

Städtebauliche Kriminalprävention auf Evidenzbasis

Vorläufige Erfahrungen mit Kommunen im Rahmen der hessischen Sicherheitsinitiative KOMPASS

Dominik Erb, Britta Bannenberg, Frederik Herden & Tim Pfeiffer

Seit Beginn des Jahres 2018 führt die Professur für Kriminologie der Justus-Liebig-Universität Gießen im Auftrag des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport eine wissenschaftliche Begleitung des Projekts KOMPASS (Kommunalprogramm Sicherheitssiegel) durch. In diesem Projekt geht es darum, in anfangs vier Modellkommunen, mittlerweile über 20 Kommunen (und dem bekundeten Interesse von über 70 Kommunen), danach in weiteren Städten und Kommunen des Landes Hessen passgenaue Sicherheitskonzepte durch die beteiligten Städte und Kommunen und die Polizei zu erarbeiten und umzusetzen.

Zielsetzungen von KOMPASS und erste Eindrücke aus der Begleitforschung

Ziel von KOMPASS ist, „mehr Sicherheit zu schaffen“, wobei die Kriminalitätslage vor Ort genauso adressiert werden soll wie die subjektive Situation der Kriminalitätsfurcht. Die Polizei tritt mit interessierten hessischen Kommunen in Kontakt und initiiert erste Bemühungen um eine Regionalanalyse. Die Professur unterstützt

diese Bemühungen durch (repräsentative) Bevölkerungsbefragungen zu Opferwerdung sowie Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls und versucht, mit Begehungen, Treffen der Verantwortlichen, Analysen der Kriminalitätslage und der örtlichen Sicherheitsprobleme eine Vernetzung der Akteure ebenso zu fördern wie einen Blick auf relevante Problemlagen und mögliche kriminalpräventive Lösungsansätze. Dabei sollen vor allem evidenzbasierte kriminalpräventive Maßnahmen erörtert werden (wenn

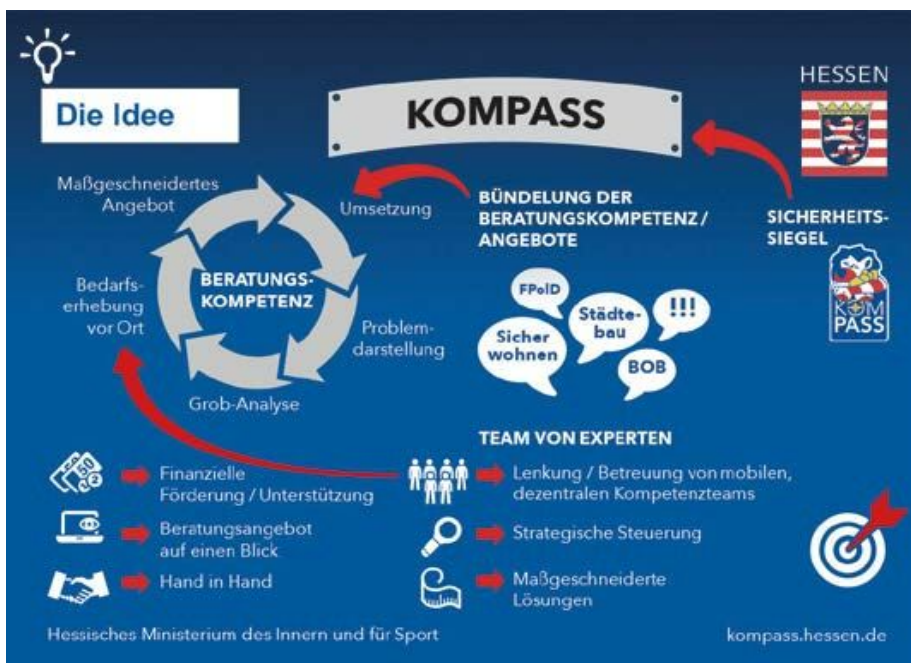


diese denn vorhanden sind). Das Siegel soll Kommunen motivieren, passgenaue Sicherheitskonzepte unter Beteiligung der Bürger und anderer gesellschaftlicher Akteure umzusetzen und der Aufgabe dauerhaft Aufmerksamkeit zu schenken.

