

**STELLUNGNAHME
17/4759**

Alle Abg



Bevölkerungsschutz, Katastrophenhilfe und
Objektsicherheit
Forschungsgruppe Räumliche Kontexte von
Risiko und Sicherheit

Bergische Universität Wuppertal • Gaußstraße 20 • 42119 Wuppertal • Deutschland

Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

anhoerung@landtag.nrw.de

Dr. Tim Lukas
Forschungsgruppenleiter

RAUM W.10.019
TELEFON +49 202 439-5603
MAIL lukas@uni-wuppertal.de
WWW www.buk.uni-wuppertal.de

DATUM 14.01.2022

Anhörung von Sachverständigen des Innenausschusses A09 – Sicherheit – am 03.02.2022

Stellungnahme zu den Anträgen der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

- **„Angsträume beseitigen, Sicherheit erhöhen – die Verkehrswende braucht attraktive Bahnhöfe und Haltepunkte!“ (Drucksache 17/15462)**
- **„Initiative zur Stärkung der Sicherheit in öffentlichen Räumen im Rahmen der kommunalen Kriminalprävention“ (Drucksache 17/15631)**

Die beiden Anträge behandeln die Erhöhung der Sicherheit und die Stärkung des subjektiven Sicherheitsempfindens der Bevölkerung und beantragen die Umsetzung verschiedener Maßnahmen, die in ihrer Ausrichtung grundsätzlich zu begrüßen sind. Während der Antrag der SPD-Fraktion einen engen räumlichen Fokus auf Bahnhöfe bzw. Haltepunkte des ÖPNV und ihr unmittelbares Umfeld legt, liegt dem Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine breitere Perspektive zugrunde, welche die Sicherheitsgewährleistung in öffentlichen Räumen im Kontext der Kommunalen Kriminalprävention in den Blick nimmt. Beide Anträge wählen einen Fokus, der sich nicht allein auf die Sicherheitswahrnehmung in Großstädten beschränkt, sondern Kriminalitätsfurcht als ein Phänomen betrachtet, das auch in kleineren und mittleren Städten die Lebensqualität beeinträchtigen kann. Die Argumentation in beiden Anträgen basiert auf einem in der kriminologischen Forschung etablierten „Disorder“-Modell (Häfele 2013; Wachter 2020: 53), wonach die Charakteristika und Nutzungsstrukturen öffentlicher Räume in einem ursächlichen Zusammenhang mit der Entwicklung von kriminalitätsbezogenen Unsicherheitsgefühlen stehen. So werden in beiden Anträgen Verwahrlosungs- und Vermüllungserscheinungen, eine unzureichende Beleuchtung und Einsehbarkeit sowie generell ein Mangel an sozialer Kontrolle für das Entstehen von Kriminalitätsfurcht und damit einhergehende Verhaltensweisen der Meidung bestimmter öffentlicher und halb-öffentlicher Orte verantwortlich gemacht. Unausgesprochen werden dabei auch marginalisierte Gruppen dem Phänomenbereich von Disorder zugerechnet, wobei das Risiko ihrer Verdrängung im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN problematisiert wird.

Zum Antrag der Fraktion der SPD

Der Antrag der SPD-Fraktion stellt darüber hinaus auch die in polizeilichen Statistiken objektiviert vorliegenden Daten zur Kriminalitätsbelastung heraus, wonach insbesondere die Hauptbahnhöfe der nordrhein-westfälischen Großstädte einen Schwerpunkt der registrierten Kriminalität darstellen. So konnten wir auch in unserem durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Forschungsprojekt „Sicherheit im Bahnhofsviertel (SiBa)“ (Haverkamp et al. 2018) für das Düsseldorfer Bahnhofsumfeld zeigen, dass sich im Jahr 2017 knapp 15 Prozent aller im Stadtgebiet registrierten Straftaten



in diesem – nur ein Prozent der Fläche Düsseldorfs bildenden – Teil der Landeshauptstadt konzentrieren. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass es sich dabei, neben Laden- und Handtaschendiebstählen, zu einem großen Teil um minder schwere Tatbestände (Leistungserschleichung¹) und Kontrolldelikte (Betäubungsmittel) handelt, die nur aufgrund behördlichen Kontrollhandelns überhaupt den Weg in die Statistik finden. In der Kriminologie hat sich daher bereits seit langem die Erkenntnis durchgesetzt, dass es sich bei offiziellen Kriminalstatistiken vorrangig um „Arbeitsnachweise der staatlichen Strafverfolgungsorgane“ (Oberwittler 2016: 1) handelt, die sich nur bedingt als Indikatoren sozialer Problemlagen eignen. Der Antrag der SPD-Fraktion macht zu Recht darauf aufmerksam, dass sich Kriminalitätsfurcht weitgehend unabhängig von der tatsächlichen Kriminalitätssituation entwickelt und Bahnhöfe und ihr Umfeld nicht allein aus einer Perspektive der Kriminalitätsbekämpfung, sondern auch im Hinblick auf den Abbau von Angsträumen betrachtet werden sollten. Insbesondere mit Blick auf die kleineren Bahnhöfe und Haltepunkte des ÖPNV ist diese Betrachtung sinnvoll, sind diese doch häufig nicht unbedingt als Kriminalitätsschwerpunkte bekannt, sondern vielmehr geprägt durch eine subjektiv erhöhte Unsicherheitswahrnehmung. Entsprechend wird im Antragsdokument die Implementierung verschiedener Maßnahmen angeregt, die von der Einrichtung dauerhafter Waffenverbotszonen (1), über den verstärkten Einsatz sichtbarer Videotechnik (2) und baulich-physischer Maßnahmen der Ausleuchtung `dunkler Ecken` (3) bis hin zur Einführung einer Bahnhofsaufsicht (4) und der besseren Vernetzung verschiedener Akteure (5) reichen.

