



Ausrichtung polizeilicher Drogenprävention

- Beiträge**
- Bindeglied zwischen Repression und Drogenhilfe**
- Evaluation**

Vortrag
anlässlich der
Fachtagung „Frühintervention bei erstauffälligen Drogenkonsumenten“
des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe
am 23.05.2003 in Potsdam

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich möchte Ihnen in meinem Vortrag zunächst einen Überblick über die Strukturen der polizeilichen Kriminalprävention sowie der Beiträge der Polizei zur Sucht- und Drogenprävention geben und Ihnen schließlich darstellen, wie sich die Polizei in Nordrhein-Westfalen der Thematik der Evaluation annähert.

Polizeiliche Kriminalprävention ist prinzipiell Aufgabe der Länderpolizeien. Die gesetzliche Zuständigkeit zur Gefahrenabwehr und damit der Auftrag zur Kriminalprävention ergibt sich aus den Polizeigesetzen der Länder. Gleichwohl besteht eine länderübergreifende Zusammenarbeit und die Grundsatzangelegenheiten der polizeilichen Kriminalprävention werden auf Bundesebene in unterschiedlichen Gremien abgestimmt. Dadurch ist sichergestellt, dass eine sachgerechte Harmonisierung der Aufgabenstellung erfolgt, ohne die Länderhoheit anzutasten.

Anfang der 90er Jahre etablierte sich innerhalb der polizeilichen Kriminalprävention auch die Sucht- und Drogenprävention. Die Abgrenzung einer rollenscharfen Aufgabenwahrnehmung zwischen Polizei und anderen Verantwortungsträgern in diesem Bereich war nicht immer einfach. Zweifelsfrei und unproblematisch war und ist das Mitwirken der Polizei bei der Zielgruppe der Multiplikatoren und Bezugspersonen.

Dem gegenüber war das Mitwirken der Polizei bei der Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen verschiedentlich spannungsgeladen. Immer dort, wo kaum noch der Unterschied zwischen Polizei und Sozialpädagogik erkennbar war, traten Probleme zwischen diesen Professionen auf.

Im Jahre 1995 beauftragte das Bundeskriminalamt Prof. Dr. Dölling, Direktor des Instituts für Kriminologie der Universität Heidelberg, mit einem Forschungsprojekt, in dem die Beteiligung der Polizei an der Sucht- und Drogenprävention geklärt werden sollte.

Nach einer Bestandsaufnahme der polizeilichen Aktivitäten in Deutschland und im europäischen Nahraum sowie einem intensiven Meinungsaustausch mit Experten der Suchtprophylaxe und der Polizei wurde die Rolle der Polizei wie folgt definiert:

„Die Polizei gehört nicht zu den vorrangigen Trägern der Sucht- und Drogenprävention. Die Förderung der Persönlichkeitsentwicklung junger Menschen ist keine Aufgabe der Polizei. Sie kann aber einen Beitrag leisten. Die Zuständigkeit ergibt sich aus der Aufgabenzuweisung der Polizeigesetze der Länder zur Gefahrenabwehr. Die Polizei kann die primären Träger bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen. Sie hat ihnen die Erkenntnisse aus ihrem kriminalistisch-kriminologischen Erfahrungswissen zur Verfügung zu stellen.“

Prof. Dr. Dölling kommt in seinem Gutachten auch zu dem Schluss, dass die Polizei einen

Einen weiteren Orientierungsrahmen geben die im Jahr 1998 bundesweit verabschiedeten „Leitlinien Polizeiliche Kriminalprävention“, in denen die durch die Polizei eigenständig wahrzunehmenden Präventionsaufgaben beschrieben werden.

Dazu gehören insbesondere die Erstellung von Kriminalitätslagebildern, die lageangepasste Präsenz, die sicherungstechnische und die verhaltensorientierte Beratung, die präventive Öffentlichkeitsarbeit sowie die Umsetzung bundesweiter Schwerpunktprogramme.

