

Sicherheit in der Stadt – eine Gemeinschaftsaufgabe

Ergebnisse aus zwei Kommunalbefragungen

Holger Floeting
Antje Seidel-Schulze



Deutsches Institut für Urbanistik



GEFÖRDET VOM

Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Mai 2012

Difu-
Papers

Inhalt

1.	Einführung	2
1.1	Sicherheit in der Stadt	2
1.1.1	Sind Städte unsicherer geworden?	2
1.1.2	Rolle der Kommunen in der urbanen Sicherheit	3
1.1.3	Neue Herausforderungen an die Sicherheit in Städten	4
1.2	Die beiden Difu-Umfragen	5
1.2.1	Methode und Erhebungsinstrument.....	5
1.2.2	Inhalte der Befragungen	5
1.2.3	Rücklauf der Kommunalbefragungen	6
1.2.4	Erfassung, Aufbereitung und Auswertung der Daten	6
2.	Kommunale Akteure urbaner Sicherheit	6
2.1	Aufgaben und Ausstattung der Fachbereiche Sicherheit und Ordnung	6
2.2	Rolle der Stadtplanungsämter für die urbane Sicherheit	9
2.3	Weitere Akteure mit Aufgaben für die urbane Sicherheit.....	10
3.	Konzepte und Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit im öffentlichen Raum	11
3.1	Eingeführte Konzepte und Maßnahmen	11
3.2	Neue Ansätze	15
3.3	Rolle kommunalpolitischer Entscheidungen für die urbane Sicherheit	16
4.	Sichere und unsichere Orte in der Stadt	16
4.1	Subjektive Sicherheit und Sicherheitsempfinden	16
4.2	Sicht der Fachbereiche Ordnung und Sicherheit auf dynamische Orte	18
4.3	Sicht des Fachbereichs Stadtplanung auf dynamische Orte	19
4.4	Vergleich Stadtplanungsämter und Ordnungsämter	21
5.	Städtebauliche Kriminalprävention	22
6.	Fazit: Urbane Sicherheit – Eine Gemeinschaftsaufgabe	24
7.	Literatur	25

1. Einführung

1.1 Sicherheit in der Stadt

1.1.1 Sind Städte unsicherer geworden?

Alkoholisierte Jugendliche, Party im öffentlichen Raum, Gewalt in der U-Bahn, Graffiti an den Wänden oder Hundekot auf der Straße: Sicherheit und Ordnung in den Städten haben viele Facetten. Auch wenn sich reale Sicherheitslage und öffentliche Wahrnehmung dabei zum Teil erheblich unterscheiden, auch wenn die vermeintliche Ungeordnetheit und Unübersichtlichkeit großer Städte schon immer im Kontext

von Sicherheit und Unsicherheit diskutiert wurde: Mit den aktuellen Entwicklungen sind sichere Städte noch stärker zu einem Thema öffentlicher Diskussion geworden. Für Bürgerinnen und Bürger sind sie Teil der eigenen Lebensqualität und für Unternehmen Standortvoraussetzung. Das zwingt Kommunen zum Handeln.

Im Zuge eines sich verstärkenden Diskurses über die urbane Sicherheit gewinnen Fragen der sicheren Gestaltung von Städten auch im stadtentwicklungspolitischen Kontext eine größere Bedeutung. Tatsächliche und vermeintliche Bedrohungen gehen dabei nicht nur von einzelnen Großschadensereignissen aus, die

z.B. Weltstädte und Megametropolen betreffen, sondern gerade von alltäglicher Kriminalität und unspektakulären Gefahren in städtischen Räumen. Die subjektive Wahrnehmung der Sicherheit bestimmter Orte in der Stadt durch die Bürgerinnen und Bürger wird geprägt durch die tatsächliche oder vermeintliche Kriminalität am jeweiligen Ort. Darüber hinaus spielen Störungen der Ordnung zum Teil weit unterhalb der Schwelle strafbaren Verhaltens und die vermeintliche oder tatsächliche Unübersichtlichkeit der städtebaulichen Gestaltung, die soziale Entwicklung (soziale „Unordnung“, geringer sozialer Zusammenhalt in Stadtteilen; vgl. BMI/BMJ 2006: 485) sowie die Sauberkeit und Ordnung „als Hinweise auf Gefährdung und Normabweichung“ (BMI/BMJ 2006: 485) eine wichtige Rolle für die subjektive Wahrnehmung von Sicherheit an bestimmten Orten. Gerade urbane Transformationsprozesse (Auf- und Abwertungsprozesse) mit ihren Strukturbrüchen und gravierenden sozioökonomischen Veränderungen bilden den Hintergrund für die Befürchtung, Stadträume seien unsicher oder könnten unsicher werden. Die kommunale Ebene nimmt diese Bedürfnisse wahr: „Von den Bürgerinnen und Bürgern wird ... durchgängig die saubere und sichere Stadt ohne sog. Angsträume als prioritäres Ziel eingefordert“ (DST 2011: 5).

Dass Sicherheitsfragen von Städten in der Öffentlichkeit stärker als früher diskutiert werden, führt manchmal zu dem Kurzschluss, dass die Städte selbst unsicher geworden seien. Hier gilt es, einige Mythen (beispielsweise in Bezug auf den vermeintlichen Kausalzusammenhang zwischen Kriminalitätsfurcht und „objektiver“ Kriminalitätslage) aufzudecken (vgl. Oberwittler 2003).

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Fragen des Zusammenspiels von urbaner Sicherheit und der Entwicklung von Städten wurde bisher kaum – und wenn, dann meist unter historischer Perspektive – geführt (vgl. Graham 2004). Risiken werden nicht nur von Laien und Medien sehr unterschiedlich eingeschätzt, auch Experteneinschätzungen gehen häufig auseinander (vgl. Schütz/Peters 2002).

1.1.2 Rolle der Kommunen in der urbanen Sicherheit

Strukturelle Veränderungen der letzten Jahre wie die fortschreitende internationale Vernetzung, die Privatisierung und Aufteilung ehemals staatlicher Infrastrukturen sowie mono- und oligopolistischer Anbieter (z.B. der Energie-, Telekommunikations- und Wasserversorgung oder des Transports) und die zunehmende Abhängigkeit von Informationstechnik machen es nö-

tig, neue Akteure einzubeziehen und Schutzkonzepte insgesamt neu zu formulieren (vgl. Floeting 2006).

Obwohl Risiken und Bedrohungen sich lokal auswirken und Unsicherheitsgefühle vor allem vor Ort wahrgenommen werden („Kriminalitätsschwerpunkte“, „kritische Infrastrukturen“ und „No-Go-Areas“, um nur drei Begriffe zu nennen, die die örtliche Verankerung von Sicherheitsfragen deutlich machen), gibt es bisher keine umfassende kommunale Sicherheitspolitik. Dennoch entwickeln sich aus dem pragmatischen Handeln heraus neue urbane Sicherheitsregimes (vgl. Floeting 2006).

Zu den vorrangigen öffentlichen Aufgaben gehört „die Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung“ (DST 2011: 5). Schutz und Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger werden in Deutschland in erster Linie durch die Polizei gewährleistet. Die kommunale Ebene nimmt in diesem Zusammenhang vor allem Aufgaben zur Gewährleistung von Ordnung und zur Prävention von Gewalt und Kriminalität wahr. Die Gewährleistung von Sicherheit in den Städten ist also eine staatliche Aufgabe, die von Bund und Ländern wahrgenommen wird. Gleichwohl richten sich die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die Schaffung und Gewährleistung sicherer Lebensräume gerade an die Städte und Gemeinden: „Die Bürger fragen nicht nach gesetzlichen Zuständigkeiten bei der Kriminalitätsbekämpfung“ (DST 2011: 4). Vor dem Hintergrund begrenzter kommunaler Finanzmittel muss aber diskutiert werden, wie wichtig den Bürgerinnen und Bürgern die Sicherheit und Ordnung für die Lebensqualität in ihrer Stadt ist und welche Mittel man dafür aufzuwenden bereit ist. Schließlich geht es dabei um eine Aufgabe für die Bürger, die quasi in finanzieller Konkurrenz zu anderen öffentlichen Aufgaben steht. Die kommunalen Aufgaben in Bezug auf die Sicherheit in der Stadt sind in den letzten Jahren nicht zuletzt dadurch angewachsen, dass in der Praxis Aufgaben auf die kommunale Ebene verlagert wurden. Sie konzentrieren sich im Wesentlichen auf Folgendes:

- Gefahrenabwehr (Erteilung und Entziehung von Gewerbeerlaubnissen für Gaststätten, Spielhallen usw., Festlegung von Sperrbezirken usw., Unterbringung von Obdachlosen, Regelung der Polizeistunde, Umgang mit Jugendschutz und Versammlungsrecht) (vgl. auch Wohlfahrt 2007);
- Maßnahmen der Städtebaupolitik (Festlegung von Nutzungsstrukturen, Vermeidung von städtebaulichen Angsträumen usw.) (vgl. DST 2006; Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 2006; ILS 2007);
- Gestaltung von Rahmenbedingungen zur Kriminalprävention (Sozial-, Jugend-, Familien-, Woh-

nungs-, Bildungs-, Kultur-, Beschäftigungspolitik usw.) (vgl. beispielsweise Baier u.a. 2009; Biewers u.a. 2005; Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2009).

Sicherheits- und Präventionsmaßnahmen als eigenständige Aufgaben wurden in diesen Kontexten erst langsam thematisiert. „Was dabei an sicherheitsspezifischen und kriminalpräventiven Wirkungen entsteht, wurde jedoch von der kommunalen Praxis über lange Zeit, von wenigen Teilbereichen abgesehen, keineswegs ausdrücklich angestrebt, oft genug nicht einmal als Nebenwirkung der eigentlichen Aufgabenerfüllung zur Kenntnis genommen“ (v. Kodolitsch 2003: 6).

Erst seit Beginn der 1990er-Jahre haben die Kommunen Sicherheit als Querschnittsaufgabe entdeckt und integrierte Ansätze zum Umgang mit dem Thema entwickelt. Diese werden meist unter dem Leitbegriff „kommunale Kriminalprävention“ zusammengefasst (vgl. DST 2004: 2). Zu den Organisationsformen kommunaler Sicherheitspolitik zählen z.B.

- Ordnungs- und Sicherheitspartnerschaften zwischen Polizei und Stadt: Sie sollen der Tendenz entgegenwirken, „die alleinige Verantwortung für die Sicherheit bei der Polizei, für die öffentliche Ordnung aber bei den Städten anzusiedeln“ (DST 2004: 2);
- kriminalpräventive Gremien: Sie sollen bürgerschaftliches Engagement einbinden und zur Entwicklung kleinteiliger Lösungen beitragen (vgl. Schreiber 2007; Kolbe 2005);
- kommunale Ordnungsdienste: Sie übernehmen Ordnungsaufgaben, die von der Polizei aufgrund von Sparzwängen in den Landeshaushalten nicht mehr wahrgenommen bzw. von den Städten nicht mehr anderweitig erledigt werden (z.B. Kontrollaufgaben, die früher durch Parkwächter, Schaffner usw. erledigt wurden) (vgl. Leonhardt 2007).

1.1.3 Neue Herausforderungen an die Sicherheit in Städten

Städte werden in der medialen Berichterstattung und öffentlichen Diskussion oft als Brennpunkte der Kriminalität dargestellt. Eine zunehmende Kriminalitätsfurcht – wobei dahingestellt sei, ob sie wirklich zunimmt oder dies nur behauptet wird – bestimmt die Argumentation oft in stärkerem Maß als die tatsächliche Kriminalitätsentwicklung. Die Sicherheitslage in den deutschen Verdichtungsräumen ist aber „weit weniger kritisch als in den meisten Städten Europas und der Welt“ (DST 2011: 5). Die Kriminalitätsent-

wicklung wird „von den Bürgern stark verzerrt wahrgenommen“ (BMI/BMJ 2006: 485). So wird der Anteil schwerer Delikte „krass überschätzt“ (BMI/BMJ 2006: 485). Selbst wenn tatsächliche Befunde zur Entwicklung des Hell- und Dunkelfeldes von Kriminalität zeigen, dass die Kriminalität rückläufig ist, nimmt „die Mehrheit der Bürger ... Zunahmen an“ (BMI/BMJ 2006: 485). Allerdings gibt es gerade im Bereich der Metropolregionen „klare Signale dafür, dass unser Sicherheitssystem weiterentwickelt und ausgebaut werden muss“ (DST 2011: 5), um neuen Sicherheitsanforderungen gerecht zu werden. Zu den neuen Problemlagen werden beispielsweise folgende gezählt:

- Gefahr von Segregation „anstatt objektiv und subjektiv sicherheitsfördernder Integration“ (DST 2011: 5);
- organisierte Kriminalität und Korruption (vgl. DST 2004; DST 2011);
- Gefahren der Innenstadtentwicklung „etwa durch einseitige Entwicklungen, wie die Ansiedlung von Spielhallen und ähnlichen Betrieben“ (DST 2011: 5);
- neue Sicherheitsprobleme in Gebieten mit negativer demografischer Entwicklung: „Wohnungsleerstände ebenso wie hohe Arbeitslosigkeit führen zu bedenklichen Schwächen sozialer Nahräume“ (DST 2011: 5);
- größere Diskrepanz zwischen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger im Bereich der öffentlichen Ordnung und der allgemeinen Gefahrenabwehr einerseits und der Leistungsfähigkeit der Städte in diesem Bereich andererseits (vgl. DST 2004: 1).

Im Folgenden werden die Ergebnisse zweier Kommunalumfragen vorgestellt, die das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im Jahr 2011 im Rahmen des Forschungsprojektes „DynASS – Dynamische Arrangements städtischer Sicherheitskultur“ zum Thema „Sicherheit in deutschen Städten“ durchführte. Ziel der Befragungen war es, einen systematischen Überblick über das Verständnis von städtischer Sicherheit, über Akteure, kommunale Aktivitäten im Bereich Sicherheit sowie Einschätzungen zu „sicheren“ und „unsicheren“ Orten in der Stadt zu erlangen.

1.2 Die beiden Difu-Umfragen

1.2.1 Methode und Erhebungsinstrument

Das Projekt DynASS wird als interdisziplinäres Verbundprojekt¹ durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Programms der Bundesregierung „Forschung für die zivile Sicherheit“ gefördert. Das Verbundprojekt befasst sich mit Fragen der (Alltags-)Sicherheit in der Stadt. Es untersucht die Rolle der Wahrnehmung von Sicherheit, ihren Einfluss auf die Entstehung sowie die Bedeutung von Sicherheitsbildern bei städtischen Sicherheitsakteuren. Damit beleuchtet es die Sicherheitsproduktion durch intendierte Sicherheitsmaßnahmen und weitere Handlungen, die mittelbar der Sicherheitsproduktion dienen, sowie deren Rückwirkungen auf die Sicherheitsbilder.

Sicherheitsbilder sind komplexe gedankliche Konstruktionen. Sie setzen sich u.a. aus quantitativen wie qualitativen Erhebungen zu Kriminalitätsbelastungen, aus Erfahrungen und Erwartungen in der Sicherheitsarbeit sowie aus der medialen Vermittlung von Angsträumen zusammen. Statistische Erhebungen wie auch verstärkt Visualisierungen durch Kriminalitätskarten dienen der objektiven oder vermeintlich objektiven Darstellung der Lage.

Die Polizei ist der wichtigste Sicherheitsakteur in den Städten. Ihre Aufgaben in Bezug auf die urbane Sicherheit sind eindeutig und vielfach untersucht. Die kommunalen Akteure, die für sichere Städte sorgen, stehen dagegen im Hintergrund. Ihre Aufgabenwahrnehmung wurde bisher weniger thematisiert und untersucht. Im Mittelpunkt der beiden Difu-Befragungen stehen deshalb zwei kommunale Akteursgruppen. Im Rahmen des Verbundprojekts² wurden als zu befragende Akteure die Ordnungsämter und Stadtplanungsämter³ festgelegt. Die Ordnungsämter sind prä-

destiniert, da sie qua Aufgabenzuschnitt als kommunale Verwaltungsakteure neben anderen einen wesentlichen Beitrag zur Wahrung und Sicherung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit leisten. Als weitere raumrelevante Akteure im Umgang mit Sicherheitsfragen wurden Akteure aus Stadtplanungs- und Stadtentwicklungsämtern befragt. Vor dem Hintergrund der Fragestellung des Forschungsvorhabens sind deren Aktivitäten vor allem wegen der städtebaulichen Kriminalprävention und des Umgangs mit dem Thema Sicherheit im öffentlichen Raum von Interesse.

