



## Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Innenministerium NRW, 40190 Düsseldorf

FoeBuD e.V.  
Marktstr. 18  
33602 Bielefeld

Haroldstraße 5, 40213 Düsseldorf

Bearbeitung: **MR Dr. Gretzinger**  
**michael.gretzinger@im.nrw.de**  
Durchwahl (0211) 871 3259  
Fax (0211) 871 3035

Aktenzeichen  
**44.1 - 1800/1**

**6** . August 2003

### **Kriminologisches Gutachten von Herrn Prof. Dr. Klaus Boers, Münster**

Ihr Schreiben vom 12. Juni 2003

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei übersende ich das kriminologische Gutachten „Möglichkeiten einer empirischen Begleitforschung der polizeilichen Videoüberwachung im Ravensberger und Rochdale Park in Bielefeld“, das Prof. Dr. Boers für das Innenministerium erstellt hat.

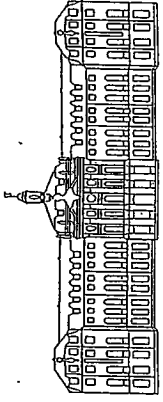
Ich darf Sie noch darauf hinweisen, dass nunmehr das Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes und des Ordnungsbehördengesetzes (GV. NRW. 2003 S. 410) in Kraft getreten ist.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



(Dr. Gretzinger)



WESTFÄLISCHE WILHELMS-UNIVERSITÄT MÜNSTER  
RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

Prof. Dr. Klaus Boers

Direktor des Instituts für Kriminalwissenschaften  
Abteilung Kriminologie

## Möglichkeiten einer empirischen Begleitforschung der polizeilichen Videoüberwachung im Ravensberger und Rochdale Park in Bielefeld

Kriminologisches Gutachten

1. Oktober 2001

Am 9. April 2001 hat mich das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen beauftragt, ein kriminologisches Gutachten zu den Möglichkeiten einer empirischen Begleitforschung der polizeilichen Videoüberwachung im Ravensberger und Rochdale Park in Bielefeld zu erstellen.

### Ergebnis des Gutachtens

- a. Da die Videoüberwachung im Ravensberger und Rochdale Park bereits seit Februar 2001 stattfindet, können darauf beruhende signifikante Veränderungen im *Dunkelfeld* der Kriminalität oder bei *Kriminalitätseinstellungen* (insbesondere Kriminalitätsfurcht und Vermeideverhalten) im Rahmen einer methodisch zuverlässigen quasi-experimentellen *Pretest-Posttest-Untersuchung* nicht mehr festgestellt werden. Mit Blick auf das Dunkelfeld erheblicher Straftaten ist dies für nicht der Drogen- oder Alkoholszene angehörende Parkbesucher insofern unschädlich, als man nach dem von der Polizei beobachteten Anzeigegeschehen davon ausgehen kann, dass im Ravensberger und Rochdale Park aus dieser Bevölkerungsgruppe bislang niemand Opfer einer erheblichen Straftat geworden ist. Es gibt damit nicht die eine zuverlässige Methode, um die Effekte der Bielefelder Videoüberwachung untersuchen zu können. Man wird allenfalls mehrere sich gegenseitig ergänzende Erhebungen durchführen können.
- b. Zur Untersuchung einer *Kriminalitätsreduktion* durch die Videoüberwachung wird empfohlen, anhand der polizeilichen *Helfeldaten* im Überwachungsbereich sowie in mindestens zwei strukturell ähnlichen, aber nicht überwachten Kontrollbereichen eine quasi-experimentelle Erhebung für die Jahre 1998 bis 2003 durchzuführen. Um darüber hinaus einen näheren Einblick in die Ursachen etwaiger Effekte zu erlangen, können zusätzlich Szeneangehörige nach ihrer Einschätzung zur Videoüberwachung, insbesondere hinsichtlich abschreckender Wirkungen und Gewöhnungseffekte sowie – wegen der Bedeutung für den Input ins Helfeld – zum Konflikt- und Anzeigeverhalten innerhalb der Szene(n) in Form qualitativer Interviews befragt werden.
- c. Die Befragung von Szeneangehörigen ist insbesondere auch für die Beurteilung von etwaigen *Verdrängungseffekten* bedeutsam. Diese Effekte sollten des Weiteren durch eine Befragung von im Streifendienst tätigen Polizeibeamten und von Mitarbeitern der Drogen- und Alkoholberatungsstellen sowie auf Grund systematischer Feldbeobachtungen untersucht werden.

- d. Die Entwicklung der *Kriminalitätsfurcht und des Vermeideverhaltens* kann mit Blick auf die für eine Wirksamkeitsbeurteilung unverzichtbare Zeitspanne vor Installation der Videoüberwachung *nur retrospektiv* aus der Erinnerung heraus erhoben werden, was die methodische Zuverlässigkeit der diesbezüglichen Aussagen nicht unerheblich einschränkt. Es wird vorgeschlagen, Besucher und Mitarbeiter der Volkshochschule sowie Mitarbeiter von anderen im Park ansässigen Institutionen mit einem standardisierten Fragebogen unter anderem nach der Kriminalitätsfurcht, dem Vermeideverhalten, der Wahrnehmung von Zeichen der sozialen Desorganisation, Opfererfahrungen und Akzeptanz der Videoüberwachung zu befragen, da diese Personengruppe am ehesten auf Grund von *wiederholten eigenen Beobachtungen* antworten wird.
- e. Für die empirischen Erhebungen sind zwei Jahre, für die Endauswertungen sowie die Berichtslegung weitere sechs bis zwölf Monate vorzusehen.

## Inhalt des Gutachtens

Nach einem kurzem Überblick über die Informationen, auf die ich für dieses Gutachten zurückgegriffen habe, werden die Problembereiche erörtert, die dem obigen Ergebnis zugrunde liegen sowie Anhaltspunkte für die Kosten einer etwaigen empirischen Erhebung entworfen. Vereinbarungsgemäß wird auf die (meines Erachtens sehr bedeutsame) verfassungs-, datenschutz-, polizei- und strafprozessrechtliche Problematik einer polizeilichen Videoüberwachung öffentlicher Räume nicht eingegangen, sondern allein kriminologische und methodische Fragen einer Evaluation behandelt.

### Im Einzelnen:

1	Verwendete Informationen und Materialien	5
2	Ravensberger und Rochdale Park. Lage und soziale Bedeutung, Entwicklung und derzeitiger Stand der polizeilichen Videoüberwachung	6
3	Welche Effekte sollen untersucht werden?	14
4	Die methodischen Voraussetzungen zur Evaluation eines Effektes der Videoüberwachung im Rahmen einer quasi-experimentellen Untersuchungsanordnung	16
5	Die Forschungslage zu den Effekten einer Videoüberwachung öffentlicher Räume	16
	5.1 Kriminalitätsreduktion durch Videoüberwachung?	17
	5.2 Verringerung der Kriminalitätsfurcht durch Videoüberwachung?	21
	5.3 Öffentliche Akzeptanz der Videoüberwachung?	22
6	Kann man in Bielefeld von einem methodisch relevanten Ausmaß an erheblichen Straftaten ausgehen? Zum Ausmaß polizeilich registrierter Straftaten im Ravensberger und Rochdale Park zwischen 1998 und 2001.	23
7	Sind die Bedingungen für einen Pre-Post-Test im Rahmen einer sog. quasi-experimentellen Untersuchungsanordnung gegeben?	26
8	Welche Effekte wären mit welchen Methoden zu überprüfen?	27
	8.1 Kriminalitätsreduktion	27
	8.1.1 Quasi-experimentelle Untersuchung mit retro- und prospektiv erhobenen Helfelddaten	27
	8.1.2 Befragung von Szeneangehörigen	27
	8.2 Kriminalitätsverdrängung	28
	8.2.1 Befragungen von Szeneangehörigen, Polizeibeamten, Mitarbeitern der Alkohol- und Drogenberatungsstellen	28
	8.2.2 Systematische Feldbeobachtung	28
8.3	Reduzierung der Kriminalitätsfurcht	29

8.3.1	Befragung der Volkshochschulbesucher und weiterer Parknutzer	29
8.3.2	Befragung der Parkanwohner	29
9	Erhebungzeitpunkte und Untersuchungszeitraum	30
10	Vorläufige Anhaltspunkte für eine Kostenkalkulation	30
11	Literaturverzeichnis	32

## 1 Verwendete Informationen und Materialien

Zur Vorbereitung habe ich zweimal die Örtlichkeiten besucht, einmal vor und einmal nach Installation der Anlage im Oktober 2000 beziehungsweise August 2001. Dabei habe ich die Parks jeweils mit Herrn POR Eder (damals noch Polizeipräsident Bielefeld) sowie Herrn POR Kubera (Leiter der zuständigen Polizeiinspektion Ost) besichtigt, die mir zudem den Stand der Diskussion und die Sicht der Bielefelder Polizei erläuterten. Beim zweiten Besuch wurde mir die gesamte Videoüberwachungsanlage für den Ravensberger und Rochdale Park vorgeführt.

Des Weiteren habe ich mit einem leitenden Mitarbeiter der Bielefelder Drogenberatung e.V., Beamten des Kommissariats Vorbeugung beim Polizeipräsident Bielefeld, dem Leiter der Volkshochschule, dem Geschäftsführer des Sozialen und Kriminalpräventiven Rats und mit je einem Mitglied der Fraktion von Bündnis90/Die Grünen (diese sprechen sich neben der PDS bis heute ausdrücklich gegen eine Videoüberwachung aus) sowie der CDU im Rat der Stadt Bielefeld informelle Gespräche geführt. Diese Gespräche gehörten nicht zum eigentlichen Gutachtenauftrag, es handelt sich auch nicht um eine empirische Vorstudie (weder war die Auswahl beziehungsweise Erreichbarkeit der Gesprächspartner repräsentativ noch wurde der Gesprächsinhalt systematisch protokolliert oder ausgewertet). Sie dienten dem ortsunkundigen Gutachter vor allem dazu, unverzichtbares Hintergrundwissen zu gewinnen und die eigenen Eindrücke einer ersten Kontrolle zu unterziehen. Ferner wurde mit britischen und deutschen Kollegen intensiv über die kriminologischen und methodischen Probleme einer Videoüberwachung öffentlicher Räume sowie einer wissenschaftlichen Evaluation diskutiert.

Schließlich habe ich neben der allgemein zugänglichen Literatur die Begründung zu § 15a PolG NRW, den Antrag des Polizeipräsident Bielefeld vom 18. April 2000, die diesbezügliche Stellungnahme der Bezirksregierung Detmold vom 5. Juni 2000, die Kooperationsvereinbarung zur Ordnungspartnerschaft zwischen dem Polizeipräsidentum und der Stadt Bielefeld vom 21. Dezember 2000 (die verwaltungsorganisatorische Grundlage der jetzigen Videoüberwachung), Auflistungen des Polizeipräsident Bielefeld über polizeilich registrierte Straftaten, die von Januar 1998 bis Juli 2001 im Ravensberger Park begangen worden sind, und den Bericht des Amtes für Stadtfor-schung und Statistik der Stadt Bielefeld über eine 1998 durchgeführte Bürgerbefragung über das Sicherheitsgefühl in Bielefeld zur Kenntnis genommen.

## 2 Ravensberger und Rochdale Park. Lage und soziale Bedeutung, Entwicklung und derzeitiger Stand der polizeilichen Videoüberwachung

Beim Ravensberger und Rochdale Park handelt es sich um eine mittelgroße innerstädtische Grünanlage. In unmittelbarer Nähe liegen der Kesselbrink (Wochenmarkt und Parkplatz), die Polizeiinspektion Ost, die sog. Hauptwache, ein ebenfalls in Grünanlagen gelegenes Freibad und eine Eisbahn sowie ein größerer Gebäudekomplex der Fachhochschule. Der Hauptbahnhof ist etwa 10 Gehminuten entfernt. Der Park ist auf einem noch heute weitgehend von einer mannshohen Mauer umgebenen Gelände der stillgelegten Ravensberger Spinnerei entstanden. In der Mitte der Gesamtanlage liegen die ehemaligen, jetzt restaurierten und unter Denkmalschutz stehenden Fabrikgebäude. Sie trennen den nördlichen und kleineren Rochdale Park vom südlichen, mit weitläufigeren Rasenflächen versehenen Ravensberger Park. In diesen Gebäuden sind die Volkshochschule (als größter Komplex), das Historische Museum, das Kunstgewerbemuseum der Hülsmann-Stiftung, das Ordnungsamt sowie ein privat verpachteter Gaststätten- und Veranstaltungsbetrieb mit Biergarten untergebracht. Im Sommer finden im Ravensberger Park Open-Air-Veranstaltungen statt (Freilichttheater, Bierbörse, politische und gewerkschaftliche Veranstaltungen). Die gepflegten und für das städtische Erscheinungsbild repräsentativ wirkenden Parks und ihre Einrichtungen stellen mithin, auch von der städtebaulichen Konzeption her, ein sehr attraktives innerstädtisches Angebot der Naherholung und Freizeitgestaltung sowie insbesondere der allgemeinen Bildung dar. Im Rahmen der Expo 2000 wurden hier mehrere lokale Veranstaltungen durchgeführt.

