

Kommunale Kriminalprävention und Urban Governance

Der Mannheimer Weg zu mehr Sicherheit und Lebensqualität

Dieter Hermann & Christian Specht

Das Konzept der Kommunalen Kriminalprävention wird inzwischen von vielen Städten umgesetzt; allerdings stützen nach wie vor nur wenige Gemeinden ihre Präventionsmaßnahmen auf die Ergebnisse von Bevölkerungsbefragungen. In Mannheim wurde 2020 die dritte Befragung zu diesem Thema durchgeführt. Das Ziel war, Ursachen von Kriminalität, Kriminalitätsfurcht und niedriger Lebensqualität zu bestimmen und auf dieser Grundlage geeignete Präventionsmaßnahmen zu implementieren, wobei die Projekte auf Personengruppen und Stadtbezirke mit relativ hoher Kriminalitätsfurcht und niedriger Lebensqualität konzentriert sein sollen. Die zunehmende Verflechtung von Sicherheitsfragen mit anderen Politikfeldern hat in der aktuellen Befragung eine Anpassung des Befragungsinstruments erfordert, sodass auch Themen wie die Akzeptanz und Sicherheit von LSBTI-Menschen sowie die Erklärung von Verletzungen der Corona-Regeln berücksichtigt wurden. Erste Ergebnisse werden vorgestellt.

Die (Sicherheits-)Probleme in Stadtgesellschaften

Zur Verbesserung der Sicherheit in Städten werden in der Regel Methoden der Kommunalen Kriminalprävention eingesetzt, wobei verschiedene Varianten praktiziert werden. Während etliche Kommunen in den USA und England das Modell der „Zero Tolerance“ zugrunde legen und durch Abschreckung Normverstöße jeglicher Art unterbinden wollen, wurden in Deutschland mit dem Abbau von Ursachen der Kriminalitätsfurcht sowie Incivilities und der Erhöhung des Sozialkapitals eher kommunitaristische Elemente und somit die Stärkung der Gemeinschaft sowie die Verbesserung der Lebensqualität in den Vordergrund gestellt.¹ Die Rezeption des ursprünglich in den USA entwickelten Ansatzes der Community Crime Prevention in Deutschland führte zu einem Präventionskonzept, das sich von den repressiv und auf Abschreckung konzentrierten Ansätzen unterscheidet.² Die zunehmende Interdependenz kommunaler Politikfelder legt jedoch eine Anpassung des Instruments der Kommunalen Kriminalprävention durch die Vernetzung kommunaler Steuerungsmöglichkeiten nahe.³ Diesen Weg hat Mannheim eingeschla-

gen. Dies bedeutet auch, dass die politische Steuerung nicht mehr von hierarchischen staatlichen Institutionen dominiert wird, sondern horizontale Netzwerke und bürgerschaftliche Partizipation einen zunehmend größeren Stellenwert einnehmen.

Die Präventionsphilosophie Mannheims

Das Ziel der Stadtverwaltung Mannheim ist es, Bedingungen für eine sichere und lebenswerte Kommune zu schaffen. Wenn Bürgerinnen und Bürger Rechte an die Gesellschaft abtreten und das Gewaltmonopol des Staates akzeptieren, ist dieser im Gegenzug dazu verpflichtet, für die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu sorgen.⁴ Deshalb ist Sicherheit eine zentrale Aufgabe des Staates und somit auch der Kommunen. Das Ziel der Kriminalprävention in Mannheim ist es, sowohl die objektive und subjektive Sicherheitslage zu verbessern als auch die Lebensqualität zu erhöhen. Somit sind repressive Maßnahmen, die der Präventionspolitik der Zero Tolerance zugeordnet werden können, zweitrangig.

Kriminalpräventive Maßnahmen sollen nicht nur evidenzbasiert sein, sondern insbesondere die Ursachen

von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht beeinflussen, denn von solchen Maßnahmen kann erwartet werden, dass sie auch langfristig wirksam sind und nicht nur Symptome beseitigen.⁵ Zudem sollen Präventionsmaßnahmen so gewählt werden, dass sie eine optimale Wirksamkeit entfalten. Dies ist erstens durch die Fokussierung auf Personengruppen und Regionen möglich, in denen die Kriminalitätsfurcht besonders ausgeprägt ist, sowie zweitens durch die Konzentration auf Maßnahmen, die solche Bedingungen der Kriminalitätsfurcht beeinflussen, die einen vergleichsweise großen Einfluss auf die Kriminalitätsfurcht haben.⁶ Die Reduzierung der Kriminalitätsfurcht ermöglicht über die Steigerung des inneren Zusammenhalts der Stadtgesellschaft und der informellen Sozialkontrolle eine Verbesserung der objektiven Sicherheitslage.⁷ Die Grundlage für diese Präventionsphilosophie der Stadt sind Sicherheitsbefragungen der Bevölkerung. Effektivität, Effizienz, die rational begründete und empirisch fundierte Wahl von Präventionsprojekten sowie die bürgerschaftliche Partizipation sind somit die Grundpfeiler der Präventionsphilosophie der Stadt.

Die Praxis

Die Grundlage für die kriminalpolitischen Entscheidungen der Kommune sind Bevölkerungsbefragungen anhand zufällig ausgewählter Bürgerinnen und Bürger der Stadt. Die ersten beiden Erhebungen in den Jahren 2012 und 2016 wurden als schriftliche Befragungen durchgeführt, die Umfrage 2020 wurde sowohl als On-

¹ Kahl & Kober 2020; Wurtzbacher 2008; Blinzler 2018; Kersten 2002; Hansen 1999; Bratton & Dennis 1998.

² Hermann & Dölling 2016.

³ Marks 2020.

⁴ Heinz 2004, S. 2.

⁵ Marks 2020.

⁶ Wachter 2020; Hermann 2006 und 2014.

⁷ Hermann & Bubenitschek 2016.

line-Befragung als auch als schriftliche Befragung durchgeführt. Die Bruttostichprobe für beide Erhebungen umfasste 25.000 Fälle. Der Grund für die Doppelung der Erhebungsmethode liegt an der geplanten Umstellung: Zukünftig sollen die Befragungen in kürzeren Zeitabständen und nur noch als Online-Erhebungen durchgeführt werden. Dadurch soll der Auswertungsprozess beschleunigt werden, denn eine Wiederholung der Sicherheitsbefragungen im Abstand von vier Jahren ist angesichts des schnellen gesellschaftlichen Wandels zu lang. Durch den Vergleich der realisierten Stichproben aus beiden Erhebungen ist es möglich, die Verzerrungen in Online-Befragungen zu kompensieren.⁸

Bei der Konzeption des Fragebogens wurden neben einem in jeder Umfrage verwendeten Fragenblock zur Sicherheitsthematik auch aktuell relevante Themenfelder berücksichtigt. In der diesjährigen Befragung waren dies insbesondere Fragen zu Corona und zu LSBTI-Menschen. Die Einbeziehung verschiedener Themenbereiche erfordert die Partizipation unterschiedlicher Politikakteure. Konkret waren der Oberbürgermeister, der Erste Bürgermeister, das Ordnungsamt, der Verein Sicherheit in Mannheim e. V., der Ausschuss für Sicherheit und Ordnung, der Datenschutzbeauftragte der Stadt Mannheim, der Migrationsbeirat, der Beauftragte für Migration und Integration, der LSBTI-Beauftragte, das Gesundheitsamt, die Polizei Mannheims und das Institut für Kriminologie der Universität Heidelberg beteiligt.

Präventionsmaßnahmen sollen auf Stadtbezirke und Personengruppen mit vergleichsweise hoher Kriminalitätsfurcht und niedriger Lebensqualität konzentriert werden. Die Maßnahmen sollen so konzipiert sein, dass sie die Ursachen davon beeinflussen, wobei der Schwerpunkt auf solchen Ursachenfeldern liegt, die quantitativ relevant sind und einen vergleichsweise starken Einfluss ausüben. Durch diese Optimierungsstrategie sollen Ressourcen konzentriert werden.

Der Erfolg

Seit 2012 werden in Mannheim Bevölkerungsbefragungen eingesetzt, um kriminalpräventive Maßnahmen zu planen. Dies ermöglicht auch eine Evaluation der Gesamtheit der Maßnah-

men. Ein Vergleich zwischen der Kriminalitätsentwicklung in Mannheim, Baden-Württemberg und Deutschland für den Zeitraum von 2012 bis 2019 mithilfe der Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik belegt Unterschiede zwischen den Regionen. Die Häufigkeitsziffer für Straßenkriminalität zeigt in allen drei Regionen den gleichen Trend, nämlich einen Rückgang der Zahlen. Bezüglich Gewaltkriminalität ist hingegen der Rückgang in Mannheim deutlich größer als in Baden-Württemberg und Deutschland. Diese ersten Ergebnisse einer Evaluation weisen auf den Erfolg der Mannheimer Konzeption hin.

Erste Ergebnisse der aktuellen Studie

Die nachfolgenden Ergebnisse basieren auf den Daten der Online-Befragung, die im August und September 2020 in Mannheim durchgeführt wurde. Den Analysen liegen 2130 zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger ab dem 14. Lebensjahr zugrunde. Die Stichprobe ist weitgehend repräsentativ. Differenziertere Analysen sind mithilfe der Daten der schriftlichen Befragung möglich.

Sicherheit

Im Vergleich zu 2016 ist die Kriminalitätsfurcht deutlich gesunken. Beispielsweise hat sich der prozentuale Anteil von Befragten, die sich in ihrem Stadtteil ziemlich oder sehr unsicher fühlen, von 19 auf 13 Prozent reduziert. Die Anzahl der Personen, die einen Wohnungseinbruch in der nahen Zukunft für ziemlich oder sehr wahrscheinlich halten, hat sich halbiert. Im Vergleich zu 2012 ist die Kriminalitätsfurcht etwa gleich geblieben. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass sich die Corona-Krise auf die Kriminalitätsfurcht auswirkt, sodass die aktuellen Zahlen überschätzt sind.

Evaluation der Videoüberwachung

In Mannheim wird ein deutschlandweit einzigartiges Pilotprojekt mit einer algorithmenbasierten „intelligenten“ Videoüberwachung in der Innenstadt durchgeführt. Diese soll in der Lage sein, Verhaltensmuster, die auf Straftaten hindeuten, zu erkennen und die Information an die Polizei weiterzuleiten. Diese kann dann schnell und zielgerichtet eingreifen.

49 Prozent der Befragten kennen die Maßnahme. Davon fühlen sich 59 Prozent durch die Videoüberwachung sicherer, 37 Prozent bemerkten keine Veränderung des Sicherheitsgefühls, und lediglich 3 Prozent fühlen sich durch die Videoüberwachung unsicherer. Die Bewertung der Mannheimer Videoüberwachung ist gut: Die Durchschnittsnote liegt bei 2,2 (Schulnote). Unerwünschte Begleiteffekte sind nicht erkennbar. Lediglich 6 Prozent der Personen, die diese Maßnahme kennen, meiden die überwachten Örtlichkeiten, und dies sind vor allem Personen mit einer niedrigen Normakzeptanz. Das Fernbleiben tatgünstiger Personen in der überwachten Region kann als Erfolg gesehen werden.

LSBTI

Nach der Mannheimer Erklärung für ein Zusammenleben in Vielfalt bilden der wechselseitige Respekt und die Bereitschaft zur Verständigung der hier lebenden Menschen und Gruppen die Grundlage für ein gelingendes Miteinander. Dazu gehört, dass lesbische, schwule, bisexuelle, transgeschlechtliche und intergeschlechtliche Menschen (LSBTI) frei von Diskriminierung und in Sicherheit leben können.

Die Umfrage zeigte, dass 42 Prozent der Befragten in den letzten fünf Jahren mindestens einmal beleidigt oder bedroht wurden. 22 Prozent davon vermuteten, dass ihre Religion, Herkunft oder Weltanschauung der Grund für diese Tat war; 30 Prozent waren der Ansicht, dass ihr äußeres Erscheinungsbild oder Auftreten bezogen auf das Geschlecht und die damit verknüpfte gesellschaftliche Geschlechterrolle der Anlass war.

14 Prozent wurden Opfer einer sexuellen Belästigung. Für 10 Prozent war ihre Religion, Herkunft oder Weltanschauung das Tatmotiv, für 64 Prozent ihre sichtbare Geschlechterrolle. Insbesondere bei einer sexuellen Belästigung korrespondiert die Geschlechterrolle mit einem vergleichsweise hohen Viktimisierungsrisiko. Allerdings wird Feindlichkeit gegenüber lesbischen, schwulen und bisexuellen Menschen von 94 Prozent als kein oder geringes Problem gesehen. Somit bietet es sich an, Präventionsmaßnahmen in der Gruppe der LSBTI-Menschen anzusetzen, beispielsweise ein Selbstbehauptungstraining für diese

⁸ Jakob, Schoen & Zerback 2009.

Personengruppe, mit der auch ihre Resilienz gestärkt wird.

Corona und Compliance

Die Fragen zu Corona sollen insbesondere helfen, die Planung von Präventionsmaßnahmen bei einem deutlichen Anstieg der Infektionszahlen zu unterstützen. Wie in anderen Studien auch wird die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie unterschiedlich bewertet. Den AHA-Regeln wird eine sehr hohe Wirksamkeit unterstellt: Über 90 Prozent der Befragten gehen davon aus, dass diese Maßnahmen ziemlich oder sehr wirksam sind. Die Schließung von Läden sowie die Einschränkung von Verwandtenbesuchen werden jedoch von weniger als der Hälfte als wirkungsvolle Maßnahmen angesehen. Eine Einführung dieser Regeln sollte demnach nachvollziehbar begründet werden.

Die Maßnahmen der Bundesregierung und das Krisenmanagement der Stadt Mannheim zur Corona-Pandemie wurden von etwa 90 Prozent als angemessen und richtig bewertet. Die Einschränkung von Freiheitsrechten wird von 73 Prozent als erforderlich angesehen. Es gibt somit eine sehr breite Mehrheit, die das Präventionskonzept zur Eindämmung der Corona-Pandemie unterstützt. Allerdings gibt es auch eine skeptisch-kritische Einstellungen zur Corona-Pandemie. 2 Prozent vermuten, dass das Coronavirus überhaupt nicht existiert und etwa 20 Prozent halten die meisten Berichte in den Medien über die Gefährlichkeit des Coronavirus für übertrieben und 17 Prozent vermuten, dass eine Erkrankung mit COVID-19 auch nicht schlimmer ist als eine Grippe. 8 Prozent würden sich bei einem erheblichen Anstieg der Infektionszahlen nicht an eine Ausgangssperre halten.

Mithilfe der Umfragedaten kann diese Personengruppe charakteri-

siert werden. Dies sind sowohl Personen mit einer niedrigen Normakzeptanz als auch Personen mit einer skeptischen Haltung in Bezug auf die Existenz oder Gefährlichkeit des Coronavirus. Diese Merkmale sind nicht unabhängig voneinander: Je größer die Akzeptanz von Normen ist, desto seltener ist eine skeptische Haltung in Bezug auf die Existenz oder Gefährlichkeit des Coronavirus anzutreffen. Diese beiden Ursachen für die Wahrscheinlichkeit, Corona-Regeln zu brechen, haben eine gemeinsame Ursache, nämlich das Vertrauen in Institutionen. Dieses beeinflusst die Akzeptanz von Normen und die skeptische Haltung in Bezug auf die Existenz oder Gefährlichkeit des Coronavirus. Somit bietet es sich an, die Durchsetzung von Corona-Regeln durch drei Maßnahmen zu unterstützen:

- Steigerung des Vertrauens in staatliche Institutionen,
- Verdeutlichung der Normgeltung bezüglich der Corona-Regeln,
- Aufklärung über die Gefährlichkeit von COVID-19, wobei die rationale Ebene durch Virologen abgedeckt werden kann. Wichtig wäre es auch, die affektive Ebene abzudecken. Hier könnten „Influencer“ von Bedeutung sein.

Fazit

Die regelmäßig durchgeführten Sicherheitsbefragungen in Mannheim sind die Grundlage für die rationale Wahl kriminalpräventiver Maßnahmen. Die Konzentrierung auf bestimmte Stadtbezirke und Personengruppen und das Ziel, Ursachen von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht zu beseitigen, waren erfolgreich. Die Erweiterung der Befragungsthemen und der partizipative Charakter der Befragung machen die Befragung zu einem Mittel kommunalpolitischer Steuerung, zu einem Instrument des Urban Governance.

Prof. Dr. Dieter Hermann forscht und lehrt am Institut für Kriminologie der Universität Heidelberg

Kontakt: hermann@krimi.uni-heidelberg.de

Christian Specht ist Erster Bürgermeister der Stadt Mannheim

Kontakt: christian.specht@mannheim.de

Literatur

Blinzler, Melanie (2018). Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Prävention. „Eine ganze Stadt macht Prävention“ – Präventionsrat Oldenburg (PRO). *forum kriminalprävention* 3/2018, 12–15.

Bratton, William J. & Dennis, Norman (Hrsg.) (1998). *Zero tolerance. Policing a free society*. 2. ed., London: IEA Health and Welfare Unit (Choice in welfare, 35).

Hansen, Ralf (1999). Eine Wiederkehr des Leviathan? Starker Staat und neue Sicherheitsgesellschaft: Zero Tolerance als Paradigma Innerer Sicherheit? *Kritische Justiz* 32(2), 231–253.

Heinz, Wolfgang (2004). Kommunale Kriminalprävention aus wissenschaftlicher Sicht. In Hans-Jürgen Kerner & Erich Marks (Hrsg.), *Internetdokumentation Deutscher Präventionstag*. Hannover. http://www.uni-konstanz.de/FuF/Jura/heinz/heinz-9-kommunale-kp-vortrag_praeventionstag.pdf (Zugriff am 16.12.2020).

Hermann, Dieter (2006). Die kriminalpräventive Zielgruppenanalyse. In Joachim Obergfell-Fuchs, & Martin Brandenstein (Hrsg.), *Festschrift für Helmut Kury zum 65 Geburtstag* (S. 295–314). Frankfurt/M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.

Hermann, Dieter (2014). Fit for Future. Heidelberger Audit Konzept für urbane Sicherheit. In Günther Bubenitschek, Reiner Greulich & Melanie Wegel (Hrsg.), *Kriminalprävention in der Praxis* (S. 183–201). Heidelberg u. a.: Kriminalistik.

Hermann, Dieter & Bubenitschek, Günther (2016). Kosten und Nutzen Kommunal Kriminalprävention. In *Kriminalistik* 70, 291–297.

Hermann, Dieter & Dölling, Dieter (2016). Grundlagen und Praxis der Kommunalen Kriminalprävention. In Maria Walsh et al. (Hrsg.), *Evidenzorientierte Kriminalprävention in Deutschland* (S. 709–727). Wiesbaden: Springer VS.

Jackob, Nikolaus; Schoen, Harald & Zerback, Thomas (2009). *Sozialforschung im Internet*. Methodologie und Praxis der Online-Befragung. Wiesbaden: VS Verlag.

Kahl, Wolfgang & Kober, Marcus (2020). Kommunale Kriminalprävention als Kooperationskonzept. Programmatischer Diskurs, empirische Erkenntnisse, Unterstützungsbedarfe. *forum kriminalprävention* 3/2020, 12–17.

Kersten, Joachim (2002). Zero Tolerance oder Community Policing: Ein Essay zur Geschichte und zum Stellenwert eines Ideologiestreits. *Neue Kriminalpolitik* 14 (3), 94–99.

Marks, Erich (2020). Die Entwicklung der kommunalen Kriminalprävention in Deutschland – aus der Praxis. In Rita Haverkamp & Franca Langlet (Hrsg.), *Auf den Spuren der kommunalen Kriminalprävention in Deutschland: Anfänge – Etablierung – Perspektiven in Wissenschaft und Praxis*, Tübinger Schriften und Materialien zur Kriminologie, Band 44, (S. 15–28). Internetpublikation: <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/109115/T%3c3%bcKrim%20Bd.%2044.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Zugriff am 16.12.2020).

Wachter, Egon (2020). *Kommunale Kriminalprävention. Eine Evaluationsstudie*. Baden Baden: Nomos.

Wurtzbacher, Jens (2008). *Urbane Sicherheit und Partizipation. Stellenwert und Funktion bürgerschaftlicher Beteiligung an kommunaler Kriminalprävention*, Wiesbaden: Springer VS.