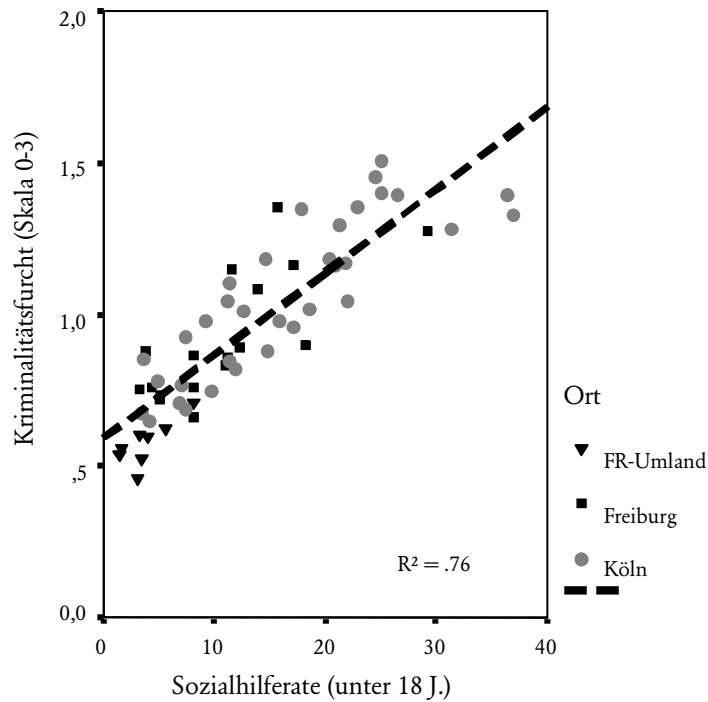
N=6363 Notrufe und Einsätze wegen Körperverletzung.

Daten: Polizei Köln; Berechnung und Karten: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg.

Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt“ intendiert. Der sozialen Stabilisierung von benachteiligten Stadtvierteln kommt ohne Zweifel eine zentrale Bedeutung für die Verbesserung des Sicherheitsgefühls in den Großstädten zu.

Vor diesem Hintergrund wird auch deutlich, warum der viel diskutierte *broken-windows*-Ansatz der Kriminalprävention, demzufolge eine repressive Bekämpfung von physischem Verfall und unsozialen Verhaltensweisen (*disorder*) der zentrale Ansatzpunkt zur Verminderung der Straßenkriminalität ist, zu kurz greift (Hess 1999; Kelling/Coles 1996). Sicherlich bestehen enge Zusammenhänge zwischen sozialer Benachteiligung, städtischer Unordnung und Kriminalität, aber die Konzentration auf Unordnung als dem Hauptverursacher von Kriminalität vernachlässigt die direkte Beziehung zwischen der räumlichen Konzentration sozialer Benachteiligungen, der damit verbundenen Schwächung des sozialen Zusammenhalts und der Verstärkung subkultureller Orientierungen von Jugendlichen einer-

Abbildung 9: Streudiagramm für den Zusammenhang von sozialer Problemlage und Kriminalitätsfurcht in Stadtvierteln (Köln, Freiburg und Freiburger Umland, 2001)



Kriminalitätsfurcht: Skalenmittelwert der Antworten zwischen 0 („sehr sicher“) und 3 („sehr unsicher“) auf die Frage: „Wie sicher fühlen Sie sich oder würden Sie sich fühlen, wenn Sie hier in Ihrem Wohngebiet nachts draußen alleine sind?“

Daten: Stadt Köln, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg.

seits und der daraus resultierenden erhöhten Gewaltneigung und Kriminalitätsfurcht andererseits. Diese Sichtweise wird durch neue Forschungsergebnisse aus Chicago unterstützt, nach denen ein kausaler Zusammenhang zwischen Unordnung und Kriminalität nicht besteht, wenn die beiden Phänomenen zugrunde liegenden strukturellen und sozialen Probleme in Stadtvierteln berücksichtigt werden (Sampson/Raudenbush 1999: 626 f.)

Tab. 1: Subjektive Wahrnehmung der wichtigsten Probleme im eigenen Stadtviertel (Köln 2001)

| Nennungen in % der Befragten (Mehrfachnennungen, Summe > 100 %) | soziale Problemlage im Stadtviertel ¹ | | | insgesamt |
|--|--|--------|------|-----------|
| | gering | mittel | hoch | |
| Soziale Zusammensetzung, Armut | 8,7 | 32,6 | 43,4 | 28,3 |
| Infrastruktur | 35,6 | 27,9 | 18,0 | 27,2 |
| Verkehrssituation | 33,9 | 23,7 | 6,4 | 21,3 |
| Müll | 5,5 | 18,5 | 25,3 | 16,5 |
| Umweltverschmutzung, Lärm | 17,3 | 13,5 | 12,3 | 14,4 |
| Kriminalität, unsoziales Verhalten | 6,1 | 11,2 | 19,9 | 12,4 |
| Drogen- und Alkoholkonsum | 0,9 | 3,3 | 9,3 | 4,5 |
| Sonstiges | 26,6 | 25,3 | 29,3 | 27,0 |

¹ Amtliche Sozialhilferate der Bewohner unter 18 Jahren (Terzile, gering: 0 bis 11 %; mittel: 11 bis 21 %; hoch: 21 bis 51 %).

Datenbasis: Bewohnerbefragung des Max-Planck-Instituts für ausländisches Strafrecht, Teildatensatz Köln, N=1421 Befragte.

Anmerkungen zur Kriminalprävention aus kriminologischer Perspektive

Die hier berichteten empirischen Erkenntnisse lassen zunächst eine wichtige Schlussfolgerung zu: Weder die Entwicklung der „objektiven“ noch die der „subjektiven“ Sicherheitslage rechtfertigen eine Dramatisierung der Situation. Ein Anstieg der (Gewalt-)Kriminalität, dessen Ausmaß nicht klar erkennbar ist, ist eng auf die – in der Entwicklungsperspektive allerdings besonders gefährdete – Altersgruppe der Kinder und Jugendlichen begrenzt. Dies unterstreicht die Notwendigkeit einer (bereits praktizierten) Konzentration kriminalpräventiver Maßnahmen auf diese Altersgruppen. Die kleinräumliche Verteilung der Jugendkriminalität ebenso wie der Kriminalitätsfurcht innerhalb der Städte legt darüber hinaus eine starke räumliche Konzentration kriminalpräventiver Maßnahmen nahe; auch dies

ist in der Praxis üblich. Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch auch, dass manche kriminalpräventive Initiativen in kleineren, ländlichen Gemeinden als weniger vordringlich erscheinen und dass diese zum Teil eine klare Fokussierung auf Kriminalität und Unsicherheit mangels entsprechender Problemlagen vermissen lassen⁶.

Ebenso vielfältig und unterschiedlich wie die Ursachen und Einflussgrößen für Kriminalität sind auch die vorhandenen Ansätze für Kriminalprävention, die sich vor allem im Bereich der so genannten primären Prävention nur schwer von anderen Feldern staatlicher und kommunaler Politik abgrenzen lassen. Die konkreten Maßnahmen sind oftmals weder neu noch exklusiv auf die Kriminalitätsreduktion ausgerichtet. Neu ist hingegen die zum Beispiel mit den „kriminalpräventiven Räten“ und „Ordnungspartnerschaften“ verfolgte Strategie, durch eine Bündelung vieler Maßnahmen und koordiniertes Handeln unterschiedlicher Akteure mehr zu bewirken, als die einzelnen Elemente dies könnten, gemäß der Überlegung „only everything works“ (Sherman 1997: 3–8).

Die Wissenschaft bemüht sich zunehmend, systematische Hilfestellungen für die Gestaltung der kriminalpräventiven Praxis zu geben (BMI/BMJ 2001: 455–472; Rössner und andere 2002; Sherman und andere 1997). Die entscheidende Frage nach der empirisch überprüfbaren Wirksamkeit von Maßnahmen bleibt dabei in Deutschland jedoch überwiegend unbeantwortet, weil eine systematische und methodischen Standards genügende Evaluationsforschung hier praktisch nicht stattfindet (siehe zum methodischen Stand Farrington/Welsh 2001; Lipsey/Cordray 2000). Auch das verdienstvolle „Düsseldorfer Gutachten zur Kriminalprävention“ (Rössner und andere 2002) deckt diesen Missstand zwar auf, kann jedoch mangels vorliegender empirischer Studien wenig zu dessen Beseitigung beitragen. Zu den methodischen Mindestanforderungen an eine aussagekräftige Evaluationsforschung gehören: die Festlegung theoretisch begründeter und konkreter Ziele, die Bildung von (am besten zufallsverteilten) Experimental- und Kontrollgruppen sowie die Durchführung von Datenerhebungen vor Beginn und nach Beendigung der Präventionsmaßnahmen (Sherman 1997: 2–16). Nur so lassen sich kausale Beziehungen zwischen Ursache und Wirkung erkennen und die Effekte der Präventionsmaßnahmen von externen Einflüssen unterscheiden. Zwei laufende Projekte aus dem Bereich der kommunalen Kriminalprävention, die diesen Grundsätzen folgen, sind die „Chicago's Alternative Police Strategy“ (Skogan/Hartnett 1998)

6 Es sei das Beispiel einer nordrhein-westfälischen Stadt erwähnt, die im Rahmen ihrer kommunalen Kriminalprävention 1200 „Gassi-Toiletten-Sets“ an Hundebesitzer verteilen ließ (Innenministerium Nordrhein-Westfalen o.J.: 12).

und das in mehreren Ländern durchgeführte Programm „Communities That Care“ (France/Crow 2001)⁷.

Die Hürden für den empirischen Nachweis der Wirksamkeit kriminalpräventiver Maßnahmen liegen jedoch hoch, da die Wirkung der kaum beeinflussbaren gesellschaftlichen Faktoren auf Kriminalität und Kriminalitätsfurcht stets um viele Dimensionen höher ist als die der Maßnahmen. Dies zeigen nicht nur die erheblichen Schwankungen der Kriminalität und Kriminalitätsfurcht in Deutschland in den letzten Jahren, sondern ebenso das Beispiel des bemerkenswerten Rückgangs der Tötungsdelikte in den USA in den 1990er-Jahren, von dem nur sicher ist, dass er nicht auf gezielte Kriminalprävention zurückzuführen ist (Blumstein und andere 2000). Verzichtet man jedoch auf den Versuch, kriminalpräventive Konzepte an ihrer Wirksamkeit zu messen, so läuft Kriminalprävention Gefahr, Teil einer primär auf öffentliche Effekte ausgerichteten symbolischen Politik zu werden. Evaluationsforschung ermöglicht schließlich auch einen effizienten Einsatz knapper Geldmittel. So ist eine aktuelle britische Meta-Evaluation zur Effektivität von Video-Überwachung im öffentlichen Raum zu dem Ergebnis gekommen, dass diese Maßnahme keine deutliche Kriminalitätsreduktion zur Folge hat und ihre Wirksamkeit noch unterhalb der einer verbesserten Straßenbeleuchtung liegt (Farrington/Welsh 2002; Welsh/Farrington 2002). Demnach reduzierte Video-Überwachung die Kriminalität – jedoch nicht Gewaltkriminalität, sondern nur Autodiebstähle und -aufbrüche – um durchschnittlich vier Prozent, während die Verbesserung der Straßenbeleuchtung einen Kriminalitätsrückgang um durchschnittlich 20 Prozent hervorrief – bei einem Bruchteil der Kosten! Ob dieses wichtige Forschungsergebnis allerdings eine Anpassung der Konzeption von Kriminalprävention zur Folge hat, die in Großbritannien sehr stark auf Video-Überwachung vertraut, wird nicht im wissenschaftlichen, sondern im politischen Raum entschieden.

Literatur

- Albrecht, Peter-Alexis/Lamnek, Siegfried (1979), *Jugendkriminalität im Zerrbild der Statistik*, München.
- Blumstein, Alfred, und andere (2000), *The crime drop in America*, Cambridge.
- Boers, Klaus (2002), *Furcht vor Gewaltkriminalität*, in: Heitmeyer, Wilhelm/Hagan, John (Hrsg.), *Internationales Handbuch der Gewaltforschung*, Opladen, S. 1400–1421.
- Boers, Klaus (1993), *Kriminalitätsfurcht: Ein Beitrag zum Verständnis eines sozialen Problems*, in: *Monatsschrift für Kriminologie*, Nr. 76 (1), S. 65–82.

7 Im Internet sind diese Programme mit folgenden Adressen präsent: <http://www.ci.chi.il.us/CommunityPolicing/> bzw. <http://www.communitiesthatcare.org.uk/>

- Bundeskriminalamt (BKA), Polizeiliche Kriminalstatistik für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden (verschiedene Jahrgänge).
- Bundeskriminalamt (BKA), PKS-Zeitreihen für den Zeitraum von 1987 bis 2001, Wiesbaden, http://www.bka.de/pks/zeitreihen_2001/.
- Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz (BMI/BMJ) (2001), Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin.
- Butterwege, Christoph/Klundt, M. (Hrsg.) (2002), Kinderarmut und Gerechtigkeit. Familien- und Sozialpolitik im demografischen Wandel, Opladen.
- Dobroschke, Wolfhard (2003), 10 Jahre Bürgerbefragung in Frankfurt am Main – Ergebnisse 2002 und Entwicklungslinien seit 1993, in: frankfurter statistische berichte, Heft 1, S. 39–84.
- Eck, John E. (1997), Preventing crime at places, in: Sherman, L. W./Gottfredson, D., und andere (Hrsg.), Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising, College Park, MD, S. 7-1–7-76.
- Eisner, Manuel (1997), Das Ende der zivilisierten Stadt? Die Auswirkungen von Modernisierung und urbaner Krise auf Gewaltdelinquenz, Frankfurt/M.
- Farrington, David P./Welsh, Brandon C. (2002), Effects of improved street lighting on crime: a systematic review, London (Home Office Research Study, Bd. 252).
- Farrington, David P./Welsh, Brandon C. (Hrsg.) (2001), What works in preventing crime? Systematic reviews of experimental and quasi-experimental research, Thousand Oaks (Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, Bd. 578).
- France, Alan/Crow, Ian (2001), CTC – the story so far: An interim evaluation of Communities That Care, York.
- Frehsee, Detlev (2000), Politische Funktionen Kommunaler Kriminalprävention, in: Albrecht, Hans-Jörg (Hrsg.), Internationale Perspektiven in Strafrecht und Kriminologie. Festschrift für Günter Kaiser zum 70. Geburtstag, Berlin, S. 739–763.
- Gestring, Norbert/Glasauer, Herbert/Hannemann, Christine/Petrowsky, Werner/Pohlan, Jörg (Hrsg.) (2003), Jahrbuch StadtRegion 2002. Schwerpunkt: Die sichere Stadt, Opladen.
- Grundies, Volker (2000), Kriminalitätsbelastung junger Aussiedler. Ein Längsschnittvergleich mit in Deutschland geborenen jungen Menschen anhand polizeilicher Registrierungen, in: Monatsschrift für Kriminologie, Nr. 83 (5), S. 290–305.
- Heinz, Wolfgang (2002), Jugendkriminalität in Deutschland. Kriminalstatistische und kriminologische Befunde (Stand September 2002), Konstanz, <http://www.uni-konstanz.de/rtf/kik/>.
- Heitmeyer, Wilhelm/Dollase, Rainer/Backes, Otto (Hrsg.) (1998), Die Krise der Städte: Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben. Frankfurt/M.
- Hess, Henner (1999), Fixing broken windows and bringing down crime: die New Yorker Polizeistrategie der neunziger Jahre, in: Kritische Justiz, Nr. 32, S. 32–57.
- Innenministerium Nordrhein-Westfalen (o.J.), Mehr Sicherheit in Städten und Gemeinden. Ordnungspartnerschaften in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.), Raum und Kriminalität: Sicherheit in der Stadt, Migrationsprobleme, Mönchengladbach.
- Jungbauer-Gans, Monika (2002), Schwindet das soziale Kapital?, in: Soziale Welt, Nr. 53, S. 189–208.

- Kelling, George L./Coles, Catherine M. (1996), *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities*, New York.
- Kershaw, Chris/Chivite-Matthews, Natalia/Thomas, Carys/Aust, Rebecca (2001), *The 2001 British crime survey. First results, England and Wales*, London.
- Killias, Martin (2002), *Grundriss der Kriminologie. Eine europäische Perspektive*, Bern.
- Köllisch, Tilman/Oberwittler, Dietrich (im Druck), Sozialer Wandel und Veränderungen im Umgang mit Verhaltensproblemen bei Kindern und Jugendlichen. Die langfristige Zunahme des Anzeigeverhaltens bei Kindern und Jugendlichen, in: *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation*.
- Klocke, Andreas/Hurrelmann, Klaus (Hrsg.) (1998), *Kinder und Jugendliche in Armut*, Opladen.
- Kodolitsch, Paul von (1997), Grenzen kommunaler Kriminalprävention, in: Kury, Helmut (Hrsg.), *Konzepte Kommunaler Kriminalprävention*, Freiburg i.Br., S. 675–688.
- Kury, Helmut (Hrsg.) (1997), *Konzepte kommunaler Kriminalprävention*, Freiburg i.Br. (Kriminologische Forschungsberichte aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Bd. 59).
- Kury, Helmut/Obergfell-Fuchs, Joachim/Würger, Michael (2000), *Gemeinde und Kriminalität. Eine Untersuchung in Ost- und Westdeutschland*, Freiburg i.Br. (Kriminologische Forschungsberichte aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Bd. 57).
- Lipsey, Mark W./Cordray, David S. (2000), Evaluation methods for social intervention, in: *Annual Review of Psychology*, Nr. 51, S. 345–375.
- Lösel, Friedrich/Bliesener, Thomas/Averbeck, Mechthild (1998), Hat die Delinquenz von Schülern zugenommen? Ein Vergleich im Dunkelfeld nach 22 Jahren, in: *DVJJ-Journal (Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V.)*, Nr. 9 (160), S. 115–125.
- Lüdemann, Christian/Ohlemacher, Thomas (2002), *Soziologie der Kriminalität. Theoretische und empirische Perspektiven*, Weinheim.
- Luff, Johannes (2000), *Kriminalität von Aussiedlern: Polizeiliche Registrierungen als Hinweis auf misslungene Integration?* München.
- Mansel, Jürgen/Hurrelmann, Klaus (1998), Aggressives und delinquentes Verhalten Jugendlicher im Zeitvergleich. Befunde der „Dunkelfeldforschung“ aus den Jahren 1988, 1990 und 1996, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Nr. 50 (1), S. 78–109.
- Obergfell-Fuchs, Joachim (2001), *Ansätze und Strategien kommunaler Kriminalprävention*, Freiburg i.Br. (Kriminologische Forschungsberichte aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Bd. 95).
- Oberwittler, Dietrich (2003), Jugendsdelinquenz und Stadtstruktur – Eine Mehrebenenanalyse zu sozialökologischen Kontexteffekten, in: Oberwittler, Dietrich/Karstedt, Susanne (Hrsg.), *Soziologie der Kriminalität*, Opladen (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 43) (in Vorbereitung).
- Oberwittler, Dietrich (2001), Täter, Opfer, Tatorte. Zu den innerstädtischen Verteilungsmustern der registrierten Gewaltkriminalität und ihren sozialen Korrelaten am Beispiel Kölns, in: Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.), *Raum und Kriminalität: Sicherheit in der Stadt, Migrationsprobleme*, Mönchengladbach, S. 121–146.
- Oberwittler, Dietrich/Köllisch, Tilman (2003), Jugendkriminalität in Stadt und Land. Sozialräumliche Unterschiede im Delinquenzverhalten und Registrierungsrisiko, in: Raithel, Jür-

- gen/Mansel, Jürgen (Hrsg.), *Kriminalität und Gewalt im Jugendalter. Hell- und Dunkelfeldbefunde im Vergleich*, Weinheim, S. 135–160.
- Pearson, Geoffrey (1984), *Hooligan, a history of respectable fears*, New York.
- R+V Versicherung (2002), *Die Ängste der Deutschen*, Wiesbaden, <http://www.ruv.de>.
- Reuband, Karl-Heinz (2002), Law and Order als neues Thema bundesdeutscher Politik? In: *Neue Kriminalpolitik*, Nr. 1, S. 8–13.
- Reuband, Karl-Heinz (2001), *Kriminalität, Kriminalitätsfurcht und die Rolle der Medien. Eine Analyse der Veränderungen in der objektiven und subjektiven Bedrohung am Beispiel der Städte Dresden und Düsseldorf, 1995–2000*, in: Cassani, Ursula/Maag, Renie/Niggli, Marcel Alexander (Hrsg.), *Medien, Kriminalität und Justiz*, Chur/Zürich, S. 161–183.
- Reuband, Karl-Heinz (1999), *Kriminalitätsfurcht: Stabilität und Wandel*, in: *Neue Kriminalpolitik* (2), S. 15–20.
- Rössner, Dieter/Bannenber, Britta/Sommerfeld, Michael, und andere (2002), *Empirisch gesicherte Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungen. Eine Sekundäranalyse der kriminalpräventiven Wirkungsforschung. Gutachten für die Landeshauptstadt Düsseldorf, Düsseldorf*.
- Sampson, Robert J./Raudenbush, Stephen W. (1999), *Systematic social observation of public spaces: a new look at disorder in urban neighborhoods*, in: *American Journal of Sociology*, Nr. 105 (3), S. 603–651.
- Schubarth, Wilfried (1998), *Jugendprobleme in den Medien. Zur öffentlichen Thematisierung von Jugend am Beispiel des Diskurses zur „Jugendgewalt“*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 31), S. 29–36.
- Schwind, Hans-Dieter/Fechtenhauer, Detlev/Ahlborn, Wilfried/Weiß, Rüdiger (2001), *Kriminalitätsphänomene im Langzeitvergleich am Beispiel einer deutschen Großstadt. Bochum 1975 – 1986 – 1998*, Neuwied.
- Sherman, Lawrence (1997), *Thinking about crime prevention*, in: Sherman, Lawrence, und andere (Hrsg.), *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*, College Park, MD, S. 2-1–2-30.
- Sherman, Lawrence W./Gottfredson, Denise/McKanzie, Doris, und andere (Hrsg.) (1997), *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*, College Park, MD.
- Skogan, Wesley/Hartnett, Susan (1998), *Community policing, Chicago Style*, Oxford.
- Tillmann, Hans-Jürgen/Holler-Nowotzki, B./Holtappels, H. G./Meier, U./Popp, U. (1999), *Schülergewalt als Schulproblem: verursachende Bedingungen, Erscheinungsformen und pädagogische Handlungsperspektiven*, Weinheim.
- Walper, Sabine (1999), *Auswirkungen von Armut auf die Entwicklung von Kindern*, in: Lepenies, Annette/Nunner-Winkler, Gertrud/Schäfer, Gerd/Walper, Sabine (Hrsg.), *Kindliche Entwicklungspotentiale. Normalität, Abweichung und ihre Ursachen*, München, S. 291–360 (Materialien zum 10. Kinder- und Jugendbericht, Bd. 1).
- Walter, Michael (2001), *Jugendkriminalität. Eine systematische Darstellung*, 2. Aufl. Stuttgart.
- Welsh, Brandon C./Farrington, David P. (2002), *Crime prevention effects of closed circuit television: a systematic review*, London (Home Office Research Study, Bd. 252).
- Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA), *System der Sozialen Indikatoren, öffentliche Sicherheit und Kriminalität* http://www.gesis.org/Dauerbeobachtung/Sozialindikatoren/Daten/System_Sozialer_Indikatoren/index.htm.

Britta Bannenbergl

Strategien wirkungsorientierter Kriminalprävention

Zusammenfassung: Die Verhinderung von Straftaten ist besser als ihre Bestrafung. Wie aber verhindert man Gewalt in der Schule, Überfälle auf Straßen, Wohnungseinbruch, Sachbeschädigungen und andere Straftaten? Ob es sinnvoll ist, Videoüberwachungen einzusetzen und Anti-Gewalt-Programme an Schulen umzusetzen, was Städte und Kommunen unternehmen können, um die „richtigen“ Programme zu fördern, wird zu wenig wissenschaftlich hinterfragt. Die Wirkungsforschung ist wenig entwickelt, und Kommunen und Institutionen, die zu Recht fragen, in welche präventiven Aktivitäten sie angesichts der enormen Vielfalt kriminalpräventiver Projekte investieren sollen, wird wenig Orientierung geboten. Trotzdem ist es nach dem „Düsseldorfer Gutachten“ möglich, Leitlinien für angewandte Kriminalprävention zu erstellen. Zu unterscheiden ist zwischen spezifischer und unspezifischer Kriminalprävention. Bei der unspezifischen Kriminalprävention geht es um die Förderung struktureller gesellschaftlicher Basisbedingungen. Hier ist festzuhalten, dass solche allgemeinen Maßnahmen (z.B. das gesetzliche Verbot der Kindesmisshandlung) wichtig sind, aber als Maßnahmen der Kriminalprävention im komplexen Sozialisationsgeschehen nicht zu isolieren sind. Spezifische Kriminalprävention zielt auf Kriminalitätsrisiken, speziell auf gefährdete Kinder und Jugendliche in Familie, Vorschule, Kindergarten, Kommune und Schule. Rückfallverhindernde Maßnahmen richten sich an Menschen, die bereits durch Straftaten aufgefallen sind. Effektive Kriminalprävention zeichnet sich bei Interventionen ab, die sich unmittelbar gegen das strafbare Verhalten richten und möglichst früh, intensiv und umfassend bei Multi-Problem-Fällen ansetzen oder auf die Behandlung bestimmter Auffälligkeiten setzen. Interventionsprogramme richten sich dabei unmittelbar gegen das strafbare Verhalten auf der Basis von Normverdeutlichung und sozialer Kontrolle. Soziale Integrationsprogramme sollten möglichst früh im Kindesalter ansetzen und Risikofaktoren für delinquentes Verhalten vermindern. Intervention und Integration setzen im Kernbereich der Sozialisation an: in Familie, Schule, Freizeitbereich und Wohnumgebung. Den Gedanken der Wiedergutmachung, Verantwortungs-

übernahme und Opferunterstützung kommt wesentliche Bedeutung zu.

Die Verhinderung von Straftaten ist besser als Bestrafung. Diese Erkenntnis ein traditionell die Strafrechtswissenschaft und die Gesellschaft. Aber wie verhindert man Gewalt in der Schule, Überfälle auf Straßen, Wohnungseinbruch, Sachbeschädigungen und andere Straftaten? Ist es sinnvoll, mit Plakaten gegen Gewalt und für ein friedfertiges Miteinander aufzurufen? Wirken Videoüberwachungen – und wenn ja, wie? Hat es Sinn, Lehrer zu schulen, bei Schikanen einzelner Schüler einzuschreiten, oder müssen die Jugendlichen zum Mitternachts-Streetball eingeladen werden, damit sie nicht aus Langeweile Straftaten begehen? Was können Kommunen und Städte unternehmen, um sinnvolle Kriminalprävention zu fördern?

Diese und noch sehr viel mehr Fragen lassen sich berechtigterweise stellen, denn die vielfältigen Projekte und Initiativen, die sich zum Ziel setzen, Kriminalität zu verhindern, decken ein sehr breites Spektrum ab. Die Frage nach der Wirksamkeit wird jedoch häufig nicht einmal gestellt. Auch bleiben Kommunen, die sinnvoll in präventive Aktionen investieren möchten, ohne Antwort auf berechnete Fragen zur Wirksamkeit von Programmen und werden stattdessen auf Veröffentlichungen mit Projektaufzählungen verwiesen, die in ihrer Vielfalt verwirren, die Wirksamkeitsfrage aber nicht beantworten.

Empirische Wirkungsforschung

Empirische Forschung zur Kriminalprävention steht noch weitestgehend aus. Es fehlt bis heute eine systematische Evaluation praktizierter kriminalpräventiver Maßnahmen (BMI/BMJ 2001). Meist gibt es nur Projektberichte und theoretische Konzepte ohne verlässliche Wirkungsforschung. Die Gründe hierfür sind vielfältig und reichen von mangelnden Forschungsressourcen über ein geringes Engagement der Kriminologie in diesem schwierigen Bereich bis zur Angst der Praxis vor der Konfrontation mit dürftigen Ergebnissen ihres Bemühens.

Basierend auf den vielfältigen Ursachenanalysen zur Kriminalität und auf der Grundlage theoretischer Konzepte zur primären, sekundären und tertiären Kriminalprävention erwachsen zahlreiche praktische Ansätze, zunächst in den USA, dann im benachbarten europäischen Ausland und später auch in Deutschland. Es zeigt sich durchgehend, dass eine fundierte Evaluation präventiver Projekte vernachlässigt wurde, ohne deren Ergebnisse die empirische Wirksamkeit der Kriminalitätsreduktion jedoch nicht nachgewiesen werden kann. Nur auf das gutgemeinte Argument zu setzen, jede Prävention sei besser als Repression, ist die fal-

sche Strategie, auch angesichts der möglicherweise fehlinvestierten Mittel und Mühen oder gar nicht erkannter kriminalitätsfördernder Effekte durch die Verfestigung krimineller Strukturen, z.B. in Peer-Groups.

Um den Stand der kriminalpräventiven Bemühungen feststellen und zumindest Leitlinien für die Praxis empfehlen zu können, ist es sinnvoll, die zwar breit gestreuten, aber nur punktuell vorhandenen empirisch gesicherten Ergebnisse der Wirkungsforschung in Deutschland ähnlich wie im amerikanischen „Sherman-Report“ (Sherman u.a. 1997)¹ zu erfassen.

Ein Versuch erfolgte 2001 im Auftrag der Stadt Düsseldorf (Rössner/Bannenberg/Landeshauptstadt Düsseldorf 2002a, b). In zwei Bänden wird für jedermann zugänglich² eine breite Sekundäranalyse nationaler und internationaler Wirkungsforschung mit dem Ziel vorgestellt, deutlich zu erkennende Wirkungsfaktoren der Kriminalprävention für die Belange der Praxis herauszuarbeiten. Eine Analyse des aktuellen Standes der Kriminalprävention und deren Evaluation heißt, sich mit einer nur schwer zu bewältigenden, komplexen Materialfülle auseinander setzen zu müssen. Auch wenn im Einzelnen vieles offen bleibt und differenziert erprobt werden muss, lassen sich relativ klare Strukturen und Grundzüge wirkungsvoller Kriminalprävention erkennen.

