CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

MW/PR

Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police

Procès-verbal de la réunion du 13 octobre 2011

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 8 septembre 2011 (N°30)

2. La vidéosurveillance au Luxembourg

   - Présentation de l'étude par le Professor Manfred Bornewasser (Universität Greifswald)
   - Discussion

*

Présents : M. François Bausch (en rempl. de M. Camille Gira), M. Xavier Bettel, M. Fernand Diederich, M. Emile Eicher (en rempl. de M. Robert Weber), M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen (en rempl. de Mme Claudia Dall'Agnol), M. Ali Kaes, M. Jean-Pierre Klein, M. Gilles Roth, M. Jean-Paul Schaaf, M. Raymond Weydert

M. Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région

Mme Andrée Colas, Directrice de la Direction de la Sécurité intérieure, du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Prof. Dr. Manfred Bornewasser, Universität Greifswald, Markus Kober, Europäisches Zentrum für Kriminalprävention e.V., Münster

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

*

1. Approbation d'un projet de procès-verbal

Le projet de procès-verbal ne donne pas lieu à observation et est approuvé.

2. La vidéosurveillance au Luxembourg

Le Président de la Commission souhaite la bienvenue au professeur Manfred Bornewasser et à M. Markus Kober qui ont été chargés par le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région de l'évaluation du système de vidéosurveillance Visupol.

Monsieur le Ministre rappelle l'interpellation de M. Felix Braz du 25 novembre 2009 et la motion que la Chambre des Députés avait adoptée en sa séance publique du 8 juin 2010. Dans cette motion, le Parlement avait invité le Gouvernement notamment à « faire procéder à une évaluation de l'efficacité de la vidéosurveillance » et « à faire réaliser cette évaluation sous la responsabilité d'experts sans lien avec la police grand-ducale ». La recherche de tels experts externes a duré un certain temps ; en effet, des demandes avaient été faites auprès de l'Université du Luxembourg, du Max-Planck-Institut et de l'Ambassade de la République fédérale d'Allemagne avant d'entrer en contact avec les experts Bornewasser et Kober.

Le professeur Bornewasser fait savoir que, pour les besoins de l'évaluation, les statistiques de la criminalité ont été examinées et une enquête a été faite auprès de 1 515 citoyens, 230 membres de la police et 26 autres personnes. L'expert procède à la présentation de l'évaluation (cf. document en annexe).

Die Ausgangslage, um eine Videoüberwachung einzuführen (welche natürlich gesetzlich geregelt ist), setzt Kriminalitätsschwerpunkte voraus sowie Orte, an denen ein hohes Maß an Kriminalität herrscht. Wo Kriminalität herrscht, herrschen Unsicherheit und Angst; man spricht in diesem Zusammenhang auch von Angsträumen. Im vorliegenden Fall waren diese Angsträume sehr stark geprägt von einer Vielzahl von Inzivilitäten; darunter werden hier vor allem Drogenkonsum, Bettelei, Alkoholmissbrauch in der Öffentlichkeit verstanden (in der Bundesrepublik Deutschland werden diese Tatbestände teils als Ordnungswidrigkeiten, teils als Straftaten bezeichnet).

Mit der Videoüberwachung sollten Reduktionen erreicht werden, keine Beseitigung; man kann Drogenkriminalität nicht in dem Sinne beseitigen, wie man versuchen kann, die Einbruchskriminalität zu reduzieren. Hinter der Drogenkriminalität, wie auch hinter der Bettelei, stecken soziale Probleme. Das zu bekämpfen wird auch weiterhin ein großes Problem darstellen.

In allen Befragungen war festzustellen, dass die Situation, so wie sie beschrieben wurde mit Unsicherheit, Angstgefühlen, Inzivilitäten, Kriminalität, auch von allen Bürgern so gesehen wird. Folglich war es ein vernünftiger Ansatz zu überlegen, ob man mit einem neuartigen Werkzeug, wie es die Videoüberwachung darstellt, versuchen kann, dort für Reduktion zu sorgen. Die Ausgangsidee bei der Videoüberwachung war im Grunde genommen eine präventive: man wollte Kriminalität vermeiden. Man kann das auf zwei Weisen tun: einmal dadurch, dass die Zahl der Kriminalitätsdelikte reduziert wird. Beispiel Einbruch oder Raubdelikt: der Täter wird durch die Videoüberwachung abgehalten, die Tat zu begehen, weil er Angst davor hat, entdeckt zu werden. Die Videoüberwachung hat eine hervorragende Entdeckungsfunktionalität. Eine zweite Weise besteht darin zu versuchen, die Plätze freizuhalten von solchen Delikten durch Verdrängung der potenziellen Täter. Auch das ist eine wichtige Funktion der Videoüberwachung, die auch hervorragend gegriffen hat. Verdrängung bedeutet allerdings, dass diese Lebensformen nicht weg sind, und das kann auch nicht der Zweck einer Videoüberwachung sein. Heute ist die Oberstadt durch die Videoüberwachung in einen sehr ansehnlichen Zustand versetzt, aber es gibt

Verdrängungseffekte in den Bahnhofsbereich. Dieser Bereich war auch schon 2007 einer der Schwerpunkte von Kriminalität. Der Bahnhof ist in jeder europäischen Stadt eine Zone, die als Angstraum wahrgenommen wird; das hat ganz unterschiedliche Gründe.

Insgesamt kann man feststellen, dass an der Kinnekswiss, am Glacis und am Centre Aldringen die faktische Kriminalität (auch schwerere Kriminalität) reduziert worden ist, auch wenn sie von Anfang an relativ gering war. Das gilt nicht unbedingt für den Diebstahl. Ebenso sind auch Inzivilitäten dort zurückgegangen. Man kann auch feststellen, dass das Sicherheitsgefühl in diesen Zonen sehr hoch ist. Somit kann man sagen, dass sich die Videoüberwachung für die Oberstadt sehr positiv in den letzten drei Jahren ausgewirkt hat.

Am Bahnhof hingegen gibt es für die Jahre 2008-2009 eine relative Konstanz der Zahlen, aber ab 2009 setzt sozusagen eine Explosion der Feststellungen von „autres affaires“ (Inzivilitäten) und Drogenkonsum ein. Das könnte ein Effekt der Maßnahme in der Oberstadt sein; allerdings muss auch berücksichtigt werden, dass 2009 das Tox-In eröffnet wurde. Dieses Tox-In ist eine Art Staubsauger: die ganze Stadt wird sozusagen, was die Drogenproblematik anbelangt, in diese Richtung „entleert“. Insofern ist das Tox-In eine hervorragende Ergänzung zur Videoüberwachung: diese wirkt verdrängend, das Tox-In saugt an. Die Oberstadt kann dadurch ein Stück weit befreit gesehen werden von dieser Art von Kriminalität; ebenso können die zentralen Wege befreit gesehen werden von allen Formen von Inzivilität und Drogenkriminalität, eine der Zielvorstellungen dieser Maßnahme. Befreit heißt nicht, dass solche Straftaten überhaupt nicht mehr in Erscheinung treten, sondern dass sie reduziert in Erscheinung treten.

Das ist das Problem auch am Bahnhof, wo eine Zunahme der Drogendelikte festzustellen ist. Drogenkriminalität ist ein Kontrolldelikt: das heißt, die polizeilichen Aktivitäten sind entscheidend dafür, ob viel oder wenig Drogenkriminalität in der Stadt festgestellt wird. Ein gleiches Beispiel ist das der Bettelei: wird die Bettelei zum Gegenstand von Strafverfolgung gemacht, wird in kürzester Zeit eine hohe Zahl von Delikten erkannt. Das wurde 2009 gemacht, wodurch die Deliktzahl in die Höhe gegangen ist und die Aufklärungsquote weit über 50% gestiegen ist. Bei Kontrolldelikten kennt man den Täter sofort, es handelt sich also um aufgeklärte Fälle. Die Drogenkriminalität hat auch dieses Element. Durch das Tox-In in unmittelbarer Nähe zum Bahnhof werden immer wieder Täter auch in den Bereich gelangen. Ihre Zahl geht am Bahnhof in die Höhe, weil die Videoüberwachung die Polizeibeamten sozusagen dazu bringt, gesteuert diese Tätergruppen anzugreifen und sie entweder vom Platz zu verdrängen oder sie aufzuklären, wie sie sich verhalten sollten oder ihnen sonstwie eine verbale Ermahnung zu erteilen. Aber auch da sieht man dann wieder einen ganz einfachen Effekt: wenn solch ein Mensch aufgegriffen wird, muss er irgendwo hin, und er scheint in die angrenzenden Zone zu gehen, wo keine Videoüberwachung gegeben ist.

Das heißt also, dass im Grunde genommen ein Kampf zu führen ist gegen diese Form der Kriminalität in der Richtung, dass von der Stadt aus eine Verdrängung stattfindet, dass die Stadt nicht mehr offen ist, ohne dass man entdeckt wird, und man hält sich mehr oder weniger im Bereich Bahnhof oder in den angrenzenden Zonen auf. Eine Zone, die es besonders stark erwischt hat ist Bonneweg, allerdings nur selektiv dort, wo diese Personen sich in der Umgebung des Tox-In aufhalten. Sechs verschiedene Zonen in Bonneweg wurden ausgesucht, um dort Untersuchungen zu machen; in allen sechs Zonen gibt es keine Hinweise auf eine gestiegene Kriminalität. Die Kriminalität ist reduziert auf die Anfangsteile der Didenhofener Strasse (route de Thionville), sie ist konzentriert auf den Bereich um den Platz Léon XIII und „Um leschte Steiwer“ (rue du Dernier Sol), also auf die Gebiete, die aus sozialen Gründen ohnehin schon belastet waren und die jetzt noch einmal durch die Videoüberwachung die Gebiete sind, wohin sich die betroffenen Menschen verziehen. Allerdings gibt es auch dort ein hohes Deliktaufkommen, weil die Polizei auch auf Bitte der Einrichtung dafür Sorge trägt, am Ende durch Anzeige, dass diese Personen in das Tox-In hineingehen; sie dürfen nur innerhalb des Tox-In ihre mitgebrachten Drogen konsumieren.

Das Tox-In ist eine hochgradig belastete Einrichtung: die Zahl der Besuche pro Jahr beläuft sich auf 78 000, und die Polizei kann dabei eigentlich nur sinnvoll unterstützen.

All diese Maßnahmen sind aus Sicht von Professor Bornewasser so zu sehen, dass sie den Einsatz der Videoüberwachung im Sinne eines Erfolgs interpretieren lassen. Auch die Polizeibeamten unterstützen diese Videoüberwachungsmaßnahme, gleichwohl sie nicht davon überzeugt sind, dass diese schon so eingesetzt ist, wie es wünschenswert wäre. Sie zweifeln nicht die Maßnahme an, sondern die Praxis deren Einsatzes. Die Polizei möchte lieber eine Beseitigung als eine Verdrängung. Die Möglichkeiten der Videoüberwachung, die Kriminalität zu reduzieren, Räume zu sichern (durch Reduzierung der Kriminalität oder Verdrängung der Täter), sind weitestgehend genutzt worden, auch wenn sie es noch besser werden können nach Ansicht von Professor Bornewasser.

Es bleiben drei Probleme:

1. Verdrängung; es geht darum zu schauen, wie diese Verdrängungsmaßnahme kombiniert werden kann mit therapeutischen Ansätzen. Ohne therapeutische Ansätze kann es keinen Erfolg geben bei der Bekämpfung der Drogenkriminalität.

2. Beschaffungskriminalität ; viele Diebstahldelikte sind Beschaffungskriminalitätsdelikte. Man muss die Tatgelegenheitsstrukturen sehen, ohne die ein Drogenabhängiger nicht leben kann. Die Verdrängung ist eine Sache, aber so sehr sich auch um Verdrängung bemüht wird, zum Beispiel in Richtung Gleise oder Industriegebiet, wo nichts los ist, so kann ein Drogenabhängiger dort nicht leben, denn erstens braucht er den Schutz der Masse und zweitens die Masse, um dort an Ressourcen zu kommen. Wenn Luxemburg die Innenstadt mit den Geschäften nicht hätte und nicht den Reichtum, dann gäbe es diese Art von Kriminalität nicht hier. Insofern wird eine Verdrängung in dem Masse nur betrieben werden können, dass den Menschen immer noch irgendwo, subjektiv gesehen, eine Chance gelassen wird, dass sie sich ernähren, ihren Lebensunterhalt sichern können.

3. Das Erscheinen der Polizei am Ort der Inzivilität/Straftat; dieses Erscheinen ist allerdings mit Problemen verbunden. Gutachter Bornewasser macht diesbezüglich folgende Verbesserungsvorschläge:

1) Man sollte versuchen, das Instrument der Videoüberwachung zu „normalisieren“. Es bestand bislang unter einem gewissen Vorbehalt, einer gewissen Aufsicht, die dazu führte, dass man ständig evaluierte. Professor Bornewasser empfiehlt die Fortsetzung der Videoüberwachung, da sie sich als positive, mit günstigen Effekten versehene Maßnahme erwiesen hat. Die ursprünglichen Ziele sind allesamt mehr oder weniger erreicht worden.

Normalisieren wäre zum Beispiel, die Trennung des Beobachtungspersonals der Visupol-Schirme und der Polizeibeamten, die die normale Einsatzleitzentrale besetzen, aufzuheben; es gibt keine direkte Verbindung zwischen diesen Personen. Der Gutachter schlägt vor, diese Personen in einen Raum zu bringen und die Aufgabe von Visupol in der Einsatzleitstelle mit zu erledigen durch Polizeibeamte, die dieser Visupoleinrichtung zugehörig sind.

Es empfiehlt sich zu überprüfen, ob es rechtlich möglich ist, das Instrument der Videoüberwachung, welches ein normales Instrument der polizeilichen Ermittlungsarbeit ist, dahingehend zu normalisieren, dass es normal wie eine Polizeistreife angesehen wird.

2) Nicht alle Zeiten sind in gleicher Form von Kriminalität besetzt. Man kann sich überlegen, ob man die Zeiten des Einsatzes von Visupol nicht auf die Zeitpunkte reduzieren könnte, wo Kriminalität laut vierjähriger Erfahrung stattfindet.

3) Die Anlagen müssen nicht unbedingt dort erhalten werden, wo sie jetzt sind. Aus kriminalistischer Sicht hat sich das Centre Aldringen mehr oder weniger erledigt; das gleiche gilt, wenn man es aus bautechnischer Sicht betrachtet, da Umbauten dort geplant sind. Professor Bornewasser rät dazu, die Videoüberwachungsanlage mit der Veränderung des Busbahnhofs mit wandern zu lassen, denn die Funktion dieser Anlage ist auch die, den Rückfluss vom Hauptbahnhof in die Stadt abzuhalten.

Ein Nicht-Erscheinen der Polizei am Ort der Inzivilität/Straftat hat unterschiedliche Gründe: zum Beispiel Überlastung oder die Annahme, den Straftäter nicht mehr anzutreffen. Nach Einschätzung des Gutachters Bornewasser muss ein Punkt überdacht werden, der aber nicht allein bei der Polizei liegt, sondern bei der Politik sowie der Justiz und der Polizei: viele Polizeibeamte haben das Gefühl, dass ihr Erscheinen sich nicht lohnt. Professor Bornewasser schlägt der Polizei vor, eine Art „Pecherten"-System innerhalb der Polizei einzuführen; diese polizeinahen Angestellten würden zu Visupol gehören, hätten eine entsprechende Ausbildung, würden mit den Visupol-Polizeibeamten zusammenarbeiten und könnten sich verstärkt aufhalten in den Bereichen, die betroffen sind von diesen Inzivilitäten. Diese „Pecherten" hätten die Funktion, geleitet durch die Visupol-Polizeibeamten, vor Ort rasch zu erscheinen, die Personalien festzustellen und die erforderlichen Schritte durchzuführen.

Weiterhin könnte man überlegen, die deutschen Ideen von Ordnungswidrigkeit ein Stück weit hier zu nutzen (Platzverweise, Bußgeld). Allerdings ist es für jeden Polizeibeamten, und gegebenenfalls „Pecherten", ein Problem, auf Dauer mitgeteilt zu bekommen, dass die gesamte Sanktionskette, die hintendran kommt, aus verfahrensökonomischen Gründen nicht abgewickelt werden kann. In dem Fall ist es fast besser, auf solche Straftaten zu verzichten, weil diejenigen, die diese Straftaten verfolgen und sanktionieren, demotiviert werden.

Diese Überlegungen könnte man aufgreifen, um die interne Organisation zu verbessern und die Prozesskette von der Entdeckung bis zur Sanktionierung zu schließen. Im Moment bricht diese Kette, besonders was die Kontrolldelikte betrifft, nach dem Erscheinen und der Anzeige ab.

Mit den Behörden von Justiz, Gesundheit und Sozialwesen könnte man gemeinsam überlegen, wie man feingranulierte Sanktionssysteme einführen könnte, die auch den gesundheitlichen Anforderungen, den therapeutischen Ansprüchen genügen. Die Gutachter empfehlen in dem Zusammenhang zum Beispiel einen Inzivilitätenbeauftragten innerhalb der Polizei, der mit der Justiz, der Gemeinde, den sozialen Einrichtungen zusammenarbeitet. Drogenabhängige sind stark auf ihr Handy angewiesen; so könnte eine Maßnahme die vorübergehende Beschlagnahme des Mobiltelefons sein.

Öffentlichkeitsarbeit ist in dem Kontext sehr wichtig; aus Sicht des Gutachters Bornewasser wird sie innerhalb der gesamten Organisation in den letzten Jahren ein bisschen vernachlässigt. Auch davon lebt eine solche Maßnahme wie die Videoüberwachung.

Mit der Videoüberwachung sollen gerade Schüler geschützt werden, es soll ihnen ein Gefühl von Sicherheit gegeben und bei ihnen nicht der Eindruck erweckt werden, dass Drogenabhängigkeit etwas Alltägliches ist. Hier ist zu bemerken, dass durch die Verdrängung ein ziemlich schlimmer Zustand in der Fort Wedell-Strasse entstanden ist, wo sich eine Schule befindet. Diese Schule ist hochgradig betroffen von der Möglichkeit, solche Delikte jeden Tag zu erleben. Die Schüler dieser Schule werden nicht geschützt, sondern sogar noch belastet, auch wenn dies ungewollt ist. Sowohl die Prostitution als auch die Drogenkriminalität sind in diesem Bereich ausgesprochen stark, weil es Verdrängungseffekte sind. Hier sind Maßnahmen (z. B. Buschwerk entfernen, Sitzgelegenheiten entfernen) zu ergreifen (cf. Gutachten S. 57); wenn diese keine hinreichende Wirkung zeigen, sollte überlegt werden, mit Videoüberwachung dort für Verdrängung zu sorgen, in Verbindung mit

allen möglichen therapeutischen Maßnahmen, die ausgehen können von einem wie oben erwähnten Inzivilitätenbeauftragten.

Entscheidend bei Kontrolldelikten ist, dass die Initiative bei der Polizei liegt. Normalerweise liegt die Aufdeckungsarbeit beim Bürger der anzeigt. Hier liegt die Aufklärungsarbeit bei der Polizei. Wenn die Polizei darauf ausgerichtet ist und Zeit hat, Prioritäten setzt, kann sie diese Art der Kriminalität quasi forcieren; das heißt sie führt dazu, dass die Zahl der Delikte immer grösser wird. Kontrollkriminalität ist eine Kriminalität, die dadurch wächst, dass die Polizei aktiv dagegen angeht. So führt die Videoüberwachung zum Beispiel nicht zu einer Reduzierung der Bettelei, sondern zu einer verstärkten Anzeigetätigkeit der Polizei und damit zu einer Steigerung der Deliktzahlen.

Die Aussagen des vorgestellten Gutachtens werfen für verschiedene Abgeordnete eine Reihe von Fragen auf.

Ein Ausschussmitglied zeigt sich überrascht über die von den Gutachtern gemachte Feststellung, dass die Videoüberwachung der Oberstadt eine Verlagerung in Richtung Bahnhof hervorgerufen hat. Am Bahnhof sind in der Tat auch Kameras aufgestellt. Dies zeigt, dass die Kameras nicht präventiv wirken, sondern nur eine Verlagerung bewirken.

Hingegen gibt es eine Verlagerung von der Kinnekswiss in die Viertel Merl-Belair, wo es erst seit der Videoüberwachung in der Stadt Drogenprobleme gibt.

Was das Tox-In angeht, so ist zu bemerken, dass die Eröffnung bereits 2003 stattgefunden hat, also lange vor der Videoüberwachung; im Jahre 2009 wurde lediglich über den Bau einer definitiven Struktur diskutiert. Insofern überrascht die Verbindung, die gemacht wird zwischen dem Tox-In und der Verdrängung der Drogenproblematik von der Oberstadt in Richtung Tox-In.

Für den Redner hat denn auch nicht die Videoüberwachung die größte Wirksamkeit, sondern die Präsenz der Polizei, die städtebaulichen Maßnahmen (siehe Umbau des Centre Aldringen) wie auch ein „Pecherte-System“, ergänzt durch eine Reihe anderer Maßnahmen, zum Beispiel im sozialen Bereich (Sozialarbeit vor Ort). In Bezug auf die Wirksamkeit stellt sich für den Abgeordneten auch die Frage nach dem Kostenaufwand der Videoüberwachung im Vergleich zu weitaus effizienteren Maßnahmen.

Der Feststellung, dass sich die Situation um die Kinnekswiss durch die Videoüberwachung wesentlich verbessert hat kann sich der Redner keineswegs anschließen. Tatsächlich wäre die Kinnekswiss für niemanden zugänglich ohne die nächtliche Säuberung in großem Stil durch die städtischen Dienste.

Ein anderes Ausschussmitglied spricht sich dafür aus, dass die angesprochenen Delikte auch tatsächlich vor Gericht kommen und nicht zu den Akten gelegt werden; es handelt sich hierbei um eine Entscheidung der Staatsanwaltschaft. Da der Justizminister der Staatsanwaltschaft „die Richtung vorgeben“ kann, wäre eine Nachfrage diesbezüglich seitens des Innenministers beim Justizminister wünschenswert.

Der Redner weist darauf hin, dass das Erreichen eines subjektiven Sicherheitsgefühls bei den Bürgern ungleich schwieriger ist als ein objektives Sicherheitsgefühl anhand von Zahlen nachzuweisen.

Neben der Schaffung einer definitiven Struktur für das Tox-In ist auch eine 24-Stunden-Öffnung der Einrichtung notwendig. Außerdem haben die anderen Gemeinden ebenso ihre Verantwortung bezüglich der Drogenproblematik zu übernehmen. Eine Reduzierung des

Einsatzes von Visupol auf verschiedene Zeitpunkte ist nicht empfehlenswert und würde die Maßnahme ihrer Wirkung und ihres Zweckes entbehren.

Der Abgeordnete erbittet Aufklärung über den aktuellen Stand einer Gesetzesvorlage („avant-projet de proposition de loi“) aus dem Jahre 2010 (Gilles Roth, Paul-Henri Meyers, Jean-Louis Schiltz) betreffend eine Erweiterung der Kompetenzen der „Pecherten“. Seiner Ansicht nach ist die Schaffung einer Art „Pecherten“ innerhalb der Polizei ungünstig, da dies faktisch aus diesen Beamten eine Unterklasse der Polizei machen würde. Er plädiert demzufolge für eine Erweiterung der Kompetenzen der bestehenden „Pecherten“ mit entsprechender Ausbildung.

Weiterhin würde der Redner gerne wissen, wie der Minister zu dem Vorschlag von Sanktionierungen von Ordnungswidrigkeiten steht wie einem Platzverweis, oder, wie in Frankreich, der Pflicht, kleinere Geldstrafen an Ort und Stelle begleichen zu müssen. Wie denkt die Regierung über ein Verbot von Alkoholkonsum an verschiedenen Plätzen, wie dem Platz Léon XIII?

Ein anderes Ausschussmitglied erinnert daran, dass eine Voraussetzung der Nationalen Datenschutzkommission („Commission nationale pour la protection des données“, CNPD) war, dass es keine dynamische Auswertung, zum Beispiel der Gesichtsausdrücke, der Videoüberwachung gibt. Das Gutachten zeichnet diesbezüglich keine Mängel auf, ebenso, was die Einhaltung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit angeht.

Der Redner sieht das eigentliche Problem in der verfassungsrechtlichen Art und Weise, wie die Ordnungswidrigkeiten oder Inzivilitäten geahndet werden. Die Auffassungen der Regierung und der Autoren obengenannter Gesetzesvorlage gehen hier auseinander. Die Regierung tendiert eher zu einem System mit amtlichen Bußgeldern, ähnlich dem deutschen System. Dies ist allerdings sehr schwer vereinbar mit unserem verfassungsrechtlichen System, in dem noch immer die Staatsanwaltschaft als oberstes Gremium der Straftatenverfolgung agiert. Der Abgeordnete schließt sich denn auch seinem Vorredner an, was die „Pecherten“ betrifft. Sowohl was die Praxis angeht als auch die Justizordnung ist es sehr schwieirg, die „Pecherten“ nur in die Polizei zu integrieren. Auch die Bürgermeister, die eine gesetzliche Polizeigewalt in geringerem Ausmaß haben, müssen die Mittel zur Ausübung dafür bekommen. Daher ist es besser, dem Bürgermeister und der Polizei eine gewisse Weisungsgewalt zu geben, während die Ahndung der Inzivilitäten in der gesamten verfassungsrechtlichen Aufgabe weiterhin der Staatsanwaltschaft obliegt. Der Redner geht davon aus, dass der Staatsrat die gleiche Auffassung hat.

Justiz- und Innenminister sollten die Justizautoritäten sensibilisieren, dass, wenn solche Straftaten („infractions de quatrième classe“) erfasst werden, diese auch verfolgt werden, nicht zwingend mit einem Gerichtsprozess, sondern mit von der Staatsanwaltschaft angeordneten Bußgeldern („ordonnances pénales“).

Schlussfolgernd stellt der Redner fest, dass das aktuelle System verfassungsrechtlich gut ist, aber unzureichende Konsequenzen daraus gezogen werden, was die Strafverfolgung angeht.

Professor Bornewasser betont, dass seine Sicht eher die eines Psychologen ist: wie funktioniert Strafe? Wie demotiviert ist jemand, der einen Job macht, wo Strafe erwartet wird, aber es kommt keine?

Das Kamerasystem hat Effekte. Im Bereich der Kriminalität kann so aufgezeigt werden, dass selbst am Bahnhof bestimmte Delikte deutlich zurückgehen. Es handelt sich insbesondere um Raubdelikte, aber auch zum Beispiel um Aufbrüche von Autos. Der zweite Aspekt sind die Verdrängungseffekte, die auch gezielt angestrebt wurden. Die Aktivitäten der

Reinigungsdienste werden immer wieder gebraucht werden, um das Funktionieren anderer Systeme zu unterstützen. Reinigungssysteme sind nicht zu ersetzen, sie geben Tätern, die auch niemals total verdrängt werden können, immer wieder einen Hinweis, dass das was sie tun letztendlich in irgendeiner Form geahndet wird, dass dagegen vorgegangen wird, dass man ein Auge drauf hat. In den Vierteln Merl-Belair sind unwesentliche Anstiege der Kriminalität festzustellen, die sich aber im Wesentlichen auf den Bereich „rue de Bouillon“ konzentrieren.

Die Inzivilitäten sind die Konsequenz einer zunehmenden Verarmung (steigende Arbeitslosigkeit, Migrationsprobleme, Drogenprobleme). Diese können unmöglich mit polizeilichen Maßnahmen bekämpft werden; dadurch würden hingegen nur hohe Zahlen an Kriminalität erreicht werden. Ein wesentlicher Anteil der gesamten Kriminalität in Luxemburg ist Kontrolldeliktskriminalität; über noch mehr Polizisten werden noch mehr Kontrolldelikte erzeugt. Alle erhobenen Werte deuten an, dass die Bürger in Luxemburg sehr sicher sind (hohes subjektives Sicherheitsgefühl). Die allermeisten Menschen haben weniger Angst vor Raub, Diebstahl oder Autoeinbrüchen als davor, von einem Bettler „angemacht“ zu werden oder zu sehen, dass jemand den Park verschandelt. Es handelt sich hierbei nicht um Unsicherheit im kriminalistisch orientierten Sinn (Angst, Opfer einer Straftat zu werden), sondern darum, dass die Leute einen Anblick von etwas nicht ertragen. Über dieses Phänomen muss man nachdenken; wenn man das zum Ausgangspunkt für viele Betrachtungen nimmt, kommt man letztendlich dazu, dass man Kontrolldelikte definieren muss, die polizeilichen Aktivitäten erhöhen muss, wodurch sich die Zahl der Kontrolldelikte erhöht. Dieses Phänomen resultiert nach Ansicht von Professor Bornewasser daraus, dass der Bürger eigentlich noch die alte Vorstellung eines sozial kontrollierten Raumes hat (wechselseitige Kontrolle der Bürger unter sich, sich ansprechen, einander auf Straftaten aufmerksam machen). Die Polizei kann diese Sozialkontrolle nicht übernehmen. Eine Chance besteht demnach nur durch die Verdrängung; diese ist ein Mechanismus, der dazu führt, dass bestimmte Räume gesichert, attraktiv gehalten werden können und dass an anderen Stellen, auch mit ganz anderen Maßnahmen, versucht werden kann, dieser Probleme ein Stück weit Herr zu werden.

Das Tox-In wurde zwar nicht erst 2009 eröffnet, aber es ist auffällig, dass die Delikte und die Aktivitäten des Tox-In (Aufenthalte, Kontakte) ab 2009 drastisch in die Höhe gingen (78 000). Es ist notwendig, über Maßnahmen nachzudenken, wie man diese Aktivitäten auf mindestens drei Orte verteilen kann; es kann nicht sein, dass alle Drogenabhängigen aus Luxemburg und den Grenzregionen der Nachbarländer nach Luxemburg-Stadt gesogen werden.

Ein Alkoholverbot an verschiedenen Plätzen, welches von einem Ausschussmitglied vorgeschlagen wurde, ist durchaus eine sinnvolle Maßnahme. Allerdings muss auch gleichzeitig darüber nachgedacht werden, was getan wird bei Nichteinhalten des Verbots (siehe oben, nicht abgeschlossene Prozesskette).

Nach Einschätzung der beiden Gutachter wird die Videoüberwachung in Luxemburg ganz im Sinne der bestehenden Gesetze angewendet. Die dynamische Auswertung wird nicht systematisch betrieben; sie wird angewendet im Rahmen des „retraçage“. Die Prävention könnte besser werden, wenn das Erscheinen vor Ort besser funktionieren würde. Deshalb entstand die Idee, den „Pecherten“ diesen Auftrag zu geben, dass sie, geführt von den Polizeibeamten in der Visupol-Leitstelle, diese Personengruppen gezielt ansprechen. Der Detektionseffekt durch Videoüberwachung ist viel grösser als der Effekt, der durch die Streife erreicht wird, die hingeschickt wird. Sobald durch die Videoüberwachung eine sich anbahnende Straftat erkannt wird, geht es darum, schnell jemanden hinzuschicken, um die Straftat zu verhindern. Der präventive Aspekt könnte durch solche Maßnahmen vorzeitig erhöht werden.

Was das Gesundheitswesen angeht, empfiehlt Professor Bornewasser, Kleinstdelikte, vor allem im Bereich der Drogenkriminalität, anders zu behandeln als Intensivdelikte. Ein Intensivtäter, der total abhängig ist, muss anders behandelt werden als jemand, der gerade einsteigt. Hier müsste eine Art Qualitätsmanagement-System entwickelt werden; es wird nicht möglich sein, solche Bereiche komplett zu kontrollieren.

Ein Abgeordneter wirft die Frage auf nach mobilen Polizeieinsatzstellen nach dem Modell der Schobermesse. Während der „Schueberfouer" werden mehr Polizisten in diesem Bereich zur Verfügung gestellt, neben der angrenzenden Videoüberwachung. Professor Bornewasser weist aber darauf hin, dass während der „Schueberfouer" die Kriminalität ansteigt. Eine hohe Polizeidichte führt dazu, dass die Entdeckungswahrscheinlichkeit zunimmt; ebenso wächst das Vertrauen der Bürger in die Polizei, dass die Straftaten, die ihnen widerfahren sind, aufgedeckt werden können, dann gibt es auch mehr Anzeigen. Das kann ein Weg sein; man sollte allerdings vorsichtig sein zu glauben, dass ein solcher Weg des Mehrs, auch einer mobilen Wache, sozusagen automatisch dazu beiträgt, dass dann alles in Ordnung ist.

Auf eine Frage hin antwortet Professor Bornewasser, dass es zur Verdrängung eigentlich in keinen Zonen außer am Bahnhof kommt, und dort auch im Wesentlichen in Richtung der Drogendelikte und damit zusammenhängender Delikte. So wird zum Beispiel eine Zunahme von Graffiti in der angrenzenden Zone und auch am Bahnhof festgestellt.

Von anderen Städten, in denen es Videoüberwachung gibt und in denen Professor Bornewasser gerabeitet hat, kann man lernen, dass eine Videoüberwachung nur dann funktioniert, wenn sie aus der Polizei heraus vernünftig organisiert ist. Solch ein Instrument konsequent nutzen heißt, 1. über eine gute technische Anlage zu verfügen (Schwierigkeiten bei Nebel und wenn es nass ist - über einen jährlichen technischen Bericht nachdenken, um zu sehen, ob die Anlage noch auf dem neusten Stand ist), 2. die Monitore zu besetzen, vorzugsweise mit Leuten, die vertraut sind mit den Plätzen und den Leuten, 3. ganz schnell vor Ort zu sein (Pecherten-System), um Straftaten zu vermeiden, um Leute zu verdrängen, usw.. Ebenso muss gewährleistet sein, dass diese Maßnahmen zu Sanktionen führen.

