



Landeshauptstadt
Düsseldorf



Düsseldorfer Gutachten: Leitlinien wirkungsorientierter Kriminalprävention

Düsseldorfer Gutachten:
Leitlinien wirkungsorientierter Kriminalprävention



Vorwort

In Zeiten, in denen die Gewaltkriminalität zunimmt und gleichzeitig das subjektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung nachlässt, kommt der Kriminalprävention als gesamtgesellschaftlicher Aufgabe eine immer größere Bedeutung zu.

Die Kommunen waren auf diesem Gebiet schon seit jeher, wenn auch nicht ausdrücklich unter dem Blickwinkel der Kriminalprävention, aktiv. So leisten Kindergärten und Kindertagesstätten einen wichtigen Beitrag zur Basissozialisation. Gleiches gilt für die kommunale Unterstützung von Sportvereinen, die gerade in den Bereichen Integration und Zivilcourage einen wichtigen Beitrag leisten können. Auch durch vielfältige andere Einrichtungen, wie Jugendfreizeiteinrichtungen, Begegnungsstätten und Volkshochschulen, um nur wenige Beispiele zu nennen, tragen die Kommunen maßgeblich zur Kriminalprävention bei.

Die kriminalpräventiven Aktivitäten der Landeshauptstadt Düsseldorf gehen seit Jahren weit darüber hinaus. Bereits 1994 wurde in Düsseldorf der Arbeitskreis Vorbeugung und Sicherheit gegründet, ein Kriminalpräventiver Rat mit gesamtgesellschaftlicher Zusammensetzung. Dieser Arbeitskreis hat mit seinen zehn Projektgruppen inzwischen vielfältige Projekte initiiert und erfolgreich durchgeführt. So werden z.B. in Schulen Angebote unterbreitet, um vorhandene Defizite durch kommunale Maßnahmen aufzufangen. Neben der städtischen Finanzierung von Anti-Gewalt-Trainingsprogrammen und Zivilcourage-seminaren für die Schülerinnen und Schüler werden auch Weiterbildungsangebote für Lehrerinnen und Lehrer zum Umgang mit Gewalt unterbreitet. Eine Aufgabe, für die eigentlich das Land zuständig wäre.

Zunehmend mehr wird deutlich, dass kommunale Kriminalprävention von einer freiwilligen Aufgabe der Kommunen zu einer ihrer wichtigsten Aufgaben heranwächst. Für diese Aufgabe steht den Städten und Gemeinden jedoch unter anderem wegen der stetig steigenden Sozialausgaben zu wenig Geld zur Verfügung. Umso wichtiger ist es daher, die kommunale Kriminalprävention als Querschnittsaufgabe zu verstehen und die vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen zu bündeln und zu vernetzen. Gleichzeitig muss aber auch sichergestellt werden, dass die beschränkten Finanzmittel nur für solche Projekte und Maßnahmen eingesetzt werden, die auch eine messbare kriminalpräventive Wirkung entfalten.

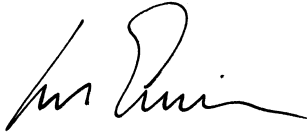
Gerade nach spektakulären Gewalttaten besteht die Neigung, Aktionen durchzuführen, die zwar schnell realisiert werden können, aber nicht nachhaltig genug wirken und dementsprechend kein vernünftiges Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag erkennen lassen. Es reicht eben nicht, nur guten Gewissens an die Wirksamkeit der initiierten Maßnahmen zu glauben. Bereits bei der Konzeption von kriminalpräventiven Projekten - so die einhellige Auffassung unter Kriminologen - ist daher eine seriöse Wirkungsforschung und Erfolgskontrolle notwendig.

Da wissenschaftliche Erkenntnisse über die Wirkung kriminalpräventiver Programme in Deutschland kaum vorhanden waren - ein bekannter Kriminologe beschrieb diesen Umstand noch kürzlich mit dem Satz: "In Deutschland wird Kriminalprävention im Blindflug betrieben" - hat der Kriminalpräventive Rat der

Landeshauptstadt Düsseldorf im Februar 2001 ein Gutachten zur Wirkungsforschung initiiert. Dieses Gutachten, mit dem die Landeshauptstadt Düsseldorf einen neuen strategischen Weg in der kommunalen Kriminalprävention beschreibt, liegt nun vor.

Die nachfolgenden **Leitlinien wirkungsorientierter Kriminalprävention** sind eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse dieses Gutachtens.

Neben den Leitlinien stellen wir Ihnen auch das Gesamtgutachten (Düsseldorfer Gutachten) gerne zur Verfügung, wobei wir davon überzeugt sind, dass damit der Kommunalen Kriminalprävention in der Bundesrepublik Deutschland entscheidende Impulse gegeben werden.



Joachim Erwin
Oberbürgermeister



Werner Leonhardt
Beigeordneter und
Vorsitzender des Arbeitskreises
Vorbeugung und Sicherheit

Inhalt

Vorwort

Übersicht

1.	Zielsetzung und Inhalt der Analyse	5
2.	Grundlagen und Leitgedanken spezifischer Kriminalprävention	9
2.1	Die Ausgangslage der Wirkungsforschung	9
2.2	Möglichkeiten und Grenzen der Wirkungsforschung bei der Kriminalprävention	10
3.	Das komplexe Wirkungsfeld der Kriminalprävention: Grundstrukturen und –bedingungen des sozialen Normlernens	13
3.1	Verlauf und Institutionen des Normlernens: Der Transfer von der Außenwelt in die Innenwelt	13
3.2	Das Zusammenspiel von externer und interner Kontrolle beim Normlernen	15
3.3	Die Störfaktoren der Sozialisation und ihre Auswirkungen	17
4.	Kriminalprävention und ihr empirischer Nachweis	22
5.	Leitlinien für die angewandte Kriminalprävention	24
5.1	Interventionsprogramme, die sich unmittelbar gegen strafbares Verhalten richten	24
5.2	Soziale Integrationsprogramme	32
6.	Zusammenfassung: Kernpunkte der Kriminalprävention in einer Gemeinde	35
7.	Zusammenfassung Teil I des Gutachtens: Kriminologische Analyse empirisch untersuchter Präventionsmodelle aus aller Welt: 61 Studien im Überblick	36
7.1	Kategorisierung der ausgewählten Studien	36
7.2	Ausrichtung der Präventionsprogramme	36
7.3	Ort der Programmausführungen	37

7.4	Forschungszeitraum der Programmevaluationen	38
7.5	Länder der Präventionsprogramme	38
7.6	Formen der Prävention	39
7.7	Empirische Methode und Forschungsdesign	40
7.8	Effekte der Präventionsprogramme	42
7.9	Empfehlung hinsichtlich des Forschungsdesigns und des Effekts	43
7.10	Fazit	43
8.	Zusammenfassung Teil II des Gutachtens: Sherman-Report - Preventing Crime: What works, what doesn't, what's promising	47
8.1	Einleitung	47
8.2	Kommunale Prävention (Communities and crime prevention)	50
8.3	Familie (Family-based crime prevention)	50
8.4	Schule (School-based crime prevention)	51
8.5	Arbeitsmarkt und kriminelle Gefährdungsfaktoren	51
8.6	Straßen und Plätze (Preventing crime at places)	51
8.7	Polizeiarbeit zur Kriminalprävention	52
8.8	Fazit	52
9.	Zusammenfassung Teil III des Gutachtens: Möglichkeiten der präventiven Einwirkung auf Fremden- feindlichkeit / Antisemitismus und fremdenfeindliche / antisemitische Gewalt	54
9.1	Möglichkeiten zur Einwirkung auf fremdenfeindliche / antisemitische Einstellungen	54
9.2	Möglichkeiten zur Einwirkung auf fremdenfeindliche / antisemitische Gewalt	57
10.	Zusammenfassung Teil IV des Gutachtens: broken windows und das New Yorker Modell – Vorbilder für die Kriminalprävention in deutschen Großstädten?	60
10.1	Einleitung	60
10.2	Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse	60
10.3	Konsequenzen für die urbane Kriminalprävention in Deutschland	63
10.3.1	Kommunale Kriminalprävention	63
10.3.2	Videoüberwachung	65
11.	Literatur	67
12.	Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen	69
13.	Verzeichnis der wissenschaftlichen Mitarbeiter	70

1. Zielsetzung und Inhalt der Analyse

Im Jahre 1764 schrieb der italienische Jurist und Kriminologe Cesare Bonesana BECCARIA: „Besser ist es, den Verbrechen vorzubeugen als sie zu bestrafen. (...) Aber die bis jetzt angewandten Mittel sind meistens falsch und dem erstrebten Ziel zuwider“.¹ Mit dieser Feststellung zeigte der damals 28-Jährige *Beccaria* ein Problem auf, das auch in heutiger Zeit nichts von seiner Gültigkeit verloren hat. Zum einen definierte er in seinen Ausführungen „Über Verbrechen und Strafe“ die Grundlage einer Kriminalprävention, verstanden als das Zuvorkommen,² das Vorbeugen von Kriminalität. Zum anderen kritisierte er ganz entschieden die Methoden, die in seiner Zeit angewandt wurden, um Kriminalität zu bekämpfen.

200 Jahre nach den Veröffentlichungen *Beccarias* sollte das Konzept der Kriminalprävention neuen Aufwind erfahren. Einhergehend mit steigenden Kriminalitätsraten in den meisten europäischen Ländern sowie speziell in den USA³ und der Erfahrung, dass Konzepte wie „more of the same“ oder, in jüngster Zeit, das New Yorker Modell⁴ keine wirklichen Garanten der Kriminalitätsbekämpfung darstellen, wurden in den letzten 40 Jahren verstärkt Überlegungen zu alternativen Bekämpfungsmethoden der Kriminalität angestellt. Aus den theoretischen Konzepten einer primären, sekundären und tertiären Kriminalprävention⁵ erwachsen unzählige praktische Ansätze, zunächst in den USA, dann im benachbarten europäischen Ausland und leider erst seit den späten 70er Jahren des letzten Jahrhunderts flächendeckend auch in Deutschland.

Die Diskussion über Kriminalprävention durchlief in Deutschland im Laufe der letzten Jahrzehnte mehrere Stufen. Interessant erscheint, dass dabei zwei divergierende Ansätze schon immer eine Koexistenz geführt haben: Repression und Prävention. Während auf der einen Seite der Ruf nach höheren Strafen, schnellerem Wegsperrern oder Abschieben, speziell ausländischer Jugendlicher, immer wieder laut wurde, hat sich auf der anderen Seite die Einsicht durchgesetzt, dass die Kriminalstrafe die „ultima ratio“ im Instrumentarium des Gesetzgebers darstellen sollte.⁶ Dabei gibt es Argumente für und wider Prävention und Repression, die an dieser Stelle nicht ausgeführt werden können.⁷

Lediglich auf einen Umstand soll an dieser Stelle hingewiesen werden: die Vernachlässigung einer fundierten Evaluationsstrategie⁸ präventiver Projekte auf Seiten der Fürsprecher der Kriminalprävention, ohne deren Ergebnisse die

¹ *Beccaria* 1966, S. 148 ff.

² Dies ist die wörtliche Übersetzung des aus dem Lateinischen stammenden Begriffes *Prävention*.

³ Vgl. u.a. *van Dijk* 1991; *Lab* 2000. Zu berücksichtigen sind hier die Verzerrungsfaktoren der offiziellen Kriminalstatistiken, auf denen diese Aussagen zumeist beruhen, die in diesem Rahmen allerdings nicht beachtet werden können. Vgl. hierzu u.a. *Kerner* 1973.

⁴ Einen kritischen Überblick über das New Yorker „Zero Tolerance“ Modell bieten z.B. *Dreher* u.a. (Hrsg.) 1997 und Teil IV des Düsseldorfer Gutachtens.

⁵ Vgl. hierzu u.a. *Kaiser* 1997, S. 73 ff.; *Kube* 1987.

⁶ Vgl. *Gabriel* u.a. 1999.

⁷ Einen guten Überblick bieten: *Heinz* 1998, S. 17-59; *Obergfell-Fuchs* 2000.

⁸ Der Begriff der Evaluationsforschung wird in der Forschung nicht durchgehend gleich verwendet. Während einige die Begriffe Evaluation und Wirkungsforschung gleichsetzen (vgl. *Kube* 1987, S. 332), differenzieren andere zwischen diesen und subsumieren den Prozess der Wirkungsforschung unter den Gesamtprozess einer Programm-Evaluation (vgl. *Rossi* u.a. 1988, S. 10 ff.). Wichtig erscheint es, im Folgenden den Blick auf die Wirkungsergebnisse der Projektevaluationen zu legen, und wir schließen uns hier *Kaisers* Begriff der „Wirkungsevaluationen“ an, vgl. *Kaiser* 1997, S. 61.

empirische Wirksamkeit der Projekte nicht nachgewiesen werden kann. In Zeiten leerer Staatskassen sind Argumente wie „jede Prävention ist besser als Repression“, auch wenn sie von vielen Denkern des modernen Rechtssystems befürwortet und untermauert wurden,⁹ obsolet. Während in den USA und im benachbarten europäischen Ausland schon lange in Evaluationsforschung investiert wird, konstatiert die deutsche Forschung: „Insgesamt lässt sich feststellen, dass trotz großer Erfahrungen, die vor allem in den USA (...) gemacht werden konnten, die Versuche der Erfolgsbewertung solcher Programme bisher wenig zufriedenstellend sind“.¹⁰ „Die Kriminologie hat sich der Messbarkeit von Prävention bisher kaum gewidmet.“¹¹ „Bislang liegen zu sämtlichen drei Bereichen [Planung, Implementierung, Evaluierung] Forschungsergebnisse lediglich aus dem Ausland vor.“¹² „Bisher war dies [die Evaluation] sicher der am stärksten vernachlässigte Aspekt des Kriminalpräventionsprozesses (...).“¹³

Auch der kürzlich erschienene Erste Periodische Sicherheitsbericht der Bundesregierung, den Kriminologen aus ganz Deutschland zusammengestellt haben bilanziert: „Derzeit findet eine systematische Evaluation von kriminalpräventiven Maßnahmen, Projekten und Initiativen in Deutschland so gut wie nicht statt. Sie ist aber auf Dauer (...) entschieden zu fordern, um einen tatsächlichen Fortschritt in diesem komplexen Feld auf gesicherter Grundlage zu erreichen.“¹⁴

Um dieses Manko ausgleichen zu können, erscheint es erforderlich, die entscheidende Verbindung zwischen Theorie und Praxis herzustellen. Kriminalprävention sollte sich nicht in der Umsetzung von Präventionsstrategien erschöpfen. Experten sind sich einig, dass die Gründe für erfolglose Interventionen mit der unsachgemäßen oder gänzlich fehlenden wissenschaftlichen Begleitung dieser Programme einhergehen.¹⁵

Die Landeshauptstadt Düsseldorf hat sich demgegenüber in ihren jahrelangen Erfahrungen in der Kriminalprävention¹⁶ zu einer wissenschaftlichen Begleitung und Wirkungsforschung von Aktivitäten zur Kriminalprävention entschlossen, in deren Rahmen auch diese Leitlinien sowie das „Düsseldorfer Gutachten: empirisch gesicherte Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungen“ erstellt wurde.

Das vorgelegte Düsseldorfer Gutachten zielt auf eine Ertragsanalyse des aktuellen Standes der Kriminalprävention und ihrer Evaluation, um eine möglichst empirisch gesicherte Basis für die Kommunalpolitik in diesem Bereich zu erhalten und so die finanziellen Mittel möglichst effektiv verwenden zu können.

⁹ Neben *Beccaria* war u.a. auch der Strafrechtsreformer Franz von *Liszt* (1851-1919) der Meinung, dass Sozialpolitik zugleich die beste und wirksamste Kriminalpolitik sei.

¹⁰ *Kube* 1987, S. 334.

¹¹ *Ebert* 1997, S. 1.

¹² *Heinz* 1997, S. 98.

¹³ *Graham/Bennet* 1997, S. xxi.

¹⁴ *BMI/BMJ* 2001, S. 39.

¹⁵ *Goldstein* 1990, S. 14 ff.; *Sechrest/White/Brown* 1979, S. 27 ff.

¹⁶ Eine gute Zusammenfassung der kommunalen Kriminalprävention der Landeshauptstadt Düsseldorf bietet: *Leonhardt* 2000: Kommunale Kriminalprävention in der Praxis - dargestellt am Beispiel der Landeshauptstadt Düsseldorf. In: Zeitschrift des Europäischen Zentrums für Kriminalprävention, Heft 4, S. 132-138.

Diese bisher in Deutschland fehlende Analyse sieht sich einer nur schwer zu bewältigenden, komplexen und durch unterschiedliche Rechts- und Sozialordnungen unübersichtlichen Materialfülle gegenüber. So geht es zunächst vor allem darum, die breit gestreuten Modelle mit Wirkungsforschung weltweit zu sammeln, zu ordnen und zu gewichten. Im Gang der Untersuchung stellte sich dennoch heraus, dass sich die inhaltliche, zeitliche und räumliche Vielfalt der Wirkungsforschung im Überblick auf relativ klare Strukturen zurückführen lässt. Freilich bleibt dann wieder im Einzelnen vieles offen und ist weiterer differenzierter Erprobung zugänglich. Der Rahmen wirkungsvoller Kriminalprävention wird durch das Gutachten aber deutlich.

Das Düsseldorfer Gutachten ist in vier Teile gegliedert. Im ersten Teil werden 61 Studien zur Kriminalprävention ausgewertet, die sich durch interessante und aktuelle Ansätze und vor allem durch eine empirische Begleitforschung auszeichnen. Die Kommunalpolitik kann sich an solchen konkreten und erfolgreichen Vorbildern orientieren und diese ggf. auf die lokalen Verhältnisse ausrichten.

Der zweite Teil enthält eine erste deutsche Rezeption des weltweit bekannten *Sherman-Reports*, der im Auftrag der amerikanischen Regierung mit aufwändiger Unterstützung ein empirisch fundiertes Resümee der Wirkungsforschung in den USA gezogen hat. Zum einen wird hier der Report in deutscher Sprache und in einer umfassenden Kurzversion der hiesigen Diskussion voll zugänglich gemacht und zum anderen dient er natürlich zur Kontrolle und Absicherung der Schlussfolgerungen des Gutachtens.

Teil drei enthält die spezifischen Ergebnisse der Wirkungsforschung zur fremdenfeindlichen und rechtsextremen Gewalt. Dieses aktuelle und politisch besonders beachtete Problem der Kriminal- und Kommunalpolitik in Deutschland erfährt hier eine erste Gesamtdarstellung mit Ergebnissen, welche die bisher häufig hilflosen und aktionistischen Präventionsbemühungen weiter führen.

Schließlich wird im vierten Teil kritisch analysiert, welche kriminalpolitischen Konsequenzen aus der vorwiegend amerikanischen Debatte über „broken windows“ und „zero tolerance“ für deutsche Großstädte zu ziehen sind. Nach Abzug der lauten und plakativen Argumente verbleiben empirische Erkenntnisse, die eine realistische Politik beachten sollte.

Mit Blick auf den großen Umfang des im Gutachten verarbeiteten Materials sowie die praktische Zielsetzung für eine empirisch fundierte angewandte Präventionspolitik wurde der wesentliche Ertrag der Gesamtanalyse und die sich abzeichnenden Grundstrukturen einer realitätsbezogenen Kriminalprävention in einer anwendungsbezogenen Ertragsanalyse praxisbezogen konzentriert. Sie enthält neben dieser Einleitung zunächst die aus der Gesamtanalyse zu entnehmenden Leitgedanken und Handlungsvorschläge (Kapitel 2-6). Danach finden sich übersichtliche Zusammenfassungen zu den oben dargestellten vier Teilbereichen des Gutachtens (Kapitel 7-10).

Das Düsseldorfer Gutachten selbst enthält die ausführlichen Teilgutachten zum vertieften Studium der Ergebnisse und zum Nachlesen von Einzelheiten. Interessierte erhalten dort Informationen sowohl über die Ansätze der einzelnen Präventionsmodelle als auch die Methoden der Wirkungsforschung sowie ihre Ergebnisse. Vor allem in Teil I des Gutachtens finden sich einzelne Präventionsmodelle als mögliche Vorbilder.

Dieter Rössner
Britta Bannenberg
Marc Coester

2. Grundlagen und Leitgedanken spezifischer Kriminalprävention

2.1 Die Ausgangslage der Wirkungsforschung

An erster Stelle der Ertragsanalyse der empirischen Forschung zur Kriminalprävention steht eine Negativanzeige. Die wissenschaftliche Kriminalprävention hat in empirischer Hinsicht immer noch Nachholbedarf. Es fehlt bis heute eine systematische Evaluation praktizierter kriminalpräventiver Maßnahmen. Meist existieren nur Projektberichte und theoretische Konzepte ohne eine 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 des Bemühens.

Als Schlussfolgerung aus den vielfältigen Ursachenanalysen zur Kriminalität und auf der Grundlage theoretischer Konzepte zur primären, sekundären und tertiären Kriminalprävention erwachsen unzählige praktische Ansätze, zunächst in den USA, dann im benachbarten europäischen Ausland und später auch in Deutschland. Es zeigt sich durchgehend die Vernachlässigung einer fundierten Evaluationsstrategie präventiver Projekte, ohne deren Ergebnisse die empirische Wirksamkeit der Kriminalitätsreduktion nicht nachgewiesen werden kann. Nur auf das gutgemeinte Argument zu setzen, jede Prävention sei besser als Repression, ist auch angesichts der möglicherweise fehlinvestierten Kosten und Mühen oder gar nicht erkannter kriminalitätsfördernder Effekte durch die Verfestigung krimineller Strukturen, z.B. in Peer-Groups, die falsche Strategie.

In dieser Situation ist es dennoch sinnvoll, die zwar breit gestreuten aber punktuell vorhandenen empirisch gesicherten Ergebnisse der Wirkungsforschung ähnlich wie im amerikanischen „*Sherman-Report*“¹⁷ speziell für die Bundesrepublik Deutschland zu erfassen, um so repräsentative Leitlinien für die Kriminalprävention zu umreißen. Im Rahmen des Düsseldorfer Gutachtens wurde dieser Versuch unternommen. Mit dem Gutachten wird eine breite Sekundäranalyse nationaler und internationaler Wirkungsforschung mit dem Ziel vorgelegt, deutlich zu erkennende Wirkungsfaktoren der Kriminalprävention für die Belange der Praxis herauszuarbeiten. Auf diese Weise sollen die kriminalpräventiven Kräfte konzentriert und die finanziellen Mittel für die kommunale Kriminalprävention möglichst effektiv eingesetzt werden. Die Praxis erhält einen Rahmen, in dem sie regional und spezifisch angepasste Projekte auf der Basis erfolgversprechender Projekte entwickeln kann.

Die Analyse des aktuellen Standes der Kriminalprävention und ihrer Evaluation sieht sich einer nur schwer zu bewältigenden, komplexen und durch unterschiedliche Rechts- und Sozialordnungen unübersichtlichen Materialfülle gegenüber. So mussten zunächst die breit gestreuten Modelle mit Wirkungsforschung weltweit gesammelt, geordnet und gewichtet werden. Im Gang der Untersuchung stellte

¹⁷ Siehe Kapitel 8 dieser Ertragsanalyse.

sich aber heraus, dass sich die inhaltliche, zeitliche und räumliche Vielfalt der Wirkungsforschung im Überblick auf relativ klare Strukturen und funktionale Äquivalente zurückführen lässt. Freilich bleibt im Einzelnen vieles offen und ist weiterer differenzierter Erprobung zugänglich. Die Grundzüge wirkungsvoller Kriminalprävention werden durch die Analyse aber deutlich.