Das Gutachten basiert auf einem Mehr-Ebenen-Konzept mit dem Ziel, übereinstimmende Grundfunktionen wirkungsvoller Kriminalprävention zu erfassen. Im ersten Teil werden 61 Studien zur Kriminalprävention ausgewertet, die sich durch interessante und aktuelle Ansätze und vor allem durch eine valide empirische Begleitforschung auszeichnen. Die Kommunalpolitik kann sich an solchen konkreten und erfolgreichen Vorbildern orientieren und diese auf die lokalen Verhältnisse ausrichten³. Der zweite Teil enthält Auszüge aus dem Sherman-Report, Teil drei enthält die spezifischen Ergebnisse der Wirkungsforschung zur fremdenfeindlichen und rechtsextremen Gewalt (Wagner/van Dick/Christ 2002: 265 ff.; Wagner/van Dick/Endrikat 2002: 96 ff.; Wagner/Christ/Kühnel 2002: 110 ff.). Auch wenn es hier nur selten Evaluationsstudien gibt, lassen sich Empfehlungen aus-

- 1 Allerdings werden nicht dieselben methodisch anspruchsvollen Kriterien zugrunde gelegt.
- 2 www.duesseldorf.de/download/dg.pdf für das über 400 Seiten starke Gutachten und www.duesseldorf.de/download/dgll.pdf für die Leitlinien. Zum Herunterladen wird Adobe 5.0. empfohlen. Wird in diesem Aufsatz auf „Studie 1–61“ verwiesen, so bezieht sich der Verweis auf das Gutachten, Rössner/Bannenberg/Landeshauptstadt Düsseldorf (2002a, b). Dort können alle weiteren Einzelheiten nachvollzogen werden.
- 3 Dabei ist darauf hinzuweisen, dass streng genommen nur die Projekte zur Nachahmung empfohlen werden könnten, die sich im experimentellen Test an verschiedenen Orten als signifikant und dauerhaft wirksam erwiesen haben, vgl. zu den methodischen Voraussetzungen Schumann (2001: 435 ff.). Allerdings gibt es in Deutschland solche methodisch streng geprüften Projekte nicht, sodass sich empfiehlt, die erfolgreichen Projekte hier zu erproben und zukünftig wissenschaftlich zu untersuchen.

sprechen. Maßnahmen zur Reduktion fremdenfeindlicher Einstellungen, die Nährboden konkreter Gewalttätigkeiten sein können, sollten danach entweder auf konkrete Informationen über kulturelle Unterschiede und deren Ursachen zurückgreifen oder auf Kontakte unter günstigen Bedingungen setzen. Die Schule stellt sich dabei als der Einsatzort sowohl für Einstellungsänderungen als auch für Präventionsprogramme gegen Aggressionen und Gewalt dar (Wagner/van Dick/Christ 2002: 324). Schließlich wird im vierten Teil analysiert, welche kriminalpolitischen Konsequenzen aus der vorwiegend amerikanischen Debatte über *broken windows* und *zero tolerance* für deutsche Großstädte zu ziehen sind (Laue 2002: 333 ff., 424 ff.). Amerikanische Verhältnisse, unter denen die Herstellung von formaler Ordnung erst die Grundlage für soziale Kontrolle und ein friedliches Zusammenleben bildet, sind mit deutschen Verhältnissen nicht vergleichbar, weshalb *broken-windows*-Theorien für deutsche kriminalpräventive Konzepte eher als unpassend zu beurteilen sind. Aus den Ergebnissen dieser vier Teile lassen sich Grundstrukturen einer realitätsbezogenen Kriminalprävention ableiten, die im Folgenden kurz umrissen werden⁴.

Möglichkeiten und Grenzen der Wirkungsforschung bei der Kriminalprävention

Bei der Analyse der Wirkungsforschung zeigt sich eine bisher kaum beachtete, aber für die Evaluation kriminalpräventiver Bemühungen entscheidende Differenzierung, die folgende Eingangsfrage aufwirft: Zielt die Maßnahme eher allgemein und unspezifisch auf gedeihliche Sozialisationsbedingungen, die natürlich die Basis sind für die Aneignung von Verhaltens- und Wertorientierungen sowie von Kenntnissen und Gefühlen für soziale Situationen und damit auch konformen Verhaltens, oder geht es um planvoll ausgerichtete spezifische Maßnahmen zur Reduktion von Kriminalität, also um spezifische Kriminalprävention? Primäre Sozialisation und Erziehung sowie die sekundären Erziehungsträger in Kindergärten und Schulen haben selbstverständlich einen erheblichen Einfluss auf Kinder- und Jugendliche, das heißt auf ihre Entwicklung und Resistenz gegenüber der Gefahr, kriminell zu werden; solche allgemeinen Grundlagen des gelingenden Hineinwachsens in die Gemeinschaft sind aber kaum mess- oder feststellbar. Der gesellschaftliche Wandel, der sich aktuell vor allem in Lockerungs- und Auflösungsprozessen familiärer Strukturen und des Zusammenhalts im sozialen Nahraum sowie in der Entbindung aus gesellschaftlichen Institutionen, wie z.B. Kommune, Kirche und Verein, niederschlägt, ist durch punktuelle Bemühungen spezifischer Kriminalprävention nicht zu beeinflussen. Spezifische Kriminalprävention kann

⁴ Zu den Einzelheiten Rössner/Bannenberg/Landeshauptstadt Düsseldorf (2002a, b).

sich nur auf die positive Veränderung solcher besonderen Bedingungen beziehen, die erkennbar von denen der „durchschnittlichen“ Sozialisation in einer bestimmten Gesellschaft abweichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass intensive und verfestigte Kriminalität unter den verschiedensten gesellschaftlichen Bedingungen ein relativ stabiles „5-Prozent-Problem“ ist. Nicht „die“ Kinder, Jugendlichen oder Menschen sind intensiv kriminell, sondern vornehmlich die Minderheit der Intensivtäter (etwa 5 Prozent bei männlichen Gruppen, bei Mädchen und Frauen deutlich weniger) zeigt ein Syndrom sozialer Defizite, das offenbar ihr Verhalten beeinflusst. Elemente dieses Syndroms sind vor allem: funktional gestörte Familie; Fehlen von Kontrolle und Zuwendung in der Familie; wechselndes oder gewaltorientiertes Erziehungsverhalten der Eltern; wechselnde Aufenthaltsorte; erhebliche Auffälligkeiten wie Schwänzen und Aggressivität in der Schule; kein Schulabschluss und keine Lehre; negative Arbeitseinstellung; unstrukturiertes Freizeitverhalten; keine tragenden menschlichen Beziehungen; Unfähigkeit zu emotionaler Kommunikation (Göppinger 1997: 252 ff.; Kaiser 1996: 523 ff.; Marneros/Ullrich/Rössner 2000: 5 ff.).

Insgesamt zeigt sich, dass unspezifische Maßnahmen der Kriminalprävention im komplexen Sozialisationsgeschehen nicht zu isolieren und deshalb der gezielten Wirkungsforschung kaum zugänglich sind. Dies heißt natürlich nicht, dass „unspezifische“ Kriminalprävention durch positive Gestaltung der gesellschaftlichen Bedingungen oder durch Beseitigung der angeführten Defizite in der Basissozialisation keine Wirkung hätte. Im Gegenteil! Nur können diese Rahmenbedingungen nicht Gegenstand spezifischer Wirkungsforschung sein. Als Beispiel sei auf das kürzlich erfolgte Verbot der körperlichen Züchtigung von Kindern hingewiesen. Es gilt als sicher, dass körperliche Misshandlungen bei Kindern oder Jugendlichen mit späterer Aggressivität korrelieren (Pfeiffer/Delzer/Enzmann/Wetzels 1998), dennoch sind die allgemeinen Konsequenzen dieser Gesetzesänderung für die Kriminalität empirisch kaum zu erfassen.

Diese Überlegungen finden empirische Bestätigung: Die negativen Ergebnisse der weltweit bedeutendsten Präventionsstudie – Cambridge Somerville Youth Study (Powers/Witmer 1951) – belegen, dass spezifische kriminalitätsreduzierende Wirkungen auch durch eine Reihe sozialer Hilfsangebote im alles dominierenden Gesamtgeschehen der Sozialisation nicht nachweisbar sein müssen. Die Tatsache, dass gesamtgesellschaftliche Vorgänge dadurch nicht beeinflusst werden, zeigt sich in der Wirkungslosigkeit von Maßnahmen, die auf eine Veränderung der öffentlichen Einstellung und des Verhaltens zielen. Entsprechende Befunde liefern sämtliche zu diesem Bereich analysierte Studien mit teilweise aufwändigen und teuren Medienaktionen. Durch Informationen über Massenmedien kann Kriminalität nicht verhindert werden, andere positive Wirkungen sind möglich. Ein Wirkungsfeld spezifischer Kriminalprävention liegt hier aber nicht vor, was beim Einsatz

der Ressourcen für kostspielige Plakat-, Film- oder Ausstellungsaktionen bedacht werden muss.

Leitlinien für die angewandte Kriminalprävention

Spezifische Kriminalprävention zielt auf gefährdete Kinder und Jugendliche in Familie, Vorschule, Kindergarten und Kommune. Rückfall verhindernde kriminalpräventive Maßnahmen richten sich an Menschen, die schon Straftaten begangen haben und insoweit resozialisiert werden sollen. Effektive Kriminalprävention zeichnet sich bei Interventionen ab, die sich unmittelbar gegen das strafbare Verhalten richten, die entweder möglichst früh, intensiv und umfassend bei Multi-Problem-Fällen ansetzen oder auf die Behandlung bestimmter Auffälligkeiten zielen (Interventionsprogramme). Hier geht es um Eingriffe, die eine Normverdeutlichung als Basis jeder sozialen Kontrolle gewährleisten sollen (Hassmer 1999: 23 ff.). Bei der sozialen Integration geht es um breite Mehr-Ebenen-Konzepte mit gezielt unterstützender Sozialisation von der makrosozialen Ebene über familiäre und schulische Einflüsse bis hin zum persönlichkeitspezifischen Bereich.

Entwicklungsbedingte Kriminalität ist dabei anders zu behandeln als eine absehbare kontinuierliche Hinentwicklung zur Kriminalität im Rahmen des Lebensstils. Vor allem die Entwicklung zur Intensivkriminalität bei den oben genannten Risikofaktoren bedarf der möglichst frühzeitigen und sozialisationsfördernden Intervention, zum Beispiel im Bereich der Familie oder Schule. Allein medienwirksame Aktionen, etwa mit Appellen gegen Gewalt, beeinflussen gravierende delinquente Entwicklungen nicht.

Interventionsprogramme, die sich unmittelbar gegen strafbares Verhalten richten

Offene Thematisierung, strikte Regelanwendung, konzentriertes Entgegenreten, die Unterstützung von Opfern und die Überwachung gefährlicher Bereiche zeigen in der Wirkungsforschung insbesondere bei Gewaltdelikten sehr deutliche Effekte der Kriminalitätsverhütung.

Informelle Sozialkontrolle in einer möglichst geordneten Umgebung ist auf allen Ebenen und in allen gesellschaftlichen Institutionen spezifisch wirksam⁵.

5 Zu den Einzelheiten vgl. die Studien im Gutachten Rössner/Bannenberg/Landeshauptstadt Düsseldorf (2002a).

In der Familie setzen alle wirksamen multisystematischen Behandlungen auch auf eine zwar strikt gewaltfreie, aber verstärkte Kontrolle über das Kind oder den Jugendlichen. Eltern sollen nicht aggressiv, inkonsistent, aber auch nicht zu nachlässig erziehen. Es sollen einerseits Grenzen gesetzt, andererseits soll erwünschtes Verhalten gefördert werden. Die elterliche Aufsicht über das Kind ist damit ein entscheidender Präventionsfaktor (Fend 2000: 451). Klare Normen und Grenzziehungen in geordneten Strukturen sind wichtige Präventionsfaktoren auch der frühen Ersatzerziehung im Heim (Lösel/Bliesener 1994: 753 ff.). Und noch deutlicher: Die Kontrolle auffälliger und gefährdeter Jugendlicher in Pflegefamilien, die zusammen mit einem ständigen Betreuer des Jugendamts für sechs bis neun Monate auf strikte und penible Regeleinhaltung achten, ist Kernpunkt eines erfolgreichen und derzeit viel beachteten Programms in den USA (Schumann 2001: 435 ff.). Bestätigt wird einmal mehr, dass Regellernen in nahen sozialen Bezügen hohe Wirksamkeit entfaltet⁶.

In der Schule treten nach der Familie die Präventionsaspekte am stärksten hervor und die Ausarbeitung entsprechender Präventionsprogramme ist am weitesten fortgeschritten (Olweus 1978; 1995; Nolting/Knopf 1998: 249 ff.; Nolting 2001; Schubarth/Ackermann 2000)⁷. Die besonders erfolgreichen Mehr-Ebenen-Konzepte wie das Olweus-Programm nutzen die Interventionsebene Schule für das Erlernen sozialer Normen und Grundregeln (niemanden angreifen, Angegriffenen helfen, niemanden ausschließen). So ist diese erste Ebene dafür entscheidend, dass die Kinder und Jugendlichen überall auf dieselben Regeln stoßen und sich bei strikter Anwendung darauf verlassen können. Schon dieser erste Baustein des Mehr-Ebenen-Konzepts – im Hinblick auf Schule, Schulklasse und Individuum mit den „täterbezogenen“ Maßnahmen akuter Normintervention und langfristiger Erziehung sowie den „opferbezogenen“ Reaktionen des akuten Schutzes und der langfristigen Stärkung – entfaltet entscheidende präventive Kraft im Bereich informeller Sanktionen. Ideal zu kombinieren sind die täter- und opferbezogenen Maßnahmen mit den Mitteln des Täter-Opfer-Ausgleichs oder mit Streitschlichter-Programmen. Der Täter-Opfer-Ausgleich liefert das gewaltfreie Modell der Konfliktlösung und eröffnet die Chance, den kriminellen Schutzfaktor der Empathie zu verstärken (Simsa 2001). Das größte Problem in der praktischen Umsetzung liegt wohl darin, die zuständigen Personen und Institutionen (Schulleiter, Lehrer, Eltern, Jugendamt, Jugendhilfe, Polizei und andere) zum Problembekanntnis und zur überaus wichtigen Zusammenarbeit zu aktivieren. Hier könnten kriminalpräventive Räte eine enorm wichtige Mittlerfunktion übernehmen. Die

6 Zu der kriminologischen Erklärung sozialen Normenlernens, die die positiven Bewertungen sowohl der Interventionsprogramme als auch der Integrationsprogramme bestätigt, Rössner/Bannenberg/Landeshauptstadt Düsseldorf (2002b: 13–21).

7 Siehe dazu auch die Ergebnisse der 13 Studien im Gutachten, Rössner/Bannenberg/Landeshauptstadt Düsseldorf (2002a).

Beteiligten sind oft überrascht, dass eine Problematik wie Gewalt in der Schule, die sich in Erpressungen, Bedrohungen und Körperverletzungen meist jüngerer und unterlegener Schüler äußert, auch in jeweils anderen Institutionen Gegenstand des Bemühens ist und nur Vernetzung und Abstimmung von Gegenmaßnahmen wirklich Erfolg bei der Eindämmung dieser schädlichen Verhaltensweisen versprechen.

Ähnliche Möglichkeiten bietet der Sport mit der notwendigen und zwangsläufigen Verknüpfung von physischer Kraftentfaltung und Spielregel im Sportspiel. Hier existiert ein relativ überschaubares und simples Systemabbild der Reglementierung von Gewalt. Dazu gehören auch die Erfahrung physischer Stresssituationen sowie die Erkenntnis daraus resultierender Emotionen und deren psychischer Verarbeitung. Die sich in Effektivitätsstudien zeigende beschränkte präventive Wirkung von Sportprogrammen, wie z.B. Mitternachts-Basketball, oder von einem einmaligen Ereignis wie ein Fußballturnier resultiert im Gegensatz zu den Schulprogrammen meist aus dem Fehlen eines Mehr-Ebenen-Konzepts und zu geringer Intensität. Es kommt für eine kriminalpräventive Wirkung vor allem darauf an, den Sport als Mittel zu nutzen, um langfristig tragfähige Bindungen zu gefährdeten Jugendlichen aufzubauen (z.B. Sielert 1999).

Geordnete Verhältnisse und konstruktive informelle Kontrolle sind in der Nachbarschaft uneingeschränkt wirksame Mittel regionaler Kriminalitätsprävention, wie eine Gesamtschau der Einzeluntersuchungen⁸ ebenso zeigt wie die vergleichbare Analyse im Sherman-Report. Besondere Beachtung verdient dabei das bürgerschaftliche und gemeindliche Engagement folgender Programme:

In der Wohnanlage lässt sich ein Teil der Straftaten verhindern, wenn ein so genannter sozialer Hausmeister in öffentlich geförderten Wohnsiedlungen durch Kontrolle und Kooperation mit den Anwohnern dieses Ziel verfolgt (Willemse 1994).

Im weiteren nachbarschaftlichen Umfeld empfehlen sich unter anderem Projekte zur Reduktion von Tatgelegenheiten in Hochhaussiedlungen; Kombinationen von Fußstreifen der Polizei und Aktivierung der Bürger zur Verringerung von Tatgelegenheiten zu Kriminalität verschiedener Art; *neighborhood-watch*-Programme; Verbesserung der sozialen Bindungen; Zusammenarbeit mit der Polizei, vor allem zur stärkeren Verhinderung von Wohnungseinbruch – zu beachten ist hierbei, dass je nach Umsetzung ein Ansteigen von Kriminalitätsfurcht die negative Folge sein kann (Kohl 2000: 752 ff.).

In der Gesamtgemeinde geht es dann vor allem um Ergänzung und Vernetzung der Präventionsbemühungen. Auch hier zeigen sich Erfolge, z.B. bei Safer-Cities-

8 Rössner/Bannenberg/Landeshauptstadt Düsseldorf (2002a: Studien 5, 11, 21, 25, 29, 30–34, 40, 41, 47, 49, 50, 52, 53, 55, 56, 58, 59, 61).

Programmen⁹ gegen verschiedene Formen der Kriminalität wie Wohnungseinbruch, familiäre Gewalt, Körperverletzungen, Pkw-Diebstahl, Ladendiebstahl, ver-netzte Aktionen zur Reduzierung von Tatgelegenheiten und täterorientierte Maßnahmen.

Besondere Kriminalitätsformen erfordern spezielle Interventionen, die auf einen bestimmten Delinquenzbereich wirken und dort aussichtsreich sind. Dies zeigen die Studien zu solchen Sondersituationen recht eindeutig. Dazu zählen insbesondere Drogenkriminalität (kombinierte Kontrollstrategien von Polizei und geschul-ten Teams aus städtischen Einrichtungen zur Unterbindung des Drogenhandels), ausländerfeindliche rassistische Gewalt (dauerhafte Durchführung kombinierter Maßnahmen wie Verbesserung des Anzeigeverhaltens, Sicherheitspläne unter Einbeziehung von Polizei, Opfern, Hauseigentümern, psychologischen Beratungsstellen, täterorientierten Maßnahmen und Spezialisierung von Polizeikräften), häusliche Gewalt (Interventionsprogramme; dazu Bannenberg/Weitekamp/Rössner/Kerner 1999; Schweikert 2000), Vandalismus (technische Prävention zur Reduktion von Tatgelegenheiten und täterorientierte Maßnahmen). Überall zeigt sich, dass gut strukturierte Programme, die differenziert auf ein besonderes Krimi-nalitätsproblem eingehen, bessere Ergebnisse zeitigen als andere, wenig struktu-rierte Ansätze (Lösel 1996: 57 ff.).

In all diesen Sozialbereichen bedarf es freilich mutiger Menschen, die hinsehen und soziale und individuelle Schädigungen nicht hinnehmen. Eine Kultur des Wegsehens (Schwind und andere 1998) verhindert schon, dass Kriminalitätsprä-vention thematisiert wird, was sich in relativ geschlossenen sozialen Räumen fatal auswirkt. Nicht der Überbringer, das heißt Anzeigerstatter, einer Straftat darf als Störer der Gemeinschaft verurteilt werden, sondern es geht um die Nachricht und deren Realitätsgehalt. Wer in einem rechtsstaatlichen System aus moralischen Gründen eine Straftat offenkundig macht – z.B. im Bereich der Schule oder häus-licher Gewalt –, ist kein Denunziant, sondern ein verantwortlicher Bürger, dem es um den Schutz von Opfern geht¹⁰. Der entscheidende Präventionsfaktor der Auf-deckung strafbaren Verhaltens ist nur durch eine Kultur des Hinsehens und des Interesses zu aktivieren.

Gestärkte informelle und konstruktiv orientierte Sozialkontrolle in verschiedenen Lebensbereichen hat offenbar eine wesentliche Funktion bei der Kriminalprävention. Ihr Gewicht ist wohl höher als das der formellen – insbesondere strafrechtli-chen – Kontrolle, wie sich aus entsprechenden empirischen Untersuchungen zur strafrechtlichen Wirksamkeit ergibt (Rössner 2001: 978 ff.). Die präventive Kraft

⁹ Rössner/Bannenberg/Landeshauptstadt Düsseldorf (2002a: Studie 61).

¹⁰ Ausführlich zur Problematik des Whistleblowing im Fall der Korruption s. Bannenberg 2002: 375 ff. Die Grundsätze lassen sich ohne weiteres auf andere Sozialbereiche übertragen.

des Strafrechts liegt in der Erhöhung der Verfolgungsintensität und Entdeckungswahrscheinlichkeit, nicht etwa in der Höhe oder Härte der Strafe. Hier fügen sich auch die viel versprechenden Bemühungen um Community Policing ein (Kube 1999: 71 ff.)¹¹. Das Strafrecht als wichtiges Element des staatlichen Gewaltmonopols hat die Aufgabe, Normbrüche zu isolieren, um Kriminalitätsspiralen gar nicht erst entstehen zu lassen, dem Opfer gerecht zu werden und es zu schützen (Schöch 1990: 95 ff.).

Am besten lässt sich die präventive Notwendigkeit der strafrechtlichen Intervention und konstruktiven Konfliktregelung mit sozialen Lernmöglichkeiten im Institut des Täter-Opfer-Ausgleichs zeigen (auch Konfliktregelung, Wiedergutmachung, Mediation). Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) eignet sich wie keine andere Reaktion, dem Täter bewusst zu machen, dass er gegen elementare Verhaltensregeln verstoßen und für die Folgen einzustehen hat. Die Verantwortungsübernahme deckt auch die dem Jugendstrafrecht zukommende Funktion der Normverdeutlichung, ohne entsozialisierend und desintegrierend zu wirken. TOA ist der klassische Fall einer integrierenden Sanktion (Rössner 1992a, b; 1998a, b). Er kann insbesondere folgende kriminalpräventive Funktionen fördern: Grenzziehung (Normverdeutlichung) durch Konfrontation mit den schlimmen Folgen, Modellfunktion für prosoziale Verantwortungsübernahme, soziales Lernen, Verstärkung der Akzeptanz gewaltfreier Lösungsmöglichkeiten und Integration. Der Täter-Opfer-Ausgleich kann somit als einzige (strafrechtliche) Reaktion wichtige Gegenakzente setzen, weil das Opfer als Person wahrgenommen und im gelungenen Fall anerkannt wird, denn der Straftäter hat sich mit dem Leid des Opfers, seiner Schuld und Verantwortung intensiv auseinander zu setzen. Inzwischen kann auch eine positive kriminalpräventive Wirkung belegt werden. Nach internationalen Studien (Weitekamp 1990) und vergleichbaren Untersuchungen zum Einsatz von „milden Mitteln“ im Rahmen der Diversion (Heinz/Hügel 1987) kann man annehmen, dass auch beim TOA zumindest die Gleichwirkungsthese gilt und die konstruktiven Elemente positive Wirkungen zeitigen. Erste Untersuchungen zur Rückfälligkeit zeigen jedenfalls eine eher positive Wirkungstendenz (Schütz 1999; Busse 2001).

Auf der Linie problemorientierter Kriminalprävention hat sich in Bezug auf besonders kriminalitätsgefährdete öffentliche Räume die vor allem in Großbritannien favorisierte Videoüberwachung als durchaus erfolgreich erwiesen (kritisch Gras 2001: 12–15; Reuband 2001: 5 ff.). Als rein technisches Kontrollinstrument ist sie zwar gegenüber der Stärkung der informellen Kontrolle durch Bürgerengagement nur begrenzt wirksam; empirisch gesichert ist aber, dass die rechtlich

11 Siehe auch die Zusammenstellung weltweiter Projekte bei United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI), Preventing Crime: Citizens Experience Across the World (1997).

unbedenkliche polizeiliche Videoüberwachung besonders kriminalitätsträchtiger, klar abgrenzbarer Räume in der Gemeinde kriminalitätsreduzierend wirkt. Bei der Bildübertragung auf einen überwachten Monitor mit Aufzeichnung trägt der Täter ein doppeltes Entdeckungsrisiko, das den potenziellen Täter in seiner Entscheidung deutlich beeindruckt, weil Strafe eher droht: Der Täter muss mit der sofortigen Festnahme ebenso rechnen wie mit einer leichteren Identifizierung durch die Aufzeichnung. Die möglicherweise erfolgenden Verdrängungseffekte (die auch bei anderen Maßnahmen zur Reduktion von Tatgelegenheiten in Betracht kommen) müssen noch erforscht werden; allerdings ergeben sich Hinweise darauf, dass selbst bei festgestellten Verdrängungseffekten der Reduktionseffekt überwiegt.

Soziale Integrationsprogramme

Neben diesen eher an der (konstruktiven) Intervention orientierten Programmen sind bei Individuen mit mehrfachen und hohen Risikofaktoren für delinquente Entwicklungen positive präventive Wirkungen von intensiven sozialen Integrationsprogrammen zu erwarten, wenn diese entweder möglichst früh im Kindesalter oder bezogen auf ganz bestimmte Auffälligkeiten ansetzen.

Für die erste Alternative stehen erfolgreiche Familienprogramme zur Verfügung, die auf die Förderung des Kindeswohls abzielen: durch intensive Betreuung und Begleitung der Kindererziehung, Unterstützung bei der Erziehung in problematischen Fällen (Studie 46; Butler 1994), insbesondere auch bei Tendenzen zu Gewalt gegenüber Kindern (Studie 45), oder – abgesichert durch eine bedeutende Langzeitstudie (Studie 42; Schweinhart/Barnes/Weikart 1993) – durch Förderung der sozialen Verantwortlichkeit und Lernmotivation bei benachteiligten Kindergartenkindern mit spielpädagogischen Maßnahmen. Entsprechende Konzepte werden in allen größeren Präventionsstudien im Bereich intensiver Kriminalprävention präferiert. Dabei werden häufig mehrere Ansätze, wie z.B. Eltern- und Kindtraining unter Einbeziehen der Schule, miteinander verbunden (Lösel 2000; McCord/Tremblay 1992; Schneider 1999). Freilich darf der Einsatz nicht wie in der wenig erfolgreichen Cambridge Somerville Study (Studie 51) nach dem „Gießkannenprinzip“ erfolgen, sondern die Programme müssen gezielt und intensiv sein. Punktuelle Einwirkungen haben kaum nachhaltige Wirkung. Bei der praktischen Umsetzung wird z.B. in Dänemark versucht, durch so genannte SSP-Programme (Soziale Dienste, Schule und Polizei) die Bemühungen zu bündeln und insbesondere gezielte Programme einzuarbeiten. Der Gesetzgeber hat die genannten Instanzen sogar zur Zusammenarbeit verpflichtet (Ive 1999: 267 ff.). Die Problematik der Vernetzung ist auch an anderer Stelle noch nicht gelöst.

Das aufwändige, aber nachahmenswerte amerikanische Projekt zur Unterstützung junger Straffälliger in der Gemeinde durch speziell geschulte Pflegefamilien (Studie 47) beweist, dass eine nachholende Basissozialisation hinsichtlich der allgemeinen Persönlichkeitsentwicklung und sozialer Fähigkeiten mit deutlicher Kriminalitätsreduktion auch noch in der Geborgenheit geeigneter Pflegefamilien im Jugendlichenalter (15 bis 19 Jahre) möglich ist.

Im Übrigen geht es – soweit die individuellen Probleme nicht schon tief in der fehlgelaufenen Basissozialisation liegen – um möglichst spezifische Programme, bezogen auf besondere kriminalitätsrelevante Probleme. In diesem Bereich gibt es zwar noch einen erheblichen Forschungsbedarf, in der Tendenz sind aber entsprechende Effekte nicht mehr zu übersehen. So zeigt unsere Analyse positive Auswirkungen spezifischer Drogentherapie – wohl auch deshalb, weil in diesem Bereich bisher der Schwerpunkt besonderer problemorientierter Programme lag (Studien 1–7, 9, 11, 12).

Am deutlichsten zeichnen sich Erfolge bei Mehr-Ebenen-Interventionen ab, die sich über längere Zeit ganz gezielt auf kriminell gefährdete Jugendliche und auf eine unterstützende Gemeinschaft mit Mentorenbetreuung richten (Studie 44) oder auf das besondere Problem der häuslichen Gewalt zielen (Studien 20, 23). Weniger Erfolg versprechend sind ganz punktuelle und wenig einbindende Maßnahmen wie isolierte soziale Trainingskurse (Studien 18, 60).

Bei schwer delinquenten Kindern und Jugendlichen verspricht, gerade wenn sie keinerlei Bezüge zu einem strukturierten Leben mehr haben, auch eine konstruktive Heimerziehung als letzte Möglichkeit und zugleich erster Schritt zur Integration durchaus Erfolg. Insoweit besteht hier insbesondere für jugendliche Straftäter zwischen 14 und 18 Jahren mit Jugendstrafe eine sinnvolle Alternative zum Jugendstrafvollzug, der von jungen Erwachsenen bestimmt wird (Rössner 1991)¹². Schwierige Kinder und Jugendliche könnten in solch kleinen Einrichtungen mit großem pädagogischem Einsatz stabilisiert werden. Das Zuwarten mit der Konsequenz der völligen sozialen Desintegration bis zum 14. Lebensjahr und damit auf die anschließende Jugendstrafe für viele solcher Fälle ist jedenfalls keine menschenwürdige Alternative in einem sozialen Rechtsstaat.

Eine gute Heimerziehung ist im Hinblick auf dort gegebene Schutzfaktoren auch bei schwer auffälligen Jugendlichen mittlerweile Erfolg versprechend: eine feste Bezugsperson als Erzieher, soziale Unterstützung durch nicht dissoziale Personen, klare Norm- und Strukturvorgaben in der Einrichtung sowie der Aufbau kognitiver und sozialer Kompetenzen sowie das Erleben von Selbstwirksamkeit, Kohärenz und Struktur im Leben (Lösel/Pomplun 1998). Trotz der hohen Kosten sol-

12 Das Justizministerium Baden-Württemberg setzt ganz aktuell ein entsprechendes Modell „Projekt Chance“ als Alternative zum Jugendstrafvollzug für jugendliche Gefangene um.

cher Institutionen sollten die Mittel für die Kriminalprävention bei den schwierigsten Fällen der Gemeinschaft für die wenigen Betroffenen aufgebracht werden.

Ganz wesentlich ist – dies sei abschließend vermerkt –, auf sehr einflussreiche Geneffekte bei der Prävention durch soziale Integration hinzuweisen: Kriminelle Einstellungen und Verhaltensweisen von Jugendlichen werden relativ stark nicht nur durch Familie und Schule bestimmt, sondern ebenso durch die gleich nahe stehenden Peer-Gruppen (Hawkins/Herrenkohl/Farrington 1998: 106 ff.). Sie sind Vorbilder und bekräftigen einen devianten Lebensstil. Dies bedeutet, dass bei kriminalpräventiven Programmen, die nicht individuell, sondern mit (devianten) Gruppen arbeiten, mögliche positive Aspekte der Integrationsbemühungen durch Peer-Group-Effekte verhindert oder gar negativ überlagert werden können. Diese Gefahr besteht insbesondere für weniger Auffällige, wenn sie mit schwer Devianten zusammengebracht werden (Schumann 2001: 442).

Literatur

- Bannenberg, Britta (2002), Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, Neuwied und Kriftel (BKA Band 18, Reihe Polizei und Forschung).
- Dies./Weitekamp, Elmar/Rössner, Dieter/Kerner, Hans-Jürgen (1999), Mediation bei Gewalttaten in Paarbeziehungen, Baden-Baden.
- Bundesministerium des Innern (BMI)/Bundesministerium der Justiz (BMJ) (Hrsg.) (2001), Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Kurzfassung, Berlin, www.bmj.bund.de oder www.bmi.bund.de.
- Busse, Jochen (2001), Rückfalluntersuchung zum Täter-Opfer-Ausgleich: eine statistische Untersuchung im Amtsgerichtsbezirk Lüneburg, Marburg.
- Butler, S. (1994), Radford Share Care Project, University of Nottingham.
- Fend, Helmut (2000), Entwicklungspsychologie des Jugendlichen, Opladen.
- Göppinger, Hans (1997), Kriminologie, 5. Aufl., München.
- Gras, Marianne (2001), Videoüberwachung in Großbritannien, in: Neue Kriminalpolitik, Heft 4, S. 12–15.
- Hassemer, Winfried (1999), Neue Ansätze der Kriminalpolitik, in Rössner, Dieter/Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.), Kriminalität, Prävention, Kontrolle, Heidelberg, S. 3–24.
- Hawkins, J. David/Herrenkohl, Todd J./Farrington, David P., und andere (1998), A Review of predictors of youth violence, in: Loeber, Rolf/Farrington, David P. (Hrsg.), Serious and violent juvenile offenders, S. 104–146.
- Heinz, Wolfgang/Hügel, Christine (1987), Erzieherische Maßnahmen im Deutschen Jugendstrafrecht, informelle und formelle Erledigungsmöglichkeiten aus empirischer Sicht, Bonn.
- Ive, Karsten (1999), Public/Private Partnerships in Crime Prevention. The SSP-Co-operation in Denmark, in: Joutsen, Marc (Hrsg.), Five Issues in European Criminal Justice, S. 207–213.
- Kaiser, Günther (1996), Kriminologie, Ein Lehrbuch, 3. Aufl., Heidelberg.