Die angesprochenen Methadon-Programme betreffen sehr kleine Gruppen von Freiwilligen.

Innenminister Halsdorf schließt sich den Empfehlungen von Professor Bornewasser an. Die Videoüberwachung hat sich bewährt. Die Empfehlungen werden weitergeleitet an die Polizei und das Justizministerium, das Familienministerium und das Gesundheitministerium. Die Frage der Bußgelder sowie die obengenannte Gesetzesvorlage werden mit dem SYVICOL (Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises) diskutiert. Das Ganze wird auch im Rahmen der Reform des Polizeigesetzes betrachtet.

Der Ausschussvorsitzende schließt die Sitzung, nachdem er sich bei Professor Bornewasser und Herrn Kober bedankt hat für die aufschlussreichen Ausführungen.

Luxembourg, le 31 octobre 2011

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Ali Kaes

Annexe : Gutachten Visupol

ERNST MORITZ ARNDT
UNIVERSITÄT GREIFSWALD

Wissen
lockt.
Seit 1456

Prof. Dr. Manfred Bornewasser, Universität Greifswald

Markus Kober, Europäisches Zentrum für Kriminalprävention e.V., Münster

Gutachten Visupol

im Auftrag des Ministers des Inneren und für die Großregion des Großherzogtums Luxembourg

Luxembourg, im Oktober 2011

Hintergrundinformationen zur Evaluationsmaßnahme

Auftrag zur Evaluation und Ziele der Maßnahme

Im Frühjahr erhielten Markus Kober vom Europäischen Zentrum für Kriminalprävention e.V. in Münster und Prof. Dr. Manfred Bornewasser von der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald vom Minister des Inneren und für die Großregion des Großherzogtums Luxembourg, Herrn J.-M. Halsdorf, den Auftrag, ein Gutachten zur Wirksamkeit der in der Stadt Luxemburg betriebenen Visupol-Maßnahme zu erstellen. Visupol beschreibt eine polizeiliche Maßnahme zur Videoüberwachung (Vidéosurveillance de la Police), die im November 2007 auf gesetzlicher Grundlage (Datenschutzgesetz aus dem Jahre 2002) und durch das Großherzogliche Reglement vom 1.8.2007 gestartet wurde. Dieses Reglement autorisierte die Polizei, ein Videoüberwachungssystem in ausgewählten Sicherheitszonen in Betrieb zu nehmen und die von Videokameras aufgezeichneten und übertragenen Bilder auf Datenträgern aufzuzeichnen, abzuspeichern und auszuwerten. Zu diesem Zweck wurde im Polizeigebäude der Regionalpolizei Luxemburg in der Rue Glesener ein zweiräumiges Auswertungs- und Technikzentrum eingerichtet. Besondere Regelungen und staatsanwaltliche Absicherungen erfuhren die detaillierten Aufzeichnungs- und Einsatzprozeduren in Verbindung mit der Leitstelle, die Löschungsprozeduren, die Auswertung von Bildern zum Zweck der Spurensicherung sowie der Zugang zu den Räumlichkeiten des Visupol-Zentrums. Um ein höchstmögliches Maß an Transparenz und Aufklärung zu schaffen, wurden von Anfang an verschiedene Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Pressekonferenz, Informationsstände, Faltblätter) ergriffen.

Die Einführung der Videoüberwachung erfolgte auf Initiative des damaligen Justizministers Luc Frieden hin, der die Absicht verfolgte, auf der Grundlage der bestehenden Gesetze mit dieser Maßnahme das Sicherheitsgefühl der Bürger zu stärken. Dabei war man sich darüber einig, dass die Videoüberwachung nur unter Wahrung eines ausgeglichenen Verhältnisses der individuellen Freiheit und der urbanen Sicherheit bei Beachtung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen es dauerhaft realisiert werden kann. Dies implizierte, dass die Installation der Videoüberwachung im Bereich der Polizei gesetzlich geregelt und hinsichtlich aller juristischen Details abgesichert wurde. Dabei sieht das Gesetz auch regelmäßige Überprüfungen der Visupol-Maßnahme und jährliche Evaluationsberichte vor, die sich insbesondere der Frage der Effektivität der Maßnahme und der Aufrechterhaltung der ausgewählten Sicherheitszonen widmen. Auf diese Weise geriet die Visupol-Maßnahme von Anfang an stark zu einer herausgehobenen Angelegenheit, gleichwohl simultan betont wurde, dass die Videoüberwachung ein polizeiliches Werkzeug neben vielen anderen darstellt, das in eine umfassende Strategie einzubeziehen ist.

Insgesamt war es immer die Absicht der Regierung und der beauftragten Polizei gewesen, die Videoüberwachung juristisch abgesichert, transparent, defensiv und unter Wahrung größtmöglicher Sicherung der Privatsphäre durchzuführen. Ganz in diesem defensiven Sinne und auf der Basis eines ministeriellen Reglements vom 1.10.2007 (Memorial A-185 vom 9.10.2007) wurde die Videoüberwachung seit 2007 von daher nur auf ganz bestimmte Plätze mit ihrem spezifischen Deliktspektrum hin ausgerichtet eingesetzt. Diese Plätze wurden als Kriminalitätsbrennpunkte ausgewiesen. Hierunter werden öffentliche Plätze und Straßen verstanden, die einmal durch ein quantitativ hohes Maß an Straftaten ausgezeichnet waren. Neben quantitativen fanden allerdings auch qualitative Merkmale Beachtung: Insbesondere die in 2007 zur sichtbaren Störung

ausgewachsene Drogenkriminalität und die damit verbundene Beschaffungskriminalität sowie der Alkoholmissbrauch und damit verbundene Formen unzivilisierten Verhaltens an stark frequentierten Plätzen in der Stadt sowie in der stadtnahen Parkanlage wurden zu entscheidenden Auswahlkriterien für die Sicherheitszonen. Es sollte mittels der Videoüberwachung gelingen, diese täglich und intensiv von Arbeitspendlern, Touristen und insbesondere Schülern genutzten Zonen sicherer zu machen. Ausgewiesenes Ziel von Visupol ist es daher , die Mobilitätsströme der Bürger durch die Stadt zu sichern und alle diese Gruppen davor zu bewahren, sich mit Unsicherheitsgefühlen in der Stadt zu bewegen. Insbesondre Schüler, die über den Busbahnhof Aldringen in die Lyzeen in Limpertsberg gelangen, sollten vor Ansprachen durch Drogenhändler geschützt werden. Diese qualitative Ausrichtung auf Verstöße gegen die öffentliche Ordnung, die im Großherzogtum als Straftaten gelten, lässt die Visupol-Maßnahme auch im internationalen Vergleich als einzigartig erscheinen.

Auf der Basis von polizeilichen Bewertungen und politischer Analyse wurden drei exakt definierte öffentliche Räume festgelegt – die sog. Sicherheitszonen 1: Glacis/Kinnekswiss, 2: Aldringen und 3: Gare – und insgesamt 74 Videokameras installiert (davon 21 hinsichtlich des Aufnahmespektrums variable Dome-Kameras), die den ausgewiesenen Raum einschließlich aller schwer einsehbaren Winkel erfassen. Alle Sicherheitszonen wurden durch gut sichtbare Hinweisschilder und besondere Piktogramme markiert. Alle diese Zonen wiesen vermehrt Straftaten aus wie Drogendelikte und damit oftmals verbundene Formen des Raubs und des einfachen Diebstahls, wie beabsichtigt allerdings auch zahlreiche leichtere Delikte wie Verstöße gegen das Gemeindereglement, Bettelei, Alkoholmissbrauch sowie vielfältige Formen unzivilisierten Verhaltens. Gerade letztere Verstöße führten nach übereinstimmender Auskunft zahlreicher Experten regelmäßig dazu, dass die Zonen stark verschmutzt wurden und von Bürgern nicht mehr sorgenfrei genutzt werden konnten, dass es zu offen sichtbaren Drogendelikten (Handel, Konsum) kam und dass Bettelei sowie damit verbundene Inzivilitäten Überhand nahmen. All diese Verstöße lösten bei vielen Luxemburger Bürgern Störungs- und Bedrohungserlebnisse aus, minderten das Sicherheitsgefühl und trugen dazu bei, das gesamte Stadtbild zu beschädigen, die Mobilität der Bürger in der Stadt einzuengen und die Attraktivität der Innenstadt zu mindern.

Daraus ergeben sich die zentralen Ziele der Visupol-Maßnahme, die hier nur knapp zusammengefasst sind:

- Eine präventive Reduktion von Kriminalität zu erreichen, indem schon kurz nach Entdeckung von potentiellen Straftätern eine Intervention erfolgt und dazu beiträgt, dass Straftaten nicht begangen werden. Erst in zweiter Linie sollte eine verbesserte Strafverfolgung und Ermittlung gegen Täter, die flagrant oder retrograd entdeckt wurden, erreicht werden.
- Mobilitätsströme in der Stadt Luxemburg vom Bahnhof in Richtung Innenstadt zu sichern und in den Videozonen Kontakte insbesondere zu BTM-Straftätern zu unterbinden.
- Parkanlagen von Straftätern, insbesondere Drogenstraftätern und allgemein Störungen und Bedrohungserlebnisse auslösenden Personengruppen zu befreien und auch Formen der Beschaffungskriminalität zu beseitigen, indem beide Tätergruppen verdrängt werden
  (hier aber besteht das Problem, dass beste Gelegenheitsstrukturen gerade während der Schoberfouer herrschen).
- Rückgang von Vandalismus sowie Diebstählen aus abgestellten Fahrzeugen auf dem Glacis-Parkplatz zu erreichen.

- Verdrängung der BTM-Straftäter in die Zone Bonnevoie-Sud /Tox-In und in keine anderen angrenzenden Zonen am Bahnhof oder in der Ville Haute zu bewirken.
- Gewährleistung der Sicherheit und des Sicherheitsgefühls der Bürger, so dass sich die objektive und die gefühlte Sicherheit in den Visupol-Zonen nicht von Fakten und Empfindungen in den angrenzenden Zonen unterscheiden. Dabei wurde von Anfang an anerkannt, dass Bahnhöfe mit vielen Transitreisenden und einem angrenzendem Rotlichtmilieu mit vielen Gaststätten, Cafés, Läden und Parkhäusern in allen Städten als Zonen gesteigerter Unsicherheit und Kriminalitätsfurcht gelten.

Zeitgleich wurde in der Hauptwache das Auswertungs- und Technikzentrum eingerichtet, in der Beamte und mehrere Angestellte, die zuvor in verschiedenen Tätigkeitsfeldern im privaten Sicherheitsgewerbe beruflich aktiv waren, in zeitlichen Ausschnitten (7/7 an den Werktagen) mehrere großflächige Monitore überwachen und im Falle eines Verdachts oder einer erkannten Straftat die Einsatzkräfte informieren, die nach Prüfung der Bildaufzeichnungen dann in den Sicherheitszonen mehr oder weniger rasch aktiv werden. Parallel dazu werden die Aufnahmen der Kamera auf speziellen Datenträgern aufgezeichnet und auch automatisch wieder gelöscht, es sei denn, sie werden benötigt, um sie im weiteren Verlauf der Strafverfolgung als Beweismaterial einsetzen zu können. Das gesamte Verfahren ist in allen Einzelheiten geregelt, juristisch abgesichert und von der Staatsanwaltschaft sowie der nationalen Datenschutzkommission legitimiert worden. Der regelmäßige Personalbestand im Visupol-Zentrum umfasst 9 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, der überwiegende Teil besteht aus ehemaligen Beschäftigten der WSA (Warehouse Services Agency). Der gesamte Personalbestand wurde für den Einsatz in einer Art Crash-Kurs ausgebildet. Im Verlauf der Maßnahme stellte sich jedoch wiederholt heraus, dass die personelle Decke Löcher aufwies, die eine lückenlose und engagierte Überwachung der Monitore (etwa in Krankheitsfällen) kaum zuließ. Dadurch drohte die Gesamteffektivität der Maßnahme hinter dem zurückzubleiben, was bei motivierten Mitarbeitern an präventivem Erfolg hätte erreicht werden können. Hinzu kam, dass die WSA-Angestellten nach Meinung polizeilicher Experten gelegentlich zu wenig Erfahrung hinsichtlich polizeilicher Strafverfolgung einbringen konnten und von daher stets um Anerkennung in der Polizei ringen mussten.

Die Kameras zeichnen rund um die Uhr auf und speichern die aufgezeichneten Daten automatisch ab. Hingegen sind die Monitore werktags von 7 Uhr morgens bis 7 Uhr abends überwacht worden, während sie in den Nachtstunden abgestellt sind. Auf diese Weise ist es möglich, Straftaten auch während der Nacht in einem bestimmten perspektivischen Ausschnitt aufzuzeichnen sowie erkannte Täter, die anderswo Straftaten begangen haben und sich anschließend durch die von der Kamera erfassten Ausschnitte der Sicherheitszonen hindurch bewegen, zu registrieren oder auch aufzugreifen (wie dies auch gerade bei dem aufgeklärten Mord vom 29.9.2011 der Fall war). Von daher lassen sich durch Visupol Straftaten und Straftäter auch nachträglich (durch die Spurensicherungsabteilung der SREC) identifizieren, sofern qualitativ ansprechende Aufzeichnungen vorliegen. Diese rückwirkende Auswertung (retraçage) stellt auch einen entscheidenden Grund dafür dar, warum einerseits viele Polizeibeamte mit dem Visupol-Team zusammenarbeiten, warum andererseits aber auch einzelne Beamte Enttäuschung zeigen, da natürlich nur dann Unterstützung gewährt werden kann, wenn die Straftat auch aufgezeichnet wurde. Die Aufklärungsquote in den Sicherheitszonen wird durch diese Retraçage-Möglichkeit deutlich erhöht. Hierin liegt ein bedeutsamer Effektivitätsvorteil der Videoüberwachung.

Visupol dient damit sowohl der Prävention als auch der Repression. Sie soll Täter von Straftaten in den Sicherheitszonen abhalten, potenzielle Täter vom Aufenthalt in den Zonen abhalten und schließlich dazu dienen, Täter noch während der Tat festzunehmen oder nach begangener Tat zu identifizieren, Verfahren einzuleiten und die Strafverfolgung mit Beweismaterial zu unterstützen. In diesem Sinne können Straftaten vermieden werden, es können Täter auf frischer Tat gestellt (flagrant) und damit Straftaten registriert und aufgeklärt werden, es können Strafanzeigen gezielt verfolgt und Täter möglicherweise ermittelt werden, wobei sich ein Teil der Straftaten auch tatsächlich aufklären lässt (retraçage), während ein geringerer Teil ohne Aufklärung bleibt. Der Anteil an verhinderten Straftaten lässt sich nur durch Vergleiche der Straftaten vor und nach Einführung von Visupol bestimmen, der Anteil an flagrant und per retraçage aufgeklärten und der Anteil der unaufgeklärten Fälle lässt sich über die Gesamtzahl der registrierten Straftaten ermitteln, wie sie durch die Direction de l'information festgestellt wurden. Daneben erstrecken sich die Aktivitäten im Kontext von Visupol auch auf zahlreiche Unterstützungen und Hilfeleistungen, wie sie in den jährlichen Evaluationsberichten der Visupol-Zentrale detailliert ausgewiesen sind.

Visupol als eine ganzheitliche Maßnahme

Die Einführung der Videoüberwachung stellt eine sehr komplexe Maßnahme mit vielfältigen Effekten dar. Videoüberwachung kann nicht nur auf die Einrichtung von technischen Maßnahmen oder gar das Aufstellen von Kameras reduziert werden. Erforderlich ist ein komplett ausgearbeitetes System mit den Komponenten Technik, Monitor- und Einsatzkräfte sowie Organisation der Maßnahmen bis hin zu einer gezielten Dokumentation und Öffentlichkeitsarbeit.

Die Aufstellung von Kameras allein bewirkt nichts, deshalb schätzen viele Bürger die Videoüberwachung im Gegensatz zur Polizeipräsenz als wenig effektiv ein („Eine Kamera hat noch nie einen Straftäter gestellt", s. Evaluationsbericht 2009, S. 25). Sie wirkt immer nur im Verbund mit anderen koordinierten Maßnahmen, von denen die Bürger sich oft kein klares Bild machen können. Im Gegensatz zur Präsenz der Beamten auf der Straße, die in einem Akt erkennen und sofort eingreifen können, müssen das Erkennen, Erscheinen und Eingreifen vor Ort über mehrere Schnittstellen hinweg organisiert werden, um ein möglichst rasches Wirken zu erzielen. Das ist die Sachebene, die im Kern nach modernsten Erkenntnissen gestaltet wurde. Das vorliegende Gutachten wird aufzeigen, das es hier aber durchaus noch organisatorische Verbesserungsmöglichkeiten gibt. Allerdings stellt diese Organisation nur eine, wenn auch sehr wichtige Rahmenbedingung dar. Andere Rahmenbedingungen lassen sich auch im Bereich der Gesetzgebung sowie der Verfolgung der ermittelten Straftäter im juristischen System erkennen. Diese Bedingungen können sich auch direkt auf die Praxis und die Wirksamkeit der Videoüberwachung niederschlagen. Als besonders kritisch ist die Verfolgung von einfachen Verstößen (autres affaires) und Inzivilitäten anzusehen, weil diese Straftaten in Luxemburg aufgrund juristischer Besonderheiten und der Beachtung von verfahrensökonomischen Aspekten nicht immer konsequent verfolgt werden.

Videoüberwachung in Luxemburg ist aber auch als ein politisches Symbol zu sehen, um sowohl der normkonformen Bevölkerung als auch den potenziellen Straftätern anzuzeigen, dass man auf der politischen und polizeilichen Ebene die Notwendigkeit erkannt hat, die Kriminalitätsbekämpfung gegenüber bestimmten Delikten und dahinter stehenden Gruppierungen zu forcieren (Beziehungsebene). Mit den sichtbaren Schildern und Kameras wird an die Straftäter ein Appell

gerichtet, Straftaten zu unterlassen und Bereiche der Stadt zu meiden (so dass es nicht dazu kommt, dass letztlich Bürger und Touristen diese Orte meiden) sowie ein Signal gegeben, dass ein tolerierbares Maß an Inzivilitäten überschritten wurde und die Polizei fortan verstärkt den Einsatz auf bestimmte Delikte und Straftäter richtet. Von daher müssen Politik und Polizei über eine effektive Öffentlichkeitsarbeit sowie ein internes Informationssystem permanent aufzeigen, dass in der Sache tatsächlich Erfolge erzielt werden. Diese Öffentlichkeitsarbeit wurde phasenweise wohl etwas vernachlässigt, was dazu geführt hat, dass auch viele Experten über die Ziele, Vorgehensweisen und Erfolge der Visupol-Maßnahme bis auf den heutigen Tag nur unzureichend informiert sind.

Videoüberwachung wird als eine Maßnahme begriffen, um Straftäter von ihren Straftaten abzuhalten. Sie soll also in erster Linie präventiv, also durch rasches Erscheinen der Polizeikräfte wirken, wobei der präventive Effekt in der Gesamtschau l kaum nachzuweisen ist, jedoch aus der Verminderung der Gesamtzahl von Straftaten erschlossen werden kann (der präventive Effekt setzt sich quasi aus Unterlassungen sowie aus Unterbrechungen der intendierten Straftaten zusammen). Voraussetzung für den erfolgreichen präventiven Einsatz sind neben der effektiven Organisation der Maßnahme selbst das Wissen der Täter, dass Videoüberwachung erfolgt (Schilder), die Motivation der Täter, Straftaten vermeiden zu wollen, weil Angst vor Entdeckung, Verfolgung und Sanktion gegeben sind (was z.B. bei Bettlern oder Drogenabhängigen weniger der Fall sein dürfte als bei Einbruchtätern) sowie die hohe Plan- und Kontrollierbarkeit der begangenen Straftaten (keine Verminderung von spontanen, reflexartigen Straftaten, z.B. Körperverletzungen). Ferner ist bei einem erforderlichen Vergleich zu beachten, dass die Gesamtzahl der Nutzer von Plätzen konstant bleibt, weil anzunehmen ist, dass mit zunehmender Nutzerzahl auch die Deliktzahl etwa im Bereich von einfachem Diebstahl oder auch Körperverletzungen ansteigt. Wenn man z.B. alle Drogenabhängigen an den Bahnhof drängt, dann ist dort eher mit mehr als mit weniger Straftaten zu rechnen. Der präventive Effekt zeigt sich unter o.g. Bedingungen dann – so die Erwartung – in einem Rückgang von kontrollierbaren Straftaten, auf die die Maßnahme ausgerichtet war. Er zeigt sich aber auch in steigenden Registrationen von sog. Kontrolldelikten (wie Bettelei), die dann erst in einem weiteren Schritt zonenbezogen zu reduzieren sind, wenn die Straftäter auch tatsächlich die Sicherheitszone meiden. Das heißt:

- VÜ-Erfolge werden meist an einem Rückgang von Straftaten gemessen. Die erfolgreiche Erfassung von Straftaten wird gelegentlich nur beiläufig als ein Nebenprodukt erwähnt und schlimmstenfalls sogar als ein Indiz für die mangelnde Wirksamkeit der Maßnahme gewertet.
- VÜ führt nicht zu einem Rückgang aller Delikte, sondern nur zu einem Rückgang spezifischer Delikte, die den Kriminalitätsbrennpunkt charakterisieren. So zeigen zahlreiche Untersuchungen in verschiedenen Ländern, dass spontane, wenig zeitaufwändige Straftaten wie Körperverletzungen oder Sachbeschädigungen oftmals nicht zurückgehen, wohl aber geplante und zeitaufwändige Straftaten wie Diebstähle rund ums Kfz, Fahrraddiebstähle oder Graffiti. VÜ in der Tiefgarage zeigt – wie alle englischen Studien ausweisen - zuverlässigere Effekte als eine Videoüberwachung in Wohngebieten oder an öffentlichen Plätzen.
- VÜ führt auch nicht zu einem Rückgang von Straftaten, die mit der Nutzung der Sicherheitszone nichts zu tun hat. Betrugs- und Fälschungsdelikte treten meist nicht im öffentlichen Raum auf, genauso wenig erfolgen Sexualdelikte meist nicht auf der Straße. Sie können jedoch quasi als Beifang immer mal mit aufgefischt werden.
- VÜ führt zu vielfältigen indirekten Effekten, etwa weil sich Täter einer stärkeren Strafverfolgung ausgesetzt sehen oder weil Opfer eher eine Anzeige erstatten, da sie auf eine

Aufklärung durch die VÜ hoffen. Tatsächliche Rückgänge der Delikte und vermehrte Anzeigebereitschaft können sich ausgleichen oder auch zu konträren Verzerrungen führen.

- VÜ führt in den überwachten Sicherheitszonen zwar zu Rückgängen von Straftaten, diese werden dann aber unter Umständen gehäuft an anderen Orten ausgeübt. Visupol hätte damit keinen direkten Einfluss auf die Unterlassung der Straftaten, sondern nur einen indirekten Einfluss auf die Wahl von Tatorten. Diese sog. Verdrängung lässt sich behutsam steuern, wie dies in der Stadt Luxemburg geschehen ist. Allerdings ist zu beachten, dass z.B. die Zielorte für Drogenkonsum und Beschaffungskriminalität nicht beliebig zu selektieren sind, weil sie bestimmte Gelegenheitsstrukturen aufweisen müssen z.B. verdeckende Büsche und uneinsehbare Ecken für Drogenabhängige; Geschäfte, potente Kunden und günstige Fluchtmöglichkeiten für Diebstahlsdelikte). Von daher ist das Reduktionspotential vor allem in central business districts und an Bahnhöfen eingeschränkt bzw. jede Großstadt muss damit leben, dass Drogendelikte, Bettelei und Diebstähle mit legalen Mitteln nicht gänzlich zu beseitigen sind.

Kriminalitätsbrennpunkte sind durch höhere Quantitäten an Delikten geprägt. Präventiv bedingte Rückgänge infolge von Videoüberwachung setzen voraus, dass zum Startpunkt ein deutlich höheres Straftatenaufkommen zu verzeichnen ist als nach der Einführung. Entscheidend ist hierbei zweierlei: Die Höhe des Ausgangsniveaus sowie die Schwankungsbreite oder die statistische Streuung der Straftatenaufkommens. Wo wenig war, kann es keine starken Rückgänge geben (man spricht von sog. Bodeneffekte), besonders dann nicht, wenn zudem die Streuung groß ist, also z.B. über einen längeren Zeitraum hinweg nur durchschnittlich 15 Delikte monatlich begangen werden, aber mit einer Streubreite, die von 2 bis 45 Straftaten pro Monat reicht. Bei jeder gezielt eingesetzten Videoüberwachung ist also von Anfang an eine Spezifizierung auf spezifische Delikte erforderlich, die dann auch die besondere Organisation der Maßnahme prägen. Rückgänge in den Sicherheitszonen werden vor allem bei Delikten erwartet, bei denen sich potentielle Täter zu einer Tat entschließen müssen und die dann durch Bürger zur Anzeige gebracht werden (z.B. Raub- oder Diebstahlanzeigen).

Zu beachten ist hierbei, dass sich durch die für alle Bürger sichtbare Videoüberwachung im Verhältnis von Polizei und Bürgern, die Opfer einer Straftat wurden, etwas verändert: Der Bürger erwartet nun, dass durch die Videoüberwachung der eigene Fall aufgeklärt werden kann, besser jedenfalls als vorher. Von daher wächst mit der Einführung der polizeilichen Videoüberwachung gewöhnlich auch die Anzeigebereitschaft, weil der Bürger bessere Chancen sieht, dass sein Fall aufgeklärt wird. Dazu hat die Polizei auch aktiv Kampagnen und Workshops mit Geschäftsinhabern durchgeführt. Das erhöhte Anzeigenaufkommen steht dann oftmals im Widerspruch zum erwarteten Rückgang der Straftaten und trägt eventuell sogar zu einer Kompensation von präventiven Effekten bei. Vor diesem Hintergrund kann auch bereits die Konstanz von Deliktzahlen den Erfolg einer Maßnahme anzeigen.

Gelegentlich werden auch in den benachbarten Regionen Rückgänge verzeichnet (man spricht in der Literatur von einem spread of benefits), was damit zusammenhängt, dass durch die VÜ benachbarte Gebiete mit ins Zentrum der Aufmerksamkeit rücken (z.B. durch erhöhte Präsenz der Polizei, durch häufigere Bestreifung, durch vermehrte Passagen). Wo allerdings die Videoüberwachung eingesetzt wird, um erkannte potentielle Täter zu verdrängen (z.B. Drogenabhängige, Alkoholmißbräuchler) dort sollten in den angrenzenden Gebieten auch Steigerungen der Deliktzahlen erwartet werden.

Wenn also etwa die Drogenkriminalität aus der Innenstadt entfernt werden soll, dann muss seitens der Polizei gezielt geplant und vorgegangen sowie damit gerechnet werden, dass anderenorts, etwa in der Bahnhofsregion, die Drogenkriminalität ansteigt. Drogensucht kann man nicht beseitigen oder dauerhaft präventiv unterbinden, man kann Drogensüchtige nur verdrängen, aber selbst da gibt es Grenzen.

Das Problem der Kontrolldelikte

In Luxemburg erfolgte die Konzentration auf spezifische Straftaten wie etwa Raub, einfachen Diebstahl und Diebstahl aus Kfz sowie auf Verstöße, die vor allem als Kontrolldelikte zu kennzeichnen sind bzw. die eng mit Kontrolldelikten in Verbindung stehen. Als Kontrolldelikte werden alle die Delikte bezeichnet, bei denen keine Anzeige durch ein Opfer einer Straftat erfolgt. Vielmehr erfolgt die Anzeige infolge des Einsatzes von Polizeikräften (Beispiel: Polizei führt Alkoholkontrollen durch und bringt erwischte Täter zur Anzeige; hätte sie diese Kontrollen nicht durchgeführt, wäre der Verstoß unbekannt geblieben und nicht in eine Kriminalstatistik eingegangen). Bis zur Einführung der Videoüberwachung im November 2007 war es Politik und Polizei bekannt, dass z.B. in erheblichem Umfang Drogendelikte oder Verstöße gegen das Gemeindereglement begangen wurden, aber die Polizei hat diese Delikte und Verstöße bis dahin nicht systematisch verfolgt oder gar bekämpft, sondern sich auch wegen begrenzter Personalkapazitäten eher damit abgefunden. Durch die mit Start von Visupol erfolgte Konzentration der Polizeiarbeit auf diese Deliktkomplexe und entsprechende Tätergruppen kann die Zahl der Anzeigen zunächst nicht zurückgehen. Sie steigt sogar an, ohne dass jedoch das tatsächliche Aufkommen an Verstößen als solches tatsächlich stark verändert wird. Die polizeiliche Verfolgung löst kein Sucht- und auch kein Armutsproblem, kann aber durch eine systematische Videoüberwachung mit frühem Eingreifpotential vielleicht dazu beitragen, dass potentielle BTM-Straftäter nicht in eine Suchtkarriere einsteigen und Suchttäter keine Passanten, insbesondere Schüler ansprechen, keinen offenen Konsum betreiben und auch keine Beschaffungskriminalität an einer bestimmten Örtlichkeit begehen. Hierüber liegen allerdings keinerlei detaillierte Erkenntnisse vor, die für die vorliegende Evaluation hätten genutzt werden können.

Hinsichtlich von Kontrolldelikten ist somit kein Rückgang, sondern eher ein Anstieg der Straftaten und Verstöße zu erwarten. Die Polizei schaut nicht mehr nur hin, sondern sie geht gegen die Straftäter vor und bringt das Delikt, über das sie bisher hinweggesehen hat, das aber gegeben war, nun auch konsequent zur Anzeige. Das hat den positiven Nebeneffekt zur Folge, dass auch der Anteil der aufgeklärten Straftaten ansteigt, da jedes Kontrolldelikt mit der Feststellung der Identität des Täters einhergeht. Wenn die Zahl der Kontrolldelikte ansteigt, wie etwa im Jahr 2009, so führt dies auch zu einem Anstieg der Aufklärungsquote (von 48,6% im Jahr 2008 auf 52, 3% im Jahr 2009), ohne dass sich an den tatsächlichen Fakten irgendetwas geändert hätte. Durch die Videoüberwachung werden in einem solchen Fall Straftäter, die bislang nicht gezielt entdeckt wurden, nun ganz gezielt verfolgt, wodurch das, was bislang da und auch bekannt war, nun auch gezielt angezeigt und bekämpft wird. Vermittelt über die Videoüberwachung schaut die Polizei nun ganz gezielt hin.

Es entspricht der politischen Intention, dass die Sicherheitszonen in der Stadt Luxemburg dort gebildet wurden, wo viel Kontrolldelikte wie BTM-Kriminalität, Bettelei oder Verstöße gegen das Gemeindereglement gegeben waren, für die es gewöhnlich keine Anzeigen aus der Bevölkerung gibt

(es wird durch ein BTM-Delikt kein normaler Bürger geschädigt, Bettelei schädigt keinen Geschäftsinhaber direkt und das öffentliche Urinieren oder Alkoholkonsumieren stellt zwar keinen schönen Anblick dar, schädigt in der Regel aber auch niemanden). Viele Bürger – und das bestätigen auch die Untersuchungen und die Expertengespräche in der Stadt - begreifen diese sichtbaren Entgleisungen oder Inzivilitäten jedoch als Störungen und Bedrohungen, denen - so die subjektiv gefärbte Erinnerung vieler Bürger - in früheren Zeiten seitens der Polizei aktiv begegnet wurde. Das wird auch heute latent von den Bürgern verlangt, wobei allerdings die Tatsache, dass es in Luxemburg keine Ordnungswidrigkeiten und auch keine Bußgelder gibt, die Polizei in ihren Möglichkeiten einschränkt, gegen solche Täter direkt oder gelenkt über die Videoüberwachung vorzugehen. Das erklärt vermutlich auch, dass es immer wieder Verfolgungswellen gibt (der von der Polizei signalisierte Bekämpfungswillen schlägt sich sodann in erhöhten Deliktzahlen, wenn nicht gar in drastischen Ausreißern nieder), die aber nicht nachhaltig wirken. Das zeigte sich z.B. im Jahr 2007 hinsichtlich von Maßnahmen gegen die Prostitution im Bereich des Bahnhofs oder im Jahr 2009 hinsichtlich von Maßnahmen gegen die Bettelei, die jedoch immer wieder verpuffen, weil entweder die wahrgenommene Sinnhaftigkeit des eigenen Arbeitens verloren geht (denn jeder angezeigte Bettler oder Suchtkranke tritt in der Regel am nächsten Tag wieder neu als Täter in Erscheinung) oder die Maßnahmen aus anderen Gründen wieder zurückgenommen werden (weil z.B. die unorganisierte Bettelei nicht mehr einer Sanktionierung durch das Immigrationsgesetz unterworfen ist).

