

Gabriel Bartl, Niklas Creemers, Holger Floeting
(Hrsg.)

Vielfalt und Sicherheit im Quartier

Konflikte, Vertrauen und sozialer Zusammenhalt in
europäischen Städten

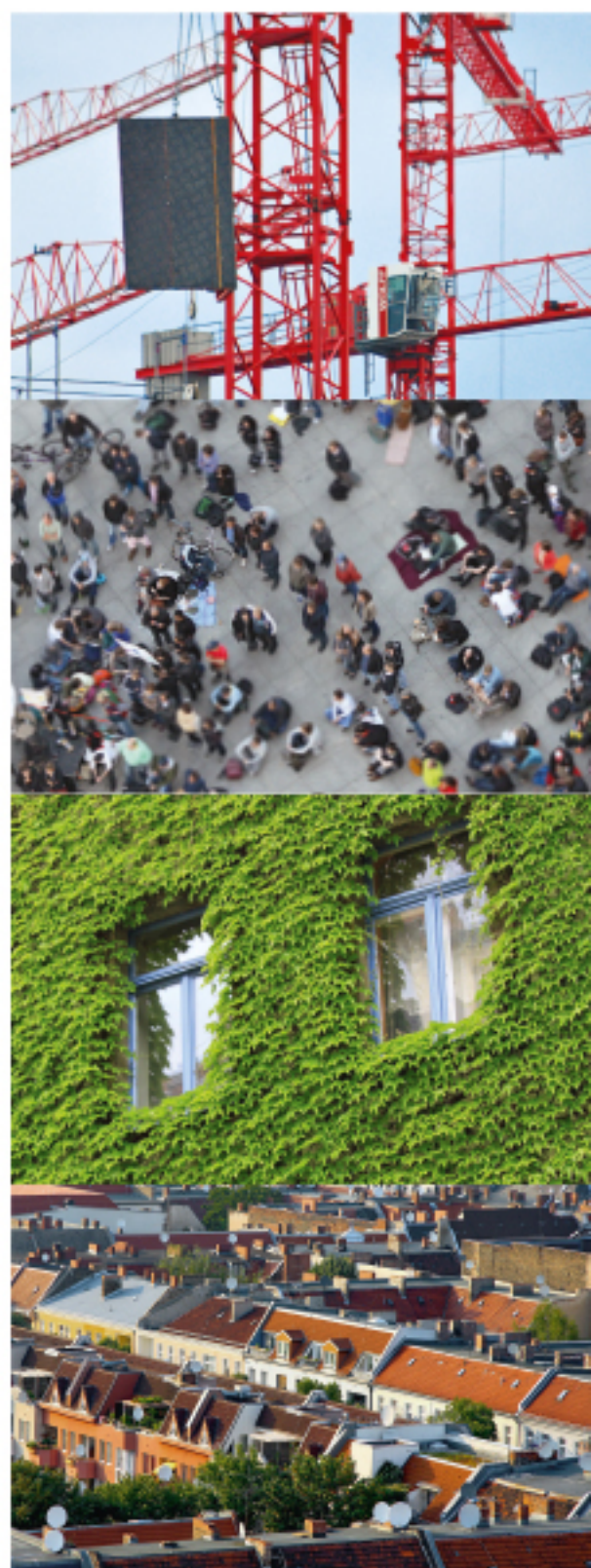
GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Sicherheit und Vielfalt
im Quartier



Gabriel Bartl
Niklas Creemers
Holger Floeting
(Hrsg.)

Vielfalt und Sicherheit im Quartier

Konflikte, Vertrauen und sozialer Zusammenhalt in europäischen Städten

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Sicherheit und Vielfalt
im Quartier

Impressum

Herausgeber:

Dr. Gabriel Bartl, Niklas Creemers, Dr. Holger Floeting (Projektleitung)

Redaktion:

Patrick Diekelmann, Dr. Sinje Hörlin

Layout:

Christina Bloedorn, Nadine Dräger, Julia Krebs

Gestaltungskonzept Umschlag:

3pc GmbH Neue Kommunikation

Zitierweise:

Gabriel Bartl, Niklas Creemers, Holger Floeting (Hrsg.): Vielfalt und Sicherheit im Quartier. Konflikte, Vertrauen und sozialer Zusammenhalt in europäischen Städten, Berlin 2020 (Difu-Impulse, Bd. 3/2020)

Die Reihe „Difu-Impulse“ enthält sowohl abgeschlossene Beiträge als auch Teilergebnisse aus dem laufenden Forschungsprozess, ferner Dokumentationen von Tagungen und Workshops. Namentlich gekennzeichnete externe Beiträge werden aus Gründen der Aktualität in der Regel ohne redaktionelle Bearbeitung abgedruckt.

Das diesem Bericht zugrundeliegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 13N14512 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Bildnachweise (Umschlag):

1. v. oben: © Busso Grabow (Difu)

2., 3., 4.: © Wolf-Christian Strauss (Difu)

ISBN 978-3-88118-667-4 | ISSN 1863-7728

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH 2020
Zimmerstraße 13–15, 10969 Berlin
+49 30 39001-0, difu@difu.de, www.difu.de

Berlin, November 2020



Inhalt

Sicherheit und gesellschaftliche Vielfalt in Stadtquartieren als Aspekte der Lebensqualität	5
Holger Floeting, Gabriel Bartl, Niklas Creemers	
1. Perspektiven der Forschung auf Vielfalt und Sicherheit im Quartier	
Sicherheit neu denken. Skizze für den Aufbau lokaler Fähigkeiten als Ausgangspunkt für Sicherheit	13
Marc Schuilenburg	
Vielfalt, Sicherheit und Nachbarschaftlichkeit. Kommunale Zusammenarbeit im Rahmen von diversitätsorientierten Sicherheitsstrategien	25
Niklas Creemers, Gabriel Bartl, Holger Floeting	
Kommunale Zusammenarbeit im Bereich gesellschaftlicher Vielfalt und Sicherheit. Strukturen, Ressourcen und Netzwerke	46
Gabriel Bartl, Niklas Creemers, Holger Floeting	
Lebensqualität durch Sicherheit: Kriminalprävention als Planungsansatz	66
Anke Schröder und Melanie Verhovnik-Heinze	
Sicherheitsrelevante Handlungsbedarfe in heterogenen Nachbarschaften. Erkenntnisse und Aktivitäten der Wohnungswirtschaft in Niedersachsen	81
Annelie Küper	
Die Diversität von heute ist die Migration von gestern	93
Felicitas Hillmann	
2. Vielfalt und Sicherheit im Quartier: Einblicke in die lokale Praxis	
Soziale Prozesse, urbane Sicherheit und Zukunftshoffnung. Beiträge der Stadtentwicklung	113
Udo W. Häberlin	
Der Forssa-Ansatz. Mediation im Quartier bei Polarisierung und Konflikten	134
Pia Slögs	
Dialog für ein respektvolles Miteinander im öffentlichen Raum – Das Allparteiliche Konfliktmanagement in München (AKIM)	142
Brigitte Gans	
Ein integratives Modell für ein sicheres städtisches Umfeld Das Fallbeispiel der Stadt Mechelen	154
Werner Van Herle	

Community Policing: Bürgernahe Polizeiarbeit in Lissabon – ein gemeinschaftlicher Planungsansatz für sicherere Stadtviertel	168
Mónica Diniz	
Autorinnen und Autoren	180

Sicherheit und gesellschaftliche Vielfalt in Stadtquartieren als Aspekte der Lebensqualität

Sicherheitspolitik sei „im Kern Gesellschaftspolitik“, sowohl „als Teil der am Bürger zu gewährenden Freiheitssphäre und ebenso als ein Teil seiner konkreten Lebensqualität“ (Vogel 1976, zitiert nach Saupe 2010), stellte 1976 der damalige Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel – einer der Impulsgeber*innen für die Gründung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) – mit Blick auf „sozialdemokratische Sicherheitspolitik“ und vor dem Hintergrund der damaligen Herausforderungen des Staates durch Terrorismus und trotz gleichzeitiger repressiver Gesetzgebungsinitiativen fest.

Die Lebensqualität in urbanen Räumen wird geprägt durch deren gesellschaftliche Vielfalt. Sie ist Voraussetzung, Resultat und Kennzeichen städtischen Lebens. Gerade Städte zeichnen sich durch eine besondere Vielfalt von sozialen Lagen, Lebensstilen, Werthaltungen und Kulturen aus. Sie sind Orte, an denen sich Fremde auf engem Raum begegnen und so zur Interaktion gezwungen sind. Interethnische und interkulturelle Kontakte können dazu beitragen, Vorurteile zu überwinden. Das alles trägt zur besonderen Lebensqualität der Städte bei, ist aber auch mit Herausforderungen verbunden, wenn sich gesellschaftliche Bruchlinien und Prozesse der sozialen Desintegration – also ein zunehmendes Auseinanderfallen gesellschaftlicher Strukturen – zeigen. Gesellschaftliche Vielfalt kann dann geltende Normen und Werte in Frage stellen und mit Verunsicherungen und Konflikten verbunden sein. Das Abschwächen sozialer Bindungen kann zu Vorurteilen, Gewalt, Entfremdungen und Extremismus führen und die Entstehung und Etablierung von Feindbildern begünstigen. Das Zusammentreffen unterschiedlicher Bewohner*innen- und Nutzer*innengruppen im Stadtteil kann darüber hinaus auch mit Konflikten und Spannungen verbunden sein, selbst wenn keinerlei abweichendes Verhalten vorliegt. Die Gefahr ist groß, dass Nutzungskonflikte in Stadtquartieren in der öffentlichen Diskussion allzu schnell als Ordnungsstörungen oder gar Bedrohungen der Sicherheit wahrgenommen werden.

Die verstärkte Thematisierung des subjektiven Sicherheitsempfindens von Bürger*innen berücksichtigt einerseits die Erkenntnis, dass sich Sicherheit nicht nur an Zahlen der Kriminalstatistik messen lässt, sondern auch individuelle Wahrnehmungen, Einschätzungen, Verwundbarkeiten und Handlungskompetenzen berücksichtigen muss. Andererseits öffnet sie den Diskurs für oft schwer fassbare, zum Teil auch nur behauptete Sicherheitsbedrohungen und ein scheinbar vorhandenes normalisiertes Sicherheitsbedürfnis einer vermeintlichen Mehrheit von Bürger*innen. Die stärkere Berücksichtigung des individuellen Sicherheitsempfindens setzt sich damit der Gefahr aus, als Mechanismus zur Durchsetzung eines scheinbaren gesellschaftlichen Konsenses der Sicherheit städtischer Räume zu dienen und damit gerade individuelle Wahrnehmungen und Nutzungsbedürfnisse zu negieren.

Urbane Sicherheit wird damit zu einem Negativbegriff: Um urbane Sicherheit herzustellen, muss scheinbar immer etwas verhindert werden, müssen

Grenzen gesetzt und überwacht, müssen Nutzungen geregelt oder ausgeschlossen werden. Sicherheit wird danach eher gesetzt als gestaltet. In einer zunehmend diversen städtischen Gesellschaft sollte aber die Vielfalt von Nutzungsansprüchen, Raumanforderungen und Werthaltungen anerkannt werden, ohne deren Legitimität von vornherein zu hierarchisieren, solange sie geltendes Recht oder unverhandelbare gesellschaftliche Grundwerte einhalten. Die Vielfalt von Sicherheitswahrnehmungen und -bedürfnissen sollte dementsprechend stärker berücksichtigt werden. Das macht an vielen Stellen aushandlungsorientierte Problemlösungen notwendig und sinnvoll. Letztendlich könnte damit eine Umwertung des Begriffs urbaner Sicherheit verbunden sein, der eher der Ermöglichung als der Verhinderung dient und Bürger*innen in die Erhaltung und Entwicklung sicherer Räume in der Stadt stärker einbezieht. Dabei geht es um die Entwicklung diversitätsorientierter Sicherheitsstrategien. Damit gemeint sind Vorgehensweisen, die die Unterschiedlichkeiten verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und ihr Recht auf Stadt anerkennen und Aushandlungsprozesse auch in Bezug auf Fragen der urbanen Sicherheit ermöglichen und so zur Gestaltung lebenswerter Städte für alle beitragen.

Im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Forschungsprojekts „DIVERCITY – Sicherheit und Vielfalt im Quartier“ sollten im März 2020 Expert*innen und Praktiker*innen aus verschiedenen Fachverwaltungen europäischer Städte und Gemeinden, aus Wohnungswirtschaft und Wissenschaft sowie von der Polizei auf der Fachtagung „Vielfalt und Sicherheit in Stadtquartieren: Konflikte, Vertrauen und sozialer Zusammenhalt in europäischen Städten“ im Deutschen Institut für Urbanistik Fragen der Gestaltung des Zusammenlebens in vielfältigen Städten und Stadtquartieren und von Sicherheit und gesellschaftlichem Zusammenhalt diskutieren und Erfahrungen und Erkenntnisse aus ihrem Arbeitsalltag teilen. Dazu kam es bedauerlicherweise nicht, weil die Veranstaltung aufgrund der Corona-Pandemie abgesagt werden musste. Umso mehr freuen wir uns, dass fast alle Beteiligten sich bereit erklärt haben, ihre für die Veranstaltung geplanten Beiträge in diesem Difu-Impulse-Band zu veröffentlichen und zur Diskussion zu stellen.

Im Forschungsprojekt DIVERCITY arbeiten das Landeskriminalamt Niedersachsen, der Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Niedersachsen und Bremen und das Deutsche Institut für Urbanistik gemeinsam an diversitätsorientierten Sicherheitsstrategien für sichere und vielfältige Städte. Der vorliegende Band zeigt unterschiedliche Forschungsperspektiven und praktische Umsetzungsbeispiele dafür.

Im ersten Abschnitt des Bandes werden unterschiedliche Forschungsperspektiven auf Vielfalt und Sicherheit vorgestellt.

Marc Schuilenburg vom Department of Criminal Law and Criminology der Vrije Universiteit Amsterdam skizziert lokale Initiativen als Beitrag zur Sicherheit und fordert dazu auf, Sicherheit neu zu denken. Er bettet dies in eine umfassende Darstellung der Entwicklung und Herleitung des Sicherheitsbegriffs ein und geht dabei auf den „punitive turn“ in der westlichen Welt, die Betonung des Negativen im Umgang mit Sicherheit ein, die den Menschen eher als unsoziales Wesen ansieht, das einen Kampf jede*r gegen jede*n führt. Er fordert dazu auf, einen neuen positiven Ansatz von Sicherheit zu verfolgen, und erläutert Möglichkeiten dafür am Beispiel des „Buurt Bestuurt“-Projekts („Die Nachbarschaft übernimmt das Steuer“) in Rotterdam.

Das Difu-Team des Projekts DIVERCITY (Gabriel Bartl, Niklas Creemers und Holger Floeting) geht in zwei Beiträgen auf Forschungsergebnisse aus dem

Projekt ein. Der erste Beitrag konzentriert sich auf Formen der kommunalen Zusammenarbeit im Rahmen diversitätsorientierter Sicherheitsstrategien für Sicherheit und Zusammenhalt in vielfältigen Stadtquartieren. Der zweite Beitrag erläutert Ergebnisse einer mehrstufigen bundesweiten Befragung unterschiedlicher kommunaler Ämter und Fachbereiche zu Themen von Vielfalt und Sicherheit und erläutert kommunale Handlungsmöglichkeiten.

Anke Schröder und Melanie Verhovnik-Heinze von der Kriminologischen Forschung und Statistik des Landeskriminalamts (LKA) Niedersachsen beschäftigen sich in ihrem Beitrag mit Kriminalprävention als Planungsansatz und gehen dabei besonders auf Ansätze der Kriminalprävention im Städtebau ein. Sie zeigen auf, dass Ansätze für den Umgang mit Diversität in der Planung und der städtebaulichen Kriminalprävention schon auf lange bewährte Verfahren des Gender Planning zurückgehen. Sie erläutern den „Human-centred Design Thinking“-Ansatz und die Methode der interdisziplinären Begehung als Möglichkeit der Auseinandersetzung mit Fragen der subjektiven Sicherheit – beides Methoden, die sie im Rahmen ihrer Arbeit beim Kompetenzzentrum Urbane Sicherheit im Landeskriminalamt Niedersachsen einsetzen – und geben Einblick in einen Ratgeber zur Formulierung von Stellungnahmen im Rahmen der formalen Bauleitplanung, der am LKA Niedersachsen entwickelt wurde.

Annelie Küper vom Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Niedersachsen und Bremen stellt Erkenntnisse aus dem DIVERCITY-Projekt zu sicherheitsbezogenem Handeln in heterogenen Nachbarschaften aus Sicht der Wohnungswirtschaft vor. Sie erläutert dazu wohnungswirtschaftliche Grundbegriffe und die Relevanz der Sicherheitsthematik in der Wohnungswirtschaft auf Basis einer Umfrage unter Wohnungsunternehmen. Anhand eines vereinfachten Prozessmodells bezieht sie darüber hinaus sicherheitsrelevante Schnittstellen und Entwicklungspotenziale auf den wohnungswirtschaftlichen Planungsprozess. Deutlich wird, dass Wohnungsunternehmen bereits mit kleinen Maßnahmen und Angeboten dazu beitragen können, das Sicherheitsgefühl ihrer Bewohner*innen zu stärken.

Felicitas Hillmann vom Georg-Simmel-Zentrum für Metropolenforschung der Humboldt-Universität zu Berlin setzt sich grundsätzlich mit Fragen der Vielfalt und Migration auseinander und bettet dies in einen historischen Abriss von Stadtentwicklung und Migration ein. Mitte der 1990er-Jahre habe endlich eine europäische Debatte über Multikulturalität und Zusammenhänge unterschiedlicher Migrations- und Mobilitätsformen begonnen. Hillmann hält ein Plädoyer für die kosmopolitische und offene Stadt und spricht sich für eine migrationsbezogene Regeneration der Städte aus.

Im zweiten Abschnitt des Bandes geben Praktiker*innen aus europäischen Städten Einblicke in den lokalen Umgang mit Fragen von Vielfalt und Sicherheit.

Udo Häberlin arbeitet bei der Stadt Wien in der Abteilung Stadtplanung und -entwicklung im Themenfeld öffentlicher Raum und soziale Prozesse. Er fragt sich, welche Zukunftshoffnungen mit gesellschaftlichem Zusammenhalt, urbaner Sicherheit und Stadtentwicklung verbunden werden, und stellt dafür dem Begriff der objektiven und persönlichen Sicherheit den vom Angstbild des öffentlichen Raumes gegenüber. (Un-)Sicherheit ist für ihn ein Querschnittsthema, für das es keine Alleinzuständigkeit geben kann. Zudem kritisiert er die nach seiner Ansicht beinahe reflexartig erscheinenden Sicherheitsbedenken im Zusammenhang mit Vielfalt. Auch er betont die wichtige Rolle des Quartiers für den Umgang mit Stigmatisierung und (Un-)Sicherheitsdiskursen und erläutert am Beispiel des Wiener Bezirks

Ottakring den Umgang mit Verunsicherungsphänomenen und Sicherheitsempfinden.