Das Gutachten basiert auf einem Mehr-Ebenen Konzept, um 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 ggf. auf die lokalen Verhältnisse ausrichten.¹⁸ Der zweite Teil enthält Auszüge aus dem *Sherman*-Report,¹⁹ der im Auftrag der amerikanischen Regierung mit aufwendiger Unterstützung ein empirisch fundiertes Resümee der Wirkungsforschung in den USA gezogen hat. Teil drei enthält die spezifischen Ergebnisse der Wirkungsforschung zur fremdenfeindlichen und rechtsextremen Gewalt.²⁰ Dieses aktuelle und politisch besonders beachtete Problem der Kriminal- und Kommunalpolitik in Deutschland erfährt damit eine erste Gesamtdarstellung mit Ergebnissen, welche die bisher häufig hilflosen und eher aktionistischen Präventionsbemühungen nach spektakulären Taten weiter führen. 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.²¹ Nach Abzug der lauten und plakativen Argumente verbleiben empirische Erkenntnisse, die eine realistische Politik beachten muss. Aus den Ergebnissen dieser vier Teile lassen sich Grundstrukturen einer realitätsbezogenen Kriminalprävention ableiten, die im Folgenden dargestellt werden. Wer Einzelheiten darüber wissen will, ist auf die jeweiligen Teile des Düsseldorfer Gutachtens zu verweisen.

2.2 Möglichkeiten und Grenzen der Wirkungsforschung bei der Kriminalprävention

Die Ertragsanalyse der Wirkungsforschung weist zunächst auf 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 Sozialisations- und Enkulturations- oder Erziehungsbedingungen, die natürlich die Basis für die Aneignung von Verhaltens- und Wertorientierungen sowie von Kenntnissen und Gefühlen für

¹⁸ 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*, Experimente mit Kriminalprävention, in: *Albrecht/Backes/Kühnel (Hrsg.)*, Gewaltkriminalität zwischen Mythos und Realität, 2001, S. 435 ff. Andererseits gibt es in Deutschland solche methodisch streng geprüften Projekte nicht, so dass sich empfiehlt, die erfolgreichen Projekte hier zu erproben und zukünftig wissenschaftlich zu untersuchen.

¹⁹ *Sherman u.a.*, Preventing Crime: What works, what doesn't, what's promising?, 1997, www.preventingcrime.org.

²⁰ *Wagner/van Dick/Christ*, Möglichkeiten der präventiven Einwirkung auf Fremdenfeindlichkeit / Antisemitismus und fremdenfeindliche / antisemitische Gewalt; Teil III des Gutachtens. Eine Zusammenfassung findet sich in dieser Ertragsanalyse Kapitel 9.

²¹ *Laue*, Broken windows und das New Yorker Modell – Vorbilder für die Kriminalprävention in deutschen Großstädten? Teil IV des Gutachtens. Eine Zusammenfassung findet sich in dieser Ertragsanalyse Kapitel 10.

soziale Situationen und damit auch konformen Verhaltens sind, oder geht es um planvoll ausgerichtete spezifische Maßnahmen zur Reduktion von Kriminalität? Bei der Beantwortung ist schnell zu erkennen, dass die primäre Sozialisation und Erziehung sowie die sekundären Erziehungsträger in Kindergärten und Schulen erheblichen Einfluss auf Kriminalitätsentwicklungen haben, solche allgemeinen Grundlagen des gelingenden Hineinwachsens in die Gemeinschaft aber kaum mess- oder feststellbar sind. Der gesellschaftliche Wandel, der sich aktuell vor allem in Lockerungs- und Auflösungsprozessen familiärer Strukturen und des Zusammenhalts im sozialen Nahraum sowie der Entbindung aus gesellschaftlichen Institutionen wie z.B. Kommune, Kirche und Verein niederschlägt, und so eine unabänderliche Größe darstellt, ist von punktuellen Bemühungen spezifischer Kriminalprävention nicht zu beeinflussen. Spezifische Kriminalprävention kann sich nur auf die positive Veränderung solcher besonderen Bedingungen beziehen, die erkennbar von der „durchschnittlichen“ Situation der Sozialisation in einer bestimmten Gesellschaft abweichen.

Es ist weiter zu berücksichtigen, dass intensive und verfestigte Kriminalität unter den verschiedensten gesellschaftlichen Bedingungen ein relativ stabiles „5 %-Problem“ ist. Nicht „die“ Kinder, Jugendlichen oder Menschen sind intensiv kriminell, sondern vornehmlich die Minderheit der Intensivtäter (etwa 5 % bei männlichen Gruppen, bei Mädchen und Frauen deutlich weniger), zeigt ein Syndrom sozialer Defizite, das offenbar ihr Verhalten beeinflusst: Funktional gestörte Familie; fehlende 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 zur emotionalen Kommunikation.²²

Insgesamt zeigt sich, dass unspezifische Maßnahmen der Kriminalprävention in dem komplexen Sozialisationsgeschehen nicht zu isolieren und deshalb der gezielten Wirkungsforschung kaum zugänglich sind. Das heißt natürlich nicht, dass „unspezifische“ Kriminalprävention durch positive Gestaltung der strukturellen gesellschaftlichen Bedingungen oder durch Beseitigung der angeführten Defizite in der Basissozialisation keine Wirkung hätte. Im Gegenteil! Nur können diese globalen Rahmenbedingungen nicht Gegenstand spezifischer Wirkungsforschung sein. Kriminalprävention ist kein Mittel zur Veränderung der realen Welt.

Selbst auf kommunaler Ebene zeigen sich recht feste und kaum beeinflussbare Randbedingungen unterschiedlicher Kriminalitätsausprägungen in Gemeindeteilen. So ist davon auszugehen, dass sich der sozioökonomische Status und der Lebensstil der Bewohner bestimmter Gemeindegebiete als weitgehend resistent gegen kriminalpräventive Bemühungen erweist.²³ Man muss sich also auf die relative Wirkungslosigkeit präventiver Anstrengungen gerade in den kommunalen

²² Göppinger, *Kriminologie*, 5. Aufl., 1997, S. 252 ff.; Kaiser, *Kriminologie*, 3. Aufl., 1996, S. 523 ff.; Marneros/Ullrich/Rössner, *Das Hallenser Angeklagtenprojekt*, in Marneros/Rössner/Haring/Brieger (Hrsg.), *Psychiatrie und Justiz* 2000, S. 5 ff.

²³ So Wikström, Universität Cambridge, im mündlichen Bericht über die breit angelegte Pittsburgh-Studie.

Brennpunkten der Kriminalität gefasst machen. In desolaten Gemeinschaften müssen erst einmal geordnete Strukturen geschaffen werden, damit in ihnen integrative Kräfte geweckt werden können – eine Aussage, die auch den *Sherman-Report* durchzieht.

Die relative Effektivität allgemeiner Maßnahmen dürfte darauf beruhen, dass punktuelle Maßnahmen der Kriminalprävention bei Episodentätern, die sich von sozial Unauffälligen nicht unterscheiden, ebenso wenig spürbaren Einfluss auf das sonstige übergewichtige Gesamtgeschehen der grundsätzlich gelingenden Sozialisation haben wie auf das der „5% Intensivtäter“ mit ausgebildetem Syndrom sozialer Auffälligkeit. Letztere sind durch allgemeine, nicht auf ihre Auffälligkeiten gerichteten Maßnahmen kaum zu erreichen.

Diese Überlegungen finden empirische Bestätigung: Die negativen Ergebnisse der weltweit bedeutendsten Präventionsstudie – die Cambridge-Somerville-Youth Study²⁴ – belegen, dass spezifische kriminalitätsreduzierende Wirkungen auch durch eine Reihe sozialer Hilfsangebote im übergewichtigen Gesamtgeschehen der Sozialisation nicht nachweisbar sein müssen. Dies schließt freilich allgemeine Wirkungen positiver Persönlichkeitsentwicklung nicht grundsätzlich aus. Natürlich ist die Hilfe bei Bedarf schon aus humanitären Gründen notwendig, aber nicht unbedingt als spezifisches Angebot der Kriminalitätsprävention mit zu erwartender unmittelbarer Wirkung.

Spezifische Wirkungen der Kriminalprävention lassen sich vorrangig im Rahmen der unterschiedlichen sozialen Kontrolle erkennen. Der unmittelbare Zusammenhang mit der Kriminalprävention liegt auf der Hand: Soziale Verantwortlichkeit ist das sich gegenseitig beeinflussende Resultat äußerer Regel(durch)setzung und innerer Auseinandersetzung damit, das zur Normverinnerlichung führt. Soziale Normen werden zunächst einmal in der Außenwelt erschaffen und reproduziert. Externe soziale Kontrolle durch Regelsetzung und Überwachung ist damit unabhängig von allen anderen nur schwer zu beeinflussenden Basisbedingungen der Sozialisation elementare Voraussetzung spezifischer Kriminalprävention.²⁵

²⁴ Powers/Witmer, Die Cambridge-Somerville-Youth-Study. An Experiment in Prevention of Crime, 1951.

²⁵ Eingehend Rössner, Soziale Verantwortung und Wiedergutmachung, in Oerter/Hölling (Hrsg.), Mitwirkung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen, Hanns-Seidel-Stiftung, 2001, S. 76 ff.

3. Das komplexe Wirkungsfeld der Kriminalprävention: Grundstrukturen und -bedingungen des sozialen Normlernens

3.1 Verlauf und Institutionen des Normlernens: Der Transfer von der Außenwelt in die Innenwelt

Regeln des geordneten und verantwortlichen Zusammenlebens werden in der Gemeinschaft als äußerer Rahmen geschaffen, durchgesetzt und schließlich in dieser Außenwelt gelebt. Hier wird ihre komplexe Doppelfunktion erfasst: Wenn die in der Außenwelt existierenden Regeln auch das individuelle Handeln durch verantwortliche Entscheidungen bestimmen soll, muss der normative Gehalt ins „Innere“ des jungen Menschen gelangen und zum Wertgefüge oder der Wertorientierung werden. In diesem Bereich des Verantwortungslernens liegt wohl eine der größten Herausforderungen für das soziale Leben menschlicher Existenz. Es ist jedenfalls nicht mit der Aufstellung strafrechtlicher Verbote getan.

Soziale Normen erwirbt der Mensch in einem lebenslangen Lernprozess von seinem ersten Lebenstag an. In der Wissenschaft spricht man von Enkulturation und Sozialisation.²⁶ Gemeint ist das Hineinwachsen in eine bestimmte Gesellschaftsordnung unter Aneignung von Verhaltens- und Wertorientierungen sowie von Kenntnissen und Gefühlen für soziale Situationen. Beteiligt daran sind alle Bezugspersonen von der Familie über Freunde und alle Institutionen in der Gesellschaft von der Schule bis zur Justiz. Als wesentlich wird dabei angesehen, dass das Individuum allmählich die in der sozialen Umgebung gelebten Werte und Normen sich zu eigen macht, kurz gesagt sie „verinnerlicht“.

Das Endziel des Normlernens ist erreicht, wenn der Adressat Sinn und Zweck der Norm erkannt hat, ihre Geltung anerkannt und sie deshalb selbstkontrolliert ohne äußere Überwachung befolgt. Sensibilisierung und Respekt für Rechte von anderen sind entscheidende Faktoren dieser Entwicklung.²⁷ Hier zeigt sich Bedeutung und Zusammenhang von Werthaltung, Normbefolgung und sozialer Integrität. Äußere repressive Kontrolle des Verhaltens ist nur dort erforderlich, wo die Selbstkontrolle fehlt, d.h. der Prozess der Sozialisation zumindest teilweise misslungen ist. Von selbst versteht sich, dass die innere Kontrolle effektiver ist als äußerer Zwang, denn sie ist ständig gegenwärtig und bedarf nicht der Anwesenheit besonderer Wachorgane wie die externe Verhaltenskontrolle.²⁸ Der enge Zusammenhang zwischen Normakzeptanz und Kriminalitätsresistenz wurde in

²⁶ Sozialisation nennt man den lebenslangen Vorgang der Entstehung und Entwicklung der Einzelpersönlichkeit, d.h. der individuellen Verhaltensmuster, Werte, Motive und Fähigkeiten, in der wechselseitigen Auseinandersetzung mit der entsprechenden Ausprägung einer bestimmten sozialen Umgebung. Im Blick auf die Bedeutung von zeitlicher und räumlicher Nähe für die Wirkung der Sozialisation wird unterschieden zwischen basaler bzw. primärer (meist familialer) und sekundärer (meist durch gesellschaftliche Institutionen erfolgten) Sozialisation. In der Auseinandersetzung mit der sozialen Umgebung finden sich Teile der Enkulturation in den Sozialisationsprozess eingefunden, so dass sich beide Aspekte der zweiten sozialen Geburt des Menschen nicht strikt trennen lassen. Modellhaft gesehen werden im Prozess der Enkulturation die allgemeinen gesellschaftlichen Werte und Normen dem Einzelnen vermittelt, die sozusagen die soziokulturelle Basispersönlichkeit ausbilden, während es bei der Sozialisation um die Ausbildung der individuellen Persönlichkeitsmerkmale geht. In der Wirklichkeit ist das eine kaum vom anderen zu trennen und die Frage ist wohl dahin zu stellen, wie kulturelle Einflüsse auf individuelle Sozialisation und Erziehung wirken (*Oerter*, Kultur-Erziehung-Sozialisation, in *Schneewind* (Hrsg.), *Psychologie der Erziehung und Sozialisation*, 1994, S. 159).

²⁷ *Kohlberg*, Zur kognitiven Entwicklung des Kindes, 1974; *Piaget*, Das moralische Urteil beim Kinde, 1973.

²⁸ *Kaiser*, Kriminologie. Ein Lehrbuch, 3. Aufl., 1996, S. 205.

einer neuen Untersuchung von *Dölling* u.a. auch unter den Bedingungen komplexer und wertpluraler Gesellschaften nachgewiesen.²⁹

Trotz ihrer unmittelbaren Zugänglichkeit aus der täglichen Erfahrung sind die Prozesse des sozialen Lernens im einzelnen sehr kompliziert und von vielen Faktoren abhängig.³⁰ Fest steht aber soviel, dass die früh und in sozialer Nähe erfolgenden primären Lernprozesse am stärksten wirksam sind und nur schwer verändert werden können. So entsteht vor allem durch die familiäre Erziehung die Basispersönlichkeit eines Menschen mit recht stabilen Grundmerkmalen.³¹ Da somit die besten Lernmöglichkeiten in Kindheit und Jugend liegen, sind Familie, Nachbarn und Schule die zentralen Institutionen der Sozialisation. Hinzu kommen weitere wie Kirchengemeinde, Betrieb, Freizeitgruppen, Gemeinde und schließlich Staat und Gesellschaft.

Die Basissätze des Norm- und Verantwortungslernens lassen sich anschaulich wie folgt zusammenfassen:

- Je früher das soziale Normlernen erfolgt, desto wirksamer schlägt es sich in der Ausbildung der Basispersönlichkeit (primäre Sozialisation) nieder.
- Je intensiver der Personenbezug und die Zuwendung beim Normlernen sind, desto erfolgreicher sind die Bemühungen (relative Unwirksamkeit bloß institutionaler Einwirkung).

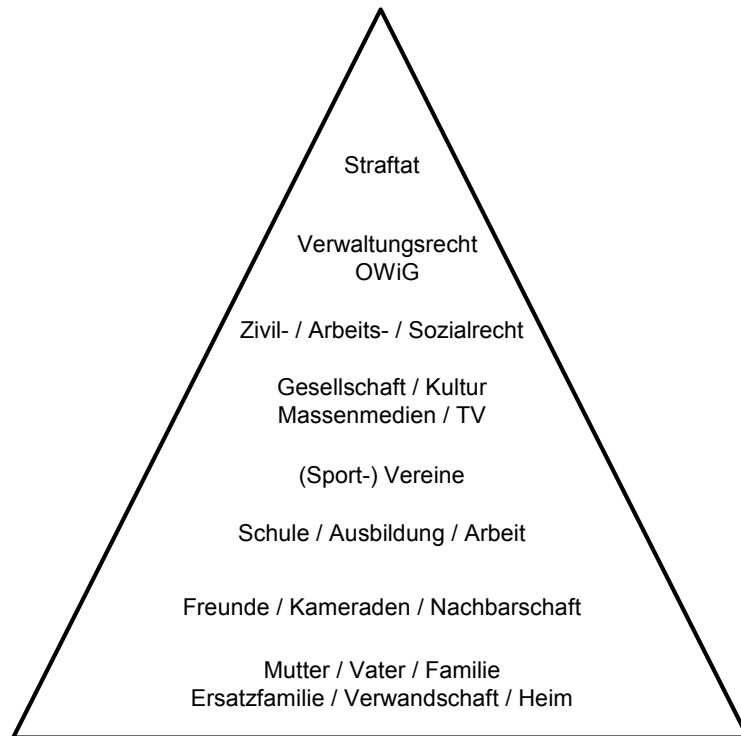
Die Wirkung des Normlernens geht damit kontinuierlich von der Familie über den sozialen Nahraum und die Schule bis hin zum weitgehend institutionalisierten Jugendstrafrecht zurück. Der Effektivitätsverlust lässt sich mit dem Bild einer Pyramide von der tragenden, breiten Basis bis zur kleinen aufgesetzten und auf die darunter liegenden Fundamente angewiesenen Spitze zeigen.

²⁹ *Hermann/Dölling*, Kriminalprävention und Wertorientierungen in komplexen Gesellschaften, 2001.

³⁰ *Kaiser* a. a. O. (Fn 28), S. 207 ff.

³¹ *Hurrelmann* Einführung in die Sozialisationstheorie, 5. Aufl., 1995, *Schwind*, Kriminologie, 10. Aufl., 2000, S. 169 ff.

Abb. 1: Pyramide des Normlernens



Es ist natürlich zu erwarten, dass diese Grundstruktur des Normlernens erheblichen Einfluss bei der Betrachtung der verschiedenen kriminalpräventiven Ebenen hat.

3.2 Das Zusammenspiel von externer und interner Kontrolle beim Normlernen

Die äußere und innere Welt der Normen bzw. Werte stehen in vielfältigen Funktionszusammenhängen.

Gottfredson und Hirschi³² haben auf dieser Basis einen umfassenden Erklärungsansatz abweichenden Verhaltens aufgebaut. Sie gehen davon aus, dass Menschen ohne externe oder interne Kontrolle stets so handeln, dass sie im Eigeninteresse ihre Bedürfnisse mit möglichst geringem Aufwand realisieren. Selbstkontrolle und Verantwortlichkeit entstehen aus dem Zusammenspiel von angelegten Persönlichkeitsmerkmalen, die – wie z.B. Überaktivität und Impulsivität – schlechte Ausgangsbedingungen bilden können, und der Erziehung, die im schlechten Ausgangsfall die genannten negativen Voraussetzungen noch kompensieren muss. Daraus folgt insbesondere, dass bei schlechten Ausgangsbedingungen verstärkte Erziehungsanforderungen notwendig sind, um den Mangel auszugleichen.

³² Gottfredson/Hirschi, A General Theory of Crime, 1990.

Es fehlt leider häufig an verstärkten erzieherischen Maßnahmen bei schlechten Ausgangsbedingungen, denn hier liegt ein früherer spezifischer Kristallisationspunkt für kriminalpräventive Bemühungen. Die kriminologische Forschung belegt mit ihrer neuen Entwicklungsperspektive³³ den fatalen Kreislauf des Aufschaukelns von gegebenen, am Anfang noch sehr kleinen Störungen kindlichen Verhaltens zu riesigen sozialen Auffälligkeiten. Schneider beschreibt diesen verhängnisvollen Prozess auf empirisch belegtem Hintergrund sehr plastisch wie folgt:³⁴

- Das aggressive Verhalten in der Kindheit entsteht durch Interaktion zwischen Problemkindern mit Problemeltern.
- Kinder, die zu Überaktivität und Zornausbrüchen neigen, treffen mit Eltern zusammen, die reizbar und ungeduldig sind und die nur eine schlechte Selbstkontrolle besitzen.
- Es mangelt den Eltern insbesondere an Konfliktlösungs-Fähigkeiten und an Einfühlungsvermögen in ihre Kinder. Das Aufeinandertreffen eines temperamentmäßig schwierigen Kleinkindes mit ungünstigen, widrigen Erziehungspraktiken seiner Eltern leitet ein Lebenslauf beständiges, hartnäckiges, aggressives Verhalten ein.
- Verfehlte Eltern-Kind-Begegnungen häufen sich. Benachteiligte, ungünstige Elternhäuser, Schulen und Nachbarschaften verschlimmern die Lage.
- Mit der Zeit entwickelt sich langsam und unbemerkt eine Gewalttäter-Persönlichkeit.

Es ist von daher leicht zu verstehen, dass die Ergebnisse der Wirkungsforschung in die Richtung der multisystemischen Einwirkung auf Eltern, Kinder, Schule u.a. auch insoweit die besten Ergebnisse anzeigen. Die Rahmenbedingungen in den genannten Instanzen und ihre Bemühungen um die Norminternalisierung bestimmen das Ergebnis verantwortlichen Handelns durch einen Jugendlichen. Danach ergeben sich drei Hauptvoraussetzungen für die Entwicklung von Selbstkontrolle:³⁵

- Das kindliche Verhalten wird beaufsichtigt. Die Verbindung zwischen äußerer und innerer Kontrolle ist nirgends unmittelbarer und intensiver als im Fall elterlicher Beaufsichtigung des Kindes. Dazu gehört natürlich vor allem eine grundsätzlich akzeptierende, wohlwollende Haltung gegenüber dem Kind. Nur in einer solchen Atmosphäre sind Grenzziehungen persönlichkeitsfördernd.
- Abweichendes Verhalten wird erkannt und thematisiert.

³³ Lösel, Risikodiagnose und Risikomanagement in der inneren Sicherheit, in *Neubauer (Hrsg.)*, Sicherheit in der Gesellschaft heute, Erlanger Forschungen Band 92, 2000, S. 53 ff. m.w.N.; Rössner, Familiäre Sozialisation und Gewalt in Festschrift für *G. Kaiser*, 1998, S. 339 ff.; *Weitekamp/Kerner*, Cross-National Longitudinal Research on Human Development and Criminal Behavior, 1994.

³⁴ *Schneider*, Gewaltdelinquenz im Kinder- und Jugendalter, in *Kriminalistik*, 2000, S. 90.

³⁵ *Gottfredson/Hirschi* a. a. O. (Fn 32), S. 97 ff.

- Abweichendes Verhalten wird isoliert und klar und deutlich sanktioniert. Die Strafe zielt aber auf das Verhalten und nicht die Abwertung der Persönlichkeit des Kindes.

Freilich darf dieser Kontrollansatz des Zusammenspiels zwischen äußerer und innerer Kontrolle nicht als Einbahnstraße verstanden und in dieser Weise eklatant missbraucht werden: Scharfe äußere Kontrolle mit feindlichen Tendenzen gegenüber dem Kind oder Jugendlichen bewirken keine Verinnerlichung der Werte, sondern eher das Gegenteil. Ganz entscheidend ist die akzeptierende Grundeinstellung – gleichgültig an welcher Stelle des Kontrollsystems. Sonst hält die Konformität nur so lange wie eine Aufsichtsperson vorhanden ist. Der erhebliche Anstieg der Jugendkriminalität unter ostdeutschen Jugendlichen nach dem Wegfall der relativ rigiden externen Jugendkontrolle in der ehemaligen DDR nach der Wende und insbesondere die starke fremdenfeindliche Gewalt sind insoweit warnende Beispiele.³⁶

Die ebenso große Bedeutung der Thematisierung und Isolierung von gravierend abweichendem Verhalten für die Kriminalprävention ähnlich wie bei den Überlegungen zur Früh- und Nahintervention wird sich auch hier niederschlagen. Freilich ist das zu lösende Problem hier nicht weniger kompliziert. Im Kern geht es um folgende Kunst: Grenzen setzen und Normen verdeutlichen ohne Ausgrenzung.³⁷

3.3 Die Störfaktoren der Sozialisation und ihre Auswirkungen

Normlernen und Verantwortlichkeitserziehung treffen auf verschiedene mehr oder weniger ausgeprägte Störfelder. Diese sind entweder genereller Natur und wenig bzw. nur auf gesamtgesellschaftlicher Ebene beeinflussbar wie

- die Zwitterstellung der jungen Menschen zwischen kindlichem Schonraum, Anforderungen der Regelwelt der Erwachsenen und dem Anspruch auf autonome Gestaltung des Lebens;
- die Desintegrationsprozesse in zentralen Institutionen wie z.B. Familie, Schule, Nachbarschaft usw.

oder betreffen erhebliche Sozialisationsdefizite der individuellen Entwicklung

- durch Auffälligkeiten in Problemfamilien, in Schule und Ausbildung sowie in den sozialen Beziehungen.

