



# **Bürgerbeteiligung in der Polizei Rheinland-Pfalz**

Eine Betrachtung verankerter Beteiligungsinstrumente  
im Kontext innerorganisatorischer und externer Bedürfnisse

## **Masterarbeit**

von

Judith Katharina Maria Thier

Betreuer / Erstgutachter: Prof. Dr. Antonio Vera

Zweitgutachter: LPD Friedel Durben

Münster, 22. Juli 2015

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	1
1.1	Thematische Einführung.....	1
1.2	Notwendigkeit einer polizeilichen Bürgerbeteiligung.....	2
1.3	Forschungsleitende Annahme und Ziel der Masterarbeit .....	4
1.4	Stand der Forschung – national und international .....	5
	<b>THEORETISCHER TEIL</b> .....	8
<b>2</b>	<b>Bürgerbeteiligung</b> .....	9
2.1	Begriffsbestimmung und Abgrenzung.....	9
2.2	Chancen .....	15
2.3	Grenzen und Risiken .....	17
2.4	Prozess.....	18
2.4.1	Erfolgsfaktoren.....	18
2.4.2	Methoden.....	20
2.4.3	Auswahl und Durchführung einer Methode .....	22
2.4.4	Online-Beteiligung .....	22
<b>3</b>	<b>Umweltanalyse – Bedürfnisse der Außenperspektive</b> .....	24
3.1	Politische Forderungen .....	24
3.2	Interessen und Betroffenheit im Themenfeld Innere Sicherheit.....	26
<b>4</b>	<b>Organisationsanalyse – Bedürfnisse der Innenperspektive</b> .....	32
4.1	Chancen, Risiken und Grenzen einer polizeilichen Bürgerbeteiligung..	32
4.1.1	Grenzen .....	32
4.1.2	Risiken.....	33
4.1.3	Chancen.....	35
4.2	Beteiligungskultur .....	38

4.3	Bürgerbeteiligung in der Polizei Rheinland-Pfalz – Ist-Stand .....	42
4.4	Ausgewählte Verfahren und Möglichkeiten .....	45
4.4.1	Das Projekt „Polizei im Dialog“ .....	45
4.4.2	Kommunale Kriminalprävention.....	45
<b>EMPIRISCHER TEIL.....</b>		<b>47</b>
<b>5</b>	<b>Methodik der Datenerhebung und Auswertung .....</b>	<b>47</b>
5.1	Forschungsdesign .....	47
5.2	Formulierung der Untersuchungshypothesen .....	48
5.3	Forschungsmethode – Leitfadengestützte Experteninterviews .....	50
5.4	Leitfadenentwicklung und Pretest .....	51
5.5	Auswahl der Experten .....	51
5.6	Durchführung und Transkription der Interviews.....	54
5.7	Durchführung der qualitativ inhaltlich strukturierenden Analyse.....	55
<b>6</b>	<b>Darstellung und Interpretation der Ergebnisse .....</b>	<b>56</b>
6.1	Bürgerbeteiligung in der Polizei Rheinland-Pfalz.....	57
6.1.1	Begriffsbestimmung .....	57
6.1.2	Ist-Stand .....	61
6.2	Notwendigkeit einer polizeilichen Bürgerbeteiligung.....	63
6.2.1	Grenzen und Risiken .....	63
6.2.2	Chancen.....	67
6.2.2.1	Polizeiliche Aufgaben.....	67
6.2.2.2	Externe Bedürfnisse .....	69
6.2.2.3	Polizeiliche Rolle und Selbstverständnis .....	70
6.3	Prozess.....	71
6.3.1	Erfolgsfaktoren.....	71
6.3.2	Themenbereiche – Interessen der Bürger.....	73

6.3.3	Lokale Orientierung .....	76
6.3.4	Mobilisierung .....	76
6.3.5	Methoden.....	77
6.3.5.1	Klassische Beteiligungsverfahren .....	77
6.3.5.2	Kommunale Kriminalprävention.....	80
6.3.5.3	Online-Beteiligung .....	82
6.4	Systematisierte Etablierung .....	84
6.4.1	Rahmenkonzept.....	85
6.4.2	Aus- und Fortbildung .....	86
6.5	Beteiligungskultur .....	88
6.5.1	Ist-Zustand.....	88
6.5.2	Etablierung und Verantwortlichkeit.....	90
<b>7</b>	<b>Ergebnisse der Hypothesenprüfung und Schlussfolgerungen .....</b>	<b>92</b>
7.1	Hypothese 1 .....	92
7.2	Hypothese 2 .....	93
7.3	Hypothese 3 .....	95
7.4	Hypothese 4 .....	97
<b>8</b>	<b>Methodenreflexion .....</b>	<b>98</b>
<b>9</b>	<b>Fazit und Ausblick .....</b>	<b>99</b>
	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>102</b>
	<b>Internetquellenverzeichnis .....</b>	<b>115</b>
	<b>Erklärung.....</b>	<b>118</b>
	<b>Anlagen.....</b>	<b>119</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgruppe
AG VPEA	Arbeitsgruppe Verkehrspolizeiliche Angelegenheiten des UA FEK
AK	Arbeitskreis
Anm. d. Verf.	Anmerkung der Verfasserin innerhalb von Zitaten der Experteninterviews
B	Befragter
BaSiD	Barometer Sicherheit in Deutschland
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz; heute: Bundesministeri- um für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV)
BW	Bundesland Baden-Württemberg
CAPS	Chicago Alternative Policing Strategy
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
dbb	Beamtenbund und Tarifunion
DHPol	Deutsche Hochschule der Polizei
Dt. / dt.	Deutscher / deutscher
GdP	Gewerkschaft der Polizei
Hrsg.	Herausgeber
I	Interviewer
IdP	Inspekteur der Polizei
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Innenministerkonferenz)
ISIM	Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz
IT	Informationstechnik
KWI	Kulturwissenschaftliches Institut Essen
LKD	Leitender Kriminaldirektor

LPD	Leitender Polizeidirektor
MPI	Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht
NEF	New Economics Foundation
NGO	Non Governmental Organisation
OB	Oberbürgermeister
UA FEK	Unterausschuss „Führung, Einsatz, Kriminalitätsbekämpfung“ des Arbeitskreises II (Innere Sicherheit, Polizei) der IMK
unverständl.	unverständlich (Transkriptionsregel, vgl. Anlage VI)
PD	Polizeidirektor
PDV	Polizeidienstvorschrift
PiD	Polizei im Dialog
PP	Polizeipräsident
PSB	Periodischer Sicherheitsbericht
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
STM BWL	Staatsministerium Baden-Württemberg

# 1 Einleitung

## 1.1 Thematische Einführung

„Bürgerbeteiligung ist ‚en vogue‘. [...] Das intensive und konstruktive Gespräch mit den Bürgern ist aus unserer modernen Gesellschaft nicht mehr wegzudenken.“<sup>1</sup>

Entnommen aus der Rede zur Vorstellung des „Handbuchs Bürgerbeteiligung“ als eine der aktuell meist nachgefragten Schriften der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), beschreibt dieses Zitat treffend den Stellenwert und die aktuelle Diskussion um Bürgerbeteiligung als förderliche Ergänzung professioneller Politik.<sup>2</sup>

In Zeiten eines rasanten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Wandels steht der Staat vor großen und komplexen Herausforderungen, um die Freiheit, Sicherheit und den Wohlstand seiner Bürger zu wahren. Die Dynamik der Veränderungen und die damit einhergehenden Schwierigkeiten und Herausforderungen betreffen auch und insbesondere den Politikbereich der Inneren Sicherheit. Stehen objektiv besonders der Terrorismus, die Organisierte Kriminalität, Cyber-, Gewalt- und Bandenkriminalität im Fokus, stellt subjektiv die Kriminalitätsfurcht der Bürger ein sicherheitspolitisches Handlungsfeld dar.<sup>3</sup> Als ein solches offenbart sich zudem die derzeitige Flüchtlingswelle, mit zunehmenden Auswirkungen auf die Innere Sicherheit – von Demonstrationen, über allgemeine Straftaten bis hin zur politisch motivierten Kriminalität.<sup>4</sup>

Der Staat kann diese Herausforderungen nicht alleine, sondern nur gemeinsam mit dem Potenzial seiner Bürger<sup>5</sup> bewältigen. Es braucht eine Bürgergesellschaft, die sich durch eine neue „Kultur der Teilhabe“<sup>6</sup>, durch gesellschaftliche Verantwortungsübernahme, Mitwirkung und Selbstbestimmung auszeichnet. Bürgerbeteiligung kann hierzu einen bedeutenden Beitrag leisten und so als Bereicherung unserer repräsentativen Demokratie verstanden werden.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Schütte (2012), S. 2.

<sup>2</sup> Vgl. ebd., S. 2f.

<sup>3</sup> Vgl. bpb (2015), online verfügbar; IMK (2009), S. 4.

<sup>4</sup> Vgl. Forsa (2015), S. 6.

<sup>5</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Unterscheidung verzichtet und jeweils die männliche Form bei der Bezeichnung von Personengruppen verwendet.

<sup>6</sup> Beck / Ziekow (Hrsg.) (2011), S. 9.

<sup>7</sup> Vgl. ebd.

Es ist jedoch nicht nur der demokratische Staat mit seinen öffentlichen Einrichtungen, der auf seine Bürger angewiesen ist. Auch die Bürger selbst haben den Wunsch nach Beteiligung, Verantwortungsübernahme und damit mehr Einflussnahme, vor allem auf kommunaler Ebene.<sup>8</sup>

Mithin liegt die Basis für eine Teilhabe vor allem auf der lokalen Ebene. Hier wird das Verhältnis zwischen Bürgern und Staat erfahr- und spürbar; hier liegt erfahrungsgestütztes lokales Wissen vor. Hier können die Bürger die Qualität und Akzeptanz von Verwaltungshandeln steigern und so eine Teilhabekultur „von unten“ zur Bewältigung der Herausforderungen etablieren.<sup>9</sup>

Vor diesem Hintergrund steht auch die politische Ausrichtung der aktuellen Landesregierung Rheinland-Pfalz „für eine Politik der Transparenz und des Dialogs [...]. [Sie] will die Bürgerbeteiligung weiter stärken und neue Formen der Zusammenarbeit von Bürger und Staat erreichen.“<sup>10</sup>

Wenn auch die Polizei als Anbieter von Bürgerbeteiligung bislang nicht speziell im Fokus stand,<sup>11</sup> so stellt sich doch im Lichte dieser Ausführungen die Frage nach dem „Ob“ und „Wie“ eines Beitrags der Polizei Rheinland-Pfalz zu einer Bürgerteilhabe – in ihrer Rolle als bedeutender Akteur auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit und in ihrem Selbstverständnis als Bürgerpolizei.

## 1.2 Notwendigkeit einer polizeilichen Bürgerbeteiligung

Die Polizei ist wesentlicher Garant der Inneren Sicherheit und Trägerin des Gewaltmonopols. Ihre Kernaufgaben ergeben sich aus Recht und Gesetz und umfassen vor allem die Bereiche Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Verkehrssicherheitsarbeit und Einsatzbewältigung. Unter Berücksichtigung politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen hat die Polizei ihr Tätigwerden sowohl an der objektiven Sicherheitslage als auch am Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu orientieren.<sup>12</sup>

Zur erfolgreichen Bewältigung dieser komplexen Anforderungen ist es stets ihr Bestreben, im Polizeijargon „vor die Lage“ zu kommen. Die Rahmenbedingungen aus Politik, Gesellschaft und Wirtschaft, insbesondere Veränderungen und aktuel-

---

<sup>8</sup> Vgl. Accenture (2013), S. 4, Bertelsmann Stiftung / STM BWL (Hrsg.) (2014), S. 10; Forsa (2015), S. 5, Kubicek et al. (2011), S. 15; Stiftung Mitarbeit (2015a), S. 4ff; Renn (2015), online verfügbar.

<sup>9</sup> Vgl. Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 10; Kubicek et al. (2011), S. 101.

<sup>10</sup> Dreyer (2013), S. 2.

<sup>11</sup> Mit Ausnahme der Untersuchung von Accenture (2013) wurde die Polizei in den angegebenen Quellen nicht explizit genannt. Vgl. auch Kapitel 1.2 und die Erhebungen zum Stand der Forschung unter 1.4.

<sup>12</sup> Vgl. Vorschriftenkommission des AK II der IMK (2012), S. 11f.

le Sicherheitsprobleme, müssen erkannt und das polizeiliche Handeln zielführend, frühzeitig und effizient angepasst werden.

Der Bürger nimmt hierbei für den Erfolg der Polizeiarbeit eine zentrale Rolle ein. So steht schon in der Einleitung der Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 als Kern- und Basisvorschrift der Polizei, dass „Sicherheitsprobleme [...] letztlich nur gemeinsam mit dem Bürger gelöst werden [können]“.<sup>13</sup>

Diese Aussage fasst zusammen, was sowohl polizeiliches Erfahrungswissen als auch externe wissenschaftliche Untersuchungen immer wieder bestätigen: Eine aktive, interessierte und in die Polizei vertrauende Bürgerschaft kann deren Tätigkeit in allen Kernaufgaben fördern: Eine erfolgreiche Gefahrenabwehr, eine erfolgreiche Kriminalprävention als gesamtgesellschaftliche Aufgabe lebt vom bürgerschaftlichen Engagement.<sup>14</sup> Aktive und in die Polizei vertrauende Bürger bestimmen maßgeblich den Erfolg einer angestrebten beweiskräftigen, zeugenbasierten und das sogenannte Dunkelfeld erhellenden Strafverfolgung.<sup>15</sup> Gerade angesichts der aktuellen Terrorgefahr ist es notwendig, ein „Ohr am Bürger“ zu haben und auch mit Minderheiten gut vernetzt zu sein. Nicht zuletzt wirkt sich ein Vertrauensverhältnis zwischen Bürgern und Polizei auch auf weitere polizeiliche Aufgabenfelder positiv aus, von der Einsatzbewältigung in polizeilichen Großlagen bis hin zur Gewinnung qualifizierten Nachwuchses.

Mithin ist schon zur erfolgreichen Bewältigung der Kernaufgaben das Engagement von Bürgern als erfolgskritischer Faktor zu werten.

Auf der anderen Seite erwarten die Bürger heutzutage eine Teilhabe und Mitwirkung, eine Bürgerorientierung, auch von der Polizei – so die Ergebnisse einer Studie von Accenture aus dem Jahr 2013 über die „Polizeiverwaltung der Zukunft“. Eine zukunftsfähige Polizei soll transparent informieren, den Bürger einbinden und die Zusammenarbeit im Verständnis seiner Bedürfnisse gestalten – dynamisch und persönlich.<sup>16</sup>

Dieses Ideal dürfte derzeit noch nicht erreicht sein. Aus der Perspektive vieler Bürger wird die Polizei als der augenscheinlich „politischste Teil der Verwal-

---

<sup>13</sup> Vgl. Vorschriftenkommission des AK II der IMK (2012), S. 11.

<sup>14</sup> Vgl. Dt. Präventionstag und Veranstaltungspartner (2008), S. 5ff.

<sup>15</sup> Vgl. BMI / BMJ (2006), S. 14f. „Unter dem Dunkelfeld der Straftaten wird die Summe jener Delikte verstanden, die den Strafverfolgungsbehörden (Polizei und Justiz) nicht bekannt werden und deshalb in der Kriminalstatistik auch gar nicht erscheinen.“ Schwind (2013), S. 38.

<sup>16</sup> Vgl. Accenture (2013), S. 4-11.

tung<sup>17</sup> wahrgenommen. In Ausübung des Gewaltmonopols greift sie mit präventiven und repressiven Maßnahmen in Grundrechte ein. Hierbei gelingt es ihr nicht immer, ihre Rolle, Ziele und Aufgaben verständnisvoll, wirkungsvoll und nachhaltig zu vermitteln. Insbesondere im Umgang mit politischem Protest oder Minderheiten besteht die Gefahr, dass die Polizei von einzelnen Gruppierungen als Transporteur politischer Wertehaltungen definiert wird.<sup>18</sup> Beispielhaft stehen hier demonstrative Bewegungen wie Stuttgart 21, Castor-Transporte oder der Schutz auch rechter Versammlungen.

Diese Sichtweise einer „politischen“ Polizei vernachlässigt jedoch das sich im Laufe der polizeilichen Historie gewandelte Selbstverständnis und die Standortbestimmung hin zu dem angestrebten Ideal einer demokratischen und selbstreflektierten Bürgerpolizei.<sup>19</sup> So betont das Leitbild der Polizei Rheinland-Pfalz als eigene Organisationsphilosophie, ausdrücklich und an erster Stelle, dass die Polizei ihren „Dienst für und mit dem Bürger“<sup>20</sup> versieht. Der Bürger ist demzufolge nicht nur Adressat polizeilicher Maßnahmen. Im Gegenteil: „Die Bürger sind unser Partner, gemeinsam sind wir erfolgreich!“<sup>21</sup>

Im Ergebnis und in thematischer Einführung der vorliegenden Untersuchung darf daher vorläufig konstatiert werden: Eine erfolgreiche Aufgabenerfüllung ist nur mit Hilfe des Bürgers, „Hand in Hand“, möglich. Der Bürger ist vom Grundsatz her gewillt zu helfen, möchte sogar einbezogen werden.<sup>22</sup> Die Polizei selbst will nicht nur „Freund und Helfer“ sein – sie braucht den Bürger auch als Helfer, muss „Freund mit Helfer“ sein.

### 1.3 Forschungsleitende Annahme und Ziel der Masterarbeit

Vorteile und Nutzen einer Bürgerbeteiligung für die Polizei sind die eine Seite. Auf der anderen Seite stehen der Bürger und die Frage, ob und wie er sich beteiligen möchte, welche Erwartungen und Bedürfnisse er an eine polizeiliche Bürgerbeteiligung hat. Erst in Kenntnis der Bedürfnisse beider Seiten können erfolgrei-

---

<sup>17</sup> Clement (2001), S. 10.

<sup>18</sup> Vgl. Schulte (2003), S. 1f.

<sup>19</sup> Vgl. ebd. Der Begriff „Bürgerpolizei“ ist bislang nicht legal definiert. Derzeit wird er derart gedeutet, dass die Polizei nicht mehr eine Regierungsinstitution, sondern vielmehr eine Institution der Verfassung, der demokratischen Republik und ihrer Bürger sei. Während die einen hierunter eine transparente, bürgernahe und bürgerzentrierte Polizei verstehen, für die Schlagworte wie Community Policing oder das Bezirksbeamtentum stehen, kritisieren die anderen sie als „Polizei light“ im Kontrast zu ihrer eigentlichen Rolle als Inhaberin des Gewaltmonopols. Vgl. Behrendes (2013), S. 112; Winter (2000), S. 204.

<sup>20</sup> ISIM (2015), online verfügbar.

<sup>21</sup> Ebd.

<sup>22</sup> Vgl. Accenture (2013), S. 4-11.

che Beteiligungsinstrumente entwickelt und angeboten werden. Gerade der Erfolg dieser Verfahren ist Voraussetzung für eine auch künftige Aktivierung des bürgerlichen Engagements und verhindert, dass der Bürger an traditionell hohem Vertrauen<sup>23</sup> in die Polizei verliert – welches ja gerade weiter gestärkt und wachsen soll.<sup>24</sup> Auf der anderen Seite dürfte der Erfolg auch aus dem Blickwinkel der innerorganisatorischen Arbeitsatmosphäre, Mitarbeiterzufriedenheit und Motivation bedeutsam sein.

Vor diesem Hintergrund entstand die forschungsleitende Fragestellung:

*Wie ist die Bürgerbeteiligung der Polizei Rheinland-Pfalz aus Sicht der Bürger und der Organisation selbst ausgestaltet – ist sie erfolgreich und besteht Optimierungsbedarf?*

Für die Klärung der Forschungsfrage werden – sowohl theoretisch als auch empirisch – auf Basis einer vorab notwendigen Begriffsbestimmung einer „Bürgerbeteiligung“ und einer Bestandsaufnahme, die Bedürfnisse der Außenperspektive, von Bürgern und Politik, wie auch der polizeilichen Innenperspektive zu erheben sein. *Im Ergebnis und in Konkretisierung der Forschungsfrage ist Ziel der Untersuchung die Feststellung, WAS derzeit Gegenstand einer polizeilichen Bürgerbeteiligung ist bzw. zukünftig sein sollte und WIE sie ausgestaltet sein sollte – thematisch und methodisch.*

„Wir haben heute die beste Polizei, die es in Deutschland je gegeben hat.“<sup>25</sup> Sich nicht zufrieden zurückzulehnen, sondern dieses überaus positive Bild zu erhalten und weiter zu verbessern ist stetes Ziel einer Polizei, die mit und für den Bürger tätig ist.

#### 1.4 Stand der Forschung – national und international

Gegenstand der vorliegenden Masterarbeit ist nicht der klassische Beteiligungsmechanismus direkter Demokratie, wie z. B. Bürgerbegehren. Vielmehr geht es um informelle, nicht gesetzlich vorgeschriebene Verfahren.<sup>26</sup> Diese Beteiligungsformen erleben seit Mitte der 90er Jahre einen Boom. Dennoch sind systematische Bestandsaufnahmen und vergleichende Untersuchungen spärlich.<sup>27</sup> Vor diesem

---

<sup>23</sup> Vgl. Mathes (2015), online verfügbar.

<sup>24</sup> Vgl. Nanz / Fritsche (2012), S. 12.

<sup>25</sup> Pfeiffer (2008), S. 77.

<sup>26</sup> Vgl. Nanz / Fritsche (2012), S. 8-13.

<sup>27</sup> Vgl. ebd., S. 14ff.

Hintergrund bietet das im Jahr 2012 erschienene „Handbuch Bürgerbeteiligung“ der bpb erstmals einen guten Überblick über den Bestand und die Vor- und Nachteile gängiger partizipativer Methoden auf der Grundlage einschlägiger Literatur.<sup>28</sup> Die bpb gilt als einer der beiden zentralen Akteure im Themenfeld Bürgerbeteiligung in Deutschland.<sup>29</sup> Zweiter zentraler Akteur ist die „Stiftung Mitarbeiterarbeit“. Ziel der Stiftung ist die Unterstützung der Demokratieentwicklung von unten und die Stärkung der politischen Teilhabe; dies durch eigene Projekte bis hin zur bundesweiten Förderung von Vernetzungen und Kooperationen.<sup>30</sup> Daneben zeichnet sich vor allem die Bertelsmann Stiftung als weiterer bedeutender Akteur aus, insbesondere durch Aktivitäten zur Informationsverbreitung über vorbildliche Beteiligungsverfahren, aber auch durch eigene Forschungen. In Großbritannien informiert die gemeinnützige Organisation Involve über Beteiligungsmöglichkeiten sowie Best-Practice-Beispiele. Einen Überblick über weltweite Initiativen bietet vor allem die Onlineplattform participedia.net; initiiert von den namhaften Forschern Mark Warren und Archon Fung aus den USA.<sup>31</sup> Diese sogenannte Open-Source Plattform hat die Form eines Online-Lexikons, eines Wissens- und Recherche-Tools. Hier können fachliche Artikel eingestellt und von Nutzern, Institutionen, Wissenschaftlern und Studenten kommentiert werden. Letztlich geht es, in Reaktion auf die rasche Entwicklung neuer Partizipationsinstrumente auf der ganzen Welt, um einen Austausch und Vergleich – für ein Mehr an Effizienz und Effektivität, im Ergebnis für ein Mehr an Demokratie. Mit dieser Open-Source-Strategie als kollaborative Informationstechnologie darf participedia als methodische Innovation in den Sozialwissenschaften bezeichnet werden.<sup>32</sup>

Der spezielle Themenbereich einer polizeilichen Bürgerbeteiligung, insbesondere informeller Beteiligungsinstrumente, ist bislang nur wenig bis gar nicht erforscht.<sup>33</sup> Daher war die Untersuchung der „[...] Chancen, Risiken und Grenzen einer lokalen Beteiligung“<sup>34</sup> in 2014 erstmals Gegenstand einer explorativen Masterarbeit an der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol). Im Ergebnis stand, dass aufgrund des für die Polizeiarbeit notwendigen Vertrauens und der Akzep-

---

<sup>28</sup> Vgl. Nanz / Fritsche (2012), S. 8, 13f.

<sup>29</sup> Vgl. ebd., S. 16.

<sup>30</sup> Vgl. Nanz / Fritsche (2012), S. 16; Stiftung Mitarbeiter (2015b), online verfügbar.

<sup>31</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2014), online verfügbar; Nanz / Fritsche (2012), S. 17-19.

<sup>32</sup> Vgl. Fung / Warren (2011), S. 341-343.

<sup>33</sup> Vgl. Hamm (2014), S. 7.

<sup>34</sup> Hamm (2014).

tanz ein Schulterschluss mit dem Bürger geboten sei. Partizipative Elemente sollten daher zu einer Selbstverständlichkeit werden. Der Verfasser empfahl, im Rahmen von Pilotprojekten erste Beteiligungsinstrumente zu testen und diesen Prozess begleitend zu evaluieren.<sup>35</sup> Die Arbeit wurde im Rahmen des Europäischen Polizeikongresses mit dem „Zukunftspreis Polizeiarbeit“ ausgezeichnet und kann als Startschuss für eine innerpolizeiliche Befassung mit dieser Thematik verstanden werden. So veranlasste das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz (ISIM) zu Jahresbeginn 2015 erstmals die Bestandsaufnahme einschließlich der Bewertung von Teilnahmeverfahren in der rheinland-pfälzischen Polizei sowie staatlicher und kommunaler E-Participation-Konzepte.<sup>36</sup> Aufbauend auf diesen beiden Forschungsarbeiten wurde eine „Arbeitsgruppe (AG) Bürgerbeteiligung“ auf Landesebene eingerichtet, die erstmals im Februar 2015 tagte. Unter der Leitung des ehemaligen Polizeipräsidenten (PP) des Polizeipräsidiums Rheinpfalz und jetzigen Inspektors der Polizei (IdP) ist die AG mit der Erarbeitung einer für die Polizei einheitlichen Definition von Bürgerbeteiligung, möglichen Modellen einer Beteiligung sowie der Durchführung von Pilotversuchen beauftragt.<sup>37</sup> Für das zweite Halbjahr 2015 ist eine Pilotphase geplant, in der erste Teilnahmeverfahren von sechs repräsentativ ausgewählten Polizeiinspektionen getestet werden.<sup>38</sup>

Unabhängig von einer mangelnden Forschung über den speziellen Bereich einer polizeilichen Bürgerbeteiligung, liegen jedoch sowohl im deutsch- als auch im englischsprachigen Raum eine Vielzahl von Untersuchungen über ein zumindest verwandtes Thema vor: die Wirksamkeit und Effizienz des sogenannten Community Policing bzw. des bürgerschaftlichen Engagements in der Kommunalen Kriminalprävention.

Das Community Policing, übersetzbar mit „gemeindebezogene Polizeiarbeit“, ist eine aus den USA stammende polizeiliche Strategie und Philosophie der bürgernahen und sozialraumorientierten Polizeiarbeit.<sup>39</sup> Laut einer Definition des U.S. Department of Justice sind die Schlüsselkomponenten des Community Policing die partnerschaftliche Kooperation der auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit täti-

---

<sup>35</sup> Vgl. Hamm (2014), S. 81.

<sup>36</sup> ISIM (2014), S. 2. Hierbei handelte es sich um Leistungsnachweise zur Zulassung für die Ausbildungsqualifizierung an der DHPol, welche den formalen Ansprüchen einer Hausarbeit entsprechen.

<sup>37</sup> Vgl. Schmitt (2015), S. 1.

<sup>38</sup> Vgl. AG Bürgerbeteiligung (2015a), S. 2.

<sup>39</sup> Vgl. van Elsbergen (2005), S. 62ff; Schwind (2013), S. 344.

gen Akteure, eine diesbezügliche organisatorische Ausrichtung von Struktur, Personal und Informationsmanagement sowie ein gemeinsamer Problemlösungsprozess unter proaktiver Beteiligung der Polizei.<sup>40</sup> Ergebnisse einer aktuellen Studie zeigen positive Auswirkungen auf die Zufriedenheit der Bürger, die Akzeptanz und ihr Vertrauen in die polizeiliche Arbeit.<sup>41</sup>

Die Kommunale Kriminalprävention ist in Deutschland seit Anfang der 90er Jahre nach dem Vorbild des Community Policing gewachsen.<sup>42</sup> Wenn auch ein anders gearteter historischer Kontext und verschiedene Rahmenbedingungen in den Ländern zugrunde liegen,<sup>43</sup> so ist die Konsequenz aus beidem doch die bürgernahe und sozialraumorientierte Polizeiarbeit.<sup>44</sup> Aufgrund dessen stellt sich die Frage nach einem möglichen Beitrag der Kommunalen Kriminalprävention für die polizeiliche Bürgerbeteiligung, weshalb dieses Konzept hinsichtlich des Forschungsinteresses in Kapitel 4.4.2 genauer untersucht wird.

In Anlehnung an den Stand der Forschung sollen in der vorliegenden Masterarbeit sowohl die Bedürfnisse nach „realen“ als auch nach Online-Beteiligungsmöglichkeiten untersucht werden. Bezüglich einer detaillierteren Darstellung von E-Partizipation wird parallel eine weitere Masterarbeit eines rheinland-pfälzischen Polizeibeamten gefertigt.<sup>45</sup>

Der Begriff „Partizipation“ wird nachfolgend synonym für „Beteiligung“ verwendet.

## **THEORETISCHER TEIL**

Aufgrund der bislang spärlichen einschlägigen Literatur zum konkreten Erkenntnisinteresse einer polizeilichen Bürgerbeteiligung ist eine Akkumulierung, Analyse und Darstellung themenspezifischer Literatur, vor allem zur Bürgerbeteiligung allgemein, die notwendige Grundlage für das weitere empirische Vorgehen. Die

---

<sup>40</sup> Vgl. U.S. Department of Justice (2014), S. 3.

<sup>41</sup> Vgl. Gill et al. (Hrsg.) (2014), S. 400.

<sup>42</sup> Vgl. Schwind (2013), S. 381f.

<sup>43</sup> Im Unterschied zum amerikanischen Modell fand die Kommunale Kriminalprävention ihren Ausgang weniger in tatsächlich hoher Kriminalitätsbelastung innerhalb der Großstädte, als vielmehr in einer ansteigenden Kriminalitätsfurcht zu Beginn der 90er Jahre. Daher wurde sie eher als Strategie zur Verbesserung des Sicherheitsgefühls gesehen und war zugleich Ausdruck eines veränderten polizeilichen Selbstverständnisses hin zu einer bürgernahen Polizei. Des Weiteren ist die Rolle der Polizei in den USA anders definiert. Polizei ist hier überwiegend kommunale Aufgabe; die Polizeipolitik mithin selbstverständlicher Teil der Kommunalpolitik. Die dem Modell zugrunde liegende institutionelle Basis existiert daher in Deutschland gar nicht. Vgl. Frevel et al. (2008), S. 149; van Ooyen (2012), S. 93.

<sup>44</sup> Vgl. van Elsbergen (2005), S. 62ff.

<sup>45</sup> Das Thema lautet „Bürgerbeteiligung durch die Polizei in digitalen Medien. E-Partizipation als Instrument zur Förderung des Dialoges mit dem Bürger – Chancen, Risiken und Grenzen“. Verfasser ist Marco Weissgerber; Abgabetermin an der DHPol der 4. August 2015.

Forschungsfrage dient dabei der Orientierung in der Aufarbeitung der Theorie, so dass folgende Struktur gewählt wurde:

Zunächst wird das Themenfeld „Bürgerbeteiligung“ generell und grundlegend erläutert, vornehmlich basierend auf den Veröffentlichungen der „wesentlichen Akteure“ in diesem Themenfeld<sup>46</sup> – beginnend mit einer Begriffsbestimmung, einer Darstellung von Chancen, Risiken und Grenzen bis hin zu einer Verfahrensbeschreibung.

Hierauf aufbauend erfolgt eine Beschreibung der Bedürfnisse der Außenperspektive, von Politik und Bürgern.

Den Rahmen um den Theorieteil und gleichsam die Überleitung zum empirischen Teil bilden Vorüberlegungen zur Bürgerbeteiligung aus der polizeilichen Innenperspektive. Die vormals allgemeinen Ausführungen zur Bürgerbeteiligung werden nunmehr speziell auf die Polizei übertragen, bis hin zu einer Bestandsaufnahme derzeitiger Beteiligungsinstrumente.

Dieser Stand der Theorie, das Wissen um die Definition sowie bisherige Forschungsergebnisse, sind unabdingbar zur anschließenden Verknüpfung zwischen Theorie und Empirie.<sup>47</sup>

## **2 Bürgerbeteiligung**

### **2.1 Begriffsbestimmung und Abgrenzung**

Die Definition ist von zentraler Bedeutung im Hinblick auf die gesamte Untersuchung. Ist bereits die Information der Bürger, z. B. durch transparente Presse- und Öffentlichkeitsarbeit unter diesen Begriff zu subsumieren? Ist ein unmittelbarer Dialog mit dem Bürger gefordert, so z. B. das Bürgergespräch eines Bezirksbeamten, der durch Fußstreifen und Sprechstunden den direkten Kontakt zu den Bürgern und Einrichtungen einer Kommune pflegt? Geht es um bürgerschaftliches Engagement bzw. partnerschaftliche Kooperation mit dem Bürger, wie z. B. im Rahmen der Kommunalen Kriminalprävention? Oder ist eine tatsächliche Einflussnahme auf polizeiliche Entscheidungen gefordert?

---

<sup>46</sup> Vgl. Kapitel 1.4.

<sup>47</sup> Vgl. Schöneck / Voß (2005), S. 55. Bei der Empirie handelt es sich um die Erfahrungswissenschaft. Ziel ist, den interessierenden Sachverhalt der Realität zu beschreiben sowie die Regeln zu finden, durch die Sachverhalte der Realität erklärt werden können. Vgl. Schöneck / Voß (2005), S. 36.

Der Begriff Bürgerbeteiligung weist sowohl in der Theorie als auch in der Praxis eine Unschärfe auf und wird für verschiedene Verfahren verwendet – so auch häufig im Kontext der einleitenden Beispiele.

Zunächst ist grundsätzlich zwischen der sogenannten formellen und informellen Bürgerbeteiligung zu unterscheiden, zwischen den formalen direktdemokratischen Kanälen, wie z. B. Bürgerbegehren, und den informellen dialogorientierten, deliberativen Verfahren.<sup>48</sup>

Schon einleitend, in den Ausführungen zum aktuellen Forschungsstand, erfolgte die für den vorliegenden Untersuchungszweck dienliche Festlegung auf den Teilbereich informeller Beteiligungsverfahren.<sup>49</sup> Bei dieser Variante geht es um das Einbringen von Kompetenzen, Ressourcen und Zeit durch bürgerschaftliches Engagement.<sup>50</sup> Mithin stehen innovative Beteiligungsformen als sinnvolle und konstruktive Ergänzungen der polizeilichen Verwaltungstätigkeit im Fokus.<sup>51</sup>

Die Bürgerbeteiligung kann als Spektrum verstanden werden. Der Grad der Beteiligung ist auf mehreren Ebenen mit zunehmender Intensität darstellbar. So reichen sie von der Information und Konsultation über partnerschaftliche Kooperation bis hin zur Abgabe von Macht und letztlich Bürgermacht.<sup>52</sup> Dieses Spektrum führt auch zu der beschriebenen Unschärfe in der Abgrenzung.

Für polizeiliche Zwecke geeignet erscheint die nach dem in Deutschland vorherrschenden Verständnis informeller Bürgerbeteiligung beschriebene Definition, welche im Leitfaden für die Bürgerbeteiligung in der Landesverwaltung Baden-Württemberg zitiert ist. Dieser Leitfaden stellt eine solide Grundlage für eine praxisnahe Konzeptionierung und Umsetzung von Bürgerbeteiligung in der Verwaltungsebene eines Bundeslandes dar:<sup>53</sup>

„Bürgerbeteiligung ist eine sich in unterschiedlichen Formen vollziehende Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern in staatliche und kommunale Entscheidungsprozesse.“<sup>54</sup>

Die Bürger haben die Möglichkeit, „[...] ihre Interessen und Anliegen bei öffentlichen Vorhaben zu vertreten und einzubringen“<sup>55</sup>, so eine weitergehende und

---

<sup>48</sup> Vgl. Nanz / Fritsche (2012), S. 9; Reinert (2012), S. 36. Der Begriff Deliberation ist im Sinne von beratschlagen zu verstehen; vgl. Kneuer (2013), S. 14.

<sup>49</sup> Vgl. Nanz / Fritsche (2012), S. 8-13.

<sup>50</sup> Vgl. Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 14.

<sup>51</sup> Vgl. Nanz / Fritsche (2012), S. 10.

<sup>52</sup> Vgl. Arnstein (1969), S. 217; Nanz / Fritsche (2012), S. 23f.

<sup>53</sup> Vgl. Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 3; Ziekow (2011), S. 34.

<sup>54</sup> Ziekow (2011), S. 33. So auch sinngemäß Ley / Weitz (2012), S. 7.

ergänzende Definition des Bundeslandes Vorarlberg in Österreich. Beide Bundesländer, insbesondere auch die Stadt Heidelberg, haben eine Vorreiterrolle in der Thematik informeller Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene für den deutschsprachigen Raum eingenommen.<sup>56</sup>

Laut dem Handbuch Bürgerbeteiligung der bpb werden unter „echter“ Bürgerbeteiligung jedoch weder Informationsveranstaltungen, in denen Bürger Hinweise oder Bedenken vortragen können, noch z. B. die Bearbeitung und Stellungnahme zu Beschwerden verstanden. *Vielmehr sind für eine „echte“ Bürgerbeteiligung tatsächliche Mitwirkungsmöglichkeiten notwendig in dialogorientierten Verfahren, bei denen der Austausch von Argumenten im Zentrum steht und in denen es tatsächlich um einen Input durch die Teilnehmer geht.*<sup>57</sup> Übertragen auf die genannten Intensitätsebenen ist daher die Konsultation die unterste Stufe einer Bürgerbeteiligung. Die transparente und umfassende Information ist daher vielmehr als notwendige Grundlage und Ausgangssituation für weitere Stufen der Bürgerbeteiligung zu sehen.<sup>58</sup>

Sowohl Baden-Württemberg als auch Vorarlberg definieren entsprechend Intensitätsstufen der Bürgerbeteiligung für die Verwaltung wie folgt: Basis aller Verfahren, die Stufe eins, ist die notwendige Information, die jedoch für sich allein genommen noch keine Bürgerbeteiligung darstellt. Die Stufe zwei umfasst die Konsultation, z. B. die Möglichkeit einer Artikulation in Form von Befragungen oder Stellungnahmen. Hierbei muss jedoch das dialogorientierte Element, die Möglichkeit eines Austauschs, zumindest in Form einer Abwägung alternativer Standpunkte, miteinbezogen werden. In der Stufe drei steht die Kooperation im Fokus, der tatsächliche Dialog, die partnerschaftliche und direkte Zusammenarbeit, die Mitgestaltung, z. B. in Form von Runden Tischen oder AG'en.<sup>59</sup> Höhere Beteiligungsstufen, die Abgabe von Macht bzw. Bürgermacht, werden aufgrund hoheitlicher Aufgabenwahrnehmungen, die mit einer endgültigen Übertragung der Entscheide auf die Öffentlichkeit kollidieren würden, nicht aufgeführt.

---

<sup>55</sup> Amt der Vorarlberger Landesregierung / Arbter (2010), S. 10.

<sup>56</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 30-35 sowie Postscript Nanz, Interview Sippel, Z. 73f, 616f im Anlagenband.

<sup>57</sup> Vgl. Nanz / Fritsche (2012), S. 11, 13, 29f, 32.

<sup>58</sup> Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung / Arbter (2010), S. 12; Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 26.

<sup>59</sup> Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung / Arbter (2010), S. 12; Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 26ff.

<b>Intensitätsstufen der Beteiligung</b>	<b>Beschreibung</b>
Information	Ausgangsform für die Bürgerbeteiligung, jedoch ohne Einfluss der Bürger.
Konsultation	Artikulation von Interessen: Erfragen von Meinungen oder Vorschlägen der Bürger, Stellungnahmen der Bürger zu einem Vorschlag, z. B. Befragungen (beispielsweise Bürgerpanels) oder Konsensuskonferenzen.
Kooperation	Regel Dialog, partnerschaftlicher Austausch, insbesondere für das Finden eines gemeinsamen Kompromisses. Kooperative Arbeitsformen wie Foren (z. B. Bürgerforum, World Café, AG'en wie z. B. Runde Tische, Zukunftswerkstätten, Open-Space-Konferenzen, Projektgruppen, Konsensuskonferenzen).

Abbildung 1: Intensitätsstufen der Bürgerbeteiligung

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an: Amt der Vorarlberger Landesregierung / Arbter (2010); S. 12; Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 26-42. Erläuterungen zu den einzelnen Methoden finden sich in Anlage II.

In der Konsequenz verschiedener Intensitätsstufen sind auch die Funktionen der Verfahren abgestuft, wobei in der Realität einzelne Verfahren als Mischform zu meist verschiedene Funktionen erfüllen. Der Einfluss auf die Entscheidungsprozesse kann gegebenenfalls nur sehr gering sein, jedoch der Aktivierung von Engagement oder der Qualifizierung eigener Kompetenzen dienen. Die Mehrzahl der Verfahren dient der Initiierung bzw. Bereicherung öffentlicher Debatten oder, darüber hinausgehend, der Beratung von Entscheidungsträgern in Form z. B. von Konsultationen. Die höchste Stufe wäre die unmittelbare Mitentscheidung.<sup>60</sup>

Im Ergebnis kann konstatiert werden, dass nicht alle Methoden, welche unter dem Begriff „Bürgerbeteiligung“ firmieren, auch als solche im engeren Sinne definiert werden können.<sup>61</sup> Beispielsweise ist der sogenannte polizeiliche Blitzmarathon<sup>62</sup>, bei dem Bürger Hinweise auf von ihnen präferierte Kontrollstellen angeben können, nicht als eine Bürgerbeteiligung im engeren Sinne zu werten. Hier fehlt das Element des Dialogs, des Austauschs der Beteiligten auch untereinander. Dieser Logik folgend wäre ansonsten jeder freiwillige oder eingeforderte Hinweis des Bürgers, dem die Polizei nachgeht, unter den Begriff Bürgerbeteiligung zu subsumieren.

Dennoch sind die Information, die Transparenz polizeilicher Arbeit sowie weitergehende Verfahren, in denen Hinweise, Meinungs- und Stimmungsbilder von Bürgern erhoben werden, z. B. in Form von Bürgersprechstunden oder Informati-

<sup>60</sup> Vgl. Nanz / Fritsche (2012), S. 31-35, 120f.

<sup>61</sup> Vgl. Ley / Weitz (2012), S. 7.

<sup>62</sup> Vgl. Polizei Nordrhein-Westfalen (2015), online verfügbar.

onsveranstaltungen, Werkzeug und Symbol einer wertschätzenden, auf die Bedürfnisse des Bürgers eingehenden und mithin bürgernahen Polizeiarbeit. In diesem Sinne dürfen sie als notwendige, Akzeptanz und Vertrauen schaffende Basis für eine Bürgerbeteiligung im engeren Sinne verstanden werden.<sup>63</sup> Mithin ist auch die „Informationsebene“ in der vorliegenden Masterarbeit Gegenstand der Betrachtung.