1. Als Erweiterung des polizeilichen Handlungsrepertoires lösen **Waffenverbotszonen** nicht die einer hohen registrierten Kriminalitätsbelastung zugrundeliegenden (sozialen) Ursachen. Die Ergebnisse einer Evaluationsstudie zur Leipziger Waffenverbotszone legen zwar nahe, dass mit Waffen geführte kollektive Auseinandersetzungen im Projektgebiet der dortigen Eisenbahnstraße minimiert werden konnten; positive Wirkungen auf das übrige Kriminalitätsgeschehen verblieben allerdings unterhalb der Schwelle der Nachweisbarkeit (Drucksache 7/6811). Nachdem die im Rahmen der Studie durchgeführte Bevölkerungsbefragung zudem eine mangelnde Akzeptanz der Waffenverbotszone unter den Anwohnerinnen und Anwohnern offenbarte, denen bewaffnete Auseinandersetzungen überwiegend nur aus den Medien bekannt sind und die sich weniger durch derartige Ereignisse als durch das Vorhandensein von physischen und sozialen Verwahrlosungserscheinungen in der Nachbarschaft verunsichert fühlen (Mühler 2021: 113), wurde die Aufhebung der Leipziger Waffenverbotszone im Sommer 2021 zugunsten einer stärkeren Berücksichtigung bürgernaher Polizeiarbeit beschlossen. Ohnehin ist die Erhöhung des Sicherheitsgefühls nicht der gesetzliche Zweck von Waffenverbotszonen, deren Einrichtung auch in Nordrhein-Westfalen primär der Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit dienen soll (GV NRW 2021, § 2). Die Einrichtung von Waffenverbotszonen an Bahnhöfen und in ihrem Umfeld sollte daher als eine Ultima Ratio verstanden werden, die nur nach eingehender Prüfung und Ausschöpfung alternativer Maßnahmen in Betracht gezogen werden sollte.
2. Auf das Sicherheitsgefühl mag die Ausweisung von Waffenverbotszonen einen ähnlichen Effekt erzeugen wie die **Installation sichtbarer Videoüberwachung** im (halb-)öffentlichen Raum. Die vom Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) in Zusammenarbeit mit dem Landeskriminalamt NRW realisierte Evaluation der polizeilichen Videoüberwachung in Nordrhein-Westfalen kommt auf der Grundlage bisheriger Forschungsergebnisse zu dem Schluss, dass nur wenig für eine Erhöhung des subjektiven Sicherheitsgefühls durch die Einführung von Videoüberwachungsmaßnahmen spricht (Glaubitz et al. 2018: 12). Im Gegenteil, Sicherheitstechnik im öffentlichen Raum könne mitunter sogar ein mulmiges Gefühl nach der Devise erzeugen: „Dieser Ort muss gefährlich sein, warum sonst sollte er videoüberwacht werden?“ Nachdem die Installation von Videoüberwachungstechnik sehr häufig auch mit einer örtlich verbesserten Beleuchtungssituation einhergeht (Welsh & Farrington 2009), lassen sich positive Effekte auf das Sicherheitsgefühl nicht trennscharf der Videoüberwachung zuschreiben. Zwar sprechen die Ergebnisse einer aktuellen

¹ Als Folge der im Koalitionsvertrag (2021: 106) vereinbarten Modernisierung des Strafrechts und der Entlastung der Justiz prüft das Bundesjustizministerium derzeit die Herabstufung der Leistungserschleichung nach § 265a StGB zu einer Ordnungswidrigkeit.



Studie der Konrad-Adenauer-Stiftung für eine im Allgemeinen recht ausgeprägte Akzeptanz der polizeilichen Videoüberwachung innerhalb der Bevölkerung (Roose 2021: 10), nichtsdestotrotz stellt sich vor dem Hintergrund ihrer an gesetzliche Voraussetzungen geknüpften Verhältnismäßigkeit die Frage nach der Wirksamkeit, die der Antrag der SPD-Fraktion zumindest teilweise auch für die Kriminalitätsbekämpfung in Zweifel zieht. Auf Grundlage einer Wirkungsevaluation in sechs nordrhein-westfälischen Großstädten hält die o.g. KFN-Studie dazu im Ergebnis fest: „Die Videobeobachtung hat nur in einer Stadt zu einer nennenswerten Reduktion des Kriminalitätsaufkommens beigetragen. Der beobachtete Effekt fiel darüber hinaus sehr schwach aus. In zwei weiteren Städten ergaben sich allenfalls Tendenzen in diese Richtung und in einer Stadt zeigte sich sogar ein Effekt in die gegenteilige Richtung“ (Glaubitz et al. 2018: 39). Der Antrag der SPD-Fraktion fordert daher eine bessere Sichtbarkeit der Sicherheitstechnik, um auf diese Weise eine höhere Abschreckungswirkung zu erzielen. Der Annahme einer abschreckenden Wirkung von Videoüberwachung aber liegt die Vorstellung einer Nützlichkeiterwägung zugrunde, wonach die kriminelle Tatbegehung auf einer rationalen Kalkulation von Kosten (Entdeckungswahrscheinlichkeit) und Nutzen (Beuteerwartung) beruht. Der kriminologische Forschungsstand zur Videoüberwachung weist jedoch eine erhebliche Lücke dazu auf, ob und wie Überwachungstechnologien überhaupt von potentiellen Straftätern wahrgenommen werden: „This is a critical gap in the extant knowledge of the mechanisms underlying the hypothetical connection between the presence of cameras and less crime“ (Ratcliffe & Groff 2019: 160). In der Praxis ist über rein hypothetische Zusammenhänge hinaus festzustellen, dass zumindest der überwiegende Teil der Gewaltkriminalität eben nicht das Ergebnis rationaler Wahlhandlungen ist, „sondern affektiv geprägt [ist] und/oder von unbedarften, berauschten Tätern begangen“ (Wickert 2020) wird. Für die einer rationalen Logik folgenden Diebstahlsdelikte könnte eine abschreckende Wirkung eher noch vermutet werden, als problematisch erscheinen dann jedoch potentielle Effekte der räumlichen Verlagerung. Bei all dem dürfte entscheidend sein, welche unmittelbare behördliche Reaktion die Videoüberwachung hervorruft. Werden die erzeugten Bilder nur aufgezeichnet, dürften sie zwar die Tataufklärung erleichtern, eine kriminalpräventive Wirkung aber kann nur dann begründet angenommen werden, wenn eine sanktionierende Reaktion auch auf dem Fuße erfolgt.

