

Vorlage Nr. 25/0039

Federf. Stadamt: Amt für öffentliche Ordnung

Vorlage für den	Berichterstatter:in	Zuständigkeit	Sitzung am	Punkt
Ausschuss für Sicherheit, Ordnung und Feuerwehr	Beigeordnete Breil	Kenntnisnahme	03.02.2025	10

öffentliche Sitzung

Betrifft:

Einführung des Analysetools ELSA - evidenzbasierte lokale Sicherheitsanalyse in Gladbeck

Gemeinsamer Antrag der CDU-Ratsfraktion sowie der Ratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen nach § 7 der Geschäftsordnung für den Rat der Stadt Gladbeck und seine Ausschüsse vom 17.01.2025

Begründung:

1. Ausgangslage

ELSA ist die Kurzform für das Tool „**E**videnzbasierte **l**okale **S**icherheits**a**nalyse“, welches vom Bundeskriminalamt (BKA) entwickelt wurde und mit dessen Hilfe Kommunen, Kreise und Polizeibehörden, so die Zielsetzung des BKA, in die Lage versetzt werden sollen, eigenständig lokale Sicherheitsanalysen auf kleinräumiger Ebene durchzuführen und dabei kostenfrei auf ein wissenschaftlich fundiertes Analysemodell in Form eines Selbstanwendungstools zurückzugreifen. Ziel soll die Erhöhung der lokalen Analyse-, Auskunfts- und Planungskapazität und eine Stärkung der Selbstkompetenz der Entscheidungsträgerinnen und -träger sowie der Mitarbeitenden von Behörden vor Ort bei der Herstellung von Sicherheit sein.

Das Tool funktioniert auf der Basis einer Exceltabelle, welche das BKA zusammen mit einem Handbuch den interessierten Behörden kostenfrei zur Verfügung stellt.

Das Analysetool wurde in der Sitzung des Ausschusses für Sicherheit, Ordnung und Feuerwehr am 26.08.2024 durch das BKA vorgestellt. Der Ausschuss hat die Verwal-

Mitzeichnungen				
Bürgermeisterin:	Erster Beigeordneter/ Stadtbaurat:	Stadtkämmerin/ Beigeordnete:	Beigeordnete:	Rechtsamt:
Datum: _____	Datum: _____	Datum: _____	Datum: _____	Datum: _____

tung in der Sitzung beauftragt, auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse die Einsatzmöglichkeiten von ELSA in Gladbeck zu prüfen.

2. Wie funktioniert ELSA?

2.1 Entwicklung

ELSA baut auf Erkenntnissen des 2021 abgeschlossenen Projekts „Migration und Sicherheit in der Stadt“ und besteht aus zwei Bestandteilen, einem Analysemodell und einen Zusammenhangstool. Auf der Grundlage der Bedeutung von kollektiven Risiko- und Schutzfaktoren für lokale Sicherheit führen diese beiden Bestandteile wissenschaftliche sowie praktische Erkenntnisse aus verschiedenen Quellen zusammen.

Identifikation, Gewichtung und Validierung der kollektiven Risiko- und Schutzfaktoren erfolgten mittels eines mehrjährigen methodischen Dreischritts. „Im Einzelnen beinhaltet dieser Prozess die Identifikation von theoretisch begründeten kollektiven Risiko- und Schutzfaktoren aus der nationalen und internationalen Forschungsliteratur, die Erstellung eines Modellentwurfs auf der Basis einer sogenannten SWOT- Analyse (SWOT = Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats; ein an der Harvard Business School entwickeltes Instrument der strategischen Managementlehre) sowie die abschließende Durchführung einer Delphi-Befragung (mehrstufiges, schriftliches Verfahren der Beteiligung von Expertinnen und Experten) zur Identifizierung der final in das Modell aufzunehmenden Indikatoren.“ (Fabian Mayer & Bernadette Hof, ELSA, Evidenzbasierte lokale Sicherheitsanalyse(n)-Lokale Sicherheitsanalysen für Kommunen und Polizeibehörden mittels Selbstanwendertool, forum kriminalprävention 1/2024, S. 16 ff (17))