Im englischsprachigen Raum wird Bürgerbeteiligung mit Public Participation übersetzt. Auch für eine „echte“ Public Participation ist eine Einflussnahme der Öffentlichkeit durch tatsächliche Einbeziehung in die Entscheidungsfindung gefordert, die alleinige Information reicht nicht aus.<sup>64</sup>

Public Participation ist vom Co-Production zu unterscheiden. Co-Production ist eine Strategie, eine Philosophie der Partnerschaft mit dem Bürger, zur Optimierung der öffentlichen Dienstleistungen. Auf Basis eines veränderten Machtverhältnisses hin zu einer gleichberechtigten Partnerschaft auf Augenhöhe sollen die Menschen dazu ermutigt werden, ihre Fähigkeiten und Erfahrungen zu nutzen, zu erweitern und zu vertiefen, um so den öffentlichen und ehrenamtlichen Sektor zu unterstützen. Es geht also nicht um freiwilliges bürgerschaftliches Engagement, sondern um eine gegenseitige, wechselseitige Beziehung und Unterstützung.<sup>65</sup> Im Ergebnis steht die Chance von effektiveren, effizienteren und nachhaltigeren öffentlichen Dienstleistungen. „The involvement of citizens transforms the service, but they are themselves transformed by the service.“<sup>66</sup>

Der Begriff Co-Production ist nicht mit einer „echten“ und bei der Konsultation beginnenden Bürgerbeteiligung gleichzusetzen:

„It is the antidote to the idea that we endlessly need to ask people’s opinion, before handing the service back to the professionals to deliver, since people will be involved in delivery as well.“<sup>67</sup>

Der Ursprung von Co-Production liegt in den massiven Zentralisierungen des öffentlichen Sektors in den USA während der 70er und 80er Jahre, so auch der Polizeiarbeit in einer Vielzahl von Großstädten. In der Konsequenz stand der Verlust

---

<sup>63</sup> Vgl. Vorschriftenkommission des AK II der IMK (Hrsg.) (2012), S. 69.

<sup>64</sup> Vgl. Involve (2005), S. 16-19; Rowe / Frever (2004), S. 512, 514f.

<sup>65</sup> Vgl. Boyle / Harris (2009), S. 3, 11f, 16ff.

<sup>66</sup> Brandsen / Pestoff (2008), S. 4.

<sup>67</sup> Boyle / Harris (2009), S. 17.

der Nähe zum Bürger.<sup>68</sup>

„The term ‘co-production’ was coined originally at the University of Indiana in the 1970s when Professor Elinor Ostrom was asked to explain to the Chicago police why the crime rate went up when the police came off the beat and into patrol cars. She used the term as a way of explaining why the police need the community as much as the community need the police.”<sup>69</sup>

Dieses Zitat zeigt, dass das Community Policing ein klassisches Beispiel für die Co-Production darstellt. „It is therefore clear that community policing as a form of service delivery closely follows the model of co-production.”<sup>70</sup> Konkrete Methoden dieser Form sind z. B. die Schaffung von persönlichen Verantwortlichkeiten für Polizeibeamte auf örtlicher Ebene und die Durchführung von „police-community-meetings“, gemeinsame und offene Veranstaltungen von örtlicher Polizei und den Bürgern.<sup>71</sup>

Um die „echte“ Definition von Bürgerbeteiligung weiter zu verdeutlichen, ist diese auch vom sogenannten Bürgerengagement zu unterscheiden. Laut dem Bericht der vom Bundestag eingesetzten Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ umfasst es das freiwillige, vom Bürger selbst initiierte, nicht auf Gewinn ausgerichtete, gemeinschaftliche und gemeinwohlorientierte Bürgerhandeln, also z. B. die Mitgliedschaft und Tätigkeit in Vereinen, Verbänden, Kirchen, die freiwillige soziale Arbeit, aber auch die sogenannte politische Partizipation. Somit kann das bürgerschaftliche Engagement als soziales Kapital unserer Gesellschaft verstanden werden und ist in der Folge auch von besonderer Bedeutung für die Kriminalprävention.<sup>72</sup>

Zusammenfassend ist Konsequenz und Ergebnis der Ausführungen, dass eine „echte“ Bürgerbeteiligung, die Public Participation, bei der Konsultation des Bürgers beginnt. Verlangt ist der Dialog, ein Austausch zwischen dem Bürgern und dem Staat bzw. der Kommune.

Diese Sichtweise und Definition einer „echten“ Bürgerbeteiligung wird in der gesamten Masterarbeit zugrunde gelegt.

---

<sup>68</sup> Vgl. Brandsen / Pestoff (2008), S. 3.

<sup>69</sup> NEF (2008), S. 9.

<sup>70</sup> Vgl. Mottiar / White (2003), S. 5.

<sup>71</sup> Vgl. Duffee et al. (2003), S. 9f; Mottiar / White (2003), S. 2f.

<sup>72</sup> Vgl. Dt. Bundestag (2002), S. 2f; Dt. Präventionstag und Veranstaltungspartner (2008), S. 5ff.

Co-Production, insbesondere in der Form des Community Policing, ist die notwendige zugrundeliegende Philosophie, die erforderliche Gesinnung für eine polizeiliche Bürgerbeteiligung – nicht jedoch ist Co-Production eine Bürgerbeteiligung im engeren Sinne. Das bürgerschaftliche Engagement steht ebenfalls in enger Verbindung mit der Bürgerbeteiligung und darf gleichsam als Voraussetzung für eine Teilhabe verstanden werden.<sup>73</sup> Konstatiert werden kann daher, dass sowohl das Community Policing als auch bürgerschaftliches Engagement als Plattform einen wichtigen Beitrag zu einer gelungenen polizeilichen Bürgerbeteiligung leisten können.

## 2.2 Chancen

“Public participation could radically improve our quality of life. It can contribute to creating more active citizens, help manage complex problems in public service design and delivery, help build the new relationships and shifts of power and resources required for 21st century governance, and develop individuals’ skills, confidence, ambition and vision. For these and other reasons, public participation has become an essential ingredient in public policy decision-making and delivery.”<sup>74</sup>

Dieses Zitat zeigt den vielfältigen Nutzen von Bürgerbeteiligung, sowohl für die unmittelbar Beteiligten, die Bürger und die Verwaltung, als auch mittelbar für die Gesellschaft und Politik in unserer Demokratie.<sup>75</sup>

Eine „[...] Demokratie kann überhaupt nur lebendig werden, wenn möglichst viele Bürgerinnen und Bürger bereit sind, sich einzumischen und Mitverantwortung zu übernehmen.“<sup>76</sup> Eine gelungene Bürgerbeteiligung kann so die demokratischen Kompetenzen und das politische Interesse stärken, denn Mitverantwortung lässt die Verbundenheit, das Verständnis, die Verlässlichkeit und letztlich das Vertrauen in unsere Gesellschaft und die staatlichen Institutionen wachsen.<sup>77</sup>

Eine große Chance in Zeiten, in denen eine Politikverdrossenheit und ein Vertrauensverlust in das demokratische System konstatiert werden muss – sowohl in die Funktionsfähigkeit der Demokratie insgesamt, als auch in ihre Vertreter, die Par-

---

<sup>73</sup> Vgl. Dt. Bundestag (2002), S. 8; Ziekow (2011), S. 34.

<sup>74</sup> Involve (2005), S. 5.

<sup>75</sup> Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung / Lederer (2009), S. 16f; Involve (2005), S. 5.

<sup>76</sup> Reinert (2012), S. 35.

<sup>77</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung / STM BWL (Hrsg.) (2014), S. 30-34; Dt. Präventionstag und Veranstaltungspartner (2008), S. 6; Hoffmann (2012), S. 41; Nanz / Fritsche (2012), S. 9f; Renn (2012), S. 46f; Stumpf (2011), S. 19.

teienlandschaft. Mangelndes Vertrauen, mangelnder demokratischer Bürgersinn und Emphase können Gefahren für die Demokratie bergen.<sup>78</sup> Gerade in Zeiten des einleitend beschriebenen dynamischen Wandels, der sämtliche Lebensbereiche betrifft und zu Unsicherheiten führt, bedarf es eines gesellschaftlichen Zusammenhaltes. Engagierte Bürger sind gefragt, die sich mit dem Gemeinwesen identifizieren und ihre kreativen, unabhängigen Impulse und Potenziale als soziales Kapital unserer Gesellschaft einbringen und so den Staat in der Bewältigung der Herausforderungen unterstützen.<sup>79</sup>

Die Gestaltung dieser Gemeinschaft, die einer Einbeziehung und Mitwirkung der Bürger als Experten des örtlichen Gemeinwesens bedarf, beginnt auf lokaler Ebene.<sup>80</sup> Hier kann die Verwaltung durch gelungene Partizipationsinstrumente die Effektivität und Effizienz sowie die Legitimation, Akzeptanz und das Vertrauen in ihr Handeln stärken.<sup>81</sup> Dies gilt insbesondere auch für den Dialog zwischen Bürgern und Polizei. Gerade informelle Beteiligungsformen können zu qualitativ hochwertigen Ergebnissen führen und in besonderer Weise das Wissen und die Anliegen der Bürger einbeziehen.<sup>82</sup>

Damit wird der Nutzen für den Bürger offenbar. Sein Wissen und seine Bedürfnisse rücken mehr in den Fokus in Berücksichtigung seines verstärkten Wunsches nach einer vielfältigen Demokratie, nach Mitwirkungs- und Mitsprachemöglichkeiten, vor allem in ihn interessierenden und betreffenden Themenbereichen. Zentrale Ereignisse für dieses Stimmungsbild stellen z. B. Stuttgart 21 oder die Occupy-Bewegung dar, die nicht mehr die Frage nach dem „Ob“, sondern dem „Wie“ einer Bürgerbeteiligung aufkommen lassen. Neben dem Wunsch nach Beteiligung dient diese auch dem eigenen Wissenserwerb, der Stärkung eigener Kompetenzen. Nicht zuletzt stellt sie eine Form der Wertschätzung und Anerkennung dar.<sup>83</sup>

Gemeinsam, von Bürgern und Staat bzw. Kommune getragene und nachvollziehbare Maßnahmen können auch zum Wohle aller finanzielle und zeitliche Vorteile

---

<sup>78</sup> Vgl. Beck / Ziekow (2011), S. 9; Bürsch (2011), S. 75f; Renn (2012), S. 47.

<sup>79</sup> Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung / Lederer (2009), S. 3; Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 11; Stiftung Mitarbeit (2015a), S. 6.

<sup>80</sup> Vgl. Hoffmann (2012), S. 41f.

<sup>81</sup> Vgl. Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 10.

<sup>82</sup> Vgl. Involve (2013), S. 20; Nanz / Fritsche (2012), S. 11.

<sup>83</sup> Vgl. Accenture (2013), S. 4, Bertelsmann Stiftung / STM BWL (Hrsg.) (2014), S. 10ff; Forsa (2015), S. 1; Involve (2013), S. 20; Kneuer (2013), S. 5; Kubicek et al., (2011), S. 15; Renn (2015), online verfügbar; Stiftung Mitarbeit (2015a), S. 4ff.

mit sich bringen, da sie zeit- und kostengünstiger umgesetzt werden können.<sup>84</sup>

Nicht nur bundesweite Untersuchungen sprechen für den Bürgerwunsch nach mehr Teilhabe. Auch in Rheinland-Pfalz herrscht vom Grundsatz her eine große Engagementbereitschaft. 41% der Bevölkerung engagieren sich freiwillig; ungefähr ein weiteres Drittel wäre hierfür bereit, so die Ergebnisse des rheinland-pfälzischen Freiwilligen-Surveys.<sup>85</sup> Diese positive Stimmung in der Bevölkerung, die vorhandene Engagementbereitschaft, sollte im Sinne der Chancen und Ziele gelungener Beteiligungen genutzt werden. Die Polizei in ihrem Selbstverständnis als Bürgerpolizei, als einer der wesentlichen Akteure zur Gewährleistung der Inneren Sicherheit und Wahrung der demokratischen Grundwerte, sollte ihren Beitrag zu einem Mehr an Bürgerteilhabe leisten, kleine Stellschrauben drehen und so als Vorbild und Impulsgeber fungieren. Denn was die Bürger auf lokaler Ebene nicht an Mitwirkung und Mitgestaltung positiv erleben, kann politisch nicht auf Landes- oder Bundesebene eingefordert werden.<sup>86</sup>

### 2.3 Grenzen und Risiken

Allgemeine bzw. allgemeingültige Grenzen von Beteiligungen werden sowohl im Handbuch Bürgerbeteiligung der bpb, als auch in den Handbüchern Bürgerbeteiligung der Bundesländer Baden-Württemberg und Vorarlberg nicht in gesonderten Kapiteln dargestellt. Sie ergeben sich vielmehr im Umkehrschluss aus den Möglichkeiten (und damit auch Nicht-Möglichkeiten) der einzelnen angewandten Verfahren und dürften ferner in der Organisation selbst und ihren Rahmenbedingungen liegen.<sup>87</sup>

Die Risiken und auch die Kritik an den bisherigen Beteiligungsverfahren betreffen vor allem die Art und Weise der Planung und Durchführung. Bemängelt wird eine sozialstrukturelle Ungleichheit mit Dominanz ohnehin engagierter, gut ausgebildeter und artikulationsstarker Bürger. Im Gegensatz dazu seien z. B. soziale oder ausländische Minderheiten und jüngere Menschen deutlich geringer vertreten.

Die Verfahren seien häufig nicht auf die Bedürfnisse der Bürger abgestimmt. So verhinderten z. B. zeitintensive Verfahren eine repräsentative Teilnahme und

---

<sup>84</sup> Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung / Arbter (2010), S. 14f.

<sup>85</sup> Vgl. Beck (2011), S. 24f; Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2010), S. 6-8.

<sup>86</sup> Vgl. Hoffmann (2012), S. 41.

<sup>87</sup> Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung / Arbter (2010), S. 26-48; Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 21; Nanz / Fritsche (2012), S. 13, 130.

fürten zu einer geringeren Verwertbarkeit der Ergebnisse.

Überdies handele es sich häufig nur um „Schein“-Beteiligungen ohne echte Einflussnahme auf das Ergebnis. Schwierigkeiten werden zudem in der fehlenden fachlichen Expertise der Bürger gesehen, mit der Folge verlängerter, erschwelter oder gar unberechenbar verlaufender Entscheidungsprozesse. Zudem stehe der finanzielle und personelle Aufwand nicht im Verhältnis zum tatsächlichen Nutzen eines solchen Prozesses.<sup>88</sup>

Ein weiteres Risiko liegt in einer mangelnden Beteiligungskultur, sowohl auf Seiten der Bürger trotz Bemühungen um eine Mitwirkung, als auch auf Seiten der beteiligenden Organisation, insbesondere durch mangelnde Unterstützung wesentlicher Entscheidungsträger.

Gefahren werden überdies in einer Instrumentalisierung im Prozess gesehen.

Damit sind nur die wesentlichen möglichen Risikofaktoren in Planung und Durchführung der Verfahren aufgeführt, die Nutzen und Ziele der Bürgerbeteiligung zunichtemachen könnten.<sup>89</sup>

Problematisch ist in diesem Kontext auch das häufige Fehlen einer Evaluation, einer Wirksamkeitsüberprüfung. Aufgrund der Vielfältigkeit von Beteiligungsinstrumenten sind bislang die Bewertungskriterien nicht vergleichbar, die Forschungen eher am Einzelfall orientiert.<sup>90</sup>

## 2.4 Prozess

### 2.4.1 Erfolgsfaktoren

Eine gelungene Bürgerbeteiligung, die unter Berücksichtigung und damit Minimierung der Risiken die Chancen optimal nutzt, ist kein Patentrezept, sondern ein auf den Einzelfall abgestimmtes, gut geplantes Konzept, für dessen Prozess ausreichend Zeit besteht. Dieses sollte vom Grundsatz her die nachfolgenden Faktoren berücksichtigen.<sup>91</sup>

Zunächst muss das Ziel der Beteiligung klar definiert sein. Hierauf basiert die Auswahl der geeigneten Partizipationsmethode mit ihrer jeweiligen Funktion, z. B. der Beratung. Die Methodenauswahl ist im Idealfall bereits Teil des gesamten Verfahrens.

---

<sup>88</sup> Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung / Arbter (2010), S. 6ff; Kubicek et al. (2011), S. 16; Reinert (2012), S. 36ff.

<sup>89</sup> Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung / Lederer (2009), S. 17f; Nanz / Fritsche (2012), S. 131.

<sup>90</sup> Vgl. Kubicek et al. (2011), S. 25; Nanz / Fritsche (2012), S. 132.

<sup>91</sup> Vgl. Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 19; Nanz / Fritsche (2012), S. 129f.

Die Thematik, das Verfahren selbst mit seinen Zielen, die Möglichkeiten aber auch Grenzen der Mitwirkung müssen transparent, deutlich und zielgruppenorientiert kommuniziert werden, so dass der Rahmen allen Beteiligten klar verständlich ist. Eine Frühzeitigkeit des Verfahrens fördert die notwendige Ergebnisoffenheit, so dass noch reelle Einflusschancen und ein Gestaltungsspielraum bestehen. Auch in diesem Kontext steht die Selbstverständlichkeit eines regelmäßigen, insbesondere zu Verfahrensende verlässlichen Feedbacks an die Beteiligten, um das durch die Beteiligung mitentschiedene bzw. mitbeeinflusste Ergebnis nachvollziehbar darstellen zu können. Wesentlich ist also die Information und Kommunikation in der Öffentlichkeit über das Verfahren sowie im und mit den Beteiligten.<sup>92</sup>

Um eine repräsentative Beteiligung und Chancengleichheit zu erreichen, bedarf es gezielter Aktivitäten zur Einbeziehung von Gruppen, die allgemein eher unterrepräsentiert waren bzw. insbesondere derer, die das Thema auch „betrifft“.<sup>93</sup>

Die Thematik muss den persönlichen Neigungen und Interessen des Bürgers entsprechen; der Bürger sucht sich aus, wo er sich engagiert und welche Ziele er unterstützen will. Mithin ist neben dem Interesse auch eine persönliche Betroffenheit von Bedeutung.<sup>94</sup> Die Motivlagen für ein Interesse können völlig unterschiedlich sein. Initiierung, Mitwirkung oder Verhinderung der Bearbeitung spezieller Themen, Wertüberzeugung und Sinngebung durch bedeutsame Aufgaben, Anerkennung, Kontaktaufbau, Neugier und Wissenserwerb sind nur einige zu nennende Aspekte. In der Regel erhoffen sich die Beteiligten persönliche Vorteile, sowohl für ihren eigenen Einfluss, als auch für ihre Lebenssituation und der Umgebung.<sup>95</sup> Natürlich müssen ebenfalls für den gesamten Prozess ausreichende finanzielle, zeitliche und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen.<sup>96</sup>

Wesentlicher Erfolgsfaktor ist – dies zeigten auch schon die vorangehenden Ausführungen zu den Risiken – die Beteiligungskultur. Sie muss auf Augenhöhe erfolgen. Gegenseitiger Respekt und ein partnerschaftlicher, fairer Umgang sind notwendige Voraussetzungen.<sup>97</sup> Die Etablierung einer solchen Kultur verlangt

---

<sup>92</sup> Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung / Lederer (2009), S. 13f; Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 18ff; Involve (2013), S. 19; Kubicek et al. (2011), S. 102f; Nanz / Fritsche (2012), S. 129-133; Reinert (2012), S. 38ff.

<sup>93</sup> Vgl. Reinert (2012), S. 39.

<sup>94</sup> Vgl. Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S.19; Kubicek et al. (2011), S. 31; Nanz / Fritsche (2012), S. 10; Reinert (2012), S. 34.

<sup>95</sup> Vgl. Nanz / Fritsche (2012), S. 126; BMFSFJ (2014), S. 19f.

<sup>96</sup> Vgl. Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 21.

<sup>97</sup> Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung / Lederer (2009), S. 13f; Kubicek et al. (2011), S. 102f; Nanz / Fritsche

sowohl den politischen Willen von der Spitze herab wie auch eine Verinnerlichung in der Verwaltungsbasis selbst.<sup>98</sup>

Die Berücksichtigung all dieser Erfolgsfaktoren verdeutlicht die Notwendigkeit einer professionellen Hilfe für die Durchführung des Verfahrens, vor allem durch externe Begleitung. Aktuelle Forschungsergebnisse zeigen, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis hierfür als positiv bewertet wird. Interessanterweise waren die Partizipationsangebote unabhängig von der wirtschaftlichen Situation der Kommune, so dass offenbar der (politische) Wille, auf die Bedürfnisse des Bürgers einzugehen und diesen zu beteiligen, entscheidend ist.<sup>99</sup>

Für die Entwicklung von Best-Practice-Beispielen ist eine bessere Evaluation unabdingbar.<sup>100</sup> Obgleich viele Wissenschaftler in diesem Bereich tätig sind, fehlt wie in vielen anderen Themenbereichen auch für die Bürgerbeteiligung eine unabhängige Zentral- und Kompetenzstelle für praxisorientierte Forschung, wo alle Informationen zusammenlaufen und bereitgestellt werden können. Die Etablierung einer solchen wäre im Sinne der Ziele und des Nutzens der Bürgerbeteiligung, für die Annäherung von Bürgern, Staat und Politik, wünschenswert.<sup>101</sup> Positivbeispiel für die Evaluierung auf Verwaltungsebene ist die Stadt Heidelberg. Mit der eigens eingerichteten Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung wird die ordnungsgemäße Verfahrensdurchführung sowie die regelmäßige Evaluierung kontrolliert und unterstützt.<sup>102</sup>

Aufgrund der Bedeutung der erfolgskritischen Faktoren „Interesse“ und „Beteiligungskultur“ wird sich diesen wesentlichen Aspekten in gesonderten Kapiteln unter den Ziffern 3.2 und 4.2 gewidmet.

#### 2.4.2 Methoden

Ist auch die Engagementbereitschaft vom Grundsatz her positiv, so haben sich doch die Formen verändert, in denen sich die Bürger beteiligen möchten. Der Trend geht weg von langfristigen hin zu themenbezogenen und eher kurzfristigen, den Bürger interessierenden Beteiligungsformen.<sup>103</sup> Neben der klassischen Form

---

(2012), S. 129-133.

<sup>98</sup> Vgl. Nanz / Fritsche (2012), S. 131.

<sup>99</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung / STM BWL (Hrsg.) (2014), S. 45ff; Kubicek et al. (2011), S. 102f; Nanz / Fritsche (2012), S. 129-133.

<sup>100</sup> Vgl. Kubicek et al. (2011), S. 106f.

<sup>101</sup> Vgl. Nanz / Fritsche (2012), S. 132f.

<sup>102</sup> Vgl. Stadt Heidelberg (2015), S. 7.

<sup>103</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung / STM BWL (Hrsg.) (2014), S. 22; Kneuer (2013), S. 8; Nanz / Fritsche (2012), S. 10.

von Bürgerbeteiligung, den Präsenzveranstaltungen mit persönlichem Dialog und Austausch, sind onlinegestützte Verfahren die neuere Form.<sup>104</sup>

Die Methodenlandschaft ist vielfältig und unübersichtlich. Einige Verfahren können wiederum als Teilbereiche anderer Verfahren verstanden werden. Teilweise überschneiden sich ihre Funktionen,<sup>105</sup> wie die nachfolgende Grafik zeigt:<sup>106</sup>

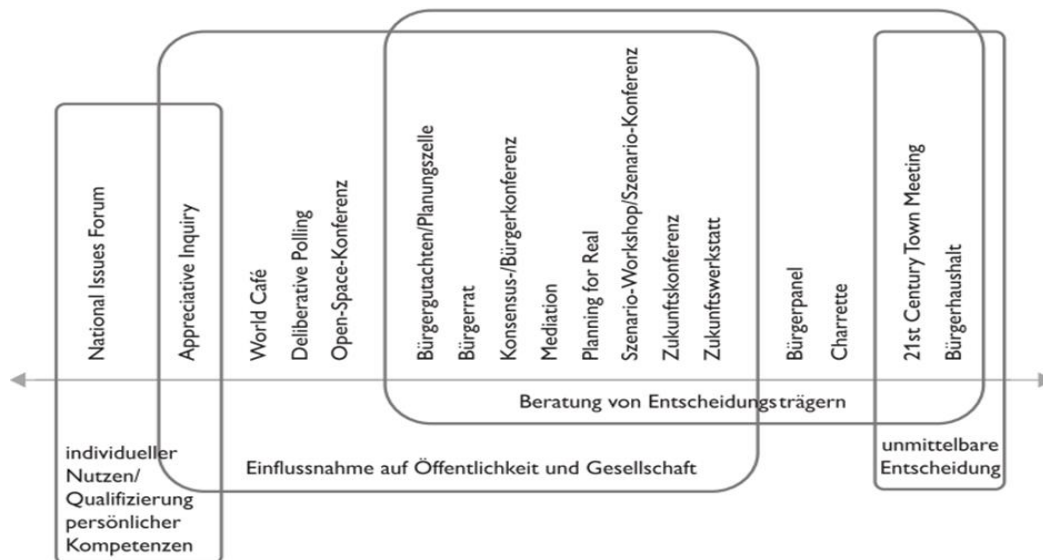


Abbildung 2: Funktionen von Präsenzverfahren  
Quelle: Nanz et al. (2012), S. 121.

Eine abschließende Darstellung existiert daher nicht, zumal auch die Methodenvielfalt und -vielfalt sowie die Bezeichnungen je nach „Anbieter“ differieren. So subsumiert z. B. die Führungsakademie Baden-Württemberg unter den Begriff der „Arbeitsgruppe“ die Verfahren Projektgruppen, Zukunftswerkstätten, Open-Space-Konferenzen, Runde Tische und Konsensuskonferenzen.<sup>107</sup> Im Methodenhandbuch der Stiftung Mitarbeit werden weitere Methoden, wie z. B. die Aktivierende Befragung oder die Demokratiewerkstatt dargestellt.<sup>108</sup>

In Anbetracht des zeitlichen Rahmens und der thematischen Schwerpunktsetzung der vorliegenden Masterarbeit wird daher auf eine detailliertere Methodendarstellung verzichtet. In der Anlage II findet sich eine dem Handbuch der bpb entnommene, für Kommunen und Behörden sinnvolle Auflistung und Kurzbeschreibung der oben aufgezeigten 17 klassischen Verfahren sowie ergänzend eine Darstellung

<sup>104</sup> Vgl. Nanz / Fritsche (2012), S. 13.

<sup>105</sup> Vgl. Ausführungen zu möglichen Funktionen von Beteiligungsverfahren unter 2.1.

<sup>106</sup> Vgl. Nanz / Fritsche (2012), S. 14.

<sup>107</sup> Vgl. Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 38.

<sup>108</sup> Vgl. Ley / Weitz (2012), S. 9-30.

der von der Stadt Heidelberg angebotenen 13 Methoden.<sup>109</sup>

Ohnehin obläge die Auswahl einzelner Verfahren, wie bereits als Erfolgsfaktor beschrieben, dem Einzelfall. Letztlich entscheiden der jeweilige Aufgabenzweck und die möglichen Rahmenbedingungen des Anbieters über die Auswahl, über die eine jeweils geeignete Methode und auch die passende Bezeichnung.<sup>110</sup>

### 2.4.3 Auswahl und Durchführung einer Methode

Der hier checklistenförmig beschriebene Ablauf ist eine stark vereinfachte und ausschließlich die wesentlichen Elemente aufzeigende eigene Darstellung – entwickelt in Anlehnung an den Leitfaden für die Landesverwaltung Baden-Württemberg, die Stadt Heidelberg und das Bundesland Vorarlberg als Best-Practice-Beispiele:<sup>111</sup>

#### 1 Planung

- 1.1 Frühzeitige Information über Vorhaben und Projekte (z. B. Vorhabenliste)
- 1.2 Anregung von und Entscheidung über Bürgerbeteiligung (Initiierung auch von Seiten der Bürger möglich)
- 1.3 Planung der Methode (z. B. Zukunftswerkstätten, AG o. ä.) mit Festlegung der Intensität und des Gestaltungsspielraums der Beteiligung sowie Erstellung des Gesamtkonzepts (Ziel, Ablauf, notwendige Ressourcen)

#### 2 Durchführung

- 2.1 Umsetzung der Methode
- 2.2 Entscheidung in der Sache
- 2.3 Umsetzung der Sache

#### 3 Rückkopplung

#### 4 Evaluation

#### 5 Informations- und Öffentlichkeitsarbeit; Prozesssteuerung (begleitend)

Zur Realisierung eines Beteiligungsverfahrens ist überdies die Auswahl des Kommunikationsmittels unter den Gesichtspunkten Thematik sowie Zielgruppenbezug wichtig.<sup>112</sup> Damit ist auch die Diskussion über die Durchführung klassischer „realer“ oder Online-Verfahren vonnöten.

### 2.4.4 Online-Beteiligung

In Zeiten, in denen das Internet als Kommunikations- und Informationsplattform stetig an Bedeutung gewinnt und aus dem Alltag vieler Menschen nicht mehr

---

<sup>109</sup> Vgl. Anlage II. Ergänzend wird auf den Methodensteckbrief aus dem Handbuch Bürgerbeteiligung von Vorarlberg verwiesen; vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung / Arbter (2010), S. 20-23.

<sup>110</sup> Vgl. Stadt Heidelberg (2015), S. 29, 51.

<sup>111</sup> Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung / Arbter (2010), S. 13; Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 22-50; Stadt Heidelberg (2015), S. 7.

<sup>112</sup> Vgl. Kubicek et al. (2009), S. 227.

wegzudenken ist, wächst auch der Anteil an Online-Partizipationsverfahren. Diese Form des Dialoges ist einer der Haupt-Trends der Digitalisierung, die zukünftig Politik und Verwaltung beeinflussen wird.<sup>113</sup> Analog der Definition „realer“ Bürgerbeteiligung umfasst auch die „E-Partizipation [...] alle internetgestützten Verfahren, die Bürgerinnen und Bürgern eine aktive Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen ermöglichen.“<sup>114</sup> Von dem Begriff der E-Partizipation ist das sogenannte E-Government abzugrenzen, in welchem die Bürger mehr als Kunden denn als gleichwertige Partner angesehen werden und wo der Servicegedanke im Vordergrund steht, z. B. die Bereitstellung von Informationen und der direkte Austausch mit Verwaltungsmitarbeitern.<sup>115</sup>

Die Vorteile einer E-Partizipation sind schlagwortartig und auszugsweise, die Unmittelbarkeit der Meinungsäußerung, das Senken von Beteiligungsbarrieren und die freien Zeiteinteilungen, so dass Reaktionen auch mit Bedacht erst einige Zeit später erfolgen können – was die Qualität der Beiträge und der Deliberation insgesamt verbessern kann.

Auf der anderen Seite stehen jedoch auch eine Reihe von Nachteilen, wie z. B. technische Voraussetzungen, über die vor allem ressourcenschwache Bevölkerungsanteile nicht verfügen, oder technische Kenntnisse, die meist älteren Menschen fehlen. In der Konsequenz könnten aus alleinigen Online-Beteiligungsmöglichkeiten sogar Legitimationsprobleme entstehen.<sup>116</sup>

Es gibt zwei Gruppen von Online-Verfahren. Solche, die ausschließlich im Netz stattfinden und diejenigen, die Präsenz- und Onlineverfahren kombinieren. Wesentliche Grundform der ersten Variante sind sicherlich die Internet-Foren, in denen sich Nutzer über einen längeren Zeitraum zu einem bestimmten Thema äußern können.<sup>117</sup> Die Kommunikation innerhalb der Foren reicht von sogenannter One-Way-Kommunikation, wo es um Frage und Antwort ohne Austausch der beteiligten Bürger untereinander geht, bis zu diskursiven Ansätzen, in denen sämtliche Beiträge für alle Beteiligten les- und kommentierbar sind. Nur diese Ansätze stellen eine Beteiligung im klassischen „echten“ Sinne dar, da erstere dem bloßen

---

<sup>113</sup> Vgl. Rogall-Grothe / Pschierer (Hrsg.) (2013), S. 5, 14f.

<sup>114</sup> Nanz / Fritsche (2012), S. 88.

<sup>115</sup> Vgl. ebd.

<sup>116</sup> Vgl. Kneuer (2013), S. 18f; Nanz / Fritsche (2012), S. 89ff.

<sup>117</sup> Vgl. Nanz / Fritsche (2012), S. 89-93.

Erheben von Meinungsbildern, nicht jedoch dem Dialog dienen.<sup>118</sup>

In der Gesamtschau dient das Internet sicherlich nicht dazu, Partizipationslücken gänzlich zu schließen. Es ist jedoch aufgrund seiner Bedeutung, Verbreitung und Innovationsmöglichkeiten klare Chance für den Staat in seiner Rolle als Dienstleister, Partizipationen qualitativ und quantitativ zu steigern.<sup>119</sup> Diese sollte genutzt werden, auch wenn laut aktueller Befragungen noch Skepsis gegenüber Online-Beteiligungen besteht – denn diese Skepsis wird gerade von der jüngeren, bislang in Teilhabeverfahren unterrepräsentierten Generation, nicht geteilt.<sup>120</sup> Eine professionelle und explizit teilhabeunterstützende Durchführung des Verfahrens dürfte kritische Stimmen nach und nach verstummen lassen.<sup>121</sup>

Insgesamt können die das Internet eröffnenden Möglichkeiten klassische „reale“ Beteiligungen ergänzen und erweitern, sie jedoch nicht gänzlich ersetzen, da unterschiedliche Personengruppen „alte“ und neue Medien nutzen. Es muss der für die jeweilige Thematik und den jeweiligen Adressatenkreis beste Methoden- und vor allem auch Medienmix gefunden werden.<sup>122</sup>

### **3 Umweltanalyse – Bedürfnisse der Außenperspektive**

#### **3.1 Politische Forderungen**

Bereits im Jahr 1999 stellte der Deutsche Bundestag der 14. Wahlperiode fest, dass bürgerschaftliches Engagement unverzichtbar für den Zusammenhalt in der Gesellschaft ist und setzte die Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ ein.<sup>123</sup> Diese erkannte die enge Verbindung zwischen bürgerschaftlichem Engagement und Bürgerbeteiligung. Sie empfahl in einem Bericht aus dem Jahr 2002 eine „Kultur des Planens und Entscheidens“<sup>124</sup> zu etablieren, insbesondere durch informelle Beteiligungsverfahren.<sup>125</sup>

Die aktuelle schwarz-rote Bundesregierung der 18. Legislaturperiode weist entsprechend in ihrem Koalitionsvertrag von Dezember 2013 dem Thema Bürgerbeteiligung einen besonderen Stellenwert zu.<sup>126</sup> Unter der Überschrift „Moderner

---

<sup>118</sup> Vgl. Nanz / Fritsche (2012), S. 119f.

<sup>119</sup> Vgl. Kneuer (2013), S. 19; Nanz / Fritsche (2012), S. 123; Rogall-Grothe / Pschierer (Hrsg.) (2013), S. 12.

<sup>120</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung / STM BWL (Hrsg.) (2014), S. 12ff.

<sup>121</sup> Vgl. Kubicek et al. (2009), S. 224ff; Nanz / Fritsche, (2012), S. 123.

<sup>122</sup> Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung / Arbter (2010), S. 24; Kneuer (2013), S. 18; Kubicek et al. (2009), S. 14.

<sup>123</sup> Vgl. Dt. Bundestag (2002), S. 2.

<sup>124</sup> Vgl. ebd., S. 7.

<sup>125</sup> Vgl. ebd., S. 7ff.

<sup>126</sup> Vgl. CDU, CSU und SPD (2013), S. 111.

Staat, lebendige Demokratie und Bürgerbeteiligung“ erklärt sie, „[...] die Zielgenauigkeit und Wirksamkeit politischer Vorhaben dadurch erhöhen [zu wollen], dass wir politische Vorhaben stärker aus Sicht und mit Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger entwickeln. Dazu verbessern wir die Kompetenzen und Kapazitäten in der Verwaltung [...]“.<sup>127</sup> In einer zukunftsfähigen, transparenten, modernen und bürgerfreundlichen Verwaltung sollten insbesondere die Potenziale der Digitalisierung genutzt werden. In diesem Lichte steht auch das aktuelle Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“, vor allem das sogenannte E-Government-Gesetz, welches am 01. August 2013 in Kraft trat.<sup>128</sup>

Auch in Rheinland-Pfalz wird das Thema „reale“ und vor allem Online-Bürgerbeteiligung im rot-grünen Koalitionsvertrag 2011-2016 bereits zu Beginn akzentuiert: „Wir wollen mehr Bürgerbeteiligung [...]. Um unsere Demokratie lebendiger zu gestalten und das Einmischen einfacher zu machen, werden wir auch die vielfältigen Möglichkeiten des Internets nutzen.“<sup>129</sup> Analog des bundesweiten Vorhabens sollen digitale Teilhabemöglichkeiten auch landesweit ausgebaut werden; beginnend mit transparentem und vereinfachtem Informationszugang im Sinne von E-Government bis hin zu echten E-Partizipationsinstrumenten.<sup>130</sup>

Die amtierende rheinland-pfälzische Ministerpräsidentin Malu Dreyer betonte in ihrer Amtsantrittsrede im Januar 2013, dass sie „für eine Politik der Transparenz und des Dialogs steht. (...) [Sie] will die Bürgerbeteiligung weiter stärken und neue Formen der Zusammenarbeit von Bürger und Staat erreichen.“<sup>131</sup> Am 26. Januar 2015 stellte sie in der Ministerratssitzung den „Fahrplan Bürgerbeteiligung“ in Form eines 10-Punkte-Programms für die Umsetzung vor, der insbesondere die Punkte „Beteiligung für alle ermöglichen“, „Potenziale neuer Medien nutzen“ und „Beteiligung vor Ort“ stärken, hervorhebt.<sup>132</sup>

Die bereits im September 2011 eingesetzte, fraktionsübergreifende Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“<sup>133</sup>, die stellvertretend für den auch parteipolitisch durchgängigen Wunsch nach mehr Beteili-

---

<sup>127</sup> Vgl. CDU, CSU und SPD (2013), S. 151.

<sup>128</sup> Vgl. BMI (2013), S. 4-6; BMI (2014), S. 9-12; CDU, CSU und SPD (2013), S. 151f.

<sup>129</sup> SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN Rheinland-Pfalz (2011), S. 5.

<sup>130</sup> Ebd., S. 93.

<sup>131</sup> Dreyer (2013), S. 2.

<sup>132</sup> Vgl. Dreyer (2015a), S. 3.

<sup>133</sup> Landtag Rheinland-Pfalz (2011a), S. 1.

gung steht, untersuchte die verschiedenen Möglichkeiten aktiver, vor allem direkt-demokratischer Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz.<sup>134</sup> Im Dezember 2014 empfahl sie dem Innenressort eine Verstärkung der interkulturellen Öffnung. Die Polizei setzt diese Empfehlung bereits seit mehreren Jahren mit vielfältigen Maßnahmen um, z. B. mit polizeilichen Informationsveranstaltungen in Moscheen.<sup>135</sup> Hierbei, wie auch bei dem deutlichen Gros der übrigen 57 Enquete-Empfehlungen und diesbezüglichen Maßnahmen, handelt es sich jedoch nicht um „echte“ Teilhabe, sondern zumeist um Informationen.

Im Ergebnis kann eine deutliche politische Ausrichtung auf eine Bürgerbeteiligung konstatiert werden, welche insbesondere durch eine transparente und digitale Verwaltung gewährleistet werden soll. Vielfältige Aktivitäten in diesem Bereich, seien es die Umsetzungen von Empfehlungen der Enquete oder aber das rheinland-pfälzische Transparenzgesetz,<sup>136</sup> können jedoch bei Zugrundelegung der Elemente einer „echten“ Teilhabe lediglich auf der Informationsebene verortet werden. Dies spricht für ein eher weites politisches Verständnis von Bürgerbeteiligung. Ein zusätzlicher Hinweis darauf, dass die Informationsebene für jedwede Untersuchung von Bürgerbeteiligung nicht ausgeklammert werden darf.

### 3.2 Interessen und Betroffenheit im Themenfeld Innere Sicherheit

Der Erfolg einer polizeilichen Bürgerbeteiligung steht und fällt, so die Ausführungen unter 2.4.1, nicht nur mit einer gelungenen Verfahrensgestaltung und Beteiligungskultur, sondern auch insbesondere auch mit der Motivation des Bürgers, am Verfahren mitzuwirken und zu gestalten. Motiviert sind die Bürger aus den unterschiedlichsten individuellen Gründen, sei es Neugier oder das Streben nach Anerkennung. Hierbei stehen zumeist eigene Vorteile im Vordergrund.

Unerlässliche Voraussetzung jeglicher Motivation ist jedoch ein Thema, welches sie interessiert und betrifft.<sup>137</sup>

Doch welche Themenbereiche interessieren den Bürger überhaupt so sehr, dass sie ihn zum „Mitmachen“ motivieren würden, dass eine Mobilisierung zur Teilha-

---

<sup>134</sup> SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN Rheinland-Pfalz (2011), S. 75.

<sup>135</sup> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz (2014), S. 9.

<sup>136</sup> Dieses Gesetz entspricht dem Grundsatz einer öffentlichen Zugänglichkeit behördlicher Informationen, wobei es erstmals um die proaktive Bereitstellung seitens der Behörden geht. Der Gesetzesentwurf konnte von Februar bis April dieses Jahres auf einer Online-Plattform diskutiert werden – mithin ein erstes Vorbild für digitale Teilhabe. Vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (2015), online verfügbar; Dreyer (2015b), S. 3.

<sup>137</sup> Vgl. Kapitel 2.4.; Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 18.

be gelingen könnte? Da es zumindest für die konkrete Fragestellung eines Interesses speziell an einer polizeilichen Bürgerbeteiligung keine Untersuchung gibt,<sup>138</sup> wird zunächst versucht, sich dieser Fragestellung allgemein zu nähern.

Füttert man die derzeitige marktführende Internet-Suchmaschine Google mit der Fragestellung „Was interessiert die Deutschen?“ erhält man eine Google-interne Auswertung der häufigsten Suchanfragen im Jahresrückblick. Im Jahr 2014 waren dies „WM 2014“, „Michael Schumacher“, „Iphone 6“ und „Immobilienscout; in der Kategorie „Nachrichten“ waren es die zwei erstgenannten Suchbegriffe gefolgt von „Robin Williams“, „Ebola“ und „Uli Hoeneß“.<sup>139</sup> Im Bereich Sicherheit stand die NSA-Affäre kurzzeitig hoch im Kurs.<sup>140</sup> Wenig hilfreiche Aussagen für eine polizeiliche Bürgerbeteiligung.

Aussagekräftiger für das Vorliegen genereller Interessen an einer Teilhabe dürfte der sogenannte „Bürgerbegehrensbericht 2014“ sein, eine bundesweit umfassende Darstellung kommunaler Bürgerbegehren und Bürgerentscheide im Zeitraum zwischen 1956 bis Ende 2013.<sup>141</sup> Gegenstand der Verfahren waren im Schwerpunkt Wirtschaftsprojekte, wie z. B. Hotels und Windparks, öffentliche Sozial- und Bildungseinrichtungen, z. B. Schulen und Bäder sowie Verkehrsprojekte. Dicht dahinter liegt das Thema „Öffentliche Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen“, z. B. Rathausneubau.<sup>142</sup> Eine aktuelle Forsa-Studie aus März / April 2015 bestätigte den Wunsch nach mehr Beteiligung vor allem im Bereich Verkehrsplanung (71%) und Bauprojekte (65%). Neu hinzugekommen ist die Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern bzw. Flüchtlingen (40%).<sup>143</sup>

Diese Interessenschwerpunkte sprechen deutlich für eine Motivation und Mobilisierung bei Themen, die vor allem den persönlichen Lebensraum der Bürger betreffen und aktuell Veränderungen und / oder Einschränkungen mit sich bringen.

Betrachtet man diese Themen im Kontext der polizeilichen Kernaufgaben Gefahrenabwehr, Strafverfolgung, Verkehrssicherheitsarbeit und die Bewältigung größerer Einsatzlagen, so darf zunächst einmal ein Interesse der Bürger für die Aufgaben der polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit angenommen werden. Diese

---

<sup>138</sup> Vgl. Kapitel 1.4.

