

***Für ein gutes Zusammenleben – Herausforderungen der  
Zuwanderung für die Polizeiliche Kriminalprävention***

**Andreas Mayer**

Aus: Erich Marks (Hrsg.):  
Prävention & Integration  
Ausgewählte Beiträge des 22. Deutschen Präventionstages  
19. und 20. Juni 2017 in Hannover  
Forum Verlag Godesberg GmbH 2018, Seite 255-262

978-3-942865-71-5 (Printausgabe)  
978-3-942865-72-2 (eBook)

## **Für ein gutes Zusammenleben – Herausforderungen der Zuwanderung für die Polizeiliche Kriminalprävention**

Weltweit waren 2014 fast 60 Millionen Menschen auf der Flucht, das ist die höchste Zahl, die der UN-Flüchtlingsrat jemals verzeichnet hat. Die Ursachen hierfür sind vielfältig – viele fliehen vor Krieg, Verfolgung, massiven Menschenrechtsverletzungen und Armut. Und ein Ende der Fluchtbewegungen ist nicht in Sicht.

In Deutschland wurden 2015 insgesamt über 1 Million Menschen als Asylsuchende offiziell registriert, von denen 441.899<sup>1</sup> Personen formal Asyl beantragt haben. Diese Zuwanderungsbugwelle führte dazu, – insbesondere auch nachdem die aufbau- und ablauforganisatorischen Voraussetzungen geschaffen wurden –, dass 2016 722.370<sup>2</sup> Menschen einen Asylantrag gestellt haben. Tatsächlich im Jahr 2016 als Asylsuchende in Deutschland eingereist sind nach vorläufiger Berechnung ca. 280.000 Personen<sup>3</sup>. Die fünf Hauptherkunftsländer waren 2015 Syrien, Albanien, Kosovo, Afghanistan, der Irak und Serbien. 2014 stufte die Bundesregierung Serbien zusammen mit Bosnien-Herzegowina und Mazedonien als sichere Herkunftstaaten ein. 2015 kamen Albanien, Kosovo und Montenegro dazu. Dadurch entfällt die Einzelfallprüfung für Balkanflüchtlinge. Dies führte dazu, dass 2016 die Hauptherkunftsländer Asylsuchender Syrien, Afghanistan, Irak und der Iran waren. Diese vier Herkunftsländer stellen mehr als 2/3 der Asylsuchenden, die nach Deutschland gekommen sind.

Der Staat stand und steht bei der Unterbringung, Betreuung und Versorgung der Zuwanderer vor einer großen logistischen, räumlichen und personellen Herausforderung, dabei hat die Gewährleistung der Sicherheit hohe Priorität. Die schutzsuchenden Flüchtlinge treffen vielerorts auf eine große Welle der Solidarität und ehrenamtlicher Hilfe in der Bevölkerung, aber auch auf Verunsicherung und Ablehnung bis hin zu rassistischer Gewalt, auch gegen Gemeinschaftsunterkünfte.

In der Bund-Länder-Zusammenarbeit beschäftigt sich die Polizei seit dem Herbst 2014 intensiv mit den Entwicklungen im Zusammenhang mit der Zuwanderung nach Deutschland. Der Unterausschuss Führung, Einsatz und Kriminalitätsbekämpfung (UA FEK) hat damals unter Beteiligung der Arbeitsgemeinschaft der Landeskrimi-

---

<sup>1</sup> Erstanträge.

<sup>2</sup> Erstanträge.

<sup>3</sup> Quelle: Alle Zahlen wurden beim BAMF erhoben, siehe: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schluesselfzahlen-asyl-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schluesselfzahlen-asyl-2016.pdf?__blob=publicationFile)

nalämter mit dem Bundeskriminalamt (AG Kripo) eine Bund-Länder-Projektgruppe „Zuwanderung“ eingerichtet, die sich mit allen polizeilichen Einsatz- und Ermittlungsanforderungen im Zusammenhang mit veränderten Zuwanderungsströmen beschäftigt. Zur weiteren kontinuierlichen Befassung mit diesem Thema wurden Unterarbeitsgruppen (UAG) eingerichtet.