Für die Befragungen wurden – abgestimmt mit den Projektpartnern, unter Einbindung einiger Ordnungs- und Stadtplanungsämter sowie der kommunalen Spitzenverbände – im Frühjahr 2011 zwei standardisierte Fragebögen entwickelt.

Die Erhebungsgrundgesamtheit umfasste alle 188 Städte und Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sowie die zwölf bzw. sieben Bezirke der Stadtstaaten Berlin und Hamburg (Stand 2010).

Die schriftlichen Befragungen der Ordnungsämter und Stadtplanungsämter wurden nacheinander von Februar bis Juni 2011 durchgeführt. Ansprechpartner waren die Leiterinnen und Leiter der Ämter bzw. Fachbereiche.

1.2.2 Inhalte der Befragungen

Der Fragebogen für Ordnungsämter bzw. Stadtplanungsämter umfasste jeweils acht Seiten und enthielt 17 geschlossene und offene Fragen zu folgenden Themenkomplexen:

- allgemeine Angaben zur Dienststelle und zum Verständnis von kommunaler Sicherheit,
- Informationsgrundlagen zur Einschätzung städtischer Sicherheit,
- Akteure, Gremien und Kooperationspartner bei der Wahrnehmung der Aufgaben im Rahmen der städtischen Sicherheit,
- Maßnahmen, Konzepte und Projekte zur Verbesserung der Sicherheit im öffentlichen Raum,
- „sichere“ und „unsichere“ Orte in der Stadt.

Soweit sinnvoll und möglich wurden gleichlautende Fragen an beide Akteursgruppen gestellt, um eine Vergleichbarkeit zu ermöglichen. Variiert und differenziert wurde aber z.B. bei den Antwortkategorien zu Ämteraufgaben oder der Frage nach den eingesetzten Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit in der

1 Am DynASS-Projekt sind neben dem Difu beteiligt: das Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin (Prof. Dr. Dietrich Henckel und Dr. Gabriele Wendorf), das Institut für Strömungsmechanik und Technische Akustik der Technischen Universität Berlin (Prof. Dr. Brigitte Schulte-Fortkamp), das Zentrum Technik und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin (Dr. Leon Hempel), der Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement der Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin (Prof. Dr. Claudius Ohder) und inter 3 – Institut für Ressourcenmanagement (Dr. Susanne Schön).

2 Ausgehend von den Umfragen wird das Thema Sicherheit in der Stadt in drei Fallstudienstädten (Hamm, Leipzig und Nürnberg) näher untersucht. Weitere Informationen zum interdisziplinären Verbundprojekt „DynASS – Dynamische Arrangements städtischer Sicherheitskulturen“ unter <http://www.dynass-projekt.de/>

3 Die Fachbereiche Sicherheit und Ordnung bzw. Ordnungsämter werden im Folgenden synonym als Ordnungsämter bezeichnet. Analog werden die Fachbereiche bzw. Ämter für

Stadtplanung und/oder Stadterneuerung und/oder Stadtentwicklung als Stadtplanungsämter bezeichnet.

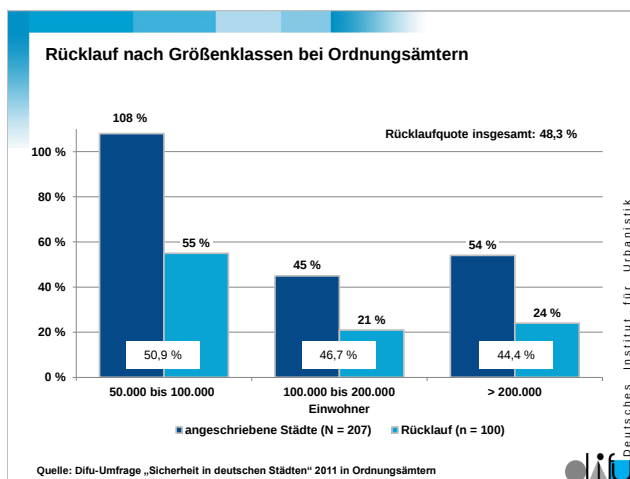
Stadt, darunter besonders den ordnungsrechtlichen bzw. städtebaulichen Maßnahmen.

1.2.3 Rücklauf der Kommunalbefragungen

Die Rücklaufquoten der Ordnungsämter und Stadtplanungsämter lagen bei 48 bzw. 44 Prozent. Leichte Unterschiede im Antwortverhalten gab es nach Stadtgröße (siehe Abbildungen 1 und 2). Bei den Ordnungsämtern nahmen überproportional viele Mittelstädte mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern teil. Bei den Stadtplanungsämtern hingegen war das Antwortverhalten besonders in den großen Städten mit mehr als 200.000 Einwohnern sehr gut.

Insgesamt lagen für die Auswertung 100 gültige Fragebögen für Ordnungsämter sowie 90 für Stadtplanungsämter vor. Diese absoluten Fallzahlen lassen belastbare Aussagen zu. Aus 35 Städten hatten beide Ämter geantwortet, so dass Vergleiche der Angaben innerhalb einer Stadt möglich waren.

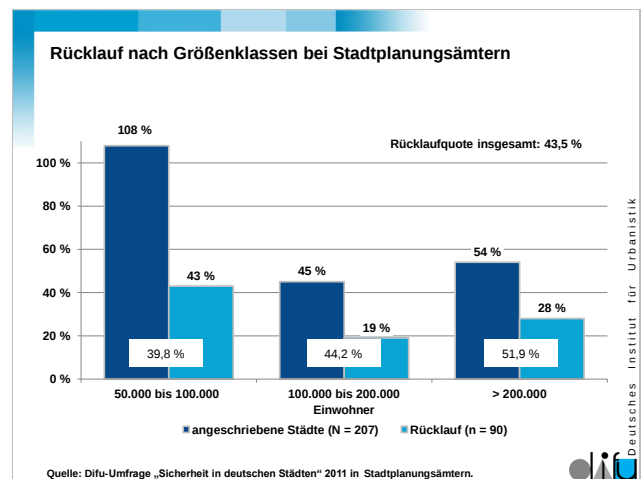
Abbildung 1



1.2.4 Erfassung, Aufbereitung und Auswertung der Daten

Nach Abschluss der Befragungen wurden die Datenblätter elektronisch erfasst, in einen SPSS-Datensatz überführt und auf Vollständigkeit, Plausibilität und Doppelnennungen geprüft. Für weitergehende Analysen wurden Einwohnerzahlen und Angaben zu den Bundesländern ergänzt, um signifikante Antwortunterschiede nach Gemeindegröße oder Region prüfen zu können. Die Ergebnisse wurden im Anschluss an die Befragungsauswertungen mit Fokusgruppen der Ordnungsämter bzw. Stadtplanungsämter diskutiert. Teilgenommen haben Personen, die auch die Fragebögen beantwortet hatten.

Abbildung 2



2. Kommunale Akteure urbaner Sicherheit

2.1 Aufgaben und Ausstattung der Fachbereiche Sicherheit und Ordnung

In den Ordnungsämtern ist eine Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben angesiedelt. Sicherheitsrecht ist Landesrecht und damit gibt es auch unterschiedliche, gesetzlich begründete Strukturen. Dies wirkt sich besonders auf kommunale Ordnungsdienste und die polizeilichen Aufgaben aus.

Kernaufgabe der Ordnungsämter ist die *Wahrung der öffentlichen Ordnung*. Dabei sind die Zuständigkeiten in den einzelnen Kommunen aber sehr unterschiedlich verteilt. Zum Kernbereich ordnungsamtlicher Aufgaben in nahezu allen Kommunen zählen die *Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten* wie Gewerbebeanmeldungen, -abmeldungen und -ummeldungen, die Gestattung vorübergehenden Gaststättenbetriebs, aber auch der Umgang mit Spielhallen, die Erteilung von Erlaubnissen zur Aufstellung von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit oder die Bekämpfung von Schwarzarbeit. Von den Ordnungsämtern werden zum Schutze der Allgemeinheit auch Gewerbeunter-sagungen ausgesprochen, Erlaubnisse versagt oder zurückgenommen. Auch *Markt- und Veranstaltungsangelegenheiten* werden von fast allen Ordnungsämtern wahrgenommen. In mehr als 90 Prozent der Kommunen übernehmen Ordnungsämter Aufgaben des Nicht-raucherschutzes auf Basis des Nichtraucher-schutzgesetzes des jeweiligen Landes: beispielsweise die Überprüfung und Durchsetzung von Rauchverboten in Gaststätten, Spielhallen, Kiosken und Internetcafés sowie die Überprüfung der Einrichtung eines Rauchernebenraumes. Ebenso gehören *Bußgeldangelegenheiten* wie die Verfolgung und Ahndung von Ord-

nungswidrigkeiten bei Halt- und Parkverstößen, Geschwindigkeitsüberschreitungen, aber auch bei einer Vielzahl anderer Verstöße von der Personalienverweigerung bis zum Immissionsschutz zu den Kernaufgaben von Ordnungsämtern.

In knapp 80 Prozent aller Ordnungsämter werden Aufgaben der *Verkehrssicherung und Verkehrsüberwachung*, in mehr als 70 Prozent Aufgaben der Sondernutzung nach Straßenrecht wie die Aufstellung von Waren- und Verkaufsständen, Imbissständen, das Anbringen von Plakaten und Werbetafeln oder die Baustelleneinrichtung erledigt.

Der *Jugendschutz* gehört in mehr als 60 Prozent der Städte zu den Aufgaben der Ordnungsämter. Dabei geht es in erster Linie darum zu überprüfen, ob beim Verkauf von Alkohol und Tabakwaren die Bestimmungen des Jugendschutzgesetzes eingehalten werden.

Will man in Deutschland jagen oder fischen, benötigt man eine behördliche Erlaubnis. Dasselbe gilt für den Umgang mit *Feuerwaffen und Sprengstoff*. In mehr als der Hälfte der Städte sind die Ordnungsämter für diese Erlaubnisse zuständig.

In knapp der Hälfte der Städte sind die Ordnungsämter für das *Meldewesen* und den *Bürgerservice*, *Ausländer- und Asylbewerberangelegenheiten*, das *Personenstandswesen* und das *Standesamt* zuständig.

Viele Bürgerinnen und Bürger ärgern sich über achtlos weggeworfenen Müll, ungepflegte öffentliche Räume, Hundekot auf Gehwegen, unerlaubtes Plakatieren und andere Vorkommnisse, die Räume in der Stadt unordentlich und unsauber erscheinen lassen. In rund einem Drittel der Städte gehören Aufgaben im Zusammenhang mit Abfallentsorgung und *Sauberkeit* zu den Pflichten des Ordnungsamtes. Ebenfalls in rund einem Drittel der Städte betreiben die Ordnungsämter *Kriminalprävention*. Weitere Aufgaben der Ordnungsämter (in weniger als einem Drittel der Städte) liegen im Bereich der *Lebensmittelüberwachung*, im *Veterinärwesen*, im *Zivil- und Katastrophenschutz* und im *Brandschutz*.

Einzelne Aufgaben sind in den Ordnungsämtern der Großstädte seltener vertreten (z.B. Brandschutz), andere signifikant häufiger (Veterinärwesen, Straßenverkehrswesen).

Die Aufgabenbereiche der Ordnungsämter haben sich in den letzten Jahren erweitert. Dies ist auch teilweise dadurch begründet, dass immer mehr ehemals polizeiliche Aufgaben von den kommunalen Ordnungsämtern wahrgenommen werden müssen (vgl. DST 2011). Wenngleich weit über 90 Prozent der Ordnungsämter angeben, dass die Zusammenarbeit mit

der Polizei grundsätzlich gut funktioniert, wird gleichzeitig von rund drei Vierteln der Ordnungsämter beklagt, dass die Polizei immer mehr Aufgaben an das Ordnungsamt abgibt. Besonders Kommunen mit eigenen kommunalen Ordnungsdiensten sind davon betroffen: Während nur rund die Hälfte der Kommunen ohne eigenen Ordnungsdienst dieser Ansicht ist, beklagen dies mehr als 80 Prozent der Kommunen mit Ordnungsdienst.

Die personelle Ausstattung variiert mit dem unterschiedlichen Aufgabenzuschnitt der Ämter. Außerdem steigt mit zunehmender Gemeindegröße die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Ordnungsamt. Ein gutes Drittel der Ämter hat einen Personalbestand zwischen 20 und 50. Gut 40 Prozent der Städte verfügen über große Ordnungsämter mit mehr als 50 Personen. 14 Prozent der Ordnungsämter verfügen über bis zu 20 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zwischen den Kommunen gleicher Größenklasse gibt es jedoch erhebliche Personalausstattungsunterschiede: So reicht die Spannweite der Anzahl von Ordnungsamtspersonal in der Größenklasse zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern von drei bis 160 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, in der Größenklasse von mehr als 100.000 bis 200.000 Einwohnern von 23 bis 200 und in den größeren Städten von 56 bis über 700. Ähnliches gilt für die Personalausstattung der kommunalen Ordnungsdienste, wobei die Spannweiten der kleinen und mittleren Kommunen sich weniger unterscheiden als bei der Personalausstattung der Ordnungsämter insgesamt.

Einen *kommunalen Ordnungsdienst* (Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ordnungsämter, die Streifendienste verrichten) oder eine Stadtpolizei, die Aufgaben über die Verkehrsüberwachung hinaus wahrnimmt, gibt es in rund drei Viertel der Städte. Mit zunehmender Stadtgröße steigt auch der Anteil der Kommunen mit Ordnungsdiensten. So haben einen kommunalen Ordnungsdienst 65 Prozent der Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern, 86 Prozent der Kommunen zwischen 100.000 und 200.000 Einwohnern und 92 Prozent der Kommunen mit mehr als 200.000 Einwohnern. Für den kommunalen Ordnungsdienst stehen in der Mehrzahl der Städte (60 Prozent) höchstens zehn Personen zur Verfügung. 36 Prozent der Städte müssen sich sogar mit fünf oder weniger Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern begnügen. Kommunale Ordnungsdienste sind also eher kleine operative Einheiten.

Im Rahmen der Befragungen wurden grundsätzliche Einschätzungen, jedoch keine detaillierten Aussagen dazu erhoben, wie sich die Arbeitsteilung im Bereich von Ordnungsaufgaben zwischen der Polizei und dem jeweiligen Ordnungsamt der Kommune praktisch gestaltet. Dementsprechend lässt sich auch nicht beur-

teilen, ob die Personalausstattung des jeweiligen Ordnungsamtes ausreicht oder zu knapp bemessen ist. Es fallen jedoch erhebliche Ausstattungsunterschiede auf. Die Selbsteinschätzung der Kommunen macht deutlich, dass durchaus in vielen Kommunen ein Aufstockungsbedarf bei der Personalausstattung der Ordnungsämter bestehen könnte: Nur rund ein Viertel der Ordnungsämter schätzt die eigene personelle Ausstattung für Kontrollen und Vollzug als gut ein.

Bei der Vielzahl und Vielgestaltigkeit der Aufgaben von Ordnungsämtern ist klar, dass nicht alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Aufgaben übernehmen, die für die urbane Sicherheit von Belang sind. Die Befragten wurden daher gebeten zu differenzieren, welche Aufgaben des Ordnungsamtes aus ihrer Sicht einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit in der Kommune leisten und wie viele der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit solchen Aufgaben betraut sind (vgl. Abbildung 3).