<sup>139</sup> Vgl. Google Inc. (2015), online verfügbar.

<sup>140</sup> Vgl. Focus Online (2014), online verfügbar.

<sup>141</sup> Vgl. Mehr Demokratie e. V. (2014), S. 6. Die Einführung derartiger Begehren außerhalb von Baden-Württemberg begann im Jahr 1990 und war bundesweit erst 2005 abgeschlossen.

<sup>142</sup> Vgl. Mehr Demokratie e. V. (2014), S. 22.

<sup>143</sup> Vgl. Forsa (2015), S. 6.

umfassen sowohl die Verkehrssicherheitsberatung, die Verkehrsüberwachung als auch die sichere Gestaltung des Straßenraumes – Themen, die nahezu alle Bürger unmittelbar selbst oder in Sorge um Familienangehörige betreffen.<sup>144</sup> Stellvertretend hierfür dürften das – auch kontrovers diskutierte – Interesse und die rege Teilnahme am sogenannten bundesweiten „Blitzmarathon“ stehen.<sup>145</sup>

Ein weiterer polizeilicher Aufgabenbereich ist die Bewältigung größerer Einsatzlagen, sei es z. B. aufgrund politischen Protestes, Sportereignissen, kommunaler oder kommerzieller Veranstaltungen. Auslöser politischen Protests sind häufig die im Bürgerbegehrensbericht genannten Projekte – so lag z. B. Stuttgart 21 ein Infrastrukturprojekt und den Castor-Transporten ein Umwelt- bzw. Wirtschaftsprojekt zugrunde. Diese Beispiele stehen symbolisch für den Wunsch der Bevölkerung nach stärkerer Teilhabe.<sup>146</sup> Auch Sportereignisse wie z. B. Fußballspiele, die allwöchentlich Tausende von Menschen in die Stadien ziehen, haben eine große Anziehungskraft. Diese polizeilichen Großeinsätze stehen oft im Fokus politischen, medialen und öffentlichen Interesses; die Einsatzbewältigung und auch ihre Nachbereitung wird hinterfragt und kontrovers diskutiert, der Wunsch nach Transparenz seitens der Bevölkerung wird laut – vor allem, wenn es zur Ausübung von Gewalt, von unmittelbarem Zwang kommt. Mithin darf ein Interesse der Bürger an derartigen Einsatzlagen der Polizei, insbesondere solcher mit hohem Konfliktpotenzial und / oder persönlichen Einschränkungen des eigenen Lebens, angenommen werden.

Worin liegen jedoch die Interessen der Bürger, wenn es um eine der wesentlichsten Kernaufgaben der Polizei geht, die Verhinderung und Bekämpfung der Kriminalität?

Konstatiert werden darf zunächst eine allgemein große Aufmerksamkeit bei herausragenden, in den Medien kontinuierlich verfolgten Kriminalfällen. Beispielhaft sind Sendungen wie „Aktenzeichen XY“ oder die erfolgreichen Personenfahndungen über den Facebook-Auftritt der Polizeidirektion Hannover zu nennen, die mit Stand 31.05.2015 nahezu 35.000 Personen mit „Gefällt mir“ beurteilten.<sup>147</sup> Auch eine Untersuchung des Managementberatungs-Dienstleisters Accenture aus dem Jahr 2013 zeigt: Die Bürger erwarten in der Verbrechensbekämpfung eine

---

<sup>144</sup> Vgl. UA FEK / AG VPEA (2004), S. 4.

<sup>145</sup> Vgl. Jäger (2012), online verfügbar; Polizei Nordrhein-Westfalen (2015), online verfügbar.

<sup>146</sup> Vgl. Kneuer (2013), S. 5.

<sup>147</sup> Vgl. Polizei Niedersachsen (2015), online verfügbar.

aktive Beteiligung, vor allem umfassende und zeitnahe Information auf verschiedenen Kanälen.<sup>148</sup> In Bezugnahme auf rechtliche und taktische polizeiliche Grenzen darf jedoch eine „echte“ Teilhabe an der Strafverfolgung kritisch gesehen werden.<sup>149</sup> Hier geht es vielmehr um einen wechselseitigen Informationsfluss zur Aufklärung von Straftaten – der eher die Informationsebene betreffen dürfte.<sup>150</sup>

Aus diesem Grunde ist anzunehmen, dass für eine „echte“ Bürgerbeteiligung verstärkt die Prävention eine Rolle spielt. Doch wie groß ist das Interesse für die Gefahrenabwehr, was betrifft und besorgt die Bürger? Hierfür könnten Forschungen zur Sicherheit in Deutschland Aufschluss geben.

Wenn auch seit der Herausgabe im Jahr 2006 fast eine Dekade vergangen ist, so hat doch der vom BMI herausgegebene Zweite Periodische Sicherheitsbericht (2. PSB) Vorbildfunktion für eine umfängliche Analyse der Sicherheits-, konkret der Kriminalitätslage in Deutschland, unter kriminologischen, soziologischen, rechtswissenschaftlichen und statistischen Aspekten. Erstmals wurde die objektive Kriminalitätslage, das sogenannte Hellfeld, um empirisches Wissen zur Erhellung des Dunkelfeldes als auch zum Sicherheitsempfinden, der sogenannten Kriminalitätsfurcht, ergänzt.<sup>151</sup> Hintergrund war die Erkenntnis, dass die Kriminalitätsfurcht sehr ernst genommen werden muss, obgleich sie nicht immer mit der tatsächlichen Kriminalitätslage übereinstimmt. Die negativen Auswirkungen hoher Furcht reichen von einer Beeinträchtigung der subjektiven Lebensqualität, sei es durch Vermeidungsverhalten, Rückzug oder gar Isolation des Einzelnen, bis zur Bildung von Angsträumen, die wiederum die Entstehung von Kriminalität begünstigen könnten. Überdies hat eine hohe Kriminalitätsfurcht Einfluss auf die Kriminalpolitik, auf das Vertrauen in staatliche Funktionen.<sup>152</sup>

Der 2. PSB stellte einen im Jahr 2005 historischen Tiefstand der Kriminalitätsfurcht seit der Wiedervereinigung fest. Der Stellenwert der Kriminalität als gesellschaftliches Problem war niedrig, die Zufriedenheit mit der Kriminalitätsbekämpfung hoch. Im Vordergrund standen andere soziale Probleme, wie Alters- und

---

<sup>148</sup> Vgl. Accenture (2013), S. 4.

<sup>149</sup> Vgl. Kapitel 4.1.1 und 4.1.2.

<sup>150</sup> Vgl. Kapitel 2.3. Nähere Ausführungen zu rechtlichen Grenzen sind in Kapitel 4.1.1 aufgeführt.

<sup>151</sup> Vgl. BMI / BMJ (2006), S. 1ff. Die Kriminalitätsfurcht ist grundsätzlich in die personale und soziale Furcht zu unterscheiden; in die eigene Befürchtung, Opfer zu werden, als auch in die Einschätzungen der Kriminalität als gesellschaftliches Problem. Beide Bereiche können differieren. Typischerweise wird bei allgemeinen Einschätzungen von gesellschaftlichen Problemen die Kriminalität nicht an vorderster Stelle genannt, detaillierte (Nach-)Fragen ausschließlich zur Kriminalität mit höheren Furchtwerten beantwortet. Dies zeigt auch die Schwierigkeit empirischer Untersuchungen dieses Phänomens, welches durch viele innere und äußere Faktoren der Bürger beeinflusst wird. Vgl. BMI / BMJ (2006), S. 490ff.

<sup>152</sup> Vgl. BMI / BMJ (2006), S. 4, 485ff.

Gesundheitsvorsorge sowie Arbeitslosigkeit. Von besonderer Bedeutung für die Fragestellung eines Bürgerinteresses im Zusammenhang mit der Kriminalitätsfurcht war das folgende Untersuchungsergebnis:

„Die Ausprägungen von Kriminalitätsfurcht stehen vor allem mit Merkmalen sozialer Unordnung sowie einem geringen sozialen Zusammenhalt in Stadtteilen in Zusammenhang, die als Hinweise auf Gefährdung und Normabweichung Unsicherheit auslösen können.“<sup>153</sup>

Ein deutlicher Hinweis darauf, dass auch im Themenbereich Gefahrenabwehr die persönliche Betroffenheit steigt, je mehr das Lebensumfeld der Bürger tangiert ist. Im Jahr 2009 initiierten mit „Sicherheit in Deutschland“ erstmals dbb – Beamtenbund und Tarifunion – und Forsa – die Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen – eine Studie zum Sicherheitsempfinden der Bürger in Deutschland.<sup>154</sup> Erneut wiesen soziale Probleme, wie die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit sowie die Sicherung der Alters- und Gesundheitsvorsorge, die höchsten Furchtwerte auf. Als wichtigste staatliche Aufgabe bewerteten jedoch circa 50% der Befragten auch die Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung. Diese empfanden über 70% als eine Bedrohung für Deutschland. Mehr als 80% halten zudem Verrohung und Gewalt in der Gesellschaft für bedrohlich.<sup>155</sup>

Seit dem Sommer 2010 untersucht das Max-Planck-Institut (MPI) für ausländisches und internationales Strafrecht das Sicherheitsempfinden der Bürger. Diese Studie, das „Barometer Sicherheit in Deutschland (BaSiD)“, dehnt die im 2. PSB erschöpfende Untersuchung der objektiven und subjektiven Kriminalitätslage in Deutschland um weitere Sicherheitsaspekte wie Terrorismus, Naturkatastrophen und technische Großunglücke aus. Erste Befragungen im Herbst 2012 zeigten, dass die Deutschen sich weiterhin besonders um Altersversorgung und Gesundheit sorgen. In der Kategorie „gesellschaftliche Sorgen“ dominiert die Angst zunehmender sozialer Ungleichheit, einer wachsenden Kluft zwischen ärmeren und reicheren Bürgern. Die Kriminalitätsentwicklung in Deutschland sieht beinahe die Hälfte der Bürger als besorgniserregend an; die Gefahr terroristischer Anschläge fürchtet circa ein Drittel.<sup>156</sup>

Wenn auch das Vertrauen in die Polizei traditionell hoch ist – so bestätigt von

---

<sup>153</sup> BMI / BMJ (2006), S. 485ff.

<sup>154</sup> Vgl. Bundesleitung des dbb (2009), S. 2.

<sup>155</sup> Vgl. ebd., S. 3-5.

<sup>156</sup> Vgl. Haverkamp / Arnold (2014), S. 285f; MPI (2015), online verfügbar.

einer durch das Nachrichtenmagazin Stern in Auftrag gegebenen aktuellen Forsa-Umfrage aus Januar 2015<sup>157</sup> – führt die Kriminalitätsfurcht der Bürger doch dazu, dass zwei Drittel eine verbesserte Kriminalitätsbekämpfung für erforderlich halten und 40% hierfür eine höhere Polizeipräsenz fordern.<sup>158</sup> Interessant ist, dass den Eindruck einer personell zu gering ausgestatteten Polizei ebenfalls zwei Drittel der Bürger teilen – und dies nahezu konstant über alle Bevölkerungsgruppen.<sup>159</sup>

Damit nimmt die Kriminalitätsfurcht, wenn sie auch nicht an erster Stelle persönlicher und gesellschaftlicher Sorgen steht, doch einen bedeutsamen Stellenwert ein, was ein Handeln der Akteure auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit erforderlich macht. Da das Sicherheitsgefühl jedoch häufig nicht mit der tatsächlichen, objektiven Sicherheitslage übereinstimmt, muss das polizeiliche Handeln sowohl objektive als auch subjektive Lage berücksichtigen, darf keine vernachlässigen.<sup>160</sup>

Zumindest nach der vorliegenden Literaturrecherche darf daher ein Bürgerinteresse für sämtliche polizeiliche Kernaufgaben angenommen werden. Dass ein Interesse allein jedoch nicht für eine Motivation und Mobilisierung der Bürger ausreicht, zeigen Beispiele geringer Bürgerbeteiligung wie im Bereich der Kommunalen Kriminalprävention.<sup>161</sup> Hinzukommen müssen, wie einleitend festgestellt, individuelle Motive, insbesondere eine persönliche Betroffenheit. Die Ausführungen zeigten einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Betroffenheit und einem Lokalbezug der Themen. Den Bürger bewegt, was in seinem unmittelbaren Nah- und Sozialraum geschieht, was ihn in seinem täglichen Leben beeinflusst. So interessierte Stuttgart 21 primär die dort lebenden Menschen, die demonstrierten. Ein Angstraum oder eine gefährliche Landstraße stört hauptsächlich diejenigen, die sie kennen und nutzen.

Konsequenterweise sollten daher, in Anlehnung an das Vorbild Vorarlberg, deliberative Öffentlichkeitsbeteiligungen vorzugsweise bei Vorliegen einer Thematik von großem öffentlichem Interesse, die möglicherweise kontrovers diskutiert wird, breite Personenkreise persönlich betrifft und direkte Auswirkungen auf das Wohnumfeld der Bevölkerung hat, durchgeführt werden.<sup>162</sup>

---

<sup>157</sup> Vgl. Mathes (2015), online verfügbar.

<sup>158</sup> Vgl. Bundesleitung des dbb (2009), S. 10f.

<sup>159</sup> Vgl. ebd., S. 17.

<sup>160</sup> Vgl. Behrendes (2013), S. 124.

<sup>161</sup> Vgl. Ausführungen in Kapitel 4.4.2.

<sup>162</sup> Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung / Lederer (2009), S. 12.

Letztlich sind die Bürger selbst die Experten schlechthin: Sie wissen, was sie besorgt und interessiert, nur sie können sagen, woran sie sich beteiligen möchten – oder wo sie einfach nur eine Transparenz der Polizei wünschen. Infolgedessen stellt diese Frage ein wesentliches Element des empirischen Teils dar.

## **4 Organisationsanalyse – Bedürfnisse der Innenperspektive**

### **4.1 Chancen, Risiken und Grenzen einer polizeilichen Bürgerbeteiligung**

Dieses Kapitel dient der Ergänzung und Erweiterung der aufgezeigten allgemeinen Chancen, Risiken und Grenzen einer Bürgerbeteiligung speziell für die Polizei. Ziel ist, in Hinführung auf den empirischen Teil, gerade die polizeilichen Teilhabeverfahren betreffenden Schwerpunktsetzungen und erfolgskritischen Elemente zu erkennen.

#### *4.1.1 Grenzen*

Die Polizei ist als Exekutive gemäß Artikel 20 Grundgesetz an Recht und Gesetz gebunden. Damit ist die Grenze einer Bürgerbeteiligung klar definiert. Die Mitwirkung kann sich in einem bestimmten Rahmen auf das „Wie“, auf die Art und Weise der Ausgestaltung des polizeilichen Handelns beziehen – nicht jedoch auf das „Ob“, sofern dieses gesetzlich normiert ist. Klassisches Beispiel hierfür sind direkte Grundrechtseingriffe bei Dritten, sowohl repressiver als auch präventiver Art.<sup>163</sup> Bei Erfüllung der gesetzlichen Tatbestandsmerkmale ist die Polizei zu derartigen Eingriffen als Inhaberin des Gewaltmonopols bis hin zur Ausübung von unmittelbarem Zwang befugt. Beispielsweise wäre eine Einflussnahme des Bürgers insofern möglich, als dass er tatsächliche oder gefühlte Kriminalitätsbrennpunkte benennen, hier ein verstärktes polizeiliches Handeln wünschen und am Diskussionsprozess über das konkrete koordinierte Vorgehen mit anderen – auch privaten – Akteuren auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit teilnehmen könnte. Das konkrete polizeiliche Eingriffshandeln, wie z. B. die Durchführung einzelner Personenkontrollen, ist jedoch ureigene und unbeeinflussbare Polizeiaufgabe.

---

<sup>163</sup> Vgl. Hamm (2014), S. 79.

Dies ist auch vor dem Hintergrund der gebotenen Neutralität für das polizeiliche Handeln bedeutsam: Einflussnahmen z. B. von Politik, Interessenvertretungen oder Medien, dürfen das rechtmäßige Handeln nicht beeinträchtigen.<sup>164</sup>

Rechtliche Einschränkungen liegen auch im Datenschutz oder behördlichen Geheimhaltungspflichten, welche der für eine Bürgerbeteiligung notwendigen Transparenz Grenzen setzen.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung soll es auch nicht um die Bürgerbeteiligung in der Intensität einer Abgabe von Macht gehen, wie z. B. bei „Hilfspolizeien“ oder Privatisierungen. Das „hätte mit ‚Bürgernähe‘ der Polizei wenig zu tun“<sup>165</sup>. Ohnehin wird die Legitimierung des Bürgers zur Einflussnahme im Politikfeld Innere Sicherheit diskutiert, vor dem Hintergrund der Gefahr einer zunehmenden Verantwortungsverlagerung.<sup>166</sup> Gefordert ist daher eine Teilhabe in „richtige[r] Balance zwischen privat entwickelter Eigenverantwortlichkeit und staatlicher Gewährleistungspflichten im Kontext [...] Sicherheit“<sup>167</sup>.

#### 4.1.2 Risiken

Die bereits allgemein aufgezeigten Risiken, wie vor allem eine sozialstrukturelle Ungleichheit, Scheinbeteiligung, erschwerte Entscheidungsprozesse, hoher Aufwand und letztlich ein aus fehlerhaften Beteiligungsverfahren resultierender Vertrauensverlust gelten auch und insbesondere für die Polizei als eine, aufgrund ihrer Rolle und Funktion, in der Mitte der Gesellschaft und häufig im öffentlichen Fokus stehende machtvolle und machtgewohnte Organisation.<sup>168</sup>

So kann ein Verfahren von sozialstruktureller Ungleichheit Gefühle des Ausgeschlossenenseins verursachen. Es besteht die Gefahr steigender Partikularinteressen, was insbesondere bei polizeikritischem Klientel zu einer Intensivierung der Vorbehalte, aber auch insgesamt zu einer höheren Kluft zwischen Polizei und Bürger führen könnte. Das eigentlich positive Ziel der Bürgerbeteiligung könnte sich zum Negativen verkehren.<sup>169</sup> Gleiches gilt im Ergebnis für Scheinbeteiligungen.

Erschwerte Entscheidungsprozesse werden vor allem zeitlicher Art befürchtet – sowohl aufgrund fehlenden Wissens der Bürger über Verwaltungshandeln und

---

<sup>164</sup> Vgl. Hamm (2014), S. 79; Vorschriftenkommission des AK II der IMK (2012), S. 11.

<sup>165</sup> van Ooyen (2012), S. 93.

<sup>166</sup> Vgl. Frevel et al. (2008), S. 153-160.

<sup>167</sup> Ebd., S. 147.

<sup>168</sup> Vgl. Behrendes (2013), S. 129f.

<sup>169</sup> Vgl. Hamm (2014), S. 33, 75.

Verwaltungsstrukturen, als auch wegen eines erhöhten Konflikt- und geringeren Organisationspotenzials, welches allgemein größeren und heterogenen Gremien innewohnt.<sup>170</sup> Gerade polizeiliche Themen bieten vielfach Konfliktrisiko, da zu meist „Täter“ und „Opfer“ betroffen sind (unabhängig davon, ob es um Themen im Bereich Verkehr, politischen Protestes, Gefahrenabwehr in sogenannten Angsträumen o. ä. geht) und daneben viele weitere Stakeholder eigene Interessen verfolgen, seien sie politischer, wirtschaftlicher oder persönlicher Natur.

Zeitliche Gefahren bergen aber auch zu schnelle und wenig sorgsame Ein- und Durchführung von Beteiligungsverfahren, mit möglicherweise negativen Auswirkungen sowohl auf den Erfolg im Außen-, aber auch im Innenverhältnis.<sup>171</sup> Ein zügiger Entscheid der polizeilichen Führung und Verordnung von Teilhabe top-down kann zu Widerstand führen, ein Gefühl des Unverständnisses verursachen, dass bei bereits bestehender Aufgabenfülle wieder „eine neue Sau durchs Dorf getrieben wird“, die Polizei „Mädchen für alles“<sup>172</sup> sei. Diesbezüglich wird auf die Bedeutung der Etablierung einer Beteiligungskultur verwiesen.<sup>173</sup>

Im Kontext der polizeilichen Aufgabenfülle stellt sich zudem die Frage nach einer Schwerpunktsetzung in Zeiten knapper Ressourcen. Dies im Spannungsfeld der Bedürfnisse von Staat und Bürgern und dem allgegenwärtigen Primat der Politik. Die Polizei muss häufig staatliche Entscheidungen auch gegen eigene Interessen oder Bürgerprotest durchsetzen – und zugleich ihre Aufgaben erfolgreich, unter der Wahrung von Recht und Gesetz erfüllen.<sup>174</sup> So ist z. B. der politische Trend einer Ausrichtung der Polizeiarbeit an subjektiven Kriterien ungebrochen. Auf Beschluss der IMK aus 1998 wuchsen in vielen Städten und Gemeinden Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften, die eine polizeiliche Befassung mit allgemeinen Ordnungsstörungen, so z. B. ruhestörenden Lärm oder Verunreinigung des öffentlichen Raumes erforderlich machen. Dies häufig trotz fehlender originärer rechtlicher Zuständigkeit. Derartige ehemals polizeiliche Aufgaben wurden, so auch in Rheinland-Pfalz mit Verabschiedung des Polizei- und Ordnungsbehördengesetz im Jahre 1993, vielerorts sowohl organisatorisch als auch funktional auf die allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden übertragen. Ein weiteres Beispiel ist

---

<sup>170</sup> Vgl. Frevel et al. (2008), S. 153-160.

<sup>171</sup> Zu den negativen Auswirkungen im Außenverhältnis vgl. Kapitel 2.3.

<sup>172</sup> Accenture (2013), S. 5.

<sup>173</sup> Vgl. Kapitel 4.2.

<sup>174</sup> Vgl. Behrendes (2013), S. 119.

wiederum der Blitzmarathon. Hier kontrolliert die Polizei neben tatsächlichen Unfallbrennpunkten auch sogenannte „Wutpunkte“, so die Ausführungen des nordrhein-westfälischen Innenministers, obgleich diese häufig keine Unfallhäufungspunkte darstellen.<sup>175</sup> Im Lichte dieses politischen Trends entsteht die Schwierigkeit einer gelungenen Balance und Ausrichtung polizeilicher Tätigkeit an subjektiven, aber insbesondere auch objektiven Kriterien.

Nicht zuletzt liegt ein Risiko auch darin, dass es bereits an der Information und Kommunikation als Vertrauen schaffende Grundlage jeglicher Teilhabe mangelt<sup>176</sup> – sei es aufgrund taktischer, rechtlicher, politischer Hindernisse oder gar eigener Versäumnisse – und damit geplante Teilhabeverfahren in ihrer Durchführung scheitern bzw. bereits zu Beginn ignoriert bzw. boykottiert werden.

Im Ergebnis kann den beschriebenen Risiken und Grenzen mit einem gut geplanten und professionell durchgeführten Beteiligungsverfahren begegnet werden. Die Beteiligungsmöglichkeiten und ihre Grenzen müssen, unter Erklärung der polizeilichen Rolle und Aufgabenwahrnehmung, klar definiert sein um von der Bevölkerung akzeptiert zu werden. Die Themenwahl hat im Bewusstsein und in geeigneter Balance einer polizeilichen Interaktion im Zentrum von Spannungsfeldern zwischen politisch gewünschtem, von den Bürgern artikuliertem und eigenem, an der objektiven Lage orientierten Interesse zu erfolgen. Im Lichte finanzieller und personeller Engpässe bedarf es einer lage- und an Kernaufgaben orientierten Schwerpunktsetzung, einer insbesondere sozialraumorientierten, nachhaltigen, vertrauensvollen und nicht politisch-populistischen Zusammenarbeit mit dem Bürger.<sup>177</sup> Auf dieser Basis und im Verständnis einer „in Bevölkerung und Gesellschaft integrierten[n] Sicherheitsarbeit als Beitrag zur Freiheit und zum Frieden“<sup>178</sup> können sich die nachfolgenden Chancen einer Bürgerbeteiligung eröffnen.

#### *4.1.3 Chancen*

Die Chancen können zusammenfassend und in Anlehnung an die bisherigen Ausführungen schlagwortartig anhand von drei Komplexen beschrieben werden, die sich gegenseitig bedingen und beeinflussen:

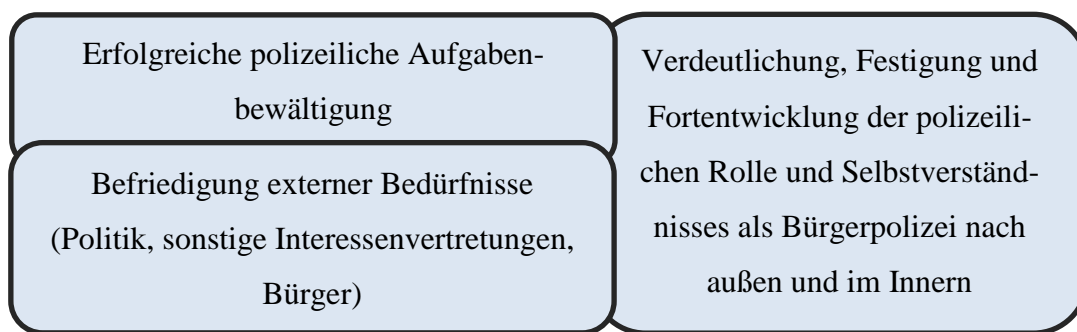
---

<sup>175</sup> Vgl. Behrendes (2013), S. 123ff; Jäger (2012), online verfügbar.

<sup>176</sup> Vgl. Hepp / Fasel (2012), S. 92ff.

<sup>177</sup> Vgl. Behrendes (2013), S. 127f.

<sup>178</sup> Ebd., S. 134.



Schon einleitend wurde festgestellt, dass die Polizei für ihre erfolgreiche Aufgabenerfüllung auf den Bürger angewiesen ist, auf sein Vertrauen und sein Engagement. Engagierte und in die Polizei vertrauende Bürger können mit ihrem Wissen und ihrer Erfahrung die Qualität der polizeilichen Vorgangsbearbeitung steigern.<sup>179</sup> Vertrauen ist damit der grundlegende Erfolgsfaktor für die Polizeiarbeit schlechthin – und zugleich maßgebliche Chance einer Bürgerbeteiligung.<sup>180</sup> Gelingende Teilhabeverfahren bieten die Chance, dieses Vertrauen, die Akzeptanz, sogar die Legitimation der polizeilichen Arbeit zu erhöhen und eine Beteiligungskultur zu fördern.<sup>181</sup> Notwendige Basis ist jedoch in einem ersten Schritt die verständliche und transparente Information des polizeilichen Handelns, zur Akzeptanz ihrer Aufgabe und Rolle und zur Anregung einer Mitwirkung – dies zeigen schon die Ausführungen der PDV 100 zur Öffentlichkeitsarbeit.<sup>182</sup>

Beteiligungen dienen überdies nicht nur der eigenen polizeilichen Aufgabenerfüllung, sondern insbesondere auch einer Berücksichtigung externer Bedürfnisse. Bürgerbeteiligung ist eine politische Strategie.<sup>183</sup> Bürgerbeteiligung wird von Interessenvertretungen, z. B. von der Partei „DIE GRÜNEN“<sup>184</sup>, deutlich artikuliert. Die Bürger wünschen sich mehr und umfassendere Information, persönlichere Ansprechbarkeit, insbesondere aber auch neue Engagementmöglichkeiten in sie betreffenden und interessierenden polizeilichen Themenbereichen.<sup>185</sup>

Das Vorhandensein bzw. die Etablierung einer Beteiligungskultur vorausgesetzt, bietet eine erfolgreich gestaltete Bürgerbeteiligung letztlich die Chance einer Ver-

<sup>179</sup> Vgl. Kapitel 1.2.

<sup>180</sup> Vgl. Hepp / Fasel (2012), S. 92.

<sup>181</sup> Vgl. Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 10; Hamm (2014), S. 71; Hepp / Fasel (2012), S. 92.

<sup>182</sup> Vgl. Vorschriftenkommission des AK II der IMK (Hrsg.) (2012), S. 69.

<sup>183</sup> Vgl. Kapitel 3.1.

<sup>184</sup> Vgl. BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (2013), S. 18, 204ff.

<sup>185</sup> Vgl. Kapitel 2.4; Accenture (2013), S. 4ff.

deutlichung und Weiterentwicklung der eigenen Rolle und des Selbstverständnisses als Bürgerpolizei – sowohl im Innern der Organisation als auch nach außen.<sup>186</sup> Aus der Außenperspektive ist die Organisation Polizei im gesellschaftlichen Kontext mit Zugang zu allen Milieus und Schichten tätig.<sup>187</sup> Ihre Tätigkeit zum Bürger zeichnet sich durch eine Nähe aus, wie sie kaum ein anderer Verwaltungsbereich aufweisen kann – was zugleich ihre besondere Verantwortung im Umgang und in der Zusammenarbeit mit dem Bürger herausstellt. Von allgemeinen Präventionsveranstaltungen, kleineren Störungen der öffentlichen Ordnung über Gefahrenlagen, Zivilstreitigkeiten bis hin zu Verkehrsunfällen oder Straftaten ist sie in den verschiedensten Situationen für bzw. in Zusammenarbeit mit dem Bürger tätig. Die Polizeiarbeit umfasst die gesamte Breite sozialer und menschlicher existenzieller Fragen, vom Leiden und Sterben über soziale Isolation bis hin zum Verlust der Selbstbestimmung. Damit dürfte sie sowohl für den Bürger, als auch für andere auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung tätigen Akteuren bis hin zur (kommunalen) Politik einen interessanten Partner für einen Dialog und Austausch darstellen.<sup>188</sup> Partizipationsinstrumente bieten zum einen die Chance, der Polizei ein „Gesicht zu geben“, persönliche und Vertrauen schaffende Nähe zum Bürger weiter zu erhöhen.<sup>189</sup> Überdies kann und sollte die Polizei „an der Gestaltung des gesellschaftlichen Miteinanders aktiv mit[zu]wirken“<sup>190</sup> – dies im Sinne aller Beteiligten.

Gestützt durch die innere Überzeugung eine „erklärende Polizei“ sein zu wollen, sich als Teil der Gesellschaft zu sehen, können Bürgerbeteiligungen auch als Schritte zur Überwindung der Distanz zwischen Bürger und Staat gesehen werden<sup>191</sup> – mit möglicherweise positiven Auswirkungen auf derzeitige Konflikte oder Krisen, die z. B. nach rechtmäßigen Gewaltanwendungen im Rahmen von politischem Protest an der Tagesordnung sind. Der menschliche Faktor als zumeist unkalkulierbare Größe im täglichen polizeilichen Handeln könnte kalkulierbarer werden.<sup>192</sup> Gegenseitiges Verständnis und Respekt als Grundlage der Befriedigung der Bedürfnisse der Innen- und Außenperspektive könnten wachsen und der Gefahr entgegenwirken, dass die Polizei manchmal als „Freund ohne Hel-

---

<sup>186</sup> Vgl. Hamm (2014), S. 72; Vorschriftenkommission des AK II der IMK (2012), S. 11.

<sup>187</sup> Vgl. Hamm (2014), S. 33.

<sup>188</sup> Vgl. Behr (2010), S. 62; Hamm (2014), S. 72f.

<sup>189</sup> Vgl. Accenture (2013), S. 5; Hamm (2014), S. 73.

<sup>190</sup> Vgl. Hamm (2014), S. 73.

<sup>191</sup> Vgl. Hamm (2014), S. 80f; Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz (2015), online verfügbar.

<sup>192</sup> Vgl. Behr (2010), S. 62.

fer“<sup>193</sup> dasteht, als Zielscheibe von Wut und Protest der Bürger. Und dass sie, im Gegenteil, vielmehr Freund mit Helfer wird.

Im Ergebnis spricht vieles dafür, die Chancen einer Bürgerbeteiligung zu nutzen und damit das polizeiliche Selbstverständnis als Bürgerpolizei fortzuentwickeln, den Begriff „Bürgerpolizei“ gar neu zu interpretieren.

Eine detaillierte Prüfung, ob und wie dies genau aus der Außen- und Innenperspektive gewünscht ist, ist Kernpunkt des empirischen Teils.

## 4.2 Beteiligungskultur

Die Beteiligungskultur gilt als mit der wichtigste Erfolgsfaktor für eine gelungene Bürgerbeteiligung.<sup>194</sup> Doch was bedeutet eigentlich Beteiligungskultur? Unter dem Begriff „Kultur“ wird, bezogen auf eine Gruppe, das Verhalten, die Denkmuster und Werte ihrer Mitglieder verstanden – die, oft unbewusst, sowohl das kollektive als auch das individuelle Verhalten bestimmen.<sup>195</sup> Bezogen auf die Bürgerbeteiligung umfasst der Begriff zwei Dimensionen: Zum einen müssen die Bürger sich beteiligen wollen. Daneben muss auch die beteiligende Organisation<sup>196</sup> und ihre Führungskräfte und Mitarbeiter, in diesem Fall die Polizei und Polizisten, hinter dieser Idee stehen.<sup>197</sup>

Dass innerhalb der Bevölkerung der grundsätzliche Wunsch nach Engagement und Teilhabe, vor allem in neuen, innovativen Formen gewünscht ist, wurde bereits mehrfach festgestellt.<sup>198</sup>

Fraglich ist nun, ob innerhalb der Polizei eine Beteiligungskultur vorherrscht, ob also eine Partizipation als Bereicherung verstanden wird, im Vertrauen auf den positiven Nutzen des Einbringens der Bürger und einer Kommunikation auf Augenhöhe.<sup>199</sup>

Die Kultur einer Organisation oder eines Unternehmens zu begreifen ist ein schwieriger Prozess, da sie verschiedene Ebenen umfasst. Neben sogenannten

---

<sup>193</sup> Serrao (2015), S. 49.

<sup>194</sup> Vgl. Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 51.

<sup>195</sup> Vgl. Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 51; Schein (2003), S. 29.

<sup>196</sup> Der Begriff wird in der vorliegenden Arbeit im institutionellen Sinne verwendet. Danach ist eine Organisation ein „[...] gegenüber ihrer Umwelt offenes System, das zeitlich überdauernd existiert, spezifische Ziele verfolgt, sich aus Individuen bzw. Gruppen zusammensetzt, also auch ein soziales Gebilde ist, und eine bestimmte Struktur aufweist, die meist durch Arbeitsteilung und eine Hierarchie von Verantwortung gekennzeichnet ist.“ Von Rosenstiel / Nerdinger (2011), S. 5f.

<sup>197</sup> Vgl. Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 51f.

<sup>198</sup> Vgl. Kapitel 1.2, 2.2, 3.2.

<sup>199</sup> Vgl. Führungsakademie Baden-Württemberg (2012), S. 51f.

Artefakten, den sichtbaren Strukturen und Prozessen, sowie öffentlichen Werten wie z. B. dem polizeilichen Leitbild, beruht sie insbesondere auf unbewussten und für ihre Mitglieder selbstverständlichen Überzeugungen, Wahrnehmungen und Gedanken.<sup>200</sup> Diese verborgenen, gemeinsamen Annahmen, die die täglichen Verhaltensweisen beeinflussen, sind die eigentliche Quelle, der eigentliche „Motor“ für das Wesen der Kultur.<sup>201</sup> Insofern ist die Organisationskultur vor allem auch ein implizites Phänomen, welches über mehrere Ebenen hinweg interpretativ erschlossen werden muss.<sup>202</sup> Ein wirkliches Verstehen der Kultur benötigt entsprechend einen Prozess des systematischen Beobachtens und Gespräche-führens mit Organisationsmitgliedern.<sup>203</sup> Interviews wären eine mögliche empirische Methode.<sup>204</sup>

Der Polizeiwissenschaftler Rafael Behr, der sich intensiv mit der Polizeikultur befasst hat, konstatiert das Fehlen eines konsistenten theoretischen Entwurfs für diese. Er betont die Widersprüchlichkeit, in der die Polizei tätig ist: Im vielfach beleuchteten Spannungsfeld zwischen ihrer Aufgabe als Exponent des Gewaltmonopols, als Gefahrgemeinschaft einerseits und dem Bild des freundlichen und helfenden „Schutzmanns“<sup>205</sup> andererseits. Beide Seiten, sowohl die Gewaltsamkeit als auch das Bild des „Freund und Helfers“, sind Bestandteil der polizeilichen Kultur.<sup>206</sup> Vor diesem Hintergrund differenziert er zwischen der Polizei- und Polizistenkultur. Erstere sei das Top-down-Modell der Polizei, die offizielle und leitbildgerechte, als Ergebnis einer theoretischen Ableitung geschaffene Unternehmenskultur. Zweitere das bottom-up-Modell, an der Organisationsbasis entstehende erfahrungsbasierte Handlungsmuster. Das Verhältnis zwischen den Kulturen im Alltagshandeln bezeichnet Behr als Konkurrenzsituation zwischen Theorie und Erfahrung, zwischen Verwaltungs- und Führungsebene sowie der polizeilichen operativ tätigen Basis. Richten sich Leitbilder primär nach politischer und entsprechend korrekter Erwünschtheit, so basieren die Handlungsmuster auf bewährten praktischen Erfahrungen der Basis, sind tatsächlicher Motor des

---

<sup>200</sup> Vgl. Schein (2003), S. 31. Eine grafische Darstellung findet sich in der Anlage III.

<sup>201</sup> Vgl. ebd., S. 39.

<sup>202</sup> Vgl. Schreyögg (2012), S. 173.

<sup>203</sup> Vgl. Schein (2003), S. 39, 175.

<sup>204</sup> Vgl. ebd., S. 91f.

<sup>205</sup> Behr (2010), S. 64: „Es ist ein Männlichkeitsmodell, das [be]schützt aber auch erzieht, das Frieden stiftet, die Ordnung aufrechterhält oder wiederherstellt. Der Schutzmann steht in der Mitte der Gemeinde [...]. Auch er unterliegt dem Ambiguitätskonflikt, der die gesamte Polizeiarbeit durchdringt, er mindert die Auseinandersetzung mit ihr aber durch ein höheres Maß an positiven Rückmeldungen auf seine Arbeit aus der Bevölkerung.“

<sup>206</sup> Vgl. Behr (2006), S. 145-148; Behr (2010), S. 60f.

polizeilichen Handelns. Dies heißt jedoch nicht, dass die Polizisten nicht rechtmäßig handeln oder aber helfendes, tugend- und ehrenhaftes Handeln gerade die Polizeikultur widerspiegelt.<sup>207</sup>

Unabhängig von Behrs Unterteilung in die zwei Kulturlandschaften ist unstrittig, dass aufgrund der Aufgabenvielfalt, notwendigen Arbeitsteilung und entsprechend multipler Organisationsbereiche mit eigenen Professionalitäten, vom Dienststundführer über Kriminaltechniker bis hin zu Spezialeinheiten und oder gar Orchestermitgliedern, das Vorhandensein lokaler Rationalitäten, Identitäten mit Beharrungstendenzen, mithin Kulturbereichen innerhalb der gesamten Unternehmenskultur unterstellt werden darf.<sup>208</sup> Die Prägung erfolgt neben dem Einfluss in der Ausbildung vor allem in diesen lokalen Kulturen.<sup>209</sup>

Das Begreifen der Organisations-, hier konkret des Teilbereiches der Beteiligungskultur, das Verstehen aller mit Bürgerbeteiligung befassten Kulturebenen, sowohl horizontal- als auch vertikal, ist notwendige Voraussetzung dafür um zu erkennen, ob die Organisation in diesem Bereich nicht erfolgreich ist, es zu Konfliktsituationen kommt bzw. kommen könnte und demzufolge ein Kulturwandel im Sinne eines Change Managements die Konsequenz sein müsste.<sup>210</sup>

Für die Polizei Rheinland-Pfalz ist ihr Leitbild die sichtbare und öffentliche Kulturebene, das Artefakt, welches für eine Einbindung des Bürgers, eine Partnerschaft und damit vom Grundsatz her auch für eine Beteiligung spricht.<sup>211</sup> Als „Meilenstein auf dem Weg zu einer bürgerorientierten Polizei“<sup>212</sup> ihrer Geschichte gilt die Hasselbacher Friedensdemonstration, welche am 11. Oktober 1986 stattfand. Hier demonstrierten 180.000 Menschen gegen den NATO-Doppelbeschluss zur Lagerung von 96 atomaren Marschflugkörpern im Hunsrück.<sup>213</sup> Hasselbach ist Ausdruck einer völlig veränderten Einsatzphilosophie mit Schwerpunkt auf der Information, Kommunikation und Kooperation mit dem Bürger.<sup>214</sup> So kam es erstmals bereits im Vorfeld der Veranstaltung zu vertrauensvollen Kooperations-

---

<sup>207</sup> Vgl. Behr (2006), S. 149-158.

<sup>208</sup> Vgl. Schnelle (2005), S. 2-4.

<sup>209</sup> Vgl. Behrendes (2013), S. 116.

<sup>210</sup> Vgl. Behr (2006), S. 158f; Schreyögg (2012), S. 188f.

<sup>211</sup> Vgl. Kapitel 1.2; ISIM (2015), online verfügbar.

<sup>212</sup> ISIM (Hrsg.) (2011), S. 3.

<sup>213</sup> Vgl. ebd.

<sup>214</sup> Vgl. ebd., S.5. Zugrunde lag der sogenannte „Brokdorf-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1985, eine Grundsatzentscheidung über die Versammlungsfreiheit und ein versammlungsfreundliches Vorgehen der Behörden, welches sich durch Kooperation, Deeskalation und Differenzierung zwischen friedlichen und unfriedlichen Teilnehmern auszuzeichnen hat. Vgl. BVerfG (1985), S. 1.

gesprächen mit dem Veranstalter, Stammtischen zwischen Polizei und Friedensaktivisten und einer groß angelegten Öffentlichkeitsarbeit mit dem Ziel, über die polizeiliche Vorgehensweise, ihre Aufgabe und Rolle sowie ihre Maßnahmen zum Schutz und zur Gewährleistung eines friedlichen Versammlungsverlaufs zu informieren. Intern wurden Aus- und Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt, wie z. B. Stress- und Konfliktbewältigungstechniken im Umgang mit Demonstrationsteilnehmern.<sup>215</sup>

Ob und inwieweit eine Beteiligungskultur auch in der „Polizistenkultur“, in einzelnen, mit der Bürgerarbeit befassten Organisationseinheiten verinnerlicht ist, wurde bislang nicht untersucht. Die nachfolgende Darstellung des Ist-Standes von Beteiligungsinstrumenten und interner Kritik an diesen gibt zwar geringfügige Hinweise, die jedoch sowohl positive als auch negative Aspekte beinhalten und zudem keine wissenschaftliche oder umfängliche Erhebung darstellen.

Im Vorgriff auf die Empirie darf an dieser Stelle bemerkt werden, dass aufgrund der notwendigen tiefgehenden interpretativen Analyse für das Begreifen der Organisations-, bzw. hier der Beteiligungskultur, kein Anspruch an eine gänzliche Diagnostik besteht. Diese wäre auch im forschungsökonomischen Rahmen der vorliegenden Untersuchungsfragestellung nicht möglich. Die Beteiligungskultur ist zudem zwar ein wesentlicher, jedoch nur ein Teilbereich des Forschungsinteresses. Die Erhebung dient damit der Gewinnung erster Anhaltspunkte dafür, ob die einleitend beschriebene bürgernahe Organisationsphilosophie im Sinne des Leitbildes tatsächlich schon selbstverständlicher und verankerter Bestandteil zumindest der sichtbaren Organisationsstruktur ist und ob diese auch auf unterster Kulturebene, den grundlegenden unausgesprochenen Orientierungsmustern, vorherrschen könnte.<sup>216</sup> Ob die Polizei sich im Sinne einer „echten“ Bürgerbeteiligung bereits vom Top-down-Gedanken verabschiedet und eine Beteiligung auf Augenhöhe verinnerlicht hat.<sup>217</sup> Ob ihr diesbezügliches Denken und ihre Reflexivität bereits, als innere Haltung zum Beruf und Berufsbild, Teil des Selbstverständnisses sind.<sup>218</sup> Oder ob ein Wandelprozess notwendig wäre, der – das darf schon an dieser Stelle konstatiert werden – erfahrungsgemäß viel Zeit braucht.<sup>219</sup>

---

<sup>215</sup> Vgl. ISIM (Hrsg.) (2011), S. 10, 49f, 53f, 61-68.