Hier sollen noch keine umfassenden Ergebnisse der ersten ca. 15 Befragungen und Regionalanalysen präsentiert werden, sondern erste Eindrücke. Es fällt auf, dass bestimmte Probleme bei allen Städten und Kommunen eine Relevanz haben. Zu diesen zählen städtebauliche Aspekte, die von den Städten und Kommunen nicht primär mit Sicherheit oder mit der Beeinträchtigung des Sicherheitsgefühls in Verbindung gebracht werden.

Relevanz der städtebaulichen Kriminalprävention

Städtebauliche Kriminalprävention¹ ist in der Kriminologie längst als Ausprägung situativer Kriminalprävention² ein anerkanntes Handlungsfeld zur Implementierung evidenzbasier-



¹ Siehe die Empfehlungen unter dem Stichwort „Städtebau“ auf www.polizei-beratung.de.

² Zur situativen Kriminalprävention allgemein Bowers/Johnson, in Weisburd et al. (Eds.) 2016, S. 111 ff.

ter Kriminalprävention innerhalb der Zuständigkeit von Städten und Kommunen und stellt auch innerhalb der hessischen Polizei im Präventionsbereich (E4) einen Schwerpunkt³ dar. Dies liegt insbesondere auch darin begründet, dass der Einfluss der Wohnumwelt und deren Nutzungsstrukturen in Bezug auf die Entstehung und Entwicklung von Kriminalitätsstrukturen weitgehend unbestritten⁴ sind. So hat u. a. die Veränderung von Tatgelegenheiten innerhalb des öffentlichen Raumes Auswirkungen auf potenzielle Täter sowie Opfer und Dritte im Rahmen ihrer Kriminalitätsfurcht.⁵ Wenngleich, so schon Kube 2003 zutreffend, „in einem stringenten Sinne keine monokausalen Zusammenhänge zwischen Raumfaktoren und Kriminalität“⁶ festgestellt werden können, lassen sich Wechselbeziehungen insoweit identifizieren, als dass die Gestaltung des öffentlichen Raumes das Auftreten von Kriminalität in gewissem Maße begünstigen⁷ und somit diesem Phänomen auch entgegenwirken kann. Müller formulierte hierzu metaphorisch: „Die bauliche Umwelt ist nur als ein Mosaikstein zu verstehen, der mit vielen anderen – vor allem sozialen Komponenten – das Gesamtbild ‚Kriminalität‘ ergibt.“⁸

Allerdings zeigen die Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit hessischen Kommunen, dass Kenntnisse über die Funktionsweise und Bedeutung dieses Präventionsbereiches dort, wo sie aufgrund ihres Zuständigkeitsbereiches primär nötig wären – nämlich innerhalb der kommunalen Ordnungs- und Stadtplanungämter – großteils nicht oder nur in Ansätzen vorhanden sind und auch die Thematik als solche zum Teil auf Skepsis stößt.⁹ Auch zeigt sich, dass es im kommunalen Bauplanungsprozess nach wie vor die Ausnahme¹⁰ darstellt, dass kriminalpräventive Aspekte unter Rückgriff auf evidenzbasierte Erkenntnisse im Bereich der städtebaulichen Kriminalprävention Eingang in die Abwägung finden. Diese Divergenz zwischen über die Jahre wissenschaftlich gewonnener Evidenz sowie theoretischem Wissen und deren Berücksichtigung in der Praxis stellt nach wie vor eine Herausforderung dar und sollte die Wissenschaft (und die Polizei) motivieren, die kommunalen Akteure für diesen Bereich hinreichend zu sensibilisieren und zu schulen.