Die *Wahrung der öffentlichen Ordnung* ist eine Kernaufgabe, die zu einer sicheren Kommune beiträgt. 86 Prozent der Städte sehen diese Aufgabe als wichtigen Beitrag für die Sicherheit in der Stadt. Am häufigsten

werden *Veranstaltungsangelegenheiten* als Aufgabenbereich genannt, der zur Sicherheit in der Kommune beiträgt. Dies macht deutlich: Sicherheit wird in der Kommune in sehr starkem Maß anlassbezogen wahrgenommen und die Bewertung ist nicht frei von aktuellen Diskussionen beispielsweise um die Sicherheit von Großveranstaltungen und die Rolle der Kommunen in diesem Zusammenhang. Zu den Aufgaben, die einen wichtigen Beitrag zur urbanen Sicherheit leisten, zählen aber auch (von mehr als der Hälfte der Städte genannt, in der Reihenfolge nach absteigender Häufigkeit) *Verkehrsüberwachung*, *Jugendschutz*, *Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten*, *Bußgeldangelegenheiten*, *Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde* sowie *Waffen- und Sprengstoffzulassungskontrollen*.

Auch die Themen Abfallentsorgung und Sauberkeit spielen im Kontext der Sicherheit in der Stadt eine Rolle. Für rund 47 Prozent der Ordnungsämter stellen Aufgaben in diesem Bereich einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit in der Kommune dar. Der Pflegezustand und die Sauberkeit öffentlicher Räume werden als ein wichtiger Faktor für das Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger angesehen. In der kriminalpolitischen

Abbildung 3



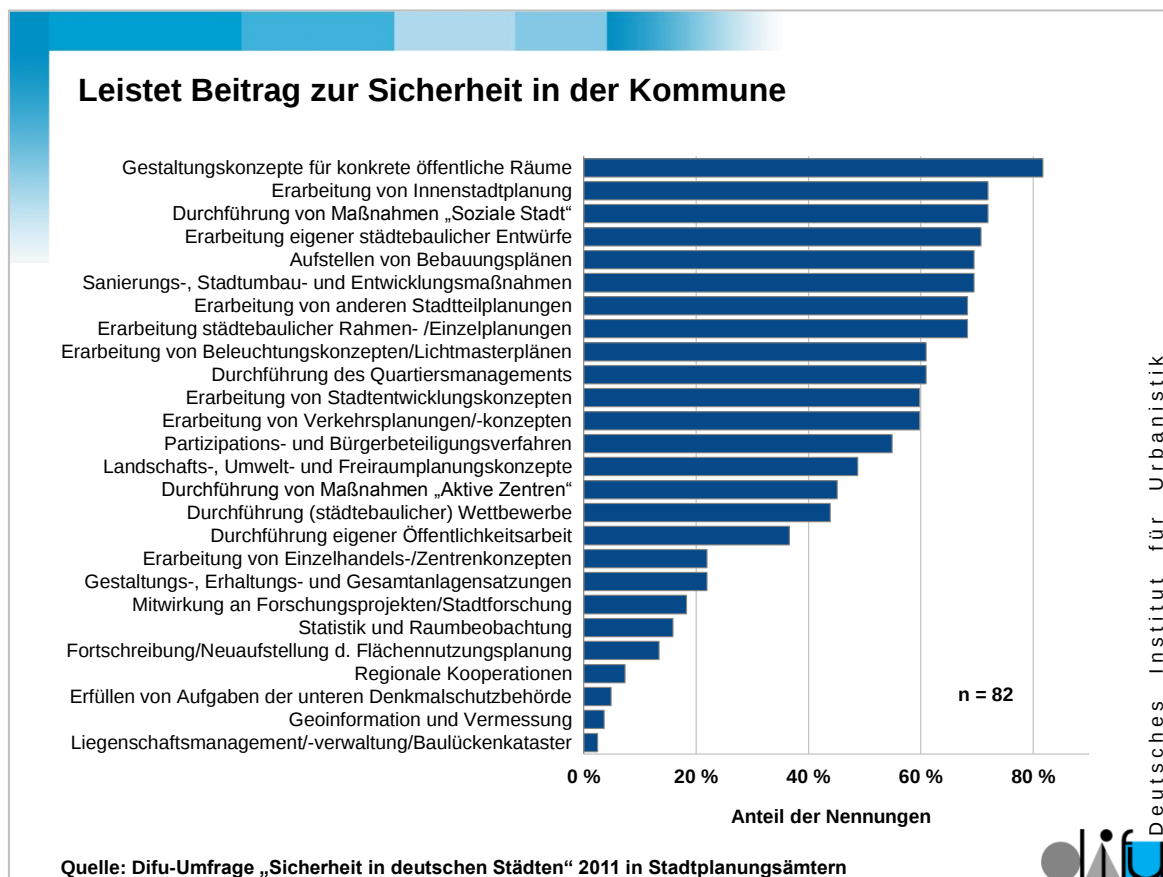
Debatte zählt das Thema Unordnung und deren Folgen für das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger sogar zu den populärsten Themen. Kein anderer Diskussionsansatz hat in den vergangenen Jahren mehr Aufmerksamkeit auf sich gezogen als die Idee der „broken windows“ (Wilson/Kelling 1982) als Auslöser von Unsicherheitsgefühlen und letztlich einem schleichenden Verfall von Stadtvierteln und ihrem Sicherheitszustand. Kein anderer Ansatz hat auch so viel Kritik ausgelöst wie dieser (vgl. Thacher 2004; Belina 2006).

46 Prozent der Ordnungsämter sehen in der *Kriminalprävention* eine wichtige Aufgabe für die Sicherheit in der Kommune. Diese vergleichsweise geringe Zahl mag einerseits daran liegen, dass Ordnungsämter für diese Aufgabe nicht federführend zuständig sind, andere Akteure (z.B. die Polizei) als zuständig wahrgenommen werden und es Gremien (Präventionsräte usw.) gibt, die sich dieser Aufgabe gezielt widmen. Möglicherweise verbirgt sich dahinter aber auch Skepsis gegenüber den bisherigen Ergebnissen kommunaler Kriminalprävention, wie sie auch aus einer Reihe von Untersuchungen (vgl. Frehsee 1998; Jasch 2003; Schreiber 2007; Schreiber 2011) hervorgeht.

2.2 Rolle der Stadtplanungsämter für die urbane Sicherheit

Die Aufgaben der Stadtplanungsämter⁴ umfassen die Aufstellung, Umsetzung und Überwachung von Konzepten, Plänen und Maßnahmen der Stadtentwicklung einschließlich der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Trägern öffentlicher Belange an der Planung. Die Durchführung städtebaulicher Wettbewerbe, Quartiersmanagement-Aktivitäten und das Liegenschaftsmanagement gehören in vielen Städten ebenso zu den Aufgaben der Stadtplanungsämter wie Raumbeobachtung und Statistik sowie Aktivitäten der Geoinformation und Vermessung. Der Aufgabenschnitt unterscheidet sich von Kommune zu Kommune, wenngleich die planerischen Kernaufgaben in allen Kommunen vorkommen. Obwohl eine Vielzahl von Planungsentscheidungen die Lebensqualität und damit auch das Sicherheitsgefühl in der Stadt beeinflusst, leistet nur ein kleiner Teil der Aufgaben – und dies im Vergleich zu den Ordnungsämtern auch eher indirekt als direkt – im engeren Sinne einen Beitrag zur Sicherheit in der Stadt.

Abbildung 4

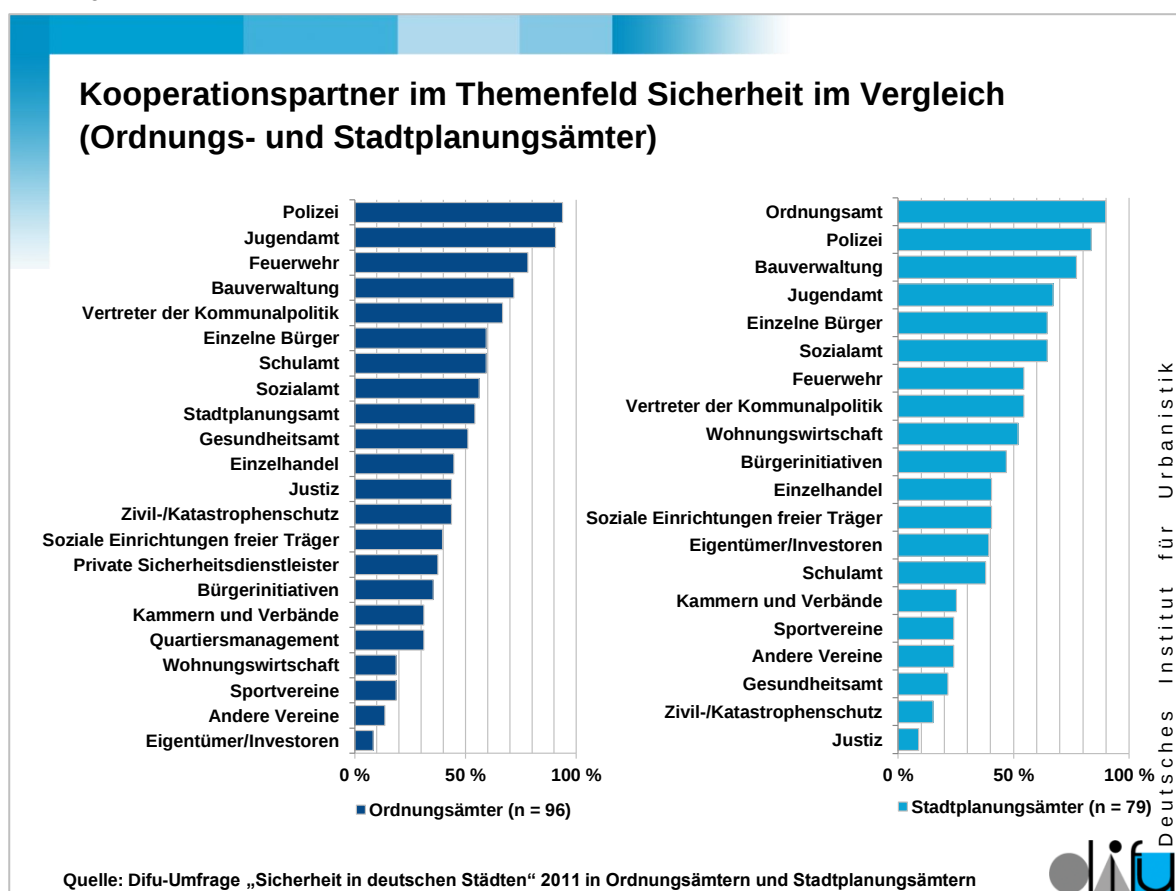


4 Vgl. Fußnote 3.

Nach Einschätzung der befragten Stadtplanungsämter sind dies vor allem (in der Reihenfolge nach absteigender Häufigkeit) *Gestaltungskonzepte für konkrete öffentliche Räume*, die *Erarbeitung von Innenstadtplanungen*, die Durchführung von *Maßnahmen der „Sozialen Stadt“* und die *Erarbeitung städtebaulicher Entwürfe*. Mehr als 70 Prozent der Stadtplanungsämter halten diese Aufgaben für „sicherheitsrelevant“. Eine gewisse Bedeutung für die Sicherheit in der Kommune wird fast allen planerischen Aktivitäten zugemessen, sei es die *Aufstellung von Bebauungsplänen* oder die *Erarbeitung von Stadtteilplänen*, von *städtebaulichen Rahmen- und Einzelplanungen* sowie von *Fachplänen*.

Eine gewisse Bedeutung für die Sicherheit in der Kommune wird zwar fast allen planerischen Dokumenten zugemessen. Dezierte Aussagen zur Sicherheit in der Stadt werden aber vor allem in den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten niedergelegt. 60 Prozent der Städte treffen dort entsprechende Aussagen. Politisch gefordert wird die Berücksichtigung des Themas „Sicherheit in der Stadt“ in der Stadtplanung nur in knapp einem Viertel der Städte. Ebenso sind spezielle Konzepte oder Maßnahmen zum Umgang mit dem Thema „Sicherheit in der Stadt“ (z.B. zur städtebaulichen Kriminalprävention) nur in einem Fünftel der Städte verbreitet. In 32 Prozent der Städte hat sich die Stadtplanung noch nicht mit dem Thema beschäftigt.

Abbildung 5



2.3 Weitere Akteure mit Aufgaben für die urbane Sicherheit

Vergleicht man die am häufigsten von Ordnungsämtern und Stadtplanungsämtern genannten Kooperationspartner, so ähneln sich die Kooperationsstrukturen im Themenfeld „Sicherheit“ stark: Neben dem jeweils anderen Amt werden von den Befragten (gemessen an der Häufigkeit der Nennungen) auf vorderen Plätzen

Polizei und Feuerwehr, Bauverwaltung, Jugendamt, Sozialamt und Schulamt, einzelne Bürger und Vertreter der Kommunalpolitik genannt. Auffällig ist die geringe Häufigkeit der Nennungen von Sportvereinen und anderen Vereinen als Kooperationspartner durch beide Ämter: Weniger als ein Viertel der Stadtplanungsämter und weniger als ein Fünftel der Ordnungsämter nennen diese Kooperationspartner. Sehr unterschiedlich häufig wird die Wohnungswirtschaft

als Kooperationspartner im Themenfeld „Sicherheit“ genannt: von mehr als der Hälfte der Stadtplanungsämter, aber von weniger als einem Fünftel der Ordnungsämter. Hier wirken sich offensichtlich die Nähe der Professionen untereinander und die Ähnlichkeit der Aufgaben (Raumbezug, baulicher und planerischer Zugang statt „ordnendem“ Zugang) auf die Kooperationsstrukturen im Themenfeld aus.

Bei den Kooperationspartnern im Rahmen der städtischen Sicherheit gibt es signifikante Unterschiede nach Stadtgröße: Je größer die Stadt, desto häufiger wird kooperiert mit Gesundheitsamt, Bürgerinitiativen, Justiz, Kammern/Verbänden sowie Quartiersmanagement. Eine signifikant andere Einschätzung der Bedeutung der Kooperationspartner haben die Großstädte allerdings nicht. Damit dürfte die stärkere Kooperation eher administrative Gründe haben, z.B. weil es in größeren Städten häufiger Quartiersmanagement oder Bürgerinitiativen gibt.

3. Konzepte und Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit im öffentlichen Raum

3.1 Eingeführte Konzepte und Maßnahmen

Zur Beurteilung der Sicherheitslagen werden verschiedene Quellen genutzt. An vorderer Stelle werden sowohl von Ordnungsämtern als auch von Stadtplanungsämtern erfahrungsgestützte Informationsquellen (Bürger, Polizei, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des eigenen Amtes, die politische Ebene und Erfahrungen aus anderen Ämtern) genannt. Erst danach folgen (gemessen an der Häufigkeit der Nennungen) datenbasierte Informationsquellen (polizeistatistische Daten und amtliche Statistiken). Kommunale Bürgerumfragen und wissenschaftliche Studien werden in weniger als einem Viertel der befragten Ordnungsämter genutzt. In den Großstädten werden Medien und kommunale Bürgerumfragen von den Ordnungsämtern signifikant häufiger als verwendete Quelle genannt. Auch die Stadtplanungsämter ziehen nur in 29 Prozent der Fälle kommunale Bürgerumfragen und nur in 15 Prozent der Fälle wissenschaftliche Studien zu Rate.

