

1. Öffentliche Sicherheit und Ordnung im bayerischen Sicherheitsrecht

Im Sicherheitsrecht, also sowohl im Polizeiaufgabengesetz (PAG) als auch im Landes-Straf- und Verordnungsrecht (LStVG), umfasst die öffentliche Sicherheit „die Unversehrtheit des Lebens, der Gesundheit, Ehre, Freiheit und des Vermögens, der Rechtsordnung und der Einrichtungen des Staates und sonstiger Träger von Hoheitsgewalt einschließlich der ungehinderten Ausübung der Hoheitsgewalt. Öffentliche Ordnung umfasst die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, soweit die Beachtung dieser Regeln nach herrschenden Auffassungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten Gemeinschaftslebens betrachtet werden“ (Vollzugsbekanntmachungen zum PAG, Zu Art. 2, und zum LStVG, Zu Art. 6).

Die Aufgabe, die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch Gefahrenabwehr aufrechtzuerhalten, ist in Bayern sowohl den Sicherheitsbehörden, d.h. den Behörden der allgemeinen inneren Verwaltung (Art. 6 - LStVG), als auch der Polizei (Art. 2 - PAG) in gleicher Weise und Verantwortung übertragen, daneben aber auch weiteren speziellen Sicherheitsbehörden (z.B. Bau-, Gewerbe-, Wasser-, Luft-, Lebensmittelaufsicht, Brandschutz).

Die allgemeinen Sicherheitsbehörden und die Polizei sind mit unterschiedlichen, sich ergänzenden Befugnissen ausgestattet. Im LStVG finden sich Instrumente präventiver Kontrolle (z.B. Erlaubnispflichten), Verordnungsermächtigungen, Befugnisnormen für Einzelanordnungen und repressive Ahndungsmöglichkeiten durch Ordnungswidrigkeitentatbestände. Die Polizei ist im PAG vor allem durch unmittelbare Eingriffe zur Gefahrenabwehr ermächtigt (z.B. Identitätsfeststellung, Platzverweis, Gewahrsamnahme). Das LStVG enthält solche Eingriffsbefugnisse für die Sicherheitsbehörden nicht.

Vereinfacht gesagt, sollen nach dem bayerischen Sicherheitsrecht die allgemeine Sicherheitsbehörde Gefahren durch die Prüfung von Erlaubnissen und den Erlass von Einzelanordnungen und Verordnungen, die Polizei durch unmittelbare Eingriffsmaßnahmen gemeinsam abwehren.

2. Der Nürnberger Sicherheitspakt

Die Parallelzuständigkeit mit unterschiedlichen Eingriffsmaßnahmen von Stadt, Staatsanwaltschaft und Polizei im Bereich der Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Ordnung bildet das Fundament des Nürnberger Sicherheitspaktes. Um Sicherheit für die Nürnberger Bürgerinnen und Bürger und damit Lebensqualität für alle zu erreichen ist die Bereitschaft aller Beteiligten notwendig, im vernetzten Sinne zusammen zu arbeiten, d.h. ihre Kompetenzen, rechtlichen Möglichkeiten, Ressourcen und Interessen bündeln und nutzen zu wollen und zu können.

„Sicherheit durch Vorsorge und Vernetzung“ – nach diesem Motto wird seitdem versucht, Gefahren für die Sicherheit und Ordnung durch präventive und repressive Maßnahmen gleichermaßen gemeinsam und abgestimmt abzuwehren. Die Gewährleistung von Ordnung wird dabei als nicht trennbare Anforderung und Voraussetzung zur Gewährleistung von Sicherheit angesehen.

Die Leitlinien dabei sind

- eine größtmögliche Ordnungs- und Sicherheitspräsenz zu gewährleisten,
- die bürgerschaftliche Ansprechbarkeit der Behörden und Einrichtungen zu verbessern,
- das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung ausreichend zu berücksichtigen,
- auf besondere Gefahrenszenarien schnell und kompetent zu reagieren,
- die Qualität der Repression zu erhöhen und
- Kooperationsprojekte für besondere Problemlagen zu initiieren/unterstützen.

Ein besonderes Augenmerk liegt hierbei auf dem Punkt „Vorsorge“, denn die beste Gefahr ist die, die gar nicht erst entsteht. Die konzeptionelle Einbindung präventiver Maßnahmen spielte deshalb bereits bei der Gründung des Sicherheitspakts eine große Rolle, da Aufwand und Ertrag hier häufig in einem besonders guten Verhältnis stehen. So kann mit einer einmaligen präventiven Maßnahme ein dauerhafter Erfolg verbunden sein, der in der Zukunft ständige oder sich wiederholende repressive Maßnahmen erspart.