Am Ausgang des Ravensberger Parks (Hermann-Delius-Straße) befindet sich ein größeres Parkhaus. Von hier aus ist die Anlaufstelle der Drogenberatung e.V. in der Wilhelm-Bertelsmann-Straße, einer Einrichtung mit niederschwelligem Beratungsangebot, sozialer, medizinischer und hygienischer Versorgung (jedoch ohne Konsumraum), in fünf Gehminuten zu erreichen. Um das Aufsuchen der Anlaufstelle attraktiver zu gestalten, wurde Ende 1998 der Außenbereich dieser Anlaufstelle mit Tischen, Bänken, Grillmöglichkeiten etc. als biergartenähnlicher Aufenthaltsbereich gestaltet. Für Drogenabhängige gibt es des Weiteren das ebenfalls von der Drogenberatung e.V. geführte und fünf Gehminuten vom Park entfernte Café Impuls in der August-Schröder-Straße. Für Alkoholabhängige befindet sich eine so genannte nasse Anlaufstelle in der etwa fünf Gehminuten entfernten Kavalleriestraße, die von der Stadt Bielefeld betrieben wird.

In den vergangenen Jahren haben sich Alkohol- oder Drogenabhängige, Wohnungslose oder am Rand der Gesellschaft lebende Jugendliche immer wieder und in wechselnder Intensität mal in der einen, mal in einer anderen Grünanlage (oder einem Park) der Bielefelder Innenstadt aufgehalten (neben dem Ravensberger und Rochdale



Park zum Beispiel auch im Alten Friedhof, am Jahnplatz oder in den Grünanlagen um die Stadthalle). Seit 1996 sollen Alkohol- und Drogenabhängige deutlich sichtbarer als in anderen Grünanlagen im Ravensberger und Rochdale Park zugegen gewesen sein, wobei für das Jahr 1998 (allerdings nicht ganz einhellig) von einer „Massierung“ insbesondere der Drogenabhängigen gesprochen wird. Systematische und vor allem in kurzen Abständen wiederholte Beobachtungen über die genauere Anzahl dieser Personen liegen nicht vor. Aus der Erinnerung heraus (die beim leitenden Beamten der zuständigen Hauptwache auch auf der damaligen Kenntnisnahme der allerdings noch nicht systematisch ausgewerteten Einsatzberichte oder bei Mitarbeitern der Volkshochschule auf dem täglichen Kontakt beruhen) nannten meine Gesprächspartner – die verschiedenen Szenen zusammen genommen – durchschnittlich 40 bis 50, in „Spitzenzeiten“ auch über 100 Personen. Solche Angaben beziehen sich auf die späten Nachmittage und frühen Abendstunden der Monate Mai bis September, bei gutem Wetter. Man muss dabei berücksichtigen, dass in Bielefeld – wenn man die dortige Situation mit dem in westdeutschen Großstädten (auch ähnlicher Struktur) Üblichen vergleicht – seit etwa fünf bis sechs Jahren eine offene Opiatkonsumenten-szene de facto nicht mehr existieren soll. Dies wird nach einhelliger Meinung auf das schon vor einigen Jahren erarbeitete und allseits befürwortete Drogenkonzept zurückgeführt; vor allem mit der Eröffnung fester Drogen-Anlaufstellen habe sich die offene Szene sichtbar verkleinert.

Insbesondere von Seiten Polizei und der Ratsmehrheit wird betont, dass die Bürger sich zunehmend gefürchtet hätten, den Park zu betreten oder die Volkshochschule zu besuchen. Beispielsweise hätten explizit wegen der dortigen Szenen weniger (eher ältere) Interessenten an Veranstaltungen der CDU in der Volkshochschule oder Hechelei teilgenommen. Bis auf einen Vorfall (bei dem mehreren Teilnehmern einer in der Volkshochschule abgehaltenen CDU-Veranstaltung die Reifen ihrer in unmittelbarer Nähe geparkten Autos zerstoßen worden seien) ginge es dabei allerdings nicht um direkte Übergriffe, sondern vielmehr um ein eher diffuses Gefühl der Verunsicherung oder Belästigung darüber, dass im Park sichtbar Drogen konsumiert würden, oder dass man angebettelt werden könne.

Zudem hätten die lokalen Medien über die „Zustände im Ravensberger und Rochdale Park“ wiederholt und ausführlich berichtet. Hierdurch sei zusätzlich ein öffentlicher Handlungsdruck für die Polizei und die Stadtverwaltung entstanden. Auch die Erinnerungen meiner Gesprächspartner zur Kriminalitätsfurcht der Bevölkerung beruhen auf nicht repräsentativ ausgewählten und nicht systematisch dokumentierten oder ausgewerteten Gesprächen mit Passanten oder mit Bürgerinnen und Bürgern, die sich an die Polizei, die Stadt oder Politiker, zum Teil auch auf dem Beschwerdewege gewandt haben sowie auf Leserbriefen und Zeitungsartikeln, die diesbezügliche Einstellungen von Bürgern zitierten.

Nach Ansicht der Leitung der Volkshochschule wurde insbesondere die Drogenszene von Mitarbeitern wie Besuchern als störend empfunden. Nicht wenige Drogenabhängige hätten täglich die Toiletten der VHS eben auch zum Drogenkonsum genutzt und häufig die Spritzen dort liegen lassen (es gebe ansonsten keine öffentlich zugänglichen Toiletten im Park). Es sei deshalb auch zu verbalen Auseinandersetzungen, indes nicht zu Tätlichkeiten, Betteleien oder ähnlichem gekommen. Man habe jedenfalls seit Ende der neunziger Jahre den zum Rochdale Park gelegenen Haupteingang der Volkshochschule ständig geschlossen gehalten. Die Drogenszene habe mit ihrem insofern „expansiveren Verkehrskreis“ und mit ihren Hunden eher subjektive Abwehrhaltungen in Form von „Fremdheitsgefühlen“ ausgelöst. Bei den Besuchern sei dies allerdings auch mit der Furcht, Opfer einer Straftat zu werden, einhergegangen. Diese Kriminalitätsfurcht beziehe sich indessen nicht nur auf die Drogenszene, sondern hänge, insbesondere in den Herbst- und Wintermonaten, auch ganz erheblich mit der subjektiv (nach wie vor) als nicht ausreichend empfundenen Beleuchtung der Parkwege zusammen. Von zumal älteren Volkshochschulbesuchern würden deshalb häufiger Vorbehalte geäußert, dass die Zugangswege im Ravensberger und Rochdale Park nicht sicher seien. Einige externe Nutzer der dortigen Räumlichkeiten mit freilich älterem Publikum (zum Beispiel zwei deutsch-ausländische Freundeschaftsgesellschaften) würden deshalb inzwischen ihre Treffen an anderen Orten abhalten. Man könne allerdings keinen Zusammenhang zwischen einer rückläufigen Teilnehmerzahl an Volkshochschulkursen und der damaligen Situation im Park herstellen.

Nach Angaben der Polizei wurde versucht, das Auftreten der Szene im Ravensberger und Rochdale Park mit konventionellen Maßnahmen zu regulieren: ständige Fußstreifen, auch gemeinsam mit Mitarbeitern des Ordnungsamtes, Erteilung von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten, Schwerpunktensätze und Razzien, Auslichtung des Buschwerks, Verbesserung der Beleuchtung. Da all dies die Situation jedoch nicht dauerhaft habe ändern können, habe man nach weiteren und zusätzlichen Möglichkeiten gesucht und seit Ende 1998 konkret über die Installation einer Videouberwachungsanlage nachgedacht.

Der Sozial- und Kriminalpräventive Rat der Stadt Bielefeld stand (und steht) einer Videoüberwachung im Ravensberger und Rochdale Park mehrheitlich ablehnend gegenüber. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit der eingesetzten Mittel (das heißt: in Abwägung kriminalpräventiver Erfordernisse und grundsätzlich geschützter Persönlichkeitsrechte) und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass in Bielefeld die Szenen ohnehin von Zeit zu Zeit die öffentlichen Aufenthaltsorte wechseln, war (und ist) man wohl der Ansicht, dass verstärkte polizeiliche Fußstreifen, eine bessere Ausleuchtung, die Installation von Notrufsäulen sowie eine attraktive Gestaltung der Anlaufstellen als alternativer Aufenthaltsort, gegebenenfalls auch Kameraattrappen, zur Regulierung der im Ravensberger und Rochdale Park widerstreitenden Bedürfnisse, Lebensgewohnheiten und Interessen ausreichend seien (in

etwa diese Argumentation wird unter anderem auch in der Drogenberatung e.V. oder unter den die Videoüberwachung im Ravensberger und Röchdale Park ablehnenden Ratsmitgliedern vertreten).

Innerhalb der Polizei setzte sich indessen offensichtlich die Auffassung durch, dass diese Maßnahmen bislang ohne den öffentlich gewünschten Erfolg umgesetzt worden seien, und dass deshalb eine – unter Beibehaltung aller bisherigen Bemühungen – zusätzliche Videoüberwachung weiterhelfen könne. Die Videoüberwachung im Ravensberger und Röchdale Park sollte also nur ein Element in einer kriminalpräventiven Gesamtkonzeption ausmachen und vornehmlich auf die Wege zur Volkshochschule beschränkt werden. Man nahm zudem an, mit der Videoüberwachung keine diffuse, sondern einen „kanalisierte Verdrängung“ herbeiführen zu können: nämlich hin zu den in der Nähe gut erreichbaren Anlaufstellen für Drogen- oder Alkoholabhängige. Unter der Voraussetzung, dass die Polizei sich nicht mehr oder weniger auf eine Videoüberwachung zurückziehen werde – wurde die Installation einer entsprechenden Analge auch von der Leitung der Volkshochschule begrüßt.

Da, außer beim Vorliegen eines Verdachts auf eine Straftat, nur Übersichtsaufnahmen (also keine gezielte Beobachtung von Personen und Personengruppen mit Hilfe eines Zooms) gestattet sein sollten, betrachtete die Polizei eine Videoüberwachung im Ravensberger und Röchdale Park verwaltungsrechtlich auch nur als so genannten Realakt und nicht als hoheitlichen Eingriff.<sup>1</sup> Im Gegensatz zur Mehrheit des Sozial- und Kriminalpräventiven Rats waren den Berichten nach auch zwei der drei Mitglieder seines Lenkungsausschusses (der Oberbürgermeister und der ehemalige Polizeipräsident) dieser Auffassung (das dritte Mitglied, Prof. Dr. Otto, Universität Bielefeld, vertrat hingegen die ablehnende Mehrheitsmeinung).

Vor diesem Hintergrund wurde im November 1999 zwischen der Stadt und dem Polizeipräsidium Bielefeld vereinbart, eine polizeiliche Videoüberwachung des Ravensberger und Röchdale Park im Rahmen einer Ordnungspartnerschaft umzusetzen.

Mitte November 1999 berichteten die örtlichen Medien erstmals über Pläne zur Installation einer Videoüberwachung. Nach dem Eindruck aller Gesprächspartner hat sich danach vor allem in den verschiedenen Szenen die Auffassung verbreitet, die Kameras seien längst installiert und es würde verdeckt beobachtet. Zufällig oder nicht: Jedenfalls sei schon allein nach den öffentlichen Ankündigungen dieser Pläne eine bis heute währende sehr deutliche Verringerung der Drogen- und Alkoholszenen zu beobachten gewesen.

