

## Bürgerengagement in der kommunalen Kriminalprävention: Beiträge aus der aktuellen Forschung (Teil 2) zu den Entwicklungsmöglichkeiten

(Panel beim 13. Deutschen Präventionstag am 3. Juni 2008 in Leipzig mit Dr. Bernhard Frevel, Wolfgang Kahl, Marcus Kober, Verena Schreiber, Henning van den Brink, Dr. Jens Wurtzbacher)



*zusammengefasst von Wolfgang Kahl und Marcus Kober*

Die Einbindung von Bürgern in das Handlungsfeld „kommunale Sicherheit“ wirft eine Reihe praktischer und theoretischer Probleme auf, etwa: Wie lässt sich die Bevölkerung für ein ehrenamtliches Engagement in Präventionsgremien gewinnen?



Sind kommunale Präventionsgremien politisch ausreichend legitimiert, verbindliche Entscheidungen über die Initiierung und Ausgestaltung lokaler Präventionsansätze zu treffen?

Aufbauend auf einer Bestandsaufnahme zur Konzeption und ermittelten Realität des Bürgerengagements in der kommunalen Kriminalprävention, werden im zweiten Veranstaltungsteil dessen Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten erörtert.

Auf Basis der ermittelten Befunde sind einige Kernthesen zum aktuellen Stand des Bürgerengagements im Rahmen der kommunalen Kriminalprävention formuliert.

An diese Thesen anknüpfend werden Probleme der Einbindung von Bürgern in ein System der lokalen Sicherheitspolitik in Form einer Podiumsdiskussion präzisiert und vertieft.

Ziel dieses geleiteten Gedankenaustausches ist es, ergänzt durch Erfahrungen und Einschätzungen des Auditoriums, eine Zwischenbilanz zum Leitbild des Bürgerengagements im Konzept der kommunalen Kriminalprävention zu ziehen und Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen.


### **Vorbemerkung:**

Trotz unterschiedlicher Konnotationen werden nachfolgend die Begriffe „Bürgerschaftliches Engagement, Bürgerbeteiligung, Bürgerpartizipation, bürgerschaftliche Teilhabe“ weitgehend synonym gebraucht. Gemeint ist das freiwillige Engagement der Menschen in nahezu allen Bereichen des öffentlichen Lebens. Die Teilnahme an der verfahrensmäßigen politischen Willensbildung (durch Wahlen) wäre mit dem Begriff der „politischen Partizipation“ des Bürgers zu beschreiben.

**Grundlage**

**Bürgerschaftliches Engagement** ist eine zentrale Kategorie für die Qualität einer an den Maßstäben des Grundgesetzes orientierten Gesellschaft.