- Kohl, Andreas (2000), Veilig Wonen – erfolgreiche Einbruchsprävention in den Niederlanden, in: *Kriminalistik*, S. 752–756.
- Kube, Edwin (1999), Kriminalprävention – konkrete Ansätze für die Praxis, in: Rössner, Dieter/Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.), *Kriminalität, Prävention und Kontrolle*, Heidelberg, S. 71–88.
- Laue, Christian (2002), Broken windows und das New Yorker Modell – Vorbilder für die Kriminalprävention in deutschen Großstädten?, in: Rössner, Dieter/Bannenberg, Britta/Landeshauptstadt Düsseldorf (Hrsg.), *Düsseldorfer Gutachten: Empirisch gesicherte Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungen*, Düsseldorf, Teil IV, S. 333–438.
- Lösel, Friedrich (2000), Risikodiagnose und Risikomanagement in der inneren Sicherheit, in: Neuhaus, Helmut (Hrsg.), *Sicherheit in der Gesellschaft heute*, Erlangen, S. 43–90.
- Ders. (1996), Working with young offenders: The impact of meta analysis, in: Hollin, Clive Ronald/Howells, Kevin (Hrsg.), *Clinical approaches to working with young offenders*, Chichester, New York, S. 57–82.
- Ders./Pomplun, Oliver (1998), Jugendhilfe statt Untersuchungshaft. Eine Evaluationsstudie zur Heimunterbringung, Pfaffenweiler .
- Ders./Bliesener, Thomas (1994), Some high-risk-adolescents do not develop conduct problems, in: *International Journal of Behavioral Development*, Vol. 17, S. 753–777.
- Marneros, Andreas/Ullrich, Simone/Rössner, Dieter (2000), Das Hallenser Angeklagtenprojekt, in: Marneros, Andreas/Rössner, Dieter/Haring, Annette/Brieger, Peter (Hrsg.), *Psychiatrie und Justiz*, München und andere, S. 2–12.
- McCord, Joan/Tremblay, Richard Earnest (Hrsg.) (1992), *Preventing antisocial behavior*, New York und andere.
- Nolting, Hans-Peter (2001), *Lernfall Aggression. Wie sie entsteht – wie sie zu vermindern ist*, Hamburg (1. Aufl. 1997).
- Ders./Knopf, Hartmut (1998), Gewaltverminderung in der Schule: Viele Vorschläge – wenig Studien, in: *Psychologie in Erziehung und Unterricht*, 45. Jg., S. 249–260.
- Olweus, Dan (1995), *Gewalt in der Schule. Was Eltern und Lehrer wissen sollten – und tun können*, Bern.
- Ders. (1978), *Aggression in the schools: Bullies and whipping boys*, Washington.
- Pfeiffer, Christian/Delzer, Ingo/Enzmann, Dirk/Wetzels, Peter (1998), *Ausgrenzung, Gewalt und Kriminalität im Leben junger Menschen*, Baden-Baden.
- Powers, Edwin/Witmer, Helen Leland (1951), *An experiment in the prevention of delinquency: the Cambridge Somerville Youth Study*, New York.
- Reuband, Karl-Heinz (2001), Was die Bürger von der Überwachung halten, in: *Neue Kriminalpolitik*, Heft 2, S. 5–9.
- Rössner, Dieter (2001), Die besonderen Aufgaben des Strafrechts im System rechtsstaatlicher Verhaltenskontrolle, in: Schünemann, Bernd, und andere (Hrsg.), *Festschrift für Claus Roxin zum 70. Geburtstag*, Berlin/New York, S. 977–987.
- Ders. (1998a), Rechtsgrundlagen und Rechtspraxis, in: Dölling, Dieter (Hrsg.), *Täter-Opfer-Ausgleich in Deutschland*, S. 49–119 (Schriftenreihe des BMJ).
- Ders. (1998b), Die Universalität des Wiedergutmachungsgedankens im Strafrecht, in: Schwind, Hans-Dieter/Kube, Edwin/Kühne, Hans-Heiner (Hrsg.), *Festschrift für Hans Joachim Schneider zum 70. Geburtstag*, Berlin/New York, S. 877–895.

- Ders. (1992a), Mediation und Strafrecht, in: Stempel, Dieter (Hrsg.), Mediation für die Praxis, S. 42–54.
- Ders. (1992b), Strafrechtsfolgen ohne Übelzufügung, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NStZ), S. 409–415.
- Ders. (1991), Reform des Jugendstrafvollzugs, Plädoyer für Modellversuche, in: DVJJ-Journal, S. 219–221.
- Ders./Bannenberg, Britta (2002), Empirisch gesicherte Leitlinien der Kriminalprävention, in: Kühne, Hans-Heiner/Jung, Heike/Kreuzer, Arthur/Wolter, Jürgen (Hrsg.), Festschrift für Klaus Rolinski, Baden-Baden, S. 459–469.
- Ders./Bannenberg, Britta/Landeshauptstadt Düsseldorf (Hrsg.) (2002a), Düsseldorf Gutachten: Empirisch gesicherte Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungen, Düsseldorf 2002 (kostenfrei unter www.duesseldorf.de/download/dg.pdf oder Landeshauptstadt Düsseldorf, Arbeitskreis Vorbeugung und Sicherheit, Zollstraße 4, 40200 Düsseldorf).
- Ders./Bannenberg, Britta/Landeshauptstadt Düsseldorf (Hrsg.) (2002b), Düsseldorf Gutachten: Leitlinien wirkungsorientierter Kriminalprävention, Düsseldorf (kostenfrei unter www.duesseldorf.de/download/dgll.pdf oder Landeshauptstadt Düsseldorf, Arbeitskreis Vorbeugung und Sicherheit, Zollstraße 4, 40200 Düsseldorf).
- Schneider, Hans Joachim (1999), Neue Wege der Kriminalitätskontrolle, in: Universitas, S. 819–835.
- Schöch, Heinz (1990), Zur Wirksamkeit der Generalprävention, in: Frank, Christel/Harrer, Gerhart (Hrsg.), Der Sachverständige im Strafrecht. Kriminalitätsverhütung, Berlin und andere, S. 95–109.
- Schubarth, Wilfried/Ackermann, Christoph (2000), Forschungsgruppe Schulevaluation, Aggression und Gewalt, 45 Fragen und Projekte zur Gewaltprävention, Sächsische Landeszentrale für politische Bildung, Dresden (1. Aufl. 1998).
- Schütz, H. (1999), Die Rückfallhäufigkeit nach einem Außergerichtlichen Tatausgleich bei Erwachsenen, in: Österreichische Richterzeitung, S. 161 ff.
- Schumann, Karl F. (2001), Experimente mit Kriminalprävention, in: Albrecht, Günter/Backes, Otto/Kühnel, Wolfgang (Hrsg.), Gewaltkriminalität zwischen Mythos und Realität, Frankfurt/Main, S. 435–457.
- Schweikert, Birgit (2000), Gewalt ist kein Schicksal, Baden-Baden.
- Schweinhart, Lawrence J./Barnes, Helen V./Weikart, David P. (1993), Significant benefits: the high-scope Perry Preschool study through age 27, Michigan.
- Schwind, Hans-Dieter, und andere (1998), Alle gaffen... keiner hilft: unterlassene Hilfeleistung bei Unfällen und Straftaten, Heidelberg.
- Sielert, Uwe (1999), Evaluation des Projekts „Sport gegen Gewalt, Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit“, Projektbericht der Christian-Albrechts-Universität Kiel, Institut für Pädagogik.
- Simsa, Christiane (2001), Mediation in der Schule, Neuwied und andere.
- Wagner, Ulrich/van Dick, Rolf/Christ, Oliver (2002), Möglichkeiten der präventiven Einwirkung auf Fremdenfeindlichkeit/Antisemitismus und fremdenfeindliche/antisemitische Gewalt, in: Rössner, Dieter/Bannenberg, Britta/Landeshauptstadt Düsseldorf (Hrsg.), Düsseldorf Gutachten: Empirisch gesicherte Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungen, Düsseldorf 2002, Teil III, S. 265–332.

- Ders./van Dick, Rolf/Endrikat, Kirsten (2002), Interkulturelle Kontakte. Die Ergebnisse lassen hoffen, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.), Deutsche Zustände, Folge 1, Frankfurt/Main, S. 96–109.
- Ders./Christ, Oliver/Kühnel, Steffen M. (2002), Diskriminierendes Verhalten. Es beginnt mit den Abwertungen, in: Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.), Deutsche Zustände, Folge 1, Frankfurt/Main, S. 110–122.
- Weitekamp, Elmar (1990), Restitutionsprogramme für Erwachsene in den USA und Kanada, unveröffentlichtes Gutachten für das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg im Breisgau.
- Willemsse, Hans (1994), Developments in Dutch crime prevention, in: Crime Prevention Studies, S. 33–47.

Werner Leonhardt

Integrierte kommunale Sicherheitspolitik

Handlungsfelder und Organisation – Erfahrungen einer Großstadt

Zusammenfassung: Der Grundstein für den in Düsseldorf erreichten Sicherheitsstandard wurde durch eine konsequente Vernetzung von Prävention und Repression – und zwar unter Einbeziehung der im Sicherheits- und Ordnungsbereich aktiven Institutionen/Organisationen – gelegt. Eine Optimierung ist inzwischen dadurch eingeleitet, dass in mehreren Aufgabenbereichen (z.B. Stadt- und Verkehrsplanung) die Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten als Querschnittsaufgabe organisiert ist und nicht mehr nur als Nebenprodukt der kommunalen Aufgabenerledigung angesehen wird. Die Einrichtung einer Stabsstelle erscheint am ehesten geeignet, diesen Gedanken, der letztlich die Unterordnung aller kommunal steuerbaren Handlungen im „Konzern Stadt“ beinhaltet, konsequent weiterzuführen. Darüber hinaus wäre der Erfolg präventiver Bemühungen vorprogrammiert, wenn es gelänge, eine informelle Sozialkontrolle, etwa durch eine Verstärkung vorhandener Nachbarschaftsprojekte, umfassender als bisher zu etablieren.

Einleitung

Ob die Kriminalität in den Kommunen tatsächlich zunimmt oder die Bürgerinnen und Bürger sich „nur“ subjektiv unsicher fühlen, darüber gibt es unterschiedliche Meinungen. Eines aber steht fest: Beides ist nicht akzeptabel, und Städte und Gemeinden können im Rahmen ihrer Zuständigkeiten durch präventive und repressive Maßnahmen etwas dagegen tun. Wenn auch in der Bundesrepublik Deutschland die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten zunächst Aufgabe des Staates und nicht der Städte und Gemeinden ist, können diese dennoch bei der Bekämpfung der Ursachen von Kriminalität einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie ihre originären Aufgaben auch kriminalpräventiv ausrichten. Dies soll am Beispiel entsprechender Aktivitäten der Landeshauptstadt Düsseldorf verdeutlicht werden.

Arbeitskreis Vorbeugung und Sicherheit

Das zentrale Element der Präventionstätigkeit in Düsseldorf ist der im Frühjahr 1994 eingerichtete Arbeitskreis Vorbeugung und Sicherheit, der Kriminalpräventive Rat der Landeshauptstadt Düsseldorf. Dieser Arbeitskreis spiegelt in seiner Zusammensetzung den gesamtgesellschaftlichen Ansatz von Kriminalprävention wider. Vertreten sind neben anderen die

- Fraktionen des Stadtrates,
- Jugendorganisationen, Wohlfahrtsverbände,
- Staatsanwaltschaft,
- Bundesgrenzschutzinspektion,
- Wirtschaftsverbände,
- Polizei,
- städtischen Fachämter (unter anderem Ordnungsamt, Gesundheitsamt, Jugendamt und Schulverwaltungsamt),

und zwar in der Regel durch die Leitung der jeweiligen Behörden, Ämter und Organisationen, deren Sach- und Entscheidungskompetenz ganz wesentlich dazu beiträgt, die Arbeitsergebnisse schnell und umfassend umzusetzen.

Das Gremium wird vom städtischen Ordnungsdezernenten geleitet. Vertreter ist der Abteilungsleiter Gefahrenabwehr und Strafverfolgung beim Polizeipräsidenten Düsseldorf. Der Arbeitskreis ist als Lenkungsgruppe ausgestaltet, die sich mit übergeordneten Fragen und Themenstellungen der Kriminalprävention befasst, darüber hinaus problemorientierte Projektgruppen eingerichtet hat und konkrete Arbeitsaufträge an diese Projektgruppen vergibt. Inzwischen bestehen insgesamt elf Projektgruppen, so zum Beispiel

- „Prävention in Schulen“,
- „Sport und Sicherheit“,
- „Gewalt in Beziehungen“.

Die Projektgruppen erarbeiten Lösungsansätze für die einzelnen Herausforderungen des gemeindlichen Zusammenlebens unter dem Blickwinkel der (Kriminal-) Prävention. Sie sind ebenfalls gesamtgesellschaftlich zusammengesetzt, haben jedoch naturgemäß einen engeren Fokus als die Lenkungsgruppe und vernetzen in erster Linie die Ideen und das Engagement von Menschen mit besonderem projektbezogenem Sachverstand.

Nachfolgend wird dies am Beispiel einiger Projektgruppen veranschaulicht.

Projektgruppe Drogen

In der Projektgruppe Drogen sind Polizei, Bürgerinnen und Bürger, Staatsanwaltschaft, Amtsgericht, örtliches Verkehrsunternehmen, Deutsche Bahn AG, Einzelhandelsverband Düsseldorf, ein Verein der Drogenhilfe sowie verschiedene städtische Fachämter vertreten. Die wesentlichen Aufgaben der Projektgruppe bestehen in der Verbesserung der Kooperation zwischen den repressiv agierenden Partnern und den verschiedenen Projektträgern in der Prävention sowie der Vernetzung mit dem Drogenreferat des Gesundheitsdezernates. Wichtige Einzelprojekte dieser Projektgruppe waren der Ausbau des Methadonprogramms unter Betreuung niedergelassener Ärzte und der Drogenambulanz des Gesundheitsamtes sowie die Entwicklung und Durchführung von Veranstaltungen zur Drogenprävention in Schulen (z.B. Vorträge, Podiumsdiskussionen, Rollenspiele). Letztlich war die Projektgruppe maßgeblich an der Entwicklung und Umsetzung einer „Konzeption zur Repressiven Begleitung des Düsseldorfer Drogenhilfekzeptes“ beteiligt, mit der es gelungen ist, eine große offene Drogenszene aufzulösen.

Projektgruppe Sicheres Wohnen

An der Projektgruppe Sicheres Wohnen sind neben der Polizei und verschiedenen städtischen Fachämtern aus den Bereichen Wohnen, Planen und Bauen Vertreterinnen und Vertreter aus dem Seniorenbeirat, dem Ausländerbeirat und der Agenda 21 beteiligt. Die wesentliche Aufgabe der Projektgruppe besteht in der Verbesserung der technischen Sicherung bestehenden Wohnraumes und der für die Öffentlichkeit zugänglichen Flächen, der Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten bereits in der Planungs- und Genehmigungsphase von Bauvorhaben sowie in der Verbesserung des Wohnumfeldes in örtlich begrenzten Wohngebieten Düsseldorfs. Einen konkreten Niederschlag finden die Tätigkeiten der Projektgruppe unter anderem in der Erarbeitung kriminalpräventiver Vorschläge für Bauherren in so genannten Bauherrenbriefen und über das Internet, der Entwicklung von Nachbarschaftsprojekten (z.B. Netzwerke für Senioren) in Zusammenarbeit mit dem Seniorenbeirat und karitativen Organisationen sowie der frühest möglichen Überprüfung und Abgabe von Stellungnahmen zu städtischen Bebauungsplänen, städtebaulichen Wettbewerben und Baumaßnahmen bis hin zum Bau von Verkehrseinrichtungen, etwa U-Bahnhöfen.

Projektgruppe Opferschutz

In dieser Projektgruppe sind neben der Polizei die Staatsanwaltschaft, Gerichte, verschiedene städtische Dienststellen, Verbände der freien Wohlfahrtspflege sowie eine Opferschutzorganisation (der „Weiße Ring“) vertreten. Aufgabe dieser Pro-

jektgruppe ist vor allem der Ausbau und die Pflege eines sozialen Netzwerkes für Opfer von Straftaten, insbesondere Opfer von Gewaltdelikten. Letztlich ist angestrebt, dass die Restitution des Opfers zumindest die gleiche Bedeutung erhält wie die des Täters und mit der gleichen Energie und dem gleichen Kostenaufwand betrieben wird. Als eine der ersten Maßnahmen nach Einrichtung dieser Projektgruppe im Frühjahr 2000 wurden bereits von der Stadt Düsseldorf vorgesehene Hilfsangebote erweitert. So wurde das Aufgabengebiet „Krisenintervention bei Lebenskrisen“ im Gesundheitsamt um die „Krisenintervention bei Folgen von Straftaten“ ergänzt. Ebenso wurde eine Krisenintervention für so genannte Abzock-Opfer im Rahmen des Schulpsychologischen Dienstes für Kinder und Jugendliche eingerichtet. Inzwischen wurde das „Düsseldorfer Opferhilfe-Netzwerk“ geschaffen, in dem Opfer umfassende Informationen sowie medizinische, psychologische und materielle Hilfe erhalten. So steht eine praktische Hilfe für die Wiederherstellung der gewohnten Lebensordnung zur Verfügung. Neben dieser praktischen Tätigkeit werden Vernetzungsstrukturen und Verbesserungen auf „Opferschutz-Fachtagungen“ einem breiteren Teilnehmerkreis, insbesondere Multiplikatoren in Kirchen und karitativen Organisationen, vorgestellt.

Projektgruppe Zivilcourage

In der Projektgruppe Zivilcourage sind Kirchen, Jugendverbände, Stadtportbund, Ratsfraktionen, verschiedene städtische Fachämter und die Polizei vertreten. Die Projektgruppe initiiert unter anderem Multiplikatorenschulungen in Sportvereinen und Schulen, Trainingsprogramme für Schülerinnen und Schüler zum konstruktiven Umgang mit Konflikten und Gewalt (Selbstbehauptungstraining), die Entwicklung von Programmen und Medien für den Unterricht sowie die mit entsprechender Medienbegleitung erfolgende Ehrung von Bürgerinnen und Bürgern, die sich couragiert verhalten haben. Neben diesen Maßnahmen gibt es eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit durch Aushang von Plakaten mit wechselnden Motiven in Bussen und Bahnen sowie den Einsatz üblicher Werbemedien (Rundfunk, Zeitungen, Videowände usw.). Insgesamt stehen die Öffentlichkeitsmaßnahmen unter dem Motto „Düsseldorfer Courage – Handeln statt Weggucken“. Die Plakatmotive sollen zum Nachdenken anregen und sind so provozierend formuliert, dass neben einem Aha-Erlebnis auch eine Sensibilisierung bei den Bürgerinnen und Bürgern der Stadt erzielt werden kann.

Kriminalpräventive Räte in den Stadtbezirken

Ausgehend von der Erkenntnis, dass kriminelle Handlungen häufig einen konkreten Bezug zum unmittelbaren örtlichen Umfeld aufweisen, hat der Arbeitskreis Vorbeugung und Sicherheit im Frühjahr 2000 empfohlen, die Präventionsarbeit

auch unmittelbar auf die einzelnen Stadtteile auszurichten. Als Ergebnis ist festzuhalten, dass Ende 2002 bereits in sieben von zehn Stadtbezirken, die jeweils zwischen 40 000 und 70 000 Einwohner haben, Kriminalpräventive Räte eingerichtet sind. Damit wurden eine Einbindung des Sachverständigen und des Engagements der örtlichen Organisationen und Vereine (Kirchen, Sportvereine, Wohlfahrtsverbände usw.) und zugleich die Erzeugung oder Stärkung des Wir-Gefühls in den Düsseldorfer Stadtbezirken erreicht. Die Erfolge der präventiven Arbeit unter Federführung eines bezirksbezogenen Arbeitskreises sprechen für sich. So konnten in einem Stadtbezirk beispielsweise Straßenprostitution und damit einhergehende Unzuträglichkeiten für die Wohnbevölkerung und Gewerbetreibende durch eine engere Vernetzung von Präventionsangeboten und begleitenden repressiven Maßnahmen deutlich vermindert werden. Die Kommunikation in einschlägigen Internetangeboten, in denen sich frustrierte Freier unter anderem über die hohe Präsenz von Ordnungshütern und die aus ihrer Sicht damit zusammenhängende Verringerung des Angebots beklagen, ist ein entsprechender Beleg dafür.

Ausbau der Kriminalprävention zur „Kommunalen Sicherheitspolitik“

Bei aller Bedeutung Kriminalpräventiver Räte kann aber nicht übersehen werden, dass ihnen in der Regel ein eigenständiges Budgetrecht fehlt und ihre Beschlüsse überwiegend lediglich empfehlenden Charakter haben. Berücksichtigt man ferner das in Kommunalverwaltungen vorhandene und zum Teil ausgeprägte Zuständigkeitsdenken und den entsprechenden Ressortegoismus, dann wird deutlich, dass durch die Tätigkeit Kriminalpräventiver Räte allein noch nicht das Ziel „Sichere Stadt“ erreicht werden kann. Erforderlich ist vielmehr ein ganzheitlicher Ansatz, nämlich „Kommunale Sicherheitspolitik“, die neben einer klaren politischen Zielsetzung die umfassende Vernetzung von Prävention und Repression voraussetzt. Wesentliche Schritte auf diesem Wege sind in Düsseldorf nicht nur eingeleitet, sondern zum Teil bereits realisiert.

Verzahnung von Repression und Prävention

Im Wesentlichen bedingt durch die weitgehende Beschränkung polizeilicher Tätigkeiten auf die Strafverfolgung, konnte Mitte der 90er-Jahre in Düsseldorf ein klares Vollzugsdefizit im Bereich der öffentlichen Ordnung festgestellt werden; das heißt, in verschiedenen Stadtquartieren gab es unter anderem aggressives Betteln, Vandalismus sowie öffentlichen Alkoholmissbrauch und Drogenkonsum.

Anfang 1998 wurde daher durch Bündelung der bis dahin eigenständigen Außendienste des Ordnungsamtes und der Parkaufsicht ein kommunaler Ordnungs- und Servicedienst (OSD) eingerichtet, der vorrangig Streifendiensttätigkeiten verrichtet. Der OSD, dessen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einer blauen Uniform auftreten, umfasst inzwischen 80 Personen, verfügt über eine Hundestaffel und ist mit optisch auffälligen Einsatzwagen ausgestattet. Im Rahmen seiner Streifentätigkeit trägt der OSD bis 1.30 Uhr nachts unter anderem für die Einhaltung der Düsseldorfer Straßenordnung Sorge. Dies reicht von der Kontrolle und Sicherstellung der Anleinpflcht für Hunde bis zur Unterbindung aggressiven Bettelns. Der wöchentliche Streifendienstplan des OSD wird mit den Dienststellen des Polizeipräsidenten Düsseldorf abgestimmt. Damit wird vermieden, dass auf ein und derselben Route Polizeibeamte und Mitarbeiter des OSD Streife laufen. Über eine entsprechende technische Ausstattung ist jederzeit eine unmittelbare Verbindung zwischen den einzelnen Mitarbeitern und der Leitstelle des OSD sowie den jeweiligen Polizeiinspektionen im Stadtgebiet Düsseldorf gewährleistet. Die enge Zusammenarbeit zwischen OSD und Polizei wird ferner durch gemeinsame Schulungsmaßnahmen (z.B. Stressbewältigung in Konfliktsituationen, Eigensicherung und Einsatztechnik) dokumentiert.

Seit August 2002 bietet der OSD Bürgersprechstunden in allen Stadtteilen an und steht auch während der Streifentätigkeit Rat oder Hilfe suchenden Personen schnell und unbürokratisch zur Seite. Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich das der Einrichtung des OSD zugrunde liegende Konzept – nämlich die Verhaltensänderung von Störern durch Kommunikation, Information, Beratung und Vermittlung von Hilfsangeboten, aber auch erforderlichenfalls durch konsequente Repression – bewährt hat. Die zahlreichen positiven Reaktionen von Anwohnern, Gewerbetreibenden und Gästen der Stadt bestätigen, dass sich deren subjektives Sicherheitsgefühl deutlich erhöht hat. Auch konnte die objektive Störungsbelastung erheblich gesenkt werden. So sind z.B. aggressives Betteln, störender Alkoholenuss und öffentlicher Drogenkonsum in wesentlich geringerem Ausmaß als noch vor einigen Jahren festzustellen.

Auflösung einer offenen Drogenszene

Ein weiteres Beispiel für die enge Verzahnung zwischen Prävention und Repression ist die 1998/99 erfolgte Auflösung einer großen, offenen Drogenszene. Nachdem Anfang 1997 am Düsseldorfer Hauptbahnhof täglich ständig bis zu 300 Konsumenten und Händler harter Drogen anzutreffen waren – insgesamt waren 4 200 Personen als zur Szene gehörig polizeilich registriert –, wurde neben der Verstärkung der medizinisch-therapeutischen Angebote für Düsseldorfer Drogenabhängige und parallel zu den Strafverfolgungsmaßnahmen von Polizei und Staatsan-

waltschaft auch erstmals konsequent von den der Ordnungsbehörde zur Verfügung stehenden ordnungs- und ausländerrechtlichen Möglichkeiten gegenüber Dealern und auswärtigen Konsumenten Gebrauch gemacht. Diese reichen von drei- bis sechsmonatigen Aufenthaltsverboten für einen engen Bereich rund um den Hauptbahnhof bis hin zur Beantragung der verwaltungsgerichtlichen Festsetzung von Ersatzzwanghaft sowie zur Initiierung amtsgerichtlicher Verurteilungen wegen Verstößen gegen das Asylverfahrensgesetz. So hat beispielsweise bereits 1998 ein Dealer 79 Tage in Ersatzzwanghaft „gesessen“, weil er das festgesetzte Zwangsgeld nicht gezahlt hatte. Insgesamt sind zwischenzeitlich in 144 Fällen 1693 Tage Ersatzzwanghaft angeordnet worden.

Als Fazit dieser intensiven Zusammenarbeit von Polizei und Ordnungs-/Ausländerbehörde der Stadt Düsseldorf lässt sich schon seit geraumer Zeit feststellen, dass

- eine Vielzahl auswärtiger Drogenabhängiger und Dealer das Stadtgebiet Düsseldorf meidet,
- sich das Leben um den Hauptbahnhof herum weitestgehend normalisiert hat,
- weder der Polizei noch der Ordnungsbehörde Erkenntnisse darüber vorliegen, dass an anderer Stelle im Stadtgebiet eine neue offene Drogenszene entstanden ist,
- sich die Nachfrage Düsseldorfer Drogenabhängiger zur Aufnahme in das städtische Methadonprogramm verdreifacht hat.

Ausstiegsorientierte Drogenpolitik

Die repressiven Maßnahmen gehen Hand in Hand mit einer strikt ausstiegsorientierten Drogenpolitik. Diese verfolgt konsequent den Gedanken der Intervention, das heißt Schaffung von Angeboten zur Hilfe, z.B. durch Methadon- und Methadon-Sofort-Programme, nicht aber zur Perpetuierung der Sucht durch Minderung der Probleme. Dementsprechend ist die Ablehnung der illegalen Drogen und deren Legalisierung Bestandteil der Drogenpolitik in Düsseldorf, verbunden mit der Konsequenz, dass auch Fixerstuben und eine kontrollierte Heroinvergabe abgelehnt werden. Unabhängig davon, dass die Gemeinschaft mit der Legalisierung illegaler Drogen dokumentiert, dass sie sich mit dem Drogenmissbrauch resignierend abgefunden und den Kampf gegen Drogen und Sucht aufgegeben hat, vermögen auch die von den Befürwortern der Drogenkonsumräume oder kontrollierten Heroinabgabe vorgebrachten Argumente nicht zu überzeugen. So haben nach entsprechenden Erkenntnissen die Abhängigen in der Schweiz sowie in den betreffenden Städten in Deutschland durchschnittlich eine halbe Stunde Zeit, sich

im Drogenkonsumraum aufzuhalten. Dass während dieses kurzen Zeitraums die von den Befürwortern behauptete „therapeutische Erreichbarkeit“ der Konsumenten realistisch ist, erscheint ausgeschlossen; ein Drogenabhängiger, der sich gerade seinen Stoff injizieren will, ist sicherlich hierfür ebenso wenig ansprechbar wie in der Zeit unmittelbar nach dem „Kick“. Wird weiterhin berücksichtigt, dass die Mehrzahl der Abhängigen erfahrungsgemäß nur ein- bis zweimal am Tag den Drogenkonsumraum besucht, aufgrund der kurzen Halbwertszeit des Heroins Abhängige aber täglich drei- bis viermal fixen müssen, wird deutlich, dass über die Existenz von Drogenkonsumräumen weder eine bessere Überwachung von Risikosituationen noch ein hygienisches Fixen gewährleistet werden können.

Erfolge der Repressiven Begleitung

Unter dem Blickwinkel der Kriminalprävention erscheint der hier skizzierte Ansatz im Umgang mit Drogensüchtigen und Dealern Erfolg versprechend. Während die Statistik des Bundes eine stetige Zunahme bei den Rauschgiftdelikten ausweist, so zuletzt im Jahr 2001 in Höhe von 0,9 Prozent (BMI 2002: 42), stellt sich die Entwicklung in der Landeshauptstadt Düsseldorf deutlich günstiger dar. Die polizeiliche Kriminalstatistik weist für das Jahr 2001 bei den Rauschgiftdelikten im Vergleich zum Vorjahr einen Rückgang von 8,74 Prozent auf (Polizeipräsidium Düsseldorf 2002: 17). Diese Erfolge werden mit einer Status erhaltenden Kontrolle gefährdeter öffentlicher Bereiche – auch durch städtische Ordnungskräfte – sowie der stetigen Ausweitung medizinisch-therapeutischer Angebote (z.B. Methadon-Sofort) dauerhaft gesichert.

