

Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

**Stichwort „Gewalt am Arbeitsplatz - Anhörung A09 –
22.11.2018“**

Ansprechpartner StNRW:
Referentin Jutta Troost
Tel.-Durchwahl: - 0221 3771-760
Fax-Durchwahl: - 0221 3771-709
E-Mail: jutta.troost@staedtetag.de
Aktenzeichen: 11.43.00 N

Ansprechpartner StGB:
Hauptreferent Michael Becker
Tel.-Durchwahl: - 0211 4587-246
Fax-Durchwahl: - +49 211 4587-291
E-Mail: michael.becker@kommunen.nrw
Aktenzeichen: 15-1.1-002

Datum: 13.11.2018

Antrag der Fraktion der AfD Drucksache 17/2758
Anhörung des Innenausschusses am 22. November 2018

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Einladung zur Anhörung des Innenausschusses des Landtages am 22. November 2018 zum Antrag 17/2758 der Fraktion der AfD „Präventive Maßnahmen gegen die steigende Gewalt am Arbeitsplatz – Nordrhein Westfalen muss handeln“ und die Möglichkeit der Stellungnahme hierzu bedanken wir uns.

Leider ist eine Teilnahme eines Vertreters/einer Vertreterin sowohl des Städtetages NRW als auch des Städte- und Gemeindebundes NRW aus terminlichen Gründen nicht möglich.

Die Gelegenheit zur Stellungnahme nehmen wir im Folgenden gerne wahr.

Neben der zunehmenden Gewaltbereitschaft gegenüber Einsatzkräften der Polizei, Rettungskräften und Feuerwehrleuten sowie Außendienstmitarbeitern und –mitarbeiterinnen kommunaler Ordnungsdienste sind auch vermehrt Angriffe und Drohungen gegenüber anderen Verwaltungsbediensteten zu verzeichnen. In Jobcentern, Ausländerbehörden, Ordnungsämtern oder Sozial- und Jugendämtern, den sogenannten Publikumsämtern, sind derartige Fälle immer häufiger festzustellen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden beleidigt, bedroht und eingeschüchtert oder auch tätlich angegriffen. Dabei sind keine Arbeitsebenen ausgenommen.

In mehreren Städten und Gemeinden hat es in der jüngeren Vergangenheit ernstzunehmende Vorfälle gegeben. Eine Zunahme ist klar erkennbar. In den Fällen, die bis zur Anzeige gelangen, handelt es sich meist um Beleidigungen und Bedrohungen, zum Teil sexistischen oder rassistischen Inhalts und Sachbeschädigungen. Schläge und andere körperliche Attacken kommen jedoch auch vor. Viele Kommunen bereiten deshalb ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Schulungen auf gefährliche Begegnungen und Situationen vor.

Körperliche Angriffe, aber auch Bedrohungen und Beleidigungen führen nicht selten zu erheblichen seelischen und psychischen Belastungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen mit der Konsequenz eines deutlich erhöhten Krankenstandes. Die aus der umfassenden Fürsorgepflicht des öffentlichen Arbeitgebers resultierenden Gegenmaßnahmen können im Einzelfall durchaus aufwendig sein und beträchtliche zusätzliche Kosten auslösen.

Die Kommunen begegnen dieser zunehmenden Gewaltbereitschaft mit verschiedenen Maßnahmen und Sicherheitskonzepten zur Gewaltprävention, die sich teilweise auch am Aachener Modell orientieren, welches von der Unfallkasse NRW und dem Polizeipräsidium Aachen entwickelt wurde: <https://www.unfallkasse-nrw.de/sicherheit-und-gesundheitsschutz/betriebsart/verwaltungen/uebergriffe.html>

Mit seiner Einordnung in vier Gefahrenstufen und gezielte Sicherheitsstandards für jede Gefahrenstufe, sowie der Einführung von Gewaltpräventions-(Deeskalations-)Trainings können kritische Arbeitsbereiche ermittelt werden und die nötigen Maßnahmen erfolgen.

Das Thema „Gewalt gegen Beschäftigte in den Kommunen“ erfährt sowohl im Städtetag als auch im Städte- und Gemeindebund NRW große Bedeutung und wird in den betreffenden Fachausschüssen regelmäßig beraten. Wir verweisen in diesem Zusammenhang beispielsweise auf das beigefügte Positionspapier (Kapitel II 4.) des Deutschen Städtetages vom 16. November 2017. Darüber hinaus sind die kommunalen Spitzenverbände in einer Arbeitsgruppe „Gewalt gegen Einsatzkräfte“ des Landes vertreten, die aus den Ergebnissen der wissenschaftlichen Studie der Ruhr Universität Bochum „Gewalt gegen Einsatzkräfte der Feuerwehren und Rettungsdienste in NRW“ Handlungsoptionen entwickeln soll, um die Einsatzkräfte zukünftig besser vor Gewalt zu schützen. Schließlich führen die kommunalen Spitzenverbände Veranstaltungen für ihre Mitglieder durch. Insoweit sei z.B. auf eine entsprechende Veranstaltung des Städte- und Gemeindebundes NRW in Zusammenarbeit mit der Kommunal Agentur NRW von Anfang Dezember 2018 verwiesen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Dr. Uda Bastians
Beigeordnete
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Andreas Wohland
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes
Nordrhein-Westfalen

Anlage

Sicherheit und Ordnung in der Stadt

Positionspapier des Deutschen Städtetages

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Grundpositionen und Forderungen des Deutschen Städtetages	4
I. Herausforderungen	6
II. Handlungsansätze	7
1. Sauberkeit als Vorstufe von Sicherheit	7
2. Störungen und Beeinträchtigungen im öffentlichen Raum	7
3. Videoüberwachung	13
4. Gewaltbereitschaft und Bedrohung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Amts- und Mandatsträgern.....	15
5. Begleiterscheinungen der Zuwanderung.....	16
6. Anschläge und terroristische Bedrohung	16
7. Großschadensereignisse	17
8. Risiken der Digitalisierung.....	17
III. Organisatorische Strukturen und Zusammenarbeit.....	19
1. Kommunale Ordnungsdienste.....	19
2. Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften/Kriminalpräventive Maßnahmen ..	21
3. Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung, der Sozial- und Jugendpolitik, der Schul- und Bildungspolitik	23

Vorwort

Das Leben in der Stadt erfreut sich nach wie vor großer Beliebtheit: Deutsche Städte zeichnen sich durch eine hohe Wohn- und Lebensqualität aus. Nichtsdestotrotz stellen Fragen der Sicherheit und Ordnung die Städte vor neue Herausforderungen. Terroristische Anschläge forderten auch in Deutschland bereits Todesopfer und Verletzte. Übergriffe bei öffentlichen Veranstaltungen haben die Frage aufgeworfen, wie es gelingen kann, Bürgerinnen und Bürger besser zu schützen. Die Menschen wollen den öffentlichen Raum in ihrer Stadt angstfrei erleben. Das sicherzustellen ist eine zentrale Herausforderung der Städte. Nicht zuletzt deswegen fordert der Deutsche Städtetag Bund und Länder auf, sich gemeinsam mit den Kommunen stärker zu engagieren. Es gilt, sowohl die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten als auch das gesellschaftliche Miteinander zu fördern.

Straf- und Gewalttaten zu verhindern ist gesetzlich in erster Linie der Polizei und Justiz des Bundes und vor allem der Länder zugewiesen. Sie verfügen über die nötige Kompetenz und die entsprechenden Instrumente. Die Bürgerinnen und Bürger richten ihre Erwartungen aber nicht allein an die Polizei, sondern ebenso an die Politikerinnen und Politiker und die Verwaltung vor Ort. Mit diesen Erwartungen setzen sich die Verantwortlichen in den Städten auseinander. So haben sich in den vergangenen Jahren in den Städten Sicherheitspartnerschaften und kriminalpräventive Räte gebildet. Erst das Zusammenwirken aller Beteiligten führt dazu, dass wir einen hohen Sicherheitsstandard in unseren Städten und Gemeinden gewährleisten können.

Diese insgesamt erfolgreiche Politik für Sicherheit und Ordnung in der Stadt war und ist nur möglich, weil sie eingebettet ist in eine ebenfalls durchaus erfolgreiche Stadtpolitik. Ohne eine gute Stadtentwicklung, ohne präventive Sozial-, Jugend- und Bildungspolitik lässt sich der Gedanke der Sicherheit in der Stadt nicht erfolgreich umsetzen. Diese Politikfelder haben eigene Handlungsaufträge, um die Bürgerinnen und Bürger zielgerichtet zu unterstützen. Sie sind ebenso bedeutsam, wenn es darum geht, durch präventive Konzepte zu verhindern, dass sich Kriminalitätsschwerpunkte und schwierige Sozialstrukturen entwickeln. Daher widmet sich das vorliegende Positionspapier des Deutschen Städtetages auch diesen Politikfeldern und Rahmenbedingungen.



Helmut Dedy
Hauptgeschäftsführer
des Deutschen Städtetages

Grundpositionen und Forderungen des Deutschen Städtetages zu Sicherheit und Ordnung in der Stadt

- beschlossen vom Hauptausschuss am 16.11.2017 in Berlin

1. Die Lebens- und Wohnqualität in unseren Städten hängt entscheidend davon ab, dass es gelingt, sowohl das gesellschaftliche Miteinander zu fördern als auch die öffentliche Sicherheit und Ordnung für die Bürgerinnen und Bürger zuverlässig zu gewährleisten.
2. Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist in erster Linie Aufgabe von Polizei und Justiz in Bund und Ländern. Sie verfügen über die nötige Kompetenz und die erforderlichen Mittel. Bestrebungen in vielen Bundesländern zu einer Kommunalisierung von originären Aufgaben der staatlichen Polizei lehnen wir ab.
3. Bund und Länder sind in der Pflicht, für eine flächendeckende Aufstockung der polizeilichen Einsatzkräfte zu sorgen, damit diese den bestehenden und neu entstandenen Herausforderungen an die innere Sicherheit gerecht werden können. Aus kommunaler Sicht muss insbesondere die Präsenz der Polizei im öffentlichen Raum nachhaltig verbessert werden.
4. Zu den neu entstandenen Herausforderungen an die innere Sicherheit gehören insbesondere die terroristischen Anschläge der jüngsten Zeit. Diese richten sich gegen die gesamte Gesellschaft. Daher tragen Bund und Länder die Verantwortung für die Finanzierung der erforderlichen Sicherungsmaßnahmen.
5. Die Städte sehen sich in der Pflicht, in enger Zusammenarbeit mit der Polizei ihren eigenen Beitrag zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu leisten. Hierzu gilt es, gemeinsame Sicherheitskonzepte und Handlungsstrategien weiterzuentwickeln und anzuwenden. Dazu gehört auch eine Ausweitung von Videoüberwachung mit Augenmaß, wobei den Kommunen ein Mitspracherecht gegenüber der Polizei bei der Auswahl von Videostandorten eingeräumt werden sollte.
6. Durch die Digitalisierung werden neben den positiven Entwicklungschancen auch neue Gefahren, zum Beispiel durch Datenmissbrauch, und bisher unbekannte kriminelle Methoden entstehen. Bund und Länder werden aufgefordert, sich dringend und mit dem notwendigen finanziellen und personellen Aufwand dieser Aufgabe zu stellen.
7. Für die Städte haben präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Kriminalität, Gewalt und Störungen der öffentlichen Ordnung zumindest den gleichen, wenn nicht einen höheren Stellenwert als repressive Maßnahmen. Die Städte sehen daher die Notwendigkeit, Sicherheitsnetzwerke oder kriminalpräventive Räte auf- oder auszubauen, die eine enge Zusammenarbeit staatlicher und kommunaler Stellen, die intensive Mitwirkung von Polizei und Justiz zum Ziel haben.
8. Die präventive Verhinderung von Kriminalität und die Verbesserung des Sicherheitsempfindens der Bürgerinnen und Bürgern kann nur gelingen, wenn sie eingebettet ist in eine erfolgreiche Politik der Stadtentwicklung und Stadtplanung. Hier steht insbesondere das Ziel städtebaulicher Nutzungsmischung und sozialer Vielfalt im Vordergrund, um Lebensdigkeit und Lebensqualität in Quartieren zu sichern und der Entstehung sozialer Problemlagen entgegenzuwirken.
9. Ebenso setzen weite Bereiche der Sozialpolitik, der Kinder- und Jugendhilfe, der Arbeitsmarktpolitik entscheidende Rahmenbedingungen, die über das Entstehen oder die Verhinderung solcher Problemlagen zumindest mitentscheiden. Eine Politik der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die diese Politikfelder nicht intensiv in ihre Handlungsoptionen einbezieht, würde bei weitem zu kurz greifen. Bund und Länder sind

in der Pflicht, den kriminalpräventiven Aspekten in der Ausgestaltung der Sozialleistungssysteme einen angemessenen Stellenwert einzuräumen.

