

Abschlussbericht BMBF-Verbundprojekt

Sicherheitskooperation für Bus und Bahn (SKOBB)

-

Teilvorhaben: Konzeptentwicklung ganzheitliches Lagebild ÖPV

Autor: Marcus Kober
Förderkennzeichen: 13N12864
Laufzeit: 1. Juli 2013 – 30. September 2015

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
1. Aufgabenstellung.....	3
2. Voraussetzungen.....	3
3. Planung und Ablauf des Vorhabens.....	4
a. Bestandsaufnahme Lagebilder	4
b. Qualitative Analyse	5
c. Konzeptentwicklung	5
d. Absicherung	6
4. Stand der Wissenschaft	7
5. Zusammenarbeit mit anderen Stellen	12
6. Erzielte Projektergebnisse.....	13
a. Bestandsaufnahme Lagebilder	13
(1) Lage und Lagebild: Begriffe und Anwendung	13
(2) Lagebilder und -beurteilungen als Bestandteile eines umfassenderen Entscheidungsprozesses	15
(3) Lagebilder: Gegenstand und Inhalt	16
(1) Erkenntnisse aus der polizeilichen Kriminalstatistik.....	18
(2) Polizeiliche Kriminalstatistik der Bundespolizei.....	22
(3) Zentralstelle für regionales Sicherheitsmanagement und Prävention (ZERB)....	22
(4) Sicherheitspartnerschaft Hamburg.....	24
(5) Deutsche Bahn AG.....	25
b. Qualitative Analyse	26
(1) Akteure bei der gemeinsamen Lagebilderstellung	27
(2) Inhalt und Umfang vorhandener gemeinsamer Lagebilder	28
(3) Kosten-Nutzen-Wahrnehmungen beteiligter Institutionen.....	29
c. Konzeptentwicklung	31
d. Absicherung	35
7. Positionen des zahlenmäßigen Nachweises.....	38
8. Notwendigkeit und Angemessenheit	38
9. Verwertbarkeit der Ergebnisse	38
10. Geplante Veröffentlichungen der Projektergebnisse	39

1. Aufgabenstellung

Das erkenntnisleitende Ziel des Teilvorhabens bestand darin, Aufgabenbestellern, Verkehrsunternehmen, Polizeibehörden sowie anderen involvierten Akteuren Erkenntnisse über die sinnvolle Ausgestaltung der kooperativen Informationsgewinnung und -verarbeitung zum Themenfeld Sicherheit im Öffentlichen Personenverkehr (ÖPV) zu liefern. Zur Realisierung dieser Zielsetzung sind im Wesentlichen drei Arbeitsschritte durchgeführt worden:

- 1) In einem ersten Schritt sollte eine Bestandsaufnahme und Analyse von Formen der Datenerhebung, -verarbeitung und -analyse in ausgewählten Untersuchungsräumen durchgeführt werden, wie tangierte Akteure in lokalen und regionalen Bezugsräumen Sicherheitsdefizite und -probleme registrieren, messen und analysieren.
- 2) Mit der Ermittlung von Kontextbedingungen, Erwartungen und Problemwahrnehmungen der Akteure in Bezug auf ein ganzheitliches Sicherheitslagebild sollten in einem zweiten Schritt bestehende Ressentiments und technische Schwierigkeiten identifizieren werden. Damit galt es eine Grundlage zu schaffen, entsprechende Hemmnisse und Voraussetzungen bei der Ausformulierung eines Konzeptes berücksichtigen zu können und damit eine positive Rezeption der Forschungsergebnisse in der Praxis zu fördern.
- 3) Das im Rahmen des Teilvorhabens entwickelte Konzept eines ganzheitlichen Lagebildes ÖPV soll den Sicherheitsakteuren drittens praxisrelevante Hinweise auf die Einbeziehung sinnvoller Informationen und entsprechender Informationszugänge, Implementierungsvoraussetzungen für entsprechende Datenerhebungsverfahren, auf technische Implikationen sowie Nutzen und Kosten eines solchen Instruments liefern.

2. Voraussetzungen

Zum Thema Sicherheit im ÖPV im Allgemeinen, wie auch im Hinblick auf Aspekte der kooperativen Lagebilderstellung und -nutzung im Speziellen liegen - wie später unter Punkt 4. eingehender aufgezeigt wird – bisher vergleichsweise wenig Forschungserkenntnisse vor. Insofern wurde insbesondere mit dem Teilvorhaben „Konzeptentwicklung ganzheitliches Lagebild ÖPV“ thematisches Neuland beschritten, womit dem Forschungsprojekt insofern ein explorativer Charakter zukommt. Eine besondere Herausforderung des Forschungsprozesses bestand im Feldzugang, insofern als das Thema Sicherheit bei Verkehrsunternehmen als äußerst sensibel wahrgenommen wird und Verkehrsunternehmen sich themenbezogen in Folge dessen als sehr unzugänglich erweisen. Als umso bedeutsamer hat sich die Einbindung und Beteiligung von Verkehrsverbänden als assoziierte Partner erwiesen, da auf diesem Wege Kontakte eröffnet und die Gesprächsbereitschaft gefördert werden konnte. Nichtsdestoweniger bleibt festzustellen, dass eine fachöffentliche Diskussion von Securityaspekten mit Bezug

zum ÖPV im Vergleich zu anderen Handlungsfeldern (wie etwa der kommunalen Sicherheitsgewährleistung) noch sehr wenig fortgeschritten ist.

Die Durchführung geplanter Veranstaltungen ist in zeitlicher Hinsicht an die Verfügbarkeit der dafür vorgesehenen Fördermittel auf Seiten des Zuwendungsgebers angepasst worden. Die Veranstaltungstermine für Konferenzen haben sich in Folge dessen verschoben, was jedoch keine inhaltlichen Folgen für den Projektverlauf gehabt hat.

3. Planung und Ablauf des Vorhabens

In ganz wesentlichen Teilen konnte das Teilprojekt „Konzeptentwicklung ganzheitliches Lagebild ÖPV“ inhaltlich und organisatorisch wie geplant durchgeführt werden. Zwei Abweichungen betrafen zum einen die Durchführung einer Delphibefragung, die eine aufwendungsneutrale Verlängerung der Projektlaufzeit erforderlich gemacht hat und zum zweiten den Teilnehmerkreis der Abschlussveranstaltung, der in Folge eines einsetzenden Zustroms von Flüchtlingen nach Deutschland deutlich von den ursprünglichen Planungen abwich. Auf beide Aspekte wird in der folgenden Darstellung detaillierter eingegangen, wobei der geplante und der realisierte Projektablauf inhaltlich ansonsten deckungsgleich gewesen sind.

Es wurden im Projektverlauf sieben Konferenzen und Veranstaltungen durchgeführt, die im Wesentlichen der methodischen und inhaltlichen Abstimmung der Projektpartner, dem Austausch und der Präsentation von Zwischenergebnissen sowie der Diskussion von Forschungsbefunden dienten. Im Einzelnen haben die folgenden Veranstaltungen stattgefunden:

- Kick-Off-Konferenz in Münster / FHÖV (5.08.2013)
- Arbeits- und Methodenkonferenz / Universität Wuppertal (3.09.2013)
- Arbeits- Zwischenergebniskonferenz / Stadthotel Münster (23./24.01.2014)
- Meilensteinkonferenz I / Universität Münster (27.05.2014)
- Meilensteinkonferenz II / IntercityHotel Gelsenkirchen (19.09.2014)
- Workshop-Konferenz, Ergebnisdiskussion / DHPol Münster (25.03.2015)
- Abschlusskonferenz / DHPol Münster (19.09.2015)

a. Bestandsaufnahme Lagebilder

In einem ersten Schritt wurde bei Landeskriminalämtern, der Bundespolizei, dem Bundeskriminalamt sowie den als Projektpartnern assoziierten Verkehrsverbänden eine Bestandsaufnahme durchgeführt, ob und in welcher Form diese Lagebilder zur Sicherheit im ÖPV erheben. In einem synoptischen Überblick sind die vorhandenen Informationen verglichen und analysiert worden. Ziel war es wesentliche Bestandteile vorhandener Lagebilder, Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Erfassung und Darstellung zu identifizieren.

Es standen dabei insbesondere drei Erkenntnisinteressen im Vordergrund:

- Wer erhebt (systematisch) Daten zur Sicherheit im ÖPV und wie werden diese Daten aufbereitet, analysiert und verwertet?
- Welche Daten werden wie erhoben? Um welche Art von Statistiken (z.B. Eingangs-, Ausgangs- oder Vorfallstatistiken) handelt es sich? Welche Schnittmengen und Inkompatibilitäten bestehen zwischen diesen Erhebungen? Wo liegen erkennbare Stärken und Schwächen der Datenerhebungs- und Auswertungsvarianten?
- Welches Bild der Sicherheit im ÖPV lässt sich auf Basis vorhandener Analysen zeichnen?

Als Ergebnis dieser Bestandaufnahme konnte ein erster Katalog von Delikten und (Teil-) Örtlichkeiten, räumlichen Bezugspunkten und Sicherheitsdimensionen erstellt, der im Rahmen einer zweiten Arbeitskonferenz mit den Sicherheitsakteuren aus den Verbänden diskutiert und hinsichtlich seiner Tauglichkeit für die weitere Konzeptentwicklung überprüft wurde.

In diese Projektphase fiel zudem eine erste Entwicklung von Leitfäden zur Durchführung problemzentrierter Interviews. Auch diese Interviewleitfäden können im Rahmen der zweiten Arbeitskonferenz einer kritischen Diskussion mit den (assoziierten) Projektpartnern unterzogen werden.

b. Qualitative Analyse

In einem zweiten empirischen Arbeitspaket standen qualitative Aspekte der Erkenntnisgewinnung im Vordergrund. Es wurden insbesondere Motive von Sicherheitsakteuren (Polizeibehörden vor Ort), Verkehrsverbänden und -unternehmen ermittelt, warum diese systematisch Daten zur Sicherheit im ÖPV erheben oder dies aus bestimmten Gründen nicht tun. In Form problemzentrierter, leitfadengestützter face-to-face-Interviews wurde ein Sample der genannten Akteure eingehend zu ihren Motiven, Restriktionen und Empfehlungen befragt. Des Weiteren wurden in diesem Arbeitspaket Experteninterviews in weiteren Polizeidienststellen (wie der Bundespolizeidirektion St. Augustin) sowie mit themenrelevanten Sicherheitsakteuren (u.a. mit Vertretern der Konzernsicherheit der Deutsche Bahn AG) durchgeführt, die auf überregionaler Ebene mit Lagebildern zur Sicherheit im ÖPV befasst sind.

c. Konzeptentwicklung

Zentraler Gegenstand eines weiteren Arbeitspakets war die Entwicklung eines Konzepts für die Erstellung eines kooperativen Lagebildes ÖPV, dass u.a. die folgenden Aspekte beinhaltet:

- Sinnvollerweise zu beteiligende Institutionen
- Indikatoren für die Erfassung subjektiver und objektiver Sicherheit
- Anforderungsprofile aus Sicht potentieller Beteiligter
- Nutzen, Chancen und Grenzen umfassender Lagebilder
- Implementierungsvoraussetzungen und praktische Realisierungshinweise

Von besonderer Bedeutung bei der Konzepterstellung waren praktische Erfahrungen, die der assoziierte Praxispartner Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) mit dem Betrieb der ZeRP-Datenbank sammeln konnte. Diesbezügliche Erkenntnisse zu Voraussetzungen, Anforderungen und Problemen bei der Implementierung und im Betrieb eines kontinuierlich fortgeschriebenen Lagebildes konnten bei der Konzeptentwicklung nutzbar gemacht werden.

d. Absicherung

Um die Ergebnisse der vorangegangenen Arbeitspakete empirisch abzusichern und quantitative Aussagen zur Relevanz und Bedeutung ermittelter Bewertungen machen zu können, wurden zentrale Ergebnisse des vorangegangenen Forschungsprozesses im Rahmen einer Delphibefragung überprüft. Dazu haben Experten aus Sicherheitsbehörden und von Verkehrsunternehmen Aussagen beispielsweise zur Notwendigkeit, zu Problemen und zur sinnvollen Ausgestaltung von Lagebildern mittels eines standardisierten Verfahrens hinsichtlich ihrer praktischen Relevanz eingeschätzt. Zu diesem Zweck wurde ihnen eine Auswahl kritischer Thesen zu verschiedenen Aspekten des Themas „Lagebild“ zur Beurteilung vorgegeben. In Zuge eines ersten Anschreibens ist vielen Teilnehmern das Instrument der Delphi-Befragung, dessen Inhalten und Abläufen sowie insbesondere den damit verbundenen Arbeits- und Zeitaufwänden nicht hinreichend deutlich geworden. Es war daher erforderlich die Teilnehmer in einem weiteren Schritt eingehender über das Vorgehen im Rahmen der Delphi-Befragung zu informieren. Um die Teilnahmebereitschaft von Experten an der Delphi-Befragung auf diesem Wege zu fördern, ist ein zweites - unvorhergesehenes - Anschreiben erforderlich geworden. Da dieses Prozedere im ursprünglichen Projektplan nicht vorgesehen gewesen ist, musste beim Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ein Antrag auf eine aufwendungsneutrale Verlängerung des Forschungsprojekts um drei Monate gestellt werden. Diesem Anliegen ist seitens des BMBF erfreulicherweise stattgegeben worden, sodass die Erhebung in der vorgesehenen Form durchgeführt werden konnte.

Zum Ende der Projektlaufzeit war vorgesehen die erzielten Forschungsergebnisse insbesondere den beteiligten Experten aus den Untersuchungsgebieten vorzustellen und summativ zu erörtern. In erster Linie umfasste der vorgesehene Expertenkreis Teilnehmer aus Polizeibehörden, Verkehrsunternehmen sowie Verkehrsverbänden, die im Vorfeld der Veranstaltung ihre Teilnahme zugesagt hatten. Unvorhergesehen setzte vor dem Veranstaltungstermin ein starker Zustrom von Flüchtlingen nach Deutschland ein, durch den Teilnehmer von Bundes- und Landespolizeibehörden sowie Sicherheitsbeauftragte von Verkehrsunternehmen in einem hohen Maße beruflich vereinnahmt wurden. Viele der vorgesehenen Teilnehmer mussten daher ihre Teilnahme am Abschluss Symposium des Forschungsprojekts an der Deutschen Hochschule der Polizei absagen.

4. Stand der Wissenschaft

Kennzeichnend für das Thema Sicherheit im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) ist der Umstand, dass kaum zuverlässige Aussagen über die Anzahl begangener Straftaten in diesem örtlichen Bezugsrahmen getroffen werden können. Eine wesentliche Ursache dafür besteht darin, dass die polizeiliche Kriminalstatistik nur in einzelnen Bundesländern eine explizite Auswertung in Bezug auf die Tatörtlichkeit ÖPNV zulässt. Bei der Erstellung entsprechender Lagebilder muss daher auf verschiedene Einzelstatistiken etwa der Bundes- und Landespolizei sowie auf Erkenntnisse von Verkehrsunternehmen zurückgegriffen werden. Dies ist zum einen aufwendig, wodurch eine regelmäßige Lagebilderstellung erschwert wird, darüber hinaus sind verschiedene Informationsquellen (etwa von Verkehrsunternehmen) nicht ohne weiteres zugänglich. Wenngleich die polizeiliche Kriminalstatistik aufgrund ihrer Erfassungs- und Verarbeitungsmodalitäten gerade im Bereich des ÖPNV die Kriminalitätswirklichkeit nur begrenzt widerspiegelt, gibt es bisher kaum Ansätze einer umfassenderen Lagebilderstellung.

Erkenntnisse zur „Sicherheit im ÖPV“

In einer der wenigen themenbezogenen Studie zum Thema Sicherheit im Öffentlichen Personennahverkehr (im Land Brandenburg) wird festgestellt, dass für einen großen Teil der Verkehrsunternehmen davon auszugehen sei, dass gegenwärtig noch keine spezielle Bearbeitung des Themas „Sicherheit im ÖPV“ stattfände. Die Befassung mit dem Thema „Sicherheit“ erfolge vielmehr häufig anlassbezogen und aus dem operativen Betriebsablauf heraus. Ferner existiere keine Gesamtübersicht zu Besitzern und Nutzern sowie zu Inhalten und Bewertungskriterien sicherheitsrelevanter Daten für den ÖPV.¹ In Ermangelung anderslautender Erkenntnisse ist davon auszugehen, dass dies auch für andere Bundesländer anzunehmen ist. Gleichzeitig ist die Problemwahrnehmung des Themas Sicherheit in einigen Unternehmen bereits sehr ausgeprägt und es werden vielfältige Maßnahmen zu deren Förderung ergriffen.

Beispielsweise hebt der Leiter Operations der DB Sicherheits GmbH gerade die Vernetzung mit anderen Akteuren als zentrales Element der Informationsbeschaffung als Grundlage jedes Ansatzes der Sicherheitsgewährleistung hervor. So beteilige sich die DB AG an Sicherheitsrunden, in denen Unternehmensmitarbeiter mit den Bundespolizeibehörden und Vertretern der Landespolizeien alle zwei Monate in den Bundesländern zusammenkämen. Zentrales Ziel dieser Gremien sei der Informationsaustausch, da die Sicherheitsakteure Erkenntnisse benötigen, wo welches Kriminalitätsphänomen auftrete, in welchem räumlichen Umfeld dies geschehe und mit welcher Methode am besten darauf reagiert werden könne.²

Zugleich ist bereits die Bestimmung des Kriminalitätsaufkommens, das einen örtlichen Bezug zum öffentlichen Personennahverkehr aufweist, mit methodischen Problemen

¹ Dieter Wagner und Nadine Lehnigk (2010): Sicherheit im Öffentlichen Personennahverkehr des Landes Brandenburg, Potsdam, S. 1.

² Dirk Fleischer (2008): Wie gewährleisten wir Sicherheit? In: Dokumentation der Fachkonferenz „Sicher unterwegs“ – Sicherheit im öffentlichen Verkehr, Frankfurt am Main, S. 48.

behaftet. Für valide Aussagen etwa über die bundesweite Anzahl der jährlich in Bussen, Zügen und auf Bahnhöfen begangenen Straftaten liegen keine belastbaren Statistiken vor. Die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) als eine maßgebliche Quelle zur Einschätzung des registrierten Fallaufkommens lässt in den meisten Bundesländern nicht explizit erkennen, ob Straftaten im örtlichen Bezugsraum des Öffentlichen Personennahverkehrs begangen wurden.

Zur Ermittlung von Informationen über das Ausmaß von Straftaten im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs ist es daher erforderlich, solche Tatörtlichkeiten in die Analyse einzubeziehen, die in einem Zusammenhang mit diesem Raum stehen. Bezogen auf die in der PKS vorhandenen Örtlichkeitsmerkmale sind dies die Tatörtlichkeiten Bahnhof, Bahnhofsvorplatz, Bahnbauten, Bahnsicherungsanlagen, Bahnanlagen, Bahnkörper, Eisenbahn, Eisenbahnverkehr, Gleisanlage, Nahverkehrsbahn, Stellwerk, S-Bahn, schienengleicher Bahnübergang, Verkehrsbauten, Verkehrseinrichtung, Eisenbahn (Zug), U-Bahn (Zug), Haltestelle, Omnibus (Bus), S-Bahn (Zug), sonstige Verkehrsanlage (Schiene), sonstiges Schienenfahrzeug, Straßenbahn (Fahrzeug), Straßenbahnhaltstelle, sowie U-Bahn-Anlage. Bezogen auf diese Vielzahl an Tatörtlichkeiten muss zur Erstellung eines polizeilichen Lagebildes eine zuvor bestimmte Auswahl an Deliktarten auf ihren örtlichen Bezug hin analysiert werden.

Entsprechende Auswertungen sind ressourcenintensiv und werden daher in den verschiedenen Bundesländern nicht obligatorisch und mitunter gar nicht durchgeführt. Vereinzelt fließen die oben skizzierten Analyseschritte in Lagebilder zum Kriminalitätsgeschehen im Bereich des ÖPV ein, wie sie etwa das Land Brandenburg erstellt hat. In einigen Bundesländern (etwa Bayern, Berlin oder Niedersachsen) gibt es das örtliche Zuordnungsmerkmal ÖPV, sodass im Grundsatz Aussagen zur Kriminalitätswicklung in diesem Bereich getroffen werden können. Auf Grund voneinander abweichenden Erfassungsregeln in den einzelnen Bundesländern sowie unterschiedlicher technischer Standards und Datenerfassungssysteme in den Polizeien der Länder und des Bundes sind Daten der einzelnen Bundesländer zu Straftaten im ÖPV nicht einheitlich und können nicht miteinander verglichen werden.³ Aussagen zur „objektiven Sicherheitslage“ im ÖPV, verstanden als statistisch erfasste Anzahl von Straftaten, können wegen dieser methodischen Probleme nur mit Vorbehalten getroffen werden. Außer bei verschiedenen Landespolizeien sind Lagebilder zur Sicherheitslage im ÖPV bei der Bundespolizei vorhanden. Diese übermittelt ihre Daten nach Abschluss der Bearbeitung zur Erfassung in der PKS an die Landespolizei weiter. Zudem arbeitet die Bundespolizei mit einer internen Eingangsstatistik, die sich an Tatorten und Tatzeiten orientiert, wodurch im Grundsatz schnelle operative Reaktionen ermöglicht werden. Ganz grundsätzlich ist einschränkend anzumerken, dass in die PKS (als Ausgangsstatistik) nur angezeigte Taten einfließen. Bei manchen delinquenten Verhaltensweisen, wie insbesondere in Fällen der Leistungerschleichung („Schwarzfahren“) ist die

³ Dieter Wagner und Nadine Lehnigk (2010): a.a.O., S. 38.

Messung des Straftatenaufkommens sehr vom Anzeigeverhalten der Bevölkerung oder etwa der Verkehrsunternehmen abhängig. Zudem handelt es sich der Leistungserschleichung um ein typisches Kontrolldelikt, dessen Auftreten in hohem Maße von der Kontrollintensität der Verkehrsunternehmen oder Sicherheitsakteure abhängig ist. Neben den Polizeibehörden erheben die Verkehrsunternehmen vielfach eigene Daten zu sicherheitsrelevanten Vorfällen, doch sind diese nicht öffentlich zugänglich und entziehen sich damit in der Regel einer Lagebeurteilung im Bereich des ÖPV. Im Gegensatz zu den Polizeibehörden registrieren Verkehrsunternehmen Vorfälle zudem unabhängig von ihrem Straftatcharakter nach bestimmten Handlungskategorien bzw. nach dem Eintritt bestimmter Handlungserfolge.

Neben polizeilichen Kriminalstatistiken und Unternehmenserhebungen liefern vereinzelt Dunkelfeldbefragungen weitere Anhaltspunkte für die Einschätzung des quantitativen und qualitativen Ausmaßes der Delinquenz im öffentlichen Personenverkehr. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung zum Thema subjektives Sicherheitsgefühl des Fahrpersonals haben die mittlerweile fusionierten Verkehrsgewerkschaften GDBA und TRANSNET im Jahr 2008 vorgestellt. Im Rahmen einer Studie mit dem Titel „sicher unterwegs“ hatten bundesweit 1063 Angestellte von Verkehrsbetrieben an einer Befragung teilgenommen, in der u.a. Aspekte des subjektiven Sicherheitsgefühls sowie eigener Erfahrungen mit Übergriffen gegen Mitarbeiter thematisiert wurden.

In dieser Befragung gaben knapp 70% der Teilnehmer an, bereits Opfer von Übergriffen geworden zu sein. Weitere 16% waren Zeuge solcher Vorfälle geworden. Dabei handelte es sich mehrheitlich um Bedrohungsstatbestände (611 Nennungen) sowie Körperverletzungen (348 Nennungen), von denen letztere in 177 Fällen Krankheitstage nach sich zogen.

Auch eine andere bundesweit durchgeführte Studie beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der subjektiven Einschätzung von Sicherheitsaspekten aus Sicht von Verkehrsunternehmen, thematisiert dabei aber auch vorhandene Sicherheitsprobleme bei den teilnehmenden Unternehmen.⁴ Von den teilnehmenden 38 Verkehrsunternehmen wurden als sicherheitsrelevante Probleme in erster Linie Formen „sozialer Incivilities“ benannt, die sich mehrheitlich in verschiedenen Formen gewalttätigen Verhaltens manifestierten. Als konkrete Probleme wurden hauptsächlich die folgenden Aspekte hervorgehoben:

- randalierende Gruppen/pöbelnde Jugendliche, alkoholisierte, aggressive Gruppen/Personen
- Übergriffe von Fahrgästen, Gewalt in Fahrzeugen, Übergriffe auf Personal
- Gewalt älterer gegenüber jüngeren Schülern

⁴ Vgl. Institut Wohnen und Umwelt GmbH (2004): SuSi-PLUS Subjektives Sicherheitsempfinden im öffentlichen Verkehr. Eine Bestandsaufnahme in kleinen und mittleren Großstädten mit oberirdischen Verkehrsträgern. Schriftenreihe SuSi-PLUS Baustein 2: Bericht 1. BMBF-Forschungsprojekt, S. 12 ff.

- Belästigungen und kriminelles Verhalten an Haltestellen, Fahrgeldraub an Endhaltestellen, Taschendiebstahl
- renitente Fahrgäste bei Fahrausweisprüfung (Schwarzfahrer, renitent bei Kritik)
- "Randgruppen" an Haltestellen (Obdachlose, Drogen, Alkoholiker, Skinheads), widerrechtliche Nutzung der Haltestellen
- alkoholisierte Fahrgäste, Drogenkonsum
- Belästigung von Fahrgästen in den Fahrzeugen

Ergänzend liefern Erkenntnisse von Berufsgenossenschaften Anhaltspunkte zumindest über qualitative Veränderungsprozesse im Hinblick auf Sicherheitsaspekte im ÖPV. Dort werden Fälle registriert, die zu einer Beeinträchtigung der versicherten Mitarbeiter geführt haben.

„In den letzten Jahren wurde etwa jeder zehnte bei der BG BAHNEN angezeigte Arbeitsunfall durch Übergriffe Dritter verursacht. Unter dem Begriff »Übergriffe Dritter« im Sinne dieser BG-Information wird jeder Vorfall verstanden, bei dem ein Beschäftigter während der Ausübung seines Dienstes bedroht oder tätlich angegriffen wird. Traten derartige Vorfälle bislang besonders bei den Unternehmen auf, die im großstädtischen Bereich Personennahverkehr durchführen, z. B. Straßenbahn-, Stadtbahn-, U-Bahn- und Omnibusunternehmen, sind in jüngerer Zeit vermehrt auch die Beschäftigten von Eisenbahnunternehmen mit Personenverkehr das Ziel von Übergriffen geworden.“⁵

Auf Grund der Vielzahl verschiedener Quellen sowie des Fehlens einheitlicher Erhebungsstandards weisen die verfügbaren Informationen zur Kriminalitätsbelastung im ÖPV in Bezug auf Qualität und Umfang deutliche Varianzen auf.

In einer Studie zur Sicherheit im ÖPV in Berlin resümieren die Autoren, dass die Ursachen für Gewalt in öffentlichen Verkehrsmitteln überwiegend nicht im ÖPV selbst begründet seien. Gesellschaftliche Probleme wie die Anonymität in der Großstadt, Drogenprobleme und Obdachlosigkeit hätten ihre Auswirkungen auch auf die Sicherheitslage im ÖPV. Deshalb könnten viele allgemeine Feststellungen über Ausmaß, Erscheinungsformen und Ursachen von Gewalt in der Großstadt auf den Bereich des ÖPV übertragen werden. Zugleich unterläge der öffentliche Personennahverkehr aber auch besonderen Bedingungen und weise Spezifika auf, die in anderen Bereichen der Großstadt so nicht zu finden seien. Dies gelte insbesondere für die bauliche Anlage von Bahnbereichen und für Betriebsabläufe als Faktoren, die vor allem das Sicherheitsgefühl der Fahrgäste beeinflussen.⁶

Vor dem Hintergrund der vorgenannten Probleme in Bezug auf die Kennzeichnung der Sicherheit im ÖPV haben verschiedene der von diesem Thema tangierten Akteure im Jahr 2013 ein Positionspapier unter dem Titel „Wie sicher fühlen sich die Fahrgäste im

⁵ BG Bahnen (2009): Sicherheitsmaßnahmen gegen Übergriffe Dritter in Verkehrsunternehmen, Hamburg, S. 4.

⁶ Dietmar Peitsch u.a. (1994): Gewalt in öffentlichen Verkehrsmitteln, herausgegeben von der unabhängigen Kommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt in Berlin, Berlin, S. 6.

öffentlichen Verkehr? Fakten und Forderungen - ein Positionspapier“ verfasst. Darin halten die Unterzeichner (aus Verkehrsverbänden, Eisenbahngewerkschaften, Fahrgast- und Kundenverbänden, Polizeigewerkschaften, Verkehrsunternehmen und einem Verkehrsbündnis) u.a. fest,⁷ dass

- die Anzahl der Gewaltvorfälle gegen Kunden im öffentlichen Verkehr nach vorhandener Datenlage gering ist, nicht zugenommen und teilweise sogar abgenommen habe. Zugleich sei - regional vorliegenden Statistiken zufolge - jedoch die Zahl der Übergriffe auf Beschäftigte (insbesondere auf die vermehrt eingesetzten Sicherheits- und Prüfdienstmitarbeiter) sowie Polizisten gestiegen.
- kein bundesweit vollständiges Zahlenbild zur Gewalt gegen Fahrgäste im öffentlichen Personenverkehr und zur Belästigung von Fahrgästen sowie zu Übergriffen auf Beschäftigte vorliege.
- Fahrgäste die Sicherheit im öffentlichen Verkehr als weniger gut empfinden, als dies die (amtlichen) Statistiken nahelegen.
- sich bislang keine Institution auf Bundes- oder Landesebene mit dem Thema Sicherheit im Öffentlichen Verkehr sowie dem Sicherheitsempfinden der Fahrgäste analytisch oder konzeptionell ganzheitlich oder gesamtpolitisch beschäftigt habe.

Aus diesen Befunden werden u.a. die Forderungen abgeleitet,

- einen jährlichen „Bundesbericht Sicherheit im öffentlichen Verkehr“ zu forcieren,
- institutionalisierte und langfristig angelegte Sicherheitspartnerschaften auf Landes-, Kreis- und kommunaler Ebene durch die öffentliche Hand einzurichten, sowie
- eine nachhaltige Förderung und Implementierung von Präventionsprojekten in allen gesellschaftlichen Bereichen durch die öffentliche Hand.⁸

Sicherheitslagebilder

Wie oben dargestellt worden ist, werden derzeit nur vereinzelt und mit lokalem oder regionalem Bezug Lagebilder zum Thema Sicherheit im ÖPV erstellt. Dies kann unter anderem auf die Verschiedenartigkeit und Vielfalt der vorhandenen statistischen Daten bei Sicherheitsakteuren und Verkehrsunternehmen zurückzuführen sein. Darüber hinaus dürfte es vielerorts motivationale Gründe geben, die der Erstellung multiinstitutioneller Lagebilder entgegenstehen und zum Untersuchungsgegenstand im Rahmen des Teilvorhabens gemacht werden sollen.

Als modellhaft ist in diesem Kontext die Datenbank der Zentralstelle für Regionales Sicherheitsmanagement und Prävention (ZeRP) zu bezeichnen. Ein besonderes Merkmal dieses Instrumentes besteht darin, dass eine Sammlung und Aufbereitung von

⁷ Dirk Flege (V.i.S.d.P.) u.a. (2013): Wie sicher fühlen sich die Fahrgäste im öffentlichen Verkehr? Fakten und Forderungen - ein Positionspapier“, Berlin, S. 5.

⁸ Dies., S. 19.

Informationen zur Sicherheit im Zuständigkeitsbereich der beteiligten Betreiber nicht nur periodisch sondern kontinuierlich stattfindet.

ZeRP ist eine Kooperationsgemeinschaft, die 1998 durch das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen im Pilotraum Bochum, Gelsenkirchen und Dortmund ins Leben gerufen wurde. Vorausgegangen war ein Beschluss der Innenministerkonferenz der Länder und des Bundes im Februar 1998, der festlegte, dass in den jeweiligen Ländern so genannte Ordnungspartnerschaften zur Sicherheit der Bürger einzurichten seien. Diese Ordnungspartnerschaften sollten ihre Basis in den Kommunen haben, in denen sich jeweils verschiedene Organisationen wie Polizei, Ordnungsamt, Schulämter, Verkehrsunternehmen etc. wiederfinden, die in gemeinsamen Aktionen für Sicherheit und Sauberkeit in ihrer Kommune sorgen. Zweck der Kooperation ZeRP ist die Zusammenarbeit der Verantwortlichen für die öffentliche Sicherheit und Träger des ÖPV mit dem Ziel, die subjektive und objektive Sicherheit für die Fahrgäste zu erhöhen. Wesentliche Bestandteile der Kooperationsgemeinschaft sind der regelmäßige Austausch von lokalen und regionalen Informationen und Erfahrungen über sicherheitsrelevante Ereignisse. Erkenntnisse der Kooperationspartner über sicherheitsrelevante Ereignisse fließen in eine zentrale Datenbank. Auf dieser Basis wird seitens des VRR jährlich ein Lagebericht erstellt. Gemeinsame Analysen und Bewertungen auf Grundlage der Ereignisdatenbank bilden zudem die Grundlage für die Erarbeitung und Umsetzung von Präventionsstrategien und Einsatzkonzeptionen durch die lokalen Ordnungspartner.⁹

5. Zusammenarbeit mit anderen Stellen

Eine Zusammenarbeit erfolgte in erster Linie mit den Projektpartnern des Konsortiums. Die waren im Teilprojekt 1 (Politologische und Polizeiwissenschaftliche Analyse) Kolleginnen und Kollegen von der Graduate School of Politics (GraSP) der Westfälischen-Wilhelms-Universität sowie im Teilprojekt 3 (Maßnahmenanalyse) von der Bergischen Universität Wuppertal (Abteilung Bauingenieurwesen, Straßenverkehrsplanung und Straßenverkehrstechnik).

Daneben bestand eine enge Zusammenarbeit und Kooperation mit Vertreterinnen und Vertretern der assoziierten Projektpartner folgender Verkehrsverbünde:

- Hamburger Verkehrsverbund GmbH (HVV)
- Münchner Verkehrs- und Tarifverbund GmbH (MVV)
- Region Hannover, Fachbereich Verkehr
- Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH (RMV)
- Verkehrsverbund Berlin Brandenburg (VBB)
- Verkehrsverbund Oberelbe (VVO)
- Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR)

⁹ Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (2008): 10 Jahre ZeRB. Die Zentralstelle für Regionales Sicherheitsmanagement und Prävention feiert Jubiläum, Gelsenkirchen, S. 4.

Zudem hat sich im Projektverlauf eine konstruktive Zusammenarbeit mit Vertretern von Sicherheitsbehörden und Verkehrsunternehmen in den Untersuchungsregionen entwickelt, die durch ein besonderes Engagement zum Forschungsprozess beigetragen haben.

6. Erzielte Projektergebnisse

a. Bestandsaufnahme Lagebilder

In einem ersten inhaltlichen Arbeitspaket (Empirische Phase 1) wurde im Wesentlichen eine Bestandsaufnahme zu vorhandenen Lagebildern vorgenommen. Zentrale Arbeitsschritte der ersten empirischen Phase waren

- eine Literaturanalyse, deren besonderer Fokus darauf gerichtet war, die Begriffe der „Lage“ und des „Lagebildes“ (die für den weiteren Forschungsprozess von zentraler Bedeutung gewesen sind) definitorisch und phänomenologisch zu bestimmen und einzugrenzen,
- eine Bestandsaufnahme vorhandener Informationen zum Straftatenaufkommen im Bereich des ÖPV bei Landeskriminalämtern, Bundespolizei, Bundeskriminalamt sowie den assoziierten Projektpartnern,
- eine erste Identifikation potentiell sinnvoller und zielführender Basisbestandteile eines Lagebildes ÖPV, sowie
- die Entwicklung von Leitfäden für problemzentrierte Experteninterviews im weiteren Forschungsprozess.

Für das Teilvorhaben „Konzeptentwicklung ganzheitliches Lagebild ÖPV“ stellten die Begriffe „Lage“ und „Lagebild“ zentrale analytische und konzeptionelle Dimensionen dar. Beide Begriffe sind jedoch mehrdeutig und werden abhängig vom institutionellen Kontext unterschiedlich verwendet und funktionalisiert.

(1) Lage und Lagebild: Begriffe und Anwendung

Neben anderen Verwendungskontexten (bei Feuerwehren oder Militär) findet der Begriff „Lage“ besonders in der polizeilichen Praxis in unterschiedlichen Zusammenhängen Verwendung. Im polizeilichen Kontext fallen dem Begriff der Lage besondere Bedeutungen zu. In ihrer Bestimmung werden polizeilich relevante Informationen generiert. Das setzt voraus, dass in der Lage bestimmte Dinge benannt und andere ausgeschlossen werden, also Komplexität reduziert wird. Die Lage ist zunächst ein Ordnungskonstrukt, das in unterschiedlichen polizeilichen Aussagen Sinnbezüge herstellt.

Eine polizeiliche Lage ist eine Situation, in der von der Polizei auf Grund ihrer Aufgabe, Straftaten zu verfolgen (Legalitätsprinzip), zu unterbinden oder zu verhindern (Gefahrenabwehr), ein Handeln gefordert ist und wird in Form von Lagebildern beurteilt.

In der polizeilichen Dienstvorschrift (PDV) 100 wird die Lage mit einer besonderen Bedeutung für den polizeilichen Arbeitsprozess hervorgehoben indem sie „als Grundlage für das polizeiliche Handeln“ ausgewiesen wird. Mit ihrer Hilfe „verfolgt die Polizei das Ziel, den vorherrschenden Sicherheitszustand zu erfassen und zu analysieren, um negative Auswüchse und Störungen zu beseitigen bzw. zu minimieren.“¹⁰

Je nach Problemwahrnehmung und Erkenntnisinteresse wird die Sicherheitslage einer Gemeinde, einer Region, eines Bundeslandes bzw. des Bundes betrachtet; diese wird laufend erhoben und fortgeschrieben sowie ständig analysiert. Üblicherweise werden lageangepasste Gegenmaßnahmen ergriffen, wenn die Sicherheitslage gestört ist.

Der Begriff Lage beschreibt einen sicherheitsrelevanten Zustand, der insbesondere täter- bzw. opferspezifische Gesichtspunkte, phänomenologische Ausprägungen polizeirelevanter Ereignisse sowie die räumlich und zeitliche Verteilung bzw. Konzentration umfasst. Aus den die allgemeine Lage bestimmenden sicherheitsrelevanten Faktoren müssen die polizeilich bedeutsamen Fakten und Daten herausgefiltert werden, die im Hinblick auf die polizeiliche Aufgabenerfüllung besondere Bedeutung erlangen. Lagebilder dienen dem Erkennen, der Analyse und der Prognose polizeirelevanter Ereignisse und Entwicklungen sowie organisationsinterner Bedingungen.¹¹

Die wesentliche Leistung der PDV an dieser Stelle ist die Ausweisung der Selektion und Qualifizierung von polizeirelevanten Phänomenen als polizeiliches Problem. Sicherheits- und Lagerelevanz sind nicht den Ereignissen „eingeschrieben“, sondern müssen polizeilich benannt, formuliert und erzeugt werden.¹²

Sicherheitsrelevante Ereignisse sind dadurch auf Lagerelevanz zu prüfen, ob sich ein Bezug zwischen dem Ereignis und einem sicherheitsrelevanten Problembereich (z.B. bestimmte Deliktarten oder Kriminalitätsphänomene)¹³ herstellen lässt. Lagerelevante Ereignisse sind polizeirelevante Ereignisse von besonderer Qualität, die im polizeilichen Arbeitsprozess konstituiert werden müssen.

Dieser Charakterisierung des Lagebegriffes in polizeilichem Kontext hat sich für den weiteren Forschungsprozess insofern als besonders bedeutsam erwiesen, als Lagebilder aus polizeilicher Perspektive - wie beschrieben – dann für sinnvoll und notwendig erachtet werden, wenn beispielsweise Deliktbereiche, sicherheitsrelevante Phänomene oder örtliche Zuordnungsbereiche polizeilich besonders handlungsrelevant erscheinen. Eine besondere Bedeutung wird dem Bereich des ÖPV seitens der Landespolizei jedoch nur örtlich oder temporär begrenzt beigemessen. Vielerorts begründet

¹⁰ Handbuch zur PDV 100 (Dienstvorschrift) (1985): Führung und Einsatz der Polizei, Stuttgart, 1.2.11.1

¹¹ Handbuch zur PDV 100 (Dienstvorschrift) (1985): a.a.O., 2.1.11.6.

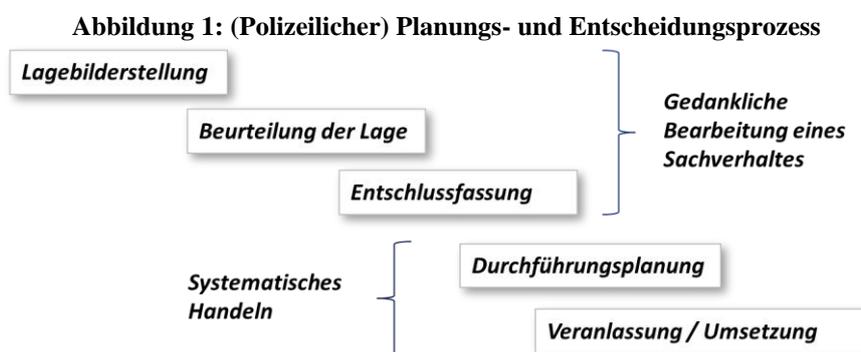
¹² Jacobsen, Astrid (2002): a.a.O., S. 74.

¹³ vgl. Handbuch zur PDV 100 (Dienstvorschrift) (1985): a.a.O., 1.2.11: 9f.

das Straftatenaufkommen im ÖPV im Verhältnis zum jeweiligen Stadtgebiet insgesamt aus landespolizeilicher Sicht keinen besonderen Handlungsbedarf. Aus dieser Perspektive entfällt daher der Bedarf die Sicherheit im ÖPV in Form eines Lagebildes einer spezifischen Bewertung zu unterziehen.

(2) Lagebilder und -beurteilungen als Bestandteile eines umfassenderen Entscheidungsprozesses

Eine erfolgreiche Lagebewältigung ist zentrales Ziel jedes Polizeiführers. Dafür ist neben Erfahrung und Wissen ein qualifiziertes Verfahren bzw. eine sinnvolle Arbeitsmethodik notwendig. Ein solches Verfahren stellt der polizeiliche Planungs- und Entscheidungsprozess (PEP) mit den folgenden verbindlich vorgegebenen und in ihrer Reihenfolge nicht abwandelbaren Elementen Lagebilderstellung, „Beurteilung der Lage“, Entschlussfassung, Durchführungsplanung und Befehlsgebung dar (vgl. Abbildung 1).¹⁴ Der Planungs- und Entscheidungsprozess besteht im Groben aus zwei Phasen, nämlich der gedanklichen Bearbeitung eines Sachverhalts und des daraus abgeleiteten Handelns. Für die erste Phase, die gedankliche Bearbeitung der Aufgabe, stellt der Planungs- und Entscheidungsprozess für den Einsatz eine systemische Methode zur Problemlösung zur Verfügung.



Die Lagebilderstellung ist das erste Element des PEP und damit das Fundament für das gesamte weitere polizeiliche Vorgehen.

Daher stellt die kontinuierliche Lagebilderstellung bzw. Lagefeststellung den Ausgangspunkt der systematischen Vorgehensweise zur strukturierten Problemlösung dar. Es handelt sich um einen wiederkehrenden dynamischen Vorgang, der im Idealfall eine Art „Lagefilm“ bildet und den Verantwortlichen ermöglicht, permanent „in der Lage“ zu leben.¹⁵ Daher kommt der Informationsgewinnung, -verarbeitung und -weitergabe eine besondere Bedeutung zu.

¹⁴ Kleinschmidt, Helmut, Rückheim, Steffen (2009): Der polizeiliche Planungs- und Entscheidungsprozess im Vergleich Forschungsbericht. Berlin: Hochsch. für Wirtschaft und Recht, Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement, S. 4.

¹⁵ Kleinschmidt, Helmut, Rückheim, Steffen (2009): a.a.O., S. 25

(3) Lagebilder: Gegenstand und Inhalt

Kriminalitätslagebilder werden für unterschiedliche Gebiete, Teilbereiche und Zeiträume verfasst. Adressaten sind z.B. polizeiliche Sachbearbeiter, Angehörige aller Führungsebenen der Polizei, Politiker oder andere Entscheidungsträger. Umfang und Inhalt von Kriminalitätslagebildern orientieren sich an den Adressatenwünschen, an den Problemlösungs- und Entscheidungserfordernissen und an den Bereichen, für die sie erstellt wurden. Eine einheitliche Ausgestaltung jeglicher Art von Lagebildern kann es daher nicht geben.¹⁶

Die (über-) regionale Lagedarstellung und -analyse soll gewährleisten, dass sich entwickelnde bedeutsame Problembereiche nicht übersehen oder zu spät erkannt und frühzeitig und planvoll mit den verfügbaren Mitteln angegangen werden. Dies sollte, wenn nötig und möglich, im Zusammenwirken mit ebenfalls tangierten anderen staatlichen Stellen bzw. gesellschaftlichen Institutionen und Organisationen geschehen. Ressourcen aus den Bereichen Planung, Entwicklung, Forschung und Einsatz lassen sich optimal, das heißt sinnvoll koordiniert einsetzen, wenn z.B. Erkenntnisse aus erfolgreicher Problembewältigung in einzelnen Bereichen rasch auch in alle anderen Bereiche verbreitet werden. Neben diesen taktischen Gesichtspunkten soll das regionale Kriminalitätslagebild den Entscheidungsträgern aber auch Grundlagen für strategische Konzeptionen bieten, um Planung und Koordination bei der präventiven und repressiven Verbrechensbekämpfung zu ermöglichen.¹⁷

Als Nutzen von Kriminalitätslagebildern lassen sich aus polizeilicher Sicht demzufolge folgende Aspekte benennen:¹⁸

- Feststellung und Beurteilung von Trends. Gewinnen von Anhaltspunkten dafür, ob es sich um lokale oder regionale Erscheinungen handelt.
- Suche nach Indikatoren für Richtung und Ausprägung von Trends.
- Analyse möglicher Folgen für polizeiliche und außerpolizeiliche Aufgabenstellungen.
- Feststellung und Einschätzung von Einflussfaktoren auf die quantitative, aber auch die qualitative Kriminalitätsentwicklung.

¹⁶ Dörmann, Uwe (2004): Zahlen sprechen nicht für sich, Aufsätze zu Kriminalstatistik, Dunkelfeld und Sicherheitsgefühl aus drei Jahrzehnten, Polizei + Forschung Band 28, München, S. 273.

¹⁷ Koch, Karl-Friedrich (1992): Kriminalitätslagebilder. Zur Erstellung überregionaler Kriminalitätslagebilder auf der Basis von Kriminologischen Regionalanalyse, BKA-Forschungsreihe Sonderband, Wiesbaden, S. 132.

¹⁸ Koch, Karl-Friedrich (1992): a.a.O., S. 133.

- Ermittlung von Bereichen, in denen eine verstärkte Zusammenarbeit anzustreben ist.
- Grundlage für die Kommunikation der Sicherheitslage in der Bevölkerung.
- Ermöglichen einer weitgehend übereinstimmenden Lagebildeinschätzung bei tangierten bzw. involvierten Akteuren.
- Erkennen von Schwerpunkten für die gemeinsame Entwicklung lageangepasster und zielgerichteter Strategien und Konzepte, aber auch taktischer Maßnahmen.
- Gewinnung von Anhaltspunkten für die Verteilung von Personal und Ressourcen.
- Erkennen sich wandelnder Aufgabenstellungen und qualitativer Anforderungsstrukturen für die beteiligten Sicherheitsakteure.
- Grundlage für die Planung von technischen Sicherheitsmaßnahmen oder von Sicherheitsdienstleistungen.
- Schaffung eines Kontrollinstruments zu Auswirkungen von Sicherheitsmaßnahmen.
- Controlling von Sicherheitsdienstleistungen.
- Festlegung von Aus- und Fortbildungszielen und -inhalten.
- Beurteilung langfristig wirkender kriminalpolitischer Entscheidungen.
- Beschleunigung kriminalpolitischer Reaktionen, z.B. Entwicklung eines sicherheitspolitischen Konzepts, das den realen Erfordernissen gerecht wird und zugleich eine weitgehende gesellschaftliche Akzeptanz erreicht.

Idealtypisch lassen sich die folgenden Betrachtungsgegenstände in Anlehnung an das Instrument der kriminologischen Regionalanalysen als sinnvolle Bestandteile eines umfassenden regionalen Lagebildes identifiziert (vgl. Abbildung 2).¹⁹

¹⁹ Vgl. Koch, Karl-Friedrich (1992): a.a.O., S. 37.

Abbildung 2: Lagebild Bestandteile

- Kennzeichnung der Untersuchungsregion
 - Gebietsfunktion
 - Verkehrsstruktur
 - Sozio-ökonomische Faktoren
 - Bevölkerungsdichte, -struktur, -entwicklung
 - Ethnische Zusammensetzung
- Informationen zur Kriminalitätsbelastung
 - Polizeiliche Kriminalstatistik
 - Polizeiliche Vorgangsverwaltung
 - Ereignis- Vorfallerfassung bei Verkehrsunternehmen
 - Erkenntnisse anderer Ordnungsbehörden
- Informationen zu subjektiven (Un-) Sicherheitswahrnehmungen
 - Gezielte Erhebungen zum Sicherheitsgefühl
 - Identifikation von Angsträumen

Für das Forschungsprojekt hat sich der Rückgriff auf den polizeilichen Begriff der Lage ebenso wie der darauf basierenden Instrumente des polizeilichen Planungs- und Entscheidungsprozesses sowie des Lagebildes in verschiedener Hinsicht als zielführend erwiesen.

Zum einen galt es im Forschungsprozess zu berücksichtigen, dass die Begriffe „Lage“ und „Lagebild“ für polizeiliche Akteure funktionale Begrifflichkeiten sind, mit denen spezifische Handlungsnotwendigkeiten verbunden sind. Terminologisch war insofern zu antizipieren, dass sofern von einem Lagebild „Sicherheit im ÖPV“ gesprochen wird, aus polizeilicher Sicht die Feststellung von Handlungsrelevanz impliziert werden könnte.

Des Weiteren lieferten Ergebnisse der polizeilichen Forschung zur Konzeption sowie zu sinnvollen Bestandteilen von Lagebildern wichtige Hinweise für die im weiteren Forschungsprozess zu leistende Konzeption eines Lagebildes zur Sicherheit im ÖPV.

Im weiteren Projektverlauf wurde eine Bestandsaufnahme durchgeführt, welche Institutionen Lagebilder zur Sicherheit im ÖPV erstellen und analysieren. Zu diesem Zweck wurden 16 Landeskriminalämter, das Bundeskriminalamt, die Bundespolizei sowie die assoziierten Projektpartner in eine entsprechende Abfrage einbezogen. Im Fall der assoziierten Verbände wurden zu diesem Zweck Experteninterviews mit Vertretern der Verbände geführt, wohingegen die Abfrage bei den Strafverfolgungsbehörden mittels eines standardisierten Anschreibens erfolgte.

(1) Erkenntnisse aus der polizeilichen Kriminalstatistik

Der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) ist der Hinweis auf Ziele, Zweck und methodische Grenzen dieses Instrumentes vorangestellt. Demnach ist die PKS „eine Zusammenstellung aller der Polizei bekannt gewordenen strafrechtlichen Sachverhalte unter Beschränkung auf ihre erfassbaren wesentlichen Inhalte. Sie soll damit im Interesse einer wirksamen Kriminalitätsbekämpfung zu einem überschaubaren und möglichst verzerrungsfreien Bild der angezeigten Kriminalität führen“.²⁰ Insoweit dient sie der

- „Beobachtung der Kriminalität und einzelner Deliktsarten, des Umfangs und der Zusammensetzung des Tatverdächtigenkreises sowie der Veränderung von Kriminalitätsquotienten“
- „Erlangung von Erkenntnissen für die vorbeugende und verfolgende Verbrechensbekämpfung, organisatorische Planungen und Entscheidungen sowie kriminologisch-soziologische Forschungen und kriminalpolitische Maßnahmen“.

Die bundeseinheitliche PKS ist eine Ausgangsstatistik: Die Daten werden nach Abschluss der Ermittlungen vor Aktenabgabe an die Strafverfolgungsbehörde erfasst. Dieser späte Erfassungszeitpunkt hat den Nachteil, dass die Aktualität der Daten insbesondere bei Delikten mit langer Ermittlungsdauer leidet. Für die Bundes- und Landesebene wird dies dadurch aufgewogen, dass beim Ausgangsverfahren die Fehlerquote geringer und die Informationen vollständiger sind als bei der Eingangsverwaltung. Auf örtlicher oder regionaler Ebene sind zeitliche Verzögerungen aber als wesentlich gravierender einzuschätzen als Fehlerquote und Informationslücken. Hier kommt es in besonderem Maße darauf an, auf Kriminalitätsentwicklungen schnell zu reagieren. Daher ist festzustellen, dass ein großer Teil der regionalen Führungszentren Sondererfassungen (besonders) der Straßenkriminalität unabhängig von der PKS durchführen.²¹

Die Aussagekraft der PKS wird besonders dadurch eingeschränkt, dass der Polizei ein Teil der begangenen Straftaten nicht bekannt wird. Der Umfang dieses Dunkelfeldes hängt von der Art des Deliktes ab und kann sich unter dem Einfluss variabler Faktoren im Zeitablauf ändern. Es kann daher nicht von einer feststehenden Relation zwischen begangenen und statistisch erfassten Straftaten ausgegangen werden.

In Bezug auf verschiedene Delikte ist der Umfang der registrierten Kriminalität zudem in einem hohen Maße von der Kontrolltätigkeit der Polizei und anderer formeller Kontrollinstanzen abhängig. Als solche sogenannten Kontrolldelikte gelten etwa Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz oder die Erschleichung von Leistungen. Im zuletzt genannten Fall der Leistungerschleichung gemäß § 264a StGB handelt es sich zu

²⁰ Bundeskriminalamt (Hrsg.) (2013): Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland Berichtsjahr 2012, 60. Ausgabe, Wiesbaden, S. 6.

²¹ Kube, Edwin; Störzer, Hans Udo; Brugger, Siegfried (Hrsg.) (1984): Wissenschaftliche Kriminalistik . Grundlagen und Perspektiven, BKA-Forschungsreihe Nr. 16/2, Wiesbaden, S. 53.

einem ganz überwiegenden Anteil um Fälle des „Schwarzfahrens“. Gerade dieser Bereich ist zu einem ganz maßgeblichen Teil durch Kontrollmaßnahmen der Verkehrsbetriebe bestimmt. Verringert sich die Zahl der Kontrollen, sinken die Fallzahlen, werden die Kontrollen verstärkt, steigen die Fallzahlen.²² Einen weiteren wesentlichen Einflussfaktor in diesem Deliktfeld stellt die Anzeigepraxis der Verkehrsunternehmen dar. Beispielsweise hat die Deutsche Bahn AG in der Vergangenheit Fälle der Leistungsererschleichung erst nach dem dritten Verstoß angezeigt, seit 2009 geschieht dies bereits bei erstmaligen Verstößen. Das Fallzahlenaufkommen in diesem Deliktbereich ist demzufolge deutlich gestiegen.

Die PKS bietet also kein getreues Spiegelbild der Kriminalitätswirklichkeit, sondern eine je nach Deliktsart mehr oder weniger starke Annäherung an die Realität. Gleichwohl ist sie für Legislative, Exekutive und Wissenschaft ein Hilfsmittel, um Erkenntnisse über Häufigkeit, Formen und Entwicklungstendenzen von Kriminalität für die oben beschriebenen Zielsetzungen zu gewinnen.

Bezogen auf das projektbezogene Forschungsinteresse weist die PKS insofern ein weiteres maßgebliches Defizit insofern auf, als dass der ÖPV als Tatörtlichkeitsmerkmal nicht bundeseinheitlich erfasst und ausgewiesen wird. Dies hat zur Folge, dass auf Grundlage des bundeseinheitlichen Teils der PKS keine Aussage dazu getroffen werden kann, wie viele Straftaten dem örtlichen Bezugsraum des ÖPV zuzurechnen gewesen sind.

Bei der PKS handelt es sich um eine koordinierte Länderstatistik, d.h. die auf Bundesebene erstellten Statistiken haben grundsätzlich ihre Entsprechung auf Länderebene. Unterschiede bestehen jedoch darin, dass die Länder teilweise Zusatzinformationen erheben, die im bundeseinheitlichen, verpflichtenden (Mindest-) Katalog nicht vorgesehen sind, dass sie teilweise Sonderauswertungen der Daten durchführen und dass teilweise die Veröffentlichungspraxis eine andere ist.²³ Damit ist die Bundesstatistik abhängig von der Zulieferung durch die Länder, und sie ist auch abhängig davon, welche Erhebungsmerkmale die Länder in die bundeseinheitliche Erhebung aufzunehmen bereit und willens sind.²⁴

Durch die Abfrage bei den Landeskriminalämtern hat sich gezeigt, dass das Tatörtlichkeitsmerkmal ÖPV in qualitativer wie quantitativer Hinsicht in den Bundesländern sehr unterschiedlich erfasst wird. Wie die Rückmeldungen haben deutlich werden lassen, unterscheiden sich die Erfassungs- und Auswertungsmodalitäten von Kriminalität im örtlichen Bezugsraum ÖPV in unterschiedlicher Hinsicht:

²² Wolfgang Heinz (2004): „Alle 5 Sekunden geschieht eine Straftat“ – Wer hier wohnt, lebt auf Nummer sicher. Von Schwierigkeiten und Fehlern der Berichterstattung über Kriminalität, In: Dörmann, Uwe (2004): a.a.O., S. 376 m.w.N.

²³ Ders., S. 362.

²⁴ Ders., S. 366.

- In nur einem Bundesland (Berlin) werden Erkenntnisse zum registrierten Straftatenaufkommen in der jährlich veröffentlichten PKS ausgewiesen. Vergleichsweise detailliert werden dort qualitative und quantitative Veränderungen im Straftatenaufkommen im Bereich des ÖPV vergleichend zu den Vorjahren dargestellt.
- In verschiedenen Bundesländern fließen Angaben zur Anzahl der Straftaten im ÖPV als Zusatzinformationen in die PKS mit ein. Dabei wird Tatörtlichkeitsmerkmalen ein unterschiedlicher Stellenwert eingeräumt, je nachdem ob entsprechende Angaben verpflichtend gemacht werden müssen, anhand spezifischer Örtlichkeiten (im Bereich des ÖPV) vorgegeben werden oder optional und freitextlich vorgenommen werden.
- Die Qualität der Daten wird von den Landeskriminalämtern - in Abhängigkeit vom jeweiligen Erfassungsverfahren (z.B. Pflicht- oder Optionsfeld) deutlich unterschiedlich als mit zu 30% bis 90% valide angegeben. Qualitative Differenzen ergeben sich zudem aus der Vertrautheit der eintragenden Polizisten mit den entsprechenden Erfassungsmodalitäten. Beispielsweise werden in Bayern entsprechende Angaben seit einigen Jahrzehnten vorgenommen und deren Qualität in Folge dessen als vergleichsweise hoch eingeschätzt. Maßnahmen des Qualitätsmanagements, wie die fallweise exemplarische Überprüfung von Angaben, lassen in einigen Bundesländern Aussagen zur Validität der Daten zu.
- Auswertungen auf Basis der PKS werden mit Bezug zum ÖPV zumeist auf lokaler Ebene vorgenommen. Beispielsweise enthält die PKS des Polizeipräsidiums München jährlich Hinweise auf den Bezugsraum ÖPV. Entsprechende Analysen werden jedoch ausschließlich in Großstädten und Metropolregionen vorgenommen.

Sofern in den polizeilichen Kriminalstatistiken keine Hinweise auf Straftaten im ÖPV registriert werden, lassen sich entsprechende Informationen aus den polizeilichen Vorgangsverwaltungssystemen der Länderpolizeien gewinnen. Dabei handelt es sich um Datenverarbeitungssysteme in denen alle polizeilichen Bearbeitungsvorgänge erfasst werden. Die dabei verwendeten Programme und Systeme variieren zwischen den Bundesländern. Wie oben bereits erwähnt wurde besteht ein Vorzug dieser polizeilichen Vorgangserfassungs- und Verwaltungssysteme in einer im Vergleich zur PKS größeren Informationstiefe, etwa in Bezug auf Tatörtlichkeiten und Tatzeiten. Zugleich ist deren Datenqualität als geringer einzuschätzen.

In allen Bundesländern, deren Landeskriminalämter eine Rückmeldung zur projektbezogenen Anfrage gegeben haben, werden Analysen zum Kriminalitätsgeschehen im Bereich des ÖPV durchgeführt. Vielfach sind sogenannte kleine parlamentarische Anfragen zum Kriminalitätsgeschehen im ÖPV ursächlich für die Durchführung entsprechender Datenrecherchen und -auswertungen.

Auf Grund der dargestellten unterschiedlichen Erfassungsmodalitäten und Qualitätsniveaus ist eine länderübergreifende Darstellung des Kriminalitätsgeschehens im Bereich des ÖPV auf Basis der PKS nicht zielführend. Für möglich und sinnvoller wurde es von den Experten der Landeskriminalämter erachtet, eine auf Daten der polizeilichen Vorgangsverwaltungssysteme beruhende qualitative Einschätzung der Kriminalitätsslage im ÖPV vorzunehmen. Dazu bedarf es der enumerativen Bestimmung von Tatörtlichkeitsmerkmalen (wie beispielsweise Busse, Straßenbahnen, U-Bahnen, Haltestellen etc.) sowie einer Auswahl von Delikten, die in eine entsprechende Abfrage in den Ländern einzubeziehen wären.

Ergänzend zur PKS werden seit einigen Jahren für bestimmte Deliktbereiche polizeiliche Lagebilder erstellt, die zwar primär dem polizeilichen Gebrauch dienen, aber durch die zusätzlich erhobenen Informationen eine wichtige Ergänzung der PKS-Daten darstellen. Auf Bundesebene erstellte Lagebilder liegen etwa zu den Feldern Korruption, Rauschgiftkriminalität oder organisierte Kriminalität vor. Ein Bundeslagebild Kriminalität im Öffentlichen Personenverkehr gibt es hingegen nicht.

(2) Polizeiliche Kriminalstatistik der Bundespolizei

Eine Besonderheit stellen Daten der PKS dar, die von der Bundespolizei beigesteuert werden. Zu den zentralen gesetzlich verankerten Aufgaben der Bundespolizei zählt es, auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren, die den Benutzern, den Anlagen oder dem Betrieb der Bahn drohen oder beim Betrieb der Bahn entstehen oder von den Bahnanlagen ausgehen (§ 3 Bundespolizeigesetz – BPolG).

Abschließend von der Bundespolizei bearbeitete Straftaten fließen als Ausgangsstatistik in die Bundeskriminalstatistik des Bundeskriminalamtes ein.

(3) Zentralstelle für regionales Sicherheitsmanagement und Prävention (ZERB)

Die Zentralstelle für regionales Sicherheitsmanagement und Prävention ist eine Kooperationsgemeinschaft von Ordnungspartnerschaften im Verbundraum des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr (VRR). Zweck dieser Kooperationsgemeinschaft ist die Zusammenarbeit von Verantwortlichen für öffentliche Sicherheit und Ordnung mit Dienstleistern des öffentlichen Personenverkehrs. Die Kooperationsgemeinschaft besteht aus örtlichen Polizeibehörden, Bundespolizeiinspektionen, Verkehrsträgern des öffentlichen Personennahverkehrs (Bus, Stadtbahn und Straßenbahn) sowie Verkehrsträgern des schienengebundenen Personennahverkehrs (Deutsche Bahn AG, private Eisenbahnen). Im Jahr 1998 wurde im Rahmen von ZERP eine Datenbank geschaffen, in der Informationen und Vorfälle zur subjektiven und objektiven Sicherheit im Zuständigkeitsbereich der Kooperationspartner erfasst werden. Diese Datenbank bietet für die beteiligten Partner Möglichkeiten der Auswertung zur Lagebildbeurteilung der Sicherheit im ÖPV im Hinblick auf objektive wie auch subjektive Merkmale.

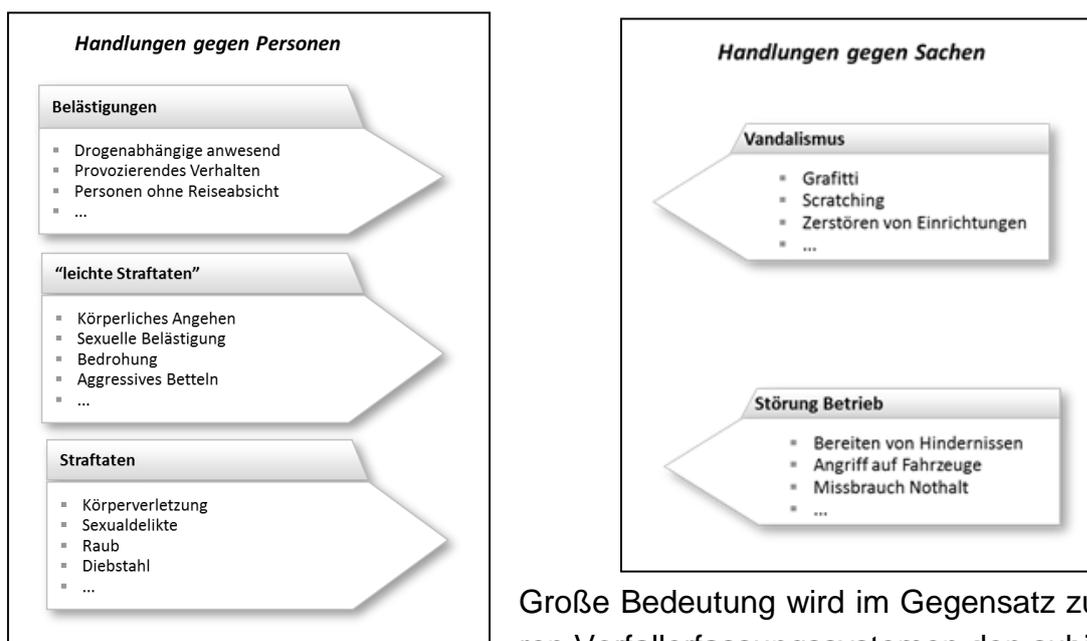
In technischer und konzeptioneller Hinsicht ist diese Datenbank durch spezifische Merkmale gekennzeichnet. Die Datenbank ist

- webbasiert, das heißt sie ist plattformunabhängig und kann mit jedem gängigen Internet-Browser bedient werden,
- anonym, weshalb keine individuellen personenspezifischen Daten gespeichert werden, sowie
- mandantenfähig, was bedeutet, dass jeder Beteiligte (Informationslieferant) nur den Bereich erfassen und auswerten kann, für den er räumlich zuständig und administrativ freigegeben ist.

Eintragungen in die gemeinsame Datenbank werden ausschließlich von Polizisten sowie Mitarbeitern von Sicherheitsdienstleistern oder Verkehrsunternehmen vorgenommen. Subjektive Dimensionen wahrgenommener (Un-)Sicherheit werden ausschließlich von Mitarbeitern der Verkehrsunternehmen bzw. Sicherheitsdienstleister erfasst, das heißt es werden in der Datenbank keine Angaben von Fahrgästen verarbeitet. Angaben zu delinquentem Verhalten und Straftaten im ÖPV werden in erster Linie von der Bundespolizei sowie der Deutschen Bahn AG eingepflegt. Einschränkend ist zu bemerken, dass entsprechende Eingaben der Landespolizei zur Zeit nicht vorgenommen werden, was u.a. mit dem damit verbundenen personellen Ressourcenaufwand begründet wird. Erschwerend kommt im Fall der Landespolizei hinzu, dass der ÖPV in Nordrhein-Westfalen nicht als Tatörtlichkeitsmerkmal in die polizeiliche Kriminalstatistik einfließt.

In deliktischer Hinsicht wird bei der Registrierung von Vorfällen differenziert zwischen Ereignissen, die gegen Personen oder Sachen gerichtet sind (vgl. Abbildung 3).

Abb. 3: Ereignistypen der ZERP-Datenbank des VRR



Große Bedeutung wird im Gegensatz zu anderen Vorfallerfassungssystemen den subjektiven Einschätzungen von Mitarbeitern beigemessen. Wie Abbildung 3 zu entnehmen ist,

werden auch verschiedene Formen der Belästigung oder Verhaltensweisen erfasst, die etwa als Ordnungswidrigkeit zu qualifizieren wären. Bewusst werden solche subjektiven Einschätzungen erhoben, wofür verschiedene Gründe angeführt werden:²⁵

- Das subjektive Empfinden der Mitarbeiter wird als wichtiger Indikator für die Sicherheitswahrnehmungen der Fahrgäste angesehen.
- Die Analyse der in der ZERP-Datenbank enthaltenen Daten zielt auch auf die Prävention von Straftaten ab. Deviantes Verhalten wird dabei als ein Indikator für die Verdichtung kriminogener Bedingungen angesehen. Bereits bevor es zu strafbaren Handlungen kommt, soll es die Analyse der ZERP-Daten ermöglichen, präventive Maßnahmen - wie den gezielten Einsatz von Personal - zielgerichtet zu steuern.

Wesentliche Nutzenaspekte der ZERP-Datenbank bestehen in dieser Steuerungs-, Evaluations- und Controllingfunktion von Maßnahmen zur Verbesserung der objektiven und subjektiven Sicherheitslage im ÖPV. Daneben dient das Instrument der Identifikation räumlicher und deliktischer Handlungserfordernisse.

Für den weiteren Forschungsprozess konnten die Erfahrungen der Betreiber der ZERP-Datenbank wichtige Hinweise auf technische Voraussetzungen, Nutzenerwägungen der beteiligten Institutionen sowie sinnvolle Bestandteile eines Lagebildes liefern.

(4) Sicherheitspartnerschaft Hamburg

Im Jahre 2011 wurde in Hamburg eine Sicherheitspartnerschaft zwischen der Hamburger Polizei, der Bundespolizeidirektion Hannover, der Hamburger Hochbahn AG der S-Bahn Hamburg sowie dem Verkehrsverbund HVV ins Leben gerufen, deren erklärtes Ziel die Erhöhung der Sicherheit im öffentlichen Personennahverkehr ist. Seither arbeiten die Verkehrsunternehmen, die Polizei Hamburg und die Bundespolizei handlungsfeldbezogen enger zusammen, um Straftaten, Ordnungswidrigkeiten und Belästigungen auf Bahnhöfen sowie in Zügen und Bussen in höherem Maße zielgerichtet und aufeinander abgestimmt begegnen zu können.

Neben operativen Maßnahmen, wie der Indienststellung von zusätzlichen 110 Sicherheitskräften bei den Hamburger Verkehrsunternehmen, einer erhöhten Präsenz von Sicherheitskräften auf den Bahnsteigen sowie der Einführung eines Alkoholverbotes im Hamburger Verkehrsverbund, bildet eine gemeinsame Lagebilderstellung der Sicherheitspartner einen wesentlichen Schwerpunkt der Sicherheitspartnerschaft. In 14-tägigem Turnus werden polizeiliche Daten zum Straftatenaufkommen im ÖPV den beteiligten Sicherheitspartner zur Verfügung gestellt, analysiert und der gemeinsamen Bewertung zugeführt. Wesentliche Ziele dieses Informationsaustausches sind eine

²⁵ Vgl. Kersten, Thomas (2011): Einschätzung des Lagebilds bei S-Bahnen im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, In: Deutsches Polizeiblatt (DPoBI) 01/2011, S. 13.

verbesserte Koordinierung von Maßnahmen der Vereinbarungspartner unter Berücksichtigung örtlicher und zeitlicher Belastungsschwerpunkte sowie die verbesserte Kooperation der Einsatzleitzentralen.

In deliktischer Hinsicht umfasst das gemeinsame Lagebild einen enumerativen Katalog von Delikten aus den Bereichen Raub, Gewalt (einfache, gefährliche und schwere) sowie von Sexualdelikten. Datengrundlage für das gemeinsame polizeiliche Lagebild „Sicherheit im ÖPNV im Bereich der Freien und Hansestadt Hamburg“ ist die polizeiliche Eingangsdatenstatistik. Auf deren Grundlage werden eine analytische Tatzeitaufschlüsselung nach Wochentagen und Stundengruppen, sowie eine Ortsbestimmung der registrierten Straftaten nach Bahnhöfen/Haltestellen und Fahrzeugen vorgenommen.

Neben polizeilichen Daten fließen Erkenntnisse aus Erhebungen der Verkehrsbetriebe in das gemeinsame Lagebild ein, wozu die folgenden Informationen zählen:

- Fahrgastzahlen
- Haltestellenverweise in den Zuständigkeitsbereichen
- Sachbeschädigungen durch Graffiti an Abstellorten der S-Bahn und U-Bahn
- Belästigungen in den Zuständigkeitsbereichen der S-Bahn und U-Bahn
- Verstöße gegen das Alkoholkonsumverbot bei S-Bahn und U-Bahn
- Besondere Meldungen / Auffälligkeiten der S-Bahn und U-Bahn
- Kundenzufriedenheit zum subjektiven Sicherheitsgefühl in S-Bahn, U-Bahn und Bus (halbjährlich)

Auf Grund rückläufiger Fallzahlen in den erfassten Deliktbereichen sowie struktureller Verbesserungen in der Zusammenarbeit der beteiligten Akteure ziehen die interviewten Sicherheitspartner nach zwei Jahren des Bestehens der Sicherheitspartnerschaft eine positive Bilanz der Zusammenarbeit.

Für den Forschungsprozess waren insbesondere die praktischen Erfahrungen der beteiligten Akteure der Sicherheitspartnerschaft Hamburg im Hinblick auf die Erstellung und Nutzung des Lagebildes von hohem Nutzen.

(5) Deutsche Bahn AG

Über die im Vergleich umfangreichsten Informationen zu sicherheitsrelevanten Vorfällen im ÖPV verfügen die Verkehrsunternehmen, was unter anderem darin begründet liegt, dass diese Vorfälle zumeist auch unterhalb strafrechtlicher Relevanz erfassen.

Als größtem deutschen Verkehrs- und Sicherheitsdienstleister kommt insbesondere der Deutschen Bahn AG (DB) eine besondere Bedeutung zu, wenn es um die Erfassung sicherheitsrelevanter Vorfälle im Bereich des ÖPV geht. Die DB unterhält seit einigen Jahren ein Sicherheitslagezentrum für die Erfassung und Analyse von Security-relevanten Vorfällen in ihrem Zuständigkeitsbereich. Instrumentelles Kernstück zur Erfassung von relevanten Ereignissen ist die Ereignisdatenbank Konzernsicherheit, im Folgenden EDK genannt. Dabei handelt es sich um ein Support- und Informationssystem der für das Securitymanagement verantwortlichen Stellen des DB-

Konzerns. Das System ermöglicht die dezentrale Erfassung aller Informationen über sicherheitsrelevante Ereignisse, die Abwicklung von Arbeitsprozessen sowie eine regionale und zentrale Aufbereitung und Auswertung der Daten.

Bezüglich Security-relevanter Informationen erlaubt das System die dezentrale Erfassung aller Informationen über sicherheitsgefährdende Ereignisse (Vorfälle) innerhalb des DB-Konzerns im Security-Bereich. Sowohl auf zentraler als auch auf regionaler Ebene wird den Security-Funktionsträgern durch Auswertung der erfassten Daten die Möglichkeit gegeben, die Entwicklung in ihrem Bereich/ihrer Region zu dokumentieren und zu analysieren. Daraus werden Maßnahmen nach definierten Kriterien zur Bekämpfung bzw. zur Prävention abgeleitet; die Auswertung unterstützt die Anwender in der regelmäßigen Erstellung von Sicherheitsberichten und -analysen.

Prozessorientiert wird darüberhinausgehend den Stellen, die Strafvorgänge bearbeiten, eine systematische Arbeitshilfe geboten. Strafanzeigen und Strafanträge können effizient bearbeitet, Strafverfahren und deren Ausgang dokumentiert werden. Daneben kann das Instrument zur Bearbeitung von Schadensfällen und -abwicklung sowie zur Abwicklung von Hausverboten und Beförderungsausschlüssen genutzt werden.

Dazu werden in der EDK folgende Ereignisbereiche erfasst:

- Vorsätzlich oder vermutlich vorsätzlich herbeigeführte Ereignisse mit strafrechtlichem Hintergrund
- Gefährliche Eingriffe in den Bahnverkehr, Störung öffentlicher Betriebe
- Personenbezogene Delikte
- Eigentumsdelikte, Urkundenfälschung, Betrug
- Sachbeschädigungen (Vandalismus und Graffiti)
- Datenveränderungen, Computersabotage
- Hausfriedensbrüche
- Umweltdelikte
- Verschuldensunabhängig, also auch bei fahrlässigem oder fehlendem Verschulden
- Hausrechtsverstöße

b. Qualitative Analyse

In einer zweiten empirischen Phase standen qualitative Aspekte der Erkenntnisgewinnung im Vordergrund. Zentrale Erkenntnisziele dieser Arbeitsrate bestanden darin, Motive von Sicherheitsakteuren und Verkehrsträgern zu ermitteln, warum und in welcher Form diese systematisch Daten zur Sicherheit im ÖPV erheben bzw. dies aus bestimmten Gründen nicht tun. In Form problemzentrierter, leitfadengestützter face-to-face-Interviews wurde eine Auswahl themenaffiner Akteure eingehend zu ihren Motiven, Restriktionen und Empfehlungen befragt.

Entsprechende Expertengespräche wurden mit Vertretern von Landes- und Bundespolizeibehörden sowie von Verkehrsunternehmen in den sechs Untersuchungsstädten geführt. Des Weiteren konnten Experteninterviews in Bremen mit Interviewpartnern der Landespolizei und des größten ortsansässigen Verkehrsunternehmens, mit dem Leiter des Arbeitsgebietes Lage- und Risikomanagement der Deutschen Bahn AG sowie mit Vertretern der Bundespolizeidirektionen in Sankt Augustin und Koblenz geführt werden. Bei der Bundespolizei sind auf Ebene der Bundespolizeidirektionen Abteilungen für die „Polizeiliche Auswertung und Analyse“ angesiedelt, die für die Bundespolizeiinspektionen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich übergeordnete Analysen des Straftatenaufkommens durchführen und damit wesentliche Erkenntnisse und Erfahrungen für das Forschungsvorhaben beitragen konnten.

Es konnte in diesem Arbeitspaket insofern zum Teil auf Erkenntnisse des Teilprojektes 1 (Politik- und polizeiwissenschaftliche Akteursanalyse zurückgegriffen werden, als bis zu diesem Zeitpunkt bereits Erkenntnisse zu vorhandenen Kooperationen in den Untersuchungsstädten vorlagen. In den meisten der untersuchten Fälle bildete die Erstellung eines gemeinsamen Lagebildes einen Bestandteil der Kooperationen. Zentrale Akteure und Ansprechpartner in diesen Städten waren insofern bekannt und es konnte auf grundlegende Erkenntnisse zur dortigen Kooperation zurückgegriffen werden.

Eine wesentliche Erkenntnis der durchgeführten Expertengespräche bestand darin, dass mit Ausnahme einer einzelnen Untersuchungsregion in allen betrachteten Städten Lagebilder zum Kriminalitätsaufkommen im Bereich des ÖPV wurden oder zumindest erstellt worden waren. Deren Vorhandensein oder gar Inhalte sind jedoch in nur wenigen Fällen öffentlich kommuniziert worden. Es kann insofern davon ausgegangen werden, dass es in unterschiedlichen Formen in den meisten Großstädten vergleichbare Formen des lagebildbezogenen Informationsaustausches zumindest zwischen den Polizeibehörden geben dürfte.

(1) Akteure bei der gemeinsamen Lagebilderstellung

Bereits im Hinblick auf die an einer gemeinsamen Lagebilderstellung und -verwertung beteiligten Akteure unterschieden sich die Untersuchungsfälle deutlich voneinander. In verschiedenen Konstellationen arbeiten lokale Institutionen mit Bezug zum ÖPV zusammen, wenn es um die Erstellung, Bewertung und Nutzung von Lagebildinformationen geht.

In allen Fällen sind Dienststellen der Landes- und/oder Bundespolizei an gemeinsamen Lagebildern beteiligt. Erweitert wird dieser kleinste Beteiligtenkreis in unterschiedlichen Konstellationen um Verkehrsunternehmen des ÖPV und SPNV, Verbände und Ministerien.

Mehrheitlich waren öffentlichkeitswirksame Fälle von Gewaltstraftaten im örtlichen Bereich des ÖPV mitursächlich dafür, dass sich auf politische Initiative Gremien vor Ort mit dem Thema Sicherheit im Öffentlichen Personenverkehr beschäftigt haben. Zur

Beurteilung der Situation und Einschätzung der Relevanz des Themas im eigenen Zuständigkeitsbereich stand die Erstellung eines entsprechenden Lagebildes vielfach an vorderer Stelle der Agenda dieser Gremien.

Mit Ausnahme der ZERP-Datenbank des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr obliegt die Federführung bei der Erstellung, Aufbereitung und ggf. Veröffentlichung gemeinsamer Lagebilder der Polizei bzw. den vorgesetzten Innenministerien oder -senaten.

(2) Inhalt und Umfang vorhandener gemeinsamer Lagebilder

Ebenso heterogen wie hinsichtlich der beteiligten Institutionen und Akteure stellen sich die untersuchten Kooperationen im Hinblick auf die den gemeinsamen Lagebildern im ÖPV zugrunde gelegten Datenquellen dar. Im einfachsten Fall werden den Lagebildern Erkenntnisse aus Vorgangsverwaltungssystemen der Polizei zu Grunde gelegt. Diese eingangsstatistischen Daten der Polizeibehörden sind nicht in gleichem Maße wie Vorfälle der Polizeilichen Kriminalstatik qualitätsgesichert, doch erlauben sie eine wesentlich differenziertere Analyse etwa im Hinblick auf Tatörtlichkeitsmerkmale, die dem örtlichen Bereich ÖPV zugerechnet werden können. Je nach Teilnehmerkreis werden diese Kerndaten ergänzt etwa um Ereignisdaten der Verkehrsunternehmen, die unterschiedliche Vorfälle umfassen. Dazu gehören in manchen Fällen beispielsweise auch Belästigungen oder Übergriffe gegen Fahrpersonal und Fahrgäste. Vielfach erfasst wird zudem der Personaleinsatz auf Seiten der beteiligten Wirtschaftsunternehmen. Nur in einem Einzelfall werden diese Daten ergänzt um Erkenntnisse zur Kundenzufriedenheit oder zum subjektiven Sicherheitsgefühl der Fahrgäste. Die Anzahl polizeilicher Funkwageneinsätze fließt in lediglich einem Fall in das gemeinsame Lagebild ein.

In deliktischer Hinsicht umfassen die untersuchten Lagebilder nie den gesamten Katalog potentiell in Frage kommender Straftaten, sondern bilden immer eine Auswahl besonders relevant erscheinender Delikte bzw. Deliktgruppen ab. Dazu zählen in allen Fällen eine Auswahl von Gewaltstraftaten (Körperverletzungs-, Raub- oder Sexualdelikte) sowie vielfach Formen der Eigentumskriminalität (Diebstahl, Vandalismus und Sachbeschädigung). Weitere erfasste Straftatbestände betreffen in wenigen Lagebildern Eingriffe und Störungen in den Bahnverkehr, Hausfriedensbrüche oder Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz, das Aufenthaltsgesetz, das Asylverfahrensgesetz oder das Waffengesetz. Seltener werden auch solche Vorfälle erfasst, die unterhalb der Schwelle strafrechtlich relevanter Regelverstöße anzusiedeln sind. Dazu gehören etwa Ordnungswidrigkeiten, Formen der Drohung und leichter Tötlichkeiten sowie Belästigungen.

Unterschiede zeigen sich ebenfalls in Bezug auf die Auswertungs- und Analysemodalitäten der betrachteten Informationen. Diese werden monatlich, quartalsweise und / oder jährlich in Form von Lagebildern oder Berichten aufbereitet bzw. verschriftlicht.

Mit Blick auf die grundsätzlichen Zielsetzungen, die mit gemeinsamen Lagebildern in den Untersuchungsstädten verbunden werden, lassen sich weitgehende Schnittmengen ebenso ausmachen wie spezifische Akzentsetzungen. Ein wesentlicher Nutzen dieser Lagebilder wird darin ausgemacht, deliktische, örtliche und zeitliche Belastungsschwerpunkte präziser und auf einer breiteren Datenbasis identifizieren und bestimmen zu können. Es sollen daher vorhandene polizeiliche und sonstige Informationen, Erkenntnisse, Zahlen, Daten und Fakten zu einem gemeinsamen, valideren Lagebild vernetzt und zusammengeführt werden.

Basierend auf dieser informellen und analytischen Grundlage sollen gemeinsame taktische Schwerpunktsetzungen vorgenommen, Maßnahmen koordiniert, gemeinsame Einsatzmaßnahmen konzipiert und vor allem materielle sowie personelle Ressourcen zielgerichtet eingesetzt werden. Während der letztgenannte Nutzenaspekt insbesondere für die beteiligten Verkehrsunternehmen eine vorrangige Bedeutung besitzt, verbinden Polizeibehörden mit ihrem Engagement für gemeinsame Lagebilder die Möglichkeit „vor die Lage zu kommen.“ So bieten Informationen, etwa von Verkehrsunternehmen, die potentielle Möglichkeit, Erkenntnisse über sich entwickelnde Problemlagen zu gewinnen bevor diese in den polizeilichen Vorfallerfassungssystem identifiziert werden und demzufolge strafrechtliche Relevanz entwickelt haben.

(3) Kosten-Nutzen-Wahrnehmungen beteiligter Institutionen

Wenngleich einige der oben genannten Nutzenerwartungen gleichermaßen Polizeibehörden wie Verkehrsunternehmen zugeschrieben werden können, lassen sich im Grundsatz voneinander zu differenzierende Kosten-Nutzen-Wahrnehmungen auf Seiten der Sicherheitsbehörden und Wirtschaftsunternehmen identifizieren. Diese Kosten-Nutzen-Aspekte lassen sich danach unterscheiden, ob sie für die Akteure primär Relevanz in ihrer institutionellen Binnenwahrnehmung entfalten oder Auswirkungen im Verhältnis zu Dritten tangiert sind (vgl. Abbildung 4 und 5).

Abbildung 4: Kosten-Nutzerwartungen: Polizeibehörden

		+	
extern	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umsetzung politischer Vorgaben ▪ Koordination mit Dritten ▪ Information als Kapital in Netzwerken ▪ Gemeinsame Bewertungsgrundlage ▪ Befriedigung externer Informationsinteressen ▪ Kommunikation der Sicherheitslage in der Bevölkerung ▪ Klärung von Zuständigkeiten / Verantwortlichkeiten 	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einschränkung der Deutungshoheit ▪ Mangelnde Qualität externer Informationsquellen ▪ Datenschutzbedenken ▪ Probleme der Vergleichbarkeit mit externen Informationsquellen
intern	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Auswahl und Bestimmung von Schwerpunkten, Einsatzplanung ▪ Zielgerichtete Maßnahmen (Pol+VU) ▪ Verhinderung von Straftaten, präventive Tätigkeiten ▪ Evaluation: Erfolg und Wirksamkeit von Maßnahmen / Handlungsansätzen ▪ Vorfeldinformationen -> „vor die Lage kommen“ ▪ Externe Informationen (bsp. SuSi) 	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fehlende Relevanz des Tötlichkeitsmerkmals ▪ Ressourceneinsatz <ul style="list-style-type: none"> ○ Analyse ○ Administration und Pflege

In der Praxis erweisen sich Differenzen zwischen diesen „Kosten-Nutzen“-Wahrnehmungen insbesondere in Bezug auf die Bewertung von ordnungswidrigem Verhalten bzw. sogenannten „Incivilities“ sowie des subjektiven Sicherheitsgefühls der Fahrgäste als virulent. Aus unternehmersicher Perspektive stellen Beeinträchtigungen des subjektiven Sicherheitsgefühls der Fahrgäste potentielle Einflussfaktoren für deren Nutzungsverhalten dar, weshalb entsprechenden Maßnahmen zur Verbesserung des subjektiven Sicherheitsgefühls eine hohe Bedeutung beigemessen wird.

Abbildung 5: Kosten-Nutzenwahrnehmungen: Verkehrsunternehmen

		+	-
extern	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Befriedigung externer Informationsinteressen ▪ Kommunikation der Sicherheitslage in der Bevölkerung ▪ Gemeinsame / abgestimmte Bewertungsgrundlage 	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einschränkung der Deutungshoheit ▪ Differenzen in der Bewertung von „Incivilities“ + subjektivem Sicherheitsgefühl
intern	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ressourceneinsparung: Analyse ▪ Zielgerichteter Einsatz von Personal / Ressourceneinsparungen ▪ Identifikation räumlicher und thematischer Risikoschwerpunkte ▪ Erkennen tendenzieller Entwicklungen ▪ Dokumentation sicherheitsrelevanter Ereignisse ▪ Planung von Sicherheitsmaßnahmen ▪ Monitoring / Evaluation von Sicherheitsmaßnahmen 	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualitätssicherung ▪ Ressourceneinsatz <ul style="list-style-type: none"> ○ Administration und Pflege

Auch aus polizeilicher Sicht sind Unsicherheitsgefühlen in der Bevölkerung Rechnung zu tragen, doch orientiert sich der polizeiliche Ressourceneinsatz primär an festgestellten Häufungen strafbarer Handlungen und nur in begrenztem Maße an subjektiven Wahrnehmungen etwa von Fahrgästen.

Aus diesen Diskrepanzen in der Bewertung und Bearbeitung von Beeinträchtigungen des subjektiven Sicherheitsgefühls erwachsen in der Praxis nicht selten abweichende Problemdeutungen von Unternehmen und Polizeibehörden.

c. Konzeptentwicklung

Zusammenfassend haben sich zentrale Erkenntnisse der qualitativen Analyse von Fallbeispielen als sehr zielführend für den Entwurf eines Konzeptes für die Erstellung eines ganzheitlichen Lagebildes „Sicherheit im ÖPV“ erwiesen.

Im Grundsatz betrifft dies vor allem das ursprünglich angenommene konzeptionelle Leitbild einer „automatisierten“, technikbasierten Datenbanklösung. Vor dem Hintergrund der gewonnenen Erkenntnisse ist vom ursprünglichen Konzept einer (datenbankbasierten) technischen Integration verschiedener Datenquellen sowie Vorfallstatistiken Abstand zu nehmen. Wie Experteneinschätzungen haben deutlich werden lassen, sprechen verschiedene inhaltliche, technische und datenschutzrechtliche Gründe gegen ein solches Grundkonzept der „Automatisierung“.

Zunächst stehen einer solchen Lösung technische Probleme im Wege. Bereits der Austausch von kriminalstatistischen Daten zwischen Polizeibehörden erweist sich auf Grund der technischen Inkompatibilitäten in der Praxis als vielfach problematisch. Unterschiedliche technische Varianten von Vorgangsverwaltungssystemen der Landes- und Bundespolizeibehörden schließen in der Praxis einen automatisierten Transfer entsprechender Daten bisher aus und erfordern eine händische Bearbeitung der entsprechenden Vorfälle. Dies bedeutet, dass vorhandene Lagebilder auf einem händisch vorgenommenen Abgleich der jeweiligen Fälle in den verschiedenen Vorgangsverwaltungssystemen beruhen.

Wenngleich der mit einem solchen Vorgehen verbundene Personalressourcen betreffende Aufwand nicht überzeugen kann, sind auch Vorteile damit verbunden. Vor allem betrifft dies die Qualität der polizeilich eingepflegten Daten. In der Praxis wird auf diesem Weg sichergestellt, dass die polizeilichen Bearbeiter jeden einzelnen der erfassten Fälle im Zweifelsfall auf seine Relevanz in Bezug auf das Thema Sicherheit im ÖPV überprüfen können. Beispielsweise können sie in den entsprechenden Vorgangsverwaltungssystemen, die über einen viel differenzierteren Informationsgehalt als PKS-Daten verfügen, die Richtigkeit der Zuordnung zur Tatörtlichkeit ÖPV verifizieren. Ein standardisierter Datentransfer wirft neben technischen vor allem auch datenschutzrechtliche Bedenken auf. Das polizeiliche Erkenntnisinteresse ist vor allem auf eine personenbezogene Erfassung von Fällen gerichtet, um eine personenbezogene Bearbeitung und Würdigung strafrechtlich relevanter Handlungen vornehmen zu können. Solche personenbezogenen Informationen unterliegen jedoch besonders strengen datenschutzrechtlichen Auflagen. Die unbereinigte Weitergabe ganzer Datensätze an Dritte scheidet insofern aus und macht zumindest eine Bearbeitung der Daten erforderlich.

Schließlich spricht aus Sicht vor allem der beteiligten Polizeibehörden ein inhaltlicher Aspekt gegen standardisierte, automatisierte Vorgehensweisen der Lagebilderstellung. Landes- wie Bundespolizeibehörden verfügen über eigens geschaffene Kapazitäten zur Erfassung, Auswertung und Aufbereitung von Kriminalstatistiken. Auf verschiedenen Organisationsebenen (Bundespolizeiinspektionen und -direktionen, Landeskriminalämtern und Polizeipräsidien) werden Informationen über das Kriminalitätsgeschehen auf unterschiedlichen Aggregationsebenen aufbereitet, um Polizeidienststellen Entscheidungsgrundlagen für taktische und strategische Vorgehensweisen an die Hand geben zu können.

Der Nutzen von Polizeibehörden an Informationen Dritter besteht insbesondere in der qualitativen Beurteilung von Phänomenen, neuen Entwicklungen und mittelfristigen Entwicklungstrends.

Konzeptionell ist dieser polizeilichen Interessenlage bei der Ausgestaltung eines gemeinsamen Lagebildes am ehesten dadurch Rechnung zu tragen, dass eine quantitative Vorab-Analyse der Daten zunächst durch die beteiligten Institutionen selbst erfolgt. Der eigentliche Mehrwert der kooperativen Lagebilderstellung besteht in einer darauf basierenden qualitativen Bewertung der jeweiligen Daten und vor allem des Austausches solcher qualitativen Einschätzungen zum Straftaten- und Vorfallaufkommen im ÖPV. Der Schwerpunkt des polizeilichen Interesses liegt demnach weniger auf einer „automatisierten“ Zusammenführung von Daten, sondern besteht in einer konzertierten und abgestimmten Interpretation dieser Daten.

Eng verbunden mit einer solchen qualitativen Ausrichtung eines gemeinsamen Lagebildes sind prozessorientierte Fragestellungen, die konzeptionell zu berücksichtigen sind. Dies betrifft etwa zu treffende Vereinbarungen hinsichtlich des Umgangs mit gemeinsam erstellten und bewerteten Lagebilderkenntnissen. Beispielsweise gilt es Regelungen im Hinblick auf die Verwertung sowie die Veröffentlichung der Erkenntnisse zu treffen. Fließen etwa interne polizeiliche und unternehmerische Erkenntnisse in das Lagebild ein, ist deren Veröffentlichung unter den Vorbehalt der Zustimmung des zuständigen Ministeriums / Polizeipräsidiums bzw. Unternehmensvorstandes zu stellen. Kommt es zu unabgesprochenen Nutzungen der gemeinsamen Daten oder zu abweichenden Interpretationen, die in der Öffentlichkeit kommuniziert werden, hat dies - wie die Erfahrung zeigt - institutionelle Vertrauensverluste zur Folge.

Ein weiterer struktureller Aspekt betrifft die Frage des institutionellen Teilnehmerkreises. Dieser sollte einerseits so umfassend sein, dass alle unmittelbar tangierten Akteure (Polizeibehörden, Verkehrsunternehmen etc.) einbezogen werden, um die Vielzahl bilateraler Abstimmungsprozesse zu harmonisieren, ganzheitlicher und effektiver zu gestalten. Zugleich darf ein solcher Kreis eine kritische Größe nicht überschreiten, da anderenfalls Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse nur noch schwer zu handhaben sind. Als wesentlich ist zudem anzusehen, dass die teilnehmenden Vertreter mit einer ausreichend großen Entscheidungskompetenz seitens ihrer jeweiligen Institutionen ausgestattet sind, um gemeinsam getroffene Entscheidungen operativ umsetzen können. Idealerweise würde der Arbeitsprozess eines solchen Gremiums darin

bestehen, dass in einem ersten Schritt Erkenntnisse zur Sicherheit im ÖPV aus Sicht der Beteiligten zusammengeführt werden. Dabei finden örtliche, zeitliche, deliktische und phänomenologische Auffälligkeiten Berücksichtigung. Auf Basis dieser geteilten Informationen findet eine gemeinsame Analyse und Bewertung statt, die zu einem gemeinsamen Lagebild verdichtet wird.

Einen Schritt weitergehend wäre diese Bestandsaufnahme zum Kriminalitätsgeschehen im ÖPV nur Grundlage dafür, um weitergehend zu erörtern, wie wahrgenommene Probleme bearbeitet und gelöst werden können. Unter Berücksichtigung der jeweiligen Zuständigkeiten, Kompetenzen und Ressourcen würden Verantwortlichkeiten unter den Beteiligten verabredet, um einen koordinierten und auf einander abgestimmten Problemlösungsprozess zu initiieren.

Konzeptionell gilt es vor der Erstellung eines Lagebildes verschiedene Fragen zu klären, von deren Beantwortung zentrale Aspekte der Erstellung und Nutzung eines Lagebildes abhängig sind:

- Für welche Zielgruppen soll ein Lagebild zur Sicherheit im ÖPV erstellt werden? Auf Seiten der Sicherheitsbehörden und Verkehrsunternehmen könnten sich die Informationen bspw. an Entscheidungsträger auf der operativen oder strategischen Ebene richten. Im Hinblick auf Umfang und Inhalt des zu erstellenden Lagebildes hätte dies Auswirkungen auf die sinnvollerweise einzubeziehenden Daten und Informationsgehalte.
- Gibt es konkrete Anlässe, die die Erstellung eines Lagebildes sinnvoll und notwendig erscheinen lassen?
- Welche Akteure verfügen über relevante Informationen für die Erstellung eines umfassenden Lagebildes und sollten daher in dessen Erstellung einbezogen werden?
- Geht es um die Erstellung eines statischen, einmaligen Lagebildes oder ist dessen kontinuierliche Fortschreibung vorgesehen?
- Sind Prozesse für die Erstellung, Bewertung und Verwendung der erhobenen Daten und Informationen vorgesehen?
- Welche Nutzen ergeben sich aus der Lagebilderstellung für die beteiligten Akteure? Sollen die enthaltenen Informationen beispielsweise eher zur strategischen Analyse und Planung herangezogen werden oder dienen sie primär der taktischen Einsatz-, Maßnahmen- und Ressourcenplanung?
- Gibt es Forderungen aus dem politischen Raum nach Erstellung eines entsprechenden Lagebildes? Sofern dies der Fall ist, sind Inhalte und Form des Lagebildes zumeist determiniert und bieten weniger Gestaltungsmöglichkeiten.

Abhängig von der Beantwortung dieser Fragen sind zielgerichtet die folgenden Informationen in die Lagebilderstellung einzubeziehen.

Rahmenbedingungen

- Kennzeichnung der Untersuchungsgebietes
 - Gebietsfunktion
 - Verkehrsstruktur
 - Sozio-ökonomische Faktoren
 - Bevölkerungsdichte, -struktur, -entwicklung
 - Ethnische Zusammensetzung

Sicherheitsrelevante Ereignisse

- Erkenntnisse zur registrierten Kriminalität
 - Landes- und Bundespolizei
 - PKS und Eingangstatistik / Vorgangsverwaltung
- Verstöße gegen das Hausrecht der VU
- Delinquentes / normabweichendes Verhalten
- Subjektives Lagebild
- Ereignisdaten der Verkehrsunternehmen
 - objektive und subjektive Erkenntnisse
- Ergriffene Maßnahmen und Interventionen
- Ressourceneinsatz (Personell und sachlich)
- registrierte Kriminalität
 - Entwicklungsverläufe
 - quantitative oder qualitative Veränderungen
- Kriminalitätsstruktur / Deliktsspezifische Auffälligkeiten
- Täter / Opfer: Auffälligkeiten
 - Alter / Geschlecht
 - Bemerkenswerte Anteile von Tatverdächtigen aus Problemgruppen
 - Tätergemeinschaften
- Räumliche und zeitliche Verteilung

Subjektives Sicherheitsgefühl

- Erfassung verschiedener Dimensionen von (Un-) Sicherheitswahrnehmungen
 - Kognitiv, affektiv und konativ
- Daten- und Informationsquellen:
 - Kundenbefragungen: Unsicherheitsgefühle
 - An bestimmten Orten (Haltestellen, Umfeldern von Haltestellen, in Fahrzeugen)
 - Bei Tag und Nacht
 - Gründe / Anlässe
 - Verhaltensweisen (Vermeidung, Vorbeugung)
 - Wahrgenommene Ressourcen / Vulnerabilität
 - Beschwerdemanagement

- Befragung von Nicht- oder Gelegenheitsfahrgästen
 - Gründe der Nichtnutzung
 - Bewertung von Maßnahmen
- Befragung von Mitarbeitern der VU
- Medienresonanzanalyse
- Bewertung von Maßnahmen / Erhebung von Maßnahmewirkungen
 - Auswertungs- und Analysedimensionen
 - Identifikation von „hot spots of fear“
 - Kategorisiert nach Haltestellen, Umfeldern von Haltestellen, in Fahrzeugen
 - Wer fühlt sich unsicher? (Alter, Geschlecht etc.)
 - Was löst Unsicherheitsgefühle aus?
 - Ermittlung von Vermeidungsverhaltensweisen

d. Absicherung

Um die Ergebnisse der vorangegangenen Teilarbeitspakete empirisch abzusichern und quantitative Aussagen zur Relevanz und Bedeutung ermittelter Bewertungen machen zu können, wurden zentrale Ergebnisse im Rahmen einer zweistufigen Delphibefragung überprüft. Dazu sind Experten aus Sicherheitsbehörden und von Verkehrsträgern Aussagen beispielsweise zur Notwendigkeit, zu Problemen und zur sinnvollen Ausgestaltung von Lagebildern mittels eines stärker standardisierten Verfahrens befragt worden. Zu diesem Zweck wurde ihnen eine Auswahl kritischer Thesen zu verschiedenen Aspekten des Themas „ganzheitliches Lagebild“ im Rahmen einer Delphi-Befragung zur Beurteilung vorgegeben.

Dabei sollten die Experten Aspekte, die im Projektverlauf als besonders relevant oder als besonders problemträchtig eingeschätzt wurden, mittels eines stärker standardisierten Verfahrens hinsichtlich ihrer praktischen Relevanz einschätzen. Dazu wurde ihnen eine Auswahl kritischer Thesen zu verschiedenen Aspekten der Lagebilderstellung im Rahmen einer Delphi-Befragung zur Beurteilung vorgegeben. Ziel der Delphi-Methode ist es, „Expertenmeinungen“ zu Ereignissen, Sachverhalten und Entwicklungen so zu bündeln, dass sich die jeweils intuitiv oder jedenfalls subjektiv zustande gekommenen Meinungen nach und nach annähern, und somit - wie man hofft - eine realistischere Einschätzung des Sachverhaltes darstellen, als es die punktuelle Befragung eines einzelnen (oder mehrerer) Experten vermag.²⁶

Sowohl hinsichtlich des Erkenntnisinteresses als auch im Hinblick auf die verwendeten Instrumente umfasst die Delphi-Methode ein breites Spektrum von Anwendungsfeldern und methodischen Vorgehensweisen. Ursprünglich und bis heute wird diese Methode

²⁶ Hildegard Müller-Kohlenberg (1998): Die Delphi-Methode in der Evaluationsforschung, in: Maja Heiner (Hrsg.): Experimentierende Evaluation. Ansätze zur Entwicklung lernender Organisationen, Weinheim.

zu prognostischen Zwecken eingesetzt. Weitere typische Anwendungsfelder sind die Ideenaggregation oder die Konsensbildung. Im Rahmen dieser Untersuchung hingegen sollten Ansichten und Bewertungen einer Expertengruppe über einen komplexen Sachverhalt ermittelt werden. Als charakteristisch für das klassische Delphi-Design gelten die folgenden methodischen Merkmale:²⁷

- Verwendung eines standardisierten Fragebogens
- Befragung von Experten
- Anonymität der Einzelantworten
- Ermittlung einer statistischen Gruppenantwort
- Information der Teilnehmer über die aggregierte Gruppenantwort
- (mehrfache) Wiederholung der Befragung

Bezüglich dieser Charakteristika weist die durchgeführte Befragung wegen ihrer Orientierung an den Erfahrungen und Einschätzungen von Experten, der Anonymität der Beteiligten, der mehrstufigen Verfahrensweise sowie einer (graphischen) Rückmeldung statistischer Kennwerte eine weitgehende Übereinstimmung mit klassischen Designelementen auf. Auf eine bei dieser Untersuchungsmethode häufig problematische Suche und Selektion geeigneter Experten²⁸ konnte im vorliegenden Fall verzichtet werden. Bei den Befragungsteilnehmern handelte es sich um Experten aus Sicherheitsbehörden und Verkehrsunternehmen und -verbänden, die bereits im vorhergehenden Projektverlauf kontaktiert worden waren, jedoch nicht in den qualitativen Teil der Erhebungen einbezogen worden sind.

Den Teilnehmern wurden in einem ersten Durchgang 31 Aspekte zur Beurteilung vorgegeben. Bei der Auswahl relevanter Fragestellungen wurden Themenbereiche zu Grunde gelegt, die auf Grund der bisherigen Projektergebnisse als besonders virulent angesehen werden konnten. Im Hinblick auf die Erstellung und Nutzung gemeinsamer Sicherheitslagebilder wurden folgende Felder thematisiert:

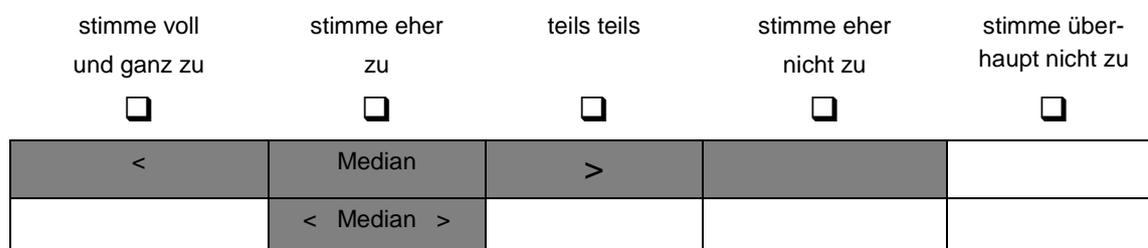
- Beteiligte und Informationsquellen
- Zielsetzungen und Nutzen
- Analyse
- Probleme

²⁷ Michael Häder und Sabine Häder (Hrsg.) (2000): Die Delphi-Technik in den Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 15.

²⁸ Vgl. zu diesem Problem Michael Häder (2000): Die Expertenauswahl bei Delphi-Befragungen, ZUMA Howto-Reihe, Nr. 5, Mannheim, S. 3.

Die Fragen waren in Form so genannter Szenarien formuliert. Dabei handelt es sich um verbal ausgedrückte Sachverhalte, in denen Annahmen zu gegenwärtigen oder zukünftigen Entwicklungen zu Bündeln kombiniert und den Experten zur Beurteilung vorgelegt werden.²⁹ Alle verwendeten Fragen waren standardisiert, wobei die Antwortvorgaben in Form fünf-stufiger Ratingskalen angeordnet waren, und die Befragten ihr Maß an Zustimmung zum jeweils dargestellten Sachverhalt angeben sollten. An der ersten Befragungsrunde nahmen 27 Experten teil, womit die Teilnahmequote höher als erwartet war und nahezu alle angeschriebenen Experten einschloss. Nach Ermittlung der Ergebnisse aus der ersten Befragung wurden als statistische Kennziffern der Median sowie der obere und der untere Quartilbereich graphisch an die Teilnehmer zurückgemeldet (siehe das folgende Beispiel).

Die Erstellung eines Lagebildes zur Sicherheit im ÖPV ist hier auf eine politische Entscheidung zurückzuführen.



Bei sechs Fragen stellte sich das Antwortverhalten im ersten Durchgang als sehr ambivalent heraus, was in einer breiten Streuung und einem Quartilbereich zum Ausdruck kam, der über mehr als drei Skalenwerte verteilt war. Um die Belastung für die Befragten möglichst gering zu halten, wurden diese gebeten, lediglich diese sechs Aspekte (zuzüglich einer später hinzugekommenen Frage) unter dem Eindruck der aggregierten Gruppenurteile erneut zu beantworten. Trotz des begrenzten Zeitfensters der Untersuchung konnte die Mortalität daher geringgehalten werden.

Besonders hohe Zustimmung erfuhren die folgenden Aussagen, die sich zudem durch eine ausgeprägte Kongruenz im Antwortverhalten auszeichneten:

- Informationen zur Sicherheitslage sind für eine zielgerichtete Maßnahmenauswahl und einen effektiven Ressourceneinsatz unerlässlich.
- Für die eigene Aufgabenwahrnehmung sind die vorhandenen Lageinformationen in unserer Institution ausreichend.
- Wir tauschen uns mit anderen Akteuren zur Sicherheitslage aus.
- Komplexe Ursachenzusammenhänge erfordern verschiedene Informationsquellen zur Lagebilderstellung.
- Die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und Akteuren ist stark von den handelnden Personen abhängig.

²⁹ Vgl. Michael Häder (2002): S. 131.

Deutlich heterogener wurden hingegen folgende Aussagen eingeschätzt:

- Das subjektive Sicherheitsgefühl der Fahrgäste ist für den ÖPV eine zentrale Erfolgsgröße.
- Als Institution können wir keinen direkten Nutzen aus gemeinsamen Lagebildern ziehen.
- Erkenntnisse zur Sicherheitslage anderer Akteure wären für uns von großer Bedeutung.

Im Wesentlichen konnten auf Grundlage der Delphi-Befragung zentrale Inhalte und Erkenntnisse des Forschungsprozesses sowie der Konzeptentwicklung bestätigt werden. Einschätzungen der unmittelbar in das Forschungsprojekt involvierten Experten deckten sich in einem hohen Maße mit Bewertungen von Fachleuten die den gleichen Professionen angehören.

7. Positionen des zahlenmäßigen Nachweises

Die im Rahmen des Forschungsprojektes verausgabten Mittel verteilten sich, wie im zahlenmäßigen Nachweis eingehender dargestellt, im Wesentlichen auf Personalausgaben (119.532,85 €), Dienstreisen (5335 €) sowie Ausgaben für die Durchführung der projektbezogenen Veranstaltungen (5211 €).

In Summe konnte das Projekt im Rahmen der beantragten und genehmigten Fördermittel durchgeführt werden.

8. Notwendigkeit und Angemessenheit

Wie in der Darstellung zum Stand der Forschung eingehend beschrieben wurde, bestanden hinsichtlich des Themas Sicherheit im ÖPV weitgehende Erkenntnislücken. Diese konnten in wichtigen Themenbereichen (Kooperation, Lagebilderstellung und Maßnahmen) durch das Forschungsprojekt deutlich reduziert werden. Eine so eingehende, umfassende und länderübergreifende Erforschung des Themas wäre ohne finanzielle Förderung des BMBF nicht möglich gewesen.

9. Verwertbarkeit der Ergebnisse

Zum einen befördern die bevorstehenden Veröffentlichungen der Projektergebnisse eine Diskussion und Fortschreibung der Forschungsergebnisse womit eine Weiterentwicklung des Handlungsfeldes gefördert wird. Daneben ermöglichen die Ergebnisse des Teilprojektes eine zielgerichtete und reflektierte Implementierung und Überarbeitung von Lagebildern zur Sicherheit im ÖPV. In zwei praktischen Anwendungsfällen konnten Ergebnisse des Teilprojektes bereits in diesem Sinne genutzt werden.

Zum einen wurde auf Grundlage der Forschungsergebnisse eine grundlegende Revision der Methodik und Verwertung des ZERP-Lagebildes seitens des Kompetenzzentrums Sicherheit des Landes NRW vorgenommen.

Des Weiteren sind Erkenntnisse zur Lagebilderstellung in die Ausschreibung von Verkehrsleistungen eines assoziierten Projektpartners eingeflossen. Es konnten auf Grundlage der Forschungsergebnisse wesentlich präzisere und zielgerichtetere Vorgaben für die Bereitstellung und Verwertung von Erkenntnissen zur Sicherheitslage gemacht werden als dies in der Vergangenheit der Fall gewesen ist.

Schließlich ist das EZK über Projektbezüge für eine Vor-Ort-Beratung zur Bearbeitung konkreter Sicherheitsprobleme im ÖPV in einer süddeutschen Großstadt angefragt worden.

10. Geplante Veröffentlichungen der Projektergebnisse

Für Ende April 2016 ist die Veröffentlichung der Forschungsergebnisse im Verlag für Polizeiwissenschaft in Frankfurt vorgesehen. Eine Darstellung zentraler Erkenntnisse des Projektes wird zudem in einer der nächsten Ausgaben der *forum kriminalprävention* erfolgen, sobald ein redaktioneller Themenschwerpunkt dies ermöglicht. Mit weiteren Zeitschriften insbesondere mit dezidiertem Verkehrsbezug steht das EZK in Sondierungsgesprächen.