Lenkungsgrremium ist der **Sicherheitsrat**, in dem das Polizeipräsidium, die Staatsanwaltschaft, das Bürgermeisteramt, das Rechtsamt und das Ordnungsamt sowie themenbezogen weitere Ämter vertreten sind. Er trifft sich in etwa dreimonatigem Abstand zur Erörterung und Abstimmung grundlegender Sicherheitsfragen und -belange. Zu aktuellen Einzelthemen werden themenbezogen passende Kooperationsformen (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitsgemeinschaften, Runde Tische) gebildet.

Aus der gemeinsamen Verantwortung für die Sicherheit in der Stadt Nürnberg erwachsen im Laufe der Zeit beispielsweise:

- Kooperationsrunden zur Unterbringung und Betreuung von suchterkrankten Personen (Stadt, Polizei, Kliniken),
- die Kooperation zwischen Polizei, Jugendhilfe und Schule (PJS), welche nach der Projektlaufzeit dauerhaft strukturell bei den Kooperationspartnern verankert wurden und so eine strukturierte sowie personenunabhängige Zusammenarbeit gewährleisten,
- Arbeitsgruppe Prostitution (themenbezogene Lageerhebung und Lagebewertung),
- Zusammenwirken mit dem Jugendamt zur Unterstützung von verhaltensauffälligen Jugendlichen und deren Familien,
- Runde Tische mit den Wirten im Bereich der Disco-Areale zur Eindämmung von Alkoholmissbrauch – insbesondere durch Jugendliche,
- Runde Tische mit den Wirten zur Eindämmung von „Flatrate-Partys“ in der nächtlichen Gastronomie insbesondere in den Kneipen- und Discoarealen im Stadtgebiet Nürnberg,
- Gemeinsames Vorgehen gegen aggressives und organisiertes Betteln in der Innenstadt,
- Sicherheit bei Sportveranstaltungen durch die Arbeitsgruppe Gewalt und Sport,
- Maßnahmen gegen defizitäre Zustände im Bereich des Pferdemarktes durch Wertstoffsammler vor den städtischen Wertstoffhöfen und dem damit verbundenen wilden Ablagern von Unrat,
- vereinzelte Sicherheits- und Ordnungsstörungen im Bereich von Parkanlagen (z.B. Wöhrder Wiese, Jamnitzer Platz oder Rednitzauen etc.) mit den damit einhergehenden Einwohnerbeschwerden,
- Runder Tisch Königstorpassage / Hauptbahnhof
- Runde Tische in den Stadtteilen (z.B. St. Leonhard)
- Anliegen bezüglich Ordnungs- und Sicherheitsstörungen, die in den Bürgerversammlungen vorgetragen werden sowie
- Anliegen, die im Rahmen der Bürgerversammlungen vorgetragen werden
- Themenstellungen, die im Arbeitskreis Sicherheit und Sauberkeit erörtert werden

Diese themenbezogenen Kooperationsformen haben sich bewährt und werden bei aktuellen Themen fortgeführt. So soll zum Beispiel künftig bei größeren Planungsvorhaben im öffentlichen Raum (z.B. Neugestaltung von Grünanlagen) bereits in einem frühen Stadium den Erfordernissen an das Sicherheitsempfinden der betroffenen Anwohnerinnen und Anwohner, Gewerbetreibenden und öffentlichen Einrichtungen u.a. durch Einbeziehung von Fachleuten aus dem Bereich Sicherheit / Kriminalprävention Rechnung getragen werden. Hierzu hat die Polizei einen einheitlichen Ansprechpartner für derartige Vorhaben benannt.

3. Sicherheitsbericht der Stadt

Zuständigkeiten in der Gefahrenabwehr und die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten obliegen vielen Dienststellen der Stadt (u.a. Bauordnungsbehörde, Einwohneramt, Feuerwehr, Friedhofsverwaltung, Gesundheitsamt, Jugendamt, Liegenschaftsamt, Ordnungsamt, Service öffentlicher

Raum und Umweltamt). Die Stadt handelt hier durch die Erteilung von Erlaubnissen, und den Erlass von Einzelanordnungen (z.B. Auflagen, Widerrufe, Untersagungen), Bußgeldbescheiden, Satzungen und Verordnungen. Ein umfassender Sicherheitsbericht müsste deshalb alle von diesen Ämtern erteilten Erlaubnisse und erlassene Anordnungen und Bußgelder sowie den Stand der Kooperationsprojekte im Rahmen des Sicherheitspaktes umfassen. Ein solch umfangreicher Sicherheitsbericht erscheint hinsichtlich des Aufwandes, des Umfangs und der Erfassbarkeit nicht sinnvoll, insbesondere auch im Hinblick darauf, dass der Sicherheitsbericht der Polizei und der Stadt im Sinne der gemeinsamen Zuständigkeit für die Sicherheit und Ordnung und des Sicherheitspaktes Nürnberg gemeinsam vorgestellt werden sollten.