10. Der gewichtigste Handlungsträger, wenn es um die Prävention von Gewalt und Kriminalität geht, sind neben dem Elternhaus zweifellos die Schulen. In der Ausgestaltung schulischer Angebote sind wiederum die Länder in ihrer Verantwortung für die Bildungspolitik gefordert. Aber auch die Kommunen als Schulträger vermögen hier gewichtige Beiträge zu leisten – über ergänzende Sozialarbeit, aber auch die bauliche Gestaltung von Schulen.
11. Das gesetzliche Instrumentarium insbesondere zur Abwehr von Ordnungswidrigkeiten und Störungen sollte durch die Schaffung von erweiterten Rechtsgrundlagen, etwa zur Ermächtigung der Gemeinden, Verordnungen gegen übermäßigen Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit zu erlassen, in den Gefahrenabwehrgesetzen verbessert werden. Auch über die Inanspruchnahme von Störern nach den Polizeigesetzen der Länder muss ggf. neu nachgedacht werden.
12. Ebenso sollte geprüft werden, ob einer offensichtlich missbräuchlichen Inanspruchnahme der grundrechtlich verbrieften Versammlungsfreiheit bei Dauerdemonstrationen, Demonstrationen zum Zwecke der Verkehrsbehinderung oder extremistischen Versammlungen durch gesetzgeberische Maßnahmen begegnet werden kann.
13. Auch mit der Integration von Zuwanderern und Flüchtlingen in unsere Gesellschaft sind Fragen der Sicherheit und des Sicherheitsempfindens in der Bevölkerung aufgeworfen. In einzelnen Städten sind bereits mit der Ansiedlung von EU-Zuwanderern aus Südosteuropa Probleme aufgetreten, die nur mit gezielter Hilfe von Seiten des Bundes und der Länder gelöst werden können. Tendenzen der Segregation und Ghettobildung gilt es aber auch insbesondere mit Blick auf die in Deutschland aufgenommenen Flüchtlinge abzuwehren, denn aus diesen Tendenzen können sich soziale Schieflagen und kriminalitätsgeneigte Strukturen entwickeln. Das Instrument der Wohnsitzauflage kann hilfreich sein, um dem entgegenzuwirken.
14. Die Vielzahl bestehender und neuer Herausforderungen an Sicherheit und Ordnung in den Städten erfordert den Einsatz qualifizierten Personals in den städtischen Ordnungsämtern. Konzepte zur Verbesserung der Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind daher zu begrüßen. Dabei wird sich in der Regel eine entsprechende Schwerpunktsetzung im Rahmen der regulären Verwaltungsausbildung anbieten, um kommunales Personal flexibel einsetzbar zu halten.
15. Gesetzgeberische Maßnahmen für einen verstärkten Schutz von Polizei und Rettungskräften vor Übergriffen sind sehr zu begrüßen.

I. Herausforderungen

Die Anforderungen an die Städte verändern sich. Auch in Fragen von Sicherheit und Ordnung entstehen neue Spannungsfelder. Spätestens seit den Vorkommnissen in der Silvesternacht 2015/2016 in Köln und anderen Großstädten und insbesondere seit den Anschlägen von München, Würzburg, Ansbach und Berlin hat das Thema Sicherheit eine neue Dimension erhalten. Die Gefahr eines Terroranschlags, der Opfer in der Bevölkerung fordert, ist Teil der Lebenswirklichkeit auch in Deutschland geworden. Das Entwickeln neuer, umfangreicherer und effektiverer Gegenmaßnahmen seitens der Polizei und der Sicherheitsbehörden ist unausweichlich geworden.

Das Thema Sicherheit und Sicherheitsempfinden ist nicht zuletzt in einen Zusammenhang zu bringen mit der Forderung nach einer erfolgreichen Integration von Flüchtlingen und Zuwanderern. Vor allem in Städten mit anhaltendem Zuwanderungspotential ist der Gefahr von Segregation zu begegnen. Mangelnde Integration und Perspektivlosigkeit sind ein idealer Nährboden für ein Abgleiten von Menschen in Kriminalität und Extremismus.

Tendenzen der Segregation und Ghettobildung sind nicht erst seit der aktuellen Flüchtlingszuwanderung virulent. Insbesondere im Zuge der EU-Osterweiterung haben sich entsprechende Problemlagen in zahlreichen Städten verschärft. In bereits belasteten, sozial-räumlich vernachlässigten Stadtgebieten sammeln sich zunehmend Menschen gleicher Nationalität. Dies begünstigt die Entstehung von „Clan-Strukturen“, die wiederum Ausgangspunkt für negative Entwicklungen sind. Neue Sicherheitsprobleme entstehen aber auch in Gebieten mit negativer demographischer Entwicklung: Immobilienleerstände ebenso wie hohe Arbeitslosigkeit führen zur Schwächung sozialer Nahräume. Die dann auftretenden Sicherheitsprobleme vermindern nicht zuletzt die Standortqualität, was Investoren durchaus abschrecken kann. Letztlich kommt die Gefahr einer Verödung der Innenstädte hinzu, etwa durch einseitige Entwicklungen wie der Ansiedlung von Spielhallen und ähnlicher Betriebe.

Bei öffentlichen Veranstaltungen und Demonstrationen häufen sich zunehmend Übergriffe und Straftaten bis hin zu Angriffen und Bedrohungen gegenüber Einsatzkräften. Auch spielen Vandalismus und stellenweise Verwahrlosung des öffentlichen Raums durch wildes Plakatieren, Farbschmierereien, Schmutz oder auch öffentlich wahrnehmbare Drogenszenen eine größere Rolle. Im Hintergrund wird eine nicht unbedenkliche Erosion von zivilisiertem Verhalten und Rechtstreue spürbar.

Zu Unmut bei Bürgerinnen und Bürgern führt immer wieder der Freizeitlärm von Außengastronomien durch Veranstaltungen und durch spontanes – oft über die sozialen Netzwerke organisiertes – Feiern und Alkoholtrinken im Freien, wobei sich in vielen Städten gleichbleibende Standorte mit ständig wiederkehrenden größeren Menschenansammlungen entwickelt haben.

Diese Entwicklungen sind geeignet, das Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger in den Städten zu beeinträchtigen. Sie verstärken die Erwartung auch an die Städte, sich engagiert für die allgemeine Gefahrenabwehr und für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung einzusetzen. Erklärtes Ziel, darin sind sich die politisch Verantwortlichen mit der Bürgerschaft einig, muss die saubere und sichere Stadt sein, ohne „Angsträume“ oder „No-go-areas“, wobei Frauen besondere Erwartungen an die Sicherheit öffentlicher Räume stellen, da sie allein schon wegen ihres Geschlechts zu Opfern werden können.

II. Handlungsansätze

1. Sauberkeit als Vorstufe von Sicherheit

Der „Broken windows-Theorie“ zufolge, die durch kommunale Erfahrungen in vielen Ländern bestätigt wurde, muss schon den Anfängen von Zerstörung und Unsauberkeit begegnet werden, denn Schmutz, Schmierereien und Vandalismus laden zu weiterer Verwahrlosung ein. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bringt auch Sicherheit. Es ist deshalb für die Städte unverzichtbar, die öffentliche Ordnung als Aufgabe wahrzunehmen, die mit den Bürgerinnen und Bürgern zu kommunizieren ist und deren Erfüllung wesentlich mehr ist als lediglich die Pflege des äußeren Erscheinungsbildes.

Indem sich die Städte für die Gestaltung eines sauberen und freundlichen Lebensumfeldes ihrer Bürgerinnen und Bürger einsetzen, wirken sie zugleich der Entstehung kriminalitätsgeigneter Strukturen 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 wieder erheblich stärker für "bloße" Verschmutzungsdelikte im öffentlichen Raum interessieren.

In diesem Zusammenhang wäre es hilfreich, der zunehmenden Wegwerfmentalität nach Kräften entgegen zu arbeiten. So sollte etwa Verkaufsstellen, die Getränke oder fertige Gerichte zum Mitnehmen abgeben, mehr Verantwortung bei der Säuberung im Umfeld, etwa ein entsprechendes Beseitigungsgebot, auferlegt werden. Auch sollten Bußgelder bei festgestellter „wilder“ Entsorgung oder bei Verunreinigungen verhängt werden.

2. Störungen und Beeinträchtigungen im öffentlichen Raum

Allgemeines

Die Benutzung öffentlicher Straßen, Wege und Plätze erfolgt durch Gemeingebrauch oder im Wege der Sondernutzung. Gemeingebrauch bedeutet die erlaubnisfreie Benutzung der Straßen im Rahmen der Widmung und der Straßenverkehrsvorschriften. Eine Sondernutzung ist gegeben, wenn die Benutzung einer Straße nicht als Gemeingebrauch zu qualifizieren ist. Entscheidend für den Gemeingebrauch ist der Verkehrsbezug und damit zunächst die Benutzung der Straße zur Fortbewegung einschließlich des ruhenden Verkehrs. Eine verkehrsbezogene Nutzung öffentlicher Flächen – insbesondere in Fußgängerzonen – wird außerdem im kommunikativen Verkehr gesehen, als Stätten der kommunikativen Begegnung, der Pflege menschlicher Kontakte und des Informations- und Meinungsaustausches.

Straßenmusik

Straßenmusik unterfällt grundsätzlich der schrankenlos gewährleisteten Kunstfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG). Sie ist jedoch anerkanntermaßen nicht vom kommunikativen Gemeingebrauch erfasst. Mit Blick auf zum Teil gegenläufige Belange anderer Straßennutzer, der Anlieger sowie zum Interessenausgleich zwischen konkurrierenden Musikern kann die Straßenmusik als erlaubnispflichtige Sondernutzung mit örtlichen und zeitlichen Auflagen versehen werden. Üblich sind Eingrenzungen auf bestimmte Standorte mit Wechselverpflichtungen nach Ablauf vorgegebener Zeiten. Gesondert erlaubnispflichtig ist die Benutzung von Verstärkern und Lautsprechern.

Bei der Diskussion über Nutzungskonflikte durch Straßenmusik sind auch mögliche Gesundheitsschäden der Anwohnerinnen und Anwohner zu bedenken. Durch Straßenmusik werden Geräuschpegel erzeugt, denen nicht nur die Passanten, die sich die Musik freiwillig anhören,

ausgesetzt sind. Vielmehr können sich viele Menschen in Geschäften, Büros und Wohnungen oft nicht einer langanhaltenden Geräuschkulisse entziehen, was zu Beeinträchtigungen der Lebensqualität, der Arbeitssituation und letztlich zu Gesundheitsschäden führen kann. Hier gilt es, auf die Einhaltung immissionsschutzrechtlicher Schranken zu achten.

Unzulässiger Lärm

Vor allem in Fußgängerzonen und im Umfeld von Außengastronomien und Freizeitbereichen kommt es häufig zu mutwillig erzeugtem Lärm etwa durch Grölen und Singen in Gruppen. Was den Außenbereich von Gastronomien anlangt, so gilt es, in erster Linie die Betreiber zu verpflichten, die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen und örtliche Auflagen konsequent einzuhalten.

Einen vergleichbaren verhaltensbezogenen Lärm bringen auch Trinkergruppen mit sich. Auch wenn es schwierig ist, diese Gruppen anzusprechen, Platzverweise wirkungsvoll durchzusetzen und die einschlägigen Ordnungswidrigkeiten zu verfolgen, kann man mit einem entsprechenden Personaleinsatz – auch von Sozialarbeitern – sowie einer starken öffentlichen Präsenz der Ordnungskräfte und einer kleinteiligen Überprüfung Erfolge erzielen. Möglicherweise führt dies allerdings zu einer Verlagerung der Aufenthaltsorte, weil der Lebensmittelpunkt solcher Gruppen auf der Straße liegt. Die Städte müssen sich deshalb fragen, in welchem Umfang sie das entsprechende Erscheinungsbild letztlich tolerieren wollen.

Wildplakatierung

Illegal geklebte Plakate verstärken den Eindruck von Unsauberkeit in der Stadt. Straßenrechtlich sind Plakate erlaubnispflichtige Sondernutzungen. Illegal angebrachte Plakate können unter den im jeweiligen Straßenrecht näher bezeichneten Voraussetzungen ohne Beseitigungsverfügung und Androhung von Zwangsmitteln entfernt werden. Neben Sondernutzungsgebühren sind ggf. auch Bußgelder sowohl gegen die Plakatierer als auch gegen die Veranstalter beworbener Ereignisse fällig.

Viele Städte haben in ordnungsbehördlichen Verordnungen das Plakatieren verboten, wenn dies ohne vorherige Zustimmung des Eigentümers erfolgt. Die jeweiligen Örtlichkeiten werden im Rahmen des Geltungsbereiches der Verordnung festgelegt. Das können auch private Grundstücke und ihre baulichen Anlagen sein, wenn sie von der Straße aus einsehbar sind. Zuwiderhandlungen sind Ordnungswidrigkeiten und können mit Geldbuße geahndet werden.

