

INFORMATIONSVORLAGE

Dezernat/Amt	Verantwortlich	Tel.Nr.	Datum
IV / Büro des Bürgermeisters Breiter	Frau Schonhard	5010	24.04.2020

Betreff:

Sicherheitspartnerschaft zwischen dem Land Baden-Württemberg und der Stadt Freiburg im Breisgau

h i e r :

Evaluation

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Öff.	N.Ö.	Empfehlung	Beschluss
1. SO	05.05.2020		X		
2. HFA	25.05.2020		X		
3. GR	27.05.2020	X			

Anhörung Ortschaftsrat (§ 70 Abs. 1 GemO): nein

Abstimmung mit städtischen Gesellschaften: nein

Ergebnis:

Der Gemeinderat nimmt die Ergebnisse der Evaluation der Sicherheitspartnerschaft zwischen dem Land Baden-Württemberg und der Stadt Freiburg im Breisgau gemäß Drucksache G-20/030 zur Kenntnis.

Anlagen:

1. Bericht zur Evaluation der Sicherheitspartnerschaft, Teil 1: Ökonomische Dimension
2. Summarischer Bericht zur Abschlusspräsentation der Evaluation SiPa zwischen dem Land Baden-Württemberg und der Stadt Freiburg im Breisgau
3. Abschlusspräsentation der Evaluation der Sicherheitspartnerschaft (SiPa) zwischen dem Land Baden-Württemberg und der Stadt Freiburg im Breisgau
4. Fragebogen zur repräsentativen Bürger_innumfrage zum Thema „Sicherheit“ in Freiburg
5. Auszug Ergebnisse der koordinierten Umfragen zur Lebensqualität in deutschen Städten

1. Ausgangslage

Die Vereinbarung zur Partnerschaft "Sicherer Alltag" zwischen dem Land Baden-Württemberg und der Stadt Freiburg wurde am 03.03.2017 geschlossen, am 15.11.2018 inhaltlich überprüft und von Stadt und Land unbefristet fortgeschrieben (siehe Drucksache G-19/056). In der Sitzung am 04.04.2017 hat der Gemeinderat anhand der Drucksachen G-17/089 und G-17/089.1 Maßnahmen zur Verbesserung der objektiven Sicherheit und des Sicherheitsempfindens beschlossen sowie die Verwaltung mit der Evaluierung beauftragt. Spätestens 18 Monate nach Beginn des laufenden Betriebs des erweiterten Gemeindevollzugsdienstes, der Videoüberwachung und anderer Maßnahmen soll ein umfassender Erfahrungsbericht über die Ergebnisse vorgelegt werden. Dabei sollen folgende Punkte besonders in den Blick genommen werden:

- a) Angemessenheit der Einsatzzeiten und Personalstellen des erweiterten GVD
- b) Zahl der Beanstandungen und Ordnungswidrigkeitenverfahren, aufgeschlüsselt nach gebührenfreien und gebührenpflichtigen Verwarnungen und Ordnungswidrigkeiten (auch: wie viele wurden bezahlt, wie viele Einsprüche und Gerichtsverfahren liegen vor)
- c) Zusammenarbeit von Stadt und Polizei
- d) Einschätzung über die Resonanz aus der Bürgerschaft
- e) Maßnahmen in den Stadtteilen und Ortschaften
- f) Effizienz der Videoüberwachung (Statistik Straftatenzahlen, Aufklärungserfolge, Verdrängungseffekte)

Die Punkte b) Zahl der Beanstandungen und Ordnungswidrigkeitenverfahren sowie e) Maßnahmen in den Stadtteilen und Ortschaften wurden im Gemeinderat im Rahmen der Drucksache G-19/056 „Sicherheit im öffentlichen Raum“ zur Sitzung des Gemeinderates am 26.02.2019 sowie mit der Drucksache HA-18/021 „Sachstandsbericht Vollzugsdienst“ bereits dargestellt und werden mit der Drucksache G-20/099 „Situation im öffentlichen Raum“ aktualisiert.