<sup>216</sup> Vgl. Schein (2003), S. 31; Schreyögg (2012), S. 176.

<sup>217</sup> Vgl. Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz (2015), online verfügbar; Nanz / Fritsche (2012), S. 13.

<sup>218</sup> Vgl. Behr (2010), S. 60; Behr (2013), S. 187.

<sup>219</sup> Vgl. Nanz / Fritsche (2012), S. 131f.

### 4.3 Bürgerbeteiligung in der Polizei Rheinland-Pfalz – Ist-Stand

Wie bereits die Ausführungen zum Stand der Forschung zeigten, fertigte im Januar 2015 eine Polizeibeamtin aus Rheinland-Pfalz im Auftrag des ISIM eine Bestandsaufnahme interner Beteiligungsverfahren und erhob zudem die interne Kritik an ihnen.<sup>220</sup>

Die Bestandsaufnahme gestaltete sich aufgrund des unterschiedlichen Begriffsverständnisses von „Bürgerbeteiligung“ schwierig.<sup>221</sup> Aus Sicht der Befragten gäbe es bereits eine Vielzahl von Beteiligungsverfahren. Hierbei handelt es sich im Schwerpunkt um die Mitarbeit im Bereich Kommunalen Kriminalprävention (Arbeitskreise oder „Runde Tische“ zu verschiedenen Themenbereichen, vornehmlich zu den Themen „Sicherheit und Ordnung“, Jugendschutz / -kriminalität, Gewaltkriminalität, Sucht) sowie Besprechungen und Gespräche mit ortsansässigen Zielgruppen von Prävention (v.a. Schulen, Vereinen, Glaubensgemeinschaften, insbesondere Moscheen). Themenspezifisch als auch themenunabhängig werden Bürgersprechstunden und Informationsveranstaltungen angeboten. Beispiele sind Präventionsveranstaltungen zum Thema Wohnungseinbruch oder turnusmäßige, anlasslos stattfindende Sprechstunden der sogenannten Bezirksbeamten, die im unmittelbaren Kontakt zu persönlich zugewiesenen Gemeinden, ihren Bürgern und Einrichtungen stehen. Teilweise erfolgen informative Aktivitäten in Sozialen Netzwerken. So werden über den Facebook-Auftritt der Polizei Rheinland-Pfalz wesentliche und herausragende Pressemeldungen bekannt gegeben, z. B. über polizeiliche Großeinsätze. Twitter dient beispielsweise regelmäßig einer Einsatzbegleitung von Spielen des 1. FC Kaiserslautern. Einzelne Dienststellen nahmen am Blitzmarathon teil.<sup>222</sup>

Hervorzuhebendes Einzelbeispiel ist zum einen die „Mobile Wache“ der Polizeiinspektion Neuwied. Gemeinsam mit dem Ordnungsamt zeigen die Polizeibeamten durch Fußstreifen oder ein aufgestelltes Sicherheitsmobil verstärkte Präsenz und Ansprechbarkeit. Alle zwei Jahre verteilen sie Fragebögen zum Thema „Sicherheitsgefühl in der Innenstadt“, um eine Rückmeldung auch zur subjektiven Sicherheitslage als Grundlage weiterer polizeilicher Maßnahmen zu erhalten. Erhebungen der Kriminalitätsfurcht fanden zwar auch in anderen Inspektionen statt,

---

<sup>220</sup> ISIM (2014), S. 2.

<sup>221</sup> Vgl. Brill (2015), S. 10.

<sup>222</sup> Vgl. ebd., S. 9-21.

dies jedoch eher im Ausnahmefall. Ein weiteres Positivbeispiel ist die sogenannte Angstraumbegehung mit Bürgern der Innenstadt Kaiserslautern von Orten, an denen aus polizeilicher Erfahrung (Bürgerbeschwerden, Erfahrungen des täglichen Dienstes) offenbar das Sicherheitsgefühl beeinträchtigt ist. In einem direkten Dialog können Ängste und Anliegen besprochen und Rückmeldungen gegeben werden.<sup>223</sup>

In der Gesamtschau bleibt festzuhalten: Innerhalb der rheinland-pfälzischen Polizei ist das Verständnis des Begriffs „Bürgerbeteiligung“ uneinheitlich. Die unter diesen Begriff subsumierten Tätigkeiten dürften zumindest ihrer Beschreibung nach, mit Ausnahme der Angstraumbegehung in Kaiserslautern, sämtlich nicht den engen Begriff der Bürgerbeteiligung erfüllen. In der Hauptsache handelt es sich um Informationen; nur in Einzelfällen kommt es zur Konsultation (z. B. Befragung) – jedoch fehlte bislang dann häufig das notwendige Element des Austauschs der Beteiligten auch untereinander. Die Bürger werden oft, so z. B. in den Präventionsgremien, nur vertreten. Insgesamt sind die Modelle nicht systematisiert sondern heterogen und unstrukturiert.<sup>224</sup> Damit spricht schon in Vorwegnahme der empirischen Ergebnisse einiges dafür, dass eine Bürgerbeteiligung noch nicht „verankert“ ist, sofern „echte“ Teilhabeverfahren gemeint sind.

Die Befragten kritisierten, dass die Initiative für eine Einbindung der Bürger häufig von der Polizei ausgehe, vor allem bei kommunalpräventiven Aktivitäten. Dies häufig auch in Themenbereichen ohne direkten polizeilichen Bezug bzw. ohne originäre gesetzliche Zuständigkeit der Polizei. Oft handele es sich um Besprechungen mit „Vertretern“ der Bürgerschaft; die Außenwirkung für den Bürger sei mangelhaft.

Angebote Bürgergesprächstunden würden eher selten angenommen. Die breite Masse sei mit den gegenwärtigen Angeboten nicht zu erreichen. In diesem Kontext besteht der Wunsch nach einer verstärkten Nutzung von Sozialen Medien und entsprechend ausgestalteten rechtlichen und technischen Möglichkeiten.

Letztlich könne die Polizei aber auch nicht nur auf oder nach Bürgerwunsch handeln – denn dessen Bedürfnisse seien aus polizeilicher Sicht nicht immer „sinnvoll“.<sup>225</sup>

---

<sup>223</sup> Vgl. Brill (2015), S. 13, 19f.

<sup>224</sup> Vgl. ebd., S. 23f, 30.

<sup>225</sup> Vgl. ebd., S. 21ff.

Im Ergebnis des Leistungsnachweises stand die Empfehlung der einheitlichen Definition und Systematisierung einer polizeilichen Bürgerbeteiligung. Die Beteiligungskultur sowohl im Innern als auch nach außen sollte vor allem durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit gestärkt werden.<sup>226</sup> Diese Überlegungen wurden von der landesinternen AG Bürgerbeteiligung aufgegriffen; der Abschlussbericht steht noch aus.

Letztlich zeigte und verdeutlichte die Kritik der Polizeibeamten, dass die vorgeannten, der Literatur entnommenen Risiken einer „echten“ Bürgerbeteiligung von durchaus hoher praktischer Relevanz auch schon für informative Verfahren sind. Eine verstärkte Ausrichtung der Polizei nach politischen bzw. subjektiven Bedürfnissen, ein Tätigwerden ohne originären Auftrag, mangelnde bzw. wenig repräsentative Teilnahme seitens der Bürger und fehlende Ressourcen bzw. Rahmenbedingungen bergen Gefahren für den eigentlich positiven Nutzen und die Ziele einer Bürgerbeteiligung und können diese im schlimmsten Fall ins Gegenteil verkehren.

Daneben und positiv betrachtet verdeutlicht die Bestandsaufnahme, dass die rheinland-pfälzische Polizei bereits eine Vielzahl von, insbesondere den lokalen Gegebenheiten angepassten Konzepten und Modellen für eine Information und Einbeziehung des Bürgers etabliert hat. Es besteht ein hohes Maß an Engagement, den Bürger einbinden und informieren zu wollen. Zumindest in der sichtbaren und öffentlichen kulturellen Ebene sind daher Strukturen vorhanden, die vom Grundsatz her für eine Beteiligungskultur sprechen.<sup>227</sup> Mitnichten sind diese natürlich auch, zumindest zum Teil, top-down gewünscht – so z. B. die Einrichtung kommunaler Präventionsgremien. Die konstruktive kritische Auseinandersetzung der Polizeibeamten mit der Thematik spricht trotzdem für einen Wunsch nach mehr, insbesondere digitaler Teilhabemöglichkeiten – zumindest ein Hinweis darauf, dass neben Resignation durch „misslungene Beispiele“ auch positive Hoffnungen auf tieferen Denk- und Wahrnehmungsebenen vorliegen könnten.

---

<sup>226</sup> Vgl. Brill (2015), S. 30f.

<sup>227</sup> Vgl. Schein (2003), S. 31ff.

## 4.4 Ausgewählte Verfahren und Möglichkeiten

### 4.4.1 Das Projekt „Polizei im Dialog“

Während der Tätigkeit der landesweiten AG Bürgerbeteiligung startete am 14. April 2015 das zunächst auf ein Jahr angelegte Pilotprojekt „Polizei im Dialog - PiD“ des Polizeipräsidiiums Rheinpfalz. Die Polizei möchte hier auf einer Internetplattform mit den Bürgern vor Ort ins Gespräch kommen. Transparent sollen Information übermittelt sowie Ideen und Verbesserungsvorschläge aufgenommen werden. Es geht daher um Mitwirken und Mitgestalten im Sinne einer gelebten Bürgerbeteiligung. Hierbei handelt es sich erstmal um eine im Sinne der Begriffsbestimmung „echte“ und enge Form der Teilhabe. Die Bürger werden nach sie interessierenden Themen gefragt, die Fragen und Antworten sind für alle sichtbar und kommentierbar, so dass ein tatsächlicher Austausch stattfindet. Der Input des Bürgers ist entscheidend für die Themenauswahl.<sup>228</sup> Mit Stand Mitte Juli 2015 waren circa 200 Nutzer registriert.<sup>229</sup> Eine Bewertung dieser Anzahl soll an dieser Stelle aufgrund völlig neuer Erfahrungen mit dem Instrument unterbleiben und ersten Evaluationen vorbehalten sein.

### 4.4.2 Kommunale Kriminalprävention

Schon im Forschungsstand und der Begriffsbestimmung erfolgte der Hinweis auf die mögliche Nutzung der „Kommunalen Kriminalprävention“ für eine Bürgerbeteiligung.<sup>230</sup>

Bei der Kommunalen Kriminalprävention handelt es sich um lokale und institutionalisierte Bemühungen, um Kriminalität und Verbrechensfurcht zu reduzieren – dies in ressortübergreifender Zusammenarbeit von im Handlungsfeld der Prävention tätigen Akteuren.<sup>231</sup> Die Gremien sind sehr heterogen organisiert, behandeln eine Vielzahl von Themen und umfassen ein weites Spektrum von Beteiligten. Neben der Polizei und Justiz sind insbesondere die Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, Vertreter von Wirtschaft und sozialen Diensten sowie freie Träger und andere Akteure aus dem Bereich der Kriminalprävention und zur Gewährleistung der öffentlichen Ordnung beteiligt.<sup>232</sup> Wenn auch die Verantwortung

---

<sup>228</sup> Vgl. AG Bürgerbeteiligung (2015b), S. 2; Polizeipräsidium Rheinpfalz (2015), online verfügbar.

<sup>229</sup> Telefonat der Verfasserin mit der Pressestelle des Polizeipräsidiiums Ludwigshafen am 16.07.2015 um 12:00 Uhr.

<sup>230</sup> Vgl. Kapitel 1.4 und 2.1.

<sup>231</sup> Vgl. Schwind (2013), S. 378.

<sup>232</sup> Vgl. Steffen (2004), S. 4; van Ooyen (2012), S. 88.

bei der kommunalen Leitung liegt, ist doch die Polizei mit ihrer auf Ausbildung und Erfahrung gründenden Expertise häufig wichtigster Beteiligter.<sup>233</sup>

Die vorangegangenen Kapitel verdeutlichten im Fazit mehrfach die Notwendigkeit einer lokal ausgerichteten, sozialraumorientierten Polizeiarbeit unter Einbeziehung der Bürger. In der Kommune sind die Bürger die Experten, hier entstehen vielfach ihre Ängste, hier sind sie zu 70% Täter oder Opfer von Gewalt. Damit wird die Kommune zum „zentrale(n) Ort aktiver Bürgerschaft“<sup>234</sup>.

Demgemäß ist die Bürgerbeteiligung eines der wesentlichen Elemente einer Kommunalen Kriminalprävention, an dem sich auch der Grad ihres Erfolges bemisst.<sup>235</sup> Das Community Policing, welches für eine partnerschaftliche und problemorientierte Zusammenarbeit mit dem Bürger steht, ist die der Kommunalen Kriminalprävention und der Bürgerbeteiligung zugrunde liegende notwendige Philosophie.<sup>236</sup>

Die Chancen, Risiken und Grenzen von Bürgerbeteiligung gelten auch im Rahmen der Kommunalen Kriminalprävention. Schon die innerpolizeiliche Kritik im Ist-Stand zeigte eine klaffende Lücke zwischen Konzeption und Wirklichkeit einer Bürgerbeteiligung in der Kommunalen Kriminalprävention. Diese bestätigt sich auch in der Fachliteratur und kann beschrieben werden als „Viel Staat, wenig Bürger“<sup>237</sup>. Funktionslose Bürger fehlen fast völlig, relevante „Problem“-Gruppen und kritische Klientel desgleichen; von pluralistischer Repräsentanz kann nicht die Rede sein.<sup>238</sup> Das Interesse für die allgemeine Kriminalprävention bewegt offensichtlich nur die „ohnehin Engagierten“<sup>239</sup>.

Unabhängig davon zeigen Best-Practice-Beispiele, dass die Gremientätigkeiten in gelungener Ausgestaltung und Bürgerteilhabe äußerst positive Auswirkungen im Sinne der – polizeilichen – Chancen einer Bürgerbeteiligung haben können. Dies sowohl festgemacht an vielversprechenden, vor allem kleinräumigen inländischen Modellen<sup>240</sup> als auch an internationalen Beispielen. Der populäre Beteiligungsforscher Archon Fung aus den USA stellte am Beispiel der Chicago Alternative Policing Strategy (CAPS), einer sowohl im Sinne des Community Policing als auch

---

<sup>233</sup> Vgl. Hermann (2008), S. 221; Schwind (2013), S. 380.

<sup>234</sup> Steffen (2008), S. 54.

<sup>235</sup> Vgl. Frevel et al. (2008), S. 145.

<sup>236</sup> Vgl. Feltes (2014), S. 158f; Schwind (2013), S. 344f; Streltchenia (2012), S. 1.

<sup>237</sup> Steffen (2004), S. 8.

<sup>238</sup> Vgl. Steffen (2012), S. 4; van Ooyen (2012), S. 10.

<sup>239</sup> Steffen (2004), S. 10.

<sup>240</sup> Vgl. Frevel et al. (2008), S. 146.

der Kommunalen Kriminalprävention vernetzten Zusammenarbeit zwischen Polizei, Gemeinde und Stadtverwaltung,<sup>241</sup> fest: „[...] police departments [...] can become more responsive, fair, innovative and effective by incorporating empowered participation and deliberation into their governance structures.“<sup>242</sup>

„In Deutschland gab es bislang kein populäreres kriminalpolitisches Konzept als das der KKP.“<sup>243</sup> Die Chance, die diese Gremien sowohl für die gesamtgesellschaftliche Prävention als auch für die Bürgerbeteiligung bieten, könnte auch im Sinne dieser genutzt werden.

## **EMPIRISCHER TEIL**

### **5 Methodik der Datenerhebung und Auswertung**

#### **5.1 Forschungsdesign**

Die theoretischen Ausführungen zeigten einen Mangel an einschlägiger Literatur für das konkrete Erkenntnisinteresse einer polizeilichen Bürgerbeteiligung.

Für derartig wenig erforschte Themenbereiche bieten sich explorative, qualitative Untersuchungsdesigns an. Diese interpretieren soziale Sachverhalte durch verbale Beschreibungen, gehen primär induktiv vor und entwickeln so erste Aussagen und Theorien.

Hiervon abzugrenzen sind quantitative Untersuchungsdesigns, die soziale Sachverhalte mittels Zahlen interpretieren, also standardisierte Verfahren und statistische Auswertungen anwenden und folglich primär deduktiv vorgehen. Sie setzen im Gegensatz zu qualitativen Untersuchungsdesigns größere Vorerkenntnisse voraus. Der wesentliche Unterschied liegt daher in der Art und Weise des Vorgehens. Da nichtsdestotrotz beide Designs das Verständnis sozialen Handelns zum Gegenstand haben, ergänzen sich die Methoden oft bzw. enthalten Elemente und Merkmale der jeweils anderen Methode.<sup>244</sup> So lässt sich auch die vorliegende qualitative Untersuchung nicht allein auf ihre Explorationsfunktion beschränken, sondern enthält gleichsam deduktive Elemente, z. B. mit der Formulierung von Untersuchungshypothesen.

---

<sup>241</sup> Vgl. Fung (2004), S. 3; Chicago Police Department (2013), online verfügbar.

<sup>242</sup> Fung (2004), S. 4.

<sup>243</sup> Hermann (2008), S. 220.

<sup>244</sup> Vgl. Gläser / Laudel (2010), S. 23-28; Lamnek (2005), S. 117f; Mayring (2008), S. 20ff; Schöneck / Voß (2005), S. 32.

Qualitatives Forschungsdesign wird insbesondere gekennzeichnet durch die Offenheit des Forschers, Kommunikativität sowie Flexibilität und Reflexivität im gesamten Forschungsprozess. Herausragendes Merkmal ist die Interpretation der sozialen Wirklichkeit.<sup>245</sup>

Anstelle der in der qualitativen Forschung traditionellen Gütekriterien Objektivität, Validität und Reliabilität, die für die quantitative Forschung „nicht oder nur modifiziert [...] verwendbar sind“<sup>246</sup> tritt die Explikation, die Offenlegung aller Einzelschritte zur Nachvollziehbarkeit des Ergebnisses.<sup>247</sup> In Berücksichtigung dieser Anforderung ist in der vorliegenden Arbeit die gänzliche Datenerhebung und -auswertung detailliert beschrieben, von der Transkription der Interviews bis hin zu den Einzelschritten der Auswertung.<sup>248</sup>

## 5.2 Formulierung der Untersuchungshypothesen

Die Forschungsfrage und ihre erste Konkretisierung<sup>249</sup> dienen der Orientierung und Anleitung des gesamten Untersuchungsvorgehens. Die Aufarbeitung des Forschungsstandes, der theoretische Teil, führte jedoch zu einem detaillierteren Erkenntnisinteresse. So wurde z. B. die Beteiligungskultur als weiteres wesentliches Kriterium erkannt. Vor diesem Hintergrund stellte die Forschungsfrage für sich genommen keine ausreichende Grundlage mehr für die nachfolgende empirische Untersuchung dar. Sie musste in einen Forschungsplan übersetzt werden, wofür sich in diesem Fall die Formulierung von Untersuchungshypothesen anbot. Im qualitativen Verständnis dient dies primär einer Anleitung der empirischen Erhebung und Auswertung. Ziel ist also die Orientierung in der empirischen Untersuchung durch Fokussierung auf sich aus der Theorie ergebende interessierende Sachverhalte. Im Ergebnis einer derart fokussierten und theoriegeleiteten Vorgehensweise werden die Hypothesen ständig überprüft und gegebenenfalls modifiziert. Eine Falsifizierung oder Verifizierung erfolgt nur im Ausnahmefall, was jedoch nicht ausschließt, dass dennoch im Ergebnis eine Theoriebildung stehen könnte.<sup>250</sup>

---

<sup>245</sup> Vgl. Lamnek (2005), S. 20-27; 32f.

<sup>246</sup> Ebd., S. 143.

<sup>247</sup> Vgl. ebd., S. 24, 143.

<sup>248</sup> Vgl. Anlagenband, Anlage V-IX sowie beigefügter digitaler Datenträger.

<sup>249</sup> Vgl. Kapitel 1.3.

<sup>250</sup> Vgl. Gläser / Laudel (2010), S. 25, 74-77. Im Gegensatz dazu dienen Hypothesen in quantitativen Untersuchungen der statistischen Untersuchung von Zusammenhängen zwischen den Variablen. Ähnlich auch Lamnek (2005), S. 86-93; Mayring (2008), S. 22f.

Mithin lauten die in Anlehnung und Detaillierung des Erkenntnisinteresses formulierten Untersuchungshypothesen wie folgt:

**1. In der rheinland-pfälzischen Polizei findet kaum „echte“ Bürgerbeteiligung statt; die derzeitigen Instrumente sind zudem nicht systematisiert<sup>251</sup>.**

Für die Untersuchung dieser Hypothese ist zunächst der bislang uneinheitliche Begriff der polizeilichen Bürgerbeteiligung einer genaueren Begriffsbestimmung zuzuführen. Hierauf basieren eine Bestandsaufnahme derzeitiger „echter“ bzw. potenzieller Teilhabeverfahren und ihre kritische Betrachtung.

**2. Die systematisierte Etablierung einer solchen ist unter Abwägung von Chancen, Risiken und Grenzen notwendig.** In Vorannahme überwiegender Chancen werden dennoch die Risiken und Grenzen einer polizeilichen Bürgerbeteiligung ergänzend erhoben. Im Ergebnis geht es um die Klärung, ob, und – so angenommen – wenn ja, in welcher Form Beteiligungsinstrumente innerpolizeilich verankert werden sollten.

**3. In ihrer Ausgestaltung sollte der Fokus vor allem auf den Interessen der Bürger, einer lokalen Orientierung sowie der Einbeziehung digitaler Verfahren liegen.**

In dieser Hypothese geht es konkret um den Prozess einer Bürgerbeteiligung. Im Fokus stehen die Bedürfnisse des Bürgers, die Art des ihn interessierenden und motivierenden Angebots bis hin zur Erhebung von Best-Practice-Beispielen.

**4. Für eine erfolgreiche Beteiligung auf allen Ebenen muss das Thema Bürgerbeteiligung von den Polizeibeamten stärker verinnerlicht werden.** Es geht um das Vorhandensein einer Beteiligungskultur bzw. die Notwendigkeit der Etablierung einer solchen. Überdies interessiert die polizeiliche Verantwortlichkeit für die Thematik.

---

<sup>251</sup> Unter einer Systematisierung wird in diesem Zusammenhang die „planmäßige, einheitliche Darstellung und Gestaltung nach bestimmten Ordnungsprinzipien“ verstanden. Bibliographisches Institut GmbH (2015), online verfügbar. Ordnungsprinzipien für eine polizeiliche Bürgerbeteiligung könnten die Intensität, die Art und Form, Themenfelder und Zielgruppen sein.

### 5.3 Forschungsmethode – Leitfadengestützte Experteninterviews

Leitfadeninterviews sind ein klassisches Instrument qualitativer Sozialforschung. Sie empfehlen sich u. a. zur Erhebung genau bestimmbarer Informationen zu speziellen Themen. Demgemäß dienen sie im vorliegenden Fall der Hypothesenprüfung und gegebenenfalls Weiterentwicklung, aber auch im explorativen Sinne einer induktiven Generierung neuen Wissens über den Untersuchungsgegenstand. Da die Hypothesen sowohl aus der Außen- als auch der Innenperspektive untersucht werden sollen und zudem weitere „freie“ Einschätzungen und Erfahrungen zur Forschungsfrage interessierten, bot sich das Gewinnen und Befragen von Experten an.<sup>252</sup>

Ein Vorteil dieser Erhebungsmethode liegt zum einen in ihrer strukturgebenden Steuerungsfunktion. So garantiert der Interviewleitfaden als „roter Faden“, dass die forschungsrelevanten Themenkomplexe auch angesprochen werden – in diesem Fall also eine Orientierung an den Hypothesen erfolgen. Hierdurch lassen sich konkrete Aussagen über den Untersuchungsgegenstand gewinnen und die Vergleichbarkeit erhöhen. Zugleich bleibt die Gesprächsführung offen und flexibel, von Variationen in der Fragereihenfolge bis hin zum Zulassen narrativer Phasen. Individuelle Sichtweisen können auf diese Weise umfassend erhoben werden.<sup>253</sup>

Experteninterviews als spezielle Anwendungsform der Leitfadeninterviews haben sich insbesondere zur Exploration eines neuen Forschungsfelds bewährt. Der Befragte interessiert hier als Repräsentant einer „Expertengruppe“.<sup>254</sup> Aufgrund der ausschließlichen Konzentration auf seine Experteneigenschaft, nicht jedoch auf seine Person, unterscheiden Flick und Lamnek die Experteninterviews z. B. von narrativen, episodischen, fokussierten und problemzentrierten Interviews.<sup>255</sup> Gleichwohl das Expertenwissen im Zentrum stand, enthielt die angewandte Interviewtechnik auch problemzentrierte, fokussierte und narrative Interviewelemente. Dies erschien zielführend, da der Fokus zwar auf den Hypothesen lag, daneben jedoch gänzlich neue und freie Gedanken der Experten durch freie Erzählmöglichkeiten zu der Thematik gewonnen werden sollten.<sup>256</sup>

---

<sup>252</sup> Vgl. Gläser / Laudel (2010), S. 111; Schnell (2005), S. 387.

<sup>253</sup> Vgl. Flick (2011), S. 216f, 223f; Gläser / Laudel (2010), S. 111ff; Schnell (2005), S. 387.

<sup>254</sup> Vgl. Flick (2011), S. 214-216.

<sup>255</sup> Vgl. Flick (2011), S. 214ff, 270; Lamnek (2005), S. 356.

<sup>256</sup> Vgl. Lamnek (2005), S. 382f. Vgl. offene Fragen zum Abschluss des Interviews in Anlage V.

## 5.4 Leitfadenentwicklung und Pretest

Die Entwicklung und der Umfang des Leitfadens orientierten sich an den zuvor aufgestellten Untersuchungshypothesen. Daher entspricht die Anordnung und Reihenfolge der Fragen im Schwerpunkt den vier Hypothesen und ihren Erläuterungen,<sup>257</sup> die wiederum einzelne konkretisierende Unterfragen ergaben. Damit wurde sichergestellt, dass alle inhaltlichen Themenfelder auch angesprochen wurden. „Anwärmfragen“ über den beruflichen Werdegang des Experten und seine Experteneigenschaft dienten der Schaffung eines gelösten, offenen Klimas zu Beginn. Eine über die Hypothesenprüfung hinausgehende völlig offene Gestaltung von Anschlussfragen ermöglichte die Generierung weiterer Informationen, welche in der Vorbereitung nicht vorhergesehen wurden und bot dem Befragten zugleich Gelegenheit für ein persönliches Fazit.<sup>258</sup>

Jeder Fragebogen ist vor Beginn der eigentlichen Datenerhebung zu testen, um beispielsweise die Verständlichkeit und ausreichende Variation der Fragen zu überprüfen. Zugleich schult ein solcher Pretest den Interviewer im eigenen Verhalten während der Erhebungssituation sowie vor allem im Umgang mit dem Erhebungsinstrument. Fehler, wie z. B. einer zu starken Orientierung am Leitfaden oder Beeinflussung des Befragten, können so vermieden werden.<sup>259</sup> Der Pretest fand im April 2015 vor Beginn der Masterarbeitsphase mit einem Polizeibeamten statt, welcher temporär in der landesweiten AG Bürgerbeteiligung mitarbeitete, ebenfalls seine Masterarbeit zum Thema polizeiliche Bürgerbeteiligung fertigt und entsprechend über Fachwissen in diesem Bereich verfügt.<sup>260</sup> Im Anschluss daran wurden sprachliche und gestalterische Verbesserungen des Leitfadens vorgenommen, so z. B. betreffend die logische Reihenfolge der Fragen in Zuordnung zu den Hypothesen und die Verständlichkeit durch leichtere Formulierungen.

## 5.5 Auswahl der Experten

Der Expertenbegriff ist umstritten. Die Forderungen reichen von einem besonderen, vor allem wissenschaftlichen Fachwissen über Sachverstand auch von Men-

---

<sup>257</sup> Vgl. Kapitel 5.2.

<sup>258</sup> Vgl. Gläser / Laudel (2010), S. 144-150.

<sup>259</sup> Vgl. Flick (2011), S. 222ff; Gläser / Laudel (2010), S. 172ff; Schnell (2005), S. 347.

<sup>260</sup> Es handelt sich um den rheinland-pfälzischen Polizeibeamten Marco Weissgerber, der parallel zu der vorliegenden Arbeit seine Masterarbeit zum Thema polizeiliche Bürgerbeteiligung in digitalen Medien fertigt und gemeinsam mit der Verfasserin dieser Arbeit an der konstituierenden Sitzung der AG Bürgerbeteiligung teilnahm; vgl. AG Bürgerbeteiligung (2015a), S. 1. Siehe auch Kapitel 1.4.

schen, die nicht in herausgehobenen Positionen arbeiten bis hin zu einem individuellen und persönlichen Praxis- und Erfahrungswissen.<sup>261</sup>

Für die Erfassung der Innen- und Außenperspektive zu den Hypothesen erschien sowohl das Fachwissen externer Wissenschaftler über das Thema Bürgerbeteiligung erforderlich, als auch polizeilicher Sachverstand und Erfahrungswissen aus der Innenperspektive, vor allem über polizeiliche Rahmenbedingungen und die Beteiligungskultur. Dies im Sinne der hier zugrunde gelegten Definition von Gläser und Laudel, nach der mit „Experte [...] die spezielle Rolle des Interviewpartners als Quelle von Spezialwissen über die zu erforschenden sozialen Sachverhalte [gemeint ist].“<sup>262</sup>

In der qualitativen Forschung bedarf es für die Expertenauswahl keiner besonderen Beachtung der „Repräsentativität“, da es nicht um statistische Aussagen geht. Nichtsdestotrotz erfolgte die Auswahl auf Grundlage des Erkenntnisinteresses als „Auswahl typischer Fälle“ derart, dass die Experten das Untersuchungsfeld besonders gut repräsentieren. Dafür sollte die Anzahl so groß sein, dass angemessen vielfältige und ergiebige Beurteilungen und Wertungen aus beiden Perspektiven erhoben werden konnten, sich Gemeinsamkeiten oder Unterschiede bestätigen oder „typisch“ zu sein scheinen. Auf der anderen Seite musste die Expertenanzahl sich im forschungsökonomisch möglichen Rahmen einer Masterarbeit bewegen. Generell gilt, dass je geringer die Anzahl der Befragten, umso höher die Anforderungen an den Expertenstatus, an das Wissen.<sup>263</sup>

Im Ergebnis versprach die nachfolgende, an der Forschungsfrage und den zwei Perspektiven orientierte Expertenauswahl eine aus wissenschaftlicher Sicht größtmögliche Informationsdichte. Für die externe Perspektive konnten

- Frau Prof. Dr. Patrizia Nanz, Leiterin des Forschungsschwerpunktes Partizipationskultur am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen (KWI),
- Herr Hanns-Jörg Sippel, Vorsitzender des Vorstands der Stiftung Mitarbeit,
- Herr Prof. Dr. Thomas Feltes, Inhaber des Lehrstuhls für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft an der juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum und

---

<sup>261</sup> Vgl. Flick (2011), S. 214f; Gläser / Laudel (2010), S. 11ff.

<sup>262</sup> Gläser / Laudel (2010), S. 12.

<sup>263</sup> Vgl. Gläser / Laudel (2010), S. 98; Lamnek (2005), S. 386.

- Herr Prof. Dr. Joachim Hofmann-Göttig, Oberbürgermeister (OB) der Stadt Koblenz,

als Interviewpartner gewonnen werden. Da innerpolizeilich erst seit kurzer Zeit eine intensivere Befassung mit der Thematik erfolgt<sup>264</sup> und wenige ausgewählte Personen über ein größeres Expertenwissen verfügen, wurde die Begrenzung auf drei Befragte als hinreichend erachtet:

- Herr IdP Jürgen Schmitt, Leiter der landesweiten AG Bürgerbeteiligung, zum Zeitpunkt der Befragung PP des Polizeipräsidiums Rheinpfalz in Ludwigshafen,
- Herr Leitender Kriminaldirektor (LKD) Elmar May, Leiter und designierter PP des Polizeipräsidiums Westpfalz in Kaiserslautern, zum Zeitpunkt der Befragung Einsatzreferent im Referat 344 des ISIM (Inspekteur der Polizei, Führung, Einsatz, Verkehrssicherheitsarbeit, Lagezentrum) und
- Herr Polizeidirektor (PD) Ernst Scharbach, Vorsitzender des Hauptpersonalrats Polizei und Landesvorsitzender der Gewerkschaft der Polizei (GdP).

Nähere Informationen zum Expertenstatus sind dem jeweiligen Interview-Postscript zu entnehmen.<sup>265</sup>

Eine Anonymisierung der personenbezogenen Daten war von Beginn an nicht vorgesehen und die Experten wurden hierüber unterrichtet. Die bewusst heterogene Auswahl der Experten, in Vertretung sowohl wissenschaftlicher und politischer Außen-, als auch polizeilicher strategischer und personalgewerkschaftlicher Innenperspektive, barg eine hohe Wahrscheinlichkeit der Identifizierung. Zur Wahrung der Anonymität notwendige Auslassungen hätten zudem die Schilderungen ihrer Anschaulichkeit und Lebendigkeit berauben können. Gegen die Gefahr der sozialen Erwünschtheit sprach zumindest im Vorfeld die konsequente Konzentration auf die Experten- und nicht auf die Personeneigenschaft, das ausschließliche Erheben von Sachinformationen zur Thematik.<sup>266</sup>

---

<sup>264</sup> Vgl. Kapitel 1.4.

<sup>265</sup> Vgl. Anlage VII.

<sup>266</sup> Vgl. Gläser / Laudel (2010), S. 55, 281 sowie Kapitel 5.3.

## 5.6 Durchführung und Transkription der Interviews

Die sieben Interviews wurden vereinbarungsgemäß in den ersten drei Wochen der Masterarbeit geführt. Die Kontaktaufnahme erfolgte persönlich und / oder per E-Mail und gestaltete sich unproblematisch. Die Teilnahmebereitschaft war durchweg hoch, was für einen interessierenden Themenbereich sprach.

Der erstellte Leitfaden wurde Herrn OB Prof. Dr. Hofmann-Göttig auf Wunsch vorab zugesandt. In allen anderen Fällen wurde zugunsten einer höheren Wissenschaftlichkeit auf die Zusendung verzichtet.

Zu Interviewbeginn wurde die Einverständniserklärung über die offene Namensnennung sowie die Aufzeichnung und Transkription des Interviews eingeholt und im Vorgespräch noch einmal über das Untersuchungsziel aufgeklärt.<sup>267</sup> Der anschließende Interviewverlauf gestaltete sich hauptsächlich anhand des Leitfadens. Aufgrund des narrativen Elements variierten, je nach Perspektive, Fach- und Erfahrungswissen der Experten, erwartungsgemäß die Schwerpunktsetzungen, spontane detailliertere Nachfragen und Ergänzungen zu bestimmten Themenbereichen und hier auch teilweise die Reihenfolge der Fragen.

Die Dauer der Interviews betrug jeweils circa eine Stunde. Das Gesprächsklima war durchweg offen und konstruktiv. Im Anschluss an das Interview wurden neben den Informationen zum Expertenstatus die wesentlichen Rahmenbedingungen, Inhalte und Erkenntnisse der Interviewerin in einem Postscript festgehalten.<sup>268</sup>

Die Interviews wurden durch wortgetreue Abschrift des gesprochenen Wortes transkribiert. Aufgrund des Fehlens allgemeingültiger Regeln für eine Transkription mit der Ausnahme, dass solche zu definieren und transparent darzustellen sind, wurden diese in Anlehnung an Gläser und Laudel formuliert und entsprechend durchgehend angewandt. Beispielsweise wurden lange Satzpausen, unverständliche Passagen oder Störungen gekennzeichnet.<sup>269</sup>

---

<sup>267</sup> Vgl. Gläser / Laudel (2010), S. 170.

<sup>268</sup> Vgl. Gläser / Laudel (2010), S. 192; Lamnek (2005), S. 391f; Anlage VII.

<sup>269</sup> Vgl. Gläser / Laudel (2010), S. 193f; Lamnek (2005), S. 403; Anlage VI.

## 5.7 Durchführung der qualitativ inhaltlich strukturierenden Analyse

Für die Auswertung der Interviews bot sich die „Qualitative Inhaltsanalyse“ nach Mayring an.<sup>270</sup> Stärke dieser Methode liegt in einer systematischen, stark regelgeleiteten und theoriebezogenen, mithin wissenschaftlich nachvollziehbaren Reduktion und Auswertung des Materials.<sup>271</sup> Mayring unterscheidet in drei Grundformen der Inhaltsanalyse und damit drei Grundformen des Interpretierens: die Zusammenfassung, die Explikation und die Strukturierung. Da hier der Schwerpunkt auf den Einschätzungen und Bewertungen der Experten zu den Hypothesen lag, also auf dem Herausfiltern bestimmter Aspekte aus dem Material unter vorher festgelegten Kriterien, wurde die spezielle Form der strukturierenden Analyse angewandt.<sup>272</sup> Ziel und Kernpunkt dieser Analyseform ist es, anhand eines auf das Material angewandten Kategoriensystems die wesentlichen Inhalte herauszufiltern und zusammenzufassen<sup>273</sup> – ganz im Sinne von Gläser und Laudel: „Die Qualitative Inhaltsanalyse ist umso besser anwendbar, je genauer man weiß, wonach man sucht“<sup>274</sup>. Das Kategoriensystem wird damit zum zentralen Punkt der Analyse, zur Vergleichbarkeit der Ergebnisse.<sup>275</sup> Abgeleitet aus der Theorie, also den Untersuchungshypothesen und den hierauf basierenden Leitfragen, wird das Kategoriensystem in der Empirie, seiner Anwendung auf das Interviewmaterial, ständig rücküberprüft und gegebenenfalls weiterentwickelt.<sup>276</sup> Somit wurde nicht nur die bereits bestehende Struktur an das Material herangetragen, sondern auch weitere Kategorien induktiv aus dem Material heraus entwickelt bis hin zur Erstellung des endgültigen Kategoriensystems.<sup>277</sup> Im Ergebnis stand die inhaltlich strukturierende Darstellung in Form einer Tabelle. Kategorien und Unterkategorien dienten, quasi als Überschriften der jeweils zugeordneten relevanten Interviewpassagen, dem Erkenntnisgewinn in Bezug auf die Hypothesen.<sup>278</sup> Eine vereinfachte Darstellung des Ablaufs nach Mayring findet sich im Anlagenband.<sup>279</sup>

Es gibt eine Vielzahl von Analyseprogrammen für qualitative Daten. Aufgrund der unterstützenden und zeitsparenden Funktion der Einordnung bedeutsamer

---

<sup>270</sup> Vgl. Mayring (2008), S. 83.

<sup>271</sup> Vgl. Flick (2011), S. 476; Mayring (2008), S. 13.

<sup>272</sup> Vgl. Mayring (2008), S. 58f.

<sup>273</sup> Vgl. ebd., S. 82ff.

<sup>274</sup> Vgl. Gläser / Laudel (2010), S. 106.

<sup>275</sup> Vgl. Mayring (2008), S. 43f.

<sup>276</sup> Vgl. Atteslander (2010), S. 203f; Lamnek (2005), S. 506; Mayring (2008), S. 53.

<sup>277</sup> Vgl. Mayring (2008), S. 82f. Vgl. endgültiges Kategoriensystem in Anlage VIII.

<sup>278</sup> Vgl. Qualitativ inhaltlich strukturierende Analyse in Anlage IX.

<sup>279</sup> Vgl. Anlage IX, Ablauf nach Mayring.

Textpassagen in die Kategorien (Kodierung), der möglichen Erweiterung und Verfeinerung dieser Kategorien bis hin zur endgültigen Erstellung des Kategoriensystems sowie der abschließenden Visualisierungsmöglichkeiten in einer Matrix, fiel die Wahl auf das Programm MAXQDA 11.<sup>280</sup>

Das ursprüngliche und theoretisch abgeleitete Kategoriensystem (in MAXQDA als „Codesystem“ bezeichnet) wurde in der Interviewauswertung vor allem durch das Bilden von Unterkategorien („Codes“ und „Subcodes“) ergänzt, die eine detailliertere Kodierung in Hinblick auf die Hypothesen erlaubten. Beispielsweise wurde die Unterkategorie „Interessen der Bürger“ um die Unter-Unterkategorien „Strafverfolgung, Verkehrssicherheitsarbeit, Gefahrenabwehr, usw.“ ergänzt, um die jeweils interessierenden Inhalte gezielter und strukturierter erfassen und im späteren Verlauf darstellen zu können. Im Ergebnis stand in MAXQDA ein Codesystem mit 42 Codes und insgesamt 447 Codierungen.<sup>281</sup> Aufgrund des Umfangs wurde die Gesamt- und Einzelansicht aller Kodierungen (in MAXQDA als „Codings“ bezeichnet) in Microsoft Excel exportiert und ist der Arbeit digital beigefügt – als tabellarische Darstellung der gesamten qualitativ inhaltlich strukturierenden Analyse. Die einzelnen Arbeitsschritte sind im Anlagenband transparent und nachvollziehbar beschrieben.<sup>282</sup>

Trotz dieser Unterstützungsfunktion ist MAXQDA nur ein Hilfsmittel. Ob händig oder mittels Computer, die Interpretation an sich, die Kategorisierungen nimmt der Forscher vor. Dem Zeitgewinn einer automatisierten Darstellung steht der Aufwand für das Erlernen des Programms gegenüber.

## 6 Darstellung und Interpretation der Ergebnisse

Die gewählte Kapitelstrukturierung entspricht dem endgültigen Kategoriensystem und damit dem „Codesystem“ aus MAXQDA.<sup>283</sup> Da Ziel der Inhaltsanalyse die Reduktion und die Herausarbeitung des Gemeinsamen zu den einzelnen Themenkomplexen ist,<sup>284</sup> sind die zur Auswertung bis auf Ebene von Unterkategorien verkodeten Inhalte auf den höheren Kategorienebenen zusammengefasst – wobei die vormals detaillierte Kodierung jedoch die Struktur in den Kapiteln vorgibt

---

<sup>280</sup> Vgl. Flick (2011), S. 452ff; 464f.

<sup>281</sup> Vgl. Anlage IX, Auswertung mit MAXQDA 11.

<sup>282</sup> Vgl. ebd. sowie beigefügter digitaler Datenträger.

<sup>283</sup> Vgl. Anlage VIII und IX, Auswertung mit MAXQDA 11.

<sup>284</sup> Vgl. Gläser / Laudel (2010), S. 197f.

bzw. beeinflusst.

Damit ist Gegenstand der nachfolgenden Kapitel das Ergebnis der Inhaltsanalyse: die interpretativ, inhaltlich zusammengefassten und strukturierten Aussagen zu den einzelnen Hypothesen und den zusätzlich induktiv entwickelten Kategorien.<sup>285</sup> Die so aufbereiteten empirischen Erkenntnisse werden jeweils mit den entsprechenden theoretischen Fundierungen aus dem Theorieteil der Masterarbeit abgeglichen bzw. ergänzt. Zusammenfassend und im Anschluss dieser Aufbereitung steht der endgültige Abgleich von Theorie und Empirie in Form der Hypothesenprüfung.