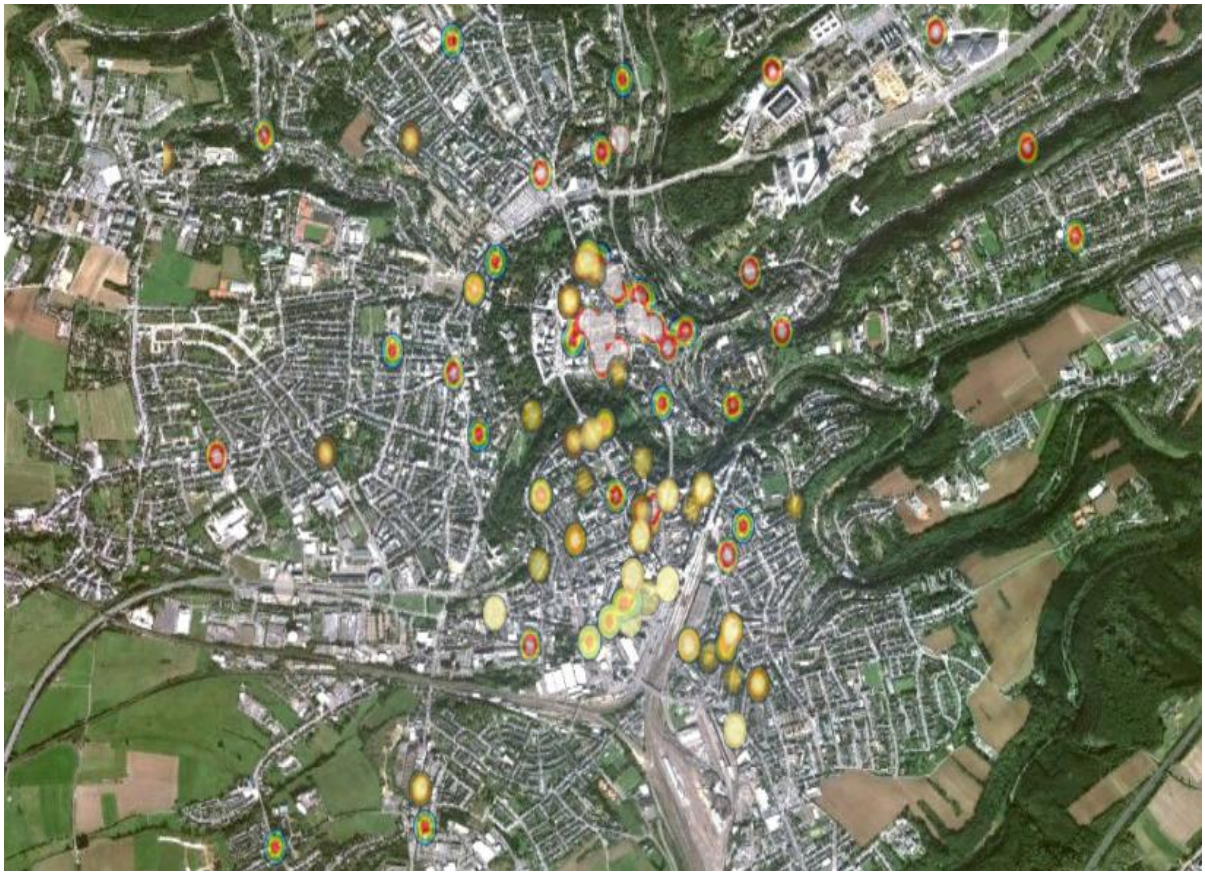
Die gesamte ansteigende Entwicklung der Straftaten in Luxemburg über die Jahre 2007 bis 2010 ist ganz zentral durch die Entwicklung der Kontrolldelikte geprägt. Von 40.576 registrierten Straftaten in der Stadt Luxemburg in 4 Jahren sind gut 6.000 den Kontrolldelikten zuzurechnen. Rechnet man einmal die Spitzen der aufgezeigten Kontrolldelikte in 2007 (atteintes aux moeurs), der Bettelei in 2008/2009 und der Drogenstraftaten (Besitz und Konsum) in 2009 heraus, so bleibt das Kriminalitätsaufkommen in Luxemburg relativ konstant . Während jedoch die Verfolgung der Bettelei infolge einer Gesetzesänderung bereits im Jahr 2009 eingestellt wurde (und dadurch zurückging), ist sie im Bereich der Drogendelikte lange Zeit angestiegen, im Jahr 2010 aber auch wieder langsam zurückgegangen. Das bedeutet vermutlich nicht, dass die Straftaten zurückgegangen sind, sondern eher dass sich Täter der Verfolgung entziehen oder die Anstrengungen der Polizei nachgelassen haben, aus welchen Gründen auch immer.

Die Videoüberwachung dient in solchen Konstellationen folglich vor allem der gezielten Verdrängung von geplanten Straftaten in andere lokale Bereiche. Die Videoüberwachung verhindert in solchen Fällen keine Straftaten, sondern wird zu einem sehr effektiven Instrument bei der Bekämpfung der Drogenkriminalität durch gezielte Verdrängungen aus der Ville Haute heraus. Bei Kontrolldelikten kann eine solche Verdrängung geradezu gewollt sein. Sie stellt dann keinen die Maßnahme abwertenden Nebeneffekt dar. Allerdings kann man nie exakt voraussehen, wohin die Straftäter ausweichen. Bei Drogendelikten kann die Verdrängung – wie die Politik in der Stadt Luxemburg gezeigt hat – weitgehend gesteuert werden, indem man ein Drogenzentrum oder eine „Fixerstuff“ wie das Tox-In schafft und dadurch viele BTM-Täter in eine bestimmte Richtung zieht (in dem Fall weg von der Stadt und den wesentlichen Verbindungen von Bahnhof und City hin in ein wenig bewohntes Gebiet nahe der Bahngleise in der Route de Thionville). Natürlich sind damit neue, andere Probleme verbunden, die z.B. dazu geführt haben, dass mittlerweile die Einrichtung total überlaufen ist, die Täter vor der Einrichtung auf der Straße stehen, den Verkehr gefährden und weiterhin in der Öffentlichkeit ihre Straftaten begehen.

Das Tox-In gilt als ein für BTM-Konsumenten und -Besitzer attraktives, niedrigschwelliges Zentrum, das dazu dient, soziale Dienstleistungen für Drogenabhängige bereitzustellen und sie auf diese Weise für therapeutische Angebote des Gesundheitssystems zu öffnen. Tox-In ist eine kombinierte Tages- und Übernachtungseinrichtung mit angeschlossenem Drogenkonsumraum für volljährige Drogennutzer. Hie arbeiten zahlreiche Vertreter unterschiedlicher Berufsgruppen aus dem Bereich der Gesundheitsprävention und der Psychotherapie. Im Drogenkonsumraum können die Abhängigen werktags (Montag bis Freitag) unter Aufsicht ihre selbst mitgebrachten Drogen an sieben Konsumplätzen intravenös in der Zeit von 15.00-21.30 Uhr konsumieren. Weitere Angebote des Tox-In bestehen in einem Spritzentausch (15.00 – 08.30 Uhr) einem Kontaktcafe (15.00-20.30 Uhr) und einem Nachtasyl (21.00-09.00 Uhr). Von der Anlage der Dienstleistung (Überlebenshilfe und Ausstiegshilfe) her zieht das Tox-In täglich die BTM-Täter ab 15.00 Uhr bis etwa gegen 21.00 Uhr. Die jährlichen Kontaktzahlen steigen seit 2005 (Tagescafé: 13.712; Drogenkonsumraum: 1.250) stetig an, wobei dieser Anstieg im Jahr 2009 (77.333 bzw. 36.558) noch einmal drastisch empor schnellte.

Mit dem Standort des Tox-In im Bereich der Bahngleise westlich des Hauptbahnhofes hat es die Politik verstanden, die BTM-Straftäter von den Mobilitätswegen der relevanten Bevölkerungsgruppen und den attraktiven Orten in Ville Haute abzuziehen. Das Tox-In kann somit als ein politisch gewolltes Abzugsverfahren und gleichzeitig als eine Art „Präsentierteller“ wahrgenommen werden, auf dem BTM-Straftäter , sofern sie sich nicht an die Regeln halten und innerhalb der Einrichtung Drogen konsumieren, zur Verfolgung bereitgestellt werden. Wenn die Polizei diese Möglichkeit nutzt – und sie hat es in Luxemburg eine Zeit lang auch auf Bitten der Einrichtung hin intensiv getan - dann muss die BTM-Kriminalität in diesem Bereich um das Tox-In zunehmen. Da es aber im letzten Jahr bereits zu sinkenden Zahlen gekommen ist, könnten hier allerdings auch Abstumpfungen zur Geltung gekommen sein, zumal obendrein auch fast jeder Polizeiangehörige weiß, dass durch Anzeigen die Sucht nicht geheilt wird und das Ziel des Tox-In durch intensive Anzeigeaktivitäten eventuell sogar konterkariert wird. Hier bedarf es von daher neben repressiven vor allem auch sozial-therapeutischer Maßnahmen.

BTM-Delikte ziehen häufig weitere Delikte nach sich, die sog. Beschaffungskriminalität. Gesicherte Erkenntnisse zeigen, dass sich BTM-Konsumenten vor allem über Bettelei, Prostitution und einfachen Diebstahl und weniger über stark zu planende Delikte wie Einbruch oder Betrug die finanziellen Mittel für den Erwerb von Suchtmitteln beschaffen. Von daher ist häufig zu beobachten, dass mit der Verdrängung auch das Gebiet der Beschaffungskriminalität mit wandert. Allerdings gilt es hier zu beachten, dass Beschaffungskriminalität nur dort auszuüben ist, wo es auch Güter zu beschaffen gibt (also wo viele Menschen, viele Geschäfte, Hehler sowie rasch erreichbare Rückzugsmöglichkeiten gegeben sind). In der Stadt Luxemburg sind hiervon insbesondere die Straßen zum Bahnhof (Avenue de la Liberté, Avenue de la Gare) sowie die Straßen zwischen Rue de Hollerich und Rue de Strasbourg betroffen. Die folgende Übersicht gibt die zehn in den letzten Jahren am stärksten von einfachem Diebstahl und Drogendelikten betroffenen Straßen in der Stadt Luxemburg wieder. Erkennbar ist, dass einige dieser Straßen im Stadtteil Gare angesiedelt sind, allerdings gibt es auch in der Ville Haute (Rue des Bains) sowie in Kirchberg (Rue Weicker) Schwerpunkte, die durch besondere Gelegenheitsstrukturen (Discos, Nachtlokale, Schwimmbäder, Supermärkte) bestimmt sind.



(gelb= affaires drogues; rot= vols)

Diese kurze Analyse verdeutlicht, dass durch die Videoüberwachung im Falle guter Organisation Straftaten in Kriminalitätsschwerpunkten präventiv reduziert werden können - was impliziert, dass es hinreichend große Ausgangszahlen und wenig Streuung gibt. Dies gilt aber nur für ganz spezifische Straftaten, es gilt nicht für sog. Kontrolldelikte. In diesem Fall muss sogar mit einer Steigerung der Straftaten gerechnet werden. In solchen Fällen ist immer mit Verdrängung zu rechnen, die zusätzlich durch die Einrichtung des Tox-In im Februar 2009 gezielt in Richtung auf den Stadtteil Bonnevoie-Sud in unmittelbarer Umgebung des Bahnhofs und des Tox-In erfolgt ist.

Nach dieser kurzen Einleitung, die dazu dienen sollte, die Befunde realistisch bewerten zu können, wird nun zunächst das Design der Evaluationsstudie kurz vorgestellt und der methodische Ansatz erörtert. Im Anschluss daran werden die Befunde zum Hellfeld (das sind die der Polizei formell bekannt gewordenen Delikte) der Straftaten für Luxembourg Ville insgesamt, für die vier Stadtteile Gare, Limpertsberg, Ville Haute und Bonnevoie sowie die Sicherheits- und die Kontrollzonen dargestellt. Im Anschluss daran erfolgen eine Darstellung der Befragungsbefunde zum Sicherheitsempfinden der Bürger sowie eine Darstellung der Einschätzungen der Polizeibeamten. Befunde aus den Experteninterviews werden teilweise in die Ergebnisinterpretation einbezogen, bevor sie in einem kurzen Abschnitt zusammenfassend dargestellt werden. Den Abschluss des Berichts bilden Empfehlungen, die sich aus dem Gesamtbefund ergeben.

Evaluationsdesign: Vorher-Nachher-Messung mit Kontrollgruppen sowie begleitende einmalige Befragungen in den Sicherheits- und anderen Kontrollzonen

Auf der Basis dieser Hintergrundüberlegungen wurde eine systematische Evaluation zur Wirksamkeit der Videoüberwachung in den drei Sicherheitszonen in Luxembourg Ville durchgeführt. Die Anlage der Evaluationsuntersuchung orientierte sich an einem Design, welches sich auch bei einer Evaluation einer Videoüberwachungsmaßnahme im Land Brandenburg/Deutschland bewährt hat und im Sinne der sog. Maryland Kriterien als qualitativ hochwertig anzusehen ist (vgl. Bornewasser, Classen & Stolpe, 2008). Hinsichtlich der analysierten objektiven Deliktzahlen, die von der Direction de l'information geliefert sowie in Ausschnitten den regelmäßigen Berichten der Visupol-Einrichtung entnommen wurden, handelt es sich um ein Vorher-Nachher-Kontrollgruppen-Design (d.h. Messung vor Einführung der Visupol-Maßnahme Januar 2007- Oktober 2007; Einführung der Maßnahme im November 2007; weitere kontinuierliche Messungen nach der Einführung der Maßnahme über einen Zeitraum von 3 Jahren bis zum Dezember 2010; parallele Messungen in angrenzenden Kontrollzonen bzgl. der ausgewählten Sicherheitszonen, ferner wurden eigens für die Evaluation noch zwei sog. neutrale Zonen in Merl/Belair sowie in Bonnevoie einbezogen). Ein solches Design liegt den allermeisten validen Evaluationsuntersuchungen auch in anderen Ländern zugrunde und es lässt am ehesten begründete Aussagen über die Wirksamkeit der Videoüberwachung zu.

Wirksamkeit liegt vor, wenn aufgrund der Visupol-Maßnahme die Deliktzahlen in den überwachten Sicherheitszonen zurückgehen (allgemeiner Abschreckungseffekt sowie frühzeitige Eingriffe führen zur präventiven Wirkung), wenn sie hinsichtlich der an diesem Platz relevanten planungsintensiven Straftaten wie Diebstahl aus Kfz zurückgehen (spezifischer Abschreckungseffekt) und wenn die Deliktzahlen in den angrenzenden Bereichen konstant bleiben oder auch leicht zurückgehen (dadurch kein Verdrängungseffekt). Nicht zu erwarten sind in der Regel Rückgänge bei planungsextensiven Straftaten wie Körperverletzungen oder spontanen Sachbeschädigungen sowie bei allen Formen von Kontrolldelikten, wenn sie von den Behörden explizit verfolgt werden. Rückgänge und Zunahmen sind immer relativ zum Ausgangszustand zu sehen. Statistisch abgesicherte Rückgänge oder Zunahmen erfordern eine nachhaltige Veränderung, die in der Regel über eine halbe Standardabweichung hinausgeht. Mit Vorsicht sind Aussagen zu Veränderungen dann zu bewerten, wenn die Fallzahlen klein sind und zudem stark schwanken (dadurch entstehen hohe Standardabweichungen, weshalb dann statistisch gesehen kaum reliable Veränderungen zu erkennen sind). Der jeweilige Maßstab einer Veranschaulichung entscheidet auch darüber, ob ein Kurvenverlauf sehr gezackt oder völlig glatt erscheint.

Kritisch zu bewerten ist auch die Tatsache, dass jede Videoüberwachungsmaßnahme über längere Zeiträume hinweg stabile Effekte aufweisen sollte. In der Regel sind die Bedingungen hierfür allerdings selten gegeben, weil sich Gewöhnungseffekte ergeben, weil die Überwachung der Monitore nicht regelmäßig erfolgt, weil Motivationsverluste eintreten oder weil sich die Rahmenbedingungen ändern. So zeigen sich oftmals anfängliche Erfolge, die sich dann jedoch wieder langsam ausschleichen. Die präventive Wirkung geht dann ebenso verloren wie im Falle von Kontrolldelikten die repressive Wirkung.

In die Evaluation wurden Daten über mehrere Jahrgänge einbezogen. Die Polizei verfügt erst seit 2007 über zuverlässig codierte und elektronisch aufbereitete Daten. Von daher wurde vereinbart, die relevanten kriminalstatistischen Daten monatsweise für den Zeitraum Januar 2007 bis Dezember 2010 für die Auswertung aufzubereiten

1. für die ganze Stadt Luxembourg-Ville (etwa 10.000 Delikte pro Jahr)
2. für ausgewählte Stadtteile, die relevanten Bezug zur Videoüberwachung haben, weil sie die Sicherheitszogen umgeben oder als Kontrollregionen keinen Kontakt zu den Sicherheitszonen haben. Ausgewählt wurden die Bereiche Gare, Limpertsberg , Ville Haute und Bonnevoie-Sud, wobei in Gare und Ville Haute relativ hohe, in Limpertsberg und Bonnevoie relativ geringe Belastungen über alle vier Jahre hinweg festzustellen sind
3. für die Sicherheitszonen Glacis/Kinnekswiss (A), Aldringen (B) und Place de la Gare (C), wobei letztere Sicherheitszone relativ hoch belastet ist (ursprünglich in 2007 etwa 100 Delikte, in 2010 etwa 220 Delikte)
4. für an die Sicherheitszonen angrenzende Bereiche, die für die Evaluation auf spezifische Straßen begrenzt wurden.

Angrenzend für die Sicherheitszone A wurden folgende Straßen einbezogen: Allee Scheffler, Rue Jean l'Aveugle, Allee de Musset, Allee de l'Union, Allee des Resistants et des Deportés, Rue de la Chapelle

Angrenzend für die Sicherheitszone B wurden folgende Straßen einbezogen: Rue de la Post, Grand Rue, Rue Phillip II, Rue Beck

Angrenzend für die Sicherheitszone C wurden folgende Straßen wurden einbezogen: Rue de Commerce, Rue Mercier, Rue de Reims, Rue de Fort Wedell, Rue Joseph Junck und Rue d'Epernay,

Bereits die geringfügigen Größen der einbezogenen Areale verdeutlichen, dass die Effekte der Videoüberwachung, also die quantitativen Angaben zu Rückgängen von Delikten in den Sicherheitszonen im Verhältnis zur Gesamtzahl der registrierten Fälle nur sehr klein ausfallen können. Selbst wenn am Place de la Gare keinerlei Straftaten mehr registriert würden, so würde das in der Gesamtbilanz für die Stadt Luxemburg mit etwa 10.000 Delikten kaum ins Gewicht fallen.

Die Definitionen der angrenzenden Zonen weichen gegenüber den Angaben in den Jahresberichten des Visupol-Zentrums etwas ab, da einzelne Straßen (etwa die Rue de Strasbourg oder die Avenue de la Faiencerie) eine zu lange Erstreckung aufweisen und die quantitativen Verhältnisse in den Sicherheits- und den angrenzenden Zonen dadurch kaum vergleichbar erscheinen. Von daher wurden sie aus den Berechnungen herausgenommen. Rückgänge der Kriminalität um 20 Delikte bei einem Ausgangsniveau von 200 Fällen können als ein signifikanter Effekt dargestellt werden, während die gleichen 20 Rückgänge in einer angrenzenden Zone, die bei einem Ausgangsniveau von 800 Fällen liegt, nicht auffallen. Von daher sind etwa vergleichbare Größenordnungen zwischen den Vergleichsregionen unerlässlich bzw. Relativierungen erforderlich. Das Ausgangsniveau ist aber auch bei relativen Vergleichen zu beachten. Aufwärtsvergleiche (von 100 auf 130) fallen in der Regel höher aus als Abwärtsvergleiche (von 130 auf 100). Im ersten Fall resultiert eine Steigerung von 30%, im zweiten Fall eine Minderung von nur gut 23%.

Im vorliegenden Bericht werden immer nur absolute Zahlen aufgelistet und verglichen. Häufigkeitszahlen, also Relativierungen der Straftatenzahlen an der Einwohnerschaft werden - es sei denn sie werden explizit erwähnt - nicht betrachtet. Die monatsweise Darstellung der absoluten

Zahlen erlaubt es, detaillierte Darstellungen der Verläufe der von der Polizei registrierten und von den statistischen Behörden um Fehler bereinigten Kriminalitätshäufigkeiten zu erstellen. Diese Vorgehensweise hat zudem den Vorteil, dass der Beginn der Visupol-Maßnahme im November 2007 als Referenzpunkt genauer herausgestellt werden kann und alle Schwierigkeiten der jahrgangsweisen Darstellung umgangen werden können. Die Kriminalstatistik etwa beschreibt die Kriminalität für den Zeitraum 1.1. bis 31.12. und die jährlichen Berichte der Visupol-Einrichtung beschreiben die Kriminalität jeweils für den Zeitraum 1.8. bis 31.7. Die Aufschlüsselung auf Monate und auf einzelne Kriminalitätskategorien verdeutlicht zudem besser auftretende saisonale Schwankungen, die Streubreiten und die Veränderungstrends. Weitere Verfeinerungen der Datenlage ergeben sich durch die Berücksichtigung der Wochentage und der Tageszeiten der Tatbegehung. Im Gegensatz zu den Visupol-Berichten wurden zudem sämtliche, aber auch nur die anfallenden Delikte in allen Kategorien berücksichtigt (also keine Selektionen und auch keine Darstellung von Einsätzen, die keine strafrechtliche Relevanz haben, z.B. Unterstützung für hilflose Personen).

Ziel der Visupol-Maßnahme ist eine Verbesserung des Sicherheitsgefühls. Von daher erfolgte parallel mit Unterstützung der Regionalpolizei eine Befragung der Bevölkerung in den definierten Sicherheits- und Kontrollzonen. An dieser von Studierenden der Universität Greifswald durchgeführten Untersuchung nahmen insgesamt 1.515 Personen teil, die einen Fragebogen mit 35 Fragen zur Person, zur Kriminalitätsfurcht, zur Erfahrung mit und zur Bewertung der Videoüberwachung sowie zur allgemeinen Sicherheitsempfindung in Luxembourg Ville zu beantworten hatten (s. Anhang). Der Fragebogen wurde in deutscher, französischer und portugiesischer Sprache verfasst, die Teilnahme erfolgte freiwillig. Die Auswertung der Befragung erfolgte mit Hilfe des Statistikprogramms SPSS 17.

Daneben wurde eine Stichprobe von Polizeibeamten aus ganz Luxembourg Ville vor allem aus den Bereichen Intervention (40% der antwortenden Polizeibeamtinnen und -beamten), Ermittlung (38%) und Proximité (20%) mittels eines 30 Fragen umfassenden Fragebogens untersucht (s. Anhang). Die Gesamtzahl der auswertbaren Fragebögen belief sich auf 227 Bögen, die per SPSS 17 ausgewertet wurden. Schwerpunkte der Befragung waren die Einschätzungen der Wirksamkeit sowie die Bewertung der Videoüberwachung.

Die Befragungen der Bürger und der operativen Polizeikräfte wurden durch eine Serie von Experteninterviews ergänzt. Bei der Auswahl der Experten wurde darauf geachtet, dass möglichst alle Stakeholder, die ein relevantes Interesse bzw. professionell bedingte funktionale Bezüge zur Videoüberwachung haben, einbezogen wurden. Interviewt wurden 26 Repräsentanten politischer Parteien, der Justiz, der nationalen Datenschutzkommission, der Kommune der Stadt Luxemburg, der Polizei, von regionalen und überregionalen Verkehrsunternehmen, der Kaufmannschaft, von freien Trägern im Bereich des Gesundheitswesens sowie von Schulen. Die Gespräche wurden entlang eines vorab ausgearbeiteten Leitfadens geführt (s. Anhang). Teilweise wurden die Gespräche aufgezeichnet. Allerdings wurde vereinbart, dass keine namentlich benannten Zitate veröffentlicht werden. Eine kurze Zusammenfassung der Expertengespräche erfolgt zum Abschluss des Ergebnisteils.

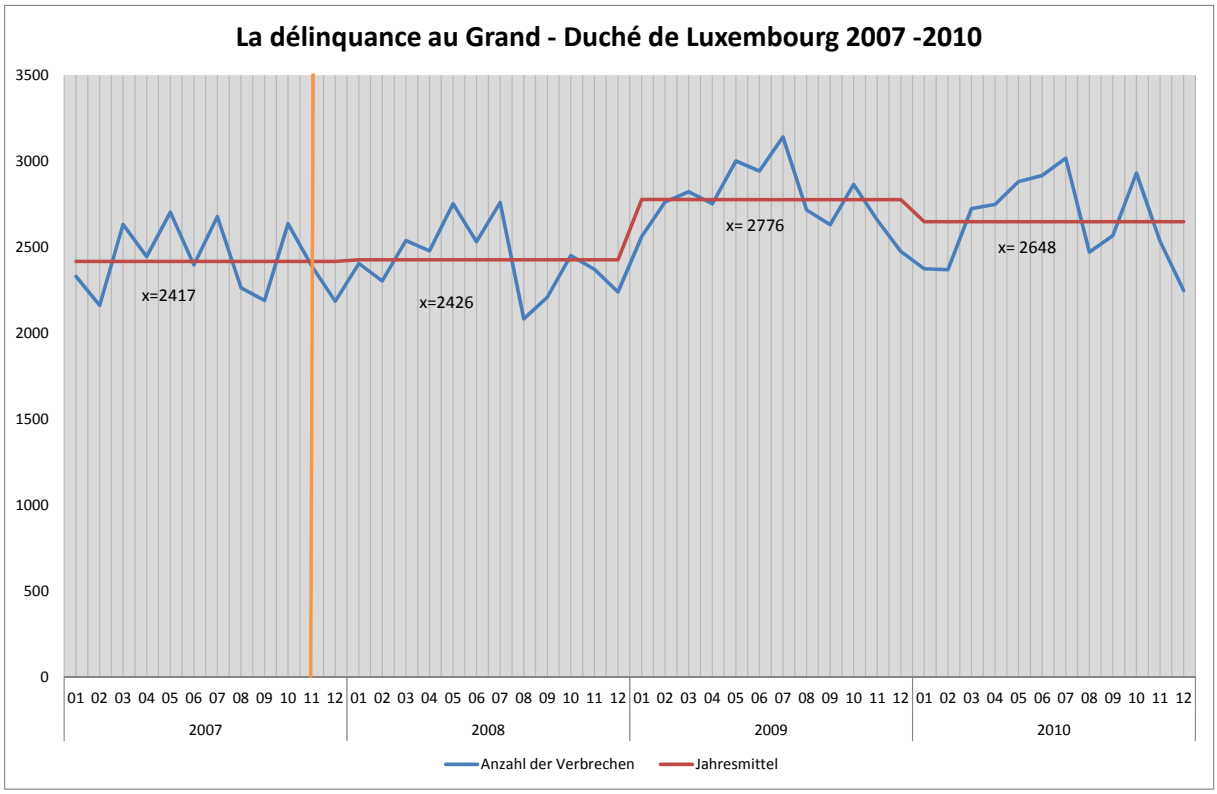
Ergebnisse zur Ausprägung der Deliktzahlen

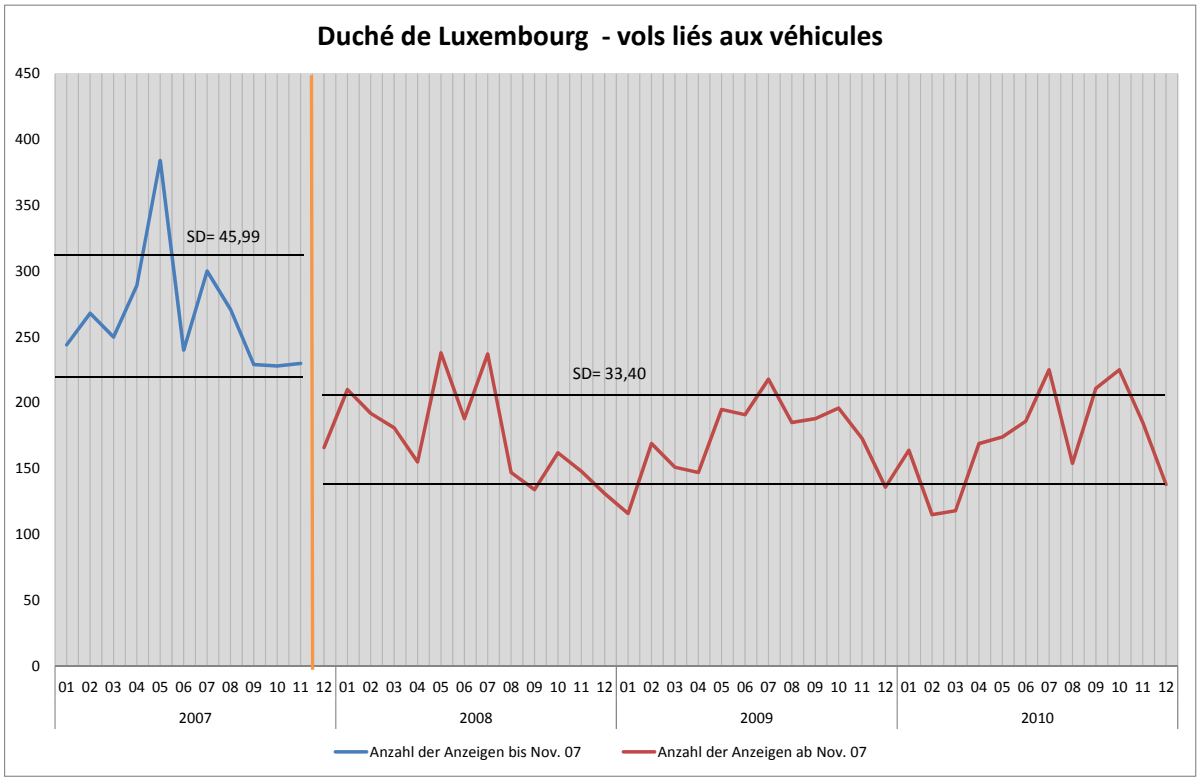
Befunde zu den Kriminalitätszahlen im Großherzogtum Luxembourg

Im Großherzogtum Luxembourg werden seit 2006 jährlich deutlich zwischen 25.000 und 30.000 Straftaten in den sieben in der Kriminalstatistik ausgewiesenen Kategorien registriert. Bei etwa 500.000 Einwohnern bedeutet dies gut 5.000 Straftaten pro 100.000 Einwohner. Dieses Verhältnis bringt die sog. Häufigkeitszahl zum Ausdruck, die für das Großherzogtum jährlich zwischen 5.503 im Jahr 2006 und 6.081 im Jahr 2010 liegt. Das Jahr 2009 stach mit 6.483 Straftaten deutlich heraus (und ist auf einen rasanten Anstieg der Kontrolldelikte zurückzuführen). Damit liegt die Häufigkeitszahl für das gesamte Großherzogtum deutlich unter dem Wert für die Bundesrepublik Deutschland (7.553, auch etwas unterhalb des Wertes für das benachbarte Flächenland Rheinland- Pfalz 6.974). Insgesamt weisen die absoluten Zahlen eine relative Konstanz hinsichtlich der Straftaten gegen Sachen (biens), einen leichten Anstieg der Straftaten gegen Personen (personnes) sowie einen Anstieg der restlichen Straftaten (divers) auf, wobei hierunter im Wesentlichen die Delikte der Kategorie „autres affaires“, also verschiedene Formen von Kontrolldelikten, fallen.

In den absoluten Gesamtzahlen über die Jahre 2007 bis 2010 zeichnet sich ein leicht ansteigender Trend ab. Lag in den Jahren 2007 und 2008 der monatliche Durchschnitt an registrierten Straftaten bei 2.400 Delikten, so stieg er im Jahr 2009 auf fast 2.800 Delikte an, um anschließend im Jahr 2010 leicht abzusinken auf etwa 2.650 Delikte (sieh die folgende Abbildung: Die rote Linie zeigt monatliche Durchschnittswerte pro Jahrgang, die blaue Linie Delikthäufigkeiten pro Monat). Deutlich erkennbar sind die erheblichen Monatsschwankungen mit einem Minimum von etwa 2.100 im August 2008 und einem Maximum von über 3.100 im Juli 2009. Diese extremen Schwankungen stehen im Widerspruch zu der Erkenntnis, dass Kriminalität ein relativ konstantes Phänomen darstellt und verweisen damit auf die spezifische Rolle der polizeilichen und justiziellen Einrichtungen bei der aktiven Strafverfolgung. Es ist anzunehmen, dass die registrierten Schwankungen auf Veränderungen in der Gesetzeslage sowie auf Anpassungen in den polizeilichen Einsatzstrategien zurückzuführen sind. Von daher variiert die Statistik vor allem auf der Grundlage der Kontrolldelikte.

Bezogen auf einzelne Deliktkategorien zeigen sich unterschiedliche Entwicklungstrends im Großherzogtum Luxemburg. Während die Zahl der Einbrüche und der Diebstähle aus Fahrzeugen seit 2008 deutlich erkennbar zurückgeht, nehmen die Zahlen für einfachen Diebstahl (autre vols, 505 auf 607 pro Monat), Drogendelikte (affaires drogues) und leichte Formen der Kriminalität sowie Inzivilitäten (autres affaires) deutlich zu.

