

Sicherheitserhebungen, Präventionsprogramme und Wirkungsüberprüfung

Während der EFUS-Konferenz 2012 in Frankreich diskutierten Expertinnen und Experten aus verschiedenen europäischen Ländern die Methoden zeitgemäßer Präventionsarbeit

Claudia Heinzelmann & Frederick Groeger-Roth

Gewalt- und Kriminalprävention ist eine wichtige Aufgabe, der sich Kommunen nunmehr seit den 1990er-Jahren explizit stellen. Eine Vielzahl von Projekten wurde initiiert und durchgeführt. Nach dieser Phase des Ausprobierens und Reagierens auf aktuelle Problemlagen scheint es an der Zeit, die erzielten Erfolge zu betrachten, um für die zukünftige Präventionsarbeit Schlüsse zu ziehen und für effektive Umsetzungsstrategien zu sorgen. Entscheidungsträger vor Ort sind zusehends vor das Problem gestellt, angesichts einer Vielzahl von Maßnahmen und Projekten das zur Problemlage passende Angebot zu finden. Zu besonderer Sorgfalt zwingen nicht nur knappe kommunale Kassen, sondern auch wissenschaftliche Befunde, die zeigen, dass nicht jedes Präventionsprojekt gleich effektiv ist. Es wurde sogar nachgewiesen, dass manche Maßnahmen zu gegenteiligen, d. h. negativen Effekten führen¹.

Auf der Konferenz des Europäischen Forums für Urbane Sicherheit (EFUS) wurde das Thema auf einem Workshop mit dem Titel „Sicherheitssaudits, Programme und Evaluationen – Orientierungen für Entscheidungsträger“ behandelt, der in Zusammenarbeit mit DEFUS, dem deutschen nationalen Forum von EFUS, ausgerichtet wurde. Der Workshop wurde von ca. 150 Personen besucht. Auf dem Podium saßen sechs Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen und der Wissenschaft aus den Ländern Belgien, Deutschland, Italien, Kanada, den Niederlanden und der Schweiz.² Der Austausch zwischen Anforderungen, Bedürfnissen und Voraussetzungen der Kommunen und methodischen Standards und Methoden der Wissenschaft fand in drei thematischen Blöcken statt, über die im Folgenden berichtet wird.

Sicherheitssaudits – Probleme in ihren lokalen Wirkungszusammenhängen verstehen

Für eine effektive Präventionsarbeit ist es notwendig, die Problemlage vorab genau zu erfassen und zu beschreiben. Nur dann kann auch festgestellt werden, ob die eingeleiteten Maßnahmen eine entsprechende Veränderung haben erzielen können. Zu bedenken ist dabei, dass Kommunen nicht nur mit speziellen akuten Problemlagen befasst sind, sondern auch ganz grundsätzlich für die Lebensqualität in ihrer Stadt Sorge zu tragen haben. Daher geht es ihnen auch um das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung.

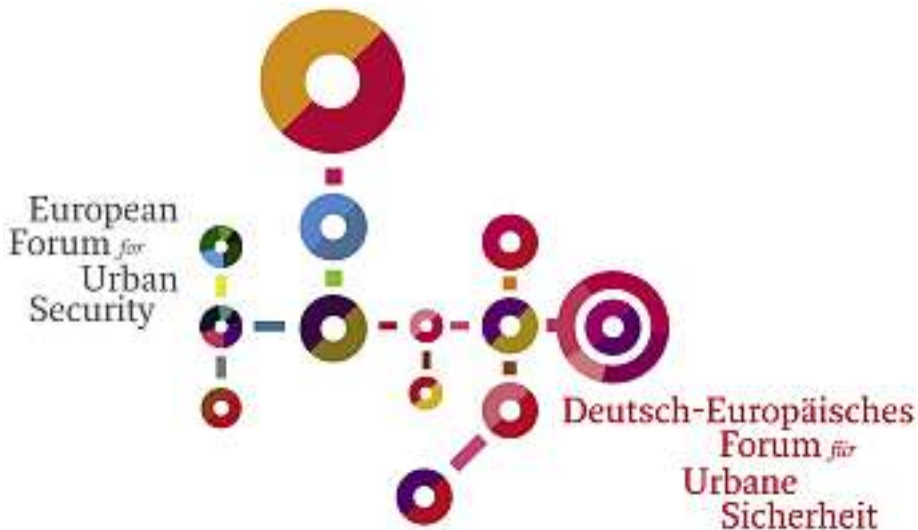
Prof. Dr. Dieter Hermann von der Universität Heidelberg stellte in dem Konferenzworkshop dar, dass angesichts aktueller gesellschaftlicher Entwicklungen von den Städten ein hohes Niveau von objektiver und subjektiver Sicherheit angestrebt werden muss. Am Beispiel des Heidelberger Auditkonzept (HAKUS) zeigte Prof. Hermann, welche Daten für die Beschreibung der Ausgangssituation herangezogen werden sollten. Um ein klares Bild zu erhalten, müssen neben der Straftatenbelastung auch Opferraten ausgewertet werden. Befragungen über das Sicherheitsempfinden gehören ebenfalls dazu, ergänzt um Befunde über sogenannte „Incivilities“ – d. h. anstößiges Verhalten in öffentlichen Räumen (Verschmutzungen, Betteln,