3. Zur Beseitigung von Angsträumen haben sich in der Kriminalprävention situationsbezogene **Konzepte des Städtebaus und der Planung** etabliert, die kleinräumig nicht allein auf die Prävention von Kriminalität, sondern auch auf die Erhöhung des Sicherheitsgefühls abzielen, das in einem kausalen Zusammenhang mit der Wahrnehmung sogenannter Disorder-Phänomene und Incivilities in öffentlichen Räumen gestellt wird. Beide Begriffe bezeichnen subjektiv empfundene Störungen der sozialen und normativen Ordnung, in denen sich der „Verlust oder die Abwesenheit einer formellen oder informellen sozialen Kontrolle dokumentiert“ (Rolfes 2015: 126). Dazu zählen als abweichend markierte Verhaltensweisen wie der öffentliche Alkoholkonsum oder der Aufenthalt marginalisierter Gruppen (Suchtkranke, Obdachlose, bettelnde Personen etc.) auf öffentlichen Plätzen sowie Erscheinungsformen der physisch-materiellen Verwahrlosung, z.B. zerstörte Haltestellen ÖPNV. In der Praxis der städtebaulichen Kriminalprävention zeigt sich, dass mit der Umsetzung von Prinzipien des Crime Prevention through Environmental Design (CPTED) ein örtlich begrenzter Einfluss auf die lokalen Tatgelegenheitsstrukturen und damit auf das Ausmaß der Kriminalität im öffentlichen Raum genommen werden kann (Cozens & Love 2015). Baulich Maßnahmen der Ausleuchtung dunkler Ecken und die Ermöglichung von Sichtachsen durch intensivierten Grünschnitt stellen dabei beispielhafte Elemente dar, mit denen sich in den sogenannten Angsträumen zielgerichtet im Hinblick auf die Kriminalitätsfurcht agieren lässt. Auf der Kehrseite entstehen damit jedoch neue Herausforderungen und Konflikte, die den CPTED-Ansatz heute eher als *einen* Baustein in einem ganzheitlichen Gefüge unterschiedlicher Strategien der raumbezogenen Kriminalprävention erscheinen lassen (Schubert 2016). So ist etwa die kritische Frage nach der Deliktsverlagerung und der Verdrängung sozialer Problemlagen (von z.B. Obdach- und Wohnungslosen) in den CPTED-basierten Ansätzen weitgehend ungeklärt (Lukas & Coomann 2021; Saville & Atlas 2016). Ausgehend vom innenstadtnahen Umfeld der



Bahnhöfe aber dürfte die räumliche Verlagerung von Kriminalität, Ordnungsstörungen und anderen sozialen Problemen gerade in den benachbarten Wohnquartieren widerstrebende Interessen hervorrufen. Ohne die Bereitstellung von alternativen Angeboten und Aufenthaltsorten lassen sich Prozesse der Verlagerung erfahrungsgemäß kaum steuern und verursachen auf diese Weise häufig nur neue Unsicherheiten am Ende der Verdrängungsketten bei den dort lebenden/arbeitenden Menschen und den von der Verdrängung unmittelbar betroffenen marginalisierten Gruppen (Lukas & Hauprich 2022). In Bremen hat sich dagegen das Modell der sogenannten „Toleranzräume“ (oder „geduldeten Orte“) als ein erfolgreiches und konfliktsensitives Beispiel im Umgang mit marginalisierten Straßen- und Drogenszenen erwiesen, das die Bedürfnisse der betroffenen Anwohnenden und Szenemitglieder ebenso integriert wie die Perspektiven von Passierenden, Fahrgästen und Einzelhandel (Prepeliczay & Schmidt-Semisch 2021). Gute Ansätze einer sozialräumlich orientierten Kriminalprävention stellen die Beseitigung von Kriminalitätsschwerpunkten und Angsträumen insofern in einen an gesellschaftlicher Diversität ausgerichteten interdisziplinären Zusammenhang, der neben städtebaulich-planerischen Ansätzen auch Aspekte des Sozialmanagements und die Förderung der Nutzungs- und Raumverantwortung umfasst (Schröder 2020). Städtebauliche Kriminalprävention sollte daher mehr sein als die bloße „Beseitigung `dunkler Ecken` durch bessere Beleuchtung und ähnliche Umbauten“ (Antrag, S. 2), die zweifelsohne ebenfalls wichtig ist, aber eben nur in einem Zusammenspiel mit weiteren Maßnahmen.