Pia Slögs leitet das Community Mediation Centre in Helsinki und stellt einen Ansatz für Mediationsprozesse bei Intergruppenkonflikten in polarisierten Gesellschaften und Stadtquartieren vor, der zusammen mit der lokalen Polizei in Forssa entwickelt wurde und in verschiedenen Stadtvierteln genutzt wird. Ausgangspunkt war das Ziel, Konflikte und Gewaltverbrechen zwischen Einheimischen und Bewohner*innen eines Flüchtlingsaufnahmезentrums zu reduzieren und gleichzeitig das Sicherheitsgefühl in dem betroffenen Quartier und der Gesamtstadt zu verbessern. Durch Mediation konnte ein kontinuierlicher Dialog zwischen den Konfliktgruppen initiiert werden, der zu einem nachweisbaren Rückgang von Kriminalität beigetragen hat. Im Mittelpunkt des Ansatzes stehen eine neutrale und offene Kommunikation mit den Beteiligten, der Aufbau eines Netzwerks von lokalen Akteur*innen und die Konzentration auf die Entwicklung von Lösungen.

Auch beim Allparteilichen Konfliktmanagement in München (AKIM), das von Brigitte Gans, der Koordinatorin von AKIM im Sozialreferat der Stadt München, vorgestellt wird, steht die offene und neutrale Kommunikation im Mittelpunkt bei der Erarbeitung von Lösungen für Konflikte im öffentlichen Raum. Im Münchener Glockenbach-Viertel, einem beliebten Ausgehviertel, treffen sich nachts bis zu 1.000 Menschen an einem Stadtplatz mit Grünanlage, dem Gärtnerplatz, um zu feiern, zu trinken oder einfach zu reden. Dabei kommt es natürlich auch zu Störungen und Konflikten mit den Anwohnenden. Auf Grundlage eines Stadtratsbeschlusses entstand so AKIM. Brigitte Gans zeigt, wie man in München versucht, gemeinsam Lösungen zu finden, und welche Wirkungen das Konfliktmanagement hat. Am Beispiel des Münchner Stadtteils Messestadt Riem erläutert sie Lösungen für Konflikte mit Jugendlichen im öffentlichen Raum. Für sie ist die Vernetzung der Schlüssel zum Erfolg.

Die Stadt Mechelen hatte vor 15 Jahren eine der höchsten Kriminalitätsraten in Belgien. Die Stadtgesellschaft war stark polarisiert und Familien der Mittelklasse verließen die Stadt. Werner Van Herle leitet die Abteilung für Prävention und Sicherheit der Stadt Mechelen und erläutert in seinem Beitrag, wie es durch einen integrierten Ansatz gelungen ist, die urbane Sicherheit zu verbessern, den Kulturwechsel zu einer offeneren Stadt zu erreichen und damit zum Referenzmodell für gelungene Integrationspolitik in Flandern und darüber hinaus zu werden. Er ist überzeugt davon, dass Positionspapiere und Strategiepläne notwendig, aber nicht hinreichend für einen gelingenden Wandel sind, der vor allem davon abhängt, dass Maßnahmen und Initiativen, die Präventionspraktiker*innen und Polizist*innen vor Ort ergreifen, zu konkreten Lösungen führen.

Mónica Diniz leitet die Abteilung für Prävention, Sicherheit und internationale Beziehungen bei der Stadtpolizei Lissabon und stellt in ihrem Beitrag einen partizipativen Planungsansatz zur Entwicklung sicherer Nachbarschaften vor. Eine der größten Herausforderungen lokaler Polizeiarbeit sieht sie im Aufbau effektiver und vertrauensvoller Beziehungen zwischen Polizei und Bürger*innen. Am Beispiel des Pilotprojekts Alta de Lisboa erläutert sie Methoden, Erfolge und Herausforderungen partizipativer Ansätze urbaner Sicherheit.

In vielen Beiträgen wird deutlich, dass trotz grundsätzlich positiver Bewertung von Zusammenarbeit und bereits stattfindender Kooperation über Ämtergrenzen hinaus Zusammenarbeit häufig eher auf den engeren fachlichen Kontext begrenzt ist. Die Forschungsergebnisse von DIVERCITY zeigen deutlich, dass Ordnungsakteur*innen eher mit anderen Ordnungsak-

teur*innen, Planende mit anderen Planenden, Integrationsbeauftragte mit anderen Integrationsakteur*innen arbeiten. Die Grenzen zwischen den „Sphären“ werden nur gelegentlich überschritten. Befragt nach den Faktoren, die eine Zusammenarbeit erschweren, zeigt sich, dass diese wesentlich von den beteiligten Personen abhängt. Fehlende finanzielle und zeitliche Ressourcen werden deutlich seltener als Hemmnis genannt. Damit wird klar, dass es darauf ankommt, Zusammenarbeit zu „üben“, Vertrauen zwischen unterschiedlichen Akteuren zu schaffen, die anderen Akteur*innen und ihre Sichtweise kennenzulernen – es geht also um Prozesse, die nicht von heute auf morgen erledigt sind. Umso wichtiger ist es, bestehende Netzwerke der Kooperation zu unterstützen, für Kontinuität auch bei personellen Wechseln zu sorgen und auch Partner*innen über Ämtergrenzen hinaus wertzuschätzen. Das zeigt sich auch in den in diesem Band vorgestellten Beispielen der Zusammenarbeit.

Alle Beiträge zeigen darüber hinaus, dass es wichtig ist, dort, wo Konflikte in den Kommunen auftreten, die lokalen Konflikt- und Problemkonstellationen zu berücksichtigen, um Lösungen gemeinsam mit den beteiligten Gruppen herbeizuführen und so die Lebensqualität in den Quartieren zu erhalten und zu verbessern. Die Herausforderungen, die mit einer zunehmend diversen Stadtgesellschaft auch für die Sicherheit verbunden sind, sollten nicht wegdiskutiert werden. Dennoch geht es uns darum, Diversität als Ressource für die Schaffung und Erhaltung sicherer und lebendiger Städte und nicht als Bedrohung für die Sicherheit zu sehen und urbane Sicherheit zu einem positiv besetzten und gestaltbaren Ansatz weiterzuentwickeln. Dabei muss es darum gehen, Sicherheit mit dem Leitbild einer lebendigen und vielfältigen Stadt zu verbinden. Stadträume, die allein an den Anforderungen von Sicherheit und Ordnung orientiert wären, sich auf die Reduzierung von Tatgelegenheiten konzentrieren und jede Form der Verunsicherung präventiv ausschließen wollten, aber kaum noch Möglichkeiten für urbane Vielfalt ließen, sind keine Option und wären auch kaum zu realisieren. Urbane Sicherheit ist ein Aspekt urbaner Lebensqualität, neben anderen Aspekten, zu denen auch ein positiver Umgang mit gesellschaftlicher Vielfalt gehört. „Lebensqualität“ wird damit zum integrativen Konzept für Vielfalt und Sicherheit in der Kommune.

Literatur

Saupe, Achim (2010): Von „Ruhe und Ordnung“ zur „inneren Sicherheit“. Eine Historisierung gesellschaftlicher Dispositive, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History, Bd. 7: 170–187.

1.

Perspektiven der Forschung
auf Vielfalt und Sicherheit
im Quartier

Sicherheit neu denken

Skizze für den Aufbau lokaler Fähigkeiten als Ausgangspunkt für Sicherheit¹

“It does not matter whether the war is actually happening, and, since no decisive victory is possible, it does not matter whether the war is going well or badly. All that is needed is that a state of war should exist.” (George Orwell 1984)

Einführung

Obwohl die Wissenschaft immer noch Schwierigkeiten hat, eine kohärente Definition des Sicherheitsbegriffs zu finden, wird das Thema der urbanen Sicherheit, verstanden als „safety“, und die damit verbundenen Themen Polizeiarbeit, Überwachung und Kriminalitätsfurcht zunehmend unter dem umfassenderen Konzept der Sicherheit im Sinne von „security“ erörtert (vgl. Johnston/Shearing 2003, Loader/Walker 2007, Zedner 2009, Schuilenburg 2015b, Crawford/Hutchinson 2016, Dodsworth 2019). Trotz der Tatsache, dass Sicherheit als „security“ mehrere Bedeutungen hat und der Begriff in einer Vielzahl von Kontexten eingesetzt wird, ist das lateinische Wort „securitas“ anschaulich genug, um drei Komponenten zu unterscheiden: das Präfix *sē* (weg von); das Substantiv *cura* (Sorge); und das Suffix *-tas* (Seinszustand). Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, bezeichnet „securitas“ einen Zustand der Sorglosigkeit, und Ungestörtheit (*sē-cura*). Sicherheitsüberlegungen in der westlichen Welt beziehen sich zunehmend auf den Versuch, Risiken zu kontrollieren, zu vermeiden oder zu reduzieren. Diese Entwicklung spiegelt sich wider in der lokalen Steuerung von Sicherheit in europäischen Städten, in denen Vorstellungen von Verbrechen und Ordnungsstörungen zentral geworden sind für die Konzeption von Sicherheit und damit zu einer stärkeren Unterstützung für härteres Durchgreifen und strengere Strafen sowohl im [politischen/öffentlichen, Anm. d. Übers.] Diskurs wie in der Praxis geführt haben. Infolgedessen argumentieren Wissenschaftler*innen, dass „Sicherheit keine notwendigen positiven Eigenschaften umfasst, sondern eher Gegenteilige ausschließt“ (Crawford 1999: 521; eigene Übersetzung). Oder in den Worten von Mark Neocleous: „Wir können Sicherheit nie ohne Unsicherheit denken“ (2019: 20; eigene Übersetzung).

Wenn das Konzept „Sicherheit“ jedoch breiter und philosophischer betrachtet wird, wird deutlich, dass sich das Wort „Sicherheit“ in der lateinischen Form auch auf ein Ethos von „Fürsorge [*cura*] ohne die niemand sicher sein kann [*sē-cura*]“ (Hamilton 2013: 284) bezieht. In anderen Worten „securitas“ als „Zustand oder Bedingung, frei von Sorge zu sein“ zu definieren, löst das Problem der verschiedenen und wechselnden Bedeutungen des Wortes „Sicherheit“ kaum – dies gilt besonders für die Werte und Qualitäten, die „cura“ zugeschrieben werden, und die vielfältigen Arten, sie in unterschiedlichen Diskursen und Sicherheitspraktiken zu beseitigen. Das be-

¹ Aus dem Englischen übersetzt von Holger Floeting.

deutet, „Sicherheit“ bezieht sich nicht nur auf ein negatives „cura“, das „Wut“, „Angst“ oder „Schmerz“ meint. Gleichzeitig gibt es ein positives „cura“ im lateinischen Wort „securitas“, das „Aufmerksamkeit“ oder einen „Gegenstand der Fürsorge“ (Hamilton 2013: 10–11) beinhaltet. Sicherheit ist dann die Sorgfalt, die man einem Projekt widmet; die Fürsorge, die man für sich selbst und für andere zeigt. Letztere Bedeutung bezieht sich auf Aspekte von Sicherheit, die Konnotationen zu „Vertrauen“, „Fürsorge“ und „Zugehörigkeit“ hervorrufen (Schuilenburg/Van Steden 2014, Schuilenburg/Van Steden 2016).

In diesem Beitrag schlage ich vor, das Konzept von „Sicherheit“ zu überdenken, indem ich darlege, dass die Steuerung von Sicherheit nicht nur in „negativer“ Weise verstanden werden sollte, im Sinne der Bekämpfung von Verbrechen und Ordnungsstörungen, sondern auch in positiver Weise interpretiert werden kann, indem man sich auf positive Eigenschaften des Zusammenlebens konzentriert wie „Vertrauen“, „Fürsorge“ und „Zugehörigkeit“. Um eine konzeptionelle Analyse „positiver Sicherheit“ anbieten zu können, beginne ich mit einer Beschreibung des „punitive turn“ [Wandel zur strafenden Gesellschaft, Anm. d. Übers.] im Sicherheitsmanagement in der westlichen Welt. Ich schaue mir anschließend Thomas Hobbes' Sicht auf den Menschen und den Begriff der „negativen Sicherheit“ genauer an. In scharfem Kontrast zu Hobbes' negativem Menschenbild stelle ich mehrere Autoren vor, die Hobbes' Hypothese widersprechen, dass Menschen - in ihrem natürlichen Zustand - aus Angst und Wut ihre tierischen Leidenschaften aufeinander loslassen. Danach stelle ich als ein Beispiel für „positive Sicherheit“ die niederländische Initiative „Buurt Bestuurt“ („Die Nachbarschaft übernimmt das Steuer“, Anm. d. Übers.) aus Rotterdam vor. Abschließend möchte ich die Auswirkungen „positiver Sicherheit“ darstellen und prüfen, ob es Raum gibt für eine Governance von Sicherheit, die auf den Aufbau lokaler Fähigkeiten und ein stärker auf den Menschen ausgerichtetes Sicherheitskonzept abzielt.

Der „punitive turn“ in der westlichen Welt

Langfristige Entwicklungen wie Individualisierung, Globalisierung und der Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechnologien waren in den letzten zwei Jahrzehnten Schwerpunkte des Denkens in der soziologischen Literatur und regten Diskussionen über die Grenzen autoritärer Staatsmacht bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Förderung kollektiven Handelns an (Beck 1992, Castells 1996, Bauman 2000). Vor diesem Hintergrund gibt es eine große und weiterwachsende Zahl an Veröffentlichungen, die auf eine Verschiebung im Übergang von der hierarchischen Verwaltung (government) hin zu horizontaler Verwaltung (governance) hindeutet (Newman 2001, Schuilenburg 2015b). Politische Vorstellungen der „Big Society“ (Vereinigtes Königreich) und der „Participatory Society“ (Niederlande) begleiten diesen Wandel mit normativen Idealen, wie einer schlanken Regierung und einer aktiveren Rolle der Bürger*innen. Einige sehen den Grund für die Einführung und das Anwachsen von Bürgerbeteiligung in einem finanziell wie ökonomisch nicht überlebensfähigen Wohlfahrtsstaat, in dem Regierungen zunehmend nach Wegen suchen, Ausgaben zu kürzen. Andere sehen Bürgerbeteiligung als Chance, demokratische Defizite zwischen den Erwartungen der Bürger*innen an die Demokratie einerseits und ihren tatsächlichen Erfahrungen andererseits zu verringern (Schuilenburg 2021).

In scharfem Kontrast dazu wird in der kriminologischen Theorie argumentiert, dass autoritäre staatliche Interventionen in den letzten Jahrzehnten

drastisch zugenommen haben, was deutlich wird im Aufstieg des „strafenden Staates“ und einer „neuen Straffreudigkeit“ in der westlichen Kriminalpolitik. Clifford Shearing spricht von einem „staatszentrierten Paradigma“ (2006: 13), das den Blick auf die Möglichkeiten und Fähigkeiten betroffener Bürger*innen, bei der effektiven Herstellung und gerechten Verteilung von Sicherheit mitzuwirken, verstellt. In diesem staatszentrierten Paradigma ist der „punitive turn“ [Wandel zum strafenden Staat; Anm. d. Übers.] bestimmt durch „eine nicht genauer beschriebene Mischung aus Einstellungen, Verordnungen, Motivationen, Richtlinien, Praktiken und Denkweisen, die zusammengenommen eine größere Intoleranz gegenüber Abweichungen und Abweichenden sowie eine stärkere Unterstützung für strengere Regelungen und strengere Strafen zum Ausdruck bringen“ (Tonry 2007: 7 [eigene Übersetzung]; vgl. auch: Bottoms 1995, Young 1999, Simon 2007, Wacquant 2009, Garland 2013). Obwohl der Begriff der Straffreudigkeit „weitgehend undefiniert“ (Matthews 2005) bleibt, sind Schlüsselwörter dieser „neuen Härte“ „Angst“ (Furedi 1997), „Vorsorge“ (Ewald 2002), „Niedergang des Resozialisierungsideals“ (Garland 2001), „Präemption“ (De Goede/Simon/Hoijtink 2014) und eine „soziale Hypochondrie“ (Schinkel 2007) gegenüber allem, das von der eigenen Kultur oder Identität abweicht.

Beispiele für die „neue Straffreudigkeit“ in westlichen Ländern sind – ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben – die Kriminalisierung relativ „milder“ Übertretungen durch Anti-Social Behaviour Orders (ASBOs) [Regelungen, die sogenanntes antisoziales Verhalten bestrafen; Anm. d. Übers.], die Umsetzung neuer Strafverfolgungsmaßnahmen wie „zero-tolerance policing“ [polizeiliches Eingreifen bei kleinsten Regelübertretungen; Anm. d. Übers.], „stop and frisk“-Praktiken [polizeiliche Praxis in den USA bei der Personen, die verdächtig sind eine Straftat begangen zu haben oder möglicherweise eine Straftat in nächster Zukunft zu begehen, auf der Straße angehalten, befragt und unter Umständen durchsucht werden; Anm. d. Übers.], die Wiederbelebung von „boot camps“ [Umerziehungslager; Anm. d. Übers.] und „chain gangs“ [Arbeitsgruppen von aneinander geketteten Gefangenen; Anm. d. Übers.] mit Schwerpunkt auf militärischer Disziplin und strenger Ordnung, Zugangs- und Aufenthaltsverbote für bestimmte Orte und Einrichtungen wie Einkaufsviertel, öffentliche Verkehrsmittel oder Kinos – alles Strategien, die einst als allgemeingültig angesehene Grundsätze von Resozialisierung und der Suche nach den Ursachen von Kriminalität abgelöst haben (Schuilenburg 2015a). Bei all solchen strafforientierten Ansätzen mit dem Ziel, Kriminalität und Ordnungsstörungen in unserer städtischen Umgebung zu kontrollieren, zu vermeiden oder zu verhindern, schwingt ein militärischer Diskurs mit (war on crime; Krieg gegen das Verbrechen; Anm. d. Übers.), der deutlich macht, dass es keinen Weg zurück gibt. Im Rahmen dieser Rhetorik von „hartem Durchgreifen gegen Verbrechen“ und einer Konzentration auf „law and order“ [Recht und Ordnung; Anm. d. Übers.] wird der Begriff der Sicherheit in der Regel mit negativen Begriffen wie „Kämpfen“, „Bekämpfen“, „Angreifen“ und „Bestrafen“ in Verbindung gebracht (Schuilenburg/Van Steden/Oude Breuil 2014). Bei diesem Ansatz liegt der Schwerpunkt auf dem, was Thomas Hobbes ([1651] 1998), einer der Väter der modernen Philosophie und Politischen Theorie, beschrieben hat als negative menschliche Affekte wie „Angst“, „Hass“ und „Feindschaft“ mit dem als „moderner Leviathan“ dargestellten Staat, der sich auf die Bekämpfung aller erdenklichen Schadensquellen konzentriert (Hallsworth/Lea 2011).

Negative Sicherheit

Der militärische Kriegsdiskurs – sei es gegen Drogen, Terror oder organisierte Kriminalität – erklärt die Begeisterung für eine härtere Politik und strengere Strafen durch den Nationalstaat. Obwohl der Nationalstaat keineswegs der einzige Akteur ist, der in der Lage ist, Sicherheit zu bieten, haben uns die Schriften von Denkern wie Thomas Hobbes ([1651] 1998) und Cesare Beccaria ([1764] 1963) (in Erweiterung der Hobbes'schen Sichtweise) bzw. die Theorie des Gesellschaftsvertrags und die Legalisierung der Macht in der Trias Politica dazu angehalten, Sicherheit als zentrale Verantwortung des Staates zu betrachten. In seinem klassischen Werk *Leviathan* hat Hobbes argumentiert, dass eine feststehende, bestimmte Gesellschaftsordnung nicht existiert. Vielmehr gab es einen – hypothetischen – natürlichen Zustand universeller Gewalt und ein ungezügelter Streben nach Macht. Durch einen Gesellschaftsvertrag wurde ein Leitungsorgan [governing body] geschaffen, dessen Aufgabe es war, dieser Situation ein Ende zu setzen und die Verantwortung für die Sicherheit und den Schutz der Bürger*innen zu übernehmen. Das Hobbes'sche Konzept der sozialen Ordnung war wichtig für die Art und Weise, wie öffentliche Institutionen, wie die bewaffnete Polizei, gedacht wurden und für die Art und Weise, wie sie Polizeiarbeit praktiziert haben.