Die Experten, die einer Namensnennung sämtlich zustimmten, werden zwecks vereinfachten Leseflusses mit Nachnamen, unter Auslassung akademischer Titel und Amtsbezeichnungen benannt.<sup>286</sup> Zwischen der Innen- und Außenperspektive wird bei Vorliegen differenzierender Angaben jeweils innerhalb des Kapitels unterschieden.

## 6.1 Bürgerbeteiligung in der Polizei Rheinland-Pfalz

### 6.1.1 Begriffsbestimmung

Die Antworten der Experten<sup>287</sup> spiegeln die auch theoretisch festgestellte Unschärfe des Begriffs Bürgerbeteiligung.

„Wenn sie fünf Leute fragen, bekommen sie sechs Antworten auf diese Frage. Es gibt viele, die das bürgerschaftliche Engagement auch als Bürgerbeteiligung verstehen. Es gibt viele, die auch die Informationen der Bürgerinnen und Bürger über kommunale Vorhaben schon als Bürgerbeteiligung verstehen. [...] Also es ist ein ganz breites Spektrum, dass sich mit diesem Begriff verbindet.“<sup>288</sup>

Im Sinne eines, auch politisch festgestellten<sup>289</sup> weiten Verständnisses, subsumieren die innerpolizeilichen Experten May und Scharbach bereits die Information unter diesen Begriff.<sup>290</sup> „Das ist natürlich eine einseitige Bürgerbeteiligung, das ist klar. Aber (...) das wäre für mich schon mal der erste Schritt. Dass wir in dem,

---

<sup>285</sup> Vgl. Mayring (2008), S. 58f.

<sup>286</sup> Gleichwohl sind die akademischen Titel und Amtsbezeichnungen im Anlagenband abgekürzt aufgeführt.

<sup>287</sup> Antworten zu Hypothese 1, Leitfragen 1 und 2 des Interviewleitfadens in Anlage V.

<sup>288</sup> Interview Sippel, Z. 146-151.

<sup>289</sup> Vgl. Kapitel 3.1.

<sup>290</sup> Vgl. Interview May, Z. 22-26; Interview Scharbach, Z. 50-58.

was wir machen, transparenter werden.“<sup>291</sup> Damit würde eine „Bürgerbeteiligung [...] anfangen bei einem, soweit es irgendwie geht, [...] größtmöglichen Maß an Transparenz von dem, was man macht.“<sup>292</sup> Gerade da die Information Voraussetzung für eine Teilhabe sei, entstehe laut May die Schwierigkeit der Abgrenzung zu der nächsten Beteiligungsebene, der Konsultation: „Es ist natürlich nicht ganz leicht eine Definition zu finden. Es geht ja allein schon Mal darum, dem Bürger gewisse Informationen zur Verfügung zu stellen. Aber auch, ihn zu fragen, wo er zu polizeilichen Themen gern (..) inhaltliche, räumliche, zeitliche Schwerpunktsetzungen vorschlägt oder sich wünscht.“<sup>293</sup> Hofmann-Göttig verdeutlicht zwar eine über die reine Information hinausgehende Notwendigkeit eines Dialogs zwischen Bürger und Polizei<sup>294</sup>, sieht diesen aber bereits z. B. in Bürgersprechstunden,<sup>295</sup> was ebenfalls für ein weites Verständnis von Bürgerbeteiligung spricht. „Das Instrumentarium der Bürgerbeteiligung ist außerordentlich vielfältig. (...) Es reicht von der normalen Petition [...] über direktes Engagement, z. B. Beteiligung an Parteien, Bürgerinitiativen [...]. Meistens gibt es viel mehr als der normale Bürger sich überhaupt vorgestellt hat.“<sup>296</sup>

Die anderen Experten äußern übereinstimmend und entsprechend der theoretischen Begriffsbestimmung in Kapitel 2.1, dass die reine Information zwar die notwendige Grundlage, dennoch für sich genommen noch keine „echte“ Bürgerbeteiligung darstelle,<sup>297</sup> sondern dass diese ab der Ebene der Konsultation beginne:

„Nein, Information alleine ist keine Bürgerbeteiligung.“<sup>298</sup>

„Nein, die Bevölkerung über ein Vorhaben zu informieren, ist noch keine Beteiligung. Die niedrigste Stufe sind die konsultativen Entscheidungs-, Beteiligungsverfahren. Das ist auch die häufigste Form der Beteiligung in den Kommunen. Das heißt, die Bürgerinnen und Bürger werden nach ihrer Meinung gefragt und können Vorschläge machen und Ideen einbringen zu bestimmten Vorhaben.“<sup>299</sup>

---

<sup>291</sup> Interview May, Z. 28-31.

<sup>292</sup> Interview Scharbach, Z. 50f.

<sup>293</sup> Interview May, Z. 22-26.

<sup>294</sup> Vgl. Hofmann-Göttig, Z. 56-61.

<sup>295</sup> Vgl. Hofmann-Göttig, Z. 47-53.

<sup>296</sup> Interview Hofmann-Göttig, Z. 30-41.

<sup>297</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 39-42; Interview Nanz, Z. 56-61, 128-131, 527f; Interview Sippel, Z. 152f.

<sup>298</sup> Interview Schmitt, Z. 46.

<sup>299</sup> Interview Sippel, Z. 161-165.

„Bürgerbeteiligung ist meistens ein Beratungsprozess.“<sup>300</sup> „Es gibt verschiedene Stufen der Beteiligung. Information ist für mich keine Beteiligung. Beteiligung fängt da an, wo ein Entscheidungsspielraum vorhanden ist und ein (...) zweiseitiger Dialog stattfindet [...], wo es einen wirklichen Spielraum gibt. Das heißt nicht, dass Bürger entscheiden müssen. Aber es heißt, dass Bürger durch einen solchen Prozess zu Ergebnissen kommen, die (...) vom Entscheider berücksichtigt werden [...] sozusagen verfahrensförmlich [...].“<sup>301</sup>

Es gehe mithin um einen lösungsorientierten „[...] Austausch von Positionen und Sichtweisen [...]“<sup>302</sup>, darum, „die Menschen wirklich an den politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen zu beteiligen.“<sup>303</sup> „Die Chance des Bürgers (...) über Wahlen hinaus (...) sich für seine unmittelbaren Interessen (...) bei öffentlichen Institutionen (...) einsetzen zu können.“<sup>304</sup>

Nichtsdestotrotz sei die Information notwendige und wichtige Grundvoraussetzung einer „echten“ Teilhabe:<sup>305</sup>

„Wobei Information natürlich extrem wichtig ist. Transparenz ist ein Qualitätsmerkmal und Qualitätsstandard guter Beteiligung. Da gehört eine vernünftige und gute Information unbedingt dazu. Und die Information wird teilweise immer noch vernachlässigt, weil es durchaus aufwändig ist, gut zu informieren, verständlich zu informieren, auch die Sprache der Bürgerschaft zu treffen. Das ist nicht trivial. Das ist durchaus Voraussetzung für den Erfolg und kostet auch Geld.“<sup>306</sup>

Auch verlange eine „echte“ Bürgerbeteiligung, tatsächlich den Laien-Bürger und nicht nur Stakeholder einzubinden.<sup>307</sup> Beispielsweise wären Abstimmungen mit Non Governmental Organisations (NGO's) im Vorfeld von Demonstrationen keine Bürgerbeteiligung. Das sei „[...] sicherlich ein ganz gutes Instrument, aber es ist ja keine Bürgerbeteiligung, weil NGO's repräsentieren ja nicht die Bürger, sondern sie repräsentieren bestimmte Bevölkerungsgruppen.“<sup>308</sup>

---

<sup>300</sup> Interview Nanz, Z. 42.

<sup>301</sup> Ebd., Z. 55-62.

<sup>302</sup> Ebd., Z. 130; sinngemäß auch in Z. 341-345.

<sup>303</sup> Interview Sippel, Z. 151f.

<sup>304</sup> Interview Hofmann-Göttig, Z. 26f.

<sup>305</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 39-42; Interview Hofmann-Göttig, Z. 56-61; Interview May, Z. 77-80; Interview Nanz, Z. 128.

<sup>306</sup> Interview Sippel, Z. 489-494.

<sup>307</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 393-395.

<sup>308</sup> Interview Feltes, Z. 72-75.

Diese Ausführungen, gepaart mit dem sowohl theoretisch, als auch empirisch immer wieder festgestellten verbreiteten weiten Verständnis einer Bürgerbeteiligung, zeigen erneut die Wichtigkeit der Informationsebene – als Basis und erfolgskritischer Faktor einer polizeilichen Bürgerbeteiligung, aber auch als qualitativer Maßstab für die Polizeiarbeit und das Vertrauen in die Polizei an sich.<sup>309</sup>

„[...] Bürgerbeteiligung [...] ist die transparente und offene Information und Konsultation. (...) die Rückmeldung an den Bürger und die recherchierbare Dokumentation des gesamten Prozesses. All das zusammen verstehe ich unter Bürgerbeteiligung. Fehlt auch nur ein Element [...], sprechen wir nicht von einer sinnvollen Bürgerbeteiligung.“<sup>310</sup>

Dieses Zitat von Schmitt fasst die Arbeitsdefinition der AG Bürgerbeteiligung prägnant zusammen, die mit Stand Juli 2015 lautet:

„Bürgerbeteiligung ermöglicht die aktive und systematische Einbindung aller Menschen in polizeiliche Prozesse in Rheinland-Pfalz durch persönliche Interaktion und unter Nutzung analoger und digitaler Kommunikationswege. Wesentliche Elemente sind demnach ein funktionierendes Informations- und Rückmeldungssystem, [...] zielgruppengerechte Konsultation, [...] eine transparente und zielgruppengerechte Dokumentationsplattform.“<sup>311</sup>

Im Lichte der bisherigen Ausführungen könnte diese Definition, um – sofern gewünscht und vorgesehen – der engeren Begriffsbestimmung in aller Deutlichkeit zu entsprechen, ergänzt werden. Hervorzuheben wäre, dass die transparente und offene Information notwendige Basis einer Teilhabe, jedoch für sich allein genommen keine solche ist. Die wichtigen Elemente eines Dialogs und Austauschs der Beteiligten auch untereinander und eines tatsächlichen Inputs durch den Bürger, sollten hinzugefügt werden.

Eine klar verständliche und die theoretischen, wissenschaftlich belegten Anforderungen erfüllende Definition zu erstellen ist unerlässliche Basis für das weitere, insbesondere innerpolizeiliche Vorgehen:

„Wir reden über Bürgerbeteiligung. [...] Und ganz ganz vielen ist überhaupt noch nicht klar, was verstehen wir darunter. Und deswegen war es für uns so wichtig, es mal zu definieren und uns an diese Definition auch zu halten.“

---

<sup>309</sup> Vgl. Kapitel 1.2, 2.1, 2.2, 4.1.3.

<sup>310</sup> Interview Schmitt, Z. 37-42.

<sup>311</sup> AG Bürgerbeteiligung (2015c), o. S.

Dann wird vieles deutlicher.<sup>312</sup>

An diese Definition sollte man sich, bei Einführung „echter“ Verfahren auch strikt halten um Missverständnisse zu vermeiden, so Nanz: „Und das [gemeint sind die Informationsverfahren; Anm. d. Verf.] auch nicht Beteiligung nennen. Das macht auch keinen Sinn. [...] Weil sonst erwarten sich die Bürger was, was dann gar nicht kommt [...].“<sup>313</sup> Vor diesem Hintergrund wird in Kapitel 7 zur Hypothese 1 der Versuch der Formulierung einer für die Polizei möglichen Begriffsbestimmung unternommen.

### 6.1.2 *Ist-Stand*

Unter Zugrundelegung der theoretisch und empirisch bestätigten engen Definition sind „echte“ Beteiligungsinstrumente derzeit in der rheinland-pfälzischen Polizei nicht etabliert.<sup>314</sup> „Das Thema Beteiligung ist innerhalb der Polizei, wenn ich das richtig sehe, noch nicht so entwickelt, dass mir das schon mal untergekommen wäre.“<sup>315</sup> Aus Sicht von Schmitt wurden derartige Verfahren bisher nur „[...] rudimentär durchgeführt.“<sup>316</sup> Es habe lediglich drei „echte“ Teilhabeverfahren gegeben.<sup>317</sup> Das Projekt PID,<sup>318</sup> die „mobilen Wachen“ der Polizeiinspektion Neuwied<sup>319</sup> sowie eine gemeinsame Fahrradfahraktion von Polizei und Bürgern in Frankenthal, in der Unfallhäufungspunkte und Gefahrenstellen aufgesucht, Verbesserungsvorschläge seitens der Bürger aufgenommen und die diesbezüglichen Umsetzungsmöglichkeiten auch wieder rückgemeldet wurden.<sup>320</sup>

Die Polizei ist jedoch, so die übereinstimmenden Ergebnisse aus Theorie und Empirie, mit einer Vielzahl von Verfahren auf der Informationsebene tätig,<sup>321</sup> einer „Serie von Instrumenten [...], die versuchen, die Bürger mit einzubeziehen.“<sup>322</sup> Seltener kommt es zu Konsultationsverfahren, denen jedoch zumeist wesentliche Merkmale „echter“ Verfahren fehlen – so z. B. der Dialog und Austausch der Beteiligten untereinander oder der tatsächliche Input durch diese.<sup>323</sup> Es gibt daher

---

<sup>312</sup> Interview Schmitt, Z. 359-362.

<sup>313</sup> Interview Nanz, Z. 533-536.

<sup>314</sup> Antworten zu Hypothese 1, Leitfrage 3 des Interviewleitfadens in Anlage V.

<sup>315</sup> Vgl. Interview Sippel, Z. 38f; sinngemäß auch Interview Nanz, Z. 78f.

<sup>316</sup> Interview Schmitt, Z. 553.

<sup>317</sup> Vgl. Interview Schmitt, Z. 52-57, 209-213.

<sup>318</sup> Vgl. Kapitel 4.4.1.

<sup>319</sup> Vgl. Kapitel 4.3. Unter Zugrundelegung der engen Definition muss kritisch betrachtet werden, ob auch ein Austausch der beteiligten Bürger untereinander gewährleistet ist. Andernfalls handelt es sich nicht um eine „echte“ Bürgerbeteiligung im hier festgestellten Sinne, sondern um eine reine Befragung.

<sup>320</sup> Vgl. Interview Schmitt, Z. 115-126; Interview Scharbach, Z. 103-111.

<sup>321</sup> Vgl. Interview May, Z. 32-34; Interview Scharbach, Z. 75ff. Vgl. Kapitel 4.3.

<sup>322</sup> Interview Scharbach, Z. 77ff.

<sup>323</sup> Vgl. Interview Schmitt, Z. 109-112; Interview Sippel, Z. 179-184; Interview Nanz, Z. 337f; Interview May, Z. 156-161.

den, auch für die externen Experten deutlich sichtbaren polizeilichen „[...] Versuch, den Bürger sozusagen einzubinden, aber eher im Sinne von Transparenz. Das habe ich immer wieder gelesen. Transparenz, Informationen. (..) Aber wenig im Sinne von echter Beteiligung. [...] Es ist auch wertvoll, aber es ist keine Beteiligung.“<sup>324</sup>

Unabhängig davon, dass es sich um – so in der Folge bezeichnet – „unechte“ Beteiligungsverfahren handelt, sind sie wegen der vielfachen Nennung der Experten in den Interviews sowie ihres grundlegenden vertrauensbildenden Beitrags, bzw. als mögliche Plattform „echter“ Verfahren,<sup>325</sup> zur Komplettierung des Ist-Standes ergänzend aufgeführt.<sup>326</sup>

Die Interviewpartner berichteten in erster Linie über zahlreiche und vielfältige kriminalpräventive Informationsveranstaltungen, z. B. zum Thema Wohnungseinbruchsdiebstahl, Enkeltrick oder Rechtsextremismus.<sup>327</sup> „Also alles das, wo wir einfach seit Jahrzehnten auch schon darin geübt sind auf die Leute zuzugehen und zu horchen, was brauchen die und was wollen die.“<sup>328</sup> Auch erwähnen sie mehrfach die kooperativen Aktivitäten von Polizei und Kommune im Rahmen der Kommunalen Kriminalprävention, bei denen es sich je nach Ausgestaltung sogar um „echte“ Bürgerbeteiligung handeln könnte.<sup>329</sup>

Ein weiterer guter Versuch, den Bürger im Bereich der polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit zum „Mitmachen“ zu mobilisieren und an der Polizeiarbeit teilhaben zu lassen, sei der Blitzmarathon gewesen.<sup>330</sup>

Im Bereich der Bewältigung von Einsatzlagen hätten sich Kooperationsgespräche mit den Veranstaltern, beginnend mit der Hasselbacher Friedensdemonstration im Jahr 1986 bis zur heutigen Zeit, sehr bewährt. Aktuell mache man bei Großveranstaltungen positive Erfahrungen mit der Information von Teilnehmern über soziale Netzwerke in Form einsatzbegleitender Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, z. B. durch das Geben von Verhaltens- oder Verkehrshinweisen.<sup>331</sup> Neben diesen eher sachdienlichen Auskünften seien nach jüngsten Erkenntnissen aus dem polizeilichen Einsatzgeschehen auch Informationen darüber förderlich, „[...] wie die Poli-

---

<sup>324</sup> Interview Nanz, Z. 88-100.

<sup>325</sup> Vgl. Kapitel 6.1.1 sowie die nachfolgend aufgezeigten Chancen einer polizeilichen Bürgerbeteiligung unter Kapitel 6.2.2.

<sup>326</sup> Antworten zu Hypothese 1, Leitfrage 3 des Interviewleitfadens in Anlage V.

<sup>327</sup> Vgl. Interview Hofmann-Göttig, Z. 216-228; Interview Scharbach, Z. 86-91.

<sup>328</sup> Interview Scharbach, Z. 89ff.

<sup>329</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 60-62; Interview Nanz, Z. 78-83.

<sup>330</sup> Vgl. Interview May, Z. 53-57; Interview Scharbach, Z. 115-121.

<sup>331</sup> Vgl. Interview May, Z. 74-77, 201-214; Interview Scharbach, Z. 60-67.

zeibeamtinnen und Beamten sich auch in ihrem Dienst fühlen. Also so ganz persönliche, soziale Komponenten. Die interessieren die Bevölkerung halt auch.“<sup>332</sup>

Nicht nur bei Großlagen, auch im täglichen Dienst habe sich die Information, die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in Sozialen Netzwerken, wie z. B. dem Facebook-Auftritt der Polizei, ausgezeichnet – so auch die Ergebnisse einer Evaluation.<sup>333</sup> Es sei eine „[...] deutliche Verbesserung [...], dass wir unmittelbar unsere Informationen der Bevölkerung zur Verfügung stellen und nicht erst über Medien, die auch wieder filtern, die auch wieder eigene Gedanken rein bringen.“<sup>334</sup>

Ein weiteres Feld „unechter“ Teilhabe sei die Einbeziehung des Bürgers in die Nach- und Aufbereitung polizeilicher Einsatzmaßnahmen. So halten Feltes und Hofmann-Göttig auch ein funktionierendes Beschwerdewesen bzw. polizeiliche Bürgerbeauftragte für eine Form von Bürgerbeteiligung.<sup>335</sup> „[...] für das demokratische Gemeinwesen im Sinne von, ja, Beschwerden gegen die Polizei. Oder Konflikte zwischen Polizei und Bürger können dort entsprechend aufgearbeitet werden.“<sup>336</sup> Nanz hingegen macht deutlich, derartige Instrumente seien eher „[...] Kummerkasten oder Beschwerdemöglichkeit, die sicherlich ihren Platz haben aber auch keine Beteiligung sind.“<sup>337</sup>

Ebenfalls auf der Intensitätsebene „Information“ stehen Fußstreifen, für die Interviewpartner Feltes und Hofmann-Göttig Symbol einer ansprechbaren, nahbaren Bürgerpolizei,<sup>338</sup> und damit Symbol für die Chance, die auch „unechte“ Verfahren für eine „echte“ Bürgerbeteiligung bieten.

## 6.2 Notwendigkeit einer polizeilichen Bürgerbeteiligung

### 6.2.1 Grenzen und Risiken

Schon theoretisch wurde die Beschränkung des Beteiligungsspektrums für die Verwaltung aufgrund ihres hoheitlichen Tätigwerdens als zweckmäßig befunden.<sup>339</sup> Auch Nanz bestätigt, dass „[...] die letzte Form, die Mitentscheidung [...] sehr selten [ist]. [...] In Deutschland [...] [gibt es] zu einem ganz geringen Teil wirklich Mitentscheidungen [...]. Aber die gängigste Form, da geht es wirklich

---

<sup>332</sup> Interview May, Z. 67-69.

<sup>333</sup> Vgl. ebd., Z. 86-94.

<sup>334</sup> Ebd., Z. 78-80.

<sup>335</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 30-32; Interview Hofmann-Göttig, Z. 31ff, 160ff.

<sup>336</sup> Interview Feltes, Z. 30-32.

<sup>337</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 354-355.

<sup>338</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 368-376; Interview Hofmann-Göttig, Z. 97f, 441ff.

<sup>339</sup> Vgl. Kapitel 2.1.

um Beratung und Konsultation.<sup>340</sup> Dies gelte insbesondere für die Polizei. Hier sei eine Mitentscheidung eher auszuschließen. Vielmehr stehe die Konsultation im Vordergrund, z. B. im Bereich der Gefahrenabwehr.<sup>341</sup>

Auf die Frage nach den Grenzen einer polizeilichen Bürgerbeteiligung nennen in diesem Sinne alle Experten ausnahmslos die Bindung der Polizei an Recht und Gesetz.<sup>342</sup>

„Die Grenzen liegen nun einmal in unserem gesetzlichen Auftrag. [...] Wir können Bürgerbeteiligung nur ganz schwer durchführen, wenn es um gesetzliche Handlungen geht, zu denen wir verpflichtet sind. (.) Da können wir allenfalls informieren.“<sup>343</sup>

„Das heißt, die Polizei kann sich vom Bürger am Ende nicht vorschreiben lassen, was sie macht. (.) Sie kann sich nicht vorschreiben lassen, ob eine Demonstration durchgeführt wird oder nicht. (..) Sondern das ist den Gesetzen vorbehalten und an diesen Gesetzen hat sich die Polizei auszurichten. Was ja nichts damit zu tun hat, dass man jetzt eine möglichst gute Kooperation und ein sehr gutes Einverständnis mit dem Bürger hinzukriegen versucht.“<sup>344</sup>

Diese Grenze berge laut Feltes das Risiko, das Instrument der polizeilichen Bürgerbeteiligung misszuverstehen, „[...] weil die Bürger sich nicht an dem beteiligen können, was die Polizei tut. Das ist rechtlich nicht möglich, ist auch nicht sinnvoll [...]“<sup>345</sup> – vor allem nicht „im Kernbereich polizeilicher Tätigkeit.“<sup>346</sup>

May und Schmitt betonen außerdem strategische und taktische Grenzen:

„Über Kriminalitätsschwerpunkte kann man jetzt schlecht demokratisch abstimmen. [...] gewisse grundsätzliche Fragen, strategische Fragen, die würde ich hier von vorneherein ausschließen. Also ich würde jetzt (.) ungern die Bürger daran beteiligen wollen, wie wir den islamistischen Terrorismus bekämpfen [...]“<sup>347</sup>

„Aber an einer ganz bestimmten Stelle muss man sagen, diese Trennlinie zwischen linker und rechter Seite [zwischen den Demonstrationsteilneh-

---

<sup>340</sup> Interview Nanz, Z. 65-69.

<sup>341</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 180-187.

<sup>342</sup> Antworten zu Hypothese 2, Leitfrage 2 des Interviewleitfadens in Anlage V. Vgl. Interview Feltes, Z. 19-32, 233-234; Interview Hofmann-Göttig, Z. 112-116; Interview Sippel, Z. 474-476; Interview Scharbach, Z. 293-298.

<sup>343</sup> Interview Schmitt, Z. 218ff.

<sup>344</sup> Interview Scharbach, Z. 293-298.

<sup>345</sup> Interview Feltes, Z. 19f.

<sup>346</sup> Ebd., Z. 59.

<sup>347</sup> Interview May, Z. 163-172.

mern, Anm. d. Verf.], die muss ganz einfach aufrechterhalten werden. Da können wir auch nicht weiter diskutieren.“<sup>348</sup>

Wenn es auch „gewisse Themen [gibt], die wären schon eher schwer“<sup>349</sup>, eröffne sich bei Berücksichtigung rechtlicher, strategischer und taktischer Grenzen doch ein weiter Spielraum für Bürgerbeteiligung.<sup>350</sup> „Aber bis dahin haben wir alle Möglichkeiten den Bürger zu beteiligen.“<sup>351</sup> Sippel ergänzt positiv:

„Ich würde da erstmal umgekehrt ran gehen und fragen, was gibt es denn überhaupt für Möglichkeiten, was ist sinnreich, bevor ich eine Grenze ziehen würde. [...] Wo gibt es Felder und Möglichkeiten der Kommunikation und des Austauschs und der Beteiligung?“<sup>352</sup>

Die von den Interviewten, insbesondere den externen Gesprächspartnern punktuell thematisierten Risiken entsprechen, wenn auch nicht alle Details erwähnt wurden, den theoretischen Inhalten der Kapitel 2.3 und 4.1.2. Sie beziehen sich insbesondere auf die Art und Weise der Planung und Durchführung.

So sei die sozialstrukturelle Ungleichheit in Teilhabeverfahren ein bedeutender Faktor: „Das heißt, dass der normative Kern der Demokratie, die politische Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger, immer mehr untergraben wird, weil sich größere Teile der Bevölkerung aus unterschiedlichen Gründen an diesen Beteiligungsverfahren nicht beteiligen. Das heißt also, dass diese Verfahren, genauso wie übrigens auch Wahlen, sozial selektiv sind.“<sup>353</sup> Auch die Gefahr von Scheinbeteiligungen wird mehrfach thematisiert.<sup>354</sup> „Es ist ein wesentlicher Punkt der Vertrauensbildung, dass es sich nicht um eine symbolische Beteiligung handelt, wo die Ereignisse in die Schublade geschoben werden, keine Praxisrelevanz haben und keinen Menschen interessieren.“<sup>355</sup>

Nicht unerhebliche Risiken werden überdies in „[...] Vereinnahmungstendenzen oder Instrumentalisierung“<sup>356</sup> gesehen. „Daher heißt Bürgerbeteiligung unter keinen Umständen, jeder artikulare Bewegung hinterher zu rennen, (..) sondern heißt zunächst einmal (.), sich mit diesen auch auseinander zu setzen. [...] Aber

---

<sup>348</sup> Interview Schmitt, Z. 249-250.

<sup>349</sup> Interview May, Z. 164.

<sup>350</sup> Vgl. Interview May, Z. 163ff; Interview Schmitt, Z. 235f.

<sup>351</sup> Interview Schmitt, Z. 235f.

<sup>352</sup> Interview Sippel, Z. 195-203.

<sup>353</sup> Ebd., Z. 96-100.

<sup>354</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 334f; Interview Nanz, Z. 290ff, 470-474.

<sup>355</sup> Interview Sippel, Z. 379-382.

<sup>356</sup> Interview Schmitt, Z. 163f.

nicht, sich anzupassen. Das erwarte ich von der Polizei auch nicht. Ganz im Gegenteil. [...] Polizei hat ihre Aufgaben zu vertreten [...].<sup>357</sup>

Ein weiterer Faktor seien knappe finanzielle und personelle Ressourcen, die an der Durchführung zeit- und kostenintensiver Verfahren hinderten, wie auch an der anschließenden wissenschaftlichen Evaluation einzelner Verfahren.<sup>358</sup>

Aufmerksamkeit sei zudem geboten, in Zeiten knapper Ressourcen bei gleichzeitig vielfältigen und teils steigenden Herausforderungen und Anforderungen, die richtigen Schwerpunkte zu setzen.<sup>359</sup> Nicht in allen Bereichen müsse die Polizei alleine agieren. Beispielsweise handele es sich gerade bei der Gefahrenabwehr um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, in der keine alleinige Verantwortung der Polizei bestehe. Im Gegenteil, die Polizei sei nur einer von mehreren Akteuren im Bereich der Inneren Sicherheit, Kooperationen und Netzwerkbildung daher auch in Punkto Bürgerbeteiligung sinnvoll und nötig.<sup>360</sup> „Also es muss nicht die Polizei allein stemmen. [...] man erwirbt sich auch das Vertrauen, indem z. B. die Polizei in Kooperation geht mit vertrauenswürdigen anderen Akteuren.“<sup>361</sup>

Auch die Beteiligungskultur sei ein potentieller Risikofaktor. Es brauche eine entsprechende ehrliche und ernst gemeinte Haltung, sonst sei die Teilhabe unwirksam.<sup>362</sup> Wie schon theoretisch in Kapitel 4.1.2 festgestellt, wies auch Schmitt auf ein Risiko für die interne Atmosphäre hin, „[...] wenn es uns nicht gelingt zu erklären, was wir damit [mit Bürgerbeteiligung, Anm. d. Verf.] wollen, haben wir ein Risiko für diesen Prozess [...] wenn die Leute klassisch nach dem Motto urteilen, was sollen wir sonst noch alles machen [...].“<sup>363</sup>

Zusammenfassend darf konstatiert werden, dass misslungene Beteiligungsverfahren das Risiko nachlassenden Interesses, einer Frustration des Bürgers bis hin zu einem Vertrauensverlust bergen würden.<sup>364</sup>

„Weil nichts ist schlimmer als schlecht gemachte Bürgerbeteiligung. Da gibt es aktuell neue Untersuchungen, die das noch einmal bestätigen, dass Vertrauen zerstört wird und die Unzufriedenheit mit der Demokratie und den

---

<sup>357</sup> Interview Hofmann-Göttig, Z. 272-280.

<sup>358</sup> Vgl. Interview Hofmann-Göttig, Z. 382-385; Interview Schmitt, Z. 192f, 554f.

<sup>359</sup> Vgl. Interview Hofmann-Göttig, Z. 67; Interview Scharbach, Z. 374f.

<sup>360</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 198f, 290-297; Interview Feltes, Z. 75-79, 86-98; Interview Schmitt, Z. 285-289, 294-297, 300-304.

<sup>361</sup> Interview Nanz, Z. 293f.

<sup>362</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 108-110, 110-114; Interview Sippel, Z. 371-374.

<sup>363</sup> Interview Schmitt, Z. 534ff.

<sup>364</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 334f; Interview Nanz, Z. 470-472; Interview Sippel, Z. 379-382.

repräsentativen Institutionen zunimmt [...].<sup>365</sup>

## 6.2.2 Chancen

Die Experten äußerten im Rahmen des Interviews vielfältige Chancen einer polizeilichen Bürgerbeteiligung.<sup>366</sup> Der Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit wegen sind diese in Anlehnung an Kapitel 4.1.3 für die polizeilichen Aufgaben, ihre Rolle und ihr Selbstverständnis sowie die externen Bedürfnisse beschrieben.<sup>367</sup>

### 6.2.2.1 Polizeiliche Aufgaben

Die empirischen Ergebnisse bestätigten die theoretische Feststellung, dass gelungene Teilhabeverfahren die polizeilichen Aufgaben in ihrer Gänze bereichern könnten.<sup>368</sup>

Im Bereich der polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit sei hierfür der Erfolg der Fahrradfahraktion der Polizeiinspektion Frankenthal beispielgebend, in der gute Anregungen der Bevölkerung zu den Unfallhäufungspunkten und Gefahrenstellen aufgenommen wurden.<sup>369</sup> „Also das was in Frankenthal bspw. gemacht worden ist, ist einfach so nachvollziehbar und erfolgreich. (..) Dass man da überhaupt nicht dagegen sein kann [...] weil das ist einfach so gut und ist von den Leuten auch so toll angenommen wurde.“<sup>370</sup>

Auch im Rahmen von Einsatzlagen könne eine Beteiligung durchaus von Vorteil sein – sogar im Demonstrationsgeschehen, einem rechtlich und taktisch herausfordernden Einsatz zur Gewährleistung und zum Schutz der Versammlungsfreiheit. Man könne die eigene Vorgehensweise erklären, die Intention des Bürgers erfahren, die Kommunikation verbessern und damit für mehr Verständnis und Kooperation sorgen,<sup>371</sup> aber auch gemeinsam Handlungsalternativen erarbeiten, z. B. „[...] Ersatzmaßnahmen. [...] Wo richte ich Durchlassstellen ein? Brauche ich einen Bus-Pendeldienst bei ganz bestimmten Bereichen? [...] Da kann ich natürlich ein Stück weit schon kommunizieren. [...] Da muss ich auch den Bürger be-

---

<sup>365</sup> Interview Sippel, Z. 589-593.

<sup>366</sup> Vgl. insbesondere Antworten zu Hypothese 2, Leitfrage 1, aber auch Antworten im Rahmen der Hypothese 1, Leitfrage 3 sowie Hypothese 3, Leitfrage 2 des Interviewleitfadens in Anlage V.

<sup>367</sup> Vgl. Unterkategorien zu Ziffer 2.4 im endgültigen Kategoriensystem, Anlage VIII, sowie entsprechende Codierungen in MAXQDA, Anlage IX, Auswertung mit MAXQDA 11.

<sup>368</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 288-290; Interview Hofmann-Göttig, Z. 184-189; Interview Sippel, Z. 206-209; Kapitel 1.2, 4.1.3.

<sup>369</sup> Vgl. Interview Scharbach, Z. 103-107; Interview Schmitt, Z. 115-126.

<sup>370</sup> Interview Scharbach, Z. 539-542.

<sup>371</sup> Vgl. Interview May, Z. 190-192; Interview Scharbach, Z. 63-67, 375-379; Interview Schmitt, Z. 255ff; Interview Sippel, Z. 244-256.

teiligen.<sup>372</sup>

Nach Ansicht von Feltes und Hofmann-Göttig eröffnen sich auch in der Nachbereitung von Einsätzen Chancen für ein verbessertes Konfliktmanagement.<sup>373</sup>

„Und diese Probleme sind extrem wichtig, weil, Führungslehre, zweite Stunde: Eine falsche Maßnahme und ein falsches Wort eines Polizeibeamten löscht hundert oder tausend positive Aktionen und positive Äußerungen bei Polizeibeamten aus, weil beim Bürger das Negative hängen bleibt.“<sup>374</sup>

Schwerpunkt der Teilhabemöglichkeiten und damit die größten Chancen einer Bürgerbeteiligung liegen nach der Ansicht der Befragten klar in der Prävention.<sup>375</sup>

Hier ist bereits die Mehrzahl der Informations-, der „unechten“ Teilhabeverfahren etabliert, hier sind die Bürger „Experten vor Ort“<sup>376</sup>. „Bei der Benennung von Problemen im Gemeinwesen, mit denen sich auch die Polizei beschäftigen soll.

Da ist Bürgerbeteiligung sinnvoll.“<sup>377</sup> Nur mit Hilfe des Bürgers könne die Polizei das Dunkelfeld erhellen und die Kriminalitätsfurcht in Erfahrung bringen.<sup>378</sup> „An-

ders formuliert, wir dürfen nie den Fehler machen, aufgrund des Hellfeldes zurückzuschließen, wo denn tatsächlich die Probleme in der regionalen Kriminalitätsstruktur liegen. Die können irgendwo ganz, ganz anders liegen.“<sup>379</sup> Eine Teilhabe im Themenfeld der Prävention könne auf örtlicher Ebene sogar die Chance einer Integration von Minderheiten bieten, bis hin zu möglicherweise positiven Effekten in Hinblick auf die Verringerung von Terrorismusgefahren:<sup>380</sup>

„Ich glaube, gerade auf so einer Stadtteil-Ebene, wo es vielleicht wirklich ganz unterschiedliche (..) Herkünfte [...] gibt, könnte das wirklich sinnvoll sein, damit die Leute nicht noch mehr in die Segregation, noch mehr in die Vereinzelung oder in unterschiedliche Gruppen, auch religiöse Gruppen möglicherweise, rutschen.“<sup>381</sup>

Aufgrund hoher rechtlicher Hürden z. B. aus dem Datenschutz- oder Strafprozessrecht, erachten die Experten eine Bürgerbeteiligung im Bereich der Strafverfolgung als eher schwierig. Hier gäbe es „[...] keinen Spielraum der Gestaltung oder

---

<sup>372</sup> Interview Schmitt, Z. 244-248.

<sup>373</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 19-32, 269-278; Interview Hofmann-Göttig, Z. 312f.

<sup>374</sup> Interview Feltes, Z. 272-275.

<sup>375</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 57-59, 75-79; Interview Nanz, Z. 267-269; Interview Scharbach, Z. 142-144, 318-323; Interview Schmitt, Z. 283f.

<sup>376</sup> Interview Schmitt, Z. 224.

<sup>377</sup> Interview Feltes, Z. 57-59.

<sup>378</sup> Vgl. Interview Schmitt, Z. 307-324.

<sup>379</sup> Ebd., Z. 314-316.

<sup>380</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 192-199; Interview Scharbach, Z. 380-389.

<sup>381</sup> Interview Nanz, Z. 192-196.

der Entscheidung. Da geht es ja nur darum Informationen weiterzugeben.“<sup>382</sup> Jedoch böten gelungene Teilhabeverfahren zumindest mittelbar Chancen für die Strafverfolgung,<sup>383</sup> da „[...] der Kontakt besser wird [...] und auch die Informationen, die an die Polizei gelangen, besser werden.“<sup>384</sup>

Diese sich aus erfolgreichen Teilhabeverfahren mittelbar ergebenden Chancen gelten selbstredend nicht nur für die Strafverfolgung, sondern für den Erfolg der polizeilichen Arbeit insgesamt, denn „[...] wir [sind] ohne den Bürger ja völlig blind [...]“.<sup>385</sup> Nur in Kooperation mit dem Bürger könne man die aktuellen Herausforderungen bewältigen.<sup>386</sup>

Überdies könnten sich sogar Chancen auftun in Themenbereichen, die bislang weder theoretisch noch empirisch bedacht wurden: „Wenn sie die Bürgerinnen und Bürger beteiligen, versammeln sich ganz viele unterschiedliche Perspektiven. Da kommen unglaublich viele Ideen und Vorschläge, was man da machen könnte. Ob das dann Praxis wird, ist nochmal eine andere Frage.“<sup>387</sup>

#### 6.2.2.2 Externe Bedürfnisse

Neben den Chancen für die polizeiliche Aufgabenerfüllung sehen die Experten auch den Vorteil für den Bürger. Der Bürger erhalte die Gelegenheit der Mitwirkung an ihn interessierenden und betreffenden Themen,<sup>388</sup> tatsächlich in einen „gemeinsamen Diskussions- und Aushandlungsprozess auf Augenhöhe eingebunden [...] [zu werden und] sich gleichberechtigt mit [...] Vorschlägen, Wünschen und Ideen dort einbringen [zu] können.“<sup>389</sup>

Interessant ist, dass die Interviewpartner neben dieser tatsächlichen „echten“ Teilhabe die Bedürfnisse des Bürgers primär auf der Informationsebene verorten. Sie hätten den Wunsch nach mehr Transparenz, Information und Nähe zur Polizei.<sup>390</sup>

„Die Bürger haben eine andere Erwartungshaltung, auch die jüngere Generation. (..) Sie erwarten ganz einfach, dass mehr erklärt wird. Die Menschen bei uns wollen verstehen, (..) warum eine Organisation Polizei so handelt, wie sie handelt. (..) Und das denke ich, kann ich mit dem Instrument der

---

<sup>382</sup> Ebd., Z. 312ff.

<sup>383</sup> Vgl. Interview Scharbach, Z. 140-142.

<sup>384</sup> Interview Feltes, Z. 212ff.

<sup>385</sup> Interview Scharbach, Z. 97f.

<sup>386</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 265f.

<sup>387</sup> Interview Sippel, Z. 451ff.

<sup>388</sup> Vgl. u. a. Interview Feltes, Z. 109-112; Interview Schmitt, Z. 98-101; Interview Sippel, Z. 435f. In diesem Sinne ist das Kapitel 6.3.2 den Interessen des Bürgers gewidmet.

<sup>389</sup> Interview Sippel, Z. 174-176.

<sup>390</sup> Vgl. Interview Hofmann-Göttig, Z. 69-75; Interview Sippel, Z. 278-290.

Bürgerbeteiligung sehr gut rüber bringen.<sup>391</sup>

„Die Bürger wünschen sich viel mehr Kommunikation mit der Polizei. Und wenn Sie nach Frankreich oder Italien gehen, sehen Sie häufiger Polizeibeamte im Café sitzen, einen Kaffee schlürfen und mit Bürgern reden. [...] Das tut er [der deutsche Polizeibeamte, Anm. d. Verf.] schon mal nicht. [...] Weil man dann das Gefühl hat, es ist ja nicht mehr Dienst. Wobei sie natürlich im Dienst sind, auch wenn sie zu McDonalds gehen.“<sup>392</sup>

Schon im einfachen Dialog mit der Polizei, unabhängig von der Erfüllung „echter“ Beteiligungsmerkmale, würden die Bürger sicher viele Dinge benennen, die sie im Alltag dulden, aber grundsätzlich gerne ändern würden – bis hin zur „[...] Gefahr, dass dann irgendwann, Stichwort Pegida, das Fass überläuft und aus vielen kleinen Unzufriedenheiten des Alltags eine große Revolte wird [...].“<sup>393</sup>

Dieses Zitat weist auf die enge Verwobenheit der Bedürfnisse des Bürgers mit den Bedürfnissen der Polizei hin – mit der Konsequenz, dass Teilhabe die Chance bietet, die Bedürfnisse beider „Seiten“ gleichermaßen zu erfüllen. So verdeutlicht Sippel: „Die Probleme, die Ihnen als Polizei auf den Nägeln brennen, die werden auch den Bürgerinnen und Bürgern mehr oder weniger auf den Nägeln brennen. Da gibt es ein Zusammenspiel, da bin ich sicher.“<sup>394</sup>

### 6.2.2.3 Polizeiliche Rolle und Selbstverständnis

Der Wunsch nach mehr Nähe und Kommunikation mit der Polizei bietet zugleich die Chance der Intensivierung und Fortentwicklung ihrer Rolle als Bürgerpolizei.

„Wenn ich jetzt mal zurückdenke, dann habe ich noch nie einen Polizisten wahrgenommen, der von mir etwas positiv, konstruktiv oder partnerschaftlich gewollt hätte. Die Polizei habe ich immer nur als Exekutivorgan erfahren.“<sup>395</sup>

Eine Wahrnehmung der Polizei als menschlicher, persönlicher und kooperativer Partner<sup>396</sup> könnte auch ein respekt- und verständnisvolleres Miteinander fördern und beispielsweise positive Auswirkungen auf das Phänomen Gewalt gegen Polizeibeamte haben.<sup>397</sup> Insgesamt könnte dies zu einer steigenden Akzeptanz hoheit-

---

<sup>391</sup> Interview Schmitt, Z. 270-274.

<sup>392</sup> Interview Feltes, Z. 151-158.

<sup>393</sup> Ebd., Z. 344-348.

<sup>394</sup> Interview Sippel, Z. 462ff.

<sup>395</sup> Ebd., Z. 292-294.

<sup>396</sup> Vgl. Interview Sippel, Z. 286-290.