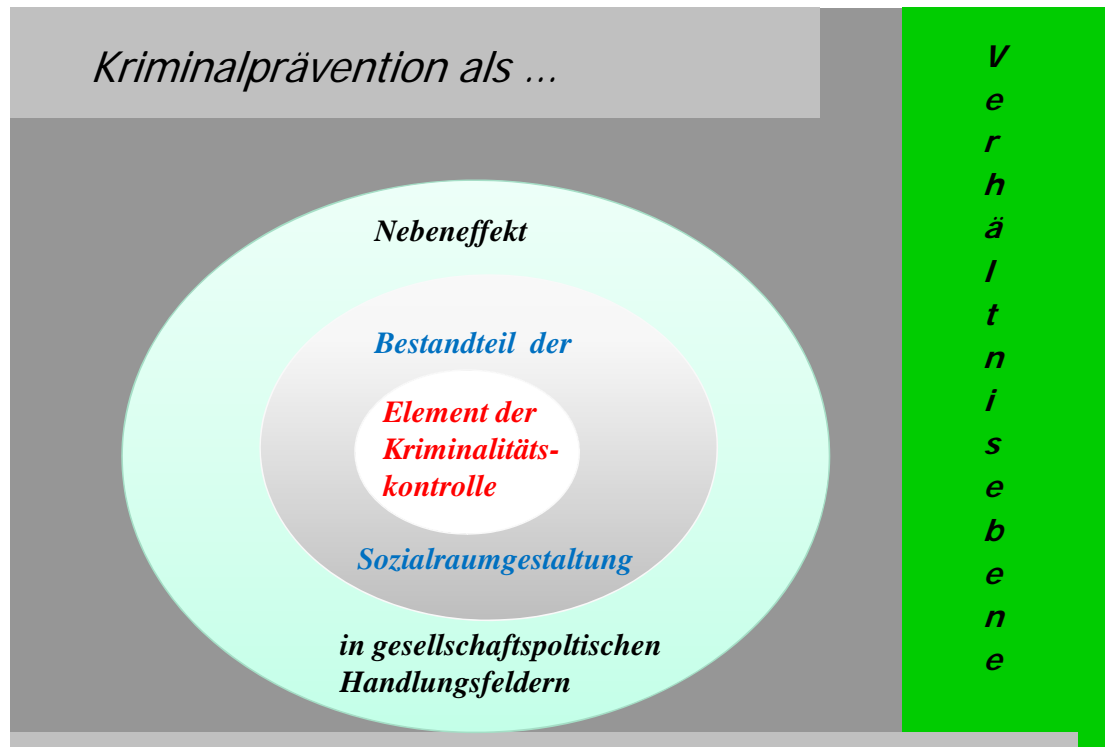
Die Bedeutung von Bürgerpartizipation für das Gemeinwesen geht daher weit über Fragestellungen zur Sicherheitsgewährleistung oder Kriminalprävention hinaus.



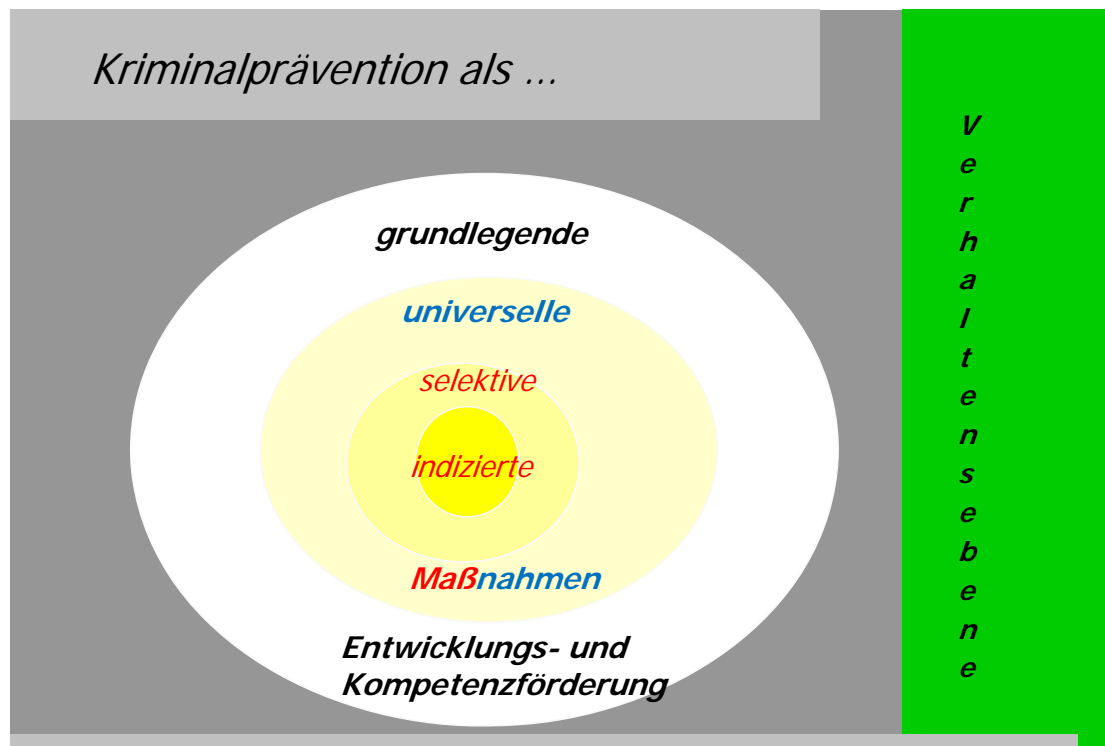
### Diskussionsimpuls:

*Teilen Sie die Auffassung von Frau Steffen (DPT-Gutachten, S.87, These 6) das „bürgerschaftliches Engagement als Bestandteil des Sozialkapitals einer Gesellschaft ... sich auch positiv auf die Sicherheit einer Gesellschaft und das Sicherheitsgefühl ihrer Bürger auswirkt – und zwar schon ganz generell, ohne dass sich Bürger konkret im Bereich der Kriminalprävention engagieren“ ?*

Während der Diskussion zu dieser Frage wird deutlich, dass es darauf ankommt, die Reichweite des Präventionsbegriffs sowohl auf der Verhältnis- als auch auf der Verhaltensebene zu bedenken. Bei einem sehr engen Ansatz, der an konkreten Risiken anknüpft, reicht ein allgemeines gesellschaftliches Engagement nicht aus, um spezifische Problemlagen zu beheben. Im Sinne eines Ursachen reflektierenden Verständnisses hingegen scheint sich die These zu bestätigen und es ist zu schlussfolgern,



dass eine generelle Aktivierung von Bürgerteilhabe in unterschiedlichen gesellschaftlichen bzw. politischen Handlungsfeldern – also eine Qualitätsverbesserung der Gesellschaft – auch beachtlichen kriminalpräventiven Nutzen entfalten könnte.



Zur Bewertung des bürgerschaftlichen Engagements in allen deutschen Regionen, Landkreisen und Städten hat die Prognos AG im Sommer 2008 eine breit angelegte Telefonbefragung mit bundesweit 44.000 Interviews durchgeführt. Der aus den gewonnenen empirischen Daten im Auftrag der AMB Generali (Versicherungsholding) entstandene Engagementatlas 2009 bietet drei zentrale Analysen:

- regional differenzierte Aussagen zu Grad, Umfang und Themenschwerpunkten des aktuellen und zukünftigen bürgerschaftlichen Engagements,
- Bezifferung des volkswirtschaftlichen Nutzens aus dem bürgerschaftlichen Engagement
- Szenario, welche Herausforderungen und Trends im bürgerschaftlichen Engagement auf die Gesellschaft zukommen und welche zukünftigen Engagementpotentiale in den Regionen vorhanden sind.

Damit ergänzt die Studie insbesondere den vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) finanzierten und alle fünf Jahre wiederholten Freiwilligensurvey (nächste Wiederholung für das Jahr 2009 in Vorbereitung).

## 1. These

Eine **generelle Aktivierung von Bürger-  
teilhabe** in unterschiedlichen gesellschaftlichen  
bzw. politischen Handlungsfeldern (= eine  
generelle Qualitätsverbesserung der  
Gesellschaft) könnte **auch beachtlichen  
kriminalpräventiven Nutzen** entfalten.



Wissenslücken über das bürgerschaftliche Engagement wollen auch zwei neue Forschungsprojekte am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) schließen. Am Ende des ersten Projekts sollen Handlungsempfehlungen für die Politik die Frage beantworten, wie sich die Rahmenbedingungen für Engagement verbessern lassen. Erste Ergebnisse sollen im Frühsommer 2009 vorliegen. Das zweite Projekt untersucht das Verhältnis von Migration und Zivilengagement. Wie beeinflusst gesellschaftliche Vielfalt / Diversität die Gemeinwohlorientierung und das bürgerschaftliche Engagement? Auch soll die Rolle von ethnischen zivilgesellschaftlichen Organisationen für die Integration von Migranten geklärt werden.