Mit Blick auf das Konfliktpotential wird sich manche Straftat eines Jugendlichen als ein „normaler“ Entwicklungsschritt auf dem Weg zur Konformität darstellen. In diesem Fall besteht Anlass, die Normübertretung zu kennzeichnen und die Tat

³⁶ Pfeiffer/Delzer/Enzmann/Wetzels, Ausgrenzung, Gewalt und Kriminalität im Leben junger Menschen, 1998.

³⁷ Struck, Die Kunst der Erziehung, 1996.

konstruktiv in einem Überzeugungsprozess mit dem jungen Täter zu verarbeiten. Im übrigen ist auf eine Spontanbewährung zu hoffen. Die Kriminalprävention kann sich in einer normorientierten Reaktion erschöpfen.

Problematischer für das Präventionsgeschehen sind gesamtgesellschaftliche Entwicklungen, wenn Bindungslosigkeit, Desorientierung und Desintegration nach neueren Ergebnissen der Sozialforschung nicht mehr als Merkmale einer aufgrund individueller Störungen aus der Ordnung fallenden kriminellen Minderheit verstanden werden können, sondern mehr und mehr als allgemeine Kennzeichen der Bezüge und Strukturen unseres Alltags zu erkennen sind. Wachsende Schwierigkeiten mit der kaum mehr durchschaubaren Komplexität unserer „Risikogesellschaft“³⁸ Individualisierung und Selbstbezug³⁹ sowie Anonymisierung⁴⁰ und schließlich Ressourcenknappheit⁴¹ greifen die Verbindlichkeit sozialer Regeln und damit die Verantwortlichkeitserziehung fundamental an. In Auflösung befinden sich danach wichtige Institutionen sozialer Kontrolle mit traditionell engen Beziehungen wie Familie, Nachbarschaft und Gemeinde.⁴² Wo diese Entwicklungen am weitesten fortgeschritten sind – in der anonymen Großstadt – liegt die Kriminalitätsrate ein Vielfaches über der in überschaubaren Gemeinschaften. Hinzu kommen die Auflösung der faktischen Teilnahme an übergeordneten gesellschaftlichen Belangen und die mangelnde Verständigung über Norm- und Wertvorstellungen.

Solche Entwicklungen können die Rahmenbedingungen der Kriminalprävention erheblich verschlechtern, ohne dass man dem mit spezifisch kriminalpräventiven Mitteln entgegenwirken könnte. Eine realistische Kriminalprävention muss sich auf die realen gesellschaftlichen Bedingungen ihres Wirkens beziehen.

Die generellen Belastungsfaktoren beim Norm- und Verantwortlichkeitslernen spiegeln sich in einem generell erhöhten Anteil der Jugendlichen an der Kriminalität wider. Die intensive Jugendkriminalität ist aber – zusätzlich – durch individuelle Störfaktoren der Entwicklung deutlich belastet.⁴³ Entsprechend differenziert muss die Jugendkriminalität gesehen werden.

Die allgemeinen Aspekte finden ihren deutlichen Niederschlag schon in der jährlich veröffentlichten Polizeilichen Kriminalstatistik: Die beiden Faktoren aus Alter und Geschlecht beeinflussen wie kein sonstiges Merkmal die kriminelle Aktivität. In Deutschland liegt die Kriminalitätsbelastungsziffer (Täter pro 100.000 der Altersgruppe) der 14-21-Jährigen Männer bei etwa 11.000 gegenüber rd. 3.000 gleichaltriger Frauen bzw. ebenfalls rd. 3.000 bei erwachsenen Männern ab 35. Weit größer werden die Unterschiede bei der Gewaltkriminalität, wo die

³⁸ Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, 1986.

³⁹ Dazu z.B. Heitmeyer/Olk, Individualisierung von Jugend, 1990; Heitmeyer u.a., Gewalt. Schattenseiten der Individualisierung bei Jugendlichen aus unterschiedlichen Milieus, 1994.

⁴⁰ Siehe die aufrüttelnde Analyse bei Zimbardo, Psychologie, 5. Aufl., 1992, S. 588 ff., Schwind u.a., Alle gaffen - keiner hilft, 1998.

⁴¹ Hurrelmann/Mansel, Alltagsstreß bei Jugendlichen, 1991.

⁴² Heitmeyer, Gesellschaftliche Desintegrationsprozesse als Ursache von fremdenfeindlicher Gewalt und politischer Paralyisierung. Aus Politik und Zeitgeschichte, B 2-3/1993, S. 3 ff.; siehe auch Heitmeyer (Hrsg.), Das Gewalt-Dilemma, 1994.

⁴³ Kaiser a. a. O. (Fn. 28), S. 528; siehe auch Marneros/Ullrich/Rössner, in Marneros/Rössner/Haring/Brieger (Hrsg.), Psychiatrie und Justiz, 2000, S. 2-12.

jungen Männer gegenüber ihrem Bevölkerungsanteil zwischen fünf- und zehnfach überrepräsentiert sind, wie z.B. beim Raub.

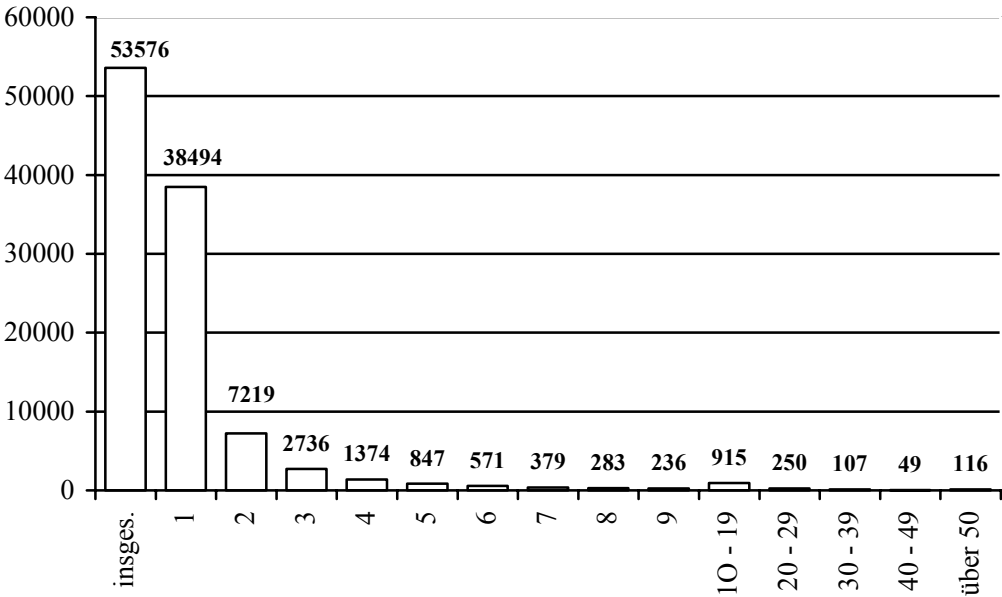
Während die Erwachsenenkriminalitätsbelastung seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland weitgehend konstant geblieben ist, ist die Kriminalität der 14-21-Jährigen auf das dreifache angewachsen.

Bei genauer empirischer Betrachtung stellt sich allerdings eine deutliche Zweiteilung der Jugendkriminalität heraus. Sie zeigt sich

- einerseits als Episodenkriminalität im Rahmen der Persönlichkeitsreifung und
- andererseits in der Intensivkriminalität als Ausdruck einer sich abzeichnenden kriminellen Karriere.⁴⁴

Das folgende Schaubild zur Anzahl der von einem Jugendlichen begangenen Straftaten zeigt den empirischen Hintergrund in doppelter Weise: Zum einen wird klar, dass es sich bei der Mehrzahl der Jugendlichen um Gelegenheitstäter mit üblicherweise einer oder höchstens drei Taten in ihrer Entwicklungszeit handelt. Nur wenige (rd. 5 %) geraten in eine (teilweise allerdings heftige) kriminelle Karriere.

Abb. 2: Anzahl der Straftaten



Quelle: PKS Nordrhein-Westfalen 1996, S. 54 (Schaubild nach *Kerner/Weitekamp*, in *Neue Praxis* 1998, S. 500).

⁴⁴ Dazu *Göppinger*, *Kriminologie*, 5. Aufl., 1997, S. 922 ff.; siehe auch *Bock*, *Kriminologie*, 2. Aufl., 2001.

Dieses durch großangelegte Verhaltensstudien bei männlichen Jugendlichen breit abgesicherte Ergebnis enthält darüber hinaus die wichtige Erkenntnis, dass die rd. 5 % Intensivtäter für über 50 % der Delikte verantwortlich sind.⁴⁵ Prekär ist die Situation bei den Jugendlichen, die zusätzlich zu den allgemeinen Entwicklungsproblemen des sozialen Lernens mit erheblichen sozialen Defiziten belastet sind. Bei ihnen besteht die Gefahr, dass sie sich kontinuierlich zu einem kriminellen Lebensstil hinentwickeln und so in die Gruppe der Intensivtäter gelangen.

Alle Persönlichkeitsuntersuchungen an kriminellen Jugendlichen, insbesondere die breit angelegten multifaktoriellen Vergleichsgruppenforschungen von der Glueck-Studie⁴⁶ bis zur Tübinger-Jungtäter Vergleichsuntersuchung⁴⁷ und der aktuellen Hallenser Angeklagtenstudie⁴⁸ haben zeitübergreifend und transkulturell im Zusammenhang mit kriminellen Entwicklungen signifikant wirksame Merkmalsbündel festgestellt, die man als anomisches Syndrom sozialer Bindungslosigkeit wie folgt umschreiben kann:

- Funktional gestörte Familie;
- wechselndes Erziehungsverhalten;
- fehlende Kontrolle über den Jugendlichen;
- wiederholter Wechsel der Bezugspersonen und/oder des Ortes; Zurückbleiben und erhebliche Auffälligkeiten in der Schule;
- Herumstreunen;
- schulisches und berufliches Scheitern;
- häufiger Wechsel der (Gelegenheits-) Arbeitsstellen;
- Freizeit mit offenen Abläufen; Fehlen von tragenden menschlichen Beziehungen;
- intergenerationeller Abstieg.

Das anomische Syndrom ist gekennzeichnet durch das Globalmerkmal sozialer Bindungslosigkeit, das sich insbesondere in den Brennpunkten sozialen Integrationsgeschehens – Familie, Schule und Arbeit – zeigt. Hier wird die mangelnde Einbettung des Intensivtäters in zentrale Institutionen sozialer Integration deutlich.

Es überrascht nicht, dass die entscheidenden Störfaktoren des sozialen Normlernens in den Institutionen auftauchen, die das Sozialisationsgeschehen bestimmen

⁴⁵ Siehe vor allem *Wolfgang/Figlio/Sellin*, Delinquency in a Birth Cohort, 1972 und *Wolfgang/Thornberry/ Figlio*, From Boy to Man: From Delinquency to Crime, 1987; zusammenfassend m. w. N. *Schwind*, Kriminologie, 10. Aufl., 2000, S. 147 ff., siehe auch *Kerner/Weitekamp*, Entwicklungen in der Jugendkriminalität und im Jugendstrafrecht, Neue Praxis 1998, S. 486 ff.; siehe auch die differenzierte Betrachtung bei *Pfeiffer/Wetzels*, Zur Struktur und Entwicklung der Jugendgewalt in Deutschland, Internet: www.kfn.de/strukturentwicklungjugendgewalt.html

⁴⁶ *Glueck/Glueck*, Jugendliche Rechtsbrecher, 1963; *dies.*, Delinquents and Nondelinquents in Perspective, 1968.

⁴⁷ *Göppinger*, Der Täter in seinen sozialen Bezügen, 1983.

⁴⁸ *Marneros/Ullrich/Rössner*, Angeklagte Straftäter: Das Dilemma der Begutachtung, 2002, S. 51 ff.

und die oben beschrieben wurden. Sie dürften auch die Brennpunkte der Kriminalprävention ausmachen.

4. Kriminalprävention und ihr empirischer Nachweis

Nach den vorstehenden Darlegungen muss man Kriminalprävention differenzieren in kriminalitätsunspezifische Maßnahmen zur Verbesserung der Gesellschafts- und Sozialisationsbedingungen für eine möglichst ungestörte Entwicklung des Individuums und in spezifisch problemorientierte Formen zur gezielten Reduktion von kriminorelevanten Bedingungen, die kriminelle Entwicklungen hervorrufen oder fördern. Natürlich kann eine streng empirisch orientierte Analyse der Wirkungsforschung eher letztere Maßnahmen überprüfen und Zusammenhänge feststellen als dies hinsichtlich unspezifischer Maßnahmen in der Gemeinschaftsstruktur oder den Sozialisationsbedingungen möglich ist. Es darf aber nicht verkannt werden, dass der „unspezifische“ kriminalitätsreduzierende Abbau oder Ausgleich von allgemeinen Risikofaktoren der Sozialisation wie die Förderung familiärer, schulischer oder beruflicher Entwicklung von jungen Menschen große Bedeutung haben kann, auch wenn die Wirkungsforschung verständlicherweise den direkten Zusammenhang nicht oder nur eingeschränkt nachweisen kann. Als Beispiel sei auf die Einführung des Erziehungsurlaubs, der Schulsozialarbeit oder des kürzlich erfolgten Verbots der körperlichen Züchtigung von Kindern hingewiesen. Im letzten Fall gilt als sicher, dass körperliche Misshandlungen bei Kindern oder Jugendlichen mit späterer Aggressivität korrelieren,⁴⁹ dennoch sind die allgemeinen Konsequenzen dieser Gesetzesänderung für die Kriminalität empirisch kaum zu erfassen.

Spezifische Kriminalprävention kommt in zwei Formen vor:

- Bedürfnisorientierte kriminalpräventive Maßnahmen zielen auf gefährdete Kinder und Jugendliche in Familie, Vorschule, Kindergarten und Kommune.
- Rückfallverhindernde kriminalpräventive Maßnahmen richten sich an Menschen, die schon Straftaten begangen haben und die insoweit resozialisiert werden sollen.

Diese Aktivitäten lassen sich unter dem Begriff der Kriminalprävention fassen, weil sie in mehr oder weniger spezifischer Form unmittelbar gegen erkannte Entstehungsbedingungen der Kriminalität gerichtet sind.

Dies ist bei ganz allgemeinen sozialpolitischen oder kulturellen Bemühungen um die Entwicklungs- und sozialen Lebensbedingungen in der Gemeinschaft nicht mehr der Fall. Andernfalls würde der Begriff der Kriminalprävention jegliche Kontur verlieren. Das bedeutet freilich keine Abwertung solcher Aktivitäten. Sinnvolle sozialpolitische oder kulturelle Aktivitäten brauchen kein Gütesiegel der Kriminalprävention, um Anerkennung zu finden. Allgemeine sozialpolitische und kulturelle Bemühungen lassen sich nicht als unmittelbare kriminalpräventive Erfolge messen.

⁴⁹ Pfeiffer/Delzer/Enzmann/Wetzels: Ausgrenzung, Gewalt und Kriminalität im Leben junger Menschen, 1998.

So zeigt sich der fehlende Einfluss auf gesamtgesellschaftliche Vorgänge in der Wirkungslosigkeit von Maßnahmen, die auf eine Veränderung der öffentlichen Einstellung und des Verhaltens zielen. Dazu gehören sämtliche in diesem Bereich analysierten Studien mit teilweise aufwendigen und teuren Medienaktionen (Prävention von Drogenmissbrauch durch Informationen über Massenmedien, aber auch vernetzt mit anderen sozialen Institutionen; Kampagne zur Reduktion von Vandalismus durch Fernsehspots; diverse Medienkampagnen zur Reduktion von Vandalismus, Einbruch, Diebstahl von und aus PKW, Vergewaltigung).⁵⁰ Auch hier ist nicht auszuschließen, dass sich eine allgemein positive Wirkung in Gesellschaft und Kultur ergibt, die mittelbare Effekte auch auf die Kriminalität haben könnte. Ein Wirkungsfeld spezifischer Kriminalprävention liegt hier aber nicht vor, was beim Einsatz der Ressourcen für kostspielige Plakat-, Film- oder Ausstellungsaktionen bedacht werden muss. Mangels Kontrolle sollten solche (sinnvollen) Aktionen nicht nur deshalb als Kriminalprävention eingeordnet werden, um sie aus diesem „Topf“ zu finanzieren.

⁵⁰ Z.B. Riley, An Evaluation of a Campaign to Reduce Vandalism, in *Clark/Mayhews (Hrsg.)*, Designing out Crime, 1980, S. 127 ff.; Sacco/Silverman, Selling Crime Prevention, in *Canadian Journal of Criminology*, 1981, S. 191 ff.

5. Leitlinien für die angewandte Kriminalprävention

Der empirische Ertrag der Analyse wissenschaftlich begleiteter Präventionsbemühungen fügt sich bruchlos in das aus der Grundlagenforschung entwickelte Konzept der unterschiedlichen Sozialisation und Sozialkontrolle ein. Erwartungsgemäß zeichnen sich Brennpunkte der effektiven Kriminalprävention hinsichtlich der sozialen Kontrolle bei Interventionen ab, die sich unmittelbar gegen das strafbare Verhalten richten und mit dem Aspekt der Sozialisation bei Interventionsprogrammen, die entweder möglichst früh, intensiv und umfassend bei Multi-Problem-Fällen ansetzen oder auf die Behandlung bestimmter Auffälligkeiten zielen. Während es im ersten Fall um einen notwendigen punktuellen Eingriff geht, der Normvertrauen und Normdeutlichkeit als Basis jeder sozialen Kontrolle und Sozialisation schafft sowie verlässlichen, konstruktiven und angemessenen Interventionen gewährleistet,⁵¹ geht es bei der sozialen Integration um ein breites Mehr-Ebenen-Konzept gezielt unterstützender Sozialisation von der makrosozialen Ebene über familiäre und schulische Einflüsse bis zum persönlichkeitspezifischen Bereich.⁵²

Zu berücksichtigen sind dabei die unterschiedlichen Entwicklungsprozesse bei Straffälligen: Entwicklungsbedingte Kriminalität ist 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. Hierzu finden sich in der Analyse verschiedene erfolgversprechende Ansätze. Freilich gehören dazu auch Maßnahmen von Jugendhilfe und anderen Organisationen, die aber stets mit den zentralen Institutionen des Sozialisationsgeschehens verbunden sein sollten, z.B. allein medienwirksame Aktionen mit Ansteckern gegen Gewalt beeinflussen gravierende delinquente Entwicklungen nicht.⁵³ Die beiden Schwerpunkte wirksamer Kriminalprävention werden im Folgenden auf der Basis der Analyse behandelt.

5.1 Interventionsprogramme, die sich unmittelbar gegen strafbares Verhalten richten

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

Informelle Sozialkontrolle in einer möglichst geordneten Umgebung ist auf allen Ebenen und in allen gesellschaftlichen Institutionen spezifisch wirksam. Die Einzelheiten der jeweils erfolgreichen Programme hinsichtlich Konzept und Wirkung können zunächst aus der nach entsprechenden Bereichen und Institutionen vor-

⁵¹ Hassemer, Neue Ansätze der Kriminalpolitik, in *Rössner/Jehle* (Hrsg.): *Kriminalität, Prävention, Kontrolle*, 1999, S. 23 f.

⁵² Lösel a. a. O. (Fn 33), S. 65.

⁵³ So auch Lösel a. a. O. (Fn. 33), S. 66.

genommenen Kategorisierung des Düsseldorfer Gutachtens entnommen und weiterverfolgt werden. An dieser Stelle geht es nur um ein Fazit wirksamer Interventionsprogramme im Rahmen der informellen und formellen sozialen Kontrolle, das wie folgt aussieht:

- In der **Familie** setzen alle wirksamen multisystematischen Behandlungen auch auf eine zwar strikt gewaltfreie, aber verstärkte Kontrolle über das Kind oder den Jugendlichen. Das Elternverhalten soll aggressives, inkonsistentes, aber auch zu nachlässiges Erziehungsverhalten vermeiden. Es sollen einerseits Grenzen gesetzt und andererseits erwünschtes Verhalten gefördert werden. Die elterliche Aufsicht über das Kind ist damit ein entscheidender Präventionsfaktor.⁵⁴ Klare Normen und Grenzziehung in geordneten Strukturen sind wichtige Präventionsfaktoren auch der frühen Ersatzerziehung im Heim.⁵⁵ 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.⁵⁶ Bestätigt wird einmal mehr, dass Regellernen in nahen sozialen Bezügen hohe Wirksamkeit entfaltet. Dieser Teilaspekt der Sozialisation darf nicht übersehen werden.
- In der **Schule** treten nach der Familie die Präventionsaspekte am stärksten hervor und die Ausarbeitung entsprechender Präventionsprogramme ist am weitesten fortgeschritten (siehe dazu die 13 im Düsseldorfer Gutachten berichteten Schulprogramme und ihre Ergebnisse).⁵⁷ Die besonders erfolgreichen **Mehr-Ebenen-Konzepte** wie das Olweus-Programm (Studie 16 in Teil I des Düsseldorfer Gutachtens) oder Anti-Bullying Projekte (Studie 19) 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 bei strikter Anwendung sich darauf verlassen können.⁵⁸ Schon dieser erste Baustein des Mehr-Ebenen-Konzepts bezogen 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. Er liefert das gewaltfreie Modell der Konfliktlösung und besitzt die Chance, den kriminellen Schutzfaktor der Empathie zu verstärken.⁵⁹
- Ähnliche Möglichkeiten bietet der **Sport** mit der notwendigen und zwangsläufigen Verknüpfung von physischer Kraftentfaltung und Spielre-

⁵⁴ Fend, Entwicklungspsychologie des Jugendlichen, 2000, S. 451.

⁵⁵ Lösel/Bliesener, Some high-risk-adolescents do not develop conduct problems, in International Journal of Behavioral Development, 1994, S. 753 ff.

⁵⁶ Siehe dazu Schumann a. a. O. (Fn. 18).

⁵⁷ Siehe dazu auch den Überblick bei Nolting/Knopf, Gewaltverminderung in der Schule, Viele Vorschläge - wenig Studien, Psychologie, Erziehung, Unterricht, 1998, S. 249 ff. sowie den Sammelband der Forschungsgruppe Schulevaluation, Schubarth/Ackermann, Aggression und Gewalt, 45 Fragen und Projekte zur Gewaltprävention, in Sächsische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), 2000.

⁵⁸ Nolting/Knopf a. a. O. (Fn 57), S. 256; Olweus, Gewalt in der Schule, 1995.

⁵⁹ Simsa, Mediation in der Schule, 2001, siehe auch die Ausführungen zum TOA unten.

gel im Sportspiel. Hier existiert ein relativ überschaubares und simples Systemabbild der Reglementierung von Gewalt. Das Sportspiel ist weithin gekennzeichnet durch den gemeinsamen Wunsch der Partner bzw. „Gegner“ körperliche Kraftakte auszuführen. Im Vertrauen auf die gewaltbegrenzenden Spielregeln verliert sich die Angst vor der gegeneinander gerichteten körperlichen Kraftentfaltung. Die Übereinkunft und die Spielregeln modellieren den Kraftakt zum Nutzen und zur Freude der Beteiligten. Im Sportspiel wird Kraft sozial verträglich eingesetzt. Dazu gehört auch die Erfahrung physischer Stresssituation und der Erkenntnis darauf resultierender Emotionen und ihrer psychischen Verarbeitung. Die sich in Effektivitätsstudien zeigende beschränkte präventive Wirkung von Sportprogrammen (Studie 43) resultiert im Gegensatz zu den Schulprogrammen meist am fehlenden Mehr-Ebenen-Konzept und zu geringer Intensität. Hier sind Verbesserungen aussichtsreich.