Ausgehend von der bekannten Feststellung, „dass in den meisten kriminalgeografischen Studien gezeigt werden konnte, dass das Ausmaß der Kriminalität sehr eng mit Indikatoren sozialer Benachteiligung verbunden ist“ (am angegebenen Ort, S. 17, mit weiteren Nachweisen), wurden in die Modelle neben klassischen Kriminalitäts- und Ordnungsindikatoren auch Aspekte unter anderem aus den Bereichen Bildung, Integration, Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Behördenaktivitäten, die (z.T. auch sehr langfristig und/oder mittelbar) für die lokale Produktion von Sicherheit von Bedeutung sind, aufgenommen. Diese Indikatoren wurden sodann in acht sogenannte Module gegliedert, die jeweils ein sicherheitsrelevantes Thema abdecken und entweder auf die Strukturen der Behörden (Kriminalprävention, Ressourcen, Behördenkooperation) oder die Beschaffenheit des Untersuchungsgebiets und seine Rahmenbedingungen eingehen (Kriminalität und Ordnung, Wirtschaft, Wohnraum/Infrastruktur/Bebauung sowie Demografie/Integrationsbedarf/Bildung).

Grundsätzlich wird in ELSA mit Blick darauf, dass die „Wirkungsmechanismen und ursächlichen Zusammenhänge von sozialen Bedingungen und Kriminalität sehr komplex und erst teilweise erforscht sind“ (am angegebenen Ort, S. 17, mit weiteren Nachweisen), nur auf korrelative, nicht aber auf kausale Zusammenhänge abgestellt.

2.2 Anwendung

In einer Findungsphase ist die Frage zu beantworten, ob ELSA einen sinnvollen Beitrag für die Lösung der lokalen Probleme leisten kann und die Bedingungen für einen Einsatz des Instruments vorliegen. In diesem Schritt ist es unerlässlich festzustellen, ob sowohl Kommunalverwaltung als auch Polizei grundsätzlich zu einer Kooperation im Rahmen von ELSA bereit sind.

Sodann gilt es in der anschließenden Implementierungsphase mithilfe des zur Verfügung gestellten Handbuchs sowie dort enthaltener Vorlagen und Arbeitsmaterialien eine schlanke Projektstruktur bei Kommunalverwaltung und Polizei zur Durchführung von ELSA aufzusetzen.

Kern der Analyse ist die sogenannte Durchführungsphase, in der es zunächst einmal gilt, die Untersuchungsgebiete festzulegen. In einem weiteren Schritt sind die für die festgelegten Untersuchungsgebiete notwendigen Daten zu beschaffen, zu prüfen, in die Exceltabelle einzupflegen, auszuwerten und die Ergebnisse zu interpretieren. „Hierbei wird auf drei Datenquellen zurückgegriffen: statistische Daten von Polizei und Kommunalverwaltung (z.B. zu Arbeitsmarkt, Armut, Bildung, Straftaten, etc.), Ergebnisse aus einer Mitarbeitendenbefragung in thematisch relevanten lokalen Behörden und Organisationseinheiten (z.B. zu Entwicklungspotentialen in der Fortbildung oder verfügbaren Ressourcen), für welche ein standardisierter Fragebogen bereitgestellt wird, sowie Informationen aus sogenannten Behördenanfragen (z.B. Daten zu Präventionsprojekten oder lokalen Präventionsstrukturen).“ (am angegebenen Ort, S. 19)

Mittels Eingabe der Daten in die bereitgestellte Exceltabelle erfolgt die Auswertung, welche regelbasiert die Daten in einen Wert auf einer Skala von 0 bis 10 umwandelt. Die Ausgabe der Ergebnisse erfolgt in Form eines Ampelsystems.

In der Berichtsphase werden die Ergebnisse gebündelt und an die relevanten Akteurinnen und Akteure in Verwaltung und Polizei weitergegeben.

„Auf dieser Basis können in einer Maßnahmenentwicklungsphase durch die Projektgruppe und die relevanten Organisationen konkrete sicherheitsfördernde Maßnahmen entwickelt werden.“ (am angegebenen Ort, S. 19)

3. Zentral Aspekte von ELSA

3.1 ****Datensammlung****

Es werden quantitative und qualitative Daten gesammelt, um ein umfassendes Bild der Sicherheitslage zu erhalten. Dazu gehören Kriminalstatistiken, Befragungen der Bevölkerung, Informationen von Sicherheitsbehörden und andere relevante Datenquellen.

