

Kurzbericht Evaluation PINTO Prävention, Intervention, Toleranz

November 2006

Olivier Steiner

Carlo Fabian

Valentin Schnorr

Evaluation des Projekts PINTO

Das Institut Kinder- und Jugendhilfe der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW-HSA) hat von der Direktion für Bildung und Soziales Bern im Jahr 2005 den Auftrag erhalten, das Projekt PINTO, Prävention – Intervention – Toleranz, zu evaluieren. Das Projekt PINTO ist ein Instrument aufsuchender Sozialarbeit mit ordnungspolitischen Funktionen. PINTO wird in der Stadt Bern eingesetzt, um "gegenseitige Toleranz und Koexistenz" (zit. nach Direktion für Bildung Soziales und Sport, 2005) zu fördern.

Das Pilotprojekt wurde zunächst für zwei Jahre geplant und startete im April 2005. Das Pilotprojekt wurde während dessen Laufzeit begleitend evaluiert, um eine Basis für eine Entscheidung betreffend Weiterführung zu erarbeiten. Die zentrale Fragestellung der Evaluation ist, ob das Projekt die intendierten Ziele erreichen kann. Weiter sollten die Bekanntheit von PINTO bei verschiedenen Gruppierungen sowie die Akzeptanz und Beurteilung des Projektes untersucht werden.

Für die Prozess- und Ergebnisevaluation wurden verschiedene Erhebungen bei PassantInnen, Gewerbetreibenden, Betroffenen, Akteuren und den MitarbeiterInnen von PINTO durchgeführt sowie Datenmaterial statistisch ausgewertet.

In den folgenden Ausführungen werden die Ergebnisse der einzelnen Erhebungen diskutiert und in Zusammenhang gebracht.¹ Die Schlussfolgerungen sollen dazu dienen, die Leistung und Wirkung von PINTO sowie dessen Wahrnehmung in verschiedenen Gruppierungen und Organisationen einzuschätzen. Schliesslich ist es auch Ziel der Evaluation, das Pilot-Projekt im Kontext der Situation des öffentlichen Raumes zu diskutieren.

Das Projekt PINTO

In den Zielsetzungen und Methoden gleicht das Projekt PINTO anderen Instrumenten, die in verschiedenen Schweizer Städten wie Zürich, Basel, Luzern, Lausanne und Thun bereits seit einigen Jahren bestehen oder bestanden haben.

Im Detailkonzept PINTO (Direktion für Bildung Soziales und Sport, 2005) wird PINTO als städtisches Projekt "aufsuchender Gassenarbeit" bezeichnet, übergeordnetes Ziel ist die Förderung von Toleranz und Koexistenz verschiedener Gruppierungen im öffentlichen Raum. Weiter heisst es: "Störendes Verhalten wird mit verschiedenen sozial- oder auch ordnungspolitischen Interventionen auf ein tolerierbares Mass reduziert." (Ebd., S. 1). Die Kombination von sozial- und ordnungspolitischen Massnahmen ist ein zentrales Element dieses und ähnlicher Projekte in der Schweiz und unterscheidet es von der Parteilichkeit aufsuchender Gassenarbeit privatrechtlicher Organisationen.

Gemäss dem Stadtratsbeschluss vom 28.10.2004 (Stadtrat Bern, 28.10.2004) wurden für PINTO folgende Zielsetzungen formuliert:

1. In enger Absprache und Koordination mit der Polizei wird im öffentlichen Raum Toleranz und Koexistenz von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen gefördert. Störendes Verhalten wird mit verschiedenen sozial- oder auch ordnungspolitischen Interventionen auf ein tolerierbares Mass reduziert.
2. Bei allen Menschen und insbesondere bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen, welche sich vorwiegend im öffentlichen Raum aufhalten, soll mit gezielten niederschweligen Interventionen der Gefahr einer Chronifizierung des Aufenthalts auf der Gasse vorgebeugt werden.
3. Die Wegweisungsverfügungen nach Artikel 29b des Polizeigesetzes (PoIG) werden als "Ultima Ratio" angewendet. (Direktion für Bildung Soziales und Sport, 2005, S. 2)

Beurteilung der Ziele und Zielerreichung von PINTO

PINTO wird von verschiedener Seite generell als sinnvolles Projekt angesehen und findet grundsätzlich breite Zustimmung. Die Befragungen von PassantInnen, Gewerbe und die Interviews mit Akteuren zeigen eine breite Akzeptanz des Projektes. Grundsätzliche Kritik wird von einigen privatrechtlichen niederschweligen Institutionen geübt. Hier steht insbesondere die Repression als Teil von PINTO's Auftrag im Zentrum der Kritik.