Mehr Sicherheit in Bahnen und Bahnhöfen

Mit der umfassenden Vernetzung der Aktivitäten aller insoweit tätigen Organisationen wurde ab 1997 eine deutliche Erhöhung der Sicherheit in Bahnen und Bahnhöfen erreicht. So haben die Mitglieder dieser Ordnungspartnerschaft (Deutsche Bahn AG, örtliches Verkehrsunternehmen, Bundesgrenzschutzinspektion, Polizeipräsident Düsseldorf, Stadt Düsseldorf – OSD) für eine spürbare Verstärkung der polizeilichen Präsenz wie auch des Sicherheitsdienstes des örtlichen Verkehrsunternehmens und des kommunalen Ordnungsdienstes in Bussen, Bahnen und Bahnhöfen Sorge getragen. Sie haben ferner die sicherheitstechnische Umgestaltung bestehender Bahnhöfe in den Grenzen verfügbarer Ressourcen veranlasst; das entsprechende Maßnahmenprogramm (z.B. Einrichtung von Videoüberwachung) ist weitestgehend abgearbeitet. Die inzwischen vom örtlichen Verkehrsunternehmen umgesetzten Sicherheitsvorkehrungen – wie die Nachrüstung von Vi-

deoüberwachung in 17 Bussen und Bahnen, die Einrichtung von Videoüberwachung in allen neuen Bahnen, allen U-Bahnhöfen und den neueren Stadtbahnhaltestellen – ergänzen die Maßnahmen der übrigen Partner, insbesondere die der Deutschen Bahn AG mit ihrem 3-S-Programm (Service – Sicherheit – Sauberkeit). Facetten der Zusammenarbeit der Partner sind auch gemeinsame Streifendienste und Schwerpunktkontrollen in Zügen und auf Bahnhöfen, mit denen Bundesgrenzschutz, Polizei und OSD nicht nur gegenüber potenziellen Tätern, insbesondere Drogenabhängigen und Dealern, Präsenz zeigen, sondern auch wesentlich dazu beitragen, das Sicherheitsempfinden der Fahrgäste zu erhöhen.

Neue Wege gehen

Dem Ziel der umfassenden Vernetzung sicherheits- und ordnungsrelevanter Aktivitäten dient auch die 1999 vereinbarte „Sicherheitspartnerschaft“ zwischen dem Polizeipräsidenten Düsseldorf und fünf privaten Sicherheitsdiensten (PSD), der die Stadt Düsseldorf im Jahr 2001 beigetreten ist. Zentraler Ansatz zum verbesserten Schutz vor Kriminalität und zur Minimierung ordnungswidriger Zustände ist der sofortige Informationsaustausch über sicherheits- und ordnungsrelevante Sachverhalte, wobei für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der PSD das Leitmotiv „Beobachten, Erkennen und Melden“ im Vordergrund steht. Damit können zeitgerecht die erforderlichen Maßnahmen der Polizei und – soweit ordnungsrechtliche Belange betroffen sind – die des OSD eingeleitet und umgesetzt werden. Konkret ist zwischen den Partnern dieses Modells unter anderem vereinbart:

- das Zusammenwirken der drei Leitstellen durch Übermittlung von Meldungen (aktuelle Fahndungslagen und andere sicherheits-/ordnungsrelevante Sachverhalte),
- die Erstellung eines täglichen Lagebildes durch den Polizeipräsidenten Düsseldorf, ergänzt durch wöchentliche und monatliche Lagebilder,
- eine Optimierung der Zusammenarbeit bei Großveranstaltungen.

Die Intensivierung des Zusammenwirkens bedeutet ein zusätzliches Plus für die Sicherheit und Ordnung in Düsseldorf. Hierzu gehört auch, dass die in den unterschiedlichsten Bereichen eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der privaten Sicherheitsdienste den Bürgerinnen und Bürgern als Ansprechpartner für die Weitergabe von Notrufen an die Polizei oder Einsatzmeldungen an die Leitstelle des OSD zur Verfügung stehen. Hoheitliche Aufgaben der Polizei und der Stadt werden durch die Tätigkeiten der PSD nicht berührt.

Im Rahmen der aktuellen Sicherheits- und Ordnungskonzeption kommt auch der seit rund einem Jahr bestehenden engen Zusammenarbeit zwischen der Staatsanwaltschaft, der Polizei und der städtischen Führerscheinstelle eine hohe Bedeutung zu. So wurden im Jahre 2002 anlässlich von Straftaten mit hohem Aggressionspotenzial oder bei Drogendelikten 180 Verfahren zur Prüfung der Kraftfahrteignung unter dem Blickwinkel der Prävention eingeleitet und inzwischen zu einem erheblichen Teil mit dem Entzug der Fahrerlaubnis abgeschlossen. In diesem Zusammenhang ist es darüber hinaus als vorteilhaft anzusehen, dass Düsseldorf an einem entsprechenden Forschungsprojekt der Bundesanstalt für Straßenwesen (Statistische Erfassung von Verfahren im Zusammenhang mit Drogenkonsum) teilnimmt.

Sozialisation und Neuorientierung in der Jugendhilfe

Es ist bekannt, dass eine der wesentlichen Ursachen für Kriminalität in der mangelhaften Basissozialisation, das heißt in der gescheiterten Vermittlung von gesellschaftlichen Werten und Normen, liegt. Da die besten Lernmöglichkeiten in Kindheit und Jugend bestehen, sind Familie, soziales Umfeld und Schule die zentralen Institutionen der Sozialisation (siehe hierzu: Landeshauptstadt Düsseldorf 2002a: 13). Unbestritten sind Versäumnisse zu beklagen, die die Kommunen zwar nicht zu verantworten haben, jedoch positiv beeinflussen können. In Düsseldorf richtet sich daher der Blick zunehmend stärker auf frühzeitige Intervention, und zwar durch eine intensive Förderung von Kindern und Jugendlichen in Problemfamilien (z.B. Familienberatung bereits bei ersten Verhaltensauffälligkeiten im Kindergarten) und das Angebot von Mentoren- und Pflegefamilien-Programmen.

Hierzu gehört es auch, Kinder und Jugendliche an die Einhaltung von „Spielregeln“ zu erinnern und deren Einhaltung – wenn erforderlich – durchzusetzen. So werden regelmäßig Szenelokale, Diskotheken usw. vom OSD allein oder gemeinsam mit der Polizei auf die Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen hin überprüft. Ausweiskontrollen und die Kontrolle der Einhaltung von Alkoholausschankverboten sind obligatorisch. Auch bei Großveranstaltungen finden entsprechende Kontrollen statt, mit dem Ergebnis, dass z.B. die Zahl alkoholisierter Jugendlicher während des Straßenkarnevals in den letzten drei Jahren ausgesprochen niedrig lag. So wurden bei entsprechenden Kontrollen während der Karnevalstage 2002 lediglich drei Jugendliche von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des OSD angetroffen, die mehr als 0,5 Vol.-Prozent Alkohol im Blut hatten. Alkoholisierte Kinder wurden überhaupt nicht mehr angetroffen. Zu diesem – verglichen mit anderen Städten im Rheinland – bemerkenswerten Ergebnis trägt sicherlich auch eine jeweils im Vorfeld der Karnevalstage stattfindende Information der Ge-

werbetreibenden, die Alkohol verkaufen, über die Jugendschutzbestimmungen und entsprechende Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen bei. Presseveröffentlichungen über vereinzelt eingeleitete Bußgeldverfahren haben die erhoffte Informationswirkung offensichtlich verstärkt.

Schulpflicht

Zur Einhaltung von „Spielregeln“ gehört es außerdem, der Schulpflicht nachzukommen und diese gegebenenfalls auch durchzusetzen. Diese Notwendigkeit ist keine „Post-PISA-Erkenntnis“, sie ergibt sich vielmehr schon aus früheren wissenschaftlichen Untersuchungen (BMI/BMJ 2001: 574 ff.). Auch die Kommunen tragen insoweit Mitverantwortung für eine funktionierende Sozialisation im schulischen Umfeld. Dieser Verantwortung stellt sich die Landeshauptstadt Düsseldorf beispielhaft durch die Einrichtung einer Beratungsstelle für Lehrer, Schüler und Eltern. Aufgabe der Beratungsstelle ist es, spezialisierte Angebote von freien Trägern und Behörden zu vernetzen und den Interessenten umfassende Hilfe etwa bei (Gewalt-)Problemen, Schulverweigerung oder Schulverweisungen selbst zu geben oder diese Hilfe schnell zu vermitteln. Daneben wird in Abstimmung mit dem Schulamts die Einhaltung der Schulpflicht durch den OSD kontrolliert und – soweit erforderlich – auch durchgesetzt. Wie bei der Einrichtung der Beratungsstelle steht hierbei der präventive Nutzen (Landeshauptstadt Düsseldorf 2002a: 13 ff.; BMI/BMJ 2001: 574 ff.) im Vordergrund.

Gestaltung des Ortsrechts

Das Satzungsrecht der Kommunen bietet Gestaltungsspielräume für Regelungen, die dazu beitragen können, eine gemeinschaftsschädliche Nutzung des öffentlichen Raumes zu minimieren. Mit einer Ergänzung der „Düsseldorfer Straßenordnung“ ist es im Jahr 2000 gelungen, ein rechtliches Instrumentarium zu schaffen, um aggressivem Betteln, Pöbeleien, Vandalismus sowie öffentlichem Alkohol- und Drogenkonsum wesentlich effizienter als in den Vorjahren entgegenzutreten. Durch eine weitere Ergänzung der Straßenordnung wurde der Prostitution im Sperrbezirk ein Teil der Grundlage entzogen, indem nunmehr repressive Maßnahmen auch gegen die Freier rechtswirksam durchgeführt werden können. Die Polizei und der OSD wurden damit in die Lage versetzt, Platzverweise und Aufenthaltsverbote auch gegen diese Personen auszusprechen. Losgelöst vom speziellen Problem der Straßenprostitution ist für Düsseldorf grundsätzlich festzustellen, dass Hand in Hand mit repressiven Maßnahmen etwa gegenüber Mitgliedern von Randgruppen, die sich ordnungswidrig verhalten, auch soziale Maßnahmen (z.B.

psychische und medizinische Betreuung sowie Unterkunftsmöglichkeiten) vorgehalten und vermittelt werden.

Sicherheit einplanen

Ziel von Stadtplanung und -entwicklung muss es heute sein, langfristige Standort- und Wettbewerbsvorteile durch die auch an Sicherheitsaspekten ausgerichtete städtische Infrastruktur zu erreichen. Dazu gehörten unter anderem die

- Schaffung eines sicheren Wohnumfeldes als grundlegende Voraussetzung für eine dauerhaft gute Lebensqualität (z.B. Beeinflussung von Tatgelegenheitsstrukturen durch eine brennpunktorientierte Videoüberwachung),
- Festschreiben von Sicherheitsaspekten als verbindliches Beurteilungs- und Auswahlkriterium bei städtebaulichen Wettbewerben, Ausschreibungen und Planungsaufträgen und damit die Gewährleistung der frühestmöglichen Berücksichtigung dieser Aspekte bereits im Vorfeld von Planungs- und Bauvorhaben.

Die in Düsseldorf gewonnenen Erfahrungen machen deutlich, dass dadurch keine Verzögerungen bei Planungs- und Bauvorhaben eintreten müssen, da inzwischen ein deutlicher Lerneffekt bei Architekten, Stadtplanern und Fachingenieuren festzustellen ist. Die Erkenntnisse der Projektgruppe Sicheres Wohnen und entsprechende Handlungsvorschläge werden Bauherren und Architekten zukünftig im Rahmen einer Baurechtsübersicht auf CD-ROM-Basis zur Verfügung gestellt.

Auch die Maßnahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung können für die Erreichung des Zieles „Sichere Stadt“ von wesentlicher Bedeutung sein. Dies gilt zunächst für von der Wirtschaftsförderung initiierte Veranstaltungen (Events), die nicht nur nach kommerziellen Aspekten ausgerichtet sein dürfen, sondern ebenso den herkömmlichen Sicherheitsanforderungen genügen müssen. Auch bei der Ansiedlung von Gewerbe sind die Kommunen gut beraten, dem Sicherheitsaspekt die nötige Aufmerksamkeit zu schenken. So liegt es auf der Hand, dass eine von der Wirtschaftsförderung angestrebte Ansiedlung von Medienwirtschaft dann nicht mit den Anforderungen an die „Sichere Stadt“ in Einklang zu bringen wäre, wenn etwa wegen eines hohen Umfangs von Jugendarbeitslosigkeit Ausbildungs- und Arbeitsplätze im mittelständischen Gewerbe benötigt würden.

Zwischen Verwahrlosung und Sauberkeit

Losgelöst von *broken-windows*-Ansätzen und *zero-tolerance*-Strategien (Landeshauptstadt Düsseldorf 2002a: 60 ff.) ist es bereits aus Gründen der Solidarität des Ein-

zelen mit seiner Stadt geboten, ein Mindestmaß an Ordnung und Sauberkeit zu gewährleisten. Hierbei geht es darum, Auswüchse zu verhindern, die – das belegt die Angstforschung (Ostendorf 2002, m.w.N.) – Kriminalitätsängste schüren und somit ebenfalls Einfluss auf das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger haben. Eine Verwahrlosung von öffentlichen Verkehrsmitteln oder Plätzen allein durch Unrat und Vandalismus sollte zu entsprechenden Aktivitäten kommunaler Verantwortungsträger führen. Die Stadt Düsseldorf hat hierzu Mitte 2001 das „Projekt zur Verbesserung der Stadtsauberkeit“ ins Leben gerufen. Das 50-Punkte-Programm enthält alle wesentlichen Maßnahmen zur Optimierung der Stadtsauberkeit. Verbesserungen konnten dabei bereits durch die Optimierung von Reinigungs- und Leerungsintervallen belasteter Stadtgebiete und die schnellere Beseitigung von Verunreinigungen durch ein flexibel einsetzbares „Dreck-weg-Mobil“ erreicht werden. Mit diesem über eine Hotline erreichbaren Fahrzeug ist eine rasche Beseitigung von Verunreinigungen gewährleistet.

Ebenso nachhaltig erfolgt die Beseitigung von Graffiti an städtischen Gebäuden, wofür erhebliche Mittel in den jeweiligen Haushalt eingestellt werden. Daneben hat die Projektgruppe Graffiti des Arbeitskreises Vorbeugung und Sicherheit zusammen mit dem Verein Haus und Grund, der Stadtreinigungsgesellschaft, der Gebäudereinigerinnung und städtischen Fachämtern eine Broschüre herausgegeben, die private Hauseigentümer umfassend über die Möglichkeiten der Graffiti-beseitigung und vorbeugende Maßnahmen informiert. So konnte zumindest ein Informationsdefizit beseitigt werden, das oft Grund dafür war, auf eine schnelle Graffitibeseitigung zu verzichten.

Eine Initiative für mehr Sauberkeit in der Stadt kann daneben – wie in Düsseldorf – auch als gesamtgesellschaftliche Aufgabe ausgestaltet werden. So wurde 1997 der Verein „Pro Düsseldorf“¹ als Initiative der Stadt, der städtischen Unternehmen und der Bürgerschaft gegründet. Mit dieser Initiative sollen die „Dreck-Verursacher“ diskriminiert und als Minderheit isoliert werden. Außerdem sollen diejenigen, die gedankenlos oder aus Angst vor Auseinandersetzungen wegschauen, zum Einschreiten aufgefordert und ermutigt werden. Beabsichtigt ist damit ferner, dass sich die große Mehrheit derjenigen, denen die Sauberkeit Düsseldorfs am Herzen liegt und die sich – in welcher Form auch immer – dafür einsetzen, solidarisiert und in ihrem Tun bestätigt wird. Bewusstsein zu verändern ist das Hauptanliegen der Initiative. Diese präventiv ausgerichteten Aktivitäten erfahren eine repressive Unterstützung durch den OSD, der das Wegwerfen vom Pizzapappteller bis hin zur Zigarettenschachtel konsequent durch mündliche Verwarnung oder – bei Weigerung, den Abfall zu beseitigen – durch Verhängung eines Bußgeldes ahndet.

1 www.pro-duesseldorf.de

Düsseldorfer Gutachten – Wirkungsforschung

Da wissenschaftliche Erkenntnisse über die Wirkung kriminalpräventiver Maßnahmen in Deutschland bisher kaum vorhanden waren, hat der Kriminalpräventive Rat der Landeshauptstadt Düsseldorf im Februar 2001 ein Gutachten zur Wirkungsforschung bei renommierten Kriminologen, Psychologen und Sozialwissenschaftlern in Auftrag gegeben. Die Erkenntnisse dieses Gutachtens (Landeshauptstadt Düsseldorf 2002b) und der hieraus entwickelten Leitlinien wirkungsorientierter Kriminalprävention (Landeshauptstadt Düsseldorf 2002a) lassen eine Prognose über die Wirksamkeit geplanter Maßnahmen zu. Mit dem Düsseldorfer Gutachten will die Landeshauptstadt einen neuen strategischen Weg in der kommunalen Kriminalprävention beschreiten. Es soll damit sichergestellt werden, dass die beschränkten Finanzmittel nur für solche Projekte und Maßnahmen eingesetzt werden, die auch eine messbare kriminalpräventive Wirkung entfalten. Dementsprechend werden seit geraumer Zeit beabsichtigte Maßnahmen der Projektgruppen des Kriminalpräventiven Rates oder freier Projektträger nur noch dann finanziell gefördert, wenn die bereits vorhandenen Erkenntnisse der Wirkungsforschung eine positive Wirkungsprognose erlauben. Deutlich wird bei Zugrundelegung der Erkenntnisse des Düsseldorfer Gutachtens aber auch, dass zumindest in Teilen eine Neubewertung althergebrachter Grundsätze der Sozialprävention erforderlich ist.

Literatur

- Bundesministerium des Innern (BMI)/Bundesministerium der Justiz (BMJ) (2001), Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin, www.bmi.bund.de/downloadde/8150/Download_Langfassung.pdf
- Bundesministerium des Innern (BMI) (2002), Polizeiliche Kriminalstatistik 2001, Berlin.
- Landeshauptstadt Düsseldorf (2002a), Düsseldorfer Gutachten: Leitlinien wirkungsorientierter Kriminalprävention, Düsseldorf, www.duesseldorf.de/download/dgll.pdf
- Landeshauptstadt Düsseldorf (2002b), Düsseldorfer Gutachten: Empirisch gesicherte Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungen, Düsseldorf, www.duesseldorf.de/download/dg.pdf
- Ostendorf, Heribert (2002), Gefahren von Kriminalprävention, in: forum Kriminalprävention, Nr. 1, S. 29 ff.
- Polizeipräsidium Düsseldorf (2002), Kriminalitätsentwicklung 2001, Düsseldorf.

Silke Pies und Christian Schraper

Jugendkriminalität – Fakten, Probleme und Herausforderungen für kommunales Handeln

Zusammenfassung: Trotz einer deutlichen Zunahme der Zahl tatverdächtiger junger Menschen in den letzten Jahren besteht kein Grund zur Dramatisierung der Lage. Auch für die Bedrohung durch Jugendkriminalität gilt, dass die „subjektiven Bedrohungsgefühle“ vieler Bürger und Politiker und die „objektive Bedrohungslage“ oft wenig zusammenpassen. Aber es besteht auch keine Berechtigung zu bagatellisieren: Kriminelles Handeln junger Menschen ist ein ernst zu nehmender Indikator für Probleme, vor allem im Blick auf die Lebensumstände und Zukunftsaussichten derjenigen Menschen, die Straftaten begehen. Jedoch erfordern „komplizierte Probleme komplexe Lösungen“. Dies sollte ein Kernmotiv kommunaler Strategien gegen Jugendkriminalität sein, denn es gibt keine einfachen Erklärungen, die dem Phänomen Jugendkriminalität in seiner Vielschichtigkeit gerecht werden, und es gibt leider auch keine einfachen Lösungen. Orientierungspunkte für eine erfolgreiche kommunale „Kriminalprävention“ sind: Infrastruktur und Regeleinrichtungen stärken, individuelle Belastungen und Krisen als Warnsignale verstehen, besondere Förderung für belastete Gebiete und Gruppen bereitstellen, für angemessene und zeitnahe Sanktionen sorgen, eine aufgeklärte politische Kultur und verbindliche Kooperationen der Systeme Bildung, Jugendhilfe und Polizei/Justiz herstellen.

Mit Jugendkriminalität werden üblicherweise alle Straftaten bezeichnet, die von 14- bis unter 18-jährigen Jugendlichen und 18- bis unter 21-jährigen Heranwachsenden begangen werden. Diese enge Verknüpfung zwischen Lebensalter und Kriminalität ist in anderen Bereichen, wie z.B. der „Erwachsenen“- oder „Alterskriminalität“, nicht üblich. Jugendkriminalität hingegen wird in regelmäßigen Abständen öffentlich diskutiert, dies liegt nicht zuletzt daran, dass Jugend gemeinhin als ein „Spiegel gesellschaftlicher Verhältnisse“ gilt (vgl. z.B. Deutsche Shell 2002) und besonders intensiv beobachtet wird. Es ist nicht neu, „dass dieses Thema,

Moden vergleichbar, für eine gewisse Zeit die Diskussion beherrscht, um sodann anderen Themen Platz zu machen. In den 50er Jahren wurde die ‚randalierende Jugend‘, wurden ‚Rowdytum und Vandalismus‘ thematisiert. In den 70er Jahren wurde auf ‚Besorgnis erregende‘ und ‚alarmierende‘ Anstiege der Jugendkriminalität hingewiesen. Der Rückgang der absoluten Zahlen polizeilich ermittelter und gerichtlich verurteilter Jugendlicher Mitte der 80er Jahre provozierte sodann die Frage nach den Konsequenzen schwindender Kriminalität und strafrechtlicher Überkapazitäten. Seit den frühen 90er Jahren stehen dagegen wiederum der drastische Anstieg der Jugendkriminalität und deren neue Dimension zur Diskussion.“ (Heinz 2002: 7) Nicht selten werden einzelne, spektakuläre Straftaten junger Menschen von den Medien dramatisiert, und diese Publicity löst dann eine ganze Flut von Forderungen, fachlichen Stellungnahmen, Tagungen, politischen Aktivitäten, Initiativen, Modellprogrammen und Konzepten aus (vgl. u.a. DJI 1999). „Unzulässige Gleichsetzungen und Verkürzungen sind die Folge: Jugendkriminalität wird zur typischen Kriminalität, delinquentes Verhalten Jugendlicher als Gewaltkriminalität wahrgenommen. Kinder und Jugendliche gelten als zunehmend gewaltbereit, kriminell und gefährlich (nicht als gefährdet). Die subjektive Kriminalitätsfurcht, die ohnehin das Opferrisiko um ein Vielfaches übersteigt, wächst und wird schließlich zur Angst vor ‚der‘ Jugend. Es entsteht ein Feindbild von ‚kleinen Monstern‘ und ‚Brutalo‘-Jugendlichen. ‚Bekämpfung‘ ist angesagt, das heißt Wegsperrern und Ausgrenzen.“ (Sonnen 1998: 6)

Dabei wurde erst 1990 mit dem 1. Jugendgerichtsgesetz-Änderungsgesetz eine Reform des Jugendstrafrechts begonnen, die aktuellen Erkenntnissen kriminologischer Forschung Rechnung tragen wollte. Zentrale Bausteine der Reform waren einmal die Reduktion formeller Sanktionen zugunsten einer informellen Erledigung (Diversion); Forschungen hatten gezeigt, dass eine informelle Erledigung nicht nur schneller und kostengünstiger ist, sondern auch erfolgreicher von Wiederholungstaten abhält. Zum anderen sollten auch im Falle einer Verurteilung ambulante Maßnahmen wie soziale Trainingskurse, Täter-Opfer-Ausgleich usw. die traditionellen Sanktionen wie Geldbuße oder Arrest weitgehend ersetzen. Auch hier konnte nachgewiesen werden, dass die Rückfallwahrscheinlichkeit nicht steigt (vgl. Ostendorf 2000: 85; Sonnen 1998: 6).

Dieser Reformkurs soll keine zehn Jahre später mit neuen „alten“ Forderungen nach mehr Härte verlassen werden: Verlangt werden unter anderem die Herabsetzung der Strafmündigkeitsgrenze von 14 auf zwölf Jahre, geschlossene Unterbringung, Herausnahme der Heranwachsenden aus dem Jugendstrafrecht, längere Strafen und mehr Strafvollzug. „In dem veränderten kriminalpolitischen Klima wird das Jugendgerichtsgesetz mit seinen Weichenstellungen zur Jugendhilfe als ‚Schmuse-Strafrecht mit allerlei Sozial-Klimbim‘ diffamiert.“ (Sonnen 1998: 6 f.) Damit werden jedoch nicht nur die Entstehungs- und Bedingungsbeziehungen

ge von Jugendkriminalität übersehen, und es wird von gesellschaftlicher und politischer (Mit-)Verantwortung abgelenkt, sondern es werden auch wissenschaftliche Erkenntnisse ignoriert, die ausführlich die geringen präventiven Effekte sowie die schädlichen Nebenwirkungen von Untersuchungshaft, Jugendarrest und Jugendstrafe deutlich gemacht haben (vgl. Schraper 1989; Sonnen 1998 und 2002).

Doch anstatt die öffentliche Angst um die innere Sicherheit zum Anlass für eine repressive Wende in der Jugend- und Kriminalpolitik zu nehmen, ist aus unserer Sicht immer wieder eine rationale Auseinandersetzung mit diesem brisanten Thema gefordert.

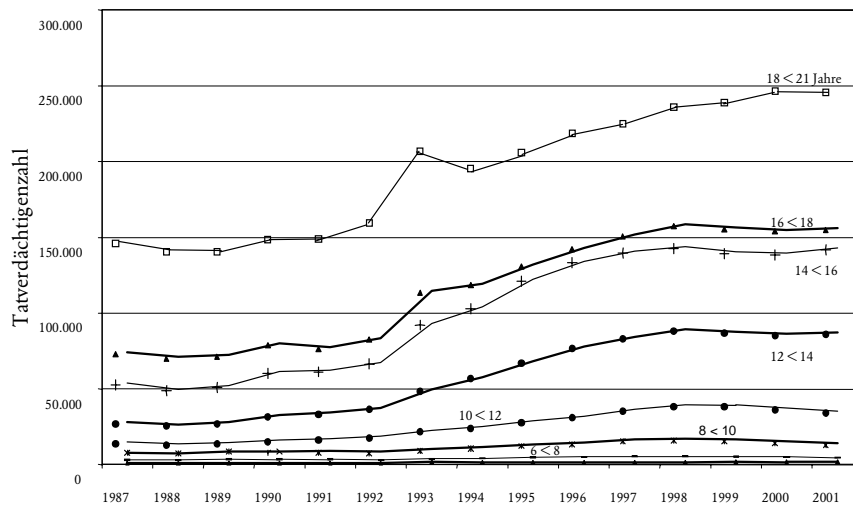
Zahlen, Daten, Fakten

Die Kriminalitätsentwicklung wird in der Regel an den amtlichen Kriminalstatistiken abgelesen. Diese messen allerdings nicht die Kriminalitätswirklichkeit, sondern die jeweils registrierte, das heißt zur Anzeige gebrachte Kriminalität. Dieses „Hellfeld“ ist nur ein Ausschnitt der Gesamtkriminalität, von der ein unbekannter, meist erheblicher Teil im „Dunkelfeld“ verbleibt. Neue Untersuchungen zeigen, dass speziell bei Straftaten, an denen vor allem junge Menschen beteiligt sind, wahrscheinlich nicht mehr als zehn Prozent aller Delinquenten auch tatsächlich überführt werden (vgl. Heinz 2002).

Veränderungen der „registrierten“ Kriminalität können also eine Zunahme krimineller Taten anzeigen, müssen es aber nicht. Genauso plausibel können Veränderungen damit erklärt werden, dass sich Anzeigebereitschaft, Verfolgungsintensität, Gesetzgebung oder Rechtsprechung und statistische Erfassung geändert haben (vgl. BMFSFJ 2001). Von einer Veränderung der „registrierten“ Kriminalität einfach auf eine entsprechende Veränderung der „Kriminalitätswirklichkeit“ zu schließen, ist daher höchst bedenklich. Ein Faktor beispielsweise, dem quantitativ große Bedeutung zukommt, die Anzeigebereitschaft, unterliegt in hohem Maße sozialem Wandel und spiegelt mehr sich ändernde soziale (In-)Toleranz wider als tatsächliche Kriminalitätsentwicklung (vgl. Heinz 2002).

Nach einem leichten Rückgang bis Ende der 80er-Jahre zeigen die amtlichen Kriminalstatistiken seit 1990 eine stetige Zunahme der Tatverdächtigenbelastung bei Jugendlichen, seit 1993 auch bei Kindern und Heranwachsenden. 1996 wurden 7,3 Prozent aller Jugendlichen und acht Prozent aller Heranwachsenden als Tatverdächtige registriert, wovon in 0,9 Prozent der Fälle der Verdacht einer Gewalttat bestand. Trotz dieser steigenden Zahlen lässt sich die gern aufgestellte Behauptung „immer schlimmer, immer jünger und immer brutaler“ mit Statistiken nicht belegen (Henning 1998; DJI 1999; BMFSFJ 2001).

Polizeiliche Kriminalstatistik 1987-2001,
Tatverdächtige nach Altersgruppen

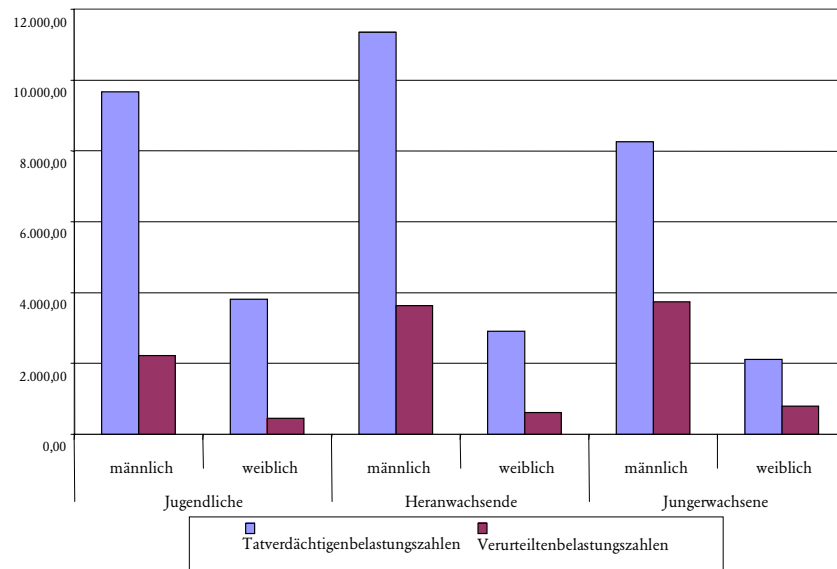


Die Kriminalitätsbelastung, das heißt die Zahlen der Tatverdächtigen und Verurteilten jeweils bezogen auf 100 000 Personen der gleich alten Wohnbevölkerung, weist deutliche alters- und geschlechtsspezifische Unterschiede auf: Jugendliche und Heranwachsende sind bezogen auf ihren Bevölkerungsanteil am höchsten belastet – besonders in den östlichen Bundesländern –, wobei der Anteil der weiblichen Verdächtigen erheblich niedriger liegt als der der männlichen (vgl. BMFSFJ 2001).

Junge Menschen sind – gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil – in den Kriminalstatistiken überrepräsentiert, seit solche Aufzeichnungen gemacht werden, denn die Kriminalität Jugendlicher ist in der Regel eher sichtbar, weniger professionell und leichter nachweisbar. Relativiert wird diese höhere Belastung junger Menschen dadurch, dass es sich überwiegend um leichte Kriminalität handelt. Junge Menschen fallen überwiegend durch leicht nachweisbare Bagatelldelikte im Bereich der Eigentums- und Vermögenskriminalität auf, insbesondere durch Ladendiebstahl. Das Spektrum der Delikte erweitert sich erst mit zunehmendem Alter.

Allerdings sind junge Menschen auch unter den Tatverdächtigen im Bereich der Gewaltkriminalität überrepräsentiert. Dabei handelt es sich zu etwa zwei Dritteln um Delikte der gefährlichen Körperverletzung, die jedoch – anders als die Bezeichnung suggeriert – nicht notwendigerweise mit schweren Verletzungen einher-

Belastungszahlen für Deutsche nach Geschlecht und Altersgruppe 2000



Quelle: Konstanzer Inventar für Kriminalitätsentwicklung (vgl. Heinz 2002).

gehen müssen. Denn diese Deliktgruppe umfasst neben der Nutzung einer Waffe oder eines anderen gefährlichen Werkzeugs insbesondere auch das gemeinschaftliche Begehen von Taten in Gruppen, also eine jugendtypische Konstellation.