Seit Herbst 2015 ist in diese Arbeit auch das Programm Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (ProPK) eingebunden. Um die wesentlichen polizeilichen Handlungsfelder aus kriminalpräventiver Sicht darzustellen, zu analysieren und bundesweit abgestimmte Maßnahmen für unterschiedliche Zielgruppen zur Verhinderung und Reduzierung von Kriminalität zum Nachteil und durch Zuwanderer sowie deren Unterkünfte zu entwickeln, wurde eine Projektgruppe eingerichtet. An der Projektgruppenarbeit beteiligt sich auch die Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention.

Bei der Erarbeitung eines bundesweiten Kriminalitätslagebilds wurde deutlich, dass der Polizei keine aussagekräftigen Daten mangels systematischer Erfassung vorlagen. In einer groben bundesweit abgestimmten Lageanalyse konnten jedoch einige Punkte als Kernaussagen und Trends festgehalten werden.

Insgesamt waren durch das sprunghaft gestiegene Zuwanderungsaufkommen deutlich mehr Sicherheits- und Ordnungsstörungen und mehr Kriminalität zu verzeichnen, aber das Kriminalitätsaufkommen stieg weniger als die Zahl der Flüchtlinge. Bezogen auf einzelne Deliktsarten war folgendes erkennbar<sup>4</sup>:

- Zuwanderer werden auffällig bei Diebstahl (27%, davon 65 % Ladendiebstahl), Vermögens- und Fälschungsdelikten (30 %, davon 63 % Schwarzfahren) und Roheitsdelikten (23 %, davon 80 % Körperverletzung).
- Sexualstraftaten waren eher selten, ihr Anteil am Gesamtdeliktsaufkommen von Zuwanderern lag bei ca. 1,1 % (entgegen eines medial transportierten Bildes).
- Straftaten gegen das Leben lagen bei 0,15 %.
- Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte und Flüchtlinge aus fremdenfeindlichen Motiven haben stark zugenommen; aktuell sind die Zahlen rückläufig.
- Straftaten gegen politisch Verantwortliche und Personen des öffentlichen Lebens, die sich für Flüchtlinge engagieren, haben zugenommen.
- Im Vergleich zu ihrem Anteil an der Gruppe der Zuwanderer war der Anteil von Syrern, Afghanen und Irakern an der Gruppe der Tatverdächtigen deutlich niedriger.
- Der Anteil von Maghreb-Staatlern, Georgiern und Staatsangehörigen vom Balkan sowie Gambia, Nigeria und Somalia war dagegen sehr viel höher.

<sup>4</sup> Quelle: Kriminalität im Kontext von Zuwanderung, Kernaussagen; BKA Wiesbaden 2016.

Bei der Analyse des Projektumfeldes wurde festgestellt, dass es bereits zahlreiche lokale, regionale und landesspezifische Aktivitäten und Angebote der Sozialprävention und der gesamtgesellschaftlichen Kriminalprävention gab und bis heute gibt.

Auf örtlicher und regionaler Ebene hatten sich bundesweit Netzwerke unter Beteiligung der Polizei gebildet, um den Zuwandererstrom zu organisieren und die Lage zu bewältigen. In den Bundesländern existierten auf Landesebene besondere Aufbauorganisationen, in denen die Polizei regelmäßig mitwirkte oder eine maßgebliche Rolle innehatte. Auch die polizeiliche Kriminal- und Verkehrsunfallprävention reagierte auf die neuen Bedarfe vor Ort. Diese guten Impulse und Maßnahmen, die schon von verschiedenen Polizeidienststellen der Länder getroffen wurden, sollten bundesweit genutzt, verstärkt und ergänzt werden. Hierfür bietet die Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes hinsichtlich ihrer Logistik und ihrer Vertriebsmöglichkeiten ideale Voraussetzungen. Ferner wurden andere Ressorts, Behörden und Entscheidungsträger auf einen kriminalpräventiven Handlungsbedarf in eigener Zuständigkeit hingewiesen.