Anlehnend an den Inhalt des Sicherheitsberichts der Polizei wird vorgeschlagen, folgende Inhalte für einen Sicherheitsbericht der Stadt zusammenzufassen:

Sicherheitsbericht der Polizei	Sicherheitsbericht des Stadt
Kriminalitätslage	Bußgeldbericht (vorhanden)
Einsatz - Ordnungs- und Schutzaufgaben	Bericht des Arbeitskreises Sicherheit und Sauberkeit (neu)
	Bericht des Außendienstes Nürnberg (im Aufbau)
Verkehrslage	(Zuständigkeit ZVKVÜ *)
-	Bericht über das Sicherheitsgefühl (alle vier Jahre, vorhanden)

* Der Teil Verkehrslage wird im Sicherheitsbericht der Stadt nicht aufgenommen, da die überwachenden und ahndenden Zuständigkeiten hier wesentlich geringer sind als die der Polizei und vom Zweckverband Kommunale Verkehrsüberwachung wahrgenommen werden, dessen Tätigkeiten in der Verbandsversammlung dargestellt werden.

3.1 Bußgeldbericht (vorhanden)

Die Nürnberger Polizei erstellt einen jährlichen Sicherheitsbericht. Dieser beinhaltet die Kriminalitätslage, besondere Einsatzlagen und die Verkehrslage.

So wie der Teil des polizeilichen Sicherheitsberichts zur Kriminalitätslage die Entwicklung der Straftaten anhand der polizeilichen Kriminalstatistik darstellt, stellt der jährliche Bericht der zentralen Bußgeldstelle des Rechtsamtes (Bußgeldbericht) umfassend, wenngleich inhaltlich kürzer, die Entwicklung der der Stadt angezeigten und von ihr verfolgten Bußgeldverfahren und damit die ahndende Tätigkeit der verschiedenen „Sicherheitsbehörden“ der Stadtverwaltung dar. Dabei wird auch auf einige besondere Bereiche eingegangen. Im Bericht 2018 (siehe RWA vom 03.07.2019, TOP 1) wurden zum Beispiel die Entwicklung der Anzeigen in den Bereichen Sauberkeit, Ruhe, Sicherheit, Ordnung der Straßenflächen und Gaststätten, Imbisse, Diskotheken, Spielhallen dargestellt. Ausgenommen sind Verkehrsordnungswidrigkeiten, die durch den Zweckverband Kommunale Verkehrsüberwachung geahndet werden.

Der Bußgeldbericht ist deshalb bestehender Teil des Sicherheitsberichts der Stadt.

3.2 Bericht des Arbeitskreises Sicherheit und Sauberkeit im öffentlichen Raum (neu)

Die Sicherheit und Sauberkeit im öffentlichen Raum, insbesondere im unmittelbaren Wohnumfeld, sind von großer Bedeutung für die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger und prägend für deren Sicherheitsgefühl. Die Frage, wie sicher sich die Menschen in ihrer Wohngegend nachts fühlen, ist eine weit verbreitete Standardfrage in Befragungen zum Sicherheitsgefühl (zum Beispiel auch Bundeskriminalamt, Der Deutsche Viktimisierungssurvey 2017, S. 46), und auch in der großen Wohnungs- und Haushaltserhebung der Stadt zentraler Indikator für das Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger (siehe 3.4).

Insbesondere in den letzten Jahren ist die Nutzung des öffentlichen Raumes vielfältiger und intensiver geworden. Verschiedene gesellschaftliche Entwicklungen, wie z. B. geändertes Ausgehverhalten, die Attraktivität Nürnbergs als Großstadt und zentraler Treffpunkt für verschiedene Szenen in Nordbayern, aber auch der Zuzug aus anderen Ländern haben in den letzten Jahren zu einer verstärkten Nutzungsdichte geführt und – da der zur Verfügung stehende Raum auch bei einer wachsenden Population nicht vermehrbar ist - damit einhergehend zu (Nutzungs-)Konflikten, an denen verschiedene Parteien beteiligt sind.