Dabei muss neben konkreten Maßnahmen, die die Entstehung von sog. Hotspots (Kriminalitätsschwerpunk-

ten)¹¹ vorbeugen bzw. diese reduzieren, eindämmen oder ggf. auch auflösen können, auch ein Schwerpunkt in Bezug auf die theoretische Basis, die Funktionsweise und den Sinn und Zweck städtebaulicher Kriminalprävention gelegt werden. Denn die langfristige und vor allem nachhaltige Umsetzung evidenzbasierter Strategien in diesem Bereich setzt theoretische Grundlagen zwingend voraus. Während sich die grundsätzliche Bedeutung bereits daraus ergibt, dass Bauvorhaben typischerweise Jahrzehnte überdauern sollen, stellt die theoretische Basis, aus welcher konkrete Maßnahmen abgeleitet werden, sowie deren kriminalpräventive Wirkungsweise nach wie vor Sonderwissen dar.¹²

Der Erfolg solcher Maßnahmen hängt letztlich auch – wie die Entstehung von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht selbst – vom Zusammenspiel von baulichen und sozialen Faktoren und dabei der Interaktion von Individuen mit ihrer Umwelt ab, womit dem Städtebau die Rolle bloß einer, wenngleich nicht unwesentlichen, Stellschraube – oder eines Mosaiksteins – innerhalb dieses komplexen Gefüges zukommt. Nur unter Berücksichtigung der Erkenntnis, dass Kriminalität wie auch die Furcht vor jener nicht monokausal entstehen, können individuelle Maßnahmen erarbeitet und implementiert werden.¹³

Gemeinsamkeiten hessischer Kommunen

Innerhalb der bereits untersuchten Kommunen lassen sich Ähnlichkeiten erkennen. So verfügt (fast) jede Kommune über sog. Angsträume, also Orte im öffentlichen Raum, die – so auch das Ergebnis der bislang durchgeführten Bürgerbefragungen – insbesondere zur Nachtzeit, aber teilweise auch zur Tageszeit aus Angst vor (befürchteter) Kriminalität gemieden werden, da sich dort Unsicherheitsgefühle bündeln.¹⁴ Diese Erkenntnis ist zwar nicht verwunderlich, allerdings sowohl für das Sicherheitsempfinden und damit die Lebensqualität der Bevölkerung innerhalb einer Kommune als auch hinsichtlich der objektiven Sicherheit problematisch. Eine ausgeprägte Kriminalitätsfurcht kann regelmäßig die individuelle Lebensqualität beeinflussen, indem bestimmte Verhaltensweisen der Bürgerinnen und Bürger – wie beispielsweise außerhäusliche Aktivitäten – eingeschränkt

oder unterlassen werden und zudem Ressourcen in Gestalt von Zeit und Geld für den Schutz vor Kriminalität aufgewendet werden.¹⁵ Diese Verhaltensweisen können in Gänze zu einem Rückgang sozialer Aktivitäten in öffentlichen Räumen und damit einhergehend zur Abnahme informeller Sozialkontrolle¹⁶ führen, was aufgrund der zurückbleibenden Incivilities die Entstehung von Kriminalität bzw. deren Verfestigung begünstigen kann, insbesondere dann, wenn die öffentlichen Räume hierdurch ihre sozial-integrative Funktion verlieren.¹⁷

Weiterhin zeigt sich, dass die durch die Bevölkerung beschriebenen Angstorte sich vielfach ähneln. So handelt es sich regelmäßig um Bahnhöfe und deren Vorplätze, Unterführungen, U-Bahn-Stationen, Parkanlagen bei Dunkelheit, bestimmte Straßen oder Orte im Innenstadtbereich u. Ä. – gemeinhin um Orte, welche zwar tagsüber eine hohe Frequenz erfahren, welche aber zur Abend- und Nachtzeit stark abnimmt. Die beschriebenen Plätze sind zudem oftmals in ihrem baulichen Erscheinungsbild unübersichtlich, nur mangelhaft beleuchtet, anonym und weisen darüber hinaus vielfältige Verfalls- und Desorganisationerscheinungen (Beschädigungen, Graffiti, Schmierereien, etc.) auf. Auch dies ist vor dem Hintergrund kriminologischer Forschung in diesem Bereich¹⁸ nicht überraschend und dennoch verfügt (fast) jede Kommune über Orte, die diese Kriterien erfüllen.

³ Von spezialisierter Beratung bis hin zur Verleihung eines Gütesiegels.

⁴ Schwind, in Jehle (Hrsg.) 2001, S. 25–42; Bannenberg 2006, S. 775 ff.