Hobbes argumentierte, dass ein funktionierendes System der sozialen Ordnung nur durch eine Zentralisierung der Macht und die Einrichtung einer einzigen Autorität abgeleitet werden könne. Ohne diese Machtkonsolidierung in Form dieses einzelnen Leviathan wäre das Leben unerträglich. Die Welt würde zu einem „Krieg jeder gegen jeden“ werden, in dem das Leben „einsam, arm, böse, brutal und kurz“ wäre ([1651] 1998: 84). Infolgedessen sieht sich die Polizei als das Werkzeug, mit dem der Leviathan (in Form des modernen Staats) Frieden schafft und den Krieg jeder gegen jeden abwendet. Eine berühmte angloamerikanische Metapher, die verwendet wird, um dies auszudrücken, ist, dass die Polizei die „dünne blaue Linie“ („thin blue line“) ist, die Ordnung von Anarchie trennt. Egon Bittner spricht in seiner Definition von Polizei von einer „nicht verhandelbaren Macht“ (1970: 46 [eigene Übersetzung]). In diesem Zusammenhang müssen wir erkennen, dass für die Hobbes'sche Theorie Sicherheit mit der Angst und Feindschaft verbunden ist, die den natürlichen Zustand charakterisieren (Carney/Dadusc 2014). Denn Hobbes behauptete, dass Menschen in ihrem natürlichen Zustand ihre tierischen Leidenschaften aus Angst und Feindschaft aufeinander losließen. Der Grund dafür ist, dass alle Menschen das gleiche Verlangen nach denselben Objekten und Status haben. Um diesen Punkt zu verdeutlichen, schrieb er: „Und wenn zwei Männer dasselbe wünschen, was sie jedoch nicht beide genießen können, werden sie zu Feinden“ ([1651] 1998: 83 [eigene Übersetzung]).

Hobbes negative Anthropologie zur Beschreibung der Menschen wird umso deutlicher, wenn wir seine Sicht auf den Menschen betrachten. Hobbes stellte sich Menschen als egoistisch und machtgierig vor und drückte diese Vorstellung in seiner berühmten Metapher aus: „Homo homini lupus est“. Dies ist ein lateinisches Sprichwort, das bedeutet: „Ein Mann ist ein Wolf für einen anderen Mann“, oder genauer gesagt „Der Mensch ist ein Wolf für den Menschen“. Die Hobbes'sche Sicht des Menschen lehnt die aristotelische Perspektive ab, dass Menschen soziale und politische Wesen sind, die zu gemeinsamem Handeln fähig sind. Aristoteles' Position war, dass der Mensch von Natur aus ein soziales und daher politisches Tier ist. Damit meinte er, dass die menschliche Spezies von Natur aus sozial und bürgerlich ist - von Natur aus geeignet, um in der Polis zu leben und zu handeln, in der verschiedene soziale Gruppen zusammenkommen. Obwohl einige In-

terpretationen von Hobbes seine Sicht des Menschen nur auf das Verhältnis zwischen Staaten bezieht, wenn es keine Regierung gibt, die Gesetze zur Kontrolle des menschlichen Verhaltens erlassen kann, ist sie zu einem Eckpfeiler der Definition menschlicher Interaktionen geworden. Arthur Schopenhauer verwendete den Satz in seinem Buch „Die Welt als Wille und Vorstellung“, als er schrieb: „Die Hauptquelle der schweren Übel, die die Menschen betreffen, ist der Mensch selbst“ *homo homini lupus* (2016: 188). Sigmund Freud folgte Hobbes bei seiner Charakterisierung des Menschen in „Das Unbehagen in der Kultur“: „Unter Umständen, die es begünstigen (...), offenbart es Männer als wilde Tiere, denen der Gedanke, ihre eigene Art zu schonen, fremd ist“ ([1930] 1994: 40). Ein neueres Beispiel für den Einfluss von Hobbes' Sicht auf den Menschen findet sich in der Arbeit des britischen Biologen Dawkins über die Evolution. Im letzten Absatz von „The Selfish Gene“ schrieb er: „Wir sind als Genmaschinen gebaut und als Mememaschinen kultiviert, aber wir haben die Macht, uns gegen unsere Schöpfer zu wenden. Wir allein auf Erden können gegen die Tyrannei der selbstsüchtigen Replikatoren rebellieren“ (1976: 201; eigene Übersetzung).

Das Skript neu schreiben

Während Hobbes Ideen von Sicherheit und Moral für uns nie natürlich waren, gibt es auch andere Vorstellungen über den Ursprung unserer geordneten Gesellschaft. Tatsächlich bestreiten einige Wissenschaftler*innen die Idee, dass Menschen unsoziale Wesen sind, die nicht bereit sind, mit anderen zusammen zu leben, und daher einen Krieg „jeder gegen jeden“ auslösen. Kritiker wie David Hume (2011), Jean-Jacques Rousseau (1997), Peter Kropotkin (1972), Steven Pinker (2011) und Matthieu Ricard (2015) haben darauf hingewiesen, dass Hobbes' reduktionistischer Ansatz nicht erklärt, wie Moral funktioniert, sondern nur behauptet, dass es sie überhaupt nicht wirklich gibt. Sie argumentieren, dass Menschen keine rücksichtslos eigenützigen Wesen sind, die sich nur an moralische Normen halten, um Bestrafung oder Missbilligung zu vermeiden, und dass positive Affekte wie „Vertrauen“, „Fürsorge“, „Altruismus“ und „Empathie“ in den Werken von Hobbes signifikant vernachlässigt wurden.

Einer der bekanntesten Kritiker von Hobbes Sprichwort „*Homo homini lupus*“ ist der niederländische Primatologe Frans de Waal. In seinem Buch „The Age of Empathy“ nannte er Hobbes Sicht der Menschen „eine fragwürdige Aussage über unsere eigene Spezies, die auf falschen Annahmen über eine andere Spezies beruht“ (2009: 4; eigene Übersetzung). Er entwickelt seine Argumentation, indem er das kritisiert, was er „Fassadentheorie“ nennt. Nach dieser Theorie kämpfen Menschen „von Natur aus“ gegeneinander, sie sind von Natur aus egoistisch und feindselig, und Moral ist nur eine dünne kulturelle Hülle eines amoralischen oder unmoralischen Kerns. In „*Primates and Philosophers*“ führt de Waal aus, dass die Fassadentheorie mit einer Reihe von Problemen konfrontiert ist. Erstens leugnet sie die inhärent soziale Natur des Menschen. Nach de Waal war der Naturzustand immer „sozial bis ins Mark“ (2006: 5; eigene Übersetzung). Seinem Gedankengang nach „gab [es] nie einen Punkt, an dem wir sozial wurden: Wir stammten von hochsozialen Vorfahren ab – einer langen Reihe von Affen und Menschenaffen – wir haben immer in Gruppen gelebt“ (2006: 4; eigene Übersetzung). Zweitens fehlt der Fassadentheorie jede Erklärung dafür, wie wir uns von amoralischen Tieren zu moralischen Wesen entwickelt haben (2006: 54). De Waal argumentiert, dass die menschliche Moral aus Veranlagungen resultiert, die wir mit unseren engsten Verwandten in der natürlichen Welt teilen. Primaten, insbesondere diejenigen, die uns auf dem phylogenetischen Baum am nächsten stehen, weisen Neigungen auf, die eng

mit der menschlichen Moral verbunden zu sein scheinen – Sympathie, Empathie, Teilen, Konfliktlösung und so weiter. Im Gegensatz zu Gesellschaftsvertragstheoretikern wie Thomas Hobbes und Cesare Beccaria, die auf einer Auffassung des Menschen als grundlegend unsozial oder sogar antisozial aufbauen, liegen die Wurzeln der Moral in der im Grunde sozialen Natur, die wir mit Primaten teilen, und damit in der Moral selbst. Die positiven Eigenschaften des Zusammenlebens, einschließlich „Vertrauen“, „Fürsorge“ und „Zugehörigkeit“, sind tief in unserer Natur verwurzelt.

Basierend auf seiner biologischen Feldforschung in „The Age of Empathy“ (2009) führt de Waal aus, dass wir die Bedeutung sozialer Netzwerke und die kooperativen Dimensionen menschlichen Verhaltens übersehen. Die Menschen waren nie atomistische Individuen, sondern stammen aus kleinen Stammesgemeinschaften, die eine gemeinsame Sprache und Religion teilen und Loyalität, gegenseitige Unterstützung und Schutz erzeugen. Obwohl Menschen in der Tat rational und selbstsüchtig handeln und unter bestimmten Umständen gegeneinander kämpfen, dominieren in evolutionären Prozessen positive Eigenschaften des Zusammenlebens. Menschen wollen sich mit Menschen oder Dingen verbinden und Anerkennung erfahren. Walter Goldschmidt nannte dies „affect hunger“ – mit anderen Worten: „Ein Gefühl, dass Mitglieder einander und der Gruppe wichtig sind, und der Glaube daran, dass durch ihre Verpflichtung zusammen zu sein die Bedürfnisse der Mitglieder erfüllt werden“ (Chavis et al. 1986: 25–26; eigene Übersetzung). Andere Konzepte im Bereich von Sicherheit, die in diesem Zusammenhang häufig wiederkehren, sind Intimität, Vertrautheit und Gastfreundschaft. Es versteht sich von selbst, dass diese Sicherheitsverständnisse miteinander zusammenhängen. Vertrauen zum Beispiel ist von Natur aus mit dem Gefühl existenzieller Sicherheit verbunden. Mit Blick auf Sicherheitspolitiken, -strategien und -maßnahmen lässt sich beispielsweise feststellen, dass ein Mangel an öffentlichem Vertrauen in die Polizei die Wirksamkeit und Legitimität von Polizeiarbeit negativ beeinflusst (Tyler 2001, Goldsmith 2005). Ausgehend von den Annahmen von De Waal und anderen Forschenden begünstigt ein Fokus auf die negativen Bedeutungsaspekte des Begriffs der Sicherheit eine Vernachlässigung der positiven Begriffsbedeutungen wie sie sich in Prozessen der Herstellung von Sicherheit entfalten. Unabhängig davon, wie offensichtlich es zu sein scheint, scheinen Wissenschaftler*innen und politische Entscheidungsträger*innen vergessen zu haben, dass sich der Begriff Sicherheit nicht nur auf „Verbrechen“, „Unordnung“ und „Bestrafung“ bezieht, sondern auch durch positive Vorstellungen von „Vertrauen“, „Fürsorge“ und „Zugehörigkeit“ bestimmt wird.

Um diese Begriffe zu untersuchen, werde ich mich in den folgenden Abschnitten auf eine relativ junge Initiative konzentrieren, die im Namen der Sicherheit in den Niederlanden ergriffen wurde: „Buurt Bestuurt“ („Die Nachbarschaft ist am Steuer“, Anm. d. Übers.). Bevor ich die Ergebnisse meiner Forschung zu „Buurt Bestuurt“ präsentiere, werde ich zunächst die Geschichte des Prozesses skizzieren, wie es zu „Buurt Bestuurt“ kam.

„Buurt Bestuurt“ – Die Nachbarschaft übernimmt das Steuer

„Buurt Bestuurt“ („Die Nachbarschaft übernimmt das Steuer“, Anm. d. Übers.) wurde von zwei niederländischen Polizisten entwickelt, die der Ansicht waren, dass die Kluft zwischen Polizei und Öffentlichkeit zu groß geworden sei, um angemessen auf Probleme zu reagieren, mit denen Bürger*innen in ihren Quartieren konfrontiert sind. Inspiriert von anderen nie-

derländischen Projekten, wie "Veilige Buurten" (Sichere Nachbarschaften) in Maastricht, entwickelten sie einen Plan zur Bildung eines Anwohnerausschusses und starteten ein Pilotprojekt von „Buurt Bestuurt“ in Rotterdam. Weitere Anregungen für die Initiative waren amerikanische Projekte wie die Chicago Alternative Police Strategy (CAPS). CAPS wurde Mitte der 1990er Jahre entwickelt und ermöglichte es den Bewohner*innen, ihre eigene Agenda festzulegen, um Probleme in ihrem Quartier zu identifizieren und um ihnen ein Mitspracherecht bei der Bewältigung dieser Probleme durch den Stadtrat und die Polizei zu geben. Wesley Skogans Untersuchungen (2006) zu den Ergebnissen des CAPS-Projekts zeigen eine deutliche Erhöhung der Sicherheit in benachteiligten Gebieten von Chicago sowie einen deutlichen Anstieg des öffentlichen Vertrauens in die lokalen Behörden. Bemerkenswerterweise war diese Vertrauenssteigerung in verschiedenen ethnischen Gruppen zu spüren, von Afroamerikaner*innen bis zu Latinx.

In Rotterdam besteht ein durchschnittliches „Buurt Bestuurt“-Komitee aus zehn bis fünfzehn Mitgliedern – obwohl diese Zahl in verschiedenen Stadtteilen doppelt so groß sein kann – und einem Kernteam, das sich aus einem örtlichen Polizeibeamten, Beamten des Stadtmanagements, einer Verbindungsperson des Rates und örtlichen zivilgesellschaftlichen Initiativen zusammensetzt. Ein wichtiges Ziel von „Buurt Bestuurt“ ist die Verbesserung der Lebensbedingungen in der Nachbarschaft. Neben der Erhöhung der tatsächlichen Sicherheit und der damit verbundenen Wahrnehmung von Kriminalität und Ordnungsstörungen, sprich Kriminalitätsfurcht und Sicherheitsempfinden in der Nachbarschaft, hat das Projekt auch das Ziel, das gegenseitige Vertrauen zwischen Anwohner*innen und Verwaltung zu stärken, indem den verschiedenen Bewohnergruppen vor Ort ein echtes Mitspracherecht bei den Problemen in ihrer Nachbarschaft eingeräumt wird. Darüber hinaus werden bei „Buurt Bestuurt“ eine Reihe inoffizieller – wenn auch nicht weniger wichtiger – Ziele berücksichtigt, wie die Verbesserung der Eigenverantwortlichkeit der Bewohner*innen und ihre Bindung an ihre Nachbarschaft als Wohnort („Zugehörigkeitsgefühl“) sowie eine zielgerichtetere und effektivere Bereitstellung und Nutzung öffentlicher Dienste (Schuilenburg 2016a; 2016b). Dementsprechend liegt der Schwerpunkt des Projekts auf einem Bottom-up-Ansatz, der von der untersten Ebene aus arbeitet und auf dem Wissen und den Erfahrungen der betroffenen Bewohner*innen der örtlichen Gemeinschaften beruht, um neue Wege zu finden, wie Bürger*innen ihre Lebensbedingungen selbst steuern und einen eigenen Beitrag dazu leisten können. „Buurt Bestuurt“ folgt einem klaren Verfahren: Indem die Bewohner*innen Ideen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in ihrer Nachbarschaft vorschlagen, haben sie direkten Einfluss auf die Regierungsentscheidungen und üben ihr Recht auf Beteiligung aus. Sie erstellen eine Liste der drei dringendsten lokalen Probleme, die gelöst werden müssen und der Rat sowie die Polizei arbeiten daran, diese Probleme anzugehen, während sie die Bewohner*innen aktiv in den Lösungsprozess einbeziehen. Die Polizei und das Rotterdamer Stadtmanagement haben pro „Buurt Bestuurt“-Stelle 200 zusätzliche Stunden Polizeipräsenz bereitgestellt, um sich um die von den Bewohner*innen aufgeworfenen Probleme zu kümmern. In einem sogenannten kurzfristigen Feedback informieren die lokalen Behörden die Bewohner*innen bei den „Buurt Bestuurt“-Treffen über die Ergebnisse ihrer Arbeit, bevor der gesamte Prozess erneut beginnt, um weiterhin auf eine höhere Lebensqualität in der Nachbarschaft hinzuarbeiten. Dies wirft die Frage auf, welche lokalen Probleme von den „Buurt Bestuurt“-Mitgliedern ausgewählt werden.

Vom Wissen des Staates zum Wissen lokaler Gemeinschaften

Als Beobachter habe ich zwei Jahre lang an Treffen des „Buurt Bestuurt“-Ausschusses im Rotterdamer Stadtteil Hillesluis teilgenommen, um herauszufinden, welche Probleme die Bewohner*innen vor Ort am meisten beschäftigten. Hillesluis ist als eines der sogenannten „problematischen Viertel“ in den Niederlanden bekannt und befindet sich in Feijenoord im Süden Rotterdams, einem Gebiet mit etwa 72.200 Einwohner*innen, das in Bezug auf seine Bevölkerung als das am stärksten diversifizierte Gebiet der Stadt bekannt ist. Hillesluis ist eine gemischte Nachbarschaft mit einer großen türkischen Gemeinde, die seit Generationen in dem Viertel lebt. Zu den größten ethnischen Gruppen in Hillesluis gehören: Türk*innen (25,1 %), Niederländer*innen (20,9 %), Surinames*innen (13,9 %) und Marokkaner*innen (10,2 %). Hillesluis weist eine hohe Arbeitslosenquote auf und die Mehrheit der Bevölkerung hat einen niedrigen Bildungsstand. 70 % der Bevölkerung haben ein geringes Einkommen und leben in eher kleinen Häusern. In diesem Teil von Rotterdam besteht auch ein bemerkenswert geringes öffentliches Vertrauen in die örtliche Polizei – trotz eines unwiderlegbaren Rückgangs der Kriminalität. Im Folgenden werde ich einige meiner Ergebnisse meiner Forschung zum „Buurt Bestuurt“-Projekt in Hillesluis vorstellen und diskutieren (Schuilenburg 2021).

- 1) Laut den Teilnehmenden von „Buurt Bestuurt“ waren die dringendsten Probleme in der Nachbarschaft Müll neben den Mülltonnen in den Sammelanlagen, zu schnell fahrende Autos und ein Mangel an Parkplätzen. Obwohl sie täglich schwerwiegenden Straftaten wie Drogenhandel und Gewalt ausgesetzt waren, gaben die Teilnehmenden der Bekämpfung von Ordnungswidrigkeiten im öffentlichen Raum und dem Umgang mit dem Verfall der Nachbarschaft Vorrang vor der Reduzierung schwerer Straftaten – „Hinterhofprobleme“, wie ein Anwohner diese Top drei Themen nannte. Zerbrochene Fernseher, geplatzte Müllbeutel, leere Bierdosen, Lebensmittelabfälle, weggeworfene Flyer und Müll, der neben den Behältern deponiert wurde, waren die größte Quelle von Irritationen. Der Müll zog nicht nur Ungeziefer an, die Bewohner*innen waren auch der Ansicht, dass er ein Symbol für ein größeres Problem geworden war: die Verschlechterung des Images der Nachbarschaft.
- 2) Sowohl die Bewohner*innen als auch der Gemeinderat erkannten die Schwierigkeit, Komitees zusammenzustellen, die tatsächlich repräsentativ für die Nachbarschaft sind. Tatsächlich waren hauptsächlich niederländische Einwohner*innen an Hillesluis „Buurt Bestuurt“ beteiligt. In einem Interview äußerte sich ein Ratsmitglied dahingehend, dass insbesondere die niederländisch-türkische Gemeinschaft in einem stark abgeschlossenen Netzwerk lebte. Infolgedessen neigten die Bewohner*innen nicht dazu, sich weit außerhalb ihrer eigenen ethnischen Gruppe zu bewegen, was zu nach innen gerichteten ethnischen Clustern in der Nachbarschaft führte. Doch obwohl die Bewohner*innen, die im „Buurt Bestuurt“-Komitee vertreten waren, nicht die vielfältige Bevölkerung von Hillesluis repräsentierten, ergab eine Umfrage, dass das Problem, das sie als oberste Priorität eingestuft haben – Müll und Vermüllung – die Ansicht der Nachbarschaft widerspiegelte.² Mit anderen

² Die Umfrage wurde von 58 Männern und 63 Frauen ausgefüllt. Im Verhältnis zur Zusammensetzung von Hillesluis waren niederländische (n = 40) und niederländisch-türkische Einwohner*innen (n = 38) am stärksten vertreten. Das Alter der Bürger*innen, die an der Umfrage teilgenommen haben, lag zwischen 14 und 87 Jahren. In einem Fragebogen, der aus Einschätzungsfragen bestand, wurden sie unter anderem nach ihrer Vertrautheit mit dem

Worten: Eine begrenzte soziale Repräsentativität muss nicht immer auf Kosten der inhaltlichen Repräsentativität gehen.