3.2 ****Analyse****

Die gesammelten Daten werden analysiert, um Muster und Trends zu erkennen. Dies kann die Identifizierung von Kriminalitäts-Hotspots, Risikofaktoren und den Einfluss sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Aspekte auf die Sicherheit umfassen.

3.3 ****Evidenzbasierte Entscheidungen****

Auf Grundlage der Analyse werden evidenzbasierte Strategien und Maßnahmen entwickelt, die gezielt auf die identifizierten Probleme eingehen. Dies kann die Implementierung von Präventionsprogrammen, die Verbesserung der Polizeiarbeit oder die Förderung von Gemeinschaftsinitiativen umfassen.

3.4 ****Evaluation****

Die Wirksamkeit der umgesetzten Maßnahmen wird kontinuierlich überwacht und evaluiert, um sicherzustellen, dass sie die gewünschten Ergebnisse erzielen und gegebenenfalls angepasst werden können.

3.5 ****Partizipation****

Oft wird auch die lokale Bevölkerung in den Prozess einbezogen, um deren Perspektiven und Erfahrungen zu berücksichtigen und das Vertrauen in die Sicherheitsmaßnahmen zu stärken. Insgesamt zielt die evidenzbasierte lokale Sicherheitsanalyse darauf ab, die Sicherheit in Gemeinden durch fundierte, datengestützte Entscheidungen zu verbessern und nachhaltige Lösungen zu entwickeln.

An dieser Stelle ist jedoch schon darauf hinzuweisen, dass ELSA noch keinesfalls in der Praxis erprobt ist und damit zurzeit auch noch völlig offen ist, ob die mit ELSA verbundenen Ziele auch tatsächlich erreicht werden. Vielmehr befindet sich ELSA aktuell in der Erprobungsphase. Seit Beginn des Jahres 2023 wird eine durch das BKA eng begleitete Pilotstudie mit der Stadt und dem Polizeipräsidium Gelsenkirchen durchgeführt, welches Ende des Jahres 2025 abgeschlossen sein soll. Erst die Auswertung dieser Pilotstudie wird zeigen, ob ELSA tatsächlich hält, was es verspricht.

4. Vor- und Nachteile von ELSA

Vorauszuschicken ist, dass unter Verweis auf die Ausführungen zu 3. weder die Vorteile noch die Nachteile empirisch belegt und aus der Anwendung in der Praxis entwickelt sind, sondern sich, Stand heute, lediglich aus Annahmen aus dem Modell herleiten. Hier fehlt noch jeglicher, praxisbezogener Beleg.

4.1 Vorteile

4.1.1 ****Datenbasierte Entscheidungen****

Durch die Verwendung empirischer Daten können Entscheidungen fundierter und objektiver getroffen werden, was zu effektiveren Sicherheitsstrategien führt.

4.1.2 ****Identifikation von Mustern****

Die Analyse von Daten ermöglicht es, Trends und Muster in der Kriminalität oder Sicherheitslage zu erkennen, was präventive Maßnahmen erleichtert.

4.1.3 ****Ressourcenschonung****

Durch gezielte Maßnahmen können Ressourcen effizienter eingesetzt werden, da man sich auf die Bereiche konzentriert, die die größte Gefahr darstellen.

4.1.4 ****Erhöhung der Transparenz****

Die Verwendung von Daten und Analysen kann die Entscheidungsprozesse transparenter machen und das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Sicherheitsmaßnahmen stärken.

4.1.5 ****Partizipation der Gemeinschaft****

Die Einbeziehung der Bevölkerung in den Analyseprozess kann das Bewusstsein für Sicherheitsfragen erhöhen und die Akzeptanz der Maßnahmen fördern.

4.2 Nachteile

4.2.1 ****Datenverfügbarkeit und -qualität****

Oftmals sind die benötigten Daten nicht in ausreichender Qualität oder Quantität vorhanden, was die Analyse beeinträchtigen kann.

4.2.2 ****Interpretation der Daten****

Die Analyse und Interpretation von Daten kann subjektiv sein und zu falschen Schlussfolgerungen führen, wenn nicht alle relevanten Faktoren berücksichtigt werden.

4.2.3 ****Fokus auf Quantität statt Qualität****

Eine zu starke Fokussierung auf quantifizierbare Daten kann qualitative Aspekte der Sicherheit vernachlässigen, wie z.B. das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung.