Mit Inkrafttreten des § 15a PolG-NRW am 31. Mai 2000 bestand eine Rechtsgrundlage für die polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Räume. Da der Ravensberger und Röchdale Park nach Ansicht der örtlichen Polizei für Bielefeld einen Krimi-

---

<sup>1</sup> Siehe Eder 2001, S. 3 f., 16.

nalitätsschwerpunkt mit erheblichen Straftaten darstellte, sah man die Anwendungsvoraussetzungen dieser Vorschrift<sup>2</sup> als erfüllt an. Am 30. Mai 2000 beschloss der Hauptausschuss des Rates der Stadt Bielefeld mit der Mehrheit der Stimmen der Ratsmitglieder von CDU, FDP und Bürgergemeinschaft für Bielefeld (BfB), einer freien Wählervereinigung), mit der örtlichen Polizei eine Kooperationsvereinbarung über die Installation einer polizeilichen Videotüberwachung zu schließen. Die Ratsmitglieder der SPD enthielten sich der Stimme, während die Fraktionen von Bündnis90/Die Grünen und PDS dagegen stimmten.

Diese Kooperationsvereinbarung über eine Ordnungspartnerschaft wurde am 21. Dezember 2000 vom Oberbürgermeister und vom Polizeipräsidenten unterzeichnet und trat am 1. Januar 2001 in Kraft. Darin stellte man mit Blick auf die §§ 15a PolG-NRW, 29a DSG-NRW fest, dass die im Ravensberger und Rochdale Park „seit Jahren bestehende Kriminalitätsbelastung“ die Bürgerinnen und Bürger verunsichere und „zum Verzicht auf die Nutzung der Grünanlage und Kultureinrichtungen“ führen könne. Ziel der vereinbarten Ordnungspartnerschaft sei deshalb, durch den Einsatz moderner Videotechnik „eine Nutzung frei von Kriminalitätsfurcht“ zu ermöglichen (Präambel). Die Stadt verpflichtete sich, die Kosten für die Anschaffung, Installation und Wartung der gesamten technischen Anlage zu tragen (also neben den Kosten für Kameras, Bedienungspanel, Bildschirmen und Computer auch die der Signalübertragung zur Hauptwache, Nr. 1.). Die Polizei behielt sich allerdings das Recht vor, die Einschaltzeiten der Kameras nach „einsatztaktischen Erfordernissen frei zu wählen“, eine Orientierung an „kommunalen Interessen“ sollte nicht möglich sein (Nr. 2.). Des Weiteren wurde festgehalten, dass die Polizei das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen für eine Videotüberwachung im Ravensberger und Rochdale Park ständig überprüfen werde. Allerdings wurde für den Fall, dass diese Voraussetzungen nach Auffassung der Polizei nicht mehr gegeben sind, vereinbart, dass „die Angelegenheit vor Einstellung der Maßnahme mit dem Ziel einer einvernehmlichen Lösung zwischen den Kooperationspartnern erörtert werden muss“ (Nr. 3.; Unterstreichung im Original). Kann eine solche „einvernehmliche Lösung über die Fortführung der Maßnahme (im Ravensberger und Rochdale Park, der Verf.) nicht erzielt werden“, dann soll darüber verhandelt werden, „ob die rechtlichen Voraussetzungen an anderer geeigneter Stelle in Bielefeld gegeben sind und die Ordnungspartnerschaft dort fortgesetzt werden kann“ (Nr. 6.).

Aufgrund dieser Vereinbarung wurde alsbald mit der Installation begonnen und die Videotüberwachungsanlage im Ravensberger und Rochdale Park schließlic am 23. Februar 2001 in Betrieb genommen. Die Kosten für Anschaffung und Installation betragen nach Auskunft des zuständigen Beigeordneten Ludwig rund DM 60.000

<sup>2</sup> Siehe hierzu auch unten, Abschnitt 3.

(hinsichtlich der Wartung der Kameras und der Übertragungsleitungen zur Hauptwache könne noch keine Kostangaben gemacht werden).

Im Einzelnen wurden vier Kameras, zwei so genannte Dome- und zwei herkömmliche Kameras, aufgestellt, die vor allem eine Beobachtung der Wege zur Volkshochschule ermöglichen:

die Dome-Kameras sind über dem Haupt- beziehungsweise Hintereingang der Volkshochschule angebracht, mit Beobachtungsrichtung Röchdale Park beziehungsweise in Richtung des „Forums“ zwischen Volkshochschule, Historischem Museum und Hechelei;

die beiden herkömmlichen Kameras befinden sich im Ravensberger Park, zum einen am Ostturm des Ordnungsamtes mit Beobachtungsrichtung Mehrzweckfläche, zum anderen an einem Mast vor der Villa der Hülsmann-Stiftung mit Richtung Historischer Garten.

Die in einem halbkugelförmigen Gehäuse untergebrachten Dome-Kameras erscheinen unauffällig, haben einen weiten Schwenkbereich und es können für bestimmte Beobachtungsbereiche konstante Sichtblenden einprogrammiert werden. Beispielsweise ist die Kamera über dem Haupteingang so eingestellt worden, dass die über der Mauer des Röchdale-Parks sichtbaren Wohnhäuser sowie der Eingang zu einem Sex-Laden in der Bildschirmansicht sowie bei Aufzeichnungen nicht erkennbar sind. Wegen ihrer konstruktionsbedingt begrenzten Zoommöglichkeiten kann man mit Dome-Kameras weiter entfernte Bereiche nicht optimal beobachten; zudem bleibt abzuwarten, inwieweit die Bilder im Falle von beobachteten Straftaten wegen ihrer geringeren Auflösung als Beweismittel geeignet sein werden.

Hingegen liefern die beiden herkömmlichen, mit hochwertigen Objektiven ausgestatteten Kameras, auch auf weitere Entfernungen technisch gute Bilder. Diese Kameras sind wegen ihrer größeren, länglich-rechteckigen Gehäuse auffälliger und waren im Februar 2001 auch das Ziel von Protestaktionen der PDS (Abdecken mit Einkaufstüten).

Unabhängig von solchen Protesten oder anderen äußeren Einwirkungen gab es gerade in der Anfangsphase wiederholt technische Probleme mit der Einsatzfähigkeit der Kameras, die auch heute noch gelegentlich vorkommen (so war die Kamera am Ordnungsamt zum Zeitpunkt des Besuchs des Verf. nicht schwenkbar und konstant auf den Boden gerichtet).

Bei den in der Hauptwache installierten Endgeräten handelt es sich um ein Bedienungspanel mit einem Beobachtungs- und einem Aufzeichnungsmonitor sowie um einen Rechner für die Bedienung und die Aufzeichnung auf CD-ROM. Der Beobachtungsmonitor wird in der Regel in vier Fenster unterteilt (eines für jede Kamera), so dass man die Bilder aller Kameras auf diesem einen Bildschirm empfangen kann;

selbstverständlich kann man die Bilder einer Kamera auch auf dem ganzen Bildschirm betrachten. Vom Bedienungspanel aus können die Kameras geschwenkt und gezoomt werden. Der Aufzeichnungsmonitor dient der Bearbeitung und Abspeicherung von Aufzeichnungen. Grundsätzlich sind nur Übersichtsaufnahmen gestattet, also Aufnahmen die eine Identifikation von Personen nicht ermöglichen. Ausschnittsvergrößerungen werden „zur Verifizierung von Verdachtslagen“ vorgenommen. Das Aufzeichnungsgerät werde aktiviert „wenn sich durch die Beobachtung der Verdacht einer begonnenen oder unmittelbar bevorstehenden Straftat ergibt“.<sup>3</sup> Technisch werden alle eingehenden Bilder temporär für zwanzig Minuten im Rechner gespeichert, so dass im Falle des Verdachts einer Straftat für diesen Zeitraum auch vorhergegangene Ereignissequenzen zur Verfügung stehen.

Die Anlage wird täglich in der Zeit von 13 Uhr bis 2.30 Uhr ausschließlich von der Polizei bedient. In der Regel wird dieser Dienst von einem instruierten Beamten versehen. Für die Videoüberwachung oder aufgrund der Videoüberwachung erforderliche Zugriffe wurde kein zusätzliches Personal eingestellt. Neben der Bildschirmbeobachtung versieht der jeweils zuständige Beamte – wenn dies erforderlich ist – auch regulären Wachdienst (Bedienung des Funktelefons etc.). Der Leiter der Polizeinspektion sprach insofern von einer „digitalen Streifenfahrt“: Auch bei einer regulären Streife könne man nicht alles polizei- oder strafrechtlich Relevante sehen, sondern polizeilich nur auf das reagieren, was man in Verrichtung des Dienstes habe wahrnehmen können.

Alle Vorkommnisse im Zusammenhang mit der Videoüberwachung sollen vom zuständigen Beamten in einem gesonderten Wachbuch vermerkt werden. Im Zusammenhang mit der Videoüberwachung seien die sonstigen Einsatzpläne der Polizeinspektion Ost nicht geändert worden, insbesondere würden in gleicher Häufigkeit und gleichem Umfang wie zuvor Fußstreifen oder auch Razzien durchgeführt.

Vom 23. Februar bis 15. September 2001 ist in drei Fällen wegen des Verdachts einer Straftat eine Aufzeichnung angefertigt worden: In zweien ist das Verfahren, weil sich kein hinreichender Tatverdacht herausstellte, gemäß § 170 Abs. 2 StPO eingestellt worden; das dritte wegen des Verdachts des Konsums von Betäubungsmitteln eingeleitete Verfahren besteht noch fort.

An den verschiedenen Eingängen zum Ravensberger und Rochdale Park sind gut sichtbare Schilder angebracht, die auf die Videoüberwachung mit dem folgenden Texten in deutscher und englischer Sprache hinweisen: „Hier schützt die Polizei mit Videokameras vor Straftaten“ – „Video-Surveillance by the Police against Crime“.

Heute halten sich deutlich weniger Szeneangehörige (die Schätzungen liegen bei rund zehn Personen in den Nachmittags- und frühen Abendstunden der Frühjahrs- und

<sup>3</sup> Eder 2001, S. 7 f.

Sommermonate) - wie gesagt - vornehmlich im Ravensberger Park auf. Dieser Rückzug hat bereits Ende 1999, Anfang 2000 nach der ersten öffentlichen Ankündigung, dass man eine Videoüberwachung installieren wolle, eingesetzt. Offenbar – so eine häufig geäußerte Vermutung – waren schon zu diesem Zeitpunkt viele der Ansicht, dass eine Videoüberwachung nicht erst geplant, sondern bereits verdeckt durchgeführt werde („Placebo-Effekt“).

Auf die Frage, wo die Leute geblieben sind, gab es unter den angesprochenen Personen (teilweise) unterschiedliche Einschätzungen (wobei keiner der Befragten die Vorstellung hegte, die Szene ließe sich weit überwiegend an einen Ort „verlagern“). Manche meinten, ein bedeutender Teil der Szene nutze die Angebote der Drogenanlaufstellen nun stärker als zuvor. Ein solcher erwünschter Effekt einer „kanalisierten Verdrängung“ ist, wenn man die mitgeteilten Feststellungen der Drogenberatung zu Grunde legt, wohl nicht oder nur in geringem Umfang eingetreten. Denn danach habe sich in den letzten ein bis zwei Jahren die Anzahl der Nutzer ihrer Einrichtungen nicht verändert (also auch nicht nach Einschalten der Kameras im Februar 2001).<sup>4</sup>

Darüber hinaus wurde von allen Gesprächspartnern berichtet, dass sich ein großer Teil der Leute in andere Parks und Grünlagen (z.B. um die Stadthalle), zum Teil auch überhaupt von den öffentlichen Treffpunkten (also in die Privatheit) zurückgezogen habe. Nach Feststellungen der Polizei würden zudem die Nicht-Bielefelder Szeneangehörigen den Park nun weitgehend meiden; sie hätten früher etwa ein Fünftel der dortigen Szene ausgemacht.