- 3) Die „Buurt Bestuurt“-Mitglieder, mit denen ich regelmäßig gesprochen habe, sagten mir, sie hätten den Eindruck, dass den Bewohner*innen von Hillesluis das Wissen und die Erfahrung fehlten, um die Probleme und Auseinandersetzungen im Stadtteil selbst zu erledigen. Im Vergleich dazu verfügen wohlhabende Rotterdamer Stadtteile wie Hillegersberg und Ost-Kralingen, in denen einkommensstärkere Bevölkerungsgruppen leben, über hohen bürgerschaftlichen Einfluss. Ihre wohlhabenden, gut ausgebildeten, hippen weißen Bewohner*innen haben die richtigen sozialen Verbindungen und sind in der Regel durch ihre Bildung oder Erfahrung dazu in der Lage, sich gegen Beamte und Behörden zu behaupten. Einer der Bewohner von Hillesluis sagte zu mir: „Süd-Rotterdam [Hillesluis; Anm. d. Autors] ist das ‚yokel quarter‘ der Stadt. Leute in den wohlhabenden Vierteln der Stadt, wie Hillegersberg, haben kein Problem damit, Briefe zu schreiben, die Polizei anzurufen oder jemanden [mit dem eigenen Anliegen; Erg. d. Übers.] gegenüberzutreten. Das macht hier kaum jemand.“ Darüber hinaus sind die meisten Einwohner*innen von Hillesluis mit Problemen wie Arbeitslosigkeit, Schulden und häuslicher Gewalt befasst. Dies macht es den Bewohner*innen solcher sozial benachteiligter Stadtteile schwer, sich voll zu beteiligen. Das bedeutet, dass die Regierung anerkennen muss, dass nicht jeder die gleichen Fähigkeiten zur Teilnahme an Initiativen wie „Buurt Bestuurt“ besitzt, wenn sie die Bürgerbeteiligung ernst nehmen will.

Schlussfolgerung und Reflexion

In den letzten Jahren ist eine akademische Debatte über Fragen von Sicherheit entstanden, in der sich die Aufmerksamkeit von den Themen „Recht und Ordnung“ auf einen umfassenderen Sicherheitsansatz verlagert (z. B. Zedner 2009, Crawford 2014, Bigo 2016). Sich abwendend von staatszentrierten Vorstellungen vom Staat als Experte für Sicherheit wird der Begriff „securitization“ (Versicherheitlichung; Anm. d. Übers.) aus der spezifischen Perspektive der „Human Security“ als „positiver Prozess dargestellt, der darauf abzielt, die Dringlichkeit vernachlässigter Herausforderungen zu erhöhen und neue Formen des Schutzes von Menschen und Gruppen herbeizuführen“ (Newman 2016: 1169; eigene Übersetzung). Diese Bedeutung hat auch Eingang in die politischen Debatten der EU und der Vereinten Nationen gefunden (UNDP 1994) und spiegelt den Wunsch wider, das Konzept der Sicherheit positiver anzulegen. In diesem Artikel habe ich gezeigt, dass es Gründe genug dafür gibt, staatszentrierte Ideen von Sicherheit in Frage zu stellen und die konzeptionelle Verflechtung von Sicherheit mit negativen Konnotationen wie Angst, Risiko und Gefahr zu überdenken.

Im ersten Teil des Artikels habe ich mich daher bemüht, die Grenzen der aktuellen Sicherheitsdebatte auszuweiten, indem ich positive Sicherheitsbegriffe untersucht habe, die teilweise aus anderen Disziplinen, wie der Philologie (John Hamilton) und Ethologie (Frans de Waal), stammen. Mit positiver Sicherheit meine ich legitime und verantwortliche Sicherheit, die auf positiven Eigenschaften des Zusammenlebens basiert wie „Vertrauen“, „Fürsorge“ und „Zugehörigkeit“. Positive Sicherheit konzentriert sich auf die Entwicklung menschlicher Verbindungen und den Aufbau lokaler Fähigkeiten, um eine widerstandsfähige Gesellschaft, widerstandsfähige Gemeinschaft-

„Buurt Bestuurt“-Programm gefragt und ob sie Verbesserungen in ihrer Nachbarschaft in Bezug auf die vom Ausschuss skizzierten Probleme festgestellt hatten.

ten und widerstandsfähige Bürger*innen zu schaffen. Schlüsselkomponenten sind die Sicherheit des Menschen und der Gemeinschaft, in der er oder sie lebt, sowie die Art und Weise, wie lokale Gemeinschaften Verantwortung übernehmen können für die Lösung ihrer eigenen sozialen Probleme. Positive Sicherheit ist daher ein neuer Ansatz für das Sicherheitsmanagement und stellt eine grundlegende Herausforderung für das traditionelle Verständnis dar, was Sicherheit ist und was sie leisten kann.

Im zweiten Teil des Artikels wurden einige Ergebnisse meiner zweijährigen Forschung zur Initiative „Buurt Bestuurt“ in der Nachbarschaft Hillesluis in Rotterdam erörtert. „Buurt Bestuurt“ verlagert den Fokus von der abstrakten Beschwörung von Sicherheit auf die „klebrige Realität“ der konkreten bottom-up Arbeit in Stadtquartieren und zielt darauf ab, eine staatlich zentrierte Sicht auf Sicherheit durch eine viel umfassendere Konzeptualisierung von Sicherheit zu verdrängen, in der lokale Fähigkeiten und lokales Wissen mobilisiert werden, um Dinge vor Ort positiv zu verändern. Obwohl der Ansatz von „Buurt Bestuurt“ weniger „defensiv“ ist und zu kreativeren Ansätzen beim Aufbau lokaler Fähigkeiten führt, zeigt meine Forschung, dass es immer noch schwierig ist, die Macht und Verantwortung des Staates für die Lösung von Sicherheitsproblemen auf Gruppen von Gemeinschaften zu übertragen, insbesondere auf solche, die auf Nachbarschaftsebene tätig sind. Die lokalen Behörden sehen die Fähigkeit der Bewohner*innen, in sozial benachteiligten Stadtteilen Verantwortung zu übernehmen, zu optimistisch. In Strategiepapieren beispielsweise wird der „Bürger“ ausnahmslos als hochgebildete Person dargestellt, die in der Lage ist, Probleme zu analysieren und zu lösen und den Behörden diese Probleme rational zu präsentieren. Im „Buurt Bestuurt“-Projekt in Hillesluis haben viele der gering qualifizierten Einwohner*innen jedoch Schwierigkeiten, die Verantwortung für soziale Probleme so zu übernehmen, wie sie es nach den Grundsätzen einer partizipativen Gesellschaft tun sollten. In diesem Zusammenhang gibt es auch nur wenige Forschungsergebnisse zur Wirkung der Initiative, etwa auf eine geringere Angst vor Unsicherheit oder die Bindung der Bürger*innen an ihre Nachbarschaft als Wohnort.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Bedeutung des Aufbaus lokaler Fähigkeiten als Quelle für Sicherheit sowohl zynisch interpretiert werden kann, als Folge des demokratischen Drucks und der neoliberalen Sparmaßnahmen, oder in einem positiveren Licht, als Mittel, um herauszufinden, wie die Bürger*innen in ihrem eigenen Lebensumfeld Verantwortung für ihre Sicherheit übernehmen können. Obwohl zu diesem Zeitpunkt keine systematische Auswertung des „Buurt Bestuurt“-Prozess stattgefunden hat, herrschte unter den Mitgliedern weitgehend Einigkeit darüber, dass das Projekt zu einer guten Governance von Sicherheit beitragen kann. Bei der Governance von Sicherheit geht es schließlich nicht nur darum, „das zu reparieren, was kaputt ist“. Es geht auch darum, Gemeinschaften zu pflegen, in denen die Bürger*innen Verantwortung für ihre eigene Nachbarschaft übernehmen. Bisher haben Wissenschaftler*innen und politische Entscheidungsträger*innen diese optimistischere Perspektive weitgehend ignoriert.

Literatur

- Bauman, Zygmunt (2000): *Liquid Modernity*, Cambridge, UK: Polity Press.
- Beccaria, Cesare (1963): *On Crimes and Punishments*, New York: Prentice-Hall (erstmal veröffentlicht: 1764).
- Beck, Ulrich (1992): *Risk Society: Towards a New Modernity*, London: Sage.
- Bigo, Didier (2016): Rethinking Security at the Crossroads of International Relations and Criminology, in: *British Journal of Criminology*, 56(6), S. 1068–1086.
- Bittner, Egon (1970): *The Functions of Police in Modern Society: A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models*, Chevy Chase, MD: National Institute of mental Health.
- Bottoms, Anthony (1995): The Philosophy and Politics of Punishment and Sentencing, in: Christopher M. V. Clarkson & Rodney Morgan (Hg.), *The Politics of Sentencing Reform*, Oxford: Clarendon Press, S. 17–49.
- Carney, Phil und Deanna Dadusc (2014): Power and Servility. An Experiment in the Ethics of Security and Counter-Security, in: Marc Schuilenburg et al. (Hg.), *Positive Criminology. Reflections on Care, Belonging and Security*, The Hague: Eleven International Publishers, S. 56–71.
- Castells, Manuel (1996): *The Information Age: Economy, Society, and Culture. Volume 1, The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell.
- Chavis, David M., James Hogge, David McMillan und Abraham Wandersman (1986): Sense of Community through Brunswick's Lens: A First Look, in: *Journal of Community Psychology*, 14(1), S. 24–40.
- Crawford, Adam (1999): Questioning Appeals to Community within Crime Prevention and Control, in: *European Journal on Criminal Policy and Research*, 7(4), S. 509–530.
- Crawford, Adam (2014): Thinking about Sustainable Security: Metaphors, Paradoxes and Ironies, in: Marc Schuilenburg et al. (Hg.), *Positive Criminology. Reflections on Care, Belonging and Security*, The Hague: Eleven International Publishers, S. 33–56.
- Crawford, Adam und Steven Hutchinson (2016): Mapping the Contours of 'Everyday Security': Time, Space and Emotion, in: *The British Journal of Criminology*, 56(6), S. 1184–1202.
- Dawkins, Richard (1976): *The Selfish Gene*, Oxford: Oxford University Press.
- De Waal, Frans (2006): *Primates and Philosophers. How Morality Evolved*, Princeton: Princeton University Press.
- De Waal, Frans (2009): *The Age of Empathy. Nature's Lessons for a Kinder Society*, New York: Harmony Books.
- Dodsworth, Francis (2019): *The Security Society: History, Patriarchy, Protection*, London: Palgrave Macmillan.
- Ewald, François (2002): The Return of Descartes' Malicious Demon: An Outline of a Philosophy of Precaution, in: Tom Baker und Jonathan Simon (Hg.), *Embracing Risk: The Changing Culture of Insurance and Responsibility*, Chicago: University of Chicago Press, S. 273–301.
- Freud, Sigmund (1994): *Civilization and Its Discontents*, Mineola, NY: Dover publications (erstmal veröffentlicht: 1930).
- Furedi, Frank (1997): *Culture of Fear: Risk-Taking and the Morality of Low Expectation*, London: Cassell.
- Garland, David (2001): *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago: University of Chicago Press.
- Garland, David (2013): Penalty and the penal state, in: *Criminology*, 51(3), S. 475–517.
- De Goede, Marieke, Stephanie Simon und Marijn Hoijtink (2014): Performing Pre-Emption, in: *Security Dialogue*, 45(5), S. 411–422.
- Goldschmidt, Walter (2006): *The Bridge to Humanity: How Affect Hunger Trumps the Selfish Gene*, Oxford: Oxford University Press.
- Goldsmith, Andrew (2005): Police reform and the problem of trust, in: *Theoretical Criminology*, 9(4), S. 443–470.
- Hallsworth, Simon und John Lea (2011): Reconstructing Leviathan: Emerging Contours of the Security State, in: *Theoretical Criminology*, 15(2), S. 141–157.
- Hamilton, John T. (2013): *Security, Politics, Humanity, and the Philology of Care*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hobbes, Thomas (1998): *Leviathan*, Oxford: Oxford University Press (erstmal veröffentlicht: 1651).
- Hume, David (2011): *The essential philosophical works*, Hertfordshire: Wordsworth Editions.
- Johnston, Les und Clifford Shearing (2003): *Governing Security: Explorations in Policing and Justice*, London: Routledge.
- Kropotkin, Peter (1972): *Mutual Aid: A Factor of Evolution*, New York: New York University Press (erstmal veröffentlicht: 1902).
- Loader, Ian und Neal Walker (2007): *Civilizing Security*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Matthews, Roger (2005): The Myth of Punitiveness, in: *Theoretical Criminology*, 9(2), S. 175–201.

- Neocleus, Mark (2019): *Securitati perpetuae. Death, fear and the history of insecurity*, in: *Radical Philosophy*, 2.06, S. 19–33.
- Newman, Edward (2016): *Human Security: Reconciling Critical Aspirations With Political 'Realities'*, in: *British Journal of Criminology*, 56(6), S. 1165–1183.
- Newman, Janet (2001): *Modernising Governance: New Labour, Policy, and Society*, London: Sage.
- Pinker, Steven (2011): *The Better Angels of Our Nature: A History of Violence and Humanity*, London: Penguin Books.
- Ricard, Matthieu (2015): *Altruism. The Power of Compassion to Change Yourself and the World*, London: Atlantic Books.
- Rousseau, Jean-Jacques (1997): *The Social Contract and Other Later Political Writings*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schinkel, Willem (2007): *Denken in een tijd van sociale hypochondrie*, Kampen: Klement.
- Schopenhauer, Arthur (2016): *The World as Will and Idea. Vol. III*, Kshetra Books (eerstmalig veröffentlicht: 1818).
- Schuilenburg, Marc und Ronald van Steden (2014): *Positive Security. A Theoretical Framework*, in: Marc Schuilenburg et al. (Hg.), *Positive Criminology. Reflections on Care, Belonging and Security*, The Hague: Eleven International Publishing, S. 19–32.
- Schuilenburg, Marc, Ronald van Steden und Brenda Oude Breuil (2014): *A Critique of Security. Towards a Positive Turn in Criminology*, in: Marc Schuilenburg et al. (Hg.), *Positive Criminology. Reflections on Care, Belonging and Security*, The Hague: Eleven International Publishing, S. 9–16.
- Schuilenburg, Marc (2015a): *Behave or Be Banned? Banning Orders and Selective Exclusion from Public Space*, in: *Crime, Law and Social Change*, 64(4–5), S. 277–289.
- Schuilenburg, Marc (2015b): *The Securitization of Society. Crime, Risk, and Social Order*, New York: New York University Press.
- Schuilenburg, Marc und Ronald van Steden (2016): *Positieve veiligheid. Een inleiding*, in: *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 6(3), S. 3–18.
- Schuilenburg, Marc (2016a): *Overheidsparticipatie in burgerprojecten. Over Buurt Bestuurt, Hillesluis en Schrödingers kat*, in: *Justitiële verkenningen*, 42(5), S. 11–26.
- Schuilenburg, Marc (2016b): *Positieve veiligheid en positieve vrijheid. Mening van wijkbewoners in Rotterdam-Zuid over Buurt Bestuurt*, in: *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 6(3), S. 53–70.
- Schuilenburg, Marc (2021): *Hysteria. Crime, Media, and Politics*, London/New York: Routledge.
- Shearing, Clifford (2006): *Reflections on the Refusal to Acknowledge Private Governments.*, in: Jennifer Wood and Benoît Dupont (Hg.), *Democracy, Society, and the Governance of Security*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 11–32.
- Simon, Jonathan (2007): *Governing through Crime: How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, Oxford: Oxford University Press.
- Skogan, Wesley (2006): *Police and Community in Chicago: A Tale of Three Cities*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Tonry, Michael (2007): *Determinants of Penal Policies*, in: *Crime and Justice*, 36(1), S. 1–48.
- Tyler, Tom R. (2001): *Public trust and confidence in legal authorities: What do majority and minority group members want from the law and legal institutions?*, in: *Behavioural Sciences and the Law*, 19, S. 215–235.
- UNDP United Nations Development Programme (1994): *Human Development Report. New Dimensions of Human Security*, Oxford: Oxford University Press.
- Wacquant, Loïc (2009): *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Durham, NC: Duke University Press.
- Young, Jock (1999): *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime, and Difference in Late Modernity*, London: Sage.
- Zedner, Lucia (2009): *On Security*, London: Routledge.

Vielfalt, Sicherheit und Nachbarschaftlichkeit

Kommunale Zusammenarbeit im Rahmen von diversitätsorientierten Sicherheitsstrategien

1. Sozialer Wandel, gesellschaftliche Vielfalt und Sicherheit in der modernen Stadt

Städte sind Orte des Wandels. Nicht erst seit der Moderne dienen sie als Laboratorien der Gesellschaft in Wirtschaft und Produktion, in Kommunikation und Mobilität, in Lebensführung und Zusammenleben. Hier treffen verschiedene Kulturen, soziale Lagen, Erfahrungswelten, Wissensbestände, Interessen, Ideen und Lebensstile in einer Vielfalt und Dichte aufeinander, die Experimente und Innovationen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen ermöglichen. Damit sind Städte Produktivkräfte und Schauplätze des gesellschaftlichen Wandels. Der Dynamik und Diversität des Städtischen sind auch seine Bewohner*innen ausgesetzt. Sie begegnen in ihrem täglichen Leben den verschiedenen Alltagskulturen und Praxisroutinen, Normen und Werthaltungen, die sich im Städtischen zusammenfinden. Wenn eine solche Vielfalt auch oftmals als Bereicherung des Alltags wahrgenommen und genutzt wird, so wird urbanes Leben stellenweise doch auch als Zumutung erfahren. In der Konfrontation mit als fremd oder anders verstandenen Lebensstilen und Verhaltensweisen, die sich im öffentlichen Raum zeigen, kommt es immer wieder zu Konflikten, Irritationen und Verunsicherungen zwischen Einzelnen sowie zwischen verschiedenen sozialen Gruppen. Eine besondere Bedeutung kommt hier den Stadtquartieren zu. Sie sind Kontakt- und Begegnungsräume, in denen solche Auseinandersetzungen als Nutzungs- und Raumkonflikte ausgetragen werden, die sich auch in Aneignungs-, Verdrängungs- und Rückzugsdynamiken äußern. Damit sind die öffentlichen Räume in den Quartieren der Städte auch die Orte, an denen Fragen von Identität, Akzeptanz und Zugehörigkeit sowie Zusammenleben und Gemeinwohl verhandelt werden. Das trifft vor allem auf solche Quartiere zu, die sich im Wandel befinden. Das sind Quartiere mit einer hohen Bewohnerfluktuation, Quartiere, in denen Neu- oder Umbauprojekte Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur bedingen, Quartiere, die von Aufwertung und Verdrängung oder von Abwertung und Schrumpfung betroffen sind, aber auch Quartiere, in denen die Wohnbevölkerung in besonderem Maß auf die Nutzung öffentlicher Räume angewiesen ist, weil ihnen private Flächen nicht in ausreichendem Maß zur Verfügung stehen. Denn hier treffen verschiedene soziale Gruppen mit ihren unterschiedlichen Bedürfnissen, Werthaltungen und Alltagskulturen im Kontext von urbaner Prekarität, Flüchtigkeit und Unsicherheit, verstanden als abnehmende Erwartungssicherheit, aufeinander und müssen das Quartiersleben praktisch aushandeln.