Eine vergleichende Gegenüberstellung von Tatverdächtigenbelastungszahlen und Verurteiltenbelastungszahlen zeigt ferner, dass der Anteil der nicht Verurteilten unter den jugendlichen und heranwachsenden Tatverdächtigen weitaus höher ist als bei erwachsenen Tatverdächtigen. Dies dürfte einerseits mit der geringeren Deliktschwere der von jungen Menschen verübten Straftaten in Verbindung stehen und andererseits eine Folge häufiger Einstellungen von Strafverfahren sein (vgl. Heinz 2002).

Vor allem muss bei der Interpretation der Statistiken berücksichtigt werden, dass es eine kleine Gruppe junger Menschen gibt, die wiederholt polizeilich auffällig wird und insgesamt beinahe ein Drittel aller registrierten Straftaten verübt. In mehreren Untersuchungen über so genannte Mehrfach- und Intensivtäter wurde übereinstimmend festgestellt, dass jeweils zwischen drei bis fünf Prozent der Täter im Querschnitt eines Jahres über 30 Prozent der für die jeweils gesamte Altersgruppe bekannt gewordenen Straftaten begehen (ebenda). Das Wissen über diese Gruppe ist bislang jedoch sehr begrenzt. Fest steht nur, dass es sich nicht um eine

homogene Gruppe handelt, sondern um junge Menschen mit unterschiedlichen biographischen und sozialen Hintergründen; deutlich wird aber auch: „Bei nahezu allen kommen in unterschiedlichen Kombinationen und Gewichtung schon lange andauernde desolate Familienverhältnisse, soziale Ausgrenzung und Benachteiligung, Krankheit und Abhängigkeit im unmittelbaren familiären Umfeld, gesellschaftliche Chancenlosigkeit, massive Schulprobleme und -verweigerung, Mitgliedschaft in devianten Gleichaltrigengruppen, Sprachprobleme, ungeklärter Aufenthaltsstatus, eigene psychosoziale Belastungen, lange Hilfefkarrieren mit zahlreichen Ab- und Ausbrüchen und ähnliches dazu.“ (BMFSFJ 2001: 236)

Jugendliche nichtdeutscher Herkunft sind in der Kriminalitätsstatistik häufiger vertreten, als es ihrem Bevölkerungsanteil entspricht, obwohl hierüber insgesamt keine zuverlässigen Zahlen vorliegen. Auf der Grundlage von Dunkelfelduntersuchungen ist aber eine deutlich höhere Belastung anzunehmen (BMFSFJ 2001). Auch werden jugendliche Aussiedler in den Statistiken bislang überhaupt nicht gesondert ausgewiesen, jedoch deuten auch hier regional beschränkte Untersuchungen auf eine weit überdurchschnittlich hohe Kriminalitätsbelastung hin, insbesondere im Bereich der Gewaltkriminalität. Aber auch bei diesen Tatverdächtigenzahlen werden Unterschiede, die aus Anzeigebereitschaft und Verfolgungsinintensität herrühren, nicht eigens ausgewiesen.

Insgesamt bleiben bei den Zahlen zur Kriminalitätsbelastung junger Menschen soziale und kulturelle Faktoren unberücksichtigt, z.B. Schulkarrieren, Einkommen, Wohnverhältnisse, soziale Integration, Arbeitslosenquote usw. Für deutsche wie für nichtdeutsche Jugendliche gilt aber, dass eine deutlich höhere Kriminalitätsbelastung vor allem mit solchen Belastungen und Beeinträchtigungen einhergehen kann, die dafür maßgeblich waren, dass Kindern schon früh die Teilhabe am sozialen und kulturellen Reichtum unserer Gesellschaft verwehrt wurde. Deutlich wird also, dass Staatsangehörigkeit oder kulturelle Herkunft in keiner Weise als Erklärung dafür dienen, dass Jugendliche kriminell werden, sondern dass hierfür immer wieder ungelöste Integrationsprobleme ursächlich sind.

Jugendkriminalität: Bedrohung oder Mythos? – Thesen zur Bewertung der Daten und Fakten

Es besteht also kein Grund zur Dramatisierung der Lage. Auch für die Bedrohung durch Jugendkriminalität gilt, dass die „subjektiven Bedrohungsgefühle“ vieler Bürger und Politiker und die „objektive Bedrohungslage“ oft wenig zusammenpassen. Aber es besteht auch kein Grund zu bagatellisieren, kriminelles Handeln junger Menschen ist eine ernst zu nehmende Problemanzeige, vor allem im Blick auf die Lebensumstände und Zukunftsaussichten derjenigen, die Straftaten begehen.

Bevor im dritten Teil dieses Beitrages kommunale Handlungsperspektiven aufgezeigt werden sollen, wollen wir die skizzierten Daten und Fakten mit Blick auf vier Thesen bewerten.

Abweichendes Verhalten Jugendlicher ist normal und vorübergehend

Grenzüberschreitungen und Normverstöße junger Menschen können als „normal“ bezeichnet werden, anormal ist lediglich, erwischt und strafrechtlich verfolgt zu werden. Immer schon war es ein „Privileg“ der Jugendzeit, durch Provokationen Grenzen auszutesten. Grenzübertretungen sowie die darauf folgenden gesellschaftlichen Reaktionen sind ein zentrales Element der Identitätsentwicklung junger Menschen, nicht selten auch bei der Suche nach Anerkennung in der Gleichaltrigengruppe (BMFSFJ 2001).

Die weitaus meisten jungen Menschen hören denn auch von selbst wieder auf, Straftaten zu begehen, und zwar ohne Eingreifen von Polizei und Justiz. Strafrechtliche Auffälligkeit im Jugendalter ist deshalb für sich allein, aber auch in Verbindung mit sozialen Belastungsmerkmalen, kein brauchbares Indiz für eine drohende negative Entwicklung des Sozialisationsprozesses: Die Vorstellung des überwiegend bagatellhaften und als vorübergehende Episode zu kennzeichnenden Charakters jugendlicher Delinquenz, die als entwicklungstypische Verhaltensweise ubiquitär und im statistischen Sinne normal sowie in den meisten Fällen auf einen begrenzten biographischen Übergangszeitraum beschränkt ist, hat in der jugendstrafrechtlichen Wissenschaft wie auch der Praxis weithin Anerkennung gefunden (Bundesministerium des Innern 2001: 437).

Wichtig ist, dass das soziale Umfeld und die zuständigen Institutionen darauf angemessen reagieren, denn unter weniger förderlichen Bedingungen kann sich grenzüberschreitendes Verhalten doch zu kriminellen Handlungsmustern verfestigen. Insbesondere die pädagogischen Regeleinrichtungen wie Kindergarten und Schule sind gefordert, einerseits konsequent, aber gelassen auf Normverletzungen zu antworten, andererseits aber auch wachsam zu sein bei der Wahrnehmung von Kindern und Jugendlichen, die durch Häufigkeit oder Schwere der Straftaten deutliche Probleme ihrer Entwicklung und Lebensumstände erkennen lassen.

Wiederholte Jugendkriminalität ist ein deutlicher Hinweis auf einen erhöhten Bedarf an Förderung und Unterstützung

Dennoch gibt es eine kleine Gruppe junger Tatverdächtiger, oft als so genannte Intensivtäter oder auch einfach als „schwierige Kinder“ bezeichnet, die einerseits wiederholt durch die Häufigkeit und Intensität ihrer Straften auffallen und für die

sich andererseits die vorhandenen Angebote und Maßnahmen der Unterstützung und Förderung, z.B. durch die Jugendhilfe, als unzureichend erweisen. Doch auch diese jungen Menschen werden nicht kriminell geboren. Phänomene wie Delinquenz und Gewalt von Kindern und Jugendlichen können nur dann angemessen verstanden werden, wenn sie im Zusammenhang mit den jeweiligen Lebens- und Problemlagen gesehen werden. Ursachen und Hintergründe delinquenten Verhaltens sind in sozialstrukturellen Veränderungen, familiären Verhältnissen, in Ausgrenzung und sozialer Benachteiligung zu suchen. Zudem berichten „Kinder und Jugendliche, die durch kriminelles Verhalten auffällig werden, ... überwiegend über massive Missbrauch- und Gewalterfahrungen innerhalb der Familie“ (Städte-tag NRW 1998: 2).

Es sind immer noch und immer wieder materielle Not und Armut, Unsicherheit und Bedrohung existentieller Versorgung sowie massive Überforderung und Gewalt in Familie und Milieu, die Kinder und Jugendliche in „Schwierigkeiten“ bringen. Es ist der Kreislauf aus äußerer Beeinträchtigung und Krise, geringen oder geschwächten Potenzialen und Ressourcen der Eltern und Familien auf der einen, aber auch zu wenig, zu später oder falscher Unterstützung und Hilfe auf der anderen Seite, der aus schwierigen Lebenssituationen tief gehende Verletzungen und lang andauernde Beeinträchtigung entstehen lässt. Nicht bearbeitete Krisen und nicht kompensierte Beeinträchtigung verfestigen sich von Mal zu Mal mehr, hinterlassen immer tiefere Enttäuschung und Resignation, Abwehr und Wut.

Junge Menschen, die Lehrern, Polizisten und Sozialpädagogen erhebliche Schwierigkeiten machen, sind in aller Regel Kinder und Jugendliche, die schon sehr früh und meist auch in für sie höchst bedrohlicher und beängstigender Weise mit Unzuverlässigkeit und Unsicherheit, mit Vernachlässigung und Gewalt, mit Versagung und Enttäuschung konfrontiert waren. Sie konnten nicht das Vertrauen erleben und erlernen, dass es die für sie zuständigen Erwachsenen „gut mit ihnen meinen“. Solche Kinder müssen sich aneignen, wie sie unter schwierigsten und bedrohlichen Bedingungen erfolgreich überleben können, und lernen, sich das zu besorgen, was sie zum Leben brauchen – materiell und emotional. Bei diesen jungen Menschen haben sich biographische und soziale Belastungen meist so verdichtet, dass kriminelles Handeln zu einem Muster ihrer Lebensbewältigung geworden ist. Solche „Überlebensstrategien“ sind es, die schließlich von den Menschen und Institutionen, mit denen diese Kinder und Jugendlichen in Berührung kommen, als eine kaum erträgliche Belastung erlebt werden. Den positiven Sinn solcher Sichtweisen und Handlungsstrategien eines „schwierigen jungen Menschen“ aus seiner Lern- und Bildungsgeschichte, das heißt aus seiner Aneignung und Erprobung Erfolg versprechender Erklärungs- und Handlungsmuster für das eigene Überleben, zu verstehen, ist der Kern eines originär sozialpädagogischen Zugangs. Ohne einen solchen Zugang können keine positiven Ansatzpunkte für

eine pädagogische Unterstützung eines jungen Menschen beim „Neu-Lernen“ alternativer Sichtweisen und Handlungsstrategien entdeckt und gestaltet werden, bleiben Blick und Handeln defizitorientiert.

Durch die kleine Gruppe jugendlicher Tatverdächtiger, die durch Häufigkeit und Heftigkeit der Straftatbegehung auffällt, dürfen sich Jugendhilfe und Politik nicht zu einem „Generalverdacht“ gegenüber Kindern und Jugendlichen verleiten lassen (BMFSFJ 2001). Gefragt ist vielmehr eine fachliche und politische Auseinandersetzung mit dem Thema Jugendkriminalität. Kriminelles Handeln junger Menschen ist vorrangig als ein Problem noch nicht oder nicht ausreichend gelungener gesellschaftlicher Integration zu begreifen und erfordert daher Antworten, die Jugendlichen gangbare Wege in die Mitte der Gesellschaft weisen. Die Mittel dazu sind üblicherweise Erziehung und Förderung, aber auch Grenzsetzung und Normverdeutlichung. Voraussetzung für beide Strategien ist allerdings, die Entwicklungs- und Gefährdungspotenziale junger Menschen im doppelten Sinne zu erkennen und zu verstehen (BMFSFJ 2001).

Jugendkriminalität ist „männlich“

Jugendkriminalität ist eindeutig ein männliches Phänomen, die Tatverdächtigen- und Verurteiltenzahlen von Mädchen und Frauen sind weitaus niedriger als die der männlichen Jugendlichen und Männer; ihr Anteil liegt je nach Altersgruppe zwischen 20 und 28 Prozent, und es gilt: Je schwerer die Straftat, desto geringer wird ihr Anteil, bei den stationären Sanktionen liegt er unter zehn Prozent.

Nahezu jeder junge Mann begeht mindestens eine Straftat im Laufe seiner Jugendzeit, meist Eigentums- und Vermögensdelikte. Schwere oder zahlreiche Delikte sind eindeutig die Ausnahme, Intensivtäter nur eine kleine Minderheit. Aber auch hier gilt, dass nur ein geringer Teil der von jungen Männern verübten Straftaten überhaupt polizeilich bekannt wird, die Mehrzahl der Taten und der Täter bleibt im Dunkeln.

Für die kommunale Kriminalprävention sind vor allem geschlechtsspezifische Konzepte für Jungen und junge Männer gefragt, die bisher allerdings in viel zu geringem Umfang vorliegen (vgl. Reismann/Stork 1998).

Junge Menschen sind öfter Opfer als Täter!

Durch die Medien wird immer wieder die Angst der Erwachsenen geschürt, sie könnten Opfer gewalttätiger Übergriffe jugendlicher Täter werden. Diese Angst ist auch deshalb zumeist unbegründet, da Tatverdächtige und Opfer überwiegend derselben Altersgruppe angehören. Der bei weitem überwiegende Teil sowohl der

Körperverletzungen als auch der schweren Eigentumsdelikte (Raub) wird innerhalb von Gleichaltrigengruppen verübt.

Wenn es eine Asymmetrie in der Gefährdungsstruktur gibt, dann vielmehr umgekehrt: Junge Menschen geraten durch Übergriffe Erwachsener in Gefahr. Die höchsten Opferraten und die stärksten Anstiege, insbesondere im Bereich der Gewaltkriminalität, finden sich regelmäßig bei jungen Menschen, insbesondere männlichen Jugendlichen und Heranwachsenden. Unter Berücksichtigung auch der familiären Gewalt sind junge Menschen weitaus häufiger Opfer von Gewaltanwendungen als selber Gewalttäter (vgl. Heinz 2002). Weniger als Täter, sondern in erster Linie als Opfer verdienen junge Menschen daher unsere Aufmerksamkeit, unsere Fürsorge und unseren Schutz.

... und was ist zu tun? Konsequenzen für eine kriminalpräventive Jugend- und Sozialpolitik in der Kommune

„Komplizierte Probleme erfordern komplexe Lösungen“, so sollte im Zeitalter allseits beliebter Leitbilder ein Kernmotiv kommunaler Strategien gegen Jugendkriminalität lauten. Es gibt keine einfachen Erklärungen, die dem Phänomen Jugendkriminalität in seiner Vielschichtigkeit gerecht werden, und es gibt leider auch keine einfachen Lösungen. Zur Orientierung in dieser „schwierigen Lage“ wollen wir versuchen, abschließend sechs Hinweise für die kommunale Praxis der „Kriminalprävention“ zusammenzufassen.

1. Infrastruktur und Regeleinrichtungen stärken

Kriminalität, die nicht ein vorübergehendes Ausprobieren von Grenzen und Gefahr ist, kann meist als Hinweis auf frühe und lange dauernde Vernachlässigung und Belastung, aber auch auf mangelnden Zugang zu Bildung und Entwicklung verstanden werden, so die Erkenntnisse moderner Sozial- und kriminologischer Forschung. Kinder aus belasteten Familien und in kritischen Lebenssituationen – wenn es für alles und jedes an Geld fehlt, wenn Männer Frauen und Kinder prügeln, wenn Eltern sich trennen oder wenn Kinder für die Erwachsenen einfach nicht wichtig sind – brauchen aufmerksame „öffentliche Erzieher“. Hier sind zuerst Kindergarten und Schule gefragt, denn aus biographischen Studien wissen wir, dass „kriminelle Karrieren“ sich hier schon früh abzeichnen, nicht zwangsläufig, aber unübersehbar (Schrapper 2003a,b). Die zahlreichen Programme der Länder und Kommunen zur Verbesserung der räumlichen und sozialen Infrastruktur ebenso wie die umfangreichen Debatten und vielfältigen Projekte zur „Sozialraumorientierung“ der Jugendhilfen machen deutlich, wie sehr Kinder und Fami-

lien heute auf ein „Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“ (BMFSFJ 2001, 11. Jugendbericht) angewiesen sind. Basis und Bezugspunkt aller kommunalen Kriminalprävention ist daher der Auftrag, „positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“ (§ 1 Abs. 3 Nr. 4 SGB VIII).

2. Individuelle Belastungen und Krisen als Hinweise verstehen

Die Institutionen öffentlicher Erziehung und Bildung, vom Kindergarten über die Schule bis zur Jugendhilfe, können aber nicht nur positiv die Entwicklung von Kindern unterstützen und fördern, sie können auch erheblich dazu beitragen, dass junge Menschen in schwierigen Lebenssituationen erst recht zu „schwierigen Fällen“ werden. Neuere Untersuchungen machen deutlich, dass Kinder und Familien offensichtlich immer dann zu „besonders schwierigen“ Fällen werden, wenn zwei Faktoren zusammentreffen:

- materielle, psychische und/oder soziale Not und Isolierung, die dazu führt, dass ein Familiensystem völlig „aus den Fugen gerät“,
- ein Bildungs- und Hilfesystem, das in die Falldynamik so verstrickt und so mit eigenen (Kooperations- und Zuständigkeits-)Problemen beschäftigt ist, dass es den am jungen Menschen orientierten Blick auf eine eskalierende Situation verliert (vgl. Blandow 2000; Henkel/Schnapka/Schrappner 2002).

Gerade die sozialen und pädagogischen Fachkräfte müssen daher in der Lage sein, konflikthafte, aggressives oder sich entziehendes Verhalten junger Menschen frühzeitig als Indikator für ernsthafte Probleme zu verstehen. Eindeutige Reaktionen und konsequente Sanktionen sind wichtig (siehe These 4), aber sie können immer nur die eine Seite öffentlichen Handelns gegenüber Normverletzungen sein. Bei Kindern und Jugendlichen muss es auch eine andere Seite geben, den verstehenden Blick auf einen jungen Menschen, der Hilfe und Unterstützung braucht, um erwachsen werden zu können.

3. Besondere Förderung für belastete Regionen und Gruppen

In jeder Stadt und jedem Kreis gibt es Gruppen junger Menschen, für die gilt, dass sich die „klassischen“ Kriminalitätsfaktoren aus schlechter sozioökonomischer Lage (Armut), familiärer und biographischer Belastung und subkulturellem Milieu zu einem explosiven Gemisch verdichten. Es sind vor allem die jungen Menschen aus den hässlichen Wohnquartieren einer Stadt, aus den Vierteln hinterm Bahnhof oder zwischen den Industrie- und Gewerbeparks, Menschen aus den traditio-

nellen und neuen „sozialen Brennpunkten“, die auch in der Kriminalstatistik als Mehrfach- und Intensivtäter auffallen (siehe z.B. Reuthe/Asten-Klusch 2002).

Kommunale Kriminalprävention kann auf diese „Bedrohungen“ nur umfassend reagieren, zuerst mit langfristiger Infrastrukturverbesserung der Wohn- und Wohnumfeldsituation dieser Quartiere; kurzfristig mit gezielten Bemühungen durch Kindergarten, Schule und Jugendarbeit, um die Lebens- und Bildungschancen der Kinder zu erhöhen; durch Projekte sozialer und kultureller Integration, denn Migrationserfahrungen und Desintegration tragen häufig noch zu einer Verschärfung der skizzierten sozialen Probleme bei. Die Projekte des Programms „Soziale Stadt“ (Deutsches Institut für Urbanistik 2002) zeigen vielfältige Wege und Chancen, lang- und kurzfristig dem Teufelskreis aus Armut, sozialer Deklassierung und Kriminalität zu entgehen. An Ideen, Vorschlägen und guten Erfahrungen mangelt es also nicht, wohl eher an einem entschiedenen kommunalpolitischen Willen, die seit langem bekannten Zusammenhänge zwischen schlechten Lebensbedingungen und Zukunftschancen junger Menschen und ihrer kriminellen Auffälligkeit ebenso gezielt wie ausdauernd anzugehen.

4. Für angemessene und zeitnahe Sanktionen sorgen

Um nicht missverstanden zu werden: Auch wir halten es für unverzichtbar, dass auf Normverletzungen junger Menschen deutlich und konsequent reagiert wird, insbesondere dann, wenn andere Menschen zu Schaden gekommen sind. Aber diese Reaktion muss in einem für den jungen Menschen erkennbaren Zusammenhang mit seiner Tat stehen, inhaltlich und zeitlich. Ein Problem der heutigen Jugendstrafrechtspflege sind die langen Bearbeitungszeiten in Staatsanwaltschaft und Gerichten. Wenn zwischen Tat und polizeilicher Ermittlung auf der einen und Verhandlung und gegebenenfalls Sanktion durch ein Gericht auf der anderen Seite mehrere Monate, teilweise sogar Jahre liegen, sind sowohl die spezialpräventiven (Resozialisierung, Erziehung) als auch die generalpräventiven (Abschreckung) Wirkungen dieser Reaktion längst verpufft.

Zu einem für den jungen Menschen erkennbaren und förderlichen Zusammenhang von Tat und Reaktion kann die in kommunaler Verantwortung liegende Jugendhilfe wesentlich beitragen. Neben den Angeboten z.B. des Täter-Opfer-Ausgleichs ist es vor allem die Jugendgerichtshilfe, die ihren eigenständigen Auftrag im Jugendgerichtsverfahren für eine schnellere Bearbeitung nutzen muss. Voraussetzung ist allerdings auch hier eine ausreichende personelle und sächliche Ausstattung dieser Arbeitsbereiche, als spezieller Dienst oder besser als integrierte Aufgabe des Allgemeinen Sozialdienstes (ASD). Aber auch die Länder sind gefragt, ihre Justiz organisatorisch und personell so in den Stand zu setzen, dass sie

ihrem gesetzlichen Auftrag gerecht werden (zum gesetzlichen Auftrag vgl. ausführlich Ostendorf 2000).

Besonders erfolgreich erscheinen kooperative Modelle wie das „Haus des Jugendrechts“ in Stuttgart-Bad Cannstatt. Zur Lösung des oben skizzierten Praxisproblems – durch Fehlen eines unmittelbaren und erkennbaren Bezugs zwischen Straftat und Sanktion – wurden hier Polizei, Staatsanwaltschaft und Jugendgerichtshilfe für ein koordiniertes Tätigwerden unter einem Dach zusammengeführt (vgl. Feuerhelm/Kügler 2003).

5. Aufgeklärte politische Kultur und verbindliche Kooperation der Systeme Bildung, Jugendhilfe und Polizei/Justiz

Kernaufgabe kommunaler Kriminalprävention ist es, sowohl die Ursachen individueller sowie sozialer Beeinträchtigung und Verletzung junger Menschen zu erkennen und zu beheben als auch auf kriminelles Handeln eindeutig und angemessen zu reagieren. Nur so kann Erwachsenen wie jungen Menschen gleichermaßen vermittelt werden, dass ernste Probleme auch genau wahrgenommen und Lösungen ernsthaft gesucht werden. Dabei geht es kommunalpolitisch wie sozialpädagogisch immer um eine schwierige Balance: einerseits die Einsicht, die individuellen und sozialen Verletzungen von Menschen als eine wesentliche Ursache von Kriminalität zu begreifen und entsprechend zu handeln, andererseits um die verbindliche und zuverlässige Sicherung der Regeln und der Unversehrtheit aller Menschen in einem Gemeinwesen.

Eine integrierte und integrative „Sicherheitspolitik“ ist daher gefragt, die als Leitmotiv kommunaler Daseinsvorsorge für alle Bürgerinnen und Bürger eines Gemeinwesens „da ist“. Wesentliche Bedingung für das Gelingen solcher umfassender Strategien ist zum einen eine aufgeklärte politische Kultur, in der die skizzierte Balance von Verständnis und Konsequenz immer wieder ernsthaft angestrebt wird und nicht den meist nur kurzfristigen Effekten einer populistischen Sicherheitskampagne zum Opfer fällt. Zum anderen sind die professionellen Systeme vor allem der Bildung und Jugendhilfe sowie der Polizei und Justiz gefragt, über ihre jeweiligen Spezialaufträge und Zuständigkeiten hinaus zu einer sachbezogenen Kooperation im Gemeinwesen zu finden. Wie schwer diese in Sonntagsreden immer wieder geforderte verbindliche Zusammenarbeit ist, davon berichten zahlreiche Projekte und Untersuchungen, und dabei gibt es durchaus auch gelungene Versuche, wie z.B.:

- „Haus des Jugendrechts“ in Stuttgart-Bad Cannstatt
- Kooperation von Jugendhilfe und Polizei im Umgang mit strafunmündigen Serien- und Intensivtätern in Köln (vgl. Reuthe/Asten-Klusch 2002)

- Ergebnisse einer Langzeitstudie Tübinger Soziologen zur Untersuchung von Lebensläufen und -mustern ehemaliger Strafgefangener zeigen, dass der weit überwiegende Teil der jungen Straffälligen im Alter von 30 Jahren wieder erfolgreich integriert und resozialisiert ist (Thomas/Stelly 2001).
- In Hamburg werden seit Anfang 2003 Kinder und Jugendliche, die Straftaten begangen haben oder der Polizei im Zusammenhang mit Straftaten aufgefallen sind, an das neue, so genannte Familien-Interventions-Team (FiT) gemeldet, das zügig, zeitnah und konsequent reagiert (Behörde für Soziales und Familie, Hamburg 2003).

Entscheidend ist wohl, dass es neben dem politischen Willen und der fachlichen Kompetenz zu einer zielführenden Zusammenarbeit Menschen gibt, die persönlich Verantwortung übernehmen, die sich der Mühe von Aushandlung und Verständigung aussetzen und die bereit sind, sich und ihre Vorstellungen immer wieder mit der Frage zu konfrontieren: Verbessern wir durch unser Handeln tatsächlich die Lebenschancen junger Menschen?

6. Kinder und Jugend sind Zukunft – nicht Bedrohung oder Minderheit

Erfolgreiche kommunale Kriminalprävention ist also kein isoliertes Feld kommunaler Sicherheitspolitik, sondern muss integraler Baustein einer umfassenden kommunalen Kinder- und Jugendpolitik werden, so unsere zentrale These. Und diese kommunale Kinder- und Jugendpolitik wird in den kommenden Jahren erheblich an Bedeutung gewinnen, deuten sich doch tatsächlich dramatische Veränderungen an: Waren noch vor 20 Jahren in den meisten Regionen unseres Landes nahezu 40 Prozent der Bevölkerung unter 20 Jahren, sind es heute vielfach gerade 20 Prozent, und dieser Anteil wird in den kommenden 20 Jahren auf teilweise nur noch zehn Prozent sinken. Die Alterspyramide wird auf den Kopf gestellt, Kinder und Jugendliche werden zu einer Minderheit – oder zu einem „knappen Gut“. Diese für die nächsten Jahrzehnte kaum umkehrbare demographische Entwicklung, die eine „Reproduktion“ der Gesellschaft wegen des Fehlens von ausreichendem Nachwuchs gefährdet, kann Kindheit und Jugend wieder zu einem bedeutsamen gesellschaftlichen Thema werden lassen.

Kinder- und Jugendpolitik ist überwiegend Kommunalpolitik, hier fallen die meisten für Leistungsfähigkeit und Qualität von Kinderschutz und Jugendhilfe bedeutsamen Entscheidungen. Kinder- und Jugendpolitik sind aber nur selten kommunalpolitische Felder erster Wahl, scheinen politischen Neueinsteigern, sozial engagierten Frauen und „Jugendbewegten“ überlassen zu werden. Kinder- und Jugendhilfe werden von nicht wenigen kommunalen Parlamenten vor allem als teure Auftragsangelegenheiten mit geringem kommunalpolitischem Gestaltungsraum

gesehen. In der Hauptsache werden Probleme abgearbeitet, wird bestenfalls unauffällig verwaltet.

Und hier muss die Umkehr ansetzen. Es muss gelingen, die Aufgaben der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe als ein Feld der Standortsicherung und Zukunftsgestaltung zu präsentieren. Mit welchen Ideen und Konzepten Zukunft von Kindern und Jugendlichen in einem Gemeinwesen gestaltet werden kann, auch und gerade dann, wenn junge Menschen schwierig und auffällig werden, dazu haben wir Hinweise gegeben. Integrierte kommunale Kriminalprävention ist eine wichtige „Baustelle“ von zukunftsorientierter Kinder- und Jugendpolitik, und es muss ihr gelingen, die alten Polaritäten von Strafe und Verständnis, Sanktion und Unterstützung aufzunehmen und produktiv zu gestalten, statt sie gegeneinander auszuspielen.

Literatur

- Behörde für Soziales und Familie, Hamburg (2003), Pressemitteilung vom 09.01.2003, <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behorden/sozialesfamilie/aktuelles/pressemeldungen-2003/pressemeldung-2003-01-09-bsf-01-fit.html>
- Blandow, Jürgen (2000), Analysen und Strategien zum Fall „Ralf Dierks“ aus der Sicht der Jugendhilfe, in: Hansbauer, Peter (Hrsg.), „Straßenkarrieren“ im Schnittpunkt von Jugendhilfe, Schule und Polizei – Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten. Analysen und Modelle, Münster, (zu beziehen über das BMFSFJ, Bonn).
- Bundeskriminalamt (BKA) (Hrsg.) (2001), Polizeiliche Kriminalstatistik. Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 2000, Wiesbaden.
- Bundesministerium des Innern (BMI)/Bundesministerium der Justiz (BMJ) (Hrsg.) (2001), Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2001), Elfter Kinder- und Jugendbericht, Bonn.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Hrsg.) (2002), Die Soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Berlin (weitere Informationen im Internet unter: <http://www.sozialestadt.de>).
- Deutsche Shell (Hrsg.) (2002), Jugend 2002. Zwischen pragmatischem Idealismus und robustem Materialismus, Frankfurt/M.
- Deutsches Jugendinstitut e.V. (DJI) (Hrsg.) (1999), Der Mythos der Monsterkids. Strafmündige „Mehrfach- und Intensivtäter“. Ihre Situation – Grenzen und Möglichkeiten der Hilfe. Dokumentation der Hearings des Bundesjugendkuratoriums am 18. Juni 1998 in Bonn, München.
- Feuerhelm, Wolfgang/Kügler, Nicolle (2003), Das „Haus des Jugendrechts“ in Stuttgart Bad Cannstatt. Ergebnisse einer Evaluation, Schriftenreihe des Institut für Sozialpädagogische Forschung Mainz, Mainz.
- Heinz, Wolfgang (2002), Jugendkriminalität in Deutschland. Kriminalstatistische und Kriminologische Befunde. Eine Internet-Veröffentlichung im Konstanzer Inventar Kriminalitätsentwicklung, Konstanz, <http://www.uni-konstanz.de/rtf/kik>

- Henkel, Joachim/Schnapka, Markus/Schrapper, Christian (Hrsg.) (2002), Was tun mit schwierigen Kindern? Sozialpädagogisches Verstehen und Handeln in der Jugendhilfe, Münster.
- Henning, Dietmar (1998), Studien widerlegen „steigende Jugendkriminalität“, Oktober 1998, <http://wsws.org/de/1998/okt1998/juge-o22.shtml>
- Ostendorf, Heribert (2000), Jugendgerichtsgesetz. Kommentar. 5., völlig überarb. Aufl. Köln und andere.
- Reismann, Hendrik/Stork, Remi (1998), Jungenarbeit in der Jugendgerichtshilfe, in: DVJJ-Journal, Heft 1.
- Reuthe, Bernd/Asten-Klusch, Nelly van (2002), Kooperation von Jugendhilfe und Polizei im Umgang mit strafunmündigen Serien- und Intensivtätern in Köln, in: Henkel, Joachim/Schnapka, Markus/Schrapper, Christian (Hrsg.), Was tun mit schwierigen Kindern? Sozialpädagogisches Verstehen und Handeln in der Jugendhilfe, Münster, S. 178–185.
- Schrapper, Christian (2003a), Jugendhilfe wirkt nur als Ganzes (gut)? – Traditionen, Anforderungen und Konzepte flexibler, integrierter und regionalisierter Erziehungs- und Jugendhilfen oder: Warum sind Sozialraumbezug und Integration erzieherischer Hilfen so schwer?, in: Zeitschrift für Jugendrecht, Heft 4 (im Erscheinen).
- Derselbe (2003b), Schwierige Kinder, schwierige Fälle und die pädagogische Verantwortung der Jugendhilfe; in: Das Jugendamt, Heft 3 (im Erscheinen).
- Derselbe (1989), Erziehungs-Aufseher, Gerichts-Helfer oder mehr? Die „besonderen Erziehungshilfen“ des Jugendamtes, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Erziehungshilfen in der Bundesrepublik Deutschland. Stand und Entwicklungen. Frankfurt/M.
- Sonnen, Bernd-Rüdeger (2002), Ist das deutsche Jugendstrafrecht noch zeitgemäß? In: DVJJ-Journal, Heft 2, S. 115–122.
- Derselbe (1998), Jugendkriminalität und Jugend(straf)politik, in: Mit Sicherheit weniger Freiheit, Verlagsbeilage der Humanistischen Union e.V., Online-Ausgabe vom September 1998, S. 6, <http://www.humanistische-union.de/hu/nummersicherheit/06inneresicherheit.htm>, 11.02.2003.
- Städtetag Nordrhein-Westfalen (1998), Kinder- und Jugendkriminalität – Ursachen und Handlungsmöglichkeiten, http://www.staedtetag-nrw.de/veroeff/a2_1-2_99.htm, 27.01.03.
- Thomas, Jürgen/Stelly, Wolfgang (Hrsg.) (2001), „Einmal Verbrecher, immer Verbrecher?“, Wiesbaden.