### Diskussionsimpuls:

*Sodann ist zu fragen, wie sich Bereitschaft und Möglichkeit zur Bürgerbeteiligung in ihrer großen Vielfalt aktivieren und fördern ließe?*

In diesem Zusammenhang ist der Startschuss für das bundesweite Projekt der Bundesregierung „Migrantenorganisationen als Träger von Freiwilligendiensten“ am 01. Dezember 2008 zu erwähnen: Zunächst soll der Türkische Bund Berlin als Träger von Jugendfreiwilligendiensten, wie dem Freiwilligen Sozialen Jahr (FSJ) oder dem Freiwilligen Ökologischen Jahr (FÖJ) qualifiziert werden. Im Verlauf des dreijährigen Projekts sollen weitere bundesweite Migrantenorganisationen folgen, die bei der Entwicklung pädagogischer Konzepte, bei der Gewinnung und Anleitung von Einsatzstellen sowie der verwaltungstechnischen Umsetzung unterstützt werden. Mehr Informationen sind bei [www.iss-ffm.de](http://www.iss-ffm.de) erhältlich.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat im Sommer 2007 die Initiative „ZivilEngagement: Miteinander – füreinander“ gestartet und einen „Beauftragten ZivilEngagement“ eingesetzt, um die Vielzahl bürgerschaftlicher Initiativen besser vernetzen, beraten, qualifizieren und fördern zu können. Anfang Dezember 2008 wurde das Internetportal [www.initiative-zivilengagement.de](http://www.initiative-zivilengagement.de) frei geschaltet, das u.a. gute Beispiele präsentiert, die zur Nachahmung anregen. Es zeigt denjenigen Menschen, die sich engagieren wollen, den Weg zu passenden Anlaufstellen. Unter dem Motto „Engagement schlägt Brücken“ werden vom BMFSFJ von 2009 bis 2011 insgesamt 46 ausgewählte Projekte als Beispiele („Leuchttürme“) von herausragendem bürgerschaftlichem Engagement mit jeweils 50.000 EUR gefördert. In Kooperation mit Ländern, Kommunen, den kommunalen Spitzenverbänden und den Wohlfahrtsverbänden sollen die Strukturen bürgerschaftlichen Engagements weiter entwickelt werden mit dem Ziel, einen neuen Freiwilligendienst bundesweit zu etablieren. Dieser Freiwilligendienst aller Generationen startet am 1. Januar 2009. Das Programm hat ein Budget von 23,75 Mio. EUR und sieht neben dem Aufbau der Leuchtturmprojekte den Einsatz mobiler Kompetenzteams vor, die bei der Organisation von Freiwilligenprojekten helfen. Zusätzlich werden 2.000 kommunale Internetplattformen eingerichtet, die als Marktplätze für freiwilliges Engagement dienen. Außerdem sieht das Programm Qualifizierungsmaßnahmen für Freiwillige und Koordinatoren vor. Die im Freiwilligendienst Engagierten genießen unabhängig vom Einsatzfeld den Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung. Zudem sind sie über den Träger Haftpflicht versichert.

Das Bundesministerium des Innern (BMI) wird in einem neuen Arbeitsschwerpunkt „Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Prävention“ vielfältige Projekte vorstellen, welche die Fähigkeit des Einzelnen zu einem friedlichen Miteinander stärken. Dabei sollen Handlungsalternativen zu Gewalt in Konflikt- und Krisensituationen vermittelt und die Kompetenz im Umgang mit extremistischen Ideologien verbessert werden. Eine besondere Rolle kommt der politischen Bildung zu. Insbesondere so genannte bildungsferne und politikferne Gruppen sollen angesprochen werden und für ein gewaltfreies und demokratisches Miteinander gewonnen werden. Es geht darum, von einer im Nachhinein intervenierenden zu einer universell fördernden, den Einzelnen in seinen Fähigkeiten stärkenden Politik zu gelangen (vgl. Ursula von der Leyen / Wolfgang Schäuble: Was die Gesellschaft zusammenhält, Frankfurter Allgemeine Zeitung 06.01.2009, S.11).