Vandalismus durch Farbsprühen

Seit Jahrzehnten äußert sich öffentlicher Vandalismus auch durch Farbsprühen, Glaskratzen und das Aufbringen gefährlicher Säure. Dies ist Sachbeschädigung. Auch das unbefugte Verändern eines Erscheinungsbildes kann bei einer gewissen Erheblichkeit strafrechtlich geahndet werden. Die Schäden sollten dokumentiert und grundsätzlich so schnell wie möglich beseitigt werden. Dies gilt für kommunale Liegenschaften, sollte aber auch privaten Gebäudebesitzern empfohlen werden.

Es empfiehlt sich als Gegenmaßnahme ein Netzwerk mit verschiedenen Akteuren zu begründen: Auslobung für Täterhinweise, Kontakte mit Fachleuten der Jugendverwaltung, Abfallwirtschaft, Verkehrsbetriebe und Plakatanschlagsunternehmen. Bei ermittelten Jugendlichen und Heranwachsenden sollte ein Täter-Opfer-Ausgleich erwogen werden. Der Täter muss als Sanktion Schäden im öffentlichen Raum beseitigen.

Betteln

Die Erscheinungsformen des Bettelns sind vielfältig: sich Niederlassen mit Kindern, Haustieren, Zirkustieren, Vortäuschen von Gebrechlichkeit, sich in den Weg stellen, Andienen von Blumen, gezieltes körpernahes Ansprechen sowie organisiertes berufsmäßiges Sammeln von Geld. Die unspezifische Bettelei wird von der Rechtsprechung noch als Gemeingebrauch bewertet. Sie gilt als Bestandteil des Straßengeschehens mit einem Kommunikationspotential zwischen Bettler und Passant. Bettelformen mit Rechtsbeeinträchtigungen Dritter fallen aus der straßenrechtlichen Gemeinverträglichkeit heraus und sind überdies eine ordnungsrechtliche Polizeigefahr. Die Einbringung von Kindern in ein Bettelsystem kann jugendhilferechtliche Maßnahmen nach dem SGB VIII nach sich ziehen.

Die Städte und Gemeinden haben begonnen, mit Hilfe von Allgemeinverfügungen und mit Maßnahmen des Polizeigesetzes gegen Bettelformen mit Rechtsbeeinträchtigungen vorzugehen und damit gute Erfolge erzielt. Allerdings bedarf es hierzu eines hohen personellen Einsatzes von Polizei und Stadtordnungsdiensten.

Straßenprostitution

Obwohl die bundesrechtliche Ermächtigung für Sperrgebietsverordnungen der Landesregierungen seit Jahrzehnten mit unterschiedlichen Argumenten in der Kritik steht, wurde sie in der Diskussion um das Prostituiertenschutzgesetz nicht aufgegriffen. Also wird es bei der Straßenprostitution als Erscheinung in erlaubten Quartieren der Großstädte bleiben. Damit bestehen auch die allseits bekannten Probleme fort: Zweckentfremdung der Straße in ihrer Fortbewegungsfunktion unter Missachtung des Straßen- und Straßenverkehrsrechtes, Freier-Suchverkehr, Erzeugung von Lärm, illegale Abfallentsorgung durch Liegenlassen von Müll, Inkaufnahme von Kontrollverlusten bei dieser Prostitutionsform.

Für die im Zuge der Armutsmigration aus Osteuropa zugezogenen Prostituierten sind die Straßen die ersten Anlauforte und Aufstellplätze. Die Überwachung und Ahndung von Verstößen gegen das Sperrgebietsrecht gestaltet sich schwierig. Ein hoher Personaleinsatz und regelmäßige Streifengänge auch von zivilen Einsatzkräften können zu Erfolgen führen. Genaues Beobachten und frühzeitiges Eingreifen bei Auffälligkeiten, wie etwa dem Ansprechen aus dem Auto heraus oder dem wiederholten Herumfahren von Autos, sind geeignete Maßnahmen. Einzelne Städte haben durchaus mit Erfolg den Versuch unternommen, die Straßenprostitution mit verfestigenden Angeboten wie sog. „Verrichtungshöfen“ zu kanalisieren.

Von erheblicher Bedeutung ist die intensive Zusammenarbeit der Ordnungsbehörden mit den Beratungsstellen für die Prostituierten, dem Gesundheitsamt und bestehenden Runden Tischen vor Ort. Die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten leisten hier vielfach gute Koordinierungsarbeit. Ganz wesentlich wird es auf eine intensive Betreuung durch die Sozialbehörden und freie Träger ankommen. Interessant wird für die Zukunft sein, ob und wie sich die mit dem Inkrafttreten des Prostituiertenschutzgesetzes am 01.07.2017 vorgesehenen Maßnahmen (Registrierungspflicht der Prostituierten, Beratung) auf die Straßenprostitution auswirken.

Drogenszene

Drogenszenen treten insbesondere in den Großstädten und Metropolen auf. Es handelt sich um Treffpunkte sowohl der Drogensüchtigen als auch der Drogenhändler, an denen nicht nur Betäubungsmittel konsumiert, sondern auch der Verkauf vereinbart, vermittelt und oft auch vollzogen wird. Dabei sind insbesondere die Anonymität der Städte, ihre Infrastruktur und die überörtliche Verkehrsanbindung wesentliche Ursache, dass sich Süchtige, Vermittler und Kleindealer auch aus dem Umland gerade an solchen Treffpunkten ansiedeln.

Zumal in bestimmten Park- und Grünanlagen, aber etwa auch im Umfeld großer Bahnhöfe oder U-Bahn-Stationen sind Angehörige der Drogenszene anzutreffen. Die Bürgerinnen und Bürger fühlen sich durch das Auftreten von Dealern und Drogenkonsumenten und durch die verunreinigte Umgebung – besonders an Kinderspielflächen – stark belästigt.

Obwohl die Ursachen dieser Probleme nicht ausschließlich auf der örtlichen Ebene zu suchen sind, erwarten die Bürger hierzu Lösungen von den Städten. Grundsätzlich ist der illegale Handel mit und Konsum von Drogen strafbar; die Verfolgung fällt in die Zuständigkeit der Polizei und Staatsanwaltschaft als Strafverfolgungsbehörden. Gleichwohl sind die Städte zur Durchführung von Maßnahmen berechtigt, wenn Angehörige der Drogenszene gegen Ordnungsrecht verstoßen. Die entsprechenden ordnungsbehördlichen Maßnahmen erstrecken sich auf die Feststellung der Personalien, die Erteilung von Platzverweisen sowie die Durchführung von Inhaftierungen. Funde von Betäubungsmitteln im Rahmen dieser Maßnahmen werden bei kleinen Mengen sichergestellt und an die Polizei nebst Strafanzeige abgegeben. Bei größeren Mengen ist die Polizei unmittelbar hinzuzuziehen.

Deshalb ist eine gute und enge Zusammenarbeit zwischen Kommune und Polizei von besonderer Bedeutung. Dabei sind gegenseitige Information, Doppelstreifen vor Ort, aber auch abgestimmte Großaktionen je nach Ausgangssituation hilfreich. Wenn es bei hartnäckigen Szeneentwicklungen notwendig erscheint, sind örtlich genau bestimmte Verbotszonen festzulegen, in denen die Polizei auch Aufenthaltsverbote gegen anwesende Drogenkonsumenten oder potenzielle Drogenhändler aussprechen kann. Unabhängig davon können Streetworker und Straßensozialarbeiter zur Bewältigung der Problematik eingesetzt werden. Drogenkonsum ist eine Herausforderung nicht nur in der repressiven, sondern auch in der angebotsorientierten Arbeit. Veränderte Konsummuster und veränderte Substanzen müssen auch in der Diskussion über Hilfsmaßnahmen für Konsumenten zu neuen Ansätzen und Lösungen führen. Ziel muss es sein, eine Balance zwischen gesundheits- und sozialpolitischen Maßnahmen als Hilfe für die Suchtabhängigen sowie repressiven Maßnahmen gegen den Handel mit illegalen Drogen und zum Schutz der Bürger zu schaffen.

Alkoholkonsum im öffentlichen Raum

Gefordert wird immer wieder ein Alkoholverbot im öffentlichen Raum. Das Trinken von Alkohol auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen sowie in öffentlichen Anlagen ist aber 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 und ähnliche Einrichtungen (was im Sinne des Jugendschutzes rechtlich unbedenklich ist), aber eben nicht im öffentlichen Raum schlechthin.

Seit einigen Jahren ist verstärkt zu beobachten, dass insbesondere jüngere Großstadtbewohner ihre Freizeit in den Abendstunden gerne in Gesellschaft Gleichgesinnter auf bestimmten Plätzen im Freien verbringen. Hier ist ein Einschreiten wegen Lärmbelästigungen oder Störungen der Nachtruhe häufig kaum möglich. Die allesamt zumeist relativ ruhigen Menschen sind bis auf wenige Ausnahmen einzeln betrachtet keine Störerinnen oder Störer im klassischen Sinn des Ordnungsrechts. Die Störung geht regelmäßig nicht von einzelnen Personen oder Gruppen aus, sondern ergibt sich erst aus einer Vielzahl in normaler Gesprächslautstärke geführter Gespräche. Der Staat darf aber grundsätzlich nur einzelne verantwortliche Personen belangen, verbunden mit strengen Anforderungen an die Inanspruchnahme von Nichtstörern.

Gleichwohl wird über die Schaffung neuer Ermächtigungsgrundlagen auf Länderebene nachgedacht, die ein Vorgehen der Städte ermöglichen soll, wenn derartige Störungen von größeren Menschenansammlungen ausgehen. Auch wenn das Modell des „Kollektivstörers“ unserem Rechtssystem fremd ist, erfordern die geänderten Bedingungen in den Städten zumindest einen vertieften Diskurs mit Politik und Gesetzgebung zu diesem Thema. Nach

gegenwärtigem Rechtsstand kann nach den Erfahrungen betroffener Städte nur der Einsatz von aufsuchender Streetwork und von Mediatoren an Brennpunkten, in Abstimmung mit den Ordnungsbehörden, eine geeignete Maßnahme sein, Einfluss auf den Ablauf solcher Szenetreffe zu nehmen und Konflikte mit Anwohnern zu schlichten.

Für den Erlass von Polizeiverordnungen müssen weitere Störungen hinzukommen, die für sich betrachtet einzeln sanktioniert werden können. Sofern nämlich – gegebenenfalls auch alkoholbedingt – konkrete Störungen, wie zum Beispiel lautes Grölen, Pöbeleien, Lärmbelästigungen einschließlich Nachtruhestörungen, Müllablagerungen oder öffentliches Urinieren hinzukommen, können diese Tatbestände nach den einschlägigen Bestimmungen (OWiG, Krw-/AbfG, LImSchG) sanktioniert werden. Bloße „Belästigungen“ im Zusammenhang mit dem Alkoholkonsum überschreiten aber nicht die polizeirechtliche Gefahrenschwelle und rechtfertigen deshalb kein ordnungsrechtliches Einschreiten.

Was „typische Alkoholikeransammlungen“ anbelangt, so ist eine bloße Verdrängung zumeist keine Lösung. In einigen Städten wird erprobt, den Betroffenen Einrichtungen zur Verfügung zu stellen, in denen sie sich aufhalten können, ohne andere zu stören. Der Zweck der hierzu eingerichteten „Trinkräume“ ist es, Trinkergruppen aus Anlagen und von den Straßen zu holen mit anschließender sozialer Betreuung. Als Träger dieser Einrichtungen und Anlagen können Vereine oder separate Träger wie Wohlfahrtsverbände in Betracht kommen.

Punktueller Alkoholverbote im öffentlichen Raum durch Gefahrenabwehrverordnung (bei Vorliegen einer abstrakten Gefahr) oder polizei-/ordnungsrechtliche Allgemeinverfügung (bei Vorliegen einer konkreten Gefahr) sowie durch straßenrechtliche Satzung stehen grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis mit dem Freiheitsrecht der Passanten und Konsumenten (Art. 2 Abs. 1 GG) und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Einzelne Städte haben von diesem Instrument in jüngster Zeit Gebrauch gemacht, bisher durchaus mit Erfolg.

Möglich sind des Weiteren Verbote als Maßnahmen der Gefahrenvorsorge. Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Ab dem Jahre 2011 haben einige Länder wie Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen entsprechende Regelungen geschaffen, um den Gemeinden die Ermächtigung zum Erlass entsprechender Verordnungen zu geben. Die Gefahrenvorsorge muss allerdings auf eine überprüfbare Prognose gestützt werden. So müssen tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, wonach auf bestimmten öffentlichen Flächen aufgrund übermäßigen Alkoholkonsums regelmäßig Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder Straftaten begangen werden. Somit unterliegt die Umsetzung ähnlicher Restriktionen wie Überlegungen zu generellen Alkoholverboten im öffentlichen Raum. Die Neuregelungen in den genannten Ländern können grundsätzlich auch für andere Länder in Betracht kommen.