Weil sich gezeigt hat, dass bei den Beteiligten nicht nur unterschiedliche Zuständigkeiten, sondern auch unterschiedliche Herangehensweisen bestehen, wurde zur Vernetzung der beteiligten Stellen und zur Abstimmung unter diesen Stellen 2016 der Arbeitskreis „Sicherheit und Sauberkeit im öffentlichen Raum (AK SiSa)“ geschaffen, in dem Polizei, Außendienst Nürnberg, Bürgermeisteramt, 2. Bürgermeister, Ordnungsamt, Service Öffentlicher Raum und Sozialreferat vertreten sind. Themenbezogen nehmen weitere Dienststellen teil (Abfallwirtschaftsbetrieb, Presseamt). Der Arbeitskreis tagt einmal monatlich. Dadurch sind die Bereiche Sicherheitsbehörden, soziale Prävention und Infrastruktur regelmäßig vernetzt, da Störungen der Sicherheit und Ordnung und Unsicherheitsgefühle nicht nur oder nicht immer mit polizeilichen oder sicherheitsrechtlichen Maßnahmen behoben werden können. Nur auf einer sozial, wirtschaftlich und kulturell intakten Basis kann Ordnung entstehen. Soziale, wirtschaftliche und kulturelle Einrichtungen erbringen deshalb ebenso wie stadtplanerische Maßnahmen und bürgerschaftliches Engagement einen wichtigen Beitrag - insbesondere zur Prävention.

Im Arbeitskreis werden Erkenntnisse der beteiligten Stellen, Beschwerdeschreiben, Meldungen in Bürgerversammlungen und Presseberichte aufgenommen. Ständige und auf bestimmte Örtlichkeiten bezogene Themen sind Sauberkeit, Vandalismus, Alkoholkonsum und Nächtigen im öffentlichen Raum. Zu den ständig behandelten Örtlichkeiten gehören u.a. die Bereiche Bahnhof, Plärrer und Wöhrder Wiese.

Welche Maßnahmen bei einer Problem- oder Beschwerdelage ergriffen werden, wird zwischen den Beteiligten abhängig vom konkreten Lagebild und der Schwere der Störung entschieden:

- Präventive Maßnahmen (z.B. Streetwork)
- Repressive Maßnahmen (z.B. Betretungsverbote, Ordnungswidrigkeitenverfahren, Räumung von Lagern)
- Infrastrukturelle Maßnahmen (z.B. Beleuchtung, Einrichtung von Treffpunkten)
- Duldung und Beobachtung

Diese Maßnahmen können einzeln oder gemeinsam erforderlich sein, um Gefahren oder Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dauerhaft und nachhaltig zu begegnen.

Ein jährlicher Bericht des Arbeitskreises Sicherheit und Sauberkeit wird deshalb als sinnvoller Teil des Sicherheitsberichts der Stadt angesehen, da er sich schwerpunktmäßig mit der Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Raum beschäftigt.

3.3 Bericht des Außendienstes Nürnberg (im Aufbau)

Der im Dezember 2018 gestartete Außendienst Nürnberg (ADN) nimmt Schwerpunktaufgaben (vgl. Stadtrat vom 25.10.2017, TOP 3) war, die insbesondere von Seiten BgA, 2. BM, aus dem Arbeitskreis Sicherheit und Sauberkeit heraus und durch die Dienststellen- und Werkleitungen für das gesamte Stadtgebiet angefordert werden; z. B.:

- Schwer- und Brennpunkteinsätze (z.B. sachlich: Grillen / Lärm / unerlaubte Abfallentsorgung in Grünanlagen, z. B.: örtlich: Pegnitztal West und Marienbergpark, zeitlich: Freitag ab dem späten Nachmittag, Samstag und Sonntag tagsüber)
- Spielplatzkontrollen, Hundeanleinpflichten, unerlaubte Sondernutzungen, Vorgehen gegen Verunreinigungen, gegen Fütterungsverbote, aggressives Betteln
- Kontrollaufgaben bei Veranstaltungen

- Streifen im Bereich der Altstadt und innerhalb des „Mittleren Rings“ unter Einbeziehung stärker frequentierter öffentlicher Plätze, Wege und Grünanlagen (z. B. Altstadtbereich, Fußgängerzonen, Wöhrder Wiese, westlicher Wöhrder See, Südstadtpark, Aufseßplatz, Rosenaupark, Halberwiese / Kontumazgarten)
- „Rotpunktfahrzeuge“, Verkehrsordnungswidrigkeiten in Fußgängerzonen

Über die Einführung des ADN wurde im Stadtrat am 22.11.2018 (TOP 9) sowie im Rechts- und Wirtschaftsausschuss am 08.05.2019 (TOP 2) berichtet. Eine erneute Berichterstattung war für den Dezember 2020 vorgesehen. Eine standardisierte Erfassung und Dokumentation der Einsätze erfolgt in Form von Tagesberichten. Eine standardisierte Berichterstattung muss implementiert werden. Ein Tätigkeitsbericht des ADN soll nach Einführung einer standardisierten Berichterstattung Teil des Sicherheitsberichts der Stadt werden. Über die Einführung des ADN wurde im Stadtrat am 22.11.2018 (TOP 9) berichtet. Aufgrund der mit der Einführung verbundenen Aufgaben konnte noch keine standardisierte Erfassung der Einsätze implementiert werden. Ein Tätigkeitsbericht des ADN soll nach Einführung einer standardisierten Erfassung Teil des Sicherheitsberichts der Stadt werden.

