

Beccaria-Konferenz: Visionen einer besseren Qualität in der Kriminalprävention - ein Kampf gegen Windmühlen?

Anja Meyer

Einleitung

„Visionen einer besseren Qualität in der Kriminalprävention“ – so lautete der Titel der 1. Beccaria-Konferenz,¹ die vom 20.-22. Januar 2005 in Hannover stattgefunden hat.

Den internationalen Erfahrungsaustausch zwischen europäischen Praktikern und Wissenschaftlern über das Thema „Qualität in der Kriminalprävention“ fördern und - im Sinne von Benchmarking - europaweit von anderen lernen, zählten zu den definierten Zielen der Konferenz. Partnerschaft als Mittel der Leistungssteigerung bedeutet zuständigkeitsübergreifende Kooperation mit anderen europäischen Ländern.

Um diese Einsichten nachhaltig zu unterstützen, hatten die Veranstalter renommierte Referenten u. a. aus Pennsylvania, New Jersey, London, Paris und Odense eingeladen. So facettenreich Ansätze und auch Vortragstitel der Referenten gewesen sein mögen, eines war ihnen gemeinsam: Alle Vorträge beschäftigten sich mit dem Thema „Qualität in der Kriminalprävention“. Einigkeit bestand vor allem darin, dass wir

- uns die Frage zu stellen haben: Was wirkt eigentlich?
- hierfür Wissen / Kenntnisse benötigen (beispielsweise über Schutz-, und Risikofaktoren). Oft mangelt es an einem wissenschaftlichen Referenzrahmen.
- deshalb die Wirkungsforschung zu intensivieren haben.
- von Beginn an Projekte so anzulegen haben, dass sie evaluierbar sind.
- uns dringend auf Regionalanalysen vor Ort zu stützen haben.
- den Transfer von Wissenschaft in die Praxis optimal zu leisten haben.
- stärker als bisher internationale, empirische Erkenntnisse zu berücksichtigen haben.
- Kriminalprävention langfristig auszurichten haben.

¹ Die Beccaria-Konferenz ist eine Maßnahme innerhalb des Beccaria-Projektes. Das gleichnamige Projekt realisiert der Landespräventionsrat Niedersachsen mit finanzieller Unterstützung des AGIS- Programms der Europäischen Kommission.

- unter der Voraussetzung, dass Kriminalprävention wissens- und nachweisbasiert sein sollte, die empirische Wirksamkeit der Projekte zu belegen haben. Oder mit Sherman gesprochen: „Glauben Sie nicht nur an Kriminalprävention, sondern beweisen Sie Kriminalprävention durch Evaluierung“.

Der nachfolgende Beitrag liefert einen Einblick² in Vorträge des 2. Konferenztages.

Prof. Pfeiffer widmete sich dem Thema **„Forschung und Prävention – Ein Plädoyer für strenge Evaluation“**. Der Justizminister Niedersachsens a. D. und Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts zeigte drei wesentliche Schritte auf:

1. Zentrale Voraussetzung für die Entwicklung von Präventionskonzepten ist, dass ein Wirkungszusammenhang nachgewiesen werden konnte. Es reicht nicht, sich mit bivariaten Zusammenhängen zu begnügen. Die Tatsache, wenn a eintritt, b zu beobachten ist, weist nicht zwangsläufig auf ein Ursachen-Wirkungsverhältnis hin.
2. Wenn ein Wirkungszusammenhang aufgezeigt wurde, folgt Schritt 2, die Planung der Intervention.
3. Der 3. Schritt ist die Evaluation der Intervention. Hier plädiert Pfeiffer für eine Trennung zwischen den Akteuren des Modellversuchs und denen der Begleitforschung. Zu erforschen, „ob das eigene Kind das Schönste sei“, macht betriebsblind.

Evaluationsforschung, die richtig geplant ist, hat früh einzusetzen. Entscheidend ist die Früherkennung innerfamiliärer Gewalt. Bereits im Kindergarten sowie in der Grundschule gilt es, Signale ernst zu nehmen, Interventionen zu planen und durchzuführen. 1962 sorgte die wohl bislang bekannteste Längsschnittanalyse „Perry Preschool Study“ für Aufsehen. Es wurden insgesamt 123 afrikanisch-amerikanische Familien in Michigan ausgewählt, deren Kinder in Armut lebten, hohe Risikofaktoren aufwiesen und somit in der Schule zu scheitern drohten. Hiervon erhielt eine nach Zufallskriterien ausgewählte Gruppe im Alter von 3 – 4 Jahren (1962-1967) ein hoch qualifiziertes Vorschul-Lernprogramm, während die Kontrollgruppe an keinem Vorschul-Programm teilnahm. Beide Gruppen sind jährlich auf bestimmte Merkmale