Was das besondere Problem des Alkoholmissbrauchs durch Jugendliche anlangt, so können Alkoholtestkäufe durch Jugendliche, wie sie Niedersachsen und Bremen durchgeführt haben, bei sorgfältiger Auswahl und Begleitung der jugendlichen Testkäufer ein geeignetes ordnungsbehördliches Instrument sein, den klaren Regeln des Jugendschutzes im gewerblichen Einzelhandel Geltung zu verschaffen. Städte, die Testkäufe durchführen, stellen eine Verstoßquote von 50 Prozent und mehr fest. Bußgelder – überwiegend gegen das handelnde Verkaufspersonal – können bis auf 600 Euro ansteigen. Mit dem Mittel der Testkäufe kann dem Alkoholmissbrauch durch Jugendliche neben gezielten erzieherischen Maßnahmen (Schule, Elternhaus) und betreuerischen Maßnahmen (Gesundheitsberatung und -fürsorge) durch ordnungsrechtliche Maßnahmen entgegen gewirkt werden.

Der Verkauf alkoholischer Getränke zur Nachtzeit und der dadurch geförderte exzessive Konsum dieser Getränke in der Öffentlichkeit ist in erheblichem Maße mit ursächlich für Ordnungsstörungen und Straftaten in den entsprechenden örtlichen Bereichen. Einschränkungen der Alkoholverkaufszeiten könnten zu einer Verringerung des Alkoholkonsums und der damit verbundenen Probleme führen, da nach aller Erfahrung bei

ausbleibendem „Nachschub“ kein größerer Beschaffungsaufwand betrieben, sondern der Konsum eher beendet wird. Die vom übermäßigen Konsum alkoholischer Getränke ausgehenden Gefahren könnten demnach verringert werden, wenn der Zugang zu diesen Getränken stärker limitiert wäre.

Die Möglichkeit einer zeitlich und örtlich begrenzten nächtlichen Sperrzeitverlängerung oder eines Alkoholverkaufsverbots wären folglich geeignete Maßnahmen, die Gefahrenabwehr zu fördern und wirksame Eingriffsmöglichkeiten für Kommunen gegen das Alkoholtrinken im öffentlichen Raum zu bieten. Derartige Gesetzesinitiativen wurden von den Ländern bisher abgelehnt. Lediglich in Baden-Württemberg gibt es seit 2010 ein Verkaufsverbot von Alkohol nach 22:00 Uhr, das allerdings geändert werden soll.

Verhinderung von Angsträumen

Frauen haben vielfach ein subjektiv empfunden höheres Sicherheitsbedürfnis als Männer, es muss daher besonders im Blick gehalten werden. Die Vorkommnisse in der Silvesternacht 2015/2016 in Köln und anderen Städten mit massiven Übergriffen durch große Gruppen von mehrheitlich ausländischen Männern haben zu zusätzlicher Verunsicherung und Verlust des Sicherheitsgefühls geführt, insbesondere bei der Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen mit großen Menschenansammlungen.

Die Verhinderung von Angsträumen ist ein erster präventiver Schritt, den öffentlichen Raum angstfrei nutzbar zu machen, so dass Teile der Stadt nicht gemieden werden müssen, öffentliche Verkehrsmittel auch zu später Stunde ohne Sicherheitsbedenken und Angst genutzt werden können. Stadtplanerische Maßnahmen, wie bessere Beleuchtung von dunklen Ecken und Plätzen wie beispielsweise Fußgängertunnel tragen dazu bei, das Sicherheitsgefühl zu verbessern. Der öffentliche Raum muss baulich so gestaltet werden, dass sich dort alle wohlfühlen und sicher bewegen können. Die Präsenz und Sichtbarkeit ansprechbarer und professioneller Beratungs-, Polizei- und/oder Ordnungskräfte in besonders unsicheren Bereichen, wie in Bahnhofsnähe oder bei Veranstaltungen können das Sicherheitsempfinden erhöhen. Dies kann auch dazu beitragen, dass ein konsequentes Einschreiten gegen Übergriffe oder Gewalttaten unmittelbarer erfolgen kann.

Missbrauch der Versammlungsfreiheit

Versammlungen unter freiem Himmel im Sinne des Art. 8 GG sind nur anmeldepflichtig und bedürfen keiner Genehmigung. Bei Vorliegen der versammlungsrechtlichen Voraussetzungen führt im Bedarfsfall die Versammlungsbehörde ein Kooperationsgespräch durch und erlässt eine Auflagenverfügung. Die administrative Abwicklung des Verfahrens sowie der spätere Schutz der Versammlung können aufwändig sein. Inhaltliche Mitsprachemöglichkeiten hat die zur Neutralität verpflichtete Versammlungsbehörde nicht. Auch wenn aufgrund des Verfassungsrangs der Versammlungsfreiheit und der Rechtsprechung des BVerfG die Versammlungsbehörde entgegen der Erwartungshaltung von Politik und Bevölkerung nur einen geringen Spielraum für beschränkende Auflagen hat, kann sie in Kooperationsgesprächen mit Veranstaltern und Polizei und mit Hilfe von Erfahrungen aus vergangenen Versammlungen und der Entwicklung von Prognosen die Spielräume für beschränkende Auflagen ständig nutzen.

So kann zum Beispiel dann Einfluss auf den Kundgebungsort und die Streckenführung genommen werden, wenn eine Verkehrsbehinderung gerade zum Ziel und Zweck einer öffentlichen Aktion gemacht wird, diese damit einen unfriedlichen Charakter gewinnt und entsprechend nicht mehr der Garantie des Art. 8 Abs. 1 GG unterfällt. Auch kann die Nutzung einer Fahrbahn für eine Versammlung dann nicht mehr verhältnismäßig sein, wenn es sich um eine der am stärksten belasteten Hauptausfallstraßen handelt und durch die Sperrung der gesamte Innenstadtverkehr betroffen wäre, mit der Folge eines flächenhaften Verkehrsstaus.

Im Einzelfall sind Einschränkungen der Gewerbefreiheit durch Versammlungen dann nicht mehr zu dulden, wenn der Versammlungszweck gerade auf die Unterbindung oder Störung der Gewerbeausübung abzielt. Bei Kundgebungen in unmittelbarer Nähe eines Gebetshauses ist ein strengerer Maßstab anzulegen, weil hierdurch das Recht auf ungestörte Religionsausübung stark beeinträchtigt sein kann.

Sogenannte Dauerdemonstrationen, die regelmäßig stattfinden, stellen eine weitere Herausforderung für die Städte dar, weil Verkehrsteilnehmer und Gewerbetreibende besonders betroffen sind. Umsatzeinbußen der Gewerbetreibenden können zur Gefährdung ihrer Existenz führen. Hierzu hat der VGH München mit Beschluss vom 17.10.2016 entschieden, dass örtliche Beschränkungen der Versammlungsfreiheit im Einzelfall hinzunehmen sind, wenn es anderenfalls auch in Zukunft zu massiven Beeinträchtigungen von Rechtsgütern Dritter kommen wird.

Insbesondere der Umgang mit Versammlungen extremistischer Organisationen stellt die Städte vor große Herausforderungen. Die Versammlungsfreiheit ist unbestritten ein hohes Gut in der Demokratie. Eine freiheitlich-demokratische Gesellschaft muss sich auch mit Mindermeinungen auseinandersetzen. Allerdings ist die Versammlungsfreiheit nicht grenzenlos gewährleistet. Anschauungen, die unsere im Grundgesetz verankerten Werte grob missachten, muss entschieden entgegengetreten werden. Das gilt insbesondere für rechtsextremistische Versammlungen, in denen die Teilnehmer und Teilnehmerinnen vielfach in provozierender und einschüchternder Art für rassistisches, antisemitisches und ausländerfeindliches Gedankengut eintreten und die Würde der Opfer des Nationalsozialismus.

Der bayerische Gesetzgeber hat den Versuch unternommen, mit Erlass des Bayerischen Versammlungsgesetzes die Beschränkungsmöglichkeiten gegenüber rechtsextremistischen Versammlungen an historisch im Hinblick auf die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft besonders sensiblen Tagen und Orten sowie gegenüber unerträglichen, vor allem die Würde der Opfer des nationalsozialistischen Terrorregimes verletzenden Meinungsäußerungen zu verbessern. Allerdings hat sich im Laufe der Jahre gezeigt, dass dieses Vorhaben des bayerischen Gesetzgebers überwiegend nicht verwirklicht werden konnte. In den weit überwiegenden Fällen hat die bayerische Rechtsprechung zu Lasten der bayerischen Behörden entschieden, die solchen Versammlungen mit Verfügungen auf der Grundlage des Bayerischen Versammlungsgesetzes begegnen wollten. So ist der Versuch einer Verlegung bestimmter Versammlungen innerhalb der Städte oder die Verlegung von Versammlungsrouten bisher gerichtlich erfolglos geblieben.

3. Videoüberwachung

Die Anschläge der jüngsten Zeit, aber auch massenhafte Übergriffe auf Frauen bei öffentlichen Veranstaltungen haben zu großer Verunsicherung in der Bevölkerung geführt und in der Öffentlichkeit den Ruf nach dem Einsatz aller Mittel, die derartige Verbrechen verhindern können oder zumindest die Strafverfolgung erleichtern können, wach werden lassen. Vor diesem Hintergrund wird insbesondere auch eine Ausweitung von Videoüberwachung gefordert. Eine mit Augenmaß betriebene Ausweitung der Videoüberwachung erscheint geeignet, zumindest das subjektive Sicherheitsgefühl der Menschen in den Städten zu erhöhen. Insgesamt ist die Akzeptanz von Videoüberwachung in der Bevölkerung und in der Politik im Lichte der einschlägigen Vorkommnisse gestiegen.

Zu unterscheiden ist die Videoüberwachung zur Sicherung von (privaten oder öffentlichen) Gebäuden oder baulichen Anlagen und die Videoüberwachung zur Verkehrssicherung von der offenen staatlichen Videoüberwachung zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Straftaten. Als Maßnahme der Gefahrenabwehr dient sie dazu, die Begehung von Straftaten zu verhindern. Als Maßnahme der Strafverfolgung können bei Vorliegen einer Straftat und

Aufzeichnung des Geschehenen Beweismittel für die Strafverfolgung gesichert werden. Die jeweilige Zuordnung ist entscheidend für die Bestimmung der behördlichen Zuständigkeiten.

Videoüberwachung zur Verhütung von Straftaten (Gefahrenabwehr) obliegt nach den Polizeigesetzen der Länder in der Regel der Polizei an einzelnen öffentlich zugänglichen Orten, an denen wiederholt Straftaten begangen wurden oder deren Beschaffenheit die Begehung von Straftaten begünstigt. Die Polizei kann mittels Bildübertragung beobachten und die übertragenen Bilder aufzeichnen, solange Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an diesem Ort weitere Straftaten begangen werden (sogenannte Kriminalitätsschwerpunkte).

Zu berücksichtigen ist bei der offenen Videoüberwachung, dass die Grundrechte der sich im Bereich der Kameras aufhaltenden Personen, insbesondere das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen ist. Die Videoüberwachung erzeugt – durchaus gewollt – einen Überwachungsdruck, so dass auch der unbescholtene Bürger mit Blick auf die Überwachung sein eigentlich erlaubtes Verhalten ggf. ändert oder anpasst, sich jedenfalls „beobachtet“ fühlt.

Vor diesem Hintergrund hat die Rechtsprechung Grundsätze entwickelt, denen die entsprechenden Gesetze genügen müssen: So ist mit Blick auf die Beschreibung der zu überwachenden Örtlichkeiten das Gebot der Normenklarheit und Bestimmtheit strikt einzuhalten. Außerdem bedürfen die Normen einer besonderen Rechtfertigung und sind in spezifischer Weise am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen. An die Annahme eines sogenannten Kriminalitätsschwerpunktes sind daher strenge Anforderungen zu stellen (nachgewiesene höhere Kriminalitätsbelastung als an anderen Orten in derselben Stadt, begründete Annahme weiterer Straftaten). Diese Tatbestandsmerkmale und Verhältnismäßigkeitskriterien bedingen eine restriktive Handhabung der offenen Videoüberwachung.

Eine gelegentlich geforderte Zuständigkeit der kommunalen Ordnungsbehörden für die Videoüberwachung entsprechender Örtlichkeiten hätte letztlich denselben Kriterien und Vorgaben zu genügen, wie sie die Polizei zu berücksichtigen hat. Für einen umfassenderen Einsatz von Videotechnik in der Öffentlichkeit wäre damit nicht viel gewonnen. Im Gegenteil wäre davon auszugehen, dass sich die Polizei aus der entsprechenden Überwachungstätigkeiten zurückzieht und auf die Kommunen lediglich eine hohe Kostenbelastung zukäme, da der Einsatz von Videotechnik zur Gefahrenabwehr stets die personalintensive Überwachung am Bildschirm und damit auch vor Ort voraussetzt.

Auf der anderen Seite besteht durchaus der Eindruck, dass die begrenzte Ausweisung von Kriminalitätsschwerpunkten auch mit der personellen Unterbesetzung der Polizeien bei Bund und Ländern zu tun hat und es in vielen Fällen durchaus Indizien geben mag, die eine Ausweitung der Überwachung begründen können. Es wäre daher wünschenswert, wenn den Städten bei der Bestimmung der Videostandorte zumindest ein gesetzlich normiertes Mitspracherecht gegenüber der Polizei eingeräumt und insoweit eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Behörden erfolgen würde.

Eine Veränderung der Videoüberwachungssituation in der Öffentlichkeit ist im Übrigen von dem Videoüberwachungsverbesserungsgesetz des Bundes zu erwarten, das sich an die Betreiber öffentlich zugänglicher Einrichtungen und Veranstaltungen richtet. Das Gesetz wird den Einsatz von Videoüberwachungstechnik im gesamten Verkehrsbereich sowie in öffentlich zugänglichen Sport- und Vergnügungsstätten, Einkaufszentren aber auch bei öffentlichen Veranstaltungen aller Art erheblich erleichtern. Mit dem Gesetz wird das Bundesdatenschutzgesetz dahin geändert, dass der Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit sich in diesen Einrichtungen oder auf diesen Veranstaltungen aufhaltender Personen als besonders wichtiges Interesse gilt, was die gesetzliche Abwägung zwischen Persönlichkeitsrechten und Sicherheitsaspekten eindeutig zugunsten letzterer verändert. Es bleibt abzuwarten, ob auch die Landesdatenschutzgesetze entsprechend angepasst werden.

Der Einsatz dieser Technik kann auch zur Auflage gemacht werden bei der Genehmigung insbesondere von Großveranstaltungen.

4. Gewaltbereitschaft und Bedrohung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Amts- und Mandatsträgern

Gewaltsame Auseinandersetzungen sind eine zunehmende Begleiterscheinung von Großveranstaltungen wie Fußballspielen oder von Demonstrationen, gehören aber mehr und mehr auch zum Alltag gerade in Großstädten. Die Verhinderung und Ahndung von Gewalttaten aller Art ist in erster Linie Aufgabe der Polizei und der Staatsanwaltschaften. Die polizeiliche Abwehr von Gewalttaten kann aber durch ordnungsrechtliche Allgemeinverfügungen oder sonstige Maßnahmen unterstützt werden. 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). Gewalttäter können von potentiellen Konflikträumen durch Meldeauflagen oder Betretungsverbote ferngehalten werden, es können Glas- und Dosenverbote sowie Alkoholverbote erlassen werden und es kann die präventive Sicherstellung von Schlag- und Wurfgegenständen erfolgen. Bei gefahrgeneigten Einsätzen kann auch die Verwendung von Körperkameras einen Beitrag zur Prävention leisten, soweit es die landesgesetzlichen Vorgaben zulassen.

Erhöhte Sicherheitsanforderungen für diese Großveranstaltungen führen auch zu deutlich höheren Kostenbelastungen der Beteiligten. Der bezahlte Fußball muss seiner Verantwortung für die Fans durch den Einsatz qualifizierten Ordnungspersonals und eines stärkeren Engagements in der Fan-Arbeit gerecht werden.

Sorge bereitet, dass auch die eingesetzten Polizeibeamten, Feuerwehrleute, Rettungskräfte und Ordnungsbedienstete zunehmend Opfer von Angriffen und Bedrohungen werden. Vor diesem Hintergrund ist das Gesetz des Bundes für einen verstärkten Schutz von Vollstreckungsbeamten und Rettungskräften ausdrücklich zu begrüßen. Damit sollen Angriffe auf Polizisten und Rettungskräfte härter bestraft werden. Ein neuer Straftatbestand sieht für Übergriffe auch bei einfachen Diensthandlungen wie Streifenfahrten oder Unfallaufnahmen Haftstrafen von bis zu fünf Jahren vor. Bisher droht Angreifern dies nur bei Vollstreckungshandlungen wie Festnahmen. Außerdem wird der Katalog des besonders schweren Falles des Widerstandes gegen Vollstreckungsbeamte erweitert.

Neben der zunehmenden Gewaltbereitschaft gegenüber Einsatzkräften sind auch vermehrt Angriffe und Bedrohungen gegenüber anderen Verwaltungsbediensteten zu verzeichnen. In Jobcentern, Ausländerbehörden, Ordnungsämtern oder Sozial- und Jugendämtern sind derartige Fälle immer häufiger festzustellen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden beleidigt, bedroht und eingeschüchtert oder auch tätlich angegriffen. Auch kommunale Amtsträger, Rats- und Ausschussmitglieder ebenso wie Bürgermeister, sehen sich solchen Bedrohungen und Angriffen ausgesetzt. Einem Bericht des Bundeskriminalamts (BKA) zufolge hat es allein im ersten Halbjahr 2016 über 200 einschlägige Straftaten gegenüber Amts- und Mandatsträgern gegeben – die meisten auf kommunaler Ebene.

Derartige Straftaten, die dem gesellschaftlichen Zusammenhalt und dem Gemeinwohl schaden, weisen gegenüber sonstigen Gewalttaten einen erhöhten Unrechtsgehalt auf. Straftaten gegen Personen, die für die Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens essentielle Aufgaben wahrnehmen, dürfen nicht geduldet werden. Daher ist der seinerzeitige Vorstoß des Landes Nordrhein-Westfalen für eine Gesetzesinitiative zu begrüßen, mit der eine gegenüber dem Gemeinwohl feindliche oder gleichgültige Haltung als besonderer Umstand der Strafzumessung stärker hervorgehoben werden soll.

Im Übrigen muss Angriffen auf kommunale Bedienstete in exponierten Ämtern und Einrichtungen mit organisatorischen und baulichen Maßnahmen entgegen gewirkt werden – häufig auch mit dem Einsatz privater Sicherheitsdienste. Nicht nur körperliche Angriffe, auch Bedrohungen und Beleidigungen führen zu erheblichen seelischen und psychischen Belastungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Konsequenz eines deutlich erhöhten Krankenstandes. Die aus der umfassenden Fürsorgepflicht des öffentlichen Arbeitgebers resultierenden Gegenmaßnahmen können im Einzelfall durchaus aufwändig sein und beträchtliche zusätzliche Kosten auslösen.

5. Begleiterscheinungen der Zuwanderung

Die Zuwanderung der vergangenen Jahre hat bedauerlicherweise auch Problemlagen, zumal in bereits sozialräumlich belasteten Stadtgebieten weiter verschärft. Dies gilt auch und besonders für die Zuwanderung aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union, namentlich aus Südosteuropa

Die hiervon am stärksten betroffenen Städte haben sich wiederholt an Bund und Länder mit der Bitte um Unterstützung gewandt und diese auch schrittweise erhalten. Dabei geht es um verbesserte Möglichkeiten des Zugriffs auf Schrottimmobilien, in denen oft unerträgliche Zustände herrschen, um die gezielte Bekämpfung krimineller Strukturen des Sozialleistungsmissbrauchs durch Schwerpunktaktionen und eine verbesserte Zusammenarbeit der beteiligten Behörden, um Maßnahmen gegen Scheinselbständigkeit und vieles andere mehr. Nicht zuletzt bedarf es der finanziellen Unterstützung besonders betroffener Städte über geeignete Programme und Projekte.

Die Abwehr negativer Auswirkungen der Zuwanderung auf Sicherheit und Ordnung muss auch mit Blick auf die große Zahl der seit 2015 zu uns gekommenen Flüchtlinge und Asylbewerber Bestandteil der allgemeinen Integrationsanstrengungen in unseren Städten sein. Dies beginnt mit der Auswahl geeigneter Strategien und Instrumente der sozialräumlichen Integration von Zuwanderern mit dem Schwerpunkt auf Nutzungsmischung und soziale Vielfalt in den Stadtquartieren. Wohnsitzauflagen können in diesem Zusammenhang ein geeignetes Instrument der Steuerung sein, das leider nur von wenigen Bundesländern genutzt wird. Es reicht bis zu einer intensiven Vermittlung unserer Rechts- und Werteordnung im Rahmen von Integrationskursen, an deren Geltung auch im Alltag unserer Städte kein Zweifel bleiben sollte.

6. Anschläge und terroristische Bedrohung

Terrorismusbekämpfung und die Verhinderung von Anschlägen und Gewalttaten sind Aufgabe der Polizeien in Bund und Ländern und anderer staatlicher Organe, die dazu angemessen ausgestattet und ggf. personell verstärkt werden müssen. Auch die Steuerung der Akteure in Gefährdungslagen und bei Anschlägen ist grundsätzlich Sache der Polizei. In polizeilichen Großlagen bedarf es allerdings der optimalen Abstimmung aller beteiligten Akteure. Dazu gehören neben Polizei, Staatsanwaltschaften, Rettungskräften und Sicherheitsdiensten auch kommunale Einrichtungen, wie Feuerwehren, Ordnungsdienste, Verkehrsbetriebe, auch soziale Dienste.

Auch wenn die Kommunen keine eigenen und originären Zuständigkeiten im Rahmen der Terrorbekämpfung haben, so entstehen doch durch die aktuelle Gefährdungslage innerhalb Deutschlands und Europas neue Herausforderungen auch für die Städte und Gemeinden. So müssen beispielsweise Sicherheitskonzepte für Großveranstaltungen neu bewertet und ggf. angepasst werden (zum Beispiel Einlasskontrollen, Absperrungen). Die erforderlichen Sicherungsmaßnahmen können sehr aufwändig sein. Bund und Länder sind in der Pflicht, hier für die erforderliche Kostenerstattung zu sorgen.

Im Bereich des Katastrophenschutzes sind Einsatzkonzepte zu überarbeiten, ist die Ausrüstung auf Eignung zu überprüfen und sind Übungen aller beteiligten Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) mit dem Schwerpunkt der Interaktion durchzuführen. Auch kommunale Verkehrsbetriebe und Versorgungseinrichtungen sind betroffen und einzubeziehen. Die Zugänglichmachung von BOS-Funk für kommunale Ordnungsbehörden wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich gefordert, um die Zusammenarbeit mit BOS-Behörden zu optimieren.

Im Hinblick auf einzelne sogenannte Gefährder ist ein strukturierter Informationsaustausch der Kommunen (insbes. Ausländerbehörden) mit den staatlichen Sicherheitsbehörden (Polizei, Landeskriminalämter, Verfassungsschutz) erforderlich, um ggf. ausländerrechtliche oder sicherheitsrechtliche Einzelmaßnahmen vornehmen zu können. Zumal im Zusammenhang mit der Salafismusprävention ist die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene in Präventionsnetzwerken zwischen Polizei, Schulen und kommunaler Jugend- und Sozialarbeit zu verstärken. Hier besteht eine entscheidende Schnittstelle zwischen Prävention und Sicherheit.

7. Großschadensereignisse

Eine große Herausforderung stellen immer wieder besondere Ereignisse dar, welche entweder Auswirkungen auf große Teile der Bevölkerung haben können oder eine erhöhte Gefährdungslage darstellen. Dies können neben Naturereignissen wie extremen Wetterlagen oder Hochwasser, Großschadensereignisse sein wie Großbrände, Gebäudeeinstürze, Explosionen, Kampfmittelfunde, Beeinträchtigungen der kritischen Infrastruktur etc. Das Gleiche gilt aber auch für geplante Großveranstaltungen wie Volksfeste, Musik- oder Sportevents, Karnevalsumzüge, Versammlungen etc., die Ausdruck von Lebensfreude sind und bleiben müssen, denen zugleich aber auch ein großes Schadenspotential innewohnen kann.

Aufgrund des hohen Gefährdungspotentials sind die Kommunen gehalten, Vorsorge zu treffen. Die Implementierung eines professionellen Risikomanagements, wie es in der Wirtschaft üblich ist, ist in Anbetracht der ständig steigenden Herausforderungen unumgänglich. Neben dem Aufstellen von Notfallplänen und der Schaffung der notwendigen Organisationsstrukturen geht es darum, zusammen mit anderen Sicherheitspartnern dafür Sorge zu tragen, dass sowohl ausreichend Personal, welches auch über die erforderliche fachliche Qualifikation verfügt, als auch die notwendige Technik vorgehalten werden, um solche Lagen adäquat bewältigen zu können.

8. Risiken der Digitalisierung

Die zunehmende Digitalisierung sämtlicher Lebensbereiche, einhergehend mit der Etablierung von E-Government-Angeboten, des Internethandels und der Vernetzung von Alltagsgegenständen im Sinne des Internets der Dinge, entfaltet mehr und mehr Auswirkungen auf urbane Raumstrukturen und verändert Verhaltensweisen sowie Gewohnheiten der Bürgerschaft. Es ist zutreffen, davon auszugehen, dass Städte (aber auch der suburbane und ländliche Raum) zukünftig ergänzt um eine weitere Raumkategorie – den digitalen Raum – betrachtet (und verwaltet/gestaltet) werden müssen.

Dies betrifft einerseits Fragen des Einsatzes von digitalen Services und Methoden im Katastrophenschutz, der Gefahrenabwehr, der Verbrechensprävention und -verfolgung (und der daraus resultierenden Datenschutzthemen), die in diesem Positionspapier an verschiedener Stelle behandelt werden. Andererseits führt es aber auch dazu, dass das übergeordnete Thema der Cybersicherheit, des Schutzes von Persönlichkeitsrechten und Personendaten sowie der Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten im Internet zukünftig in

Bezug auf ihre Bürgerschaft nicht zuletzt auch die Städte beschäftigen wird. Hinzu kommt der Schutz kommunaler Einrichtungen, Systeme und Rechenzentren vor Cyberangriffen.

Dies wird vom Deutschen Städtetag nicht nur erkannt und benannt, sondern es wird festgestellt, dass digitale Aspekte von Sicherheit und Ordnung künftig besonderer Aufmerksamkeit und Bearbeitung bedürfen.

III. Organisatorische Strukturen und Zusammenarbeit

1. Kommunale Ordnungsdienste

Einrichtung kommunaler Ordnungsdienste

Kommunale Ordnungsbehörden haben – wie die Polizeien der Länder – die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Auch wenn die Befugnisse in den Ländern unterschiedlich geregelt sind, so ist ihnen dennoch gemein, dass die Ordnungsbehörden in den weniger eilbedürftigen Angelegenheiten zuständig sind, die Polizei dagegen vornehmlich für die Gefahrenabwehr in Eilfällen sowie die Verhütung und vorbeugende Bekämpfung von Straftaten. So ist beispielsweise die kommunale Ordnungsbehörde für den ruhenden Verkehr, die Polizei für den fließenden Verkehr zuständig. Bei Ruhestörungen in der Nacht schreitet in der Regel die Polizei ein, nicht aber die Ordnungsbehörde, wenn dies außerhalb der Dienstzeiten stattfindet.

Länderübergreifend ist festzustellen, dass die öffentliche Präsenz der Polizei immer mehr schwindet, selbst anlassunabhängige Streifenfahrten vielerorts nicht mehr stattfinden und die Polizei bei Ordnungswidrigkeiten und sogar bei sog. Kleinkriminalität immer seltener einschreitet. 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 in aller Regel nicht mehr.

Das kann bei dem Bürger den Eindruck hervorrufen, dass der Staat seine elementaren Aufgaben nicht mehr zureichend wahrnimmt und führt zu Verunsicherungen, die in Forderungen der Bürgerinnen und Bürger auch gegenüber der Kommunalpolitik nach mehr Sicherheit und Ordnung vor Ort münden. Verständlicherweise wünschen sich die Bürger vor allem einen direkten Ansprechpartner vor Ort, der sich ihrer Anliegen annimmt.

Daher sind in den letzten Jahren immer mehr Städte dazu übergegangen, auf freiwilliger Basis kommunale Ordnungsdienste einzurichten oder, soweit bereits vorhanden, weiter aufzustocken und zu qualifizieren. Damit reagieren vor allem die größeren Städten auf die beschriebenen zunehmenden Probleme der Sicherheit und Ordnung im urbanen Umfeld, aber auch auf die Beeinträchtigung des subjektiven Sicherheitsgefühls der Bürgerinnen und Bürger, die in der Regel nicht auf unmittelbare Bedrohungen, sondern auf einschlägige Berichte in den Medien oder auf das äußere Erscheinungsbild von Örtlichkeiten („Angsträume“) zurückzuführen ist.

Aufgabenübernahme im Bereich Sicherheit und Ordnung

Die kommunalen Ordnungsdienste übernehmen in zahlreichen größeren Städten Aufgaben im Rahmen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die bislang die Polizeien der Länder wahrgenommen haben. Dies betrifft den überwiegenden Teil der Ordnungswidrigkeiten, wie zum Beispiel Ruhestörungen oder Belästigungen der Allgemeinheit, aber auch die Gefahrenabwehr. Insofern stellen kommunale Ordnungsdienste einen wichtigen Baustein im Gefüge der Sicherheitsarchitektur dar.

Dies darf allerdings nicht dazu führen, dass Landesaufgaben immer mehr auf die Kommunen verlagert werden. Es muss nachhaltig darauf hingewirkt werden, dass die Polizei auch weiterhin für die Sicherheit und Ordnung sowie die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zuständig bleibt und unmittelbar und sichtbar einschreitet.

Die Städte sind bestrebt, durch mehr Präsenz kommunaler Ordnungsdienste auf der Straße die Sicherheit in der Bevölkerung zu stärken. Dies hat vielerorts zu positiven Entwicklungen geführt, deren Folgen für jeden im Stadtgebiet sichtbar und erlebbar sind. Sie werden von den Bürgerinnen und Bürgern deutlich wahrgenommen und positiv bewertet.

Hierzu gehören zum einen präventive Tätigkeiten wie Gespräche und Aufklärungsarbeit an Schulen und Kitas, Informationsstände auf Veranstaltungen und Öffentlichkeitskampagnen. Zum anderen müssen kommunale Ordnungsdienste, wenn sie eingerichtet oder betrieben werden, dem Anspruch, für Sicherheit und Ordnung zu sorgen, auch gerecht werden. Nur ein entsprechend ausgebildeter und ausgestatteter Partner wird die notwendige Akzeptanz sowohl bei den Sicherheitsbehörden als auch den Bürgerinnen und Bürgern finden.

Qualifizierung von kommunalen Ordnungsdiensten

Da der Ausbau kommunaler Ordnungsdienste oftmals mit erheblichem Aufwand für eine Kommune verbunden ist, sind damit auch entsprechend hohe Erwartungen verknüpft. Kommunale Ordnungsdienste nehmen vielfältige Aufgaben wahr, die sich nicht darin erschöpfen, in der Öffentlichkeit Präsenz zu zeigen, sie können aber auch nicht „Mädchen für alles“ sein. Wenn ein kommunaler Ordnungsdienst seinen Zweck erfüllen soll, muss dessen Einrichtung oder Ausbau auch konsequent umgesetzt werden. Es muss konkrete Aufgabenstellungen geben, die rechtlich abgesichert sind. Auch bezüglich der Rollenverteilung zwischen Vollzugspolizei und kommunalem Ordnungsdienst muss es klare Absprachen geben.

Die Ausbildung bzw. Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Ordnungsdienst muss an der Aufgabenwahrnehmung in der jeweiligen Kommune orientiert und zielgerichtet sein, da die Bürgerinnen und Bürger einen Anspruch auf kompetentes Agieren und Reagieren haben. In diesem Zusammenhang wird zurzeit das Modell eines bundesweiten neuen Ausbildungsberufes für den kommunalen Ordnungsdienst nach dem Berufsbildungsgesetz mit einer Ausbildungsdauer von drei Jahren diskutiert. Ziel soll es sein, die Absolventen deutschlandweit in den Städten und Gemeinden sowohl im Innen- als auch im Außendienst in den Ordnungsämtern einsetzen zu können.

Diesen Überlegungen ist aus städtischer Sicht eher kritisch zu begegnen. Schon zum polizeinahen ordnungsbehördlichen Einsatz von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kommunalen Ordnungsämter gibt es in den Ländern unterschiedliche Modelle und Befugnisse. Damit verbunden stellt sich vor allem die Frage, inwieweit sich einzelne Aufgaben kommunaler Ordnungsdienste mit denjenigen des Polizeivollzugsdienstes überschneiden. Die Schaffung eines neuen Ausbildungsberufes „Kommunaler Ordnungsdienst“ birgt die Gefahr, dass am Ende immer mehr polizeiliche Aufgaben auf die Städte verlagert werden. Dies ist abzulehnen.

Sinnvoll wäre es vielmehr, wenn länderbezogen eine Schwerpunktausbildung als freiwilliger Bestandteil der Verwaltungsausbildung in Betracht gezogen würde, so wie es aktuell in Nordrhein-Westfalen diskutiert wird. Der Vorteil gegenüber einer verpflichtenden Spezialausbildung liegt insbesondere in der größeren Flexibilität beim Einsatz des Personals auch in anderen Verwaltungsbereichen. Gerade kleinere Städte und Gemeinden könnten auf diese Weise über Weiterbildungsangebote bzw. Fortbildungen in Anknüpfung an bestehende Ausbildungsgänge Personal entsprechend ihres Bedarfes schulen. Voraussetzung dafür ist, dass die Studieninstitute für kommunale Verwaltung ein entsprechendes Angebot vorhalten.

2. Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften / Kriminalpräventive Maßnahmen

Kommt es zu Beeinträchtigungen von Sicherheit und Ordnung in den Innenstädten, so ist dies in aller Regel auf die dargestellten zunehmenden Sicherheitsprobleme im urbanen Umfeld zurückzuführen und hat häufig komplexe Ursachen und Wirkungen. Eine Lösung der Probleme kann dabei nicht eindimensional einem einzelnen Bereich oder einer einzelnen Behörde abverlangt werden, sondern dem muss ein gemeinsam abgestimmtes lokales Handlungskonzept möglichst aller Beteiligten zugrunde gelegt werden. In diesem Bewusstsein sehen insbesondere die größeren Städte verstärkt die Notwendigkeit, ein 'Sicherheitsnetzwerk' aufzubauen, das eine enge Zusammenarbeit staatlicher und kommunaler Stellen, die intensive Mitwirkung der Justiz und die Einbindung engagierter Bürgerinnen und Bürger zum Ziel hat. Bürgerwehren und vergleichbare Konzepte sind allerdings eindeutig abzulehnen.

Wirksame Sicherheitsmaßnahmen setzen voraus, dass die unterschiedlichen Behörden, Institutionen und Einrichtungen mit ihren speziellen Kompetenzen aufeinander abgestimmt agieren und ihre Tätigkeiten koordinieren. Dies ist das entscheidende Fundament zum Aufbau oder zur Weiterentwicklung von Sicherheits- oder Ordnungspartnerschaften bzw. partnerschaftlich vernetzter Kooperation.

Ordnungspartnerschaften gibt es mittlerweile mit unterschiedlichen Partnern und Zielstellungen in vielen Kommunen. Durch die Zusammenarbeit und den Austausch unterschiedlicher Partner, die im öffentlichen Raum wirken, können Fehlentwicklungen wesentlich früher erkannt und gebremst werden. Die Bevölkerung beurteilt solche Ordnungspartnerschaften durchweg positiv.

Einrichtung von Frühwarnsystemen

Bevor soziale und/oder kriminelle Brennpunkte entstehen, gibt es meist genügend Hinweise auf Fehlentwicklungen. Die Indikatoren hierfür werden oftmals nicht frühzeitig allen mit der Sicherheit befassten Partnern bekannt. Daher ist eine institutionalisierte Vernetzung und ressortübergreifende Zusammenarbeit verschiedener Behörden (wie zum Beispiel Schule, Jugendhilfe, Polizei, Ordnungsamt, Ausländerbehörde, Sozialamt, Stadtplanungs- und Baubehörden sowie Justiz) sowie Dritter (Streetworker, Obdachlosenhilfe, Drogenberatung etc.) sinnvoll, um rechtzeitig abgestimmte Gegenstrategien entwickeln zu können.

Durch genaue Beobachtung und Analyse der kleinteiligen Entwicklungen in sozialen Räumen (Veränderung der Bevölkerungs- und Sozialstruktur, Ausländeranteil, Jugendkriminalität usw.) kann ggf. durch gezielte Gegenstrategien (Wohnumfeldverbesserung, Revitalisierung eines Ortsteils, Imagekampagnen, Bewohneraktivitäten usw.) eine negative Veränderung eines Quartiers verhindert oder aufgehalten werden.

Kriminalpräventive Räte

Kriminalpräventive Räte oder ähnlich gelagerte Sicherheitsforen werden bundesweit in vielen Kommunen als präventives Instrument gesamtgesellschaftlicher Handlungsstrategien zur Kriminalitätsbekämpfung eingesetzt. Dahinter steht die Erkenntnis, dass Kriminalitätsbekämpfung einer präventiven Ergänzung bedarf, um das Entstehen von Kriminalität zu vermeiden. Kriminalpräventiv arbeitende Gremien können dazu beitragen, dass Ursachen von Kriminalität, begünstigende oder fördernde Faktoren erkannt und beseitigt werden. Sie sind vorrangig dazu bestimmt, bürgerschaftliches Engagement einzubinden und Lösungen für konkrete Probleme unter Beteiligung der örtlichen Politik, des Einzelhandels, der Schulen, Jugendhilfeeinrichtungen, Kirchen und anderer gesellschaftlicher Gruppen zu erarbeiten.

Voraussetzungen für die wirksame Arbeit kriminalpräventiv arbeitender Gremien sind

Unter anderem, dass:

- eine personelle Ausstattung zur Verfügung steht, die es ermöglicht, professionelle Strategien zu entwickeln und erforderliche Vernetzungsarbeit mit Sicherheitsbehörden, Bürgern und Politik zu leisten;
- diese Gremien nicht ausschließlich als Expertengruppen für den informellen Informationsaustausch und die Absicherung institutioneller Kooperationen genutzt werden;
- die Wirkung in die Sozialräume hinein gewünscht und unterstützt wird;
- und dies als kommunale Querschnittsaufgabe ausgestaltet und akzeptiert wird.

Zurzeit dominiert noch vielfach eine von staatlicher Seite repressiv ausgerichtete Gefahrenabwehrpolitik. Das führt dazu, dass das Bewusstsein für eine Mitverantwortung der Bürger zum Beispiel für Unordnung, Verfall und Verwahrlosung nicht gefördert wird. Die soziale Kontrolle urbaner Räume und das Gestaltungspotential von Sozialräumen werden nicht mehr als eigene Aufgabe wahrgenommen. Es wird ausgeblendet, dass Straftaten oft einen deutlichen Lokalbezug aufweisen. Die Verantwortung für den Sicherheitszustand einer Kommune oder des Sozialraums wird somit in Richtung staatlicher Behörden verschoben.

Kriminalprävention ist demgegenüber eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Kriminalpräventiv arbeitende Gremien können diesen Gedanken wieder in die Gesellschaft transportieren. Sie können dazu beitragen, das Bewusstsein für Fragen der Sicherheit bei den unterschiedlichen Akteuren zu wecken. Sie können die dafür erforderlichen Koordinierungsstellen der Kommunikation und Kooperation zwischen Polizei, Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik, Justiz, Wirtschaft, sozialen Diensten, freien Trägern und anderen Akteuren sein.

Dabei können sie bereits gelingende Vernetzungsansätze übernehmen. Dazu gehört „Prävention im Team (PIT)“, eine Vernetzungsform, die in einigen Bundesländern bereits zwischen den Handlungsfeldern Schule, Jugend- und Sozialarbeit, Vereine und Polizei entstanden ist. Weitere Ressourcen kriminalpräventiv arbeitender Gremien sind das Bündeln von Angeboten vor Ort zum Beispiel in Datenbanken, die Durchführung von Bedarfsanalysen und das Qualitätsmanagement präventiver Maßnahmen. Damit wird es möglich, den Aspekt der Sicherheit in sozialräumliche Strategien zu integrieren.

Es gibt viele positive Beispiele von präventiven Maßnahmen, welche von der Bürgerschaft initiiert und getragen, größere Erfolge vorzuweisen haben, als dies bei rein „behördlichen“ Projekten häufig der Fall ist. Beispielhaft sei an dieser Stelle auf Graffitipräventionsprojekte, Sport- und Jugendarbeit von Vereinen oder Religionsgemeinschaften sowie Fanprojekte verwiesen.

Aktivitäten von Gewerbetreibenden

Eine allgegenwärtige „Rund-um-die-Uhr-Präsenz“ kommunaler Ordnungskräfte kann es schon auf Grund der begrenzten Ressourcen nicht geben, unabhängig davon, ob dies überhaupt wünschenswert wäre. Hier sind beispielsweise Einzelhandel, Gastronomie, private Veranstalter, ebenso aber auch Verkehrsbetriebe oder andere Unternehmen gefordert, durch eigene Aktivitäten (zum Beispiel Einsatz von Sicherheitspersonal, Videoüberwachung, Alkoholverbote, Prävention durch kostenfreie Mitfahrt uniformierter Ordnungskräfte, Säuberung des eigenen Umfelds) in ihren Bereichen für die erforderliche Sicherheit und Ordnung zu sorgen.

Einbindung privater Sicherheitsdienste

Qualifizierte private Sicherheitsunternehmen erbringen in erster Linie einen Beitrag für den betrieblichen und privaten Sicherheitsbereich und nehmen keine Aufgaben im Rahmen des staatlichen Sicherheitsmonopols wahr. Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und

Ordnung ist staatlicher Kernbereich. Gleichwohl stellen private Sicherheitsunternehmen einen gewichtigen Baustein auch im Gefüge der Sicherheitsstrukturen vor Ort dar.

Insbesondere mit Blick auf sicherheitsrelevante Fußballspiele und andere Großereignisse, aber etwa auch auf Konfliktlagen in Flüchtlingsunterkünften haben Bewachungsaufgaben auch im öffentlichen Bereich an Bedeutung und Komplexität gewonnen. Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass die Anforderungen an die Zuverlässigkeit und an die Qualifikation von Bewachungsunternehmen und des entsprechenden Personals neu geregelt wurden. Mit dem Gesetz zur Änderung bewachungsrechtlicher Vorschriften aus 2016 müssen Bewachungsunternehmen anstelle des bisherigen Unterrichtsnachweises einen Sachkundenachweis erbringen. Auch das Bewachungspersonal, das bei der Bewachung von Flüchtlingsunterkünften und Großveranstaltungen in leitender Funktion eingesetzt wird, benötigt einen Sachkundenachweis. Die Erlaubnis ist bei Vorliegen ungeordneter Vermögensverhältnisse zu versagen und es wurden gesetzliche Regelbeispiele für die Unzuverlässigkeit des Unternehmers und des Personals eingeführt.

3. Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung, der Sozial- und Jugendpolitik, der Schul- und Bildungspolitik

Stadtentwicklung und Prävention

Die kompakte, gemischte und soziale Stadt ist das städtebauliche Leitbild im Sinne der Leipzig Charta. Nutzungsmischung und soziale Vielfalt tragen zur Lebendigkeit und hohen Lebensqualität bei, wohingegen nach Funktionen getrennte Siedlungsstrukturen aufgrund ihrer zeitlich beschränkten Nutzung oftmals eher verunsichern. Allerdings werden auch zunächst positiv besetzte Attribute, wie zum Beispiel „Urbanität“ als typisch städtische Lebensumwelt, die sowohl städtebauliche also auch funktionale, sozio-kulturelle und sozio-ökonomische Elemente einschließt, durchaus unterschiedlich wahrgenommen: Große Menschantsammlungen können ebenso beängstigend wirken wie leere, dunkle und ungepflegte öffentliche Räume. Unsicherheit und Urbanität werden subjektiv sehr unterschiedlich empfunden, entsprechend gilt es, den Aspekt der Unsicherheit zu reduzieren ohne das urbane Lebensgefühl aufzugeben. Um dies zu ermöglichen, sollte das Thema Sicherheit bei einer integrierten Stadtentwicklung von Beginn an mitgedacht werden.

Durch die Festlegung einer ausgewogenen Nutzungsmischung, die auch in den Abendstunden und an den Wochenenden keine „verlassenen“ Stadtquartiere entstehen lässt und durch ausgewogene Dimensionierung und Gestaltung von Plätzen, Straßen, Fuß- und Radwegen sowie Grün- und Freiräumen kann die Stadtplanung das subjektive Sicherheitsempfinden in der Bürgerschaft positiv beeinflussen. Räumliche und gestalterische Maßnahmen, wie beispielsweise die verbesserte Einsehbarkeit von Wegebeziehungen und Räumen, die Vermeidung von dunklen und schlecht kontrollierbaren Räumen – sogenannte „Angsträume“, die Belebung von Plätzen und Straße über den ganzen Tag durch geplante Nutzungsmischung sowie die dauerhafte Pflege und Sauberkeit von öffentlichen Räumen sind Möglichkeiten, um das Sicherheitsgefühl der Menschen zu verbessern. Zudem gilt es die Verantwortlichkeit der Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Raums zu stärken.

Eine kriminalpräventive Planung und Entwicklung der Städte alleine kann keine absolute Sicherheit garantieren, aber zumindest die Rahmenbedingungen zur Vermeidung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten mitgestalten. Die Leitidee der kompakten, gemischten und sozialen Stadt beinhaltet auch den Aspekt Sicherheit und kann zu einem verbesserten Sicherheitsempfinden seiner Bürgerinnen und Bürger beitragen. Eine integrierte Stadtentwicklung und ein gendergerechter Städtebau sind daher wesentlicher Bestandteil einer gesamtheitlich abgestimmten Präventionsstrategie zur Kriminalitätsvermeidung in den Städten.

Präventive Beiträge der Sozial- und Jugendpolitik

Soziale Sicherung trägt dazu bei, das Abrutschen in Gewalt und Kriminalität zu verhindern. Die existenzsichernden Leistungen der Grundsicherung stellen zunächst einmal die Basis für die Versorgung mit Wohnraum und den lebensnotwendigen Unterhalt dar. Darüber hinaus bieten die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe den Eltern Hilfen bei der Bewältigung von Erziehungsproblemen, frühkindliche Förderung durch Erziehung, Bildung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege sowie offene Angebote der Kinder- und Jugendhilfe. Die Erziehung in der Verantwortung der öffentlichen und freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe ist dem Grundsatz der Gewaltfreiheit verpflichtet und trägt wesentlich zur Sozialisation der Kinder und Jugendlichen bei.

Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von Maßnahmen und Programmen sowie Strukturen vor Ort, die zuvorderst einem sozialen Auftrag dienen, aber mittelbar auch anderen Zwecken, wie der Gesundheitsförderung, der Freizeitgestaltung, der Bildung und eben auch der Gewaltprävention. Beispielhaft sind das Quartiersmanagement oder Einrichtungen wie zum Beispiel Sportvereine, Jugendverbände, Mehrgenerationenhäuser, Familienzentren und Jugendtreffs zu nennen, in denen Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten geboten werden, um niedrigschwellig Chancen zu eröffnen und Begegnungen zu ermöglichen. Auch interkulturelle Angebote und weitere spezielle Angebote für Kinder und Jugendliche dienen dem sozialen Lernen und der Kommunikation und Begegnung. Auch spezifische Programme, wie zum Beispiel Sprachförderung in Kindertageseinrichtungen leisten nicht zuletzt auch einen Beitrag zur Konflikt- und Gewaltprävention, da sich nur bei Beherrschen der jeweiligen gemeinsamen Sprache Bildungs- und Teilhabechancen erschließen, die Grundlage einer gelingenden Integration sind. Eine gemeinsame Sprache ist auch grundlegende Voraussetzung dafür, Verständnis füreinander zu schaffen und Konflikte sozial adäquat auszutragen durch verbale Aushandlung.

Auch eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik ist in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung. Maßnahmen der Berufsorientierung und Berufspraktika, die Vermittlung von geförderten Ausbildungsplätzen bis hin zu Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen sowohl für Jugendliche als auch für Erwachsene dienen der beruflichen Integration und der Beschäftigungsförderung. Arbeitslosigkeit geht oftmals mit Armut und Perspektivlosigkeit einher, die als persönliche soziale Ausgrenzung erfahren wird. Diese kann Nährboden für Gewaltbereitschaft und Kriminalität sein. Die Kommunen arbeiten eng mit den Schulen und der Bundesagentur für Arbeit zusammen, um ein möglichst dichtes Auffangnetz vor allem für Jugendliche und Langzeitarbeitslose zu bieten, die Schwierigkeiten bei der Integration in Ausbildung und Beruf haben. Die aktive Arbeitsmarktpolitik stellt eine wichtige Unterstützung im Falle von Arbeitslosigkeit dar, damit Qualifikationsdefizite behoben und neue Beschäftigungsperspektiven geboten werden können.

Langzeitarbeitslose und Niedrigqualifizierte leben oft auch in sozialen Brennpunkten. Somit potenzieren sich Ausgrenzungs- und Gewalterfahrungen im sozialen Umfeld und die eigene Deprivation. Häufig beginnt ein Teufelskreis aus Langzeitarbeitslosigkeit, gesundheitlichen Einschränkungen und einer prekären wirtschaftlichen Lage mit Überschuldung und Perspektivlosigkeit. Die Kommunen begegnen diesen Problemen durch vielfältige soziale Leistungen und den Aufbau präventiv wirkender Strukturen im Sozialraum, wie zum Beispiel Schuldnerberatungsstellen, psychosoziale Beratungsangebote, Quartiersmanagement und aufsuchende Sozialarbeit. Darüber hinaus sind präventiv wirkende Strukturen für Familien aus Kindertagesbetreuung, Erziehungsberatung, ganztägigen Schulangeboten und einem vielfältigen Angebot an Bildungs- und Teilhabeleistungen notwendig, um diese Negativspirale zu durchbrechen.