4.2.4 ****Ressourcenintensiv****

Die Durchführung einer umfassenden evidenzbasierten Analyse kann zeit- und ressourcenintensiv sein, was für kleinere Gemeinden oder Organisationen eine Herausforderung darstellen kann.

4.2.5 ****Risiko der Stigmatisierung****

Bei der Analyse von Daten kann es zu einer Stigmatisierung bestimmter Bevölkerungsgruppen oder Stadtteile kommen, was soziale Spannungen verstärken kann.

4.2.6 ELSA ist auf einer rein strategischen Ebene angesiedelt und daher nicht als taktisches oder operatives Tool zu verstehen; daher nimmt ELSA auch nicht die Bewertung der Analyse oder die Ableitung von konkreten lokalen Maßnahmen vorweg, die finale Ableitung von Maßnahmen muss problemorientiert und auf Basis der Analyse vor Ort erfolgen. „Bei einer tagesaktuellen oder auch bei einer extrem kleinräumigen Betrachtung (z.B. einer einzelnen Straßenkreuzung oder eines Parks) von Sachverhalten müssen andere Ansätze ergänzend hinzugezogen werden.“ (am angegebenen Ort, S. 20)

4.2.7 ELSA lässt keine Aussagen über die Zukunft zu, sondern basiert vollständig auf vergangenheitsbezogenen Daten.
„Zwar können über Wiederholungen der Analyse Tendenzen über die Zeit abgebildet werden, aber Zeitreihen können nicht in die Zukunft fortgeschrieben werden.“ (am angegebenen Ort, S. 20)

5. Erfahrungen der Stadt Gelsenkirchen

In einem Gespräch mit der Stadt Gelsenkirchen zu den bisherigen Erfahrungen aus dem Pilotprojekt mit dem BKA wurden folgende Kernaussagen getroffen:

- a) Eine abschließende Bewertung von ELSA hinsichtlich des Nutzens in der Praxis kann noch nicht abgegeben werden. Dies wird erst nach Abschluss der Pilotstudie Ende dieses Jahres möglich sein. Die bisherigen Erfahrungen zeigen aber, dass die Datenerhebung zur Durchführung der Analyse zeit- und ressourcenin-

tensiver ist als vorher angenommen. Ein dauerhafter Personalansatz von 0,4 – 0,5 Stellen ist für die Datenerhebung und -aktualisierung einzuplanen.

- b) Das Analysetool erlaubt erst jetzt nach etwas mehr als zwei Jahren erste Auswertungen und Betrachtungen kleinräumiger Gebiete. Von kurzfristigen Erkenntnissen nach Implementierung von ELSA kann in jedem Fall nicht ausgegangen werden.
- c) Viele der erhobenen Daten sind geschützt und können bei einer Auswertung der Ergebnisse von ELSA nicht ohne weiteres für eine möglicherweise gewünschte Öffentlichkeitsarbeit genutzt werden, sondern nur für die behördeninterne Betrachtung verwendet werden.
- d) Eine endgültige Entscheidung über die weitere Verwendung von ELSA wird in Gelsenkirchen erst nach Abschluss und Auswertung des Pilotprojektes Ende dieses Jahres erfolgen.

6. Zusammenfassung und Bewertung

Das Analysetool ELSA kann eine Hilfestellung sein, um sicherheitsbezogene Herausforderungen auf örtlicher Ebene zielgerichtet erkennen, priorisieren und angehen zu können – sowohl repressiv als auch und vor allem präventiv.

Allerdings ist dieses Instrument in der Praxis bislang wenig bis gar nicht erprobt. Dies ist auch der Grund, warum viele Städte im Bundesgebiet bislang auf eine Implementierung von ELSA verzichten oder zumindest noch zurückhaltend sind. Mit Ausnahme von Gelsenkirchen haben auch umliegende Nachbarstädte wie Bottrop und Essen sowie sämtliche kreisangehörigen Städte bislang auf eine Einführung von ELSA verzichtet.

Die Erfahrungen der Stadt Gelsenkirchen zeigen, dass die Datenerhebung zur Durchführung der Analyse zeit- und ressourcenintensiver ist als vorher angenommen und ein Personalansatz von ca. 0,5 Stellen für die Datenerhebung und Durchführung der Analyse erforderlich sein wird. Dies ist bei der Vielzahl ordnungsbehördlicher Aufgaben (mit steigender Tendenz aufgrund aktueller Entwicklungen) für die meisten Städte nur schwer darstellbar. Auch Gelsenkirchen wird zunächst den Abschluss der dort laufenden Pilotstudie abwarten, bevor eine endgültige Entscheidung über die Weiterverwendung von ELSA getroffen wird. Hinzuweisen ist auch darauf, dass das Projekt ELSA auch von Seiten des BKA zunächst nur mit einer initialen Laufzeit bis 2027 versehen ist.