Zu den Punkten a), c), d) und f) wurde ein Auftrag zur Evaluation an das Freiburger Institut für angewandte Sozialwissenschaft (FIFAS) sowie die Firma TC TeamConsult GmbH am 25.10.2018 extern vergeben (Auftragssumme rd. 77.000,00 €). Die Schwierigkeit bei der Vergabe dieser Leistungen bestand darin, den Leistungskatalog zu definieren und wissenschaftlich fundiert zu ermitteln, wie das subjektive Sicherheitsgefühl gemessen, analysiert und bewertet werden kann.

2. Inhalt und Methode

Der Zweck und der Umfang der Evaluation wurden wie folgt formuliert:

Die Evaluation bezieht sich zum einen auf den Gemeinderatsbeschluss vom 04.04.2017, der einen umfassenden Erfahrungsbericht zur Sicherheitspartnerschaft und zum erweiterten Gemeindevollzugsdienst (GVD) einfordert. Zum anderen ist im Kern der Befragung herauszufinden, wo in Bezug auf die Sicherheit in Freiburg Handlungsbedarfe gesehen werden und wie die Maßnahmen der Sicherheitspartnerschaft beurteilt werden. Sie nimmt die im Gemeinderatsbeschluss genannten Aspekte wie folgt auf:

1. Angemessenheit der Einsatzzeiten und Personalstellen des erweiterten Gemeindevollzugsdienstes (GVD) (ökonomische Evaluation; siehe Anlage 1)
2. Die Zusammenarbeit von Stadt und Polizei sowie die innerhalb der jeweiligen Organisationseinheiten von Stadt und Polizei (Evaluation zur Struktur der Zusammenarbeit, siehe Anlagen 2 und 3)
3. Einschätzung über die Resonanz aus der Bürgerschaft: Dies wird mit Fokus auf die Maßnahmen in der Innenstadt und am Stühlinger Kirchplatz untersucht (Evaluation zum Sicherheitsempfinden, siehe Anlagen 2 und 3)
4. Zwei weitere im Gemeinderatsbeschluss genannte Punkte werden wie folgt berücksichtigt:
 - a) Die Frage nach der Anzahl von Ordnungswidrigkeiten fließt in die ökonomische Evaluation ein.
 - b) Für den Aspekt Effizienz der Videoüberwachung liefert die Evaluation zum Sicherheitsempfinden Ausgangsdaten, da sie im Vorfeld der Installation stattfinden wird. Zum anderen dient die Evaluation dem Nachweis, inwiefern die eingeleiteten Maßnahmen und die dafür eingesetzten Mittel angemessen sind. Für beide Ziele der Evaluation sind sowohl Daten zur Sicherheitslage, die seitens der Polizeibehörden bereitgestellt und ausgewertet werden, als auch die vorgeschlagenen Untersuchungen notwendig, die sich auf „weichere Faktoren“ der Einschätzung von Kosten-Nutzen, der Bewertung der Zusammenarbeit und der Wirkung auf das Sicherheitsgefühl erstrecken. Die Daten der Polizei werden in die Evaluation einfließen.

Mit der Befragung der Bürgerschaft im Juli 2019 sowie der Auswertung der Rückläufe konnte die Evaluation im November 2019 abgeschlossen werden.

3. Ergebnisse

Für die Evaluation der strukturellen Zusammenarbeit wurden Gespräche mit insgesamt rd. 30 Personen geführt, womit die Erfahrungen von 22 Personen mit Hilfe eines halbstrukturierten, individuell geführten Leitfadeninterviews sowie ergänzend mit acht Personen im Rahmen einer Gruppendiskussion ermittelt wurden.

Die Bürger_innenumfrage startete im Juli 2019 und wurde an insgesamt 1.410 ausgewählte Adressen versandt; 1.000 in der Altstadt (Rücklauf 339 Fragebögen), 410 um den Stühlinger Kirchplatz (Rücklauf 171 Fragebögen). Die Befragung stieß bei der Bevölkerung auf eine gute Resonanz, so dass ein Rücklauf von über 36 % aller Fragebögen erzielt werden konnte. Zum Vergleich: Die Bürger_innenumfrage des Amtes für Bürgerservice und Informationsmanagement (ABI) im Jahr 2018 hatte eine Rücklaufquote von 40,5 %. Die Ergebnisse der Evaluation wurden im Dezember 2019 durch die Gutachter anhand einer Präsentation der Verwaltung und der Polizei vorgestellt.