Aus Sicht der Volkshochschule hat sich die Situation vor allem im Rochdale Park gebessert, und zwar bereits seit der öffentlichen Ankündigung der Videoüberwachung. Man habe deshalb den seit Ende der neunziger Jahre ständig verschlossenen Haupteingang im Frühjahr 2001 wieder geöffnet. Allerdings sei die Drogenszene, wenn auch weniger exponiert, so doch weiterhin präsent. Sie halte sich nun eher in den unbeobachteten Teilen, vornehmlich des Ravensberger Parks, auf. Das für die Volkshochschule nach wie vor größte Problem sei die Nutzung ihrer Toiletten zum Drogenkonsum. Noch immer würden dort Spritzbestecke gefunden und täglich etwa zehn Konsumenten harter Drogen beobachtet; eine bauliche Erschwerung des öffentlichen Toilettenzugangs könne aus finanziellen Gründen nicht realisiert werden. Da somit die Szene in und um die Volkshochschule herum weiterhin präsent sei (wenn auch deutlich weniger aufdringlich als früher), könne man auch nicht davon ausge-

<sup>4</sup> Dies könne, so wird vielfach angenommen, wiederum auch mit den Meinungsverschiedenheiten zwischen der Bielefelder Staatsanwaltschaft und Polizei über die Strafverfolgung bei BtM-Handlungen zusammenhängen. Bekanntlich hat die Münsterische Staatsanwaltschaft zu Beginn des Jahres auch gegen den Polizeipräsidenten unter anderem wegen des Verdachts der Strafvereitelung ein Ermittlungsverfahren eingeleitet. Der Polizeipräsident ist inzwischen in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden. Schon zuvor hatte die Staatsanwaltschaft strafrechtliche Ermittlungen gegen die Drogenberatung eingeleitet. Vor diesem Hintergrund sollen nicht wenige Drogenabhängige den Anlaufstellen fern geblieben sein, weil sie davon ausgehen, dass in den Drogenberatungsstellen verdeckt ermittelt werde.

hen, dass sich das Sicherheitsgefühl der vor allem älteren Kursteilnehmer nach Installation der Videoüberwachung wesentlich verbessert habe. Es komme hinzu, dass die Ausleuchtung der Parkwege nach wie vor als nicht ausreichend für das persönliche Sicherheitsgefühl empfunden werde. Möglicherweise sei es für eine Beurteilung der Auswirkungen der Videoüberwachung auch noch zu früh, da sich die benannten Verbesserungen unter potentiellen Volkshochschulbesuchern erst noch hinreichend herumsprechen müssten (zeitliche Wahrnehmungslücke).

Ein sichtbarer öffentlicher Protest ist lediglich in zwei Demonstrationen der PDS im Februar 2001 einerseits sowie des Arbeiter-Jugend-Zentrums im Juni 2001 zum Ausdruck gekommen (Motto: Videoüberwachung = Überwachungs-/Big Brother-Staat).

### 3 Welche Effekte sollen untersucht werden?

Mit einer Videoüberwachung wird vor allem die Kontrolle abweichenden Verhaltens in Verbindung gebracht; man kann insofern von drei Kontrolleffekten sprechen: Die Reduzierung von Kriminalität, ein Rückgang der Kriminalitätsfurcht sowie die Verdrängung so genannter „Personal Signs of Incivility“, von Personen also, die durch ihren Lebensstil und Habitus für einen bürgerlichen Ordnungssinn als öffentliche Belästigung empfunden werden können (in der Regel bezieht sich dies auf Drogen- und Alkoholabhängige, laute Jugendliche, Bettler oder Obdachlose). Der letztere Effekt wird häufig nicht offen genannt, weil eine alleinige räumliche Verdrängung natürlich keine akzeptable Lösung der sozialen und medizinischen Probleme der betreffenden Bevölkerungsgruppen darstellt. Gleichwohl ist das „displacement of disorderly people“, beispielsweise in Großbritannien, nicht selten ein tragendes Motiv für die Installation einer Videoüberwachung.<sup>5</sup> Neben diesen Kontrolleffekten werden zudem die Vorteile für die Leitung (polizeilicher) Einsätze sowie die partiell mögliche Einsparung von Streifenkräften genannt (operative Effekte).<sup>6</sup>

§ 15a Abs. 1 und 4 PolG NRW normieren als Eingriffsvoraussetzung für eine Videoüberwachung, dass an bestimmten Orten wiederholt Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden. Hinsichtlich der Erheblichkeit wird in § 15 Abs. 4 PolG NRW auf den Katalog des § 8 Abs. 3 PolG NRW verwiesen (vor allem Verbrechen, hier insbesondere Raub sowie Handel mit Betäubungsmitteln) und des Weiteren die gefährliche Körperverletzung (§ 224 StGB) sowie der Diebstahl mit Waffen (§ 244 Abs. 1 Nr. 1 StGB) genannt.

In der Begründung wird angeführt, dass damit an Kriminalitätsbrennpunkten die Kriminalitätshäufigkeit reduziert und die Aufklärung von Straftaten verbessert wer-

<sup>5</sup> Coleman und Norris 2000, S. 172 ff.; Gras 2001.

<sup>6</sup> z.B. Brown 1995, S. 2.



den könne. Die Videoüberwachung soll zudem durch die „Schaffung angstfreier Räume“ auch eine Reduzierung der Kriminalitätsfurcht zum Zweck haben, dem Wortlaut der Vorschrift und Sinn der Begründung nach allerdings nicht als eigenständiger Eingriffstatbestand, sondern nur auf der Grundlage der Bekämpfung schwererer Straftaten. Denn – so wird kriminologisch zutreffend festgestellt<sup>7</sup> – das Sicherheitsgefühl werde „erst durch gravierende Rechtsverstöße beeinträchtigt“.<sup>8</sup>

Schließlich soll die Norm, da sich ihr Schutzzweck auf die Verhütung von Straftaten richtet (Absatz 1, Satz 1), eine lediglich die Verdrängung von Straftätern bewirkende Videoüberwachung nicht gestatten.<sup>9</sup>

Nach diesen gesetzlichen Voraussetzungen müssen die möglichen Auswirkungen einer Videoüberwachung auf die Begehung von *erheblichen Straftaten* im Zentrum einer empirischen Evaluation stehen. Nur in diesem Zusammenhang wäre auch eine Evaluation möglicher Effekte auf die Kriminalitätsfurcht von Interesse.<sup>10</sup>

Insoweit sich dies den oben (Abschnitt 2) wiedergegebenen Gesprächen entnehmen lässt, richten sich vor allem die Erwartungen der städtischen Vertreter an eine polizeiliche Videoüberwachung etwas stärker auf das Sicherheitsgefühl und zudem in einem wohl weiteren Sinne: Demnach ginge es nicht nur um die Furcht vor erheblichen Straftaten, sondern auch um die Verunsicherung und Verärgerung von Bürgerinnen und Bürger über Erscheinungen öffentlicher Unordnung, hier insbesondere die sogenannten „personalen Anzeichen sozialer Desorganisation“ (öffentlicher Drogen- oder Alkoholkonsum, Betteln etc.). Erscheinungen sozialer Desorganisation können mit Kriminalitätsbegehungen einhergehen. Ihre Wahrnehmung korreliert deshalb in der Regel mit der Kriminalitätsfurcht, allerdings in nur moderatem Ausmaß und ist darum mit dieser nicht gleichzusetzen (es gibt mit anderen Worten auch bedeutsame Anteile *nicht* furchtsamer, Bevölkerungsgruppen, z.B. jüngere Menschen, die solche Erscheinungen ebenfalls in starkem Maße beobachten<sup>11</sup>).

Nach diesen Erwartungen soll sich die Videoüberwachung demnach wohl auch unabhängig vom tatsächlichen Kriminalitätsaufkommen auf das Sicherheitsgefühl sowie auf die Wahrnehmung von personalen Zeichen sozialer Desorganisation im Ravensberger Park durch die Bielefelder Bevölkerung richten.

<sup>7</sup> siehe Boers 1991, S. 42 ff.; Boers und Kurz 1997, S. 188 ff., 196 ff.; Boers 2001, S. 12.

<sup>8</sup> Begründung zur Änderung des PolG NRW, LT NRW-Drucks. 12/4780, S. 65.

<sup>9</sup> ebd.

<sup>10</sup> Die rechtliche Frage, ob die Kriminalitätsfurcht – also eine subjektive und zudem nicht unerheblichen Schwankungen unterliegende Einstellung (Boers 2001) – überhaupt eine gesetzliche Grundlage für hoheitliche Eingriffe darstellen könnte, ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Sie ist m.E. zu verneinen (vgl. hierzu Waechter 1999; Volkmann 2000).

<sup>11</sup> Boers und Kurz 1997, S. 244.

#### 4 Die methodischen Voraussetzungen zur Evaluation eines Effektes der Videoüberwachung im Rahmen einer quasi-experimentellen Untersuchungsanordnung

Interventionseffekte werden im Rahmen eines Pretest-Posttest-Designs (sog. Quasi-Experiment)<sup>12</sup> untersucht. Dabei muss der Interventionsbereich *vor* Installation der Maßnahme, also im „Normalzustand“, beobachtet werden, um eine Vergleichsgröße für die Effektbeobachtung(en) *nach* der Installation zu erhalten. Ferner ist zu den selben Zeitpunkten ein weiterer, strukturell ähnlicher Untersuchungsbereich zu beobachten, allerdings ohne dass hier eine Intervention erfolgt (Kontrollbereich). Dadurch können mögliche allgemeine, den Interventionseffekt ebenfalls herbeiführende oder ihn neutralisierende Veränderungen kontrolliert und somit der Interventionseffekt besser unterschieden werden. Freilich nur „besser“: Denn in einem – hier einzig möglichen – Feldexperiment sind natürlich noch mehr nicht zu kontrollierende Verzerrungen zu erwarten als in einem Laborexperiment (abgesehen davon, dass man unerwünschte Rand- und Nebeneffekte zumindest in den Sozial- und Verhaltenswissenschaften noch nie in vernachlässigbarem Umfang kontrollieren konnte). Deshalb nennt man solche Feldexperimente auch „Quasi-Experimente“.

#### 5 Die Forschungslage zu den Effekten einer Videoüberwachung öffentlicher Räume

In Deutschland wurden – soweit ersichtlich – bislang keine quasi-experimentellen Evaluationen einer Videoüberwachung durchgeführt. Soweit bekannt werden außer in Bielefeld in Leipzig<sup>13</sup>, Dresden, Frankfurt, Halle, Mannheim und Regensburg<sup>14</sup> öffentliche Räume mit Videokameras von der Polizei überwacht; die gesetzlichen Voraussetzungen wurden bislang in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt geschaffen.

Allerdings sind in Großbritannien, das mittlerweile als „gelobtes Land“<sup>15</sup> oder als „Weltmeister der öffentlichen Videoüberwachung“<sup>16</sup> bezeichnet wird, nach vorsichtigen Schätzungen bis zum Jahre 2000 rund 500.000 Kameras im öffentlichen Raum installiert worden; 1998 bereits in 440 britischen Innenstadtbereichen. Diese enorme Verbreitung beruht ganz wesentlich auf Finanzierungsprogrammen des britischen

<sup>12</sup> Grundlegend Cook und Campbell 1979; siehe auch Bortz und Döring 1995, S. 52 ff., 490 ff.

<sup>13</sup> Müller 2000 m.w.N.

<sup>14</sup> Greiner 2000.

<sup>15</sup> Nürnberger 2000, S. 230.

<sup>16</sup> Gras 2001.