⁵ Schmidt, in Wulf (Hrsg.) 2014, S. 86.

⁶ Kube 2003, S. 65 f.; Flade MschrKrim 1996, S. 114 ff.

⁷ Kilb 2011, S. 121 f.

⁸ Müller 2015, S. 6.

⁹ Vergleichbare Schilderung auch bei Müller 2015, S. 6.

¹⁰ So auch Dünkel/Schmidt, in Walsh et al. (Hrsg.) 2018, S. 743.

¹¹ Dazu Braga/Papachristos/Hureau 2012; beachte die Strategie des britischen Homeoffice zur Kriminalprävention (Modern Crime Prevention Strategy, 2016); zum Thema Hotspots werden von dem College of Policing/What Works Centre for Crime Reduction Kurzanleitungen zur Verfügung gestellt: The effects of Hot-Spot Policing on Crime: What Works Briefing, Sept. 2015.

¹² Hermann/Laue, in Jehle (Hrsg.) 2001, S. 89 ff.; vgl. auch die Ergebnisse des Projekts transit, transit-online.info/home.html

¹³ Umfassend Starcke 2019; Birkel u.a. 2019, S. 45 ff.

¹⁴ Kasper 1998, S. 108.

¹⁵ LKA NRW 2006.

¹⁶ Müller 2015, S. 66.

¹⁷ Müller 2015, S. 66; Starcke 2019.


¹⁸ Hermann, Kriminalistik 2011, S. 385 ff.

Zudem zeigt sich, dass oftmals dem u. a. durch die bauliche Gestaltung beeinträchtigten Sicherheitsempfinden innerhalb der Kommunen nicht der Wert beigemessen wird, der erforderlich wäre, um von vornherein entgegenwirkende Maßnahmen zu ergreifen. Hierbei wird auch die von den Bürgerinnen und Bürgern verspürte Kriminalitätsfurcht an bestimmten Orten – oftmals auch mit Verweis auf PKS-Daten – regelmäßig nicht ausreichend ernst genommen. Insbesondere das bereits zuvor beschriebene Zusammenspiel zwischen subjektivem Sicherheitsempfinden und dessen mögliche mittelbaren Auswirkungen auf die objektive Sicherheitslage werden – wie auch damit einhergehend die negativen Auswirkungen auf die Lebensqualität vor Ort – gemeinhin oftmals unterschätzt.



Passgenaue kriminalpräventive Maßnahmen sind anzustreben

Wenngleich sich die Probleme auch im städtebaulichen Bereich innerhalb der verschiedenen Kommunen ähneln, bedarf es aufgrund der Komplexität menschlichen Verhaltens und Empfindens wie auch der Entstehung von Kriminalität, der sie bedingenden Faktoren und den Spezifika unterschiedlicher Arten von Delikten einer individuellen Betrachtung des baulichen und sozialen Gefüges vor Ort, um geeignete, effektive und passgenau zugeschnittene Maßnahmen aufgrund wissenschaftlicher Evidenz implementieren zu können. Grundsätzlich lassen sich konkrete Lösungen in teils banal klingenden Empfehlungen finden (bessere Beleuchtung, hell und ansprechend gestaltete Unterführungen, übersichtliche Sichtachsen in Parks und innenstädtischen Räumen, Wohnanlagen mit parzellierten, überschaubaren und damit kontrollierbaren Teilbereichen, grundsätzlich Maßnahmen des sogenannten „defensible space“, übersichtliche Verkehrsgestaltungen und Parkmöglichkeiten, Verkehrsberuhigung und kontrollierbar gestalteten Wohnanlagen, nur teilweise Videoschutzanlagen u. v. m.).¹⁹ Werden Neubaugebiete errichtet, wäre die Berücksichtigung kriminalpräventiver Erkenntnisse im Bau- und Planungsprozess wünschenswert. Aktuell stehen in vielen von uns begleiteten Kommunen derartige Bauvorhaben mit teilweise erheblichen Größenordnungen an (Neuplanun-

Was ist KOMPASS?