Beide Initiativen (BMFSFJ und BMI) sind ein gemeinsamer Schritt, die sozialen Kräfte zu motivieren / zu mobilisieren, die für ein gutes Miteinander wichtig sind. Sie sollen zu Engagement und Bürgersinn und begeistern. Auf die gemeinschaftliche Entwicklung weiterer attraktiver Beteiligungsmöglichkeiten wird es für das Gelingen ankommen. Beispiele können in der Ende 2008 erschienenen Broschüre des BMI „Theorie und Praxis gesellschaftlichen

Zusammenhalts – Aktuelle Aspekte der Präventionsdiskussion um Gewalt und Extremismus“ ([www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de) – Publikationen) gefunden werden.

Die Initiative „mitWirkung!“ der Bertelsmann Stiftung möchte mit durch zwei gerade erschienene Handbücher („Eine Stadt für uns alle – Handbuch zur Entwicklung kommunaler Strukturen für die Jugendbeteiligung“ und „Mitwirkung (er)leben – Handbuch zur Durchführung von Beteiligungsprojekten mit Kindern und Jugendlichen“, beide Gütersloh 2008) die Bereitschaft junger Menschen zur Mitgestaltung ihres Lebensumfeldes anheben und im Dialog mit Jugendlichen eine neue Engagementkultur sowie eine lebendige Demokratie fördern. Im Januar 2009 erscheint bei der Bertelsmann Stiftung zudem die Broschüre „Mitmachen, mitgestalten! Junge Menschen für gesellschaftliches Engagement begeistern“, die einen Überblick zu den Möglichkeiten gibt, Förderbedarfe aufzeigt und beispielhaft gemeinnützige Organisationen bzw. Initiativen mit einem wirkungsvollen Handlungsansatz vorstellt.

Mit den ersten Bürgerstiftungen in Gütersloh und Hannover hat sich seit 1996/97 diese neue Form des bürgerschaftlichen Engagements zu einer großen, bundesweiten Bewegung entwickelt. Gemäß einer Vereinbarung der beim Bundesverband Deutscher Stiftungen organisierten Bürgerstiftungen, definieren sich diese „als unabhängige, autonom handelnde, gemeinnützige Stiftung von Bürgern mit möglichst breitem Stiftungszweck. Sie engagiert sich nachhaltig und dauerhaft für das Gemeinwesen in einem geografisch begrenzten Raum und ist in der Regel fördernd und operativ für alle Bürger ... tätig. Sie unterstützt mit ihrer Arbeit bürgerschaftliches Engagement.“ Zehn Merkmale konkretisieren die zitierte Präambel und können bei [www.die-deutschen-buergerstiftungen.de](http://www.die-deutschen-buergerstiftungen.de) nachgelesen werden.

Hinzuweisen ist ebenfalls auf das von der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) herausgegebene „Bürgerhandbuch“, das viele Informationen und Tipps zum Thema Bürgerengagement enthält.

**Diskussionsimpuls:**

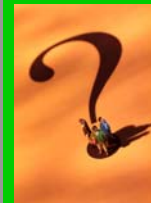
*Ist bürgerschaftliches Engagement tatsächlich – wie dies befürchtet wurde und wird – mit einem Rückzug des Staates aus originären Leistungsbereichen verbunden? Was meinen Sie? Ließe sich dem strukturell vorbeugen?*

Soziale Arbeit, zu der auch viele kriminalpräventive Aktivitäten gehören, ist bisher eng an die Vorstellung eines Sozialstaates geknüpft, der umverteilend agiert und umfangreiche Hilfestellungen in institutionalisierter Form bereithält. Neben einer „Ökonomisierung“ sozialer Dienstleistungen können in den letzten Jahren auch politische Umgestaltungen wahrgenommen werden, die den Menschen zwar eine gewisse Grundversorgung und zeitweise Nothilfen garantieren sollen, aber im Sinne des sog. Subsidiaritätsgedankens auf eine Aktivierung des Einzelnen zu mehr Verantwortung für sich selbst und andere setzen.