Kommunale Verwaltungen beteiligen sich auf vielfältige Weise an solchen Aushandlungsprozessen. Sie sind wichtige Akteure in der Stadtgesellschaft und in den Stadtquartieren. Hier sind sie in zahlreichen Handlungsfeldern aktiv: Stadtplanung und -entwicklung, Erhaltung und Pflege öffentlicher Räume, Sicherheit und Ordnung, Sozial- und Gemeinwesenarbeit, Bildung

und Integration. Kommunen tragen damit zum Quartiersleben und zum Umgang mit den Chancen und Herausforderungen bei, die sich in vielfältigen Quartieren stellen. Das betrifft auch Fragen der tatsächlichen und subjektiv wahrgenommenen Ordnung und Sicherheit vor Ort und deren möglicher Beeinträchtigung durch Prozesse der sozialen Exklusion sowie durch Konflikte und Irritationen, wie sie häufig beim Zusammenleben in diversen Quartieren auftreten.

Dieser Beitrag skizziert daher die Zusammenhänge zwischen Vielfalt und Sicherheit in der Stadt, bevor er die zentralen Handlungsfelder darstellt, in denen Kommunen mit diesen Zusammenhängen umgehen. Schließlich werden anhand ausgewählter Praxisbeispiele erfolgversprechende Vorgehensweisen bei der Entwicklung und Umsetzung kommunaler diversitätsorientierter Sicherheitsstrategien diskutiert.¹

1.1 Gesellschaftliche Vielfalt und urbane Sicherheit

Der Begriff der Sicherheit lässt sich kaum klar definieren. Als soziale Konstruktion hat er zahlreiche Bedeutungsdimensionen, die grob als Abwesenheit von Bedrohungen sowie Gefahren und dementsprechend Unsicherheit als Bedrohungssituation bzw. Gefährdungslage skizziert werden können. Dabei reicht das Konzept der Sicherheit von der Betriebssicherheit technischer Anlagen über Verkehrssicherheit, soziale Sicherheit, körperliche Unversehrtheit, Unversehrtheit des privaten Eigentums bis hin zur Erwartungssicherheit als Stabilität der eigenen Lebenslage sowie der gesellschaftlichen und natürlichen Umwelt, in der sich Menschen in ihrem Alltag und in ihrem Lebensverlauf bewegen. Diese verschiedenen Dimensionen werden im Englischen durch die Begriffe *Safety*, *Security* und *Certainty* abgebildet. Im Deutschen müssen wir uns hingegen mit dem Begriff der Sicherheit zufriedengeben, um diese Bedeutungsvielfalt auszudrücken. Daher ist es notwendig, den Begriff hier einzugrenzen.

Unter urbaner Sicherheit, die den thematischen Kern dieses Beitrags darstellt, ist im Folgenden einerseits objektive Sicherheit gemeint, die dann besteht, wenn Einzelne, Gruppen oder urbane Räume nicht von Kriminalität bedroht oder betroffen sind, sowie subjektive Sicherheit. Letztere bezeichnet das Sicherheitsempfinden Einzelner. In modernen Gesellschaften werden (Un-)Sicherheiten vermehrt auch im Begriff des Risikos gefasst. „Risiko“ setzt Bedrohungen und Gefährdungen in Bezug zum gesellschaftlichen Umgang mit ihnen. Anders als Gefahren werden Risiken nicht als unabdingbare Bedrohung von außen, sondern vielmehr als gesellschaftlich produzierte bzw. gesellschaftlich adressier- und handhabbare Herausforderungen konzipiert. Damit stellt sich auch die Frage, wie der gesellschaftliche Umgang mit Risiken organisiert werden kann, um sie zu minimieren und einzuhegen. Im diesem Zusammenhang werden Risiken quantifiziert und objektiviert, um sie berechenbar zu machen und sie als Gegenstand gesellschaftlichen Handelns zu konstituieren (Bonß 1995). So ließe sich städti-

¹ Die Darstellungen beruhen auf Ergebnissen des BMBF-geförderten Forschungsprojekts „Sicherheit und Vielfalt im Quartier – DIVERCITY“. Im Rahmen des Projekts ging das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) der Frage nach, wie kommunale Fachverwaltungen zur Verbesserung der lokalen Lage, von Ordnung und Sicherheit, der Nachbarschaftlichkeit und des sozialen Zusammenhalts in vielfältigen Nachbarschaften durch die Entwicklung und Umsetzung diversitätsorientierter Sicherheitsstrategien beitragen können. Dazu wurden unter anderem Interviews und Fokusgruppen mit Expert*innen aus deutschen Kommunen durchgeführt und analysiert sowie Praxisbeispiele diversitätsorientierter Sicherheitsstrategien recherchiert und ausgewertet. Ergebnisse dieser Arbeit werden in diesem Beitrag wiedergegeben.

sche Sicherheit beispielsweise durch Fallzahlen bei der Polizei oder durch das Beschwerdeaufkommen bei den kommunalen Ordnungsämtern darstellen. Aber diese stellen eben nur einen Aspekt urbaner Sicherheit dar – nicht nur weil es neben dem gemessenen Hellfeld von Straftaten auch ein Dunkelfeld gegebener krimineller Handlungen gibt, sondern auch weil Sicherheit mehr ist als nur eine objektiv gegebene Realität und sich nicht allein auf Kriminalität und abweichendes Verhalten bezieht.

Sicherheit ist auch ein Empfinden. Als solches besteht sie relativ unabhängig von objektiven Zahlen, Risiken oder Bedrohungslagen. Denn das eigene Sicherheitsempfinden, wie es an bestimmten Orten einer Stadt erlebt wird, wird bedingt durch zahlreiche Faktoren und deren Wechselwirkungen. Hierzu gehören Alter, Geschlecht, Viktimisierungserfahrungen, die persönliche Vulnerabilität und Resilienz, die Erscheinung und das Image bestimmter Orte zu bestimmten Tages- und Wochenzeiten, die Beobachtung und Erfahrung von Alltagsirritationen, Konflikten und Auseinandersetzungen, Incivilities und Disorder oder als deviant bzw. „fremd“ eingeschätztes Verhalten, die eigene soziale Lage und deren Stabilität bzw. Prekarität, die mediale Berichterstattung über Kriminalität, das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit staatlicher Organe, die Qualität der eigenen sozialen Beziehungen oder die Erfahrung von Vertrauen, Nachbarschaftlichkeit und gesellschaftlichem Zusammenhalt im Quartier und in der eigenen Lebenswelt. Im Zusammenspiel dieser psychologischen, biografischen, sozialen sowie sozial- und stadträumlichen Aspekte entwickeln sich Dynamiken, die dazu führen, dass Menschen an bestimmten Orten möglicherweise eine Bedrohungslage oder ein Risiko für sich wahrnehmen und annehmen (kognitive Dimension), sich in der Folge unsicher fühlen (affektive Dimension) und schließlich ihr Verhalten dahingehend anpassen, dass sie auf diese angenommene und empfundene Bedrohung reagieren (konative Dimension) (Hohage 2004, Hirtenlehner 2009, Hummelsheim-Doss 2017, Ziegler et al. 2011). Es ist diese konative Dimension des Sicherheitsempfindens, die dem Konzept der subjektiven Sicherheit eine besondere Bedeutung verleiht.

Subjektive Sicherheit ist ein zentraler Faktor, wenn wir Sicherheit als einen Aspekt von Lebensqualität verstehen. Denn auch wenn sich Menschen ohne konkrete Bedrohung oder besonderes Risiko, Opfer einer Straftat oder unerwünschten Verhaltens und Auseinandersetzungen zu werden, an bestimmten Orten unsicher fühlen, kann das die Lebensqualität und Selbstbestimmung der Betroffenen einschränken, wenn z. B. bestimmte Orte oder Tätigkeiten gemieden werden, um vermeintliche Risiken oder Gefahren zu umgehen. Subjektive Sicherheit ist somit ein wichtiger Aspekt urbaner Lebensqualität, insofern sie Voraussetzung dafür ist, dass die Bewohner*innen der Städte am öffentlichen Leben teilhaben können (Bartl et al. 2019). Der Begriff der Sicherheit verstanden als Sicherheitsempfinden, lässt eine weitere inhaltliche Öffnung zu. Er versteht Sicherheit eben nicht nur als einen ex negativo zu definierenden Begriff der Abwesenheit von Sorgen, Bedrohungen, Gefahren und Risiken. Vielmehr betont er die positive Bedeutungsdimension von Sicherheit als einem Gefühl von Zugehörigkeit, Vertrauen und Vertrautheit. Tatsächlich sind diese Aspekte nicht nur konstitutive Elemente von Sicherheit, sondern ihre Voraussetzungen. Da wo Menschen sich vertraut und zugehörig fühlen, wo sie Vertrauen und Erwartbarkeit empfinden und erfahren, da erhöht sich auch die empfundene Sicherheit. Um die Sicherheit in der Stadt zu erhöhen, reicht es also nicht, nur Kriminalität und reale oder vermeintliche Bedrohungen zu bekämpfen. Es gilt ebenso, Teilhabe und soziale Sicherheit zu ermöglichen und Lebenswelten und Quartiere zu schaffen, in denen Menschen Zugehörigkeit, Vertrauen, Nachbarschaftlichkeit und Zusammenhalt erfahren. Welche Rolle nehmen nun Fragen von gesellschaftlicher Vielfalt in dieser Konstruktion urbaner Sicherheit ein?

Diversität ist ein Kennzeichen der modernen Stadt. Damit geht auch eine konstitutive Unsicherheit und Ambiguität urbanen Lebens einher. In den letzten Jahrzehnten hat die gesellschaftliche Vielfalt, die wir in den Städten finden können, weiter zugenommen und sich merklich ausdifferenziert. Vertovec (2007) spricht in diesem Zusammenhang von Super-Diversity. Diese Super-Diversität, die sich auch in Konzepten wie der Interkulturalität (Terkessidis 2010) oder der postmigrantischen Gesellschaft (Foroutan 2017) ausdrückt, beschreibt eine gesellschaftliche Vielfalt, die sich entlang zahlreicher Dimensionen entfaltet, die miteinander in dynamischen Wechselbeziehungen stehen. Dazu gehören Nationalität, Ethnie, Zuwanderungsgeschichte, Aufenthaltsstatus, Alter, geschlechtliche Identität, Klasse, Bildungsstand, Lebensstil, körperliche Fähigkeiten und weitere Faktoren, die in ihrem Zusammenwirken individuelle und soziale Identitäten und Gruppen konstituieren. Das intersektionelle Zusammenspiel dieser Faktoren ist eng verknüpft mit Möglichkeiten der Teilhabe und Zugehörigkeit, insofern es über gesellschaftliche Konflikte und Aushandlungsprozesse in soziale, politische, kulturelle und ökonomische Dynamiken der Inklusion und Exklusion eingebunden ist.

Solche Prozesse sind auch mit Fragen der urbanen Sicherheit verbunden. So stellen Marginalisierung und mangelnde gesellschaftliche Teilhabe Risikofaktoren für die Entwicklung devianten und delinquenten Verhaltens dar (Bucurius 2016). Gleichzeitig kann sich eine zunehmende gesellschaftliche Vielfalt auch auf das Sicherheitsempfinden in Städten und Stadtquartieren auswirken. So beinhaltet eine steigende Diversität in Städten auch eine Zunahme an Begegnungen mit Personen und Gruppen, die einander „fremd“ sind, in ihrer Erscheinung, in ihren Alltagspraktiken und -normen. Das gilt besonders für bestimmte öffentliche Orte und Viertel. Letztere sind häufig solche Nachbarschaften, in denen sich akkumulierte Problemlagen finden, sodass Personen und soziale Gruppen aufeinandertreffen, die möglicherweise multiplen Exklusions- und Marginalisierungsdynamiken unterliegen, oder Nachbarschaften, in denen dynamische Wandlungsprozesse stattfinden, beispielsweise durch einen starken Zuzug neuer Bevölkerungsgruppen oder Aufwertung und Gentrifizierung. Vor diesem Hintergrund nimmt die ethnische Heterogenitätsthese einen Zusammenhang zwischen der ethnischen Heterogenität eines Quartiers und der Kriminalitätsfurcht vor Ort an. So nähme die Kriminalitätsfurcht in heterogenen Vierteln bzw. in Vierteln, in denen eine hohe ethnische Heterogenität wahrgenommen oder vermutet wird, zu (Snell 2001, Häfele 2013, Oberwittler et al. 2017, Pickett et al. 2012, Wang 2012). Dabei heben Hirtenlehner und Groß (2018) hervor, dass die Wirkungszusammenhänge zwischen ethnischer Heterogenität und subjektiver Vielfalt weiter erforscht werden müssen. Hier stellen sie fest, dass Aspekte wie Viktimisierung, Unordnungsperzeption, Anomieempfinden und Fremdenfeindlichkeit als vermittelnde Größen wirken. So geben Personen mit ablehnender Haltung gegenüber Einwanderung und Eingewanderten regelmäßig höhere Kriminalitätsfurchtwerte an als Personen, die diese Haltung nicht teilen. Gesellschaftliche Vielfalt wird dabei zum Symbol und zur Projektionsfläche für Ängste, die ihre Ursachen in einer zunehmenden gesellschaftlichen Komplexität und Prekarität haben, die bewährtes Orientierungswissen in Frage stellen und die eigene soziale Position möglicherweise gefährden. Begegnungen mit dem „Fremden“ werden als bedrohlich wahrgenommen, wenn sie als Ausdruck einer wachsenden und ebenso bedrohlichen gesellschaftlichen Uneindeutigkeit gelesen werden (Hirtenlehner/Groß 2018). Eine solche Uneindeutigkeit und mit ihr in Verbindung stehende Konflikte und Verunsicherungen zeigen sich auch immer wieder und ganz konkret im Zusammenleben in vielfältigen Quartieren.

Mit einer sich zunehmend ausdifferenzierenden gesellschaftlichen Vielfalt, wie wir sie gerade erleben, geht auch eine zunehmende Ausdifferenzierung von Lebensstilen sowie Alltagsnormen, -kulturen und -praktiken einher. Diese Unterschiedlichkeiten artikulieren sich in den öffentlichen Räumen und Quartieren unserer Städte. Hier treffen die verschiedenen sozialen Gruppen der Bewohner- und Nutzerschaft aufeinander, sodass Diversität erfahrbar wird. Das beinhaltet auch Irritationen, Konflikte und Auseinandersetzungen. So kommt es immer wieder zu Raum- und Nutzungskonflikten zwischen verschiedenen Gruppen, die zu Aneignungs-, Verdrängungs- und Rückzugsdynamiken führen, und es werden Auseinandersetzungen darüber geführt, welche Gruppen und welche Verhaltensweisen ihren Platz im öffentlichen Raum in welcher Weise in Anspruch nehmen können. In solchen Kontexten werden insbesondere solche Gruppen als problematisch oder gefährlich thematisiert, die in besonderem Maße auf den öffentlichen Raum als Aufenthaltsraum angewiesen sind, so beispielsweise Obdachlose, Wohnungsflüchtende, Drogenkranke oder Jugendliche, deren Verhalten als unvorhersehbar, bedrohlich oder irritierend wahrgenommen wird, insbesondere, wenn Einzelne diesen Gruppen begegnen. Aber auch konfligierende Bedürfnisse von Nachtökonomie oder Tourist*innen auf der einen und Anwohner*innen auf der anderen Seite können zu Konflikten und Verunsicherungen führen, so durch Lärm, Müll oder aggressives Verhalten. Insgesamt zeigt sich, dass eine sich diversifizierende Landschaft urbaner Alltagspraktiken und -kulturen zu einer Fragmentierung des normativen Fundaments und der Orientierungsnormen städtischer Gesellschaften führen kann. Das gilt auch für die Wahrnehmung und Einschätzung von Sicherheit. Denn welche Verhaltensweisen oder Erscheinungen als vertraut oder als bedrohlich wahrgenommen werden, wird in vielfältigen Gesellschaften zunehmend uneindeutig. Vor diesem Hintergrund gilt es, dass die Regeln des Zusammenlebens immer wieder neu verhandelt werden müssen (Georgi 2015). Dabei besteht eine Herausforderung darin, dass insbesondere diverse Quartiere häufig dynamische Problemkonstellationen aufweisen, unter anderem weil hier oft eine hohe Bevölkerungsfluktuation zu finden ist. So müssen sich wandelnde Problemstellungen in sich ebenso wandelnden Akteurskonstellationen verhandelt werden, um letztendlich flüchtige Lösungen zu finden (Bartl et al. 2019). Dabei ist festzuhalten, dass Konflikte keinesfalls als in sich problematische Anomalien zu verstehen sind. Konflikte sind vielmehr essentieller Bestandteil des städtischen Lebens. Es kommt darauf an, Wege zu finden, Konflikte fruchtbar zu machen, um das Zusammenleben in vielfältigen Stadtgesellschaften für alle ihre Mitglieder möglichst friedlich und offen zu gestalten.

Die Verbindung von Sicherheit und Vielfalt stellt einen sensiblen Zusammenhang dar. Denn sie birgt einerseits die Gefahr der Versicherheitlichung und andererseits die Gefahr der Ethnisierung. Unter Versicherheitlichung ist ein Prozess zu verstehen, in dem soziale Dynamiken als Sicherheitsprobleme thematisiert werden, die nicht zwingend als solche Probleme gelesen werden müssen. So stellen Ordnungswidrigkeiten oder Konflikte zwischen sozialen Gruppen in einem Quartier nicht unbedingt eine Frage von Sicherheit dar. Wie oben gezeigt, öffnet der Begriff der subjektiven Sicherheit diese Phänomene aber für Sicherheitsdiskurse und damit auch für Sicherheitsmaßnahmen und -akteur*innen. Prozesse der Ethnisierung hingegen beschreiben Problemverständnisse, in denen bestimmte Verhaltensweisen oder Alltagspraktiken bestimmten ethnischen Gruppen zugeschrieben werden, wobei deren Ethnizität als quasi-ursächlich für ihr Handeln angenommen wird. Konflikte um solche Verhaltensweisen oder Alltagspraktiken werden dann als Konflikte zwischen ethnischen Gruppen beschrieben, wobei eine Seite leicht als „fremd“, „nicht zugehörig“ und damit in ihrem Verhalten und ihren Anforderungen und Bedürfnissen als weniger legitim markiert werden kann und

somit als ursächlich für Sicherheitsbeeinträchtigungen angenommen wird. In der Folge kann es zu Maßnahmen kommen, die sich implizit oder explizit gegen diese Gruppen richten, sodass diese stigmatisiert und marginalisiert wird. Solche Dynamiken lassen sich an der Schnittstelle von Sicherheit und Vielfalt in Städten regelmäßig beobachten, auch wenn das Bewusstsein für solche Prozesse in den Kommunen zu steigen scheint.