Unterschiedlich fällt die Beurteilung der *Sinnhaftigkeit einzelner Ziele* des Projektes aus. Grundsätzlich erhalten die Ziele von PINTO hohe Zustimmung. Insbesondere das Ziel der Verminderung polizeilichen Wegweisungen wird jedoch von verschiedener Seite als nicht sinnvoll angesehen. Immer wieder genanntes Argument ist hier, dass der Erfolg von PINTO nicht an der Anzahl von Wegweisungen gemessen werden dürfe, sondern primär an wirksamer Hilfeleistung.

Eher vorsichtig fällt die Beurteilung der *Zielerreichung* des Projektes nach ca. einem Jahr Laufzeit (Juni 2006) aus. Die Meinungen aus den Befragungen des Gewerbes, der Begleitgruppe und den Interviews mit Akteuren beurteilen die Ziele von PINTO als nur zum Teil erreicht. Zwei Argumente, welche die eingeschränkte Wirkung von PINTO erklären und relativieren, finden sich an verschiedener Stelle:

1. wird ein Jahr Pilotphase zur Beurteilung der Zielerreichung in Anbetracht der z.T. sehr langwierigen Veränderungsprozesse bei Menschen mit chronifizierten Problemlagen als sehr knapp erachtet.
2. wird auf die Vielfalt der Einflussfaktoren auf die so genannte 'Szene' hingewiesen, was eine Beurteilung der Wirkung von PINTO erschwert.

Aufgrund dieser Einschätzungen kommt die Evaluation zum Schluss, dass die Beurteilung der Zielerreichung von PINTO nach einem Jahr Laufzeit nicht abschliessend erfolgen kann. In Anbetracht der z.T. chronifizierten Problemlagen auf der 'Gasse' sollten die Erwartungen an das Projekt nicht zu hoch angesetzt werden. Die quantitative Analyse der von PINTO erhobenen Strassenprotokolle zeigt eine intensive aufsuchende Tätigkeit und viele Kontakte zu Betroffenen. PINTO erfüllt damit klar den Kernauftrag.

Moniert wird z.T., dass PINTO die Wegweisungen nicht zu einer nur noch selten angewandten "Ultima Ratio" minimieren und damit ein wesentliches Ziel nicht erreichen konnte. Allerdings zeigen die polizeilichen Kennzahlen, dass rund die Hälfte der 2006 verhängten Wegweisungen Drogendealer betrifft. Für die Evaluation steht damit das Ziel von PINTO, Wegweisungen zu einer 'Ultima Ratio' zu minimieren, in Frage. Mit den heutigen Kompetenzen kann PINTO dieses Ziel nicht erreichen, da Drogendealer nicht in den Aufgabenbereich von PINTO fallen.

Alle befragten Akteure bescheinigen dem Aufenthaltsraum für Alkoholabhängige 'LaGare' einen grossen Erfolg. Durch das LaGare habe sich die Situation um den Stein in der Unterführung des Bahnhofes merklich entschärft. Allerdings wünschen einige Akteure eine Verlängerung der Öffnungszeiten am Abend und ein qualitativ besserer Raum als eine WC-Anlage für eine solche Einrichtung. Konsens ist, dass es nach der Schliessung des LaGare's wieder einen Aufenthaltsraum für Alkoholabhängige geben muss.

Bekanntheit, Wahrnehmung und Bewertung von PINTO

Die PassantInnenbefragung 2005 zeigt, dass immerhin 20-30% der Befragten bereits von PINTO gehört haben, aber nur wenige genauer über das Projekt Bescheid wissen. 2006 verzeichnet die Erhebung bei PassantInnen einen Rückgang der Bekanntheit von PINTO.

Die Gründe für diesen Unterschied dürften darin liegen, dass 2005 in den Medien häufig über PINTO berichtet wurde. Allerdings bleibt die Frage, welche Bekanntheit PINTO erlangen sollte; für die Arbeit von PINTO zentral ist schliesslich, dass das Projekt eine mögliche Anlaufstelle bei Konflikten im öffentlichen Raum darstellt.