- Alle Partner, die Aufgaben im Bereich der Sicherheit wahrnehmen, handeln gemeinsam.
 - Ordnungsbehörden, kommunale Dienstleister, ÖPNV, Feuerwehren, Handel & Handwerk, Schulen & Vereine...
 - aktive Bürgerbeteiligung
 - Bürgerversammlungen, Bürgersprechstunden, Ortsbegehungen
- Ansprechpartner der Kommune ist der KOMPASS-Berater

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
kompass.hessen.de

gen mit Wohnraum in ehemaligen Kasernengebieten oder im Innenstadtbereich; Abriss alter Industrieanlagen mit Planungen von 300 bis 400 Wohnungen, teilweise in Verbindung mit Gewerbe u. a. m.). Es verbieten sich in diesem Zusammenhang trotz ähnlicher Problemlagen Pauschallösungen.²⁰ Gerade dies steht allerdings im Widerspruch zu dem Bedürfnis der Kommunen, eine möglichst allgemeine Anleitung zur Durchführung wirksamer kriminalpräventiver Maßnahmen zu erhalten.²¹ Diese Divergenz lässt sich letztlich nur durch eine möglichst individuelle wissenschaftliche Betreuung auflösen und stellt daher die Arbeit kommunal Verantwortlicher (und der Polizei) vor praktische Herausforderungen. Auch wird nach der Implementierung städtebaulicher Maßnahmen der nachträglichen Evaluation jener eine große Bedeutung zukommen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Evaluation kriminalpräventiver Maßnahmen auch in den Kommunen, die bereits Kriminalprävention betreiben, bislang alles andere als flächendeckend²² erfolgt.

Fazit

In einem ersten Fazit ist zu konstatieren, dass das Interesse der hessischen Kommunen, an diesem Programm teilzunehmen, enorm ist. Das Ministerium des Innern und für Sport hatte also einen Nerv getroffen. Städtebauliche Kriminalprävention darf folglich nicht als ein Instrument

kurzfristigen Handelns verstanden werden, sondern ihr muss ein fester Platz innerhalb ordnungs- und stadtplanungspolitischen Agierens zukommen. Insgesamt lassen sich aufgrund des breiten Evidenzstandes insbesondere bei der Neuplanung von Baugebieten vielfach Risikofaktoren reduzieren. Die städtebauliche Kriminalprävention ist daher eines der entscheidenden Handlungsgebiete der Kommunen, das dazu beitragen kann, das subjektive Sicherheitsempfinden wie auch die objektive Sicherheitslage nachhaltig zu verbessern und bei Berücksichtigung im Rahmen von Bauplanungsprozessen Problemlagen wie der Entstehung von Hotspots im Vorhinein präventiv entgegenzuwirken. Die Sensibilität und das Fachwissen, hierfür innerhalb der Kommunen zu schaffen und auszubauen, stellt daher einen wesentlichen Beitrag innerhalb der KOMPASS-Initiative dar.

Dominik Erb, Frederik Herden und Tim Pfeiffer sind wissenschaftliche Mitarbeiter an der Professur für Kriminologie der Justus-Liebig-Universität in Gießen.

Kontakt: kompass@recht.uni-giessen.de.

Prof. Dr. Britta Bannenberg, Professur für Kriminologie an der JLU Gießen, Projektleiterin KOMPASS.

Kontakt: britta.bannenberg@recht.uni-giessen.de.

Literaturverzeichnis

Bannenberg, Britta (2006): Städtebau und Kriminalprävention. In: Feltes, Thomas/Pfeiffer, Christian/Steinhilper, Gernot (Hrsg.): Kriminalpolitik und ihre

¹⁹ www.polizei-beratung.de, Stichwort Städtebau mit umfangreichen Materialien.

²⁰ So auch Schmidt, in Wulf (Hrsg.) 2014, S. 85 f.

²¹ Hermann/Dölling, in Walsh et al. (Hrsg.) 2018, S. 710.

²² Mit unserer Erfahrung übereinstimmend: Hermann/Dölling, in Walsh et al. (Hrsg.) 2018, S. 717.

wissenschaftlichen Grundlagen. Festschrift für Professor Dr. Hans-Dieter Schwind zum 70. Geburtstag, S. 775–790, C. F. Müller: Heidelberg.