Olaf Winkel

Bürgerkommune und New Public Management in der kommunalen Selbstverwaltung

Zusammenfassung: Die Probleme einer am Neuen Steuerungsmodell (NSM) orientierten Verwaltungsmodernisierung sind in den letzten Jahren unübersehbar zu Tage getreten. Sie werden inzwischen vermehrt zum Anlass genommen, das NSM mit dem Leitbild der Bürgerkommune zu verknüpfen. Allerdings stellen sich auch die Ergebnisse der um diese Komponente erweiterten Reformbestrebungen zumeist alles andere als überzeugend dar. Die Gründe für diesen Befund werden in der vorliegenden Arbeit aus einer quasi systemtheoretischen Perspektive beleuchtet, nach der die politische und die ökonomische Logik einerseits als unverzichtbare und komplementäre, andererseits aber auch als in einem Spannungsverhältnis zueinander stehende soziale Handlungsmaximen angesehen werden können. In der Untersuchung wird deutlich, dass das Konzept der Bürgerkommune nicht ohne weiteres herangezogen werden kann, um einem in Turbulenzen geratenen Modernisierungsprozess nach dem NSM neuen Halt zu geben.

1. Einführung

Die in Deutschland beobachtbaren Probleme und Defizite einer Verwaltungsmodernisierung, die sich am Leitbild des New Public Management (NPM) orientiert, treten immer deutlicher hervor. Sie werden nun verstärkt zum Anlass genommen, das Konzept des NPM und das Neue Steuerungsmodell (NSM) als „dessen deutsche Version“ (Jann 1998: 72) mit dem Leitbild der Bürgerkommune zu verknüpfen (siehe dazu vor allem KGSt 1999, aber auch Banner 1997: 125 ff., KGSt 1996a: 106 ff., Nährlich 2001: 168 und Plamper 1998: 11 ff.). Allerdings sind auch die Ergebnisse der um diese neue Komponente erweiterten Reformbestrebungen zumeist nicht überzeugend. Während es zumindest auf der theoretischen Ebene noch relativ leicht fällt, den Weg von einer bürokratisch-zentralistisch zu einer ergebnisorientiert-dezentral verfassten Verwaltung nachzuvollziehen, scheint der „Weg von der Dienstleistungskommune zur Bürgerkommune“ (Plamper 1998: 11)

schon auf der konzeptionellen Ebene noch weitgehend im Dunkeln zu liegen. An Praxisbeispielen für eine erfolgreiche Synthese der Modelle mangelt es erst recht. Daher erscheint es gerechtfertigt, die Frage nach der Vereinbarkeit der beiden Ansätze einmal grundlegend zu untersuchen. Dies geschieht hier in einem quasi systemtheoretischen Verständnis von sozialen Einheiten, nach dem die politische Logik und die ökonomische Logik einerseits als unverzichtbare und komplementäre, andererseits aber auch als soziale Handlungsmaximen angesehen werden können, die in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen.

2. Das Leitbild der Bürgerkommune als neue Hoffnung

Das Konzept der Bürgerkommune (siehe vor allem Holtkamp 2000 und Langfeld 2001, aber auch Nährlich 2001: 168 ff., Spitzer 1998: 131 ff. und Wohlfahrt 2001: 27 f.) ist darauf angelegt, den Bürger als „verantwortungsentlastenden und verantwortungsteilenden Leistungsverstärker“ (Spitzer 1998: 132) in die Gestaltung des kommunalen Gemeinwesens einzubeziehen. Als Voraussetzung dafür gilt die Schaffung von geeigneten Governance-Strukturen, das heißt von Rahmenbedingungen, unter denen „neue Kooperationsformen von Staat und Gesellschaft, von Politik, Administration und Bürgern generiert werden“ können (Jansen/Priddat 2001: 36). Im Einzelnen geht es bei dem Modell der Bürgerkommune um die Erhöhung der Effektivität und der Akzeptanz des politisch-administrativen Handelns, um die Förderung der ehrenamtlichen Tätigkeit zur Stärkung persönlicher Netzwerke, um die Entlastung der kommunalen Haushalte durch das Einbeziehen von Bürgerinnen und Bürgern in die Aufgabenerfüllung und nicht zuletzt um eine stärkere Beteiligung der Bürger an der demokratischen Willensbildung. Beteiligung kann mit den Worten von Peter Dienel als „personale Teilhabe an der gemeinsamen Willensbildung mit begründeter Aussicht auf Wirkung“ definiert werden (Dienel 1997: 28).

Weil anzunehmen ist, dass der Bürger als „Koproduzent bei der Leistungserstellung“ nur dann aktiviert werden kann, wenn er sich auch als „politischer Auftraggeber“ ernst genommen fühlt (Holtkamp 2000: 11), kommt der Ausweitung politischer Partizipation in diesem Zusammenhang zentrale Bedeutung zu. Besonders anschaulich bringt Lars Holtkamp dies zum Ausdruck: „Indem man dem Bürger eine Schaufel in die Hand drückt, erreicht man sicherlich keine höhere Bürgerzufriedenheit und auch keine Teilnahme an der politischen Willensbildung. Ferner können die fraglos vorhandenen Potentiale der Mitgestalterrolle nicht ausgeschöpft werden, wenn man auf die Förderung der anderen Beteiligungsrollen verzichtet. Die Bürger werden bei der Erstellung öffentlicher Leistungen nicht mitarbeiten, wenn sie merken, dass sie nicht darüber mitreden können, was für Leistun-

gen erstellt werden, und sie lediglich als Lückenbüßer dienen für einen sich aufgrund der Haushaltskrise zurückziehenden Staat“. (Holtkamp 2000: 12)

Dass viele Bürgerinnen und Bürger tatsächlich willens sind, sich konkreten Anforderungen des kommunalen Gemeinwesens zu stellen, belegen die Ergebnisse der in der Tradition von Helmut Klages stehenden Wertewandelforschung (siehe Klages 1992; 1993; 1995). Denn danach nimmt innerhalb der Bevölkerung nicht nur die „Verdrossenheit“ gegenüber der „politischen Klasse“ zu (Klages 1993: 14), sondern ebenso die Bereitschaft, sich in neuen Formen und „Verantwortungsrollen“ – also etwa über Mitarbeit in Selbsthilfegruppen, Freiwilligenagenturen oder Bürgerinitiativen – an der Bewältigung sozialer Probleme und an der politischen Willensbildung zu beteiligen (Klages 1995: 86).

3. New Public Management als dominierendes Modernisierungsparadigma

Als drei wesentliche Handlungsbereiche des NPM (siehe vor allem Budäus 1998, Naschold 1995 und Schedler/Proeller 2000, aber auch Schröter/Wollmann 1998: 59 ff.) sind Aufgabenauslagerung, Public Private Partnership (PPP) und Reform der administrativen Binnenstruktur anzusehen. Die Aufgabenauslagerung ist in unterschiedlichen Varianten realisierbar: von der materiell weitgehend folgenlosen formalen Privatisierung (unechte Privatisierung) über das Contracting Out (Leistungsbereitstellung unter Einbeziehung von Privaten) bis hin zur extremen Form der Totalprivatisierung (echte Privatisierung). PPP kann nach einer weithin akzeptierten Minimaldefinition als „institutionalisierte Form der Zusammenarbeit“ von öffentlichen Einrichtungen und privaten Akteuren zum wechselseitigen Nutzen gekennzeichnet werden (Schedler/Proeller 2000: 209). Die Reform der administrativen Binnenstruktur setzt auf eine in weiten Teilen an privatwirtschaftlichen Vorbildern orientierte Neuordnung von Aufbau- und Ablauforganisation, welche die Umgestaltung der Schnittstelle von Politik und Verwaltung einschließen und von kulturellen Anpassungen – etwa durch die Entwicklung von Wettbewerbsdenken und Kostenbewusstsein bei den Verwaltungsmitarbeitern – begleitet sein soll.

Das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) entwickelte und seit Mitte der 1990-er Jahre die kommunalen Reformaktivitäten in Deutschland dominierende Neue Steuerungsmodell (siehe hierzu vor allem KGSt 1993; 1995; aber auch Jann 1998: 70 ff. und Winkel 1997: 245 ff.) rückt die Binnenmodernisierung in den Vordergrund, wobei der Schaffung einer dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur, der Outputsteuerung und der Einführung von Wettbewerb als dynamisierendem Moment vorrangige Bedeutung zukommt. Diesen drei miteinander verbundenen „Kernelementen“ (Jann

1998: 73) werden wiederum unterschiedliche „Teilelemente“ (ebenda) zugeordnet, die ebenfalls nicht für sich allein, sondern im wechselseitigen Zusammenspiel die angestrebten Wirkungen entfalten sollen. Beim Kernelement dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur sind dies die Komponenten dezentrale Gesamtverantwortung, zentrale Steuerung und Controlling sowie Kontraktmanagement, beim Kernelement Outputsteuerung die Komponenten Produktorientierung, betriebswirtschaftliches Rechnungswesen und Qualitätsmanagement und beim Kernelement Wettbewerb die Komponenten Leistungsvergleich, Ausschreibung und Outsourcing. Hinzukommen sollen ein modernes Personalmanagement als Ersatz für die überkommene reaktive Personalverwaltung und die Entwicklung von Leitbildern zur strategischen Ausrichtung des politisch-administrativen Handelns.

4. Politische und ökonomische Logik als komplementäre Handlungsmaximen

Wie das politische und das ökonomische System aus der Sicht der strukturell-funktionalen Theorie „Grundfunktionen sozialer Systeme“ (Fuchs-Heinritz 1995: 25) erfüllen und damit einerseits unverzichtbare, andererseits komplementäre Bestandteile gesellschaftlicher Kommunikationssysteme¹ darstellen, erscheinen auch die entsprechenden Systemlogiken als unverzichtbare und komplementäre gesellschaftliche Handlungsmaximen (nähere Angaben zu den Grundlagen der strukturell-funktionalen Systemtheorie von Talcott Parsons, auf die hier in einigen Punkten Bezug genommen wird, bei Bosetzky/Heinrich/Schulz zur Wiesch 1994: 46 ff.; Fuchs-Heinritz 1995: 25; Gukenbiehl 1995: 316 ff. und Gerhardt 2000: 343 ff.). Die politische Logik kann dabei gekennzeichnet werden als Logik der Definition und Verwirklichung kollektiv verbindlicher Ziele, die ökonomische Logik als Logik einer Ressourcen sichernden Gestaltung des Verhältnisses zur Systemumwelt durch Optimierung des Verhältnisses von Aufwand und Ertrag. Weil die Menschen in die unterschiedlichsten Handlungssysteme eingebunden sind, sind sie in ihren Lebenswelten den Anforderungen der unterschiedlichsten Funktionslogiken zugleich ausgesetzt, was nicht nur auf der individuellen Ebene, sondern auch in sozialen Einheiten wie einer Verwaltung zu Spannungen und Konflikten führen kann.

Die Stärke der ökonomischen Logik, die sie auch im Hinblick auf den Umbau der öffentlichen Verwaltung interessant macht (siehe Kraft 1997: 370 ff. und Prümm/Pracher 1996: 59 ff.), liegt insbesondere in der Fähigkeit, das Handeln von Individuen und Organisationen auf kurzfristig erreichbare und quantitativ be-

¹ Man kann hier auch von Rollensystemen oder Handlungssystemen sprechen.

stimmbare Ziele auszurichten. Der politischen Logik kommt dagegen vor allem dort entscheidende Bedeutung zu, wo es darum geht, individuelles oder kollektives Handeln auf langfristig bedeutsame und lediglich qualitativ erfassbare Ziele zu fixieren. Gleichzeitig kann die politische Logik als Logik der demokratischen Partizipation angesehen werden, denn politische Partizipation ist natürlich nur dort praktikabel, wo politische Gestaltungsräume und politisches Engagement gegeben sind.

Weil beide Aspekte für das politisch-administrative Handeln von zentraler Bedeutung sind, ist es notwendig, in diesem Bereich auf ein ausgewogenes Verhältnis von ökonomischer Kosten-Nutzen-Orientierung und politischer Gestaltungskompetenz hinzuwirken. Einer neoliberalen oder ultraliberalen Position, die das Verhältnis von politischer und ökonomischer Logik auf der Basis einer ordnungspolitischen Umorientierung zugunsten der ökonomischen neu ordnen will, muss daher auch aus dieser Perspektive eine Absage erteilt werden. Auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene sind ohnehin bereits seit geraumer Zeit ein Bedeutungsgewinn der ökonomischen und ein Bedeutungsverlust der politischen Logik festzustellen. Diese Gleichgewichtsstörungen sind insbesondere auf Globalisierung und Ausdifferenzierung der modernen Gesellschaft zurückzuführen – Phänomene, welche die nach wie vor primär nationalstaatlich basierten politisch-administrativen Formen der Problembearbeitung in vielerlei Hinsicht überfordern (siehe dazu etwa Beck 1997, Habermas 1998: 67 ff. oder Scharpf 1998: 81 ff.).

5. Das Leitbild der Bürgerkommune unter Aspekten politischer und ökonomischer Logik

Das Konzept der Bürgerkommune ist darauf angelegt, die gemeinschaftliche Logik der Solidarität besser für die Erfüllung gesellschaftlicher Funktionen nutzbar zu machen, als es derzeit der Fall ist. Soweit es dabei um eine im Interesse der Haushaltskonsolidierung erfolgende Aktivierung des Bürgers als Koproduzent bei der Leistungserstellung geht, kann dieser Reformansatz als Ausdruck des Bemühens interpretiert werden, den bürgerschaftlichen Gemeinschaftssinn in den Dienst ökonomischer Ziele zu stellen. Wo es um die Schaffung politischer Gestaltungsräume geht, die durch Bürgerpartizipation ausgefüllt werden sollen, offenbaren sich dagegen die genuin politischen Momente der Bürgerkommune. Diese werden noch dadurch in ihrer Bedeutung unterstrichen, dass entsprechende Projekte (insbesondere in der Anfangsphase) auf einen vitalen politischen Gestaltungswillen und auf ein hohes Maß an politischer Gestaltungsfähigkeit seitens der demokratisch legitimierten Entscheidungsträger und der Verwaltungsführung angewiesen sind. Daher ist anzunehmen, dass die Bürgerkommune vorzugsweise in einem so-

zialen Milieu gedeiht, in dem die politische Logik als Handlungsmaxime wirksam und eine einseitige Dominanz der ökonomischen Logik ausgeschlossen ist.

Vor allem in Anbetracht der Tatsache, dass Bürgerbeteiligung in der Regel zuerst Kosten verursacht, die unmittelbar quantifizierbar und messbar sind, und erst auf längere Sicht positive Effekte entfaltet, die sich zudem häufig nicht ohne weiteres quantifizieren und messen lassen, darf der politische Wille als Ermöglichungsbedingung der Bürgerkommune nicht unterschätzt werden. Kosten fallen bereits durch den Aufbau der erforderlichen Mitwirkungs- und Mitentscheidungsstrukturen an, also etwa dadurch, dass Netzwerke zwischen unterschiedlichen Einrichtungen und Akteuren aufgebaut werden müssen, um ein Stadtmarketing oder eine Lokale Agenda-21-Initiative zu ermöglichen (siehe Nährlich 2001: 168 ff.). Mit besonders hohem Aufwand sind diskursive Partizipationsverfahren wie Mediationen und die Erstellung von Bürgergutachten in Planungszellen verbunden (siehe vor allem Dienel 1997, aber auch Holtkamp 2000: 97 ff.). Zu den Fällen, in denen die Effekte der Bürgerbeteiligung erst mittel- oder langfristig sichtbar werden und sich dann auch noch jeder Quantifizierung entziehen, zählen alle Projekte, an denen Bürger nicht durch die Bereitstellung ihrer Arbeitskraft zur Erfüllung kommunaler Aufgaben, sondern durch Einbringen ihres Wissen und ihrer Erfahrung an der Optimierung kommunaler Entscheidungen mitwirken. Einer monetären Bewertung entziehen sich natürlich auch alle Vorteile, die aus der Herstellung von Akzeptanz gegenüber den Ergebnissen des politisch-administrativen Handelns durch Entscheidungsbeteiligung erwachsen.

6. New Public Management unter Aspekten politischer und ökonomischer Logik

Das dem NPM als Reformparadigma vorausgegangene Modell der bürokratisch-zentralistischen Steuerung vernachlässigt wirtschaftliches Kosten-Nutzen-Denken zugunsten aufwändiger Mechanismen, die der Sicherung eines rechtmäßigen Verwaltungshandelns dienen. Als negative Folgen dieser Vernachlässigung haben sich in vielen Verwaltungen unter anderem Bedingungen herausgebildet, die von „Dysfunktionalität“ (Budäus 1998: 24), von „organisierter Unverantwortlichkeit“ (Banner 1993: 350) und von einer „Kultur der Verschwendung“ (ebenda) geprägt sind. Die „buschfeuerartige Ausbreitung“ (Röber 1998: 49) des NSM in der deutschen Kommunalverwaltungslandschaft kann als eine Reaktion auf diese Defizite verstanden werden, die sowohl in politischem als auch in ökonomischem Kalkül gründet. Aus politischer Sicht erscheinen nicht zuletzt bürokratische Verkrustung, Unübersichtlichkeit, Inflexibilität und Konzeptionslosigkeit der überkommenen Verwaltung bedenklich, aus ökonomischer Sicht vor allem die ineffizienten und

ineffektiven Strukturen, welche dazu geführt haben, dass häufig auch bei steigendem Mittelvolumen keine zufrieden stellenden Leistungen erbracht werden konnten. Der vielleicht wichtigste Reformauslöser war das durch die „Kosten der deutschen Einheit“ drastisch verschärfte „öffentliche Haushaltsdefizit“ (Bogumil 1998a: 83), das bis heute aus ökonomischer und politischer Sicht gleichermaßen Anlass zur Besorgnis gibt.

Anders als beim Modell des bürokratischen Zentralismus wird der ökonomischen Rationalität beim NPM zentrale Bedeutung beigemessen. Dieser Ansatz richtet sich nämlich unmittelbar darauf, betriebswirtschaftliches Denken und betriebswirtschaftliche Instrumente für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder für eine Optimierung des politisch-administrativen Handelns fruchtbar zu machen. Formeln wie die vom „Bürger als Kunden“, vom „Dienstleistungsunternehmen Verwaltung“ und vom „Konzern Stadt“ (siehe etwa Grunow 1991: 371 f.; Schedler/Proeller 2000: 58 f.; Struwe 1995: 23 und vor allem die kritischen Reflexionen bei Bogumil 1998b) lassen diese Orientierung fast überdeutlich zutage treten. Allerdings spielt die ökonomische Logik beim Element der Aufgabenauslagerung, die hier aus Gründen der analytischen Klarheit mit Totalprivatisierung gleichgesetzt wird, jeweils eine andere Rolle als beim Element der PPP und beim Element der Reform der administrativen Binnenstruktur.

6.1 Aufgabenauslagerung und PPP

Aufgabenauslagerung zugunsten einer Aufgabenerfüllung durch privatwirtschaftliche Akteure, die den Regelfall der Auslagerungspraxis darstellt, wird vor allem deshalb vorgenommen, weil sie die Möglichkeit bietet, die öffentlichen Haushalte unmittelbar zu entlasten und damit die Reaktionsfähigkeit von Politik und Verwaltung gegenüber neu auftretenden gesellschaftlichen Problemen zu erhöhen. Was die Logik der sozialen Organisation betrifft, so kommt es dabei in den ausgelagerten Bereichen zu einer grundlegenden Umorientierung: Durch die Übertragung einer Aufgabe auf ein Privatunternehmen, das mit einem möglichst geringen Aufwand einen möglichst hohen Ertrag erzielen will, wird die politische Logik dort durch ein eher kurzfristig angelegtes Profitdenken ersetzt.

PPP-Projekte können ebenfalls Beiträge zur Entlastung öffentlicher Haushalte und damit auch zur Aufrechterhaltung von politisch-administrativen Handlungsoptionen leisten. Gleichzeitig sollen sie private Ressourcen – insbesondere in der Form von Finanzmitteln – für die Realisierung öffentlicher Ziele erschließen. Weil derartige Vorhaben auf Seiten des Privatsektors in hohem Maße von gewinnorientierten Unternehmen getragen werden, lässt sich die in den neu entstehenden Handlungsfeldern vorherrschende Logik der sozialen Organisation als eine Kombination von politischer Logik und privatwirtschaftlichem Profitstreben begreifen.

6.2 Binnenmodernisierung

Die Reform der administrativen Binnenstruktur (einschließlich der Neuordnung der Schnittstelle von Politik und Verwaltung, welche an die Stelle einer überzogenen Detailsteuerung eine strategische Steuerung setzen soll) bildet den Schwerpunkt des in Deutschland dominierenden NSM². Das gesellschaftspolitische Motiv derartiger Aktivitäten ist eine intelligenter Organisation und Ressourcennutzung in der kommunalen Selbstverwaltung, die es ermöglichen soll, soziale Standards und politisch-administrative Handlungsfähigkeit auch im Zeitalter einer globalisierungsbedingten Standortkonkurrenz aufrechtzuerhalten. Oder um es mit den Worten von Manfred Röber zu sagen: „Wenn man vermeiden will, dass die für die Bürger unbedingt notwendigen finanziellen Leistungen und Dienstleistungen aus finanziellen Gründen ersatzlos gestrichen werden, dann muss man sich darüber Gedanken machen, wie die öffentlichen Aufgaben effektiver und effizienter angeboten werden können.“ (Röber 1996: 522)

Martin Brüggemeier hebt zu Recht hervor, dass die Akteure der „Verwaltungsreform und Verwaltungssteuerung“ unter den veränderten Vorzeichen einer administrativen Binnenmodernisierung „widersprüchlichen Erwartungen“ und dem „Dilemma einer dualen Legitimation“ ausgesetzt sind, weil die Kommunen einerseits als „politische Organisationen“ dem souveränen Bürger als „Organisationsherren“ verpflichtet sind, sich andererseits aber auch als „Arbeitsorganisationen“ in ihrer „Leistungsfähigkeit im Sinne von Effizienz und Effektivität“ bewähren müssen (Brüggemeier 1998: 307 f.). Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass keine Gleichwertigkeit der beiden Aspekte vorgesehen ist. Einmal abgesehen von einigen spezifischen Wettbewerbsmomenten geht es bei der Reform der administrativen Binnenstruktur nämlich darum, die ökonomische Logik im Sinne der politischen Logik zu instrumentalisieren. Den Zielen der Effizienz- und Effektivitätsverbesserung räumt das Modell zwar einen hohen Rang ein, trotzdem sind sie in letzter Konsequenz dem Ziel der Förderung von Transparenz und der dadurch ermöglichten Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit nachgeordnet. In diesem Sinne führt Werner Jann aus: „Nicht Ökonomisierung, sondern Transparenz ist das implizite Generalthema der Neuen Steuerungsmodelle. Transparenz ist ohne Zweifel auch eine zentrale Kategorie der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Politik. Demokratische Kontrolle, Verantwortlichkeit und

2 In anderen Ländern sind Reformschwerpunkte anzutreffen, die sich partiell deutlich von den in der Bundesrepublik vorliegenden unterscheiden. Daher ist man dort häufig mit anders garteten Problemen konfrontiert, was den Vergleich von Konzepten erschweren und die Übertragung von Lösungen sogar unmöglich machen kann (siehe etwa Löffler 1998; Naschold und andere 1998; Reichard 1995: 23 ff.).

Steuerung, aber auch Lernfähigkeit und Innovation sind ohne Transparenz überhaupt nicht denkbar. Kostenrechnung, Controlling, interkommunale Vergleiche, Wettbewerb, Produktorientierung, Kontraktmanagement, Benchmarking u.s.w. können alle als Instrumente mit dem vorrangigen Ziel, die Transparenz und Zurechenbarkeit des Verwaltungshandelns zu erhöhen, interpretiert werden.“ (Jann 1998: 80)

7. Gefahren durch die Dominanz ökonomischer Logik beim New Public Management

Angesichts der Tatsache, dass mit der Verbreitung des NPM und des NSM eine nachhaltige Aufwertung der ökonomischen Logik in der kommunalen Selbstverwaltung der Bundesrepublik Deutschland einhergeht, ist der Verdacht unabweisbar, dass wirtschaftliches Kosten-Nutzen-Denken in der Verwaltung und in der von ihr beeinflussten sozialen und politischen Umwelt ein problematisches Übergewicht gewinnen könnte. Um hier mehr Klarheit zu gewinnen und Hinweise auf Ansatzpunkte zur Entschärfung dieses Gefahrenpotenzials zu finden, gilt es allerdings, die unterschiedlichen Modernisierungselemente in dieser Hinsicht differenziert zu betrachten. Wie oben gezeigt wurde, stellen sich die Art und Weise, in der die ökonomische Logik bei den einzelnen Komponenten des NPM ihre Wirkung entfaltet, nämlich unterschiedlich dar: Unter der Voraussetzung, dass die Modernisierungselemente bestimmungsgemäß funktionieren, ist die Wirkungsintensität bei der Komponente der Aufgabenauslagerung (in der Form einer echten Privatisierung) am stärksten ausgeprägt; bei der Komponente des PPP ist sie im mittleren Bereich angesiedelt, beim Element der administrativen Binnenmodernisierung ist sie am schwächsten angelegt. Aus diesen Befunden lassen sich bereits einige erste Hinweise auf sinnvolle Handlungsstrategien ableiten.

7.1 Probleme bei Aufgabenauslagerung und PPP

Unter den geschilderten Umständen empfiehlt es sich, mit dem Instrument der Aufgabenauslagerung behutsam umzugehen. Weil diese in den ausgelagerten Bereichen eine irreversible Verdrängung der politischen Logik durch privatwirtschaftliches Kalkül nach sich ziehen kann, sollten Entscheidungen über Aufgabenauslagerungen möglichst nicht ad hoc, sondern systematisch im Rahmen einer kontinuierlich angelegten Aufgabenkritik erfolgen (siehe Fiedler 1998: 93 ff.; Mäding 1990 und Schedler/Proeller 2000: 172 f.).

Wo zwischen Aufgabenauslagerung und PPP gewählt werden kann, sollten im Interesse der Aufrechterhaltung möglichst großer politischer Gestaltungsräume die

PPP und damit die Verbindung von politischer Logik und privatwirtschaftlichem Kosten-Nutzen-Denken den Vorzug erhalten. Eine solche Vorgehensweise legt auch das Modell der Gewährleistungsverwaltung nahe, nach dem die öffentliche Verwaltung zwar die Verantwortung für die Durchführung und die Finanzierung öffentlicher Aufgaben so weit wie möglich abgeben, gleichzeitig aber auch Garant dafür sein soll, dass eine qualitativ hochwertige Aufgabenerfüllung jederzeit sichergestellt ist (siehe Fiedler 1998: 98 f. und Schedler/Proeller 2000: 31 f.). Denn nur wenn ihr Einflussmöglichkeiten verbleiben, ist die öffentliche Verwaltung in der Lage, diesem Anspruch gerecht zu werden. Gleichzeitig kann der Ressourcenzuwachs, den die Beteiligung Privater mit sich bringt, als Kompensation für die aus deren Einbeziehung resultierende Einbuße an politischen Einflussmöglichkeiten gesehen werden. Und schließlich besteht die Möglichkeit, einer zu starken Rolle des ökonomischen Kalküls dadurch vorzubeugen, dass man sich bemüht, neben gewinnorientierten Unternehmen auch zivilgesellschaftliche Gruppierungen wie Vereine und Bürgerinitiativen in PPP-Projekte einzubinden.

7.2 Probleme bei der Binnenmodernisierung

Bei oberflächlicher Betrachtung drängt sich der Eindruck auf, dass man bei der Reform der administrativen Binnenstruktur nicht mit Problemen rechnen muss, wie sie beim PPP und insbesondere bei der Aufgabenauslagerung auftreten können. Weil die ökonomische Logik hier nicht unmittelbar zum Tragen kommen, sondern in den Dienst der politischen Logik gestellt werden soll, scheint die Binnenmodernisierung in dieser Hinsicht unbedenklich zu sein. Von einer solchen Unbedenklichkeit darf man in der Praxis allerdings nur so lange ausgehen, wie die entsprechenden Instrumente bestimmungsgemäß funktionieren und die ökonomische Logik auf ihre dienende Funktion beschränkt bleibt. Wie die Umsetzung des Leitbilds der Bürgerkommune setzt auch die Realisierung der Ziele, auf die sich eine Neuordnung der administrativen Binnenstruktur richtet, die Aufrechterhaltung eines ausgewogenen Verhältnisses von politischer und ökonomischer Logik voraus.

Eine Störung dieses Gleichgewichtes zu Lasten der politischen Logik kann bei Reformen, die sich am Modell der Bürgerkommune orientieren, zur Blockade von Projekten führen. Es liegt auf der Hand, dass entsprechende Vorhaben erst gar nicht in Gang kommen, wenn es an dem entsprechenden politischen Gestaltungswillen oder an den erforderlichen politischen Gestaltungsräumen fehlt. Auch wenn Belange der Haushaltskonsolidierung die Schaffung der infrastrukturellen Voraussetzungen verhindern oder dazu führen, dass selbstbewussten und kritischen Bürgern Mitwirkungsangebote gemacht werden, die eine Beteiligung an der Leistungserstellung vorsehen, ohne Mitentscheidungsmöglichkeiten einzuräumen,

sind Erfolge kaum zu erwarten. Was den Bereich der Binnenmodernisierung angeht, droht im Falle einer solchen Gleichgewichtsstörung dagegen weniger eine Reformblockade als das Auftreten von Fehlfunktionen.