- Geordnete Verhältnisse und konstruktive informelle Kontrolle sind in der **Nachbarschaft** uneingeschränkt wirksame Mittel regionaler Kriminalitätsprävention wie eine Gesamtschau der Einzeluntersuchungen (Studien 5, 11, 21, 25, 29, 30-34, 39-41, 47, 49, 50, 52, 53, 55, 56, 58, 59, 61) ebenso ergibt wie die vergleichbare Analyse im *Sherman*-Report. Besondere Beachtung verdienen dabei das bürgerschaftliche und gemeindliche Engagement folgender Programme:
 - In der **Wohnanlage** wird Straftaten entgegengewirkt durch soziale Hausmeister in öffentlich geförderten Wohnsiedlungen und durch Kontrolle und Kooperation mit den Anwohnern.⁶⁰
 - Im weiteren **nachbarschaftlichen Umfeld** empfehlen sich u.a. Projekte zur Reduktion von Tatgelegenheiten in Hochhaussiedlungen; Kombinationen von polizeilichen Fußstreifen mit Aktivierung der Bürger zur Reduktion von Tatgelegenheiten verschiedener Arten von Kriminalität; neighborhood watch Programme, Verbesserung der sozialen Bindungen, Zusammenarbeit mit der Polizei, vor allem zur Reduktion von Wohnungseinbruch – zu beachten ist, dass je nach Umsetzung ein Ansteigen von Kriminalitätsfurcht negative Folge sein kann.⁶¹ In jedem Fall ist zu sehen, dass in diesem Bereich durch vielerlei - auch einfache - Veränderung der Tatgelegenheitsstruktur und sozialer Kontrolle Präventionserfolge zu erzielen sind.
- In der **Gesamtgemeinde** geht es dann vor allem um die Ergänzung und Vernetzung der Präventionsbemühungen. Auch hier zeigen sich in den Studien Erfolge z.B. bei Safer-Cities Programmen (Studie 61) gegen verschiedene Formen der Kriminalität wie Wohnungseinbruch, familiäre Gewalt, Körperverletzungen, PKW-Diebstahl, Ladendiebstahl, vernetzte Aktionen zur Reduzierung von Tatgelegenheiten und täterorientierten Maßnahmen.
- Besondere Kriminalitätsformen fordern **spezielle Interventionen**, die auf einen **bestimmten Delinquenzbereich** wirken und dort aussichtsreich sind. Das zeigen die Studien zu solchen Sondersituationen recht eindeutig. Dazu zählen insbesondere:

⁶⁰ Willemsse, Developments in Dutch Crime Prevention, in Crime Prevention Studies, 1994, S. 33 ff.

⁶¹ Z.B. Kohl, Veilig Wonen - erfolgreiche Einbruchsprävention in den Niederlanden, in Kriminalistik, 2000, S. 752 ff.

- Drogenkriminalität (kombinierte Kontrollstrategien von Polizei und geschulten 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, täterorientierte Maßnahmen und Spezialisierung von Polizeikräften).
- Häusliche Gewalt (Interventionsprogramme).⁶²
- Vandalismus (technische Prävention zur Reduktion von Tatgelegenheiten und täterorientierte Maßnahmen).

In all diesen Sozialbereichen bedarf es freilich mutiger Menschen, die hinsehen und soziale und individuelle Schädigungen nicht hinnehmen. Eine Kultur des Wegsehens⁶³ verhindert schon die Thematisierung der Kriminalitätsprävention, was sich in relativ geschlossenen sozialen Räumen fatal auswirkt. Nicht der Überbringer, d.h. Anzeiger, 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 häuslicher Gewalt - ist kein Denunziant sondern ein verantwortlicher Bürger, dem es um den Schutz von Opfern geht.⁶⁴ Der entscheidende Präventionsfaktor der Aufdeckung strafbaren Verhaltens ist nur durch eine **Kultur des Hinsehens und Interessierens** zu aktivieren.

Die im vorstehenden Sinn **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 strafrechtlichen - Kontrolle wie sich aus entsprechend empirischen Untersuchungen zur strafrechtlichen Wirksamkeit ergibt.⁶⁵

Die **formell-strafrechtliche Kontrolle** erlangt dann aber gerade im Zusammenspiel mit der informellen Kontrolle insoweit erhebliche Bedeutung als es um **Verfolgungsintensität** und **Entdeckungswahrscheinlichkeit** geht. Hierin liegt die präventive Kraft des Strafrechts und nicht etwa in der Höhe bzw. Härte der Strafe. Das Strafrecht als wichtiges Element des staatlichen Gewaltmonopols hat die Aufgabe Normbrüche zu isolieren, um Kriminalitätsspiralen im Keim zu ersticken, dem Opfer gerecht zu werden und es zu schützen.⁶⁶ Es zielt letztlich darauf ab, Normvertrauen für einen Kernbereich sozialer Normen herzustellen und zu erhalten. Unter präventivem Aspekt dürfen Normverletzungen daher nicht hingenommen werden.⁶⁷ Entscheidend sind insoweit verlässliche und angemessene Interventionen bei Normverletzungen, die wie hier herausgehoben im informel-

⁶² *Bannenberg/Weitekamp/Rössner/Kerner*, Mediation bei Gewaltstraftaten in Paarbeziehungen, 1999.

⁶³ *Schwind* u.a., Alle gaffen - keiner hilft, 1998.

⁶⁴ Ausführlich zur Problematik des Whistleblowing im Fall der Korruption siehe *Bannenberg*, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, 2002, S. 375 ff. Die Grundsätze lassen sich ohne weiteres auf andere Sozialbereiche übertragen.

⁶⁵ Im einzelnen dazu siehe *Rössner*, Die besonderen Aufgaben des Strafrechts im System rechtsstaatlicher Verhaltenskontrolle, in *Festschrift für Claus Roxin*, 2001, S. 978 ff.

⁶⁶ *Schöch*, Zur Wirksamkeit der Generalprävention, in *Frank/Harrer* (Hrsg.), Der Sachverständige im Strafrecht - Kriminalitätsverhütung, 1990, S. 95 ff.; *Schumann/Berlitz*, Jugendkriminalität und die Grenzen der Generalprävention, 1987.

⁶⁷ *Hassemer*, Neue Ansätze der Kriminalpolitik, in *Rössner/Jehle* (Hrsg.), Kriminalität, Prävention und Kontrolle, 1999, S. 23 f.

len Bereich beginnen und sich bis zum Einsatz des Strafrechts als letztem Mittel hinziehen. Die Gewissheit der Sanktion ist in einer wohlgeordneten Gemeinschaft Verhaltensorientierung für die Mitglieder ebenso wie für den Einzelnen. Die notwendig enge Verknüpfung zwischen außerjustiziellen Maßnahmen, den Möglichkeiten der Jugendhilfe und den Sanktionen des Jugendstrafrechts ist durch die Regelung des JGG eröffnet:

- Jugendstaatsanwalt und Jugendrichter können das Strafverfahren unter Hinweis auf eine eingeleitete oder durchgeführte erzieherische Maßnahme der Jugendhilfe einstellen (§§ 45 II S. 1, 47 I Nr. 2 JGG).
- Bei einem strafrechtlich nicht verantwortlichen Jugendlichen wegen fehlender Einsichts- oder Handlungsunfähigkeit (§ 3 S. 2 JGG) kann der Jugendrichter als Vormundschaftsrichter tätig werden und Jugendhilfe-maßnahmen anordnen.
- Nach § 12 JGG kann der Jugendrichter durch Strafurteil auferlegen, dass der Jugendliche Erziehungsbeistandschaft (§ 30 KJHG) oder eine Heimunterbringung (§ 34 KJHG) in Anspruch nimmt.
- Der Jugendrichter kann die Auswahl der Erziehungsmaßregeln nach einer entsprechenden Verurteilung dem Vormundschaftsrichter überlassen (§ 53 JGG).

Durch diese Verknüpfungen sind präventiv wirksame außerjustizielle Interventionen ohne weiteres in das Jugendstrafrecht zu transferieren. In der Praxis bestehen hier noch Ausbaumöglichkeiten.

Am besten fügen sich präventive Notwendigkeit der strafrechtlichen Intervention und konstruktive Konfliktregelung mit sozialen Lernmöglichkeiten im Institut des Täter-Opfer-Ausgleichs (§ 45 II S. 2 JGG; § 46a StGB) zusammen. 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.⁶⁸

Er vermag insbesondere folgende kriminalpräventive Funktionen fördern:

- Grenzen durch Konfrontation mit den schlimmen Folgen (Normverdeutlichung) deutlich machen,
- Modellfunktion für verantwortliches, prosoziales Verhalten übernehmen,
- Lernen durch konformes Verhalten fördern,
- Akzeptanz gewaltfreier Lösungsmöglichkeiten verstärken,

⁶⁸ Eingehend *Rössner*, Strafrechtsfolgen ohne Übelzufügung, in *NSZ*, 1992, S. 409 ff; *ders.*: Mediation und Strafrecht in *Stempel* (Hrsg.), *Mediation für die Praxis*, 1999, S. 42 ff.; umfassend *Rössner* in *Dölling* (Hrsg.), *Täter-Opfer-Ausgleich in Deutschland*, Schriftenreihe des BMJ 1998; siehe auch *Rössner*, Die Universalität des Wiedergutmachungsgedankens im Strafrecht, in: *Festschrift für Hans-Joachim Schneider zum 70. Geburtstag*, 1998, S. 877 ff.

- Integration ermöglichen.

Die Wirkungen beruhen insbesondere auf folgenden Faktoren:

Die Kontrolltheorien erklären das Lernen und Einhalten konformer Verhaltensregeln mit der sozialen Einbindung eines jungen Menschen. Ein erster Ansatz zur Integration findet sich im Täter-Opfer-Ausgleich, indem in der Interaktion mit dem Täter versucht wird, die Störung integrativ und nicht ausgrenzend zu bewältigen. TOA kann das Band zur Konformität neu knüpfen und ein positives Selbstkonzept stützen.

TOA ist das Gegenbild des Zuschlagens und könnte besondere Aufmerksamkeit gerade von den Jugendlichen auf sich ziehen, die bisher nur die autoritäre Reaktion des Zuschlagens kennen. Freilich bedarf es der Umsetzung in das eigene Leben. Dafür ist eine deutliche Kompetenzsteigerung im Verhältnis zu denen erforderlich, die entsprechende Lösungsmöglichkeiten in ihrer Sozialisation vermittelt bekamen. Hier ist die sozialpädagogische Arbeit einer Vermittlungsstelle zur Kompensation gefragt.

Straftäter neigen dazu, die Verantwortung (teilweise) auf das Opfer zu schieben. Der Normbruch ist so durch entsprechende Rechtfertigungen (Neutralisierungen des Unrechts) für sie erträglicher. Ansatzpunkt fast aller dieser Neutralisationsstrategien ist das Opfer: Die eigene Verantwortung wird abgelehnt und dem Opfer zugeschoben, das Unrecht der Tat wird negiert, der Schaden bagatellisiert, und schließlich wird das Opfer als Person selbst abgelehnt oder entpersonalisiert, da es minderwertig sei und das Unrecht verdient habe. Es liegt auf der Hand, dass der Mechanismus der Verantwortungsverschiebung auf das Opfer den Keim zu weiterem abweichendem Verhalten in sich trägt.

Der Täter-Opfer-Ausgleich kann als einzige strafrechtliche Reaktion gewichtige Gegenakzente setzen: Beim TOA wird das Opfer als Person wahrgenommen und im gelungenen Fall anerkannt, denn der Straftäter hat sich mit dem Leid des Opfers, seiner Schuld und Verantwortung intensiv auseinander zu setzen. Nach den Erfahrungen aller bisher arbeitenden Projekte gelingt es dem Straftäter hier weit weniger, seine Schuldgefühle zu neutralisieren, als in einem ausschließlichen Dialog mit dem insoweit unbeteiligten Richter. Im Vermittlungsgespräch erhält der Täter einerseits Gelegenheit, seine Handlung aus der Opferperspektive nachzempfinden, andererseits wird es ihm ermöglicht, in der Schadenswiedergutmachung konforme Identität durch eigene Initiative zu finden.

Der TOA wird in seiner derzeitigen Praxis von rd. 25.000 Fällen pro Jahr in Deutschland vor allem im Bereich der personellen Gewaltdelikte angewandt. Opfer und Täter sind in hohem Maß zu einer Mitwirkung bereit und daran interessiert.

Inzwischen kann auch eine positive kriminalpräventive Wirkung belegt werden. Nach internationalen Studien⁶⁹ und vergleichbaren Untersuchungen zum Einsatz

⁶⁹ Siehe dazu den Überblick bei *Weitekamp*: Restitutionsprogramme für Erwachsene in den USA und Kanada, unveröffentlichtes Gutachten für das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 1990, 69 ff.

von „milden Mitteln“ im Rahmen der Diversion (Arbeitsweisungen u.a.)⁷⁰ kann man davon ausgehen, dass auch beim TOA zumindest die Gleichwirkungsthese gilt und dazu die konstruktiven Ansätze der Reaktion ihr Gewicht in die Waagschale bringen. Erste Untersuchungen zur Rückfälligkeit zeigen jedenfalls eine eher positive Wirkungstendenz. Die Rückfalluntersuchung von 470 Fällen eines Außergerichtlichen Tatausgleiches (ATA) bei Erwachsenen in Österreich mit einem dreijährigen Beobachtungszeitraum⁷¹ zeigt, dass die Rückfälligkeit der Täter nach einem ATA signifikant unter der nach einer Geldstrafe liegt. Die Rückfälligkeit nach ATA belief sich bei Ersttätern lediglich auf 10 %, bei Vorbestraften auf 30 %. Im Vergleich dazu betrug die Rückfälligkeit nach einer Geldstrafe 22 % bei Nichtvorbestraften und 47 % bei Vorbestraften. Auch wenn Selektionsfaktoren in der Untersuchung nicht berücksichtigt wurden, bieten die Ergebnisse wichtige erste Informationen.

In ähnliche Richtung weisen die Ergebnisse zur Rückfälligkeit von Jugendlichen nach einem TOA im Projekt Handschlag Lüneburg. Im Rahmen einer Promotion⁷² wurden 91 Täter einer Körperverletzung und daran anschließendem TOA gem. § 45 Abs. 2 JGG mit 60 entsprechenden Tätern mit einer formellen Verurteilung nach JGG verglichen. Hier wurden 56 % der TOA-Gruppe gegenüber 81 % der Verurteiltengruppe wieder rückfällig.

Die vielfältigen Verschränkungen der präventiv notwendigen unmittelbaren Intervention gegen das kriminelle Verhalten auf allen Ebenen mit der informellen sozialen Kontrolle bis zum Strafverfahren erfordert die Integration in ein **umfassendes gemeindebezogenes Präventionskonzept**. Solche Strategien zum Ausbau eines sozial integrierten Gemeindelebens setzen auf diese Ebene Institutionen wie kriminalpräventive Räte voraus, die sich mit dem gesamten System der sozialen Kontrolle am Ort der Wirkung konkret beschäftigen.

Die kritische Analyse des in jüngster Zeit vielbeachteten **broken-windows Ansatzes** weist in eine ähnliche Richtung. Entscheidend für eine Kriminalitätsreduktion ist nicht – wie häufig undifferenziert angenommen wird – die Herstellung der bloßen äußeren Ordnung, sondern entscheidend sind die Stärkung der informellen sozialen Kontrolle gegenüber kriminellm Verhalten in den jeweiligen sozialen Räumen. Bemühungen zur Herstellung der äußeren Ordnung als elementare Basis jeder Kriminalprävention sind jedoch da erfolgreich, wo tatsächlich offenkundig unordentliche und unübersichtliche Strukturen vorherrschend sind – „amerikanische Verhältnisse“⁷³ –. Es geht nur darum soziale Desorganisation zu beseitigen, nicht eine lückenlose Überwachung oder Repression einzuführen.

Ansonsten sollten die besonderen Kriminalitätsprobleme der Gemeindeteile unter Einbeziehung der Bürger thematisiert und in Zusammenarbeit mit der

⁷⁰ Heinz/Hügel, Erzieherische Maßnahmen im Deutschen Jugendstrafrecht, 1987, 94 f.

⁷¹ Schütz, Die Rückfallhäufigkeit nach einem Außergerichtlichen Tatausgleich bei Erwachsenen, in Österreichische Richterzeitung 1999, S. 161 ff.

⁷² Siehe dazu die Marburger Dissertation von Busse, Rückfalluntersuchung zum Täter-Opfer-Ausgleich, 2001.

⁷³ Siehe Kapitel 10.

Polizei durch Stärkung der sozialen Kontrolle bearbeitet werden – **Community Policing**⁷⁴ –. Hierzu finden sich vielfältige Bestätigungen und Anregungen im amerikanischen *Sherman-Report* (vgl. Kapitel 8.2). Nicht vergessen werden sollte, dass in diesem Zusammenhang schon durch kleine Veränderungen wie die verbesserte Straßenbeleuchtung bei Nacht durchaus positive Wirkungen erzielt werden können (Studien 58, 59 in Teil I des Düsseldorfer Gutachtens).

Auf der Linie problemorientierter Kriminalprävention hat sich in Bezug auf besonders kriminalitätsgefährdete öffentliche Räume die **Videouberwachung** als durchaus erfolgreich erwiesen. Als reines technisches Kontrollinstrument ist sie zwar gegenüber der Stärkung der informellen Kontrolle durch Bürgerengagement nur begrenzt wirksam. Empirisch gesichert ist aber, dass die rechtlich unbedenkliche polizeiliche Videouberwachung 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 als entscheidender Faktor der effektiven Motivation gegen die Entscheidung für eine Strafe fest steht: Der Täter muss mit der sofortigen Festnahme ebenso rechnen wie mit einer leichteren Identifizierung durch die Aufzeichnung. Zu den möglicherweise erfolgenden Verdrängungseffekten (die auch bei anderen Maßnahmen zur Reduktion von Tatgelegenheiten in Betracht kommen) ist künftige Erforschung notwendig; allerdings ergeben sich Hinweise darauf, dass selbst bei festgestellten Verdrängungseffekten der Reduktionseffekt überwiegt.

Aus empirischer Sicht liegen also im Bereich der informellen sozialen Kontrolle die größten Chancen einer unmittelbaren und in der Kommune zu erbringenden effektiven Reduktion von Kriminalität, insbesondere von Aggressionsdelikten. Die Effektivität lässt sich steigern, wenn solche Interventionskonzepte verbunden werden mit einer gezielten pädagogischen Hilfe für Risikogruppen und dem Opferschutz (Mehr-Ebenen-Konzepte für die Schule; Interventionsprogramme bei familiärer Gewalt). Überall zeigt sich, dass gut strukturierte Programme, die differenziert auf ein besonderes Kriminalitätsproblem eingehen, bessere Ergebnisse aufweisen als andere, wenig strukturierte Ansätze.⁷⁵

Am Ende dieser Betrachtung effektiver Interventionskonzepte erschließt sich der Zusammenhang mit der Theorie sozialer Kontrolle (s.o. Kapitel 4) noch eindrucksvoller: Die Wirksamkeit der Konzepte, die bei der äußeren Kontrolle der Kriminalität ansetzen belegen das notwendige Zusammenspiel von externer und innerer Kontrolle bei der Normbefolgung.⁷⁶ Die Sichtbarkeit und Klarheit sozialer Normen in der Außenwelt sind so betrachtet die notwendige Voraussetzung für deren allmähliche persönliche Aneignung (Verinnerlichung). Der Funktionszusammenhang zwischen äußerer Ordnung und externer Kontrolle und der Einstel-

⁷⁴ Kube, Kriminalprävention - konkrete Ansätze für die Praxis, in *Rössner/Jehle* (Hrsg.), *Kriminalität, Prävention und Kontrolle*, 1999, S. 71 ff.; siehe auch die Zusammenstellung weltweiter Projekte bei *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI)*, *Preventing Crime: Citizens Experience across the world*, 1997.

⁷⁵ Lösel, *Working with young offenders: The impact of meta analysis*, in *Hollin/Howells* (Hrsg.), *Clinical approaches to working with young offenders*, 1986, S. 57 ff.

⁷⁶ *Gottfredson/Hirschi*, *A General Theory Crime*, 1990.

lung zur Normbefolgung ist damit der entscheidende Ansatz für eine spezifische Kriminalprävention.⁷⁷ Es kommt hinzu, dass eine funktionierende äußere soziale Kontrolle Verhaltenskonformität fördert, weil jedes Mitglied der Gemeinschaft die Gewissheit hat, dass Straftaten – also unrechtmäßige Vorteile – sanktioniert werden.⁷⁸

5.2 Soziale Integrationsprogramme

Neben diesen eher an der (konstruktiven) Intervention orientierten Programmen sind positive präventive Wirkungen bei Individuen mit mehrfachen und hohen Risikofaktoren für delinquente Entwicklungen 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**, die auf die Förderung des Kindeswohls abzielen entweder durch intensive Betreuung und Begleitung der Kindererziehung in problematischen Fällen (intensive Betreuung der Eltern, Unterstützung bei der Erziehung - Studie 46 in Teil I des Düsseldorfer Gutachtens-),⁷⁹ insbesondere auch bei Tendenzen zu Gewalt gegenüber den Kindern (Studie 45) oder – abgesichert durch eine bedeutende Langzeitstudie (Studie 42)⁸⁰ – durch Förderung der sozialen Verantwortlichkeitserziehung und Lernmotivation bei benachteiligten Kindergartenkindern mit spielpädagogischen Maßnahmen. Weitere Beispiele dafür die Studien 45 und 46, die entsprechend praktische Modelle liefern.

Entsprechende Konzepte werden in allen größeren Präventionsstudien im Bereich intensiver Kriminalprävention präferiert. Dabei werden häufig mehrere Ansätze wie z.B. **Eltern- und Kindtraining unter Einbezug der Schule** konstituiert.⁸¹

Freilich darf der Einsatz nicht wie in der nicht erfolgreichen Cambridge Somerville Study (Studie 51) nach dem „Gießkannenprinzip“ erfolgen, sondern die Programme müssen gezielt und intensiv sein. Punktuelle Einwirkungen haben kaum nachhaltige Wirkung.⁸²

Bei der praktischen Umsetzung wird z.B. in Dänemark versucht, durch sogenannte **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.⁸³ Die Problematik der Vernetzung ist auch an anderer Stelle noch nicht gelöst.

⁷⁷ Siehe auch das klare Plädoyer über konfrontative Pädagogik als Erziehungs-ultima-ratio bei *Colla/Scholz/Weidner*, Konfrontative Pädagogik, 2001 im Umgang mit gefährdeten und gefährlichen Jugendlichen.

⁷⁸ *Rawls*, Eine Theorie der Gerechtigkeit, 1975.

⁷⁹ *Butler*, Radford Share Care Project, 1994.

⁸⁰ *Schweinhart/Barnes/Weikart*, Significant Benefits. The High-Scope Perry Preschool Study Through Age 27, 1993.

⁸¹ *Lösel*, Risikodiagnose und Risikomanagement in der inneren Sicherheit, in *Neuhaus* (Hrsg.), Sicherheit in der Gesellschaft heute, 2000, S. 67 f. mit weiteren Nachweisen; *McCord/Tremblay* (Hrsg.), Preventing Antisocial Behavior, 1992; *Schneider*, Neue Wege der Kriminalitätskontrolle, in *Universitas*, 1999, S. 829.

⁸² *Beelmann/Pfingsten/Lösel*, Effects of training social competence in children: A meta-analysis of recent evaluation studies, *Journal of Clinical Child Psychology* 1994, S. 260 ff.

⁸³ *Ive*, Public/Private Partnerships in Crime Prevention. The SSP-Co-operation in Denmark, in *Joutsen* (Hrsg.), Five Issues in European Criminal Justice, 1999, S. 267 ff.

Das aufwändige, aber nachahmenswerte amerikanische Projekt zur **Unterstützung junger Straffälliger in der Gemeinde** (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 (15-19 Jahre) möglich ist.⁸⁴

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 zeigt sich zwar noch ein erheblicher Forschungsbedarf, in der Tendenz sind aber entsprechende Effekte nicht mehr zu übersehen. So zeigt das Düsseldorfer Gutachten positive Auswirkungen **spezifischer Drogentherapie** – wohl auch weil in diesem Bereich bisher der Schwerpunkt besonderer problemorientierter Programme lag (Studien 1-7, 9, 11, 12).

Am deutlichsten zeichnen sich Erfolge bei **Mehrebenen-Interventionen**, die über längere Zeit ganz gezielt mit kriminell gefährdeten Jugendlichen arbeiten und auf eine unterstützende Gemeinschaft mit Mentorenbetreuung gerichtet sind (insoweit bahnbrechend Studie 44) oder dem besonderen Problem der häuslichen Gewalt (Studien 20, 23) ab.⁸⁵

Weniger erfolgversprechend sind ganz punktuelle und wenig einbindende Maßnahmen wie isolierte soziale Trainingskurse (Studien 18, 60) und ähnliches.

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 „Jugendvollzug“, der von jungen Erwachsenen bestimmt wird.⁸⁶ 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 sind jedenfalls keine menschenwürdige Alternative in einem sozialen Rechtsstaat.

Die **Wirkungsfaktoren für eine erfolgversprechende Heimerziehung** lassen sich inzwischen durch die Suche nach Schutzfaktoren auch bei schwer auffälligen Jugendlichen angehen: 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 und das Erleben von Selbstwirksamkeit, Kohärenz und Struktur im Leben.⁸⁷ Trotz der hohen Kos-

⁸⁴ Eingehend *Schumann* a. a. O. (Fn. 18)

⁸⁵ Eingehend *Bannenbergl/Weitekamp/Rössner/Kerner*, Mediation bei Gewaltstraftaten in Paarbeziehungen, 1999.

⁸⁶ *Rössner*, Reform des Jugendstrafvollzugs, Plädoyer für Modellversuche, in DVJJ-Journal, 1991, S. 219 ff. Das Justizministerium Baden-Württemberg setzt ganz aktuell ein entsprechendes Modell „Projekt Chance“ als Alternative zum Jugendstrafvollzug für jugendliche Gefangene um.

⁸⁷ *Lösel/Pomplun*, Jugendhilfe statt Untersuchungshaft. Eine Evaluationsstudie zur Heimunterbringung, 1998, S. 149.

ten solcher Institutionen sollte es die Kriminalprävention bei den schwierigsten Fällen der Gemeinschaft für die wenigen Betroffenen wert sein. Selbstverständlich handelt es sich dabei um ein letztes Mittel.

Freilich sind auch im Strafvollzug präventive Effekte noch möglich, bleiben aber relativ schwach. So führen selbst gut strukturierte pädagogische und sozialtherapeutische Maßnahmen im Durchschnitt zu allenfalls 10-15 Prozentpunkte besserer Rückfallquote.⁸⁸ Das schwierige Thema der Therapie im Strafvollzug gehört aber nicht zur Prävention auf Gemeindeebene und soll hier nicht weiter verfolgt werden.

Ganz wesentlich ist abschließend, auf sehr einflussreiche **Gegeneffekte** 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 nahestehende **Peer-Gruppen**.⁸⁹ Diese sind Vorbilder und bekräftigen einen devianten Lebensstil. Das 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.⁹⁰ Diese Wirkungseinschränkungen sind bei allen Gruppenprojekten zu bedenken und möglichst auszuschalten.

⁸⁸ Lösel a. a. O. (Fn 33) S. 74 f.

⁸⁹ Hawkins/Herrenkohl/Farrington u.a., A Review of predictors of youth violence, in Loeber/Farrington (Hrsg.), Serious and violent juvenile offenders, 1998, S. 106 f.

⁹⁰ Siehe die insoweit eindeutigen Ergebnisse bei Schumam a. a. O. (Fn. 18), S. 442 f.

6. Zusammenfassung: Kernpunkte der Kriminalprävention in einer Gemeinde

Kommunale Prävention von Straftaten sollte damit spezifische Kriminalprävention sein, die sich in ein Fünf-Punkte-Programm fassen lässt:

- Gemeinschafts- und institutionenbezogene Thematisierung von Straftaten, ihre strikte Aufdeckung und Verfolgung unter Einbeziehung aller Betroffenen sowie der Opferunterstützung und Bemühungen um eine möglichst integrierende Sanktion (Verantwortungsübernahme, Täter-Opfer-Ausgleich) vor allem in klar abgegrenzten Institutionen wie Kindergarten, Schule, Nachbarschaft, Verein usw.
- Problemorientierte Kontrolle der Kriminalität in unterschiedlichen sozialen Räumen der Gemeinde im Zusammenwirken mit Bürgern, Polizei und Sozialeinrichtungen (Stärkung der informellen sozialen Kontrolle). In diesem Zusammenhang sind dezentrale Präventionsräte sinnvoll.
- Videoüberwachung durch aktuelle Monitorbilder mit Aufzeichnung besonders kriminalitätsbedrohter Räume.
- Frühe und intensive Förderung von Kindern und Jugendlichen in Problemfamilien mit Überlegungen zu einem Mentoren- oder Pflegefamilienprogramm, abgerundet und vernetzt mit Vorschulprogrammen zur kognitiven und sozialen Stärkung, Elternschulung zur kompetenten Erziehung und Schulprogramme, die Lehrer-, Eltern- und Schülertraining verbinden. Es geht um eine Multisystem-Therapie, die alle Beteiligten zu verantwortungsvollem Verhalten bewegt.
- Spezifische Behandlungsangebote für kriminalitätsbezogene Problemgruppen wie Gewalttäter, Rechtsextreme, Drogenabhängige u.a.

Aufgrund der Wirkungsforschung empfiehlt es sich, die knappen Ressourcen spezifischer Kriminalitätsprävention vorrangig auf die genannten Bereiche abzustellen. Selbstverständlich schließt das nicht aus, dass Kriminalität durch viele weitere Maßnahmen der Erziehungspolitik wie allgemeine Familienförderung und Verbesserung der Schulstrukturen sowie Angebote der Kinder- und Jugendhilfe, der Kulturpolitik (Medien, Kunst und Theater) und der Sozialpolitik in unspezifischer Weise ebenfalls im Vorfeld beeinflusst wird, nur handelt es sich nicht um Kriminalprävention in spezifischem Sinn. Bezogen auf das Gesamtgeschehen muss man das eine tun, ohne das andere zu lassen. Nur eines ist ausgeschlossen: Straftaten unter dem Deckmantel der Toleranz einfach zu übergehen. Hier ist nach den Ergebnissen der Wirkungsforschung und im Sinne spezifischer Kriminalprävention eine Kultur des Hinsehens und Einmischens angebracht.

7. Zusammenfassung Teil I des Düsseldorfer Gutachtens: Kriminologische Analyse empirisch untersuchter Präventionsmodelle aus aller Welt: 61 Studien im Überblick

7.1 Kategorisierung der ausgewählten Studien

In dem ersten Teil des Düsseldorfer Gutachtens wurde der Blick auf kriminalpräventive Projekte weltweit gerichtet und eine Sammlung dieser Projekte nach bestimmten Kategorien zusammengestellt. Dabei waren zwei Voraussetzungen erforderlich, damit ein Projekt vorgestellt werden konnte: erstens musste das Projekt auf seine Wirkung hin evaluiert worden sein und zweitens diesen Evaluationen ein stimmiges Forschungsdesign zugrunde liegen.⁹¹ 61 Studien zur Kriminalprävention wurden schließlich ausgewertet, die sich durch interessante und aktuelle Ansätze und vor allem durch eine empirische Begleitforschung auszeichneten. Die Kommunalpolitik (nicht nur in Düsseldorf) kann sich an solchen konkreten und erfolgreichen Vorbildern orientieren und diese ggf. auf die lokalen Verhältnisse ausrichten.

Um dem Leser einen Überblick über die Studien zu verschaffen, wurden bestimmte Kategorien eingeführt. Diese geben u.a. Auskunft darüber, in welchem Land, mit welchen Methoden und Ergebnissen ein bestimmtes kriminalitätsrelevantes Problem versucht wurde zu bekämpfen. Die nachfolgenden Bezeichnungen S1 – S61 stehen für die untersuchten Studien, die im Düsseldorfer Gutachten in einer Zusammenfassung nachgelesen werden können.

7.2 Ausrichtung der Präventionsprogramme

Die erste Tabelle zeigt die Einteilung der Studien nach ihrer Ausrichtung, d.h. dem Zustand, dem durch die bestimmte Maßnahme vorgebeugt bzw. der dadurch behoben werden sollte. Dabei wurden auch Studien ausgewählt, die z.B. Drogen- oder Anti-Gewaltprogramme evaluiert und Effekte auf die Kriminalitätsentwicklung nur am Rande untersucht haben. Dies geschah zum einen aus dem Grund, dass nach dem sozialwissenschaftlichen Forschungsstand davon ausgegangen wird, dass die Prävention von Drogenkonsum, gewalttätigem Verhalten oder sozialer Vernachlässigung der Kriminalität entschieden entgegenwirkt.⁹² Zum anderen sind - wie oben erwähnt - evaluierte Kriminalpräventionsmaßnahmen äußerst selten und deshalb fiel die Entscheidung, auch diese Programme aufzunehmen.

Mehrfachnennungen sind hier möglich, da einige Programme multifunktionale Ansätze haben und z.B. sowohl gegen Drogenabhängigkeit, gegen Gewalt, als auch gegen andere Formen von Kriminalität vorgehen.

⁹¹ D.h. die Validität und Reliabilität der Studien, um mit dem Vokabular der empirischen Sozialforschung zu sprechen, musste gegeben sein. Vgl. hierzu u.a. *Atteslander* 2000; *Friedrichs* 1990.

⁹² So zeigt z.B. *Bellebaum* 1984, S. 206 die Zusammenhänge zwischen Alkoholmissbrauch und Kriminalität auf; ergänzend *Kaiser* 1997, S. 331: „Entsprechendes gilt für das Verhältnis zwischen sonstigem Rauschmittelkonsum und der Kriminalität.“

Tab. 1: Programme nach Ansätzen

Drogen	Aggressivität/ Gewalt	Vandalismus	Verbrechens- furcht	Kriminalität allgemein
S1, S2, S3, S4, S5, S6, S7, S8, S9, S10, S11, S12	S13, S14, S15, S16, S17, S18, S19, S20, S21, S22, S23, S45, S46	S24, S26, S27, S28	S29	S2, S25, S30, S31, S32, S33, S34, S35, S36, S37, S38, S39, S40, S41, S42, S43, S44, S47, S48, S49, S50, S51, S52, S53, S54, S55, S56, S57, S58, S59, S60, S61

7.3 Ort der Programmausführungen

Mit dem Ort der Programmausführung wird beschrieben, wo das jeweilige präventive Programm durchgeführt wurde bzw. welches der Adressatenkreis war. Auch hier sind Mehrfachnennungen möglich.

Tab. 2: Programme nach dem Ort der Programmausführung

Schule	Nachbarschaft/ Gemeinde	Gefängnis	Öffentlichkeit (durch Massenmedien)	Familie
S1, S2, S4, S5, S7, S8, S13, S14, S15, S16, S19, S33, S42	S5, S11, S21, S25, S29, S30, S31, S32, S34, S39, S40, S41, S47, S49, S50, S52, S53, S55, S56, S58, S59, S61	S6	S5, S26, S35, S36, S37, S38	S2, S5, S16, S20, S45, S46

Öffentliche Verkehrsmittel	Hilfegruppen	Drogenhilfe	Haushalte	Andere
S27, S28, S48	S6, S18, S23, S44, S60	S3, S9, S10, S12	S22, S54	S8, S17, S24, S43, S51, S57

7.4 Forschungszeitraum der Programmevaluationen

Die Forschungszeiträume wurden in Fünf-Jahres-Intervallen angegeben. Es muss darauf hingewiesen werden, dass der Zeitraum der Evaluation eines Programms nicht unbedingt mit der gesamten Laufzeit des Programms übereinstimmen muss.

Bei dem zeitlichen Überblick wird deutlich, dass eine Konzentration auf neuere Studien und deren Ergebnisse erfolgte, um einen aktuellen Bezug zu gewährleisten. Mehrfachnennungen sind auch hier möglich, insbesondere bei den Studien, die im gesamten Programmverlauf zweimal oder öfter evaluiert wurden.

Tab. 3: Programme nach Forschungszeitraum

Vor 1970	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-2000
S42, S51	S42, S51, S52, S55	S26, S35, S36, S37, S38, S42, S49, S51	S2, S5, S13, S15, S16, S23, S24, S38, S39, S42, S49, S53, S54, S56, S57, S60	S1, S22, S25, S27, S29, S30, S33, S34, S39, S40, S42, S43, S57, S60	S3, S6, S7, S8, S10, S12, S14, S17, S19, S20, S21, S28, S31, S41, S43, S44, S46, S47, S48, S58, S59, S61	S4, S9, S11, S12, S18, S32, S45, S50

7.5 Länder der Präventionsprogramme

Die Länder, in denen die Programme durchgeführt worden sind, zeigen eine relativ realistische Verteilung weltweiter Evaluationsanstrengungen. Wie oben erwähnt, sind die USA führend in der Erforschung der Wirkungen präventiver Projekte. In England sind Evaluationen seit dem Regierungswechsel zu *Tony Blair* sogar gesetzlich vorgeschrieben, wenn Projekte staatliche Mittel beanspruchen wollen.⁹³ Deshalb finden sich hier in den letzten Jahren verstärkt Studien mit Evaluationen.

⁹³ Die Mittelverteilung der Regierung in England funktioniert strikt nach dem Prinzip „value for money“. Evaluationen überprüfen regelmäßig die Wirksamkeit kriminalpräventiver Projekte. Daneben ist es vorgeschrieben, die entwickelten Strategien und Ziele zu veröffentlichen.

Tab. 4: Programme nach Forschungsland

USA	England	Holland	Deutsch-land	Australien	Kanada	Norwegen	Schweiz
S1, S2, S3, S4, S5, S6, S13, S14, S15, S30, S31, S32, S38, S39, S42, S49, S51, S52, S53, S55	S7, S10, S19, S21, S22, S26, S28, S29, S36, S37, S40, S43, S44, S45, S46, S47, S54, S56, S58, S59, S61	S24, S25, S27, S33, S34, S41, S50	S8, S12, S18, S48, S60	S11, S17, S20, S57	S23, S35	S16	S9

7.6 Formen der Prävention

Kategorisierungen haben immer den Nachteil, dass sie versuchen, ein komplexes Gefüge zu vereinfachen, mit der Folge, dass dieses möglicherweise zerbricht. Auf diesen Umstand machen *Hough* und *Tilley* 1998 in Bezug auf die Formen der Prävention aufmerksam.⁹⁴ Trotzdem erscheint es unerlässlich, die Hauptrichtungen hier zu unterteilen. Es erscheinen bei dieser Frage, auf wen oder was sich das Programm bezieht, drei Unterscheidungen der Form bzw. Orientierung der Prävention wichtig:⁹⁵

A Täterorientierte Prävention:

Hier steht der Täter im Mittelpunkt. Die präventiven Anstrengungen richten sich mit ihren unterschiedlichen Methoden ganz nach dem Täter. Ausgewählt wurden hier z.B. auch evaluierte Drogenprogramme für gewaltbereite Jugendliche, auch wenn diese Gruppen in bestimmten Therapieformen zunächst nicht als „Täter“ beschrieben werden können. Anknüpfend an 7.2 wurden solche Programme aber aufgenommen, da von einer engen Verbindung zwischen Drogen, Gewaltbereitschaft und Kriminalität ausgegangen werden kann. Wenn eine Studie diesen Umstand nicht explizit aufgreift, so kann der Drogenabhängige oder Gewaltbereite innerhalb dieser Kategorisierung eher als (potentieller) Täter charakterisiert werden, denn als Opfer.

⁹⁴ „The complexity of the real world means that types of prevention cannot be neatly separated into mutually exclusive categories“ *Hough/Tilley* 1998, S. 3.

⁹⁵ Den Umstand der Komplexität zeigt sich auch in der Tabelle unten. Einige Ansätze beinhalten eine Mischung aus den verschiedenen Formen der Prävention.

B Opferorientierte Prävention:

Die Viktimologie ist innerhalb der Kriminologie ein relativ junger Zweig. Sie untersucht die Beziehungen zwischen dem Rechtsbrecher und dem Verbrechensoffer.⁹⁶ Die Perspektive des Opfers hat auch in den Ansätzen der Kriminalprävention in den letzten Jahren Einzug gefunden, allerdings vernachlässigt sie diesen Blickpunkt noch immer. Daher wurde diese Kategorie eingeführt und einige Ansätze gefunden, die zwar nicht ausschließlich opferorientiert waren, wohl aber in Kombination mit der Täter- und Tatgelegenheitsorientierung auftraten.

C Tatgelegenheitsorientierte Prävention:

Tatgelegenheitsorientierte Prävention („Situational Crime Prevention“) stellt die Tatgelegenheit in den Mittelpunkt und basiert auf den Gelegenheitstheorien (besonders der „Rational Choice Theorie“). Sie fokussiert nicht auf z.B. psychosoziale oder emotionale Variablen des Täters (täterorientierte Prävention, s.o.), sondern auf eine kognitive Kosten-Nutzen-Abwägung des Täters. „Daher wird im Rahmen der Prävention nicht an der Person des Täters, sondern vielmehr am Kontext der Straftat angesetzt.“⁹⁷

Tab. 5: Programme nach der Form der Prävention

Täter	Tatgelegenheit	Opfer	Täter/ Tatgelegenheit	Täter/ Opfer	Tatgelegenheit/ Opfer	Täter/ Tatgelegenheit/ Opfer
S1, S2, S3, S4, S5, S6, S7, S8, S9, S10, S12, S14, S15, S18, S20, S23, S33, S41, S42, S43, S44, S45, S46, S47, S51, S60	S11, S25, S26, S30, S31, S32, S34, S35, S36, S37, S38, S39, S49, S50, S52, S53, S54, S55, S56, S57, S58, S59	S29	S7, S10, S13, S27, S28, S61	S16, S24	S17, S22, S40, S48	S19, S21

7.7 Empirische Methode und Forschungsdesign

Ein wichtiger Indikator für die Überprüfung der Wirksamkeit kriminalpräventiver Programme sind die angewendeten empirischen Methoden. Leider geben viele Projektbeschreibungen wenig Informationen über ihr empirisches Vorgehen, ihre gewählten Methoden oder dem Forschungsdesign. Deshalb wurden in dieser

⁹⁶ Kaiser 1997, S. 296 ff.

⁹⁷ Oberfell-Fuchs 2000, S. 34; Weisburd zählt hier die wichtigsten Kontexte auf: Target hardening, access control, offender deflection, entry/exit screening, employee surveillance, target removal, rule setting etc., vgl. Weisburd 1998, S. 68. Sherman u.a. 1997 kommen in ihrer wichtigen Untersuchung zur Kriminalprävention zu dem Ergebnis, dass der situative Ansatz in seiner Effektivität dem täterorientierten Ansatz weit überlegen ist.

Kategorie nur die wichtigsten Methoden und Forschungsdesigns herausgegriffen. Im Folgenden erfolgte eine Orientierung an den Ausführungen von *Atteslander*.⁹⁸ Die Kategorien „Fragebogen“, „Opferbefragung“ und „Interview“ können als Befragungsinstrumente bei der Erhebung sozialer Daten angesehen werden. Daneben zählt *Atteslander* die „Beobachtung“ als weiteres Mittel der Datenerhebung auf. Demgegenüber müssen „statistische Auswertungen“ schon unter die „Auswertung sozialer Daten“ summiert werden.⁹⁹ Die beiden angegebenen Samples gehören zum Forschungsdesign der Studien und können als „typische Forschungsdesigns für Wirkungsanalysen“ angesehen werden.¹⁰⁰ Bei diesem Punkt sind Mehrfachnennungen möglich, da viele Studien mit mehreren empirischen Methoden arbeiten.

Tab. 6: Programme nach Forschungsmethode und –design

Fragebogen	Opferbefragung	Interview	Beobachtung	Statistische Auswertung	Sample mit Kontrollgruppe	Sample mit Pre-/ Posttest
S1, S2, S4, S5, S6, S7, S14, S15, S16, S17, S20, S23, S24, S25, S29, S30, S43, S44, S48	S16, S21, S52, S59	S3, S8, S10, S18, S19, S20, S21, S22, S23, S27, S28, S29, S31, S33, S35, S38, S39, S40, S41, S42, S43, S45, S46, S47, S48, S49, S50, S51, S53, S58	S6, S13, S14, S15, S26, S29, S32, S33, S36, S37, S39, S41, S44, S45, S46, S47, S49	S1, S4, S6, S9, S10, S11, S12, S13, S17, S21, S22, S23, S25, S26, S27, S28, S30, S31, S33, S34, S35, S36, S37, S39, S40, S42, S43, S44, S49, S50, S51, S52, S53, S54, S55, S56, S57, S58, S59, S60, S61	S1, S2, S3, S4, S5, S6, S7, S9, S10, S14, S15, S16, S24, S26, S29, S32, S34, S42, S45, S50, S51, S52, S54, S55, S56, S58, S59, S61	S8, S12, S20, S21, S23, S25, S27, S28, S31, S33, S35, S37, S38, S39, S49, S53

⁹⁸ Im Rahmen dieses Gutachtenteils ist es unmöglich, die Methoden der empirischen Sozialforschung darzustellen. Wir können hier nur die wichtigsten Instrumente nebeneinander stellen. Eine qualitative Bewertung der einzelnen Methoden findet sich in: *Atteslander* 2000; *Friedrichs* 1990.

⁹⁹ *Atteslander* 2000, S. 237.

¹⁰⁰ *Rossi u.a.* 1998, S. 113; eine Aufteilung des Forschungsdesigns in neun Kategorien, wie sie *Rossi u.a.* vorschlagen, ist auf Grund der meist ungenauen Beschreibungen seitens der Programmverantwortlichen nicht möglich. Soweit genauere Informationen vorhanden sind, werden nähere Angaben in diesem Gutachtenteil ausgeführt.

7.8 Effekte der Präventionsprogramme

Die Effekte, also die Wirkungen der Programme auf die Kriminalität, wurden in sieben Kategorien unterteilt. Die beiden Pole bilden *Reduktion* (die Maßnahme konnte Kriminalität reduzieren) auf der positiven und *Verdrängung* (eine Verdrängungsforschung ergab, dass unabhängig des Effekts im Bereich der Maßnahme Kriminalität in angrenzenden Bereichen zur selben Zeit anstieg) bzw. *negativer Nebeneffekt* (z.B. eine unerwartete Schaffung von Kriminalitätsfurcht im Bereich der Maßnahmenimplementierung) auf der negativen Seite. Daneben stehen *leichte Reduktion*, *keine Veränderung*, *positiver Nebeneffekt* (ein solcher Effekt wäre z.B. die nicht beabsichtigte Erhöhung des Sicherheitsgefühls durch die Maßnahme)¹⁰¹ und *nicht erforscht* (bei zwei der 61 Studien wurde die Entwicklung der Kriminalität nicht explizit erforscht).

Eine ausführlichere Beschreibung der Effekte der einzelnen Programme findet sich in Teil I des Düsseldorfer Gutachtens. Mehrfachnennungen sind auch hier möglich, da einige Projekte z.B. neben einer Reduktion von Kriminalität zusätzlich einen positiven Nebeneffekt hatten (z.B. eine Minimierung der Kriminalitätsfurcht).

Tab. 7: Programme nach dem Effekt

Reduktion	Leichte Reduktion	Keine Veränderungen	Positiver Nebeneffekt	Negativer Nebeneffekt (außer Verdrängung)	Verdrängung	Nicht erforscht
S1, S4, S6, S9, S10, S12, S13, S16, S17, S21, S23, S24, S25, S30, S31, S32, S33, S34, S40, S41, S42, S44, S45, S46, S47, S49, S50, S54, S55, S56, S57, S58, S59, S61	S2, S5, S7, S14, S15, S18, S19, S20, S27, S28, S43, S60	S8, S11, S26, S29, S35, S36, S37, S39, S48, S51, S52, S53	S9, S22, S25, S29, S48	S53	S12, S26, S27, S28, S32, S57	S3, S38

¹⁰¹ Es muss an diesem Punkt angemerkt werden, dass dieser Effekt zwar positiv für die Kriminalitätsreduktion ist, allerdings gegen das Forschungsdesign einer Studie spricht. Wichtig wäre bei dieser Erkenntnis die weitere Erforschung der Ursachen dieses positiven Nebeneffekts.

7.9 Empfehlung hinsichtlich des Forschungsdesigns und des Effekts

Zuletzt wird eine Empfehlung zu den 61 untersuchten Projekten abgegeben. Diese verbindet die empirische Forschungslage der einzelnen Projekte (siehe Punkt 7.7) mit ihren Effekten auf die Kriminalitätsentwicklung (siehe Punkt 7.8).

Aus dem Schaubild wird deutlich, dass die meisten der zugrundeliegenden Studien ihre Forschung empirisch sichern konnten. Gleichzeitig sind bei 19 Studien die Effekte als *sehr gut* einzuschätzen. Bei zehn der 61 Projekte ist der empirisch gesicherte Effekt ungenügend und daher sind diese im Rahmen dieses Gutachtens nicht zu empfehlen.

Tab. 8: Programme nach Forschungsdesign und Effekt

Effekte der Maßnahme	sehr gut ++	zufriedenstellend +	ungenügend -
Empirisch gesicherte Forschung	S1, S3, S4, S6, S9, S10, S16, S21, S24, S31, S33, S34, S40, S44, S50, S55, S58, S59, S61	S2, S5, S7, S14, S27, S28, S29, S32, S38, S41, S42, S45, S46, S49, S54, S60	S8, S26, S35, S36, S37, S48, S51, S52, S53, S57
Empirisch wenig gesicherte Forschung	S13, S17, S25, S56	S12, S15, S18, S19, S20, S22, S23, S30, S43, S47	S11, S39

7.10 Fazit

Die wohl relevantesten Ergebnisse im Rahmen dieses Gutachtenteils liefern die Studien, welche sich in der Tabelle 8 links und rechts oben befinden. Dieses sind Projekte, die bei gesicherter empirischer Forschung entweder sehr gute oder ungenügende Effekte erzielen konnten. Die sechzehn Studien, die ihre Ergebnisse nur auf *empirisch wenig gesicherte Forschung* stützen konnten sowie die sechzehn Studien, die *zufriedenstellende Ergebnisse bei gesicherter Forschung* vorweisen, sollen im Folgenden vernachlässigt werden. Die Kurzfassungen dieser 32 Studien können im Düsseldorfer Gutachten nachgelesen werden.

Die folgende Tabelle zeigt alle 19 Studien, die *sehr gute* Effekte mit einer gesicherten empirischen Forschung nachweisen konnten. Daneben werden die wichtigs-

ten Merkmale (vgl. die Kategorien der Punkte 7.2 bis 7.9) dieser erfolgreichen Studien aufgelistet.

Tab. 9: Programme mit sehr gutem Ergebnis bei gesicherter Forschung

Kategorie Studien	Ausrichtung	Ort	Forschungszeitraum	Land	Form
S1	Drogen	Schule	1985-1991	USA	Täter
S3	Drogen	Drogenhilfe	1989-1992	USA	Täter
S4	Drogen	Schule	1996-1997	USA	Täter
S6	Drogen	Gefängnis	1990-1996	USA	Täter
S9	Drogen	Drogenhilfe	1996	Schweiz	Täter
S10	Drogen	Drogenhilfe	1991-1994	England	Täter/ Tatgelegenheit
S16	Aggressivität/ Gewalt	Schule	1983-1985	Norwegen	Täter/Opfer
S21	Aggressivität/ Gewalt	Nachbarschaft/ Gemeinde	1991-1994	England	Täter/ Tatgelegenheit/ Opfer
S24	Vandalismus	Nachbarschaft/ Gemeinde	1981	Holland	Täter/Opfer
S31	Nachbarschaftsorientierte Polizeiarbeit	Nachbarschaft/ Gemeinde	1992-1993	USA	Tatgelegenheit
S33	Freizeitkriminalität	Schule	1989	Holland	Täter
S34	Allg. Kriminalität	Nachbarschaft/ Gemeinde	1985-1988	Holland	Tatgelegenheit
S40	Einbruchskriminalität	Nachbarschaft/ Gemeinde	1986-1990	England	Tatgelegenheit/ Opfer
S44	Jugendkriminalität	Hilfegruppen	1991-1996	England	Täter
S50	Einbruchskriminalität	Nachbarschaft/ Gemeinde	1997-2001	Holland	Tatgelegenheit
S55	Allg. Kriminalität	Nachbarschaft/ Gemeinde	1973-1974	USA	Tatgelegenheit
S58	Straßenkriminalität	Nachbarschaft/ Gemeinde	1992-1993	England	Tatgelegenheit
S59	Straßenkriminalität	Nachbarschaft/ Gemeinde	1992-1993	England	Tatgelegenheit
S61	Allg. Kriminalität	Nachbarschaft/ Gemeinde	1988-1995	England	Täter/ Tatgelegenheit

Entgegen den Ergebnissen des *Sherman*-Reports lassen sich hier keine Tendenzen bzgl. der Form der Prävention ausmachen. *Sherman* zeigte, dass die tatgelegenheitsorientierten Ansätze vielversprechender sind als die täterorientierten.¹⁰² Bei den hier gewählten Studien lässt sich diese Tendenz nicht bestätigen. Die Täterorientierung betrifft hier zwölf, die Tatgelegenheitsorientierung zehn Studien.

Die nächste Tabelle zeigt demgegenüber alle zehn Studien, die bei gesicherter Forschung nur *ungenügende* Ergebnisse erbrachten.

Tab. 10: Programme mit ungenügendem Ergebnis bei gesicherter Forschung

Kategorie Studien	Ausrichtung	Ort	Forschungszeitraum	Land	Form
S8	Drogen	Schule	1992	Deutschland	Täter
S26	Vandalismus	Massenmedien	1978	England	Tatgelegenheit
S35	Allg. Kriminalität	Massenmedien	1978-1979	Kanada	Tatgelegenheit/Opfer
S36	Diebstahlskriminalität	Massenmedien	1977	England	Tatgelegenheit
S37	Diebstahlskriminalität	Massenmedien	1979	England	Tatgelegenheit
S48	Allg. Kriminalität	Öffentliche Verkehrsmittel	1991-1992	Deutschland	Tatgelegenheit/Opfer
S51	Allg. Kriminalität	Hilfegruppen	1939-1978	USA	Täter
S52	Straßenkriminalität	Nachbarschaft/Gemeinde	1972-1973	USA	Tatgelegenheit
S53	Allg. Kriminalität	Nachbarschaft/Gemeinde	1983-1984	USA	Tatgelegenheit
S57	Diebstahlskriminalität	Nachbarschaft/Gemeinde	1979-1988	Australien	Tatgelegenheit

Ungleich der *sehr guten* Studien lässt sich hier eine Tendenz der Präventionsform ausmachen. Bei acht der zehn Studien stand die tatgelegenheitsorientierte Herangehensweise im Vordergrund. Nur bei zwei Studien wurden die Täter angesprochen. Dieses Ergebnis spricht gegen die Erkenntnisse der Forschung von *Sherman*. Auffällig ist das schlechte Abschneiden der Ansätze, die über Massenmedien (Fernseh- oder Radiowerbung, Plakate etc.) versuchten, Kriminalität zu bekämpfen. Da diese Form der Kriminalprävention darüber hinaus sehr teuer ist, können die Studien 26, 35, 36 und 37 an dieser Stelle nur ein *ungenügend* bekommen. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass die gesamte Forschung der Wirkung von Massenmedien zur Kriminalitätsbekämpfung aus den

¹⁰² *Sherman* u.a. 1997.



siebziger Jahren stammt. Die Effekte bei dieser Form der Prävention sollten in Zukunft überprüft werden.

8. Zusammenfassung Teil II des Düsseldorfer Gutachtens: Sherman-Report - Preventing Crime: What works, what doesn't, what's promising

8.1 Einleitung

Im Jahre 1996 wurde eine Forschergruppe der Universität Maryland unter Leitung von Lawrence W. *Sherman*¹⁰³ beauftragt, einen Evaluationsbericht über die Effektivität der vom U.S. Department of Justice finanziell geförderten örtlichen und bundesstaatlichen Kriminalpräventionsprogramme vorzulegen.¹⁰⁴

Der so genannte „*Sherman-Report*“¹⁰⁵ wurde 1998 unter dem Titel „Preventing Crime: What works, what doesn't, what's promising“ vorgelegt.¹⁰⁶ Mehr als 500 Evaluationsstudien wurden von den Forschern analysiert und so Aussagen über die Wirksamkeit der einzelnen Programme ermöglicht. Entsprechend dem gewählten Titel kann ein Programm wirksam, unwirksam, vielversprechend oder von unbekannter Wirksamkeit sein.

Die in dieser Zusammenfassung – in einer Auswahl – dargestellten Ergebnisse beziehen sich überwiegend auf wirksame und vielversprechende Programme. Wirksam („works“) sind Programme, „die nach strengen methodischen Ansprüchen als erfolgreich anzusehen waren“,¹⁰⁷ vielversprechend („promising“), sind solche, „deren Erfolg durch empirische Studien zwar nahegelegt wurde, allerdings noch nicht wissenschaftlich abgesichert war“.¹⁰⁸

Zu berücksichtigen ist, dass die amerikanischen Rahmenbedingungen in vielerlei Hinsicht von den deutschen abweichen. Eine Übertragbarkeit von Präventionsmaßnahmen, die sich in amerikanischen Untersuchungen als wirksam erwiesen haben, ist nicht in jedem Fall möglich und vielleicht auch nicht wünschenswert.

Die Ergebnisse und die Erfahrungen mit dem Report weisen jedoch auf einige wichtige Punkte hin, die global Gültigkeit haben: Die Möglichkeiten der Wissenschaft, mit der Vorlage fundierter Untersuchungen und klaren Ergebnissen zur Wirksamkeit oder Sinnlosigkeit von kriminalpräventiven Maßnahmen auf politisches Handeln Einfluss zu nehmen, scheinen sehr begrenzt zu sein. Die aus derartigen Forschungsergebnissen zu ziehenden Konsequenzen für die Praxis erfolgen nur zögerlich. Der weitere wichtige Schluss ist die Notwendigkeit der Planung

¹⁰³ Prof. Lawrence W. *Sherman* lehrt an der University of Maryland und ist Präsident der Amerikanischen Gesellschaft für Kriminologie (American Society of Criminology), vgl. *Dünkel*/Neue Kriminalpolitik, 2/2001, S. 32.

¹⁰⁴ *Dünkel*, a. a. O. (Fn 103).

¹⁰⁵ A REPORT TO THE UNITED STATES CONGRESS, Prepared for the National Institute of Justice by Lawrence W. *Sherman*, Denise *Gottfredson*, Doris *MacKenzie*, John *Eck*, Peter *Reuter*, Shawn *Bushway*. Der Report enthält folgende Abschnitte: 1. Introduction: The Congressional Mandate to Evaluate (*Sherman*); 2. Thinking About Crime Prevention (*Sherman*); 3. Communities and Crime Prevention (*Sherman*); 4. Family-Based Crime Prevention (*Sherman*); 5. School-Based Crime Prevention (*Gottfredson*); 6. Labor Markets and Crime Risk Factors (*Bushway and Reuter*); 7. Preventing Crime at Places (*Eck*); 8. Policing for Crime Prevention (*Sherman*); 9. Criminal Justice and Crime Prevention (*MacKenzie*); 10. Conclusions: The Effectiveness of Local Crime Prevention Funding; (*Sherman*); Appendix: Methodology for this Report (*Sherman and Gottfredson*).

¹⁰⁶ Einen Überblick gibt auch *Füllgrabe* Kriminalistik 3/2000, S. 181 ff.

¹⁰⁷ *Dünkel*, a. a. O. (Fn 103).

¹⁰⁸ Ebenda.

und Finanzierung begleitender Wirkungsforschung. Die Erfahrungen zeigen, dass Begleitforschungen selten stattfinden und häufig methodischen Anforderungen an eine Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse nicht entsprechen.

Inhaltlich gehen viele kriminalpräventive Untersuchungen auf die 60er und 70er Jahre zurück und betreffen eine Wirklichkeit, die in Deutschland so nicht zu beobachten war und auch heute nicht zu beobachten ist. Beispielsweise sei auf das Phänomen der (Jugend-)Gangs hingewiesen. Das bedeutet aber nicht, dass die us-amerikanischen Erfahrungen im Umgang mit diesem Phänomen für die bundesdeutsche Kriminalprävention ohne Bedeutung wären. Vielmehr scheint es ange-raten, diese Erfahrungen u.a. in der Arbeit mit rechtsradikalen Jugendgruppen zu berücksichtigen. Aber auch die Erfahrungen, die in dem Kapitel „Preventing crime at places“ dokumentiert sind, z.B. die Programme zur Reduzierung von Diebstählen durch Angestellte in Kaufhäusern, oder das *home-visitation-program* im Kapitel „Family-based crime prevention“, enthalten wichtige Anregungen für eine wirksame Kriminalprävention. Erfolgreich waren insbesondere Ansätze situativer Kriminalprävention (im Gegensatz zu rein täterorientierten oder eindimensionalen Ansätzen), familiäre Unterstützungen gefährdeter Familien durch wiederholte Hausbesuche und Hilfestellungen, Elterntrainingsseminare, schulische Mehrebenenkonzepte, die verschiedene Interventionen verbinden, Konfliktlösungsstrategien (Mediation) und die Einwirkungen auf Drogendelinquenten.

Stichworte wie *boot camps*, *zero tolerance*, Ausgangssperren für Jugendliche, *shock incarceration*, also spezielle Formen von Arrest und Festnahmen oder die Empfehlung, berufstätige Täter häuslicher Gewalt eher wegzusperren als arbeitslose Täter, da diese durch Arrest eher abschreckt würden, weisen auf spezifische Phänomene der amerikanischen Sanktionierungspraxis hin, die sich von der deutschen Wirklichkeit erheblich unterscheiden. Auch Präventionsprogramme wie Waffenrückkauf-Aktionen (die sich als sinnlos erwiesen) haben von vornher-ein keine Bedeutung für die deutsche Situation. Ausführungen zu diesen für Deutschland unerheblichen Maßnahmen sind deshalb von vornherein weitge-hend unterblieben.

Als eine der wichtigsten inhaltlichen Schlussfolgerungen aus den erfolgten Analy-sen stellt *Sherman* dem Report voran, dass die Effektivität von Präventionsmaß-nahmen (und der vom Justizministerium eingesetzten finanziellen Mittel) davon abhängt, ob sie in Regionen und städtischen Nachbarschaften eingesetzt werden, in denen Jugendgewalt konzentriert auftritt. Eine wesentliche Zurückdrängung der nationalen Kriminalitätsraten kann danach nur erreicht werden, wenn geziel-te Präventionsmaßnahmen in Gebieten mit konzentrierter Armut stattfinden, in denen die meisten Tötungsdelikte vorkommen und in denen die entsprechenden Raten 20 mal höher als im nationalen Durchschnitt liegen.

Dem Justizministerium wird empfohlen, einen bedeutend höheren Anteil der finanziellen Mittel für nationale Präventionsmaßnahmen zur strengen Überprü-fung innovativer Programme einzusetzen, um die wirksamen Komponenten der

erfolgreichen lokalen Programme erkennen und deren Anwendung in ähnlichen hochkriminellen städtischen Bereichen landesweit empfehlen zu können.

An mehreren Stellen des Reports – ausführlich in Kapitel 1 – wird die finanzielle Unterstützung der Kriminalprävention durch das Justizministerium kritisch bewertet. Es wird beispielsweise festgestellt, dass eine effektive Kriminalprävention in Nachbarschaften mit hoher Gewaltbereitschaft Interventionen in mehreren gesellschaftlichen Bereichen gleichzeitig erforderlich machen kann. Aus diesem Grunde erscheint es notwendig, die in den genannten Institutionen eingeführten Programme auch gleichzeitig zu testen. Eine solche Möglichkeit bietet vor allem die so genannte „Operation Weed and Seed“, bei der eine wechselnde Anzahl von Städten beim Aufbau eines umfassenden Präventionsprogramms unterstützt wird. Aber gerade für dieses Programm steht nur ein geringer Anteil der Mittel des Department of Justice zur Verfügung. Das Justizministerium hat in starkem Umfang finanzielle Mittel in Polizei und Gefängnisse investiert und in sehr geringem Umfang finanzielle Unterstützung für andere Institutionen gegeben. Diese gesetzlich vorgeschriebene Verteilung ist insoweit zu einseitig.¹⁰⁹

Die Autoren sprechen sich auch für eine stärkere wissenschaftliche Evaluation der laufenden Präventionsprogramme aus. Aufgrund geringer Mittel für die Evaluation wurde die Messlatte zur Einschätzung der einzelnen Programme im vorliegenden Bericht relativ tief gehängt. Die für die Untersuchungen zur Verfügung gestellten Mittel entsprächen nicht dem, was zur Anwendung heute längst möglicher wissenschaftlicher Standards erforderlich wäre. Die gegenwärtigen Untersuchungsergebnisse erlaubten keine klaren Schlussfolgerungen, **warum** manche innovativen Strategien wirken, warum sie **nicht** wirken, **was** sich genau als wirksam erweist und **wie** die Strategien in anderen Städten erfolgreich adaptiert werden können.

Die Programmkategorien sind nach ihrer Wirkung gruppiert worden. Hierbei wurden die folgenden allgemeinen Maßstäbe gesetzt:

Die mit **works** bewerteten Programme sind Programme, bei denen die Autoren recht sicher sind, dass sie Kriminalität vorbeugen bzw. Risikofaktoren für Kriminalität wenigstens für das soziale Umfeld, in dem diese Maßnahmen bewertet worden sind, reduzieren. Außerdem sollen die Ergebnisse der Programme verallgemeinerbar und in anderen, ähnlichen Umfeldern an anderen Orten anwendbar sein.

Die mit **doesn't work** bewerteten Programme sind Programme, bei denen die Autoren recht sicher sind, dass sie Kriminalität nicht verhindern bzw. die Risikofaktoren für Kriminalität wenigstens in dem sozialen Umfeld, in dem diese Maßnahmen bewertet worden sind, nicht reduzieren.

Promising bedeutet, dass kriminalpräventive Effekte nachgewiesen werden können und die Beweise überwiegend die gleiche Schlussfolgerung stützen. Die mit *promising* bewerteten Programme sind Programme, für welche der Grad der Si-

¹⁰⁹ Die durch das DOJ finanzierten Programme sind: Community Policing (Beispiele vor allem in Kapitel 8 und 10), Local Law Enforcement Block Grant Program (Kapitel 3, 7, 8 und 10), Byrne Memorial Formula & Discretionary Grants Program (Kapitel 3, 4, 5, 6, 8, 10), Juvenile Justice Formula and Competitive Programs (Kapitel 3, 4, 5, 8, 9 und 10), Operation Weed and Seed (Kapitel 3, 4, 8 und 10), STOP Violence Against Woman Grants (Kapitel 3, 8 und 10), Grants to Encourage Arrest Policies (Kapitel 3, 8 und 10), Violence Offender Prison Construction (Kapitel 9 und 10), Drug Courts Competitive Grants (Kapitel 9 und 10).

cherheit, Kriminalität vorzubeugen, aufgrund verfügbarer Beweise zu schwach ist, um verallgemeinerbare Schlussfolgerungen zu treffen. Bei weiterer Forschungsarbeit lassen sie jedoch verallgemeinerbare Schlussfolgerungen erwarten. Die mit **unknown** bewerteten Programme sind Programme, die eine unbekannte Wirkung haben, da sie nicht in eine der drei bereits genannten Kategorien passen.

8.2 Kommunale Prävention („Communities and crime prevention“)

Viele amerikanische Großstädte kämpfen mit dem Problem krimineller Jugendbanden (so genannte Gangs). Dementsprechend liegt im Rahmen kommunaler Kriminalprävention („Communities and crime prevention“) (Punkt 2 in Teil II des Düsseldorfer Gutachtens) der Schwerpunkt auf Programmen, die auf dieses Problem ausgerichtet sind (2.3). Als vielversprechend bewertet wurden dabei Programme, die den Zusammenhalt (cohesion) innerhalb einer Gang oder zwischen mehreren Gangs zu reduzieren vermögen (2.3.3).¹¹⁰

Vielversprechend ist auch ein *community-based mentoring program* (2.4). Bei 10-14-Jährigen bewirkt der Einsatz (freiwilliger) Mentoren jedenfalls eine Reduzierung devianter Verhaltensweisen wie Alkohol- und Drogenmissbrauch (2.4.1).¹¹¹

8.3 Familie („Family-based crime prevention“)

Die Familie verdient als Ort der primären Sozialisation im Rahmen der Kriminalprävention besondere Aufmerksamkeit. House visitation (Hausbesuche; 3.2) als Programm der „family-based crime prevention“ (familienorientierte Kriminalprävention; 3) kann wirksam Kinder- und Jugenddelinquenz vorbeugen, wenn die Hausbesuche regelmäßig über einen längeren Zeitraum erfolgen. Nicht nur die Kinder und Jugendlichen profitieren von einem solchen Programm, sondern auch die (Allein-)Erziehenden, die einen Verbündeten bei der Erziehung ihrer Kinder zur Seite haben. Ferner sind Hausbesuche bei Familien mit Kleinkindern ein wirksames Mittel zur Vermeidung von Missbrauchs- und/oder Misshandlungskriminalität (nicht aber, wenn sie durch die Polizei erfolgen; 3.4).

Die Prävention durch Gesundheitseinrichtungen (prevention in clinics) (3.7) ist wirksam, wenn delinquenzgefährdete oder bereits delinquente Kinder- und Jugendliche gemeinsam mit ihrer Kernfamilie behandelt werden. Die Eltern sollen dabei die Fähigkeiten erlernen, ihr Kind zu erziehen, während die Kinder und Jugendlichen Selbstkontrolle erlernen sollen.

¹¹⁰ Wenngleich die bundesdeutsche Wirklichkeit von diesem us-amerikanischen Problem verschont geblieben ist, sind die Ergebnisse für den Umgang mit z.B. politisch motivierten Jugendbanden auch hierzulande von Interesse; siehe *Schwind* 2000, § 28, S. 556 ff., insbesondere S. 580 ff., Rdnr. 39 ff.

¹¹¹ Berücksichtigt man die Konvergenz bei Alkohol bzw. Drogen und Kriminalität sind diese Ergebnisse von großem Wert; siehe dazu auch *Schwind*, a. a. O. (Fn 110), §§ 26 und 27.

8.4 Schule („School-based crime prevention“)

Für die Kriminalprävention von nicht geringerer Wichtigkeit als die Familie ist die Schule. „School-based crime prevention“ (schulorientierte Kriminalprävention; 4) ist dann wirksam, wenn die Programme auf die Befähigung der Schule ausgerichtet sind, sich selbst zu leiten (4.2.2). Klarheit, Beständigkeit und Fairness, das Umsetzen und Einhalten von Regeln und Normen sind positive Faktoren, die sich präventiv einsetzen lassen. Auf besonders gefährdete und aggressive Schüler muss speziell reagiert werden. Die Opferunterstützung und die Reaktion auf Fehlverhalten mit klaren Konsequenzen sind wichtig. Wirksam ist die Kombination von Maßnahmen. Programme, bei denen die Klarstellung und Einhaltung von Normen im Mittelpunkt stehen (4.2.1), sind ebenso wirksam wie umfassende Bildungsprogramme, die Fähigkeiten der Selbstkontrolle, des Selbstmanagements, der eigenverantwortlichen Übernahme von Entscheidungen, der sozialen Problemlösung und der Kommunikation fördern (4.2.6).

8.5 Arbeitsmarkt und kriminelle Gefährdungsfaktoren

Für den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Kriminalität sind monokausale Zusammenhänge zwar nicht bewiesen, aber unter bestimmten Konstellationen tritt ein kriminalitätsfördernder Effekt ein. Folgerichtig wird der Arbeitsmarkt im Zusammenhang mit kriminellen Gefährdungsfaktoren (5) zum Gegenstand der Kriminalprävention. Wirksam sind (auch kurzfristige) berufliche Bildungsprogramme für entlassene erwachsene Straftäter (5.5). Vielversprechend sind so genannte *Job Corps*, d.h. wohnprojektbezogene Ausbildungsprogramme für Jugendliche (5.3). In diesen Projekten wird der Jugendliche den bisherigen Gruppeneinflüssen entzogen und es erfolgt eine Ausbildung in einem unterstützenden Umfeld.