Innenministeriums. Zwischen 1994 und 1997 stellte das Londoner Innenministerium £ 37 Millionen und 1999 für drei Jahre weitere £ 170 Millionen als Anschubfinanzierung für die Beschaffung von Hardware zur Videoüberwachung öffentlicher Räume bereit (wobei im laufenden Programm der Überwachung von Wohngebieten und öffentlichen Parkplätzen Priorität eingeräumt wurde). Damit wird der überwiegende Teil der dem Innenministerium für die Kriminalprävention zur Verfügung stehenden Gelder in die öffentliche Videoüberwachung investiert.<sup>17</sup>

Gleichwohl ist selbst in Großbritannien die Forschungslage zur Wirksamkeit der Videoüberwachung bislang nicht überzeugend. Lediglich 0,02% der für die Installation ausgegebenen öffentlichen Mittel sollen für die wissenschaftliche Evaluation der Anlagen ausgegeben worden sein. Der Ausschuss für Naturwissenschaften und Technologie des britischen Oberhauses bezeichnete zudem die meisten Evaluationsstudien, die einen positiven kriminalpräventiven Effekt festgestellt haben, als insgesamt „weak“.<sup>18</sup>

Nach Untersuchungen von in diesem Bereich führenden britischen Kriminologen genügen allenfalls 13 der zahlreich durchgeführten Begleitforschungen den methodischen Anforderungen an ein Quasi-Experiment. Die betreffenden Studien wurden in Airdrie, Birmingham, Brighton, Burgess Hill, Burnley, Crawley, Doncaster, East Grinstead, Glasgow, Ilford, Kings Lynn, Newcastle und Sutton durchgeführt.<sup>19</sup>

Alle diese Studien hatten die kriminalitätsreduzierenden Effekte der öffentlichen Videoüberwachung zum Gegenstand; nur eine erlaubt auch Aussagen zu den Auswirkungen auf die Kriminalitätsfurcht. Zudem existieren Untersuchungen zur öffentlichen Akzeptanz der Videoüberwachung. Die wesentlichen Befunde dieser Untersuchungen werden im Folgenden zusammenfassend dargestellt.<sup>20</sup>

### 5.1 Kriminalitätsreduktion durch Videoüberwachung?

*Methodische Vorbemerkung:* Neben dem quasi-experimentellen Design einer Evaluationsstudie ist das Erfolgskriterium von zentraler Bedeutung. Mit Blick auf die

<sup>17</sup> Norris und Armstrong 1998, S. 30 ff.; Coleman und Norris 2000, S. 150 m.w.N.; Gras 2001. Zusammen mit der Videoüberwachung privater Räume wird von 1.000.000 Kameras berichtet, Nürnberger 2000, S. 230. – Als Gründe für diese enorme Entwicklung wird Folgendes genannt: (1) die Versuche ehemals arg verfallener britischer Innenstadtbezirke, nach ihrer Reorganisation mit dem Sicherheitsargument wieder an Attraktivität gegenüber den neu errichteten Shopping Malls zu gewinnen, (2) ein Kriminalitätsanstieg zu Beginn der neunziger Jahre sowie (3) das Fehlen rechtlicher Schranken gegen die Videoüberwachung im System des englischen Rechts (Norris und Armstrong 1998, S. 37 f; Maguire 1998, Gras 2001a, S. 8)

<sup>18</sup> House of Lords: Select Committee on Science and Technology Report: 5<sup>th</sup> Report Digital Images as Evidence, 1997-98 Session.

<sup>19</sup> Coleman und Norris 2000, S. 165.

<sup>20</sup> Ausführliche Überblicke und Einzelstudien finden sich in den Sammelbänden von Norris et al. 1998; Painter und Tilley 1999 sowie bei Coleman und Norris 2000, S. 146 ff.

Kriminalität kommen dafür eigentlich nur Dunkelfeldraten in Betracht. Denn Hellfeldraten sind wegen eines systembedingten Kontrolleffekts mehr oder weniger stark verzerrt: Sie beruhen auf der polizeilichen Registrierungstätigkeit und können deshalb infolge einer Videoüberwachung – weil nun mehr Straftaten polizeilich beobachtet und registriert werden – steigen, obgleich sich tatsächlich (also im Dunkelfeld) nicht mehr oder auch gar weniger ereignet haben mag. Diesen Kontrolleffekt könnte man in gewissem Umfang dadurch kontrollieren, dass man *zum einen* die durch eine Videoüberwachung der Polizei bekannt gewordenen Delikte von den auf Grund einer externen Strafanzeige registrierten Straften – die bekanntlich die große Mehrheit der polizeilich bekannten Delikte ausmachen – trennt. *Zum anderen* müsste man allerdings auch Informationen über ein möglicherweise geändertes Anzeigeverhalten in der Bevölkerung zur Hand haben. Letztere können in zuverlässiger Weise aber wiederum nur aufgrund von Dunkelfelderhebungen (hier: Opferbefragungen) gewonnen werden, so dass man aus methodischer Sicht letztlich um Dunkelfeldbefragungen nicht herumkommt. Diese sind, zumal in einer experimentellen Untersuchungsanordnung, nur mit erheblichem Aufwand durchzuführen. Dies mag erklären, warum nur bei zweien der genannten britischen Studien vor und nach der Installation Dunkelfeldraten in Form von Opferbefragungen erhoben wurden. Die anderen elf stützten sich auf polizeiliche Registrierungsdaten, wobei jedoch nur in einer die möglichen Veränderungen des Anzeigeverhaltens oder der Registrierungsmodi berücksichtigt worden sind. Es wurde also mit anderen Worten – was man für die Bewertung der nachfolgenden Befunde im Auge behalten sollte – selbst bei 10 der 13 methodisch als valide geltenden Untersuchungen lediglich hypothetisch unterstellt, dass sich (1) das Anzeigeverhalten der Bevölkerung während des Untersuchungs- und Interventionszeitraums nicht signifikant verändert habe und (2) die aufgrund der Videoeobachtungen erfolgten Registrierungen keinen signifikanten Anteil an der Gesamtzahl der polizeilichen Registrierungen ausmachen würden.<sup>21</sup> Saisonale Veränderungen der polizeilichen Kriminalitätsraten sowie ein Vergleich mit der Entwicklung in anderen Stadtteilen (Kontrollbereiche) wurden – dem quasi-experimentellen Untersuchungsdesign folgend – in diesen Studien indessen vorgenommen.

Insgesamt betrachtet sind die Befunde dieser Studien recht widersprüchlich, sie liefern jedes denkbare Resultat. So konnten vier Studien über einen *erfolgreichen Einsatz* der Videoüberwachung berichten: Kriminalitätsreduktionen von insgesamt bis zu 25%, signifikant höher als in den Kontrollbereichen und zwei Jahre anhaltend, also offenbar nicht das Ergebnis anders verursachter Kriminalitätsfluktuationen, und ohne dass Verdrängungseffekte hätten beobachtet werden können. Außer in Burnley<sup>22</sup> bezog sich dieser Reduktionseffekt allerdings nicht auf alle Delikte, sondern wurde vor

<sup>21</sup> vgl. Coleman und Norris 2000, S. 166.

<sup>22</sup> Armitage et al. 1999.

allem bei Eigentumsdelikten festgestellt (so in Newcastle und Kings Lynn<sup>23</sup>), konnte aber auch, wie im schottischen Airdrie<sup>24</sup>, mit einer Zunahme von Drogendelikten oder leichten Verkehrsdelikten<sup>25</sup> einhergehen.

Indessen ergaben sechs Studien demgegenüber ein recht *ambivalentes Bild*, da die zum Teil zweistelligen Reduktionseffekte (bei wiederum Eigentumsdelikten, einschließlich Wohnungseinbruch, oder Sachbeschädigung) im Interventionsbereich entweder im Trend anderer untersuchter Stadtteile (Kontrollbereiche) lagen oder durch eine Verdrängung in andere Stadtgebiete kompensiert wurden (unter anderem in Ilford oder Brighton; insofern symptomatisch die Entwicklung in Doncaster<sup>26</sup>).

Die drei verbleibenden Studien konnten insgesamt *keinen positiven Effekt* der öffentlichen Videoüberwachung feststellen. Dies traf vor allem für die beiden Großstädte Birmingham und Glasgow zu (die dritte Stadt war Sutton). In Birmingham nahm in den Interventionsbereichen nur der Autodiebstahl etwas ab, Gewaltdelikte stiegen etwas und der Diebstahl von Autoteilen stieg stark an; die Kriminalitätsgesamtrate blieb – bei starken Verdrängungseffekten – unverändert.<sup>27</sup> In Glasgow nahm die um den generellen Kriminalitätstrends kontrollierte Gesamtrate sogar zu. Im Unterschied zu allen bisherigen Beobachtungen beruhte dies aber nun vor allem auf einer Zunahme bei den Eigentumsdelikten, zusätzlich auch bei Sexualdelikten, während die Gewaltdelikte rückläufig waren.<sup>28</sup>

Aufgrund der in Newcastle, Kings Lynn und Birmingham durchgeführten Begleitforschungen konnte Brown in einem Bericht für das britische Innenministerium über die Effizienz der Videoüberwachung immerhin noch zusammenfassen, dass die Videoüberwachung am besten mit Blick auf Eigentumsdelikte in innerstädtischen Gebieten, insbesondere bei Wohnungseinbrüchen, erfolgreich sei; Raub, Körperverletzung oder Taschendiebstahl seien auf diese Weise weit schwieriger zu kontrollieren. Aber selbst diese Effekte würden, wenn das Verfolgungsrisiko nicht hochgehalten würde, nach einiger Zeit einem Gewöhnungseffekt weichen. Am effektivsten sei die Videoüberwachung dann, wenn sie als integraler Bestandteil zur Führungs- und Einsatzplanung verwendet würde.<sup>29</sup>

<sup>23</sup> Brown 1995, S. 1.

<sup>24</sup> Ditton und Short 1999, S. 203 ff.

<sup>25</sup> Da beides so genannte Kontrolldelikte sind und die Kriminalitätsveränderungen hier allein anhand von Registrierungsdaten überprüft worden sind, könnte diese „Zunahme“ lediglich eine durch die Videoüberwachung initiierte zusätzliche Aufhellung des Dunkelfeldes, nicht jedoch die reale Kriminalitätsentwicklung widerspiegeln (s.o., methodische Vorbemerkung).

<sup>26</sup> Skims 1998.

<sup>27</sup> Brown 1995, S. 1.

<sup>28</sup> Ditton und Short 1999, S. 209 ff.

<sup>29</sup> Brown 1995, S. 1 f.

Blieb dieser Befund doch schon recht deutlich hinter den (offiziellen) Erwartungen zurück, so wird eine zusammenfassende Einschätzung aller 13 methodisch am ehesten verlässlichen Untersuchungen noch weniger optimistisch ausfallen können. Coleman und Norris schreiben: „If we accept that the contradictory findings of these studies are not simply a result of methodological artifacts, and actually represent a ‚real‘ measure of the incidence of criminal victimisation in the area under study, then we can answer the question, ‚does CCTV<sup>30</sup> reduce crime?‘ with both a ‚yes‘ and a ‚no‘. Of course for the local politician or police chief wanting to know whether CCTV will reduce crime in their area, this is hardly a helpful reply.“<sup>31</sup>

Angesichts dieser widerstreitenden Befunde wird über eine Loslösung von der Kriminalitätsreduktion als alleinigem Erfolgskriterium unter dem Stichwort „Realistic Evaluation“<sup>32</sup> diskutiert: Die Videoüberwachung könne auch auf darüber hinaus bestehende urbane Problemlagen einen Einfluss ausüben, deren Umfang nur aus dem spezifischen Kontext des Überwachungsgebietes sowie dem Implementationsprozess der Videoüberwachung heraus (seien diese sozialer, wirtschaftlicher, politischer, geografischer oder technischer Art) verständlich würde.

So plausibel dies klingt (wer wollte nicht die „spezifischen Kontexte“ berücksichtigen?), so ist diese „Entkriminalisierung“ der Videoüberwachung nicht unbedenklich. Denn sie geht mit einer Aufweichung der Einsatzvoraussetzung und letztlich mit einer Ausweitung der tatsächlichen Überwachung einher. Nach den unter Begriffen wie „CCTV-Mechanismus“ oder „Outcome Patterns“ zusammengetragenen konkreten Kriterien wäre ein weitergehender Erfolg der Videoüberwachung zum Beispiel auch daran zu messen, ob die Polizei mittels der Videoüberwachung zu einer effizienteren Einsatzplanung in der Lage ist; ob man sich in einer überwachten Gegend sicherer fühlt und dieses wieder stärker frequentiert wird, Passanten unter dem Schutz der Kameras bei Gwalthatlungen gar intervenieren; ob sich potentielle Opfer von den Kameras warnen lassen und vorsichtiger sind, ob sich mehr oder weniger Frauen oder Jugendliche im Überwachungsgebiet aufhalten, oder ob die Zufriedenheit mit einem Gebiet oder die Zeichen sozialer Desorganisation (incivilities) ab- oder zunehmen.<sup>33</sup>

Empirische Untersuchungen zu den Überwachungs- und Selektionskriterien der Videoüberwachung erbrachten inzwischen einige nachdenklich stimmende Hinweise, dass für einen größeren Teil der Bevölkerung eine kriminalitätsunabhängige Videoüberwachung offenbar alltäglich geworden ist. Aufgrund von 592 Stunden währenden teilnehmenden Beobachtungen in den Überwachungsräumen der Innenstadtbereiche von drei strukturell unterschiedlichen Großstädten beziehungsweise Metropolen fan-

<sup>30</sup> Closed Circuit Television, der englische Begriff für Videoüberwachung.

<sup>31</sup> Coleman und Norris 2000, S. 168 f.

<sup>32</sup> Pawson und Tilley 1997; s. auch Gill und Turbin 1998, Coleman und Norris 2000, S. 169 ff.)