Leere öffentliche Kassen aber auch Neupositionierungen des sozialstaatlichen Verständnisses beschleunigen das Umdenken, zugleich ist auch erkennbar, dass die Bedarfe nach sozialen Dienstleistungen nicht zurückgehen werden und Politik und Gesellschaft in ihrer Solidaritätsverpflichtung herausfordern. Die Verlagerung von Risiken auf den Einzelnen muss weiterhin durch auch staatlich organisierte Solidarität ausbalanciert bleiben. Dennoch scheint ein Akzent zur Förderung von Kompetenzen und Aktivierung von Menschen viel versprechender zu sein, als nur auf einen Ausgleich von Defiziten zu leisten.

## 2. These

**Das Gelingen kommunaler Kriminalprävention ist von mehreren unterschiedlichen Bedingungen bzw. Faktoren abhängig, von denen eine zentrale die Bürgerbeteiligung ist.**



### Diskussionsimpuls

*Trotzdem nochmals die Frage, warum Bürgerbeteiligung eine „Gelingensbedingung“ ist? Und nicht nur zeitgemäßes Schmückwerk? Welche Form von Bürgerbeteiligung ist dabei gemeint?*

*Erfüllt die Einbindung „ehrenamtlicher“ Bürger das Ziel bürgerschaftlichen Engagements oder stellt nicht die Einbindung (auch) inkriminierter Personengruppen nicht die eigentliche und viel größere Herausforderung dar?*

*Frau Steffen kam zu dem Ergebnis (Gutachten S.78): „Vielleicht sollte man sich von dem Gedanken trennen, „funktionslose“ Bürger einbinden zu wollen...“ (–angesichts der vielen damit verbundenen strukturellen Schwierigkeiten –)*



## ***Bürgerbeteiligung und Aktivierung***

### Bürgerbeteiligung als

- ...
- ...
- ...

### Aktivierung durch

- ...
- ...
- ...
- ...



Die Diskussion zeigt, dass es vor allem darauf ankommt, Bürger als Betroffene im Gemeinwesen, im Zusammenleben mit anderen Menschen im Sozialraum anzusprechen und ihre Motivation zu fördern. Dabei wurde auch die Frage aufgeworfen, ob übergeordnete kommunale Gremien nun der Motor und Träger vielfältiger gesellschaftlicher und präventiver Aktivitäten sind oder ob vielmehr die eigentlichen präventiven Erfolge mehr oder weniger unabhängig von den Gremien erzielt werden, nämlich durch die zunehmend vernetzte Arbeit der im sozialen Bereich sowohl professionell als auch ehrenamtlich Tätigen. Wichtige Vernetzungen sind vielerorts bereits zwischen den Handlungsfeldern Schule, Jugend- und Sozialarbeit, Vereine und Polizei entstanden und zwar unabhängig von durch Ordnungs- und Polizeibehörden dominierten Strukturen. Ergänzend wird es immer dringlicher, nicht über sondern mit den Betroffenen von Maßnahmen und Angeboten zu entscheiden. Jugendparlamente wären etwa eine Möglichkeit, unmittelbare Beteiligung zu erreichen.