Die Art der Fehlfunktionen, die sich ergeben können, wenn es zu einer Überlagerung der politischen durch die ökonomische Logik kommt, weil die betriebswirtschaftlichen Komponenten eine modellwidrige Eigendynamik entwickeln, kann an dem fiktiven Beispiel einer Kommune erläutert werden, die zu Einsparungen gezwungen ist: Man stelle sich vor, dass im Volkshochschulbereich dieser Kommune zwei Produkte existieren, von denen eines aus Haushaltsgründen wegfallen muss, und zwar auf der einen Seite ein Töpferkurs, der vor allem von alten Menschen frequentiert wird, und auf der anderen Seite eine Internet Einführung für Gewerbetreibende. Das Modell funktioniert, wenn das betriebswirtschaftlich orientierte Informationssystem des NSM diese Situation in allen Aspekten transparent macht und auf dieser Basis eine politische Entscheidung über den Wegfall einer Veranstaltung getroffen wird. Dagegen liegt eine Fehlentwicklung oder eine schädliche Überlagerung der politischen durch die ökonomische Logik vor, wenn das System quasi automatisch dazu führt, dass die Veranstaltung aus dem Programm genommen wird, bei der sich die Bilanz von Kosten und Ertrag am schlechtesten darstellt.

Weil es die Reform der administrativen Binnenstruktur in den Vordergrund rückt, ist die Gefahr der „Mikroökonomisierung des Verwaltungshandelns“ (Lenk 1997: 145 ff.) ein zentrales Problem der praktischen Umsetzung des NSM. Und in der Tat mehren sich in der kommunalen Selbstverwaltung der Bundesrepublik Deutschland schon seit geraumer Zeit nicht nur die Anzeichen dafür, dass die mit der Modernisierung verbundenen „Ergebnis-Hoffnungen völlig überzogen“ waren (Trube 2001: 237), sondern auch die Anzeichen dafür, dass es vielerorts tatsächlich zu einer nicht intendierten Überlagerung der politischen durch die ökonomische Logik gekommen ist. Paradebeispiele dafür sind die inzwischen immer öfter anzutreffenden Fälle, in denen das NPM oder das NSM als Reforminstrument eingeführt wurde und danach „unter dem Diktat der leeren Kassen zu einer Haushaltskonsolidierungsstrategie mutiert“ ist (Holtkamp 2000: 12, siehe auch Kleinfeld 1996: 237; KGSt 1995; Röber 1998: 50 f. und Trube 2001: 235 ff.). Leidtragende einer solchen Entwicklung sind nicht zuletzt die Beschäftigten, welche sich unter derartigen Bedingungen einerseits mit einer zunehmenden Arbeitsbelastung und andererseits mit einem zunehmenden Arbeitsplatzabbau konfrontiert sehen.

Neben den augenfälligen Anzeichen der oben angesprochenen Art gibt es auch noch andere – zwar subtilere, aber nicht weniger aussagekräftige – Hinweise darauf, dass die politische Logik in vielen Fällen durch die ökonomische Logik verdrängt zu werden droht. Einer ist darin zu sehen, dass dem operativen (und häufig einseitig kostenbezogenen) Controlling in vielen Reformkommunen kein strategi-

ches Controlling gegenübersteht (siehe etwa Heinz 2000: 6 ff.). In einem solchen Fall kann man zwar beobachten, ob „die Dinge richtig“ getan werden, nicht aber, ob „die richtigen Dinge“ getan werden, was einem „operativen Aktionismus“ Vor-schub leisten kann (Brüggemeier 1998: 305) und hier durchaus als eine einseitige Ausrichtung des Blicks auf Quantitäten und eine Vernachlässigung von Qualitätsaspekten und von politischen Qualitätsvorgaben interpretiert werden mag. Auch über zehn Jahre nach der Entwicklung des NSM durch die KGSt ist noch immer davon auszugehen, dass die demokratisch legitimierten Entscheidungsträger in der Praxis der kommunalen Selbstverwaltung zumeist eine „Übersteuerung im Detail“ durch „ständige Eingriffe in das Tagesgeschäft“ praktizieren (Jann 1998: 72, siehe auch Reichard 1995: 18) und gleichzeitig die Vorgabe „längerfristiger strategischer Ziele“ schuldig bleiben (Naschold/Oppen/Wegener 1998: 13, siehe auch Kleinfeld 1996: 246 ff. und Reichard 1995: 18). Und dort, wo die Verwaltungsführung erfolgreich auf eine systematische Verzahnung von politischer Programmatik und administrativem Handeln hinarbeitet, ergeben sich oft andere Schwierigkeiten, die daraus resultieren, dass es an einem konsistenten und akzeptablen Leitbild fehlt, weil die politische Führung die mit seiner Entwicklung und Propagierung verbundenen „Konflikte und Probleme“ scheut (Wewer 1998: 148, siehe auch Heinz 2000: 26 ff.; KGSt 1996a: 67 ff. und Röber 1998: 52). In solchen Fällen mangelt es zwar nicht an einer Schnittstelle, die es ermöglichen würde, qualitative Steuerungsimpulse in quantitativ definierte Handlungsimpulse zu transformieren, aber dafür an einer übergeordneten Qualitätsvorgabe, die Stufe um Stufe heruntergebrochen und konkretisiert werden kann.

8. Leitbild der Bürgerkommune und New Public Management – Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Versuchung, im Falle von Widerständen oder Fehlschlägen bei der Einführung von Elementen des NPM „über innovative Pfade der Bürgeraktivierung spezifische Problemlösungskompetenzen des Bürgers zu erschließen und in die öffentliche Entscheidungs- und Leistungsproduktion einzubinden“ (Spitzer 1998: 132 f.), um eine neue Dynamik in die kommunalen Reformbemühungen zu bringen, ist sicherlich groß. Die bisher hier angestellten Überlegungen legen aber den Schluss nahe, dass die Spielräume für derartige Vorhaben in den meisten Fällen eher begrenzt sind. In Kommunen, in denen sich nach der Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente anstelle der angestrebten Erhöhung von Transparenz und Steuerungsfähigkeit Fehlfunktionen der oben beschriebenen Art eingestellt haben, ist eine solche Kurskorrektur in dem Maße von Scheitern bedroht, in dem die ökonomische Logik jeweils die politische Logik dominiert. Dies gilt nicht nur angesichts der Tatsache, dass Bürgerbeteiligung zuerst Kosten verur-

sacht und bestenfalls mittel- oder langfristig quantitativ bestimmbare Erträge bringen kann. Dies gilt auch in Anbetracht des Umstands, dass die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, ohne deren Mitwirkung jede Reform zum Scheitern verurteilt ist, kaum für ein neues Projekt gewonnen werden können, wenn die Altlasten vorausgegangener Modernisierungsfehlschläge noch unbewältigt sind. Vermutlich gilt, dass die Innovationsbereitschaft der Beschäftigten in dem Maße zu wünschen übrig lässt, in dem sie Binnenmodernisierung als Rationalisierungsschub mit negativen Auswirkungen erlebt haben.

Daher scheint es in vielen Reformkommunen erst dann sinnvoll zu sein, in größerem Umfang auf das Modell der Bürgerkommune zu setzen, wenn die Modernisierungsbestrebungen nach dem NPM oder dem NSM zumindest so weit gediehen sind, dass die in der Vergangenheit implementierten betriebswirtschaftlichen Instrumente bestimmungsgemäß oder zumindest nicht modellwidrig funktionieren und zusammenwirken. Damit legen die Überlegungen zu der Frage, ob sich durch Orientierung am Leitbild der Bürgerkommune Reformblockaden beim NSM überwinden lassen, vielleicht etwas überraschend eine Schlussfolgerung nahe, die in eine andere Richtung geht: Die Maßnahmen, die gegenwärtig für die Vorbereitung des Übergangs zur Bürgerkommune in Betracht kommen, sind in vielen Fällen Maßnahmen, die sich weniger unmittelbar auf dieses Projekt richten als auf die erfolgreiche Fortführung bereits begonnener Reformen. Viel spricht dafür, dass grundlegende Aktivitäten wie die Schaffung neuer Netzwerke zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern erst auf einer solchen Basis zum Erfolg führen können.

Die Herausforderungen, die mit der Beseitigung von Gleichgewichtsstörungen im Verhältnis von politischer und ökonomischer Logik in Reformkommunen verbunden sind, dürfen nicht unterschätzt werden. Zu ihnen zählen die Einführung einer kontinuierlich und systematisch angelegten Aufgabenkritik als Grundlage von Entscheidungen über Aufgabenauslagerungen, eine Auslagerungspraxis, die der PPP vor einer radikalen Privatisierung den Vorzug gibt, eine gezielte Integration zivilgesellschaftlicher Gruppierungen in PPP-Projekte, die vielerorts überfällige Ergänzung des operativen durch strategisches Controlling, die Bereitschaft, neu über Leitbilder zu sprechen, Maßnahmen zur Überwindung einer noch immer zu stark in bürokratischem Denken verharrenden Verwaltungskultur und nicht zuletzt eine Politik, deren erklärtes Ziel darin besteht, die für die Reform notwendigen finanziellen Spielräume trotz einer schwierigen Haushaltslage aufrechtzuerhalten. Sicherlich lässt sich gerade die letztgenannte Forderung leichter aufstellen als erfüllen. Aber es hat auch keinen Sinn, die Augen vor der Tatsache zu verschließen, dass das Erreichen von Reformzielen, deren Spektrum über Einsparungen durch Effizienzverbesserungen hinausgeht, nur durch Bereitstellen ausreichender Mittel möglich ist.

Das Element des politischen Kontraktmanagements, welches im NSM zentrale Bedeutung hat, ist schon wegen seiner „kruden“ Trennung zwischen Politik und Verwaltung, die eine „Fülle empirischer und theoretischer Erkenntnisse über das Zusammenspiel beider Komponenten“ ignoriert und es letztlich als unpraktikabel erscheinen lässt (Jann 1998: 77), zunehmend ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Bisher noch wenig Beachtung gefunden hat dabei der Umstand, dass dieses Element auch im Hinblick auf die Anschlussfähigkeit von NPM und Bürgerkommune nicht zu unterschätzende Schwierigkeiten bereitet. Denn die im Rahmen einer Bürgerkommune wichtige Bürgerpartizipation setzt voraus, dass „Bürger sich mit Hilfe der neuen Beteiligungsmöglichkeiten verstärkt auf Einzelfälle und die Kurzfristdimension hin orientieren können“ und dass ein „interaktives Vorgehen mit ständiger Rückkopplung“ aller Beteiligten aus Verwaltung, Bürgerschaft und Politik möglich ist (Naßmacher/Naßmacher 1999: 331), was sich mit der Vorstellung von einer Steuerung auf Abstand nur schwer vereinbaren lässt. Die in der Frage des Zusammenwirkens von Politik und Verwaltung inzwischen überfällige Nachbesserung des NSM sollte auch diesem Gesichtspunkt angemessen Rechnung tragen.

Schließlich wäre zudem viel gewonnen, wenn es in der Zukunft gelänge, die Aspekte und Erfordernisse von NPM und Bürgerkommune in Theorie und Praxis besser als bisher mit denen des Electronic Government (E-Government) zu verzahnen. Als Kommunikations- und Kooperationsmittel bieten die neuen Informationstechniken (über die Einrichtung von transaktionsfähigen Portalen) nämlich nicht nur die Möglichkeit, Verwaltungsleistungen auf alternativen Wegen bereitzustellen (siehe Dieckmann 1999: 67 ff.; Jansen/Priddat 2001: 13 ff. und Reiner mann 2000: 17 ff.), sondern auch neue Chancen für die diskursive Entwicklung von Qualitätsvorgaben im Dreieck von Politik, Verwaltung und Bürger (nähere Ausführungen dazu bei Buchstein 1996: 583 ff.; Leggewie/Bieber 1999: 257 ff. und Winkel 2001: 140 ff.). Gleichzeitig lassen sich die neuen Informationstechniken als Organisationsmittel nutzen (nähere Ausführungen dazu bei Reiner mann 1999: 11 ff., Reiner mann 2000: 41 ff. und Winkel 1999: 77 ff.), um die Strukturen und Abläufe in der Verwaltung so zu ordnen, dass sie die Anforderungen von NPM und Bürgerkommune besser als bisher auf einen gemeinsamen Nenner bringen. Während die Verbindung der Ansätze aus der Sicht von NPM und Bürgerkommune eine wertvolle Bereicherung auf der instrumentellen Ebene darstellen könnte, könnte sie aus der Sicht von E-Government insbesondere einen wichtigen Beitrag zur Konkretisierung der Zielvorstellungen in den Bereichen von Teleadministration, Telepartizipation und organisatorischem Reengineering leisten.

9. Nachtrag zum rechtlichen Aspekt

Die in den vorausgegangenen Kapiteln durch die Fokussierung auf das Verhältnis von politischer und ökonomischer Logik gewonnenen Einblicke waren nur um den Preis einer Vernachlässigung anderer relevanter Gesichtspunkte möglich. So lässt sich die Gefahr, dass ein einseitig ökonomisch geprägtes Denken auch zur Missachtung fachspezifischer Erfordernisse führen kann³, in einem solchen Rahmen nicht adäquat abbilden. Außerhalb der Betrachtung bleiben dabei auch die zentralen rechtlichen Aspekte der Thematik, wobei das Recht einerseits (aus einer systemtheoretischen Perspektive) als Subsystem des kulturellen Systems angesehen werden kann, andererseits (aus einer lebensweltlichen Perspektive) aber auch als Voraussetzung und Instrument von Politik.

Schon früh erfuhren Rechtsprobleme in der Theorie und Praxis des NSM große Aufmerksamkeit. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass sich rechtliche Regelungen und dogmatische juristische Denkweisen als gravierende Reformhindernisse erweisen können. Man denke hier nur an die haushaltsrechtlichen Vorgaben, die in der Vergangenheit vielerorts eine Umstellung des kommunalen Haushaltswesens behindert haben (siehe etwa Lüder 2001: 7 ff.), an die bürokratischen Kulturen, die mit einem operativen Controlling nur schwer vereinbar sind (siehe etwa Brüggemeier 1998: 305), oder an die dienstrechtlichen Vorgaben, die eine leistungsorientierte Besoldung und Beförderung im öffentlichen Dienst bis heute zu einem hoffnungslosen Unterfangen machen (siehe etwa Bonorden/Rieger 1998: 209 ff.). Allerdings dürfen die rechtlichen Restriktionen beileibe nicht immer nur als Relikte aus vergangenen Zeiten angesehen werden, in denen sich der öffentliche Sektor noch an inzwischen überholten Organisationsparadigmen orientieren musste. In vielen Fällen erscheinen diese Restriktionen unverzichtbar und nur zu berechtigt, etwa weil sie zentralen Verfassungsprinzipien (insbesondere dem Rechtsstaatsgebot) Geltung verschaffen oder dafür Sorge tragen, dass öffentliche Verwaltungen auch in Zeiten des Wandels dem Gemeinwohl verpflichtet bleiben und nicht zu Organisationen mutieren, die sich nicht mehr wesentlich von privatwirtschaftlichen unterscheiden (so auch Dehnhard 2001: 45 ff.).

Was das Leitbild der Bürgerkommune angeht, so ist damit zu rechnen, dass dessen Umsetzung ebenfalls auf rechtliche Widerstände stoßen wird, die partiell als nachvollziehbar und berechtigt, partiell aber auch als sachlich und politisch nicht

³ Dies wäre etwa in der Sozial- und Jugendverwaltung der Fall, wenn man den Erfolg der Jugendhilfe an der Zahl der Heimeinweisungen messen wollte (nähere Ausführungen zu den besonderen Problemen dieses Bereichs bei Bassarek 2001: 108 ff. und Pracher/Strehl 2002: 215 ff.).

adäquate Reformblockaden empfunden werden. Die deutsche Demokratie ist im Wesentlichen als „überwiegend repräsentativ ausgestaltete Demokratie“ konzipiert, und diese Grundorientierung schlägt bis heute trotz des Umstands, dass „die Palette der Partizipationsangebote vom Bund über die Länder zu den Kommunen reichhaltiger“ wird (Andersen 1998: 23, siehe auch Arnim 1993: 371 ff. und Woyke 1996: 233 ff.), auch auf die lokale Ebene durch – die daraus resultierenden Probleme dürfen nicht unterschätzt werden. Es ist daher anzunehmen, dass eine reformerische Neuorientierung in Richtung der Bürgerkommune in der Bundesrepublik nicht nur deshalb ein schwieriges Unterfangen darstellt, weil die Modernisierung nach dem NPM in Zeiten des Sparzwangs vielerorts ein in dieser Hinsicht innovationsfeindliches Milieu hat entstehen lassen, sondern auch deshalb, weil rechtliche Restriktionen wie hohe Quoren bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (nähere Angaben dazu bei Paust 1997: 43 ff. und Roth 1997: 431) und die Ausblendung dialogorientierter (diskursiver) Entscheidungsverfahren aus den Kommunalverfassungen (siehe Dienel 1997: 144 ff.) einer Ausweitung der politischen Partizipation (als einer essentiellen Komponente des Konzepts) entgegenstehen. Folgt man der These, dass die Bemühungen zur Umsetzung des Leitbilds der Bürgerkommune dort die besten Erfolgsaussichten haben, wo eine vorausgegangene Binnenmodernisierung nach dem NSM nicht modellwidrig zu Fehlentwicklungen, sondern modellkonform zu mehr Transparenz geführt hat, können zudem auch viele der rechtlichen Vorgaben, die dem Erfolg einer Reform der Binnenstruktur entgegenstehen, als behindernde Momente für das Projekt der Bürgerkommune interpretiert werden.

10. Schlussbemerkungen

Neben dem Bemühen, Effektivität und Transparenz des Verwaltungshandelns zu verbessern, zielen sinnvoll angelegte Reformaktivitäten darauf ab, die Wirtschaftlichkeit, den Bürgerservice, die Bürgerpartizipation und die Mitarbeiterfreundlichkeit im öffentlichen Sektor zu verbessern. In einen solchen Rahmen lassen sich auch die Konzepte der Bürgerkommune und des NPM einordnen, die hier unterschiedliche Schwerpunkte setzen und auch gerade darum wichtige Beiträge zur Erneuerung und Verbesserung der kommunalen Selbstverwaltung leisten können. Die zentrale Frage, die sich im konkreten Einzelfall stellt und die in Anbetracht der enormen Breite und Heterogenität der kommunalen Selbstverwaltung und der Verschiedenartigkeit der einzelnen Reformkonzepte nur in Kenntnis der vor Ort gegebenen Bedingungen beantwortet werden kann, ist aber, in welchen Schritten und mit welchen Prioritäten die entsprechenden Vorhaben angegangen werden sollen.

In den vorausgegangenen Darlegungen wurde gezeigt, dass das Konzept der Bürgerkommune nicht ohne weiteres herangezogen werden kann, um einem in Turbulenzen geratenen Modernisierungsprozess nach dem NPM neuen Halt zu geben. Wer dies trotzdem versuchen will, kann sich dadurch zwar gerade angesichts der geschilderten Probleme verdient machen, sollte aber auch die zu erwartenden Widerstände und Fallstricke nicht unterschätzen. Inakzeptabel ist allerdings eine Praxis, die Reformparadigmen auswechselt, um die Schwierigkeiten und Defizite überkommener Modernisierungsprojekte zu kaschieren. Denn auf diese Weise werden die unbewältigten Probleme des einen Projekts zu den Stolpersteinen des anderen. Als ebenso wenig hinnehmbar erscheint eine Vorgehensweise, die das Konzept der Bürgerkommune durch Unterschlagung seiner partizipativen Momente verkürzen und dadurch mit einer Orientierung kompatibel machen will, die einseitig durch ökonomisches Kosten-Nutzen-Denken geprägt ist. Bestrebungen, die in diese Richtung gehen, können nämlich leicht dazu führen, dass die Bereitschaft, Innovationen mitzutragen und neue Verantwortung zu übernehmen, nicht nur bei den Verwaltungsmitarbeitern, sondern auch innerhalb der Bürgerschaft dauerhaft Schaden nimmt. Wenig hilfreich sind schließlich ebenso die in der Fachdiskussion gelegentlich anzutreffenden Versuche, Probleme der Verbindung von NPM und Bürgerkommune durch eine weitgehend auf Postulate beschränkte Rhetorik zu verschleiern oder durch definitorische Spitzfindigkeiten aus dem Weg zu räumen. Was man heute von Experten erwarten darf, sind nicht nebulöse Visionen von einer Überführung der (in den meisten Fällen ohnehin noch ausstehenden) Dienstleistungskommune in eine Bürgerkommune; vielmehr bedarf es einer differenzierten analytischen Auseinandersetzung mit den Widerständen und Problemen, die der Umsetzung und Zusammenführung der Modelle entgegenstehen. Erst auf einer solchen Basis kann die praktische Synthese gelingen.

Literatur

- Andersen, Uwe (1998), Kommunalpolitik im Umbruch, in: Ders. (Hrsg.), Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln, S. 9–43.
- Arnim, Hans-Herbert von (1993), Demokratie ohne Volk, München.
- Banner, Gerhard (1997), Das Demokratie- und Effizienzpotential des Neuen Steuerungsmodells ausschöpfen, in: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.), Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden, S. 125–137.
- Ders. (1993), Steuerung kommunalen Handelns, in: Roth, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Kommunalpolitik, Opladen, S. 350–361.
- Bassarek, Herbert (2001), Die Modernisierung der Jugendhilfe zum sozialraumorientierten Management, in: Boßenecker, Karl-Heinz (Hrsg.), Verwaltungsreform von unten?, Münster, S. 108–125.
- Beck, Ulrich (1997), Was ist Globalisierung?, Frankfurt/Main.

- Bogumil, Jörg (1998a), Kommunale Verwaltungsreform, in: Andersen, Uwe (Hrsg.), Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln, S. 82–102.
- Ders. (1998b), Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, Berlin.
- Bonorden, Volker/Rieger, Reinhard (1998), Dienstrechtsreform, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen, S. 209–216.
- Boetzky, Horst/Heinrich, Peter/Schulz zur Wiesch, Jochen (1994), Mensch und Organisation, Köln.
- Brüggemeier, Martin (1998), Controlling in der öffentlichen Verwaltung, München.
- Buchstein, Hubertus (1996), Bittere Bytes, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie, Heft 4, S. 583–607.
- Budäus, Dietrich (1998), Public Management, Berlin.
- Claessens, Dieter/Tyradellis, Daniel (1997), Konkrete Soziologie, Opladen.
- Dehnhard, Albrecht (2001), Vom schlanken Staat zum aktivierenden Staat, in: Recht und Politik, Heft 1, S. 45–50.
- Dieckmann, Jochen (1999), Herausforderungen der Kommunen durch das Internet, in: Kubicek, Herbert (Hrsg.), Multimedia und Verwaltung, Heidelberg, S. 67–74.
- Dienel, Peter (1997), Die Planungszelle, Opladen (1. Aufl. 1978).
- Fiedler, Jobst (1998), Aufgabenkritik und Konzentration auf Kernaufgaben, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen, S. 93–106.
- Fuchs-Heinritz, Werner (1995), Lexikon zur Soziologie, Opladen.
- Gerhardt, Uta (2000), Talcott Parsons, in: Kaesler, Dirk/Vogt, Ludgera (Hrsg.), Hauptwerke der Soziologie, Stuttgart, S. 343–356.
- Grunow, Dieter (1991), Kommunale Dienstleistungen, in: Blanke, Bernhard/Benzler, Susanne (Hrsg.), Staat und Stadt, Opladen, S. 10–17.
- Gukenbiehl, Hermann (1995), Allgemeine Systemtheorie, in: Schäfers, Bernhard (Hrsg.), Grundbegriffe der Soziologie, Opladen, S. 316–323.
- Habermas, Jürgen (1998), Jenseits des Nationalstaats?, in: Beck, Ulrich (Hrsg.), Politik der Globalisierung, Frankfurt/Main, S. 67–84.
- Heinz, Rainer (2000), Kommunales Management, Stuttgart.
- Holtkamp, Lars (2000), Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden, Berlin.
- Hopp, Helmut/Göbel, Astrid (1999), Management in der öffentlichen Verwaltung, Stuttgart.
- Jann, Werner (1998), Neues Steuerungsmodell, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen, S. 70–80.
- Jansen, Stephan/Priddat, Birger (2001), Electronic Government, Stuttgart.
- Klages, Helmut (1995), Die Realität des Wertewandels, in: Klein, Ansgar (Hrsg.), Grundwerte der Demokratie, Bonn, S. 81–86.
- Ders. (1993), Häutungen der Demokratie, Zürich/Osnabrück.
- Ders. (1992), Werte und Wandel, Frankfurt/Main.

- Kleinfeld, Ralf (1996), *Kommunalpolitik*, Opladen.
- KGSt (1999), *Bürgerengagement – Chancen für Kommunen*, Köln.
- Dies. (1996a), *Das neue KGSt-Politikerhandbuch zur Verwaltungsreform*, Köln.
- Dies. (1996b), *Kommune und Wettbewerb*, Köln.
- Dies. (1995), *Das Neue Steuerungsmodell. Erste Zwischenbilanz*, Köln.
- Dies. (1993), *Das Neue Steuerungsmodell. Begründungen, Konturen und Umsetzung*, Köln.
- Kraft, Hans-Peter (1997), *Kommunikation zwischen Wirtschaft und Verwaltung*, in: *Verwaltung und Management*, Heft 6, S. 370–374.
- Langfeld, Gabriele (2001), *Bürgergesellschaft konkret. Initiativen und Erfahrungen in Nürtingen, Gütersloh*.
- Leggiewie, Claus/Bieber, Christoph (1999), *From Voice to Vote? Neue Informations- und Kommunikationstechnologien in der komplexen Demokratie*, in: Kubicek, Herbert (Hrsg.), *Multimedia und Verwaltung*, Heidelberg, S. 257–268.
- Lenk, Klaus (1997), *Kommunale Politik erschöpft sich nicht im Management der kommunalen Eigenproduktion*, in: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.), *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie*, Baden-Baden, S. 145–156.
- Löffler, Elke (1998), *Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich*, Stuttgart.
- Lüder, Klaus (2001), *Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen*, Berlin.
- Mäding, Heinrich (1990), *Aufgabenkritik*, in: Goller, Jost (Hrsg.), *Verwaltungsmanagement*, Konstanz, Teil F 5.1.
- Nährlich, Stefan (2001), *Der Bürger als Träger von Infrastruktureinrichtungen*, in: Boeßenecker, Karl-Heinz (Hrsg.), *Verwaltungsreform von unten?*, Münster, S. 168–178.
- Naschold, Frieder (1995), *Modernisierung des Staates*, Berlin.
- Ders./Oppen, Maria/Wegener, Alexander (1998), *Kommunale Spitzeninnovationen*, Berlin.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz (1999), *Kommunalpolitik in Deutschland*, Opladen.
- Paust, Andreas (1997), *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*, in: Bühler, Theo (Hrsg.), *Bürgerbeteiligung und Demokratie vor Ort*, Bonn, S. 43–59.
- Plamper, Harald (1998), *Obrigkeitsliche Kommune, Dienstleistungskommune, Bürgerkommune*, in: Trott zu Solz, Levin von (Hrsg.), *Bürgerorientierte Kommune*, Gütersloh, S. 11–16.
- Pracher, Christian/Strehl, Wolfgang (2002), *Steuerung sozialer Dienste in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Promberger, Kurt (Hrsg.), *Sozialmanagement*, Heft 34, S. 215–236.
- Prümm, Hans Paul/Pracher, Christian (1996), *Einführung in die öffentliche Verwaltungswirtschaft*, Band 2, Berlin.
- Reichard, Christoph (1995), *Umdenken im Rathaus*, Berlin.
- Reinermann, Heinrich (2000), *Der öffentliche Sektor im Internet*, Speyer.
- Ders. (1999), *Verwaltungsreform und technische Innovation – ein schwieriges Dauerverhältnis*, in: Kubicek, Herbert (Hrsg.), *Multimedia und Verwaltung*, Heidelberg, S. 11–25.
- Röber, Manfred (1998), *Wandel der Verwaltung zwischen Erneuerungselan und Reformmüdigkeit*, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Götz (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Opladen, S. 49–57.

- Ders. (1996), Eine neue Verwaltung für die Hauptstadt?, in: Süß, Werner (Hrsg.), Hauptstadt Berlin, Band 3, Berlin, S. 521–531.
- Roth, Roland (1997), Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung, in: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Bonn, S. 404–447.
- Scharpf, Fritz (1998), Demokratische Politik in der internationalen Ökonomie, in: Greven, Michael (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westens?, Opladen, S. 81–103.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella (2000), New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien.
- Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut (1998), New Public Management, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen, S. 59–70.
- Spitzer, Malte (1998), Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen, S. 131–139.
- Struwe, Jochen (1995), Lean Administration und Verwaltungscontrolling, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 5, S. 20–32.
- Trube, Achim (2001), Normative Bezugspunkte der Binnenmodernisierung, in: Boeßenecker, Karl-Heinz (Hrsg.), Verwaltungsreform von unten?, Münster, S. 227–239.
- Wewer, Göttrik (1998), Leitbilder und Verwaltungskultur, in: Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen, S. 141–150.
- Winkel, Olaf (2001), Die Kontroverse um die demokratischen Potentiale der interaktiven Informationstechnologie – Positionen und Perspektiven, in: Publizistik, Heft 2, S. 140–161.
- Ders. (1999), Politik und Kommunikation im 21. Jahrhundert, Münster.
- Ders. (1997), New Public Management und Bürgeramtsmodell – wir brauchen beides, in: Verwaltung und Management, Heft 4, S. 243–248.
- Wohlfahrt, Norbert (2001), Bezugspunkte und normative Voraussetzungen der Verwaltungsreform – eine theoretische Einführung, in: Boeßenecker, Karl-Heinz (Hrsg.), Verwaltungsreform von unten?, Münster, S. 20–30.
- Woyke, Wichard (1996), Stichwort Wahlen, Opladen.

**Thomas Hart, Stefan Friedrichs und Oliver Schmidt
(Hrsg.): E-Government. Effizient verwalten –
demokratisch regieren**

Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 2002, 295 Seiten

Der Ende 2002 vorgelegte Band präsentiert im Wesentlichen die Ergebnisse einer internationalen Recherche der Bertelsmann Stiftung über weltweite Beispiele für erfolgreiches E-Government. Zusammen mit einem selbst entwickelten Evaluationsraster für „gutes E-Government“ sollen die Fragen beantwortet werden, was Entscheidungsträger in Deutschland daraus lernen können und wie sich geeignete Strategien hierzulande implementieren lassen. Ergänzt wird die Studie um Analysen internationaler Experten aus Wissenschaft und Praxis in erster Linie zu den Demokratiepotezialen des E-Government. Die Aufsätze führen die Referate der Autoren auf einer internationalen Tagung zum Thema „Balanced E-Government“ im April 2002 aus.

Erkki Liikanen, verantwortlicher EU-Kommissar unter anderem für den Bereich „Informationsgesellschaft“, skizziert in seinem einführenden Beitrag die aus Sicht der EU-Kommission wichtigen Bausteine von „Electronic Governance“ und die strategischen Ansatzpunkte dazu in der EU und in den Mitgliedstaaten. In seiner Stellungnahme wird bereits die Grundorientierung des gesamten Bandes deutlich: Weit mehr als um die Frage der Bereitstellung guter Online-Services im E-Government geht es um Fragen, wie Internet und neue Informations- und Kommunikationstechnologien durch die öffentliche Hand und in enger Kooperation mit gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren für Qualitätssprünge im politisch-demokratischen Entscheiden und Handeln genutzt werden können. Die veränderte Rolle der Bürger als Mitgestalter eines aktiven Demokratie Modells soll durch Multimedia und Internet ermöglicht werden („enabling“/Befähigen der Bürger). Dabei spielen Kompetenzbildung und Zugang (Vermeidung der „digitalen Spaltung“ – positiv gewendet „digital inclusion“) eine wichtige strategische Rolle. Natürlich geht es auch um notwendige Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor, die aber in ihrer Ausgestaltung stark am konkreten „Kundenbedarf“ orientiert sein müssen.