Der Bericht des Arbeitskreises Sicherheit und Sauberkeit und der Bericht des Außendienstes Nürnberg entsprechen in etwa auch dem Teil Einsatz-, Ordnungs- und Aufgaben des polizeilichen Sicherheitsberichtes.

3.4 Bericht über das Sicherheitsgefühl (alle 4 Jahre, bereits vorhanden)

Seit 1997 werden alle vier Jahre in der großen Wohnungs- und Haushaltserhebung drei gleichbleibende Fragen zum Sicherheitsgefühl gestellt, zuletzt 2017, um eine vergleichbare Entwicklung und Bewertung des Sicherheitsgefühls zu erhalten:

- Wie sicher fühlen Sie sich in ihrer Wohnung / Wohngegend / im Stadtzentrum / in U-Bahn, Bus, Straßenbahn / in Grünanlagen, Parks, Erholungsgebieten?
Antwortmöglichkeiten: sehr unsicher / ziemlich sicher / eher unsicher / sehr unsicher.
- Wie beurteilen Sie die Sicherheit und Ordnung in Nürnberg in folgenden Bereichen?
Müll, Schmutz / Belästigungen, Ruhestörungen / Sachbeschädigungen, Vandalismus, Schmierereien / Kriminalität.
Antwortmöglichkeiten: kein Problem / geringes Problem / ziemliches Problem / großes Problem.
- Ist ihrer Meinung nach die Polizei ausreichend gegenwärtig?
Antwortmöglichkeiten: ja / nein.

Die Ergebnisse werden für 17 Stadtgebiete zusammengefasst und mit der Polizei besprochen. Bei auffälligen Verschlechterungen wird zusammen mit der Polizei und anderen städtischen Dienststellen versucht zu ergründen, welche Ursachen die Verschlechterung hat, und problembezogen Verbesserungsmöglichkeiten zu finden (zum Beispiel in St. Leonhard in den Erhebungen 2005 und 2017; siehe RWA vom 18.09.2019).

„Wir wissen aus verschiedenen Umfragen, dass es um das Sicherheitsgefühl der Menschen in Deutschland häufig schlechter bestellt ist als um die durch objektive Messungen und Erhebungen beschriebene tatsächliche Sicherheitslage“ (Bundeskriminalamt, Der Deutsche Viktimisierungssurvey 2017, S. 3). Dies gilt auch für Nürnberg. Dies liegt daran, dass das Sicherheitsgefühl von unterschiedlichen Einflussfaktoren geprägt wird.

Instrumente zur Erfassung des Sicherheitsgefühls sind daher wichtig um zu erkennen, an welchen Stellen Wahrnehmungen und Ängste nicht mit statistischen Fakten und wissenschaftlichen Befunden belegt werden können. Mit diesem Wissen kann dem subjektiven Bedrohungs- und Unsicherheitsgefühl durch gezielte Aufklärungsarbeit und Maßnahmen entgegengewirkt werden. Der Bericht über das Sicherheitsgefühl aus der Wohnungs- und Haushaltserhebung wird deshalb als wichtiger Teil eines Sicherheitsberichts der Stadt angesehen, der aber nur alle vier Jahre möglich ist.

4. Vorschlag zur Vorstellung eines Sicherheitsberichts der Stadt

Soweit mit diesen Inhalten für einen Sicherheitsbericht der Stadt Einverständnis besteht, werden zusammen mit dem Sicherheitsbericht der Polizei der Bußgeldbericht und der Bericht des Arbeitskreises Sicherheit und Sauberkeit vorgestellt. Dieser wird um einen Tätigkeitsbericht des Außendienst Nürnberg ergänzt, sobald eine standardisierte Berichterstattung der Einsätze implementiert ist. Das Ergebnis zum Sicherheitsgefühl wird alle vier Jahre nach Auswertung der Wohnungs- und Haushaltserhebung vorgestellt.

II. OAL z.K.

Nürnberg, den 20.01.2020

Ordnungsamt

i.A.

Peter (3268)