Als Zwischenergebnis war der These von Dr. Bernhard Frevel zuzustimmen,

*dass Kriminalpräventive Räte, wenn sie tatsächlich die Bürger und zivilgesellschaftliche Gruppen erreichen wollen, nicht auf das „allgemeine Interesse“ an Sicherheit rekurrieren müssen, sondern es müssen die konkreten Bedürfnislagen der Betroffenen angesprochen werden:*

- *Allgemeine Interessen sind deutlich schwieriger zu organisieren und zu artikulieren als spezifische Interessen.*
- *Beteiligungsbereitschaft verlagert sich von langfristigen und bindungsstarken Aktivitäten mehr zu den konkreten, kurzfristigen und aktionsorientierten Formen.*
- *Es sind daher Konzepte und Programme zu entwickeln, die den Betroffenen bei der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung Partizipationsmöglichkeiten eröffnen.*


Diskussionsimpuls:

*Welche Rolle spielt die Unterschiedlichkeit von Sozialräumen (wir sprechen bislang ohne räumliche Differenzierung über Bürgerengagement in der Kommunalen Kriminalprävention) oder anders gefragt: Lassen sich Notwendigkeit, Möglichkeiten und Schwierigkeiten der Bürgerpartizipation nach ihrem Sozialraumbezug differenzieren?*

**Impuls**

- ❖ Unterschiedlichkeit von Sozialräumen ?
- ❖ Möglichst kleinräumige Ansätze ?
- ❖ Voraussetzungen für den Erfolg eines Sozialraumansatzes ?

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. ...





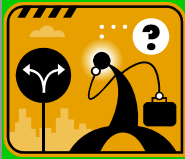
In der Diskussion wird der Impuls nur am Rande aufgegriffen. Es lässt sich dennoch schlussfolgern, dass für die Förderung von Bürgerengagement - und auch für die Weiterentwicklung der Kommunalen Kriminalprävention insgesamt – möglichst kleinräumige Ansätze geeigneter sind, allerdings nachhaltig erst dann, wenn sich verwaltungsmäßiges Handeln darauf ein- bzw. umstellt. Ein institutionalisiertes Stadtteil- oder Quartiersmanagement kann dabei sowohl die Aushandlungsprozesse von Interessengegensätzen unterstützen als auch die Entwicklung von Projekten sowie die Vernetzung der lokalen Akteure fördern. Es knüpft an die in der Bewohnerschaft vorhandenen Potenziale, Fähigkeiten und Aktivitäten an und stärkt diese. Es geht insbesondere darum, jene Menschen zu erreichen, die außerhalb der formellen und informellen kommunalpolitischen Zirkel stehen. Gute Beispiele zu einer solchen Vernetzung und Bündelung haben sich im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ entwickelt, nachzulesen in der beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung ([www.bbr.bund.de](http://www.bbr.bund.de)) Ende 2008 in Bonn erschienenen Broschüre „Integrierte Stadtentwicklung – Praxis vor Ort – Gute Beispiele zur Vernetzung und Bündelung im Programm Soziale Stadt.“

Im Ergebnis wurde mit Blick auf das verbindende Element des Raumes angeregt, die Bemühungen um integrierte Handlungskonzepte nicht auf den Fokus der Kriminalprävention mit dem Ziel, Sicherheit und Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken, zu begrenzen. Erfolgversprechender erscheint der Ansatz, den Sicherheitsaspekt in sozialräumliche Strategien zu integrieren, die allen sozialen Kontextfaktoren - insbesondere in Quartieren mit einer „Abwärtsspirale“ zu einem sozialen Brennpunkt mit höherer Kriminalitätsbelastung und zunehmenden Unsicherheitsgefühlen - entgegenwirken.

**3. These**

Es sollten die Bemühungen um *integrierte Handlungskonzepte* nicht auf den Fokus der Kriminalprävention (Sicherheit, Sicherheitsgefühl) begrenzt bleiben.

Erfolgversprechender scheint der Ansatz, den Sicherheitsaspekt in *sozialräumliche Strategien* zu integrieren.