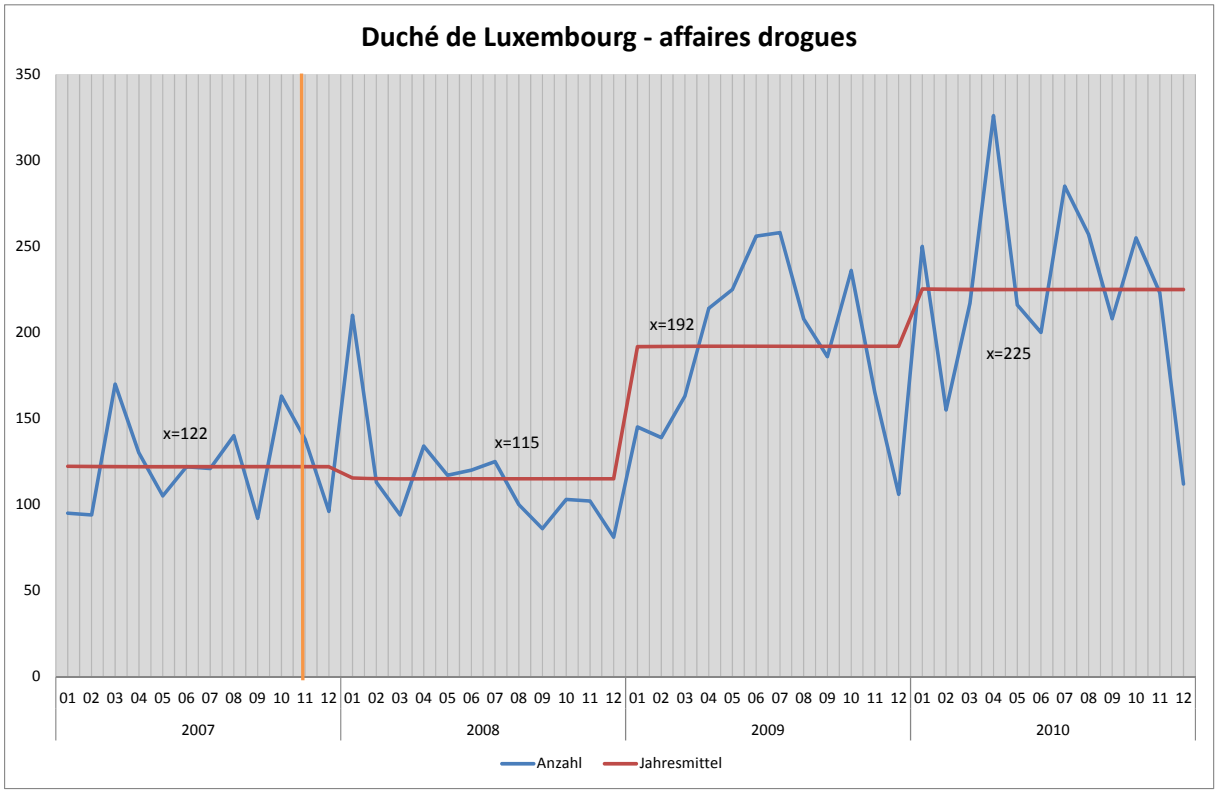




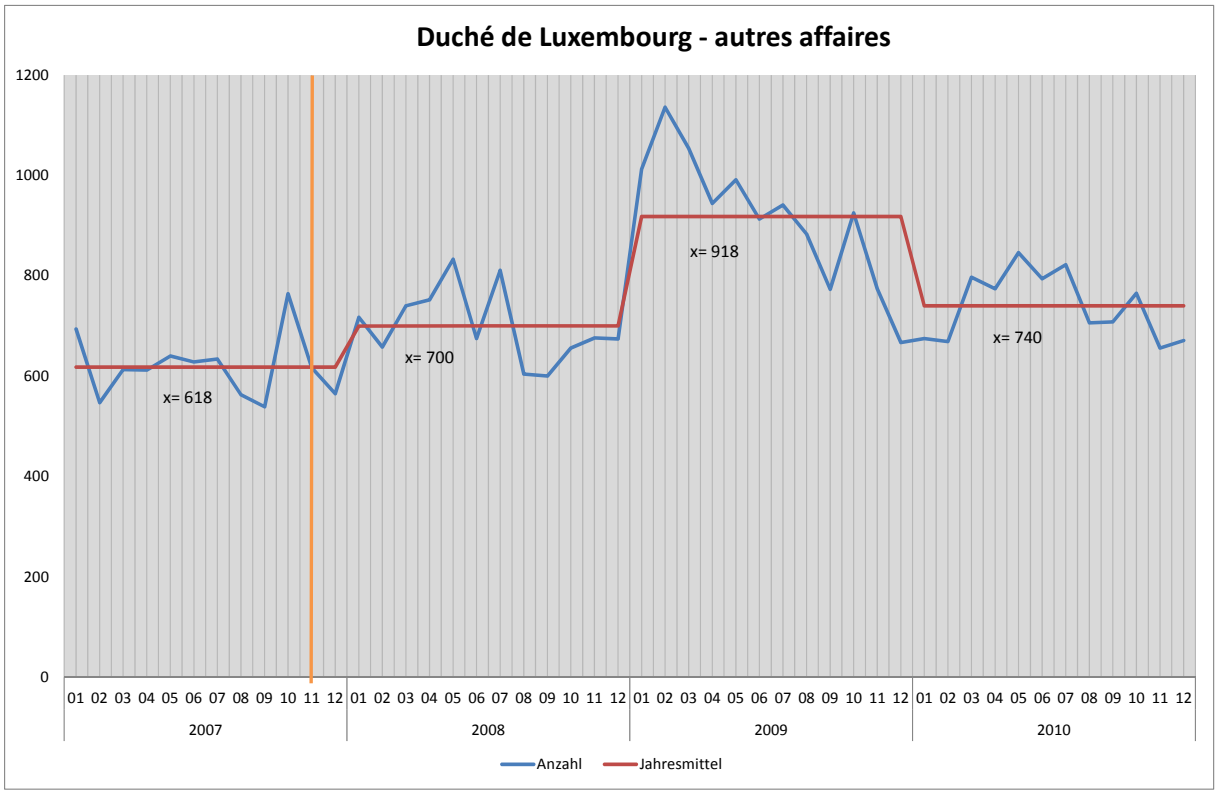
Der Kurvenverlauf zeigt, dass ab 2008 ein deutlicher und stabiler Rückgang der Deliktkategorie vols liés aux véhicules zu verzeichnen ist. Dabei fällt auf, das der Mittelwert des Jahres 2007 stark durch den Ausreißer im Mai 2007 geprägt ist, dass ab 2008 jedoch so gut wie alle Monatswerte unter

denen des Jahres 2007 liegen. Die sog. Standardabweichung der Schwankungen von etwa 33 Delikten um einen Mittelwert von 170 Delikten zeugt von relativer Stabilität hinsichtlich der Häufigkeit dieses Delikts.

Besonders auffällige Zuwächse zeigt das Großherzogtum Luxemburg im Bereich der Drogendelikte und der leichten Formen von Kriminalität sowie Inzivilitäten. Die Drogenkriminalität bewegt sich in den Jahren 2007 und 2008 monatlich auf einem Niveau von etwa 120 registrierten Delikten, um sich dann in den Jahren 2009 (192) und 2010 (225) fast zu verdoppeln. Erneut fallen die erheblichen Schwankungen innerhalb der Jahresabschnitte auf (der Januar 2008 mit 210; der Dezember 2009 mit 110, der April 2010 mit 350 und der Dezember 2010 mit 110 Delikten). Bemerkenswert sind auch die saisonalen Schwankungen in den Jahren 2009 und 2010 mit relativ wenig Delikten in den Winter- und vielen Delikten in den Sommermonaten, gleichwohl die Sucht weitgehend saisonunabhängig ist.



In gewisser Hinsicht vergleichbar liegen die quantitativen Verhältnisse hinsichtlich der leichten Kriminalität sowie Inzivilitäten. Zwar gibt es zum Jahr 2008 hin einen moderaten monatlichen Anstieg von durchschnittlich 618 auf 700 Delikte, jedoch schnellen danach die Deliktzahlen rasant in die Höhe und erreichen in den ersten Monaten des Jahres 2009 Werte bis maximal 1.130 Delikten. Diese extremen Häufigkeiten gehen dann im Verlauf des Jahres 2009 wieder deutlich zurück, um sich im Jahr 2010 wiederum stabil auf einem gegenüber 2008 leicht erhöhten Niveau von durchschnittlich 740 Delikten einzupendeln. Hintergrund dieser auffälligen Schwankungen sind einerseits Änderungen der Gesetzeslage betreffend Immigration bezüglich Bettelei und andererseits damit einhergehende Anpassungen der polizeilichen Einsatzstrategien.



Hinsichtlich dieser Gesamtbefunde zur Kriminalität in GDL, die eine hintergründige Folie für die Bewertung der Kriminalitätsentwicklung in der Stadt Luxemburg liefert, ist festzustellen, dass die Kriminalitätsbelastung in GDL zwar leicht ansteigt, dass diese Anstiege allerdings ganz eindeutig durch eine Zunahme der sog. Kontrolldelikte (vor allem affaires drogues und autres affaires) erfolgt. Hinsichtlich der schwereren Formen der Kriminalität zeigt sich in der Tendenz Konstanz, wobei einzelne Deliktkategorien leicht abfallen (z.B. Einbruch), andere leicht ansteigen (z.B. leichter Diebstahl, Körperverletzungen). Auch wenn einzelne Befunde Abnahmen oder Zunahmen der Delikte erkennen lassen, die ihren Ausgangspunkt um die Jahreswende 2007/2008 haben und damit mit der Einführung der Videoüberwachung zeitlich korrespondieren, so dürfte jedoch keinerlei direkter kausaler Zusammenhang zwischen diesen Veränderungen bestehen.

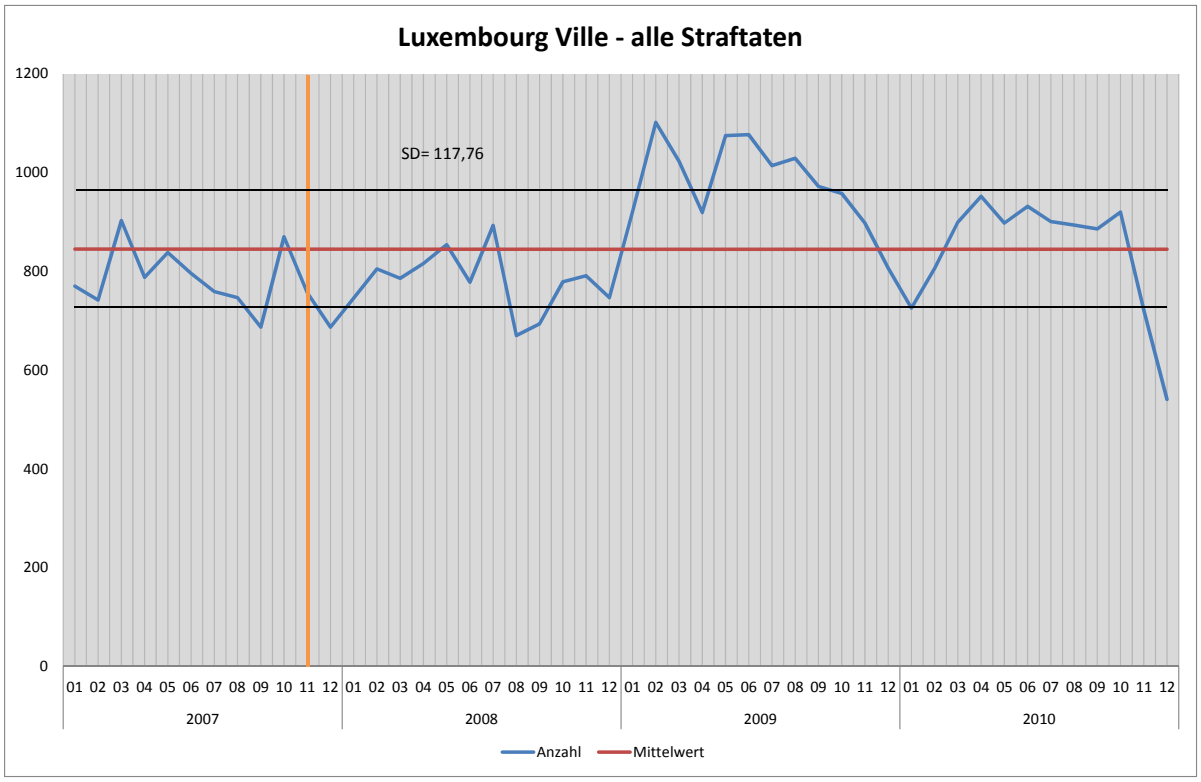
Das Großherzogtum Luxemburg ist ein sicheres Land. Die Häufigkeitszahlen im Bereich der schwereren Kriminalität sind seit Jahren gering, allerdings weisen sie im Bereich der leichteren Kriminalität, das sind vor allem Kontrolldelikte in den Sektoren affaires drogues und autres affaires, deutliche Anstiege aus, die das Großherzogtum in der Gesamtstatistik systematisch schlechter aussehen lassen. Diese Zuwächse an Kontrolldelikten basieren vermutlich auf dem zunehmend intensiveren Erlebnis von Inzivilitäten seitens einzelner Personengruppen, die das Gesamterscheinungsbild des Landes und seiner größeren Städte, insbesondere Luxemburg Stadt, stören und die Bürger verunsichern. Luxemburg hat angesichts dieser Verhältnisse weniger ein faktisches Sicherheitsproblem als vielmehr ein subjektives Störungs- und Unsicherheitserleben seitens der Bürger, das sich gegen spezifische Personengruppen wendet, die durch Drogenkonsum, Prostitution, Bettelei und vielerlei Inzivilitäten auffallen. Hierbei sind zwei Punkte zu beachten: Diese Formen inzivilen und abweichenden Verhaltens sind in allen Ländern Europas festzustellen und sie werden selbst im reichen Luxemburg angesichts einer deutlich zunehmenden Verarmung gerade im Bereich der weniger gebildeten, jüngeren Bevölkerung (vgl. Statistische Analysen Luxemburg, Statec) vermutlich noch weiter zunehmen. Bei der Bekämpfung dieses Problems kann

der Videoüberwachung eine effektive Detektions- und Verdrängungsfunktion zukommen. Allerdings: Weder die Polizei noch ihr Werkzeug der Videoüberwachung können Sucht, Armut und Inzivilität bzw. die ihnen zugrundeliegenden Ursachen beseitigen. Hierzu bedarf es anderer politischer Maßnahmen im Zusammenspiel von Innen-, Justiz-, Sozial- und Gesundheitspolitik.

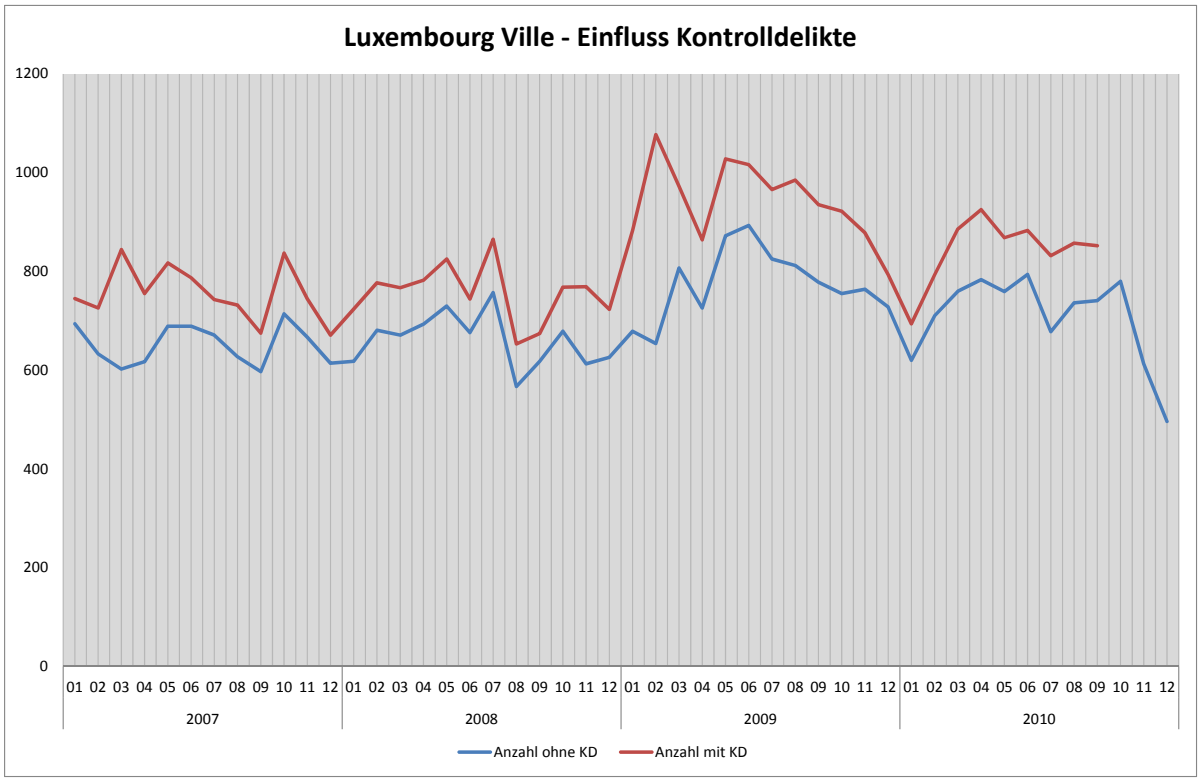
Befunde zu den Kriminalitätszahlen in Luxembourg Ville

Die Deliktzahlen in Luxemburg Stadt liegen in den Jahren 2007 bis 2010 jährlich bei etwa 10.000 Delikten. Bezogen auf die Einwohnerzahl von etwa 100.000 würde dies bedeuten, dass eine Häufigkeitszahl von etwa 10.000 resultiert (wobei jeder Einwohner unabhängig vom Alter zählt). Diese Häufigkeitszahl kann durchaus als relativ hoch begriffen werden (etwa im Vergleich zu 16.000 in der Stadt Frankfurt als der deutschen Metropole der Kriminalität). Diese hohe Belastung hat verschiedene Gründe: Täglich üben etwa 100.000 Pendler ihre Arbeit in der Stadt aus, zusätzlich ist Luxemburg eine Tourismusattraktion. Es liegen allerdings keine Indikatoren vor, die belegen, dass Pendler und Touristen aktiv Straftaten begehen. Allerdings bilden sie passiv gesehen interessante Gelegenheiten für Täter, unerkannt in die Stadt hineinzukommen, indem sie sich unter die Pendler- und Touristenströme mischen. Ein zweiter Grund wurde bereits erwähnt: In Luxemburg werden viele Kontrolldelikte zur Anzeige gebracht, die als Straftaten in die Kriminalstatistik einfließen. Sie werden in anderen europäischen Ländern eher als Ordnungswidrigkeiten ausgewiesen, die zum einen nicht in die Kriminalstatistik eingehen und zudem überwiegend durch ein Bußgeld in einem außergerichtlichen, administrativen Verfahren sanktioniert werden, welches in der Form in Luxemburg nicht existiert.

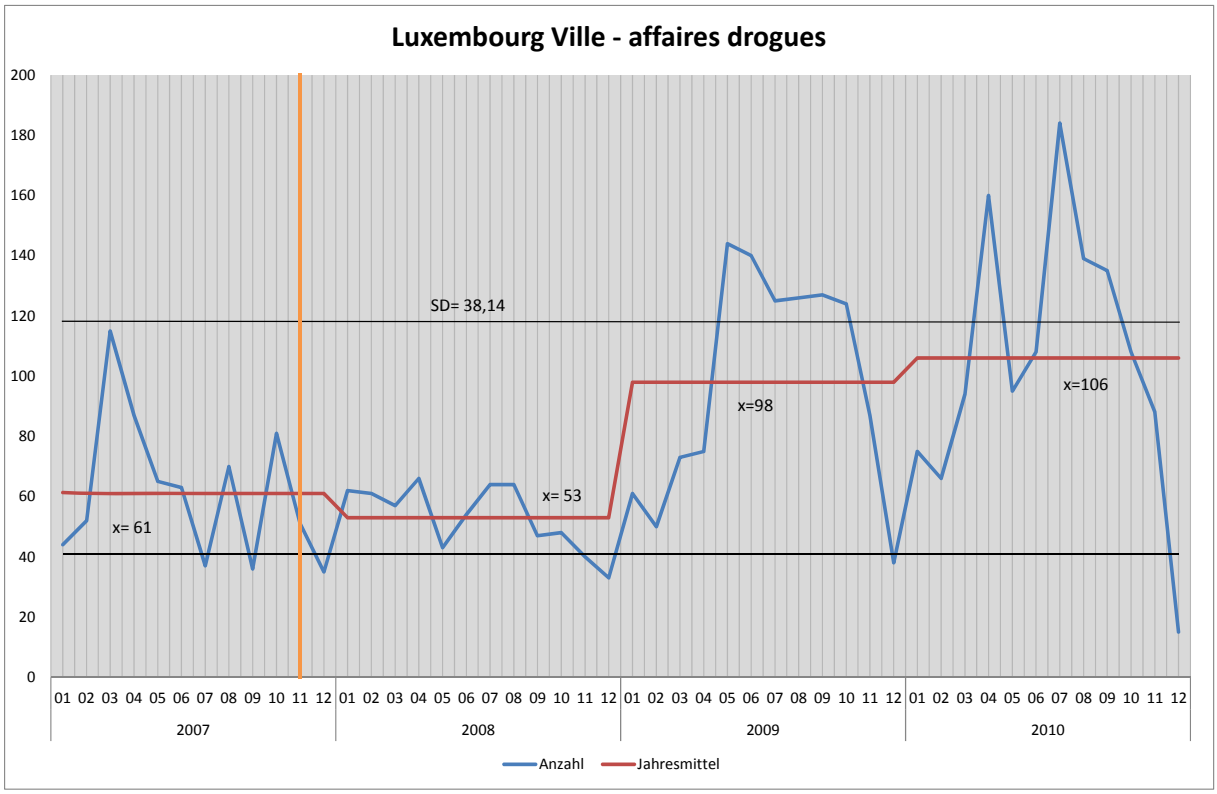
Die monatlichen Deliktzahlen in den letzten vier Jahren lassen ein stabiles Niveau für die Jahre 2007 und 2008 erkennen. Durchschnittlich liegt hier die Zahl der Delikte bei etwa 850 Delikten aller Kategorien, wobei auch saisonale Schwankungen erkennbar sind (Sommermonate weisen größere Deliktzahlen aus als Wintermonate). Ab dem Jahr 2009 steigen die Deliktzahlen massiv an, gehen dann im Winter 2009/2010 auf das Ausgangsniveau zurück und steigen im Sommer 2010 wieder auf einen Wert von etwa 900 Delikten an. Im Dezember 2010 erreichen die Werte die geringste Ausprägung der gesamten Periode.



Dieser Verlauf lässt deutliche Parallelen zum Gesamtaufkommen der Deliktzahlen in GDL erkennen, er dürfte von daher auch zentral auf die deutliche Zunahme von Kontrolldelikten im Bereich der Drogen- und der leichten Kriminalität sowie Inzivilitäten bis hin zu Verstößen gegen das Gemeindereglement zurückzuführen sein. Wenn man einmal die Kontrolldelikte aus dem Kriminalitätsaufkommen heraus rechnet, so zeigt sich nicht nur eine deutliche Abnahme der absoluten Deliktzahlen (die durchschnittliche Reduktion liegt im Großherzogtum bei etwa 300 Delikten pro Monat in den Jahren 2007, 2008 und 2010, im Jahr 2009 liegt sie sogar bei etwa 450 Delikten; sie beträgt bezüglich der Stadt Luxemburg gut 100 bzw. knapp 200 Straftaten für die oben aufgezeigten Jahre, das sind insgesamt etwa 6.000 Straftaten auf die gesamte vierjährige Periode), sondern auch eine relative Stabilität der Deliktzahlen mit allerdings leicht ansteigender Tendenz, die sowohl demografische als auch soziale Ursachen haben kann. Hierzu liegen aktuell aber keine genauen Erkenntnisse vor. Die folgende Abbildung gibt einen Vergleich der Kriminalitätsentwicklung mit und ohne Kontrolldelikte wieder.

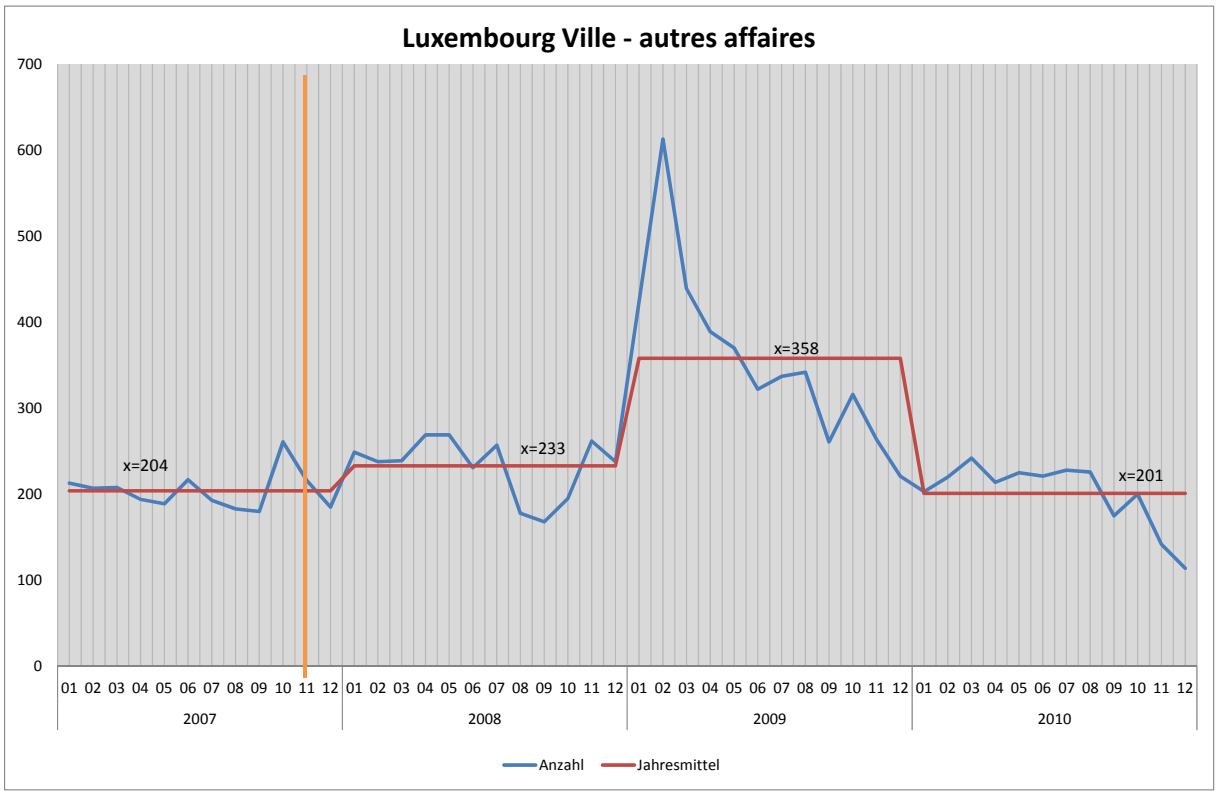


Ähnlich wie im gesamten Großherzogtum sind auch in der Stadt Luxemburg deliktspezifische Abnahmen und Zunahmen zu erkennen. Es sinken die Deliktzahlen für die Diebstähle aus Kraftfahrzeugen und für den Einbruch. Leichte Anstiege sind bei den einfachen Diebstählen (204, 222, 236, 260 pro Monat und Jahr), beim Vandalismus (84, 85, 98, 102) und den Körperverletzungen (57, 62, 66, 64) zu erkennen. Starke Zuwächse verzeichnen erwartungsgemäß die Drogenkriminalität sowie die leichte Kriminalität einschließlich Inzivilitäten und Verstöße gegen das Gemeindereglement.

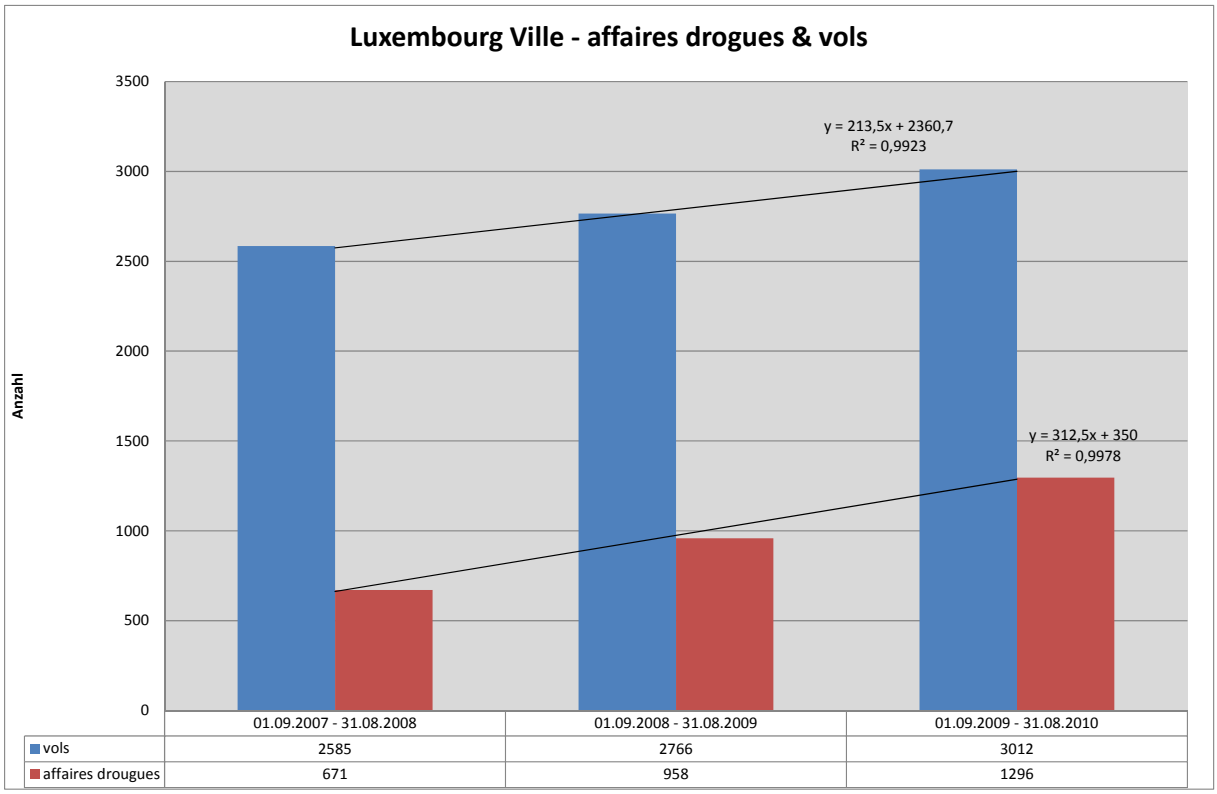


Die BTM-Kriminalität zeigt ein stabiles Verlaufsmuster für die Jahre 2007 und 2008 (starke Abweichungen vom Trend zeigen sich in den Monaten März und April 2007). Im Jahr 2009 steigt die Zahl der registrierten Drogendelikte allerdings steil an, fällt dann zum Winter 2009/2010 wieder ebenso deutlich ab, um dann zum Sommer 2010 einen Spitzenwert zu erzielen und danach zum Winter auch wieder ebenso drastisch abzufallen. Insgesamt zeigt sich fast eine durchschnittliche Verdopplung der Drogendelikte im Jahr 2010, wobei die enormen Schwankungen (die vermutlich einerseits auf unterschiedlich intensive Kontrollaktivitäten im Kontext unterschiedlicher polizeilicher Strategien zurückgehen, die andererseits durch das erhöhte Aufsuchen der internen Räumlichkeiten des Tox-In in der kalten Jahreszeit bedingt sind) ins Auge fallen.

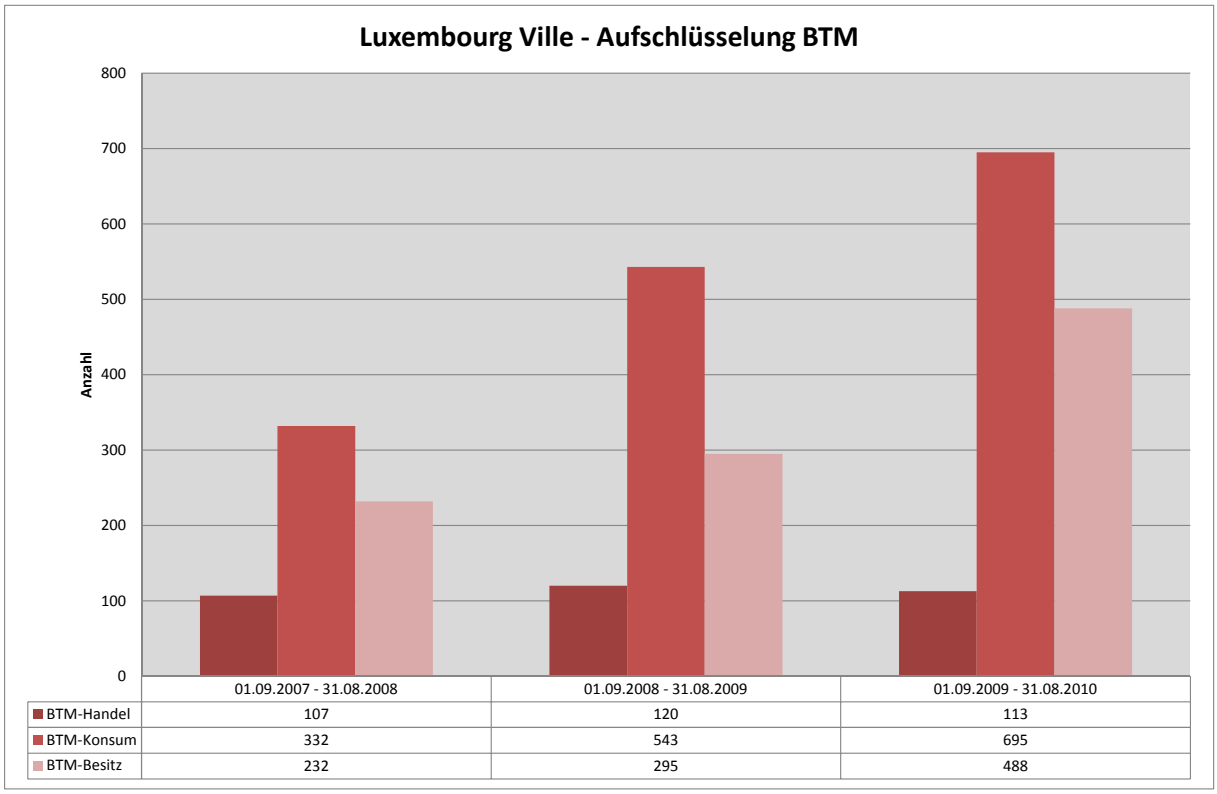
Die Delikte, die der Kategorie autres affaires zuzurechnen sind, zeigen in den Jahren 2007 und 2008 ebenfalls ein relativ stabiles Niveau von gut 200 Straftaten pro Monat (204, 233). Dieses stabile Niveau wird im Jahr 2009 durch einen explosionsartigen Anstieg der Deliktzahlen auf fast 600 Fälle im Februar 2010 unterbrochen. Daran schließt sich ein kontinuierlicher Abfall der Deliktzahlen bis zum Dezember 2010 hin an, wobei das monatliche Niveau im Jahr 2010 fast identisch ist mit dem aus dem Jahr 2007.