Auch wir haben einen offenen Sicherheitsbegriff entworfen, der zahlreiche urbane Phänomene mit dem Sicherheitsbegriff in Verbindung bringt. Jedoch geht es uns weniger um eine Versicherheitlichung sozialer Prozesse, als vielmehr um eine Entsicherheitlichung von als Sicherheitsproblemen verstandenen Dynamiken. Denn wir wollen urbane Sicherheit in ihrer sozialen Vielschichtigkeit und Komplexität darstellen, um zu zeigen, wie vielfältig ihre Ursachen und Wirkungszusammenhänge und damit die Handlungsmöglichkeiten vor Ort sind, um sich mit Fragen von Sicherheit auseinanderzusetzen, ohne verkürzte und einseitige Strategien und Maßnahmen zu entwickeln, die möglicherweise Stigmatisierung, Exklusion und Marginalisierung für Betroffene bedeuten und die darüber hinaus langfristig nicht zielführend sind. Stattdessen gilt es, urbane Kompetenzen und sozialen Zusammenhalt zu fördern, auch weil unsere Städte zunehmend vielfältiger werden. Dazu schlagen wir diversitätsorientierte Sicherheitsstrategien vor, die nicht generalisierte Zuschreibungen bestimmter Verhaltensweisen, Alltagspraktiken und Alltagskulturen zu bestimmten ethnischen, kulturellen oder sozialen Gruppen als entscheidend definieren, sondern auf offenen und inklusiven Problemdefinitionen beruhen, die konkrete Handlungen, Konflikte und Haltungen vor Ort in den Blick nehmen, analysieren und adressieren, um Herausforderungen zu begegnen, die sie möglicherweise für die lokale Sicherheit in den öffentlichen Räumen vielfältiger Quartiere darstellen. Ziel ist es so, die verschiedenen Nutzungsansprüche, Raumanforderungen und Werthaltungen sowie Sicherheitswahrnehmungen und -bedürfnisse, die vor Ort aufeinandertreffen, zu ermitteln und anzuerkennen, ohne sie a priori in ihrer Legitimität zu hierarchisieren, solange geltendes Recht und die grundlegenden Werte des Zusammenlebens in offenen und demokratischen Gesellschaften eingehalten werden. Solche offenen Analysen sind Grundlage für die Entwicklung inklusiver Lösungsstrategien, die die betroffenen Personen und Gruppen, Institutionen und Einrichtungen vor Ort mit einbeziehen. Dementsprechend sind vermittelnde und moderierende Vorgehensweisen, die Austausch und Begegnung zwischen den Betroffenen ermöglichen, hier wichtige Instrumente, die im Rahmen der Konfliktlösung auch das Verständnis und Vertrauen zwischen verschiedenen Gruppen verbessern und damit die soziale Kohäsion im Quartier und in der Stadtgesellschaft stärken können. Um mit Irritationen, Spannungen, Konflikten, Ordnungs- und Sicherheitsstörungen kurzfristig umzugehen und sie langfristig zu lösen, sind darüber hinaus oft Vorgehensweisen notwendig, die verschiedene Handlungsansätze verbinden. Deshalb ist im konkreten Fall zu prüfen, welche Maßnahmen sinnvoll erscheinen und welche Akteur*innen vor Ort, aber auch welche Ämter und Fachbereiche der Kommunalverwaltung beteiligt werden müssen. Denn letztendlich finden sich in den Quartieren der Städte spezifische und dynamische Konstellationen, die vor Ort verstanden und gestaltet werden müssen, mit allen Betroffenen in Verwaltung, Stadtgesellschaft und Bevölkerung.

In diesem Konzept der diversitätsorientierten Sicherheitsstrategien zeigt sich, dass die Schnittstelle zwischen einem offenen Begriff von Sicherheit, wie er hier vorgestellt wurde, und einem umfassenden Verständnis von Diversität zahlreiche Handlungsfelder kommunaler, stadtgesellschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteur*innen berührt und damit weit über die Aufgaben der klassischen, expliziten Sicherheitsakteure Ordnungsamt und

Polizei hinausreicht. So lassen sich sechs Handlungsfelder unterscheiden, in denen kommunale Akteur*innen Strategien und Maßnahmen erarbeiten und ausführen, um Herausforderungen im Bereich urbaner Sicherheit zu begegnen oder vorzubeugen, die typisch sind für Stadtquartiere, die sich durch eine besondere gesellschaftliche Vielfalt auszeichnen:

Information und Wissen

Hierunter fallen einerseits solche Maßnahmen von kommunalen Ämtern und Fachbereichen, die dazu geeignet sind, Informationen und Kenntnisse über aktuelle Herausforderungen für die und Entwicklungen der Sicherheitslage in der Stadt und ihren Quartieren zu erlangen. Andererseits lassen sich hierunter Maßnahmen fassen, die Kommunen nutzen, um diesbezüglich Wissen und Informationen in die Stadtgesellschaft, Quartiere und Bevölkerung zu kommunizieren, um zu informieren und aufzuklären sowie Dialoge und Debatten anzustoßen.

Sicherheit und Ordnung

Maßnahmen im Bereich Sicherheit und Ordnung sind vor allem Vorgehensweisen der klassischen städtischen Sicherheitsakteure Polizei und Ordnungsämter, die auf Präsenz, Kontrolle und Repression setzen, um gegen Straftaten, Ordnungsverstöße, Gefahren und Beeinträchtigungen der urbanen Sicherheit vorzugehen.

Planen und Gestalten

Der Handlungsbereich Planen und Gestalten hat sich bereits seit den 1970er-Jahren als wichtiger Interventionsbereich im Rahmen der städtebaulichen Kriminalprävention etabliert. Er umfasst einerseits die Planung und Gestaltung von öffentlichen Räumen, Quartieren, Wohnanlagen und Gebäuden und andererseits deren Pflege und Instandhaltung. Städtebauliche Maßnahmen zielen darauf ab, Räume so zu gestalten, dass sie Tatgelegenheiten verhindern, attraktiv für gemischte Nutzungen sind, soziale Kontrolle ermöglichen und das subjektive Sicherheitsgefühl erhöhen.

Sozialraum und Quartier

Die öffentlichen Räume von Quartieren bilden eine wichtige Eingriffsebene für Kommunen, um das Zusammenleben in vielfältigen Städten zu verbessern. Daher adressieren zahlreiche kommunale Maßnahmen die Sozialräume der Quartiere. Sie beziehen sich vor allem auf die Verbesserung der sozialen Infrastruktur sowie auf den Aufbau von Vertrauen und den Abbau von Vorbehalten innerhalb der Bewohnerschaft und damit auf die Förderung des Gemeinwesens und des Zusammenhalts sowie der gemeinsamen Handlungsfähigkeit der Quartiersgemeinschaft.

Teilhabe und Integration

Integrationsmaßnahmen zielen auf die Verbesserung der Teilhabe von Einzelnen und bestimmten sozialen Gruppen am Arbeits- und Wohnungsmarkt, am Bildungssystem und den sozialen Sicherungssystemen sowie an politischen Diskursen und Prozessen ab. Weiter streben sie eine Vermitt-

lung von Sprache und grundsätzlichen Regeln, Normen und Werten des Zusammenlebens sowie die Stärkung persönlicher Beziehungen und Netzwerke an. Mit Blick auf die politische Teilhabe spielen vor allem Partizipationsmaßnahmen in den Kommunen eine große Rolle.

Kooperation und Koordination

Wo Akteur*innen aus den verschiedenen Handlungsbereichen kooperieren, gilt es, deren Aktivitäten, Perspektiven und Aufgaben zu koordinieren, um gemeinsam Strategien und Lösungen im Umgang mit Vielfalt und Sicherheit zu finden. Formate der Zusammenarbeit können Akteur*innen auf unterschiedlichen Ebenen einbinden: innerhalb der Verwaltung, in den Quartieren oder zwischen Verwaltung und Quartier.

Diversitätsorientierte Sicherheitsstrategien bringen also vielfältige Akteur*innen zusammen, die unterschiedliche kommunale Handlungsfelder bearbeiten, um gemeinsam inklusive nachhaltige und integrierte Lösungen für Herausforderungen an der Schnittstelle von Sicherheit und Vielfalt im Quartier zu finden und um Vertrauen, Nachbarschaftlichkeit und Zusammenhalt vor Ort zu stärken. Das nächste Kapitel zeigt, wie solche Strategien in der Praxis gestaltet werden.

2. Diversitätsorientierte Sicherheitsstrategien in der kommunalen Praxis

Gesellschaftliche Vielfalt, mit all ihren Chancen und Herausforderungen, ist eine gegebene Realität und Normalität in vielen deutschen Kommunen. Die Zusammenhänge zwischen Vielfalt und Sicherheit, wie wir sie weiter oben dargestellt haben, entfalten sich dabei in lokal jeweils spezifischen Konstellationen und Dynamiken. Damit bedingen sie eine große Bandbreite an Strategien und Maßnahmen, die vor Ort entwickelt und umgesetzt werden. Vielerorts werden dabei Vorgehensweisen und Instrumente erprobt und durchgeführt, die Elemente dessen enthalten, was wir als diversitätsorientierte Sicherheitsstrategien umrissen haben. Dazu gehören auch die folgenden Praxisbeispiele, die in verschiedenen Konstellationen und Zusammensetzungen Maßnahmen aus den unterschiedlichen kommunalen Handlungsfeldern verbinden, um lokalen Herausforderungen zu begegnen.

2.1 Praxisbeispiele diversitätsorientierter Sicherheitsstrategien

2.1.1 München: Sicherheits- und Aktionsbündnis Münchner Institutionen (S.A.M.I.)

Bereits 2009 hat sich in München das Sicherheits- und Aktionsbündnis Münchner Institutionen (S.A.M.I.) konstituiert. Dabei handelt es sich um ein vierteljährlich tagendes Gremium, in dem die zentralen Sicherheitsakteur*innen der Stadt zusammenkommen, um aktuelle Problemlagen und Herausforderungen im Bereich von Nutzungskonflikten sowie Sicherheits- und Ordnungsstörungen im öffentlichen Raum zu diskutieren und gemeinsam Strategien und Maßnahmen zu entwickeln, die zur Problemlösung beitragen können. Zum Kern des Teilnehmendenkreises gehören unter anderem das Kreisverwaltungsreferat, das Sozialreferat, das Baureferat und das Referat für Gesundheit und Umwelt sowie das Polizeipräsidium München

und die Bundespolizeiinspektion München. Darüber hinaus nehmen anlassabhängig weitere Akteur*innen an den Sitzungen teil. Ziel des regelmäßigen Austausches ist es, die isolierten Fachperspektiven auf häufig komplexe Problemdynamiken zu überwinden, um stattdessen integrierte kontextspezifische Lösungen zu entwickeln, die aus dem Gremium heraus als Arbeitsaufträge an die jeweiligen Behörden weitergeleitet werden. S.A.M.I. widmet sich dabei häufig Sicherheits- und Ordnungsstörungen, die mit Ordnungsmaßnahmen allein nicht gelöst werden können. Ein Schwerpunkt liegt hier auf der Beobachtung von spezifischen Treffpunkten Angehöriger sozialer Randgruppen sowie szenetypischen Konflikten, aber auch auf Konflikten und Ordnungsverstößen in vielbesuchten Ausgehvierteln. Die jeweiligen Vorgehensweisen setzen sich dem konkreten Einzelfall entsprechend zusammen. Sie beinhalten ordnungsrechtliche Ansätze (z. B. Intensivierung polizeilicher Kontrollen, Erlassen von Aufenthaltsverboten etc.), sozialräumliche Maßnahmen (verstärkte Streetworkarbeit) sowie planerisch-gestalterische Aktionen. Die langjährige Kooperation im Gremium zahlt sich auch über den Einzelfall hinaus aus, so schafft die regelmäßige Zusammenarbeit ein Verständnis für die verschiedenen Perspektiven der Beteiligten und begünstigt die Entstehung eines ressort- und institutionenübergreifenden Verständnisses von Präventionsarbeit. Zudem werden die Informationen, Kontakte und Erfahrungen, die in S.A.M.I. entstanden sind, auch im behördlichen Arbeitsalltag außerhalb des Gremiums genutzt. Die langfristige Zusammenarbeit erweist sich hier also auf verschiedenen Ebenen als sinnvolle Bereicherung für die Beteiligten und als wichtige Möglichkeit, die Problemlagen im öffentlichen Raum einer vielfältigen Metropole in ihrer Komplexität zu erfassen und zu adressieren (Blume-Beyerle/Kopp 2012, Landeshauptstadt München 2016).

2.1.2 Mannheim: Arbeitsgemeinschaft Südosteuropa (AG SOE)

Infolge der EU2-Erweiterung kam es zu einem starken Zuzug von Menschen aus Südosteuropa nach Mannheim. Aufgrund ihrer geringen Bildung und mangelnden Deutschkenntnisse fanden sie kaum Zugang zum Arbeits- und Wohnungsmarkt und waren daher auf informelle, ausbeuterische Arbeitsverhältnisse und prekäre, oft unzumutbare Wohnverhältnisse angewiesen (Stadt Mannheim 2017: 13). Aus den schlechten Lebensbedingungen sowie divergierenden Alltagskulturen und -normen der Zugewanderten resultierten Ordnungsverstöße sowie Spannungen und Konflikte in den Ankunftsquartieren. Dazu gehörten Lärm, Müll oder Betteln sowie armutsspezifische Kriminalitätsformen wie Schwarzarbeit, Betrug oder Diebstahl. Vorurteile, Verunsicherungen und Ablehnung gegenüber den Zugewanderten wurden damit verstärkt, und die bestehende Bewohnerschaft der Quartiere fühlte sich belästigt und bedroht (Specht 2015: 402). Die komplexe Problemlage veranlasste die Stadt Mannheim und weitere vor Ort befassende Behörden, die „Arbeitsgemeinschaft Südosteuropa (AG SOE)“ zu gründen, die einerseits ordnungsrechtliche und sicherheitsbezogene Ansätze und andererseits sozialräumliche und integrative Maßnahmen verfolgt. Ziel ist es so, Kriminalität zu reduzieren und Desintegrationsdynamiken in den Ankunftsquartieren vorzubeugen (Stadt Mannheim 2017: 14). Dazu wird im Rahmen der „Unterarbeitsgruppe Ordnungsrechtliche Maßnahmen“ verstärkt gegen Schwarzarbeit sowie Ordnungsverstöße im Quartier vorgegangen, und der besondere Ermittlungsdienst Südosteuropa des Fachbereiches Sicherheit und Ordnung prüft bei Hausbesuchen unter Einbeziehung von muttersprachlichen Vermittler*innen die Wohnbedingungen von Neuzugewanderten. Dabei werden die Neuankömmlinge auch hinsichtlich der grundsätzlichen Normen und Regeln des Zusammenlebens informiert. Darüber hinaus werden gegebenenfalls ordnungsrechtliche Maßnahmen gegen Eigentü-

mer*innen und Vermieter*innen angestrengt, wenn baurechtlichen Verstöße oder Gefahrenlagen in den Unterkünften der Zugewanderten festgestellt werden. Die Unterarbeitsgruppe „Integration und Hilfen“ hingegen stellt zahlreiche Hilfsangebote bereit, um die Integration und soziale Lage der Zugewanderten zu verbessern. Während sich in der AG „Ordnungsrechtliche Maßnahmen“ vor allem Bundes- und Landesbehörden wie Zoll, Finanzamt oder Polizei mit verschiedenen kommunalen Dienststellen wie dem Fachbereich Sicherheit und Ordnung, dem Fachbereich Bürgerdienste oder dem Fachbereich Arbeit und Soziales austauschen, finden in der AG „Integration und Hilfen“ beispielsweise das Jugendamt, der Integrationsbeauftragte, das Gesundheitsamt oder das Jobcenter zusammen. Gleichzeitig gibt es einen intensiven Austausch mit sozialen Trägern, Schulen, KiTas oder dem Quartiersmanagement in den Ankunftsquartieren. Gemeinsam entwickeln, koordinieren und bieten sie verschiedene Angebote für Kinder im Bereich von Bildung, Spracherwerb und Freizeitgestaltung sowie Beratungs-, Unterstützungs- und Informationsangebote und Formate, in denen Neuzugewanderte Erfahrungen austauschen können. Zudem wurde durch den Gemeinderat der Stadt Mannheim 2013 ein Fonds eingerichtet, der jährlich 300.000 Euro für integrative Maßnahmen insbesondere für Kinder und Jugendliche in den durch EU2-Zuwanderung besonders betroffenen Quartieren bereitstellt. Für die Fördergelder können sich zivilgesellschaftliche Akteur*innen mit inklusiven und interkulturellen Projektideen bewerben (Stadt Mannheim 2015: 3). Ziel ist es, niedrigschwellige Projekte zu fördern, die die Zugewanderten in die Zivilgesellschaft einbinden, Vorurteile abbauen und somit das respektvolle Miteinander im öffentlichen Raum und das Zusammenleben in den betroffenen Quartieren zu stärken (Stadt Mannheim 2017: 7). Mannheim ist weiterhin ein beliebtes Ziel von Einwandernden, auch aus Südosteuropa, sodass die Situation in den Ankunftsquartieren teilweise eine Herausforderung bleibt. Dennoch hat das interdisziplinäre und ressort- und behördenübergreifende Vorgehen zu einer deutlichen Verbesserung der Lage vor Ort beigetragen, sodass die Arbeit der „AG SOE“ auch in Zukunft weitergeführt wird.

