

***Frankfurter Erklärung
des 20. Deutschen Präventionstages***

Aus: Erich Marks (Hrsg.):
Prävention & Demokratieförderung
Gutachterliche Stellungnahmen zum
24. Deutschen Präventionstag
Forum Verlag Godesberg GmbH 2019, Seite 261-268

978-3-96410-004-7 (Printausgabe)
978-3-96410-005-4 (eBook)

Frankfurter Erklärung des 20. Deutschen Präventionstages

8. und 9. Juni 2015

„Prävention rechnet sich. Zur Ökonomie der Kriminalprävention“

Seit dem 12. Deutschen Präventionstag (2007 in Wiesbaden) veröffentlicht der Deutsche Präventionstag und seine Veranstaltungspartner mit der jeweiligen „Erklärung“ zum Schluss eines jeden Kongresses Aussagen zu den (kriminal-)politischen Konsequenzen, die sich aus dem jährlichen Schwerpunktthema sowie den weiteren Verhandlungen des Jahreskongresses zu aktuellen kriminalpräventiven Entwicklungen und Tendenzen ergeben. Dieser Tradition folgend richtet sich auch die „Frankfurter Erklärung“ des 20. Deutschen Präventionstages primär an die in den Kommunen, den Ländern, dem Bund und in Europa für die Kriminalprävention politisch verantwortlichen Personen, Instanzen und Ebenen.

Vor dem Hintergrund dieser Zielrichtung dankt der Deutsche Präventionstag dem Bundespräsidenten, Herrn Joachim Gauck, dem Ministerpräsidenten des Landes Hessen, Herrn Volker Bouffier sowie dem Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt, Herrn Peter Feldmann, für die in ihren Grußworten zum 20. Deutschen Präventionstag zum Ausdruck kommende Wertschätzung der Kriminalprävention. Der Dank gilt auch der Justizministerin des Landes Hessen, Frau Eva Kühne-Hörmann, für ihre Regierungserklärung vom 26. Mai 2015, in der insbesondere auch auf die Präventionsstrategien der Landesregierung eingegangen wird.

Mit dem Schwerpunktthema „Prävention rechnet sich. Zur Ökonomie der Kriminalprävention“ hat der Deutsche Präventionstag erstmals die ökonomischen Aspekte (kriminal)präventiven Handelns in den Mittelpunkt der Diskussion gestellt. Der Direktor des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (NIW), Herr Professor Dr. Stephan

L. Thomsen, hat im Vorfeld des Kongresses das Gutachten „Kosten und Nutzen von Prävention in der ökonomischen Analyse“ erstellt. Dieses Schwerpunktthema wurde in der kriminalpräventiven Diskussion der Bundesrepublik Deutschland bislang völlig vernachlässigt. Der Deutsche Präventionstag sieht hier einen erheblichen Nachholbedarf, da Kosten-Nutzen-Analysen ein aussagekräftiges Instrument zur Beurteilung und Ausgestaltung der Präventions- und Kriminalpolitik sein können.

Das gilt allerdings nur dann, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Zum einen müssen die methodischen Grundlagen für die Erstellung von Kosten-Nutzen-Analysen erarbeitet und erprobt werden. Zum anderen muss die gesellschaftspolitische und ethische Diskussion darüber stattfinden, was für die Kriminalprävention unter „rechnet sich“ verstanden werden soll. Es geht vor allem darum zu klären, welcher Nutzen mit den jeweiligen kriminalpräventiven Maßnahmen und Programmen verbunden werden soll – bzw. welche Risiken damit einhergehen können, wenn dieser Nutzen sozusagen „mit einem Preisschild“ versehen wird.

Auf der Basis des Gutachtens von Professor Dr. Stephan L. Thomsen sowie der Verhandlungen des 20. Deutschen Präventionstages geben der Deutsche Präventionstag und seine Veranstaltungspartner,

- das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ),
- der Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik (DBH),
- das Land Hessen,
- die Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (ProPK),
- die Stadt Frankfurt am Main,
- die Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK) sowie
- der WEISSE RING,

diese „Frankfurter Erklärung“ ab.

1. Die ökonomische Analyse der Kosten und des Nutzens von Prävention: Nachholbedarf in Deutschland

In der angelsächsischen Welt werden Kosten-Wirksamkeits-Analysen

und Kosten-Nutzen-Analysen zur Beurteilung öffentlicher Interventionen und Programme seit vielen Jahrzehnten verwendet und spätestens seit Mitte der 1990er Jahre auch in der Kriminalitätsforschung für die Beurteilung von Justizmaßnahmen sowie zur Bewertung der Prävention eingesetzt. Vergleichbare Informationen für Deutschland sind fast gar nicht vorhanden. Mit wenigen Ausnahmen fehlen hierzulande sowohl die systematische Analyse als auch ein kontinuierlicher ökonomischer Dialog in Kriminologie und Prävention. Ganz zu schweigen von spezialisierten Institutionen, die sich – wie etwa in den USA – intensiv mit der ökonomischen Bewertung von Kriminalpolitik und Prävention beschäftigen und so systematisch und umfangreich Analysen, Informationen und Ergebnisse bereitstellen.

Dies ist nicht nur überraschend, sondern weist auf einen erheblichen Nachholbedarf hin. Die ökonomische Betrachtung der Prävention, d.h. insbesondere die Herausarbeitung ihrer Erträge und Kosten, kann einen wichtigen Beitrag zum Verständnis und zur Begründung präventiven Handelns leisten.

Internationale Ergebnisse von Kosten-Nutzen-Analysen belegen die positiven KostenNutzen-Bilanzen effektiver Präventionsmaßnahmen. So sind insbesondere Programme und Maßnahmen der „Frühen Hilfen“ für Eltern schon ab der Schwangerschaft und dann für Kinder vordringlich bis zum Alter von drei Jahren, wie sie in Deutschland u.a. vom Nationalen Zentrum für Frühe Hilfen (NZFH) nachdrücklich propagiert werden, (auch) unter Kosten-Nutzen-Aspekten vielversprechend. Die Berücksichtigung von KostenNutzen-Analysen bei politischen Entscheidungen kann so beispielsweise eine Grundlage für die nachhaltige Finanzierung von lokalen und regionalen Unterstützungssystemen zu rechtzeitigen – und d. h. so früh wie irgend möglich einsetzenden – Hilfen liefern.

Ökonomische Überlegungen können zu einer versachlichten Diskussion über den Einsatz der beschränkten Mittel beitragen. Denn insbesondere die Beurteilung des gesellschaftlichen Schadens durch Kriminalität erfordert einen einheitlichen methodischen Rahmen, um zunächst unvergleichbar Erscheinendes vergleichbar zu machen. Die Herausarbeitung der Erträge von Prävention, bei gleichzeitiger Berücksichtigung ihrer materiellen wie immateriellen Kosten, macht Alternativen vergleichbar und trägt zu einer informierten politischen Entscheidung bei.

Der Deutsche Präventionstag fordert, auch für Deutschland systematische KostenNutzen-Analysen zur Kriminalprävention zu erarbeiten und die nicht unerheblichen methodischen Schwierigkeiten, die mit diesen Analysen verbunden sind, als wissenschaftliche Herausforderung anzunehmen. Die Ansätze und die Instrumente die zur Beurteilung und Erarbeitung von Kosten-Wirksamkeits- bzw. Kosten-Nutzen-Analysen im internationalen Raum erarbeitet worden sind, können – wenngleich mit einigem Aufwand – auch in Deutschland Anwendung finden.

2. Kosten-Nutzen-Analysen sind ein Beitrag zu einer evidenzbasierten Präventionspolitik

Der Deutsche Präventionstag hat wiederholt – zuletzt in seiner „Karlsruher Erklärung“ 2014 – die Evidenzbasierung der Kriminalprävention eingefordert. In diesem Zusammenhang begrüßt der Deutsche Präventionstag die inzwischen häufigere und selbstverständlichere wissenschaftliche Fundierung der praktischen Präventionsarbeit. Ebenso kritisiert er die nach wie vor festzustellende „Taubheit“ der Kriminalpolitik gegenüber der dringend erforderlichen Hinwendung zur (Kriminal-)Prävention überhaupt. Eine durch theorie- wie empiriefundiertes Wissen gestützte Kriminalprävention muss dringend positiver bewertet und gefördert werden.

Die ökonomische Betrachtung der Kriminalität und ihrer Prävention könnte ein Anlass dazu sein, auf der politischen Ebene zu einem Ausbau evidenzbasierter Kriminalprävention zu kommen. Denn die ökonomische Betrachtung setzt die Wirkungsanalyse bzw. Evaluation von Programmen voraus, da eine Kosten-Nutzen-Analyse immer nur eine Erweiterung der zugrundeliegenden Evaluation der Programmeffekte ist. Diese methodischen Voraussetzungen für die Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen sind in Deutschland grundsätzlich vorhanden, wenn auch teilweise lückenhaft. Der Deutsche Präventionstag fordert deshalb die Forschungsförderung in Deutschland dazu auf, die Wirkungsevaluation von Präventionsmaßnahmen in weitaus stärkerem Umfang zu fördern als bisher.

3. Kosten-Nutzen-Analysen können politische Entscheidungen befördern, aber nicht begründen

Der Deutsche Präventionstag sieht in belastbaren Schätzungen zu den Kosten der Kriminalität eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung für eine evidenzbasierte Ausgestaltung einer effizi-

enten Präventionspolitik. Denn KostenNutzen-Analysen können und dürfen nicht das einzige Auswahlkriterium für Maßnahmen sein.

Wenn Kosten-Nutzen-Analysen der Kriminalität und ihrer Prävention dazu führen sollten, dass Politik nur noch das unterstützt, was sich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten „rechnet“, dann wäre das Ziel dieser Analysen verfehlt, zu einer evidenzbasierten Präventionspolitik beizutragen.

So lohnt sich Kriminalprävention über den ökonomischen Aspekt hinaus schon deshalb, weil durch die häufig stattfindende vernetzte und interdisziplinäre Zusammenarbeit konzeptionelle Herangehensweisen gefördert werden, die auch ein wertschätzendes Miteinander ermöglichen sowie die Qualität der gemeinsamen kriminalpräventiven Maßnahmen steigern.

Auch wenn derzeit in Anbetracht des erheblichen Nachholbedarfs Deutschlands bezüglich der Kosten-Nutzen-Analysen von Reaktionen auf Kriminalität die Gefahr einer Eingrenzung der Prävention auf ihre fiskalischen Aspekte gering ist, hält der Deutsche Präventionstag eine rechtzeitige und jederzeitige Diskussion darüber für erforderlich, was wir darunter verstehen, wenn davon gesprochen wird, „es rechnet sich“.

Unter Kosten-Wirksamkeits-Aspekten ist zu beachten, dass die kosteneffektivere Maßnahme nicht immer diejenige sein muss, die man auch aus ethischen Gründen befürworten würde. Und auch wenn bei Kosten-Nutzen-Analysen der gesellschaftliche Nutzen und nicht die Kosteneffizienz der entscheidende Maßstab ist, muss doch gefragt werden, was es bedeutet, wenn der gesellschaftliche Nutzen „mit einem Preisschild“ versehen wird. Der Einsatz von Kosten-Nutzen-Analysen ist also abzuwägen gegenüber der Gefahr, ohne diese Analysen die knappen Ressourcen für solche Maßnahmen und Programme zu verschleudern, die eine negative oder schlechtere Kosten-Nutzen-Bilanz haben.

4. Zur Notwendigkeit eines Ethikdiskurses in der Prävention vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen und Tendenzen

Jenseits der Probleme, die mit Kosten-Nutzen-Analysen für die Kriminalprävention verbunden sein können, hält der Deutsche Präventionstag es für erforderlich, zu aktuellen Entwicklungen und Tendenzen Stellung zu nehmen.

Bereits in den Vorjahren hat der Deutsche Präventionstag immer wieder darauf aufmerksam gemacht, dass Kriminalprävention auch riskante Aspekte haben kann. Sei es, dass sie zur (weiteren) Herausbildung eines Präventionsstaates beitragen kann, sei es, dass es zur „Kriminalisierung“ der Sozialpolitik kommt, also zu einer vorwiegend kriminalpolitisch fokussierten „Bearbeitung“ von im Kern sozialpolitisch anzugehenden Problemen.

Darüber hinaus sind seit einigen Jahren aus Sicht des Deutschen Präventionstages insbesondere diejenigen Entwicklungen der Kriminalprävention bedenklich, die mit den Begriffen „Big Data“ und „Nudging“ zusammen hängen, da beide auch geeignet sind, die menschliche Handlungsfreiheit bedrohlich einzuschränken.

Viktor Mayer-Schönberger hat in seinem Vortrag bei der Abschlussveranstaltung des 19. Deutschen Präventionstages zu „Big Data – Chancen und Risiken in der Prävention“ eindrücklich auch auf die Probleme hingewiesen, die mit Big-Data-Vorhersagen verbunden sein können, etwa im Bereich der Kriminalität und ihrer Prävention. Er hat dabei nachdrücklich auf die Notwendigkeit hingewiesen, die menschliche Handlungsfreiheit zu schützen. Denn Big Data sagt zukünftiges menschliches Verhalten sehr gut voraus und das würde dem Staat auf längere Sicht bei Abbau der rechtsstaatlichen Beschränkungen erlauben, seine Bürger dafür zur Verantwortung zu ziehen, noch bevor diese den prognostizierten Gesetzesbruch überhaupt begangen haben. Die Grenzen zwischen präventiver Intervention und empfundener Strafe sind fließend. Die Themen „Predictive Policing“ oder „Mit Big Data und schlauer Software auf Verbrecherjagd“ waren mithin nicht ohne Grund auch Beratungsgegenstand dieses 20. Deutschen Präventionstages.

Der nachdrückliche Appell Mayer-Schönbergers, ein Stück Risiko anzunehmen und zu akzeptieren, um die Freiheit dahin gehend zu verteidigen, dass wir unser Leben als Individuen und als Gesellschaft auch in Zeiten von Big Data selbst gestalten können, gewinnt durch die Entwicklung, die mit dem Begriff „Nudging“ (= Anstupsen) verbunden ist, noch an Bedeutung. Aus der Perspektive des fürsorglichen Staates betrachtet geht es scheinbar ganz neutral darum, den Bürgern auf vermeintlich unaufdringliche Weise dabei zu helfen, ein Leben in ihrem eigenen besten Interesse zu führen. Aus der kritischen Perspektive der Wahrung der Gestaltungsfreiheit betrachtet geht es aber um etwas Anderes: Der Staat schreibt danach den Bürgern immer stärker vor, wie sie leben sollen. Ein besonders eindrucksvoller Beleg dafür

sind die Forderungen nach Prävention im Gesundheitsbereich: Hier werden die Selbstbestimmungskraft und das Selbstbestimmungsrecht der Bürger erstickt, wird ihnen ihre Freiheit – auch das Recht auf dumme Entscheidungen – schleichend entzogen.

Prävention bedeutet also keineswegs immer nur deshalb Gutes, weil mit ihr bestimmte Übel verhindert werden sollen. Der Deutsche Präventionstag hält deshalb eine Diskussion des Themas „Präventionsethik“ für dringend erforderlich.

5. Der Deutsche Präventionstag unterstützt weiterhin die Einrichtung eines Nationalen Zentrums für Kriminalprävention

Auch vor dem Hintergrund der Notwendigkeit eines Ethikdiskurses in der Kriminalprävention sowie der seit dem 19. Deutschen Präventionstag erfolgten Schritte hin zur Entwicklung eines Nationalen Zentrums für Kriminalprävention, wiederholt der Deutsche Präventionstag seine Forderung, dieses Zentrum seinen Aufgaben entsprechend organisatorisch auszurichten sowie personell angemessen und finanziell ausreichend auszustatten. Insbesondere muss dabei auch gewährleistet sein, dass Prävention interdisziplinär ausgerichtet ist und dass zudem politische Entscheidungen über Ressourcenverteilungen hinweg und auch quer zu engen Ressortzuständigkeiten möglich sind. Ohne diese Voraussetzungen kann ein Nationales Zentrum für Kriminalprävention nicht sinnvoll arbeiten.

Das im Aufbau befindliche Nationale Zentrum für Kriminalprävention (NZK) könnte auch in Deutschland eine Forschungseinrichtung wie das „Washington State Institute for Public Policy (WSIPP)“ beherbergen. Dieses Institut wird als äußerst vorbildlich gewertet, auch weil es politisch relevante Kosten-Nutzen-Analysen erarbeitet hat. Bereits seit 1997 untersucht es die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Präventions- und Strafjustizprogrammen mit dem Ziel, effektive und zugleich effiziente Programme zur Reduzierung der Kriminalität zu identifizieren. Dieses vom dortigen Parlament initiierte und ihm organisatorisch zugeordnete Forschungsinstitut ist ein herausragendes Beispiel für eine stärkere wissenschaftliche Basierung kriminalpolitischer und namentlich kriminalpräventiver Entscheidungen der Politik.

Inhalt

Vorwort der Herausgeber	5
<i>Berliner Erklärung</i> des 24. Deutschen Präventionstages	9
I. Gutachterliche Stellungnahmen zum 24. Deutschen Präventionstag	
<i>Manfred Görtemaker</i> Demokratieentwicklung und Gefährdungen	27
<i>Harald Welzer</i> Ein gesellschaftspolitischer Essay zu den heutigen Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Demokratieförderung	73
<i>Roland Eckert, Coerw Krüger, Helmut Willems</i> Gesellschaftliche Konflikte und Felder der Prävention	101
<i>Björn Milbradt, Katja Schau, Frank Greuel</i> (Sozial-)pädagogische Praxis im Handlungsfeld Radikalisierungsprävention – Handlungslogik, Präventionsstufen und Ansätze	141
<i>Andreas Beelmann</i> Grundlagen eines entwicklungsorientierten Modells der Radikalisierung	181
II. Erklärungen des Deutschen Präventionstages und seiner Veranstaltungspartner	
<i>Wiesbadener Erklärung</i> des 12. Deutschen Präventionstages	213

<i>Leipziger Erklärung</i> des 13. Deutschen Präventionstages	221
<i>Hannoveraner Erklärung</i> des 14. Deutschen Präventionstages	225
<i>Berliner Erklärung</i> des 15. Deutschen Präventionstages	231
<i>Oldenburger Erklärung</i> des 16. Deutschen Präventionstages	237
<i>Münchener Erklärung</i> des 17. Deutschen Präventionstages	243
<i>Bielefelder Erklärung</i> des 18. Deutschen Präventionstages	247
<i>Karlsruher Erklärung</i> des 19. Deutschen Präventionstages	253
<i>Frankfurter Erklärung</i> des 20. Deutschen Präventionstages	261
<i>Magdeburger Erklärung</i> des 21. Deutschen Präventionstages	269
<i>Dresdner Erklärung</i> des 23. Deutschen Präventionstages	277
Autor*innen	283