Urinieren), das Unbehagen hervorrufen kann. All diese Daten sollten kleinräumig auf das Stadtgebiet oder die Region bezogen werden, um Gebiete mit hoher Belastung identifizieren und spezifizieren zu können. Idealerweise gehört auch eine Bestandsaufnahme der lokalen Angebote und der institutionellen Ausstattung dazu, um das Raumbild zu ergänzen und Hypothesen zu ursächlichen Faktoren aufstellenzukönnen.

Die Diskussion ließ zwei Problemfelder klar hervortreten. Zum einen ging es um die Schwierigkeit, die gewünschten verlässlichen und vergleichbaren Daten zu erhalten. Diese sind teilweise gar nicht oder nur lückenhaft vorhanden. Ille Lamprecht wies darauf hin, dass in Belgien zwar aufgrund der staatlichen Förderung viele Erhebungen durchgeführt werden, aber nicht nach einem einheitlichen Konzept, so dass „Benchmarks“ fehlen. Prof. Dr. Valeria Ferraris brachte aus Italien das positive Beispiel des Turiner Daten-„Dashboards“ ein. Diese umfangreichen Datensätze wiederholter Datenerhebungen lassen sich für verschiedene Zwecke analysieren, wo-

¹ Siehe z. B. zu möglichen negativen Auswirkungen von Gefängnisbesuchsprogrammen Petrosino et al.: „Scared Straight“ and Other Juvenile Awareness Programs for Preventing Juvenile Delinquency, Campbell Systematic Review, 2004.

² Dr. Claudia Heinzelmann, Geschäftsführerin des Deutsch-Europäischen Forums für Urbane Sicherheit e.V. (DEFUS), Deutschland (Vorsitz); Frederick Groeger-Roth, Projektleiter beim Landespräventionsrat Niedersachsen, Deutschland (Moderation); Prof. Dr. Valeria Ferraris, Professorin für Soziologie an der Universität von Turin, Italien; Prof. Dr. Dieter Hermann, Professor für Kriminologie an der Universität Heidelberg, Deutschland; Ille Lambrecht, Evaluationsberaterin im Local Safety and Prevention Service von Ostende, Belgien; Dr. Daniel Sansfacon, Geschäftsführer des National Centre for the Prevention of Crime (NCP) Public Safety, Kanada; Dr. Tillmann Schulze, Leiter des Arbeitsbereichs Urbane Sicherheit und Bevölkerungsschutz im Beratungsunternehmen Ernst Basler + Partner, Schweiz; Maarten van de Donk, Fraktionsvorsitzender der VVD im Stadtrat Rotterdam, Niederlande.



durch kosteneffektiv gearbeitet werden kann. Zu Bedenken gegeben wurde gleichfalls, dass eine Vielzahl bereits erhobener Daten nicht ausgewertet werde und damit ungenutzt bliebe.

Die zweite Schwierigkeit betrifft die unterschiedlichen Zeitrhythmen und Arbeitserfordernisse von Kommunen und Wissenschaft. Während kommunale Entscheidungsträger in die Lage versetzt werden wollen, direkte Antworten auf aktuelle Entwicklungen geben zu können, brauchen die Forschergruppen Zeit für sorgfältige Datensammlung und -auswertung. Letzteres wird oftmals als zu langwierig und untransparent erlebt. Die Ergebnisse der Forschung werden mit Skepsis betrachtet – teilweise weil sie nicht nachvollzogen werden können, aber auch deshalb, weil niemand gerne negative Befunde akzeptieren möchte.

³ Unter solchen Programmen wird ein in sich geschlossenes Maßnahmenbündel verstanden, versehen mit einer detaillierten Anleitung (Handbuch oder Ablaufschema), für wen, wann, wo und wie diese Maßnahmen umzusetzen sind.