4. Vor diesem Hintergrund ist der Vorschlag einer **Einführung von „Bahnhofsaufsichten“** zu interpretieren, mit denen auf eine Erhöhung der sozialen Kontrolle abgezielt werden soll. Ausweislich kriminologischer Theoriebildung im Bereich der Routineaktivitäten ist die Entstehung von Kriminalität immer dann besonders wahrscheinlich, wenn drei Elemente raumzeitlich zusammenfallen: Ein potentiell motivierter Täter, ein attraktives Zielobjekt und die Abwesenheit einer geeigneten Kontrollinstanz (Hollis, Felson & Welsh 2013). Der vorgeschlagenen Bahnhofsaufsicht wird im Antrag der SPD-Fraktion nun diese Funktion als Instanz der Sozialkontrolle zugewiesen. Zwar können auch anwesende Passantinnen und Passanten grundsätzlich die Rolle der Kontrollinstanz ausfüllen und auf diese Weise zur Verhinderung von Straftaten und zu einem sicheren Gefühl bei der Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln und Bahnhöfen beitragen. Die Attraktivierung des Bahnhofsumfelds und die Erhöhung der Aufenthaltsqualität für alle Menschen kann insofern als eine sinnvolle Strategie bezeichnet werden, die durch Belebung und soziale Durchmischung nicht zuletzt auch wichtige kriminalpräventive Zwecke erfüllt (zum „crowd-out-cime“ vgl. Shaftoe 2008: 16). An die offizielle Funktion einer Bahnhofsaufsicht aber müssen besondere Erwartungen hinsichtlich Qualifikation und Professionalität gestellt werden, zu denen der Antrag der SPD-Fraktion leider keine Aussagen macht. Stattdessen lässt die vorgeschlagene Verknüpfung mit dem sozialen Arbeitsmarkt an einen Mini-Job denken, der in Bezug auf Aspekte der Ausbildung eher unterhalb der Voraussetzungen zu bleiben scheint, die man üblicherweise an erfolgreiche Präventionsarbeit stellen würde. Gutes Sicherheitshandeln aber ist voraussetzungsreich, es reflektiert mögliche Nebenfolgen und ist sensibel gegenüber eigenen Effekten der Verdrängung vulnerabler Gruppen (Bescherer, Kraemer & Lukas 2017). Unklar bleiben auch das spezifische Aufgabenprofil und die Einsatzzeiten der neuen Funktion. Als „gute Seele des Bahnhofs“ soll die Bahnhofsaufsicht Ansprechbarkeit bei Problemen gewährleisten und zugleich in kleinere Hausmeisterdienste eingebunden werden. Als Aufsichtsperson aber soll sie allerdings auch soziale Kontrolle gewährleisten, die – bezogen auf das Entstehen von Unsicherheitsgefühlen bei Dunkelheit – dann vor allem in den Abend- und Nachtstunden zu erbringen wäre. Vor Einführung der neuen Funktion müssten daher die Qualifikation, das Aufgabenprofil und die Einsatzzeiten klarer spezifiziert werden.
5. Die neue Funktion der Bahnhofsaufsicht würde einen weiteren (Sicherheits-)Akteur in einem ohnehin durch äußerst heterogene Zuständigkeiten geprägten Umfeld bedeuten. Die Verantwortung für die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung verteilt sich zumindest in und an den großen Bahnhöfen auf sehr viele Schultern. Zu nennen sind dabei etwa die Bundespolizei, die Landespolizei, die



kommunalen Ordnungsdienste des Ordnungsamts, die DB Sicherheit, die privaten Sicherheitsdienste im ÖPNV und im Einzelhandel. Die vorgeschlagene **Vernetzung** im Sinne verabredeter Kooperationsbeziehungen erweist sich dabei als ein sinnvoller Weg der Abstimmung von Aufgaben und Zielsetzungen in einem durch Interessenskonflikte geprägten Feld der Sicherheitsarbeit. Gute Erfahrungen werden damit gegenwärtig beispielsweise rund um den Wuppertaler Hauptbahnhof gemacht, wo im Rahmen der durch die Bergische Universität koordinierten Sicherheitspartnerschaft „Kooperation Sicherheit Innenstadt/Döppersberg (KoSID)“ Sicherheitsverantwortlichkeiten geteilt und gemeinsam Maßnahmen entwickelt werden (Lukas, Coomann & Kretschmer 2021). Das Projekt integriert verschiedene Akteure aus den Bereichen der sozialen Arbeit und Stadtplanung, der Verkehrsbetriebe und Deutschen Bahn, Einzelhandel und Gewerbe wie auch die Ordnungs- und Sicherheitsbehörden, die in Doppelstreifen aus Landespolizei und kommunalem Ordnungsdienst seit geraumer Zeit eine regelmäßige und intensive Präsenz rund um den Hauptbahnhof zeigen. Vor diesem Hintergrund sei auch auf die „Gemeinsame Einsatzgruppe Bahnhof/Zentrum (GEG BaZe)“ verwiesen, die auf der Grundlage einer Kooperationsvereinbarung zwischen Bundes- und Landespolizei im Bereich der Leipziger Innenstadt und am dortigen Hauptbahnhof eng zusammenarbeitet. Kleinere Bahnhöfe und Haltepunkte des ÖPNV weisen naturgemäß nicht eine derartig präsenzreiche Akteursvielfalt auf, sind in ihrer objektiven Belastung mit sozialen Problemen in der Regel allerdings auch kaum vergleichbar mit den Hauptbahnhöfen der großen Städte. Grundsätzlich gilt natürlich auch an kleineren Bahnhöfen die geteilte Sicherheitsverantwortlichkeit von Bundes- und Landespolizei und der DB Sicherheit, die auch an diesen Haltepunkten für mehr Präsenz sorgen sollten. Kleinere Haltepunkte sind nicht selten verwaist, vor allem in der Dunkelheit fehlt dort häufig die soziale Kontrolle. Eine regelmäßige Bestreifung könnte insbesondere bei geringer Taktfrequenz in den Abendstunden sinnvoll sein – auch mit Blick auf die Sicherheitsbedürfnisse von Frauen und älteren Menschen. Entscheidend für das Sicherheitsgefühl erscheint darüber hinaus der verwahrloste Zustand eines Teils der baulichen Anlagen, der im Sinne der o.g. Disorder-Phänomene zur Entstehung von Kriminalitätsfurcht beitragen kann. Wichtig ist daher nicht allein die im Programm „#1 von 150“ verfolgte Modernisierung der Bahnhöfe in Nordrhein-Westfalen, sondern auch deren kontinuierliche Pflege und Erhaltung.

Bahnhöfe und die sie umgebenden Stadtviertel unterscheiden sich in ihrer jeweiligen Größe, Lage, Nutzungsstruktur, Problembelastung und -wahrnehmung. Ein zentraler Ausgangspunkt im Projekt „Sicherheit im Bahnhofsviertel (SiBa)“ war daher die Verschiedenheit der ausgewählten Bahnhofsviertel in den Städten Düsseldorf, Leipzig und München. Zwar handelt es sich in allen drei Untersuchungsgebieten um Großstadtbahnhöfe, an denen sich vergleichbare soziale Problemlagen in besonderer Weise konzentrieren. Die gewählten Ansätze und Strukturen der Problembearbeitung und die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen unterscheiden sich jedoch gravierend. Und auch mittelgroße Bahnhöfe weisen eine Problembelastung auf, für deren zielführende Bearbeitung in den Kommunen allerdings häufig nicht ausreichend finanzielle und personelle Mittel vorhanden sind (Faigle et al. 2021). Im Projekt SiBa wurden stadtspezifische Präventionskonzepte entwickelt, die – ausgehend von einer eingehenden Analyse der jeweiligen Lage – situativ angepasste Vorschläge für eine Erhöhung der Sicherheit und eine Verbesserung des Sicherheitsgefühls umfassen. Die im Antrag der SPD-Fraktion aufgeführten Anregungen sind insofern eher als Einzelmaßnahmen zu verstehen, die jedoch nur in einem ganzheitlichen Konzept der Kriminalprävention für Bahnhöfe und Bahnhofsumgebungen erfolgsversprechend sein können. Dazu ist jedoch von den Verantwortlichen vor Ort detailliert zu prüfen, welche Problemlagen überhaupt bestehen, welche Ursachen dafür begründet angenommen werden können, welche (kooperativen) Strukturen, Verantwortlichkeiten und Ressourcen der Problemlösung zur Verfügung stehen und welche nicht-intendierten Nebenfolgen das Sicherheitshandeln in diesem besonderen Stadtraum haben kann. Vor diesem Hintergrund sollten die Kommunen in Nordrhein-Westfalen verstärkt in eine Lage versetzt werden, die Ihnen eine – wissenschaftlich fundierte – Situationsanalyse und die Ableitung geeigneter Maßnahmenpakete ermöglicht.



Zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN offenbart die Schwachstellen und Lücken der Präventionslandschaft in Nordrhein-Westfalen und ist daher in seiner Ausrichtung auf eine Stärkung der Sicherheit öffentlicher Räume im Kontext der Kommunalen Kriminalprävention (KKP) sehr zu begrüßen. Die Entwicklung der KKP ist seit ihrem „Boom“ (Oberfell-Fuchs 2001: V) in den 1990er Jahren heutzutage gekennzeichnet durch Gremienrückgänge und eine stagnierende Ausstattung mit Personalmitteln, so Schreiber (2019: 7) in einer bundesweiten Bestandsaufnahme für das Nationale Zentrum für Kriminalprävention (NZK), das zum Jahresende 2021 seine Arbeit einstellen musste. Die Abwicklung des durch das Bundesministerium des Innern geförderten NZK steht symptomatisch auch für die Situation der wissenschaftlichen Begleitung kriminalpräventiver Programme und Projekte in Nordrhein-Westfalen. So existiert etwa der im Antragsdokument hervorgehobene und im Jahr 2002 begründete ‚Forschungsschwerpunkt Sozial · Raum · Management‘ an der Technischen Hochschule Köln seit 2018 nur noch als ein rein privatwirtschaftliches Beratungsbüro. Wissenschaftliche Expertise im Themenfeld der KKP findet sich heute nur noch sehr vereinzelt an den Hochschulen und Universitäten in Nordrhein-Westfalen (abhängig von den dort lehrenden und forschenden Personen). Ebenfalls Erwähnung findet der **Landespräventionsrat Nordrhein-Westfalen** (LPR NRW), der an zentralen Stellen des Antragsdokuments in zusätzliche Aufgaben eingebunden werden soll. Die Geschäftsstelle des LPR NRW bringt zwar wiederholt vielversprechende Initiativen und Veranstaltungen auf den Weg (z.B. im Jahr 2020 den „Präventionsatlas NRW“ oder die „Fachtagung Kommunale Kriminalprävention“), ihre finanzielle Stärkung und personelle Aufstockung aber wurde im Abschlussbericht der Regierungskommission „Mehr Sicherheit für Nordrhein-Westfalen“ nicht ohne Grund vorgeschlagen (Bosbach 2020: 12). Als eine Art „one-man-show“ soll die Geschäftsstelle ihre Aufgabe als Service-, Informations- und Koordinierungsstelle wahrnehmen sowie sich den laufenden Geschäften des LPR NRW widmen. Verschiedene Arbeitsgruppen befassen sich dabei mit unterschiedlichen Themenfeldern der Kriminalprävention (z.B. Internetkriminalität, schulische Gewaltprävention), wobei die letzte Veröffentlichung der für den vorliegenden Antrag relevanten Arbeitsgruppe „Stadt und Sicherheit im demografischen Wandel“ bereits auf das Jahr 2014 datiert (Schubert & Zimmer-Hegmann 2014). Hier böten sich Potentiale für die im Antrag vorgeschlagenen Aufgaben, die mit den vorhandenen Ressourcen jedoch kaum zu bewerkstelligen sein werden. Eine Orientierung bieten dagegen die Landespräventionsräte in Sachsen und insbesondere Niedersachsen, die durch die Zuweisung entsprechender Personalmittel und der Abordnung von Personal aus anderen Ressorts eine Personalstärke aufweisen, welche die Entfaltung vielfältiger Aktivitäten, beispielsweise in der Unterstützung von Kommunen und der Beratung und Etablierung kriminalpräventiver Gremien, überhaupt erst ermöglichen. Zu diskutieren wäre in Nordrhein-Westfalen auch die institutionelle Anbindung des LPR, der möglicherweise weder im Justiz- noch im Innenressort, sondern vielmehr als eigenständige Abteilung im Aufgabengebiet der Staatskanzlei seinen kontinuierlichen Platz finden sollte. Dies würde auch den Stellenwert der Kriminalprävention verdeutlichen, der zuletzt angesichts einer verstärkt an Prinzipien von ‚Null Toleranz‘ ausgerichteten Politik der Inneren Sicherheit hier und da ins Hintertreffen geraten zu sein scheint.

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellt sich diesem Trend entgegen und schlägt die Schaffung eines Kompetenzzentrums für Sicherheit im öffentlichen Raum vor, das – unter Einbeziehung des LPR NRW – beim Landeskriminalamt NRW eingerichtet werden soll. Als Vorbild dient dabei das „Kompetenzzentrum Urbane Sicherheit (KURBAS)“, das als Teil der Kriminologischen Forschung und Statistik und in Kooperation mit der Zentralstelle Prävention im Jahr 2017 im Landeskriminalamt Niedersachsen gegründet wurde. Mit dem vorgeschlagenen Kompetenzzentrum soll die „anwendungsorientierte Forschung zur Sicherheit im öffentlichen Raum unter kriminologischen und präventiv-polizeilichen Gesichtspunkten“ (Antrag, S. 3) gefördert werden. In einem Sammelband des NZK weist Armbrorst (2018: 7) auf den „Wissensschatz über kriminogene und präventive (protektive) Faktoren“ hin, den die Kriminologie für das strategische Handeln im Feld der Kriminalprävention bereithält. Diesen Wissensspeicher gilt es im Sinne einer an evidenzbasierten Kriterien von Qualität und Wirksamkeit orientierten Kriminalprävention weiter auszubauen und wissenschaftliche Erkenntnisse stärker in die politische und berufspraktische Anwendung



zu bringen. Dazu braucht es Forschung, die frei ist von jedweder Art der politischen Einflussnahme. Forschung innerhalb von Behörden kann dies naturgemäß nicht sein (Wollinger & Kersting 2022: 4). Zielführend wäre daher die dauerhafte Einrichtung eines an wissenschaftlicher Neutralität ausgerichteten **kriminologischen Forschungszentrums Nordrhein-Westfalen** (Akronymvorschlag: KrimFZ NRW), in dem das verfügbare Kausalwissen über tatbegünstigende und kriminalpräventive Faktoren gebündelt und entlang des internationalen Forschungsstands weiterentwickelt werden könnte. Die vertiefte Untersuchung von Ursache-Wirkungszusammenhängen kriminogener Faktoren kann einen zentralen Beitrag zur Beratung und Evaluation spezifischer politischer Programme und in den Kommunen umgesetzter Präventionsprojekte leisten, die über die enge Schwerpunktsetzung auf die Sicherheit öffentlicher Räume hinausgehen und Fragestellungen aus dem Bereich der Akzeptanz- und Technikforschung (z.B. hinsichtlich der o.g. Sicherheitstechnologien) ebenso aufnehmen wie etwa Aspekte der Erforschung von Organisierter und Wirtschaftskriminalität oder von Radikalisierungsverläufen und der empirischen Polizeiforschung. Dies setzt freilich eine grundsätzliche Bereitschaft und Offenheit von Politik und Behörden voraus, unabhängige Sicherheitsforschung als einen wertvollen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheitslage und zur Erhöhung des Sicherheitsgefühls zu betrachten. Wollinger und Kersting (ebd.) sehen die Chancen eines unabhängigen Forschungszentrums zudem in der Etablierung eines *wissenschaftlich fundierten* Periodischen Sicherheitsberichts für Nordrhein-Westfalen (vgl. Drucksache 17/9363), wie ihn die Ampelkoalition der Bundesregierung auch bundesweit gesetzlich verankern möchte (Koalitionsvertrag 2021: 105). Darüber hinaus böte sich mit einem KrimFZ NRW die Möglichkeit, die bereits bestehende kriminologische Expertise an den Universitäten, Hochschulen und behördlichen Forschungseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen zusammenzuführen und das hiesige Netzwerk der Kriminologinnen und Kriminologen (www.kriminologie-nrw.de) auf einer tragfähigen Basis weiter zu konsolidieren.

Fazit

Aus kriminologischer Sicht bewerte ich die beiden Antragsdokumente als grundsätzlich positiv. Sie legen den Schwerpunkt auf die Kriminalprävention in öffentlichen Räumen, die dadurch neuen Schwung erhalten könnte. Auch wenn wir hierzulande seit einigen Jahren einen Rückgang der registrierten Kriminalität beobachten können, der seinen Niederschlag auch im Dunkelfeld der Kriminalität findet (Landtag Nordrhein-Westfalen 2020: 15), so erleben wir doch vor allem in den zentrumsnahen Bereichen der Städte Nordrhein-Westfalens eine Sorge der Bürgerinnen und Bürger um die Sicherheit in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld. Initiativen, Interessensgemeinschaften und Runde Tische werden gegründet (z.B. Rheinische Post 2021a, 2021b, 2021c), um Politik, Polizei und Verwaltung mit Beschwerden und konkreten Forderungen zu konfrontieren. Im Mittelpunkt stehen dabei häufig diejenigen Phänomene, die auch die beiden Anträge der SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für das Entstehen von Kriminalitätsfurcht ernst nehmen. Die kriminal(präventions)politische Reaktion auf Beschwerden sollte sich jedoch frei machen von Anregungen, die eher eine symbolische Wirkkraft entfalten können, und sich stattdessen an Evidenzen orientieren, die auch potentielle Nebenfolgen der kriminalpräventiven Sicherheitsarbeit berücksichtigen.

