

## AUSWERTUNG DER UMFRAGE "BEST PRACTICE – SICHERHEIT IM ÖFFENTLICHEN RAUM"

---

Vor dem Hintergrund der Silvesterereignisse in Köln und anderen deutschen Großstädten hat die Stadtverwaltung Köln am 14. Juli 2016 die unmittelbaren Mitglieder des Deutschen Städtetages mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern angeschrieben und um Beantwortung eines Fragebogens zum Thema "Best Practice - Sicherheit im öffentlichen Raum" gebeten.

Die Fragestellung lautete „*Wurden in den nachfolgenden Bereichen s.g. „Best Practices“ entwickelt?*“. Der Fragebogen umfasste neun verschiedene Bereiche mit Bezug zur Sicherheit im öffentlichen Raum. Insgesamt liegen **43** Rückmeldungen vor, wobei nicht alle Städte den Fragebogen ausgefüllt bzw. alle neun Kategorien beantwortet haben.

Ziel der Umfrage war es, bewährte Vorgehensweisen der Kommunen – mit besonderem Schwerpunkt auf Ordnungsamt, Feuerwehr und Gleichstellung – zu identifizieren und die Zusammenarbeit im operativen Bereich zu vertiefen.

Um Gelegenheit für eine möglichst freie Beantwortung zu lassen, wurden die einzelnen Fragestellungen bewusst offen formuliert. Daraus resultiert, dass die Beantwortung der jeweiligen Themenbereiche nicht trennscharf erfolgte bzw. sich Überschneidungen ergaben.

Die folgende Auswertung dokumentiert die wesentlichen Erkenntnisse aus den Beantwortungen; geordnet nach den neun abgefragten Kategorien:

### 1. **Strategie** (z.B. eigene Strategien für Veranstaltungen Stadträume und/oder stadträumlichen Fragen, erhöhtes Risikomanagement für Menschenversammlungen ohne Veranstalter, Rahmeneinsatzpläne für Großveranstaltungen)

---

Einige Städte haben Leitfäden, Checklisten oder Dienstanweisungen für Großveranstaltungen (mit Veranstalter) entwickelt. Diese orientieren sich an den Vorgaben der jeweiligen Länder.

In NRW wird der „*Orientierungsrahmen des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen unter freiem Himmel vom 15.08.2012*“ als Grundlage für die Erstellung eigener städtischer Regelungen herangezogen. Dieser Orientierungsrahmen wird zum Teil auch außerhalb Nordrhein-Westfalens genutzt.

Andere Städte haben lediglich für bestimmte wiederkehrende Großveranstaltungen, wie z.B. das Cannstatter Volksfest, die Cranger Kirmes oder das Oktoberfest, Sicherheitskonzepte erstellt. Vor den Veranstaltungen finden i.d.R. intensive Abstimmungen zwischen den beteiligten Dienststellen (Ordnungsamt, Feuerwehr, Bauaufsicht, Straßen- und Grünflächenämter) und anderen Behörden (Polizei, Rettungsdienst, Verkehrsbetriebe) sowie den Organisatoren statt.

Einige Verwaltungen haben Veranstaltungsbüros oder Stabsstellen im Ordnungsamt als zentrale Koordinierungsstellen, zum Teil mit zentralen Ansprechpersonen oder Lotsen, eingerichtet. Diese fungieren als Kontaktstelle für alle beteiligten internen und externen Akteure.

Veranstaltungen ohne Veranstalter stellen viele Städte vor Herausforderungen. Bisweilen wird es als „*rechtlich nicht vertretbar*“ eingeschätzt, dass die Stadt als „fiktiver“ Veranstalter dient (Aachen). Andere Städte beurteilen lediglich das Risiko von „*Versammlungen ohne Veranstalter*“. In diesen Fällen informiert das Ordnungsamt andere Stellen und die Öffentlichkeit und leitet entsprechende Maßnahmen ein. Hierzu zählen z.B. Glasverbote,

in wenigen Fällen auch Alkoholverbote (Freiburg, Leipzig, Köln, Wolfsburg, Dortmund, Erlangen, Göttingen).

Als einzige Stadt meldet Frankfurt am Main, dass sie über eine eigene Stadtpolizei verfügt. Aus dortiger Sicht „bestehen im Zusammenhang mit Menschenansammlungen mit und ohne Veranstalter bis auf den Freitagsmarkt am Friedbergerplatz keine eigenen Zuständigkeiten hinsichtlich Strategie, Steuerung durch Gestaltung, Koordination, IT-Unterstützung usw. Es erfolgen lediglich unterstützende Maßnahmen für die Landespolizei im Rahmen der Kooperationsvereinbarungen bzw. für das Straßenverkehrsamt bei verkehrlichen Maßnahmen.“

## 2. Genehmigungen (z.B. Genehmigungskonzepte für Plätze)

---

Bonn, Magdeburg und Köln haben für einzelne Plätze Vergabe- bzw. Nutzungskonzepte erlassen. In Augsburg gilt eine vom Stadtrat verabschiedete Nutzungsrichtlinie für alle öffentlichen Plätze. Vielfach wird auf allgemeine Konzepte für Genehmigungen von Veranstaltungen auf öffentlichen Plätzen verzichtet. In der Regel haben die Verwaltungsleitungen oder Stadträte Nutzungsrichtlinien, Leitlinien, Organisationsverfügungen, Merkblätter, Leitfäden für Veranstaltungen oder Genehmigungskonzepte erlassen.

## 3. Steuerung durch Gestaltung (z.B. integrierte Handlungskonzepte zur Stadtentwicklung, Konzepte zu Beleuchtung und Videoüberwachung)

---

Die Mehrzahl der Großstädte geben an, Fragen der „**Städtebaulichen Kriminalprävention**“ im Rahmen der Stadtplanung zu berücksichtigen. Dazu zählen vor allem Wegebeziehungen, Gestaltung, Bepflanzung und Grünschnitt in Anlagen und auf öffentlichen Straßen und Plätzen. Darüber hinaus werden Stadtmöblierung, Zäune und Vereinzelungsanlagen (Fußball), Beleuchtung und Stadtreinigung sowie Mobilität angeführt. Eingebunden werden dabei, neben der Stadtplanung, die örtliche Polizei und die Ordnungsämter. Die Stadt Heilbronn sieht Sicherheit als einen wesentlichen Inhalt der Stadtentwicklung.

In einigen Städten findet die Erörterung zu den Themen „Urbane Konfliktprävention“ und „Städtebauliche Kriminalprävention“ in den Kriminalpräventiven Räten und sozialräumlichen Netzwerken statt.

Bei der **Videoüberwachung (-schutz, -beobachtung)** zur Sicherheit im öffentlichen Raum stellt sich die Lage in allen Ländern unterschiedlich dar. Vielfach ist Videoüberwachung im öffentlichen Raum nur durch die Polizei zulässig. Von manchen Städten wird angegeben, dass diese an „gefährdeten Orten“ erfolgt. Von den Städten Stuttgart und Karlsruhe werden Großveranstaltungen mit Videoanlagen überwacht. In einigen Städten wird die Videoüberwachung von den Veranstaltern installiert. Mannheim sieht den „... von 2001 bis 2007 bereits bewährte[n], Mannheimer Weg‘ beim Videoschutz weiterhin als zielführend [an] ...“. „Dabei geht es darum, nicht nur Videoaufnahmen zu fertigen und zu speichern, sondern vielmehr darum, die Bilder permanent zu beobachten, auszuwerten und im Gefahrenfall als echte Schutzfunktion innerhalb kurzer Zeit polizeiliche Interventionskräfte vor Ort lenken zu können.“ Und weiter: „Die Stadt strebt an, den geplanten Videoschutz in der Innenstadt in enger Abstimmung mit dem Land Baden-Württemberg und dem Polizeipräsidium umzusetzen, möglicherweise als Pilotprojekt künftiger landesweiter Videoüberwachungseinrichtungen zum Schutz der Bevölkerung.“

Demgegenüber erkennt die ebenfalls in Baden-Württemberg gelegene Stadt Heilbronn keinen Bedarf „... für eine Videoüberwachung des öffentlichen Raums zur Bekämpfung der Kriminalität ...“. Die Stadt Augsburg vertritt die Auffassung, „... dass eine präventive Wirkung dieses Instrumentes bislang nur für Tiefgaragen wissenschaftlich nachgewiesen werden konnte. Videoüberwachung verhindert keine Gewalttaten auf öffentlichen Plätzen/Straßen etc., sondern ermöglicht eine Erfassung der Straftat/Tathergänge und damit u.U. eine leichtere Ermittlung der Täter\*innen, wie Studien zeigen.“ Auch aus diesem Grund kommt Videoüberwachung bisher in Augsburg nicht zum Einsatz.

In Frankfurt am Main verfügt das Ordnungsamt über zwei Kamera-Standorte im öffentlichen Raum und übernimmt die Kosten für Wartung und Updates, „... wobei der Zugriff auf die erhobenen Daten ausschließlich der Landespolizei obliegt.“

4. **Koordination** (z.B. Stabstellen, Gremien, Arbeitsgruppen, Anlaufstellen zu Fragen der Sicherheit und Sauberkeit, Stadtraumkoordinator).  
Wie erfolgt a) in der Genehmigungsphase,  
b) während der Veranstaltung allgemein und  
c) im Schadensfall die konkrete Zusammenarbeit mit der Polizei, der Genehmigungsbehörde und dem Veranstalter?

---

Die Umfrageergebnisse zeigen, dass die Städte bei der Genehmigung und Durchführung von Veranstaltungen bzw. im Schadensfall sehr ähnlich vorgehen, da eine starke Orientierung an den Landesvorgaben erfolgt (siehe Punkt 1).

In der Regel koordiniert das jeweilige Ordnungsamt während der Genehmigungsphase und hält den Kontakt zu beteiligten Behörden und Dienststellen. Während der Veranstaltung bestehen Koordinierungsgremien oder Leitungsstäbe unter Beteiligung der Ordnungsbehörde, Polizei, Baubehörde, Verkehrsleitung und ggf. Streetworkern. Sehr häufig haben die Genehmigungsbehörden eigene Abteilungen, Veranstaltungsbüros bzw. Stabsstellen für Veranstaltungen eingerichtet. Ebenfalls genannt werden regelmäßig tagende Arbeitskreise für Veranstaltungen und der „Örtliche Ausschuss für Sport und Sicherheit (ÖASS)“.

Als Ausnahme von der Federführung der Ordnungsämter können das „Allparteiliche Konfliktmanagement in München (AKIM)“ im Sozialreferat und die bei der Osnabrück-Marketing u. Tourismus GmbH angesiedelte Koordinierungsstelle genannt werden.

Als „Best Practice“ lassen sich **Zentrale Ansprechpersonen für Veranstaltungen** identifizieren. Diese erfüllen eine „**Lotsenfunktion**“ in dreifacher Hinsicht:

- innerhalb der jeweiligen Stadtverwaltung zwischen den betroffenen Ämtern, wie Feuerwehr, Ordnungsamt, Baubehörde sowie
- extern als Ansprechpartner gegenüber den Veranstaltern und darüber hinaus den
- anderen einbezogenen Behörden/Einrichtungen, wie der Polizei, Betrieben des ÖPNV und Rettungsdiensten.

## 5. IT-Unterstützung (z.B. gemeinsames Lagebild Polizei/ Kommune, App, Drohneneinsatz, Videobeobachtung)

---

Ein **zentrales bzw. behördenübergreifendes Lagebild** gilt als wünschenswert, vielfach bestehen aber rechtliche und technische Hürden. Lediglich Koblenz meldet, „*Die beteiligten Sicherheitsbehörden haben dabei Zugriffsmöglichkeiten*“ auf das gemeinsame Lagebild. Den bereits genannten Koordinierungsgremien kommt daher eine besondere Bedeutung zu: „*Der Austausch behördlicher Lagebilder wird derzeit mittels Verbindungsbeamten in den einzelnen Gremien sichergestellt. Zukünftig sollten auch technische Möglichkeiten genutzt werden, um Lagebilder und ereignisbezogene Erkenntnisse der einzelnen Beteiligten zusammenzuführen*“ (Feuerwehr Köln). Ggf. sind der entsprechende Rechtsrahmen und die technischen Möglichkeiten anzupassen. Die Koordinierungsgremien tagen in Dienstgebäuden in eigens dafür vorgesehenen „*Führungsräumlichkeiten*“ oder es werden (Sitzungs-) Räume zu Lagezentren mit Computertechnik und Telekommunikation ausgestattet. Auch Einsatzbusse bzw. -container der Feuerwehr sind in Gebrauch.

**Drohneneinsätze** werden ebenfalls vielfach als wünschenswert eingestuft; wurden aber von keiner der teilnehmenden Kommunen gemeldet. Auch hier ist eine Anpassung des Rechtsrahmens ggf. Voraussetzung.

Wie bereits dargestellt, hängt der Einsatz von einer **Videoüberwachung** von der jeweiligen Landesgesetzgebung ab und wird nur in einigen wenigen Fällen durch die Ordnungsämter eingesetzt. Oft überwachen die Polizeibehörden Kriminalitätsschwerpunkte bzw. die Veranstalter die Gelände.

In Köln und Erlangen wurden zum Teil **Crowdmanager** zur Lenkung bzw. **Scouts zur Überwachung** der **Besucherströme** eingesetzt.

## 6. Normen und Regeln (z.B. eigene Normen und Regeln zur Erhöhung der Sicherheit im öffentlichen Raum)

---

Im Rahmen der jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen machen die an der Befragung beteiligten Kommunen Gebrauch von **ordnungsbehördlichen Verordnungen, Gefahrenabwehrverordnungen, Straßensatzungen, städtische Polizeiverordnungen** und **Allgemeinverordnungen**. Hier sind **Glasverbote** (Köln, Dortmund), **Silvester-Böllerverbote** (Göttingen, geplant Köln und Düsseldorf) und **Alkoholverbote** (Göttingen, Wolfsburg) bei bestimmten Großveranstaltungen zu nennen.

Neben dem bereits erwähnten „*Orientierungsrahmen des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen unter freiem Himmel vom 15.08.2012*“, wird der „*Leitfaden zur Sicherheit bei Großveranstaltungen des Hessischen Innenministeriums*“ genutzt.

Vielfach wird von den Kommunen angegeben, dass keine Erfordernisse für weitere (eigene) Normen und Regeln bestehen.

In Frankfurt am Main soll künftig (schon zu Silvester 2016/2017),... bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen der Einsatz einer temporären Videoüberwachung geprüft werden.“

## **7. Steuerung durch Beteiligung** (z.B. „runde Tische“, Arbeitsgruppen, Konzepte zur Stärkung des Eigenengagements)

---

Zum Thema Steuerung durch Beteiligung werden vielfach **Kriminalpräventive Gremien** unter Beteiligung der kommunalen Ämter, der örtlichen Polizei sowie verschiedenster bürgerschaftlicher Gruppierungen genannt. Es bestehen Ordnungspartnerschaften, Runde Tische und Schaustellerbesprechungen sowie Steuerungsgruppen zur Verbesserung der Situation auf öffentlichen Plätzen.

Der Schwerpunkt liegt auf Themen der **Stadtgestaltung**, der (allgemeinen) **Gewaltprävention** und auf **Sicherheitsaspekten für Mädchen und Frauen** im öffentlichen Raum. Die Angebote und Vorgehensweisen ähneln sich im Grunde bei allen Kommunen.

Die Stadt Mannheim hat in diesem Jahr zum zweiten Mal eine **Sicherheitsbefragung** durchgeführt, die wissenschaftlich durch das Kriminologische Institut der Universität Heidelberg konzipiert, begleitet und ausgewertet wurde. Nach der Befragung der Mannheimer Bevölkerung im Jahr 2012 wurden in drei Stadtquartieren **Sicherheitsdialoge** mit Beteiligung von Polizei, Stadtverwaltung und der Bürgerschaft durchgeführt. *„Diese örtlichen Sicherheitsdialoge haben subjektive und objektive Sicherheitsdefizite herausgearbeitet, Verbesserungsvorschläge formuliert (Beleuchtung, ÖPNV, Sauberkeit, Integrationsmaßnahmen, Streetwork), die auch umgesetzt wurden.“*

## **8. Spezielle Schutzmaßnahmen für Frauen** (z.B. Frauen Security Point)

---

Diese Frage wurde lediglich von 18 Städten beantwortet und ergibt ein heterogenes Bild. Von den Rückmeldenden wird meist kein Bedarf für spezielle Schutzmaßnahmen gesehen.

Bonn, Düsseldorf, Karlsruhe, Köln und München haben bei Großveranstaltungen (z.B. Rhein in Flammen, Karneval/Fasnacht, Oktoberfest) jedoch **Security Points** für Frauen und Mädchen eingerichtet. Erlangen richtet seit diesem Jahr s.g. *„Rettungsinseln“* in zwei Rettungswachen und auf einem zentralen Platz in der Innenstadt als Anlaufstelle für bedrohte und belästigte Personen ein. Freiburg plant *„sichere Orte“* mit (geschultem) Personal, an das sich belästigte Frauen wenden können. Diese Orte sollen mit einem Aufkleber gekennzeichnet und auf einer Onlinemap angezeigt werden.

Der Schwerpunkt der Arbeit in Berlin wird auf die persönliche oder telefonische **Beratung von Betroffenen** sowie die Sensibilisierung der beteiligten Stellen, Gremien und Stäbe für entsprechende Fragestellungen gelegt. Ebenfalls bestehen Kommunikationskampagnen mit Flyern und einem Kinospot. Berlin und Braunschweig bieten ein entsprechendes Internetportal an. In Siegen plant die Gleichstellungsstelle Selbstverteidigungskurse für Mädchen und Frauen.

Darüber hinaus erwähnt Mannheim in Zusammenhang mit dem Schutz für (junge) Frauen und Mädchen die Einrichtung einer **Nachtbuslinie**.

Heilbronn setzt auf private Initiativen zur Förderung der Zivilcourage.

#### **9. Sonstige Hinweise, Anmerkungen, Maßnahmen oder Anwendungsgebiete**

---

Aus den sonstigen Hinweisen und Anmerkungen lassen sich keine allgemeinen Handlungsbeispiele ableiten.

#### **Fazit:**

---

Über die Hälfte der kontaktierten Städte haben auf die Umfrage reagiert. Diese Quote ist als gut zu bewerten.

Trotz der unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Kommunen und Ländern zeigt sich im interkommunalen Vergleich eine deutliche Übereinstimmung bei den Problemlagen und Lösungsansätzen. Es gibt keine signifikanten Unterschiede; obschon klar zu erkennen ist, dass die größeren befragten Städte sich intensiver mit dem Thema (insbesondere Großveranstaltungen) zu befassen haben, als die kleineren befragten Städte.