Die Ergebnisse werden in Sitzungen des Sozialausschusses, Haupt- und Finanzausschusses sowie des Gemeinderates durch die Gutachter erläutert. Zusammengefasst lässt sich aus den Ergebnissen Folgendes ableiten:

Zentrale Ergebnisse und Befunde

- *„So kann zum Sicherheitsgefühl festgehalten werden, dass in der Bevölkerung relevante Einschränkungen der subjektiven Sicherheit bestehen und die in den letzten beiden Jahren aus Sicht der im Jahre 2019 befragten Bevölkerung Freiburgs unverändert sind. In diesem Kontext wird sexuelle Belästigung im öffentlichen Raum als vordringliches Thema benannt, dies vor allem – doch nicht ausschließlich – von Frauen.“*
- *Zu den Sicherheitsmaßnahmen ist aus Sicht der Befragten festzuhalten, dass polizeiliche Arbeit sehr hohen Zuspruch erfährt aber auch der Vollzugsdienst mehrheitlich befürwortet wird. Insgesamt werden jedoch nicht-polizeiliche, präventiv orientierte Maßnahmen am stärksten befürwortet. Der Einsatz von Videoüberwachung polarisiert.*
- *Alle an der Sicherheitspartnerschaft direkt beteiligten Stellen bewerten diese positiv.“*

Maßnahmen der Sicherheitspartnerschaft

- *„Die Sipa ist ein geeignetes Instrument, um die Sicherheitslage in Freiburg weiter zu verbessern und auch proaktiv zu handeln.“*
- *Präventive, nicht-polizeiliche Maßnahmen werden von den befragten Bürger_innen klar befürwortet und priorisiert (z. B. Straßensozialarbeit, Frauen-nachttaxi, Ausbau des nächtlichen ÖPNV, Beleuchtung).*
- *Der VD ist in der Bevölkerung bereits recht gut bekannt und wird im Wohngebiet wahrgenommen (58 %), nahezu ein Fünftel sieht ihn täglich. Der Ruf des VD ist zweigeteilt (28 % : 28 %), allerdings nicht gefestigt, da mehr als 40 % diese Frage nicht beantworten können.*

Gleichwohl: Der VD wird als Maßnahme zur Stärkung des Sicherheitsgefühls von der Bevölkerung überwiegend befürwortet (64 %) und als sinnvolle Ergänzung polizeilicher Aktivitäten verstanden (70 %), die dazu beiträgt, die Sicherheit in Freiburg zu erhöhen (64 %).

- *Festzuhalten ist jedoch, dass die Präsenz des VD bei ca. zwei Fünftel der Befragten (42 %) ein Gefühl des Unbehagens hervorruft, v.a. bei jüngeren Menschen. (nein: 37 %; weiß nicht: 21 %)*
- *Die Videoüberwachung polarisiert sehr deutlich. Selbst bei älteren Befragten zeigt sich eine skeptische Haltung (20 % Unbehagen), die bei jüngeren Befragten deutlich ausgeprägt ist (63 %).*
- *Die Straßensozialarbeit beurteilt, dass der Umgang des VD mit marginalisierten Gruppen überwiegend positiv ist - personen- und ausbildungsabhängig.*
- *Die Polizei wird als präsent (88 %) und in ihren Maßnahmen deutlich und positiv konnotiert wahrgenommen (75 % pos. vs. 25 % neg.).“*