Im Einzelnen sehe ich daher einige der vorgeschlagenen Maßnahmen als kritikwürdig oder als ausbaufähig an. Eine Sammlung geeigneter Maßnahmen für die Erhöhung der Sicherheit und die Verbesserung des Sicherheitsgefühls hält der im Projekt „Sicherheit im Bahnhofsviertel (SiBa)“ entstandene „Werkzeugkasten der (Kriminal-)Prävention“ (Haverkamp et al. 2020) bereit. Ein zentraler Aspekt ist dabei, dass einzelne Maßnahmen nur innerhalb eines ganzheitlichen, von unterschiedlichen Akteursgruppen getragenen Konzepts Erfolge im Hinblick auf die Gewährleistung von Sicherheit und Sicherheitsgefühlen entwickeln können. Kriminalpolitische Forderungen sollten daher die Kommunen in eine Lage versetzen, vermehrt quartiersbezogene Konzepte der kooperativen Sicherheitsproduktion – nicht nur im Umfeld von Bahnhöfen – umzusetzen (Stiftung DFK & Projekt SiQua 2021). Für die Planung und Umsetzung von Sicherheitsstrategien sei dabei auf die „Leitlinien für eine gerechte Verteilung von Sicherheit in der Stadt“ (Ammicht Quinn et al. 2016) verwiesen, die eine sinnvolle Ergänzung für einen reflektierten Umgang mit Sicherheitserwartungen darstellen und Kriterien für eine kritische Wertschätzung von Sicherheit beinhalten.



Literatur

- Ammicht Quinn, R., Bescherer, P., Gabel, F. & Kraemer, A. (2016). *Leitlinien für eine gerechte Verteilung von Sicherheit in der Stadt*. Tübingen: Internationales Zentrum für Ethik in den Wissenschaften. URL: https://www.wuppertal.de/vv/produkte/201/ordnungspartnerschaften.php.media/207928/2017_Leitlinien_VERSS.pdf (Abruf: 14.01.2022).
- Armborst, A. (2018). Einführung: Merkmale und Abläufe evidenzbasierter Kriminalprävention. In M. Walsh, B. Pniewski, M. Kober & A. Armborst (Hrsg.), *Evidenzorientierte Kriminalprävention in Deutschland. Leitfaden für Politik und Praxis* (S. 3-19). Wiesbaden: Springer VS.
- Bescherer, P., Kraemer, A. & Lukas, T. (2017). Erfolgsrezept Angstraumbeseitigung? Zwischen Urbanitätsversprechen und Sicherheitsparadox. *RaumPlanung*, 194(6), S. 9-14.
- Bosbach, W. (2020). *Abschlussbericht der Regierungskommission „Mehr Sicherheit für Nordrhein-Westfalen“*. URL: <https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/abschlussbericht.pdf> (Abruf: 14.01.2022).
- Cozens, P. & Love, T. (2015). A Review and Current Status of Crime Prevention through Environmental Design (CPTED). *Journal of Planning Literature*, 30(4), S. 393-412.
- Drucksache 7/6811. *Kleine Anfrage der Abgeordneten Juliane Nagel. Mit Waffen geführte kollektive Auseinandersetzungen in der Waffenverbotszone Leipzig 2016 bis 1. Halbjahr 2021*. Dresden: Sächsischer Landtag, 17.06.2021.
- Drucksache 17/9363. *Antrag der Fraktion der SPD. Klarheit über die Kriminalitätsentwicklung schaffen - Nordrhein-Westfalen braucht einen Periodischen Sicherheitsbericht*. Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen, 19.05.2020.
- Faigle, M., Härle, L., Hennen, I. & Hohendorf, I. (2021). Sicherheit im Ludwigsburger Bahnhofsviertel (SiLBer). *forum kriminalprävention*, 4, S. 12-14.
- Glaubitz, C., Kudlacek, D., Neumann, M., Fleischer, S. & Bliesener, T. (2018). *Ergebnisse der Evaluation der polizeilichen Videobeobachtung in Nordrhein-Westfalen gemäß § 15a PolG NRW*. Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen (Forschungsbericht Nr. 143).
- GV NRW (2021). *Verordnung zur Übertragung der Verordnungsermächtigung zum Verbot oder zur Beschränkung des Führens von Waffen (Waffenverbotszonensubdelegationsverordnung)*. *Gesetz- und Verordnungsblatt*, Nr. 85 vom 15.12.2021, S. 1409-1412.
- Haverkamp, R., Hecker, M., Hennen, I. & Hohendorf, I. (2020). *Werkzeugkasten der (Kriminal-)Prävention*. URL: https://www.kriminalpraevention.de/files/DFK/Staedtebau/2021_SiBa-Werkzeugkasten_final.pdf (Abruf: 14.01.2022).
- Haverkamp, R., Hennen, I., Hohendorf, I., Lukas, T. & Quel, M. (2018). Sicherheit im Bahnhofsviertel (SiBa). *forum kriminalprävention*, 3, S. 24-27.
- Häfele, J. (2013). Urbane Disorder-Phänomene, Kriminalitätsfurcht und Risikoperzeption. Eine Mehrebenenanalyse. In D. Oberwittler, S. Rabold & D. Baier (Hrsg.), *Städtische Armutsquartiere - Kriminelle Lebenswelten? Studien zu sozialräumlichen Kontexteffekten auf Jugendkriminalität und Kriminalitätswahrnehmungen* (S. 217-238). Wiesbaden: Springer VS.
- Hollis, M. E., Felson, M. & Welsh, B. C. (2013). The capable guardian in routine activities theory: A theoretical and conceptual reappraisal. *Crime Prevention and Community Safety*, 15, S. 65-79.
- Koalitionsvertrag (2021). *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800> (Abruf: 14.01.2022).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2020). *Ausschussprotokoll APr 17/1169. Klarheit über die Kriminalitätsentwicklung schaffen - Nordrhein-Westfalen braucht einen Periodischen Sicherheitsbericht*. Düsseldorf.
- Lukas, T. & Coomann, B. (2021). Die Verlagerung von Disorder. Eine Fallstudie zur städtebaulichen Kriminalprävention im Bahnhofsviertel. *Kriminologie - Das Online-Journal (KrimOJ)*, 3(1), S. 54-71.