Auffällig bei den Anstiegen ist die Parallelität der Zunahme an Drogendelikten (Konsum und Besitz) und an einfachen Diebstahlsdelikten (ohne Brieftaschen- und Ladendiebstahl) im Zeitraum September 2007 bis August 2010. Die Steigerung der Diebstahlsdelikte von 2.585 auf 3.012 sowie der einfachen Diebstähle von 1.261 auf 1.676 ist an eine ähnliche Steigerung der Drogendelikte von 673 auf 1.296 Delikte gekoppelt (davon über alle Jahre konstant etwa 100 Delikte BTM-Handel). Zu beachten ist hierbei allerdings, dass ein paralleler Anstieg um etwa 500 Delikte im Bereich der Diebstähle eine Steigerung um 20% und im Bereich der Drogendelikte um fast 100% bedeutet. Daraus lässt sich möglicherweise die Annahme ableiten, dass nur ein relativ geringer Anteil der Diebstahlkriminalität auf das Konto von Drogenstraftätern geht.

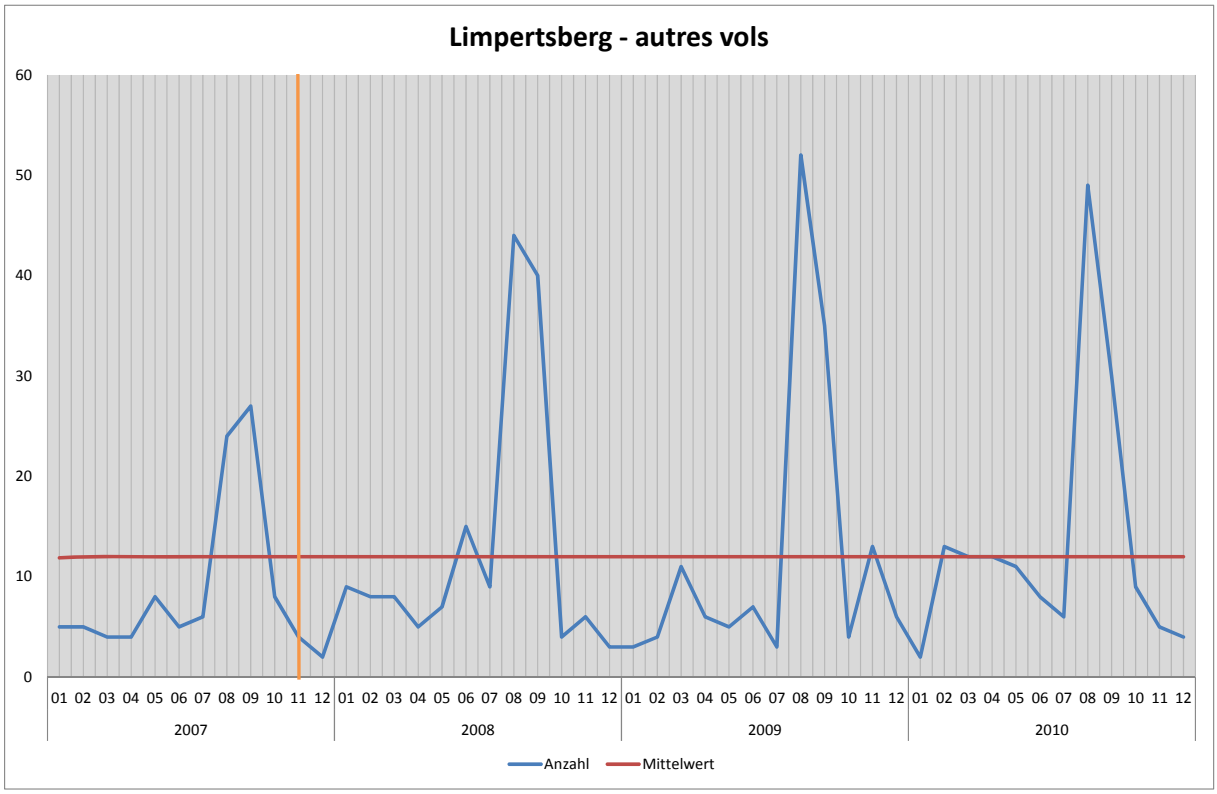


	01.09.2007 - 31.08.2008	01.09.2008 - 31.08.2009	01.09.2009 - 31.08.2010
vols	2585	2766	3012
affaires drougues	671	958	1296

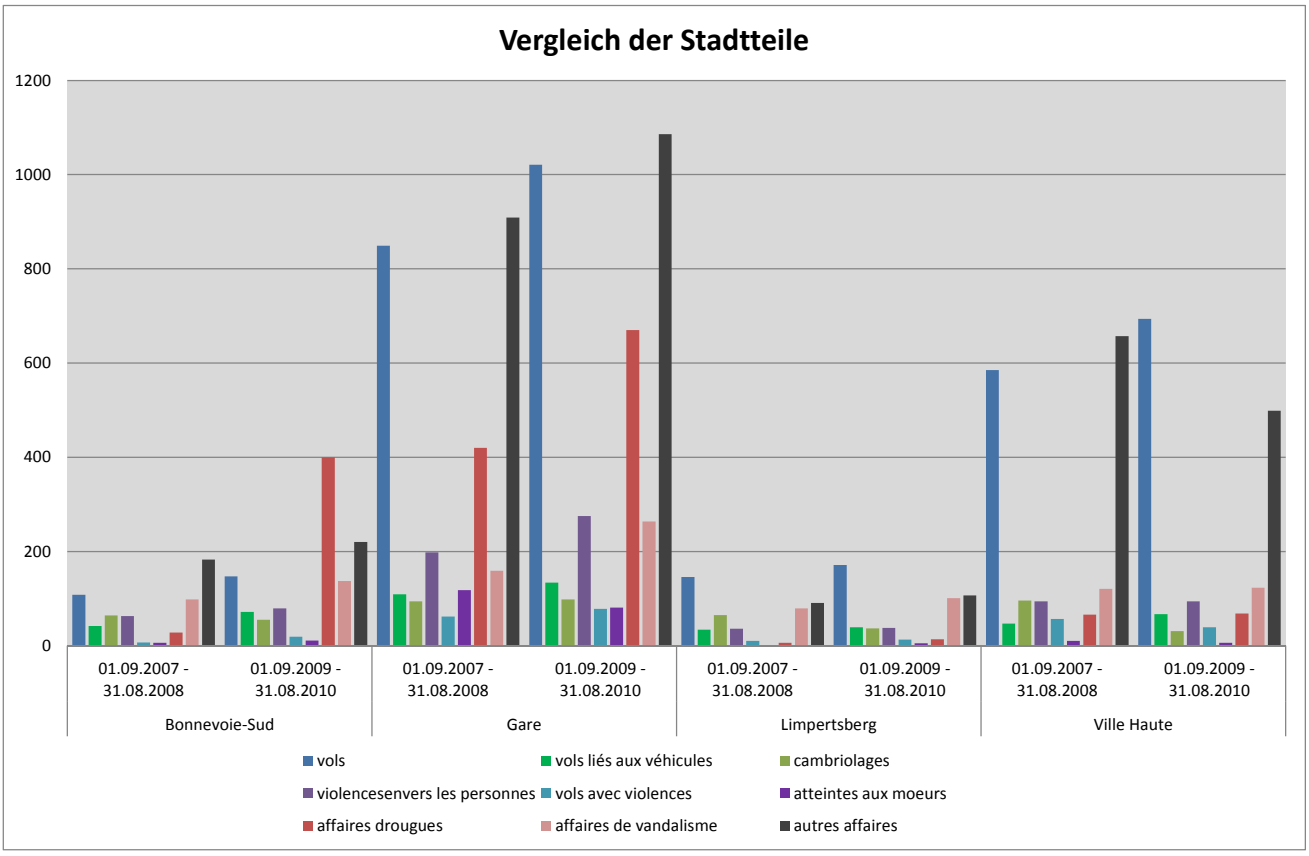


	01.09.2007 - 31.08.2008	01.09.2008 - 31.08.2009	01.09.2009 - 31.08.2010
BTM-Handel	107	120	113
BTM-Konsum	332	543	695
BTM-Besitz	232	295	488

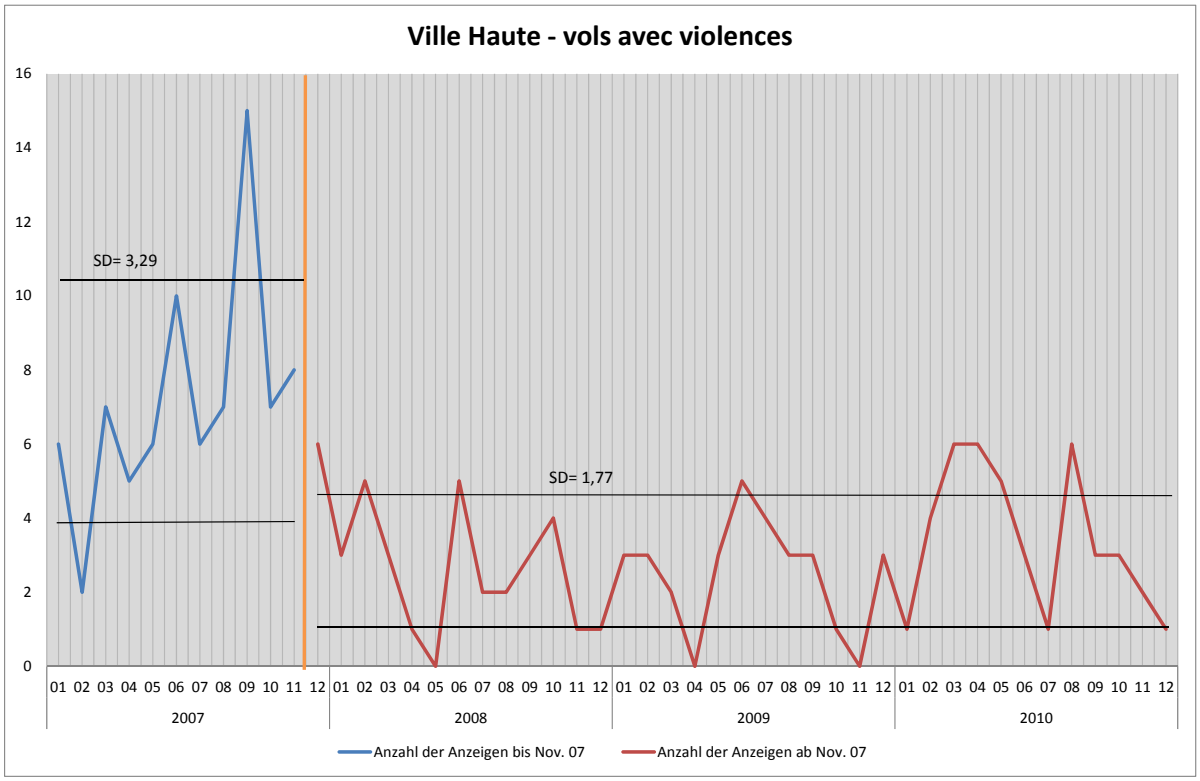
Die Analyse nach Stadtteilen zeigt grundsätzlich ähnliche Befunde, allerdings auf unterschiedlichem Niveau der Deliktzahlen. Während der Stadtteil Limpertsberg aus kriminalistischer Perspektive



unauffällig ist und wenig Steigerungen zeigt (32 Straftaten pro Monat im Jahr 2007, 42 im Jahr 2010; einzig und allein die drastischen Ausschläge im Bereich der Diebstähle in den Monaten August und September , also während der Schoberfouer fallen ins Auge, wobei die Anstiege der Spitzen auf die Intensivierung der Strafverfolgung zurückgehen), manifestiert sich im Bereich Gare, der auch die Sicherheitszone und die angrenzenden Straßen im Rotlichtmilieu umfasst, nicht nur ein höheres Deliktniveau, sondern auch eine deutliche Zunahmen über den gesamten Vierjahreszeitraum. Diese Zunahmen sind insbesondere auf Drogendelikte, leichte Kriminalität sowie Inzivilitäten, den Vandalismus und Körperverletzungen zurückzuführen.

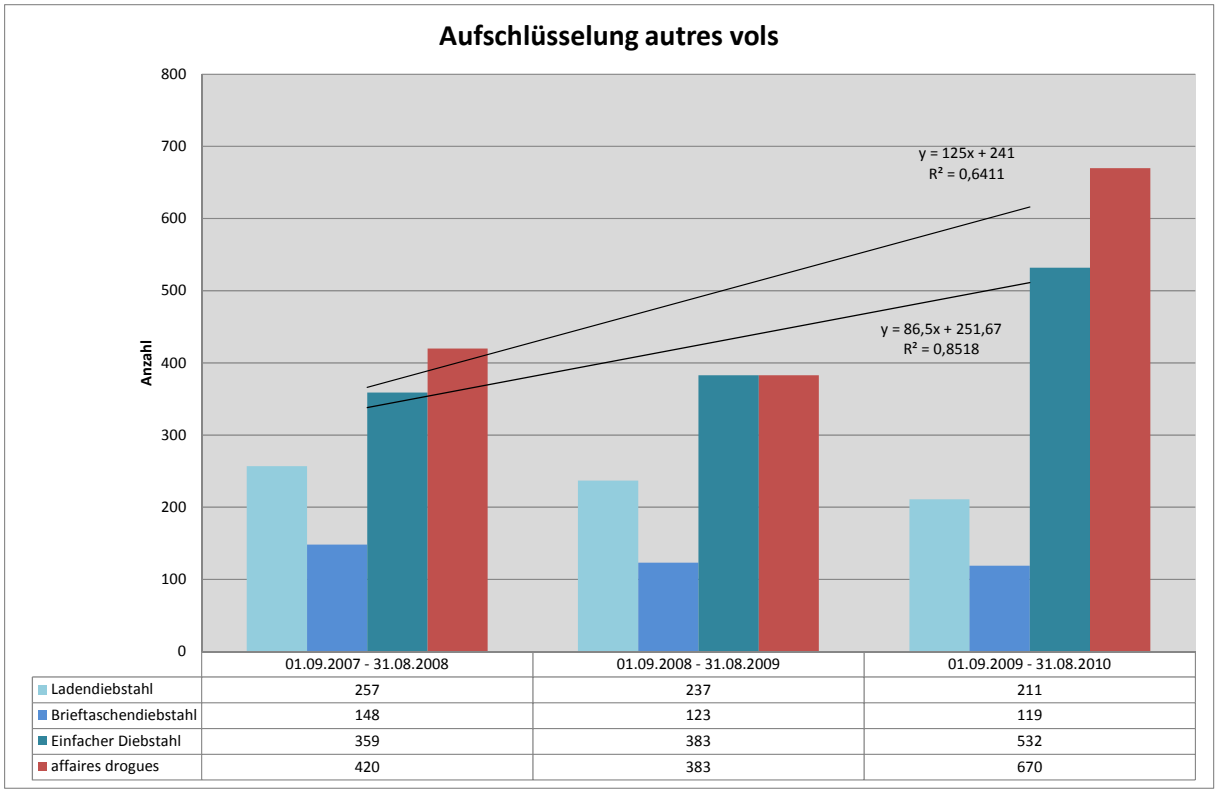

Vergleich der Stadtteile
1200
1000
800
600
400
200
0
01.09.2007 - 31.08.2008
01.09.2009 - 31.08.2010
Bonnevoie-Sud
Gare
Limpertsberg
Ville Haute
vols
vols liés aux véhicules
cambriolages
violencesenvers les personnes
vols avec violences
atteintes aux moeurs
affaires drougues
affaires de vandalisme
autres affaires

Im Bereich der Ville Haute, also des central business districts mit zahlreichen Geschäftsstraßen, Bürogebäuden, Banken und Sehenswürdigkeiten dominieren wie in jedem europäischen Distrikt dieser Art die Diebstahlsdelikte. In diesem Distrikt halten sich zudem täglich Zehntausende von Pendlern und Touristen auf, die auch für Bettler günstige Gelegenheitsstrukturen bieten und mit Inzivilitäten unterschiedlichster Art einhergehen. Erkennbar ist, dass der einfache Diebstahl (ohne Laden- und Brieftaschendiebstahl) kontinuierlich zugenommen, die leichte Kriminalität, insbesondere die Bettelei zum Jahr 2010 jedoch abgenommen hat. Einbrüche und Raubdelikte sind zurückgegangen (siehe folgende Abbildung), Drogendelikte spielen keine auffällige Rolle mehr. Diese wenn auch geringfügigen Rückgänge können unmittelbar mit der Videoüberwachung in Zusammenhang gebracht werden, da die Videoüberwachung die Entdeckungswahrscheinlichkeit auch im Zusammenhang mit dem Fluchtverhalten nach der Tat erheblich steigert.



Besondere Beachtung verdient der Stadtteil Bonnevoie-Sud, der durch vielfältige Zunahmen an Kriminalität geprägt ist. Am stärksten haben im Zeitraum von 2007 bis 2010 die Drogendelikte zugenommen, gefolgt vom einfachen Diebstahl, der leichten Kriminalität sowie Inzivilitäten und dem Vandalismus. Diese Veränderungen stehen vermutlich allesamt in unmittelbarem Zusammenhang mit der Einrichtung des Tox-In an der Route de Thionville, die ab 2009 zu deutlichen Steigerungen der Drogendelikte auf monatlich 39 Delikte geführt hat. Im Jahr 2010 sind diese Delikte spürbar auf 27 pro Monat zurückgegangen. Die einfachen Diebstahlsdelikte sind parallel dazu, allerdings nur leicht, angestiegen, was darauf zurückzuführen sein dürfte, dass der Stadtteil Bonnevoie-Sud im Verhältnis zu Ville Haute oder auch Gare nur wenig Tatmöglichkeiten bietet.

Besondere Auffälligkeiten im Stadtteil Gare betreffen die Drogendelikte, die eine deutliche Zunahme von monatlich 38 auf 61 Delikte insbesondere seit 2009 zeigen. Parallel dazu steigen seit 2007 die einfachen Diebstahlsdelikte (monatlich 65, 73, 75, 89) sowie die leichte Kriminalität sowie Inzivilitäten an (monatlich 59, 77, 102, 89), wobei bezüglich dieser Deliktkategorie im Jahr 2010 ein leichter Rückgang festzustellen ist. Bezüglich des einfachen Diebstahls zeigen sich leichte Rückgänge des Laden- und des Brieftaschendiebstahls, allerdings deutliche Zuwächse des einfachen Diebstahls.



	01.09.2007 - 31.08.2008	01.09.2008 - 31.08.2009	01.09.2009 - 31.08.2010
Ladendiebstahl	257	237	211
Brieftaschendiebstahl	148	123	119
Einfacher Diebstahl	359	383	532
affaires drogues	420	383	670

Besondere Auffälligkeiten zeigen sich hinsichtlich der Wochentage und der Tageszeiten der Tatbegehung. Hier ergeben sich einerseits Parallelitäten zu den Geschäftszeiten der Einzelhandelsunternehmen, andererseits aber auch Parallelen zu den Öffnungszeiten des Tox-In. Ferner werden zahlreiche Delikte auch während der Nachtstunden begangen und registriert, insbesondere im Bahnhofsbereich. So zeigt sich etwa, dass an Sonn- und Feiertagen die Deliktzahlen in Ville Haute deutlich zurückgehen, dass die Deliktzahlen in der Umgebung des Tox-In am Wochenende und in den Morgenstunden deutlich absinken und dass schließlich etwa die Zahlen im Bereich des Parkgeländes und der Disco an der Rue de Bouillon erheblich angewachsen sind. Diese

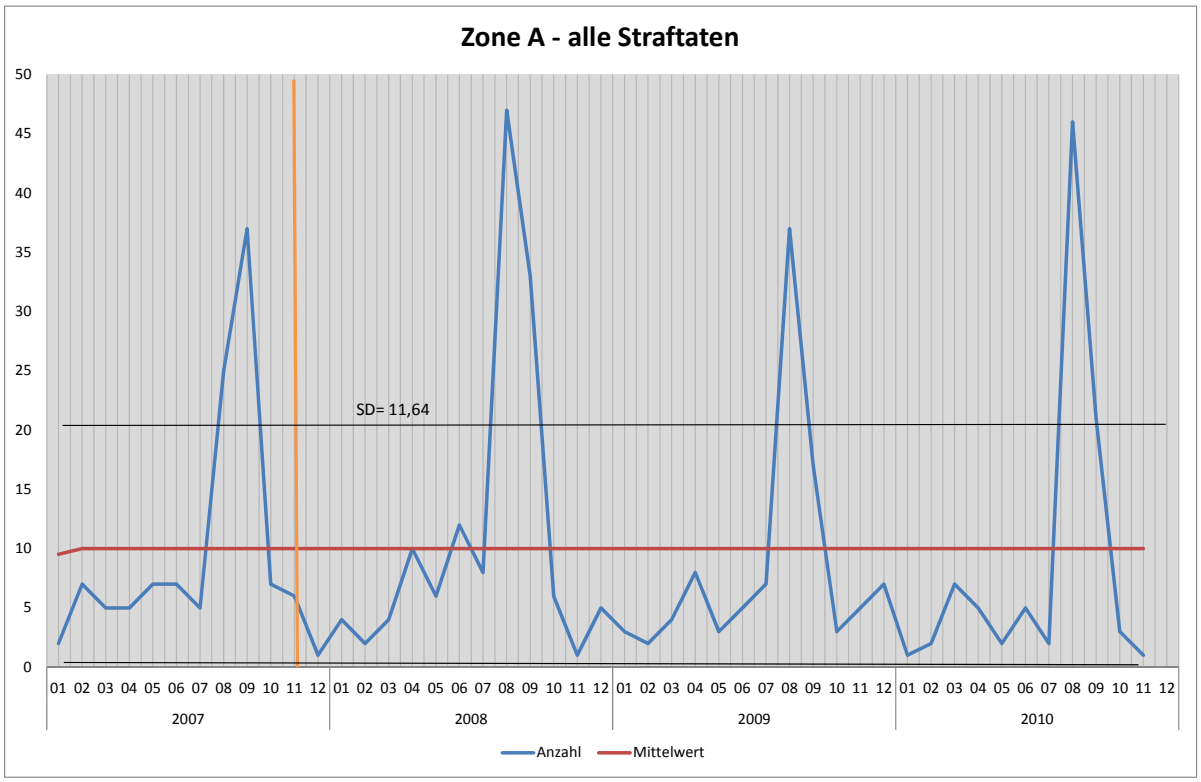
Befunde belegen, dass die zeitlichen Fenster der Begehung von Straftaten an spezifische Gelegenheiten gebunden sind, die es seitens der Polizei aufzuklären gilt, um daran ihre Einsatzkonzeptionen auszurichten und ihre Potenziale ökonomischer einzusetzen.

Zusammenfassend weist die Stadt Luxemburg über die letzten Jahre ein fast konstantes Belastungsniveau auf, das allerdings gerade in den Jahren 2009 und 2010 durch hohe Anteile an Kontrolldelikten leicht angehoben wird. Diese Kontrolldelikte machen über die Jahre etwa ein Sechstel der Gesamtkriminalität aus. Besonders auffällig sind hierbei die Bettelei- und die Drogendelikte, wobei erstere aufgrund einer gesetzlichen Änderung im Bereich der Einwanderung seit Frühjahr 2009 stark zurückgehen. Die Deliktzahlen in den Kategorien vols liés aux véhicules und cambriolage gehen zurück, leichte Anstiege sind hinsichtlich der einfachen Diebstähle, des Vandalismus und der Körperverletzungen zu registrieren. Dabei ist festzustellen, dass die BTM-Delikte (ausgenommen ist der Drogenhandel) und die leichten Diebstahlsdelikte parallel ansteigen. Die Verteilung der Delikte über die Stadt weist große Unterschiede auf, wobei Limpertsberg weniger und Gare stärker vor allem im Bereich der Drogen- und der Diebstahlsdelikte belastet ist. Der Innenstadtbereich weist erwartungsgemäß hohe Zahlen an Diebstahlsdelikten und zahlreiche Vorkommnisse im Bereich der Inzivilitäten aus.

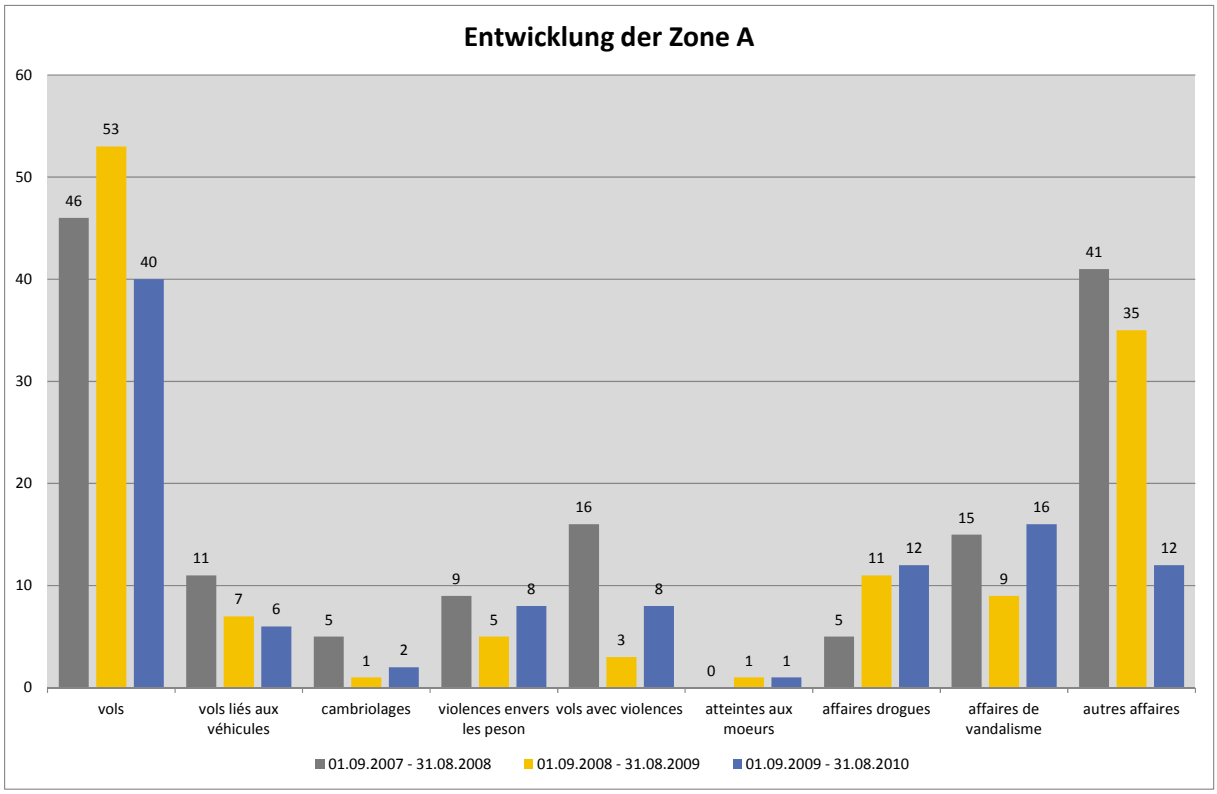
Befunde zu den Kriminalitätszahlen in den Sicherheitszonen und den angrenzenden Zonen

Die drei Sicherheitszonen, die definierten angrenzenden Zonen und die mit beratender Unterstützung der Polizei zusätzlich für diese Evaluation ausgewählten neutralen Zonen in Bonnevoie (Route de Thionville und Umgebung; Rue A. Omlor und Umgebung) und Merl/Belair (Parkgelände Bouillon und Wohngebiete im Bereich von Rue Bragance und Rue Vianden) fallen zunächst einmal dadurch auf, dass sie räumlich sehr begrenzt sind und die anfallenden Deliktzahlen von daher sehr gering ausfallen. Das gilt sowohl für die Zeit vor als auch nach Einführung der Visupol-Maßnahme, das gilt vor allem für die Sicherheitszone B, etwas weniger für die Sicherheitszone A und C, das gilt aber auch für die angrenzenden und die neutralen Zonen.

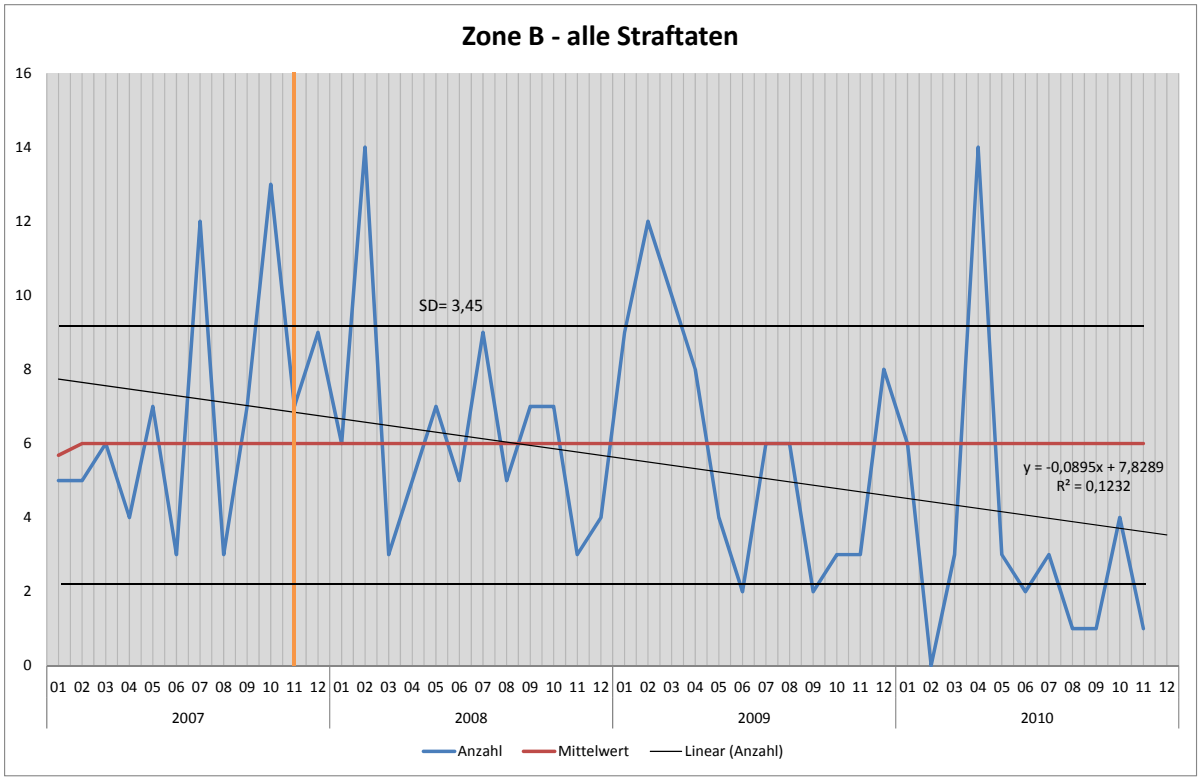
In der Sicherheitszone A (Glacis/Kinnekswiss) zeigt sich von Januar 2007 bis Dezember 2010 ein relativ konstanter, gleichbleibender Trend auf niedrigem Niveau, allerdings immer wieder unterbrochen durch Spitzenwerte in den Monaten August und September (Schoberfouer). Dabei wird erkennbar, dass der einfache Diebstahl und Vorkommnisse leichter Kriminalität sowie Inzivilitäten dieses Bild in den Spitzen prägen (etwa 60% aller Vorkommnisse, davon wiederum 80% in den beiden Spitzenmonaten). Der breitere Sockel unterhalb der Spitzen wird durch eine Mischung

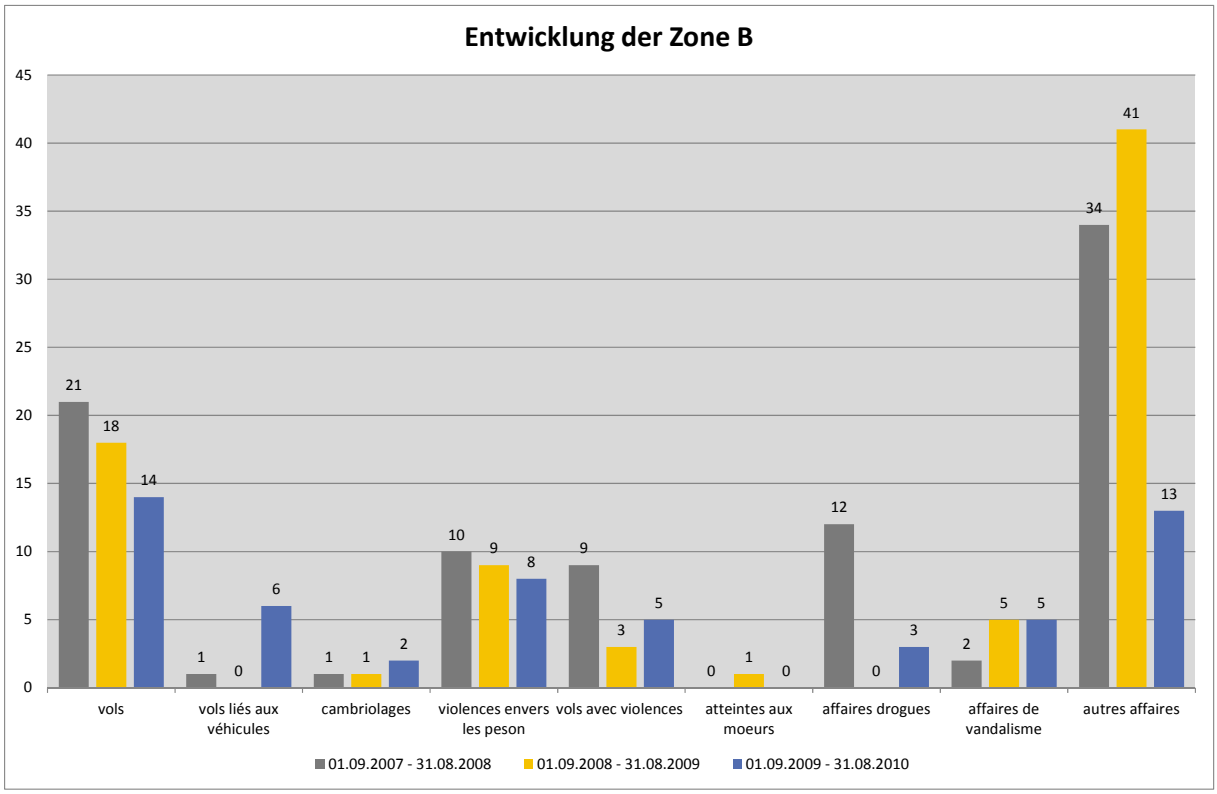


aus Diebstahl aus Kfz, Raubdelikten, Vandalismus, Drogenkriminalität und Körperverletzungen konstituiert (etwa 35 %), allesamt auf sehr geringem Niveau. Insgesamt wird dieses Bild durch die Intensität der Strafverfolgung gerade während der Schoberfouer bestimmt. Die Videoüberwachung, der Einsatz besonderer aufbauorganisatorischer Maßnahmen und die Heranziehung zusätzlicher Polizeikräfte verhindern einerseits Straftaten, erhöhen andererseits aber auch die Kontrolldichte und steigern die Zahl der Kontrolldelikte. In der folgenden Abbildung werden die Häufigkeiten der Deliktgruppen über die Jahre (jeweils 1.8. bis 31.7.) hinweg aufgelistet.