<sup>397</sup> Vgl. Interview May, Z. 203-211.

licher Maßnahmen, insbesondere auch von Grundrechtseingriffen, führen, so „[...] dass die Bevölkerung es nicht als Willkür empfindet oder als maßlos, sondern erkennt, dass gerade die Angemessenheit von Zweck, auch von dem Ziel (..) zum polizeilichen Grundprinzip gehört.“<sup>398</sup>

In Zeiten, in denen auch politisch der Wille bestehe, „[...] das Verhältnis Staat-Gesellschaft zu ändern“<sup>399</sup>, könne sich so auch das Verhältnis Polizei-Bürger ändern.<sup>400</sup>

Im Fazit überwiegen die Chancen einer polizeilichen Bürgerbeteiligung, wie auch theoretisch unter 4.1.3 festgestellt,

„Ich fände es wichtig und ausgesprochen begrüßenswert, wenn die Polizei sich in Sachen Beteiligung öffnen würde und die Kompetenzen, die Ideen und die Vorschläge der Bevölkerung systematisch erheben und dann auch für die polizeiliche Arbeit und die polizeiliche Praxis nutzen würde.“<sup>401</sup>

„Bürgerbeteiligung ist konstituierendes Merkmal einer Bürgerpolizei. (...) Wenn ich die Philosophie einer Bürgerpolizei ernst nehme, (..) dann muss ich den Bürger auch beteiligen. (...) Anders formuliert. Wenn wir als Polizei dorthin gehören, wo wir hin sollten, nämlich mitten in die Bevölkerung, dann muss ich den Bürger ernst nehmen.“<sup>402</sup>

## 6.3 Prozess

### 6.3.1 Erfolgsfaktoren

In Anlehnung an die theoretischen Abhandlungen unter 2.4.1 gilt nach den Antworten der Experten auch hier: Eine Teilhabe gelingt, wenn sie die Erfolgsfaktoren berücksichtigt – dann sind die Risiken minimiert, die Grenzen transparent und akzeptiert.<sup>403</sup> In diesem Bewusstsein heben die Experten insbesondere die anschließenden, auch bereits theoretisch entwickelten Erfolgsfaktoren hervor.<sup>404</sup>

Zu Beginn eines jeden Verfahrens müssen das Ziel, der Gegenstand der Beteiligung, sowie die Rahmenbedingungen, die Möglichkeiten und Grenzen der tat-

---

<sup>398</sup> Interview Hofmann-Göttig, Z. 117ff.

<sup>399</sup> Interview Nanz, Z. 262.

<sup>400</sup> Ebd., Z. 261-264.

<sup>401</sup> Interview Sippel, Z. 206-209.

<sup>402</sup> Interview Schmitt, Z. 258-262.

<sup>403</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 574f; Interview Schmitt, Z. 162-171; Interview Sippel, Z. 587ff.

<sup>404</sup> Antworten zu Hypothese 3, Leitfragen 8, 9, 11 sowie in Teilen zu Hypothese 1, Leitfrage 3 des Interviewleitfadens in Anlage V.

sächlichen Einflussnahme, festgelegt und allen Beteiligten bekannt sein.<sup>405</sup> Erforderlich sei das Vorhandensein eines tatsächlichen Spielraums für die Bürger, eine Einflussmöglichkeit, die auch ernst genommen wird.<sup>406</sup> Daher sollten polizeiliche Verantwortungsträger mit tatsächlicher Entscheidungskompetenz einbezogen bzw. im Optimalfall anwesend sein.<sup>407</sup> Andernfalls bestehe die Gefahr eines nachlassenden Interesses, wie Feltes am Beispiel der Kommunalen Kriminalprävention verdeutlicht: „Wenn [...] die Bürger merken, es ist ein reines Plauschkänzchen [...] wo nichts umgesetzt wird, dann lässt das Interesse nach. Und dann kann ich auch nicht erwarten, dass die Polizei in anderen Bereichen, wo sie den Bürger braucht, auf sie zurückgreifen darf.“<sup>408</sup>

Mobilisiert werden könnten die Bürger durch sie interessierende Themen, insbesondere solche, die die eigene Lebenswirklichkeit, ihren sozialen Nahraum betreffen.<sup>409</sup>

Von besonderer Bedeutung sei zudem das Vertrauen in die einladende Institution. Unabhängig davon, dass die Polizei „[...] eine der angesehensten Institutionen, die wir überhaupt haben in der Bundesrepublik Deutschland [...]“<sup>410</sup> sei, könne es weiter, z. B. durch Kooperationen mit vertrauenswürdigen Partnern, gesteigert werden. Entscheidend sei aber vor allem auch die zielgruppenorientierte Art und Weise der Einladung.<sup>411</sup> „Meine Erfahrung ist, es kommt darauf an, wie man einlädt und wer einlädt. (...) Deswegen ist es immer gut in Kooperation zu gehen. [...] Es ist also immer gut, wenn man jemanden hat, der Vertrauen genießt.“<sup>412</sup>

Als bedeutenden Erfolgsfaktor heben insbesondere Nanz und Sippel mehrfach die Beteiligungskultur hervor:<sup>413</sup> „[...] meine Erfahrung ist, dass Beteiligung auch dann nur wirklich wirksam ist, (...) wenn es sowas wie eine Partizipationskultur bereits gibt.“<sup>414</sup>

Zum Abschluss des Verfahrens sei eine Rückmeldung, ein Feedback an die Beteiligten unerlässlich.<sup>415</sup> Aber auch eine Anerkennung und Wertschätzung des Ein-

---

<sup>405</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 290ff, 470-474; Interview Sippel, Z. 476-484.

<sup>406</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 330-336; Interview Nanz, Z. 108-110, 276-277, 290-292; Interview Sippel, Z. 593-595, 597-604.

<sup>407</sup> Vgl. Interview Hofmann-Göttig, Z. 207-212; Interview Feltes, Z. 400f; Interview Nanz, Z. 167-171.

<sup>408</sup> Interview Feltes, Z. 333-336.

<sup>409</sup> Vgl. Interview Hofmann-Göttig, Z. 260-261; Interview May, Z. 355-362; Interview Sippel, Z. 278-281, 301-303, 433-439.

<sup>410</sup> Interview Hofmann-Göttig, Z. 71f.

<sup>411</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 290-297, 368-377; Interview Schmitt, Z. 150-156; Interview Sippel, Z. 278-281.

<sup>412</sup> Interview Nanz, Z. 370-376.

<sup>413</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 108-114; Interview Sippel, Z. 371-374.

<sup>414</sup> Interview Nanz, Z. 110f.

<sup>415</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 330-332; Interview Nanz, Z. 472-474; Interview Schmitt, Z. 103-104; Interview Sippel, Z.

bringens der Bürger seitens der Polizei.<sup>416</sup>

Die Mehrzahl der Experten pointiert die große Bedeutung der professionellen Durchführung eines Verfahrens,<sup>417</sup> wobei das Augenmerk vor allem auf der Hinzuziehung externen Sachverständigen,<sup>418</sup> aber auch auf der Etablierung interner Profession liegt.<sup>419</sup> Neben der Durchführung gilt auch die Wirksamkeitsüberprüfung in Form einer Evaluation als Erfolgsfaktor für zukünftige Prozesse.<sup>420</sup>

Im Ergebnis stehen die Erfolgsfaktoren dafür, dass man „[...] Bürgerbeteiligung nicht einfach so nebenbei machen [kann], sondern man muss gut drüber nachdenken: Was möchte man, wer soll beteiligt werden, worum soll es gehen und was passiert anschließend mit den Ergebnissen? [...] es ist wichtig, dass man darauf achtet, die Professionalität und die gut gemachte Bürgerbeteiligung sicher zu stellen.“<sup>421</sup>

Da sowohl ein bestehendes Interesse als auch das Vorhandensein einer Beteiligungskultur die interne und externe Motivierung bzw. Mobilisierung fördert,<sup>422</sup> dürften gerade diese Faktoren bei ersten Projekten, ersten Schritten auf dem Weg zu einer Etablierung von Teilhabeverfahren, wesentlich sein. Demgemäß standen sie nicht nur theoretisch, sondern nunmehr auch empirisch in den nachfolgenden Kapiteln 6.3.2 und 6.5 im Fokus.<sup>423</sup>

### 6.3.2 Themenbereiche – Interessen der Bürger

Zu den interessierenden Themenbereichen befragt<sup>424</sup> erklärte May einleitend: „Ich glaube, es gibt ganz ganz viele Themen. Ich würde jetzt gar nicht so sagen, bei dem Thema Straßenverkehr oder Verkehrssicherheitsarbeit ist das Interesse größer als bei der Kriminalitätsbekämpfung. Ich würde schon sagen, [...] alle Themen, die die Polizei bedient, ob das die Gefahrenabwehr, der Einsatz im täglichen Dienst ist. Aber natürlich auch der Großeinsatz, der Sondereinsatz bei Fußballspielen oder anderen Dingen. Kriminalitätsbekämpfung, Verkehrssicherheitsar-

---

198f; 377-382.

<sup>416</sup> Vgl. Interview Scharbach, Z. 408-417.

<sup>417</sup> Vgl. Interview May, Z. 227-229, 231-236, 238-243; Interview Nanz, Z. 46-53, 415-424, 574f; Interview Schmitt, Z. 162-171; Interview Sippel, Z. 587-590.

<sup>418</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 46-49, 415ff; Interview Sippel, Z. 587-590, 602ff.

<sup>419</sup> Vgl. Interview Schmitt, Z. 148ff, 157-193.

<sup>420</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 503ff; Interview Sippel, Z. 540ff.

<sup>421</sup> Interview Sippel, Z. 597-604.

<sup>422</sup> Vgl. Kapitel 2.4.1, 3.2, 4.2.

<sup>423</sup> Die übrigen, selbstredend gleichfalls bedeutsamen und unerlässlichen Erfolgsfaktoren, beziehen sich eher auf die konkrete Durchführung einzelner Verfahren. Da der explorative Untersuchungsgegenstand die Prüfung der Geeignetheit einzelner Methoden nicht vorsieht und das jeweils geeignete Verfahren für den Einzelfall gefunden werden muss, wurde diesbezüglich auf eine weitergehende Untersuchung verzichtet. Vgl. Kapitel 2.4.1, 2.4.2, 6.2 und 6.3.1.

<sup>424</sup> Antworten zu Hypothese 3, Leitfrage 1 des Interviewleitfadens in Anlage V.

beit.<sup>425</sup> Auch Scharbach nimmt ein allgemeines Interesse der Bevölkerung an der Polizeiarbeit insgesamt an,<sup>426</sup> hebt jedoch die Strafverfolgung und Gefahrenabwehr hervor: „Also Punkt eins, glaube ich, ist nach wie vor die Strafverfolgung. (...) Dann, wenn Verbrechen passieren (...) will der Bürger einen möglichst optimalen Schutz haben. Der besteht einmal in der Strafverfolgung. Und zweitens halt eben auch in dem Versuch, Straftaten zu verhindern. Also das ist von ganz großem Interesse. Spiegelt sich ja auch in der Medienlandschaft, wo was berichtet wird. Spiegelt sich in der Beliebtheit von Krimiserien.“<sup>427</sup>

In der Kriminalitätsbekämpfung, speziell in der Gefahrenabwehr, sehen ausnahmslos alle Interviewpartner den primären interessierenden Themenbereich.<sup>428</sup>

„Für alles, was die Kommunale Kriminalprävention betrifft.“<sup>429</sup>

„[...] dieser Bereich Gefahren, Ordnungsstörungen. Was man in den kriminalpräventiven Räten versucht ein bisschen institutionalisiert abzubilden.“<sup>430</sup>

„[...] Thema Sicherheit, Ordnung, Sauberkeit.“<sup>431</sup>

Dieser Themenbereich sei, so Schmitt, eng verwoben mit der Verkehrssicherheitsarbeit, auch, weil die Polizei sowohl in der Kriminal- als auch in der Verkehrsprävention nicht alleiniger Akteur sei.<sup>432</sup> Die Verkehrssicherheitsarbeit benennen vor allem die internen Experten auf die Frage nach den Interessen:

„Der [...] Straßenverkehr. Der natürlich, wenn man selbst erwischt wird, nicht besonders beliebt ist. Aber wo man schwache Verkehrsteilnehmer einfach auch schützen muss [...]. Da gibt es ein sehr sehr großes Interesse. Das sieht man an jedem Stammtisch. Jeder ist Verkehrsexperte. [...] auch das Echo, wenn wir denn etwas machen oder bzw. nicht machen. Und es wird ganz regelmäßig von den Bürgern gefordert, dass wir da mehr machen sollten.“<sup>433</sup>

„Jeder ist im Straßenverkehr unterwegs, ob als Fußgänger, Fahrradfahrer, Autofahrer. Das Thema Straßenverkehr und Verkehrssicherheit ist natürlich

---

<sup>425</sup> Interview May, Z. 187-192.

<sup>426</sup> Vgl. Interview Scharbach, Z. 84-86.

<sup>427</sup> Ebd., Z. 355-360.

<sup>428</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 293-296; Interview Hofmann-Göttig, Z. 216-223; Interview May, Z. 261-263; Interview Nanz, Z. 182-187, 192-199; Interview Scharbach, Z. 87-92; Interview Schmitt, Z. 79f, 282-287; Interview Sippel, Z. 228-234.

<sup>429</sup> Interview Feltes, Z. 293-296.

<sup>430</sup> Interview May, Z. 261f.

<sup>431</sup> Interview Schmitt, Z. 283.

<sup>432</sup> Vgl. ebd., Z. 282-287.

<sup>433</sup> Interview Scharbach, Z. 361-367.

eins, wo jeder auch mitreden kann.“<sup>434</sup>

Beispielhaft für das Interesse stünden die hohe Beteiligung und die hohe Resonanz auf den Blitzmarathon.<sup>435</sup>

Auch die Bewältigung größerer Einsatzlagen sei für den Bürger von Interesse:<sup>436</sup>

„Ich schaue jetzt mal aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger und denke an diejenigen, die sich mit Demonstrationen oder Protesten in die politische Meinungsbildung einbringen.“<sup>437</sup>

Weitere „sonstige“ Themenbereiche könnten z. B. die aktuelle Bewältigung der Herausforderungen der „[...] großen Einwanderungswelle [...] [sein]. Es ist eine gesellschaftliche Anstrengung, eine solche Integrationsleistung zu erbringen [...]. Das sind Normen, die man nicht kennen kann wenn man hierher kommt und deswegen ist es einfach auch klar, dass es zu Konflikten führen wird.“<sup>438</sup> Konflikte, die wiederum das Bürgerinteresse wecken würden.

May sieht daneben auch „[...] die Dinge hinter den (..) ja, hinter diesen harten Daten, die auch interessieren. Wie stellt die Polizei sich auf? Wie fühlen sich die Polizeibeamten? Was sind für die auch so die Rahmenbedingungen?“<sup>439</sup>

Letztlich würden den Bürger die Themen am meisten interessieren, die ihn in seinem Lebensumfeld, in seinem Alltag am meisten beschäftigen und persönlich betreffen. Das könne bei dem einen Fußball, bei dem andere das Thema Einbruch sein. Letztlich müsse man den Bürger als „Experten vor Ort“<sup>440</sup>, als Experten seiner eigenen Interessen und Bedürfnisse daher einfach fragen, in welchen Themenbereichen er eine Teilhabe wünscht und sucht – hierin sind sich alle Experten einig.<sup>441</sup>

„[...] ich muss das Interesse von Seiten des Nutzers bewerten und nicht von meiner Seite aus.“<sup>442</sup>

„Ich denke, es ist wichtig, wenn man über Bürgerbeteiligung nachdenkt, dass man zunächst mal auf die Menschen zugeht und sie befragt. Ihnen die Möglichkeit gibt zu sagen, was ihnen wichtig ist. Also nicht zu spekulieren

---

<sup>434</sup> Interview May, Z. 258-261.

<sup>435</sup> Vgl. Interview May, Z. 55-59; Interview Schmitt, Z. 276-282.

<sup>436</sup> Vgl. Interview May, Z. 190-192; Interview Scharbach, Z. 375-379; Interview Sippel, Z. 244-256.

<sup>437</sup> Interview Sippel, Z. 244-246.

<sup>438</sup> Interview Scharbach, Z. 380-387.

<sup>439</sup> Interview May, Z. 192-194.

<sup>440</sup> Interview Schmitt, Z. 224.

<sup>441</sup> Antworten zu Hypothese 3, Leitfrage 5 des Interviewleitfadens in Anlage V. Vgl. Interview Feltes, Z. 499f; Interview Hofmann-Göttig, Z. 237f, 256ff; Interview May, Z. 42-47, 257-258, 271-276; Interview Nanz, Z. 153f; Interview Schmitt, Z. 76-79, 314-324; Interview Sippel, Z. 211-223, 301-306.

<sup>442</sup> Interview Feltes, Z. 498f.

und darüber nachdenken, sondern sie einfach fragen.“<sup>443</sup>

### 6.3.3 Lokale Orientierung

Auf die Fragen nach einem Interesse für lokale bzw. überregionale Themen sehen alle Experten, entsprechend den theoretischen Vorannahmen aus Kapitel 3.2, klar die Notwendigkeit einer lokalen Orientierung.<sup>444</sup>

„Ganz klar regional. Das wissen wir auch aus der Kommunikationsforschung, dass die Bürger sich für das interessieren, was vor ihrer eigenen Tür geschieht.“<sup>445</sup>

„Die lokalen Themen liegen den Bürgerinnen und Bürgern erfahrungsgemäß näher, alle Themen, die ihnen unmittelbar in ihrem sozialen Nahraum unterkommen. Das sind die Themen, bei denen sie sich dann in der Regel auch eher beteiligen.“<sup>446</sup>

Nur auf der regionalen Ebene könnten die Ergebnisse auch etwas bewirken.<sup>447</sup> Natürlich gäbe es auch überregionale interessierende polizeiliche Themen, z. B. Cybercrime, jedoch sei hier, sowohl von der Sinnhaftigkeit einer Beteiligung als auch von der Motivation zu einer solchen, eher die Informationsebene zu bedienen denn „echte“ Beteiligungsinstrumente anzubieten.<sup>448</sup>

### 6.3.4 Mobilisierung

Unabhängig eines bestehenden Interesses der Bürger bestätigt sich auch empirisch die Notwendigkeit einer zusätzlichen Mobilisierung.<sup>449</sup>

„Motivation ist ja nicht von vornherein da, sondern die muss ja auch teilweise geschaffen werden. In der heutigen Verfasstheit unserer Gesellschaft kann ich nicht davon ausgehen, dass jemand freiwillig irgendwelche Aufgaben übernimmt. [...] Sondern ich muss dazu motivieren.“<sup>450</sup>

„Die Kunst liegt zunächst einmal darin, den Bürger für Bürgerbeteiligung zu faszinieren.“<sup>451</sup>

---

<sup>443</sup> Interview Sippel, Z. 301ff.

<sup>444</sup> Antworten zu Hypothese 3, Leitfragen 6 und 7 des Interviewleitfadens in Anlage V. Vgl. Interview Feltes, Z. 305-310; Interview May, Z. 109-112, 172f, 181ff; Interview Nanz, Z. 539-542, 546f; Interview Scharbach, Z. 452, 456-461, 472-476, 479-484; Interview Schmitt, Z. 314-320; Interview Sippel, Z. 433-436, 499-508, 513-518.

<sup>445</sup> Interview Feltes, Z. 305f.

<sup>446</sup> Interview Sippel, Z. 499ff.

<sup>447</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 541f.

<sup>448</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 539-542; Interview Scharbach, Z. 479-484; Interview Sippel, Z. 499-508.

<sup>449</sup> Vgl. Kapitel 3.2. Hier zeigte sich die Notwendigkeit einer zusätzlichen Motivierung, da das Vorliegen eines Interesses und einer Betroffenheit allein häufig nicht ausreicht, um die Bürger zu einer Teilhabe zu bewegen.

<sup>450</sup> Interview Feltes, Z. 318-322.

<sup>451</sup> Interview Schmitt, Z. 368.

Eine Aktivierung der Bürger zum “Mitmachen” erscheint aus Sicht aller Experten im Sinne der theoretisch und empirisch erkannten Nutzen, Ziele und Chancen einer Bürgerbeteiligung vorteilhaft. Eine generelle Zufriedenheit, sofern diese sich nicht beteiligen würden, könne nicht unterstellt werden. Dies läge insbesondere daran, dass das Instrument der polizeilichen Bürgerbeteiligung neu sei und keine Erfahrungen vorlägen. „[...] es wird erstmal eine Überraschung sein, wenn die Polizei jetzt Beteiligungsangebote macht. Das heißt, es gibt keine eingespielte Praxis und damit auch keine Mund-zu-Mund-Propaganda [...].“<sup>452</sup> Dieses Zitat steht auch für einen Zusammenhang zwischen einer Mobilisierung, der später detaillierter betrachteten Beteiligungskultur<sup>453</sup> und dem Erfolg polizeilicher Teilhabeverfahren. Die Herausforderung läge vor allem darin, einen guten Start in der Etablierung dieser Prozesse zu finden. Man müsse proaktiv vorgehen, geeignete Aktivierungsmethoden wählen und durchführen, die dann wiederum einen positiven Beteiligungseffekt auslösen, auch in Hinblick auf eine Beteiligungskultur.<sup>454</sup>

### 6.3.5 Methoden

#### 6.3.5.1 Klassische Beteiligungsverfahren

Ziel der Interviews war es, erste Einschätzungen und Ideen im Hinblick auf Teilhabeverfahren zu erlangen, die sich generell für die polizeiliche Anwendung eignen bzw. sogar als Best-Practice-Beispiele andernorts bewährt haben.<sup>455</sup> Nicht jedoch ging es um die Bewertung der Geeignetheit einzelner Verfahren;<sup>456</sup> dies im Sinne der theoretischen Erkenntnis, dass die konkreten Formate „[...] müssen sie ja eh jedes Mal neu konzipieren. Man kann nicht einfach ein Format eins zu eins anwenden.“<sup>457</sup>

Mit Blick auf die Informationsebene als notwendiges Fundament erfolgreicher Beteiligungen nannten sowohl Feltes als auch Hofmann-Göttig Bürgersprechstunden als eine wichtige Methode. Diese sollten, orientiert an den Bedürfnissen der Bürger, auch außerhalb der üblichen Bürozeiten stattfinden. Sinnvoll sei das Angebot einer Sprechstunde durch einen Verantwortungsträger, z. B. den zuständi-

---

<sup>452</sup> Interview Sippel, Z. 363ff.

<sup>453</sup> Vgl. Kapitel 6.5.

<sup>454</sup> Antworten zu Hypothese 3, Leitfragen 4 des Interviewleitfadens in Anlage V. Vgl. Interview Feltes, Z. 318-324, 327-330, 341-348, 355-362; Interview Hofmann-Göttig, Z. 366f; Interview May, Z. 177-183; Interview Nanz, Z. 158-162, 383-386; Interview Scharbach, Z. 408-417; Interview Schmitt, Z. 368-377, 555-564; Interview Sippel, Z. 362-368.

<sup>455</sup> Antworten zu Hypothese 3, Leitfragen 8, 9 und 11 des Interviewleitfadens in Anlage V.

<sup>456</sup> Vgl. Ausführungen in den Kapiteln 2.4.2 und 6.3.1. Die Geeignetheit einzelner potenzieller Verfahren war nicht Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Masterarbeit.

<sup>457</sup> Interview Nanz, Z. 551f.

gen Inspektionsleiter selbst. Dieser erhalte so einen Überblick über die Bedürfnisse der Bürger und habe die Kompetenz, unmittelbar Maßnahmen umzusetzen.<sup>458</sup> Zusätzlich sollten weitere Mittel und Wege des Dialogs mit dem Bürger gefunden bzw. intensiviert werden, wie z. B. Fußstreifen oder das Aufstellen von polizeilichen Informationsständen.<sup>459</sup> Daneben könne auch das Instrument des Bezirksdienstes wiederbelebt bzw. modernisiert werden, beispielsweise analog eines Best-Practice-Beispiels der Metropolitan Police in London. Hier kommunizieren Polizeibeamte über persönliche Accounts in Sozialen Netzwerken, geben Hinweise auch über vermeintliche Banalitäten des Alltagsdienstes und nehmen Anregungen und Hinweise auf.<sup>460</sup> Nicht nur die Schaffung persönlicher Verantwortlichkeiten einzelner Polizeibeamter, sondern auch ganzer Dienstgruppen für bestimmte Aufgabengebiete<sup>461</sup> könne eine größere Nähe und einen größeren Austausch mit den Bürgern initiieren, um der Polizei eine stärkere persönliche Note, ein „Gesicht“ zu geben.<sup>462</sup>

Als weitere konkrete und sich „echten“ Beteiligungsinstrumenten auf konsultativer Ebene annähernden Methoden werden Befragungen von Bürgern, z. B. im Rahmen der „Mobilen Wachen“<sup>463</sup> und Bürgerversammlungen dargelegt, z. B. zum Thema Sicherheit auf lokaler Ebene.<sup>464</sup>

In diesem Kontext erläutert Sippel die „Aktivierende Befragung“<sup>465</sup> als konkrete Methode der sogenannten aufsuchenden Beteiligung. Wenn auch in Deutschland aufgrund fehlender Kompetenzen und Ressourcen noch relativ wenig verbreitet, sei sie doch ein probates Mittel zur Aktivierung und Einbeziehung auch sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen.<sup>466</sup> „Man geht zu den Menschen hin, man klingelt an ihrer Haustür und befragt sie zu ihrem Lebensumfeld. Man fragt sie, was ihnen auf den Nägeln brennt, was sie für wichtig halten. Und dann lädt man sie ein und motiviert sie, sich zu beteiligen und mitzumachen, wenn dann konkrete Maßnahmen zu den jeweiligen Punkten umgesetzt werden. Der Ansatz aufsu-

---

<sup>458</sup> Vgl. Interview Hofmann-Göttig, Z. 199-203, 207-212; Interview Feltes, Z. 394-401; Interview Nanz, Z. 167-171.

<sup>459</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 394-401; Hofmann-Göttig, Z. 441-443; Interview Schmitt, Z. 94-103, 113-116.

<sup>460</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 394-501; Interview May, Z. 298-313; Interview Scharbach, Z. 172ff, 520.

<sup>461</sup> Interview Schmitt, Z. 461-465.

<sup>462</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 449-465; Interview May, Z. 308-313, 316-321; Interview Schmitt, Z. 458-466.

<sup>463</sup> Vgl. Interview Schmitt, Z. 96ff, sowie Erläuterungen in Kapitel 4.3 und 6.1.2. Sofern ein Austausch der Beteiligten auch untereinander Gegenstand der Methode sein sollte, handelt es sich um „echte“ Bürgerbeteiligung.

<sup>464</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 19-25, 122, 187; Interview Sippel, Z. 116f, 301ff; Interview Schmitt, Z. 94-101. Vgl. Erläuterungen zu den einzelnen Methoden in Anlage II.

<sup>465</sup> Interview Sippel, Z. 117.

<sup>466</sup> Vgl. Interview Sippel, Z. 116-120, 127-134, 135-140 sowie Verweis des Experten auf die entsprechenden Kapitel im Methodenhandbuch; vgl. Ley / Weitz (Hrsg.) (2012), S. 9.

chender Beteiligung ist, zu den Menschen hinzugehen und nicht zu erwarten, dass sie von sich aus kommen.<sup>467</sup>

In der nächsten Stufe, der Konsultation mit „echter“ Mitwirkungsmöglichkeit, schlägt Sippel Beteiligungsformate vor, in denen die Bürger sie interessierende und betreffende Themen sowie diesbezügliche Gestaltungsmöglichkeiten offen, ergebnisorientiert und strukturiert erarbeiten können. Dies wäre z. B. eine Zukunftswerkstatt oder eine Bürgerwerkstatt.<sup>468</sup> Wichtig wäre gerade bei solchen Verfahren eine Zufallsauswahl vorzunehmen, um eine soziale Selektivität zu vermeiden.<sup>469</sup>

Ein Verfahren, in dem es bereits um konkrete Problemstellungen ginge, wäre z. B. die Planungszelle. Per Losverfahren ermittelte Gruppen fänden sich auf freiwilliger Basis an vier Tagen zusammen, um Lösungen in Form von Bürgergutachten zu einer bestimmten Fragestellung zu erarbeiten.<sup>470</sup>

Sowohl Sippel als auch insbesondere Nanz empfehlen daneben die Bürgerräte als ein der Planungszelle verwandtes Verfahren und als Best-Practice-Beispiel aus dem österreichischen Vorarlberg.<sup>471</sup> Nanz bezeichnet Vorarlberg, das für Bürgerbeteiligung zuständige „Büro für Zukunftsfragen“, als ihre „wesentliche Informationsquelle“<sup>472</sup> und verweist auf die entsprechende Website.<sup>473</sup>

Dieses im Übrigen auch kostengünstige Beispiel sei gut für erste Verfahren in der Polizei denkbar und habe sich in Vorarlberg seit Einführung im Jahr 2006 sehr bewährt. 12-15 zufällig ausgewählte Bürger nehmen freiwillig an einer andert-halbtägigen, moderierten Veranstaltung teil und generieren meistens offen Problemstellungen sowie entsprechende Anregungen und Empfehlungen. Diese werden z. B. im Rahmen eines Bürger-Cafés öffentlich vorgestellt. Neben der breiten Öffentlichkeit werden hierzu auch gezielt vom Ergebnis interessierte und betroffene Personen eingeladen. Ein anschließender Bürgerratsbericht dokumentiert die Ergebnisse aus beiden Veranstaltungen und wird an Entscheidungsträger weitergeleitet.<sup>474</sup> „Und das ist wirklich erstaunlich, was da [durch die Bürgerräte,

---

<sup>467</sup> Interview Sippel, Z. 135-140.

<sup>468</sup> Vgl. ebd., Z. 301-316. Die einzelnen Beteiligungsformate sind in Anlage II erläutert.

<sup>469</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 380-384; Interview Sippel, Z. 91-114.

<sup>470</sup> Vgl. Interview Sippel, Z. 317-327. Vgl. Erläuterung der Methode in Anlage II.

<sup>471</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 29ff; Interview Sippel, Z. 326f.

<sup>472</sup> Interview Nanz, Z. 29f.

<sup>473</sup> Vgl. ebd., Z. 489-493.

<sup>474</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 446-459, 476-493, 513-515, 550ff, 605-609. Vgl. auch Anlage VII, Interview-Postscript mit Frau Prof. Dr. Patrizia Nanz und dortiger Literaturhinweis; Amt der Vorarlberger Landesregierung (2014), S. 6.

Anm. d. Verf.] rauskommt. Weil die wirklich schnell auf tiefe Ebenen kommen.<sup>475</sup>

Im Ergebnis und zusammenfassend gäbe es „[...] genügend Methoden und Verfahren, die man einsetzen kann. Man muss es nur gut machen.“<sup>476</sup> Auf der Informationsebene besteht die Möglichkeit, bereits bestehende und geeignete Instrumente im Sinne ihres Beitrags zu einer Bürgerbeteiligung wiederzubeleben bzw. neu auszugestalten, seien es Bürgersprechstunden, Fußstreifen oder der Bezirksdienst und so „[...] auch diese gesamte Philosophie nochmal [zu] beleben“<sup>477, 478</sup>.

#### 6.3.5.2 Kommunale Kriminalprävention

Die Kommunale Kriminalprävention könnte, so die Ansicht der Mehrzahl der Experten, tatsächlich eine geeignete Plattform für „echte“ Beteiligungsverfahren bieten.<sup>479</sup> Beispielhaft berichtet Nanz über erfolgreiche Teilhabeverfahren der Polizei in Chicago zum Thema Prävention auf Stadtteilebene im Rahmen des dortigen Community Policing. Dieses Verfahren habe sich vor allem durch eine gelungene Mobilisierung auch bildungsferner Bürger ausgezeichnet. Leider habe es später an der Umsetzung erarbeiteter Ergebnisse aufgrund fehlender Entscheidungsbefugnisse der beteiligten Polizisten gemangelt.<sup>480</sup> Feltes schildert das Aufstellen eines „Polizeicontainers“ in Calw, Nordschwarzwald, im Bereich eines sogenannten Angstraumes. Dies habe zu hoher Bürgerzufriedenheit, zu mehr Bürgernähe und Vertrauen und letztlich nachweisbar zu einem erhöhten Informationsaufkommen geführt.<sup>481</sup> Neben ihm sehen auch Hofmann-Göttig und Schmitt in der Kommunalen Kriminalprävention Potenzial für die kooperative Initiierung von Teilhabeverfahren, da die entsprechenden Akteure auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit an einem Tisch sitzen. Voraussetzung sei jedoch eine wirksame Tätigkeit der Gremien, die leider häufig nicht vorläge.<sup>482</sup> Überdies sei die tatsächliche Bürgerbeteiligung vielfach mangelhaft. Beispielsweise wären in den Räten

---

<sup>475</sup> Interview Nanz, Z. 455f.

<sup>476</sup> Interview Sippel, Z. 337f.

<sup>477</sup> Interview Schmitt, Z. 465f.

<sup>478</sup> Vgl. ebd., Z. 458-466.

<sup>479</sup> Vgl. u. a. Interview Feltes, Z. 60-62; Interview Nanz, Z. 78-83. Konkrete Fragen nach der Kommunalen Kriminalprävention als mögliche Plattform für eine polizeiliche Bürgerbeteiligung ergaben sich erst im Rahmen der Interviews, aus den Antworten der Experten zu den Leitfragen über die den Bürger interessierenden Themenbereichen und einer lokalen Orientierung. Vgl. Leitfragen 2, 3 sowie 6-8 zu Hypothese 3 des Interviewleitfadens in Anlage V.

<sup>480</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 78-83, 146-158.

<sup>481</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 120-134.

<sup>482</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 207ff; Interview Hofmann-Göttig, Z. 96f, 286ff; Interview Scharbach, Z. 234-251; Interview Schmitt, Z. 305ff, 328-337.

oft nur Funktionsträger vertreten.<sup>483</sup>

Im Sinne der Chancen für eine Bürgerbeteiligung bestehe die Möglichkeit, das Gremium „entweder zu aktivieren, oder ja, durch andere Methoden zu ersetzen“.<sup>484</sup>

In Rheinland-Pfalz seien, so Scharbach, die kommunalen Präventionsgremien vor allem in den größeren Städten aktiv und erfolgreich. Im ländlichen Bereich gäbe es, auch aufgrund der Herauslösung der Polizei aus den kommunalen Strukturen seit dem Jahr 1993, einen Bruch in der Zusammenarbeit und in der Kommunikation. Dies sei insbesondere deshalb problematisch, da dreiviertel der rheinland-pfälzischen Bevölkerung auf dem Land wohnten. Um dieses Defizit auszugleichen schlägt Scharbach das von der rheinland-pfälzischen GdP entwickelte und auf dem Landesdelegiertentag 2014 entschiedene Modell der Polizeibeiräte vor. Hierbei handele es sich um einen festen Besprechungskreis aus Inspektionsleiter und den jeweiligen kommunal Verantwortlichen, der unter Vorsitz der Polizei turnusmäßig die Sicherheitslage bespricht, um so in Abstimmung und Kooperation gezieltere Maßnahmen initiieren zu können. Einmal jährlich solle der Polizeibeirat die Bürger zu öffentlichen Versammlungen einladen. Hier habe dann jeder die Gelegenheit, seine Anliegen der Polizei und den für die Innere Sicherheit verantwortlichen kommunalen Vertretern vorzutragen.<sup>485</sup>

Schmitt erklärt, diese Idee bereits in der landesweiten AG aufgegriffen und im Rahmen von Piloten testen zu wollen. Dies im Verständnis eines Polizeibeirats als ergänzendes – nicht ersetzendes – Instrument aktiver funktionierender Präventionsräte, um nicht zu viele Instrumente nebeneinander zu schaffen.<sup>486</sup> Zu beachten sei: „Wir weichen ab von den klassischen Inhalten der Polizeibeiräte, so wie sie bspw. in Nordrhein-Westfalen oder in Belgien oder in Niedersachsen definiert sind. Sondern wir verstehen unter Polizeibeiräten (..) kommunale Gremien, die in einem Netzwerk mit der Polizei [...] oder in einem Netzwerk die Polizei beraten und unterstützen.“<sup>487</sup>

May warnt allerdings davor, die beiden Instrumente auch begrifflich zu vermischen bzw. sich in der Etablierung des Themenfeldes Bürgerbeteiligung hierauf

---

<sup>483</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 138-143; Interview Hofmann-Göttig, Z. 63-65; Interview May, Z. 49-52.

<sup>484</sup> Interview Schmitt, Z. 333.

<sup>485</sup> Vgl. Interview Scharbach, Z. 194-221, 224-220, 234-241, 248-251, 253-266, 445ff. Vgl. Anlage VII, Interview-Postscript Herr PD Ernst Scharbach mit Verweis auf GdP (2014), S. 17-20.

<sup>486</sup> Vgl. Interview Schmitt, Z. 340-356.

<sup>487</sup> Interview Schmitt, Z. 344ff.

zu beschränken.<sup>488</sup> Es sei „nochmal was anderes, wenn die Polizei Bürgerbeteiligung auf ihre Fahnen schreibt und forcieren will. Sie [Polizeibeiräte und kommunale Präventionsgremien, Anm. d. Verf.] verfolgen möglicherweise gleiche Ziele (..) oder arbeiten an gleichen Projekten. Aber der Einsatz ist dennoch ein anderer. Der Einsatz bei Bürgerbeteiligung ist deutlich breiter [...] auch von den Themen her deutlich weiter.“<sup>489</sup> Erläuternd sei an dieser Stelle z. B. auf polizeiliche Einsatzlagen und Verkehrssicherheitsarbeit oder ganz eigene polizeiliche Projekte wie „PiD“ verwiesen, die vom Grundsatz her nicht thematischer Bestandteil der Kommunalen Kriminalprävention sind.

Im Ergebnis bestätigen die Befragten die Theorie hinsichtlich einer heterogenen Ausgestaltung, häufig mangelhaften Funktionsfähigkeit sowie fehlenden tatsächlichen Bürgerbeteiligung der kommunalen Präventionsräte.<sup>490</sup> Unabhängig davon steht im Ergebnis die klare Chance eines positiven Beitrags der Kommunalen Kriminalprävention für das Thema polizeiliche Bürgerbeteiligung bis hin zur Möglichkeit, auf dieser Plattform „echte“ Verfahren zu etablieren.

#### 6.3.5.3 Online-Beteiligung

Grundsätzlich zeigen die Experten eine positive Einstellung gegenüber einer zumindest die klassischen Teilhabeverfahren ergänzenden Nutzung des Internets. Vor allem auf der Informationsebene bestehe die Möglich- und Notwendigkeit, so eine breitere Öffentlichkeit, insbesondere auch jüngere Zielgruppen zu erreichen und die Transparenz zu steigern.<sup>491</sup> Als Positivbeispiel wurde auch hier die Nutzung Sozialer Netzwerke angeführt, z. B. die Twitter-Nutzung der Metropolitan-Police sowohl seitens einzelner Beamten, als auch zur Kommunikation in größeren Einsatzlagen, wie beispielsweise bei den Londoner Unruhen. In Rheinland-Pfalz wurden ebenfalls bereits gute Erfahrungen mit den eigenen Facebook-Auftritten und einer Kommunikation über Twitter in größeren Einsatzlagen gemacht.<sup>492</sup>

Voraussetzung vor allem für eine aussichtsreiche Nutzung Sozialer Netzwerke sei das Verabschieden von den verinnerlichten bürokratischen, organisatorischen Hie-

---

<sup>488</sup> Vgl. Interview May, Z. 279-282.

<sup>489</sup> Interview May, Z. 282-287, 338-349.

<sup>490</sup> Vgl. Kapitel 4.4.2.

<sup>491</sup> Antworten zu Hypothese 3, Leitfragen 10 und 11 des Interviewleitfadens in Anlage V. Vgl. Interview Feltes, Z. 449-460; Interview May, Z. 77-81; Interview Nanz, Z. 628; 634-636; Interview Scharbach, Z. 343-350; Interview Schmitt, Z. 517f; Interview Sippel, Z. 573-575.

<sup>492</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 449-460, 494-499; Interview May, Z. 61-69, 86-94, 298-307.

rarchie- und Zuständigkeitsebenen und der damit einhergehenden zeitintensiven Kontrollfunktion. Vielmehr müsse eine neue Vertrauenskultur geschaffen werden.<sup>493</sup>

Vorteil dieser Art der Kommunikation sei insbesondere auch, „[...] dass wir unmittelbar unsere Informationen der Bevölkerung zur Verfügung stellen und nicht erst über Medien, die auch wieder filtern, die auch wieder eigene Gedanken rein bringen.“<sup>494</sup>

Mit Online-Beteiligungen ließe sich überdies ein gutes erstes Stimmungs- bzw. Meinungsbild der Bevölkerung erheben. Damit es sich jedoch um „echte“ und über die Informationsebene hinausgehende Verfahren handle, seien die Elemente des Austauschs, des abwägenden Dialogs auch zwischen den Beteiligten als „zentraler Punkt solcher Beteiligungsprozesse“<sup>495</sup> unerlässlich. Dies sei häufig bei digitalen Verfahren nicht der Fall, so dass es sich gar nicht um eine „echte“ Beteiligung handle. Demgemäß sehen die Experten Nanz und Sippel solche Verfahren auch eher kritisch.<sup>496</sup>

„Bei den digitalen Beteiligungsformen fällt das, was eigentlich Beteiligung ausmacht, der Dialog, meistens hinten runter. Oder er ist doch nur sehr begrenzt möglich.“<sup>497</sup>

„[...] Online-Dialog [...], das ist meistens kein wirklicher Dialog. Ich finde Online gut, um in die Breite zu gehen. (.) Also um darüber zu informieren. [...] Aber meiner Erfahrung nach gehen nur Face-to-Face-Veranstaltungen wirklich in die Tiefe. Also wo sich die Menschen auch wirklich sehen.“<sup>498</sup>

Zudem sei das Vertrauen, als wesentliches Element gelungener Beteiligungsverfahren, „Vertrauen ist auch online ganz schwer herzustellen.“<sup>499</sup>

Im Ergebnis schlägt Schmitt vor: „Wir sollten beides parallel bedienen.“<sup>500</sup> So wie auch die Bevölkerung sowohl digital als auch persönlich kommuniziere, solle sich auch die Polizei darauf einrichten. In diesem Sinne versuche man aktuell mit dem Online-Beteiligungsverfahren PiD erste Erfahrungen zu sammeln.<sup>501</sup>

---

<sup>493</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 478-484; Interview May, Z. 322ff; Interview Scharbach, Z. 165-182.

<sup>494</sup> Interview May, Z. 78-81.

<sup>495</sup> Interview Sippel, Z. 570.

<sup>496</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 627-636, 688, 563-565, 568-575.

<sup>497</sup> Interview Sippel, Z. 563ff.

<sup>498</sup> Interview Nanz, Z. 627-631.

<sup>499</sup> Ebd., Z. 688.

<sup>500</sup> Interview Schmitt, Z. 511.

<sup>501</sup> Vgl. ebd., Z. 511-518.

Im Fazit entsprechen die Ergebnisse der Interviewstudie den theoretischen, in Kapitel 2.4.4 dargestellten Erkenntnissen. Online-Verfahren können klassische Methoden nicht ersetzen, da nur der persönliche Austausch das für den Erfolg „echter“ Teilhabe wichtige Vertrauen aufbaut und einen intensiven Dialog ermöglicht. Jedoch können Online-Verfahren klassische Methoden, vor allem in Hinblick auf die Information und eine stärkere Zielgruppenorientierung, gewinnbringend ergänzen.