In den Städten wird eine breite Palette von Maßnahmen und Konzepten zur Verbesserung der Sicherheit im öffentlichen Raum eingesetzt. Sie umfassen

- ordnungsrechtliche Maßnahmen wie beispielsweise rechtliche Vorschriften (z.B. zum Umgang mit Alkohol) und die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten;

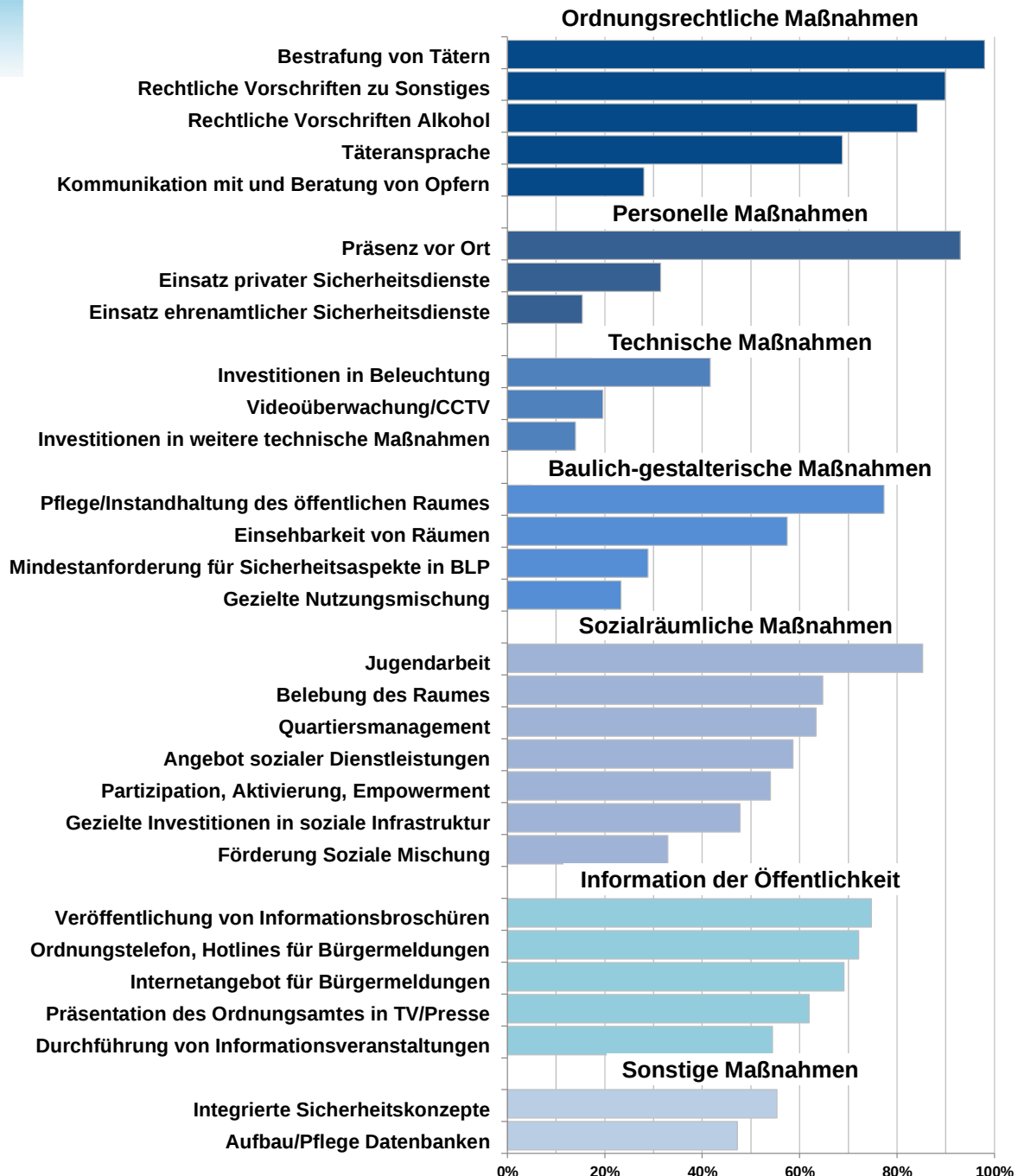
- personelle Maßnahmen wie die Präsenz vor Ort, den Einsatz ehrenamtlicher Sicherheitskräfte oder den Einsatz privater Sicherheitsdienste;
- technische Maßnahmen wie Investitionen in Beleuchtung oder Videoüberwachung/CCTV (Closed Circuit Television);
- baulich-gestalterische Maßnahmen wie die Verbesserung der Einsehbarkeit von Räumen, die Pflege und Instandhaltung des öffentlichen Raumes oder die Berücksichtigung von Mindestanforderungen für Sicherheitsaspekte in der Bauleitplanung bzw. beim Einsatz von Instrumenten des Baurechts;
- sozialräumliche Maßnahmen wie gezielte Investitionen in soziale Infrastruktur, die Förderung der sozialen Mischung der Bewohnerschaft im Quartier, die Belebung des Raumes durch Förderung von Aktivitäten, die Förderung von Partizipation, Aktivierung, Empowerment der Bürgerinnen/Bürger, Quartiersmanagement, Jugendarbeit und sozialpädagogische Angebote sowie das Angebot sozialer Dienstleistungen (z.B. Schuldnerberatung);
- Kommunikation mit der Bürgerschaft und die Information der Öffentlichkeit in Form der Veröffentlichung von Informationsbroschüren, Durchführung von Informationsveranstaltungen, Bereitstellung von Ordnungstelefonen oder Hotlines für Bürgermeldungen, Internetangebote für Bürgermeldungen sowie Präsentation von Aktivitäten des Ordnungsamtes in Fernsehen und Presse.

Die befragten Ordnungsämter sehen Schwerpunkte bei den *ordnungsrechtlichen* und den *sozialräumlichen Maßnahmen und Konzepten* sowie im Bereich *Kommunikation und Information der Öffentlichkeit*. Bei den personellen Maßnahmen werden besonders häufig die Präsenz vor Ort, bei den baulich-gestalterischen Maßnahmen die Pflege und Instandhaltung des öffentlichen Raumes genannt. Nach Angaben der Ordnungsämter wird eine Vielzahl von sozialräumlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit im öffentlichen Raum eingesetzt.

Die Angaben der Stadtplanungsämter weichen teilweise von denen der Ordnungsämter ab. Dies ist auf unterschiedliche Sichtweisen und Einschätzungen, aber auch auf unterschiedliche Zugänge zu Themen und Informationen zurückzuführen. Die Stadtplanungsämter wurden (abweichend von den Ordnungsämtern) auch ausführlicher zu baulich-gestalterischen Maßnahmen und Konzepten befragt.

Abbildung 6

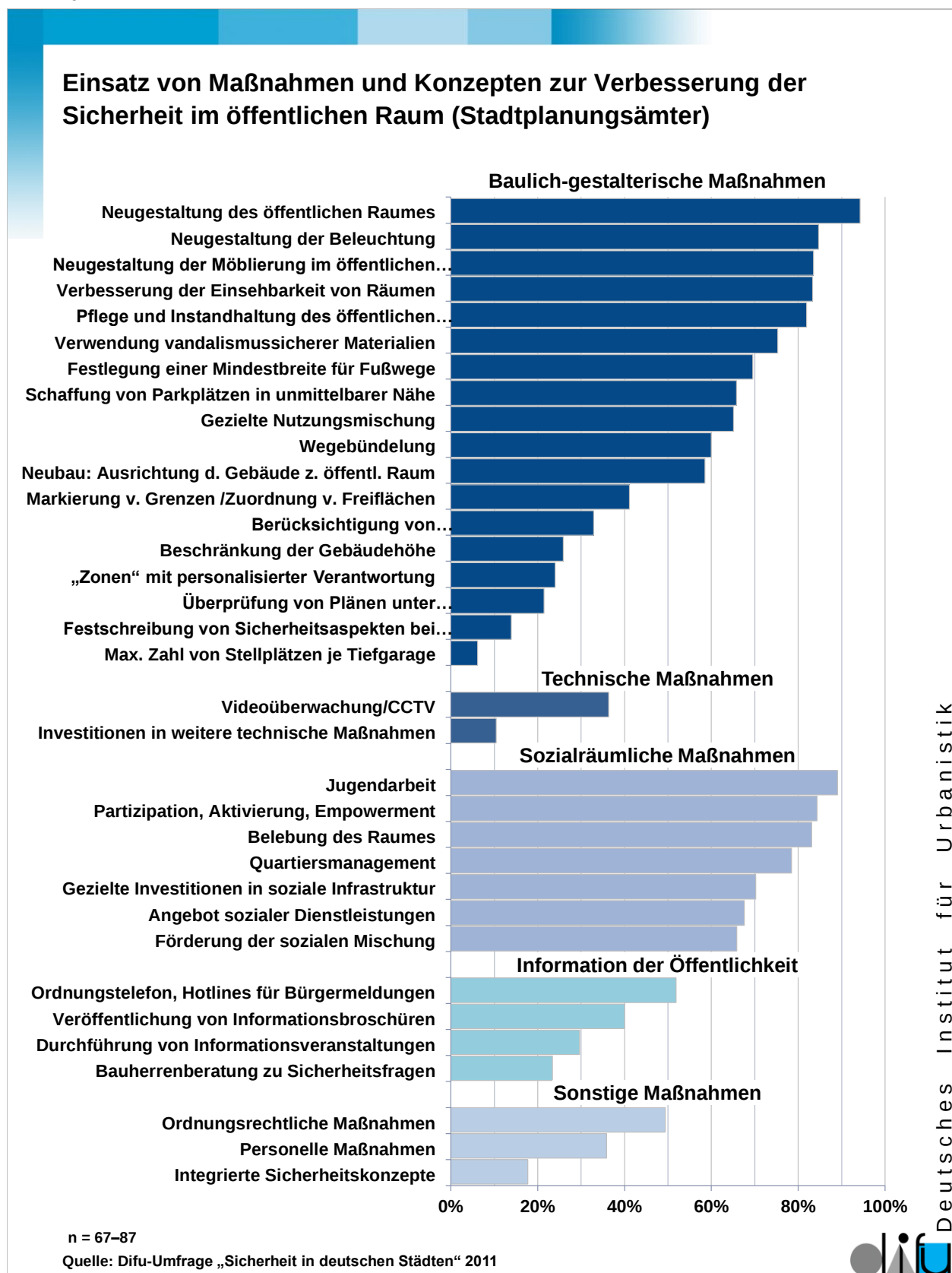
Einsatz von Maßnahmen und Konzepten zur Verbesserung der Sicherheit im öffentlichen Raum (Ordnungsämter)



n = 81–100

Quelle: Difu-Umfrage „Sicherheit in deutschen Städten“ 2011

Abbildung 7



Von den Stadtplanungsämtern werden vor allem *baulich-gestalterische* und *sozialräumliche Maßnahmen und Konzepte* zur Verbesserung der Sicherheit im öffentlichen Raum angeführt. Als baulich-gestalterische Maßnahmen wurden vor allem die Neugestaltung des öffentlichen Raumes, der Beleuchtung und der Möblierung, die Verbesserung der Einsehbarkeit sowie die Pflege und Instandhaltung des öffentlichen Raumes, die Verwendung vandalismussicherer Materialien, die Markierung von Grenzen und die Beschränkung von Gebäudehöhen genannt. Auch unterschiedliche sozialräumliche Maßnahmen werden eingesetzt, die aus Sicht der Stadtplanungsämter der Sicherheit im öffentlichen Raum dienen. Obgleich die Städte unabhängig von ihrer Stadtgröße eine Vielzahl von sozialräumlichen Maßnahmen einsetzen, wird deren Wirksamkeit in Bezug auf die Sicherheit besonders von den Befragten aus den Großstädten sehr zurückhaltend eingeschätzt. Dies betrifft besonders gezielte Investitionen in soziale Infrastruktur sowie Angebote sozialer Dienstleistungen und Jugendarbeit.

Als eher wirksam werden von fast allen Stadtplanungsämtern bei den baulich-gestalterischen Maßnahmen die Neugestaltung der Beleuchtung, die Verbesserung der Einsehbarkeit von Räumen, die Neugestaltung des öffentlichen Raumes sowie dessen Pflege und Instandhaltung eingeschätzt. Mehr als drei Viertel der befragten Stadtplanungsämter sehen eher wirksame Maßnahmen (in der Reihenfolge nach absteigender Häufigkeit der Nennung) in der adäquaten Ausrichtung der Gebäude zum öffentlichen Raum bei Neubauten, der Festlegung einer Mindestbreite für Fußwege, der Neugestaltung der Möblierung im öffentlichen Raum, der Wegebündelung, in der Schaffung von „Zonen“ mit personalisierter Verantwortung, der gezielten Nutzungsmischung und der Verwendung vandalismussicherer Materialien. Rein quantitative Begrenzungen (z.B. der Gebäudehöhe oder der Stellplatzzahl in Tiefgaragen) werden dagegen nur von einer Minderheit der Stadtplanungsämter als eher wirksam für die Sicherheitslage vor Ort angesehen.

Weniger als ein Fünftel der Ordnungsämter gibt an, dass in ihrer Stadt Videoüberwachung genutzt wird. Demgegenüber sind mehr als 36 Prozent der befragten Stadtplanerinnen und Stadtplaner dieser Auffassung. Die Diskrepanz kommt einerseits dadurch zustande, dass nur für knapp zwei Fünftel der Städte Antworten aus beiden Ämtern vorliegen, andererseits wird der Einsatz von Videoüberwachung von den Stadtplanungsämtern häufiger vermutet, als dies tatsächlich der Fall ist. Selbst im direkten Vergleich der Städte, aus denen beide Ämter geantwortet haben, geben mehr Stadtplanungsämter als Ordnungsämter an, dass eine Videoüberwachung stattfindet. Die „ge-

fühlte“ Videoüberwachung ist stärker als die tatsächliche. Auch bestehen für die Befragten Abgrenzungszweifel (zwischen Videoüberwachung zur Verkehrssicherheit oder zur allgemeinen Sicherheit, zwischen privaten und öffentlichen Räumen usw.). Wenn Videoüberwachung eingesetzt wird, wird sie von fast allen Stadtplanungsämtern wie Ordnungsämtern als für die Sicherheitslage vor Ort eher wirksam eingeschätzt. Dabei wurden nur Befragte um eine Einschätzung gebeten, die angaben, dass Videoüberwachung in ihrer jeweiligen Stadt genutzt wird. Angesichts der vagen Angaben zur Verbreitung der Videoüberwachung sollte auch die vorgenommene Wirkungseinschätzung in dem Sinn interpretiert werden, dass Akteure in den wenigen Städten, in denen Videoüberwachung gezielt eingesetzt wird, von der Wirksamkeit der Maßnahme mit Blick auf die Verbesserung der Sicherheitslage vor Ort überzeugt sind, ohne einen konkreten Wirkungsnachweis führen zu können.

Integrierte städtische Sicherheitspolitik muss Aussagen zu einer breiten Palette von Maßnahmen und Konzepten treffen, um die unterschiedlichen Adressaten in ihren Handlungsbereichen anzusprechen. Mehr als die Hälfte der Ordnungsämter gibt an, dass sie in ihrer Stadt über integrierte Sicherheitskonzepte verfügen, während weniger als ein Fünftel der Stadtplanungsämter entsprechend antwortet. Dies lässt sich zum Teil aus Rücklaufunterschieden erklären. Auch wird der Begriff „integrierte Konzepte“ unterschiedlich verstanden. Von den Stadtplanungsämtern werden (integrierte) Stadtentwicklungskonzepte nur dann genannt, wenn auch Aussagen zu Sicherheit und Ordnung enthalten sind. Da dies eher seltener der Fall ist, gibt es vergleichsweise wenige Stadtplanungsämter, die ein integriertes Konzept angeben (18 Prozent). Ordnungsämter geben in 55 Prozent der Fälle an, über integrierte Konzepte zu verfügen, fassen darunter jedoch sehr unterschiedliche Konzepte im Aufgabenfeld urbaner Sicherheit zusammen, so z.B.

- Konzepte, die viele Akteure einbeziehen;
- Konzepte als Leitlinie des Handelns im Bereich Sicherheit und Ordnung⁵;
- Konzepte, die ein Thema oder eine spezifische Problemlage aus unterschiedlichen fachlichen Zusammenhängen beleuchten (z.B. zu Fragen der Sicherheit und Ordnung im Zuge der Zuwanderung

⁵ Aussage aus der Fokusgruppenarbeit: „Ein Ordnungsproblem ist nicht nur ein Ordnungsproblem, sondern meistens sind andere Probleme dahinter, also versucht man auch die Probleme, die dahinter liegen, möglicherweise lösen zu können.“

aus Südosteuropa⁶), die stadtweit gelten und vom Gemeinderat beschlossen werden;

- quartiersbezogene, kleinräumliche Konzepte;
- operative Handlungskonzepte (z.B. integrierte Sicherheitskonzepte für Großveranstaltungen, im Umgang mit „Kofferraumtrinkern“ und „Drogen im Bereich von Schulhöfen, Parkplätzen“⁷);
- Konzepte in Zusammenarbeit mit anderen Kommunen⁸.