Fast alle befragten Gewerbetreibenden kannten das Projekt, aber nur wenige haben bisher die Hilfe von PINTO in Anspruch genommen. PINTO selbst gibt an, seit Sommer 2006 vermehrt von Gewerbetreibenden kontaktiert zu werden. Für die Evaluation ist in Bezug auf die Bekanntheit von PINTO ein ähnlicher Schluss zu ziehen wie in Bezug auf die Beurteilung der Zielerreichung. Es ist zu erwarten, dass die Bekanntheit von PINTO in der Bevölkerung und im Gewerbe und damit die vermehrte Nutzung des Projektes eine gewisse Anlaufzeit in Anspruch nehmen wird. Die 2005 bereits hohe und 2006 noch gesteigerte Bekanntheit innerhalb des Gewerbes sowie die Analyse der quantitativen Daten von PINTO selbst zeigen, dass PINTO Anstrengungen unternimmt, auch zu dieser Zielgruppe Kontakt aufzubauen.

Die Wahrnehmung und Bewertung von PINTO fällt z.T. sehr unterschiedlich aus. Grundsätzlich findet die Idee des Pilotprojektes breite Akzeptanz. Von verschiedener Seite wird allerdings kritisch hinterfragt, ob PINTO eine nachhaltige Veränderung der oftmals als problematisch empfundenen Situation des öffentlichen Raumes bewirken kann. Fundamentale Kritik an PINTO wird von einigen privatrechtlichen niederschweligen Institutionen geübt. In der Wahrnehmung dieser Institutionen kann PINTO mit dem zweiseitigen Auftrag der sozial- und ordnungspolitischen Intervention nicht funktionieren.

Sie fordern deshalb einen Verzicht auf das Element der repressiven Intervention bei PINTO. Des Weiteren fordern diese Institutionen einen Ausbau der Kontakt- und Anlaufstelle (verlängerte Öffnungszeiten und Schaffung einer zweiten K+A), um der Problematik des öffentlichen Drogenkonsums zu begegnen.

Die Betroffenenbefragung offenbart ein virulentes Misstrauen bei einzelnen Gruppierungen der 'Szene' gegenüber dem Projekt, vor allem was den vermuteten Transfer persönlicher Informationen von PINTO an die Polizei angeht. Polizei und PINTO betonen demgegenüber, dass ein solcher Transfer nicht stattfindet, und auch die Evaluation findet dazu keine Anhaltspunkte. Das talk-thun-Projekt (Nett & Pfister, 2003) hat gezeigt, dass bei längerfristiger Arbeit die Möglichkeit besteht, dass dieses Misstrauen abgebaut werden kann. Eine Empfehlung an PINTO, dem Misstrauen zu begegnen, lautet, im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit und Information verstärkt den Aspekt der Vermittlung herauszustellen.

Struktur, Vernetzung und Auftrag

Die Analyse der Arbeitszeiterfassung des Projektes zeigt einen hohen Anteil an aufsuchender Arbeit. Diese Arbeit wird von PINTO in den Interviews als herausfordernd und physisch anspruchsvoll beschrieben. Im ersten Jahr der Pilotphase konnte PINTO einige Projekte für spezifische Zielgruppen, insbesondere Jugendliche, realisieren. Die befragten MitarbeiterInnen von PINTO wünschen sich jedoch mehr Zeit für die Erarbeitung von Projekten, über die ein vertiefter Zugang zu Zielgruppen, insbesondere zu Jugendlichen geschaffen werden kann.

Im Vergleich zu 2005 ist PINTO 2006 deutlich weniger ordnungsdienstlich aktiv. Die Tätigkeiten in diesem Bereich, insbesondere die Regeldurchsetzung, bewegen sich im Sommer 2006 auf einem Niveau von unter 20 Interventionen pro Monat. Die Evaluation kann aufgrund der Datenlage nicht entscheiden, ob sich die Schwerpunkte von PINTO verschoben haben oder ob die Notwendigkeit von Regeldurchsetzungen sich real verringert hat. Möglich ist auch das Zusammenwirken beider Entwicklungen, wofür einzelne Interviewaussagen sprechen.

Die Erhebungen zeigen, dass PINTO während der Pilot-Phase intensiv die Erarbeitung von Strukturen, Verfahrensweisen und Interventionsmethoden vorangetrieben hat.

Aus der Sicht der Evaluation entsprechen die von PINTO erarbeiteten Strukturen den Aufgaben und Anforderungen. Die Bereitstellung von weiteren Ressourcen für die Entwicklung von Projekten, Regel-Kommunikation (z.B. Team-Entwicklung, Interventions-Methoden) und Debriefing sollte aus Sicht der Evaluation geprüft werden.