Die starke Fokussierung auf quantifizierbare Daten und damit einhergehend die Vernachlässigung von qualitativen Aspekten der Sicherheit (zum Beispiel Präsenz von Ordnungskräften zwecks frühzeitiger präventiver Sensibilisierung für regelkonformes Verhalten, etc. zur Stärkung des subjektiven Sicherheitsgefühls der Bürgerin-

nen und Bürger) ist einer der wesentlichen Kritikpunkte an dem Analysetool. Darüber hinaus kann mit ersten verwertbaren Ergebnissen frühestens nach Ablauf von 2 Jahren gerechnet werden.

Nicht unerwähnt bleiben soll an dieser Stelle auch der Umstand, dass die Stadt Gladbeck in den letzten Jahren nicht untätig geblieben ist und durch die Einrichtung einer Stelle für die Problemimmobilienkoordination, der Etablierung des Konzeptes „Effizienzsteigerung der Arbeit von Kommunalem Ordnungsdienst, Sozialarbeit (Streetwork) und Polizei durch Koordinierung und Zusammenarbeit“ sowie der verstärkten inhaltlichen Zusammenarbeit mit der Polizei auf Grundlage einer Ordnungspartnerschaft bereits über ein gutes Netz an Möglichkeiten verfügt, um aufkommende Probleme im Stadtgebiet zu erkennen und frühzeitig Gegenmaßnahmen zu ergreifen. In diesem Zusammenhang sind zudem zu nennen der Arbeitskreis Kriminalprävention sowie regelmäßig stattfindende gemeinsame Kontrollaktionen in Kooperation mit anderen staatlichen Behörden.

Unter Hinweis auf die vorausgegangenen Ausführungen sollte zum aktuellen Zeitpunkt auf eine Einführung von ELSA verzichtet werden oder aber zumindest weiter abgewartet werden, wie das Pilotprojekt in Gelsenkirchen nach Abschluss Ende 2025 bewertet wird. Zurzeit überwiegen aus städtischer Sicht die Nachteile und Unsicherheiten zur tatsächlichen Praxistauglichkeit dieses Instrumentes.

Finanzielle Auswirkungen:

keine

folgende

Ergebnisrechnung

Ertrag	€
einmalig	
jährlich	

Aufwand	€
einmalig	
jährlich	
<i>darin enthalten:</i>	
Personalaufwand	
Sach- und Dienstleistungen	
Transferaufwand	

investiver Finanzplan

Einzahlung	€
einmalig	
jährlich	
<i>darin enthalten:</i>	
Zuschüsse	
Beiträge Dritter	

Auszahlung	€
einmalig	
jährlich	

Haushaltsmittel stehen: zur Verfügung nicht zur Verfügung

Klimarelevante Auswirkungen:

- keine wesentliche Klimarelevanz**
Die Durchführung der Haupt- und Alternativenprüfung war daher nicht notwendig (keine Anlage).
- keine negative oder eine positive Klimawirkung**
Die Durchführung der Alternativenprüfung war daher nicht notwendig (keine Anlage).
- eine negative Klimawirkung**
Die Alternativenprüfung wurde durchgeführt und das Prüfungsergebnis ist als Anlage beigefügt.

Beschlussentwurf:

Der Ausschuss für Sicherheit, Ordnung und Feuerwehr nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis und beschließt, bis zur Beendigung des Pilotprojektes in Gelsenkirchen Ende 2025 von einer Einführung von ELSA abzusehen.

Unter Verweis auf die bestehenden Bedenken ist eine Entscheidung über die Einführung von ELSA erst nach Vorliegen der abschließenden Bewertung des Pilotprojektes zu treffen.

Die Bürgermeisterin
i.V.



- Marie-Antoinette Breil –
Beigeordnete

In der Sitzung des

- _____-Ausschusses
 - Rates
 - Haupt-, Finanz- und Digitalisierungsausschusses
- am _____ (nicht - öffentlicher Teil) wurde wie folgt beschlossen: