

Sicherheit und Ordnung in der Stadt

Positionspapier des Deutschen Städtetages

Sicherheit und Ordnung in der Stadt

Positionspapier des Deutschen Städtetages

Herausgeber:
Deutscher Städtetag

Bearbeitet und aktualisiert von:

Sebastian Groth, München
Angela Jander, Berlin
Helmut Loris, Leipzig
Ortwin Schäfer, Dortmund
Hans-Jörg Wilkens, Bremen

Hauptgeschäftsstelle:

Regine Meißner (Hauptreferentin)

Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages hat am 3. Mai 2011 in Stuttgart das Positionspapier „Sicherheit und Ordnung in der Stadt“ beschlossen.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
I. Situationsbeschreibung	5
II. Aktuelle Herausforderungen und Handlungsansätze	6
1. Alkoholkonsum im öffentlichen Raum	6
2. Sauberkeit als Vorstufe von Sicherheit	8
3. Videoüberwachung	8
4. Testkäufe / Alkoholmissbrauch	9
5. Testkäufe / gewaltverherrlichende Videospiele	9
6. Missbrauch von Waffen und gefährlichen Gegenständen	9
7. Gewaltbereitschaft, auch gegenüber Polizei- und Ordnungskräften	9
III. Organisatorische Strukturen und Zusammenarbeit	10
1. Kommunale Ordnungsdienste	10
2. Ordnungs-/Sicherheitspartnerschaften	11
3. Einrichtung sogenannter. Frühwarnsysteme	12
4. Kriminalpräventive Räte	12
5. Bürgerschaftliches Engagement und Zivilcourage, Aktivitäten von Gewerbetreibenden und andere Maßnahmen	13
6. Sicherheit im ÖPNV	13
7. Geförderte Maßnahmen	13
8. Private Sicherheitsdienste	14
IV. Personelle und finanzielle Rahmenbedingungen	14

Vorwort

Die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger in unseren Städten vor Gewalt und Kriminalität zu gewährleisten, ist eine ureigene Aufgabe des Staates. In erster Linie ist diese Aufgabe der Polizei und Justiz von Bund und vor allem Ländern zugewiesen: sie verfügen über die nötigen Instrumente. Gleichwohl wird die Prävention von Gewalt und Kriminalität auch als Aufgabenstellung der Städte wahrgenommen. Gleich, ob es um Jugend-, Gewalt- und Straßenkriminalität oder um bloße Unsauberkeit und Verwahrlosung im Straßenbild geht: Sicherheit und Ordnung in einer Stadt bestimmen wesentlich die Lebens- und Wohnqualität der Bürgerinnen und Bürger. Sie sind wichtig für die Entwicklung der Innenstädte und von erheblicher Bedeutung für die ortsansässige Wirtschaft.

Die Bürger fragen nicht nach gesetzlichen Zuständigkeiten bei der Kriminalitätsbekämpfung, sondern richten ihre Forderungen und Sicherheitserwartungen an die Politiker und Verwaltungsfachleute vor Ort, d. h. insbesondere an die Ratsmitglieder und die Bürgermeister. Hinzu kommt ein Trend, wonach Bund und Länder die Verantwortung und Lasten für die Lösung von Problemen zunehmend auf die Kommunen verschieben: Das gilt bei der Integration von Zuwanderern ebenso wie bei der Ganztagsbetreuung von Kindern oder bei der Verlagerung polizeilicher Aufgaben.

Der Deutsche Städtetag nimmt sich mit den nachfolgenden Positionen dieser Thematik an, ohne jedoch auf die besonderen Strukturen und Entwicklungen in einzelnen Städten eingehen zu können.

I. Situationsbeschreibung

Die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung ist eine vorrangige öffentliche Aufgabe, die in unseren Städten von der staatlichen Polizei und den Kommunalbehörden **gemeinsam** wahrgenommen wird.

Die Sicherheitslage ist in Deutschland grundsätzlich gut und auch in den Ballungsräumen weit weniger kritisch als in den meisten Städten Europas und der Welt. Dennoch gibt es klare Signale dafür, dass unser Sicherheitssystem weiterentwickelt und ausgebaut werden muss. Vor allem im Bereich der Metropolregionen mit anhaltendem Zuwanderungspotential ist der Gefahr von Segregation - anstatt objektiv und subjektiv sicherheitsfördernder Integration - zu begegnen, worin auch eine wesentliche Voraussetzung zur wirksamen Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption zu sehen ist.

Neue Sicherheitsprobleme entstehen aber auch in Gebieten mit negativer demographischer Entwicklung: Wohnungsleerstände ebenso wie hohe Arbeitslosigkeit führen zu bedenklichen Schwächen sozialer Nahräume. Sicherheitsprobleme vermindern auch die Standortqualität. Gerade ausländische Investoren lassen sich bei ihren Ansiedlungsentscheidungen primär auch von Sicherheitserwägungen leiten.

Dies alles korrespondiert mit einer deutlich gewachsenen Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger, im Bereich der öffentlichen Ordnung und der allgemeinen Gefahrenabwehr. Ordnungsstörungen, wie Alkohol- und Drogenkonsum mit ihren Folgen, sowie Verwahrlosungen von Straßen und Plätzen durch wildes Plakatieren, Schmutz und Unrat, beeinträchtigen das Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger in den Städten erheblich. Hinzu kommt die Gefahr einer Verödung der Innenstädte etwa durch einseitige Entwicklungen, wie die Ansiedlung von Spielhallen und ähnlichen Betrieben. Von den Bürgerinnen und Bürgern wird deshalb durchgängig die saubere und sichere Stadt ohne sog. Angsträume als prioritäres Ziel eingefordert. Dabei lässt sich gerade insoweit ein hohes Maß der Bereitschaft zur partnerschaftlichen bürgerschaftlichen Mitwirkung bei der Sicherheitsvorsorge erkennen. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass eine Stärkung der Verantwortung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und die Risikoversorge nicht zum Nulltarif zu haben sind. Wenn Sicherheit ebenso wie Sauberkeit wesentliche Faktoren der Bürgerzufriedenheit und der Standortqualität bleiben sollen, sind dafür Investitionen in die Zukunft erforderlich. Trotz aktueller Finanzkrise der Städte müssen an dieser Stelle Schwerpunkte gesetzt, Ziele definiert und geeignete kommunale Strategien entwickelt werden.

II. Aktuelle Herausforderungen und Handlungsansätze

1. Alkoholkonsum im öffentlichen Raum

Ausgangslage

Der Genuss von Alkohol in der Öffentlichkeit stellt keine neue Erscheinungsform öffentlichen Lebens dar. Über Jahre und Jahrzehnte ist das öffentliche Trinken von Alkohol allerdings mehr und mehr gesellschaftsfähig geworden, es gehört mittlerweile zum urbanen Leben in bundesdeutschen Großstädten. Diese gesellschaftliche Entwicklung hat ihre Ursachen u. a. in einem veränderten Freizeitverhalten weiter Teile der Bevölkerung. Andererseits sind Suchterkrankungen und ihre Folgen, psychische und soziale Probleme gleichermaßen Ursache und Wirkung sozialer Auffälligkeiten im Zusammenhang mit öffentlichem Alkoholverzehr.

Von je her gehörte der Aufenthalt in Biergärten und Außengastronomien oder das Verweilen auf öffentlichen Plätzen und in Grün- und Erholungsanlagen in der „Freiluftsaison“ in den Ferienregionen und Urlaubsorten vor allem in südeuropäischen Ländern zu den als selbstverständlich empfundenen Aktivitäten. Heute wird dieses Freizeitverhalten auch in den Stadt(-teil-)zentren und in den Wohnquartieren, quer durch alle gesellschaftlichen Schichten „gelebt“. Dazu gehört auch das durch extensive Ladenöffnungszeiten und liberalisierte Sperrzeitregelungen in der Gastronomie geförderte Einkaufen und Konsumieren „rund um die Uhr“.

Insbesondere Ansammlungen alkohol-/suchtkranker Menschen auf zentralen Plätzen - auch in den Nebenzentren - auf Schulwegen oder auf Schulhöfen, auf oder in der Nähe von Kinderspielplätzen, in Grünanlagen oder schlicht auf dem öffentlichen Gehweg in Wohngebieten lösen vielfach Ängste und Furcht vor Gewalttaten – ein subjektives Unsicherheitsgefühl – nicht nur bei Kindern oder Senioren aus. Dasselbe gilt für „informelle“ Treffpunkte Jugendlicher im öffentlichen Raum, besonders an den Wochenenden zu späten Abend- und Nachtstunden. Damit einher geht eine Party- und Eventszene ohne Reglement.

Objektiv betrachtet dürften die mit zunehmendem Alkoholenuss zu beobachtenden Auswirkungen wie z. B. Grölereien, Lärmbelästigungen einschließlich Nachtruhestörungen, Müllablagerungen oder öffentliches Urinieren die „eigentlichen“ Störungen darstellen. Oft ist allerdings bereits die Tatsache als solche, dass sich eine Ansammlung von trinkenden Menschen gebildet hat (auch wenn von diesem Personenkreis keine Störungen ausgehen) Anlass für z. T. massive Beschwerden der in diesen Bereichen wohnenden Bevölkerung, Vertretern von Schulen und Schulpflegschaften oder Geschäftsinhabern, weil der (bloße) Aufenthalt und der Anblick bereits als störend empfunden wird. Erwiesen ist aber andererseits, dass ein enger Zusammenhang zwischen Gewaltdelikten und vorherigem Alkoholkonsum besteht.

Auf diese unterschiedlichen Situationen müssen die Kommunen reagieren, denn der Druck in der Öffentlichkeit nimmt zu und die Unzufriedenheit kann nicht länger hingenommen werden.

Rechtliche Möglichkeit eines Alkoholverbotes

Gefordert wird zunehmend ein Alkoholverbot im öffentlichen Raum.

Das Trinken von Alkohol auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen sowie in öffentlichen Anlagen ist weder nach bundes- noch nach landesrechtlichen Vorschriften verboten. Dasselbe gilt – von gelegentlichen Ausnahmen abgesehen – auch für die ortsrechtlichen Regelungen. Oftmals gilt in diesen örtlichen Satzungen ein Alkoholverbot auf Kinderspielflächen u. ä. Einrichtungen (was im Sinne des Jugendschutzes rechtlich unbedenklich ist), aber eben nicht im öffentlichen Raum schlechthin.

Der Alkoholgenuss als solcher ist also nicht verboten. Mittel zur (präventiven) generellen Verhinderung des Alkoholverzehrs im öffentlichen Raum bestehen daher nicht. Vielmehr müssen für den Erlass von Polizeiverordnungen weitere Störungen regelmäßig hinzukommen, die für sich betrachtet einzeln sanktioniert werden könnten. Sofern nämlich – ggf. auch alkoholbedingt – konkrete Störungen, wie z. B. lautes Grölen, Pöbeleien, Lärmbelästigungen einschließlich Nachtruhestörungen, Müllablagerungen oder öffentliches Urinieren hinzukommen, können diese Tatbestände jetzt bereits nach den einschlägigen Bestimmungen (OWiG, Krw-/AbfG, LImSchG) sanktioniert werden.

Bloße „Belästigungen“ im Zusammenhang mit dem Alkoholkonsum bzw. -missbrauch überschreiten aber nicht die polizeirechtliche Gefahrenschwelle und rechtfertigen deshalb kein ordnungsrechtliches Einschreiten.

Als Fazit bleibt daher festzuhalten, dass die Kommunen zurzeit keine rechtliche Möglichkeit zur Anordnung eines allgemeinen Alkoholverbotes in einer örtlichen Verordnung haben. So hat auch der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in seinen jüngsten Urteilen vom 28. Juli 2009 die Bestimmungen in Polizeiverordnungen der Stadt Freiburg über Alkoholverbote für unwirksam erklärt. Um im Vorfeld dem Alkoholmissbrauch entgegenzuwirken, müsse der Gesetzgeber tätig werden. Wer eine rechtliche Ermächtigung wünscht, muss dafür an den Landesgesetzgeber herantreten.

Kommunale Strategie – welche Möglichkeiten bleiben?

Die o. g. Gruppen überschreiten in aller Regel durch ihr Verhalten die Grenze zu Ordnungswidrigkeitentatbeständen nicht, weil sie sich der für sie unangenehmen Folgen repressiver Maßnahmen (ständiges Kontrollieren, Platzverweise, Ordnungswidrigkeitenverfahren) bewusst sind. Sie bieten damit oftmals keinen Anlass für ein Einschreiten von Polizei und Ordnungsamt.

Eine wirksame und nachhaltige Kontrolle und Vollzug von Vorschriften durch Polizei und Ordnungsämter ist aber dennoch erforderlich. Die Forderungen der Bevölkerung nach (eher verstärkter) Präsenz von Ordnungskräften und einem Unterbinden gesellschaftlich nicht akzeptierter Verhaltensweisen müssen ernst genommen werden.

„Szenen“ verlagern immer wieder ihre Standorte, oft bedingt durch stärkere Präsenz von Polizei- und Ordnungskräften. Aber: der überwiegende Teil der Szenemitglieder „typischer Alkoholikeransammlungen“ stammt aus dem näheren Umfeld und hat hier seinen Wohnort. Schon deshalb ist eine Verdrängung keine Lösung. Es erscheint

erfolgversprechend und ist modellhaft belegt, auch planerisch in- und außerhalb von Gebäuden des Wohnumfeldes der Betroffenen Einrichtungen zur Verfügung zu stellen, in denen sie sich sozialverträglich aufhalten können. Als Träger dieser Einrichtungen und Anlagen können Vereine oder separate Träger (AWO etc.) in Betracht kommen.

Bezüglich der Partyszene muss es Ziel sein, dieselben Standards durchzusetzen, die bei jeder Außenwirtschaft oder Freiluftveranstaltung einzuhalten sind.

2. Sauberkeit als Vorstufe von Sicherheit

Die „Broken windows-Theorie“, die auch durch eine Studie der Universität Groningen aus dem Jahr 2008 bestätigt wurde („The Spreading of Disorder“), bedeutet für die Städte, dass schon den Anfängen von Zerstörung und Unsauberkeit begegnet werden muss, denn Schmutz, Schmierereien und Vandalismus sind herausragende Indikatoren beginnender Verwahrlosung. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bringt Sicherheit. Es ist deshalb für die Städte unverzichtbar, auch die öffentliche Ordnung als Aufgabe darzustellen, die mit den Bürgern zu kommunizieren ist und bei deren Erfüllung möglichst viel Kreativität entfaltet werden sollte.

Indem sich die Städte für die Gestaltung eines sauberen und freundlichen Lebensumfeldes der Bürgerinnen und Bürger einsetzen, wirken sie zugleich der Entstehung kriminovalenter Faktoren entgegen. Der unmittelbare Zusammenhang zwischen Sauberkeit und Sicherheit, subjektiv zwischen Bedürfnis nach Sauberkeit und Sicherheitsempfinden, ist heute ein wichtiges Element kommunaler Sicherheitspolitik. Auch die Polizei sollte sich in vermehrtem Umfang wieder für "bloße" Verschmutzungsdelikte interessieren.

In diesem Zusammenhang wäre es hilfreich, Einwegverpackungen generell unter Pfandpflicht zu stellen, um der damit verbundenen Wegwerfmentalität Einhalt zu gebieten (z. B. Änderung der Verpackungsverordnung).

3. Videoüberwachung

Das Thema „Video-Überwachung“ wird in der Öffentlichkeit nach wie vor gegensätzlich diskutiert. Videoüberwachte Räume zeigen überwiegend einen Rückgang an Gesetzesübertretungen. Trotzdem kann Videoüberwachung nur ein Mittel neben anderen bei der Kriminalprävention sein. Sie ist kein Ersatz für fehlende öffentliche Präsenz von Polizei und Ordnungsdiensten, sondern allenfalls eine Ergänzung. Im Zusammenhang mit Gewalthandlungen kann sie als Polizeimaßnahme (Überprüfung von Kriminalitätsschwerpunkten) sinnvoll eingesetzt werden. In Einzelfällen, beispielsweise vor oder in Diskotheken, kann Videoüberwachung als Auflage nach dem Gaststättengesetz in Frage kommen.

Wer Videoüberwachung einführen will, muss berücksichtigen, dass hierdurch die Bürgerinnen und Bürger in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung als besondere Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts betroffen sind. Den Maßstäben der Verhältnismäßigkeit und des Datenschutzes (u.a. durch softwaretechnische Begrenzungen der Überwachungsräume) ist deshalb ein hoher Stellen-

wert beizumessen. Auf der Grundlage dieser Überlegungen kann Videoüberwachung das Sicherheitsgefühl der in den Städten lebenden Menschen erhöhen. Dabei ist auch das psychologische Moment von Bedeutung, sich nicht durch Kriminalität bedroht zu fühlen und befürchten zu müssen, Opfer einer Straftat zu werden.

4. Testkäufe / Alkoholmissbrauch

Das in Niedersachsen und Bremen durchgeführte Präventionsprogramm „Alkoholtestkäufe durch Jugendliche“ kann bei sorgfältiger Auswahl und Begleitung der jugendlichen Testkäufer ein geeignetes ordnungsbehördliches Instrument sein, den klaren Regelungen des Jugendschutzes im gewerblichen Einzelhandel Geltung zu verschaffen. So kann dem Alkoholmissbrauch durch Jugendliche neben gezielten erzieherischen (Schule, Elternhaus) und betreuerischen (Gesundheitsberatung und -fürsorge) Maßnahmen gegenüber Betroffenen durch ordnungsrechtliche Maßnahmen begegnet werden, die zur konsequenten Durchsetzung bestehender gesetzlicher Regelungen beitragen. Zugleich wird dem Einzelhandel auf diese Weise partnerschaftlich vermittelt, die eigenen Kontrollmechanismen durch technische Hilfsmittel weiter zu entwickeln (Stop-Signal an Scannerkassen u.ä.).

5. Testkäufe / gewaltverherrlichende Videospiele

Neben der notwendigen jugendpolitischen und erzieherischen Aufklärungsarbeit kann dieses ordnungsrechtliche Instrument der Missbrauchsbekämpfung auch für den Verkauf gewaltverherrlichender Videospiele unter den beim Alkoholverkauf genannten Voraussetzungen Anwendung finden.

6. Missbrauch von Waffen und gefährlichen Gegenständen

Der Missbrauch von Waffen und gefährlichen Gegenständen findet immer mehr in körperlichen Auseinandersetzungen statt. Hier ist neben polizeilicher Kontrolle und Repression angezeigt, auch ordnungsrechtliche Mittel der Gewaltprävention zur Unterstützung der Polizeiarbeit anzuwenden. Hierfür eignen sich Maßnahmen des allgemeinen Ordnungs- und Waffenrechts (Waffenbesitzverbote; Einrichtung von Waffenverbotszonen für freie Waffen und gefährliche Gegenstände auf der Grundlage von Waffen- und Polizeiverordnungsrecht; Beispiele: Hamburg, Bremen). Die notwendigen Personalressourcen und Sachmittel zur Umsetzung sind in den für den Vollzug zuständigen Kommunalverwaltungen (nicht NRW und Berlin) bereitzuhalten.

7. Gewaltbereitschaft, auch gegenüber Polizei- und Ordnungskräften

Körperliche Gewalt gegenüber Polizei- und Ordnungskräften, insbesondere im Zusammenhang mit Fußballspielen und anderen Großveranstaltungen, zeichnet sich ebenfalls als aktuelles Phänomen ab. Als Instrumente der Gewaltanwendung werden regelmäßig mitgeführte Flaschen und andere Schlag- oder Wurfgegenstände festgestellt. Die polizeiliche Abwehr dieser Gewaltentwicklung kann durch ordnungsrechtliche Allgemeinverfügungen oder sonstige Maßnahmen unterstützt werden. Damit können Gewalttäter vom Tatort oder von potentiellen Konflikträumen (z. B. Melde-

auflagen, Betretungsverbote, Glas- und Dosenverbote, Alkoholverbote) ferngehalten werden und die präventive Sicherstellung von Schlag- und Wurfgegenständen erfolgen.

III. Organisatorische Strukturen und Zusammenarbeit

1. Kommunale Ordnungsdienste

Kommunale Ordnungsdienste sind vor allem entstanden, um Lücken zu schließen, die die Polizei im Stadtbild hinterlässt. Nicht zuletzt durch Sparzwänge in den Landeshaushalten verursacht, sind seit langem Rückzugstendenzen der Polizei auch im Bereich der öffentlichen Ordnung festzustellen. In einigen Ländern wurde der Begriff der öffentlichen Ordnung sogar aus dem Polizeigesetz gestrichen. Den „Schutzmann um die Ecke“, den „Streife-gehenden“ Polizisten gibt es nur noch selten. Bei Ordnungswidrigkeiten und selbst bei sog. Kleinkriminalität schreitet die Polizei immer seltener ein. Diese Entwicklung muss gemeinsam umgekehrt werden. Die Polizei ist und bleibt weiterhin zuständig und muss unmittelbar und sichtbar auch im Bereich der Ordnungswidrigkeiten einschreiten. In diesem Zusammenhang kann die erfolgte Wiederaufnahme der „öffentlichen Ordnung“ in das Polizeigesetz NRW als positives Signal gewertet werden.

Aber auch die Städte selbst haben diese Lücken gefördert. Verursacht durch ihre Finanzlage wurden beispielsweise Parkwächter abgeschafft, die Zahl der Außendienstmitarbeiter reduziert, Eingangskontrollen in Parkanlagen durch Automaten ersetzt und auf Schaffner bei den Verkehrsbetrieben verzichtet.

Kommunale Ordnungsdienste haben ein eigenes Ordnungsprofil. Es handelt sich um Mitarbeiter der Ordnungsbehörden, die Streifendienste verrichten. Ihr Erscheinungsbild unterscheidet sich deutlich von dem der Polizei. Eine entsprechende Dienstkleidung ist Standard, Farbgebung und Ausstattung differieren erheblich. Teilweise stehen eigene Fahrzeuge zur Verfügung. Inwieweit eine technische Ausstattung (z. B. mit Pfefferspray oder sogar mit Waffen) rechtlich zulässig ist, ist derzeit nicht überall geklärt.

Die Ausbildung bzw. Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist nicht einheitlich, noch nicht einmal innerhalb eines Bundeslandes. Häufig werden Kurse zur Selbstverteidigung, ein Deeskalationstraining und Supervision angeboten. Es ist jedoch unabdingbar, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach detaillierten und aufgabenbezogenen Qualifizierungskonzepten auszubilden und diese Qualifizierung ständig den aktuellen rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen.

Allen Verantwortlichen ist der Versuch gemeinsam, durch mehr Präsenz auf der Straße vor allem die subjektive Sicherheit in der Bevölkerung zu stärken. Dies hat zu Entwicklungen geführt, deren Folgen für jeden im Stadtgebiet sichtbar und erlebbar sind. Sie werden von den Bürgerinnen und Bürgern deutlich wahrgenommen und positiv bewertet. Diese Akzeptanz der Außendienste muss durch geeignete Maßnahmen weiter gestärkt werden. Hier spielen besonders präventive Tätigkeiten wie Gespräche, Aufklärungsarbeit an Schulen und Kitas, Informationsstände auf Veranstaltungen und Öffentlichkeitskampagnen eine wichtige Rolle. Ebenso wichtig ist eine bedarfsgerechte Personalausstattung, die nicht durch einseitige kostenrechneri-

sche Erwägungen, wie z.B. die Menge der aufgenommenen Anzeigen, in Frage gestellt wird.

2. Ordnungs-/Sicherheitspartnerschaften

Als wesentliches Instrument zur Weiterentwicklung von Sicherheit und Ordnung bestehen in den Städten Ordnungs-/Sicherheitspartnerschaften. Sie sind originäre Pakte zwischen Stadt und Polizei, die ein gemeinsames Eintreten von Polizei und Ordnungsbehörde für Sicherheit und Ordnung in den Städten zum Ziel haben. Der Tendenz, die alleinige Verantwortung für die Sicherheit nur bei der Polizei, für die öffentliche Ordnung aber bei den Städten anzusiedeln, ist ebenso entgegenzuwirken wie dem Versuch, eigene Sparzwänge im jeweiligen Landeshaushalt durch Verlagerung von Aufgaben auf den kommunalen Partner zu kompensieren.

Dagegen ist eine gut organisierte und von allen Beteiligten getragene Zusammenarbeit zwischen Polizei und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ordnungsämter von Vorteil. Weder das Abwälzen von Aufgaben noch das kompromisslose Beharren auf Zuständigkeiten, sondern die Entwicklung von gemeinsamen Strategien bei der Kriminalprävention sind zukunftsweisend.

Vor diesem Hintergrund werden die Ordnungs-/Sicherheitspartnerschaften als notwendige Reaktion der Städte auf die gesellschaftlichen Entwicklungen und Erfordernisse angesehen. Die Bevölkerung beurteilt sie durchweg positiv. Sie sind für die Stärkung der subjektiven Sicherheit der Stadtbürgerinnen und -bürger nicht mehr wegzudenken.

Bei kritischer Betrachtung könnte man zwar einwenden, dass sie Verantwortlichkeiten zwischen Staat und Städten verwischen. Die Übernahme von polizeilichen Aufgaben ist nicht Ziel der Städte. Jedoch ist die Notwendigkeit für die Kommunen, die Sicherheitsfragen angesichts des zurückgegangenen Engagements der Länder nicht einfach sich selbst zu überlassen, überwiegend unbestritten. Deshalb hätte eine Vernachlässigung Konsequenzen für die objektive und die subjektive Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger sowie für das Stadtbild und könnte Politikverdross nach sich ziehen oder gar Nährboden für die rechtsradikale Szene sein.

Dennoch ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass nach den Polizeigesetzen der Länder die präventive und repressive Bekämpfung von Straftaten Aufgabe der Länder ist. Diese staatliche Verantwortung für die Kriminalitätsbekämpfung darf nicht zur Disposition gestellt werden. De facto wird sie aber durch den starken Rückzug der Polizei immer mehr ausgehöhlt. Bei der Bekämpfung von Ordnungsstörungen und Kleinkriminalität fühlen sich die Städte in vielen Bundesländern häufig alleingelassen.

Die Städte fordern deshalb einen verstärkten Einsatz von Polizeibeamten vor Ort ein, um die primäre Verantwortung des Staates für die Kriminalitätsbekämpfung zu dokumentieren und das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger zu steigern. Das schnelle Eingreifen der Polizei im Bedarfsfalle ist auch ein Mittel zur Kriminalprävention, ebenso wie die rasche Aburteilung der Straftäter.

3. Einrichtung sogenannter Frühwarnsysteme

Bevor soziale und/oder kriminelle Brennpunkte entstehen, gibt es oftmals genügend Hinweise auf diese Fehlentwicklungen. Indikatoren können z.B. Vandalismus, Kleinkriminalität und Vermüllung sein. Kommt es zu diesen Ausprägungen, haben - soweit überhaupt vorhanden - Frühwarnsysteme versagt.

Durch genaue Beobachtung und Analyse der kleinteiligeren Entwicklungen in sozialen Räumen (Veränderung der Bevölkerungs- und Sozialstruktur, Ausländeranteil, Jugendkriminalität, Schulschwänzen usw.) kann ggf. durch gezielte Gegenstrategien (Wohnumfeldverbesserung, Revitalisierung eines Ortsteils, Imagekampagnen, Bewohneraktivitäten usw.) die dramatische negative Veränderung eines Quartiers verhindert oder aufgehalten werden. Isolierte und nicht abgestimmte Maßnahmen einzelner Stellen sind allerdings nicht ausreichend.

Auf lokaler Ebene bedarf es deshalb dringend der stärkeren, institutionalisierten Vernetzung und ressortübergreifenden Zusammenarbeit verschiedener Behörden (wie z.B. Schule, Jugendhilfe, Polizei, Ordnungsamt, Ausländerbehörde, Sozialamt, Stadtplanung und Bauordnung sowie der Justiz). Nur wenn alle zuständigen Stellen regelmäßig an einem Tisch sitzen und alle entscheidenden Informationen frühzeitig zusammentragen, können zielgerichtete Maßnahmen und Strategien festgelegt und umgesetzt werden. Durch dieses Zusammenspiel mehrerer Maßnahmen werden zumeist spürbare Verbesserungen erzielt. Entgegenstehende datenschutzrechtliche Vorschriften müssen dabei überprüft bzw. differenziert betrachtet werden. Auf festgestellte negative Entwicklungen kann jedoch nur dann umgehend reagiert werden, wenn in dem Gremium Entscheidungsträger vertreten sind.

Eine derartige Institutionalisierung kann beispielsweise durch Einführung bzw. Fortführung von Quartiersmanagement und Präventionsräten oder vergleichbaren Maßnahmen erfolgen. Wenn es vornehmlich um Störungen im öffentlichen Raum geht, kann auch ein Sicherheitsbündnis zwischen den betroffenen Stellen ausreichend sein.

4. Kriminalpräventive Räte

In vielen Städten sind "Kriminalpräventive Räte" eingerichtet worden, z. T. auch unter Namen wie "Sicherheitsräte/-foren". Diese Gesprächskreise waren und sind vorrangig dazu bestimmt, bürgerschaftliches Engagement einzubinden und Lösungen für konkrete, häufig kleinteilige Probleme unter Beteiligung der örtlichen Politik, des Einzelhandels, der Schulen, Jugendhilfeeinrichtungen, Kirchen und anderer gesellschaftlicher Gruppen zu erarbeiten. In einigen Städten sind diese Kriminalpräventiven Räte für das gesamte Stadtgebiet, oftmals aber auch nur stadtbezirklich zuständig.

Ihnen kommt eine wesentliche Bedeutung vor allem dann zu, wenn sie nicht nur theoretische Diskutierunden darstellen, sondern Beiträge zur praktischen Problemlösung vor Ort leisten. Sie sind ein wichtiger Baustein, um ehrenamtliches Engagement für die Sicherheit der Stadt zu fördern und zu nutzen.

5. Bürgerschaftliches Engagement und Zivilcourage, Aktivitäten von Gewerbetreibenden und andere Maßnahmen

Bei allem Fordern nach mehr Sicherheits- bzw. Ordnungskräften kann es eine allgegenwärtige Rund-um-die-Uhr-Präsenz schon auf Grund der begrenzten Ressourcen nicht geben, unabhängig davon, ob dies überhaupt wünschenswert wäre. Deshalb muss auch die Bürgerschaft ihren Anteil an der Ordnung in der Stadt tragen.

Die Probleme mit Abfall und Müll zeigen deutlich, was gemeint ist: keine noch so starke Ordnungspartnerschaft wird die "Vermüllung" bewältigen können, wenn es nicht gelingt, etwas in den Köpfen der Menschen zu bewegen. Es darf nicht nur an den Symptomen gearbeitet, vielmehr müssen die gesellschaftlichen Ursachen selbst verändert werden.

Wenn jemand Abfall auf die Straße wirft oder seinen Hund auf dem Gehweg sein Geschäft erledigen lässt, ohne den Hundekot zu beseitigen, dürfen die vorbeigehenden Passanten nicht wegsehen, sondern müssen den Umweltsünder sofort zur Rede stellen. Die gesellschaftliche Ächtung bis hin zur direkten Ansprache des Fehlverhaltens können Wunder wirken. Wertvorstellungen wie „das gehört sich einfach nicht“ als Spielregeln für das Zusammenleben der Menschen gilt es (wieder) zu aktivieren und den Menschen vom Kindesalter an zu vermitteln und vorzuleben. Dadurch kann eine gegenseitige soziale Kontrolle erreicht werden, die die Ordnungskräfte an dieser Stelle entbehrlich macht. In diesem Sinne ist mehr Zivilcourage gefragt, die von den Städten begleitet und unterstützt werden sollte.

Hierzu gehört auch Eigeninitiative, sowie der Wille Verantwortung zu übernehmen. Nicht auf die Stadtreinigung zu warten, sollte das Leitmotiv sein, sondern sich für sein Umfeld mitverantwortlich zu fühlen und Abfall wie Unrat auch selbst einmal aufzuheben.

Ähnliches gilt auch für sonstige präventive Maßnahmen, welche von der Bürgerschaft initiiert und getragen größere Erfolgsaussichten vorzuweisen haben, als dies bei sog. „behördlichen“ Projekten der Fall ist. Beispielhaft sei an dieser Stelle auf Graffitipräventionsprojekte, Sport für Jugendliche und Jugendarbeit von Stadtteilvereinen verwiesen.

6. Sicherheit im ÖPNV

Den aktuellen Gewaltentwicklungen im Nahverkehr ist nicht nur durch polizei- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zu begegnen, sondern auch durch eigene Aktivitäten der Verkehrsbetriebe (z. B. Einsatz von Sicherheitspersonal, Videoüberwachung, Alkoholverbot, Prävention durch kostenfreie Mitfahrt uniformierter Ordnungskräfte von z. B. Polizei und Ordnungsbehörden).

7. Geförderte Maßnahmen

In diesem Zusammenhang sind die örtlichen beschäftigungspolitischen Förderinstrumente zu erwähnen, die eine sinnvolle Ergänzung beispielsweise bei der Stadtreinigung oder den Ordnungsdiensten darstellen können, z. B. als sog. „Servi-

ce- und Präsenzdienst“. Auch wenn diese Kräfte keine ordnungsrechtlichen Eingriffsbefugnisse haben, sind sie durch ihre Präsenz vor Ort ein Ansprechpartner der Bürgerinnen und Bürger und tragen dadurch zum Sicherheitsgefühl der Bevölkerung bei.

Dem Präventionsgedanken der Ordnungsbehörden entsprechen auch die Einrichtungen der Quartiermanagements in Stadtteilen, welche von sog. Stadtteilmoderatoren betreut und aus Mitteln der EU (Europäischer Sozialfond ESF) gefördert werden. Hauptziele sind u. a. die Förderung einer sich selbst tragenden Stadtteilentwicklung unter Berücksichtigung der vorhandenen, sozialen Bedingungen, der Aufbau von Strukturen und Netzwerken des bürgerschaftlichen Engagements sowie die Vernetzung aller Akteure in einem Stadtteil.

8. Private Sicherheitsdienste

Private Sicherheitsdienste erbringen einen wichtigen Beitrag für den betrieblichen und privaten Sicherheitsbereich. Sie nehmen keine Aufgaben im Rahmen des staatlichen Sicherheitsmonopols wahr. Die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung ist staatlicher Kernbereich.

Der Einsatz privater Sicherheitsdienste setzt die Trennung zwischen hoheitlichen und sonstigen Sicherheitsaufgaben voraus. Eine Zusammenarbeit zwischen Privaten und den Sicherheits-/Ordnungsbehörden ist nur auf vertraglicher Basis mit qualifizierten Unternehmen und unter klarer Abgrenzung der Aufgaben denkbar. Die Expansion privater Sicherheitsdienste in der Bundesrepublik Deutschland darf deshalb auch künftig nicht zu einem Rückzug der Polizei aus dem öffentlichen Raum führen.

IV. Personelle und finanzielle Rahmenbedingungen

Die haushaltsbedingten Einsparverpflichtungen haben in den Städten auch die personellen Rahmenbedingungen von Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben verändert. Für den kommunalen Sicherheitsauftrag gibt es bisher keine bundesweit akzeptierte Beurteilungs- und Bemessungsmethode notwendiger Personalressourcen (vergleichbar der auf maximal akzeptierten Alarmierungs- und Einsatzzeiten beruhenden Bemessungsgrundlagen für Personalstärken bei Polizei und Feuerwehr sowie Rettungsdienste). Die Stadt Dortmund hat hierzu 2006 ein geeignet erscheinendes Begutachtungsverfahren durchführen lassen, das Grundlage für eine solche Personalbemessung sein könnte.

Neben ausreichender Ausstattung mit Personal ist zugleich die Frage der qualifizierten Nachwuchsförderung und –gewinnung zu stellen. In den Städten wird zunehmend ein Mangel an geeignetem und qualifiziertem Nachwuchs beklagt. Die Alterstruktur des öffentlichen Dienstes zwingt auch hier zu schnellem Handeln, um in der Personalentwicklung den körperlichen und geistigen Anforderungen an das künftige hochkomplexe städtische Verwaltungshandeln gerecht werden zu können. Aus- und Fortbildung sind auf diese Zukunftsanforderungen auszurichten. Die Bewertung der hoch qualifizierten sachbearbeitenden Verwaltungsarbeit (Innendienst) ist entsprechend der Anerkennung der Tätigkeiten bei der Polizei (zweigeteilte Laufbahn)

grundsätzlich dem gehobenen Dienst bzw. entsprechender tarifrechtlicher Einstufung zuzuordnen.

Einsparungen im Personalbereich werden regelmäßig unter dem Druck organisatorischer Effizienzsteigerung vorgenommen. Die technische Ausstattung der Funktionsbereiche der Ordnungsverwaltung ist durch Bereitstellung entsprechender Ressourcen diesen Gegebenheiten anzupassen. Technische Neuerungen und Optimierungen sind entsprechend den Entwicklungen bei Polizei und Feuerwehr vorzunehmen. Nur so kann die notwendige Kommunikation mit den Sicherheitspartnern der Kommune gewährleistet werden (z.B. Digitalfunk und die Einbeziehung der Ordnungsbehörden in das BOS-Funknetz).