² Unter www.beccaria.de können Interessierte die Präsentationen der Referenten downloaden.

hin überprüft worden, u.a. auf Fähigkeiten und Einstellungen. Im Alter von 40 Jahren wurden 97 % der Probanden erneut interviewt. Ergebnisse der Studie lauten: Präventionsprogramme, die schon früh ansetzen, nämlich in der Kindheit, zeigen auch langfristig eine Wirkung. Diejenigen, die am Lernprogramm teilgenommen hatten, konnten eine höhere Schulbildung sowie ein höheres Einkommen vorweisen und waren seltener mit dem Gesetz in Konflikt geraten.³

Das Fazit von Pfeiffer: Der Königsweg ist eine Längsschnittanalyse mit Kontrollgruppendesign. Diesbezüglich ist Deutschland immer noch ein Entwicklungsland. Darüber hinaus brauchen wir Forschung sowie Präventionsansätze mit einer interdisziplinären Herangehensweise, und zwar in Kooperation mit der Medizin, der Hirnforschung, der Psychologie, der Soziologie, der Kriminologie, der Kindergartenforschung und der Schulforschung. Insbesondere im Hinblick auf die verstärkt geforderten Kosten-Nutzen-Analysen ist Pfeiffers Forderung, im Forscherteam einen Ökonomen zu integrieren, innovativ und wünschenswert: „Wir müssen aufzeigen, dass sich Prävention rentiert. Erst wenn wir die Finanzminister als Partner von Präventionsansätzen gewinnen, hat Prävention eine Chance. Denn gut angelegte Prävention erwirtschaftet ein Mehrfaches dessen, was sie ursprünglich gekostet hat“.

Dr. Lars Rand Jensen: „Perspectives on Crime Prevention and Quality Management“.

Der Polizeipräsident von Odense und Vorsitzende des Zentralen SSP-Ausschusses des Kriminalpräventiven Rates in Dänemark beleuchtet das Thema Qualität aus der Perspektive des Polizeipräsidenten und Generalstaatsanwaltes. Zugleich ist der Referent einer der Begründer (Urväter) des Kriminalpräventiven Rates in Dänemark. Die nordischen Länder haben in der Kriminalprävention eine Vorreiterrolle. Dort existierten schon in den 70er Jahren nationale Kriminalpräventionsräte. Ihre Arbeit führt zu Empfehlungen innerhalb der Sozial- und Rechtspolitik. Die Strukturen der Räte sind mit denen Finnlands und Islands vergleichbar. Jensen ging in seinem Vortrag u.a. der Frage nach: Was tun wir wirklich? Was wollen wir tun? Qualität in

³ Vgl. hierzu: <http://www.tyc.state.tx.us/prevention/hiscope.html>;
<http://www.highscope.org/Research/PerryProject/perrymain.htm>.

der KP entspricht in Dänemark „neighbourhood policing“. In skandinavischen Ländern ist darunter eine Art Gemeinschaftspolizeiarbeit zu verstehen. So wurde in Dänemark in den letzten 30 Jahren ein Netz der Kriminalpräventionsstruktur aufgebaut – das SSP Netzwerk. Der 1975 gegründete SSP-Ausschuss untersteht dem dänischen Kriminalpräventionsrat. SSP steht für eine Form interdisziplinärer und sektor(en)übergreifender Zusammenarbeit von Schulen, sozialen Diensten, dem Gesundheitsdienst und der Polizei. Ziel und Zweck ist es, die Kommunen zu unterstützen und ein lokales Netzwerk aufzubauen. „Networking“ ist die Essenz dessen, was mit SSP erreicht werden soll. Unter einem Dachprojekt sind in Dänemark 12 gut dokumentierte Projekte zum Themenschwerpunkt „sichere Städte“ angesiedelt. Überprüft werden sollte, inwieweit Projekte auf andere übertragbar sind, um in einem zweiten Schritt, Richtlinien und Empfehlungen abzuleiten. Einen positiven Effekt wiesen diejenigen Projekte auf, die in einem Gesamtsystem gut eingebettet waren.