8.6 Straßen und Plätze („Preventing crime at places“)

Der Begriff Platz ist im Rahmen der Kriminalprävention weit zu verstehen („preventing crime at places“; 6) und kann vielfältige Ansätze situativer Kriminalprävention umfassen. Plätze sind relativ kleine Areale, die bestimmte Funktionen haben, oft durch einen einzelnen Eigentümer kontrolliert werden und abgetrennt sind von der Umgebung. Beispiele sind Häuser, Wohnungen, Geschäfte, Straßen, U-Bahnhöfe, Flugplätze und „mobile Plätze“ wie Busse und U-Bahnen. Erfasst sind vielfältige und komplexe Maßnahmen, um verschiedenste Erscheinungsformen von Kriminalität zu vermindern. Die Einbruchssicherung (6.2), die Verringerung des Drogenhandels (6.3), Kriminalprävention im Bereich des Einzelhandels (6.4), bei Banken und Einrichtungen des Geldverkehrs (6.5), die Kriminalität in und um Kneipen und Trinkhallen (6.6), in öffentlichen Verkehrsmitteln (6.7) im Bereich von Parkplätzen und Garagen (6.8), des Flugverkehrs (6.9) und auf öffentlichen Plätzen (6.10) und die Kriminalität an öffentlichen Münzauto-

maten (6.11) waren Gegenstand des Berichts – die Wirkung einer Vielzahl der Projekte wurde als unbekannt bewertet.

Als wirksam eingestuft wurden Programme zur Vermeidung von Ärgernissen und Beleidigungen in öffentlichen Räumen (nuisance abatement programs; 6.3). Bei diesen Programmen geht es z.B. um die Einbeziehung der Eigentümer von Wohnraum, in dem oder um den sich insbesondere Drogenkriminalität angesiedelt hat.

Vielversprechend ist die Erhöhung der Angestelltenzahl in kleinen, lange geöffneten Geschäften (convenience stores; 6.4.1). Zur Bekämpfung der Kriminalität in und um Kneipen und Trinkhallen sind Schulungen in Bezug auf das Kneipenmanagement und des Ausschankverhaltens vielversprechend (6.6). Der Einsatz von Metalldetektoren an Flughäfen ist vielversprechend, aber wohl nicht auf andere (öffentliche) Einrichtungen (z.B. Schulen, Gerichte etc.) übertragbar (6.9). Veränderungen von Straßenverläufen im Bereich öffentlicher Plätze sind ebenfalls vielversprechend, denn so werden u.a. Fluchtwege abgeschnitten (6.10). Schließlich hat sich das so genannte *target hardening* – verstärkter spezieller Objektschutz – z.B. bei öffentlichen Automaten (6.11) als wirksam erwiesen.

8.7 Polizeiarbeit zur Kriminalprävention

Soweit es um Kriminalprävention geht, gerät auch die Polizei verstärkt in den Blickpunkt. Viele einschlägige Hypothesen beziehen sich auf die Polizeiarbeit, z.B. dass mehr Polizei zu weniger Kriminalität führt. Das Kapitel Polizeiarbeit und Kriminalprävention (7) greift diese und andere Hypothesen auf und bewertet die dazu verfügbaren Projekte auf ihre Wirksamkeit.

Als wirksam beurteilt wurden häufigere, auf so genannte *hot spots*, also besonders gefährdete Orte gerichtete Polizeistreifen, so genannte *directed patrols* (7.4). Bei Wiederholungstätern und bei alkoholisierten Kraftfahrern sind so genannte *proactive arrests* (präventive Festnahmen) wirksam (7.6), während sich bei berufstätigen Verdächtigen häuslicher Gewalt so genannte *reactive arrests* (repressive Festnahmen) als wirksam erwiesen haben (7.5).

8.8 Fazit

Wie sich gezeigt hat, besteht der große Wert des *Sherman*-Reports darin, dass er Hinweise für die Praxis liefert, welche kriminalpräventiven Programme, Projekte und Maßnahmen Erfolg versprechen und welche wenig(er) Wirkung zeigen oder sogar kriminalitätsfördernd sind.¹¹² Dabei tragen die Ergebnisse vielfach regionalen oder speziell amerikanischen Verhältnissen Rechnung und sind nicht ohne weiteres auf die deutsche Situation übertragbar. Dennoch verdient der *Sherman*-Report mehr Beachtung, als ihm derzeit – noch – in der (Fach-) Öffentlichkeit

¹¹² *Füllgrabe* Kriminalistik 3/2000, S. 181.

zuteil wird. *Sherman* konstatiert, dass der Einfluss des Forschungsberichts „nicht so groß (war), wie man sich das erhofft hätte“,¹¹³ aber zumindest hätten einzelne Städte ihre Förderpraxis bezüglich Kriminalprävention geändert.¹¹⁴

Deutlich geworden ist aber, dass wir noch immer viel zu wenig über die Wirksamkeit der einzelnen und sehr vielfältigen kriminalpräventiven Programme wissen. Es muss eines der Ziele der Kriminalprävention sein, die für sie begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel effektiv einzusetzen. Das Instrument dafür ist die Wirkungsforschung, die als ein wesentlicher Bestandteil der Kriminalprävention zu verstehen ist. Sollte die Finanzierung von Projekten und Programmen zukünftig stärker auf der Basis von Evaluationsergebnissen erfolgen,¹¹⁵ dann kann das Ziel effektiven Mitteleinsatzes und tatsächlicher Kriminalitätsreduzierung und -verhinderung erreicht und durchgehalten werden.

Hierfür bietet das hier vorgestellte Düsseldorfer Gutachten einen Einstieg.

¹¹³ *Sherman*, bei *Dünkel/Neue Kriminalpolitik*, 2/2001, S. 32, 33.

¹¹⁴ Ebenda.

¹¹⁵ So *Sherman* a. a. O. (Fn 113).

9. Zusammenfassung Teil III des Düsseldorfer Gutachtens: Möglichkeiten der präventiven Einwirkung auf Fremdenfeindlichkeit / Antisemitismus und fremdenfeindliche / antisemitische Gewalt

Politische Entscheidungs- und Verantwortungsträger neigen zuweilen recht schnell dazu, auf öffentlich diskutierte Formen von Devianz mit Maßnahmen zu reagieren, deren Ziel es ist, die Entstehung solcher Formen abweichenden Verhaltens zu verhindern bzw. deren Intensität zu reduzieren. Die Initiierung solcher Maßnahmen zur Reduktion und Prävention von Devianz ist häufig von einem starken Bemühen um öffentliche Aufmerksamkeit, ausgesprochen selten aber von Effektivitätsevaluation begleitet. Hier macht das Düsseldorfer Gutachten zur Prävention und Reduktion von Kriminalität, Aggression und Gewalt sowie Fremdenfeindlichkeit eine Ausnahme: Ziel des Gutachtens ist es, auf der Basis nationaler und internationaler, kontrollierter wissenschaftlicher Untersuchungen Empfehlungen dafür zu geben, welche Präventionsmaßnahmen erfolgversprechend sind.

Der dritte Gutachtenteil besteht aus zwei Bereichen: Der Umgang mit fremdenfeindlichen/antisemitischen Einstellungen und der Umgang mit fremdenfeindlicher/antisemitischer Gewalt.

Die internationale Befundlage zur Erklärung von Fremdenfeindlichkeit, auch deren Übertragung auf die Entstehung antisemitischer Einstellungen, ist recht gut. Allerdings muss man in Rechnung stellen, dass der überwiegende Teil empirisch abgesicherter Erkenntnisse über die Entstehung fremdenfeindlicher und antisemitischer Einstellungen auf US-amerikanische Forschungen zurückgeht, und dass insbesondere Fremdenfeindlichkeit in den Vereinigten Staaten eine ganz andere Bedeutung hat als in der Bundesrepublik Deutschland: Selbst die Verfechter extremer rassistischer Einstellungen in den Vereinigten Staaten werden kaum auf Argumentationsstrukturen verfallen, wonach Afroamerikaner nach Afrika zurückgeschickt werden sollten, in der Debatte in der Bundesrepublik steht die Diskussion um Rückkehr von Einwanderern nach wie vor an prominenter Position.

9.1 Möglichkeiten zur Einwirkung auf fremdenfeindliche / antisemitische Einstellungen

Auf der Basis der internationalen Befunde zur Entstehung von fremdenfeindlichen bzw. antisemitischen Einstellungen werden drei Programmtypen zur Reduktion fremdenfeindlicher/antisemitischer Einstellungen abgeleitet:

Der erste Typ von Maßnahmen besteht in Versuchen zur Verbesserung allgemeiner Kompetenzen. Diese beinhalten Programme zur Verbesserung kognitiver Kompetenzen von Vorurteilsträgern, bilinguale Schulunterrichtsprogramme, Maßnahmen zur Moralentwicklung, Maßnahmen zur Stützung des Selbstwertge-

fühls bzw. zur Anhebung des Selbstwertgefühls von Vorurteilsträgern sowie Maßnahmen zur sozialen und ökonomischen Absicherung potenziell fremdenfeindlicher Menschen.

Die zweite Gruppe von Programmen konzentriert sich auf die Verbesserung von Kenntnissen über „Fremde“, dies heißt im gegebenen Kontext die Verbesserung von Kenntnissen über Zuwanderer und jüdische Mitbürger. Zu diesen Maßnahmen gehören spezifische Formen der Medienberichterstattung, spezielle Fernsehprogrammangebote, Kulturprogramme, Öffentlichkeitsarbeit, Informationen im Bereich schulischer Erziehung, eine spezielle Form der standardisierten Vermittlung von Kenntnissen (der im amerikanischen Sprachraum bekannte culture assimilator) und schließlich multikulturelle Erziehungsprogramme.

Die dritte Form von Maßnahmen konzentriert sich auf die Förderung von Kontakten zwischen Mitgliedern der deutschen Mehrheit und Fremden. Diskutiert werden integrierten Nachbarschaften, Kontakte am Arbeitsplatz, integrierte Beschulung, kooperative Formen des Gruppenunterrichts im schulischen Kontext und eine Restkategorie, die weitere Möglichkeiten zur Herstellung günstiger Kontakte im Schulbereich zusammenfasst. Die folgende Übersicht (Tabelle 11) fasst die Ergebnisse zusammen.

Tab. 11: Übersicht über Maßnahmen zur Reduktion von fremdenfeindlichen / antisemitischen Einstellungen

Maßnahme	Theoretische Fundierung	Empirische Evaluation der Effektivität in der alltäglichen Anwendung
<i>Maßnahmen zur Verbesserung unspezifischer Kompetenzen</i>		
Programme zur Verbesserung kognitiver Fähigkeiten	++	-
Bilinguale Schulunterrichtsprogramme	++	+
Maßnahmen zur Moralentwicklung	++	+
Selbstwertstützung und -erhöhung	+	-
Soziale und ökonomische Absicherung	-	-
<i>Verbesserung von Kenntnissen über „Fremde“</i>		
Medienberichterstattung	++	-
Fernsehangebote	++	-
Kulturprogramme	-	-
Öffentlichkeitsarbeit	+	-
Informationen in der Schule	++	++
Culture Assimilator	++	+
Multikulturelle Erziehungsprogramme	++	-
<i>Kontakte zwischen Mitgliedern unterschiedlicher ethnischer Gruppen</i>		
Desegregierte Nachbarschaften	++	++
Kontakte am Arbeitsplatz	++	++
Integrierte Beschulung	++	++
Kooperativer Gruppenunterricht	++	++
Weitere Möglichkeiten zur Herstellung günstiger Kontakte in Schulen	+	-

Anmerkungen:

- = wenig erfolgversprechend / nicht evaluiert, + eingeschränkt erfolgversprechend / teilweise evaluiert, mit Einschränkung erfolgreich, ++ sehr erfolgversprechend / gut evaluiert und erfolgreich

Die Ergebnisse zeigen, dass vor allen Dingen Maßnahmen, die auf Kontakte zwischen Mitgliedern unterschiedlicher ethnischer Gruppen bauen, nachweislich erfolgreich sind. Darüber hinaus macht die Tabelle deutlich, dass Maßnahmen, die im schulischen Kontext eingesetzt werden, erfolgversprechend sind.

Inbesondere erscheinen Kontaktprogramme im schulischen Kontext empfehlenswert. Die Nutzung von Kontaktmöglichkeiten im schulischen Kontext ist auch deshalb förderungswürdig, weil im schulischen Kontext alle potenziellen Adressaten von Programmen zur Reduzierung fremdenfeindlicher/antisemitischer Einstellungen präsent sind. Alle anderen Orte der Intervention mit dem Ziel der Verbesserung von Einstellungen gegen „Fremde“ haben mit dem Problem zu kämpfen, dass diejenigen, die erste Adressaten solcher Maßnahmen sind, wie besonders rassistische Jugendgruppen, kaum freiwillig an Programmen der dargestellten Art teilnehmen werden. Außerdem bieten Programme im schulischen Kontext den Vorteil, dass sie zu einem Lebensabschnitt der Rezipienten zum Einsatz kommen, in dem sich rassistische Einstellungen verfestigen und wahrscheinlich noch vergleichsweise gut zu beeinflussen sind.

Die Tabelle macht auch deutlich, dass es eine Reihe von Programmen im Bereich der Verbesserung allgemeiner unspezifischer Kompetenzen und im Bereich der Verbesserung von Kenntnissen über Fremde gibt, die aus theoretischer Perspektive durchaus erfolversprechend erscheinen, die bislang aber keiner gesicherten empirischen Evaluation ihrer Effektivität unterzogen wurden. Aus dieser Befundlage ist abzuleiten, dass sich die empirische Evaluationsforschung mit der Effektivität dieser Programme intensiver beschäftigen sollte. Daraus darf aber nicht der Schluss gezogen werden, dass die nicht evaluierten Programme nicht erfolgreich sind.

9.2 Möglichkeiten zur Einwirkung auf fremdenfeindliche / antisemitische Gewalt

Programme zur Prävention oder Reduzierung fremdenfeindlicher/antisemitischer Gewalt greifen häufig auf Empfehlungen zurück, die zur Reduzierung von Gewaltkriminalität im Allgemeinen ausgesprochen werden. Auf der Basis einschlägiger lerntheoretischer Überlegungen zur Erklärung von Aggression und Gewalt werden Maßnahmen unterschieden, die den Erwerb aggressiver Verhaltenskompetenzen unterbinden sollen, und Maßnahmen, welche die Ausführung aggressiven Verhaltens verhindern sollen. Unterschieden werden Maßnahmen, die im Schulbereich zum Einsatz kommen, in der Jugendarbeit, durch Schulung von Zivilcourage, polizeipräventive Maßnahmen und Selbstwertschutzmaßnahmen der Opfer. Die folgende Tabelle 12 gibt einen Überblick über die Ergebnisse.

Tab. 12: Übersicht über Maßnahmen zur Reduktion von fremdenfeindlicher / antisemitischer Gewalt

Maßnahme	Theoretische Fundierung	Empirische Evaluation der Effektivität hinsichtlich allgemeiner Gewalt	Empirische Evaluation der Effektivität hinsichtlich fremdenfeindlicher/antisemitischer Gewalt
<i>Der Erwerb aggressiver Verhaltenskompetenz</i>			
Maßnahmen in der Schule			
Schulbezogene Maßnahmen	-	+	-
Allgemein schülerbezogene Maßnahmen	+	-	-
Spezifisch, auf „potenzielle“ Täter bezogene Maßnahmen	++	+	-
Spezifisch „opferbezogene“ Maßnahmen	++	-	-
Mehr-Ebenen-Konzepte: Schule – Schulklasse – Individuum	++	++	-
Jugendarbeit	+	-	-
Medien	++	-	-
<i>Prävention der Ausführung aggressiven Verhaltens</i>			
Jugendarbeit			
Anti-Aggressivitätstraining	++	+	-
Schulung zur Zivilcourage	++	-	-
Selbstschutz potenzieller Opfer	++	-	-

Anmerkungen:

- = wenig erfolgversprechend / nicht evaluiert, + eingeschränkt erfolgversprechend / teilweise evaluiert, mit Einschränkung erfolgreich, ++ sehr erfolgversprechend / gut evaluiert und erfolgreich

Zur Einschätzung der Effektivität von Maßnahmen im Bereich fremdenfeindlicher Gewalt werden drei Kriterien herangezogen: Die theoretische Fundierung der Maßnahmen, die empirische Evaluation der Effektivität hinsichtlich allgemeiner Gewalt und die empirische Evaluation der Effektivität hinsichtlich fremdenfeindlicher/antisemitischer Gewalt. Die Tabelle macht deutlich, dass in Bezug auf das letzte, eigentlich relevante Kriterium keinerlei Evaluationsstudien vorliegen. Wieder gilt, dass sich daraus nicht ableiten lässt, dass diese Maßnahmen nicht empfehlenswert sind; hier besteht ein immenser Forschungsbedarf. Aber auch hinsichtlich des Kriteriums „Effektiv zur Reduzierung allgemeiner Gewalt“ zeigt die Tabelle, dass es nur wenig gesicherte Erfolgskontrollen gibt. Lediglich in Bezug auf die theoretische Fundierung lässt sich für fast alle Maßnahmen sagen,

dass diese Erfolg versprechen. *Wieder zeigt die Übersicht, dass insbesondere Maßnahmen im Bereich der Schule erfolgversprechend sind, aber auch Maßnahmen im Bereich der Jugendarbeit erweisen sich, zumindest am Kriterium der Reduktion allgemeiner Gewalt, als potentiell erfolgversprechend.* Bei der Bewertung dieses Ergebnisses ist zu berücksichtigen, dass fremdenfeindliche /antisemitische Straftaten bevorzugt von männlichen Jugendlichen oder jungen Männern ausgeführt werden. Daher lässt sich wieder schlussfolgern, dass vor allen Dingen die Schule für Interventionsmaßnahmen zur Reduktion von Gewalt im besonderen geeignet ist, weil hier alle potenziellen Beteiligten erreicht werden.

10. Zusammenfassung Teil IV des Düsseldorfer Gutachtens: Broken Windows und das New Yorker Modell – Vorbilder für die Kriminalprävention in deutschen Großstädten?

10.1 Einleitung

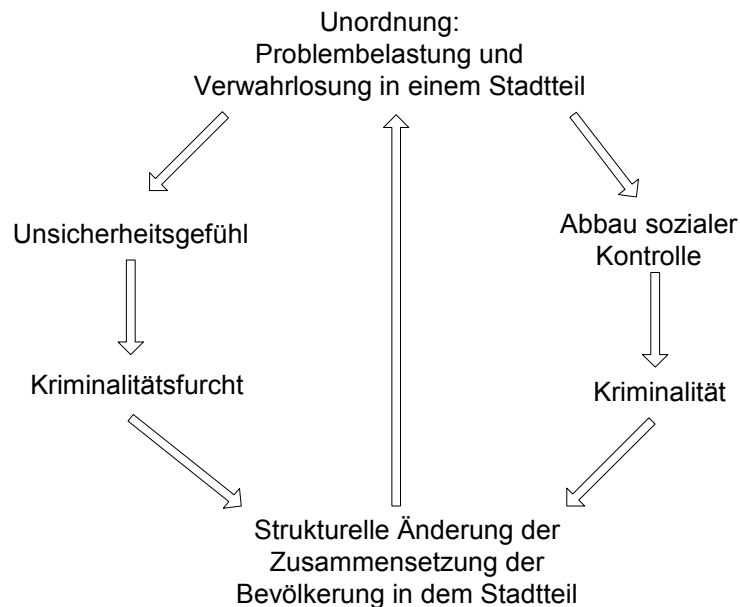
Der vierte Gutachtenteil untersuchte die Möglichkeiten einer auf die Erfahrungen amerikanischer Präventionsprojekte gestützten urbanen Kriminalprävention in Deutschland. Dabei stand insbesondere der *broken windows*-Ansatz aus dem Jahre 1982¹¹⁶ im Vordergrund, der als Grundlage des sog. New Yorker Modells (*Zero Tolerance*), aber auch zahlreicher deutscher Präventionsansätze, vor allem der Kommunalen Kriminalprävention, gilt. Im Folgenden werden die wesentlichsten Ergebnisse der Untersuchung knapp zusammengefasst.

10.2 Zusammenfassung der empirischen Ergebnisse

Der *broken windows*-Ansatz erfreut sich einer großen alltagstheoretischen Plausibilität. Das Bild der zerbrochenen Fensterscheibe, die alsbald repariert werden müsse, damit in weiterer Folge nicht alle Fensterscheiben eines Hauses, der Nachbarhäuser sowie der ganzen Gegend zerschlagen werden, leuchtet unmittelbar ein. Anhand dieses Bildes wird eine Kriminalitätstheorie veranschaulicht, die davon ausgeht, dass Unordnung in einem Stadtteil konsequent bekämpft werden müsse, damit sich in weiterer Folge die Unordnung nicht vervielfache, gesetzestreue Bürger sich aus einem Stadtteil zurückziehen und sich statt dessen unerwünschte Personen niederlassen. Der Gedankengang hinter dem *broken windows*-Ansatz ist bei genauerer Betrachtung äußerst komplex und vielschichtig.¹¹⁷ Er postuliert die Wechselwirkung verschiedener Faktoren wie Unordnung, Unsicherheitsgefühl, Kriminalitätsfurcht, soziale (informelle) Kontrolle sowie Bevölkerungsentwicklung und prognostiziert Entwicklungen auf der Individual-ebene und der Stadtteilebene. Er lässt sich anhand einer Grafik wie in Abb. 3 vereinfacht - darstellen.

¹¹⁶ Wilson/Kelling 1982; dt. Fassung Wilson/Kelling 1996.

¹¹⁷ Eingehend dazu Laue 1999.

Abb. 3: Schaubild *broken windows*-Theorie¹¹⁸

Die empirische Überprüfung des *broken windows*-Ansatzes ist aufgrund dieser Komplexität äußerst schwierig. Da es sich um ein dynamisches Modell der Stadt- und Kriminalitätsentwicklung handelt, müssten Längsschnittuntersuchungen, also mehrere Messungen innerhalb eines längeren Zeitraums durchgeführt werden. Dies ist aber sehr aufwändig und teuer. Querschnittsuntersuchungen bleiben stets Momentaufnahmen und können den im Mittelpunkt stehenden Zusammenhang zwischen Unordnung und Kriminalität nur punktuell feststellen.

Der *broken windows*-Ansatz behauptet das Zusammenspiel zahlreicher Kräfte und Faktoren, die in der dynamischen Entwicklung auf verschiedenen Ebenen wirken und sich noch dazu gegenseitig bedingen und beeinflussen - wie aus Abb. 3 deutlich wird. Die einzelnen Faktoren sind noch dazu sehr vage und relativ. Unordnung als das zentrale Element der These lässt sich kaum präzise quantifizieren und ist abhängig von der Umgebung. Zwar kann man Bewohner eines Stadtteils fragen, ob sie ihre Wohngegend für unordentlich halten, aber diese subjektive Empfindung ist nach dem *broken windows*-Ansatz ja erst die Reaktion auf tatsächliche, objektive Zustände, somit auf der zweiten Ebene eines dynamischen Modells angesiedelt. All dies führt dazu, dass nur empirische Bruchstücke gewonnen werden können, die äußerst sorgfältig und zurückhaltend interpretiert werden müssen. Es verwundert daher nicht, dass empirische Überprüfungen der *broken windows*-These sehr selten sind.

¹¹⁸ Nach Hermann/Laue 2001a, S. 95.

In diesem Gutachtenteil wurden beispielhaft vier empirische Überprüfungsversuche eingehend vorgestellt. Es handelt sich um die Untersuchungen von *Skogan*,¹¹⁹ *Taylor/Shumaker/Gottfredson*,¹²⁰ die beide amerikanische Städte behandelten, sowie zwei Untersuchungen von *Hermann/Laue*,¹²¹ die deutsche Städte analysierten. Die Ergebnisse sind im Folgenden zusammengefasst.

Aufgrund der vorliegenden empirischen Untersuchungen zum *broken windows*-Ansatz lässt sich dieser weder bestätigen noch falsifizieren. Praktisch jede empirische Untersuchung stellt einen Zusammenhang zwischen urbaner Unordnung auf der einen Seite und Kriminalität - je nach Untersuchungsdesign als offiziell registrierte Kriminalität oder erfragte Viktimisierung bzw. Delinquenz - Kriminalitätsfurcht, Bewertung der Lebensqualität sowie Zuversicht der Bewohner auf der anderen Seite fest. Auf den ersten Blick scheinen somit die *broken windows*-These und ähnliche Ansätze bestätigt zu werden.