Stadtplanungsämter verstehen unter integrierten Ansätzen ebenfalls die Einbeziehung unterschiedlicher Akteure⁹, quartierorientierte Konzepte und die konkrete Stadtteilarbeit¹⁰, aber auch Planungen, in die sicherheitsrelevante Themen und Aspekte integriert sind. Grundsätzlich spielt das Thema Sicherheit und Ordnung häufig eine Rolle bei Planungen und deren Umsetzung, bleibt dabei aber häufig diffus und wird selten gezielt adressiert¹¹.

3.2 Neue Ansätze

Um die Breite neuer Ansätze zur Verbesserung der urbanen Sicherheit zu erfassen, wurde in der Erhebung nach neuen Ansätzen und Projekten gefragt. Die Antworten wurden nachträglich kodiert und umfassten sowohl Maßnahmen zur internen Organisation und Kooperation mit anderen Partnern im Aufgabenfeld urbane Sicherheit als auch nach außen gerichtete Maßnahmen. Als neue Ansätze wurden von den Befragten solche genannt, die in der jeweiligen Stadt neu sind, also nicht zwangsläufig grundsätzlich besonders innovative Ansätze. Zu den Benannten zählen:

Organisatorische Ansätze

- Organisationsanpassungen
- Gründung von und Mitarbeit in Präventionsgremien
- Gründung von und Mitarbeit in Arbeitsgruppen und an Runden Tischen
- Gründung von und Mitarbeit in Ordnungspartnerschaften

- Einführung kommunaler Ordnungsdienste
- Einsatz privater Sicherheitsdienste
- Ausbildung von Fachkräften

Präventive Ansätze

- Gewaltpräventionsprojekte
- Präventionsveranstaltungen
- Bürgersprechstunden

Intervenierende Ansätze

- Polizierende Präsenz
- Aufsuchende Sozialarbeit, Einsatz von Streetworkern
- Aktionen gegen auffälliges Verhalten
- Gezielte Kontrollen

Ansätze im Umgang mit Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit

- Alkoholverbote im öffentlichen Raum
- Alkoholpräventionsprojekte, Alkoholtestkäufe

Stadtplanerische Ansätze

- Allgemeine städtebauliche Maßnahmen
- Neugestaltung des öffentlichen Raumes
- Konfliktmanagement, Quartiersmanagement, Soziale Stadt
- Sicherheitskonzept Innenstadt
- Berücksichtigung von Fragen urbaner Sicherheit in Planungsdokumenten, Konzepten, Leitlinien
- Städtebauliche Kriminalprävention
- Lichtkonzepte

Andere Ansätze

- Verkehrssicherheitsmaßnahmen
- Videoüberwachung
- Crime Mapping, Kriminalitätsdatenanalysen
- Sicherheitskonzepte für Großveranstaltungen

Besonders häufig werden von den Ordnungsämtern neue organisatorische Ansätze (besonders Ordnungspartnerschaften), intervenierende Ansätze (besonders die Präsenz im öffentlichen Raum) und Ansätze im Umgang mit Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit genannt. Von den Stadtplanungsämtern werden neben neuen stadtplanerischen Ansätzen vor allem das Bestehen von bzw. die Mitwirkung an Präventionsgremien als neuer organisatorischer Ansatz genannt. Die Initiative zu diesen neuen Ansätzen geht im Wesentlichen von den Kommunalverwaltungen selbst aus oder sie entstehen aus der Zusammenarbeit von Kommunalverwaltungen und Polizei. Kriminalpräventive Gremien werden als Initiatoren neuer Ansätze von den befragten Stadtplanungsämtern in nur neun Prozent der Städte, von den Ordnungsämtern sogar nur von rund drei Prozent der Städte genannt. Die Wohnungswirtschaft spielt für die Initiierung neuer Ansätze im Umgang mit urbaner Sicherheit nach Ansicht der befragten Ordnungsämter praktisch keine Rolle. Auch

6 Ebenda.

7 Ebenda.

8 Aussage aus der Fokusgruppenarbeit: „Ein Sicherheitsproblem trifft ja nicht nur die eigene Kommune, sondern auch die Anrainer.“

9 Aussage aus der Fokusgruppenarbeit: „Unter ‚integriert‘ würde ich ... unterschiedliche Akteure sehen, von der Polizei über Jugendamt, über Stadtplanung, über Quartiersmanager und und und.“

10 Aussage aus der Fokusgruppenarbeit.

11 Aussage aus der Fokusgruppenarbeit: „Das Thema Sicherheit ist vielschichtig und deswegen ist es irgendwo überall Bestandteil bei der Stadtteilarbeit“.

die Stadtplanungsämter sehen die Wohnungswirtschaft in weniger als fünf Prozent der Städte als Initiator neuer Ansätze im Umgang mit der urbanen Sicherheit, wohl aber als wichtige Kooperationspartner.

3.3 Rolle kommunalpolitischer Entscheidungen für die urbane Sicherheit

In knapp 67 Prozent der befragten Städte werden Vertreter der Kommunalpolitik von den Ordnungsämtern als Kooperationspartner für die urbane Sicherheit genannt. Rund 54 Prozent der Stadtplanungsämter bewerten dies entsprechend.

Eine Vielzahl kommunalpolitischer Entscheidungen beeinflusst die städtische Sicherheit. Die Befragten wurden um eine Einschätzung gebeten, welche dieser Entscheidungen in den letzten fünf Jahren den größten Einfluss auf die Tätigkeit des jeweiligen Amtes im Bereich urbaner Sicherheit hatte. Genannt wurden

- organisatorische Entscheidungen (z.B. Einführung eines kommunalen Ordnungsdienstes, verstärkte Präsenz von Ordnungsdienstmitarbeitern im öffentlichen Raum, mehr Kontrollen in den Abend- und Nachtstunden, verbesserte Ausrüstung des Ordnungsdienstes, Personalverstärkung oder –einsparung, Einrichtung von Ordnungspartnerschaften, Übertragung weiterer Aufgaben auf Ordnungsämter im Jugendschutz, Nichtraucherschutz und im Kontext von Änderungen der Bundes- und Landesgesetzgebung etwa beim Waffengesetz, Straßengesetz);
- rechtliche Entscheidungen (Erlass und Änderung von Straßenverordnungen, Polizeiverordnungen, Gefahrenabwehrverordnungen und -satzungen, Änderung von Sperrzeitregelung);
- städtebauliche Entscheidungen (Stadtumbaumaßnahmen, Schaffung von attraktiven Aufenthaltsräumen, planungsrechtliche Beschränkungen von Spielhallen, Maßnahmen des Quartiersmanagements und der Sozialen Stadt);
- Entscheidungen zu inhaltlichen Schwerpunktsetzungen (Aufgreifen von Themen der Alkoholprävention, verstärkte Aufgabenzuweisung im Bereich „subjektives Sicherheitsempfinden“, Beseitigung von Angsträumen, Sicherheitskonzepte bei Großveranstaltungen, Videoüberwachung von kritischen öffentlichen Orten, Einsatz von Streetworkern).

Politische Entscheidungen in Bezug auf die urbane Sicherheit sind häufig anlassbezogen, aber nicht zwangsläufig lokal anlassbezogen. Beispiele dafür sind etwa die Fokussierung auf Gefährdungslagen

durch Terrorismus, die nach den terroristischen Anschlägen in New York, London und Madrid stattfand, die Verschärfung des Waffenrechts mit den damit verbundenen Aufgaben auch für kommunale Akteure nach Amokläufen an Schulen, die Diskussion der Sicherheit im öffentlichen Nahverkehr nach Gewalttaten usw. Auch wenn die Tätigkeit kommunaler Akteure im Wesentlichen von pragmatischen Lageeinschätzungen bestimmt wird, hat der politische Auftrag eine besondere Relevanz. Kommunalpolitik fungiert dabei auch als Schnittstelle zwischen Bürger und Verwaltung: Bürgeranliegen in Fragen der urbanen Sicherheit werden von der Kommunalpolitik aufgenommen und als möglicher Handlungsauftrag an die Verwaltung weitergegeben.

Probleme bestehen in der möglichen parteipolitischen Instrumentalisierung von Fragen der urbanen Sicherheit und in der – auch von der Medienberichterstattung beeinflussten – Bewertung von Fragen der urbanen Sicherheit. So werden zum Teil über die mediale Vermittlung auch überlokale Sicherheitsthemen in den lokalen Sicherheitsdiskurs aufgenommen. Grundsätzlich gibt es aber gegenseitige Rückkopplungen zwischen Kommunalpolitik und Verwaltung in Bezug auf die Beurteilung von Sicherheit und Ordnung an bestimmten Orten in den Städten und des notwendigen Handlungsbedarfs („Bevor etwas tatsächlich zu einem politischen Auftrag wird, will die Politik schon wissen, wie die Lage konkret draußen ist“¹²).

4. Sichere und unsichere Orte in der Stadt

4.1 Subjektive Sicherheit und Sicherheitsempfinden

Sicher oder unsicher? Ist ein dunkler Park unsicherer als eine Einkaufsstraße mit Fußgängern am Freitagabend vor Ladenschluss oder der Platz vor einem großen angesagten Club in der Nacht zum Sonntag?

In jeder Stadt gibt es Orte, die in der öffentlichen Wahrnehmung als eher „sicher“ oder eher „unsicher“ gelten. Dies können in beiderlei „Richtungen“ Bahnhöfe, öffentliche Plätze, Grünanlagen, Einkaufsviertel, Wohngebiete sein. Die Gründe, warum Orte von allen oder von einzelnen Bevölkerungsgruppen als „sicher“ oder „unsicher“ wahrgenommen werden, sind seit langem Gegenstand der (kriminologischen) Stadtforschung zum subjektiven und objektiven Sicherheitsgefühl (vgl. Bott u.a. 2007; Glasauer/Kasper 2001).

12 Aussage aus der Fokusgruppenarbeit.

Eine zentrale Erkenntnis aus dieser Forschung ist es, dass empirische Daten der (polizeilichen) Kriminalitätsstatistik oft die Kriminalitätsfurcht der Einwohner statistisch nicht erklären können. Kriminalitätsfurcht ist primär eine emotionale Reaktion gegenüber Kriminalitätsereignissen, die als persönliche Bedrohung empfunden werden (vgl. Dittman 2005), dies real aber möglicherweise nicht waren oder werden. Ebenso wie die Kriminalitätsfurcht, die eher emotional herbeigeführt als faktisch gerechtfertigt ist, beruht auch die Unsicherheit nicht zwangsläufig auf realer Bedrohung. Einen statistischen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Zahl der Straftaten und dem subjektiven Sicherheitsgefühl gibt es nicht. Unsicherheiten und Ängste der Bürgerinnen und Bürger können kausal nur selten kriminellen Delikten zugerechnet werden.

Was also ist Sicherheit? Ist es schlicht die Abwesenheit von Unsicherheit (vgl. Glasauer/Kasper 2001)? Kann es universelle Sicherheit dann überhaupt geben? Eher nicht, denn das Gefühl der Sicherheit ist ein individueller Zustand, der sich zum einen aus objektiven Rahmenbedingungen des (öffentlichen) Raumes erklärt, zum anderen aus individuellen Eigenschaften des Einzelnen.

Zu den individuellen Eigenschaften gehören das Selbstwertgefühl, die Fähigkeit zum Umgang mit anderen (stigmatisierten) sozialen Gruppen und die körperliche Leistungsfähigkeit. Deren Schwinden führt gerade bei älteren und alten Menschen zu einer wachsenden Unsicherheit im (öffentlichen) Raum und höheren Erwartungen an (kommunale) Sicherheitspolitik. Ältere Menschen zeigen eine „höhere Kriminalitätsfurcht“, ein „stärker ausgeprägtes Vermeidungsverhalten“ und eine „höhere Vorsicht“ als jüngere. Dieses Verhalten ist aber nicht irrational, sondern „lässt sich durch ihre höhere Verletzlichkeit und ihre geringeren Möglichkeiten der Bewältigung von Opfererlebnissen verstehen“ (BMI/BMJ 2006: 485).

Zu den objektiven Rahmenbedingungen gehört vor allem die Aufenthaltsqualität des Stadtraumes. Nachteilige städtebauliche Eigenschaften – wie etwa „dunkle“ Ecken und schlecht einsehbare Fußgängertunnel, Verwahrlosung des öffentlichen Raumes oder die Störung der öffentlichen Ordnung, z.B. durch zeitweise oder dauerhafte Anwesenheit bestimmter Personengruppen, verbunden mit öffentlichem Konsum von Alkohol oder anderen Drogen – können in der Bevölkerung Unbehagen auslösen und dazu führen, dass Orte als unsicher und unbehaglich eingeschätzt und gemieden werden.

Eine umfassende Auseinandersetzung mit den städtebaulichen und sozialen Hintergründen der Kriminalität findet man in Deutschland bereits in den 1980er-

Jahren (vgl. beispielsweise Heidemann/Wittenberg 1988). Die städtebauliche und stadtplanerische Diskussion korrespondiert mit dem räumlichen Ansatz (Kriminalgeographie) und dem „weitgefächerten Präventionsansatz“, der zuvor bereits im Diskurs zur inneren Sicherheit verankert worden war (vgl. Herold 1977; Herold 1980). Auch im Kontext des Gender Mainstreaming sind konkrete Empfehlungen zum Umgang mit dem Thema Sicherheit in Planungsprozessen entwickelt und beispielsweise die Verankerung von Sicherheit im öffentlichen Raum, Sicherheit durch bauliche Gestaltung und Art der Nutzung sowie Sicherheit durch Belebtheit als Planungsziele vorangetrieben worden (vgl. Bauer u.a. 2007).

In deutschen Städten lag die Furcht vor Kriminalität und die Wahrnehmung von persönlichen Kriminalitätsrisiken im Jahre 2005 unter dem europäischen Durchschnitt. Dies hat in hohem Maße mit der rückläufigen Kriminalitätsentwicklung zu tun. Zudem hat es in den letzten Jahren eine Bedeutungsverschiebung in der Wahrnehmung gesellschaftlicher Probleme wie Arbeitslosigkeit, Krieg und Kriminalität gegeben (vgl. Dittman 2005). Für die Großstädte weist z.B. der Urban Audit European Perception Survey ein relativ hohes Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger in deutschen Städten gegenüber Städten in anderen europäischen Ländern wie Frankreich, Italien, Spanien, Polen oder Rumänien aus (vgl. Schoeb 2008).

In Bürgerumfragen, in denen nach dem Sicherheitsgefühl in der Nachbarschaft und der Gesamtstadt gefragt wird, ist übereinstimmend erkennbar: Die Sicherheit in der eigenen Nachbarschaft wird höher eingeschätzt als jene in der Gesamtstadt. Dies trifft für europäische wie für deutsche Städte zu (vgl. Schoeb 2008; Waeppi-Oeß 2008).

Dieser sogenannte Distanzeffekt (Bott u.a. 2007) ist darauf zurückzuführen, dass in der Nachbarschaft das Element der Fremden weitestgehend fehlt, in der Gesamtstadt aber sehr wohl existiert oder zumindest vermutet wird. Moderne Städte produzieren aus sich heraus eine Vielzahl von Milieus, die einander fremd sind (vgl. Häußermann 1995; Häußermann/Siebel 2004). Die Unkenntnis des Fremden erzeugt, neben dem von Simmel (1984 [1903]) beschriebenen Gefühl der Abgrenzung, ein Gefühl von Unsicherheit. Insbesondere die Innenstädte sind davon betroffen, da hier viele zum Teil als fremd empfundene Milieus aufeinander treffen.

Ein Ziel der Umfragen bei den Stadtplanungs- und Ordnungsämtern war es, die Orte der Unsicherheit bzw. Sicherheit und deren Veränderungspotenzial genauer zu untersuchen, denn Aufenthaltsqualität und Image von Orten in der Stadt unterliegen Veränderun-

gen. So können ehemals unsichere Orte sicherer, ehemals sichere Orte unsicherer werden. In der vorliegenden Untersuchung wurde nach diesen Orten und ihrer Dynamik gesucht.

Dazu hat das Difu die befragten Ordnungsämter und Stadtplanungsämter gebeten, bis zu drei Orte konkret zu benennen und zu charakterisieren, deren wahrgenommene Sicherheitslage sich innerhalb der letzten Jahre spürbar gewandelt hat. Außerdem sollten Lage und Funktion benannt und die Veränderung in wenigen Stichworten beschrieben werden.