Birkel, Christoph/Church, Daniel/Hummelsheim-Doss, Dina/Leitgöb-Guzy, Nathalie/Oberwittler, Dietrich (2019): Der Deutsche Viktimisierungssurvey 2017. Bundeskriminalamt: Wiesbaden.

Bowers, Kate J./Johnson, Shane D. (2016): Situational Prevention, in: Weisburd, David/Farrington, David P./Gill, Charlotte (Eds.): *What Works in Crime Prevention and Rehabilitation*, S. 111–135, Springer: New York u. a.

Braga, Anthony/Papachristos, Andrew/Hureau, David (2012): Hot spots policing effects on Crime. *Campbell Systematic Reviews*.

Dünkel, Frieder/Schmidt, Katrin (2018): Evidenzorientierte Kriminalprävention im Bereich der Stadtplanung – Zur Anwendung kriminalpräventiver Erkenntnisse in der städtebaulichen Praxis, in: Walsh, Maria/Pniewski, Benjamin/Kober, Marcus/Armborst, Andreas (Hrsg.): *Evidenzorientierte Kriminalprävention in Deutschland. Ein Leitfaden für Politik und Praxis*, S. 743–757, Springer: Wiesbaden.

Flade, Antje (1996): Öffentliche Sicherheit in den ostdeutschen Großsiedlungen, in: *MschrKrim* (2), S. 114–124.

Hermann, Dieter (2011): Heidelberger Audit Konzept für urbane Sicherheit (HAKUS). *Kriminalistik* (6), S. 385–387.

Hermann, Dieter/Dölling, Dieter (2018): Grundlagen und Praxis der Kommunalen Kriminalprävention, in: Walsh, Maria/Pniewski, Benjamin/Kober, Marcus/Armborst, Andreas (Hrsg.): *Evidenzorientierte Kriminalprävention in Deutschland. Ein Leitfaden für Politik und Praxis*, S. 709–727, Springer: Wiesbaden.

Hermann, Dieter/Laue, Christian (2001): Ökologie und Lebensstil. Empirische Analysen zum „broken windows“-Paradigma. In: Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): *Raum und Kriminalität*, S. 89–120, Forum Verlag Godesberg: Mönchengladbach.

Kasper, Birgit (1998): Die Angst aus Räumen. Untersuchung von Angst in den Städten und von kommunalen Strategien zur Auseinandersetzung mit städtischen Angsträumen, Universität Kassel: Kassel.

Kilb, Rainer (2011): *Jugendgewalt im städtischen Raum. Strategien und Ansätze im Umgang mit Gewalt*, 2. Aufl., Springer VS: Wiesbaden.

Kube, Edwin (2003): Städtebau und Kriminalität. Fördert die Unwirtlichkeit unserer Städte Kriminalität? In: *Der Bürger im Staat* (1), S. 65–69.

LKA NRW (2006): Individuelle und sozialräumliche Determinanten der Kriminalitätsfurcht. Sekundäranalyse der Allgemeinen Bürgerbefragungen der Polizei in Nordrhein-Westfalen, Kriminalistisch-Kriminologische Forschungsstelle, Forschungsberichte Nr. 4: Düsseldorf.

Müller, Nadja (2015): *Kriminalprävention durch Baugestaltung*, Lit-Verlag: Münster.

Schmidt, Lisa (2014): *Kriminalprävention an Orten – Begriff, Kriterien, Strategien*, in: Wulf, Rüdiger (Hrsg.): *Kriminalprävention an Orten – Wissenschaftliche Grundlagen und praktische Maßnahmen*, S. 79–93, Tübinger Schriften und Materialien zur Kriminologie (28): Tübingen.

Schwind, Hans-Dieter (2001): *Wohnumwelt und Kriminalität – Eine pragmatisch orientierte Betrachtung*, in: Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): *Raum und Kriminalität*, S. 25–42, Forum Verlag Godesberg: Mönchengladbach.

Starcke, Jan (2019): *Nachbarschaft und Kriminalitätsfurcht. Eine empirische Untersuchung zum Collective-Efficacy-Ansatz im Städtevergleich*. Springer VS: Wiesbaden.