Aus Sicht der Polizeilichen Kriminalprävention konnten folgende Handlungsfelder identifiziert werden:

- Gefahr der Radikalisierung der Bevölkerung: Aufgrund des großen Zuwanderungsstroms herrschen weit verbreitet Unsicherheit und diffuse Ängste innerhalb der Bevölkerung. Das rechtsradikale Spektrum betreibt fremdenfeindliche Hetze und versucht, die Lage politisch auszunutzen. Rechtsextremistische Agitation, Hasskriminalität und Gewalt zum Nachteil von Zuwanderern haben signifikant zugenommen.
- Angriffe auf Unterkünfte: Bundesweit sind fremdenfeindlich motivierte Angriffe auf Unterkünfte mit unterschiedlichen Unterbringungssituationen und Sicherheitsstandards zu verzeichnen.
- Es gibt innerhalb der Unterkünfte vielfältige Konflikte zwischen Zuwanderern, die durch unterschiedliche Ursachen ausgelöst werden.
- Unter den Zuwanderern waren vielfach fehlende Kenntnisse über die Rolle und Aufgaben der Polizei zu verzeichnen. Zudem bringen diese häufig aus ihren Heimatländern ein anderes Rollenverständnis der Polizei mit.
- Auch ist zu beobachten, dass einheimische Salafisten versuchen, Zuwanderer für ihre Ideologie zu gewinnen, ferner, dass Angehörige des IS nach Deutschland einreisen, um ihre Ideologie zu verbreiten, Verbündete zu gewinnen oder aber auch Anschläge vorzubereiten.
- Interkulturelle Kompetenz vereinfacht den Umgang miteinander und hilft allen Beteiligten in vielen Konfliktlagen.
- Private Sicherheitsdienste wurden in Erstaufnahmeeinrichtungen und in Sammelunterkünften eingesetzt, deren Qualifikation unklar ist.

## Ziele

Ziel aller Überlegungen war und ist es, die Einsatz- und Ermittlungsdienste der Polizei bei der Bewältigung der zuwanderungsbedingten Lage zu unterstützen und im Idealfall zu entlasten. Aus Sicht der polizeilichen Kriminalprävention wurden für die zu entwickelnden Maßnahmen und Handlungsempfehlungen verschiedene Teilziele definiert:

- Stärkung des Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung und bei den Zuwanderern
- Verhinderung/Reduzierung der Radikalisierung in der Bevölkerung
- Verhinderung/Reduzierung der Radikalisierung von Zuwanderern
- Erhöhung der Sicherheit in Flüchtlingsunterkünften
- Erhöhung der Sicherheit von Flüchtlingsunterkünften
- Förderung des rechtskonformen Verhaltens von Zuwanderern
- Aufklärung von Zuwanderern über spezifische Kriminalitätsgefahren
- Stärkung des Opferschutzes für Zuwanderer
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und anderen Akteuren
- Stärkung des Vertrauens in die Polizei und der Akzeptanz ihrer Maßnahmen
- Förderung der interkulturellen Kompetenz der Polizei
- Sensibilisierung und Information von Mitarbeiter/-innen in Unterkünften und Behörden zu Sicherheitsfragen

Die aus diesem Ansatz heraus entwickelten Maßnahmen wenden sich an verschiedene Zielgruppen wie z. B. die Bevölkerung allgemein, ehrenamtliche Mitarbeiter/-innen und Helfer/-innen in Flüchtlingsunterkünften, Verantwortliche und Betreiber von Unterkünften, Zuwanderer und ihre Familien (Kinder, minderjährige unbegleitete Asylbewerber, Frauen, Eltern, junge Männer, Opfer von Straftaten, traumatisierte Zuwanderer), etc.