## 6.4 Systematisierte Etablierung

Sowohl theoretisch als auch empirisch wurde festgestellt, dass „echte“ Teilhabe bislang in der Polizei Rheinland-Pfalz nicht etabliert und mithin nicht systematisiert ist.<sup>502</sup> Demgemäß war die Frage nach der Notwendigkeit einer systematischen Etablierung Teil der Hypothesenprüfung.<sup>503</sup>

Die Experten befürworten insgesamt eine systematisierte Etablierung.<sup>504</sup> Die derzeitige Situation, dass die Thematik von den örtlichen Polizeiverantwortlichen abhängig sei, jeder selbst entweder plane oder auch nicht plane und entscheide, sollte für ein Mehr an „Ordnung [...], ein bisschen mehr an systematischer Vorgehensweise“<sup>505</sup> abgelöst werden.<sup>506</sup> Dies im Sinne des Präventionsgedankens, der Verpflichtung der Polizei gegenüber dem Bürger<sup>507</sup> nicht nur lagebezogen zu reagieren, sondern vorausschauend tätig zu sein.<sup>508</sup> „Sondern was ich da brauche ist ein Polizeiführer, der das Ohr an dem Bürger hat.“<sup>509</sup>

„Es ist nicht zielführend, jetzt mal punktuell [...] zu beteiligen, weil es irgendwo brennt oder Proteste oder Unmut gibt. Ich würde empfehlen, die Beteiligung zu einem kontinuierlichen Teil der Arbeit zu machen, der regelmäßig (..) weiter fortgesetzt wird. Das heißt, wenn sie wirklich in Richtung Beteiligung gehen wollen, dass sie von vornherein sagen, wir wollen das in unsere Arbeit integrieren und es soll ein relevanter Teil, eine Querschnittsaufgabe für unsere Arbeit werden.“<sup>510</sup>

---

<sup>502</sup> Vgl. Kapitel 4.3 und 6.1.2.

<sup>503</sup> Antworten zu Hypothese 2, Leitfragen 3-5 des Interviewleitfadens in Anlage V.

<sup>504</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 227-230, 380-384; Interview Hofmann-Göttig, Z. 302-305; Interview May, Z. 122-128, 132-137; Interview Nanz, Z. 233-236; Interview Scharbach, Z. 186-192, 428-435, 439-447; Interview Schmitt, Z. 501-508; Interview Sippel, Z. 386-399.

<sup>505</sup> Interview Scharbach, Z. 190ff.

<sup>506</sup> Vgl. ebd., Z. 186-192.

<sup>507</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 233ff.

<sup>508</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 227-230, 388-390.

<sup>509</sup> Ebd., Z. 149f.

<sup>510</sup> Interview Sippel, Z. 387-393.

Eine Systematisierung begünstige die Beteiligungskultur nach innen und außen. Im Innern der Polizei werde das Thema so stärker angestoßen und im Bewusstsein verankert. Nach außen fördere eine Regelmäßigkeit polizeilicher Beteiligungsangebote den Bekanntheitsgrad und damit auch die Selbstverständlichkeit von Teilhabeverfahren.<sup>511</sup>

Diese Befürwortung, die positive Einstellung gegenüber einer systematisierten Etablierung schränken vier Interviewpartner lediglich dadurch ein, dass mit Vorsicht und Bedacht begonnen werden sollte. Zu Beginn sollten punktuell und experimentell, im Optimalfall professionell begleitete Verfahren stehen, durch deren anschließende Evaluation für die Polizei sinnvolle Themenfelder und Methoden herausgefunden werden könnten.<sup>512</sup>

„[...] man muss erstmal Erfahrungen sammeln und dann würde ich wirklich sagen, lieber punktuell gut gemacht, experimentell und die auswerten.“<sup>513</sup>

„Also Try and Error, wie man das im Englischen nennen würde.“<sup>514</sup>

„Es wird viel experimentiert und ausprobiert, da ist es wichtig, dass man aus den Erfahrungen [...] lernen kann. Eine Evaluation ist die Voraussetzung, um Dinge [...] besser machen zu können.“<sup>515</sup>

#### 6.4.1 Rahmenkonzept

Im Sinne eines strukturierten Vorgehens in der Etablierung von Beteiligungsinstrumenten steht der Vorschlag, für die rheinland-pfälzische Polizei ein Rahmenkonzept zu schaffen. Dieses sollte mögliche Teilhabeverfahren als Katalog, als Werkzeugkasten offerieren, aus dem die Anwender das für den jeweiligen Fall geeignete Instrument auswählen könnten.<sup>516</sup> Folglich gäbe es eine große Gestaltungsfreiheit in der Auswahl und gegebenenfalls auch konkreten Ausgestaltung der einzelnen Verfahren; dies in Anbetracht lokal differierender Gegebenheiten und Anlässe sowie unterschiedlicher Bedürfnisse und Erwartungen der Bürger, die gegen die standardisierte Anwendung festgelegter Verfahren sprechen.<sup>517</sup> Damit orientieren sich die Forderungen der Experten an den theoretischen Ausführ-

---

<sup>511</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 382ff; Interview May, Z. 122-128, 150-153; Interview Sippel, Z. 122-126, 419-429.

<sup>512</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 499-505, 513, 698ff; Interview Scharbach, Z. 147-155, 430-435; Interview Schmitt, Z. 105ff, 513f; Interview Sippel, Z. 122-126, 540-545.

<sup>513</sup> Interview Nanz, Z. 698ff.

<sup>514</sup> Interview Scharbach, Z. 148f.

<sup>515</sup> Interview Sippel, Z. 541-545.

<sup>516</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 380ff; Interview May, Z. 223-226; Interview Schmitt, Z. 89-93, 150-156.

<sup>517</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 147-150; Interview Hofmann-Göttig, Z. 248-252; Interview Nanz, Z. 235f, 503ff; Interview Scharbach, Z. 418-426; Interview Schmitt, Z. 144-155f; Interview Sippel, Z. 57-71.

rungen, nach denen ein auf den Einzelfall abgestimmtes Verfahren notwendig sei.<sup>518</sup>

Für das Erstellen eines Rahmenkonzeptes empfehle sich die Orientierung an Best-Practice-Beispielen, so z. B. an dem Bundesland Baden-Württemberg, Vorarlberg oder der Stadt Heidelberg.<sup>519</sup>

„Da können wir mit Sicherheit auch sehr stark von externen Berufsgruppen lernen, die das Thema schon stärker im Blick haben als wir.“<sup>520</sup>

Schon zu Beginn einer Etablierung könne man, orientiert an einem Beispiel aus Bonn, mit der gemeinsamen Erarbeitung von Leitlinien beginnen: „Da saßen während des gesamten Prozesses alle an einem Tisch. Da saßen Bürgerinnen und Bürger gleichberechtigt und auf Augenhöhe mit Politik und Verwaltung an einem Tisch. Und mit den Leitlinien Bürgerbeteiligung ist auch ein gemeinsames Ergebnis erarbeitet worden. Und die Leitlinien sind auch eins zu eins so vom Rat verabschiedet und im Ortsrecht von Bonn verankert worden.“<sup>521</sup>

#### 6.4.2 Aus- und Fortbildung

Wenn auch generell professionelle Hilfe als Erfolgsfaktor bewertet wurde,<sup>522</sup> besteht Uneinigkeit der Experten, ob und wie genau eine Ausbildung der für das Beteiligungsverfahren verantwortlichen Polizeibeamten aussehen solle. Auf der einen Seite konstatieren vor allem die externen Experten Nanz und Sippel eine Notwendigkeit professioneller externer Begleitung.<sup>523</sup> Zumindest zu Beginn, bei ersten polizeilichen Teilhabeverfahren, müsse man „[...] mit Sicherheit auch professionelle Erfahrung hinzuziehen [...]“<sup>524</sup>. Nanz schätzt aus ihrer Erfahrung das Hinzuziehen eines professionellen externen Moderators.<sup>525</sup> Neben externem Sachverstand bedürfe es jedoch auch einer inneren Haltung, ein bestimmtes Know-how der Polizeibeamten.<sup>526</sup> „Aber natürlich kann man sich auch vorstellen, dass sich Polizisten selber ausbilden lassen, ja, warum nicht.“<sup>527</sup> Während Sippel aus seiner Erfahrung den Aufbau interner Moderatorenpools vorschlägt,<sup>528</sup> hält Nanz

---

<sup>518</sup> Vgl. Kapitel 2.4.1.

<sup>519</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 29-31; Interview Sippel, Z. 66-71, 73-86, 326ff, 616-620.

<sup>520</sup> Interview May, Z. 227ff.

<sup>521</sup> Interview Sippel, Z. 170-176.

<sup>522</sup> Vgl. Kapitel 6.3.1.

<sup>523</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 46-49, 415ff; Interview Sippel, Z. 587-590, 602-604.

<sup>524</sup> Interview Sippel, Z. 589.

<sup>525</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 46-49, 415ff.

<sup>526</sup> Vgl. ebd., Z. 415-420, 582-588.

<sup>527</sup> Interview Nanz, Z. 423f.

<sup>528</sup> Interview Sippel, Z. 609f.

eine Moderatorenausbildung nicht für zwingend notwendig, aber „[...] Art of Hosting<sup>529</sup> z. B. wäre schon recht hilfreich. Einfach um zu sehen, wie kann ich Leute ansprechen. Wie kann ich überhaupt eine Haltung gewinnen für solche Gespräche, wie kann ich die sozusagen dann auch wirklich einbinden? Welche Gesprächskultur kann ich etablieren?“<sup>530</sup>

Die landesinterne AG sieht derzeit, auch vor dem Hintergrund knapper finanzieller Ressourcen, die Möglichkeit der Verantwortungsübertragung auf gut ausgebildete Polizeibeamte.<sup>531</sup> Jedenfalls für die Durchführung erster Pilotprojekte dürfte die bereits bestehende Expertise von Mitgliedern der AG angemessen sein, da diese durch die AG-Tätigkeit über die Chancen und Risiken von Teilhabeverfahren informiert sind und zugleich über eine sehr gute Aus- und Fortbildung in Form sowohl interner Führungsausbildungen gepaart mit langjähriger Berufserfahrung bzw. der Ausbildung an der DHPol und / oder Moderatorenausbildungen verfügen.<sup>532</sup>

Im Ergebnis dürfte sich, wie auch in der polizeilichen Vergangenheit, die geeignete Mischung aus externer und interner Profession bewähren: „Wir haben ja mittlerweile in vielen Bereichen richtig gute Erfahrungen damit gemacht, wenn wir uns externes Wissen dazu nehmen. [...] Wir haben Polizisten beschult in bestimmten Themenfeldern. Ich halte [...] einen Mix für gut.“<sup>533</sup>

Im Ergebnis sei die Etablierung von Bürgerbeteiligung ein längerer Prozess, der derzeit mit der Einrichtung der landesinternen AG Bürgerbeteiligung und der Planung erster Pilotprojekte begonnen habe.<sup>534</sup> Im Fazit, unter Berücksichtigung der Anforderungen an eine systematisierte Etablierung steht:

„Wir dürfen auf gar keinen Fall starten, bevor uns nicht klar geworden ist, wie wir das Thema nach innen mehr sortieren.“<sup>535</sup>

„Ich würde lieber wenig und richtig machen.“<sup>536</sup>

---

<sup>529</sup> „Art of Hosting könnte man in etwa mit ‚Die Kunst, GastgeberIn für gute Gespräche zu sein‘ übersetzen. Konkret geht es darum, bunt zusammen gewürfelte Gruppen handlungsfähig zu machen, indem qualitätsvolle Räume geschaffen werden, in denen man miteinander über wirklich wesentliche Dinge sprechen kann. Auf dieser Basis können dann gute Lösungen entwickelt werden, die nicht nur innovativ sind, sondern auch breite Zustimmung, Identifikation und Akzeptanz finden.“ Amt der Vorarlberger Landesregierung (2015), online verfügbar.

<sup>530</sup> Interview Nanz, Z. 583-586.

<sup>531</sup> Vgl. Interview Schmitt, Z. 164-171.

<sup>532</sup> Vgl. ebd., Z. 148ff, 157-193.

<sup>533</sup> Interview May, Z. 233-240.

<sup>534</sup> Vgl. Interview May, Z. 132-137; Interview Schmitt, Z. 105ff, 513f, 569-577.

<sup>535</sup> Interview Schmitt, Z. 581f.

<sup>536</sup> Interview Nanz, Z. 513.

## 6.5 Beteiligungskultur

### 6.5.1 Ist-Zustand

Die Antworten auf die Frage, ob innerhalb der Polizei eine Beteiligungskultur vorhanden ist, waren uneinheitlich.<sup>537</sup> Während Nanz erklärt, diese Frage nicht beantworten zu können,<sup>538</sup> konstatiert Sippel, dass eine solche zumindest nach außen nicht sichtbar sei. Er persönlich habe die Polizei – mit Ausnahme des Interviews – bislang nur als Exekutivorgan erfahren.<sup>539</sup> Ähnlich denkt Feltes, dass die Polizei sich als „vollstreckendes Organ des Staates [...] und zu wenig als wirklich Polizei des Bürgers“<sup>540</sup> versteht.<sup>541</sup> Auch May vermutet, dass derzeit das Selbstverständnis noch ein anderes sei, die Polizei „[...] zum Thema Sicherheit der Fachmann [...] [ist]. Das ist schon noch eher so ein Über-Unterschiedsgedanke.“<sup>542</sup> Wenn auch z. B. durch diverse Informationsveranstaltungen deutlich Bemühungen der Polizei um Bürgernähe zu erkennen wären, seien doch beispielsweise seltenere Fußstreifen und Bürgergespräche Ausdruck eines im Vergleich zu früheren Zeiten geringeren Dialogs zwischen Bürgern und Polizei.<sup>543</sup> Der „[...] Schutzmann, der berühmte, der sozusagen nah dran war am Bürger. Das ist heute weitestgehend (..) nicht mehr so präsent.“<sup>544</sup>

Die Ursachen hierfür werden zum einen in der zunehmenden Aufgabenfülle bei mangelnden personellen und zeitlichen Ressourcen gesehen.<sup>545</sup> Zum anderen könnte ein interner Sozialisierungsprozess diesen Effekt bewirken. Die Polizei habe das „Über-Unterschiedsverhältnis“<sup>546</sup>, das Verständnis davon, dass die Polizei als staatliches Organ die Probleme des Bürgers löse, erlernt.<sup>547</sup> Dieser Sozialisierungsprozess beginnt nach Ansicht von Feltes bereits mit der Nachwuchswerbung „[...] mit Motorrädern und mit Hubschraubern [...]“<sup>548</sup> anstatt damit, dass man Helfer des Bürgers sei und würde in der Verwendung in den Einsatzhundertschaften, die sich unmittelbar an die Ausbildung anschließt, verstärkt. Dabei sei zumindest früher der Helfergedanke die Intention gewesen, Polizist zu

---

<sup>537</sup> Antworten zu Hypothese 4, Leitfrage 1 des Interviewleitfadens in Anlage V.

<sup>538</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 648.

<sup>539</sup> Vgl. Interview Sippel, Z. 292-296, 627ff.

<sup>540</sup> Interview Feltes, Z. 528f.

<sup>541</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 368-376, 527-535.

<sup>542</sup> Interview May, Z. 102ff.

<sup>543</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 368-376; Interview Hofmann-Göttig, Z. 73-82, 429-436.

<sup>544</sup> Interview Hofmann-Göttig, Z. 76ff.

<sup>545</sup> Vgl. Interview Hofmann-Göttig, Z. 460ff; Interview Schmitt, Z. 425.

<sup>546</sup> Interview May, Z. 371.

<sup>547</sup> Vgl. Interview May, Z. 100-104, 370-373.

<sup>548</sup> Interview Feltes, Z. 531.

werden.<sup>549</sup>

Nach Auffassung von Scharbach ist diese Intention und Motivation unverändert. Deshalb sei vom Grundsatz her schon bei der Berufswahl eine Teilhabekultur verinnerlicht. Die Ausbildung in Form eines Fachhochschulstudiums fördere diese Einstellung.<sup>550</sup> „Und am Ende kommen tatsächlich auch Leute raus, die mehrsprachig sind. [...] weltgewandt, [...] auch offen sind neuen Kulturen gegenüber. Und die einen Spaß daran haben, so jedenfalls meine Beobachtung, auch wirklich sich in der Gesellschaft zu engagieren und zu bewegen.“<sup>551</sup> Auch Schmitt sieht die derzeitige Beteiligungskultur generell positiv.<sup>552</sup> Dennoch eröffnet für ihn Optimierungsbedarf, dass die Polizei „[...] diese Kleinräumigkeit aufgeben [...] [hat] [gemeint sind kleinere örtliche Wachen und Posten, Anm. d. Verf.]. Und auch der Bezirksdienst hat sich ja leider durch die Aufgabenfülle eigentlich so ein Stück weit von dem weg entwickelt, wie wir ihn haben wollten. Den klassischen Schutzmann [...], den haben wir ja nicht mehr [...].“<sup>553</sup> „Gleichwohl denke ich, können wir da Terrain zurückerobern. (...) Es muss uns gelingen, [...] zu überzeugen [gemeint sind die Mitarbeiter, Anm. d. Verf.], wie wichtig diese Bürgerbeteiligung ist.“<sup>554</sup>

Im Ergebnis und auf den ersten Blick differieren die Meinungen der Befragten zu einer von den Polizeibeamten verinnerlichten Beteiligungskultur. Unter Zugrundelegung der Erkenntnis, dass derzeit weder der Begriff einer polizeilichen Bürgerbeteiligung klar definiert, noch eine solche im engeren Sinne systematisiert ist, nicht weiter erstaunlich. Hinzu kommt die theoretisch erkannte Schwierigkeit der Analyse einer Beteiligungskultur sowie die verschiedenen Perspektiven und Erfahrungen der Interviewten.<sup>555</sup>

Auf den zweiten Blick sprechen die Interviewinhalte aber in der Gesamtschau für eine vom Grundsatz her positive Gesinnung über bürgernahe Polizeiarbeit; für Polizeibeamte, die für und mit dem Bürger arbeiten wollen. Diese Einstellung habe sich jedoch durch innere und äußere Rahmenbedingungen gewandelt bzw. sei durch solche gefährdet oder aber sie werde nach außen hin nicht genügend

---

<sup>549</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 527-535, 545-552.

<sup>550</sup> Vgl. Interview Scharbach, Z. 491-504.

<sup>551</sup> Ebd., Z. 497-501.

<sup>552</sup> Vgl. Interview Schmitt, Z. 423-431.

<sup>553</sup> Ebd., Z. 440-444.

<sup>554</sup> Ebd., Z. 445f.

<sup>555</sup> Vgl. Kapitel 4.2.

sichtbar.

Einigkeit besteht daher in dem Wunsch nach einer Beteiligungskultur in der Polizei – im Verständnis ihrer Rolle als Bürgerpolizei und im Sinne der Chancen, die eine Bürgerbeteiligung Polizei und Bürgern, „beiden Seiten“ bringt.<sup>556</sup>

„Sie [die Polizei, Anm. d. Verf.] tritt ja gerne mit dem alten Slogan ‚Freund und Helfer‘ in dem Sinne auf [...]. Daher ist die Polizei nach wie vor eine der angesehensten Institutionen die wir überhaupt haben in der Bundesrepublik Deutschland. (..) Das hat natürlich sehr viel mit diesem Image des ‚Freundes und Helfers‘ zu tun. Nicht nur für Recht und Ordnung zu sorgen, sondern eben auch unmittelbar in den Bürgerkontakt zu treten.“<sup>557</sup>

Auf der anderen Seite gäbe es auch auf Seiten der Bürger noch keine Kultur der Teilhabe mit der Polizei – in logischer Konsequenz bislang fast gänzlich fehlender Teilhabeangebote.<sup>558</sup> „Und es wird erstmal eine Überraschung sein, wenn die Polizei jetzt Teilhabeangebote macht.“<sup>559</sup>

### 6.5.2 Etablierung und Verantwortlichkeit

Für die Etablierung bzw. Intensivierung der Beteiligungskultur sei ein Philosophiewandel erforderlich, der von der politischen und polizeilichen Führung angestoßen, gefordert, gefördert und wertgeschätzt werden müsse. Damit obliegt die Verantwortung aus Sicht der Experten den Führungskräften. Insbesondere der örtliche Polizeiinspektionsleiter sei gefragt, auch vor dem Hintergrund des mit einem Lokalbezug steigenden Interesses und Wirksamkeit.<sup>560</sup> Wachsen müsste hierfür auch das Vertrauen der Führungskräfte in das Handeln der einzelnen Polizeibeamten vor Ort.<sup>561</sup> Nötig sei auch Mut, Teilhabeinstrumente zu erproben und negative Erfahrungen als Teil des Ganzen zu sehen.<sup>562</sup>

Wenn auch für die Befragten die Verantwortlichkeit der polizeilichen Führung im Vordergrund steht, kann ihres Erachtens eine Beteiligungskultur nur mit Rückhalt der polizeilichen Basis wachsen.<sup>563</sup> Von wesentlicher Bedeutung sei daher die

---

<sup>556</sup> Vgl. Interview Hofmann-Göttig, Z. 429-436; Interview Feltes, Z. 514f, 577-582; Interview Schmitt, Z. 382, 445f; Interview Sippel, Z. 283-290. Vgl. Kapitel 6.2.2.

<sup>557</sup> Interview Hofmann-Göttig, Z. 69-75.

<sup>558</sup> Vgl. Interview Schmitt, Z. 383-389, 555ff; Interview Sippel, Z. 363-368.

<sup>559</sup> Interview Sippel, Z. 363f.

<sup>560</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 562-576; Interview May, Z. 376-381; Interview Nanz, Z. 655-659; Interview Scharbach, Z. 508-517; Interview Schmitt, Z. 524-538; Interview Sippel, Z. 634-641.

<sup>561</sup> Vgl. Interview Scharbach, Z. 174-182, bezogen auf Online-Beteiligung.

<sup>562</sup> Vgl. Interview Scharbach, Z. 147-149; Interview Sippel, Z. 124f.

<sup>563</sup> Vgl. Interview Hofmann-Göttig, Z. 465ff; Interview Schmitt, Z. 405-415, 451-454.

interne Öffentlichkeitsarbeit.<sup>564</sup> „Wir müssen uns hier ein schlüssiges Konzept (..) überlegen und auch kreieren, wie wir unsere Kolleginnen und Kollegen erreichen. Es reicht nicht, die Inspektionsleiter zu beschulen, sondern Bürgerbeteiligung ist eine neue Philosophie, die die Polizei in ihrer Gänze betrifft.“<sup>565</sup> „Das ist das Schwierige an der Geschichte. Also, wir müssen es allen erklären.“<sup>566</sup>

Neben der internen Öffentlichkeitsarbeit bedürfe es daher einer entsprechenden Aus- und Fortbildung der Polizeibeamten.<sup>567</sup> In einem ersten Schritt, so Nanz, genüge ein Verständnis für Partizipation, die Vermittlung einer entsprechenden Haltung.<sup>568</sup> Man könne damit beginnen, „[...] auf einer kleinen Miniebene sowas wie eine Partizipationskultur zu haben.“<sup>569</sup>

Nur so könne eine Kultur des „Erklären-Wollens“<sup>570</sup> entstehen, die ebenso wie die Wiederbelebung bzw. Intensivierung der Informationsebene Fundament für die Etablierung einer tatsächlichen Teilhabekultur sei.<sup>571</sup>

„Ich denke, es geht darum, Polizei in einem neuen Kontext erfahren zu können. Als Partner, Kooperationspartner, als Gegenüber, mit dem man seine Sorgen und Nöte besprechen kann. Das finde ich ganz wichtig. Ob das jetzt Bürgerbeteiligung ist, für mich vielleicht nicht, aber es ist eine Basis, um auf dieser Grundlage die Bürgerinnen und Bürger beteiligen zu können.“<sup>572</sup>

Die Etablierung, so auch theoretisch festgestellt, sei ein „[...] langer, langer Prozess. Weil vieles auch mit Einstellungen zu tun hat und die zu ändern kann durchaus schwierig sein.“<sup>573</sup> „Und eine Beteiligungskultur entwickelt sich nicht von heute auf morgen, sondern lässt sich nur mittel- und langfristig erreichen.“<sup>574</sup>

Nach ersten Einschätzungen der Experten wäre mithin ein Wandelprozess nötig.

---

<sup>564</sup> Vgl. Interview Schmitt, Z. 405-415, 451-454.

<sup>565</sup> Ebd., Z. 407ff.

<sup>566</sup> Ebd., Z. 414f.

<sup>567</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 552ff; Interview Hofmann-Göttig, Z. 447-450; Interview Nanz, Z. 111-114, 420-424, 429-440, 598-604; Interview Sippel, Z. 399-402, 407-413. Vgl. auch die Ausführungen zur Aus- und Fortbildung in Bezug auf die systematisierte Etablierung von Beteiligungsverfahren unter 6.4.

<sup>568</sup> Vgl. Interview Nanz, Z. 598-603.

<sup>569</sup> Ebd., Z. 601.

<sup>570</sup> Interview Schmitt, Z. 394.

<sup>571</sup> Vgl. ebd., Z. 393-396, 457-466.

<sup>572</sup> Interview Sippel, Z. 187-290.

<sup>573</sup> Interview May, Z. 384f.

<sup>574</sup> Interview Sippel, Z. 370f.

## 7 Ergebnisse der Hypothesenprüfung und Schlussfolgerungen

In dem vorliegenden Abschnitt sollen, die Ergebnisse des vorangegangenen Kapitels zusammenfassend, die auf Basis der Theorie entwickelten Untersuchungshypothesen überprüft werden. Der Hypothesenprüfung folgen jeweils kurze und anlassbezogen um eigene Optimierungsvorschläge der Verfasserin ergänzte Schlussfolgerungen in Hinblick auf das Erkenntnisinteresse. Auf weiteres Forschungspotenzial wird hingewiesen.

### 7.1 Hypothese 1

**In der rheinland-pfälzischen Polizei findet kaum „echte“ Bürgerbeteiligung statt; die derzeitigen Instrumente sind zudem nicht systematisiert.**

Da der Begriff „Bürgerbeteiligung“ bis hin zur Politik uneinheitlich gehandhabt wird, war für das gesamte Forschungsvorhaben eine Definition unerlässlich. Unter Zugrundelegung der sogenannten „engen“ Definition bzw. „echten“ Bürgerbeteiligung, die auf Ebene der Konsultation beginnt, einen tatsächlichen Input der Teilnehmer und einen Austausch der Beteiligten auch untereinander fordert, konnte die Hypothese sowohl theoretisch als auch empirisch bestätigt werden. In der rheinland-pfälzischen Polizei sind mit wenigen punktuellen Einzelfällen bislang keine „echten“ Teilhabeverfahren durchgeführt worden. Von einer Institutionalisierung und Systematisierung, einer Standardisierung oder Vergleichbarkeit kann daher nicht die Rede sein. Hingegen sind vielfältige Aktivitäten auf der Informationsebene zu verzeichnen, wenn auch diese Verfahren nicht systematisiert in dem Sinne sind, dass sie einheitlich dargestellt sind und planmäßig umgesetzt werden. Im Ergebnis stand die Notwendigkeit der abschließenden Definition einer „echten“ Bürgerbeteiligung für die Polizei als Ausgangspunkt aller weiteren Überlegungen.

Unter Zugrundelegung der für eine „echte“ Bürgerbeteiligung als notwendig erkannten Elemente sowie der aktuellen Arbeitsdefinition der AG Bürgerbeteiligung schlägt die Verfasserin vor, die polizeiliche Bürgerbeteiligung wie folgt zu definieren:<sup>575</sup>

---

<sup>575</sup> Vgl. Kapitel 6.1.1 sowie Arbeitsdefinition der AG Bürgerbeteiligung in der Anlage I; Amt der Vorarlberger Landesregierung / Arbter (2010), S. 10ff; Stadt Heidelberg (2015), S. 6f.

*Bürgerbeteiligung eröffnet allen Menschen in Rheinland-Pfalz die Möglichkeit, auf Basis einer transparenten Information, durch zielgruppengerechte Konsultation bzw. Kooperation, freiwillig in polizeiliche Prozesse eingebunden zu werden. Ziel ist, im Rahmen eines gemeinsamen Dialogs und Austauschs aller Beteiligten, vor allem auf lokaler Ebene im Sinne der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung einen Beitrag zu einem sichereren Leben zu erarbeiten – und damit zugleich das bestehende wertvolle gegenseitige Verständnis und Vertrauen zu intensivieren. Hierbei sind verbindliche Grundsätze und Regeln für die Bürgerbeteiligung einzuhalten, insbesondere die frühzeitige Transparenz über die Ziele, die Methode und den möglichen Entscheidungsspielraum sowie eine öffentliche Rückkopplung der Beteiligungsergebnisse.*

## 7.2 Hypothese 2

**Die systematisierte Etablierung einer solchen ist unter Abwägung ihrer Chancen, Risiken und Grenzen notwendig.**

Auch diese Hypothese konnte bestätigt werden. Obgleich vor allem rechtliche, strategische und taktische Grenzen und Risiken erkannt und aufgezeigt wurden, überwiegen doch deutlich die Chancen, die sich aus erfolgreich durchgeführten Teilhabeverfahren ergeben können. Chancen sowohl für die Steigerung der Qualität polizeilicher Aufgabenerfüllung, als auch für die Akzeptanz und das Verständnis ihres Tätigwerdens. Chance, die Rolle als Bürgerpolizei intensiver leben, verdeutlichen und fortentwickeln zu können; persönlicher, menschlicher und kooperativer Partner des Bürgers zu sein. Chancen, die Bedürfnisse und Wünsche nach mehr Einbeziehung und Mitgestaltung von Menschen dieses Landes zu berücksichtigen, die im Vergleich zu früheren Zeiten weniger autoritätshörig, sondern zunehmend gesellschaftskritisch sind.<sup>576</sup> Chancen, so das bestehende gute vertrauensvolle Verhältnis von Polizei, als „[...] nach wie vor eine der angesehensten Institutionen, die wir überhaupt haben in der Bundesrepublik Deutschland [...]“<sup>577</sup>, und Bürgern zu stärken und wachsen zu lassen. Dies im Wissen darum, dass Vertrauen der erfolgskritische Faktor für die Polizeiarbeit schlechthin ist und die vielfältigen, teils steigenden Herausforderungen nur in intensiver Zusammenarbeit mit dem Bürger bewältigt werden können.

---

<sup>576</sup> Vgl. Serrao (2015), S. 49.

<sup>577</sup> Interview Hofmann-Göttig, Z. 72.

Die Interviewstudie zeigte Einigkeit der Befragten, im Lichte dieser Chancen eine Bürgerbeteiligung in der rheinland-pfälzischen Polizei systematisiert zu etablieren. Vorschlag der internen Experten ist die Schaffung eines Rahmenkonzeptes. Hierbei sollte jedoch die Mahnung vor allem der externen Experten zu einem vorsichtigen, bedachtsamen und professionellen Verfahren berücksichtigt werden. So wird dazu geraten, punktuell, experimentell und professionell erste Verfahren durchzuführen und nachzubereiten.

Aufbauend auf den erlangten Erkenntnissen, könnte das Rahmenkonzept die nach dem Prinzip „Try and Error“<sup>578</sup> für geeignet befundenen Instrumente als „Werkzeugkasten“ erklärend anbieten. Die Anwender dürften selbstverantwortlich das für den jeweiligen Anlass geeignete Verfahren auswählen.

Neben diesen formalen Rahmenbedingungen ist nach Expertenmeinung auch die Qualifizierung des eigenen Personals bzw. die Einbeziehung externer Profession vonnöten.

Für den gesamten polizeiinternen Etablierungsprozess einer Bürgerbeteiligung bieten die Einbeziehung bzw. sogar die Kooperation mit Externen Vorteile zur kurz-, mittel- und auch langfristigen Erzielung der gewünschten Wirkung.

Zum einen kann die Orientierung an externen Best-Practice-Beispielen den eigenen Prozess effektiver und effizienter gestalten.

Zum anderen bedarf es zur Bewältigung der Herausforderungen auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit einer sozialraumorientierten und vernetzten Polizeiarbeit, im Verbund mit den anderen verantwortlichen Akteuren.

Externes Wissen könnte auch für die Beantwortung weiterer offener, sich aus den Hypothesenprüfungen ergebenden Fragen hilfreich sein.

Bislang besteht noch Unklarheit, ob die Bürger – wenn auch theoretisch und empirisch der Wunsch nach mehr Mitbestimmung konstatiert wurde – unbedingt „echte“ Teilhabeinstrumente erwarten, oder ob es vornehmlich um die Intensivierung der Informationsebene, mehr Transparenz, Dialog und Nähe zur Polizei geht. Des Weiteren bestand zwar Übereinstimmung hinsichtlich der professionellen Durchführung von Teilhabeverfahren. Jedoch blieb letztlich offen, in welcher Form vor allem externe Profession notwendig für die Durchführung von Teilhabeverfahren als auch für die Aus- und Fortbildung der Polizeibeamten ist.

---

<sup>578</sup> Interview Scharbach, Z. 148.

Ein Austausch mit kommunalen Vorreitern auf dem Themengebiet Bürgerbeteiligung, z. B. dem Bundesland Vorarlberg oder der Stadt Heidelberg, könnte für erste Bewertungen hilfreich sein. So wird beispielsweise in Heidelberg das Hinzuziehen externer Profession vom Konfliktgehalt der Thematik abhängig gemacht,<sup>579</sup> sowohl Heidelberg als auch Vorarlberg bildet das eigene Personal entsprechend aus.<sup>580</sup> Den Angaben von Nanz folgend dürfte, wenn überhaupt, von einem eher geringen Fortbildungsaufwand ausgegangen werden.

### 7.3 Hypothese 3

**In ihrer Ausgestaltung sollte der Fokus vor allem auf den Interessen der Bürger, einer lokalen Orientierung sowie der Einbeziehung digitaler Verfahren liegen.**

Die Ergebnisse der Interviewstudie bestätigten die theoretische Annahme, dass eine Bürgerbeteiligung vor allem bei den Bürger interessierenden und ihn persönlich betreffenden Themen, insbesondere solchen mit direkten Auswirkungen auf sein Wohnumfeld durchgeführt werden sollte.<sup>581</sup> Im Idealfall obläge die Themenauswahl daher dem Bürger selbst als „Experte vor Ort“<sup>582</sup> und damit Experte seiner eigenen Bedürfnisse. Notwendig sei in jedem Fall eine Mobilisierung „in der heutigen Verfasstheit unserer Gesellschaft“<sup>583</sup>.

Die Online-Beteiligung hingegen verspricht nach Meinung der Experten eher als ergänzendes Instrument klassischer Verfahren Erfolg, insbesondere um zielgruppenorientiert zu informieren und insgesamt eine höhere Repräsentativität zu erreichen. Im Fokus sollten jedoch nach wie vor die klassischen Instrumente stehen, da im persönlichen, hinterfragenden Gespräch eher Vertrauen aufgebaut und tiefer liegende Beweggründe aufgedeckt werden könnten.

Hinsichtlich des Prozesses einer Bürgerbeteiligung steht im Ergebnis, dass es nicht „die geeignete Methode“ gibt. Das jeweilige Verfahren ist abhängig von dem Thema, den Beteiligten und den Rahmenbedingungen zu wählen. Bezüglich geeigneter Methoden für die Polizei fehlen eigene Erfahrungen noch fast gänzlich.

Wenn es sich auch um „unechte“ Verfahren handelt, so dienen doch Informatio-

---

<sup>579</sup> Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung / Arbter (2010), S. 15, 17.

<sup>580</sup> Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung / Arbter (2010), S. 21; Interview Nanz, Z. 429-438.

<sup>581</sup> Vgl. Kapitel 3.2, 6.3.2, 6.3.3.

<sup>582</sup> Interview Schmitt, Z. 224.

<sup>583</sup> Interview Feltes, Z. 319.

nen bzw. „reine“ Befragungen des Bürgers dem gesamten „echten“ Beteiligungsprozess. Mithin sollten diese Instrumente, angefangen von der Fußstreife bis hin zu Sicherheitsbefragungen, im Sinne der gesamten Etablierung einer Bürgerbeteiligung ebenfalls wiederbelebt bzw. intensiviert werden.

Als für die Polizei geeignete „echte“ Verfahren wurden insbesondere die Zukunftswerkstatt, die Planungszelle und der Bürgerrat vorgeschlagen. Je nach Ausgestaltung, sofern tatsächlich ein Austausch der Beteiligten untereinander erfolgt, könnten beispielsweise ebenso die mobile Wache oder Projekte analog der Fahrradfahraktion in Frankenthal geeignete Instrumente sein.

Aus Sicht der Verfasserin dürfte insbesondere das Instrument des Bürgerrats von besonderem Interesse für Experimente in der Polizei sein. Hierfür sprechen langjährige positive Erfahrungen aus Vorarlberg sowie eine die erfolgskritischen Faktoren berücksichtigende, klare, einfache und kostengünstige Prozessgestaltung.

Sowohl die bestehenden kommunalen Präventionsgremien als auch das Modell bzw. Gremium des Polizeibeirats sind selbst keine „echten“ Instrumente. Sie wären jedoch eine geeignete Plattform für die Initiierung „echter“ Verfahren im Sinne einer sozialraumorientierten und vernetzten Polizeiarbeit. Diesbezüglich eröffnet sich weiterer Forschungsbedarf, dem die landesweite AG Bürgerbeteiligung aktuell mit der Planung erster Pilotprojekte von Polizeibeiräten begegnet.

Die Sinnhaftigkeit eines Polizeibeirats, insbesondere zur Schließung der deutlich vorhandenen „Lücke“ zwischen funktionierenden Präventionsgremien im städtischen Gebiet und der ländlichen „Unterversorgung“ sowie zur Optimierung von Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Polizei und organisatorisch getrennter Kommune, steht außer Frage. Dennoch könnte die Einführung dieses zusätzlichen neuen Instrumentes die Gefahr einer Verwirrung des Bürgers bergen. Wenn auch nur teilweise, so besteht doch eine Schnittmenge im Aufgabenspektrum beider Gremien. Zudem sind schon die Präventionsgremien selbst in Bezeichnung, Struktur und Tätigkeit sehr heterogen ausgestaltet.

Für den Bürger indes dürfte jedoch primär der Wiedererkennungswert wichtig sein, die persönliche Ansprechbarkeit und die Tatsache, dass sich die entscheidungsbefugten Akteure allerorts um seine Anliegen kümmern – nicht jedoch beispielsweise, wem die organisatorische Leitung des Gremiums obliegt und wie die Zuständigkeiten verteilt sind. Mithin stellt sich die Frage nach einer „Vereinheitlichung“ oder „Zusammenführung“ derartiger Gremien zumindest, was die Begriff-

lichkeit betrifft. Möglich wäre beispielsweise, den vielfach bekannten und bewährten Titel der „Sicherheitspartnerschaft“ aufzunehmen, auch um eine Gleichberechtigung sowie eine gemeinsame Verantwortung und Zuständigkeit der Mitglieder zu fördern.

Davon unbenommen blieben selbstverständlich allein polizeilich initiierte Teilhabeverfahren.

Letztlich betritt die Polizei sowohl mit der systematischen Etablierung als auch in der konkreten Ausgestaltung von Teilhabeverfahren neues und unbekanntes Terrain, was die Forderung nach einem experimentellen und bedachtsamen Beginn auf örtlicher Ebene unterstreicht, „[...] lieber punktuell gut gemacht, experimentell [...]“<sup>584</sup> „Also wenn man experimentell anfängt, dann sollte man auf lokaler Ebene anfangen. Da, wo es wirklich brennt.“<sup>585</sup>

#### 7.4 Hypothese 4

##### **Für eine erfolgreiche Beteiligung auf allen Ebenen muss das Thema Bürgerbeteiligung von den Polizeibeamten stärker verinnerlicht werden.**

Ziel der Interviewstudie war die Erhebung erster Einschätzungen zum Thema Beteiligungskultur in der Polizei. Mit dem sukzessive erlangten Wissen, dass die rheinland-pfälzische Polizei zum Befragungszeitpunkt weder über eine klare Definition von Bürgerbeteiligung, noch über eine Systematisierung „echter“ Instrumente verfügte, ist kaum verwunderlich, dass die Experten-Bewertungen des polizeiinternen Verhaltens und der Einstellungen hauptsächlich die Informationsebene betrafen.

Wenn auch ihrer Ansicht nach grundsätzlich eine positive Einstellung, bürgernahe und helfende Polizei zu sein, vorhanden ist, eröffneten zumindest die nach außen sichtbaren informatorischen Aktivitäten Verbesserungsmöglichkeiten. „Das heißt, wir brauchen in der Polizei eine viel breitere Kultur des Erklären-Wollens. Das muss proaktiv von uns aus kommen.“<sup>586</sup>

Diese Kultur müsse sowohl nach außen, als auch im Innenverhältnis der Polizei gelebt werden, um eine ehrliche Haltung als Grundlage für eine Teilhabekultur zu schaffen: „Das heißt, was wir nach außen hin tun, müssen wir auch nach innen

---

<sup>584</sup> Interview Nanz, Z. 699f.

<sup>585</sup> Ebd., Z. 546f.

<sup>586</sup> Interview Schmitt, Z. 393f.

tun. Wir müssen auch nach innen Überzeugungsarbeit leisten, warum gehen wir diesen Schritt.“<sup>587</sup>

Erst nach Etablierung „echter“ Teilhabeinstrumente könne eine „Kultur der Teilhabe“<sup>588</sup> nicht nur im Innen-, sondern auch im Außenverhältnis wachsen: „Aber wenn sie das kontinuierlich und systematisch machen, dann verändert sich das Bild der Polizei in der lokalen Öffentlichkeit (..) und es verändert sich auch die Perspektive der Bürgerinnen und Bürger auf die Polizei. Und das ist das, was ich mit Beteiligungskultur oder Beteiligungsklima zu umschreiben versucht habe. Es geht darum, dass Beteiligung zur Selbstverständlichkeit wird im Alltag.“<sup>589</sup>

Ogleich die Hypothese aus den vorgenannten Gründen vorläufig bekräftigt werden darf, also eine „echte“ Beteiligungskultur von den Polizeibeamten noch verinnerlicht werden muss, so wäre doch für eine detaillierte Hypothesenprüfung die vorherige Etablierung von Teilhabeinstrumenten und eine anschließende Analyse der sichtbaren und unsichtbaren Kulturebenen nötig.

Gleichsam weiteren Untersuchungen bleibt der Vorschlag der Verfasserin vorbehalten, auch für die Etablierung einer Beteiligungskultur im Innern auf das Erfahrungswissen Externer zurückzugreifen. Gegebenenfalls könnte ein Austausch zu hilfreichen Ansätzen oder Bewertungen eigener Ideen führen. Zu denken wäre beispielsweise an die Durchführung interner Beteiligungsprozesse, um Ideen zu kreieren, zu diskutieren und so die Motivation für eine Mitmachkultur zu fördern.

## 8 Methodenreflexion

Die gewählte qualitative Erhebungs- und Auswertemethode erwies sich als geeignet zur Beantwortung der in den Hypothesen konkretisierten Forschungsfrage. So konnte mittels des leitfadengestützten Experteninterviews sowohl umfangreiches Fach- und Erfahrungswissen aus der Innen- und Außenperspektive zur Hypothesenprüfung, als auch gänzlich neue Gedanken zur Thematik gewonnen werden.

Die Veröffentlichung des Klarnamens der Experten barg die Gefahr von sozial erwünschten Antworten, z. B. aufgrund von Rollenerwartungen.<sup>590</sup> Diese dürfte mittels der gewählten Interviewmethode gemindert worden sein, in der aus-

---

<sup>587</sup> Interview Schmitt, Z. 394-396.

<sup>588</sup> Beck / Ziekow (Hrsg.) (2011), S. 9.

<sup>589</sup> Interview Sippel, Z. 423-426.