<sup>33</sup> Tilley 1998, S. 146 ff.; Coleman und Norris 2000, S. 170 f.

den Norris und Armstrong heraus, dass in 36% der Targeting-Fälle (zoomen und/oder mit der Kamera verfolgen), ohne offensichtlichen Verhaltensanlass genauer „hinge- sehen“ wurde. Was die gezielte Beobachtung in diesen Fällen veranlasste, waren im Wesentlichen soziale Kriterien: 89% der gezielt Observierten waren Männer und 47% Jugendliche. Schwarze wurden mit 34% bis zu zweieinhalb Mal häufiger observiert als es ihrem Bevölkerungsanteil entsprochen hätte; von ihnen wurden zwei Drittel ohne offensichtlichen Anlass (Weiß: ein Drittel), und nur ein Fünftel aufgrund eines Straftatverdachts (Weiß: ein Viertel) beobachtet.<sup>34</sup> Hierbei muss man im Auge be- halten, dass es bei den insgesamt rund 700 gezielt überwachten Personen oder Perso- nengruppen in nur 43 Fällen zu einem direkten Einsatz (Deployment)<sup>35</sup> kam, von denen wiederum lediglich zwölf mit einer Festnahme verbunden waren.<sup>35</sup> Die Bedenken hinsichtlich einer störungsunabhängigen Ausweitung der Videoüberwachung sind mithin nicht allein theoretischer Natur. Britische Autoren schätzen diese Praxis in- zwischen als diskriminierend ein: „As this differentiation is not based on objective behavioral and individualized criteria, but merely on being categorized as part of a particular social group, such practices are discriminatory“.<sup>36</sup> Sie sind besorgt, dass die Videoüberwachung so nicht zu einer integrativen Lösung innerstädtischer Probleme, sondern zum sozialen Ausschluss unerwünschter Bevölkerungsgruppen führt.<sup>37</sup>

Freilich handelt es sich hier unverkennbar um eine britische Diskussion, denn in Deutschland ließe sich ein solcher Einsatz der Videoüberwachung rechtlich nicht le- gitimieren. Es ist nach dem oben Geschilderten (Abschnitt 2) gleichwohl nicht ganz zu übersehen, dass zum Beispiel in Bielefeld eine Erfolgsbeurteilung der Videoüber- wachung nicht unerheblich mit solchen Kontext- und Multiple Outcome-Kriterien in Verbindung gebracht wird: Denn dadurch soll im räumlich klar abgegrenzten Bereich des Ravensberger und Rochdale Parks sowie hinsichtlich einer konkreten Problemla- ge erreicht werden, dass ein aufwendig renoviertes Gebiet der innerstädtischen Frei- zeitgestaltung und Naherholung und dessen kulturelle Angebote leicht zugänglich bleiben und rege genutzt werden können; das heißt: ohne Beeinträchtigungen des Si- cherheitsgefühls durch (potentielle) Belästigungen oder Straftaten. Ein signifikanter Teil der unerwünschten Personen soll dabei nicht irgendwohin, sondern in die nahe- gelegenen Betreuungsstellen abgedrängt werden.

## 5.2 Verringerung der Kriminalitätsfurcht durch Videoüberwachung?

Auch wenn man den Eindruck gewinnen kann, dass die Verringerung der Kriminali- tätsfurcht oder positiv formuliert: die Stärkung des Sicherheitsgefühls offensichtlich

<sup>34</sup> Norris und Armstrong, 1999, S. 95 ff., 108 ff.; diess. 1998, S. 37 f.

<sup>35</sup> Norris und Armstrong 1999, S. 168 f.

<sup>36</sup> a.a.O., S. 150.

<sup>37</sup> ebda.; Bannister et al. 1998, S. 29 ff.; Coleman und Norris 2000, S. 172 ff.; Gras 2001a, S. 10.

einen, wenn nicht den Hauptgrund für den Einsatz der öffentlichen Videoüberwachung darstellt, so ist die Forschungslage in diesem Bereich noch weniger überzeugend als bei der Kriminalitätsprävention. Es existiert bislang – soweit ersichtlich – überhaupt nur eine methodisch zuverlässige Untersuchung, die zudem eine weitgehende Wirkungslosigkeit der Videoüberwachung feststellte. In Glasgow wurden 1994, 1995 und 1996 vor, während und nach der Installation einer Videoüberwachung zu unterschiedlichen Tageszeiten Befragungen mit zufällig ausgewählten Passanten im innerstädtischen Überwachungsbereich sowie in zwei Kontrollbereichen (ohne Videoüberwachung) durchgeführt. Pro Erhebungzeitpunkt wurden rund 1.000 Personen befragt. Die *Kriminalitätsfurcht*<sup>38</sup> änderte sich nach Einschaltung der Überwachung nicht. Dies mag damit zusammenhängen, dass die Basisrate des Sicherheitsgefühls ohnehin sehr hoch war: insgesamt fühlten sich mehr als vier Fünftel, im innerstädtischen Überwachungsbereich drei Viertel der Befragten sicher.

Unter kriminalpräventiven Gesichtspunkten möglicherweise noch bedeutsamer ist das mit der Kriminalitätsfurcht in der Regel stark korrelierende<sup>39</sup> (berichtete) Vermeidverhalten.<sup>40</sup> Denn hieraus lassen sich Hinweise gewinnen, ob sich die Bevölkerung auch ihren Äußerungen und Empfindungen gemäß verhält und zum Beispiel ein bestimmtes Viertel nicht betritt. Wie schon bei den Befunden zur Kriminalitätsreduktion in Glasgow (oder Birmingham, siehe oben 5.1) machte man auch hier eine paradox erscheinende Beobachtung: Der Anteil derjenigen, die angaben, den Innenstadtbereich zu bestimmten Zeiten nicht zu betreten, *stieg* in den zwölf Monaten nach Einschaltung der Videoüberwachung von 59% auf 65%. Da in den Kontrollbereichen der diesbezügliche Anteil tendenziell sank (von 39% auf 37%), folgte diese Zunahme wohl keinem allgemeinen Trend. Eine genauere Erklärung konnten die Forscher hierfür nicht geben.<sup>41</sup>

### 5.3 Öffentliche Akzeptanz der Videoüberwachung?

Bei der öffentlichen Akzeptanz sind die Forschungsbefunde hingegen bislang weit positiver für eine öffentliche Videoüberwachung ausgefallen. Zwar haben sich in Großbritannien die vor allem von den Betreibern und in den Medien verbreiteten Zustimmungsraten von 90% und mehr bei genauerem Hinsehen als interessenorientierte Übertreibung erwiesen. Nach zuverlässigen Untersuchungen kann man aber wohl

<sup>38</sup> Sie wurde sowohl als Unsicherheitsgefühl als auch als Befürchtung, Opfer einer Straftat zu werden, erhoben.

<sup>39</sup> Boers und Kurz 1997, S. 234 ff.

<sup>40</sup> „Gibt es bestimmte Zeiten, zu denen Sie dieses Gebiet meiden?“

<sup>41</sup> Ditton 2000, S. 694 f., 697 f.



davon ausgehen, dass etwa zwei Drittel der Bevölkerung gegen eine öffentliche Videoüberwachung nichts einzuwenden haben.<sup>42</sup>

Zu einem gleichlautenden Befund kommen die einzigen bislang in Deutschland durchgeführten repräsentativen Studien. Nach diesen postalischen Erhebungen fanden im Herbst 2000 in Dresden<sup>43</sup> 77% und in Düsseldorf<sup>44</sup> 66% der Befragten eine Videoüberwachung öffentlicher Räume „gut“ oder „sehr gut“.<sup>45</sup>

Bei einem so hohen Grad der Zustimmung versteht es sich von selbst, dass spezifische Gründe für eine Befürwortung oder Ablehnung nur noch der Tendenz nach bestehen. Erwartungsgemäß wurde eine Videoüberwachung eher von älteren Probanden sowie von solchen befürwortet, die ein stärkeres Vertrauen in die Polizei (Dresden) oder den Staat (Düsseldorf) äußerten. Die Kriminalitätsfurcht hatte hingegen nur einen ganz marginalen unabhängigen Einfluss. In Düsseldorf am bedeutsamsten sowie in Dresden so bedeutsam wie das Alter und das Vertrauen in die Polizei waren allerdings ausländerfeindliche Einstellungen.<sup>46</sup> Die diesbezüglich bevorzugten Antwortvorgaben waren in Dresden kriminalitätsorientiert<sup>47</sup>, in Düsseldorf jedoch diffus xenophobisch.<sup>48</sup> Zumindest für Düsseldorf könnte man dies mithin als weiteren Hinweis dafür betrachten, dass von der öffentlichen Videoüberwachung neben der Kriminalprävention auch die Reglementierung oder gar der Ausschluss von Bevölkerungsgruppen erwartet wird, die als Störung der sozialen Ordnung oder als soziale Belästigung empfunden werden.

## 6 Kann man in Bielefeld von einem methodisch relevanten Ausmaß an erheblichen Straftaten ausgehen? Zum Ausmaß polizeilich registrierter Straftaten im Ravensberger und Rochdale Park zwischen 1998 und 2001.

Die Evaluation eines Interventionseffektes setzt, um Zufallsprozesse ausschließen zu können, ein gewisses Ausmaß der zu verändernden Ereignisse voraus. Nach den Auswertungen der Automatisierten Vorgangsverwaltung wurden 1998 und 1999 16 beziehungsweise 21, im Jahre 2000 nur noch sieben und im ersten Halbjahr 2001 vier erhebliche Straftaten i.S.v. § 15 a Abs. 4 PolG NRW von der Polizei im Ravensberger- und Rochdale-Park registriert. 1998 und 1999 handelte es sich bei rund der

<sup>42</sup> Ditton 1998; 2000, S. 693 f., 699 ff.; Bennett und Gelthorpe 1996.

<sup>43</sup> n=837 Befragte, Rücklaufquote 58%.

<sup>44</sup> n=731 Befragte, Rücklaufquote 63%.

<sup>45</sup> Reuband 2001, S. 6 f.

<sup>46</sup> a.a.O., S. 8.

<sup>47</sup> „Wenn es weniger Ausländer gäbe, würde es auch weniger Kriminalität geben.“

<sup>48</sup> „Es gibt zu viele Ausländer“ – „Asylanträge missbrauchen das Asylrecht“.

Hälfte dieser Delikte um BtM-Handel (§ 29 BtMG), in der Regel mit Cannabis-Produkten; bis einschließlich Juni 2001 wurden solche Delikte, bis auf einen Fall des Cannabis-Handels, allerdings nicht mehr registriert. Rund je ein Viertel (also bis zu sechs Delikte) betrafen 1998 und 1999 Raubtaten oder gefährliche Körperverletzungen (siehe Tabelle). Bei den sonstigen Delikten verlief die Entwicklung ähnlich. Für die Kriminalitätsfurcht unmittelbar relevant sind nur die Gewaltdelikte.

*Tabelle: Polizeilich registrierte erhebliche und sonstige Straftaten im Bielefelder Ravensberger und Rochdale Park 1998 – 6/2001 nach Auswertungen aus der Automatisierten Vorgangsverwaltung (AVV).*

	1998	1999	2000	1-6/2001
<b>erhebliche Delikte</b>				
BtM-Handel	8	10	1	--
<i>davon Heroin</i>	1	2	--	--
gefährliche KV	4	6	2	2
Raub	4	5	4	2
<i>davon schwer</i>	1	3	2	--
<b>Gesamt erheblich</b>	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>7</b>	<b>4</b>
Gesamt sonstige	80	90	51	35
alle Delikte	96	111	58	39

Von 1998 bis 2001 wurden demnach pro Monat zwischen 0,5 und maximal zwei, wenn man nur sechs für den Parkbesuch relevantere Frühjahrs- und Sommermonate zu Grunde legt, zwischen einem und maximal vier erhebliche Delikte registriert. Dies wäre, sollte sich hierin das tatsächliche Ausmaß der dort verübten Straftaten im wesentlichen widerspiegeln, ein insgesamt geringes und für eine empirische Evaluation von Interventionseffekten ein zu geringes Kriminalitätsvorkommen.<sup>49</sup> Dies stimmt auch mit der Kriminalitätslage in ganz Bielefeld überein. Die Stadt wies beispielsweise im Jahre 2000 mit einer Kriminalitätshäufigkeitsziffer (KHZ) von 220 Gewaltde-

<sup>49</sup> Zum Vergleich kann man die Deliktzahlen aus dem ersten Leipziger Überwachungsbereich an der Richard-Wagner-Straße heranziehen: In dem nicht überwachten Zeitraum von Mitte Mai bis Mitte September 1996 wurden hier durchschnittlich pro Monat 2,3 Raubdelikte, 8,5 Körperverletzungen sowie 98 schwere Diebstähle aus/von Kraftfahrzeugen registriert; bei den erheblichen Straftaten also schon im Frühjahr/Sommer pro Monat (zumindest) die Hälfte der höchsten Bielefelder Jahresraten von 1998 und 1999. Für die fünf Monate Mai bis September 1999 lagen die entsprechenden Durchschnittswerte nach rund dreijähriger ununterbrochener Videoüberwachung immer noch bei 1,8, 2,6 und 20,8 Delikten pro Monat (eigene Berechnungen nach den Angaben von Müller 2000, S. 286, 288).

likten pro 100.000 Einwohnern die geringste Belastung unter allen deutschen Großstädten mit mehr als 200.000 Einwohnern auf.<sup>50</sup>

Mit Blick auf die Frage, inwiefern die im Rochdale Park registrierten Helfelddaten einen validen Aufschluss über das tatsächliche Kriminalitätsgeschehen im Dunkelfeld erlauben, ist anzumerken, dass nach Auskunft der örtlichen Polizei alle diese registrierten Delikte zur so genannten Szenekriminalität gehören, sich also zwischen den Angehörigen der dortigen Drogen- oder Alkoholmilieus ereignet haben. Dabei beruht das Bekanntwerden der Gewaltdelikte in der Regel auf einer Anzeigenerstattung durch die Opfer, das der Drogendelikte auf polizeilichen Kontrollen. Bei solchen Szenedelikten ist von einem größeren Dunkelfeld auszugehen.

Dass demnach umgekehrt keine Anzeige von sonstigen Parkbesuchern (Anwohnern, Volkshochschulbesuchern etc.) gestellt wurde, weist allerdings darauf hin, dass diese Bevölkerungsgruppen im genannten Zeitraum auch tatsächlich nicht (schwer) viktimisiert worden sind. Denn es ist davon auszugehen, dass ein weit überwiegender Teil dieser Bürgerinnen und Bürger zumindest im Fall einer schwereren Opferverletzung eine Anzeige erstattet hätte. In diesen Fällen dürfte das polizeiliche Helfeld – und zwar im Unterschied zu den anerkannten Grenzen einer Generalisierbarkeit der Polizeilichen Kriminalstatistik<sup>51</sup> – also weitgehend das wirkliche Kriminalitätsaufkommen widerspiegeln.

Angesichts der geringen Häufigkeiten bei den erheblichen Straftaten kann man die der Tabelle zu entnehmende *Entwicklung* dieser Zahlen von 1998 bis 2001 nicht präzise interpretieren. Sie sind zu sehr von Zufälligkeiten abhängig. Man kann möglicherweise seit 2000 einen tendenziellen Rückgang annehmen (dies aber eigentlich auch erst dann, wenn die Entwicklung an anderen vergleichbaren Plätzen der Stadt kontrollierend berücksichtigt wurde). Es wäre mit anderen Worten methodisch *nicht* zu vertreten (wiewohl rechnerisch zutreffend), würde man beispielsweise von einem allein durch die Anündigung der Videotüberwachung hervorgerufenen Rückgang auf *ein Drittel* sprechen.

<sup>50</sup> Bundeskriminalamt 2001, S. 237. Dies traf 2000 auch für die Gesamtkriminalität mit einer KHZ von 7.375 zu; unter den Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern hatten nur noch Heilbronn, Moers und Remscheid eine um maximal 230 Delikte niedrigere KHZ (a.a.O., S. 50 f.). – Wenn man angesichts dessen fragt, warum gerade in Bielefeld eine Videotüberwachung installiert wurde, wird man einerseits auf die oben (2.) beschriebene besondere kulturelle und soziale Bedeutung des Ravensberger und Rochdale Parks für die Stadt und die Bürger hingewiesen („ein städtebauliches Juwel“, Eder 2001, S. 2). Andererseits äußerten Kritiker immer wieder, dass hier auch Prestige Gründe eine Rolle gespielt hätten. Bielefeld sei die erste Stadt in Nordrhein-Westfalen und eine der ersten in Deutschland, in der die Polizei diese Überwachungstechnik zur Kriminalprävention einsetze.

<sup>51</sup> Bundeskriminalamt 2001, S. 7.

## 7 Sind die Bedingungen für einen Pre-Post-Test im Rahmen einer sog. quasi-experimentellen Untersuchungsanordnung gegeben?

Zur Beantwortung dieser Frage muss man zwei Formen der hier möglichen Datenerhebungen unterscheiden: zum einen die zeitgleich erfolgende, *prospektive* Erhebung von Befragungsdaten, vor allem hinsichtlich der Dunkelfelderfahrungen (als Opfer- und/oder Täterbefragung), der Kriminalitätsfurcht und des Vermeideverhaltens; zum anderen die nachträgliche, *retrospektive* Erhebung von bereits zum Ereigniszeitpunkt in Dokumenten festgehaltenen Daten, hier vor allem die polizeilichen Registrierungsdaten. Erstere können wegen des instabilen Erinnerungsvermögens, insbesondere bei Einstellungen, nicht mit hinreichender Zuverlässigkeit retrospektiv erhoben werden, während dies bei den Zweiten wegen der dokumentierten Form möglich ist.

Spätestens nach der Einschaltung der Videokameras im Februar dieses Jahres<sup>52</sup> sind deshalb die methodischen Voraussetzungen für eine quasi-experimentelle Untersuchungsanordnung mit den *prospektiv* zu erhebenden Dunkelfelddaten<sup>53</sup> oder Kriminalitätseinstellungen entfallen.

Indessen könnte die Hellfeldentwicklung mittels einer *retrospektiven* Erhebung der polizeilichen Registrierungsdaten grundsätzlich noch reproduziert werden. Bei nicht der Szene angehörenden Parkbesuchern wären wegen der ausnahmsweise anzunehmenden weitgehenden Übereinstimmung mit dem Dunkelfeldgeschehen sogar methodisch valide Resultate zu erwarten. Da aber diese Bevölkerungsgruppe nach den vorhergehenden Ausführungen (6.) bislang kaum (oder gar nicht) im Ravensberger und Rochdale Park von erheblichen Straftaten betroffen worden ist, erübrigt sich eine solche Erhebung aus tatsächlichen Gründen: Ein positiver Interventionseffekt könnte nicht festgestellt werden.

Somit würde eine retrospektive Hellfelderhebung zum einen nahezu ausschließlich die registrierte Kriminalität unter Szeneangehörigen wiedergeben. Dabei ist zum anderen bei *dieser* Bevölkerungsgruppe (und nun wiederum wie üblich) von einem verbleibenden großen Dunkelfeld auszugehen. Die Hellfelddaten würden also hier weit weniger das tatsächliche Kriminalitätsgeschehen widerspiegeln.

<sup>52</sup> Möglicherweise auch nach Bekanntwerden der Videounterwachungspläne im November 1999 in der örtlichen Presse.

<sup>53</sup> Im Übrigen wären quantitative Dunkelfeldbefragungen von Szeneangehörigen wegen der sicher zu erwartenden Stichprobenprobleme grundsätzlich – also selbst bei einem noch zu realisierenden Pretest-Posttest-Design – nicht empfehlenswert.

## 8 Welche Effekte wären mit welchen Methoden zu überprüfen?

Für die nach den Darlegungen in den Abschnitten 2, 3 und 5 *kriminologisch* relevanten Effekte einer öffentlichen Videoüberwachung (Kriminalitätsreduktion, Kriminalitätsverdrängung und Verringerung der Kriminalitätsfurcht) verblieben mithin die im Folgenden zu diskutierenden Möglichkeiten einer empirischen Begleitforschung. Man muss dabei im Auge behalten, dass hier – zumal nachdem die Überwachungsanlage nun bereits in Betrieb genommen wurde – keine „Königsmethode“ der Begleitforschung existiert. Deshalb läßt erst die sich ergänzende Kombination unterschiedlicher, wiewohl vom Erhebungsziel klar definierter Methoden einen umfassenderen Einblick in die Auswirkungen der Videoüberwachung im Ravensberger und Rochdale Park erwarten.

### 8.1 Kriminalitätsreduktion

#### 8.1.1 *Quasi-experimentelle Untersuchung mit retro- und prospektiv erhobenen Helfefeldaten*

Zur Überprüfung von Effekten auf die Kriminalitätsraten könnte (allenfalls) eine Helfelderhebung durchgeführt werden, die mit den Registrierungsdaten aus dem Jahre 1998 beginnt und bis zum Jahr 2003 fortgeführt wird, also drei Jahre vor und nach der Installation der Überwachungsanlage berücksichtigt. Mit zwei Jahren vor Bekanntgabe der Videoüberwachungspläne in der Presse (Ende 1999) würde man auch den so genannten „Placebo-Effekt“ hinlänglich überprüfen können.

Neben dem Überwachungsbereich Ravensberger und Rochdale Park müssen zur Kontrolle von Kriminalitätstrends, die unabhängig von der Videoüberwachung bestehen, zumindest zwei strukturell ähnliche Kontrollbereiche (ohne Videoüberwachung) untersucht werden. Darüber hinaus sollte auch die Kriminalitätsentwicklung in der Stadt insgesamt einbezogen werden. Als Delikte wären die in der bisherigen gesonderten Begleitstatistik aufgeführten (siehe obige Tabelle) zu berücksichtigen, wobei die so genannten sonstigen Delikte, um mögliche Effekte insbesondere im Bereich der Eigentumsdelikte beobachten zu können, ebenfalls differenziert ausgewertet werden sollten.

#### 8.1.2 *Befragung von Szeneangehörigen*

Um die benannten und allgemein bekannten Schwächen einer Helfelderhebung auszugleichen, insbesondere um einen Einblick in die Ursachen der Effekte (beziehungsweise Nicht-Effekte) zu erlangen, bietet es sich an, (ehemals) den Park besuchende Szeneangehörige zu befragen. Da es sich um die eigentliche Zielgruppe der

Videoüberwachung handelt, könnte deren Befragung von erheblicher Bedeutung sein. Mit Blick auf die Kriminalitätsreduktion wäre (neben Fragen nach dem Alkohol- oder Drogenkonsum, Aufenthaltsorten, der sozialen und ökonomischen Lage) insbesondere nach der Einschätzung der Videoüberwachung, ihrer abschreckenden Wirkung, Gewöhnungseffekten sowie zur Klärung des Inputs in das Hellfeld nach der Konfliktverarbeitung und dem Anzeigeverhalten innerhalb der Szene(n) zu fragen.

Da die Szeneangehörigen naturgemäß und in jeder Hinsicht sehr mobil sind, sich zudem ein wohl nicht unerheblicher Teil der früheren Parkbesucher nicht mehr in Bielefeld aufhalten wird, können hier natürlich keine repräsentativen Stichproben und Aussagen gewonnen werden. Allerdings sollte ein explorativer, zunächst auf unstandardisierten qualitativen Interviews beruhender Zugang zu dieser Befragtengruppe möglich sein. Aufgrund der so gewonnenen Erkenntnisse könnte möglicherweise eine (Teil-) Standardisierung vorgenommen werden, was den Erhebungs- und Auswertungsaufwand erheblich reduzieren würde. In jedem Falle wären die Interviews persönlich zu führen.

Ein großer Teil der Befragten müsste wohl in den Drogen- und Alkoholanlaufstellen gewonnen werden. Die Geschäftsleitung der Drogenberatung e.V. hält dies grundsätzlich für möglich (wegen aktueller strafrechtlicher Ermittlungen gegen die Geschäftsleitung und einen Mitarbeiter ist das Befragungsklima im Moment allerdings ungünstig). Nach Schätzungen der Drogenberatung werden deren Einrichtungen von rund zwei Dritteln der Bielefelder Schwerabhängigen aufgesucht.

## 8.2 Kriminalitätsverdrängung

### 8.2.1 Befragungen von Szeneangehörigen, Polizeibeamten, Mitarbeitern der Alkohol- und Drogenberatungsstellen

Auch für die Beurteilung von Verdrängungseffekten in andere Stadtgebiete sollte – neben den Hellfelddatenerhebungen – eine Befragung von Szeneangehörigen, als den unmittelbar Betroffenen, einigen Aufschluss erlauben. Des Weiteren wäre hier eine Erhebung unter Polizeibeamten, die im Streifendienst tätig sind beziehungsweise waren, sinnvoll.