- Lukas, T. & Hauprich, K. (2022). Angsträume wohnungsloser Menschen. In F. Sowa (Hrsg.), *Figurationen der Wohnungsnot* (S. 446-463). Weinheim: Beltz Juventa.
- Lukas, T., Coomann, B. & Kretschmer, S. (2021). Kooperative Sicherheitsarbeit in neuen Stadträumen. Die Wuppertaler „Kooperation Sicherheit Innenstadt/Döppersberg (KoSID)“. *Transforming Cities*, 4, S. 60-64.
- Mühler, K. (2021). *Ergebnisbericht zur Evaluierung der Waffenverbotszone Eisenbahnstraße in Leipzig*. Leipzig: Universität Leipzig, Institut für Soziologie.
- Obergfell-Fuchs, J. (2001). *Ansätze und Strategien Kommunalen Kriminalprävention. Begleitforschung im Pilotprojekt Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg anhand der Stadt Freiburg im Breisgau*, Freiburg: edition iuscrim.
- Oberwittler, D. (2016). Kriminalstatistik: Lange Zeitreihen dokumentieren die Entwicklung von Verbrechen und Strafe. *Informationsdienst Soziale Indikatoren*, 55, S. 1-6.
- Prepeliczay, S. & Schmidt-Semisch, H. (2021). Tolerance zones: a pragmatic approach to respond to problems related to open alcohol and drug scenes in Bremen/Germany. *Drugs and Alcohol Today*, 21(3), S. 225-235.
- Ratcliffe, J. H. & Groff, E. R. (2019). A Longitudinal Quasi-Experimental Study of Violence and Disorder Impacts of Urban CCTV Camera Clusters. *Criminal Justice Review*, 44(2), S. 148-164.
- Rheinische Post (2021a). *Kriminalität in Düsseldorf. Anwohner fordern mehr Einsatz gegen Dealer in Oberbilk*, 30.07.2021.
- Rheinische Post (2021b). *Worringer Platz in Düsseldorf. Anwohner fordern mehr Härte der Polizei*, 01.09.2021.
- Rheinische Post (2021c). *Viertel in Bahnhofsnähe. Düsseldorfer kämpfen für den Mintrop-Kiez*, 22.12.2021.
- Rolfes, M. (2015). *Kriminalität, Sicherheit und Raum*. Stuttgart: Franz Steiner.
- Roose, J. (2021). *Wenn es Nacht wird in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage zu Kriminalitätsangst und der Akzeptanz von Maßnahmen gegen Kriminalität*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung (Monitor Sicherheit).
- Saville, G. & Atlas, R. I. (2016). White Paper on Homelessness and CPTED for the International CPTED Association. URL: https://cpted.net/resources/Documents/ICA%20Resources/White%20Papers/White%20Paper_%202016_Homelessness%20and%20CPTED.pdf (Abruf: 14.01.2022).
- Schreiber, V. (2019). *Kommunale Kriminalprävention in Deutschland 2018 - Fortschreibung einer Bestandsaufnahme 2007*. Bonn: Nationales Zentrum für Kriminalprävention.
- Schröder, A. (2020). Raumbezogene Kriminalität als Analyseinstrument zur Unterstützung der Sicherheit in Wohnumfeld und Nachbarschaft. In H. Pfeiffer, A. Schröder & M. Verhovnik-Heinze (Hrsg.), *Sicherheit in Wohnumfeld und Nachbarschaft aus interdisziplinärer Sicht* (S. 373-394). Frankfurt/M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Schubert, H. (2016). Urban crime prevention – broadening of perspectives. *Journal of Place Management and Development*, 9(2), S. 120-136.
- Schubert, H. & Zimmer-Hegmann, R. (2014). *„Sicherheit im Quartier – Ansätze sozialräumlicher Kriminalprävention“*. *Veranstaltungsdokumentation und Forschungsergebnisse*. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung.
- Shaftoe, H. (2008). *Convivial Urban Spaces. Creating Effective Public Places*. London: Earthscan.
- Stiftung DFK & Projekt SiQua (2021). *Quartiersbezogene kooperative Sicherheitskooperation. Ein Handbuch für die kommunale Praxis*. Bonn: Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention.
- Wachter, E. (2020). *Kommunale Kriminalprävention. Eine Evaluationsstudie*. Baden-Baden: Nomos.
- Welsh, B. C. & Farrington, D. P. (2009). Public Area CCTV and Crime Prevention: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis. *Justice Quarterly*, 26(4), S. 716-745.
- Wickert, C. (2020). *Videoüberwachung*. URL: <https://soztheo.de/stadtsoziologie/videoueberwachung/> (Abruf: 14.01.2022).
- Wollinger, G. R. & Kersting, S. (2022). *Zukunftsweisende Sicherheitspolitik in Nordrhein-Westfalen. Ein Diskussionspapier*. Düsseldorf: Friedrich-Ebert-Stiftung NRW (unveröffentlichtes Manuskript).