## Umsetzung

Angesichts des dargestellten Handlungsbedarfs stand die Projektgruppe zunächst vor der Frage, wer „die Zuwanderer“ sind und wie diese am ehesten erreicht werden können. Die Zielgruppe ist heterogen: unterschiedliche Altersgruppen, verschiedene Sprachen sprechend, verschiedenen Geschlechts, verschiedener Kulturen, mit unterschiedlichem, gesellschaftlichen Rollenverständnis und mit verschiedenen Qualifikationsniveaus, vom Analphabeten bis zum Akademiker und unterschiedlichen Bleibe-Perspektiven. Dazu kam noch die nicht ohne weiteres überbrückbare Sprachbarriere. Unter den Flüchtlingen herrschte eine große Unwissenheit über die hiesigen Verhältnisse, z. B. auch zur Rolle der Polizei.

Die Projektgruppe entwickelte eine „Rahmenkonzeption zur Prävention von Kriminalität und Förderung der Sicherheit im Zusammenhang mit der Zuwanderung“, die

neben einer Vielzahl von Maßnahmen auch Handlungsempfehlungen an die Landespolizeien, die örtlichen Polizeidienststellen und an die Flüchtlingsverwaltungen auf Landes- und Kreisebene enthält.

Diffuse Ängste und Verunsicherungen in der Bevölkerung waren dabei ebenso zu berücksichtigen wie eine zunehmende Unzufriedenheit unter den Zuwanderern, die sich einem aus ihrer Sicht schleppenden, sehr lange andauernden Asylverfahren ausgesetzt sehen. Ferner war bei der Konzeption der Präventionsmaßnahmen unterschiedlichen kulturellen Codes Rechnung zu tragen und die Maßnahmen dahingehend zu prüfen, ob die Botschaften in ihren Aussagen von den unterschiedlichen Kulturen und Nationalitäten auch richtig verstanden werden konnten.

Oberste Prämisse war, dass die Förderung eines gegenseitigen Verständnisses wesentlicher Bestandteil aller Bemühungen sein muss. Allen muss verdeutlicht werden, dass die Arbeit der Sicherheitsbehörden in erster Linie dem Schutz und der Freiheit aller dient und das friedliche Zusammenleben aller garantieren will.

### **Beispiele**

Zur Prävention von Kriminalität und Förderung der Sicherheit im Zusammenhang mit der Zuwanderung wurden verschiedene Informationsmaterialien erstellt. Dazu gehören u.a.

- Ein mehrsprachiger Flyer mit dem Titel „Für ein gutes Zusammenleben“. Dieser enthält eine Kurzübersicht über die rechtlichen Grundlagen des Zusammenlebens in Deutschland (z.B. Gleichheit vor dem Gesetz, Gewaltfreiheit, freie Meinungsäußerung) sowie eine Notfallkarte mit Notrufnummern (Polizei, Rettungsdienst, Feuerwehr). Außerdem erklärt er Rolle und Aufgaben der Polizei.
- Für Familien mit Kindern wurde ein mehrsprachiges Leporello erstellt, das die wichtigsten Artikel des Jugendschutzgesetzes vorstellt, die den Jugendschutz in der Öffentlichkeit regeln, z.B. die Anwesenheit bei Tanzveranstaltungen oder die Abgabe von Alkohol und Tabak.
- Mehrsprachige Plakate, Flyer sowie Präsentationen vermitteln den Zuwanderern richtiges Verhalten im Straßen- und Schienenverkehr.
- Eine dreisprachige Infokarte wirbt speziell bei Zuwandererfamilien für die deutschsprachige kinder- und jugendaffine Internetseite [www.polizeifuerdich.de](http://www.polizeifuerdich.de).
- Für Betreiber von Gemeinschaftsunterkünften für Zuwanderer wurde als Orientierungshilfe die Handreichung „Gemeinschaftsunterkünfte für Zuwanderer sicher gestalten – Sicherheitstechnik, Organisation und Betrieb“ erstellt. Sie enthält die wichtigsten Ansatzpunkte zur Erhöhung der Sicherheit in den Unterkünften und zeigt Beispiele bautechnischer und organisatorischer Vorkehrungen.