Sicherheitsgefühl

- *„Das Sicherheitsgefühl wird im letzten Jahr mehrheitlich als relativ unverändert beschrieben – die befragte Bevölkerung nimmt bislang keinen substantiell positiven Effekt durch die Sicherheitspartnerschaft wahr.*
- *Rund 1/3 der Befragten sind unzufrieden mit der öffentlichen Sicherheit und dem Schutz vor Kriminalität in Freiburg. Nachts steigt der Anteil auf 42 %.*
- *Sexuelle Belästigung und Gewalt im öffentlichen Raum werden als die zentralen Problemfelder gesehen.*
- *Für die letzten zwei Jahre wird vor allem im Bereich sexuelle Belästigung und Drogenhandel ein Anstieg wahrgenommen.*
- *Für die Zukunft wird insbesondere sexuelle Belästigung, bezogen auf die eigene Person, als wahrscheinliches bzw. befürchtetes Ereignis benannt – dies von Frauen in stärkerem Maße (28 % zu 5 %). Gewalt im öffentlichen Raum zu erleben, wird in stärkerem Maße von Männern befürchtet.“*

Die Evaluation benennt aber auch klar Punkte, die zur Verbesserung der Außen- darstellung des VD beitragen. Hierzu zählen

- *„Ebenso ist die persönliche Kommunikationserfahrung mit dem VD in der befragten Bevölkerung zweigeteilt (48 % pos.; 52 % neg.).*
- *Wir empfehlen den Vollzugsdienst (VD) zu gesondertem Erfahrungsaustausch zu motivieren und insb. in Fragen und Problemen der Kommunikation mit jüngeren und ihm gegenüber kritisch eingestellten Personengruppen zu unterstützen. Kontinuierliche (Weiter-) Qualifizierungsmaßnahmen sind unverzichtbar.“*

Diese Punkte sind im Rahmen der Ausbildung des VD zu beachten und werden über interne Schulungen vertieft. Aus vielen Rückmeldungen aus der Bürgerschaft wird eine hohe Wertschätzung für das Auftreten des VD deutlich.

4. Vergleich

Ein Vergleich der aus der Evaluation gewonnenen Erkenntnisse zu anderen Städten ist nicht einfach möglich. Dabei gilt es laut FIFAS und der Firma TC Team-Consult GmbH zu beachten, dass Forschungsdesign und damit verbunden die konkreten Fragen der Erhebungen häufig sehr unterschiedlich sind, teils beziehen sich die Forschungen auf ganze Städte, teils auf bestimmte (Problem)Bezirke (in jüngster Zeit häufig allein um die Bahnhofsgegend einer Stadt), teils werden Bewohner_innen befragt, teils Personen, die sich zu einer bestimmten Zeit an einem spezifischen Ort aufhalten, bei vielen Umfragen ist auch keine Repräsentativität gegeben oder möglich. Man kann folglich nicht einfach Daten (bzw. Prozentangaben) in deskriptiver Weise nebeneinander stellen, vielmehr bedürfte es einer intensiven und umfassenden Analyse und Interpretation, in welcher Hinsicht unterschiedliche Daten vergleichbar sind und was solche Vergleiche aussagen.

Anders zu beurteilen ist dies im Hinblick auf die Ergebnisse der Polizeilichen Kriminalstatistik, welche die Landespolizei anhand von Tatbeständen und Fallzahlen jährlich erstellt. Anhand dieser Daten ist ein objektiver Vergleich zwischen den Städten möglich. Mit der Drucksache G-20/098 wird über die Polizeiliche Kriminalstatistik für das Jahr 2019 für Freiburg informiert.

Um einen Vergleich zum subjektiven Sicherheitsgefühl vornehmen zu können, hat das Amt für Bürgerservice und Informationsmanagement (ABI) auf die „Arbeitsgemeinschaft koordinierte Umfragen zur Lebensqualität“ zurückgegriffen. Entstanden ist diese aus dem Wunsch nach einer Erhebung, wie sie das Statistische Amt der Europäischen Union (EU) EUROSTAT regelmäßig unter dem Titel „Urban Audit“ durchführt und regelmäßig europaweit Daten zur städtischen Lebensqualität zusammenträgt. Deutsche Städte, die nicht für Deutschland dort abgebildet werden, gründeten diese Arbeitsgemeinschaft. Auch die Stadt Freiburg wirkt in dieser Arbeitsgemeinschaft mit. Die aktuelle Befragung von Oktober 2018 bis Januar 2019 in den mittlerweile 24 beteiligten Städten der Arbeitsgemeinschaft bildet unter anderem das Thema Sicherheitsempfinden ab. Darüber hinaus sollten die Befragten aus ihrer Sicht die aktuell drei größten Probleme ihrer Stadt benennen.

