

Evaluation und (Kriminal-)Prävention

Von der Notwendigkeit, evaluative Momente bei der Projektierung von Präventionsmaßnahmen stärker in den Blick zu nehmen

Von Gerhard Kuntze, Geschäftsführer der Opfer- und Täterhilfe Rheinhessen e.V.

Problemaufriss

Das Thema Kriminalprävention ist auf den unterschiedlichsten Ebenen präsent: In Politik, (Sozial-, Bau- und Ordnungs-) Verwaltung, Wirtschaft, bei den Bürgern und selbstverständlich in den Reihen der Polizei. Jede Institution definiert Kriminalprävention in Abhängigkeit des eigenen (politischen) Wirkens; der Begriff wird dadurch für den eher außenstehenden Betrachter äußerst diffus. Aus diesem Grunde ist es unabdingbar, wenn von Prävention gesprochen wird, klarzustellen, ob es sich z.B. um Kriminalprävention, Jugend- oder Erziehungshilfe, Stadtplanung usw. handelt. Warum ist diese Einleitung wichtig? Ganz einfach: Es geht um Zuständigkeiten und damit um Professionalität, Kostenstellen und nicht zuletzt um die Umsetzung entsprechender Bemühungen. Warum?

Kriminalprävention ist schon vielfach definiert und differenziert worden.¹⁾ Bislang wird aber die schlüssige Antwort auf die Frage vermisst, wer denn kriminalpräventiv tätig wird. Jede o.g. Institution wird sich auf die Fahne schreiben, im Sinne der Verhinderung und Vermeidung von Straftaten im Rahmen der ihr obliegenden Zuständigkeit geeignete Maßnahmen zu ergreifen, die dem Ziel der genannten Bemühungen gerecht werden. Alle diesbezüglichen Arbeiten sind außerordentlich wichtige Beiträge zu vielfältigen Bereichen der Prävention. Von Kriminalprävention kann aber nur dann gesprochen werden, wenn auf der Basis polizeilicher Beobachtungen kriminalisierbares Verhalten deutlich wird.

In den verschiedenen Datenbanken²⁾ werden Präventionsprojekte aufgeführt, die so unterschiedlich sind wie die Lebenswirklichkeit: Von „Müllfeuerwehr“ über „Nachbarschaftsfest“, von „Busengel“, über „Integration von Ausländern und Aussiedlern“, von „Streitschlichtung“ bis hin zu öffentlichen Sportevents mit Tischtennis, Badminton, Theater und musikalischen Open-Air-Veranstaltungen ist fast alles zu finden, was sich den Namen Kriminalprävention gibt oder auch zugeschrieben bekommt. So wichtig und toll die einzelnen Projekte auch sein mögen, der Begriff „Kriminalprävention“ wird mit der bunten Mischung von Maßnahmen verwässert. Mit Lüders³⁾ gesprochen gibt es aus dieser Perspektive nichts zwischen Himmel und Erde, was nicht kriminalpräventiv relevant wäre. Kriminalprävention muss daher begründet werden, weil die Vorbeugung von strafbaren Handlungen im Fokus von Kriminalprävention steht. Also was tun? Die Antwort heißt: Auffälligkeiten von abweichendem Verhalten sind zu belegen (Definitionsqualität), das Ziel der Präventionsmaßnahme ist zu definieren (Projektqualität) und die Wirkung muss überprüft werden (Ergebnisqualität).

Dienen die Projekte der Sicherheit von Senioren oder beugen Sie dem Wohnungseinbruch vor oder wird das Sicherheitsgefühl erhöht, so kann von Kriminalprävention (hergeleitet von Straftat, abweichendem Verhalten) gesprochen werden. Die Identifikation mit dem sozialen Umfeld beispielsweise oder die Erhöhung sozialer Kompetenzen von Jugendlichen gehören so gesehen unter die Rubrik von Sozialpolitik und Jugendhilfe; die Förderung von Nachbarschaft gehört in die Abteilung von Stadtpolitik ebenso wie die Unterstützung von Ehrenamt und Akzeptanz von und Auseinandersetzung mit bürgerschaftlichem Engagement. Wir können zwar allgemein von Prävention sprechen, nicht aber allgemein von Kriminalprävention. Diese beginnt erst bei sekundären und tertiären Auffälligkeiten sowie Zielgruppenarbeit. Primäre Kriminalprävention lässt sich schwer begründen, bzw. gibt es nicht! In diesen Fällen handelt es sich „nur“ um Prävention und bedeutet Jugendhilfe, Gemeinwesenarbeit, technische Prävention ohne aktuellen Anlass, u.d.gl.