2.1.3 Magdeburg: Der Neustadtladen

Auch der Magdeburger Stadtteil Neustadt erlebte eine starke Zuwanderung aus Südosteuropa. Der rasche soziale und kulturelle Wandel im Quartier sorgte in der Folge für Verunsicherung unter der alteingesessenen Bevölkerung. Zudem traten ähnliche Konflikte zu Tage, wie sie auch in Mannheim festgestellt wurden. Dazu gehörten Alltagsirritationen zwischen den neuen und alten Bewohner*innen, aber auch Ordnungsstörungen durch Lärm und Vermüllung, sowie Beschwerden über zunehmende Kriminalität. Das Stadtplanungsamt der Stadt Magdeburg rief daher einen Runden Tisch ins Leben, um die verschiedenen institutionellen Akteur*innen, die sich mit der Situation im Quartier befassten, zusammenzubringen und ein gemeinsames und abgestimmtes Vorgehen zu planen. Am Runden Tisch trafen sich neben dem Stadtplanungsamt unter anderem die örtliche Polizei, das Bauamt, das Ordnungsamt und das Jobcenter sowie soziale Träger und Vertreter*innen aus der Zivilgesellschaft. Hier entstand die Idee, ein gemeinsames Büro der relevanten Akteur*innen in Neustadt einzurichten, um eine niedrigschwellige und integrierte Anlaufstelle für die Belange der Bewohnerschaft anbieten und um koordiniert mit den Herausforderungen im Quartier umgehen zu können. Letztendlich bezogen das Quartiersmanagement Neustadt und das Ordnungsamt der Stadt Magdeburg 2019 ein gemeinsames Büro in einem ehemaligen Lebensmittelgeschäft im Stadtteil: der Neustadtladen. Die Aufgaben, Tätigkeiten und Maßnahmen, die hier von den Mitarbeiter*innen wahrgenommen werden, sind vielfältig. So ist das Ordnungsamt neben sei-

ner Streifentätigkeit im Quartier hier niedrigschwellig ansprechbar und kann gemeinsam mit Beschwerdeführenden Probleme vor Ort besprechen, Lösungen erarbeiten und umsetzen oder Anfragen an die entsprechenden Stellen in der Verwaltung weiterleiten. Dieser unmittelbare Austausch und die Erfahrung mit Vertreter*innen der Stadtverwaltung als Kümmernde vor Ort schaffen Vertrauen und tragen zur Verbesserung des Sicherheitsempfindens bei. Neben der Funktion als Anlaufstelle stellt der Neustadtladen einen Treffpunkt im Stadtteil dar, an dem es in der alltäglichen Arbeit, aber auch im Rahmen von Dialogveranstaltungen und Nachbarschaftsformaten zum Austausch zwischen den Bewohner*innen kommt. Dabei werden im Neustadtladen Probleme des Zusammenlebens diskutiert und bearbeitet, wobei die Mitarbeitenden vor Ort zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen vermitteln. Im Zentrum der Arbeit des Quartiersmanagements steht darüber hinaus die Gemeinwesenarbeit, in der die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Gruppen, Initiativen und Vereine im Quartier in ihrer Arbeit und Vernetzung unterstützt werden. Im Rahmen dieser Arbeit wurden bereits zahlreiche Ideen und Projekte umgesetzt: Spielenachmittage, Gesprächskreise, interkulturelles Gärtnern, die Gestaltung von Freizeitflächen durch Jugendliche oder Kunstaktionen im öffentlichen Raum, die dem Austausch über Ideen und Visionen des Zusammenlebens dienen. Das Quartiersmanagement bietet außerdem Beratungen für verschiedene Zielgruppen, wie Jugendliche oder Betroffene von rassistischer Gewalt, an. Gemeinsam mit dem Ordnungsamt werden auch immer wieder Informationsveranstaltungen durchgeführt, die sich mit Fragen des Zusammenlebens im Quartier befassen, beispielsweise bezüglich Lärm und Müllentsorgung. Außerdem tauscht sich das Quartiersmanagement regelmäßig mit den örtlichen Gewerbetreibenden bezüglich der Pflege und Gestaltung der öffentlichen Räume im Quartier aus und leitet deren Anliegen an die entsprechenden Stellen in der Verwaltung weiter. Eine Zunahme an Beschwerden, die im Neustadtladen an das Ordnungsamt herangetragen werden, zeigt, dass sich die Einrichtung vor Ort als Anlaufstelle etablieren konnte. Der Erfolg der Maßnahme zeigt sich auch darin, dass das Vorgehen auf andere Stadtteile ausgeweitet werden soll. Denn die Kommunikation im Quartier hat sich verbessert. Das ist auch dadurch bedingt, dass sich die alteingesessene Bevölkerung vor allem an das Ordnungsamt wendet, während Neuzugewanderte insbesondere das Quartiersmanagement aufsuchen. Der Austausch zwischen diesen beiden Akteuren ermöglicht dann ein breiteres Verständnis der Lage vor Ort und damit einhergehend eine Kommunikation, die zwischen verschiedenen Positionen vermitteln kann.

2.1.4 Dortmund: Masterplan Kommunale Sicherheit

Dortmund ist eine vielfältige Großstadt, die in den letzten Jahren einen starken sozialen, ökonomischen und demografischen Wandel durchlebt hat, der sich unter anderem in einer zunehmenden Individualisierung von Lebensstilen und starker Zuwanderung ausdrückt. Diese Veränderungen bedingen auch, dass das Sicherheitsempfinden vieler Bewohner*innen beeinträchtigt ist, obwohl sich die objektive Sicherheitslage in Dortmund zuvor stetig verbessert hat (IKU_Die Dialoggestalter 2017). Daraufhin hat der Rat der Stadt die Stadtverwaltung 2015 beauftragt, in einem partizipativen Prozess ein integriertes kommunales Sicherheitskonzept zu erarbeiten (Stadt Dortmund o.J.). Dementsprechend erfolgte die Erarbeitung des Strategiepapiers in einem breit angelegten Beteiligungsprozess, in den Stadtverwaltung, Polizei sowie diverse zivilgesellschaftliche Gruppen und Organisationen sowie die Bevölkerung verschiedener Quartiere eingebunden waren. Neben dem Dezernat für Recht, Ordnung, Bürgerdienste und Feuerwehr, das den Prozess steuerte, wurde ein Lenkungskreis aus Mitarbeitenden der Stadtverwaltung,

Wissenschaft, Polizei und Justiz eingerichtet, der den Prozess durchgängig begleitete (Stadt Dortmund 2019: 17). Im Rahmen des Beteiligungsprozesses wurden drei Arbeitsgruppen gebildet, die sich mit den Themen „Sichere Nachbarschaft“, „Sichere öffentliche Räume“ und „Sichere Infrastrukturen“ befassen und jeweils von Mitarbeitenden der Verwaltung sowie Bewohner*innen geleitet wurden. In den Gruppen wurden Problemfelder erarbeitet und Lösungsvorschläge sowie Handlungsempfehlungen skizziert. Dabei kam auch verschiedenen Gremien und Stellen eine wichtige Rolle zu, die die gesellschaftliche Vielfalt der Stadt Dortmund abbilden und verschiedene Perspektiven auf das Thema Sicherheit einbringen, so der Integrationsrat, der Seniorenbeirat, die Inklusionsbeauftragte, die Behindertenbeauftragte und die ständige Arbeitsgruppe „Diversität“, die sich mit LGBTQ+-Belangen befasst (Stadt Dortmund 2019: 18).

Neben solchen institutionellen Akteur*innen wurde auch die Bewohnerschaft aktiv in den Beteiligungsprozess eingebunden. Dazu wurden „Quartierslabore“ in vier Stadtteilen ausgerichtet. Dort diskutierten zufällig ausgewählte Bewohner*innen über Fragen von Sicherheit, der Qualität öffentlicher Räume und dem Zusammenleben im Quartier. Handlungsempfehlungen, die hier erarbeitet wurden, gingen dann in die weitere Arbeit der Arbeitsgruppen ein und konnten so im Masterplan kommunale Sicherheit berücksichtigt werden. Die Einbeziehung der Bürgerperspektive stellt einen wichtigen Input für die Strategieentwicklung dar. Denn sie kann unter Umständen deutlich von den Vorstellungen institutioneller und professioneller Akteur*innen abweichen und ist damit eine wertvolle Ergänzung für eine integrierte Sicherheitsstrategie (Stadt Dortmund 2019: 8). Der Masterplan kommunale Sicherheit benennt zentrale Handlungsfelder der urbanen Sicherheit in Dortmund, sowie ihre jeweils relevanten Akteur*innen. Darüber hinaus schlägt er konkrete Maßnahmen zur Umsetzung vor. Dazu gehören: eine webbasierte Wissens- und Arbeitsplattform, um den Austausch zwischen den kommunalen Sicherheitsakteur*innen zu verbessern, regelmäßige Austauschformate mit der Bewohnerschaft und Ansprechpartner*innen im Quartier, die verstärkte Präsenz von Ordnungsamt und Polizei und Maßnahmen zur Eindämmung des Alkohol- und Drogenkonsums im öffentlichen Raum, die Verbesserung der Sichtbarkeit von kriminalpräventiven Angeboten, Nachbarschaftskampagnen, um das Miteinander im Quartier zu fördern, oder städtebauliche Maßnahmen zur Beseitigung von Angsträumen (Stadt Dortmund 2019: 29). Auch wenn die Umsetzungsphase des Strategiekonzepts zur kommunalen Sicherheit in Dortmund noch aussteht, so erscheinen die interdisziplinäre, ressort- und behördenübergreifende Zusammenarbeit bei dessen Erstellung sowie die weitreichende Einbeziehung der Bevölkerung unter besonderer Berücksichtigung der gesellschaftlichen Vielfalt der Stadt bereits als vielversprechendes Vorgehen. Denn es ermöglicht, die verschiedenen Perspektiven und Bedürfnisse bezüglich des Themas Sicherheit zu integrieren und im Zuge dessen die kommunale Zusammenarbeit und ein geteiltes Verständnis von urbaner Sicherheit und dem Zusammenleben in einer vielfältigen Stadtgesellschaft zu schärfen.

2.1.5 Augsburg: Urbane Konfliktprävention

Augsburg ist eine vielfältige Stadt mit einem hohen Anteil an Einwohner*innen mit Migrationshintergrund, zahlreichen Studierenden der örtlichen Universität und rege genutzten öffentlichen Räumen. Diesen kommt eine große Bedeutung als Begegnungs- und Identifikationsraum zu, in dem gesellschaftliche Teilhabe und Zugehörigkeit im alltäglichen Aufeinandertreffen der verschiedenen Gruppen der Stadtgesellschaft verhandelt werden. In dieser Funktion kommt es hier auch immer wieder zu Verunsicherungen, Irritationen und Konflikten. Deshalb hat die Stadt Augsburg 2009

eine Stelle zur urbanen Konfliktprävention beim kommunalen Präventionsrat eingerichtet, der wiederum beim Referat für Ordnung, Gesundheit und Sport angesiedelt ist. Mit der Arbeit der urbanen Konfliktprävention sollen das friedliche Zusammenleben und der gesellschaftliche Zusammenhalt in den öffentlichen Räumen und Quartieren der Stadt gestärkt werden, indem Vertrauen und Verbundenheit in der Bewohnerschaft sowie die Identifikation mit der Stadt und ihren Quartieren gefördert werden. Dazu sollen städtische (Sozial-)Räume gemäß den Bedürfnissen ihrer vielfältigen Bevölkerung und Nutzerschaft gestaltet werden (Hentschel 2016: 5). Die urbane Konfliktprävention setzt sich aus einer übergeordneten Steuerungsgruppe und zahlreichen sozialraumbezogenen Interventionsgruppen zusammen (ebd.: 7). Sie sind in drei Handlungsfeldern aktiv: (1) Konfliktprävention, (2) sozialraumgestützte Konfliktanalyse und -bearbeitung und (3) Förderung der subjektiven wie objektiven Sicherheit (Kriminalpräventiver Rat Augsburg o.J.). Während die Steuerungsgruppe gesamtstädtische Strategien und Schwerpunkte erarbeitet und koordiniert sowie als Ansprechpartnerin und beratende Stelle für Verwaltung und Politik fungiert, setzen die Interventionsgruppen Maßnahmen und Maßnahmenpakete in den konkreten Sozialräumen der Stadt um. Dabei stützen sie sich auf bestehende Netzwerke in den jeweiligen Quartieren und öffentlichen Räumen. Diese bestehen beispielsweise aus der Jugendsozialarbeit, Schulen und Kindergärten, religiösen Institutionen sowie Vereinen und Initiativen vor Ort (Hentschel/Schubert 2017: 48). Die Interventionsgruppen unterstützen zudem die Identifikation von Problementwicklungen in den Quartieren, da sie vor Ort vernetzt sind und damit frühzeitig auf Konflikt dynamiken aufmerksam werden können.

Neben diesem Sozialraummonitoring durch die lokalen Netzwerke liefern auch Polizei, andere Verwaltungsstellen, Vertreter*innen kommunalpolitischer Gremien sowie Umfragen und partizipative Stadtteilspaziergänge, die der Kriminalpräventive Rat durchführt, wichtige Hinweise auf Interventionsnotwendigkeiten (Kriminalpräventiver Rat Augsburg 2018). Werden hier Konflikte im öffentlichen Raum oder Beschwerden bekannt, strebt die urbane Konfliktprävention Lösungsansätze an, die alle Konfliktparteien beteiligen. Hier geht sie auch in Anwaltschaft für marginalisierte Gruppen, etwa für migrantische Jugendliche und Suchtkranke (Kriminalpräventiver Rat Augsburg o.J.). Dabei setzt sie beispielsweise auf das Verfahren der partizipativen Konfliktprävention, wie im Falle eines Platzes, der als Treffpunkt der Trinker- und Drogenszene galt. Der Platz wurde von anderen Nutzenden sowie der Anwohnerschaft zunehmend als unsicher wahrgenommen und in der Folge gemieden. Um ein Gestaltungs- und Nutzungskonzept für den Platz zu entwickeln, das zu einer Wiederbelebung des Ortes führen sollte, wurde ein Beteiligungsprozess durchgeführt, der die verschiedenen Nutzendengruppen und Anwohnenden in einen Dialog über deren Bedarfe, Ideen und Visionen der Raumgestaltung brachte. Ziel war es so auch, das gegenseitige Verständnis und die Anerkennung der verschiedenen Bedürfnisse, die an den Stadtraum gestellt werden, zu fördern. Im Ergebnis wurden Beratungs- und Aufenthaltsangebote für die Szenen vor Ort geschaffen, Veranstaltungen zur Öffnung und Belebung des Platzes organisiert, bauliche Aufwertungen durchgeführt und die Pflege des Platzes verbessert. Gleichzeitig fanden verstärkte Kontrollen durch Polizei und Ordnungsdienst statt, und deren Kooperation wurde durch regelmäßige Treffen intensiviert. Weiter finden jährliche Abstimmungstreffen von Stadtverwaltung, Stadtteilakteur*innen und Fachexpert*innen sowie Anwohner*innen und Nutzer*innen statt, um die Maßnahmen, deren Umsetzung und Wirkung zu diskutieren und das Konzept gegebenenfalls anzupassen (Büro für kommunale Prävention o.J.: 6). Die Zusammenarbeit im Rahmen der Augsburger urbanen Konfliktprävention erlaubt es, interdisziplinäre Perspektiven und lokales Wissen über soziale Dynamiken in den Quartieren der Stadt zu nutzen, um Kon-

flikte und Sicherheitsherausforderungen frühzeitig zu erkennen und integrierte und inklusive Lösungsansätze zu entwickeln. Dabei zeigt sich auch die Bedeutung langfristig agierender Netzwerke vor Ort und adaptiver Vorgehensweisen, die auf sich wandelnde Problemkonstellationen reagieren können.

2.1.6 Berlin-Neukölln: Auf die Plätze! Kiezorientierte Gewaltprävention im Sozialraum

Berlin-Neukölln ist ein sozial und sozialräumlich äußerst heterogener Bezirk mit ca. 330.000 Einwohner*innen. Im dicht bebauten Altbaugebiet im Norden Neuköllns liegt der Flughafenkiez. Laut Monitoring Soziale Stadtentwicklung des Landes Berlin weist er einen niedrigen sozialen Status und eine überdurchschnittlich hohe Kriminalitätsbelastung, insbesondere durch Jugendkriminalität, auf (Landeskommission Berlin gegen Gewalt 2019). Gleichzeitig ist das Gebiet von Aufwertung und Gentrifizierung betroffen und befindet sich damit in einem dynamischen Wandlungsprozess. Diese sozialen Problemlagen und Transformationen zeigen sich auch auf den öffentlichen Plätzen des Kiezes. So dienen beispielsweise ein Quartiersplatz und ein Spielplatz im Flughafenkiez Jugendlichen als Aufenthaltsort, die wiederholt durch gewalttätige Auseinandersetzungen, Vandalismus sowie Beleidigungen und Bedrohungen gegenüber Anwohnenden, Passant*innen, Eltern, Sozialarbeiter*innen und Gewerbetreibenden auffielen. Die Plätze werden außerdem regelmäßig von Trinker*innen und Wohnungslosen genutzt und sind von Drogenhandel und -konsum geprägt. Diese Nutzungskonstellation führte dazu, dass die Plätze kaum noch von Familien mit Kindern aufgesucht wurden (Landeskommission Berlin gegen Gewalt 2019).

Um die Plätze wieder für die Nutzung durch Letztere zu öffnen, wurde im Rahmen des Förderprogramms „Kiezorientierte Gewalt- und Kriminalprävention“ der Landeskommission Berlin gegen Gewalt das Projekt „Auf die Plätze!“ durchgeführt. Ziel des Projektes ist es, anfangs auch durch verstärkte Kontrolltätigkeiten der Polizei, aber vor allem durch Sozialarbeit vor Ort die Nutzungskonflikte auf den Plätzen zu lösen und damit die Sicherheit zu erhöhen. Das Projekt wird vom Jugendamt Neukölln gesteuert und durch eine regelmäßige Auswertungsrunde begleitet. Hier tauschen sich Vertreter*innen der verschiedenen teilnehmenden Institutionen über aktuelle Entwicklungen und das weitere Vorgehen aus. Zum Teilnehmendenkreis gehören unter anderem die Arbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendkriminalität der Jugendgerichtshilfe Neukölln, ein Mädchentreff im Kiez, ein Kinder- und Jugendtreff im Kiez, die Operative Gruppe Jugendgewalt der Polizei Berlin und der zuständige Polizeiabschnitt (Berliner Landeskommission gegen Gewalt 2019).

Dabei verfolgt die Sozialarbeit auf dem Spielplatz zwei parallele Ansätze: Zum einen werden Familien mit Kindern gezielt darin unterstützt, sich die öffentlichen Plätze wieder anzueignen; zum anderen werden pädagogische Angebote und offen zugängliche Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche ausgerichtet, um Konflikten und Gewalt mit und unter ihnen vorzubeugen und die Jugendkriminalität zu verringern (Berliner Landeskommission gegen Gewalt 2019). Die Entwicklung und Umsetzung der Angebote erfolgt durch einen lokalen Jugend- und Freizeittreff, der direkt an den Spielplatz angrenzt. Hier wurden Mütter aus dem Kiez bei der Einrichtung eines selbstverwalteten Treffs auf dem Spielplatz und bei der Durchführung gemeinsamer Aktivitäten vor Ort unterstützt. Durch ihre regelmäßige Präsenz gelang es, den Platz zu beleben und die soziale Kontrolle zu erhöhen, sodass unerwünschte Verhaltensweisen verhindert und das Sicherheitsgefühl am Platz verbessert werden konnten (Berliner Landeskommission gegen

Gewalt 2019). Dadurch wurde der Platz auch wieder verstärkt durch Familien und Kinder genutzt.

Neben der Elternarbeit fanden in dem Kinder- und Jugendtreff auch regelmäßig Jungen- bzw. Mädchentage statt. Hier wurden zielgruppenspezifische Aktivitäten angeboten, aber auch geschlechterreflektierte Arbeit geleistet. Ziel war es hier, unter den Jungen eine kritische Auseinandersetzung mit männlichen Rollenbildern und sexueller Vielfalt anzuleiten. Bei der Arbeit mit den Mädchen lag ein Fokus auf Fragen der sexuellen Selbstbestimmung und Geschlechteridentitäten. Hintergrund dieser geschlechtersensiblen Arbeit war, dass es im Umfeld des Kinder- und Jugendtreffs immer wieder zu Konflikten zwischen den beteiligten Jungen und Mädchen kam, die auch Fragen der sexuellen Selbstbestimmung betrafen. Darüber hinaus gab es im Umfeld des Spielplatzes mehrfach sexistische, homophobe und transphobe Beleidigungen und Übergriffe durch Jugendliche. Neben der Arbeit vor Ort wurden im Rahmen des Projekts Bildungsfahrten mit den Jugendlichen durchgeführt, bei denen sie sich auch mit Fragen von geschlechtlicher, sexueller und gesellschaftlicher Vielfalt befassten. Zudem gaben die gemeinsamen Fahrten den Jugendlichen die Möglichkeit, soziale Kompetenzen und Konfliktlösungsstrategien zu erlernen.