Damit sind die im Rahmen der Befragung gewonnenen Daten geeignet, das Sicherheitsempfinden der Bürger_innen in Freiburg mit dem der Befragten aus den anderen teilnehmenden Städten zu vergleichen. Außerdem kann festgestellt werden, welchen Stellenwert die Bürger_innen der beteiligten Städte dem Thema Sicherheit in Abwägung zu neun weiteren kommunalpolitischen Themen beimessen.

Die Befragung wurde telefonisch mit dem sog. CATI-Verfahren („Computer Assisted Telephone Interview“) durchgeführt, bei dem die Interviewten mit Hilfe eines Erfassungsprogramms durch den Fragebogen geführt werden. Die Grundgesamtheit stellen alle deutschsprachigen Personen über 15 Jahren aus Freiburg dar, die über einen Festnetz-Telefonanschluss erreichbar waren.

Drei Fragen der Umfrage werden mit den gewonnenen Ergebnissen im Folgenden und ausführlich in der Anlage 5 dargestellt:

- „Gehört zu den drei wichtigsten Themen in der Stadt: Sicherheit“
Vergleicht man den Stellenwert des Themas „Sicherheit“ in Freiburg mit dem in den anderen 23 Städten, die an der Befragung teilgenommen haben, wird die relativ hohe Bedeutung sichtbar. Es lässt sich feststellen, dass nur von den Befragten aus Mannheim das Thema „Sicherheit“ mit 40 % noch häufiger als von den Freiburger_innen als eines der drei wichtigsten Themen in der eigenen Stadt benannt wird. Hinter Freiburg folgen Zwickau und Saarbrücken mit Anteilswerten von jeweils 35 % der dort befragten Personen.
- „Ich fühle mich sicher, wenn ich nachts alleine durch meine Wohngegend gehe.“
Freiburg liegt in der Rangfolge im unteren Teil der Darstellung, da die Befragten hier relativ selten der Auffassung sind, dass sie sich sicher fühlen, wenn sie nachts allein durch ihre Wohngegend gehen. Von den Freiburger_innen stimmen dieser Aussage 29 % „sehr“, 41 % „eher zu“, während 19 % „eher nicht“ und 9 % „überhaupt nicht“ zustimmen. Die restlichen Befragten haben hierzu „keine Angaben“ (2 %) gemacht.
- „Ich fühle mich sicher, wenn ich nachts alleine durch meine Stadt gehe.“
In Freiburg stimmen hier 51 % der Befragten „sehr zu“ (14 %) bzw. „eher zu“ (36 %). Der Anteil der Befragten, die sich ablehnend äußern, liegt mit 46 % fast genauso hoch: 32 % stimmen „eher nicht zu“ und weitere 14 % „überhaupt nicht zu“.

5. Videüberwachung

Die Installation der Videoüberwachung steht kurz vor dem Abschluss. Während der Einrichtung der Kamerastandorte musste bei zwei Standorten nach Vorgaben des Denkmalschutzes nachjustiert werden.

Als wichtiges gemeinsames Projekt im Rahmen der zwischen dem Land Baden-Württemberg und der Stadt Freiburg geschlossenen Sicherheitspartnerschaft wird hierauf für das Jahr 2020 weiterhin einer der Schwerpunkte liegen.

Im Bermudadreieck und in der unteren Bertoldstraße werden insgesamt 16 Kameras installiert, um dort Straftaten präventiv zu verhindern oder die Aufklärung von Straftaten zu verbessern. Im Lagezentrum der Polizei werden die Kameras aufgeschaltet und im Blick sein. Diese Maßnahme wurde mit Abschluss der Sicherheitspartnerschaft am 03.03.2017 zwischen Land und Stadt als gemeinsames Projekt vereinbart. Zweck und Rechtsgrundlage der Datenverarbeitung ist die vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung nach § 21 Absatz 3 Polizeigesetz Baden-Württemberg. Kameras werden nachts, an den Wochenenden und vor Feiertagen aktiviert (Freitag auf Samstag, Samstag auf Sonntag und in Nächten auf Feiertage jeweils 22:00 - 06:00 Uhr).