Im nächsten Beitrag stellen die verantwortlichen Projektleiter in der Bertelsmann Stiftung ihr Konzept eines Balanced-E-Government-Ansatzes vor, der im zweiten Teil des Buches näher ausgeführt wird (vgl. unten). Kern des Ansatzes ist die Postulierung eines notwendigen Gleichgewichts von E-Administration und E-Democracy im E-Government.

Vier weitere Beiträge setzen sich in erster Linie mit dem sonst vielfach „unterbelichteten“ Aspekt der Ausschöpfung von Demokratiepotezialen durch gutes E-

Government auseinander. *Claus Leggewie* und *Christoph Bieber* von der Universität Gießen beschreiben die Entwicklung und die jeweiligen Schwerpunkte der Multimediapolitik in Deutschland seit ihrem Entstehen und beklagen zu Recht eine gewisse Heimatlosigkeit der E-Demokratie im Ressortspektrum dieser und vergangener Bundesregierungen. Eine Folge davon sei auch, dass die Verabschiedung eines bundesweiten Informationsfreiheitsgesetzes (in Anlehnung etwa an den *freedom of information act* in den USA) in Deutschland noch in weiter Ferne liege, obwohl einzelne Bundesländer hier schon eine Vorreiterrolle übernommen haben.

Franz-Reinhard Habel vom Deutschen Städte- und Gemeindebund – seit langen Jahren einer der Visionäre einer E-Society – skizziert Gestalt und Potenziale einer Online-Demokratie. Ihre Basis sei der offene Zugang zu Informationen. Aber auch der mündige Bürger sei gefordert: Aus E-Government müsse „Self-Government“ werden. Der Bürger habe es mithilfe der elektronischen Medien zunehmend selbst in der Hand, Gesellschaft demokratisch mitzugestalten. Diese Sichtweise entspricht dem von Ökonomen beschriebenen Wandel vom Konsumenten zum Einfluss nehmenden „Prosumenten“.

Stephen Coleman von der London School of Economics beschreibt in seinem Beitrag drei Phasen der E-Demokratie: die skeptische, die euphorische und die pragmatische Phase; in die pragmatische seien wir seit kurzem eingetreten und versuchten ernsthaft, die Potenziale von Internet und Multimedia zu erschließen. Wenn das gelingen soll, seien verschiedene Probleme zu lösen: die Schaffung einer geeigneten „Demokratie-Architektur“ (Transparenz, „Kartierung“ der Demokratie), der Bau von Wegen zur interaktiven Entscheidungsfindung, humane Technologieentwicklung und eine verbesserte Kommunikation von Bürger zu Bürger.

Im letzten Beitrag beschreiben *Ann Macintosh* und *Anna Malina* von der Universität Edinburgh ein neues Instrument für Online-Petitionen (E-Petitioner), das im schottischen Parlament sehr erfolgreich zum Einsatz gekommen und international auf große Aufmerksamkeit gestoßen ist. Durch die gründliche begleitende Evaluation konnten die besonderen Potenziale des Mediums Internet aufgezeigt und empirisch belegt werden.

Im Hauptteil des Bandes folgt schließlich die eigene Studie „Balanced-E-Government“, gemeinsam durchgeführt mit der Unternehmensberatung Booz-Allen-Hamilton, deren Ansatz und deren Ergebnisse im Folgenden etwas ausführlicher kritisch gewürdigt werden.

Hinter dem vorgestellten Ansatz steht das Leitbild des integrierten E-Government, integriert in dem Sinne, dass elektronische Bürgerdienste und Informationsangebote (E-Administration) mit der Stärkung partizipativer Elemente (E-Democracy)

im Balanced E-Government verbunden werden. Es wird ein idealtypisches Referenzmodell entwickelt.

Der Ansatz entstand aus konzeptionellen Überlegungen und aus Recherchen einer Reihe von nationalen und internationalen Beispielen von virtuellen Rathhäusern, regionalen Konzepten sowie staatlichen und nicht-staatlichen E-Government-Angeboten. Daraus abgeleitet wurde die „Balanced E-Government Scorecard“ zur Diagnose des Reifegrades von E-Government-Projekten. Schließlich wurden die untersuchten Beispiele mithilfe des eigens hierfür entwickelten „Balanced E-Government Index“ (BEGIX) beurteilt.

Wesentliche Zielsetzung bei der Entwicklung des Index war es, für den Entwicklungsprozess von E-Government in Deutschland ein Instrument zum Benchmarking bereitzustellen. Vorgaben dabei waren:

- Das Feld der E-Government-Parameter soll möglichst umfassend umrissen werden, insbesondere sollen auch bislang weniger berücksichtigte Elemente, wie z.B. Partizipation und Transparenz, stärker beleuchtet werden.
- Der Index soll möglichst einfach aufgebaut werden und gut nachvollziehbar sein.
- Es sollen nicht nur quantitative Indikatoren, sondern auch qualitative Kriterien zur Beurteilung herangezogen werden.
- Der Index soll gleichermaßen für nationale und regionale Regierungen, aber auch für Kommunen einsetzbar sein.

Der BEGIX besteht aus fünf Themen oder Kriterienfeldern im Zusammenhang mit gleichzeitig entwickelten Balanced Scorecards, und zwar aus den Bereichen

- Nutzen/Dienstleistungsportfolio („Was wird angeboten und welche Vorteile ergeben sich?“),
- Effizienz/Leistungsfähigkeit („Wie und wie gut wird es angeboten?“),
- Transparenz („Wie durchsichtig und erreichbar sind öffentliche Institutionen für den Einzelnen?“),
- Partizipation („Wie kann ein Einzelner auf das System einwirken?“),
- Change Management („Wie entwickeln sich öffentliche Institutionen hin zu E-Government?“).

Insgesamt liegen dem BEGIX 47 Einzelkriterien zugrunde. Diese sollen möglichst umfassend den Status der Umsetzung von E-Government in einem konkreten Untersuchungsobjekt illustrieren. Die Bewertung der einzelnen, zumeist qualitativen Kriterien erfolgt anhand so genannter Level-Tableaus; dies sind qualitative Beschreibungen der Ausprägungen von Kriterien, die es gestatten sollen, ein Untersuchungsobjekt im Hinblick auf eine (grobe) Skala von fünf Ausprägungsstufen

(Level 1 bis Level 5) zu klassifizieren. Diese Vorgehensweise wurde aus Benchmarking-Überlegungen der Privatwirtschaft übernommen.

Das Kennziffersystem und das Grundprinzip leiten sich aus dem Balanced Scorecard-„Original“ von David Norton/Robert Kaplan ab und führen das im Jahr 2000 von der Bertelsmann Stiftung entwickelte Schema der KiK (Kernkennzahlen in Kommunen) mit den vier Feldern „Wirtschaftlichkeit“, „Mitarbeiterzufriedenheit“, „Kundenzufriedenheit“ und „Qualität der Auftragserfüllung“ hier am Beispiel des E-Government aus.

Nachvollziehbar und begründet ist es, dass Indizes für die kommunale Praxis möglichst einfach zu erheben und zu messen sein sollen. So sind die vor allem qualitativ zu beurteilenden Kriterien (mit 47 deutlich mehr als die im Rahmen von KiK angestrebten maximal 20 Kennziffern) vergleichsweise einfach zu bewerten. Das Verfahren zur Aggregation und Ableitung der Teilindizes und des Gesamtindex ist ebenfalls sehr einfach – wie erwähnt in Übereinstimmung mit in der Literatur bereits gängigen Indizes. Die Bezugnahme auf die Vorbilder kann aber nicht verdecken, dass die methodische Grundlage von BEGIX genauso problematisch ist wie bei den erwähnten Indizes. Ein einfaches summarisches Aggregationsverfahren ohne Berücksichtigung der zwischen den einbezogenen Merkmalen bestehenden Abhängigkeiten führt schlicht und zwangsläufig zu schiefen Gewichtungen – ohne Kontrolle und Kenntnis dessen, was nun eigentlich genau gemessen wird. Die in den praktischen Beispielen angegebenen „genauen“ Kennziffern sind im Vergleich untereinander daher kaum interpretationsfähig: Wenn der Londoner Bezirk Lewisham beim Teilindex „Change Management“ den Wert 61 aufweist und Hamburg den Wert 44, dann lässt sich methodisch begründet wirklich nichts darüber sagen, was dieser Unterschied von „13“ genau misst.

Damit wird nichts gegen die grundsätzliche Verwendung von Kennziffern gesagt (obschon sie in ihrer Bedeutung für Städte in den letzten Jahren etwas überstrapaziert wurden). Sie dürfen nur nicht, wie hier und in vielen weiteren Ansätzen, überinterpretiert werden. Wenn man sie nutzt, um Felder grundsätzlichen Handlungsbedarfs festzustellen, ist das hervorragend. Wenn man sie aber – und hierin besteht die große Gefahr – heranzieht, um im Wettbewerb der Kommunen Rangordnungen herzustellen und dabei komplexe Zusammenhänge ignoriert oder vereinfacht, dann ist dies für die Qualität kommunalen Handelns eher schädlich.

In der Studie selbst ist die Balance zwischen Überinterpretation von Kennzahlen und pragmatischen Richtungen nur begrenzt gelungen. Richtig und wichtig ist die Ableitung des Ergebnisses – hier lassen die Zahlen nichts an Deutlichkeit zu wünschen übrig –, dass Transparenz und Partizipation im Vergleich zu Nutzen, Effizienz und Change Management in den untersuchten *best practices* vergleichsweise unterbelichtet sind. Höchst problematisch ist aber die Aufforderung zur Selbstbewertung von öffentlichen Einrichtungen mit der Möglichkeit eines Benchmar-

king, also des Vergleichs mit anderen. Zu den methodischen Problemen bei der Indexbildung kommt hier die jeweils unterschiedliche „Messung“ bei der Selbsteinschätzung hinzu.

Bei allen Verdiensten, einen komplexen und integrierten E-Government-Ansatz vorgestellt zu haben, sollen zwei weitere Kritikpunkte nicht unerwähnt bleiben:

- Es werden nur Online-Portale untersucht (unter den zwölf *best practices* sind fünf kommunale Portale – Seattle, Fairfax, Lewisham, Tameside und Hamburg), als ob sich umfassend verstandenes E-Government auf die elektronische Schnittstelle zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit beschränken ließe. Alle Aspekte der internen Organisation, der Vorbereitung der Entscheidungsfindung, der Kommunikation zwischen Verwaltung und Politik bleiben genauso ausgeblendet wie die Aspekte von E-Government, die sich nicht auf den Portalen abbilden (andere Zugangswege, dezentrale Konzepte zur Förderung der digital inclusion usw.).
- Nach der Benennung der fünf Scorecard-Felder (Nutzen, Effizienz usw.) und der dazugehörigen Einzelkriterien werden relativ unvermutet zehn Punkte für gutes E-Government vorgestellt (Handlungsempfehlungen für Entscheidungsträger). Zum einen beziehen sich nur zwei dieser Handlungsempfehlungen auf die Aspekte Transparenz und Beteiligung, alle anderen dagegen auf Nutzen, Effizienz und Change Management. Damit wird die eingeforderte Balance zwischen E-Administration und E-Democracy selbst wieder in Frage gestellt. Zum anderen fehlen viele andere wichtige Aspekte, wie sie etwa in der Broschüre „Erfolgsfaktoren – Was bei der Gestaltung virtueller Rathäuser zu beachten ist“ der Begleitforschung *MEDIA@Komm* (vgl. www.mediakomm.net) vorgestellt sind.

Sehr illustrativ und hilfreich ist die ausführliche Beschreibung der *best practices* entlang der fünf Balanced-Scorecard-Felder im Anhang. Aus diesen und weiteren, im Zusammenhang mit den Handlungsempfehlungen genannten guten Beispielen lassen sich viele Anregungen für kommunales Handeln entnehmen, auch wenn der größere Teil der exemplarischen Ansätze auf Bundes- oder Länderebene zielt.

Abschließend stellen die Autoren *Carolin Welzel* und *Jan Scheffler* die Ergebnisse einer Untersuchung der Webstrategien von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) vor. Man wollte wissen, ob diese auch staatlichen Akteuren Anregungen für die Ausgestaltung von Demokratie und Transparenz geben können. Zwar passt die Studie zweifellos in den Band, da NGOs zunehmend wichtige Akteure im Rahmen von E-Governance sind. Auch lehnt sich der Untersuchungsansatz mit den fünf Balanced-Scorecard-Feldern dem der Analyse des E-Government an. Schlussfolgerungen für staatliche Akteure werden jedoch nicht gezogen; der inte-

ressierte kommunale Leser ist aufgefordert, sich seine eigenen Gedanken bezüglich der Übertragbarkeit der Ergebnisse zu machen.

Auch mit dem letzten Beitrag wird wieder deutlich, dass der Band „E-Government. Effizient verwalten, demokratisch regieren“ in einem gewissen Sinn Bausteincharakter hat. Das Konzept des Balanced E-Government ist für sich genommen geschlossen dargestellt. Darüber hinaus entspricht der Informationsgehalt eher dem eines guten Tagungsbandes (der er zum Teil ist).

Auch sind trotz des weitreichenden Anspruchs nicht alle Aspekte von gutem E-Government ausreichend berücksichtigt. Bestimmte Erfolgsfaktoren (Leitbild und Strategie, politische Steuerung, geeignete Projektorganisation, Rechtmäßigkeit) bleiben zwar nicht unerwähnt, bekommen aber im Hinblick auf ihre Bedeutung für die kommunale Praxis nicht ausreichend Aufmerksamkeit.

Ein besonderer Verdienst des Bandes ist es, den oft vernachlässigten Aspekten Transparenz und Demokratie den ihnen gebührenden Raum gegeben zu haben. Dies ist umso wichtiger, da gerade in jüngster Zeit die Diskussion um Einsparungsmöglichkeiten im Zuge der kommunalen Finanzkrise auch im Zusammenhang mit E-Government alles andere zu überdecken droht.

So ist bei aller angebrachten Kritik der Band wirklich lesenswert. Er gibt eine Fülle von Anregungen, vor allem im Hinblick auf die Demokratiepotenziale des Internet. Und auch das sei nochmals hervorgehoben: Im Gegensatz zu vielen anderen Studien und Benchmarks wird E-Government hier breit verstanden. Wenn, was zu wünschen ist, die Bertelsmann Stiftung dazu beitragen kann, dass sich dieses breite Verständnis bei Entscheidungsträgern in den Kommunen verfestigt, dann ist viel erreicht – und dann wiegen die erwähnten methodischen Mängel auch weniger schwer.

Busso Grabow, Berlin

Olaf Schnur: Lokales Sozialkapital für die „soziale Stadt“ – Politische Geographien sozialer Quartiersentwicklung am Beispiel Berlin-Moabit

Opladen 2003, Leske + Budrich, 416 Seiten, Abb., Tab.

Die Veröffentlichung entstand als Dissertation am Geographischen Institut der Humboldt-Universität zu Berlin. Der Autor greift ein in der Stadtforschung viel diskutiertes Thema auf, indem er die wachsende sozioökonomische Ungleichheit in deutschen Großstädten, die mit einer sozialräumlichen Spaltung und Ausgrenzung einhergeht, zum Ausgangspunkt der Untersuchung macht. Die Ursachen für das Entstehen von benachteiligten oder so genannten Problemquartieren sowie deren Folgen für Stadtentwicklung und Gesellschaft werden von Stadtforschern gegenwärtig in zahlreichen Untersuchungen analysiert. Möglichkeiten des Gegensteuerns sind darüber hinaus Gegenstand verschiedener stadtentwicklungspolitischer Maßnahmen. Schnur versucht diese verschiedenen Ebenen zu berücksichtigen und miteinander zu verbinden. Damit verfolgt die Arbeit das anspruchsvolle Ziel, auf der Basis einer theoriegeleiteten empirischen Analyse das Verständnis der grundlegenden Sozial- und Handlungsstrukturen in Quartieren zu verbessern und darauf aufbauend konkrete Handlungsvorschläge für eine tragfähige Stadtentwicklungspolitik in diesen problembehafteten Gebieten zu formulieren.

Drei Aspekte der Untersuchung bereichern die aktuelle Debatte um die Quartiersentwicklung und sozialräumliche Spaltung in Großstädten:

1. Der Autor verbindet drei Theorieansätze der geographischen Stadtforschung, wodurch ein für die Problembearbeitung neuer Rahmen entsteht.
2. In dem empirischen Fallbeispiel werden vier sozioökonomisch und sozialstrukturell unterschiedliche Quartiere eines Berliner Bezirks, der in Teilen als sozioökonomisch benachteiligt gilt, vertiefend untersucht. Alle Quartiere, so die Hypothese, verfügen über (soziale) Ressourcen und Potenziale. Diese sind, so eine Grundannahme der Arbeit, bislang jedoch nicht in ausreichendem Maße erkannt und nicht Gegenstand einer gezielten Förderung. Kritisch diskutiert der Autor in diesem Zusammenhang die Erfahrungen mit dem Bundesländer-Programm „Soziale Stadt“ und dem Berliner Quartiermanagement, wengleich Schnur den Zielsetzungen einer sozialorientierten Stadtentwicklung zustimmt.
3. Vor dem Hintergrund einer (sozialen) Potenzialanalyse der Quartiere und einer Defizitanalyse gegenwärtiger stadtpolitischer Maßnahmen zeigt der Autor

Wege in eine soziale Stadtentwicklungspolitik auf, die dem Leitbild einer „sozialen Lokalisierung“ folgen.

Ad 1.: Der Autor arbeitet mit drei Theorieansätzen des städtischen Raums. Die *Regulationstheorie* dient als politisch-ökonomischer Rahmen, mit dessen Hilfe der ökonomische und soziale Strukturwandel der Gesellschaft analysiert wird. Die *Stadtregimetheorie* dient als politikwissenschaftliches Pendant auf der Akteursebene. Auf der Ebene des lokalen Staates werden unter Bezugnahme auf diesen Theorieansatz Koalitionsbildungen lokaler Akteure und das Handeln der Schlüsselakteure sowie deren Zusammenschluss zu relativ stabilen lokalen Regimen im Sinne von Akteursnetzwerken untersucht. Der *Sozialkapitalansatz* setzt auf der Ebene der Bewohner an und rückt die individuellen Ressourcen des Alltagshandelns in den Mittelpunkt. Der Ansatz knüpft insofern an die Regimetheorie an, als er die Grundlagen für Kooperationen herausstellt: Vertrauen, Solidarität und gegenseitige Unterstützung. Durch die Nutzbarmachung des Sozialkapitalkonzepts will Schnur einen Beitrag leisten, „Potentiale der Vernetzung, der Partizipation und des freiwilligen Engagements zu identifizieren und Ansatzpunkte dafür zu liefern, wie marginalisierte Gruppen dazu befähigt werden können, sich selbst zu organisieren, zu artikulieren und zu konkurrenzfähigen Akteuren zu werden“ (52).

Schnur verwendet das Konzept des Sozialkapitals unter Bezugnahme auf Coleman und Putnam. Sozialkapital als „sozialstrukturelle Ressource“ (Coleman) entsteht durch die Beziehungen zwischen Akteuren und hat somit eine Bindungs- und Brückenfunktion. Diese soziale Struktur erleichtert das Handeln der Akteure und die Durchsetzung von Interessen. Der Autor ergänzt das Konzept des Sozialkapitals um das Konzept des „lokalen Sozialkapitals“. In der Untersuchung sollen die Sozialkapitalressourcen im Wohnquartier, also lokal verankertes Sozialkapital, herausgestellt werden. Damit kommt dem Raum ein spezifischer Ressourcencharakter zu. In diesem finden die sozialen Interaktionen statt, zwischen Raum und Interaktion besteht eine Beziehung. Nur am Rande erwähnt und damit nicht ausreichend diskutiert wird die Gefahr eines Mangels an überbrückendem Sozialkapital. Denn gerade in marginalisierten Quartieren begrenzen sich die Kontakte und Formen der Vernetzung häufig auf dieses Gebiet, was zu einer Verstärkung von Marginalisierung führen kann.

Ad 2.: Für die empirische Quartiersanalyse wurden umfangreiche Befragungen durchgeführt, außerdem offene Gespräche mit Bewohnern in vier Wohnquartieren des Berliner Stadtteils Moabit sowie eine Expertenbefragung im ehemaligen Bezirk Berlin-Tiergarten (in dem dieser Stadtteil liegt). Die Ergebnisse veranschaulichen, dass auf der Ebene des lokalen Sozialkapitals (z.B. in Form von sozialen Netzwerken, sozialen Normen, Ortsbindungen und Engagementbereitschaft) in allen Untersuchungsgebieten, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, Ressourcen bestehen. Der Autor hebt hervor, „dass aus den offensichtlichen sozialen und

ökonomischen Problemen eines Quartiers *in keiner Weise* pauschal auf die nachbarschaftlichen Strukturen und die Menge des Sozialkapitals geschlossen werden kann. ... Auch die als ‚Problemviertel‘ berüchtigten Quartiere besitzen ihre spezifischen sozialen Qualitäten bzw. Potentiale...“ (322). Die Bereitschaft zu freiwilligem Engagement besteht trotz zahlreicher Barrieren (z.B. Zeit- und Motivationsmangel sowie zu wenig Information über bestehende Angebote der Beteiligung) in allen untersuchten Quartieren, insbesondere bei „jungen Senioren“ und Alleinerziehenden. Der Autor weist jedoch darauf hin, dass sich Bürgerengagement nur dann entfalten kann, „wenn es auf eine komplementäre Infrastruktur und offene Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen trifft“ (247).

Auch wenn nicht alle Stadtteilprobleme auf der lokalen Ebene lösbar sind, plädiert der Autor für den Versuch, die lokale Handlungsebene und deren Zielsysteme hinsichtlich der sozialen Stadtteilentwicklungspolitik zu fördern und zu optimieren. Dies kann nach Schnurs Einschätzung nicht allein auf der Basis ökonomischer Faktoren erreicht werden; vielmehr müssten in die zukünftige Stadtteilentwicklungspolitik mehr als bisher soziale Parameter einbezogen werden (320). Gegenüber harten Fakten wie Arbeitslosigkeit, sozialer Infrastruktur und Kriminalität sind nachbarschaftliche Kontakte, Verantwortungsgefühl und kiezbezogene Engagementbereitschaft weiche Faktoren, die in der Untersuchung der „Messung“ des lokalen Sozialkapitals dienen. Diese sozialräumlichen Potenziale müssen nach Einschätzung des Autors gezielt gefördert werden. Auch wenn das Berliner Quartiermanagement dies auf dem Papier zu seinen Zielen zählt, wird es, so der Autor, in der konkreten Arbeit sowie in der Bewertung des Ansatzes zu wenig berücksichtigt.

Ad 3.: Will das Politikfeld „soziale Stadt“ mehr sein als ein „Forum blumiger Rhetorik, des ineffizienten Aktivismus und der symbolischen Politik“ (347), muss lokales Sozialkapital in den Mittelpunkt der Entwicklungsstrategien und konkreter Projekte gerückt werden, die bislang nahezu ausschließlich baulich-physische und ökonomische Aspekte berücksichtigen. Schnur schlägt in diesem Zusammenhang einen eigenen und neuen Förderschwerpunkt Sozialkapital vor – und damit eine auch finanzielle Förderung für den Bereich weicher Faktoren sowie eine Integration von Stadtteilregimen in Form einer Etablierung von Quartiersräten. Des Weiteren müsse das Verhältnis vom Lokalstaat zum Bürger neu bestimmt werden. Eine Verwaltungsreform sowie demokratische Erneuerung, die auf der lokalen Ebene beginnen sollte, könnte schrittweise zu einer „kooperativen“ Form der Demokratie führen, die wiederum neue Formen des zivilen Engagements und der Bürgerbeteiligung erfordert und einbezieht (326).

Die gegenwärtig viel diskutierte sozialorientierte Stadtentwicklung, orientiert am Leitbild der „Sozialen Stadt“, nuanciert Schnur im Leitbild der „Sozialen Lokalisierung“. Gegenüber dem Leitbild der „Sozialen Stadt“ berücksichtigt dieses den

räumlichen Kontext stärker und differenziert zwischen sozialem und geographischem Raum. Dieses scheinbar neue Leitbild weist tatsächlich stärker auf die Defizite bisheriger Quartiersansätze hin, die Schnur zu Recht, wenn auch überspitzt, als „enträumlicht“ und „zentralisiert“ bezeichnet. Ein Quartiersansatz, der sich dem Leitbild der sozialen Lokalisierung verpflichtet, widerspricht nicht dem Leitbild der „Sozialen Stadt“, sondern korrigiert vielmehr gegenwärtige Defizite durch eine Sensibilisierung und Fokussierung auf den (sozialen) Raum. Das Leitbild der „Sozialen Lokalisierung“ erfordert nach Einschätzung des Autors eine Dezentralisierung von Entscheidungen, eine Delegation von Macht in die Quartiere und an die Bewohner sowie eine stärkere Fokussierung, sodass die Strategien und Maßnahmen kleinteilig an Bedarf und vorhandene Potenziale angepasst werden können (341).

Während die Regulationstheorie seit längerer Zeit den Rahmen zahlreicher Untersuchungen bildet, finden die Stadtregimetheorie sowie das Konzept des Sozialkapitals erst in jüngster Zeit zunehmend Anwendung und Berücksichtigung. Eine Kombination der drei Theorien wurde bislang nicht versucht. Dem Autor ist dies zugute zu halten. Insbesondere wappnet er sich gegenüber einer Kritik an der Verwendung des Sozialkapitalkonzepts, das Gefahr läuft, Strukturen und Ursachen von Ungleichheit und städtischer Entwicklung zu gering zu bewerten. Auch hat Schnur in beeindruckender Weise gezeigt, wie „weiche“ Kriterien und damit Faktoren des Sozialkapitals operationalisiert und empirisch untersucht werden können. Explorativ führt diese Form der qualitativen Sozialforschung, die mit quantitativen Elementen ergänzt wurde, zu kleinräumig differenzierten Ergebnissen. Dennoch sei an dieser Stelle auch eine Kritik erlaubt: Die vorliegende Veröffentlichung hätte gegenüber der Dissertationsfassung deutlich gekürzt und an einigen Stellen stärker vom konkreten Beispiel und Berliner Kontext gelöst werden können. Beispielsweise ist es für eine Buchfassung nicht notwendig, den Stadtteil Moabit über 50 Seiten darzustellen. Damit stehen die Schlussfolgerungen für die Stadtteilpolitik, die deutlich kürzer ausfallen, in einem Missverhältnis. Auch die sehr berlinspezifischen Ausführungen zu den Akteuren im Auswertungsteil der empirischen Ergebnisse hätten gekürzt und für eine breitere Leserschaft stärker verallgemeinert werden können. Das umfassende Wissen des Autors hätte darüber hinaus nicht in zahlreiche Exkurse gepackt werden müssen. Bei der Erläuterung des Untersuchungsdesigns hätte er z.B. gut den Rekurs auf den Methodenstreit in der deutschen Soziologie streichen können. Dennoch ist die Lektüre des Buches für Vertreter aus Verwaltung, Kommunalpolitik und Stadtforschung gleichermaßen gewinnbringend und bereichert die Diskussion um eine Bewertung gegenwärtiger Programme und Strategien, wie z.B. das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“, mit neuen und erfrischenden Argumenten.

Bettina Reimann, Berlin

Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Britta Bannenberg, Universität Bielefeld, Kriminologie, Strafverfahrensrecht und Strafrecht, Postfach 10 01 31, 33501 Bielefeld, E-Mail: britta.bannenberg@uni-bielefeld.de

Dr. rer. pol. Busso Grabow, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, Arbeitsbereich Wirtschaft und Finanzen, Straße des 17. Juni 112, 10623 Berlin, E-Mail: grabow@difu.de

Dr. Paul von Kodolitsch, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, Arbeitsbereich Fortbildung, Straße des 17. Juni 112, 10623 Berlin, E-Mail: kodolitsch@difu.de

Werner Leonhardt, Beigeordneter, Landeshauptstadt Düsseldorf, 40200 Düsseldorf, E-Mail: werner.leonhardt@stadt.duesseldorf.de

Dr. phil. Dietrich Oberwittler, Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht, Günterstalstr. 73, 79100 Freiburg i.Br., E-Mail: d.oberwittler@iuscrim.mpg.de

Dr. rer. soc. Bettina Reimann, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, Arbeitsbereich Stadtentwicklung und Recht, Straße des 17. Juni 112, 10623 Berlin, E-Mail: reimann@difu.de

Prof. Dr. Christian Schraper, Universität Koblenz-Landau, Rheinau 1, 56075 Koblenz, E-Mail: schrapp@uni-koblenz.de

Prof. Dr. Walter Siebel, Carl von Ossietzky-Universität Oldenburg, Institut für Soziologie, AG Stadtforschung, 26111 Oldenburg, E-Mail: walter.siebel@uni-oldenburg.de

Dipl.-Päd. Silke Spies, Universität Koblenz-Landau, Rheinau 1, 56075 Koblenz, E-Mail: spies@uni-koblenz.de

Dr. Jan Wehrheim, Carl von Ossietzky-Universität Oldenburg, Institut für Soziologie, AG Stadtforschung, 26111 Oldenburg, E-Mail: jan.wehrheim@uni-oldenburg.de

PD Dr. Olaf Winkel, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut für Politikwissenschaft, Scharnhorststraße/Platz der Weißen Rose 100, 48151 Münster, E-Mail: Olaf.Winkel@fhu.verwalt-berlin.de

DEUTSCHE ZEITSCHRIFT FÜR KOMMUNALWISSENSCHAFTEN

versteht sich als Forum für alle an der Stadt- und Gemeindeforschung beteiligten kommunalwissenschaftlichen Disziplinen.

In ihren Beiträgen befassen sich in- und ausländische Autorinnen und Autoren mit Fragen von aktueller Bedeutung für die kommunale Praxis und den kommunalen Erfahrungsaustausch.

Die Buchbesprechungen stellen eine Orientierungshilfe im kommunalen Schrifttum dar.

Die Zeitschrift wendet sich nicht nur an Fachwissenschaftlerinnen und Fachwissenschaftler, sondern bietet auch Leserinnen und Lesern aus der Kommunalpolitik und der Praxis in den Stadtverwaltungen notwendige Informationen.

Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Das Jahresabonnement kostet 35,- Euro zuzüglich Versandkosten.

ISSN 1617-8203

Die englischsprachige Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel „German Journal of Urban Studies“ im Internet (www.difu.de) zugänglich.

Bitte ausschneiden oder kopieren

BESTELLCOUPON

einsenden an:

Deutsches Institut für Urbanistik
Postfach 12 03 21, 10593 Berlin

oder per Fax:

030 / 39 001 275

Ich (wir) abonniere(n) die Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften zum Jahresabonnementspreis von 35,- Euro zuzüglich Versandkosten. Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Kündigung des Abonnements sechs Wochen vor Jahresende beim Deutschen Institut für Urbanistik, Postfach 12 03 21, 10593 Berlin.

Name/Vorname: _____

Straße: _____

PLZ/Ort: _____

Datum: _____ Unterschrift: _____

Diese Bestellung kann innerhalb von 14 Tagen nach Absendung des Bestellcoupons schriftlich beim Deutschen Institut für Urbanistik widerrufen werden. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs innerhalb dieses Zeitraums (Datum des Poststempels).

Datum: _____ Unterschrift: _____