Das Ziel dieser Abfrage bestand zum einen darin, einen Überblick über die am häufigsten genannten Orte sowie deren Funktion und Herausforderungen zu gewinnen. Zum anderen sollte geprüft werden, ob die Befragten (intuitiv) den Einsatz kommunaler Maßnahmen zur Veränderung der Sicherheitslage vor Ort erwähnen oder als Ursache für eine veränderte Sicherheitslage, Aufenthaltsqualität oder Wahrnehmung bestimmter Orte anführen.

Die Angaben geben Einschätzungen der Befragten wieder, sie liefern keine statistikbasierte kleinräumliche Darstellung der Belastung mit Verstößen gegen die öffentliche Ordnung oder die Kriminalitätsbelastung.

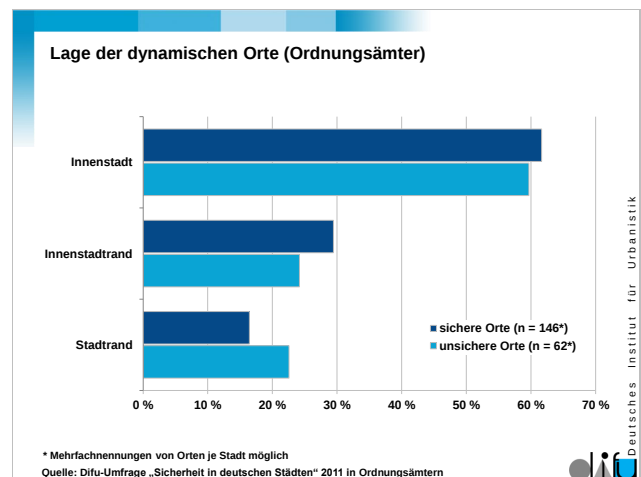
Die Bereitschaft der Städte, bei dieser Frage Angaben zu machen, war sowohl bei den Ordnungsämtern als auch bei den Stadtplanungsämtern sehr hoch.

4.2 Sicht der Fachbereiche Ordnung und Sicherheit auf dynamische Orte

Ordnungsämter nennen gemäß ihrer zentralen Aufgabe, nämlich Sicherung und Erhalt der öffentlichen Ordnung und Sauberkeit, unter den unsicheren und sicheren Orten vor allem Plätze, an denen ihr Einsatz besonders häufig verlangt wird. In der Mehrzahl sind dies öffentliche Plätze, auf denen sich größere Menschengruppen bewegen oder aufhalten. Diese Orte sind in der Regel verkehrlich gut zu erreichen und erfüllen eine besondere Funktion.

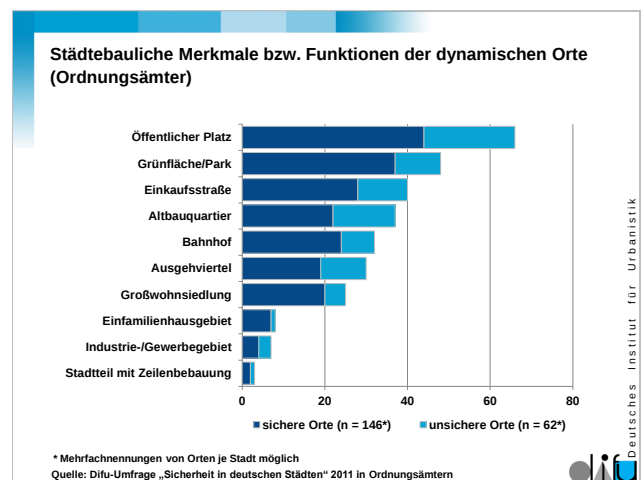
Fast zwei Drittel der dynamischen Orte (unsicherer wie sicherer gewordene gleichermaßen) befinden sich in den Innenstädten (s. Abbildung 8). Gebiete am Stadtrand werden bei den dynamischen Orten zwar seltener genannt; wenn sie aber genannt werden, dann eher als Orte, die unsicherer geworden sind. Ihr Anteil (23 Prozent) liegt etwa fünf Prozent höher als bei den sicherer gewordenen Orten am Stadtrand. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Unsicherheit aus Sicht der Ordnungsämter in die Gebiete am Stadtrand „abwandert“ bzw. verdrängt wird.

Abbildung 8



Zu den meistgenannten unsicherer oder sicherer gewordenen Orten gehören öffentliche Plätze, Grünflächen und Parks sowie Einkaufsstraßen/-viertel (s. Abbildung 9). Zwei Drittel aller von den Ordnungsämtern genannten Orte entfallen auf diese Räume. Seltener werden Wohngebiete, noch seltener Einfamilienhausgebiete oder Stadtteile mit Zeilenbebauung genannt.

Abbildung 9



Wenn in den Fragebögen Orte genannt wurden, die eher sicherer geworden sind, gaben die befragten Ordnungsämter nicht nur den Ort und die Deliktlage an, sondern (ungefragt) oft auch die Maßnahmen, die zu der positiven Entwicklung geführt haben. Einige Zitate aus den Fragebögen seien hier genannt:

- „Öffentlicher Park: Umgestaltung des Stadtparks, war Umschlagplatz für illegale Drogen, Einsatz eines Stadtparkmanagers zur Organisation von Veranstaltungen; Videoüberwachung“;

- „Straße xy: sicherer geworden durch Kooperation zwischen Polizei, Ordnungsamt, Gastronomie (mehr Präsenz + privater Sicherheitsdienst)“;
- „Hauptbahnhof: Intensivierung der Reinigungsintervalle, erhöhte Präsenz von uniformierten Kräften, bessere Ausleuchtung, Aussprechen von Platzverweisen“.

Bei unsicherer gewordenen Orten wurden nur Ort und Beschreibung ohne Maßnahmenbezug angegeben (Zitate aus den Fragebögen):

- „Stadtviertel X: Deutlicher Zuzug aus EU-Beitrittsländern, besonders Bulgarien und Rumänien, erhebliche Zunahme Prostitution, damit einhergehende drastische Steigerung der Kriminalitätsrate, Zunahme der Problematik legaler/illegalen Drogen“;
- „Fluss-/Uferpromenade: Neuer Standort für Alkoholiker – soziale Kontrolle fehlt“;
- „Innenstadt: Umfragen: subjektives Sicherheitsempfinden ist schlechter geworden; Polizeiliche Kriminalstatistik: mehr Straftaten“.

Wie die Beispiele zeigen, weisen die genannten dynamischen Orte in beide Entwicklungsrichtungen ähnliche Problemkulissen auf – nur dass bei sicherer gewordenen Orten (bereits) interveniert wurde, bei unsichereren Orten die Probleme neu aufgetaucht sind und Lösungen erst gesucht werden müssen.

Die am häufigsten genannten Probleme sind eher Störungen des Alltagslebens, im englischsprachigen Fachdiskurs als „incivilities“ bezeichnet, z.B. der Aufenthalt ungewöhnlicher Gruppen an bestimmten Orten oder der übermäßige Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit. Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, etwa Schlägereien, Lärmverursachung, werden eher selten genannt.

Im Rahmen der Auswertung teilte das Difu die offenen Angaben der Ordnungsämter in Gruppen von Ordnungsproblemen ein. Es entstanden neun Kategorien¹³:

- Prostitution
- Drogen
- „Trinkerszene“ allgemein (ohne Funktionsgebäude)
- „Trinkerszene“ Bahnhof/Zentraler Omnibusbahnhof
- Verwahrlosung Grünanlagen/„Abhängen“ in Grünanlagen
- Partyeile/Diskotheek/Spielhallen
- Nachteilige städtebauliche Eigenschaften
- Leerstand Einzelhandel/Bahnhof

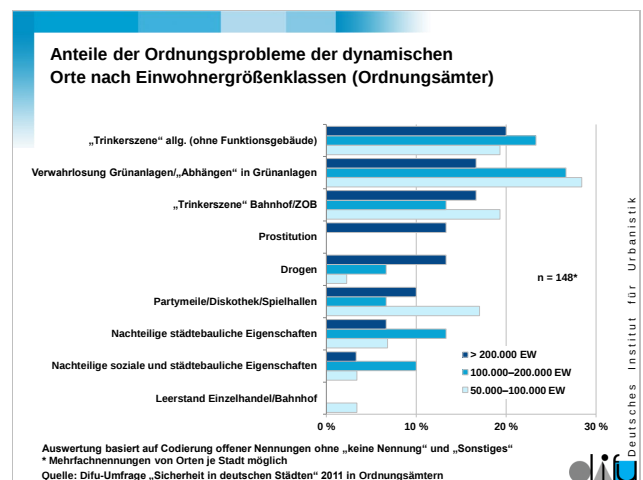
13 Außerdem wurden die Kategorien „Sonstiges“ und „Keine Nennung“ gebildet.

- Nachteilige soziale und städtebauliche Eigenschaften

Die Ergebnisse dieser Gruppierung sind in Abbildung 10 für drei unterschiedliche Stadtgrößen abgebildet. Dabei wird nicht nach sicheren oder unsicheren Orten unterschieden, da es keine signifikanten Unterschiede gab.

Abgesehen von etwa einem Drittel der Orte (bei den Großstädten sogar fast 40 Prozent), die wegen unspezifischer Nennungen keiner Gruppe zugeordnet werden konnten und in der Abbildung nicht mehr dargestellt sind, zeigte sich, dass die Probleme nach Stadtgröße variieren (s. Abbildung 10). Während in Städten mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern die vier Hauptprobleme – Verwahrlosung von Grünanlagen (30 Prozent) und Trinkerszene an unspezifischen Orten bzw. Bahnhöfen (je rund 20 Prozent) sowie Partyeilen, Diskotheken, Spielhallen zu etwa 90 Prozent – die dynamischen Orte beschreiben, ist der Merkmalskatalog dynamischer Orte in Städten ab 100.000 Einwohnern breiter gefächert. So spielt z.B. das Thema Prostitution und Drogen eine größere Rolle.

Abbildung 10



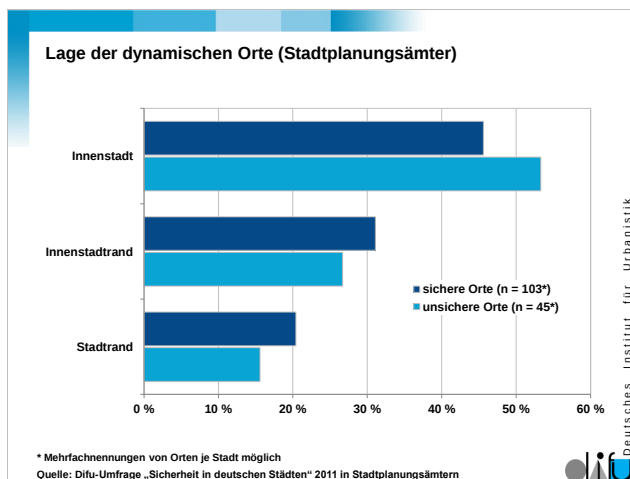
4.3 Sicht des Fachbereichs Stadtplanung auf dynamische Orte

Die Stadtplanungsämter haben bei der Benennung von dynamischen Orten ebenso wie die Ordnungsämter eine fachspezifische Sicht. Mehr als die Hälfte der dynamischen Orte (unsicherer wie sicherer gewordene gleichermaßen) befinden sich – ebenso wie bei den Ordnungsämtern – in den Innenstädten (s. Abbildung 11). Der Anteil sicherer gegenüber unsicherer gewordenen Orten ist dabei etwa gleich.

Gebiete am Stadtrand werden bei den dynamischen Orten seltener genannt – wenn aber genannt, dann

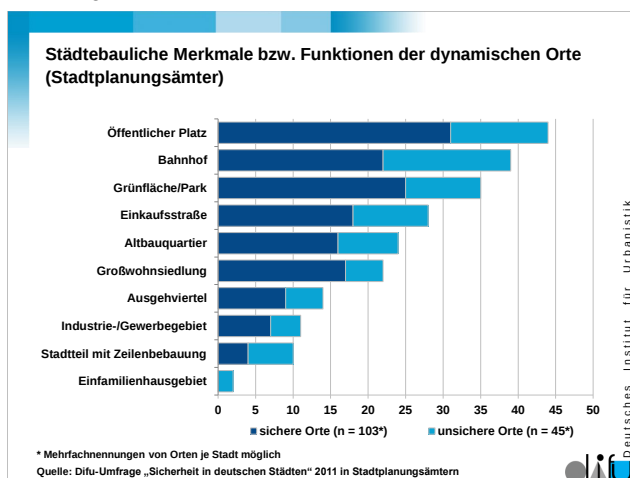
eher als Orte, die sicherer geworden sind. Anders als bei den Ordnungsämtern überwiegt bei den Stadtplanungsämtern der Anteil der sicherer gewordenen Orte (20 Prozent) gegenüber den unsicherer gewordenen Orten (16,5 Prozent). Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass Stadtplanungsämter in Gebieten am Stadtrand vergleichsweise öfter stabilisierende Maßnahmen einsetzen als in Innenstädten, ihr Blick daher stärker auf den Stadtrand fokussiert ist und positive Entwicklungen stärker wahrgenommen werden.

Abbildung 11



Die von den Stadtplanungsämtern genannten städtebaulichen Merkmale und Funktionen der dynamischen Orte weichen von den Nennungen der Ordnungsämter nur marginal ab. Unter den drei Meistgenannten befinden sich ähnlich der Nennungen der Ordnungsämter öffentliche Plätze und Parks/Grünflächen. Etwas häufiger als bei den Ordnungsämtern werden bei den Stadtplanungsämtern die Bahnhöfe genannt (s. Abbildung 12).

Abbildung 12



Die Beschreibung der dynamischen Orte ist bei den Stadtplanungsämtern im Vergleich zu den Ordnungsämtern stärker durch die Nennung baulicher Eigenschaften geprägt. So wurden bei den sicherer gewordenen Orten z.B. genannt (Zitate Fragebogen):

- „Grünfläche/Park: Neugestaltung einer städtischen Freifläche mit neuen Angeboten“;
- „Stadtteil: Rückbaumaßnahmen im Stadtteil führten zur Verbesserung der Parkplatzsituation, Aufzüge an den Gebäuden zur Verbesserung der Nachfrage nach diesen Wohnungen; die Maßnahmen wirken dem Leerstand entgegen: optimiertes Erscheinungsbild des Wohnumfeldes wirkt dem Vandalismus entgegen und gibt das Gefühl von mehr Sicherheit“;
- „Bahnhof: Sanierung und vorgelagerte Tiefgarage (Sicherheitstechnik, Personal vor Ort), Gestaltung öffentlichen Raumes“;
- „Stadtteil: umfangreiche Sanierungsmaßnahmen der ursprünglich ruinösen Häuser und des öffentlichen Raumes. Veränderung der Sozialstruktur und Einkommenskonstellation. Abbau Leerstand in den Wohngebäuden, urbane Nutzungsstruktur entstanden“.

Auch bei den unsicherer gewordenen Orten wurden bauliche Eigenschaften stärker betont (Zitate Fragebogen):

- „Großwohnsiedlung: Soziale Kontrolle durch Entsiedlung und Massenabriss verschlechtert, soziale Segregation“;
- „Fußgängerbrücke: lange Fußgänger Verbindung ohne belebende Nutzungen im Umfeld“;
- „Großwohnsiedlung: vereinzelt soziale Spannungen durch Änderung der Mieterstruktur“.

Ebenso wie bei den Ordnungsämtern ist das Antwortverhalten auch bei den Stadtplanungsämtern dadurch gekennzeichnet, dass ähnliche Orte für beide Entwicklungsrichtungen auftauchen. Bei den sicherer gewordenen Orten wurde interveniert, bei unsicheren Orten müssen Lösungen erst erarbeitet werden.