Diese Aufgaben sind im wesentlichen auf die Reduzierung von Tatgelegenheiten ausgerichtet. Sie können Kriminalität verhindern und in ihren Folgen gering halten, jedoch nicht tieferliegende Ursachen von individuellen und gesellschaftlichen Defiziten beseitigen. Auf Bereiche wie Erziehung, Wohnsituation, örtliche Infrastruktur und Freizeitverhalten kann die Polizei allenfalls mittelbar Einfluss nehmen.

Die Leitlinien stellen weitergehend klar, dass die Mitwirkung an übergreifenden Präventionsmaßnahmen für die Polizei nicht die Übernahme kriminalpräventiver Aufgaben anderer Verantwortungsträger bedeutet, sondern die Pflicht, andere Verantwortliche aktiv auf kriminalitätsrelevante Probleme hinzuweisen, die zur Problemlösung benötigten Informationen bereitzustellen und auf gemeinsame Präventionsmaßnahmen hinzuwirken.

Der mit diesen Leitlinien vorgegebene Rahmen bietet den Länderpolizeien noch genügend Handlungsspielraum in der Ausgestaltung ihrer Präventionsmaßnahmen, den sie auch nutzen. Daher gestaltet sich die Sucht- und Drogenprävention in den Bundesländern auch weiterhin unterschiedlich.

Anrede,

in Nordrhein-Westfalen orientiert sich die Ausrichtung polizeilicher Maßnahmen der Sucht- und Drogenprävention maßgeblich an dem von der Landesregierung herausgegebenen „Landesprogramm gegen Sucht“, in dem die Bekämpfung der Sucht als gesamtgesellschaftliche Aufgabe definiert wird. Die Polizei leistet mittlerweile im Rahmen des ursachenorientierten ganzheitlichen Präventionsansatzes einen bedeutenden Beitrag durch die Mitwirkung in regionalen und überregionalen Gremien, durch Initiierung oder Beteiligung an gemeinschaftlichen Projekten sowie durch die Entwicklung eigener Präventionsmaßnahmen.

Bereits 1993 wurden in allen 50 Kreispolizeibehörden Kommissariate Vorbeugung mit Sachraten Sucht- und Drogenprävention eingerichtet. Den mit dieser Aufgabe betrauten Beamtinnen und Beamten obliegt aufgrund ihres kriminologischen und kriminalistischen Fachwissens in der Primärprävention die stoffkundliche und rechtliche Informationsvermittlung gegenüber Multiplikatoren wie Lehrern, Erziehern und auch Eltern. Dazu gehört insbesondere die Vermittlung sachorientierter Stoffkunde ohne Abschreckung und Verharmlosung, aber mit dem

Das Informationsangebot der Polizei sollte nicht für sich allein stehen, sondern immer mit Maßnahmen anderer Verantwortungsträger verbunden sein, zum Beispiel durch die Einbindung in Suchtwochen oder Projektstage.

Anrede,
das Dezernat Vorbeugung des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen nimmt für den Bereich der Kriminalprävention im Land die Zentralstellenfunktion wahr. Im Dezernat Vorbeugung werden präventionsrelevante Informationen gesammelt, ausgewertet und den Kreispolizeibehörden aufbereitet als Grundlage für die Ausgestaltung eigener Präventionsmaßnahmen zur Verfügung gestellt. Daneben bietet das Landeskriminalamt auch Projekte für die Kreispolizeibehörden an.

Ein Projekt, das sicherlich einigen unter Ihnen bekannt ist, ist die Anti-Drogen-Disco. Es gibt wohl kaum eine Präventionsaktion aus den Reihen der Polizei, die sowohl intern als auch extern sehr intensiv und teilweise auch konträr diskutiert wurde. Die Anti-Drogen-Disco ist keine unmittelbare Maßnahme der Sucht- und Drogenprävention mit dem Ziel, Verhalten zu beeinflussen. Sie ist in weiten Teilen der präventiven Öffentlichkeitsarbeit zuzuordnen. Präventive Öffentlichkeitsarbeit ist nach meinem Dafürhalten ein wichtiger Beitrag zu einer akzeptierten Sucht- und Drogenprävention.