Deutlich zeigt sich, dass PINTO viele Kontakte zu Institutionen und Behörden aufbauen konnte. In einzelnen Bereichen wünscht sich PINTO eine stärkere Einbindung, grundsätzlich kann jedoch gesagt werden, dass PINTO inzwischen sehr gut vernetzt ist. In der konkreten, alltäglichen Arbeit werden z.B. für Triagen vor allem niederschwellige Institutionen kontaktiert.

Von verschiedener Seite wird kritisiert, der Auftrag von PINTO sei unklar gefasst. Insbesondere bedürfe das ordnungsdienstliche Element einer Präzisierung. Die Frage nach der organisatorischen Unterstellung von PINTO wird meist als nicht relevant bezeichnet. Es überwiegt die Einschätzung, dass die Zuteilung zum Jugendamt richtig ist.

Diskussion des Kontextes und Fazit

Die PassantInnen- und Gewerbebefragungen zeigen, dass die Situation in der Innenstadt von Bern z.T. als problematisch empfunden wird. Probleme wie Abfall, Betteln, Drogenhandel und -konsum, Alkoholkonsum und Ansammlungen von als störend empfundenen Gruppierungen werden z.T. sehr negativ beurteilt und von Gewerbetreibenden als oft beobachtet angegeben.

Für die Evaluation ist der Handlungsbedarf jedoch schwer einzuschätzen, da sozial nicht konformes Verhalten oftmals auch stereotyp negativ wahrgenommen wird (Frey & Greif, 1997, S. 350ff.), das heisst auch, dass von PassantInnen und Gewerbetreibenden wahrgenommenes Verhalten nicht unbedingt mit der realen Häufigkeit dieses Verhaltens übereinstimmen muss. Für den Kontext der Arbeit von PINTO und die Einschätzung der 'Brisanz' in der Innenstadt ist dieser Umstand zu berücksichtigen. Ein interviewter Akteur argumentiert zu diesem Problem: "Täglich passieren vielleicht hunderttausend Personen den Bahnhof, und zwanzig Personen ziehen eine enorme Aufmerksamkeit auf sich."

Es ist deutlich erkennbar, dass PINTO in Aushandlungsprozessen über die Zuständigkeit in Gebieten (z.B. Reithalle) und die institutionelle Arbeitsteilung (z.B. mit der Polizei) steht.

PINTO betritt hier als Pilotprojekt z.T. Neuland oder muss sich durch beständige Netzwerkarbeit einen Platz in bereits bestehenden Strukturen erarbeiten. In der Evaluation zeigen sich hier erste Erfolge, insofern als PINTO von städtischer und öffentlicher Seite zunehmend als mögliche Anlaufstelle wahrgenommen wird.

Allerdings werden die verschiedenen Erwartungshaltungen eine Herausforderung bleiben: In der aufsuchenden Arbeit ist PINTO als staatliches Instrument z.T. massivem Misstrauen ausgesetzt, andererseits verlangen einige Akteure von PINTO ein stärker repressives Vorgehen. Für den Erfolg und die Wirkung des Projektes wird entscheidend sein, ob es sich langfristig als vermittelnde, vertrauenswürdige Institution positionieren kann. Die bisherigen Aktivitäten von PINTO lassen dies aus der Sicht der Evaluation als erreichbares Ziel erscheinen.

Trotz der Spannungen und des bisher nicht durchschlagenden Erfolgs zeigt die Evaluation die Wichtigkeit dieses Projektes in der Stadt Bern. Eine Weiterführung ist zu empfehlen.

Literatur

Direktion für Bildung Soziales und Sport. (2005). Detailkonzept PINTO. Bern.

Frey, Dieter & Greif, Siegfried. (1997). Sozialpsychologie : ein Handbuch in Schlüsselbegriffen (4. Aufl.). Weinheim: Beltz Psychologie Verlags Union.

Nett, C. Jachen & Pfister, Mirjam. (2003). Aufsuchende Betreuung im öffentlichen Raum der Stadt Thun. Bern: Institut für Sozialplanung und Sozialmanagement ISS, Berner Fachhochschule.

Stadtrat Bern. (28.10.2004). Protokoll Nr. 29 des Stadtratsbeschlusses vom 28.10.2004: Ratssekretariat des Stadtrats. [On-line]. Verfügbar: www.bern.ch/stadtrat/archiv/2004/20041028.pdf, abgefragt am: 29.09.2006

Steiner, Olivier, Fabian, Carlo & Schnorr, Valentin. (2006). Evaluation des Projektes PINTO. Prävention, Intervention, Toleranz. Schlussbericht. Basel: Institut Kinder- und Jugendhilfe der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW-HSA).