<sup>590</sup> Vgl. Schnell et al., S. 355.

schließlich die Experteneigenschaft und nicht die Person im Fokus stand sowie überdies flexibel auf die Antworten reagiert werden konnte. Zudem ist das Thema Bürgerbeteiligung innerhalb der Polizei nahezu unerforscht und in der Konsequenz in Details auch noch kontrovers diskutiert, was für einen geringeren Erwartungsdruck spricht. Ebenfalls für diese Annahme steht die durchweg entspannte und offene Interviewatmosphäre, in der es zu spontanen und auch organisationskritischen Antworten kam – z. B. wurde die Frage nach einer Teilhabekultur stellenweise deutlich mit „Nein“ beantwortet. Um gegebenenfalls noch tiefer liegende Einstellungen zu erheben, hätte sich bei einem größeren Zeitansatz noch die Möglichkeit der leitfadengestützten Experten-Gruppendiskussion ergeben, da Aussagen in diesem Kontext begründungswürdig vertreten werden müssen, kontrolliert und herausgefordert durch die anderen Gruppenmitglieder.<sup>591</sup>

Sowohl die gänzliche Transkription der Interviews, die Fertigung des Postscript als auch das Erlernen des Programms MAXQDA erwiesen sich als zunächst technische und zeitaufwändige, jedoch in der Rückschau notwendige Voraussetzung für eine gezielte und detaillierte Auswertung und Interpretation der Interviews.

## 9 Fazit und Ausblick

Die Masterarbeit hatte die Betrachtung und Bewertung „verankerter“ Beteiligungsinstrumente in der Polizei Rheinland-Pfalz aus externer und interner Sicht zum Gegenstand. Im Ergebnis wurde klar, dass von „verankerten“ Beteiligungsinstrumenten nicht die Rede sein kann.

Angestoßen durch politische und gesellschaftliche Entwicklungen und in Erkenntnis potentieller Chancen für die Bedürfnisse „beider Seiten“, für Polizei und Bürger, stehen nunmehr auch in der rheinland-pfälzischen Polizei die Zeichen auf Bürgerbeteiligung. Mit ersten Forschungen zu diesem Thema sowie der Einrichtung der landesweiten AG ist die Polizei Rheinland-Pfalz aus Sicht der Experten<sup>592</sup> „auf einem guten Weg“<sup>593</sup>. „Ich freue mich darüber, dass das Thema jetzt offensichtlich in der Polizei angekommen ist.“<sup>594</sup>

Noch bestehende Vorbehalte und Risiken könnten überwunden werden „[...] ein-

---

<sup>591</sup> Vgl. Flick (2011), S. 250ff.

<sup>592</sup> Vgl. Interview Feltes, Z. 587-590; Interview Hofmann-Göttig, Z. 482-485; Interview May, Z. 391-396; Interview Schmitt, Z. 258-260.

<sup>593</sup> Interview Scharbach, Z. 543.

<sup>594</sup> Interview Sippel, Z. 647f.

fach, indem wir erfolgreiche Projekte machen.“<sup>595</sup> „Weil nichts ist schlimmer als schlecht gemachte Bürgerbeteiligung“<sup>596</sup>, die beide Seiten frustrieren und Vertrauen zerstören könnte.

Um dies zu verhindern, stellt die Verfasserin im Sinne der Forschungsergebnisse die folgende mögliche Grobstruktur eines Etablierungsprozesses zur Diskussion:

- 1 Definition einer polizeilichen Bürgerbeteiligung
- 2 Erarbeitung von Zielen und Leitlinien für eine polizeiliche Bürgerbeteiligung<sup>597</sup>
- 3 Entwicklung eines Rahmenkonzeptes unter Einbeziehung externer Expertise mit den Inhalten:
  - 2.1 Darstellung von Definition, Zielen und Leitlinien einer polizeilichen Bürgerbeteiligung
  - 2.2 Festlegung verbindlicher Grundsätze und Regeln für den Prozess in Anlehnung an die Erfolgsfaktoren
  - 2.3 Darstellung klassischer, ausgewählter und für die Polizei geeigneter Methoden / Best-Practice-Beispiele<sup>598</sup>
  - 2.4 Darstellung ergänzender Möglichkeiten von Online-Beteiligungen
  - 2.5 Beschreibung von Maßnahmen zum Aufbau einer internen Beteiligungskultur und Teilhabeverfahren der Mitarbeiter
  - 2.6 Beschreibung des internen Aus- und Fortbildungsbedarfes
  - 2.7 Prozessbegleitende Öffentlichkeitsarbeit nach innen und außen
- 4 Veröffentlichung des Rahmenkonzeptes und interne Erörterung auf allen Ebenen
- 5 Durchführung erster Aus- und Fortbildungsmaßnahmen
- 6 Durchführung interner Teilhabeverfahren zur Etablierung der Beteiligungskultur
- 7 Durchführung erster Beteiligungsverfahren seitens ausgewählter örtlicher Polizeiinspektionen auf freiwilliger Basis
- 8 Evaluation
- 9 Fortschreibung der Rahmenkonzeption und gegebenenfalls feste Etablierung in Form eines „Handbuchs“<sup>599</sup>

---

<sup>595</sup> Interview Scharbach, Z. 538.

<sup>596</sup> Interview Sippel, Z. 589.

<sup>597</sup> Diese könnten z. B. analog des Beispiels aus Bonn mit Teilhabeverfahren erarbeitet werden, entweder nur intern und / oder unter tatsächlicher Einbeziehung des Bürgers. Vgl. Kapitel 6.4.1, Interview Sippel, Z. 170-176.

<sup>598</sup> Hierbei sollten vor allem auch Methoden aufgezeigt werden, in denen die Bürger die Themen selbst vorschlagen können. In der Methodendarstellung könnte die erarbeitete Checkliste für den Ablauf eines Verfahrens zugrunde gelegt werden. Vgl. Kapitel 2.4.3, S. 22.

<sup>599</sup> Die Ausgestaltung könnte sich z. B. an den Handbüchern von Heidelberg oder Vorarlberg orientieren.

Der Vorschlag des Etablierungsprozesses steht stellvertretend für das umfangreiche weitere Forschungspotential. Nicht zuletzt deshalb, sondern auch in Bezug auf die festgestellten Aus- und Fortbildungserfordernisse, wäre die Schaffung einer Verantwortlichkeit innerhalb der Polizei Rheinland-Pfalz wichtig. Diese könnte nach Auffassung der Verfasserin bei der Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz verortet werden – in enger Abstimmung mit dem ISIM und insbesondere den für die spätere Durchführung grundsätzlich zuständigen Polizeipräsidenten.

Die polizeiliche Bürgerbeteiligung bietet die große Chance, interne und externe Bedürfnisse gleichermaßen zu erfüllen – mitsamt allen positiven Wechselwirkungen für die Akteure und letztlich für die Gesellschaft.

Die Öffnung der rheinland-pfälzischen Polizei für eine Bürgerbeteiligung und die Bereitschaft der Einführung einer solchen aus eigenem Antrieb heraus, zeigt ihr ständiges Bestreben nach Professionalität und Stärkung ihrer Rolle als Bürgerpolizei im Sinne ihres selbst erstellten Leitbildes.

Für die Etablierung „echter“ Bürgerbeteiligung sollte es nunmehr ihr Ziel sein, eine neue Kultur bürgerlicher Teilhabe zu etablieren – im Verständnis einer „Bürgerbeteiligung [...] [als] konstituierendes Merkmal einer Bürgerpolizei.“<sup>600</sup>

Damit ist auch die Haltung hinter der Handlung entscheidend: In Erkenntnis der Chancen einer Bürgerbeteiligung sollte die Polizei die Hilfe des Bürgers als unerlässlich erachten, ihre Helfer „wollen“, die Hilfe einfordern, anerkennen und wertschätzen.

In diesem Sinne könnte die Polizei als „Freund und Helfer“ zum – so der persönliche Leitgedanke der Verfasserin – Freund mit Helfer<sup>601</sup> werden.

---

<sup>600</sup> Interview Schmitt, Z. 258f.

<sup>601</sup> Vgl. Serrao (2015), S. 49. Die prägnante Überschrift des Artikels „Freund ohne Helfer“ zum Thema Gewalt gegen Polizeibeamte, ließ in der Verfasserin im Kontext des Forschungsinteresses und der erkannten Chancen einer Bürgerbeteiligung diesen persönlichen Leitgedanken wachsen.

## Literaturverzeichnis

**Accenture (2013):** *Die Polizeiverwaltung der Zukunft. Transformation in sechs Schritten.* München. Zugriff am 06.05.2015. Online unter:

[http://www.accenture.com/SiteCollectionDocuments/Local\\_Germany/PDF/Accenture-Polizeiverwaltung-der-Zukunft.pdf](http://www.accenture.com/SiteCollectionDocuments/Local_Germany/PDF/Accenture-Polizeiverwaltung-der-Zukunft.pdf)

**Amt der Vorarlberger Landesregierung, Büro für Zukunftsfragen / Lederer, Michael (2009):** *Positionspapier Partizipation.* Wien-Bregenz. Zugriff am 13.05.2015. Online unter:

[http://www.vorarlberg.at/pdf/positionspapier\\_vers7.pdf](http://www.vorarlberg.at/pdf/positionspapier_vers7.pdf)

**Amt der Vorarlberger Landesregierung, Büro für Zukunftsfragen / Arbter, Kerstin (2010):** *Handbuch Bürgerbeteiligung. Für Land und Gemeinden.* Wien – Bregenz. Zugriff am 15.05.2015. Online unter:

<https://www.vorarlberg.at/pdf/handbuchbuergerbeteiligun.pdf>

**Amt der Vorarlberger Landesregierung, Büro für Zukunftsfragen (2014):** *Bürgerräte in Vorarlberg. Eine Zwischenbilanz.* Bregenz. Zugriff am 29.06.2015. Online unter:

<http://www.vorarlberg.at/pdf/kurzfassungbuergerraetezw.pdf>

**Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung (2015a):** *AG Bürgerbeteiligung. Ergebnisprotokoll der konstituierenden Sitzung vom 10.02.2015 in Mainz.* o.O.

**Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung (2015b):** *AG Bürgerbeteiligung. Ergebnisprotokoll der Sitzung vom 16.4.2015 in Mainz.* o.O.

**Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung (2015c):** *Unser Verständnis von Bürgerbeteiligung. Arbeitsdefinition.* o.O.

**Arnstein, Sherry (1969):** *A Ladder Ladder of Citizen Participation.* In: AIP Journal 7/1969, S. 216-224. Zugriff am 15.07.2015. Online unter:

[http://geography.sdsu.edu/People/Pages/jankowski/public\\_html/web780/Arnstein\\_ladder\\_1969.pdf](http://geography.sdsu.edu/People/Pages/jankowski/public_html/web780/Arnstein_ladder_1969.pdf)

**Atteslander, Peter (2010):** *Methoden der empirischen Sozialforschung.* 13. Auflage. Berlin.

- Beck, Kurt (2011):** *Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung*. In: Beck, Kurt / Ziekow, Jan (Hrsg.): *Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie*. Wiesbaden, S. 21-30.
- Beck, Kurt / Ziekow, Jan (Hrsg.) (2011):** *Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie*. Wiesbaden.
- Behr, Rafael (2006):** *Polizeikultur als institutioneller Konflikt des staatlichen Gewaltmonopols*. In: Schulte-Ostermann, Juleka / Henrich, Rebekka / Kesoglou, Veronika (Hrsg.): *Praxis, Forschung, Kooperation: Gegenwärtige Tendenzen in der Kriminologie; Sammelband zu der Tagung: "Im Gespräch. Zur Aktualität der Kriminologie"*. Frankfurt am Main, S. 145-161.
- Behr, Rafael (2010):** *Intimität oder Abschottung – warum Polizisten am liebsten unter sich sind. Ein Essay zu den Ambivalenzen im polizeilichen Selbstverständnis*. In: Groß, Hermann / Bornewasser, Manfred / Frevel, Bernhard / Liebl, Karlhans / Ohlemacher, Thomas / Schmidt, Peter (Hrsg.): *Polizei - Polizist - Polizieren? Überlegungen zur Polizeiforschung*. Festschrift für Hans Joachim Asmus. (Schriftenreihe zur Empirischen Polizeiforschung, Band 11). Frankfurt am Main, S. 59-73.
- Behr, Rafael (2013):** *Bildung und Forschung in der Polizei – eine persönliche Zustandsbeschreibung*. In: DIE POLIZEI 7/2013, S. 182-187.
- Behrendes, Udo (2013):** *Orientierungspunkte einer Bürger(rechts)polizei*. In: Frevel, Bernhard / Groß, Hermann (Hrsg.): *Empirische Polizeiforschung XV: Konzepte polizeilichen Handelns*. Frankfurt. (Schriften zur Empirischen Polizeiforschung, Band 16). S. 112-139.
- Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2014):** *Vielfältige Demokratie. Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“*. Gütersloh. Zugriff am 12.05.2015. Online unter:  
[https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/140905\\_Demokratie-Studie.pdf](https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/140905_Demokratie-Studie.pdf)

**Boyle, David / Harris, Michael (2009):** *The Challenge of Co-Production. How equal partnerships between professionals and the public are crucial to improving public services.* London. Zugriff am 01.06.2015. Online unter: [http://b.3cdn.net/nefoundation/312ac8ce93a00d5973\\_3im6i6t0e.pdf](http://b.3cdn.net/nefoundation/312ac8ce93a00d5973_3im6i6t0e.pdf)

**Brandesen, Taco / Pestoff, Victor (2008):** *Co-production. The Third Sector and the Delivery of Public Services: An Introduction.* In: Brandesen, Taco / Pestoff, Victor (Hrsg.): *Co-production. The Third Sector and the Delivery of Public Services.* London and New York, S. 1-10.

**Brill, Katja (2015):** *Systematische Bürgerbeteiligung auf der Ebene einer örtlichen Polizeidienststelle – Bestandsaufnahme und Kritik von Konzepten im In- und Ausland.* Leistungsnachweis anlässlich der Praxisbewährung für die Zulassung zur Ausbildungsqualifizierung für die Ämter ab dem vierten Einstiegsamt. Mainz.

**Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion (2009):** *Sicherheit in Deutschland. dbb Bürgerbefragung 2009 Spezial.* Düsseldorf. Zugriff am 25.05.2015. Online unter: [http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/forsa\\_innere\\_sicherheit.pdf](http://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/themen/forsa_innere_sicherheit.pdf)

**Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz (2006):** *Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht.* Berlin. Zugriff am 24.05.2015. Online unter: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/2\\_periodischer\\_sicherheitsbericht\\_langfassung\\_de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/2_periodischer_sicherheitsbericht_langfassung_de.pdf?__blob=publicationFile)

**Bundesministerium des Innern (2013):** *Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“.* Abschlussbericht 2013. Berlin. Zugriff am 21.05.2015. Online unter: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/regierungsprogramm\\_abschlussbereich.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/regierungsprogramm_abschlussbereich.pdf?__blob=publicationFile)

**Bundesministerium des Innern (2014):** *Digitale Verwaltung 2020 - Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode.* Berlin. Zugriff am 21.05.2015. Online unter:

[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/regierungsprogramm-digitale-verwaltung-020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/regierungsprogramm-digitale-verwaltung-020.pdf?__blob=publicationFile)

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Referat Öffentlichkeitsarbeit (2014):** *Motive des bürgerschaftlichen Engagements. Kernergebnisse einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung durch das Institut für Demoskopie Allensbach im August 2013.* Berlin.

**Bundesverfassungsgericht (1985):** „Brokdorf-Beschluss“. *Beschluss des Ersten Senats vom 14. Mai 1985. BVerfGE 69, 315.* Zugriff am 16.06.2015. Online unter: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv069315.html>

**BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (2013):** *Zeit für den Grünen Wandel. Teilhaben. Einmischen. Zukunft schaffen. Bundestagswahlprogramm 2013.* Berlin. Zugriff am 26.05.2015. Online unter:

[http://www.gruene.de/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Wahlprogramm/Wahlprogramm-barrierefrei.pdf](http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Wahlprogramm/Wahlprogramm-barrierefrei.pdf)

**Bürsch, Michael (2011):** *Bürgerschaftliches Engagement 2010: Von der Einmischung in die eigenen Angelegenheiten.* In: Beck, Kurt / Ziekow, Jan (Hrsg.): *Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie.* Wiesbaden. S. 75-79.

**CDU, CSU und SPD (2013):** *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode.* Berlin. Zugriff am 21.05.2015. Online unter:

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html>

**Clement, Wolfgang (2001):** *Rede des nordrheinwestfälischen Ministerpräsidenten zur Eröffnung der Dauerausstellung »Im Auftrag. Polizei, Verwaltung und Verantwortung« am 7. Mai 2001 in der Gedenkstätte Villa ten Hompel in Münster.*

- In: Kenkmann, Alfons (Hrsg.) (2003): *Geschichtsort Villa ten Hompel. Entwicklungen – Aktivitäten – Ergebnisse. Dokumentation über den Zeitraum vom 1. Oktober 2000 bis 12. Dezember 2002.* Münster, S. 10–13.
- Deutscher Bundestag (2002):** *Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft.* Drucksache 14/8900 vom 03. 06. 2002. Berlin. Zugriff am 23.05.2015. Online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/14/089/1408900.pdf>
- Deutscher Präventionstag und Veranstaltungspartner (2008):** *Leipziger Erklärung des 13. Deutschen Präventionstages: Engagierte Bürger – sichere Gesellschaft.* In: Marks, Erich / Steffen, Wiebke (Hrsg.): *Engagierte Bürger – sichere Gesellschaft. Ausgewählte Beiträge des 13. Deutschen Präventionstages 2008.* Mönchengladbach, S. 5-7.
- Duffee, David / Renauer, Brian / Scott, Jason (2003):** *Measuring police-community co-production. Trade-offs in two observational approaches.* In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 1/2003, S. 9-28. Zugriff am 29.05.2015. Online unter: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/p9.pdf>
- van Elsbergen, Gisbert (2005):** *Chancen und Risiken kommunaler Kriminalprävention. Eine qualitativ-empirische Analyse.* Wiesbaden.
- Feltes, Thomas (2014):** *Community Policing – ein Modell für Länder im oder nach einem gesellschaftlichen Umbruch?* In: Hormann, Robin (Hrsg.): *Europas neue Grenzen. Polizeiliche Herausforderungen im Zeitalter der neuen europäischen Sicherheitsarchitektur (Schriftenreihe Polizieren: Polizei, Wissenschaft und Gesellschaft, Band 7).* Frankfurt, S. 151-161.
- Flick, Uwe (2011):** *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung.* 4. Auflage. Hamburg.
- Forsa (2015):** *Meinungen zum Thema Bürgerbeteiligung.* o. O. Zugriff am 13.06.2015. Online unter: [http://www.bmbf.de/pubRD/FORSA\\_Buergerbeteiligung\\_Ergebnisse.pdf](http://www.bmbf.de/pubRD/FORSA_Buergerbeteiligung_Ergebnisse.pdf)

**Frevel, Bernhard / Kahl, Wolfgang / Kober, Marcus / Schreiber, Verena / van den Brink, Henning / Wurtzbacher, Jens (2008):** *Bürgerengagement in der kommunalen Kriminalprävention – Beiträge aus der aktuellen Forschung (Teil 1) zu Konzeption und Wirklichkeit.* In: Marks, Erich / Steffen, Wiebke (Hrsg.): *Engagierte Bürger – sichere Gesellschaft.* Ausgewählte Beiträge des 13. Deutschen Präventionstages 2008. Mönchengladbach, S. 143-160.

**Führungsakademie Baden-Württemberg (2012):** *Leitfaden für Bürgerbeteiligung in der Landesverwaltung.* Führungsakademie Baden-Württemberg, 20. Führungslehrgang 2012 /2013. Karlsruhe. Zugriff am 06.05.2015. Online unter:  
<http://fueak.bw21.de/Downloadbereich/Downloadbereich/F%C3%BChrungslehrgang/Leitfaden%20B%C3%BCrgerbeteiligung%20in%20der%20Landesverwaltung.pdf>

**Fung, Archon (2004):** *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy.* Princeton, New Jersey.

**Fung, Archon / Warren, Mark (2011):** *The Participedia Project. An Introduction.* In: *International Public Management Journal* 3/2011, S. 341-362. Zugriff am 27.05.2015. Online unter:  
<http://archonfung.net/docs/articles/2011/FungParticipedia201112.pdf>

**Gewerkschaft der Polizei Rheinland-Pfalz (2014):** *Gemeinschaft verbindet.* 22. Landesdelegiertentag der Gewerkschaft der Polizei Rheinland-Pfalz. 10.-12. September 2014, Landespolizeischule Lautzenhausen / Hahn. Mainz. Zugriff am 29.06.2015. Online unter:  
[https://www.gdp.de/gdp/gdprp.nsf/id/Home\\_DE/\\$file/LDT.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdprp.nsf/id/Home_DE/$file/LDT.pdf)

**Gill, Charlotte / Weisburd, David / Telep, Cody / Vitter, Zoe / Bennett, Trevor (Hrsg.) (2014):** *Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review.* In: *Journal of Experimental Criminology* 10/2014, S. 399-428.

**Gläser, Jochen / Laudel, Grit (2010):** *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse.* 4. Auflage. Wiesbaden.

- Hamm, Christian (2014):** *Bürgerbeteiligung und Polizei. Chancen, Risiken und Grenzen einer lokalen Beteiligung.* Masterarbeit an der Deutschen Hochschule der Polizei. Münster.
- Haverkamp, Rita (2012):** *Gefühlte Sicherheiten und Sicherheitsgefährdungen – Barometer Sicherheit in Deutschland (BaSiD).* In: Marks, Erich / Steffen, Wiebke (Hrsg.): *Sicher leben in Stadt und Land. Ausgewählte Beiträge des 17. Deutschen Präventionstages 2012.* Godesberg, S. 205-214.
- Haverkamp, Rita / Arnold, Harald (2014):** *Subjektivierete und objektivierete Sicherheiten – Barometer Sicherheit in Deutschland (BaSiD).* In: Niggli, Marcel / Marty, Lukas (Hrsg.): *Risiken der Sicherheitsgesellschaft. Sicherheit, Risiko & Kriminalpolitik.* (Neue Kriminologische Schriftenreihe, Band 115). Mönchengladbach, S. 275-288.
- Hepp, Reinhold / Fasel, Christoph (2012):** *Partizipation und Inklusion.* In: *Kriminalistik* 2/2012, S. 92-95.
- Hermann, Dieter (2008):** *Zur Wirkung von Kommunalen Kriminalprävention. Eine Evaluation des „Heidelberger Modells“.* In: *Trauma & Gewalt* 3/2008, S. 220-233.
- Involve (2005):** *People & Participation. How to put citizens at the heart of decision-making.* London. Zugriff am 28.05.2015. Online unter: <http://www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/03/People-and-Participation.pdf>
- Kneuer, Marianne (2013):** *Zur Sache. „Mehr Partizipation durch das Internet?“* Mainz. Zugriff am 21.05.2015. Online unter: [http://www.politische-bildung-rlp.de/fileadmin/download\\_neu/Publikationen\\_2013/Zur\\_Sache\\_RLP\\_2013.pdf](http://www.politische-bildung-rlp.de/fileadmin/download_neu/Publikationen_2013/Zur_Sache_RLP_2013.pdf)
- Kubicek, Herbert / Lippa, Barbara / Westholm, Hilmar (2009):** *Medienmix in der Bürgerbeteiligung. Die Integration von Online-Elementen in Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene.* Berlin.
- Kubicek, Herbert / Lippa, Barbara / Koop, Alexander (2011):** *Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen.* Gütersloh.

**Lamnek, Siegfried (2005):** *Qualitative Sozialforschung*. Lehrbuch. Weinheim und Basel.

**Landtag Rheinland-Pfalz (2011a):** *Antrag der Fraktionen der SPD, CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN. Einsetzung einer Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“*. Drucksache 16/331. Mainz. Zugriff am 21.05.2015. Online unter:  
<http://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/331-16.pdf>

**Landtag Rheinland-Pfalz (2011b):** *Unterrichtung durch den Präsidenten des Landtages. Einsetzung einer Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“*. Drucksache 16/543 zu Drucksache 16/331. Mainz. Zugriff am 21.05.2015. Online unter:  
<http://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/543-16.pdf>

**Landtag Rheinland-Pfalz (2014):** *Dritter Zwischenbericht und Schlussbericht der der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“*. Drucksache 16/444. Mainz. Zugriff am 31.05.2015. Online unter:  
<http://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/4444-16.pdf>

**Ley, Astrid / Weitz, Ludwig (Hrsg.) (2012):** *Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch*. Bonn.

**Mayring, Philipp (2008):** *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 10. Auflage. Weinheim und Basel.

**Mehr Demokratie e. V. (2014):** *Bürgerbegehren. Bericht 2014*. Onlineversion vom 28. Oktober 2014. Berlin. Zugriff am 25.05.2015. Online unter:  
<http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/bb-bericht2014.pdf>

**Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2011):** *Marschflugkörper und Massenprotest. Die Hasselbacher Friedensdemonstration 1986. Zeitgeschichtliches Symposium, 19. September 2011, Flughafen Hahn. Dokumentation*. Mainz. Zugriff am 17.06.2015. Online unter:  
<http://www.polizeimail.de/internet/sub/8c0/8c020031-b4ae-0531-13c0-11f42680e4cd,,,7006045d-9c34-7001-be59-2680a525fe06.htm>

**Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz (2014):**

*Auswahlverfahren für die Zulassung zur Ausbildungsqualifizierung für die Ämter ab dem vierten Einstiegsamt im Polizeidienst 2014 / 2015; Erstellung eines Leistungsnachweises in der Praxisbewährung.* Schreiben vom 04. November 2014, Az.: 18 322-2:346 2014/2015/Leistungsnachweis. Mainz.

**Mottiar, Shauna / White, Fiona (2003):** *Co-production as a form of service delivery: Community policing in Alexandra Township.* (Social policy series /

Research report 101). Johannesburg. Zugriff am 26.05.2015. Online unter: <http://www.cps.org.za/cps%20pdf/RR101.pdf>

**New Economics Foundation (2008):** *Co-production. A Manifesto for growing*

*the core economy London.* London. Zugriff am 05.06.2015. Online unter: [http://b.3cdn.net/nefoundation/5abec531b2a775dc8d\\_qjm6bqzpt.pdf](http://b.3cdn.net/nefoundation/5abec531b2a775dc8d_qjm6bqzpt.pdf)

**van Ooyen, Robert (2012):** *Bürger und „community policing“.* In: Möllers, Mar-

tin / van Ooyen, Robert (Hrsg.): *Neue Sicherheit 3. Bürger und Sicherheitsarchitektur.* 2. Auflage. Frankfurt, S. 79-102.

**Pfeiffer, Christian (2008):** *Eröffnungsvortrag: Prävention durch bürgerschaftli-*

*ches Engagement?* In: Marks, Erich / Steffen, Wiebke (Hrsg.): *Engagierte Bürger – sichere Gesellschaft. Ausgewählte Beiträge des 13. Deutschen Präventionstages 2008.* Mönchengladbach, S. 73-110.

**Reinert, Adrian (2012):** *Bürger(innen)beteiligung als Teil der lokalen Demokra-*

*tie.* In: Ley, Astrid / Weitz, Ludwig (Hrsg.): *Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch.* Bonn, S. 33-40.

**Renn, Ortwin (2012):** *Warum Beteiligung? Zur politischen Dimension des bür-*

*gerschaftlichen Engagements.* In: Ley, Astrid / Weitz, Ludwig (Hrsg.): *Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch.* Bonn, S. 43-48.

**Rogall-Grothe, Cornelia / Pschierer, Franz (Hrsg.) (2013):** *Zukunftspfade digi-*

*tales Deutschland 2020. Expertenstudie im Auftrag des IT-Planungsrates von Bund und Ländern, publiziert vom Bundesministerium des Innern.* Konz. Zugriff am 21.05.2015. Online unter:

[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/Studie%20Digitales%20Deutschland.pdf;jsessionid=4C7BF46EABCE50E9384F8EDC792DA73A.2\\_cid373?\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/Studie%20Digitales%20Deutschland.pdf;jsessionid=4C7BF46EABCE50E9384F8EDC792DA73A.2_cid373?_blob=publicationFile)

**von Rosenstiel, Lutz / Nerdinger, Friedemann (2011):** *Grundlagen der Organisationspsychologie. Basiswissen und Anwendungshinweise*. 7. Auflage, Stuttgart.

**Rowe, Gene / Frewer, Lynn (2004):** *Evaluating Public - Participation Exercises: A Research Agenda*. In: *Science, Technology, & Human Values* 4/2004, S. 512-556. Zugriff am 28.05.2015. Online unter:  
[http://www.researchgate.net/profile/Lynn\\_Frewer/publication/40124921\\_Evaluating\\_Public\\_Participation\\_Exercises\\_A\\_Research\\_Agenda/links/00b495249a1c4d47a6000000.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Lynn_Frewer/publication/40124921_Evaluating_Public_Participation_Exercises_A_Research_Agenda/links/00b495249a1c4d47a6000000.pdf)

**Schein, Edgar (2003):** *Organisationskultur. The Ed Schein Corporate Culture Survival Guide*. 3. Auflage. Bergisch-Gladbach.

**Schmitt, Jürgen (2015):** *Einrichtung der landesweiten „AG Bürgerbeteiligung“ – Beschluss der letzten Behördenleiterbesprechung vom 16.12.2014*. E-Mail vom 05.01.2015.

**Schnell, Rainer / Hill, Paul / Esser, Elke (2005):** *Methoden der empirischen Sozialforschung*. 7. Auflage. München.

**Schnelle, Thomas (2005):** *Durchsetzen von Strategien durch diskursive Beratung – Anschlussfähigkeit und Umsetzung in der Strategieberatung*. In: Seidl, David / Kirsch, Werner / Linder, Martin (Hrsg.): *Grenzen der Strategieberatung. Eine Gegenüberstellung der Perspektiven von Wissenschaft, Beratung und Klienten*. Bern, Stuttgart, Wien, S. 451-462.

**Schöneck, Nadine / Voß, Werner (2005):** *Das Forschungsprojekt. Planung, Durchführung und Auswertung einer quantitativen Studie*. 1. Auflage. Wiesbaden.

**SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN Rheinland-Pfalz (2011):** *Koalitionsvertrag 2011-2016. Den sozial-ökologischen Wandel gestalten*. Mainz

**Schreyögg, Goerg (2012):** *Grundlagen der Organisation. Basiswissen für Studium und Praxis.* Wiesbaden.

**Schulte, Wolfgang (2003):** *Politische Bildung in der Polizei. Funktionsbestimmung von 1945 bis zum Jahr 2000.* Dissertation an der Universität Duisburg-Essen. Essen.

**Schwind, Hans-Dieter (2013):** *Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen.* 22. Auflage. Heidelberg.

**Serrao, Marc (2015):** *Freund ohne Helfer.* In: Süddeutsche Zeitung 106/2015, S. 49. Zugriff am 05.05.2015. Online unter:  
<http://www.sueddeutsche.de/leben/gewalt-gegen-polizisten-freund-ohne-helfer-1.2468194?reduced=true>

**Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2010):** *Zivilgesellschaft, freiwilliges Engagement und soziales Kapital in Rheinland-Pfalz 1999 – 2004 – 2009. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement.* Mainz. Zugriff am 22.05.2015. Online unter:  
[https://www.wir-tun-was.de/fileadmin/user\\_upload/Gemeinsame\\_Dateien/Seiteninhalt/wettbewerbe/Landestudie\\_Netz.pdf](https://www.wir-tun-was.de/fileadmin/user_upload/Gemeinsame_Dateien/Seiteninhalt/wettbewerbe/Landestudie_Netz.pdf)

**Stadt Heidelberg (2015):** *Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg.* Heidelberg. Zugriff am 13.05.2015. Online unter:  
[http://www.heidelberg.de/site/Heidelberg\\_ROOT/get/documents\\_E-898963532/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12\\_pdf\\_Buergerbeteiligung\\_Leitlinien\\_Komplettfassung.pdf](http://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E-898963532/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_Buergerbeteiligung_Leitlinien_Komplettfassung.pdf)

**Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Innenministerkonferenz) (2009):** *Programm Innere Sicherheit. Fortschreibung 2008 / 2009.* Potsdam.

**Steffen, Wiebke (2004):** *Gremien Kommunalen Kriminalprävention – Bestandsaufnahme und Perspektive.* In: Kerner, Hans-Jürgen; Marks, Erich (Hrsg.): *Internetdokumentation Deutscher Präventionstag.* Hannover. Zugriff am 20.04.2015. Online unter:  
[http://www.praeventionstag.de/html/Get\\_Dokumentation.cms?XID=81](http://www.praeventionstag.de/html/Get_Dokumentation.cms?XID=81)

**Steffen, Wiebke (2008):** *Gutachten zum 13. Deutschen Präventionstag: Engagierte Bürger – sichere Gesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement in der Kriminalprävention.* In: Marks, Erich / Steffen, Wiebke (Hrsg.): Engagierte Bürger – sichere Gesellschaft. Ausgewählte Beiträge des 13. Deutschen Präventionstages 2008. Mönchengladbach, S. 25-72.

**Steffen, Wiebke (2012):** *Kommunale Kriminalprävention in Deutschland – Anmerkungen zu Erfolgen und Defiziten, Risiken und Nebenwirkungen. EU-Konferenz 9./10. Mai 2012 in Bremen.* Bremen. Zugriff am 20.04.2015.

Online unter:

<http://www.kriminalpraevention.bremen.de/sixcms/media.php/13/01%20-%20Wiebke%20Steffen.pdf>

**Stiftung Mitarbeit (2015a):** *Jahrbuch 2015. Lokale Demokratie entwickeln. Bürgerschaftliches Engagement stärken.* Bonn. Zugriff am 06.05.2015. Online unter:

[http://www.mitarbeit.de/fileadmin/inhalte/03\\_publicationen/sm\\_jahrbuch\\_2015.pdf](http://www.mitarbeit.de/fileadmin/inhalte/03_publicationen/sm_jahrbuch_2015.pdf)

**Streltchenia, Pawel (2012):** *Community policing in den USA.* Basisliteratur Policing Strategien im Rahmen des Masterstudiengangs 2013 / 2015, Modul 15, an der Deutschen Hochschule der Polizei. Bereitgestellt auf der elektronischen Lernplattform „Blackboard“. Zugriff am 25.05.2015. Online unter:

[https://dhpol.ruhr-uni-bochum.de/bbcswebdav/pid-28102-dt-content-rid-116588\\_1/courses/M15/ Policing%202012\\_CommunityPolicing.pdf](https://dhpol.ruhr-uni-bochum.de/bbcswebdav/pid-28102-dt-content-rid-116588_1/courses/M15/ Policing%202012_CommunityPolicing.pdf)

**Stumpf, Ute (2011):** *Mehr direkte Demokratie wagen!* In: Beck, Kurt / Ziekow, Jan (Hrsg.): Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie. Wiesbaden, S. 15-19.

**Unterausschuss „Führung, Einsatz, Kriminalitätsbekämpfung“ – Arbeitsgruppe Verkehrspolizeiliche Einsatzangelegenheiten – (2004):** *Leitlinien für die Verkehrssicherheitsarbeit der Polizei.* Stand 17. März 2004. o.O.

**U.S. Department of Justice / Office of Community Oriented Policing Services**

**(Hrsg.) (2014):** *Community Policing Defined*. Washington. Zugriff am 30.05.2015. Online unter: <http://www.cops.usdoj.gov/pdf/vets-to-cops/e030917193-CP-Defined.pdf>

**Vorschriftenkommission des Arbeitskreises II der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Innenministerkonferenz)**

**(Hrsg.) (2012):** *PDV 100 VS-NfD. Führung und Einsatz der Polizei*. o.O.

**Winter, Martin (2000):** *Polizeiphilosophie und protest policing in der Bundesrepublik Deutschland – von 1960 bis zur staatlichen Einheit 1990*. In: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*. (Studien zur Inneren Sicherheit, Band 1). Opladen. S. 203-220.

**Ziekow, Jan (2011):** *Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement in der verfassten Demokratie*. In: Beck, Kurt / Ziekow, Jan (Hrsg.): *Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie*. Wiesbaden, S. 33-44.

## Internetquellenverzeichnis

**Amt der Vorarlberger Landesregierung (2015):** *The Art of Hosting - Wie können wir die Kunst und die Praxis des partizipativen Führens üben?* Bregenz. Zugriff am 07.07.2015. Online unter:

[https://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt\\_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftfragen/neuigkeiten\\_mitbild\\_/theartofhosting-wiekoenne.htm](https://www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftfragen/neuigkeiten_mitbild_/theartofhosting-wiekoenne.htm)

**Bertelsmann Stiftung (2014):** *Demokratie gestalten. Bürgerbeteiligung.* Gütersloh. Zugriff am 13.06.2015. Online unter:

<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/demokratie-gestalten/>

**Bibliographisches Institut GmbH (2014):** *Systematik.* Berlin. Zugriff am 07.07.2015. Online unter:

<http://www.duden.de/rechtschreibung/Systematik>

**Bundeszentrale für politische Bildung (2015):** *Dossier Innere Sicherheit. Sicherheitsprobleme.* Bonn. Zugriff am 06.05.2015. Online unter:

<http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/76647/sicherheitsprobleme>

**Chicago Police Department (2013):** *Get Involved in CAPS. What is CAPS?* Chicago. Zugriff am 02.06.2015. Online unter:

<https://portal.chicagopolice.org/portal/page/portal/ClearPath/Get%20Involved/How%20CAPS%20works/What%20is%20CAPS>

**Dreyer, Malu (2013):** *Rede von Ministerpräsidentin Malu Dreyer anlässlich des Empfangs zu ihrem Amtsantritt im Festsaal der Staatskanzlei am Freitag, 25. Januar 2013.* Mainz. Zugriff am 21.05.2015. Online unter:

[http://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Ministerpraesidentin/Empfang\\_Amtsantritt\\_am\\_25.\\_Januar\\_2013.pdf](http://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Ministerpraesidentin/Empfang_Amtsantritt_am_25._Januar_2013.pdf)

**Dreyer, Malu (2015a):** *Fahrplan Bürgerbeteiligung Rheinland-Pfalz: Gemeinsam für eine starke Demokratie! Rede von Ministerpräsidentin Malu Dreyer anlässlich der Sitzung des Ministerrats vom 26. Januar 2015.* Mainz. Zugriff am 06.05.2015. Online unter:

<http://www.rlp.de/ministerpraesidentin/malu-dreyer/reden/>

**Dreyer, Malu (2015b):** *Rede von Ministerpräsidentin Malu Dreyer anlässlich der Auftaktveranstaltung zur Bürgerbeteiligung beim Transparenzgesetz am 19. Februar 2015 in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz.* Mainz. Zugriff am 21.05.2015. Online unter:

[http://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdfDateien/Ministerpraesidentin/Rede\\_von\\_Ministerpraesidentin\\_Dreyer\\_Transparenzgesetz\\_19.02.2015.pdf](http://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdfDateien/Ministerpraesidentin/Rede_von_Ministerpraesidentin_Dreyer_Transparenzgesetz_19.02.2015.pdf)

**Focus Online (2014):** *Google-Suchrends 2014. WM, Schumacher, iPhone: Das suchten die Deutschen 2014 auf Google.* Nachricht vom 17.12.2014. München. Zugriff am 24.05.2015. Online unter:

[http://www.focus.de/digital/internet/google/google-suchrends-2014-fussball-wm-und-schumacher-liegen-ganz-vorn\\_id\\_4349314.html](http://www.focus.de/digital/internet/google/google-suchrends-2014-fussball-wm-und-schumacher-liegen-ganz-vorn_id_4349314.html)

**Google Inc. (2015):** *Trends 2014. Top Charts.* Hamburg. Zugriff am 24.05.2015. Online unter:

<http://www.google.com/trends/topcharts?hl=de#vm=cat&geo=DE&date=2014&cid>

**Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz (2015):** *Bürger und Polizei.* In: METROPOLNEWS-Nachrichtenmagazin vom 28.01.2015. Ludwigshafen. Zugriff am 07.05.2015. Online unter:

<http://www.metropolnews.info/mpn98293/rhein-hunsrueck-kreis-simmern/blaulicht/buergerbeteiligung-und-polizei>

**Jäger, Ralf (2012):** *Rede von Innenminister Ralf Jäger zum Ergebnis der Bürgerbeteiligung für den zweiten 24-Stunden-Blitz-Marathon am 29.06.2012 in Düsseldorf.* Düsseldorf. Zugriff am 01.06.2015. Online unter:

<http://m.mik.nrw.de/ueber-uns/reden/reden-im-detail/news/rede-von-innenminister-ralf-jaeger-zum-ergebnis-der-buergerbeteiligung-fuer-den-zweiten-24-stunden.html>

**Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht (2015):** *Forschungsbericht 2013. Studien zur Sicherheit in Deutschland.* München. Zugriff am 25.05.2015. Online unter:

[http://www.mpg.de/6841890/STRA\\_JB\\_2013?c=7291695&force\\_lang=de](http://www.mpg.de/6841890/STRA_JB_2013?c=7291695&force_lang=de)

**Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz (2015):**

*Polizei Rheinland-Pfalz. Unsere Leitsätze.* Mainz. Zugriff am 07.05.2015.

Online unter:

[http://www.polizei.rlp.de/internet/nav/d3c/d3c409c6-071a-9001-be59-2680a525fe06&ic\\_uCon=91550423-21ac-c001-44b9-4615af5711f8&conPage=1&conPageSize=50.htm](http://www.polizei.rlp.de/internet/nav/d3c/d3c409c6-071a-9001-be59-2680a525fe06&ic_uCon=91550423-21ac-c001-44b9-4615af5711f8&conPage=1&conPageSize=50.htm)

**Polizei Niedersachsen (2015):** *Polizei Niedersachsen Facebook.* Hannover. Zugriff am 31.05.2015. Online unter:

<https://www.facebook.com/LandeskriminalamtNiedersachsen>

**Polizei Nordrhein-Westfalen (2015):** *Blitzmarathon. Respekt vor Leben – „Ich bin dabei“.* Düsseldorf. Zugriff am 09.05.2015. Online unter:

[https://www.polizei.nrw.de/blitzmarathon/artikel\\_8476.html](https://www.polizei.nrw.de/blitzmarathon/artikel_8476.html)

**Polizeipräsidium Rheinpfalz (2015):** *PID - Polizei im Dialog.* Ludwigshafen. Zugriff am 28.04.2015. Online unter: <https://pid.polizei.rlp.de/>

**Schütte, Georg (2012):** *Vorstellung des Handbuchs Bürgerbeteiligung.* Dr. Georg Schütte, Staatssekretär, Bundesministerium für Bildung und Forschung, am 14. Juni 2012 in Berlin. Berlin. Zugriff am 06.05.2015. Online unter: [http://www.bmbf.de/pub/reden/sts\\_20120614.pdf](http://www.bmbf.de/pub/reden/sts_20120614.pdf)

**Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (2015):** *Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz. EinKLICK – EinBLICK.* Mainz. Zugriff am 15.07.2015. Online unter: <https://transparenzgesetz.rlp.de/transparenzrlp/de/home>

**Stern (2015):** *stern-Umfrage: Polizisten genießen Vertrauen – Manager nicht.* Nachricht vom 28.01.2015. Hamburg. Zugriff am 22.06.2015. Online unter: <http://www.stern.de/politik/deutschland/stern-umfrage--wem-vertrauen-die-deutschen-3479178.html>.

**Stiftung Mitarbeit (2015b):** *Demokratieentwicklung von unten.* Bonn. Zugriff am 07.05.2015. Online unter: [http://www.mitarbeit.de/ideen\\_und\\_ziele.html](http://www.mitarbeit.de/ideen_und_ziele.html)

# Erklärung

Pölich, 20. Juli 2014

Hiermit erkläre ich, Judith Katharina Maria Thier, die vorliegende Masterarbeit

Bürgerbeteiligung in der Polizei Rheinland-Pfalz  
Eine Betrachtung verankerter Beteiligungsinstrumente  
im Kontext innerorganisatorischer und externer Bedürfnisse

selbstständig verfasst, keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel  
benutzt und alle Zitate kenntlich gemacht zu haben.

Judith Thier

# Anlagen

Siehe beigefügter Anlagenband.