- Das Heft „Geflüchtet: weit weg von zu Hause“ für Kinder im Grundschulalter will einen differenzierten Umgang mit der Flüchtlingsthematik fördern. Es erklärt in kindgerechter Form das Thema Krieg, Flucht und Neuanfang in einem fremden Land am Beispiel zweier Kinder aus Syrien.
- Für in der Öffentlichkeit bekannte Personen, die aufgrund ihrer Ansichten und öffentlich geäußerten Meinung, z. B. zum Thema Asylrecht, bereits bedroht wurden oder aktuell gefährdet sind, wurde ein Informationsblatt „Sicherheitsinformationen für Personen des öffentlichen Lebens“ entwickelt.
- Ein Faltblatt zum Opferschutz klärt Zuwanderer über das Recht auf körperliche Unversehrtheit und den Schutz des Eigentums auf. Es wird auf die Polizei als Hilfeinstanz und weitere Opferberatungsstellen hingewiesen, ferner was passiert, wenn Opfer Anzeige erstatten und was die Polizei dann unternimmt.

Darüber hinaus entwickelte das BMFSFJ und UNICEF mit den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege, Save the Children und Plan International ein Gewaltschutzkonzept, an dem sich auch das DFK und das ProPK beteiligte. Dieses Konzept umfasste die gemeinsame Entwicklung von „Mindeststandards zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen in Flüchtlingsunterkünften“, die im Juli 2016 publiziert wurden. Darin berücksichtigt sind beispielsweise Aspekte des Personalmanagements, die Benennung von Ansprechpersonen, Krisenintervention und die Zusammenarbeit mit externen Beratungsstellen.

Des Weiteren finanziert und etabliert das BMFSFJ bundesweit Funktionsstellen in Flüchtlingsunterkünften zur Vermittlung von Wissen und Kompetenzen im Sinne eines Multiplikatorenansatzes. Realisiert wurde dieses Konsultationsmodell mit zunächst 25 Einrichtungen in enger Zusammenarbeit mit den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege, in deren überwiegender Trägerschaft sich diese Einrichtungen befinden. Über diesen Weg finden zunächst systematisch und sternförmig der Informationstransfer und die Schulung der Fachkräfte der Unterkünfte unter Beteiligung des DFK und des ProPK statt.

Ferner brachten sich das DFK und ProPK mit ihrer fachlichen Expertise auch bei der Entwicklung von baulichen Mindeststandards und Schutzmaßnahmen zur Sicherheit in Unterkünften ein, welche das BMFSFJ über die KfW-Bankengruppe, Programm Nr. 208 „IKK - Investitionskredit Kommunen“ durch besonders verbilligte Darlehen fördert und die bauliche Schutzmaßnahmen, insbesondere für Frauen und Kinder, subventioniert. Die Maßnahmen reichen dabei von einer zugangsgesicherten Gebäudeeingangstür über abschließbare, sichere Wohneinheiten bis hin zum Bau geschlechtergetrennter Sanitäreinrichtungen sowie zur ganzheitlichen Gebäudesicherheit, z. B. Maßnahmen im Außen- und weiteren Zugangsbereich des Gebäudes gemäß den Empfehlungen der Polizei und des DFK im Infoblatt der KfW „Schutz in Flüchtlingsunterkünften“ zum Förderprogramm.

In diesem Kontext ist auch die neue Handreichung des ProPK „Gemeinschaftsunterkünfte für Zuwanderer sicher gestalten – Sicherheitstechnik, Organisation und Betrieb“ entstanden, die u. a. diese finanzielle Förderung bewirbt.

All diesen Ansätzen ist gemeinsam, dass sie ein gutes Zusammenleben fördern sollen, damit letztendlich alle in Frieden leben können.