Aber der Blick auf empirische Studien macht auch sehr deutlich, dass der einfache, bivariate Zusammenhang zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen zu oberflächlich, sogar irreführend ist. Denn genauere Analysen lassen vermuten, dass dieser Zusammenhang vermittelt wird durch Drittvariablen, deren Einfluss signifikant stärker ist als der Einfluss der im Vordergrund stehenden Merkmale Unordnung und Strukturbedingungen in einem Stadtteil. Als solche intervenierende Kriterien können der sozioökonomische Status¹²² bzw. der Lebensstil¹²³ der Stadtteilm Bewohner benannt werden. Unordnung und ihre Wahrnehmung sind damit abhängig von der Struktur der Bewohner eines Stadtteils. Sie sind keine unabhängigen Größen, sondern Ausprägungen der Zusammensetzung der Stadtteilm Bewohner.

Damit scheint Unordnung, unabhängig von anderen Merkmalen, per se kein entscheidendes Gewicht für die weitere Entwicklung eines Stadtteils zuzukommen. Schon gar nicht kann - wie es die Autoren von *broken windows* behaupten¹²⁴ - davon ausgegangen werden, dass Unordnung in jedem Stadtteil unabhängig von dessen baulichen Zustand oder sozialökonomischen Status zu einem Niedergang führt. Dies zeigt schon ein genauerer Blick auf den einzigen empirischen Beleg, den *Wilson* und *Kelling* für ihre These anbieten: das Experiment des Psychologen *Zimbardo*¹²⁵ legt stattdessen nahe, dass die Wirkung unordentlicher Zustände sehr abhängig ist von der Umgebung, in der sie anzutreffen sind.¹²⁶ Zu einem ähnlichen Schluss kommen auch *Taylor* et al., die den Einfluss von Unordnung auf die weitere Entwicklung in Stadtteilen mit mittlerem durchschnittlichen Einkommen am stärksten einschätzen, in Stadtteilen mit niedrigem oder höherem Einkommen dagegen für gering halten.¹²⁷

¹¹⁹ *Skogan* 1990.

¹²⁰ *Taylor/Shumaker/Gottfredson* 1985.

¹²¹ *Hermann/Laue* 2001a sowie *Hermann/Laue* 2001b.

¹²² *Taylor/Shumaker/Gottfredson* 1985; für den Zusammenhang zwischen disorder und Kriminalität siehe auch *Skogan* 1990, S. 74 f.

¹²³ *Hermann/Laue* 2001a, S. 117 ff.

¹²⁴ *Wilson/Kelling* 1996, S. 124 f.

¹²⁵ *Zimbardo* 1969.

¹²⁶ Siehe dazu *Laue* 1999, S. 280 ff.

¹²⁷ *Taylor/Shumaker/Gottfredson* 1985, S. 274.

Urbane Präventionstrategien, die allein auf die Aufrechterhaltung der Ordnung setzen, greifen daher zu kurz, kurieren die Symptome und vernachlässigen dabei möglicherweise die Ursachen einer negativen Kriminalitätsentwicklung, die sich aufgrund dieser Vernachlässigung ungehindert fortsetzen kann. Auch die bloße Veränderung von Strukturbedingungen wie Wohndichte und Heterogenität der Bevölkerung erfasst nur einen kleinen Teilbereich der Gründe für die positive oder negative Entwicklung eines Stadtteils. Sie beeinflussen die Einschätzung der Lebensqualität der Bewohner, sind aber kaum kriminalpräventiv wirksam. Delinquenz und Opferwerdung sowie Kriminalitätsfurcht in einem Stadtteil sind in hohem Maße abhängig vom sozialökonomischen Status und dem Lebensstil seiner Bewohner. Naturgemäß sind diese Bedingungen durch Anstrengungen im Rahmen der kommunalen Kriminalprävention nur sehr bedingt beeinflussbar. Die empirische Forschung zeigt aber gerade die Grenzen dieser kriminalpräventiven Strategie auf und kann so verhindern, dass Gemeinden wertvolle Ressourcen verschwenden.

10.3 Konsequenzen für die urbane Kriminalprävention in Deutschland

10.3.1 Kommunale Kriminalprävention

Der Periodische Sicherheitsbericht 2001 beziffert die Anzahl der kommunalen Präventionsgremien in Deutschland im Jahre 2000 auf 1.667. Sie unterscheiden sich zum Teil deutlich in Zielsetzung, Organisationsform und Beteiligtenkreis. Aber bei fast allen diesen Gremien spielen Anregungen aus den USA eine zum Teil dominierende Rolle. Wenn auch zur Zeit keine deutsche Stadt ein Präventionsmodell nach dem Vorbild New Yorks durchführen will und rechtlich darf, so gehören Begriffe wie *broken windows*, *Community Policing*, bürgernahe Polizeiarbeit oder sogar Null-Toleranz zum grundlegenden Selbstverständnis sehr vieler Präventionsprojekte. Dabei sind oftmals im Umgang mit diesen Begriffen Vereinfachungen und Verzerrungen zu beklagen, die eine vorurteilslose Diskussion bisweilen unmöglich gemacht haben. Es ist weniger die Null-Toleranz, die von den Protagonisten des New Yorker Modells selbst nicht als Beschreibung ihres Präventionsmodells präferiert wurde und die hierzulande jetzt kaum mehr als ernst zu nehmendes Schlagwort angesehen wird. Weiterhin beunruhigend ist aber das Vertrauen, das in populäre Interpretationen der *broken windows*-These investiert wird. Die Eingängigkeit und die alltagstheoretische Plausibilität der *broken windows*-Metapher bilden noch immer den Antriebsmotor für zahlreiche kommunale Präventionsprojekte. Dies wird unterstützt durch die Erfolge zahlreicher Präventionsmodelle US-amerikanischer Städte bis hin zu New York, die unter Berufung auf *broken windows* initiiert wurden. Das Ziel lautet dann: „Ordnung schaffen“¹²⁸ in Richtung „Saubere Stadt“.

¹²⁸ So überschrieb die Gewerkschaft der Polizei ihren Bundeskongress im Jahre 1998.

Im Teil vier des Düsseldorfer Gutachtens wurden folgenden Ergebnisse herausgearbeitet:

- Der Gedankengang von *broken windows* (und zahlreichen ähnlichen, zum Teil früheren, allesamt aber weitaus weniger populären Theorien) macht vor allem unter Zuständen Sinn, wie sie in den 80er und 90er Jahren in den USA geherrscht haben. Diese Zustände waren geprägt von immens hohen Kriminalitätsraten in amerikanischen Großstädten und damit verbundenen Erscheinungen eines gefährlichen urbanen Niedergangs. Solche Zustände haben in Deutschland nicht geherrscht und sind auch in absehbarer Zeit nicht zu erwarten.
- *Broken windows* und vor allem das New Yorker Modell waren gedacht als Antwort auf eine Krise der großstädtischen amerikanischen Polizei. Diese Krise war gekennzeichnet unter anderem durch eine weitgehende Isolation der Polizei von der (städtischen) Gesellschaft und durch schwerwiegende organisatorische Defizite. Das Selbstverständnis des New Yorker Modells besteht in dem Versuch, diese organisatorischen Defizite zu beheben.
- Die Kriminalitätsbekämpfung in den USA war seit Einführung des Reformmodells ab den 20er Jahren des letzten Jahrhunderts alleinige Aufgabe der Polizei und rein reaktiv ausgerichtet. Dabei wurde ein starres taktisches Konzept verfolgt, das lokale Probleme und Besonderheiten praktisch nicht berücksichtigt hat. Die Rolle anderer Instanzen, wie etwa die Gemeindebevölkerung, war auf reine Benachrichtigungs- und Informationspflichten reduziert. Eine polizeiliche Präventionsarbeit hat kaum stattgefunden, und wenn sie stattgefunden hat, ohne Mitwirkung der Gemeinde.
- Problemorientierte Polizeiarbeit und *Community Policing* bilden Antworten auf diese Isolation. Danach soll sich die Arbeit der amerikanischen Polizei nicht nach starren Konzepten richten, sondern Probleme innerhalb der Gemeinde erfassen, bevor sie strafrechtlich relevant werden. Die Lösung dieser Probleme soll in enger Zusammenarbeit mit der Gemeinde und ihren Institutionen angestrebt werden.

Die Gründe für den amerikanischen Kriminalitätsrückgang in den letzten Jahren lassen sich nicht eindeutig auf die Wirkungen der städtischen Präventionsbemühungen zurückführen. Trotz eines sehr deutlichen Kriminalitätsrückganges in den USA sind die Kriminalitätsraten in amerikanischen Städten immer noch deutlich höher als in Berlin, der am stärksten kriminalitätsbelasteten Stadt Deutschlands.

Daraus wird deutlich, dass Präventionsstrategien, die von *broken windows* (oder ähnlichen Theorien) abgeleitet wurden, möglicherweise die richtigen Antworten auf amerikanische Verhältnisse darstellten. Diese Verhältnisse haben in deutschen Städten nie geherrscht. Darüber hinaus sind die Aussagen von *broken windows* als Kriminalitäts- oder Präventionstheorie empirisch zweifelhaft.

Noch ein zusätzlicher Aspekt kommt hinzu, der in der deutschen Diskussion der letzten Jahre häufig genannt wurde, und auch hier anzusprechen ist. Die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von Ordnung als kriminalpräventives Konzept mag dort sinnvoll sein, wo tatsächlich unordentliche Verhältnisse herrschen. Wo aber an sich Ordnung herrscht, äußert sich das Bemühen um eine weitere Erhöhung der Ordnung sehr schnell in einem Klima von Intoleranz und Freiheitsbeschränkungen. Der kriminalpräventive Gewinn einer solchen Ordnungserhöhung ist äußerst zweifelhaft. Als entscheidender Aspekt drängt sich somit die Frage auf: Bis zu welchen Zuständen herrscht in deutschen Städten Ordnung und ab welchem Punkt herrscht Unordnung?

Die amerikanischen Präventionstheoretiker und -praktiker, die in der Bekämpfung von Unordnung ein taugliches Mittel zur Kriminalitätsbekämpfung sehen, gehen von einem weitaus höheren Niveau an Unordnung aus als es in deutschen Städten anzutreffen ist. „Amerikanische Verhältnisse“ in diesem Sinne herrschen in deutschen Städten nur punktuell. Wo an sich ordentliche Verhältnisse herrschen, richtet sich das Streben nach größerer Ordnung leicht gegen sozial Schwache, Minderheiten und Randgruppen. Dabei werden nur selten konstruktive Ansätze gewählt, stattdessen erschöpfen sich die Aktionen in Ausgrenzung und Vertreibung. Dies ist aber kriminalpräventiv sinnlos, wenn nicht kontraproduktiv, und es widerspricht oftmals sozialstaatlichen und toleranten Grundsätzen.

Damit bleibt als **Fazit** für die Anwendung der kommunalen Kriminalprävention: eine Zusammenarbeit zwischen Gemeinde(bürgern) und den Instanzen der Verbrechenskontrolle ist grundsätzlich wünschenswert. Sie sollte, schon aus Gründen des sparsamen Umgangs mit Ressourcen,¹²⁹ tatsächlich problemorientiert sein, d.h. nur dort einsetzen, wo tatsächlich Probleme in einer Gemeinde auftreten. Jede Gemeinde sollte mittels einer umfassenden Problemanalyse, zu der in jedem Fall auch eine repräsentative Bevölkerungsbefragung gehört, solche Problemlagen aufspüren. Wenn Probleme aufgespürt werden, sollte unter Einbindung aller betroffenen gesellschaftlichen Gruppen eine Lösung erarbeitet werden. Dabei eröffnen sich vielfältige Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Ein Schaffen von Ordnung allein um der Ordnung willen erschöpft sich in einem symbolischen Aktionismus, birgt für das Klima in einer Gemeinde vielfältige Gefahren und ist oftmals kontraproduktiv.

10.3.2 Videoüberwachung

Zuletzt soll noch auf die Möglichkeit der Videoüberwachung an sog. Kriminalitätsbrennpunkten eingegangen werden. Dabei hat sich in der deutschen Diskussion das folgende - präventiv sinnvolle und rechtlich mögliche - Modell durchgesetzt:

¹²⁹ Wozu auch und nicht zuletzt die Initiative der beteiligten Bürger zu zählen ist.

1. *Präventives Vorgehen der Polizei:* Dies umfasst die Beobachtung von öffentlichen besonders kriminalitätsgefährdeten Plätzen durch Videotechnik zunächst ohne Aufzeichnung. Dabei werden die Videobeobachtungen auf einen Monitor einer polizeilichen Einsatzzentrale übertragen. Der präventive Effekt wird vermutet in der schnelleren Interventionsmöglichkeit der Polizei zur Verhinderung einer drohenden Straftat und in der daraus resultierenden abschreckenden Wirkung auf potenzielle Straftäter. Beim Vorliegen einer Straftat, d.h. einer Störung der öffentlichen Sicherheit, ist die Aufzeichnung des Beobachteten gemäß beispielsweise § 15 a Abs. 2 NWPoIG zulässig. Auch die Aufzeichnung, die rechtlich nicht unproblematisch ist, lässt sich durch den Zweck der Prävention begründen. Denn es sind Fälle denkbar, in denen Straftaten und damit die Störung der öffentlichen Sicherheit länger andauern - etwa beim Diebstahl eines Fahrzeugs - und die Aufzeichnung bei der Abwehr dieser Störung behilflich ist - etwa durch Herausvergrößern des Kennzeichens und der nachfolgenden Fahndung nach dem Fahrzeug.
2. Im Falle einer Straftat beginnt die *strafverfolgende Tätigkeit der Polizei*. Sie umfasst das Aufzeichnen des per Video beobachteten Geschehens zur Identifizierung des Täters und zur Beweissicherung für ein nachfolgendes Strafverfahren.

Ein solches Vorgehen der Polizei ist rechtlich möglich. Ein präventiver Effekt wird dadurch erwartet, dass die Videoüberwachung offen stattfindet, d.h. es wird der Öffentlichkeit bekannt gemacht, dass bestimmte Plätze in einer Stadt überwacht werden. Potenzielle Straftäter sollen dadurch von der Begehung von Straftaten abgeschreckt werden.

Die präventiven Wirkungen der Videoüberwachung sind bisher nicht ausreichend erforscht. Es ist zu erwarten, dass die Kriminalitätsrate an den überwachten Plätzen tatsächlich abnimmt. Allerdings sind auch Verdrängungseffekte nicht auszuschließen, möglicherweise sogar wahrscheinlich. Ob die Vorteile einer Videoüberwachung die Nachteile überwiegen, müsste eingehend erforscht werden.

11. Literatur¹³⁰

- ATTESLANDER, Peter, 2000: Methoden der empirischen Sozialforschung. 9. Auflage. Berlin/New York.
- BECCARIA, Cesare, 1966: Über Verbrechen und Strafe. (Übersetzung der Ausgabe von 1766). Frankfurt a.M.
- BELLEBAUM, Alfred, 1984: Abweichendes Verhalten. Kriminalität und andere soziale Probleme. Paderborn.
- BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (BMI) / BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (BMJ) (Hrsg.), 2001: Erster Periodischer Sicherheitsbericht. Kurzfassung. Berlin.
- DÜNKEL, Frieder, 2001: Welchen Einfluss hat die Kriminologie auf die Kriminalpolitik in den USA? Interview mit Lawrence SHERMAN. In: Neue Kriminalpolitik, Heft 2, S. 32-33.
- DREHER, Gunter u.a. (Hrsg.), 1997: Das Modell New York: Kriminalprävention durch „Zero Tolerance“? Beiträge zur aktuellen kriminalpolitischen Diskussion. Holzkirchen.
- EBERT, Udo, 1997: Was ist Kriminalprävention wert? Ein Plädoyer für Präventionsmaßstäbe. In: Europäische Beiträge zu Kriminalität und Prävention. Heft 1. S. 1-18.
- FRIEDRICHS, Jürgen, 1990: Methoden empirischer Sozialforschung. 14. Auflage. Opladen.
- FÜLLGRABE, Uwe, 2000: Der SHERMAN-Report. Oder: Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kriminalprävention. In: Kriminalistik S. 181-186.
- GABRIEL, Gabriele u.a., 1999: Kinder- und Jugendhilfe und Kriminalitätsprävention. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens. Heft 3. S. 346-355.
- GOLDSTEIN, Herman, 1990: Problem-Oriented Policing. Philadelphia.
- GRAHAM, John / BENNETT, Trevor, 1997: Strategien der Kriminalprävention in Europa und Nordamerika. Bonn/Mönchengladbach.
- HEINZ, Wolfgang, 1997: Kriminalpolitik, Bürger und Kommune. In: KURY, Helmut (Hrsg.): Konzepte Kommunaler Kriminalprävention. Freiburg. S. 1-146.
- HEINZ, Wolfgang, 1998: Kriminalprävention. Anmerkungen zu einer überfälligen Kurskorrektur der Kriminalpolitik. In: KERNER, Hans-Jürgen / JEHL, Jörg-Martin / MARKS, Erich (Hrsg.): Entwicklung der Kriminalprävention in Deutschland. Mönchengladbach.
- HERMANN, Dieter / LAUE, Christian, 2001a: Ökologie und Lebensstil – Empirische Analysen zum „broken windows“-Paradigma. In: JEHL, Jörg-Martin (Hrsg.): Raum und Kriminalität. Sicherheit der Stadt – Migrationsprobleme. Mönchengladbach, S. 89-120.
- HERMANN, Dieter / LAUE, Christian, 2001b: Das „broken windows“-Paradigma als ökologische Kriminalitäts- und Viktimisierungstheorie - eine Überprüfung und Erweiterung dieses Ansatzes. Bisher unveröffentlichtes Manuskript.
- HOUGH, Mike / TILLEY, Nick, 1998: Getting the Grease to the Squeak. Research lessons for crime prevention. Crime Detection and Prevention Series. Paper 85. London.
- KAISER, Günther, 1997: Kriminologie. 10. Auflage. Heidelberg.

¹³⁰ Die folgende Liste beinhaltet diese Literaturangaben nicht, die im Text bzw. in Fußnoten vollständig wiedergegeben sind.

- KERNER, Hans-Jürgen, 1973: *Verbrechenswirklichkeit und Strafverfolgung. Erwägungen zum Aussagewert der Kriminalstatistik.* München.
- KUBE, Edwin, 1987: *Systematische Kriminalprävention.* 2. Auflage. Wiesbaden.
- LAB, Steven P., 2000: *Crime Prevention. Approaches, Practices and Evaluations.* 4. Auflage. Cincinnati.
- LAUE, Christian, 1999: Anmerkungen zu Broken Windows. In: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 82, S. 277-290.
- LEONHARDT, Werner, 2000: *Kommunale Kriminalprävention in der Praxis – dargestellt am Beispiel der Landeshauptstadt Düsseldorf.* In: *Zeitschrift des Europäischen Zentrums für Kriminalprävention*, Heft 4, S. 132-138.
- BERGFELL-FUCHS, Joachim 2000: *Kriminologische Forschung und Kriminalprävention.* In: *Neue Kriminalpolitik*, Heft 2, S. 33-37.
- ROSSI, Peter H. u.a., 1988: *Programm-Evaluation. Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung.* Stuttgart.
- SCHWIND, Hans-Dieter, 2000: *Kriminologie.* 10. Auflage. Heidelberg.
- SECHREST, Lee / WHITE, Susan O. / BROWN, Elizabeth D., 1979: *The Rehabilitation of Criminal Offenders: Problems and Prospects.* Washington.
- SHERMAN, Lawrence W. u.a., (Hrsg.), 1997: *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising?* Maryland.
- SKOGAN, Wesley G., 1990: *Disorder and Decline. Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods.* Berkeley.
- TAYLOR, Ralph B. / SHUMAKER, Sally A. / GOTTFREDSON, Stephen D., 1985: *Neighborhood-level Links between Physical Features and Local Sentiments: Deterioration, Fear of Crime, and Confidence.* In: *Journal of Architectural Planning and Research*, S. 261 - 275.
- VAN DIJK, Jan, 1991: *More than a matter of security. Trends in crime prevention in Europe.* In: HEIDENSOHN, F. / FARRELL, M. (Hrsg.): *Crime in Europe.* London/New York. S. 27-42.
- WEISBURD, David, 1998: *Reorienting crime prevention research and policy: From the causes of criminality to the context of crime.* In: KERNER, Hans-Jürgen / JEHL, Jörg-Martin / MARKS, Erich (Hrsg.): *Entwicklung der Kriminalprävention in Deutschland. Allgemeine Trends und Perspektiven.* Godesberg. S. 61-78.
- WILSON, James Q. / KELLING, George L., 1982: *Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety.* In: *The Atlantic Monthly*, März, S. 29 – 39.
- WILSON, James Q. / KELLING, George L., 1996: *Polizei und Nachbarschaftssicherheit: Zerbrochene Fenster.* In: *Kriminologisches Journal*, S. 121-137.
- ZIMBARDO, Philip G., 1969: *The Human Choice: Individuation, Reason, and Order Versus Deindividuation, Impulse, and Chaos.* In: ARNOLD, L. / LEVEINE, D. (Hrsg.): *Nebraska Symposium on Motivation.* Lincoln, S. 237-305.

12. Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

Abb. 1: Pyramide des Normlernens	15
Abb. 2: Anzahl der Straftaten	19
Abb. 3: Schaubild <i>broken windows</i> -Theorie	61

Tabellen

Tab. 1: Programme nach Ansätzen	37
Tab. 2: Programme nach dem Ort der Programmausführung	37
Tab. 3: Programme nach Forschungszeitraum	38
Tab. 4: Programme nach Forschungsland	39
Tab. 5: Programme nach der Form der Prävention	40
Tab. 6: Programme nach Forschungsmethode und –design	41
Tab. 7: Programme nach dem Effekt	42
Tab. 8: Programme nach Forschungsdesign und Effekt	43
Tab. 9: Programme mit sehr gutem Ergebnis bei gesicherter Forschung	44
Tab. 10: Programme mit ungenügendem Ergebnis bei gesicherter Forschung	45
Tab. 11: Übersicht über Maßnahmen zur Reduktion von fremdenfeindlichen / antisemitischen Einstellungen	56
Tab. 12: Übersicht über Maßnahmen zur Reduktion von fremdenfeindlicher / antisemitischer Gewalt	58

13. Verzeichnis der wissenschaftlichen Mitarbeiter

Professor Dr. Dieter Rössner
Dr. Britta Bannenberg
Michael Sommerfeld
Susanne Fasholz
 Institut für Kriminalwissenschaften
 der Philipps-Universität Marburg
 - Gesamtreaktion -

Professor Dr. Ulrich Wagner
Dr. Rolf van Dick
Oliver Christ
 Fachbereich Psychologie – Sozialpsychologie –
 der Philipps-Universität Marburg

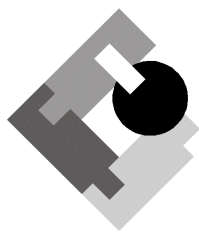
Marc Coester
Uwe Gossner
 Institut für Kriminologie
 der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

Dr. Christian Laue
 Institut für Kriminologie
 der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Dr. Günter Gutsche
 Gesellschaft für praxisorientierte
 Kriminalitätsforschung e.V. Berlin

Bearbeitungen in diesen Leitlinien:

Bannenberg	Gesamtreaktion, Kapitel 1-7 und 8
Christ	Kapitel 9
Coester	Gesamtreaktion, Kapitel 1-7
Fasholz	Kapitel 1-7
Gossner	Kapitel 7
Gutsche	Kapitel 8
Laue	Kapitel 10
Rössner	Gesamtreaktion, Kapitel 1-7
Sommerfeld	Kapitel 8
van Dick	Kapitel 9
Wagner	Kapitel 9



Arbeitskreis
Vorbeugung + Sicherheit
Kriminalpräventiver Rat
der **Landeshauptstadt Düsseldorf**

Herausgegeben von der
Landeshauptstadt Düsseldorf
Arbeitskreis Vorbeugung und Sicherheit
Zollstraße 4, 40200 Düsseldorf
e-mail: kriminalpraevention@stadt.duesseldorf.de

Layout: A. Hellingrath
Satz: M. Leye

Diese Broschüre ist kostenfrei zu beziehen oder als Datei
erhältlich: www.duesseldorf.de/download/dgll.pdf
ISBN 3-926490-07-1

Das Gesamtgutachten ist als Datei kostenfrei erhältlich:
www.duesseldorf.de/download/dg.pdf
ISBN 3-926490-08-X

Düsseldorf, Juni 2002
VI/02-2.