In der Diskussion brachte der Stuttgarter Bürgermeister für Recht, Sicherheit und Ordnung und DEFUS-Vorsitzende Dr. Martin Schairer ein, dass Sicherheitsaudits auch als Instrument der Bürgerbeteiligung verstanden und eingesetzt werden können. Dies sei ein Aspekt, der dazu beitragen kann, die Akzeptanz von Auditverfahren zu erhöhen. Prof. Hermann betonte, dass Sicherheitsaudits eine effektive und erprobte Methode sind und als Teil des Qualitätsmanagements einer Stadt im Bereich der urbanen Sicherheit verstanden werden sollten.

Präventionsprogramme – die Auswahl passgenauer, erwiesener wirksamer Maßnahmen

Sicherheitsaudits sind der erste Schritt zu einer effizienten Prävention. Diese detaillierte Problemanalyse ist die Grundlage für die Definition der Zielsetzungen der ggf. einzuleitenden Maßnahmen. Doch wie können passgenau abgestimmte und wirksame Präventionsaktivitäten gefunden werden?

In den letzten Jahren sind neben der Vielzahl lokal begrenzter Projekte eine Reihe von manualisierten Präventionsprogrammen³ entstanden, die z. T. erfolgreich auf ihre Wirksamkeit und Übertragbarkeit getestet wurden. Neben den programm-basierten Interventionen ließen sich auch wirksame Strategien und Ansätze im Bereich der städtebaulichen und situationsbezogenen Prävention identifizieren (z. B. „hot-spot-policing“). Überblicksarbeiten zu verschiedenen Präventionsbereichen werden z. B. von der „Campbell Collaboration“ und anderen Organisationen geliefert (www.campbellcollaboration.org). Die Fülle möglicher anwendbarer Programme und Maßnahmen stellt allerdings kommunale Entscheidungsträger vor neue Herausforderungen.

Der Aspekt der Programmauswahl wurde von Maarten van de Donk aus den Niederlanden eingeleitet. Er berichtete als Mitglied des Stadtrates von Rotterdam über seine Erfahrungen mit der Implementation des Steuerungsprogramms „Communities That Care“ (CTC). CTC basiert auf der Identifizierung von lokalen Risiko- und Schutzfaktoren für Jugendgewalt und Kriminalität und der Bewertung ihrer Dringlichkeit. Darauf aufbauend werden messbare Ziele definiert. Wirkungsüberprüfte Programme können anschließend passend zur Analyse ausgewählt werden.

Dr. Tillmann Schulze vom Büro Ernst Basler + Partner aus der Schweiz betonte die Notwendigkeit nachhaltiger Ansätze. Für eine langfristige und vorausschauende Planung von Präventionsaktivitäten ist es notwendig, zukünftige Entwicklungen prognostizieren zu können. Er wies auf das Projekt „Sichere Schweizer Städte 2025“ hin, in dem die Trends und Entwicklungen herausgearbeitet wurden, die in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren für



V. l. n. r.: Maarten van de Donk, Prof. Dr. Dieter Hermann, Dr. Claudia Heinzlmann, Dr. Daniel Sansfaçon



Im Rahmen des Workshops fand ein reger Austausch mit dem Publikum statt.

die Sicherheitslage von Städten von Bedeutung sind.

In der Diskussion wurde die Notwendigkeit deutlich, dass Präventionsprogramme flexibel sein müssen, damit sie an die lokalen Erfordernisse und die spezifische Situation angepasst werden können. Ebenso erschien es sinnvoll, auf mögliche Synergieeffekte zu achten, denn viele Gewaltpräventionsmaßnahmen werden z. B. auch positive Auswirkungen hinsichtlich Bildung und Integration haben oder können mit Präventionsaktivitäten zum Thema Gesundheit gekoppelt werden.

Präventionsberichte, die inzwischen von einigen Städten oder von Präventionsräten herausgebracht werden, bieten die Möglichkeit, sich bei anderen Kommunen über deren Aktivitäten zu informieren. Für eine gezielte und komfortable Auswahl sind mittlerweile Datenbanken entwickelt worden, die Präventionsmaßnahmen und -programme hinsichtlich ihrer Zielsetzungen und erwiesenen Wirksamkeit auflisten. Basis dieser Einschätzungen sind die Evaluationen, die für viele Maßnahmen vorliegen. So gibt es aus den USA die Datenbank Crimesolutions.gov (www.crimesolutions.gov), für Deutschland wurde vom LPR Niedersachsen die Grüne Liste Prävention (www.gruene-liste-praevention.de) entwickelt. In diesen im Internet öffentlich zugänglichen Auflistungen können geeignete Präventionsprogramme und -maßnahmen gefunden werden.