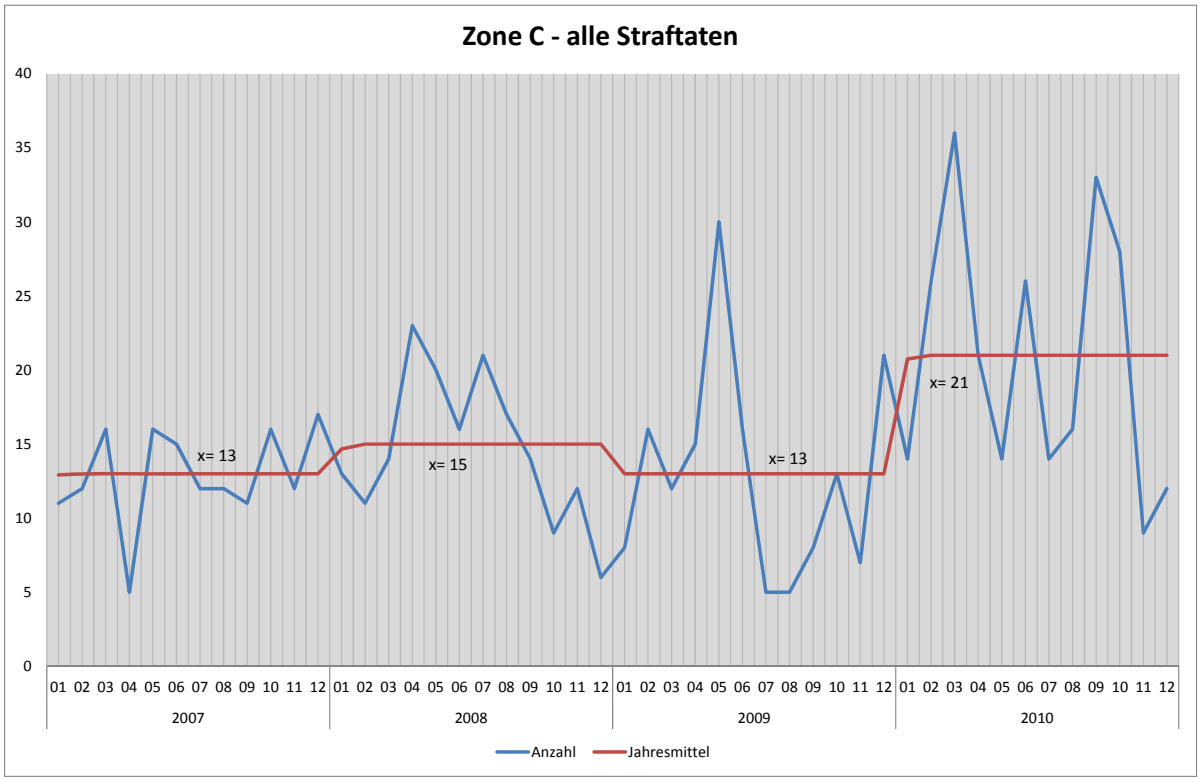

Entwicklung der Zone A
60
50
40
30
20
10
0
46
53
40
11
7
6
5
1
2
9
5
8
16
3
8
0
1
1
5
11
12
15
9
16
41
35
12
vols
vols liés aux véhicules
cambriolages
violences envers les peson
vols avec violences
atteintes aux moeurs
affaires drogues
affaires de vandalisme
autres affaires
01.09.2007 - 31.08.2008
01.09.2008 - 31.08.2009
01.09.2009 - 31.08.2010

In der Sicherheitszone B (Aldringen) zeigt sich von Januar 2007 bis Dezember 2010 ein deutlich abnehmender Trend über die vier Jahre. Trotz zahlreicher Ausreißer (etwa zu Beginn des Jahres 2009 oder im April 2010) gehen die relativ kleinen Deliktzahlen von etwa 8 Straftaten auf etwa 3 Straftaten pro Monat konstant herunter. Hier zeigt sich also ein deutlicher präventiver Effekt. Die Zusammensetzung der ermittelten Straftaten weist eine Dominanz des einfachen Diebstahls und der leichten Kriminalität sowie Inzivilitäten aus (gut 60% aller Vorkommnisse, wobei beide Deliktarten etwa zu gleichen Anteilen zurückgehen). Neben diesen beiden Deliktarten sind Körperverletzungen, Raubdelikte, Drogenkriminalität und Vandalismus erwähnenswert, wobei Vandalismus und Körperverletzungen nur wenig, Raub- und Drogendelikte jedoch stärker zurückgehen.

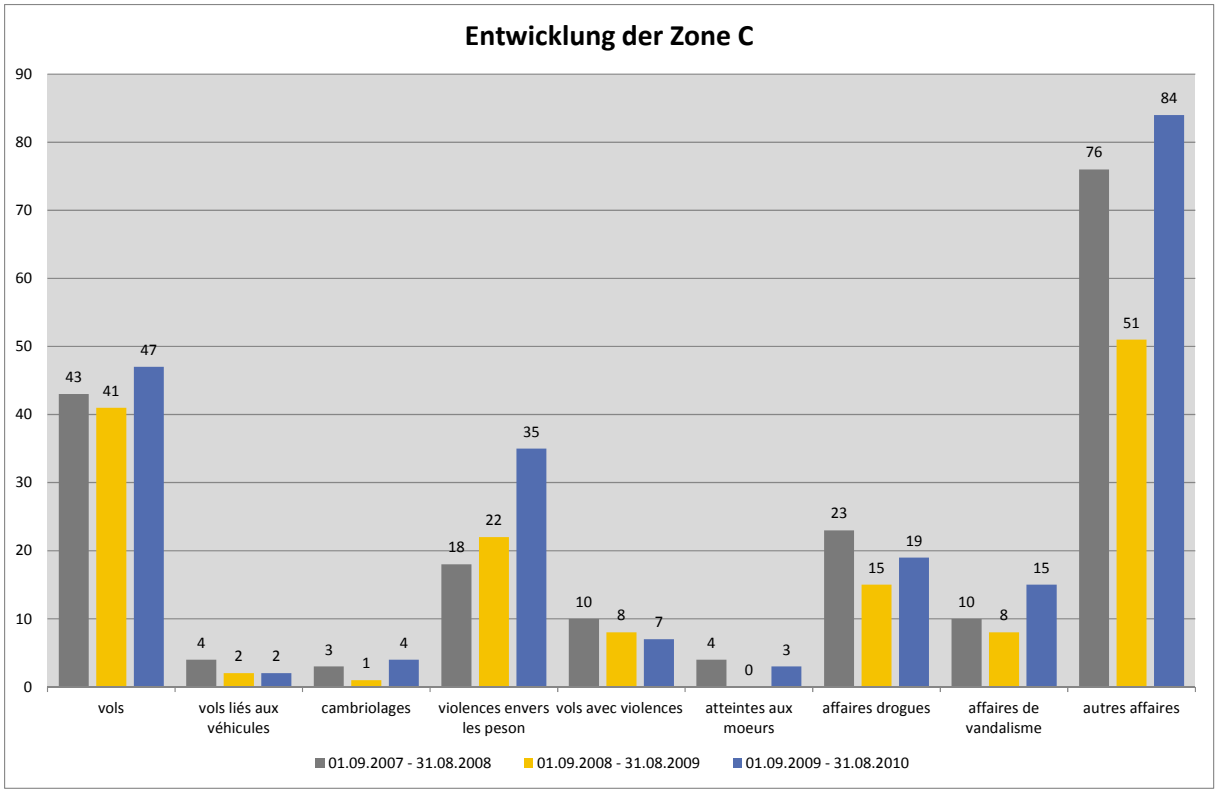



Entwicklung der Zone B
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
21
18
14
1
0
6
1
1
2
10
9
8
9
3
5
0
1
0
12
0
3
2
5
5
34
41
13
vols
vols liés aux véhicules
cambriolages
violences envers les peson
vols avec violences
atteintes aux moeurs
affaires drogues
affaires de vandalisme
autres affaires
01.09.2007 - 31.08.2008
01.09.2008 - 31.08.2009
01.09.2009 - 31.08.2010

In der Sicherheitszone C (Place de la Gare) zeigt sich von Januar 2007 bis Dezember 2010 auf relativ hohem Niveau der absoluten Zahlen ein schwach ansteigender Trend über alle vier Jahre, geprägt allerdings auch hier wieder durch erhebliche Schwankungen und Ausreißer (etwa im Mai 2009, im März 2010 und im September 2010, wodurch der ansteigende Trend am Place de la Gare weniger eindeutig ist als der abnehmende Trend in Aldringen). Dominant sind erneut der einfache Diebstahl sowie die leichte Kriminalität sowie Inzivilitäten (etwa 60% aller Vorkommnisse), gefolgt von



Körperverletzungen, Drogenkriminalität und Vandalismus. Die Zunahmen haben drei zentrale Quellen: Am relativ stärksten steigt die Zahl der Körperverletzungen zum Jahr 2010 hin (allein darauf zurückzuführen, dass im März und Juni 2010 in zwei Spitzen 14 Delikte zur Anzeige gebracht wurden, wo sonst nur 2 Delikte pro Monat auftreten), ferner zeigen sich zunehmende Trends beim Vandalismus und bei der leichten Kriminalität sowie Inzivilitäten. Der einfache Diebstahl bleibt relativ konstant, allerdings auf recht hohem Niveau (40-50 Straftaten pro Jahr). Raubdelikte (auf niedrigem Niveau unter 10 Delikten pro Jahr) gehen ebenso leicht zurück wie Drogendelikte (leicht höheres Niveau um 20 Delikte pro Jahr). Auffällig ist trotz des Trends, dass die Straftaten in der Sicherheitszone C anfänglich kaum oder gar nicht ansteigen (ohne den Ausreißer im Mai 2009 würde der Trend verschwinden), das aber besonders zum Jahr 2010 hin ein deutlicher Anstieg festzustellen ist. Da er sich insbesondere in vermehrten Anzeigen im Falle von leichter Kriminalität sowie Inzivilitäten niederschlägt, dürfte sich der Anstieg auf ein verändertes Kontrollverhalten der Polizei, möglicherweise in Verbindung mit einer vermehrten Nutzung der Sicherheitszone durch Straftäter zurückführen lassen.



Die Videoüberwachung hat – so zeigen es die Befunde – scheinbar eine doppelte Funktion: Sie trägt einerseits dazu bei, spezifische Delikte zu reduzieren. Das gelingt insbesondere hinsichtlich von Raubdelikten in allen drei Sicherheitszonen sowie von Körperverletzung, einfachem Diebstahl und Diebstahl aus Kfz in zwei der drei Sicherheitszonen. Gleichzeitig kann sie aber auch die Bekämpfung der Kontrollkriminalität befördern, wie sich dies hinsichtlich der Drogenkriminalität oder der leichten Kriminalität zeigt. Dabei kann der Erfolg einmal darauf zurückgeführt werden, dass Drogentäter entweder verdrängt (z.B. in Sicherheitszone B, wo die Delikte zurückgehen) oder aber sofort angezeigt werden (wenn sie in die Überwachungszone eindringen, wie etwa in der Sicherheitszone A).

Durchgängig in allen Sicherheitszonen nimmt die Zahl der Vandalismusdelikte zu. Dies erstaunt einerseits, weil viele dieser Delikte zeitaufwendig sind. Andererseits ist zu vermuten, dass sie gerade während der Nacht verübt werden, wenn die Überwachungsmonitore nicht besetzt sind und dann in der Erwartung angezeigt werden, dass die Täter von den Kameras erfasst wurden. Damit ist der Blick auf die sog. retracage gerichtet, also die Aufklärung von Fällen, die von den Kameras automatisch aufgezeichnet und deren Täter danach ermittelt wurden. Den Berechnungen der Visupol-Zentrale zufolge wurden etwa 40% Prozent aller aufgezeichneten und aufgeklärten Fälle sofort sowie weitere etwa 60% Prozent im Zuge der Nachermittlung (retracage) aufgeklärt. Die Gesamtaufklärungsquote in den überwachten Sicherheitszonen liegt über die Gesamtperiode bei über 70% und geht damit weit über die durchschnittliche Aufklärungsquote von etwa 50% hinaus.

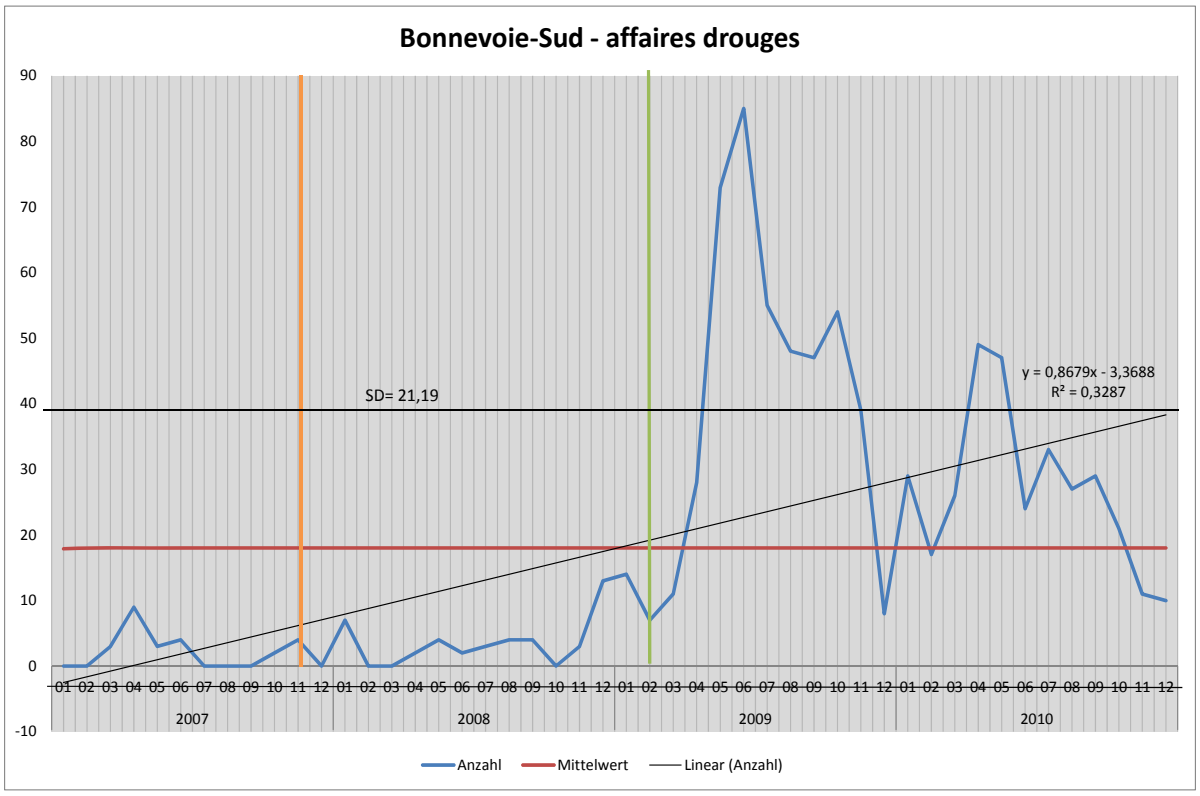
Die kriminalitätsreduzierende Wirkung der Visupol-Maßnahme in den Sicherheitszonen stellt sich vor allem im Vergleich mit den angrenzenden Zonen dar. Idee hierbei ist, dass in den in etwa vergleichbaren angrenzenden Zonen keine Rückgänge auftreten. Ferner wird im Sinne einer präventiven Wirkung der Videoüberwachung angenommen, dass es zu keinen Verdrängungen der Kriminalität aus den Sicherheitszonen kommt.

Die angrenzende Zone zur Sicherheitszone A (Glacis/Kinnekswiss) weist über die Vierjahresperiode 2007-2010 keine gravierenden Veränderungen auf. Auf niedrigem Niveau von etwa 5 Straftaten pro Monat (241 Delikte über die gesamte Periode) dominieren der einfache Diebstahl und die leichte Kriminalität sowie Inzivilitäten (Trunkenheit, Sachbeschädigungen). Drogendelikte sind außerordentlich seltene Ereignisse. Auffällig ist, dass fast 60% aller Straftaten in dieser Zone auf der Allee Scheffler registriert werden. In der Gesamtschau ergibt sich kein Hinweis auf deutliche Reduktionen oder Verdrängungen, allerdings hat sich der Gesamteindruck deutlich verbessert.

Die angrenzende Zone zur Sicherheitszone B (Aldringen) weist über die Vierjahresperiode einen deutlichen Anstieg von 20 Delikten pro Monat im Jahr 2007 auf 35 Delikte im Jahr 2009 auf, danach fällt die monatliche Quote im Jahr 2010 auf einen Wert von 17 Delikten, was unterhalb des Ausgangsniveaus liegt. Dieser Anstieg ist einzig und allein auf die zunehmende Verfolgung von Bettelei und sonstigen Inzivilitäten im Jahr 2009 zurückzuführen. Die Häufigkeit von leichtem Diebstahl bleibt über die Zeit weitgehend konstant bei etwa 12 Delikten pro Monat. Die Zahl der Drogendelikte geht gegen Null. Die Grand Rue sowie die Rue Philippe II sind die Straßen mit den größten Delikthäufigkeiten. Auffällig ist zudem, dass diese Straftaten vor allem während der Woche zu den Hauptgeschäftszeiten (11.00 bis 18.00) registriert werden. Am Sonntag werden kaum Delikte festgestellt. In der Gesamtschau ergeben sich keine Reduktions- und Verdrängungseffekte. Zwar zeigen sich Steigerungen der Deliktzahlen, sie gehen jedoch vornehmlich auf einen zunehmenden Kontrolldruck im Bereich der autres affaires zurück.

Die angrenzende Zone zur Sicherheitszone C (Place de la Gare) weist über die gesamte Periode in der Tendenz eine Abnahme der Delikthäufigkeiten aus. So sank die Zahl der monatlichen Delikte von 70 auf 37 im Jahr 2008, auf 44 im Jahr 2009 und auf 42 im Jahr 2010. Die Abnahme fällt zahlenmäßig jedoch deutlich geringer aus, wenn die Verstöße gegen das Gemeindereglement und die guten Sitten (atteintes aux moeurs), die im Jahr 2007 extrem stark verfolgt wurden, auf einen Jahresdurchschnitt reduziert werden. In der angrenzenden Zone, die einem starken Kontrolldruck unterworfen ist, werden über den gesamten Zeitraum 2.245 Delikte registriert, davon allein 780 Drogendelikte (davon 180 im Jahr 2007, im Jahr 2010 wurden fast 240 Drogendelikte registriert). Auch Vandalismus (274) und einfacher Diebstahl (1074 Delikte) nehmen zum Jahr 2010 deutlich zu. Die Drogendelikte werden vornehmlich während der Woche registriert, Vergleichbares gilt für die leichten Diebstähle. Insgesamt zeigen sich keine Reduktionseffekte, allerdings nehmen die registrierten Drogendelikte deutlich zu, was möglicherweise auf Verdrängungseffekte hinweist, jedoch auch auf die Nähe der Zone zum Tox-In zurück zu führen sein könnte. Gerade durch die Schule an der Rue de Fort Wedell ist die Polizei gezwungen, durch intensive Bestreifung die BTM-Täter aus dieser Gegend heraus zu drängen, wodurch sie dann vielleicht auch wieder an den Bahnhof zurückkehren oder aber Richtung Rue de Hollerich diffundieren. Im Bereich der Außenanlagen, insbesondere am Brunnen, in Grünanlagen und den Begrenzungseinfassungen halten sich immer wieder Drogentäter auf, die teilweise wohl auch durch die Drogenberatungsstelle „Kontakt 28“ angezogen werden. In unmittelbarer Umgebung zur Schule können Schüler damit direkt die Praxis der Drogenkriminalität als ein alltägliches Phänomen beobachten.

Über die drei definierten angrenzenden Zonen wurde eine weitere angrenzende Zone in Bonnevoie in die Untersuchung einbezogen. Diese Zone umfasst die unmittelbare Umgebung um das Tox-In (Route de Thionville, Dernier Sol, Rue Sigismond). In dieser Zone zeigt sich seit Mitte des Jahres 2008 ein Anstieg der Deliktzahlen, der im Jahr 2009 auf eine Verdreifachung des Anfangsniveaus hinausläuft. Es dominieren die leichte Kriminalität sowie Inzivilitäten, der einfache Diebstahl und die Drogendelikte. Besonders die Drogendelikte haben einen kometenhaften Anstieg zu verzeichnen.



Der Stadtteil Bonnevoie ist durch die Ansiedlung des Tox-In in der Route de Thionville durch ein hohes Maß an Verdrängung geprägt. Allerdings zeigen alle Analysen, dass diese Belastungen auf ein ganz eng umrissenes Areal in unmittelbarer Nähe zu den Bahngleisen bis hin zur Kirche am Place Leon XII beschränkt sind. Hier liegt auch ein Obdachlosenheim, dessen Bewohner schon lange zuvor in zahlreiche leichte Delikte und Inzivilitäten verwickelt waren. Mehrere Analysen in weiteren Kontrollzonen in Bonnevoie (z.B. rund um die Straßen Rue A. Omlor; Boulevard Kaltreis; Rue de Chevaux) zeigen keinerlei Zunahmen an Kriminalität. Von daher ist zu vermuten, dass die Drogenkriminalität, leichter Diebstahl und vielfältige Inzivilitäten allein auf die an die Gleise angrenzende Zone von Bonnevoie konzentriert sind. Hier ist eine Art Ghettobildung erfolgt, die vermutlich auch durch die gegebenen Rahmenbedingungen unterstützt wird (Park mit Liege- und Sitzgelegenheiten, Bänke im Bereich der Kirche, ausgediente Infrastruktur, kirchliche Duldung).

Eine letzte eigens für die Evaluation geschaffene, rein statistische Kontrollzone wurde in Merl/Belair etabliert, in der insgesamt 241 Delikte registriert wurden. Dabei zeigt sich ein leicht zunehmender Trend von etwa 2 Delikten pro Monat im Jahr 2007 auf etwa 6 Delikte im Jahr 2010, wobei der überwiegende Anteil der Straftaten (195 von 241) im Bereich des Parkplatzes und der Discothek an der Rue de Bouillon begangen wird. Dominant sind der Vandalismus, leichte Diebstähle und

Inzivilitäten, was darauf hindeutet, dass das Parkgelände evtl. auch als Rückzugsgebiet für sozial Desintegrierte fungiert.

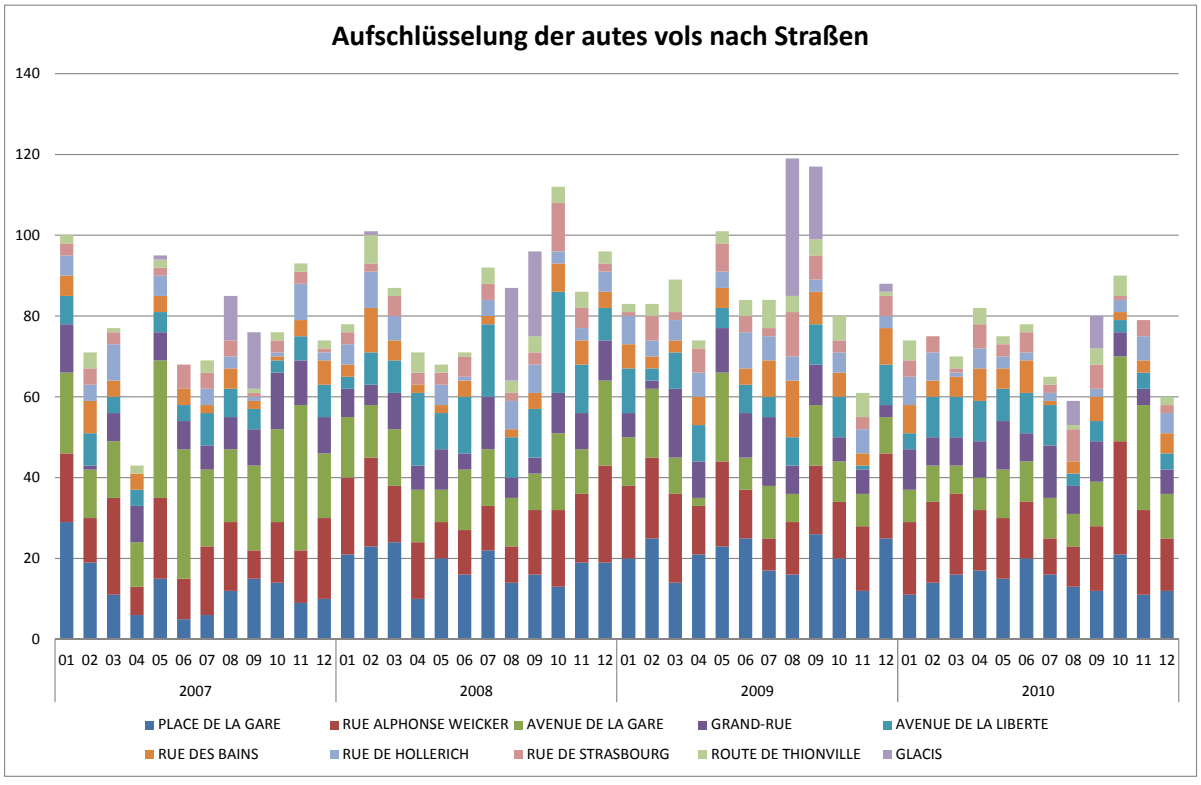
Insgesamt bestätigen die überwiegend konstanten Verhältnisse in den angrenzenden Zonen die positiven Effekte der Videoüberwachung in den Sicherheitszonen. Die Sicherheitszonen weisen seit Einführung der Visupol-Maßnahme weniger Delikte aus, wobei sich allerdings überwiegend nur kleine Effekte zeigen können, weil die Ausgangszahlen bereits relativ klein waren. Die Drogenkriminalität spielt in den Sicherheitszonen A und B keine nennenswerte Rolle mehr, d.h. Drogentäter sind auch durch die Videoüberwachung in Richtung der Bahnhofsgegend erfolgreich verdrängt worden. Bestätigt wird diese Vermutung auch durch die geringen Deliktzahlen im Stadtteil Limpertsberg sowie die anwachsenden Deliktzahlen in den angrenzenden Zonen rund um den Place de la Gare. Hier zeigen sich deutliche Zunahmen der Drogendelikte sowie des einfachen Diebstahls und Inzivilitäten, was die Verdrängungsannahme bestätigt. Ungeklärt bleibt dabei, wie sich die Verdrängungen aus der Ville Haute auf die Sicherheitszone C ausgewirkt haben. Hier ist anzunehmen, dass die anwachsenden Zahlen der Drogendelikte auch auf eine gewollte Konzentration aller Drogenstraftäter in der Bahnhofsregion zurückzuführen ist. Dabei stellt sich dann verstärkt die Aufgabe, die zentralen Mobilitätswege zum Zentrum hin freizuhalten, wodurch sich einerseits höhere (Kontroll-) Deliktzahlen in der Sicherheitszone C ergeben, andererseits aber auch eine Verdrängung in den angrenzenden Bereich erfolgt. Diesen Konzentrationseffekt hat jedoch nicht allein die Videoüberwachung bewirkt, vielmehr geht er auch auf die Lage und das Angebot des Tox-In in unmittelbarer Nachbarschaft zum Bahnhof einher. Das Tox-In wirkt wie ein Staubsauger, der die Drogenkonsumenten in großer Zahl in diesen von der Innenstadt abgewandten Standort in Bonnevoie-Sud anzieht.

Zusammenfassung der Befunde

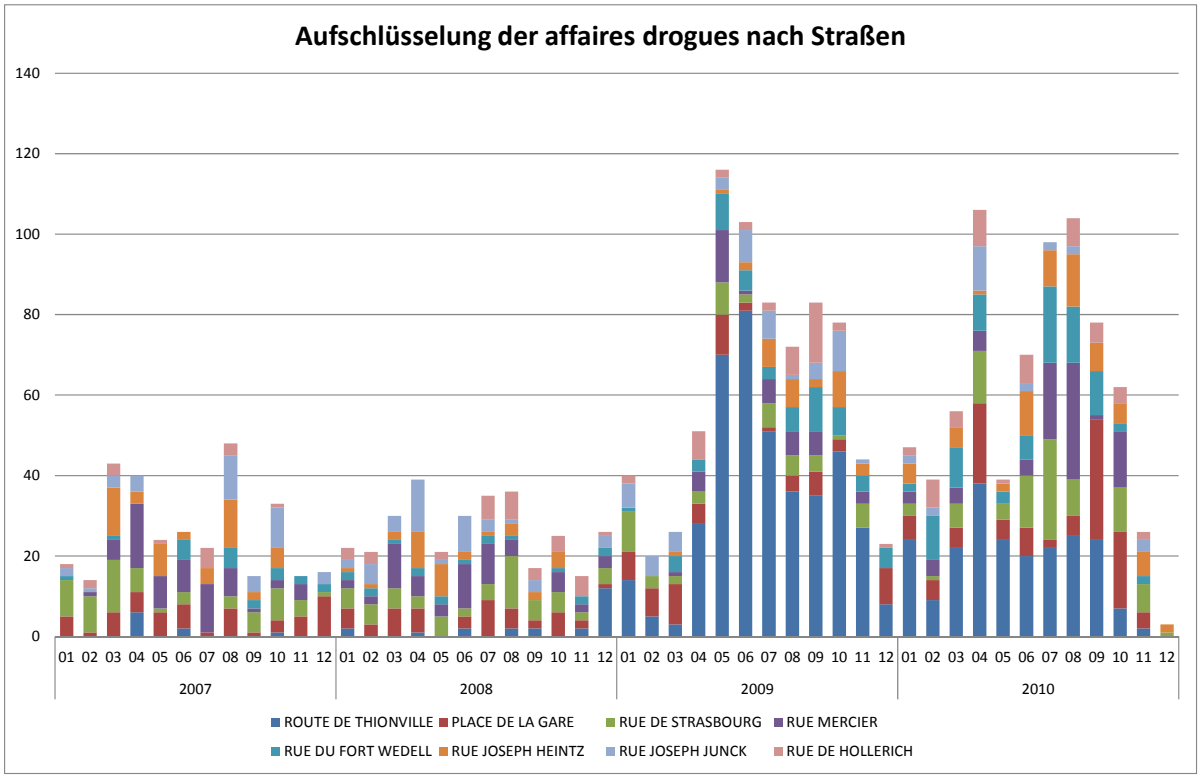
In der Zusammenfassung der Befunde zeigen sich trotz relativ kleiner Deliktzahlen in den Sicherheitszonen überwiegend positive, reduktive Effekte der Videoüberwachung. Diese manifestieren sich insbesondere in konstanten Verminderungen der Deliktzahlen in der Sicherheitszone Aldringen, aber auch in der Sicherheitszone A. Plätze und Parks sind frei verfügbar und machen heute einen sehr sauberen Eindruck (wobei gelegentlich beklagte Verschmutzungserscheinungen nach den Wochenenden gleichzeitig sowohl auf verstärkte Nutzung als auch auf verminderte Einsätze von Reinigungspersonal an Wochenenden zurückzuführen sein dürften). Auch im Bereich des Bahnhofsvorplatzes zeigen sich deutliche Reduktionen. Eine offene Drogenszene, wie sie vor einigen Jahren beklagt wurde, ist nicht mehr auszumachen. Die präventive Wirkung der Videoüberwachung schlägt sich in Reduktionen der kritischen Straftaten sowie in einer Verdrängung von Tätern nieder, die eher durch Verstöße und Inzivilitäten, also durch typische Kontrolldelikte auffallen. Die relativ eindeutigen Befunde werden jedoch immer wieder durch einzelne Ausreißer entwertet. Ferner ergeben sich Interpretationsschwierigkeiten infolge der stark schwankenden Zahlen von Kontrolldelikten, die durch ein immer wieder anzupassendes polizeiliches Verfolgungsmanagement erzeugt werden. Nicht auszuschließen sind zudem Steigerungen von Körperverletzungsdelikten infolge der Verdrängungen von Drogenkonsumenten in Räume, die von etablierten Subgruppen für sich reklamiert werden und dadurch Konflikte um Besitzansprüche auslösen.