Andreas Mayer, Kriminaldirektor, von 2009 - 2017 Geschäftsführer der Zentralen Geschäftsstelle der Polizeilichen Kriminalprävention der Länder und des Bundes



## **Inhalt**

Vorwort des Herausgebers 7

### **I. Der 22. Deutsche Präventionstag im Überblick**

*Erich Marks, Karla Marks*

Zusammenfassende Gesamtdarstellung des 22. Deutschen Präventionstages 9

*Erich Marks*

Herzlich willkommen zur jährlichen Präventionsvermessung in präventions-  
hungrigen Zeiten – Deutscher Präventionstag 2017 in Hannover 45

*Wiebke Steffen*

Der Deutsche Präventionstag fordert die Bereitstellung von Fördermitteln  
für Kommunale Präventionszentren 53

*Wielant Machleidt*

Integration als Kulturelle Adoleszenz! Eine neue Perspektive auf Integration 57

*Rainer Strobl, Merle Graupner, Olaf Lobermeier*

Evaluation des 22. Deutschen Präventionstages am 19. und 20. Juni 2017  
in Hannover 65

### **II. Praxisbeispiele und Forschungsberichte**

*Philipp Basler, Helmut Heitmann, Thomas Martens, René Voigt*

Integration junger Flüchtlinge. Das Projekt [ankommen] –  
KiezSport mobil 115

*Isabelle Brantl, Yvette Völschow, Margit Stein*

Früh- und Zwangsehen: Implikationen für die europäische  
Soziale Arbeit im Migrationskontext 125

*Karin Bruckmüller*

Schutz für Menschenhandelsopfer während der „Flüchtlingskrise“ 141

*Kerstin Bunte, Shérif Korodowou*

Interkulturelle Kompetenz – Grundlage für Gewaltprävention und  
Integrationsförderung 155

<i>Michael Fichter Iff, Laura Elmiger</i> Zusammen sicher – Herausforderungen interkultureller Polizeiprävention mit Flüchtlingen	173
<i>Christian Grafl</i> Migration und Kriminalität in Österreich – Was wissen wir wirklich?	181
<i>Dieter Hermann</i> Die Integration von Migranten – ein brauchbares Präventionskonzept?	195
<i>Dieter Hermann, Christian Specht</i> Das Mannheimer Auditinstrument zur Förderung von Sicherheit und Lebensqualität – ein Konzept der rationalen Bewältigung von Herausforderungen	207
<i>Pushpa Islam</i> Frankfurter Modell gegen Extremismus	221
<i>Wulf Köpke</i> Innovative Formen polizeilicher Arbeit mit Migranten Das Hamburger Flüchtlingsprojekt „Vermittlung von Werten und Kriterien für sozialen und beruflichen Erfolg in Deutschland“	227
<i>Helmut Kury, Jördis Schüßler</i> Politische Forderungen im Rahmen einer „Flüchtlingspolitik“	237
<i>Andreas Mayer</i> Für ein gutes Zusammenleben – Herausforderungen der Zuwanderung für die Polizeiliche Kriminalprävention	255
<i>Grygorii Moshak</i> Beitrag des DPT zur internationalen Integration der Kriminalitätsprävention	263
<i>Hildegard Müller-Kohlenberg</i> Balu und Du – Welche Hilfen zur Integration bietet das Mentorenprogramm?	269
<i>Helmolt Rademacher</i> Interkulturelle Konflikte in der Einwanderungsgesellschaft	273
<i>Georg Ruhrmann</i> „Integration“ und (Des)Integration. Herausforderung für die politische Kommunikation	279

<i>Herbert Schubert</i> Sicherheitsaspekte der Unterbringung geflüchteter Menschen in Gemeinschaftsunterkünften	309
<i>Peter Sicking, Hartmut Denker</i> Lions-Quest „Zukunft in Vielfalt“ – Ein innovatives Fortbildungskonzept zur Vermittlung interkultureller Kompetenz.	323
<i>Stella Valentien</i> Bildungs- und Präventionsarbeit in Kindertageseinrichtungen mit Kindergarten <i>plus</i>	329
<i>Ulrich Wagner, Johannes Maaser</i> Integration als Prävention (religiös motivierter) extremistischer Gewalt	333
<i>Ohle Wrogemann</i> Traditionsgebundene muslimische Mädchen im Sportverein – Herausforderungen der Integration	339
<i>Eleonore Yassine-Sahyouni</i> Prävention ganzheitlich umsetzen – Hamburgs Konzept gegen religiös begründeten Extremismus und Muslimfeindlichkeit	351
<b>III Autorinnen und Autoren</b>	365