Hervorgehoben wurde in der Diskussion dazu, dass sich die dort berichtete Wirksamkeit der jeweiligen Maßnahme nur bei gleicher Qualität in der Umsetzung erzielen lässt. Auch ein als wirksam oder erfolgversprechend getestetes Programm kann in einer ganz anders gelagerten Situation mit anderen Parametern folgenlos bleiben. Das bedeutet, dass die Präventionsmaßnahmen keinem Automatismus unterliegen, sondern in ihrer jeweiligen lokalen Ausformung immer wieder begleitet und in ihren Ergebnissen überprüft werden müssen.

Wirkungsüberprüfung – Maßnahmen evaluieren und gezielt nachsteuern

Dass Präventionsaktivitäten zu evaluieren sind, ist ein breit getragener fachlicher Standard, der aber noch zu selten praktisch umgesetzt wird. Dr. Daniel Sansfaçon, Geschäftsführer des

National Crime Prevention Centre (NCPC) in Kanada, berichtete über seine langjährigen Erfahrungen mit diesem Instrument. Evaluationen werden dort in einer offenen Weise an den jeweiligen Erfordernissen orientiert durchgeführt. Er unterstrich die Bedeutung der Wirkungsüberprüfung, denn das NCPC konnte selbst für beliebte und finanziell großzügig ausgestattete Programme nachweisen, dass sie nicht entsprechend wirksam sind. Evaluationen bringen außerdem nichtbeabsichtigte Nebeneffekte ans Licht, die positiv oder negativ sein können.

In den Diskussionsbeiträgen wurde aufgezeigt, wie wichtig es ist, herauszufinden, ob die Ziele erreicht worden sind. Mit einer dezidierten Ergebnisanalyse wird ermöglicht, gezielt nachzusteuern. Dazu wurde insbesondere ein transparentes und pragmatisches Vorgehen als erforderlich erachtet. Entscheidend erscheint es außerdem, bei den Beteiligten eine Toleranz zu entwickeln, auch Fehler einzugestehen und anzunehmen.

Ausblick – Was ist zu tun?

Wie Dr. Sohail Hussain, Autor des EFUS-Handbuches für lokale Sicherheitsanalysen, in die Diskussion einbrachte, ist die methodische Entwicklung in der Präventionsarbeit noch längst nicht abgeschlossen sondern bedarf stetiger Verbesserung und der Erweiterung durch qualitative Aspekte – sie ist aber insgesamt auf einem guten Weg und trotz der benannten Schwierigkeiten ein unverzichtbarer Bestandteil wissenschaftlicher Prävention.

Der mit der Workshopstruktur nachvollzogene Dreischritt von lokaler Bestandsaufnahme, gezielter Maßnahmenumsetzung und anschließender Wirkungsevaluation bildet den Idealfall eines Kreislaufes zur Optimierung lokaler Präventionsstrategien ab, vgl. Schaubild:

Der Optimierungskreislauf

Dies ist kein linearer Prozess, der mit dem dritten Schritt abgeschlossen und beendet ist. Stattdessen führt die Evaluation wieder zur ersten Stufe der Präventionsarbeit, der lokalen Bestandsaufnahme, zurück. Den in der Wirkungsüberprüfung offenbar gewordenen Lücken sollte mit einer wiederholten Bestandsaufnahme präzise nachgegangen werden. Nun werden



vielleicht andere Maßnahmen ins Blickfeld geraten, die ebenfalls wieder in ihren Wirkungen zu evaluieren sind und so fort. Der Prozess der wirkungsbasierten Präventionsarbeit kann daher als ein Kreislauf oder eine Spirale vorgestellt werden – eine Spirale, die idealerweise zu einer höheren Stufe der Sicherheitsqualität einer Stadt führt.

Die im Konferenzworkshop vorgestellten und diskutierten Maßnahmen sind dabei nicht als Selbstzweck, sondern immer in ihrer Funktion der Hilfestellung für kommunale Entscheidungsträger zu verstehen. Um diesen Prozess einer wissenschaftlichen Prävention in Gang zu bringen und weiter am Laufen zu halten, erscheint es hilfreich, wenn sich Koalitionen oder Partnerschaften zwischen Kommunen und Wissenschaft bilden bzw. weiter intensivieren. Kommunen sollten darin selbstbewusst ihre Anforderungen für eine praktisch anwendbare Forschung an die Wissenschaft formulieren. Auf dieser Basis kann die Wissensgrundlage der Gewalt- und Kriminalprävention verbessert und die Umsetzung der Erkenntnisse in der täglichen Arbeit der Kommunen effektiv vorangetrieben werden.

Autoren

Dr. Claudia Heinzelmann ist DEFUS-Geschäftsführerin, Kontakt: claudia.heinzelmann@mj.niedersachsen.de

Frederick Groeger-Roth ist Mitarbeiter im Landespräventionsrat Niedersachsen, Kontakt: frederick.groeger-roth@mj.niedersachsen.de