6. Fazit

Die in Freiburg eingerichtete Sicherheitspartnerschaft war die erste in Baden-Württemberg und war aus ordnungspolitischer Sicht eine sehr wichtige Maßnahme, um das subjektive und objektive Sicherheitsgefühl in Freiburg zu stärken. Seit der Startaufstellung mit 12 Personen im November 2017 hat sich der VD in das Alltagsbild, insbesondere in der Innenstadt, auf beliebten Grünflächen und Spielplätzen, in Freizeit- und Parkeinrichtungen aber auch bei Traditionsveranstaltungen einfügt und sich gefestigt. Mit aktuell 4 Frauen und 10 Männern sowie einem Gaststättenkontrolleur können die vielfältigen Aufgaben tagtäglich und zu unterschiedlichen Tages- und Nachtstunden abgedeckt werden. Durch die Bildung von gemischten Teams ist es auch möglich, eventuell vorliegende geschlechterspezifische Barrieren zu beseitigen und die Erreichbarkeit zu erhöhen.

Die Aufgabe des VD war von Beginn an, Ordnungswidrigkeiten wie z. B. unerlaubte Formen des Bettelns, Verunreinigung des öffentlichen Raumes, unangeleinte Hunde, unerlaubtes Beschriften und Bemalen oder Überwachung der Regeln der öffentlichen Anlagen und Nutzung von Spielplätzen auf kommunikativem Wege zu unterbinden und bei Uneinsichtigkeit zu ahnden. Diese Aufgabenbereiche waren aufgrund der Prioritätensetzung bei der Polizei nicht in dem Ausmaß und der Intensität im Fokus. Die Wirkung des VD auf die Störer_innen ist anders zu bewerten als die der Polizei, da diese oft als „Helfer“ wahrgenommen wird.

Die Ergebnisse der Evaluation belegen, dass die in der Sicherheitspartnerschaft genannten präventiven Maßnahmen von der Bürgerschaft wahrgenommen und geschätzt werden. Der VD wird als „junge Organisationseinheit“ selbst wahrgenommen, auch wenn die Abgrenzung zwischen Landespolizei und städtischem Vollzugsdienst noch stärker herausgearbeitet werden kann. Die Evaluation ist eine wichtige Standortbestimmung für die Wirksamkeit der Sicherheitspartnerschaft und zeigt Punkte auf, um die Außendarstellung des VD zu optimieren. Das Auftreten und die Außenwirkung des VD werden bei der Ausbildung noch vertiefter als bisher berücksichtigt, um den „Freiburger Weg“ mittels Aufklärung und Deeskalation noch mehr zu schärfen. Sehr erfreulich ist auch, dass mit den 4 Mitarbeiterinnen nun auch gemischte Teams zum Einsatz kommen. Die erfahrenen Mitarbeiter_innen können ihr Wissen und ihre Kompetenz zum „Freiburger Weg“ an neue Kolleg_innen gezielt weitergeben. Durch individuelle Schulungen und Fortbildungen kann auf sich ändernde Anforderungen reagiert werden. Auf den ausführlichen Bericht zur Situation im öffentlichen Raum und die Arbeit von Straßensozialarbeit, Kommunalen Kriminal- und Suchtprävention, GVD und VD in der Drucksache G-20/099 wird verwiesen.

Das Thema Sicherheit hat eine zentrale Bedeutung in der Gesellschaft, wie es auch andere Umfragen belegen.

Die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit von der Landespolizei und dem VD hat dazu beigetragen, dass das objektive und subjektive Sicherheitsgefühl gestärkt werden konnten. Der Rückgang der Straftaten in Freiburg um 2.200 auf 22.560 Fälle im Jahr (siehe Drucksache G-20/098 zur Polizeilichen Kriminalstatistik 2019) ist ein Beleg für die Wirksamkeit dieser besonderen Partnerschaft.

Ansprechperson ist Frau Ruf, Büro des Bürgermeisters Breiter, Tel.: 0761/201-5012.

- Bürgermeisteramt -