Primäres Ziel der Anti-Drogen-Disco ist die Schaffung einer Öffentlichkeitsplattform für regionale Präventions-, Beratungs- und Freizeitangebote. Örtliche Institutionen und Vereine haben im Rahmen der Veranstaltung die Möglichkeit, ihren Bekanntheitsgrad bei den Jugendlichen der Stadt zu steigern, untereinander Kontakte herzustellen oder gemeinsame Projekte zu initiieren. Ein in der Eingangshalle des jeweiligen Veranstaltungsortes stattfindender „Markt der Möglichkeiten“ garantiert die erforderliche Aufmerksamkeit seitens der jugendlichen Besucher.

Unter dem Motto „Zoff dem Stoff“ wird darüber hinaus während der eigentlichen Disco durch einen Wechsel von Musik, Tanz und Information die präventive Ansprache junger Menschen - Zielgruppe sind 11-14-Jährige - erleichtert. Die Schülerinnen und Schüler sollen zur Teilnahme an regionalen Erlebnis- und Freizeitalternativen motiviert und ihre Bereitschaft zur Information und kritischen Auseinandersetzung mit der Suchtproblematik gefördert werden. Auch die Präsentation von Hilfsangeboten nimmt einen hohen Stellenwert ein.

Seit April 1990 wurden bis heute insgesamt 123 Veranstaltungen mit ca. 260.000 jugendlichen Besuchern durchgeführt. Der Erlös aus den Eintrittsgeldern in Höhe von ca. 400.000 € kam über die jeweiligen Veranstalter örtlichen Organisationen zur Förderung der Jugendarbeit und der Suchtvorbeugung zugute.

Diese Ausrichtung stellt für die Polizei als Strafverfolgungsbehörde ein Problem dar, da entsprechende Maßnahmen zwangsläufig den direkten Kontakt mit den Konsumenten beinhalten.

Unproblematisch sind eigene Beiträge der Polizei, solange es sich um Präventionsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Konsum legaler Drogen handelt. Da auch die Polizeiliche Kriminalstatistik belegt, dass Alkohol ein kriminalitätsbegünstigender Faktor ist, wird von fast allen Kreispolizeibehörden die durch mein Dezernat zur Verfügung gestellte Präventionskampagne „Alkohol – Irgendwann ist der Spaß vorbei“ eingesetzt. Die Gestaltung der Kampagne ist so angelegt, dass der Zielgruppe der 12-21-Jährigen auf Plakaten und Postkarten in jugendgerechter Sprache der Unterschied zwischen maßvollem und missbräuchlichem Konsum vor Augen geführt wird. Witzige Texte in Verbindung mit ansprechenden Bildmotiven garantieren eine hohe Aufmerksamkeit und bieten einen großen Diskussionsanreiz. Die Kampagne wurde für die Nutzung durch polizeiliche und schulische Veranstalter konzipiert. Es besteht die Möglichkeit, mit den sogenannten „Boys- und Girls- Cards“ kleinere Ideenwettbewerbe durchzuführen. Die Jugendlichen haben dabei die Gelegenheit, sich eigene Texte auszudenken und in die vorhandenen Leerfelder einzutragen. Im Anschluss können dann die besten Ideen prämiert oder auch einzelne Texte als Diskussionseinstieg genutzt werden.

Insgesamt hat die Kampagne zum Ziel, den bestehenden Konsum zu reduzieren bzw. möglichst risikoarm zu gestalten. Die Risiken missbräuchlichen Konsums sollen bewusst gemacht und der eigenverantwortliche Umgang mit alkoholischen Getränken gefördert werden

Ein unmittelbarer polizeilicher Beitrag zur Konsumbegleitung bei **illegalen Drogen** ist hingegen rechtlich und tatsächlich nicht möglich, da das Legalitätsprinzip die Polizeibeamtinnen und –beamten zwingt, bereits bei dem Verdacht einer Straftat einzuschreiten.