Zur Frage einer „kanalisierten Verdrängung“ in die Anlaufstellen müssten zusätzlich die dortigen Mitarbeiter interviewt werden.

### 8.2.2 Systematische Feldbeobachtung

Schließlich sollten während des gesamten Untersuchungszeitraumes systematische Feldbeobachtungen (derselben Orte an bestimmten Tagen und zu bestimmten Zeiten)

durchgeführt werden, um mögliche Verdrängungseffekte, beispielsweise in den Kontrollbereichen, aber auch in von der Videoüberwachung nicht erfassten Teilen des Ravensberger und Rochdale Parks, beobachten zu können.

### 8.3 Reduzierung der Kriminalitätsfurcht

Erhebungen zur Kriminalitätsfurcht können jetzt nur noch in retrospektiver Form erhoben werden, was aus den zuvor (7.) genannten Gründen keinen echten Test des diesbezüglichen Einflusses der Videoüberwachung mehr erlaubt, sondern allenfalls eine heuristische Stützung für Annahmen über die wahrscheinlichen Effekte der Videoüberwachung gewährt. Nochmals: Retrospektiv heißt hier, dass man (lediglich) nach dem erinnerten Sicherheitsgefühl und Vermeideverhalten *vor* Inbetriebnahme der Kameras fragen kann. Darüber hinaus wäre nach der Befürwortung der Videoüberwachung, Wahrnehmung von Problemen der sozialen Desorganisation oder nach eigenen Opfererfahrungen zu fragen. Grundsätzlich können und sollten solche Erhebungen mit standardisierten Fragebögen durchgeführt werden.

Um die methodischen Nachteile nicht noch zu vergrößern, sollte man in jedem Fall versuchen, eine repräsentative Stichprobe solcher Probanden zu bilden, die den Park recht regelmäßig besucht haben oder (noch beziehungsweise wieder) besuchen und somit aus eigener Anschauung und Erfahrung die Fragen beantworten können (das heißt schließlich auch: als Betroffene, für die die Situation durch die Videoüberwachung verbessert werden soll).

#### 8.3.1 Befragung der Volkshochschulbesucher und weiterer Parknutzer

Dafür kommen in erster Linie die *Besucher und Mitarbeiter der Volkshochschule* sowie die Mitarbeiter der weiteren *im Park ansässigen Institutionen* in Betracht. Die Leitung der Volkshochschule ist der Ansicht, dass eine solche Erhebung mit den im Parkgebäude stattfindenden Kursen durchgeführt werden kann und würde dies unterstützen. Um auch jene zu erreichen, die gerade *wegen* der Videoüberwachung nicht (mehr) in die Volkshochschule gehen, müsste – soweit möglich – auch eine Stichprobe früherer Besucher erstellt werden.

#### 8.3.2 Befragung der Parkanwohner

Prinzipiell wäre insofern auch eine Befragung der *Anwohner des Ravensberger und Rochdale Parks* denkbar. Man würde dann allerdings erst im Nachhinein erfahren (was grundsätzlich interessant, aber für eine Evaluation misslich wäre), dass unter den Anwohnern der Anteil der aktuellen oder potentiellen Parkbesucher oder der Anteil derjenigen, die die Videoüberwachung überhaupt bemerkt haben, möglicher-

weise recht klein ist.<sup>54</sup> Es kommt hinzu, dass es zwar kein Problem wäre, aus dem Einwohnerzentralregister eine repräsentative Zufallsstichprobe zu ziehen, deren Realisierung würde allerdings einigen Aufwand erfordern. Um statistisch zuverlässige Aussagen machen zu können, müsste man zu einer Teilnahmequote von mindestens 75% gelangen. Dies wäre nur mit persönlichen Interviews durch Hausbesuche (möglicherweise mit Hilfe von Telefoninterviews) zu erreichen. Ob sich der dafür nicht unerhebliche Kostenaufwand angesichts der zu erwartenden Ergebnisse lohnt, ist meines Erachtens zweifelhaft.

## 9 Erhebungszeitpunkte und Untersuchungszeitraum

Mit den *Befragungen* der Szeneangehörigen, Volkshochschulbesucher und Mitarbeiter der Parkeinrichtungen sowie mit den systematischen Feldbeobachtungen sollte möglichst ein Jahr nach Installation der Videoüberwachung, also spätestens im 1. Quartal des Jahres 2002 begonnen werden. Um nun zumindest die Entwicklungen im zweiten Jahr der Installation prospektiv untersuchen zu können, sollten die Befragungen nach einem Jahr (1. Quartal 2003) noch einmal wiederholt werden.

Die *Feldbeobachtungen* sollten zwei Jahre lang kontinuierlich (etwa alle zwei Monate) durchgeführt werden.

Die *Hellfelderhebungen* können fortlaufend für die Jahre 1998 bis 2003 erfolgen.

Insgesamt würde somit ein hinreichender Untersuchungszeitraum von zwei Jahren bei den Befragungen (für die Jahre 2001 und 2002) und Feldbeobachtungen (für 2002 und 2003) sowie von zwei mal drei Jahren bei den Hellfelderhebungen entstehen.

## 10 Vorläufige Anhaltspunkte für eine Kostenkalkulation

Für die Kostenkalkulation einer solchen Begleitforschung können die folgenden Anhaltspunkte zu Grunde gelegt werden:

Für die Projektkoordination, Organisation und Auswertung der Befragungen und Feldbeobachtungen sowie die Berichtslegung wäre zumindest *ein(e) wissenschaftliche(r) Mitarbeiter(in)* für zweieinhalb bis drei Jahre einzustellen (Kosten einer BAT IIa-Stelle für ein Jahr: zur Zeit DM rund 105.000,--).

<sup>54</sup> Beispielsweise hatte in Glasgow auch 15 Monate nach der Installation einer Innenstadt-Videoüberwachung erst knapp zwei Fünftel der befragten Innenstadtbesucher die Kameras bemerkt (Ditton 2000, S. 704 m.w.N.).



Des weiteren wären für die Erhebung der Helffeldaten, die Durchführung der Befragungen und Feldbeobachtungen sowie zur Unterstützung der Auswertungs- und Berichtsarbeiten je 19 Wochenstunden einer studentischen und einer wissenschaftlichen Hilfskraft für ebenfalls zweieinhalb bis drei Jahre erforderlich (Kosten pro Jahr: zur Zeit DM 20.087,-- beziehungsweise DM 35.151,--).

Des weiteren werden in geringerem Umfange Sachmittel für Büroaufwendungen, die Befragungen (Druck der Fragebögen, Dateneingabe) und gegebenenfalls Reisemittel anfallen.

## 11 Literaturverzeichnis

- Armitage, R., Smythe, G., Pease, K. 1999. Burnley CCTV evaluation. In: Painter, K., Tilley, N. (eds). *Crime Prevention Studies 10*, Special edition: Surveillance of Public Space: CCTV, Street Lighting and Crime Prevention, 225-251.
- Bannister, J., Fyfe, N., Kearns, A. 1998. Closed Circuit Television and the City. In: Norris, C., Moran, J., Armstrong, G. (eds). *Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control. Aldershot: Ashgate*, 21-36.
- Bennett, T., Gelthorpe, L. 1996. Public Attitudes Towards CCTV in Public Places, *Studies on Crime and Crime Prevention 5*, 72-90.
- Boers, K. 1991. *Kriminalitätsfurcht. Pfaffenweiler: Centaurus*.
- Boers, K., Kurz, P. 1997. *Kriminalitätseinstellungen, soziale Milieus und sozialer Umbruch*. In: Boers, K., Gutsche, G., Sessar, K. (Hrsg.): *Sozialer Umbruch und Kriminalität in Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Boers, K. 2001. *Kriminalprävention und Kriminalpolitik mit der Kriminalitätsfurcht? Neue Kriminalpolitik 13*, Heft 2, 10-15.
- Bortz, J., Döring, N. 1995. *Forschungsmethoden und Evaluation*. 2. Auflage. Berlin et al.: Springer.
- Brown, B. 1995. *CCTV in Town Centres: Three Case Studies*. Police Research Group - Crime Detection and Prevention Series Paper 68, Briefing Note. London: Home Office.
- Bundeskriminalamt (Hrsg.). 2001. *Polizeiliche Kriminalstatistik 2000*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Coleman, C., Norris, C. 2000. *Introducing Criminology*. Cullompton: Willian Publishing.
- Cook, T.D., Campbell, D.T. 1979. *Quasi-Experimentation*. Boston et al.: Houghton Mifflin.
- Ditton, J. 2000. *Crime And The City. Public Attitudes towards Open-Street CCTV in Glasgow*. In: *British Journal of Criminology 40*, 692-709.
- Ditton, J., Short, E. 1999. *Yes, it Works, No, it Doesn't: Comparing the Effects of Open-Street CCTV in Two Adjacent Scottish Town Centres*. In: *Crime Prevention Studies 10*, 201-223.
- Ditton, J. 1998. *Public support for town centre CCTV schemes: myth or reality*. In: Norris, C., Moran, J., Armstrong, G. (eds). *Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control. Aldershot: Ashgate*, 221-228.

- Eder, Th. 2001. Videüberwachung im Rahmen der polizeilichen Einsatzkonzeption. Vortrag beim „Deutschen Volksheimstättenwerk e.V. am 28. Juni 2001. Bielefeld (unveröffentlichtes Manuskript)
- Gill, M., Turbin, V. 1998. CCTV and shop theft: towards a realistic evaluation. In: Norris, C., Moran, J., Armstrong, G. (eds). Surveillance, Closed Circuit Television And Social Control. Aldershot: Ashgate, 189-204.
- Goodwin, M., Johnstone, C., Williams, K. 1998. New Space of Law Enforcement: Closed Circuit Television, Public Behaviour and the Policing of Public Space (unpublished paper).
- Gras, M. 2001. Videüberwachung in Großbritannien. Neue Kriminalpolitik 13, Heft 4 (im Druck).
- Gras, M. 2001. Videüberwachung in Großbritannien. Streife 40, Heft 9, 7-12.
- Greiner, A. 2000. Eine Variante in der Überwachung von Kriminalitätsschwerpunkten: Pilotprojekt „SOS- Videotechnik“ in Regensburg. Die Polizei 91, 120.
- Maguire, M. 1998. Restraining big brother? The regulation of surveillance in England and Wales. In: Norris, C., Moran, J., Armstrong, G. (eds). Surveillance, Closed Circuit Television And Social Control. Aldershot: Ashgate. 229-240.
- Müller, R. 2000. Nochmals: Die Videüberwachung von Kriminalitätsbrennpunkten in Leipzig. Die Polizei 91, 285-291.
- Norris, C., Armstrong, G. 1998. Smile, you're on camera. Bürgerrechte und Polizei/ Cilip 61 Nr. 3/ 1998, 30-40.
- Norris, C., Armstrong, G. 1999. The Maximum Surveillance Society: The Rise of CCTV. Oxford: Berg.
- Norris, C., Moran, J., Armstrong, G. (eds). 1998. Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control. Aldershot: Ashgate.
- Nürnberg, T. 2000. Videüberwachung in London – Auch ein Modell für die Großstädte in Deutschland? Die Polizei 91, 230-234.
- Painter, K., Tilley, N. (eds). 1999. Crime Prevention Studies 10, Special edition: Surveillance of Public Space: CCTV, Street Lighting and Crime Prevention.
- Pawson, R., Tilley, N. 1997. Realistic Evaluation. London: Evaluation.
- Reuband, K.H. 2001. Was die Bürger von der Überwachung halten. Neue Kriminalpolitik 13, Heft 2, 5-9.

- Skinns, D. 1998. Crime Reduction, Diffusion and Displacement: Evaluating the Effectiveness of CCTV. In: Norris, C.; Moran, J., Armstrong, G. (eds). Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control. Aldershot: Ashgate, 175-188.
- Tilley, N. 1998. Evaluating the effectiveness of CCTV schemes. In: Norris, C., Moran, J., Armstrong, G. (eds). Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control. Aldershot: Ashgate, 139-153.
- Volkman, U. 2000. Die Rückeroberung der Allmende. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 19, 361-368.
- Waechter, K. 1999. Rechtsgütergewichtung und wahre sowie eingebilddete Bedrohungen. Deutsches Verwaltungsblatt 114, 809-815.