Kriminalprävention als gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Es wird immer wieder betont, dass Kriminalprävention eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist. Zunächst ist aber mit „Gesamtgesellschaft“ eine amorphe Größe angesprochen, welche erst Gestalt annehmen muss. Versucht wird dieses in den Präventivgremien der Kommunen: „Rat für Sicherheit“ oder „Kommunaler Präventivrat“ genannt. Mit diesem anerkannten Konzept werden prinzipiell die Institutionen „Verwaltung – Polizei – Bürger“ angesprochen, die so genannten drei tragenden Säulen der Kriminalprävention. Vor diesem Hintergrund



Gerhard Kuntze

wäre es zu begrüßen, wenn einerseits gesellschaftlich relevante Institutionen (cariative Einrichtungen, Wirtschafts-/Versicherungsverbände, etc.) einbezogen werden und andererseits durchgängig das Prinzip der Fachlichkeit vorherrschen würde, in dem die drei genannten Institutionen ein System der primären Zuständigkeit vereinbaren würden. Kriminalprävention könnte somit immer mit Unterstützung des jeweils anderen Partners in diejenigen Hände gelegt werden, der im Diskurs die fachliche Ausrichtung zugeschrieben bekommt. Hier ist eine Förderung geboten. Das gemeinsame Tun heißt Prävention, in einigen Fällen dann auch Kriminalprävention.

Wie aber können die Erfordernisse von qualitativer Projektarbeit erkannt werden? Wie können einerseits Erfolge (von denen die meisten nichts wissen) honoriert und weitergereicht und andererseits Fehler verhindert werden? Wer Erfolge nicht belohnt setzt auf „Weiterwursteln“. Wer Erfolge nicht kennt, ist nicht in der Lage, Ergebnisse in Politik und Öffentlichkeit darzustellen. Wer Reibungsverluste und Fehler nicht erkennt, kann aus seinem Tun nicht lernen!

Die Antwort heißt: Projektmanagement & Evaluation!

Auf den zweiten Aspekt möchte ich im Folgenden näher eingehen. Es ist bislang (fast) unverständlich, wenn von Mitteleinsparung und Steuerung die Rede und Evaluation als Begriff zwar bekannt ist, aber kaum gelebt wird.

Prävention und Evaluation

Dem Thema Evaluation widmen sich die Verantwortlichen in unterschiedlicher Weise: Viele ignorieren es, manche informieren sich, wenige setzen sich damit auseinander. Und ganz selten werden (kriminal-)präventive Maßnahmen auf den Prüfstand gestellt. Warum das so ist, kann vielfach errahnt, beobachtet und eruiert werden⁴). In informellem Austausch wird das Problem schon transparenter. Das erste und beliebteste Argument ist das hinsichtlich möglicher monetärer Aufwendungen, die nicht leistbar sind (Projektförderungen nach dem Gießkannen-Prinzip ist aber möglich!). Dann kommen Vorbehalte gegenüber möglichen Ergebnissen. Solche Vorbehalte werden eher zurückhaltend vorgebracht. Schließlich wird eine Evaluation in vielen Fällen – gerade im lokalen Bereich – schlichtweg politisch nicht gewollt. Diese Annahme wird nicht laut geäußert. Im Gegenteil, mit Erstaunen muss nicht selten zur Kenntnis genommen werden, dass die Verantwortlichen eine Evaluation als höchst wichtig einschätzen, doch leider greift dann wieder Argument eins.

Dabei gibt es (fast) unendlich viele gute Gründe, aktiv sich diesem Thema zu widmen und stärker in den Blick zu nehmen.⁵ Ein paar (eigene) Stichworte sollen an dieser Stelle genügen, mit einigen Aspekten soll sich im Folgenden auseinander gesetzt werden. Zu nennen ist der Zusammenhang von Evaluation und

- Wirkung präventiver Projekte,
- Qualitätssicherung,
- Neues Steuerungsmodell.

Auch wenn diese Punkte miteinander verzahnt sind, sollen sie zum besseren Verständnis zunächst einmal getrennt betrachtet werden. Dabei sind Redundanzen nicht immer vermeidbar.

Innovation und Fachlichkeit sollten die tragenden Elemente von Projektarbeit sein.

Evaluation und die Wirkung präventiver Projekte

Was habe ich mit meiner Maßnahme erreicht? Konnte ich die zuvor formulierten Ziele erreichen? Lohnt sich das aufwendigere Projekt gegenüber dem weniger aufwendigen?

Diese und noch mehr Fragen stehen hinter der manchmal relativ aufwendigen Evaluationsform. Doch wer mit geringen finanziellen Mitteln verantwortlich haushaltet, muss letztlich auch entscheiden, ob ein gleiches Präventionsprojekt nochmals umgesetzt werden kann und wenn ja, dann vielleicht mit einem geringerem Kostenanteil, aber zumindest mit dem gleichen Ergebnis. Aber wer sparen soll vor dem Hintergrund, das gleiche Ergebnis erzielen zu wollen, muss einerseits die Ausgabenseite kennen und Einsparpotentiale richtig einschätzen, andererseits aber auch das Projektergebnis bilanzieren. Die Entscheidungsgrundlage liefert i.d.R. eine Wirkungsanalyse.

Grundsätzlich ist das Ziel dieser Evaluation der Nachweis, ob einerseits das Programmziel erreicht wurde, andererseits sollen feststellbare (nachweisbare) Veränderungen im Sinne des Präventions-

programms geliefert werden. Dazu sind zwei Voraussetzungen idealtypisch zu erfüllen:

1. die Ergebnisse müssen (nach strengen Regeln) replizier-/reproduzierbar und 2. generalisierbar sein. D.h. es müssen „robuste“ Ergebnisse vorhanden sein, die in ähnlicher Form und unter ähnlichen Bedingungen erneut beobachtet werden können. Darüber hinaus sind die Ergebnisse für spätere Programmentscheidungen von Bedeutung.

Die „Arbeitshilfe für die Evaluation“, ein Arbeitsbuch zur Qualitätssicherung, Planung, Durchführung und Evaluation von Präventionsprojekten⁶⁾ bietet als Maßnahme zur Messung von Wirkungen die Einführung von Kennziffern⁷⁾ an. Dieses praktikable Vorgehen erlaubt einen Vorher-Nachher-Vergleich eben auf der Basis dieser Kennziffern (z.B. Deliktzahlen pro Einwohner, Anzahl von Anzeigen/Zeugenbenennung oder die Nutzung der Notrufnummer vor einer Aufklärungskampagne und danach). Die Kennzifferkonstruktion muss dabei auf einer validen Datenbasis sowie einer plausiblen und nachvollziehbaren Größe beruhen.

Evaluation und Qualitätssicherung Qualität erwartet jedermann/-frau, ob auf der Leitungsebene oder von Seiten der geldgebenden Stellen. Qualitätsmanagement, -entwicklung und -sicherung sind zu geflügelten Worten geworden, mit dem Frau/Mann sich gerne schmückt. Und in der Tat wird auf vielfältigen Ebenen (auch über Steuerungsmodelle) qualifiziertes Handeln erwartet. Eine entscheidende Frage ist, wer eigentlich definiert Qualität, was sind die Qualitätskriterien und -indikatoren? Qualität ist zunächst ein diffuser Begriff. Mit ihm werden Normen (DIN/EN/ISO oder EFQM⁸⁾) assoziiert. Mit Qualität können sowohl Produkte und Dienstleistungen als auch Prozesse und Verfahren gemeint sein. Im Gegensatz zur industriellen Fertigung gibt es im Rahmen von Projektarbeit kaum messbare Größen, die eine unabhängige und allseits anerkannte Definition erlauben. Die Forderungen sind hoch und wir sollten uns ihnen stellen. Wenn von Qualität gesprochen wird, so sollte erst darauf hingewiesen werden, dass damit systematische Verfahren und Vorgehensweisen gemeint sind. Sie beziehen sich auf die Planung, das Setting, den Ablauf und letztlich auf das Ergebnis.⁹⁾ D.h. Projektverantwortliche müssen in die Lage versetzt werden

- Kriterien und Indikatoren für ein bestimmtes Produkt zu bestimmen;
- geeignete Instrumente zu entwickeln, mit denen die formulierten Kriterien erfasst werden können und schließlich
- die Planung und die Maßnahmen daran auszurichten, den definierten Kriterien möglichst nahe zu kommen.

Dazu ist es erforderlich, die kriminalpräventive Maßnahme und das angestrebte Ziel zu definieren (Definitionsqualität). Dabei steht die Analyse zur Projektentwicklung an vorderer Stelle, sie beschreibt die geplante Intervention.

Besonders bei der Planung und Umsetzung einer Maßnahme, eines kriminalpräventiven Projektes, kommt es auf die Struktur und den Prozess an (Struktur- und Prozessqualität). Mit der Struktur werden die Fragen nach der durchführenden Organisation und der kooperativen Verbundenheit und Unterstützung angesprochen. Hierunter sind solche Aspekte gemeint, die die Kommunikation und Information, die Personalstruktur und Vernetzung / Beteiligung / Synergien sowie Dokumentations- und Kontrollstruktur berühren. Wenn von Prozessen die Rede ist, dann sind die Verfahren, Methoden und Handlungsabläufe bei der Konzipierung, Vorbereitung, Durchführung und Reflexion kriminalpräventiver Aktivitäten angesprochen. Letztlich gilt es, das Ergebnis der Maßnahme und die Nähe/Distanz zum zuvor definierten Ziel zu bestimmen (Ergebnisqualität).

Bei all der Diskussion um Qualität darf nicht vergessen werden, dass Kriminalprävention nichts mit industrieller Fertigung zu tun hat, sondern ein äußerst komplexes Gebilde mit unterschiedlichen Akteuren (Schule, Gemeinwesen, verschiedene Verwaltungen, Stadtplanung, etc.) darstellt. Aber auch hier gilt das Bestreben, im Sinne qualitativer Arbeit ein System zu entwickeln, welches Kriminalprävention noch professioneller macht.

Evaluation als Austauschprozess

Projektevaluation muss mit den Mitarbeitern gelebt werden. Der Sinn und Nutzen von Mehrarbeit wird dann deutlich, wenn tragbare Ergebnisse hervorgebracht worden sind und die Mitarbeiter/-innen zufriedenstellend ihren Fähigkeiten

entsprechend eingebunden sind.

Verantwortliche Evaluation darf nichts mit einer hierarchischen und ggf. autokratischen Durchführung zu tun haben. Sie würde keine validen Ergebnisse fördern. Evaluation hat wenig mit Kontrolle dafür aber viel mit Dokumentation und noch mehr mit der kollegialen konstruktiven Auseinandersetzung mit Projektabschnitten und letztlich mit dem interpretativen Umgang mit Evaluationsergebnissen zu tun.

Evaluation und „Neues Steuerungsmodell“

Die Schlagworte sind nicht neu und sie werden immer wieder benutzt – so auch hier: „Gute Arbeit machen – knappe Ressourcen wirtschaftlich einsetzen – adäquate Organisationsformen aufbauen und sichern“. Besonders die öffentliche Verwaltung ist im Begriff, sich den im KGST-Gutachten formulierten Herausforderungen (freiwillig oder erzwungen) zu stellen. Davon sind nicht nur die Bereiche von der Jugendhilfe bis hin zur Bau- und Ordnungsverwaltung oder auch die Polizei betroffen; also genau die Adressaten, die gemäß den zuvor kurz angesprochenen drei Säulen (Kriminal-)Prävention betreiben. Nun sind verschiedene Kernelemente wie Produkt, Produktgruppen und -bereiche, -plan, Controlling, Berichtswesen, Benchmarking (vergleichende Verfahren) etc. formuliert.

Das (politisch gewollte und notwendige) Produkt der kommunalen Verwaltung heißt Präventionsprojekt (xy). Das gleiche Produkt herzustellen ist Aufgabe der Polizei (PDV 100). Alle Institutionen sind gehalten, im Rahmen eines Kontraktmanagements die Leistungen zu beschreiben und zu beziffern. Budgetierung ist hierbei ein Schlüsselbegriff und bedeutet die verantwortliche Verwaltung begrenzter Mittel.

Damit kommen Evaluationsverfahren mit dem Namen Kosten-Nutzen-Analyse (Effizienzanalyse) oder Kosten-Wirkungs-Analyse (Effektivitätsanalyse) ins Spiel. Die Effizienzanalyse beinhaltet die Gegenüberstellung von Programmkosten und Bilanz des Programmergebnisses. Programmergebnisse können entweder monetär in Geldeinheit oder in Einheiten der Zielvariablen gemessen werden. Diese Verfahren sind umfangreich, kompliziert und in vielen Fällen schlicht nicht durchführbar, weil wichtige Daten fehlen, die Berechnungsgrundlage aus unterschiedlichen Perspektiven (Opfer-/Täter-/Präventionsperspektive) vorgenommen werden können und damit für sehr viel Diskussionsstoff und Verwirrung sorgen. Die Kontroversen beziehen sich auch auf die Diskussion, mit welchen Verfahren Programmleistungen und Wirkungen monetär bestimmbar sind. Dahinter steht u.a. die noch nicht geklärten Indikatoren und Definitionen von Kosten/Nutzen, die von vielen Rahmenbedingungen beeinflusst werden. Damit soll nicht gesagt werden, dass die entsprechenden Überlegungen nicht doch wichtiger Bestandteil in der Planungsphase und Effizienzanalysen prinzipiell tauglich sind.

Dem gegenüber verlangen Effektivitätsanalysen nicht, dass Kosten und Nutzen monetarisiert werden. Stattdessen wird die Zielwirksamkeit auf den monetären Wert der Ressourcen bezogen, die das Programm kostet. So können Ergebnisse erzielt werden die aussagen, dass das Programm (1) X1 Euro gekostet und Y1 Wirkung gezeigt und Programm (2) X2 Kosten verursacht und Y2 Wirkung erzielt hat.

Ob Effizienz- oder Effektivitätsanalysen durchgeführt werden sollen, in beiden Fällen müssen Kostenstellen und Kostenarten definiert oder zumindest eine nachvollziehbare und plausible Einnahme-Ausgabe-Buchung (GuV oder Cash-flow) geführt werden. Die Effizienzanalyse verlangt die Buchung auf der Ausgaben- und Nutzen-Seite, die Effektivitätsanalyse lediglich auf der Ausgabenseite. Hier werden die gemessenen Effekte den Ausgaben gegenüber gestellt und bewertet.

Auch wenn es sich hier so liest, als seien die genannten Verfahren für die Praxis schlicht nicht durchführbar und ausschließlich eine Aufgabe für Buchhalter/-innen, sollte dennoch im Ansatz von Seiten der Projektverantwortlichen der Versuch unternommen werden, Präventionsprojekte nachvollziehbar zu beziffern. Ein Argument hierfür sind die zunehmenden Forderungen von Sponsoren bitte schön nachzuweisen, was mit dem eingebrachten Geld erreicht werden konnte. Darüber hinaus wird zunehmend in der Öffentlichkeit von Seiten der Politik und Wissenschaft die Forderung erhoben, strenge Evaluationen durchzuführen. Hintergrund sind u.a. einzelne in den USA durchgeführten Evaluationsstudien, die belegen, dass z.T. finanziell aufwendige Präventions- und Sozialprogramme erst nach mehreren Jahren Wirkungen zeigen, welche die Aufwendungen rechtfertigen. (Wer fordert, muss auch fördern!)

Abschließende Bemerkung

Nicht nur Kriminalprävention stellt sich als ein komplexes Gebilde dar, sondern auch die anderen hier kurz umrissenen Themen. Sie sollten in erster Linie neugierig machen. Wichtig bei allem professionellen Handeln ist, diejenigen Ebenen mit einzubeziehen und zu coachen, die noch nicht so weit sind. Vor allem sollte ein reger Austausch über Geleistetes stattfinden (aber auch über Probleme und Reibungsverluste) und Wissenschaft und Praxis den aufgezeigten Weg gemeinsam gehen.

Fußnoten:

- 1) vgl. Lamnek, Siegfried: Neue Theorien abweichenden Verhaltens, 2. Aufl. 1997, S. 214ff. Hier wird u.a. unterschieden in primäre, sekundäre und tertiäre Prävention.
- Volkmann, Hans-Rüdiger und Joachim Jäger: Evaluation kriminapräventiver Projekte, Eine Grundlegung für die Praxis, Münster 2000, S. 30f: Hier wird unterschieden in personenbezogene, situationsbezogene und kommunalbezogene Maßnahmen.
- 2) z.B. Infopol, BKA – Dokumentensammlung Prävention oder Projektdatenbank der Leitstelle „Kriminalprävention“ im Ministerium des Innern, Rheinland-Pfalz.
- 3) Kuntze, Gerhard: Voraussetzungen und Arbeitsschritte einer (gelingenden) Evaluation von kriminalpräventiven Projekten. Polizei-Führungs-akademie, Münster, 2003.
- 4) Dabei ist das Thema Evaluation es erst einmal völlig losgelöst von der Frage einer internen, einer Selbstevaluation oder der externen Evaluation oder wissenschaftlichen Begleitung zu sehen.
- 5) vgl. Meyer, Anja/Erich Marks: (Mehr) Qualität in der Kriminalprävention, vgl. Meyer, Anja, Ruth Linssen, Erich Marks: Das Beccaria-Projekt: Visionen für eine bessere Qualität in der Kriminalprävention, www.beccaria.de
- 6) „Eine Arbeitshilfe für die Evaluation, Qualitätssicherung polizeilicher Präventionsprojekte“ hrsg. Zentrale Geschäftsstelle Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (ProPK), Stuttgart 2003; vgl. auch „Leitfaden Kommunale Kriminalprävention“, hrsg.v. Landespräventionsrat Nordrhein-Westfalen, 2004.
- 7) Kennzahlen sind auch Elemente aus dem Neuen Steuerungsmodell. Sie dienen der Einschätzung des jeweiligen Zielerreichungsgrads.
- 8) Die ISO-Norm (internationale Normenreihe) ist besonders in der Reihe 9000ff. bekannt geworden. Sie beschreibt die Standards für eine Zertifizierung auch für Dienstleistungsunternehmen (z.B. Krankenhäuser, Pflegedienste, etc.). EFQM = European Foundation for Quality Management ist eine europäische Institution mit Sitz in Brüssel. Hier werden europäische Standards für Managementsysteme entwickelt (EFQM-Modell für Excellence).
- 9) vgl. Camino, Werkstatt für Fortbildung, Praxisbegleitung und Forschung im sozialen Bereich gGmbH: Qualität in der Gewalt- und Kriminalprävention, Berlin, o.J. (2001, d.V.).
- 10) vgl. Pfeiffer, Christian: Forschung und Evaluation, Plädoyer für strenge Evaluation, www.beccaria.de/de/text_frameset.htm

Der Verfasser ist Geschäftsführer der Opfer- und Täterhilfe Rheinhessen e.V., Adolf-Kolping-Str. 3, 55116 Mainz; eMail: g.kuntze@outh.de