Gleichwohl beteiligt sich die Polizei auch hier im Rahmen der Netzwerkarbeit. Ihr kommt häufig eine Initialfunktion zu, in dem sie ihre Kenntnisse aus dem repressiven Umgang mit Drogenkonsumenten und –händlern in Arbeitskreise und Projektgruppen einbringt.

Vor Ort hat sich zur Lösung konkreter Problemstellungen im Zusammenhang mit Konsumenten illegaler Drogen die Zusammenarbeit in Ordnungspartnerschaften bewährt. Dabei ist es zwingend erforderlich, dass allen die Zielsetzungen, Aufgaben und Vorgehensweisen der beteiligten Institutionen transparent sind und verbindliche Kooperationsabsprachen und –vereinbarungen getroffen werden. Beispiele für diese Kooperationsform lassen sich im Sucht- und Drogenbereich insbesondere in den Städten Nordrhein-Westfalens finden, wo Maßnahmen zur Bekämpfung offener Drogenszenen ergriffen oder Drogenkonsumräume eingerichtet wurden.

Anrede,
im zweiten Teil meines Vortrages möchte ich Ihnen vorstellen, wie die polizeiliche Präventionsarbeit mit Hilfe der Evaluation qualitativ verbessert werden soll.

In NRW befassen sich zwischenzeitlich ca. 700 Beamtinnen und Beamte mit den Aufgaben der Polizeilichen Kriminalprävention und der Verkehrsunfallprävention.
Im Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen sind im Innenressort dafür ca. 800.000.--€ pro Jahr eingestellt.

Angesichts dieses Ressourceneinsatzes muss die Frage zulässig sein, ob die polizeiliche Kriminalprävention auch entsprechend erfolgreich ist?
Präventionsprojekte müssen stärker unter dem Gesichtspunkt der Wirkung betrachtet werden.
Bisher wurden Präventionsmaßnahmen, auch die der Polizei, häufig allein mit der Zuversicht durchgeführt, etwas Positives bewirken zu wollen. Das Dilemma dabei war: Je stärker Präventionsmaßnahmen das menschliche Verhalten verändern sollten, umso ungenauer wurde die Vorstellung, was denn letztlich diese Maßnahmen konkret bewirken könnten.

Zahlreiche Präventionsmaßnahmen der Kreispolizeibehörden des Landes NRW, die, wie ich oben dargestellt habe, in der Regel in Kooperation mit anderen Verantwortungsträgern durchgeführt werden, belegen, mit welch hohem Engagement und Aufwand polizeiliche Kriminalprävention betrieben wird.
Zuweilen verwischen hierbei jedoch die Grenzen zwischen polizeilicher Kriminalprävention und Öffentlichkeitsarbeit.

Häufig wird in den Projektbeschreibungen das Ziel „Sensibilisieren oder Aufklären der Zielgruppe“ formuliert. Im Anschluss wird das Erreichen dieses Zieles attestiert, ohne dafür tatsächlich den Nachweis erbringen zu können. „Wer sensibilisiert oder aufgeklärt ist, verhält sich anders“ ist die Leitidee vieler Projekte. Ist dieser Rückschluss aber tatsächlich zulässig? Auch die Häufigkeit der Nachfrage nach einem polizeilichen Präventionsangebot wird oft als Maßstab für den Erfolg einer Maßnahme gewertet. Je größer die Nachfrage, desto erfolgreicher wird die Maßnahme bewertet. Aber veranlasst die Aufklärung über richtige Verhaltensweisen bei der Zielgruppe tatsächlich eine Verhaltensänderung?