Von diesen nur mittelbar wirkenden Angeboten und Maßnahmen der Sozial- und Jugendpolitik sind die Strategien zu unterscheiden, deren Zweck unmittelbar auf die Verhinderung,

beziehungsweise Verminderung von Gewalt abzielt. Kommunen engagieren sich vor allen Dingen bei solchen Gewaltpräventionsprojekten für Kinder und Jugendliche.

Ein Teil der jungen Menschen in Deutschland zeigt zeitweise problematische Auffälligkeiten des Erlebens und Verhaltens. Hierzu zählen sowohl Ängste und depressive Stimmungen wie auch Aggressionen, Delinquenz, Gewalt, Kriminalität und Suchtmittelmissbrauch. Ein Großteil dieser Verhaltensauffälligkeiten ist nicht sehr schwerwiegend und wird durch ein stabilisierendes soziales Umfeld und andere positive Einflüsse sowie die Förderung der persönlichen Entwicklung wieder überwunden. Nur bei einem kleinen Teil manifestieren sich schon in der Kindheit schwerwiegende und langfristige Probleme, die bis ins Erwachsenenalter andauern können. Bei gravierenden Verhaltensproblemen sind die jugendlichen Täter nicht selten zugleich Opfer, zum Beispiel als Folge von Misshandlungen, familiärer Vernachlässigung oder beeinträchtigender Lebensumstände. Die Probleme des Sozialverhaltens gehen zudem mit erhöhten Schwierigkeiten in der Bildung, beruflichen Qualifikation, Gesundheit und sozialen Integration einher.

Der Ansatz der entwicklungsbezogenen Gewalt- und Kriminalprävention beruht auf der Erkenntnis, dass es sich lohnt, eine gesunde Sozialentwicklung von Kindern und Jugendlichen zu fördern und sich anbahnende Negativentwicklungen frühzeitig zu unterbrechen. Neben den allgemeinen entwicklungsbezogenen Präventionsmaßnahmen werden von den Kommunen systematische Gewaltpräventionsprojekte gefördert, die im Kontext von Familie, Schule und Stadtteil auf die Zielgruppen bezogen durchgeführt werden. Der zentrale Bezugspunkt dieser Strategien ist die Verhinderung bzw. Reduzierung von Gewalt im Kinder- und Jugendalter. Dabei sind die unterschiedlichen Formen der Gewaltausübung ebenso in eine kritische Betrachtung einzubeziehen wie die unterschiedliche Rolle, die Kinder und Jugendliche einzeln oder kollektiv bei der Ausübung von Gewalt oder bei der eigenen Erfahrung von Gewalt einnehmen. Die unterschiedlichen Ursachen, Gründe, Dynamiken und Gelegenheitsstrukturen von gewalttätigem Handeln im Kindes- und Jugendalter und die damit verfolgten Motive und Ziele sowie Rechtfertigungsmuster müssen bei diesen besonderen Gewaltpräventionsstrategien berücksichtigt werden.

Die unterschiedlichen Kontexte, die dabei eine Rolle spielen, sind sowohl die Familie als auch das soziale Umfeld, die Kindertageseinrichtungen, Schulen und weitere Orte und Gelegenheiten, wie zum Beispiel Vereine, Ferienfreizeiten, Orte der Freizeitgestaltung und Treffpunkte der Jugendlichen. In vielen Kommunen gibt es spezielle Gewaltpräventionsprojekte an Kindertageseinrichtungen und Schulen, aber auch unter Einbindung der Vereine und der kommunalen Freizeitangebote. Gewaltprävention muss die spezifische Lebenssituation junger Menschen, ihre Persönlichkeitsentwicklung und auch die Gruppendynamik einbeziehen. Zum sozialen Lernen gehören die gewaltfreie Bewältigung von Konflikten und die eigene Abgrenzung ebenso wie der Respekt vor anderen Menschen. Dabei ist auch besonders zu berücksichtigen, dass aus der Perspektive der beteiligten Kinder oder Jugendlichen eine für sie normale beziehungsweise akzeptable Form des körperbetonten Ausraufens von Statuspositionen und des Austestens von Grenzen von Erwachsenen bereits als Gewalt eingestuft werden kann. Gerade im Kindes- und Jugendalter gilt, dass die gesellschaftlich anerkannten legitimen und illegitimen Formen der Gewalt fließende Grenzen haben, so dass Kinder und Jugendliche diese Grenzen erst erfahren und das adäquate Verhalten erlernen müssen.

Ein besonderes Augenmerk ist auch auf die Instrumentalisierung von Kindern und Jugendlichen durch ihre vergleichsweise leichtere Beeinflussbarkeit zu legen. Kommunale Aktionen und Landes- bzw. Bundesprogramme zum Thema Toleranz und Demokratie sollen Extremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus entgegenwirken. Kinder und Jugendliche sind besonders gefährdet, durch Erwachsene politisch manipuliert und zu Gewalttaten angestiftet zu werden. Darüber hinaus gibt es viele Ansätze, Kinder und Jugendliche zu stärken, um sich gegen Übergriffe von Erwachsenen zu wehren und diese Grenzüberschreitungen

auch zu erkennen. Viele Präventionsprojekte dienen dem Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Ausbeutung und Gewalt.

Präventive Beiträge der Schul- und Bildungspolitik

Den Schulen kommt als zentralem Ort der Bildungsbiografie von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine wichtige Rolle bei der Erziehung zu Gewaltlosigkeit sowie Respekt und Toleranz für andere Menschen zu – unabhängig von Geschlecht, sexueller Orientierung, ethnischer Herkunft und Aussehen, körperlichen Beeinträchtigungen sowie politischer und religiöser Überzeugungen. Ziel ist es hierbei, Gewalt in allen ihren Ausprägungen – körperlich, psychisch, verbal sowie Gewalt gegen Sachen – entschieden entgegenzutreten und eine Schulkultur des friedlichen Miteinanders zu etablieren. Da die Schulklassen durch Migration und inklusive Beschulung zunehmend heterogener zusammengesetzt sind und die Schüler/innen in immer mehr Ganztagsklassen mehr gemeinsame Zeit verbringen, wird es auch immer wichtiger, in den Schulen Verständnis für Verschiedenartigkeit und Kompetenzen zur friedlichen Beilegung von Konflikten zu vermitteln.

Das Bildungssystem beruht auf der Grundannahme, dass Bildung bereits aus sich heraus im Sinne primärer Prävention einen wesentlichen Beitrag dazu leistet, dass Menschen freiwillig und aus Überzeugung Gewaltverzicht üben und die Erhöhung von Chancengerechtigkeit und gesellschaftlicher Teilhabe Anlässe, die zur Ausübung von Gewalt genutzt werden könnten, reduziert. Die Schulen verankern ihre Haltung zu Gewaltvermeidung zumeist auch ausdrücklich in ihren Schulprogrammen bzw. Leitbildern. Darüber hinaus gehören die Themen „Gewalt“ und „Gewaltprävention“ bzw. „Toleranz“ auch zu den Bildungsinhalten, die zum Beispiel in Unterrichtseinheiten der Fächer Politik/Sozialwissenschaften, Religion, Pädagogik, Deutsch, Geschichte, Kunst und Sport ihren Ausdruck finden können.

Neben das Bildungsideal der Gewaltlosigkeit treten jedoch auch konkrete Maßnahmen der Schulen beziehungsweise kommunalen Schulträger, da diese jeweils in kommunale Bildungslandschaften eingebettet sind und mit einer Vielzahl weiterer Beteiligten zusammenwirken. Eine besondere Bedeutung kommt hierbei der Schulsozialarbeit bzw. multiprofessionellen Teams zu, deren Angebote in den Schulen durch die Länder und/oder kommunalen Schulträger finanziert werden. Schulsozialarbeiter und -arbeiterinnen leisten durch ihre Angebote zur Förderung der Sozialkompetenz und zur Stabilisierung des Selbstwertgefühls von Schülerinnen und Schülern einen Beitrag zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der Verhinderung von Ausgrenzung. In den letzten Jahren haben viele Schulen zudem Schülerinnen und Schüler Arbeitsgemeinschaften zur Streitschlichtung bzw. friedlichen Konfliktlösung gegründet, in denen Schülerinnen und Schüler lernen, Konflikte untereinander zu lösen und diese Kompetenzen an andere Schülerinnen und Schüler weiterzugeben.

Zur Verwirklichung der Konzepte zur Gewaltprävention ist die koordinierte Zusammenarbeit der Schulen mit Schulsozialarbeiter und -arbeiterinnen, anderen Angeboten und Maßnahmen der örtlichen Jugendhilfeträger (wie zum Beispiel offenen Stadtteilangeboten oder Angeboten der sozialen Gruppenarbeit), den schulpsychologischen Beratungsstellen sowie Einrichtungen der Weiterbildung und der kulturellen Bildung oder Kirchen und Religionsgemeinschaften erforderlich. Eine verlässliche und kontinuierliche Elternarbeit ist hierbei regelmäßig notwendig. Stadtteilkonferenzen, Runde Tische oder auch kommunale Präventionskonzepte können Ansatzpunkte für eine stärker koordinierte Zusammenarbeit sein.

Eine zunehmende Bedeutung nimmt in den Schulen die Präventionsarbeit gegen Cybergewalt ein. Mit der fortschreitenden Digitalisierung aller Lebenswelten verlagern sich Konflikte und die Anwendung von (zumeist psychischer) Gewalt zum Beispiel in Form von Cybermobbing stärker in die Schulen, wobei sich die Grenzen zwischen Gewalt in Schulen und Gewalt in Freizeitkontexten zusehends auflösen. Eine wichtige Aufgabe der didaktisch-pädagogischen Medienbildungskonzepte der Schulen ist es daher, Wege aufzuzeigen, wie

Schüler/innen zu einem wachsamem und kritischen Umgang mit digitalen Medien und personenbezogenen Daten erzogen werden können.

Die Erarbeitung von Interventionsstrategien für akute Gewalt- und Konfliktsituationen ergänzt die Maßnahmen der Schulen und kommunalen Schulträger zur primären Prävention sowie zur Konfliktregelung. Zu den gefährlichsten Gewaltsituationen gehören hierbei die meist durch Einzeltäter/innen begangenen sog. Amokläufe in Schulen (so unter anderem in Emsdetten im Jahr 2006 oder im Jahr 2009 in Winnenden). Solche Gewalttaten können nicht mit hundertprozentiger Sicherheit verhindert werden, ohne die offene Schulkultur in Deutschland aufzugeben. Um diese Taten aber soweit wie möglich vereiteln zu können beziehungsweise ihre tragischen Folgen für die physische sowie psychische Gesundheit und das Leben von Schülern und Schülerinnen und Lehrern und Lehrerinnen zu verhindern, arbeiten die Schulaufsichtsbehörden und die kommunalen Schulträger eng mit den Sicherheitsbehörden sowie den schulpsychologischen Beratungsstellen sowie weiteren Partnern und Partnerinnen zusammen.

Die kommunalen Schulträger sind als Sachaufwandsträger grundsätzlich auch für die Schulgebäude- und Schulhofausstattung zuständig. Die Gestaltung von Schulgebäuden und Schulhöfen wird hierbei in enger Abstimmung mit den Schulträgern häufig durch die Schulen und Schulfördervereine entscheidend geprägt. Unterrichts-, Pausenräume und Außenflächen sollten hierbei so ansprechend wie möglich gestaltet werden. Kleinere bauliche Maßnahmen in und um Bestandsgebäude können hierbei oftmals bereits einen größeren positiven Effekt für das Schulklima auslösen. Aufgabe der Schulen ist es dann, die Schulhöfe durch eine aktive Pausengestaltung (zum Beispiel in Kooperation mit örtlichen Sportvereinen) zu nutzen, damit Schüler/innen vielfältige Bewegungsmöglichkeiten geboten bekommen. Auch die Schulwegplanung und die Gewährleistung der Sicherheit auf den Schulwegen (u. a. auch ÖPNV-Haltestellen) ist ein wichtiges kommunales Handlungsfeld, das zumeist in enger Zusammenarbeit der Schulverwaltungsämter mit den kommunalen Ordnungsämtern sowie Straßenverkehrsbehörden und der Polizei gestaltet wird.

Herausgeber

Deutscher Städtetag

Ansprechpartner in der Hauptgeschäftsstelle

Beigeordneter Dr. Helmut Focht

Hauptreferentin Regine Meißner, E-Mail: regine.meissner@staedtetag.de

ISBN 978-3-88082-316-7

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, November 2017

Hauptgeschäftsstelle Berlin, Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin, Tel. 030 37711-0, Fax 030 37711-139
Hauptgeschäftsstelle Köln, Gereonstraße 18 - 32, 50670 Köln, Tel. 0221 3771-0, Fax 0221 3771-128
Internet: www.staedtetag.de, E-Mail: post@staedtetag.de