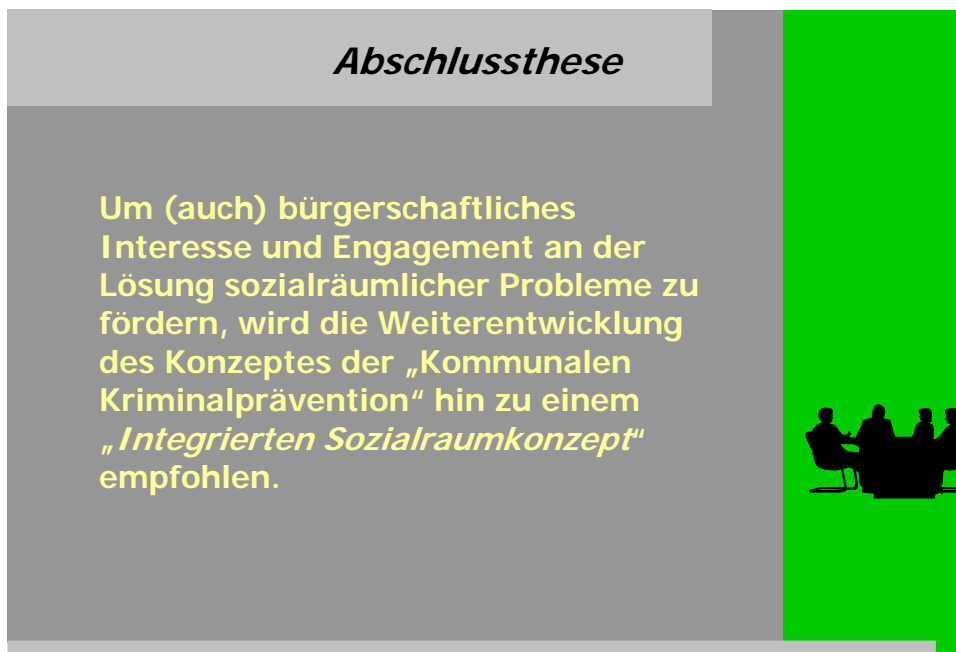


In der weiteren Diskussion wurden die Fragen aufgeworfen, ob ein solcher sozialraumbezogener und handlungsfeldübergreifender Ansatz praktikabel sei und wie ein solcher Ansatz etikettiert werden sollte? Die Praktikabilität ergibt sich aus den erörterten Voraussetzungen bzw. Rahmenbedingungen und ist von einem veränderten Politikverständnis der Akteure abhängig. Zivilgesellschaftliche Gruppen werden sich eher einbinden lassen, wenn der von ihnen zu erbringende Beitrag nicht auf Kriminalprävention als den allenfalls sekundären Effekt ihrer originären Leistung ausgerichtet ist.

Die Veranstaltung wurde mit einer pragmatischen These abgerundet und beendet: Um auch bürgerschaftliches Interesse und Engagement an der Lösung sozialraumbezogener Probleme, die zumeist miteinander zusammenhängen, zu denen Kriminalität und Kriminalitätsfurcht gehören, zu fördern und zu stärken, wird die Weiterentwicklung des Konzeptes der „Kommunalen Kriminalprävention“ hin zu einem „Integrierten Sozialraumkonzept“ u.a. mit den Elementen


- Anlass- und Interessenbezogene Akteurs- und Bürgereinbindung (zumeist auf Zeit)
- Quartiersmanagement / Moderation / Konfliktmanagement
- Sozialraum bezogenes verwaltungsmäßiges Handeln
- Stärkung der Kooperation professioneller Akteure in konkreten Handlungsbezügen
- Beachtung demokratischer Legitimation bei der Willensbildung

empfohlen.



**Abschlussthese**

Um (auch) bürgerschaftliches Interesse und Engagement an der Lösung sozialräumlicher Probleme zu fördern, wird die Weiterentwicklung des Konzeptes der „Kommunalen Kriminalprävention“ hin zu einem „Integrierten Sozialraumkonzept“ empfohlen.



Die Dokumentation der Veranstaltung enthält Literaturhinweise, die erst nach dem 13. DPT veröffentlicht wurde, gleichwohl aber wichtige und sehr aktuelle Bezüge zum Thema haben.