Die Befunde zur Kriminalitätsentwicklung in den angrenzenden Zonen stützen insgesamt die Annahme, dass die Visupol-Maßnahme in allen Sicherheitszonen einerseits zu den erwarteten reduktiven Effekten bei Straftaten führt, andererseits aber auch keine direkten Verdrängungseffekte erzeugt, die nicht gewollt sind. Eine Ausnahme bildet hier die Sicherheitszone C, die immer wieder neue Anstrengungen erforderlich macht, um diesen Bereich von den inkriminierten Personengruppen freizuhalten, sie jedoch nicht in den Bereich von Schulen in der Umgebung zu verdrängen. Im Verbund mit anderen Einsatzmaßnahmen hat sich die Videoüberwachung als besonders geeignet für die Verdrängung einzelner Tätergruppen aus der Ville Haute erwiesen.

Insgesamt verdeutlichen die Befunde, dass Kontrolldelikte des BTM-Konsums und des BTM-Besitzes sowie vielfältige Formen der leichten Kriminalität, Verstöße gegen das Gemeindereglement und Inzivilitäten das Kriminalitätsbild der Stadt insbesondere im Bereich der Ville Haute entscheidend geprägt haben und dies teilweise auch heute noch tun, allerdings in erkennbar deutlich geringerem Umfang. Von daher sind durch die Videoüberwachung auch faktisch die Anlässe für Störungs- und Bedrohungserlebnisse zurückgegangen. Allerdings sind hier auch Grenzen gesetzt, denn keine noch so optimal organisierte Videoüberwachung kann eine vollständige Verdrängung bewirken, weil diese Störungen und Straftaten an die Strukturen der Innenstadt mit ihren vielfältigen Arbeits-, Einkaufs- und Erholungsmöglichkeiten gebunden sind. Daneben ist das Kriminalitätslagebild wie in jeder größeren Stadt durch hohe Zahlen im Bereich der leichten Diebstahlkriminalität, insbesondere im central business destrict in Ville Haute gekennzeichnet. Auch hierzu gibt es keine ernsthafte Alternative. Die Visopol-Maßnahme kann hier vor allem helfen, sich andeutende Straftaten zu entdecken. Die folgende Abbildung gibt eine Aufschlüsselung der einfachen Diebstahlsdelikte nach Häufigkeiten über die 10 am stärksten belasteten Straßen in Luxembourg Ville wider. Erkennbar ist, dass viele dieser Straßen im Ortsteil Gare liegen.



Detaillierte Analysen zu den Drogendelikten verdeutlichen, dass dieses Delikt drastisch zugenommen hat und dass seit 2009 die Deliktzahlen in der Bahnhofsgegend, insbesondere in Bonnevoie, aber auch in unmittelbarer Nachbarschaft zum Bahnhof (Rue de Strasbourg, Rue de Fort Wedell, Rue Mercier, Rue de Hollerich) deutlich zugenommen haben. Allerdings zeigt sich auch ein Trend, wonach die Drogenkriminalität in unmittelbarer Umgebung des Tox-In im Jahr 2009 deutlich dominiert, während sie sich im Jahr 2010 in die angrenzende Zone und weitere Straßen in der Bahnhofsgegend verlagert. Offensichtlich hat die Videoüberwachung in der Ville Haute auch erfolgreich dazu beigetragen, die Drogenkriminalität aus der gesamten Innenstadt heraus zu drängen und, wie intendiert, die zentralen Mobilitätsrouten der Schüler, Pendler und Touristen von Drogentätern frei zu halten. Allerdings werfen diese Verdrängungen in die angrenzenden Zonen um den Bahnhof herum auch neue Probleme auf, wie sie sich einmal in erhöhter Körperverletzungskriminalität und sodann auch in einer gesteigerten Nutzung der Aufenthaltsorte rund um die dort befindliche Schule durch Drogenstraftäter zeigen. Die folgende Abbildung zeigt die Verdrängungstendenzen über die höchst belasteten Straßen auf.



Betrachtet man den Gesamtbefund, so sind wesentliche Ziele der Visupol-Maßnahme erreicht: Es erfolgte eine Reduktion der schwereren Delikte sowie eine deutliche Verdrängung der Drogenkriminalität aus der Innenstadt in Richtung auf den Bahnhof und das Tox-In. Dadurch wurden die von Schülern, Pendlern und Touristen viel genutzten Straßen und Plätze von Kriminalität, Störungen und Inzivilität befreit bzw. werden aktuell freigehalten. Jedoch ergeben sich durch Verdrängungen auch in einzelnen Fällen höhere Kriminalitätsbelastungen. Besonders gravierend sind die Auswirkungen für die Schule an der Rue de Fort Wedell.

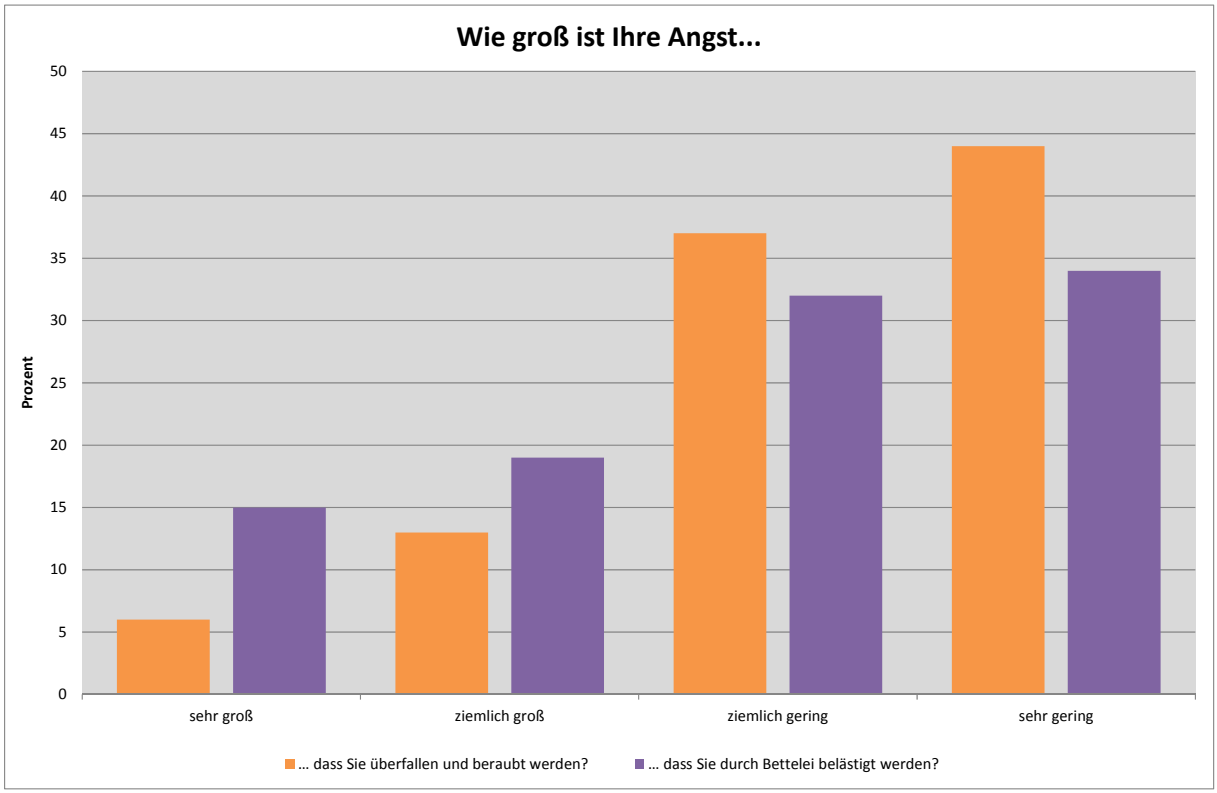
In der Stadt Luxemburg resultierte aus der Videoüberwachung kein allgemeiner Rückgang von leichtem Diebstahl. Dies deutet einerseits darauf hin, dass der einfache Diebstahl nur zu einem Teil

zu Lasten der inkriminierten Gruppen geht. Deutlich wird zum anderen aber auch, dass sich die Beschaffungskriminalität nicht vollständig verdrängen lässt, weil sie an die Tatgelegenheitsstrukturen im central business district gebunden ist. Eine intensive Bekämpfung der Drogen- und der Beschaffungskriminalität in der Innenstadt wird immer dazu führen, dass die Deliktzahlen hochschnellen, ohne dass jedoch die Kriminalität faktisch beseitigt wird. Hier sind bereits durch die gegebenen juristischen Möglichkeiten der Sanktionierung deutliche Grenzen gezogen. Weitere Restriktionen ergeben sich dadurch, dass im Fall einer verschärften Kontrollaktivität z.B. durch Detektions- und Präsenzmaßnahmen die zu schützende Privatsphäre weiter preisgegeben werden muss. Das ist erklärtermaßen weder die Absicht der Politik noch der Polizei.

Befunde zur Sicherheitsbefragung in der Stadt Luxemburg

1. Hohes Maß an Sicherheitsempfinden in der ganzen Stadt Luxemburg

Die Befunde weisen insgesamt ein sehr hohes Sicherheitsgefühl aus. Konkrete Befürchtungen vor einzelnen Delikten existieren nur bei geringen Prozentsätzen der Bevölkerung. Die beiden folgenden Abbildungen verdeutlichen den Kernbefund: Befürchtungen betreffen weniger konkrete Delikte wie Raub oder Körperverletzungen (bei etwa 15%), sondern eher störende oder unansehnliche Vorkommnisse wie Bettelei, öffentliches Trinken, Trunkenheit oder öffentliches Urinieren.



In diesem Sinne fühlen sich etwa 30% der Bürger eher durch Inzivilitäten und Verschandelungen des Gesamterscheinungsbildes der Stadt tangiert, die möglicherweise auch mit der Vorstellung von weiteren Straftaten, die sie aber persönlich kaum betreffen, assoziiert sind. Etwa 240 Bürger gaben an, bereits selbst einmal eines der aufgeführten Delikte direkt erlebt zu haben, wobei nur ein verschwindend kleiner Anteil auch eine Anzeige erstattet hat. Weit überrepräsentiert in den Antworten sind erneut die Inzivilitäten sowie Kontakte mit Drogenkonsumenten. Diese beiden qualitativen Aspekte decken sich vollständig mit den Überlegungen zur Einführung der Videoüberwachung. Sie werden auch durch die Expertengespräche bestätigt.

Inzivilitäten stören das Sicherheitsempfinden und lösen Forderungen nach Abhilfe aus. Dies bringt einerseits zum Ausdruck, dass bestimmte Formen des inzivilen Auftretens in der Öffentlichkeit negativ moniert werden, dass andererseits die Bürger in genau diesen Fällen den Einsatz von polizeilichen Einsatzkräften vermissen und vermehrt wünschen. Dieser Befund deckt sich mit vielen Ergebnissen in anderen Städten, die immer wieder die Forderung nach mehr Polizeipräsenz ausweisen. Dabei wird immer wieder übersehen, dass Präsenz nicht automatisch Beseitigung von Straftaten bedeutet und eine hohe Präsenzdichte auch Bedrohungsgefühle auslösen kann. Er sollte

jedoch zum Anlass genommen werden, gerade über eine Verbesserung des Erscheinens von Polizeikräften nach Detektion nachzudenken.

2. Typische Differenzierungen nach Geschlecht und Alter

Viele Untersuchungen zum Sicherheitsgefühl zeigen es: Männer sind in der Regel weniger verunsichert als Frauen. Dieses Bild resultiert auch in Luxemburg, wo Männer etwas mehr Sicherheit (3,27) verspüren als Frauen (3,11). Zu bedenken ist bei diesem Befund, dass Frauen immer ein höheres Risiko bei sexuellen Delikten angeben und die Stichprobe etwas mehr Frauen als Männer umfasst. Von daher könnten die festgestellten Geschlechtsdifferenzen eher über- als unterschätzt sein. Eine Differenzierung nach Alter zeigt, dass die jüngeren Luxemburger sich etwas sicherer fühlen als ältere Bürger (3,21 vs. 3,15), wobei allerdings zu beachten ist, dass die Anzahl der erfassten jüngeren Bürger (bis 45) deutlich höher ist als die der älteren Bürger (ab 46). Damit wird klar, dass ältere Frauen diejenige Gruppe repräsentieren, die die stärksten Befürchtungen hegen, allerdings liegen die absoluten Werte in einem Bereich, der nur etwas weniger Sicherheit und nicht Unsicherheit signalisiert.

3. Tag-Nacht-Differenzen deutlich

Ein weiterer bekannter Befund lässt sich replizieren: Deutliche Differenzen zeigen sich beim erlebten Sicherheitsgefühl am Tag, am Abend und in der Nacht. Während am Tag wenig Unsicherheit erlebt wird (1,59), steigt der Wert für den Abend auf 2,25 und geht für die Nacht sogar auf 2,74 hoch. Während der Nacht fühlt man sich auch in Luxemburg unsicherer als am Tag. Erneut zeigen sich auch hier die zu erwartenden Geschlechter- und Altersdifferenzen: Frauen liegen mit ihren Werten durchweg über und Männer unter dem Durchschnitt und mit zunehmendem Alter wachsen die Werte durchgängig leicht an. Wiederum gilt der allgemein festzustellende Befund: Ältere Frauen erleben die höchsten Unsicherheiten, junge Männer die geringsten Unsicherheiten sowohl am Tag als auch in der Nacht.

4. Hohe Sicherheit in der Stadt, weniger Sicherheit in der Bahnhofsgegend

Ein weiterer Befund verdeutlicht, dass an allen Befragungsorten eine höhere Sicherheit empfunden wird als in der Bahnhofsregion, d.h. sowohl am Place de la Gare (2,88) als auch in der angrenzenden Zone am Bahnhof (2,86) wird ein etwas höheres Maß an Unsicherheit erlebt als an allen anderen Referenzorten. Dabei zeigt sich, dass auch in den beiden anderen videoüberwachten Sicherheitszonen und den zugeordneten angrenzenden Zonen wenig Unsicherheit herrscht (3,20 bzw. 3,40). Diese Werte sind durchaus vergleichbar mit denen, die in den Kontrollzonen ermittelt werden konnten (3,30). Diese Befunde decken sich weitgehend mit den Befragungsergebnissen des ILReS-Instituts aus dem Jahr 2001. Auch hier dominierte ein hohes Sicherheitsgefühl insbesondere „hinsichtlich des Wohnumfelds sowie in der Stadt im Gesamt“ (FOREG, 2007, S. 40), auch wenn 75% der Bürger mehr oder weniger deutlich konstatieren, dass die Kriminalität in Luxemburg zugenommen habe. Diese Einschätzung ist durch die objektiven Zahlen, wie sie jährlich seitens des Innenministers publiziert werden, abgedeckt, allerdings sollte auch klar sein, dass wesentliche Steigerungen auf zunehmende Kontrollaktivitäten der Polizei zurückzuführen sind. Ferner machen Städtevergleiche deutlich, dass die Stadt Luxemburg im oberen Bereich eines auf subjektiven Daten basierenden Sicherheitsrankings liegt. Danach fühlen sich 93% sehr sicher und eher sicher. Diese Ergebnisse bestätigen die Überlegung, dass die Stadt Luxemburg kein gravierendes Sicherheitsproblem im Sinne einer auffallend höheren Belastung mit schweren Straftaten hat.

Vielmehr prägen Unsicherheitsgefühle und Ablehnung von jeglichen Verstößen gegen das allgemeine Ordnungs- und Sauberkeitsempfinden das Bild, die möglicherweise Reminiszenzen eines auf hoher wechselseiter Sozialkontrolle basierenden Gemeinschaftsgefühls darstellen.

5. Sicherheit geben vor allem polizeiliches Kräfte

Die Sicherheit am Abend und in der Nacht wird nach Auskunft der Bürger direkt vor allem durch Übersichtlichkeit von Straßen und Plätzen und eine gute Beleuchtung (1,88) vermittelt, indirekt über Sauberkeit und die Anwesenheit von anderen Personen. Das höchste Maß an Sicherheit vermittelt die Präsenz der Polizei durch Polizeistreifen (2,34). Die Videoüberwachung selbst genießt keine hohe Reputation, weil sie vermutlich allein auf die Präsenz von Kameras reduziert wird. Dieser abgestufte Befund resultiert auch über alle erfassten Zonen hinweg und es zeigen sich erneut die bekannten, aber durchaus schwach ausgeprägten Geschlechtsdifferenzen.

6. Effekt der Videoüberwachung wird skeptisch eingeschätzt

Insgesamt weisen die Befunde aus, dass sich 60% der Bürger durch die Videoüberwachung sicherer fühlen und 80% fühlen sich durch die Kameras nicht in ihrer Integrität gestört. Allerdings werden die präventiven und repressiven Effekte der Videoüberwachung eher skeptisch beurteilt: Nur etwa 40% aller Befragten geben an, dass durch Einführung der Videoüberwachung Räume wieder genutzt werden, die man zuvor gemieden hat und dass unangenehme Personengruppen nun seltener auftreten als in der Vergangenheit, als noch keine Videoüberwachung installiert war. Es zeigt sich allerdings, dass gerade die älteren Personengruppen die Effekte und Sicherheitsgewinne günstiger bewerten als die jüngeren Personengruppen (1,87 vs. 2,44).

Die generellen Einschätzungen zu einzelnen Effekten fallen geteilt aus: Jeweils etwa zur Hälfte der Antwortenden glauben, dass der Bürger durch die Visupol-Maßnahme vor Kriminalität geschützt wird, dass die Drogenkriminalität wirksam bekämpft wird und dass Kinder und Jugendliche auf ihren Schulwegen geschützt werden. Skepsis herrscht hinsichtlich des angstfreien Zugangs aller öffentlichen Straßen und Plätze. Optimismus besteht hingegen hinsichtlich der zunehmenden Sicherheit und der verbesserten Strafverfolgung infolge des Einsatzes der Videoüberwachung. Insgesamt stimmen 70% der Bürger der Aussage zu, die Videoüberwachung sollte beibehalten werden, nur etwa 10% lehnen diese Aussage dezidiert ab. In der Tendenz werden diese günstigen Urteile in den überwachten Sicherheitszonen noch stärker zum Ausdruck gebracht als in den restlichen Zone, in der Tendenz wiederum eher durch Frauen als durch Männer und obendrein in höherem Alter eher als in jüngerem Alter.

Diese Befunde zeigen zum einen an, dass man sich in der Stadt Luxemburg hochgradig sicher, jedoch durch die relativ große Zahl der Inzivilitäten gestört und verunsichert fühlt. Vor diesem Hintergrund wird festgestellt, dass die Videoüberwachung insbesondere in den Sicherheitszonen ein höheres Maß an Sicherheit hervorruft, wenngleich auch Skepsis besteht, dass die über die Entdeckung hinausgehenden Effekte einer erfolgreichen Kriminalitätsbekämpfung erreicht werden. Sicherheit stellt sich dabei nicht als eine Folge von reduzierter Kriminalität dar (wovon die meisten Bürger ohnehin nicht betroffen sind), sondern vermutlich eher als Konsequenz der Unterdrückung von Inzivilitäten. Bürger fühlen sich zunehmend sicher, wenn die Polizei repressiv gegen Bettler, Hausierer und BTM-Konsumenten vorgeht, allerdings glauben sie nicht, dass dadurch diese Phänomene vollständig beseitigt werden können. Ähnlich wie die Polizei nehmen sie eher an, dass

durch die Videoüberwachung Verdrängungen erzeugt werden und allein durch nachhaltige Sozial- und Therapiemaßnahmen das Problem der Sucht und wachsender Armut bekämpft werden kann.

Alle diese Befunde geben zu erkennen, dass sich Unsicherheitsempfindungen in der Stadt Luxemburg auf zwei zentrale Aspekte reduzieren lassen: Vielfältige und zunehmende Störungen und Inzivilitäten einerseits und ein gewisser wahrgenommener Rückzug der Polizei andererseits. Der immer wieder auch in Expertengesprächen auftretende Hinweis auf mangelnde Präsenz polizeilicher Kräfte dann, wenn Delikte und Störungen entdeckt wurden, verdeutlicht, dass die Organisation des Zusammenspiels von Entdeckung und Einsatz aus Sicht der Bürger noch nicht optimal gelingt, wobei die Bürger über Restriktionen der zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten der Regionalpolizei (120 Beamtinnen und Beamte der Intervention auf etwa 100.000 Einwohner im Großraum Luxembourg Ville, d.h. auf etwa 830 Einwohner kommt ein Interventionsbeamter, der jährlich etwa 85 Vorgänge zu bearbeiten hat) kaum informiert sein dürften. Das Faktum als solches wird gelegentlich seitens der Kommunalpolitik zum Zwecke einer Argumentation in Richtung einer eigenen, dem Bürgermeister unterstellten Ordnungspolizei instrumentalisiert.

Befunde der polizeilichen Befragung

Die Befragung der Polizeibeamten zur Nutzung und Bewertung von Visupol fällt überwiegend positiv aus. Etwa 75% der befragten Beamtinnen und Beamten (BuB) hatten bereits Kontakt mit der Dienststelle Visupol. Sogar 86% aller BuB geht davon aus, dass die eigene Arbeit durch die Videoüberwachung unterstützt wird bzw. werden kann. Die Videoüberwachung ist in der Polizei als ein wertvolles und modernes Instrument der Kriminalitätsbekämpfung angekommen.

Hinsichtlich der Wirksamkeit der Videoüberwachung dominieren bei den BuB jedoch die skeptischen Urteile. Die überwiegende Zahl der BuB geht zwar davon aus, dass Visupol die Effektivität der Ermittlungsarbeit steigert und sie positiv dazu beiträgt, Straftäter gezielt zu verfolgen, allerdings herrscht Skepsis vor, ob durch die praktizierte Form der Videoüberwachung die Kriminalität wirklich reduziert wird oder nicht nur Verdrängungseffekte erzeugt werden. Dabei wird dieses skeptische Urteil vermutlich auf die Kriminalitätslage in ganz Luxembourg Ville bezogen, wenn etwa angezweifelt wird, dass durch die VÜ die Bekämpfung der Drogen- und Beschaffungskriminalität effektvoll betrieben wird oder dass die Schulwege und die Mobilitätsströme tatsächlich gesichert werden. Auch wird angezweifelt, dass infolge von Visupol die Prostitution zurückgedrängt oder dass das Gemeindereglement stärker beachtet wird. Vor dem Hintergrund dieser Einschätzungen erstaunt es nicht, dass die Praxis der Videoüberwachung hinsichtlich der Kriminalitätsbekämpfung im Allgemeinen als wenig gelungen bewertet wird. Auch die Bewertungen hinsichtlich der spezifischen Sicherheitszonen fallen weitgehend negativ aus: 60% glauben nicht, dass der Place de la Gare durch die VÜ sicherer geworden ist, 55% urteilen ähnlich hinsichtlich Kinnekswiss und Glacis und 50% kommen auch hinsichtlich Aldringen zu einem solch ungünstigen Urteil. Günstiger fällt die Einschätzung hinsichtlich des Sicherheitsgefühls aus: Etwa 55% der BuB geben an, dass die Videoüberwachung einen Gewinn an Sicherheitsgefühl vermittelt.

Zwar urteilen die BuB hinsichtlich des wirksamen Einsatzes der Visupol-Maßnahme überwiegend skeptisch, jedoch fallen die Einschätzungen von Visupol hinsichtlich der eigenen Arbeit deutlich positiver aus. Visupol ist von der Polizei als Werkzeug angenommen worden und findet überwiegend Akzeptanz. Visupol erleichtert aus der Sicht der BuB die Kriminalitätsbekämpfung, stärkt die Präventionsarbeit, vermittelt eine genaues Bild vom Modus operandi einzelner Täter und Tätergruppen, unterstützt die Ermittlungs- und Fahndungsarbeit und liefert Hinweise für die Beweisführung. 90% der BuB stimmen der Aussage zu, dass die Videoüberwachung kein Ersatz sondern nur eine Ergänzung ist und organisatorisch besser in die polizeilichen Abläufe integriert werden könnte. Insgesamt herrscht die Sicht vor, dass die Videoüberwachung hilfreich sein könnte, aber noch nicht ist, weil sie nur „mit angezogener Handbremse“ praktiziert wird.

Damit dominiert seitens der BuB ein Urteil, welches die Videoüberwachung zwar als willkommenes Werkzeug herausstellt, das organisatorisch aber weder im Bereich der Prävention noch der Repression hinreichend optimal eingesetzt wird und dadurch auch hinsichtlich der kriminalitätsreduzierenden Wirkung eingeschränkt ist. In einem Fragebogen wird das skeptische Gesamturteil in einer Anmerkung auf den Punkt gebracht: „Visupol könnte eine effektvolle Unterstützung sein, wenn die Videoüberwachung genauer, detaillierter und professioneller ausgearbeitet würde. Die Drogen- und Beschaffungskriminalität wurde nur verlagert. Die Videoüberwachung während der Nacht ist wenig effektiv, weil die aufgenommenen Bilder von geringer Qualität sind“. Es stellt sich aus polizeilicher Sicht zum einen die Frage, ob die praktizierte

Form der Videoüberwachung, d.h. das Zusammenspiel von polizeilicher Entdeckung, Einsatz und Strafverfolgung organisatorisch zu verbessern ist (andere Zeiten, anderes Personal, andere Orte, andere Verbindung zu Einsatzkräften). Zum zweiten stellt sich aber auch die Frage, ob mit dem Widerspruch der positiven Bewertung des Werkzeugs und der skeptischen Beurteilung zur Nutzung nicht auch erhebliche Vorbehalte oder gar motivationale Barrieren seitens der Beamten und Beamtinnen angesprochen sind, die keine effektive Bekämpfung der Kriminalität, hier insbesondere der Kontrolldelikte, erkennen können. Dies aber nicht nur deshalb, weil die Polizei das Instrument der Videoüberwachung nicht effektiv nutzen könnte, sondern weil sich eine intensive Nutzung gerade im Bereich der leichten Kriminalität nicht auszahlt, da die festgestellten Straftäter keine konsequente justizielle Behandlung erfahren und gleichzeitig die Risiken der Strafverfolgung angewachsen sind. Damit verschiebt sich die Problematik der Videoüberwachung auf die Frage, wie gut polizeiliche und justizielle Abläufe aufeinander abgestimmt sind. Wo das nicht der Fall ist, kann es nicht zu effektiver Bekämpfung sondern allein zu Verdrängung kommen, die als Hinweis auf Ineffizienzen in der polizeilich-justiziellen Zusammenarbeit oder auch der Kooperation von Repressions- und Gesundheitseinrichtungen anzusehen ist. In diesem Sinne stellt sich auch die Frage nach der genauen Definition der polizeilichen Aufgabe im Bereich der Drogenbekämpfung im Bereich des Tox-In und anderer Beratungsstellen.

Zusammenfassung der Expertengespräche bestätigen die empirischen Befunde

Bewertung von VISUPOL im Allgemeinen

Die Videoüberwachung wird im Grundsatz nur von wenigen Experten gänzlich kritisch bewertet. Im Grundtenor skeptisch äußern sich viele Interviewte dahingehend, dass Videoüberwachungsmaßnahmen im Allgemeinen wenig geeignet seien, die Ursachen unerwünschter oder strafbarer Handlungen zu beseitigen, sondern nur zu einer Verlagerung solcher Handlungen beitragen.

Die mit der Einführung von VISUPOL verbundenen Zielsetzungen der Sicherung von Schüler-, Pendler- und Touristenverkehren sowie der gezielten Verdrängung von spezifischen Tätergruppen aus den Kontrollgebieten werden von den Interviewten grundsätzlich als ein legitimes Interesse der Stadt Luxembourg angesehen. Hervorzuheben ist allerdings, dass diese Ziele den Interviewten zumeist schon nicht mehr bekannt sind. Infolge dessen wird die Maßnahme VISUPOL von den Befragten vielfach zunächst auf Grundlage eigener Zielkriterien bewertet.

Fraglich erscheint aus Sicht einiger Experten, welches Maß an Inzivilitäten für Luxembourg als Stadt und in der Funktion als Metropole als zumutbar anzusehen sind und insofern geduldet werden sollte. Beispielsweise falle dem Bahnhof Luxembourg insofern eine besondere Funktion zu, als dieser einen der wenigen verbliebenen Orte in der Stadt Luxemburg darstelle, an dem sich randständige Personengruppen noch als Teil der Gesellschaft fühlen können.

Als mit verursachend für Unordnungsphänomene (Vermüllung, Sachbeschädigungen) und Inzivilitäten in den Kontrollgebieten werden von den Interviewten in hohem Maße soziale Veränderungsprozesse angesehen. Das gesamtgesellschaftliche Klima in Luxemburg sei u.a. durch soziale Ängste in Folge steigender Arbeitslosigkeit, die Diffusion von Werten, eine wachsende Desintegration schlecht ausgebildeter Gesellschaftsmitglieder, Erziehungsdefizite in den Familien sowie das Abnehmen von sozialer Verantwortung und Zivilcourage geprägt.

Dem Instrument der Videoüberwachung wird diesbezüglich angelastet, dass sie keinen ersichtlichen Beitrag zur Verhinderung solcher Erscheinungsformen unerwünschten Verhaltens in den Kontrollgebieten leiste.

Kritik an der Videoüberwachung

Zu den Problemen, die im Zusammenhang mit der Videoüberwachung sowie den damit verbundenen Zielsetzungen vor allem formuliert werden, gehören insbesondere die folgenden Aspekte:

- Videoüberwachung führe zu einer Verdrängung von Problemen und Problemgruppen. Dies berge die Gefahr, dass bestimmte Szenen schlechter zu kontrollieren seien und aus dem Blickfeld gerieten.

- Die Videoüberwachung in den Kontrollgebieten habe insbesondere im Hinblick auf die Begehung von Handlungen, die sich als Inzivilitäten beschreiben lassen, keine Auswirkungen gehabt. Dafür werden vor allem zwei Gründe verantwortlich gemacht:

    - Zum einen müsse bei Vorfällen unmittelbar und schnell interveniert werden und
    - desweiteren sei eine adäquate Ahndung entsprechender Vergehen erforderlich.

Da beides in der Wahrnehmung von Interviewten nicht immer in erforderlichem Maße geschehen sei, wird das Instrument der Videoüberwachung als wenig wirksam bezeichnet.

An die Polizei wird vielfach die Forderung nach deutlich mehr Präsenz gerichtet. Zugleich wird eingewendet, dass die Polizei personell gar nicht in der Lage sei, den oben genannten Fällen leichter Verstöße - etwa gegen das Gemeindereglement - nachzugehen, weshalb über ergänzende Formen der formellen Kontrolle nachgedacht werden müsse.

Als problematisch werden zudem - nach wie vor vorhandene - Unsicherheitsgefühle vor allem in den Abendstunden bezeichnet. Sowohl die Nutzung der Königswiese bzw. des Glacisfeldes wie auch des Bahnhofs sei in den Abendstunden mit Unsicherheitsgefühlen behaftet.

Verdrängungseffekte - vor allem im Hinblick auf Drogenkriminalität – sehen die Experten vor allem in Richtung Bonnevoie sowie bestimmten Straßen im Bahnhofsumfeld (z.B. Rue de Strasbourg, Fort Wedell). Die Situation in Bonnevoie wird auf Grund der starken Fokussierung auf die Umgebung des Tox-In sowie dessen randständiger Ansiedlung im Stadtteil als verhältnismäßig unkritisch angesehen.