Der Polizeipräsident moniert, die fehlende Vergleichbarkeit kriminalpräventiver Arbeit. Es mangelt in den einzelnen Ländern an Vergleichsmethoden. Eine Möglichkeit wäre die Verleihung eines Gütesiegels bzw. Qualitätssiegels. Dies gilt sowohl für die Qualität von Projekten als auch für die europäische Entwicklung innerhalb der Kriminalprävention. Um dieses Defizit zu beheben, brauchen wir Strategien, die wissenschaftlich gestützt sind und auf Vergleichsforschung und wissenschaftlicher Evaluation basieren. Was wir brauchen sind gemeinsame Evaluationsstandards und entsprechende Qualitätskriterien. Zwar strebt auch das Europäische Netzwerk Kriminalprävention – kurz EUCPN - eine Vergleichbarkeit zwischen den Projekten und einzelnen Initiativen der Länder an, es mangelt jedoch immer noch an methodologischen Übereinstimmungen, was denn beispielsweise Good Practice ist. Das Bestreben der Europäischen Kommission, eine Standardmethodenlehre zu entwickeln, ist durchaus ein ehrgeiziges Unterfangen. Laut Jensen bietet es sich an, verschiedene Methodenlehren zu bündeln sowie strukturelle Grundregeln zu etablieren. Erste Schritte in diese Richtung wären, die Vergleichbarkeit allgemeingültiger Projektbeschreibungen zu gewährleisten, darüber hinaus sich aber auch um verbesserte Vergleichsstatistiken zu bemühen. Ein entscheidender Beitrag zum Konzept des Qualitätsmanagements wäre sicherlich, den Report hinsichtlich der Beschreibungen und Auswertungen zu vereinheitlichen.

Ein weiterer entscheidender Schritt wäre der Aufbau eines institutionellen Rahmens, den Jensen als „Unit“ bezeichnet. Unter dem Dach einer derartigen Einheit könnten a.) Standards zur Qualitätssicherung und Weiterentwicklung festgelegt, b.) vergleichbare Forschung gefördert werden. Der Vorteil liegt auf der Hand: Sämtliche Bemühungen, die auf die Entwicklung von Qualitätsmanagement ausgerichtet sind, wären gebündelt. Dennoch ist dies Wein in alten Schläuchen. Eine internationale Gruppe namens „Cranfield Konferenzen“, der auch Jensen angehörte, hatte derartige Bestrebungen längst in den 70er Jahren. Ziel war schon damals der Aufbau einer zentralen (Stiftungs-)Einrichtung auf Universitätsebene (damals Cambridge University). Diese Einrichtung bzw. Unit sollte auf verschiedenen Säulen ruhen: Konferenzen und Seminare sowie Forschungs- Evaluationsstudien und Publikationen. Die völlig vernachlässigte Idee greift der damalige (Mit-)Initiator Jensen 40 Jahre später auf der Beccaria-Konferenz wieder auf: Die Unit / Einrichtung, die optimal an einer unabhängigen renommierten Universität angesiedelt wäre, versteht sich als interdisziplinäres und internationales Forum. Ein derartiges Netz müsste mit verschiedenen Programmen, europäischen Organisationen, Europarat, EUCPN und anderen relevanten Institutionen innerhalb des Rahmens der Europäischen Gemeinschaft verzahnt sein. Es wäre eine Serviceeinrichtung, die informiert und berät, ausgestattet mit festem Personal. Obwohl die Notwendigkeit einer internationalen Struktur von politischen Entscheidungsträgern, Praktikern, Wissenschaftlern, u.a. aus den Bereichen der Polizei, der sozialen Dienste unlängst erkannt worden ist, scheiterte es bislang an einer entsprechenden Umsetzung. Eine Neuauflage des Konzeptes im Rahmen des geplanten Beccaria-Centers (AGIS-Antrag 2005) begrüßt und unterstützt Jensen auch als Kooperationspartner des Beccaria-Projektes.

Gegenstand des Vortrages von **Michel Marcus** war **„Better Quality in Safety Policies in Europe from a Local Perspective“**.

Der „General Manager vom „European Forum for Urban Safety“ – EFUS in Paris bildete die europäische Evaluationslandschaft ab: Von Instrumenten, Werkzeugen, die uns auf europäischer Ebene zur Verfügung stehen, über Tendenzen der europäischen Evaluationspolitik und Evaluationsstrategie, hin zu Hindernissen der Evaluierung.

Den Rahmen für Kriminalpräventionsstrategien bildet:

- 1.) Die Entstehung einer europäischen Kriminalpräventionspolitik, mit Schaffung eines Europäischen Netzwerkes (EUCPN), auch wenn nach Meinung des Referenten die hierfür bereitgestellten Mittel zu gering sind.
- 2.) Die Gründung eines Europäischen Observatoriums zum organisierten Verbrechen (mit Sammlung von Datenmaterial und Kriminalpräventionsstrategien überall in Europa). Erforderlich wären hier die Öffnung für Kriminalprävention und die Entwicklung von gemeinsamen Evaluationsstandards (Evaluationspolitik).
- 3.) Die Entwicklung von Partnerschaftsstrukturen auf kommunaler, lokaler und nationaler Ebene wie z.B. die der kommunalen Sicherheitspartnerschaften (UK) und „Safety Protocol“ (Unterstützungsmechanismen für Evaluation).

Marcus stellte folgende Fragen zur Diskussion:

- Wie ist der wirtschaftliche Nutzen zu messen? Was sind die Einnahmen, was sind die Ausgaben (Kosten-Nutzen-Analyse)?
- Wie können wir Wissenstransfer von präventionsrelevantem Wissen in die Praxis leisten (Trennlinie zwischen Theorie und Praxis in der Evaluation)?
- Wie ist eine Evaluierungskultur in der Prävention zu entwickeln?
- Welche Evaluierungsergebnisse werden herangezogen, um die Entscheidungsfindung zu interpretieren?
- Wie ist sicherzustellen, dass Ergebnisse bei der Entwicklung von Präventionsprogrammen eingesetzt werden?
- Wie ist eine kritische Synthese der Evaluierungsstudien vorzunehmen?
- Wie sind globale Strategien zu evaluieren?
- Wie sieht überhaupt eine integrierte Evaluationsstrategie aus?
- Welche Mechanismen sind erforderlich, um die Objektivität der Evaluierung zu gewährleisten?
- Was ist der Sinn und Zweck von Evaluierungsstudien?

➤ Was ist die Evaluationsfunktion?

Feststeht, die öffentliche Politik braucht Evaluierungen.

- Wissen muss eingesetzt werden, um verschiedene Wege präventiver Politik zu entwickeln und zu modifizieren. Es geht darum, Wissen nutzbar zu machen.
- Evaluierung muss stärker an die Entscheidungsträger angebunden sein, um die Ergebnisse in Aktionspläne umsetzen zu können.
- Forschungsergebnisse müssen in eine Gesamtvision integriert werden.
- Ergebnisse von evaluierten Programmen müssen weitergegeben und einem breiten Publikum zugänglich gemacht werden.

Die Universität in Dijon – Frankreich - plant in Kooperation mit EFUS und weiteren Partnerschaftsländern in Spanien, Tschechien, Italien, den Aufbau eines Netzwerkes in Europa zwischen den verschiedenen Universitäten in Barcelona, Prag, Florenz⁴ zur Etablierung eines Europäischen Masterstudienganges im Bereich „Urban Safety“. Auch diese Initiative würde sicherlich dazu beitragen, die Kultur der Prävention und die der Evaluation weiterzuentwickeln.

Letztlich geht es um

- Unterstützungsmechanismen,
- den Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung und die zur Verfügung gestellten finanziellen Ressourcen.

Die einzige Möglichkeit, um für Evaluationsforschung auf europäischer Ebene Geld zu bekommen, sieht Marcus darin, Entscheidungsträger vom Nutzen der Evaluation zu überzeugen und entsprechend Druck auf das Europäische Parlament auszuüben. Gegenwärtig mangelt es in Europa an einer Evaluierungspolitik!

Ausblick

Gleichwohl erinnert der Ruf nach mehr Qualität und Evaluation an die bekannte Legende von Don Quijote - einen Vergleich den Marcus zog. Don Quijote ist von der Vorstellung besessen, das Unrecht der Welt auszurotten. Er zieht mit seinem Ross Rosinante und seinem Knappen Sancho Pansa aus, um gegen Windmühlenflügel zu

⁴ fesu@urbansecurity.org; ww.fesu.org

kämpfen. Die Kunst wird weiterhin darin bestehen, für das Thema „Qualität“ in der Kriminalprävention zu sensibilisieren, ein Bewusstsein zu schaffen, Aufklärungsarbeit zu leisten, wie Beccaria, der Namensgeber des Projektes und der Konferenz, es tat. Auch bei ihm stand am Anfang die Vision. Das Titelblatt seines berühmten Werkes schmückt folgender Satz: „Bei schweren Sachen ist nicht zu erwarten, dass man sowohl auf einmal säen als auch ernten kann, sondern, dass das Werk der Vorbereitung bedarf, um schrittweise zu reifen“.

Beccaria-Konferenz: Visionen einer besseren Qualität in der Kriminalprävention – ein Kampf gegen Windmühlen? In: Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe; Heft 3 / 2005, S. 328-311