Die am häufigsten aufgeführten Herausforderungen sind, anders als bei den Ordnungsämtern, nicht die oben genannten „incivilities“; stattdessen wird eher die städtebauliche Situation an Plätzen genannt. Zur vertiefenden Darstellung wurden, wie bei den Ord-

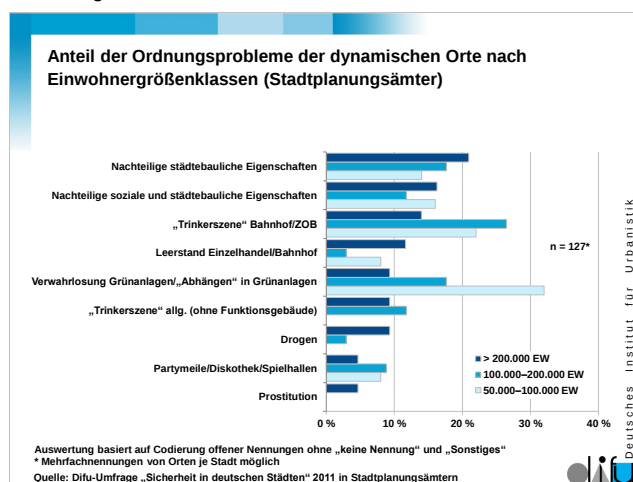
nungsämtern, die offenen Angaben neun Gruppen zugeordnet (s. Kapitel 4.2)¹⁴.

In Abbildung 13 sind die Anteile der Nennungen nach Stadtgrößen abgebildet. Unsicherer und sicherer gewordene Orte wurden zusammengefasst. 35 Prozent aller Nennungen bei den Großstädten ab 200.000 Einwohnern stehen im Zusammenhang mit nachteiligen städtebaulichen und/oder sozialen Eigenschaften. Rechnet man die Anteile der Nennungen zur Leerstandsproblematik hinzu, kommt man für die Großstädte auf einen Anteil von 50 Prozent, der bei den dynamischen Orten mit baulich bedingten Herausforderungen für städtische Sicherheit einhergeht. Gegenüber den Angaben der Ordnungsämter ist dieser Anteil mehr als doppelt so hoch.

Ähnliches lässt sich für die Städte mit 100.000 bis 200.000 Einwohnern sagen. Auch hier werden von den Stadtplanungsämtern in etwa 40 Prozent aller genannten Orte nachteilige städtebauliche und/oder soziale Eigenschaften sowie Leerstand als Herausforderung der städtischen Sicherheit genannt. Damit liegen die Anteile weit über dem entsprechenden Anteil bei den Ordnungsämtern.

Für die Stadtplanungsämter der Städte mit 50.000 bis 100.000 Einwohnern sind die Verwahrlosung von Grünanlagen und Parks und die Trinkerszene an unspezifischen Orten mit 32 bzw. 18 Nennungen die stärksten Herausforderungen. In etwa 40 Prozent der Nennungen werden aber auch hier nachteilige städtebauliche und/oder soziale Eigenschaften sowie Leerstand als Herausforderung für die städtische Sicherheit genannt.

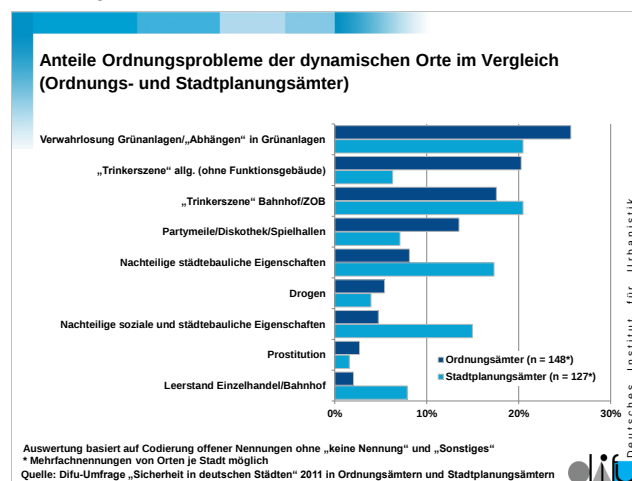
Abbildung 13



4.4 Vergleich Stadtplanungsämter und Ordnungsämter

Die Einschätzungen von Ordnungsämtern und Stadtplanungsämtern weisen bei der Nennung von dynamischen Orten sowohl Übereinstimmungen als auch deutliche Unterschiede auf. So werden von beiden Gruppen zwar alle Herausforderungen benannt – allerdings in sehr unterschiedlicher Gewichtung (s. Abbildung 14). Während Stadtplanungsämter bei den unsicherer gewordenen Orten stärker nachteilige städtebauliche Eigenschaften sowie Leerstand nennen, haben Ordnungsämter vor allem Orte im Blick, die ordnungsrechtliche Probleme aufweisen (z.B. Trinkerszene, Partymeile usw.).

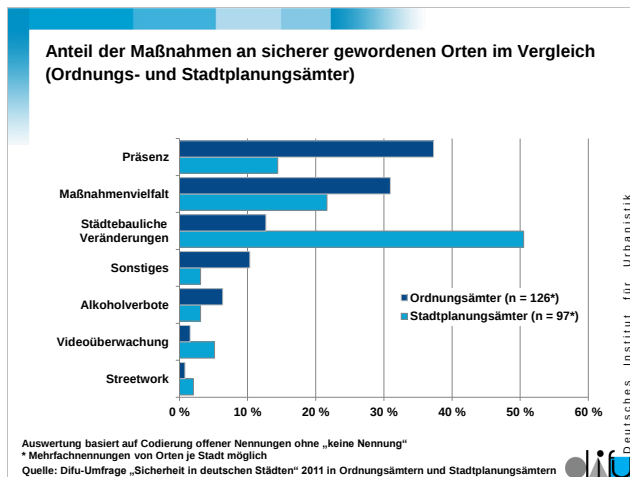
Abbildung 14



Dieser Unterschied zeigt sich auch in den jeweils umgesetzten Maßnahmen. Abbildung 15 zeigt auf Basis der Gruppierung offener Nennungen einen Maßnahmenkatalog für die sicherer gewordenen Orte. Hier ist erkennbar, dass Ordnungsämter vor allem auf „Präsenz“ und „Maßnahmenvielfalt“ setzen. Unter der Rubrik „Präsenz“ wurden Angaben wie z.B. „häufige Präsenz von Polizei und Ordnungsbehörde“, „Personalintensive Bestreifung“ und „Täteransprache“ zusammengefasst.

14 Außerdem wurden die Kategorien „Sonstiges“ und „Keine Nennung“ gebildet.

Abbildung 15



Die Kategorie „Maßnahmenvielfalt“ steht für den Einsatz eines Bündels von Maßnahmen, z.B.

- „Starke Polizeipräsenz und Kooperation mit den Geschäftsanliegern“;
- „Umgestaltung des Stadtparkes, weil Umschlagplatz für Drogen, Einsatz eines Stadtparkmanagers zur Organisation von Veranstaltungen, Videoüberwachung“;
- „Integrationskonzept, gezielte Jugendarbeit und Präsenz von Polizei und Ordnungsamt plus bauliche und gestalterische Veränderungen“;
- „Intensivierung der Reinigungsintervalle, erhöhte Präsenz von uniformierten Kräften, bessere Ausleuchtung, Aussprechen von Platzverweisen“;
- Neugestaltung öffentlicher Raum, Umsetzung polizeilicher Sicherungsmaßnahmen, urbanes Großstadtleben, Neubebauung/Sanierung Gebäude/Läden“.

Bei den Stadtplanungsämtern wurden vor allem baulich-gestalterische Maßnahmen benannt. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Angaben der geschlossenen Fragen (s. Kapitel 3.1). Hier eine Auswahl der genannten Maßnahmen, die unter der Kategorie „Städtebauliche Maßnahmen“ zusammengefasst wurden:

- „Rückbaumaßnahmen im Stadtteil führten zur Verbesserung der Parkplatzsituation, Aufzüge an den Gebäuden zur Verbesserung der Nachfrage nach diesen Wohnungen; die Maßnahmen wirken dem Leerstand entgegen“;
- „Umgestaltung des öffentlichen Raumes unter anderem durch Abriss von massiven Betonbrücken der 1970er-Jahre“;
- „Neues Lichtkonzept, Neuordnung des öffentlichen Raumes, Auslichtung der Bepflanzung“;

- „Sanierung der Brücken und Einsatz eines Lichtkonzeptes, Gebäudeleerstände beseitigt, Bürgerbewusstsein gefördert; Maßnahmen im öffentlichen Raum brachten Verbesserung in Form von Flächenzuwachs, Pflegezustand, Möblierung, Beleuchtung“;
- „Umbau Großsiedlung 1970er-Jahre; Umsetzung eines Integrierten Handlungskonzeptes (Rückbau, Belegungskonzept, Aufwertung, Grünflächen etc.)“;
- „Neuorganisation des Bahnhofsviertels (Verkehr/Gestaltung/Beleuchtung)“.

5. Städtebauliche Kriminalprävention

Der „broken windows“-Ansatz (Wilson/Kelling 1982) geht davon aus, dass Unordnung und Verwahrlosung in bestimmten städtischen Gebieten als Zeichen für den Verlust der sozialen Kontrolle interpretiert werden. Abweichendes Verhalten auch unterhalb der Schwelle zum strafbaren Verhalten führe langfristig zu mehr schweren Straftaten. Um die Verbrechensrate zu minimieren, sollte dementsprechend schon bei kleineren Störungen interveniert werden. Der viel diskutierte und kritisierte Ansatz zum Umgang mit Unsicherheiten in den Städten bildet eine Grundlage für die zunehmende Beschäftigung mit städtebaulicher Kriminalprävention.

Eine weitere Grundlage bildet der „defensible space“-Ansatz (Newman 1996). Das Konzept wurde erstmals in den späten 1960er-Jahren in den USA entwickelt. Es bildet den theoretischen Hintergrund für viele städtebauliche Präventionsansätze und die Integration von Sicherheitsfragen in die räumliche Planung.

Den Kern des Ansatzes bildet die Forderung, die gebaute Umgebung (besonders Wohngebiete) baulich-räumlich so zu gestalten, dass die Bewohnerinnen und Bewohner in der Lage und bereit sind, Verantwortung für bestimmte Bereiche zu übernehmen und damit die soziale Kontrolle in den betreffenden Bereichen zu erhöhen. Die bauliche Gestaltung soll dazu beitragen, funktionsfähige Nachbarschaften zu schaffen. Robuste Strukturen der Selbsthilfe sollen die Notwendigkeit staatlicher oder kommunaler Interventionen verringern.

Gleichzeitig wird eine solche Verräumlichung der Kriminalprävention auch deutlich kritisiert: wegen ihrer vereinfachten kausalen Verbindung von Raum und abweichendem Verhalten und wegen der Betonung baulich-räumlicher gegenüber sozialen Lösungen (vgl. Belina 2006; Schreiber 2011).

In den vergangenen Jahren wurde eine Reihe von Empfehlungen, Verfahren und Standards im Kontext der städtebaulichen Kriminalprävention in den Bundesländern, von der Wohnungswirtschaft und auf internationaler Ebene entwickelt (vgl. Übersicht 1). Den befragten Stadtplanungsämtern sind unterschiedliche Standards, Verfahren und Empfehlungen zur städtebaulichen Kriminalprävention bekannt. Genannt werden nahezu ausschließlich Standards, Verfahren und Empfehlungen aus Deutschland. Allerdings sind selbst die am stärksten verbreiteten Empfehlungen nur in knapp einem Drittel der Stadtplanungsämter bekannt. Ebenfalls in der Befragung zur Auswahl gestellte internationale Standards und Empfehlungen werden praktisch nicht genutzt und sind auch kaum bekannt. Selbst die Europäische Vornorm „Vorbeugende Krimi-

nalitätsbekämpfung – Stadt- und Gebäudeplanung" (ENV 14383-2) ist nur in knapp acht Prozent der Stadtplanungsämter bekannt.

Insgesamt zeigt sich eine deutliche Konzentration der Kommunen auf eigene Standards, Verfahren und Empfehlungen, die von fast einem Viertel der Städte genutzt werden. Auch orientiert man sich stark an den Empfehlungen aus dem eigenen Bundesland. Allein der Leitfaden „Sichere Nachbarschaften. Konzepte – Praxis – Beispiele“ des Bundesverbands deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen findet etwas stärkere Verbreitung über Bundesländergrenzen hinweg, ist rund zwölf Prozent der Stadtplanungsämter bekannt und wird vergleichsweise häufig von den Kommunen genutzt.

Übersicht 1: Beispiele für Verfahren und Empfehlungen zur städtebaulichen Kriminalprävention

Verfahren und Empfehlungen aus Deutschland	
Hessen	Empfehlungen des Gütesiegels „Sicher Wohnen in Hessen“ ¹
Niedersachsen	Handreichung „Sicheres Wohnquartier – gute Nachbarschaft“ ²
Nordrhein-Westfalen	Handbuch „Städtebauliche Kriminalprävention“ ³
Rheinland-Pfalz	Leitfaden „Städtebau und Kriminalprävention“ ⁴
Sachsen	Standards der „Sicherheitsplakette – Sicher wohnen in Sachsen“ ⁵
Detmold	„Checkliste für Neubaugebiete im ländlichen Raum“ ⁶
GdW	Leitfaden „Sichere Nachbarschaften. Konzepte – Praxis – Beispiele“ ⁷
Internationale Standards, Verfahren und Empfehlungen	
„Defensible Space: Crime Prevention through Environmental Design“ ⁸	
Europäische Vornorm ENV 14383-2 ⁹	
Politiekeurmerk Veilig Wonen (Polizeisiegel sicheres Wohnen) ¹⁰	

- 1 <http://www.polizei.hessen.de/icc/internetzentral/nav/225/binarywriterservlet?imgUid=e5808a3c-b3ac-e017-288b-5edad490cfa4&uBasVariant=11111111-1111-1111-1111-111111111111> (16.2.2012).
- 2 <http://www.sicherheit-staedtebau.de/downloads/Sicheres%20Wohnquartier-gute%20Nachbarschaft.pdf> (16.2.2012).
- 3 http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=Handbuch+St%C3%A4dtebauliche+Kriminalpr%C3%A4vention&source=web&cd=1&ved=0CCUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.polizeinrw.de%2Fflka%2Fkriminalpraevention%2FThemen%2Fartikel%2FKriminalpraevention_in_der_Stadt.html&ei=VuU8T-feFcaSswaRle3PBA&usg=AFQjCNFI_NvdUkLuz4GS2VB_sHGxkEtaPA (16.2.2012).
- 4 <http://www.polizei.rlp.de/internet/med/185/1855f189-a99d-0014-4b94-615af5711f80,22222222-2222-2222-2222-222222222222.isDownload.pdf> (16.2.2012).
- 5 <http://www.polizei.sachsen.de/zentral/dokumente/plakette.pdf>
- 6 <http://www.veilig-ontwerp-beheer.nl/publicaties/checkliste-fur-neubaugebiete-im-landlichtem-raum> (16.2.2012).
- 7 Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (2005): Sichere Nachbarschaften. Konzepte – Praxis – Beispiele. Ein Leitfaden für Wohnungsunternehmen. GdW Informationen 111.
- 8 <http://www.huduser.org/publications/pdf/def.pdf> (16.2.2012).
- 9 DIN Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.): DIN V ENV 14383-2, April 2004. Vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung – Stadt- und Gebäudeplanung – Teil 2: Stadtplanung; Deutsche Fassung ENV 14383-2:2003, Berlin 2004.
- 10 <http://www.politiekeurmerk.nl/> (16.2.2012).

6. Fazit: Urbane Sicherheit – Eine Gemeinschaftsaufgabe

In den Ordnungsämtern ist eine Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben angesiedelt. Kernaufgabe ist die Wahrung der öffentlichen Ordnung. Dabei sind die Zuständigkeiten in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich verteilt. Die Aufgabenverteilung bestimmt den Rahmen für die Wahrnehmung von Sicherheit und Ordnung. Die Aufgabenbereiche der Ordnungsämter haben sich in den letzten Jahren erweitert. Dies liegt auch teilweise daran, dass immer mehr ehemals polizeiliche Aufgaben von den kommunalen Ordnungsämtern wahrgenommen werden müssen. Die Art der Sicherheitsproduktion – Aufgaben, Kooperationen, Maßnahmen usw. – wird grundsätzlich davon beeinflusst, ob die Kommune über einen kommunalen Ordnungsdienst verfügt oder nicht. Sicherheit in der Kommune wird in sehr starkem Maße anlassbezogen wahrgenommen und die Bewertung ist nicht frei von aktuellen Diskussionen. Pflegezustand und Sauberkeit öffentlicher Räume werden als ein wichtiger Faktor für das Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger angesehen.