Auf diese Frage können wir bislang nur selten eine gesicherte Antwort geben, da eine standardisierte, strukturierte Projektplanung, -durchführung und -evaluation für die polizeiliche Kriminalprävention bisher grundsätzlich nicht vorgesehen war. Nur wenige polizeiliche Präventionsprojekte sind bisher über Kooperationen mit Universitäten oder wissenschaftlichen Instituten evaluiert worden.

wurde. Damit bestehen nun bundesweite Standards, auf deren Grundlage Präventionsmaßnahmen so angelegt werden können, dass eine qualitätssichernde Prüfung ihrer Planung, Realisierung und Wirkungen möglich ist. Die Arbeitshilfe wird allen mit Aufgaben der Kriminalprävention und Verkehrsunfallprävention befassten Polizeidienststellen sowie dem polizeilichen Aus- und Fortbildungsbereich zur Verfügung gestellt.

Die Arbeitshilfe soll die Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten vor allem mit dem Kapitel „Arbeitsschritte zur Evaluation“ bei der Konzeption und Umsetzung von Präventionskonzepten unterstützen. Die Beachtung der Arbeitsschritte ermöglicht, ein Projekt systematisch zu konzipieren, es konsequent an einem definierten Projektziel auszurichten und seine Wirkung nach Gesichtspunkten der Evaluation überprüfbar zu machen. In Verbindung mit einem breitgefächerten Fortbildungsangebot sollen die Präventionsakteure der Polizei durch die Arbeitshilfe in erster Linie „Konzeptionskompetenz“ erhalten.

Evaluation wird häufig ausschließlich mit Wirkungsevaluation gleichgesetzt, also mit der Frage, was konkret ein Projekt oder eine Maßnahme leisten. Mit der Wirkungsevaluation soll nachgewiesen werden, ob und inwieweit Projektziele erreicht worden sind und ob die festgestellten Veränderungen auch tatsächlich auf das durchgeführte Projekt oder die Maßnahmen zurückzuführen sind oder ob nicht (auch) anderer Faktoren mitursächlich waren. Ich möchte vorweg greifen. Wirkungsevaluationen können aufgrund ihrer Komplexität von der Polizei mit eigenen Mitteln und Möglichkeiten kaum durchgeführt werden.

Evaluation umfasst aber nicht nur die Wirkungsevaluation, sondern auch die formative Evaluation und die Prozessevaluation, die ich nun kurz erläutern möchte.

Die formative Evaluation ist die Entwicklung und/oder Anpassung einer Projektidee an die lokalspezifischen Gegebenheiten. Sie beginnt bereits im Planungsstadium eines Projektes und setzt sich auch gegebenenfalls während der Projektlaufzeit fort. Die formative Evaluation umfasst einerseits die Konzeptionsplanung - mit Problembeschreibung, Ursachenanalyse, Bestimmung der Ziele und der Zielgruppen, Festlegung von Kennzahlen zur Messung des Problems und der Zielerreichung, Maßnahmenammlung und -auswahl mit Bewertung und Festlegung der Projektlaufzeit sowie andererseits die Ressourcenplanung in personeller wie materieller Hinsicht. Die formative Evaluation wird künftig von den Akteuren der Polizeilichen Kriminalprävention sukzessive einzufordern sein.

Auch die Prozessevaluation wird von diesen Akteuren zu leisten sein. Damit meine ich die Überprüfung während und nach dem Projekt, ob die ausgeführten Arbeiten den Planungsvorhaben entsprechen und ob die anvisierte Zielgruppe auch tatsächlich erreicht wurde.

Die Evaluation von Präventionsprojekten wird zugleich dazu beitragen, auch Projekte zu erkennen, die nicht oder nur bedingt wirken und daher nicht mehr zu wiederholen sind.

Anrede,

wir haben für die Polizei in NRW einen Strukturvorschlag erarbeitet, der vorsieht, Evaluation in der Alltagsorganisation zu verankern. In den Kreispolizeibehörden sollen „Sachraten Evaluation“ aufgebaut werden. Diese „Sachraten Evaluation“ haben die Aufgabe, die Organisationseinheiten der jeweiligen Kreispolizeibehörde bei der Planung, Durchführung und Evaluation von Präventionsprojekten zu beraten und zu unterstützen sowie den behördlichen Informations- und Wissenstransfer zu gewährleisten. Dazu zählen insbesondere das Sammeln, Aufbereiten und Steuern aller lokal evaluationsrelevanten Informationen, das Erstellen von Projektbeschreibungen geplanter Präventionsprojekte, das Koordinieren nichtpolizeilicher Evaluationsunterstützung und -beratung sowie das Erfassen von Präventionsprojekten in der Landespräventionsdatenbank.

Weitergehend soll im Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen eine „Zentralstelle Evaluation“ eingerichtet werden, die hinsichtlich der Evaluation – quasi als Plattform für den Wissenstransfer – den Erfahrungsaustausch unterstützt, Experten, Dokumente und Konzepte bereitstellt sowie die kontinuierliche Weiterentwicklung der Evaluation von Projekten nachhaltig fördert.

Wesentliche Aufgaben der Zentralstelle werden die Beratung und Unterstützung der Polizeibehörden bei der Evaluation ihrer Präventionsprojekte sein. Dies umfasst neben der Steuerung fachspezifischer Informationen auch die projektbezogene Vermittlung geeigneter Methoden sowie externer Beratung und Unterstützung. Die fachliche Zusammenarbeit der Polizeibehörden mit entsprechenden Gremien und Institutionen, Hochschulen und sonstigen Einrichtungen sowie mit dem Landespräventionsrat NRW wird von der Zentralstelle koordiniert und abgestimmt.

Diese Zentralstelle wird zunächst Grundsatzarbeit leisten, indem sie wesentliche Kriterien der Evaluation polizeilicher Präventionsprojekte sowie Vergabekriterien für die nichtpolizeiliche Evaluation solcher Projekte, insbesondere für die Wirkungsevaluation, konzipiert und fortschreibt. Sie wird Erfolgsfaktoren evaluierter polizeilicher Präventionsprojekte erheben, beschreiben und daraus entsprechende Standards ableiten. Weitergehend wird sie Vorgaben für eine Dokumentation des Evaluationsprozesses und des -ergebnisses entwickeln und die Erfassung evaluierter polizeilicher Präventionsprojekte in der Datenbank des Bundeskriminalamts gewährleisten.

Zur Förderung des Informations- und Wissenstransfers werden auch die Durchführung fachspezifischer Dienstbesprechungen, Arbeits- und Fachtagungen sowie die Mitwirkung an der

4. Wir betrachten nicht allein die kurzfristigen Kosten von Evaluation, denn mittelfristig führt Evaluation zu Kosteneinsparungen.
5. Evaluation in der Polizei ist nicht mit dem Anspruch sozialwissenschaftlicher Forschung zu betreiben, Polizeibeamte sollen keine Wissenschaftler werden.
6. Erkenntnisse, warum etwas funktioniert, sind genauso wichtig wie Erkenntnisse, warum etwas nicht funktioniert.
7. Wir machen die Ergebnisse von Evaluationen anderen zugänglich.

Noch stehen wir bei dem Prozess der Implementierung von Evaluation in die polizeiliche Präventionspraxis am Anfang; ich bin aber zuversichtlich, dass Evaluation in einigen Jahren zur Routine polizeilichen Handelns gehören wird.

Polizeiliche Kriminalprävention wird in Nordrhein-Westfalen nicht isoliert, sondern immer in Kooperation mit anderen Verantwortungsträgern betrieben. Daher ist es sehr erfreulich, dass auch der Landespräventionsrat Nordrhein-Westfalen die Förderung der Evaluation von Präventionsprojekten in sein Arbeitsfeld übernommen hat. Eine Projektgruppe befasst sich derzeit mit der Erarbeitung von Evaluationsstandards für kommunale Präventionsprojekte. Dabei sollen die Inhalte der polizeilichen Arbeitshilfe Berücksichtigung finden. Daher werden die vernetzten Präventionsakteure künftig nicht nur inhaltlich gemeinsam arbeiten, sondern auch eine gemeinsame „Projektsprache“ haben.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf ihre Fragen oder Diskussionsbeiträge.