Als deutlich bedenklicher wird hingegen die Situation vor allem im Bereich der Schule an der Rue de Fort Wedell sowie in deren Umfeld bezeichnet. Die dorthin verlagerte Drogenszene belaste nicht nur die Schule in einem unzumutbaren Maße, sondern wirke sich auch negativ auf den umliegenden Einzelhandel aus.

Im Hinblick auf die Umsetzung von VISUPOL wird bemängelt, dass die Potentiale der Videoüberwachung auf Grund struktureller Mängel nicht ausgeschöpft würden. Zu den Verbesserungsvorschlägen gehören neben personellen Aspekten vor allem kürzere Kommunikations- und Entscheidungswege.

Stärken

Positiv wird die besondere Berücksichtigung datenschutz- und verfassungsrechtlicher Anforderungen bei der Implementierung von VISUPOL hervorgehoben.

Die Videoüberwachung hat in den Kontrollgebieten nach Einschätzung der meisten Experten zu einem Rückgang des Kriminalitätsaufkommens geführt. Hinsichtlich der Zielsetzung der Sicherung von Schul-, Pendler- und Touristenwegen seien positive Wirkungen vor allem am Tage festzustellen gewesen. Insbesondere gilt diese positive Einschätzung für das Kontrollgebiet Aldringen.

Besondere Bedeutung messen die Befragten der Videoüberwachung vor allem im Hinblick auf die (nachträgliche) Ermittlung von Straftätern sowie zur Beweissicherung bei. Genauere Angaben zur Anzahl der mit Hilfe von Videoaufnahmen aufgeklärten Straftaten konnte jedoch kaum ein Experte machen.

In Einzelfällen konnten Videoaufzeichnungen zudem dazu beitragen, Unfallabläufe zu rekonstruieren und damit Unfallbeteiligte zu exkulpieren.

Verbesserungsvorschläge der Experten

Mehrfach wird in den Interviews auf die notwendig erscheinende Aufgaben- und Kompetenzerweiterung kommunaler Bediensteter (etwa der Pecherten) hingewiesen. Aufgabe eines solchen Ordnungsdienstes soll es vor allem sein, gegen Inzivilitäten und Ordnungswidrigkeiten vorzugehen, die nach Ansicht vieler Experten ursächlich für Unsicherheitsgefühle in der Bevölkerung sind und von der Polizei auf Grund mangelnder personeller Ressourcen nicht in ausreichendem Maße geahndet würden.

Strittig ist im Hinblick auf die Schaffung eines solchen Ordnungsdienstes nach Ansicht der Experten, ob dieser im Zuständigkeitsbereich der Staatsanwaltschaft oder der Kommune verantwortlich angesiedelt werden sollte.

Mehrfach wird der Platzverweis als eine wünschenswerte polizeiliche Maßnahme bezeichnet, um effektiver gegen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorgehen zu können.

Weitere Empfehlungen der Experten beziehen sich auf den sozialen Bereich. Wenngleich von verschiedenen Seiten ein hohes Niveau sozialer Angebote attestiert wird, gelte es doch Maßnahmen in verschiedenen Politikfeldern (Drogen-, Sicherheits-, Gesundheits- und Sozialpolitik) besser auf einander abzustimmen und integrierte Gesamtkonzepte unter Berücksichtigung dieser verschiedenen Handlungsfelder zu entwickeln. Außerdem wird eine Intensivierung des Einsatzes von Streetworkern angestrebt.

Verbesserungsmöglichkeiten werden zudem in der Koordination des Vorgehens von kommunalen sozialen Diensten, den Angeboten freier Träger sowie der Polizei gesehen.

Zur Entlastung der Situation in Luxembourg wird vorgeschlagen, vergleichbare Angebote, wie sie das Tox-In offeriert, auch in anderen Städten zu etablieren. Eine solche Dezentralisierung von Unterstützungsangeboten für Drogenabhängige könnte einen Beitrag dazu leisten, die Belastungen für die Hauptstadt zu verringern.

Zusammenfassung der Befunde und Empfehlungen

Befunde:

Die Videoüberwachung in der Stadt Luxemburg hat sich bewährt. Die erwartete Effekte einer Reduktion von Kriminalität und der Verdrängung insbesondere der Drogenstraftäter sind in der Innenstadt der Ville Haute weitgehend eingetreten. Die Verdrängung der Drogenkriminalität aus der Stadt erfolgt gezielt mit Unterstützung des Tox-In in Richtung Bahnhof, es gibt keinerlei Hinweise auf eine dadurch verursachte Dezentralisation von Kriminalität über die ganze Stadt. Auch geringfügigere Verstöße und Inzivilitäten unterschiedlichster Art sind teilweise zurückgegangen, lassen sich aber auch nicht gänzlich ausschalten. Keine Rückgänge konnten hinsichtlich des einfachen Diebstahls (autres vols) erzielt werden, was vor allem auf die günstigen Tatgelegenheitsstrukturen in der Stadt zurückzuführen ist. Dabei fällt auf, dass Laden- und Brieftaschendiebstähle zurückgegangen oder konstant geblieben sind.

Die Ziele der Maßnahme zum Schutz der Schüler vor Kontakten mit Drogenhändlern und Drogenabhängigen sowie zur Sicherung der Wege von Pendlern, Schülern und Touristen sind allesamt realisiert worden. Der Busbahnhof Aldringen zeigt seit Installation der Videoüberwachung deutlich absinkende Deliktzahlen, das Glacis und die Kinnekswiss sind weitgehend befreit von allen Formen schwerer und leichter Kriminalität (Ausnahme während der Schoberfouer) und der Place de la Gare zeigt weitgehend sinkende Zahlen hinsichtlich schwerer Straftaten, allerdings ist hier die Belastung mit Drogendelikten wie zu erwarten nach wie vor hoch. Dies ist vornehmlich mit der Verdrängung der Drogentäter aus der Stadt und der gleichzeitigen Ansaugung durch das Tox-In zu erklären. Es ist damit gelungen, Formen der schwereren Kriminalität zu reduzieren, das Erscheinungsbild der Ville Haute deutlich zu verbessern und die Ausbreitung von Drogentätern hinein in die Bereiche der Ville Haute zu unterbinden. In der Nachbarschaft zur Sicherheitszone am Bahnhof zeigen sich allerdings auch ungewollte Verdrängungseffekte, die zu erheblichen Belastungen besonders für die in der Rue de Fort Wedell angesiedelte Schule führen.

Die Videoüberwachung zeigt hinsichtlich wesentlicher Straftaten deutliche Reduktionseffekte. Diese sind zahlenmäßig zwar gering, was angesichts der Ausgangswerte auch nicht anders zu erwarten war. Die Aufklärungsquote in den Sicherheitszonen ist deutlich höher (gut 70% statt durchschnittlich 50%). Es werden viele Täter flagrant entdeckt und zahlreiche Täter können noch nachträglich ermittelt werden. Sie machen etwa 60% der aufgeklärten Fälle in den Sicherheitszonen aus. Die Videokameras trugen wiederholt dazu bei, einzelne Straftaten direkt vor Ort zu vermeiden, sie dienten der Entdeckung von Hilfsbedürftigen und der Organisation von Hilfeleistungen und sie sichern etwa im Falle von Schlägereien den Einsatz von Beamten ab. Die Videoüberwachung verschafft den Einsatzkräften in der Leitstelle stets einen guten Überblick über die Lage und erleichtert Entscheidungen zugunsten einer höheren Effizienz der Einsätze. Ein weiterer Vorteil liegt in der wechselseitigen Kontrolle der Überwachungskräfte am Monitor und der Präsenzkräfte vor Ort. Hier könnte auch versucht werden, über Zielvereinbarungen (z.B . über die Zeit bis zum Erscheinen am Tatort) die Effektivität der Videoüberwachung gerade auch im Bereich der präventiven Unterbindung von im Ansatz erkennbaren Straftaten weiter zu steigern. Die VÜ-Maßnahme wird auch von den Bürgern so eingeschätzt, dass sie einen Sicherheitsgewinn gebracht hat. Mehr Sicherheit ist eingetreten, ohne einen Verlust an Privatheit. Einschränkungen der eigenen Privatheit werden an keiner Stelle thematisiert.

Die Videoüberwachung in der Stadt Luxemburg ist selbst seit ihrer Planung und Einführung einem erheblichen Überprüfungsdruck ausgesetzt gewesen. Viele Beschränkungen waren wohl von der Befürchtung geleitet, dass die Polizei dieses Instrument einseitig im Sinne reiner Repression oder als willkürliche Unterdrückungsmaßnahme missbrauchen könnte. Die eigens geschaffenen gesetzlichen Bestimmungen für die Durchführung der Visupol-Maßnahme erzeugten aufbau- und ablauforganisatorische Strukturen, die jedoch einen optimalen Einsatz erschwerten. Die räumlichen und funktionellen Trennungen von Detektion und Einsatzentscheidung, die personelle Ausstattung mit zahlreichen polizeifremden Quereinsteigern und die zeitlichen Befristungen der Videoüberwachung auf einen starren 7/7-Rhythmus an den Wochentagen haben die Potenziale der Videoüberwachung nicht optimal zur Geltung gebracht. Die Visupol-Maßnahme hätte vermutlich weit effektiver sein können, wenn auf ihr nicht ein latenter Dauerverdacht des Daten- und Überwachungsmissbrauchs gelegen hätte. In allen Jahren ist kein einziger Verstoß gegen rechtliche Vorschriften zur Anzeige gebracht worden.

Ein besonderes Problem stellen in diesem Kontext die sog. Kontrolldelikte dar. Diese gehen infolge des Einsatzes wie zu erwarten quantitativ in die Höhe und fallen genauso rasch wieder ab, wenn die Einsatzstrategien der Polizei geändert oder angepasst werden. Bettelei, Hausiererei, Inzivilitäten - allesamt Formen der Störung des Wohlbefindens, der Verunsicherung und der Verschmutzung durch bestimmte Tätergruppen - können in einem business district kaum vollständig unterbunden, sondern bestenfalls in Ansätzen verdrängt werden, zumal gerade die Ville Haute beste Tatgelegenheiten bietet. Erfolgt dieser Versuch der Verdrängung über Anzeigen gegen die Tatverdächtigen, dann erhöht sich aber die Kriminalitätsbelastung der Stadt, wie sich das in den letzten Jahren deutlich gezeigt hat. Allerdings fallen immer wieder erhebliche Schwankungen der Deliktzahlen im Bereich der autres affaires auf: Sie dürften weniger Ausdruck von veränderten Verhaltensmustern der Täter als vielmehr solchen der Polizeikräfte sein. Dahinter stehen vermutlich veränderte Einsatzstrategien, aber auch motivationale Barrieren, die dazu führen, dass Beamte zu selten Erfolge ihrer Einsatzstrategien erkennen können. Dies betrifft insbesondere Formen der leichten Kriminalität, die etwa in Deutschland als Ordnungswidrigkeiten ausgewiesen sind. Zur Unterdrückung solcher Straftaten reichen Anzeigen im Grunde auch nicht aus, besonders wenn die Tätergruppen sich an Anzeigen gewöhnt haben. Jedoch stehen andere effektive Maßnahmen jenseits von Haft- und Geldstrafen kaum zur Verfügung. Die Videoüberwachung hat sehr erfolgreich zur Entdeckung diese Personengruppen, insbesondere der Drogenabhängigen, beigetragen, allerdings zeigen die erfolgten massiven Anzeigenkampagnen keine nachhaltige Wirkung, solange den Anzeigen keine weiteren fein granulierten, aber auch effektiven Sanktionen folgen.

Damit verweist die Videoüberwachung auf ein latentes Spannungsverhältnis zwischen Politik, Polizei und Justiz hinsichtlich der Bearbeitung und Strafverfolgung im Falle der aufgezeigten Kontrolldelikte. Die kommunale Politik erwartet hier eine Beseitigung der störenden Anlässe und Vorkommnisse in der Stadt, die nicht nur für Schüler, Touristen und Pendler belastend sind, sondern auch den Wirtschaftsstandort Luxemburg insgesamt gefährden. Die Aufgabe der Beseitigung solcher Verstöße ist zwar bei der Polizei angesiedelt, zumal alle diese Verstöße in Form von Inzivilität und Unordnung als Straftaten anzusehen sind. Jedoch findet die ohnehin personell im Bereich der Intervention recht knapp ausgestattete Regionalpolizei - jeder Beamte/jede Beamtin hat jährlich etwa 85 Delikte zu bearbeiten - keine adäquaten Mittel, nachhaltig gegen Täter vorzugehen, die diese Verstöße verursachen. Die Videoüberwachung dient letztlich nur der Entdeckung; die von den Bürgern erwartete Beseitigung setzt ein Erscheinen der Polizei, die Kontaktaufnahme einschließlich der

Identifikation des Tatverdächtigen, eine Anzeige und z.B. eine Verweisung aus einem bestimmten Areal voraus. Allerdings bauen sich motivationale Barrieren für Polizeikräfte auf, wenn sie nach Entdeckung einer solchen leichten Straftat am Tatort erscheinen müssen und den Tätern eine Anzeige gleichgültig ist, zumal diese dann - und das ist der entscheidende Punkt - aus durchaus nachvollziehbaren verfahrensökonomischen Gründen keine spürbaren justiziellen Konsequenzen haben. Es fehlt der Polizei eine sanktionierende Institution, die ihr Handeln effektiv und aussichtsreich erscheinen lässt. Geldbußen oder Platzverweise (die in Luxemburg nicht ausgesprochen werden) wirken zudem nicht, weil das entsprechende Klientel nicht über finanzielle Mittel verfügt und z.B. ein Platzverweis nicht nachhaltig über weitere Sanktionsandrohungen durchgesetzt werden kann. Sucht und Armut, die oftmals hinter Drogen- und Beschaffungskriminalität sowie Bettelei stehen, lassen sich durch Videoüberwachung leicht entdecken, aber nur begrenzt mit den traditionellen polizeilichen Mitteln der Präsenz und der Anzeige bekämpfen, wobei zu beachten ist, dass die Polizei letztlich auf die höher bewertete Beseitigung und nicht auf die geringer bewertete Verdrängung abzielt. Die Polizei wird dadurch in eine Lage gebracht, dass sie um Delikte weiß und ihnen vor Ort oder per Videoüberwachung sogar zuschaut, aber letztlich nicht zur Beseitigung beitragen kann, weil die Prozesskette von der Entdeckung bis hin zur finalen Sanktionierung nicht vollständig ausgearbeitet ist. Von daher entsteht der Eindruck, die Polizei zögere oder vermeide es, nach Detektion einer Inzivilität am Tatort zu erscheinen bzw. sie priorisiere solche Verstöße zugunsten der Verfolgung anderer Straftaten herunter. Auf diese Weise entgeht die Polizei einerseits dem Abgleiten in eine Form der demotivierenden Sisyphusarbeit sowie einer Vergeudung von Produktivität. Andererseits führt dies von Seiten der Bürger zu immer wieder zu vernehmenden Klagen darüber, dass die Polizei zu wenig Präsenz zeige. Entscheidend ist, dass es gelingt, die gesamte Prozesskette von der Detektion bis hin zur effektiven Sanktionierung der inkriminierten Straftäter zu gestalten und zu schließen.

Luxemburg ist eine sichere Stadt, in der man sich auch weitgehend sicher fühlt. Das bestätigen Untersuchungen der OECD ebenso wie Untersuchungen der FOREG-Gruppe, das zeigen auch die vorliegenden Untersuchungen. Aber man kann sich diesen positiven Ruf selbst zerstören, wenn man zu stark in unvermeidbare Kontrolldelikte investiert, die soziale Ursachen haben und mit denen sich alle größeren Städte mit einem hohen wirtschaftlichen Potenzial herumzuschlagen haben. Gerade die wirtschaftliche Stärke der Stadt Luxemburg wirkt kriminalitätsauslösend, sie bietet günstige Tatgelegenheiten und zieht diverse Tätergruppen an, die insgesamt weniger für schwere als vielmehr für leichtere Formen der Kriminalität, der Unordnung und der Inzivilität stehen. Migration, Verarmung und Desintegration bilden dabei den sozialen Hintergrund der aufgezeigten Formen von Unordnung. Die Politik braucht einen guten Mix von Entscheidungen darüber, mit welchen dieser modernen Erscheinungen man sich abfindet, ohne Polizei einzusetzen, auf welche man die Polizei mit welchen Mitteln ansetzt (z.B. mit Videoüberwachung), wie man durch geeignete justiziellen Möglichkeiten die Arbeit der Polizei effektiver gestalten kann und wo die Polizeiarbeit durch sozialgesundheitlichen Maßnahmen ergänzt werden muss. Das rechte Maß und die gute Abstimmung zu finden, ist die anstehende Aufgabe.

Empfehlungen:

Aus den aufgezeigten Befunden und den erörterten Hintergründen ergeben sich folgende Empfehlungen für die zukünftige Gestaltung der Kriminalitätsbekämpfung unter Einsatz der Videoüberwachung:

Die Videoüberwachung hat sich in den drei Sicherheitszonen in der Stadt Luxemburg durchgängig bewährt. Sie sollte von daher als ein ganz normales, das bisherige Arsenal der Werkzeuge ergänzendes Instrument der modernen polizeilichen Kriminalitätsbekämpfung beibehalten werden. Alle drei Sicherheitszonen sollten im bisherigen Umfang aufrechterhalten werden, wobei die Anlagen am Busbahnhof Aldringen mit einer möglichen Verlagerung des Bahnhofs infolge von Baumaßnahmen mit wandern sollten. Die Videoüberwachung am Busbahnhof hat auch die Funktion, verdrängungsbedingte Rückströme aus der Bahnhofsregion dauerhaft zu unterbinden.

Um den oben genannten Normalitätsstatus zu gewährleisten sollten alle gesetzlichen Bestimmungen und Auflagen, die von Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der Nutzung und des Einsatzes der Videoüberwachung geprägt waren, überprüft und ggfls. beseitigt werden. Dies betrifft vor allem die räumliche und organisatorische Trennung der Visupol-Zentrale von der Einsatzzentrale CI-Lima. Es empfiehlt sich, beide Funktionen in einem Zentrum zu vereinigen und die Monitorüberwachung und die Leitstellentätigkeit getrennt von verschiedenen Polizeibeamten, die aber kommunikativ verbunden sind, durchführen zu lassen. Eine parallele Bearbeitung beider Aufgaben in Zugleichfunktion führt nach bisherigen Erfahrungen zu einer Vernachlässigung der Überwachungstätigkeiten.

Es empfiehlt sich, die Visupol-Einrichtung als eigenständige Spezialeinrichtung zu erhalten, die für die Qualifizierung und Bereitstellung von Überwachungsbeamten im konkreten Einsatzfall zuständig ist. Überwachungsbeamte werden in einem Auswahlverfahren innerhalb der Polizei nach herkömmlichen Verfahren ausgewählt. Mit dem Einsatz wird der Leiter der Leitstelle zum Fachvorgesetzten. Beamte der Visupol-Einrichtung ergänzen dann die Beamten, die ihren Dienst in der Leitstelle vollziehen und polizeiliche Einsätze in den Sicherheitszonen koordinieren. Sie koordinieren auch eine Gruppe von angestellten Polizeikräften, die speziell auf die Bekämpfung von leichteren Verstößen, Inzivilitäten und Unordnung ausgerichtet sind. Sie sollten eine parallele Funktion wie die sog. Pecherten ausüben, die kommunale Ordnungsaufgaben im ruhenden Verkehr haben, hier allerdings staatliche Aufgaben unter Anleitung von Polizei und bei Zugehörigkeit zur Polizei wahrnehmen. Sie werden durch die Überwachungsbeamten in den Sicherheitszonen gezielt auf potenzielle Straftäter oder begangene Delikte hingewiesen und mit speziellen Kompetenzen ausgestattet, um die Identifikation von Tätern und die Überprüfung von Dokumenten vornehmen, Anzeigen aufnehmen und gebührenpflichtige Verwarnungen aussprechen zu können. Dieses Leistungsspektrum sollte gesetzlich festgelegt werden, ebenso der Anteil dieser Kräfte an der Gesamtzahl der Interventionskräfte. Die Zuordnung dieser speziellen Gruppe von Pecherten zur Polizei hat den Vorteil, dass sie als Angehörige der Polizei einen Respektbonus haben, dass sie ausgeweitete Kompetenzen haben, dass sie die polizeilichen Strategien und das Personal der Leitstellen besser kennen und keine Situationen schaffen, in denen die Polizei zusätzlich eingreifen muss. Durch systematische Steuerung durch die Überwachungsbeamten können zudem Konfliktfälle („habe ich nicht gemacht, war ein anderer“) leicht ausgeschaltet werden. Systematisch sollte auch die Qualität der Aufzeichnungen kontrolliert werden, damit es nicht zu vermeidbaren Pannen bei der Ermittlung kommt. Die Kriminalitätsbekämpfung durch die Polizei liegt damit in einer Hand und

basiert auf einem Gesetz, in dem alle leichten und schweren Formen der Kriminalität geregelt sind. Die öffentliche Sicherheit gehört nach mehrheitlicher Meinung aller befragten Experten in die Hand der Polizei Es wird empfohlen, eine solche Polizei mit einem klar definierten Aufgabenspektrum im Bereich der Kleinkriminalität in einem evaluierten Modellversuch zu erproben.

Eine Parallelführung der Tätigkeiten in der Einsatzzentrale setzt voraus, dass die an den Monitoren eingesetzten Beamten, die gleichzeitig auch Einsätze in den Wachen auslösen, einen vergleichbaren polizeilichen Status haben und nach vergleichbaren Maßstäben besoldet werden. Alle anderen Regelungen erzeugen Diskriminierungen („ich lasse mir von einem Hilfspolizisten keine Anweisungen geben“) und tragen dazu bei, dass das Instrument der Videoüberwachung gerade in seinen präventiven Komponenten relativ effektlos bleibt und entwertet wird. Die Ausstattung der regionalen Polizei mit den entsprechenden Personalstellen im polizeilichen sowie im extrapolizeilichen Bereich der neu geschaffenen Kräfte sollte der Eigenverantwortlichkeit der Polizei obliegen, wobei zu prüfen bleibt, ob Personal auch über interne oder externe Reorganisationen verschoben werden kann. Die unterschiedlichen Häufigkeitszahlen in den einzelnen Regionaldirektionen sowie die unterschiedenen Personaldichten könnten erste Hinweise für Versetzungsmaßnahmen geben. Es erscheint nicht notwendig, zusätzliche neue Stellen, die über die bestehenden Stellen hinausgehen, zu schaffen. Die bedingt durch die Trennung der Organisationseinheiten herbeigeführte dreigliedrige Instanzenlinie Einsatzleiter, CI-Lima-Mitarbeiter und Visupol-Mitarbeiter kann dann auch aufgegeben werden. Die Einsatzzeiten und die Arbeitszeiten der Visupol-Mitarbeiter sollten einem systematischen Controlling, das sich an kriminalistischen Fakten orientiert, unterworfen werden. Die vorliegenden Befunde sprechen dafür, die Einsatzzeiten variabler zu gestalten (z.B. am Bahnhof von 11.00 bis 23.00 an allen Tagen, in anderen Sicherheitszonen nur an Werktagen während der Geschäftszeiten). Eine Rund-um-die Uhr-Überwachung, die vor allem präventiven Charakter hat, ist nicht erforderlich.

Ein weiterer Problemkomplex betrifft das Sanktionsproblem bei der Verfolgung von Inzivilitäten. Dieses Problem gilt für Polizeibeamte und Pecherten gleichermaßen, wenn die ergriffenen Maßnahmen gegen Störer und Kriminelle nicht zu einer nachvollziehbaren Sanktion führen. Es empfiehlt sich, die Handlungsmöglichkeiten von Polizei und Pecherten im Falle der inkriminierten Kleinkriminalität zu eruieren und gemeinsam mit Experten des Justiz- und des Gesundheitssystems systematisch zu überprüfen, durch welche weiteren Sanktionsmaßnahmen bei Nichtbeachtung der ergriffenen Maßnahme diese abgedeckt sind. Wenn die Verstöße und Inzivilitäten schon als Formen von Straftaten ausgewiesen sind, wenn sie so intensiv verfolgt werden, wie etwa in den beiden letzten Jahren und wenn darauf besondere Kräfte angesetzt werden, dann müssen auch die Sanktionssysteme so komplett gestaltet werden, dass es zu keinen Resignationserscheinungen bei Polizeikräften kommt und die Sinnhaftigkeit der Maßnahmen nicht in Frage gestellt ist. In diesem Sinne wäre auch zu prüfen, wie Verhinderungen und Verweigerungen bei administrativen Strafen, wie Weigerungen, bestimmte Plätze zu meiden, wie Verstöße gegen Platzverweisäquivalente bei unterschiedlichen Personengruppen konsequent bearbeitet werden können. Die unerlässliche Legitimität aller polizeilichen Maßnahmen, auch der Videoüberwachung bemisst sich letztlich am Erfolg der Kriminalitätsbekämpfung. Diese hängt aber auch entscheidend von den Sanktionsmöglichkeiten ab. Dabei empfiehlt es sich generell, auf konkrete Sanktionsmaßnahmen zu verzichten, wenn sie nicht durch weitere Maßnahmen bei Nichtbefolgung abgesichert sind. Hohe Anzeigenzahlen und Aufklärungsquoten bei Kontrolldelikten täuschen letztlich Erfolge der

Kriminalitätsbekämpfung vor, wo eigentlich nur eine Verdrängung und damit keine Beseitigung stattgefunden haben.

Das Instrument des Platzverweises, welches in Luxemburg gesetzlich nicht eindeutig ausgearbeitet und wenig verbreitet ist, sollte angesichts des auf einzelne Plätze oder Zonen zugeschnittenen Maßnahmenpakets auf Möglichkeiten erweiterter Anwendungen hin überprüft werden. Es würde durchaus Sinn machen, z.B. sich prostituierenden Drogenabhängigen in der benachbarten Zone am Bahnhof Platzverweise für eine bestimmte Zeit auszusprechen, sofern diese auch durchsetzbar sind. Gleiches könnte auch für den Bahnhofsvorplatz oder gar den Vorplatz am Tox-In gelten, wo der Drogenkonsum nur innerhalb der Räumlichkeiten des Tox-In gestattet ist. Allerdings stellt sich hier erneut das aufgezeigte Problem: Die Polizei kann versuchen, alle Straftaten durch Repression zu bekämpfen, aber die Repression muss durch zu ergreifende Maßnahmen abgedeckt sein, wenn z.B. der Platzverweis nicht greift. Das erfordert zunächst eine bessere Abstimmung mit Justiz, sodann aber auch mit den Gesundheitsbehörden, um weitere, möglichst rasch wirksame Sanktionen festzulegen, die den potenziellen Erfolg der Beratungsstelle nicht gefährden. In vergleichbarer Weise wäre auch zu prüfen, ob Bußgelder nicht noch effektiver eingesetzt und die administrativen sowie die legalen Strafen (ordonnance pénale) nicht noch stärker am Ideal einer wirksamen Strafe ausgerichtet werden könnten.

Die Visupol-Maßnahme hat zu einer gesteuerten Verdrängung von Drogenstraftätern in Richtung Bahnhof geführt. Dies ging auch mit einer Steigerung der Drogendelikte im angrenzenden Bereich einher und hat dazu geführt, dass die Rue de Fort Wedell zu einer der am meisten belasteten Straßen geworden ist. Dieser Effekt bedarf dringend einer Korrektur. Die an der Rue de Fort Wedell gelegene Schule bietet ihren Schülern im Außengelände täglich ungewollt den Anblick von Drogenabhängigen und von Drogenkonsum. Dadurch wird das gesteckte Ziel der Maßnahme – Schutz der Schüler – hier konterkariert. Von daher wird es zukünftig darauf ankommen, den Schulbereich besser zu schützen, indem etwa die Außenanlagen (inklusive des Brunnens) bis hin zur Straße ausgedehnt, Buschwerk und jegliche Sitzgelegenheiten entfernt und über regelmäßige abendliche und nächtliche Reinigungsaktionen die Drogenabhängigen ferngehalten werden. Wenn diese Maßnahmen keine hinreichende Wirkung zeigen, sollte der Einsatz einer zusätzlichen (evtl. auch mobilen) Videoüberwachungskamera an der Schule eingeplant werden, um präventive und repressive Effekte zu erzeugen. Ergänzend sollte die Lage der Drogenberatungsstelle „Kontakt 28“in der Rue de Strasbourg, ebenfalls in unmittelbarer Nachbarschaft der Schule, überdacht werden. Auch die angedachte Gründung eines neuen Gymnasiums in unmittelbarer Nachbarschaft zum Tox-In steht in einem gewissen Widerspruch zu den Zielvorstellungen der Visupol-Maßnahme.

Videoüberwachung, polizeiliche Präsenz und konsequente Sanktionssysteme sind nicht zur Lösung von sozialen Problemen geeignet. Von daher wird sich auch das Gefühl von Störungen des Wohlbefindens seitens der Bürger nicht verflüchtigen können. Die Videoüberwachung hat jedoch praktikable Ansatzpunkte für ein effektives Bekämpfungsmanagment aufgezeigt, gleichzeitig aber auch evident werden lassen, dass es keine effektiven Mittel gibt, um diese Formen von Inzivilität gänzlich zum Verschwinden zu bringen. Präsente Polizisten mögen im Einzelfall verhindern können, dass gestohlene Ware auf der Straße ausgestellt wird oder sich ein angetrunkener Jugendlicher mit bloßem Oberkörper auf der Straße bewegt, aber sie können auch nicht verhindern, dass Alkohol missbräuchlich konsumiert wird oder dass sich Drogenabhängige immer wieder an einem Brunnen treffen und kurzfristig aufhalten. Hier haben insgesamt die zuständigen Einrichtungen von Justiz-, Sozial- und Gesundheitswesen noch zu wenig effektive Kooperationsformen entwickelt, um eine

gemeinsame effektive Bekämpfung durchsetzen zu können. Verdrängung ist eine erste sinnvolle Maßnahme, aber dabei kann es nicht bleiben. Die herrschende Vorstellung von Polizeiarbeit verleitet zu der Annahme, dass Repression eine Lösung sein könnte. Aber Repression ist nur sinnvoll, solange sie zu Effekten führt und bei Verstößen gegen z.B. Auflagen oder Erziehungsmaßnahmen, wie sie das Jugendstrafrecht vorsieht, weitere Sanktionen greifen. Andernfalls resultieren einerseits Resignation und Demotivation, andererseits werden aber auch die präventiven Ansätze in Frage gestellt. Jede Prävention ist an eine erfolgreiche Repression gebunden: Wo keine ernsthafte Strafe angedroht wird, gibt es keinen Anlass, eine mögliche Straftat zu unterlassen. Die Videoüberwachung kann einen interessanten Beitrag bei der Strafverfolgung leisten, aber nicht Sucht, Armut und Desintegration beseitigen. In dieser Hinsicht ist die Videoüberwachung in Luxemburg vor allem seitens der Politik von Anfang vermutlich mit zu großen Erwartungen verknüpft worden.

Stattdessen wird empfohlen, die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Gesundheit und Justiz zu verbessern. Die Polizei könnte zu diesem Zweck die Position eines Inzivilitätenbeauftragten schaffen, der die Kontakte in die Kommune und die betroffenen Einrichtungen und Behörden hält sowie gemeinsame Aktivitäten koordiniert. Es sollte z.B. zu einer zielgenaueren Behandlung beitragen, Erst- oder Intensivtäter zu trennen, d.h. die Qualität der Repression durch eine Differenzierung des Klientels zu erhöhen. Ferner sollte gemeinsam herausgearbeitet werden, wie man mit Intensivtätern bei Nichtbeachtung von Regeln umgeht, ob man sie mit Platzverweisen für das Tox-In bestrafen kann, ob man ihr soziales Umfeld belangen kann oder ob man ihn zu Arbeitseinsätzen verpflichten kann. Solange der Drogenmissbrauch eine Straftat darstellt, kann die Polizei sich nicht zurückziehen, sondern muss sie, wenn auch differenziert, mit repressiven Mitteln vorgehen. Aber diese Mittel dürfen nicht kontraproduktiv sein, sondern müssen regelmäßig mit Gesundheitseinrichtungen abgestimmt werden. Entlastung für die regionale Polizei und die Stadt Luxembourg könnte es auch bringen, wenn neben dem Tox-In weitere vergleichbare Zentren (angedacht sind solche Zentren in Esch und Ettelbrück) eingerichtet würden. Die Mitarbeiter des Tox-In beklagen angesichts der immensen Kontaktzahlen – sie lag im Jahr 2010 bei fast 78.000 – ohnehin einen Zustand völliger Überlastung.

Videoüberwachung lebt von der Entdeckung und dem Erscheinen der Polizei, die dann eine Strafe ausspricht. Das ist der grundlegende Mechanismus, der zur Unterdrückung von Straftaten führt. Dieser Mechanismus kann am eigenen Leib verspürt werden, er kann durch Weitersagen Verbreitung finden und er kann vor allem durch eine geeignete Öffentlichkeitsarbeit in seiner Wirkung potenziert werden. Es wird empfohlen, die Öffentlichkeitsarbeit in Sachen Videoüberwachung auch zukünftig weiterzuführen und sie sogar zu intensivieren. Regelmäßige kleinere Effektivitätsberichte, Newsletter und Falldarstellungen reichen aus, um für ein gewisses Maß an Abschreckung zu sorgen.

Literatur:

Bornewasser, M., Classen, C. D. & Stolpe, I. (2008). Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze. Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft.

FOREG. (2009). Lebensqualität und Lebenszufriedenheit in der Stadt Luxemburg aus Sicht empirischer Studien. Arbeitspapiere des Instituts für Regionale Sozialforschung. Trier.