Anders als die Ordnungsämter greifen die Stadtplanungsämter nur indirekt in die Sicherheitsproduktion ein. Spezielle Konzepte oder Maßnahmen zum Umgang mit dem Thema „Sicherheit in der Stadt“ (z.B. zur städtebaulichen Kriminalprävention) sind nur in wenigen Städten verbreitet. Viele Stadtplanungsämter haben sich bisher noch nicht mit dem Thema beschäftigt. Obwohl viele Planungsentscheidungen die Lebensqualität und damit auch das Sicherheitsgefühl in der Stadt beeinflussen, leistet nur ein kleiner Teil der Aufgaben eher indirekt einen Beitrag zur Sicherheit in der Stadt. Wenngleich fast allen planerischen Aktivitäten eine gewisse Bedeutung für die Sicherheit in der Kommune zugemessen wird, werden explizite Aussagen zur Sicherheit in der Stadt vor allem in den integrierten Stadtentwicklungskonzepten niedergelegt. Für Stadtplanungsämter sind, anders als für Ordnungsämter, Maßnahmen, die zur Sicherheit und Ordnung in der Stadt beitragen, nur eine Aufgabe unter vielen. Die engsten Bezüge hat die Stadtplanung im Rahmen der städtebaulichen Kriminalprävention und integrierter quartiersbezogener Ansätze stadtplanerischer Intervention. Die Angaben der Stadtplanungsämter weichen (besonders in Bezug auf Maßnahmen und Konzepte) teilweise von denen der Ordnungsämter ab. Dies ist vermutlich auf unterschiedliche Sichtweisen und Einschätzungen, aber auch auf unterschiedliche Zugänge zu Themen und Informationen zurückzuführen. Das Ordnungsamt agiert eher reaktiv, der Aufgabenschwerpunkt liegt auf der Beseitigung oder Verhinderung von Missständen. Das

Stadtplanungsamt kann eher präventiv durch die Schaffung baulich-räumlicher oder sozialräumlicher Angebote mit Fragen von Sicherheit und Ordnung in der Stadt umgehen. Die Vorgehensweisen nehmen hinsichtlich einer Verbesserung der urbanen Sicherheit nur teilweise aufeinander Bezug.

Ordnungsämter und Stadtplanungsämter haben aufgrund ihrer differierenden Wahrnehmung von urbaner Sicherheit zum Teil unterschiedliche Sicherheitsbilder und Problemkulissen. Dies bestätigte sich in der Umfrage bei den Angaben zu den unsichereren bzw. sicherer gewordenen Orten. Neben vielen übereinstimmend genannten Orten gibt es auch Orte, die entweder nur von den Ordnungsämtern oder nur von den Stadtplanungsämtern benannt wurden. „Hotspots“ für unsicherer oder sicherer gewordene Orte waren öffentliche Plätze, Bahnhöfe, Grünflächen/Parks, Einkaufsstraßen/-viertel.

Die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen wird von Stadtplanungsämtern und Ordnungsämtern im Wesentlichen etwa gleich eingeschätzt. Die Wirksamkeit von sozialräumlichen Maßnahmen, darunter insbesondere das Angebot sozialer Dienstleistungen und die Förderung der sozialen Mischung der Bewohnerschaft, wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ordnungsämter häufiger als eher wirksam eingeschätzt als von jenen in den Stadtplanungsämtern.

Von den Befragten wurde häufig angegeben, die jeweilige Stadt verfüge über integrierte Ansätze zum Umgang mit dem Thema urbane Sicherheit. Tatsächlich wird darunter eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze verstanden. Umfassend integrierte Ansätze, welche die Integration unterschiedlicher Akteure, die Integration unterschiedlicher Handlungsebenen (strategisch, operativ) und die räumliche Integration (gesamstädtisch, quartiersbezogen) umfassen, gibt es bisher kaum. Stärker integrierte Ansätze beinhalten eine umfassende Lagebeurteilung (objektive Belastung mit Störungen der öffentlichen Ordnung und Gefährdungen der Sicherheit), die gezielte Entwicklung von Maßnahmen, Prioritätensetzungen und die Einbindung der für die Lösung der Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben sinnvollen Akteure.

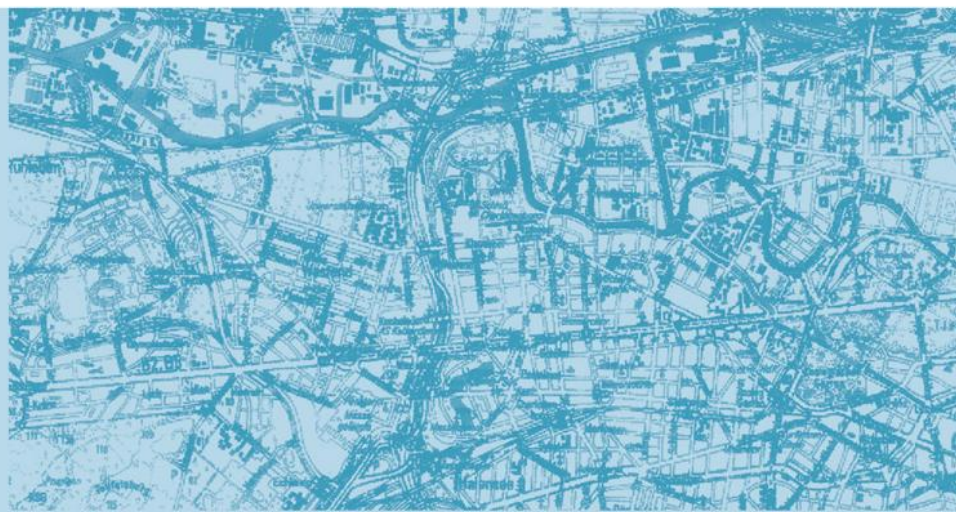
Städte und ihre Bürgerinnen und Bürger werden sich in Zukunft in stärkerem Maße mit Sicherheitsfragen auseinandersetzen müssen. Die Kommunen sehen sich dabei mit wachsenden Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger an Sicherheit und Ordnung in den Städten konfrontiert – bei gleichzeitig begrenzter und sich zum Teil weiter verschlechternder finanzieller Ausstattung für die Aufgabenwahrnehmung. Bisher entwickeln sich – eher als Reaktion auf konkrete Anlässe und ad hoc formulierte Sicherheitsansprüche

denn auf Basis integrierender konzeptioneller Überlegungen und durch persönliche Kontakte – urbane Sicherheitsregimes. Für sichere Städte zu sorgen, bleibt dabei eine Aufgabe, an der viele Akteure beteiligt sind. Doch manche Akteure sind sich ihrer Wirkung auf Sicherheitsfragen in der Stadt kaum bewusst. Daher ist es zunächst einmal notwendig, das Bewusstsein für Fragen von Sicherheit und Ordnung bei den unterschiedlichen Akteuren zu wecken. Es gilt nicht nur kooperative Strukturen aufzubauen, sondern auch praktisch kooperativ zu handeln. Urbane Sicherheit – die einen wesentlichen Teil der Lebensqualität in den Städten ausmacht – darf nicht nur als Handlungsfeld für Ad-hoc-Interventionen, sondern muss als kontinuierliche Aufgabe und gemeinschaftliches Ziel der Stadtgesellschaft begriffen werden. Dabei kommt der Kommunalpolitik als Entscheiderin und Vermittlerin von Bürgerinteressen eine besonders verantwortungsvolle Rolle zu. Kommunalpolitik entscheidet mit darüber, wie systematisch, integriert und nachhaltig daran gearbeitet werden kann, sichere Städte zu erhalten.

7. Literatur

- Baier, Dirk, Christian Pfeiffer, Julia Simonson und Susann Rabold (2009): Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt (Forschungsbericht Nr. 107, Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V.), Hannover.
- Bauer, Uta, Stephanie Bock, Ulrike Meyer und Heike Wohltmann (2007): Gender Mainstreaming in der Bauleitplanung. Eine Handreichung mit Checklisten (Difu-Papers), Berlin.
- Belina, Bernd (2006): Raum, Überwachung, Kontrolle. Vom staatlichen Zugriff auf städtische Bevölkerung, Münster.
- Biewers, Sandra, Sabine Kaldun und Herbert Schubert (2005): Präventives Sozialraummanagement: Soziales Frühwarnsystem und städtebauliche Prävention im Wohnquartier, in: Kerner, Hans-Jürgen, und Erich Marks (Hrsg.): Internetdokumentation Deutscher Präventionstag Hannover, <http://www.praeventionstag.de/html/GetDokumentation.cms?XID=130> (4.5.2010).
- Bott, Klaus, Marc Coester und Hans-Jürgen Kerner (2007): Die Kriminalitätsfurcht und ihre Auswirkungen, in: der städtetag 60, Heft 2, S. 16–19.
- Bundesministerium des Innern (BMI) und Bundesministerium der Justiz (BMJ) (2006): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin.
- Deutscher Städtetag (DST) (2011): Sicherheit und Ordnung in der Stadt. Positionspapier des Deutschen Städtetages, Köln/Berlin.
- Deutscher Städtetag (DST) (2006): Strategien für den öffentlichen Raum, Köln/Berlin.
- Deutscher Städtetag (DST) (2004): Sicherheit und Ordnung in der Stadt, Positionspapier des Deutschen Städtetages, Köln/Berlin.
- Dittman, Jörg (2005): Entwicklung der Kriminalitätseinstellungen in Deutschland – eine Zeitreihenanalyse anhand allgemeiner Bevölkerungsumfragen (DIW Discussion Paper), Berlin.
- Floeting, Holger (2006): Sicherheitstechnologien und neue urbane Sicherheitsregimes (Österreichische Akademie der Wissenschaften), Wien.
- Frehsee, Detlev (1998): Politische Funktionen kommunaler Kriminalprävention, in: Albrecht, Hans-Jörg, Friedrich Dünkel und Hans-Jürgen Kerner (Hrsg.): Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht, Berlin.
- Glasauer, Herbert, und Birgit Kasper (2001): Ist Sicherheit im öffentlichen Raum planbar?, in: Dortmund Beiträge zur Raumplanung: Blaue Reihe 106, S. 148–153.
- Graham, Stephen (2004): Postmortem City. Plädoyer für eine Geopolitik des Urbanen, in: Informationen zur modernen Stadtgeschichte, Nr. 2, S. 54–71.
- Häußermann, Hartmut (1995): Die Stadt und die Stadtsoziologie. Urbane Lebensweise und die Integration des Fremden, in: Berliner Journal für Soziologie, 5. Jg., Heft 1, S. 89–98.
- Häußermann, Hartmut, und Walter Siebel (2004): Stadtsoziologie. Eine Einführung, Frankfurt/Main.
- Heidemann, Claus, und Wilfried Wittenberg (1988): Städtebauliche und soziale Hintergründe der Kriminalität in ausgewählten Quartieren der Stadt Karlsruhe (Forschungsbericht, Institut für Regionalwissenschaft der Universität Karlsruhe), Karlsruhe.
- Herold, Horst (1980): Vorwort, in: Rolinski, Klaus: Wohnhausarchitektur und Kriminalität, Wiesbaden.
- Herold, Horst (1977): Die Bedeutung der Kriminalgeographie für die polizeiliche Praxis, in: Kriminalistik, S. 289–296.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg.) (2007): Stadtentwicklung und Kriminalprävention. Planungen, Möglichkeiten, Chancen (ILS NRW Materialien 1/07), Dortmund.
- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Landeskriminalamt (2006): Sachstandsbericht Kriminalprävention im Städtebau, Kiel.
- Jasch, Michael (2003): Kommunale Kriminalprävention in der Krise, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 86, Nr. 6, S. 411–420.
- Kolbe, Peter (2005): Staatlichkeit im Wandel am Beispiel der Kriminalprävention, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 46, S. 9–16.
- Leonhardt, Werner (2007): Unsichere Städte? Was macht Städte sicherer?, in: der städtetag 60, Heft 2, S. 5–7.
- Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2009): Stadt und Sicherheit im demographischen Wandel, Düsseldorf.
- Newman, Oscar (1996): Creating Defensible Space. U.S. Department of Housing and Urban Development. Washington.
- Oberwittler, Dietrich (2003): Die Entwicklung von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht in Deutschland. Konsequenzen für die Kriminalitätsprävention, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK), 42. Jg., Heft 1, S. 31–52.
- Schoeb, Anke (2008): Lebensqualität in Europa – Deutsche Städte im europäischen Städtevergleich, in: Verband deutscher Städtestatistiker (Hrsg.): Lebensqualität aus Bürgersicht – Deutsche Städte im Vergleich. Ergebnisse der koordinierten Bürgerbefragung 2006/2007 in deutschen und europäischen Städten, Frankfurt/Main, S. 70–85.

- Schreiber, Verena (2011): *Fraktale Sicherheiten. Eine Kritik der kommunalen Kriminalprävention*, Bielefeld.
- Schreiber, Verena (2007): *Lokale Präventionsgremien in Deutschland*, Frankfurt/Main.
- Schütz, Holger, und Hans Peter Peters (2002): Risiken aus der Perspektive von Wissenschaft, Medien und Öffentlichkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 10/11, S. 40–46.
- Siebel, Walter, und Jan Wehrheim (2003): Sicherheit und urbane Öffentlichkeit, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK)*, 42. Jg., Heft 1, S. 11–30.
- Simmel, Georg (1984 [1903]): *Die Großstädte und das Geistesleben*, in: Ders.: *Das Individuum und die Freiheit. Essays*, Berlin.
- Thacher, David (2004): Order Maintenance Reconsidered: Moving Beyond Strong Causal Reasoning, in: *The Journal of Criminal Law & Criminology* 94, No. 2, S. 381–414.
- von Kodolitsch, Paul (2003): Einführung: Sicherheit in der Stadt, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK)*, 42. Jg., Heft 1, S. 5–10.
- Waespi-Oeß, Rainer (2008): Beurteilung des Sicherheitsgefühls im Stadtteil und in der Gesamtstadt, in: *Verband deutscher Städtestatistiker (Hrsg.): Lebensqualität aus Bürgersicht – Deutsche Städte im Vergleich. Ergebnisse der koordinierten Bürgerbefragung 2006/2007 in deutschen und europäischen Städten*, Frankfurt/Main, S. 98–104.
- Wilson, James Q., und George L. Kelling (1982): Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety, in: *The Atlantic Monthly* 249, No. 3, S. 29–39.
- Wohlfahrt, Jürgen (2007): Handlungsinstrumente örtlicher Gefahrenabwehr, in: *der städtetag* 60, Heft 2, S. 173–175.



Zitierweise: Holger Floeting und Antje Seidel-Schulze: Sicherheit in der Stadt – eine Gemeinschaftsaufgabe. Ergebnisse aus zwei Kommunalbefragungen, Berlin 2012 (Difu-Paper)

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstraße 13–15 • 10969 Berlin
Telefon: +49(0)30/39001-0, Telefax: +49(0)30/39001-100
E-Mail: difu@difu.de • Internet: <http://www.difu.de>

Autor und Autorin: Dr. phil. Holger Floeting,
Dipl.-Sozialwiss. Antje Seidel-Schulze

Redaktion: Klaus-Dieter Beißwenger
DTP: Nadine Dräger

ISSN 1864-2853

Die „Difu-Papers“ sind für den Nach- und Abdruck in der (Fach-)Presse ausdrücklich freigegeben, wenn das Deutsche Institut für Urbanistik und die Autoren als Quelle genannt werden. Nach Abdruck oder Rezension bitten wir Sie freundlich um Übersendung eines Belegexemplars mit allen Angaben über den Erscheinungsort und das -datum. Bitte senden Sie das Belegexemplar an die:

Difu-Pressestelle/Difu Press Office • Postfach 12 03 21 • 10593 Berlin
Telefon/Phone: +49(0)30/39001-208/209, Telefax/Fax: +49(0)30/39001-130
E-Mail: Pressestelle@difu.de