Neben der Arbeit auf dem Spielplatz widmete sich „Auf die Plätze!“ auch den Konflikten auf einem naheliegenden Quartiersplatz. Hier sorgten das aggressive Verhalten Jugendlicher sowie der Aufenthalt von Obdachlosen und der Drogenszene für eine Beeinträchtigung des Sicherheitsempfindens vor Ort und bedingten damit den Rückzug anderer Nutzengruppen. Um den Platz wieder für die Bewohnerschaft des Quartiers zugänglich zu machen, führte ein lokaler Mädchentreff vor Ort daher verschiedene Freizeitaktivitäten mit Sport- und Spielangeboten für Kinder und Jugendliche durch. Die Angebote dienten außerdem der niedrigschwelligen Gewaltprävention und der Vermittlung sozialer Kompetenzen. Dabei wurden als „Peer-Helper“ ausgebildete Jugendliche aus dem Quartier in die Arbeit mit den Kindern und Jugendlichen einbezogen. Die Arbeit in Neukölln wurde positiv evaluiert. So gelang es, Konflikte zu reduzieren und das Sicherheitsgefühl im Kiez und insbesondere an den betroffenen Plätzen zu verbessern und diese so auch wieder für eine breitere Öffentlichkeit als Aufenthaltsorte attraktiv zu machen. Insbesondere die geschlechterreflektierte Jungenarbeit wird positiv bewertet, sodass sie in ein Folgeprojekt überführt wurde. Dennoch stellen vor allem der Drogenhandel und -konsum an einem der Plätze weiterhin eine Herausforderung dar. Zudem hat sich gezeigt, dass der räumliche Fokus auf die stationäre Arbeit an einzelnen Plätzen zu Folgeproblemen führen kann, wenn es zu Verdrängungsprozessen kommt. So konnten Jugendliche, die sich von den Plätzen zurückzogen, kaum noch durch Jugendarbeit erreicht werden. Dementsprechend wird bei der Fortführung des Projekts verstärkt auf aufsuchende Jugend- und Sozialarbeit gesetzt (Landeskommission Berlin gegen Gewalt 2019).

2.1.7 Heilbronn: Quartiersentwicklung auf dem Südbahnhofgelände

Auf dem ehemaligen Südbahnhofgelände in Heilbronn werden mehrere hundert Miet- und Eigentumswohnungen für Familien, Senior*innen und Studierende sowie ein inklusives Wohnprojekt für Menschen mit Behinderung errichtet. Ergänzt wird die Wohnbebauung durch Einrichtungen der sozialen Infrastruktur. Die Bebauung erfolgt auf einem Gebiet, das innerhalb eines bereits bestehenden Quartiers liegt, das sich durch eine heterogene Bewohnerschaft bezüglich Alter, sozialer Lage und Zuwanderungsgeschich-

te auszeichnet (Städtetag Baden-Württemberg 2017). Um Konflikte und Verunsicherungen vor Ort zu vermeiden, führte die Stadt Heilbronn umfangreiche participatory measures durch. Ziel der participatory measures war es einerseits, die unterschiedlichen Bedürfnisse und Ideen der diversen Bewohner*innengruppen zu eruieren, um sie in die Quartiersentwicklung einfließen zu lassen. Andererseits sollten Nachbarschaftlichkeit, Gemeinwesen und Zusammenhalt in dem sich wandelnden Quartier gestärkt werden, indem alte und neue Bewohner*innen sowie institutionelle Akteur*innen im Quartier, wie soziale Träger, Kitas, Wohlfahrtsverbände, Gewerbe und Bewohner*innenvertretungen oder lokale Vereine, in Austausch gebracht wurden, um gemeinsam Probleme und Befürchtungen zu diskutieren, Lösungsansätze zu erarbeiten und Visionen des Zusammenlebens im Quartier zu entwerfen (Städtetag Baden-Württemberg 2017).

Den Ausgangspunkt des participatory process zur Entwicklung des Südbahnhofsareals in Heilbronn bildeten Gespräche mit Akteur*innen der lokalen sozialen Infrastruktur sowie Multiplikator*innen in der Bewohnerschaft. Im Rahmen der Gespräche wurden bestehende soziale Angebote erfasst und Netzwerkstrukturen vor Ort erhoben. Um darüber hinaus Erkenntnisse über Erwartungen und Bedürfnisse der Bewohnerschaft an die soziale Infrastruktur zu erlangen, aber auch um Hinweise auf Möglichkeiten des sozialen Engagements und der Verbesserung des Zusammenlebens im Quartier zu gewinnen, wurde eine Haushaltsbefragung durchgeführt. Um auch solche Personen und Haushalte zu erreichen, die in der Regel kaum an Befragungen oder participatory formats teilnehmen, wurde hier ein aufsuchendes Verfahren gewählt. Dazu wurden auch interkulturelle Mittler*innen und Interviewer*innen eingesetzt, um kulturelle und sprachliche Barrieren zu umgehen. Neben Themen der Qualität der Nahversorgung, des sozialen Angebots im Quartier und des nachbarschaftlichen Miteinanders wurden hier auch Fragen nach dem Sicherheitsempfinden vor Ort gestellt (Stabsstelle Partizipation und Integration Heilbronn 2019a). Seitens der Befragten wurde dem Thema Sicherheit eine hohe Relevanz für das Quartier zugesprochen. Dabei zeigte sich, dass sich die große Mehrheit der Bewohner*innen in ihrem Quartier sicher fühlte. Als Beispiele für Einschränkungen der Sicherheit im Quartier nannten die Befragten unter anderem die Beobachtung von Drogenkriminalität, die Anwesenheit einer Trinkerszene rund um einen nahegelegenen Supermarkt oder den Betrieb eines Bordells in einer Wohnung im Quartier (Stabsstelle Partizipation und Integration Heilbronn 2019b).

Die Befragungsergebnisse bildeten die Grundlage für den weiteren participatory process. Hier wurden sie in Austauschtreffen mit lokalen Akteur*innen und Einrichtungen diskutiert, um sie dann der Bewohnerschaft in Nachbarschaftsgesprächen vorzustellen. Auf Basis der Gesprächsergebnisse wurden dann Projektideen und Anregungen für die weitere Quartiersentwicklung erarbeitet. Die Vorschläge wurden daraufhin in einem Folgeformat mit den beteiligten institutionellen Akteur*innen aus dem Quartier besprochen und weiterentwickelt, um sie – teilweise mit finanzieller Unterstützung durch die Stadt Heilbronn – umsetzen zu können. Im Fokus der Projektideen und Vorschläge standen Maßnahmen zur Förderung des nachbarschaftlichen Miteinanders. Dazu gehörten unter anderem die Durchführung regelmäßiger Nachbarschaftsstammtische und ein Urban Gardening Projekt. Darüber hinaus wird die Gemeinwesenarbeit vor Ort dadurch institutionalisiert, dass ein sozialer Träger für die Laufzeit von drei Jahren eine Quartiersmanagementstelle eingerichtet hat, um die soziale Infrastruktur und das soziale Engagement der verschiedenen Bewohner*innengruppen vor Ort zu unterstützen (Stabsstelle Partizipation und Integration Heilbronn 2019a).

Mit Blick auf Fragen von Sicherheit und Vielfalt zeigt die Heilbronner Vorgehensweise, dass eine frühzeitige Auseinandersetzung mit den Herausforde-

rungen, die beim Aufeinandertreffen neuer und alter Bewohner*innen in Quartieren im Wandel entstehen können, geeignet ist, Verunsicherungen, Irritationen und Konflikten vor Ort vorzubeugen und Nachbarschaftlichkeit, Vertrauen und Zusammenhalt bereits in der Planungs- und frühen Umsetzungsphase eines Quartiers zu fördern. Dabei diene das Beteiligungsverfahren gleichzeitig der Bildung von sozialen Netzwerken in der Nachbarschaft, in denen soziales Engagement gelebt wird und so Nachbarschaftlichkeit und Zusammenhalt gestärkt werden. Die sichtbare Aktivität der Kommune im Quartier trug außerdem dazu bei, dass das Vertrauen der Bewohnerschaft sowie der Zivilgesellschaft und sozialen Träger, aber auch des Gewerbes in die kommunale Verwaltung verbessert wurde. Deren Zusammenarbeit und aktive Sorge hat laut Praktiker*innen vor Ort auch für eine Verbesserung des Sicherheitsempfindens in der Bewohnerschaft gesorgt. Mit Blick auf Rückmeldungen aus der Bevölkerung sowie von den beteiligten institutionellen Akteur*innen kommen sie außerdem zu dem Schluss, dass sich die Vorgehensweise im Südbahnhofsgelände bewährt hat. Das zeigt sich auch im Entstehen dauerhafter nachbarschaftlicher Strukturen im Quartier. Aufgrund dieser Einschätzung wird das Vorgehen auch auf andere Quartiere in Heilbronn ausgedehnt und den dortigen Gegebenheiten angepasst.

2.2 Kooperation und Netzwerkarbeit als Bausteine diversitätsorientierter Sicherheitsstrategien

Die genannten Fallbeispiele bilden eine große Bandbreite an Maßnahmen und Vorgehensweisen ab, die die relevanten Akteur*innen vor Ort zusammenbringen, um auf konkrete lokale Herausforderungen und Bedarfe zu reagieren. Dabei setzen sie auf je spezifische Strategien und Vorgehensweisen. Trotz dieser Spezifität können die Beispiele als typisch betrachtet werden. Denn diversitätsspezifische Sicherheitsstrategien müssen sich gegebenen Konstellationen und Dynamiken anpassen, um sie erfolgreich zu gestalten. Dazu setzen sie verschiedene kommunale Handlungsfelder miteinander in Verbindung, so die Bereiche Kooperation und Kommunikation, Information und Wissen, Sicherheit und Ordnung, Planen und Gestalten, Sozialraum und Quartier sowie Integration und Teilhabe. Vor diesem Hintergrund erscheint gelingende Zusammenarbeit als kritische Voraussetzung für diversitätsorientierte Sicherheitsstrategien. Dies gilt sowohl innerhalb der Verwaltung und im Quartier sowie zwischen diesen Ebenen. Denn sie stellen integrierte Vorgehensweisen dar, die auf komplexen Problemdefinitionen beruhen, die nachhaltige und inklusive Maßnahmen erlauben, in denen die verschiedenen Perspektiven und Bedürfnisse der betroffenen Ämter und Fachbereiche, Institutionen, Gruppen und Bewohner*innen ausgehandelt werden, um gemeinsam Lösungen zu finden.

Auch aus Sicht einer wachsenden Zahl kommunaler Akteur*innen werden die Limitierungen von Einzelmaßnahmen und unkoordinierten Vorgehensweisen zunehmend deutlich. So führt ein Fokus auf Ordnungsmaßnahmen nicht selten zu einer Verdrängung von Problemen und Konflikten und den mit ihnen verbundenen Personengruppen. Eine solche Problemverlagerung kann zu weiteren Konfliktverschärfungen führen, insofern Konfliktfelder möglicherweise ausgedehnt werden. Darüber hinaus erschweren solche räumlichen Verschiebungen stellenweise die Arbeit mit bestimmten sozialen Gruppen durch Jugend- oder Sozialarbeit, wenn beispielsweise Jugendliche, Trinker*innen, Obdachlose oder Drogenkranke Teil der Problemkonstellation sind, da diese Gruppen schwerer zu erreichen sind. Zudem können repressive Maßnahmen, die sich gegen einzelne Gruppen richten, deren Vertrauen in kommunale und staatliche Akteur*innen schwächen und so deren zukünftige Kooperationsbereitschaft beeinträchtigen. Nicht zuletzt

gilt es insbesondere in diversen Stadtgesellschaften, die unterschiedlichen Bedürfnisse und Lebenslagen, die sich im öffentlichen Raum ausdrücken, anzuerkennen. Vereinzelte, repressive Ordnungsmaßnahmen stellen diese Grundhaltung in der Praxis jedoch immer wieder in Frage. Aber auch planerisch-bauliche Maßnahmen stoßen für sich genommen regelmäßig an ihre Grenzen, beispielsweise, wenn sie an den Bedürfnissen der vielfältigen Nutzer*innen- und Bewohner*innengruppen vorbeigehen. Außerdem handelt es sich bei gebauten Räumen um starre und langlebige Strukturen, sodass baulich-planerische Maßnahmen sozialräumliche Dynamiken, wie Aneignungs- und Verdrängungsprozesse in öffentlichen Räumen oder sich wandelnde Raumdeutungen, -praktiken und -konflikte in der Nutzungsphase, tendenziell vernachlässigen bzw. sich diesen kaum anpassen können. Sozialräumliche und integrative Maßnahmen wiederum brauchen teilweise verhältnismäßig lange Zeiträume, um eine Wirkung zu erzielen. Folglich schaffen sie insbesondere in Situationen mit akutem Problemdruck keine unmittelbare Entlastung, sodass hier Maßnahmen aus dem Bereich von Sicherheit und Ordnung als Bausteine integrierter Vorgehensweisen sinnvoll und notwendig sein können. Für Maßnahmen aus den Bereichen Information und Wissen sowie Kooperation und Koordination wiederum gilt, dass sie mit konkreten Maßnahmen in den Räumen der Städte und Stadtquartiere verknüpft sein müssen. Denn da, wo sie Selbstzweck sind, können sie kaum eine Wirkung erzielen, um mit Herausforderungen im Bereich von Sicherheit und Vielfalt umzugehen. Es sind diese Einschränkungen, die sich in den einzelnen kommunalen Handlungsfeldern finden, die integrierte und kooperative diversitätsorientierte Sicherheitsstrategien, vielversprechend erscheinen lassen. Wie die konkreten Strategien, Vorgehensweisen und Maßnahmenkataloge im Einzelfall zusammengesetzt werden, muss sich aus der Situation vor Ort ergeben.

Vor dem Hintergrund der Kooperationsnotwendigkeit bei integrierten Strategien zeigen sich kommunale Akteur*innen auch als zuverlässige Partner*innen in Kooperationsnetzwerken. Gerade in sogenannten benachteiligten Quartieren stellt das eine wichtige Möglichkeit dar, um Vertrauen aufzubauen und als Kümmerner zu agieren, sodass auch das Sicherheitsempfinden vor Ort gesteigert werden kann. Dabei zeigt sich, dass Netzwerkarbeit in gesellschaftlich vielfältigen Quartieren Geduld, Ausdauer und Ressourcen braucht. Denn Netzwerke müssen hergestellt und verstetigt werden; Vertrauen und persönliche Beziehungen müssen erarbeitet und gepflegt werden. Dazu sind Gelegenheiten der Zusammenarbeit notwendig. Es braucht also dauerhafte Formate, in denen sich verschiedene Akteur*innen begegnen können, um sich auszutauschen, aber auch um gemeinsam konkrete Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen. Zusammenarbeit braucht Anlässe, Ziele und Ergebnisse, damit ein Mehrwert der Kooperation für die Beteiligten entsteht und Vertrauen praktiziert werden kann. Dabei gilt es, die gegenseitigen Zuständigkeiten, Aufträge, Perspektiven, Kapazitäten und Ressourcen anzuerkennen. So können sich persönliche Beziehungen und Kenntnisse entwickeln, die auch über konkrete Anlässe der Zusammenarbeit hinauswirken und in anderen Kontexten zur Verfügung stehen. Damit wird Kooperation auch anpassungsfähig, insofern soziale Beziehungen und Ressourcen über einzelne Anlässe und Formate hinaus aktiviert werden können.

Mit Blick in die Praxis wird deutlich, dass in den Kommunen die Einsicht wächst, dass Herausforderungen an den Schnittstellen von Vielfalt und Sicherheit diversitätsorientierte Maßnahmen, wie wir sie hier vorgestellt haben, brauchen, um ganzheitliche und nachhaltige Lösungen zu entwickeln. Diese Einsicht übersetzt sich zunehmend auch in die kommunale Praxis. Dennoch dominieren im Arbeitsalltag häufig noch Kooperationsmuster in

den kommunalen Verwaltungen, die sich innerhalb der Grenzen der verschiedenen kommunalen Handlungsfelder bewegen. Um die Perspektivenvielfalt der diversen Stadt in das Sicherheitshandeln kommunaler Behörden einzubringen, braucht es demnach Gelegenheiten und Formate, um Kooperation und Netzwerkarbeit sowie die Beteiligung der Bevölkerung an der Entwicklung von diversitätsorientierten Sicherheitsstrategien zu stärken.

3. Fazit

Mit dem Begriff der diversitätsorientierten Sicherheitsstrategien haben wir eine Perspektive vorgeschlagen, um die Herausforderungen im Bereich von gesellschaftlicher Vielfalt und Sicherheit in den Quartieren und öffentlichen Räumen der Städte zu betrachten, einzuordnen und zu behandeln. Die Erarbeitung einer kritischen, inklusiven und problemoffenen Sicht auf die Zusammenhänge zwischen den beiden Feldern scheint uns auch notwendig, da diese in öffentlichen und politischen Debatten allzu häufig in verkürzter Form und mit eindeutigen Problemzuschreibungen diskutiert werden. Hier werden vermeintlich „fremde“ oder marginalisierte Gruppen nicht selten einseitig als Problemverursachende gezeichnet. Dabei werden ihnen teilweise implizit oder explizit ihr Recht auf Stadt, ihr Platz in den Räumen der Stadt und ihre Zugehörigkeit zur (Stadt-)Gesellschaft abgesprochen. Diversitätsorientierte Sicherheitsstrategien schlagen im Bewusstsein der Probleme und Hindernisse, die damit verbunden sind, einen anderen Weg vor: Sie setzen auf offene und partizipative Problemdefinitionen und betonen die Verständigung und Vermittlung als Problemlösungsmöglichkeiten zwischen den unterschiedlichen Lebensstilen, Alltagspraktiken und Alltagskulturen in der Stadtgesellschaft, um Vertrauen und Zusammenhalt zu stärken – wenn auch solche Vorgehensweisen da ihre Grenzen haben, wo Recht gebrochen wird oder grundsätzliche Werte des Zusammenlebens, wie persönliche Freiheit und Selbstentfaltung oder Gleichberechtigung und Rechtsstaatlichkeit, in Frage gestellt werden. Solche deliberative Ansätze setzen immer voraus, dass die Beteiligten an dem Diskurs, dem Austausch von Argumenten und dem Finden gemeinsamer Lösungen interessiert sind. Wo dies nicht der Fall ist, werden sie nicht erfolgreich sein. In der kommunalen Praxis finden sich jedoch zahlreiche Beispiele, die zeigen, wie diversitätsorientierte Sicherheitsstrategien gelingen können. Dabei ist festzuhalten, dass hier kein einheitliches Vorgehen ausgemacht werden kann. Vielmehr zeichnen sich diversitätsorientierte Vorgehensweisen dadurch aus, dass sie entsprechend den konkreten Gegebenheiten und Herausforderungen vor Ort entwickelt werden und dass sie adaptiv genug sind, um sich dynamischen Problemkonstellationen anzupassen, wie sie in diversen Quartieren häufig anzutreffen sind. Dazu vereinen sie je nach Anlass und Ausgangslage, je nach Akteurskonstellation und verfügbaren Ressourcen verschiedene Maßnahmen und Handlungsfelder. Dabei eint die verschiedenen Vorgehensweisen, die wir hier vorgestellt haben, dass sie auf die Zusammenarbeit zahlreicher Akteur*innen setzen. Denn ein kooperatives Vorgehen ermöglicht es, die verschiedenen Perspektiven und Bedürfnisse, Alltagskulturen und -praktiken, Ressourcen und Fähigkeiten in der Verwaltung, in der Zivil- und Stadtgesellschaft sowie in Bevölkerung sichtbar zu machen, anzuerkennen und zu nutzen, um die Sicherheit in vielfältigen Städten und Stadtquartieren zu verbessern. Dabei sei daran erinnert: Vielfalt, Konflikte und auch Unsicherheit sind konstitutive Merkmale der modernen europäischen Stadt. Darin liegen Herausforderungen und Zumutungen für das Zusammenleben, aber auch Gestaltungsmöglichkeiten und -chancen.

Literatur

- Bartl, Gabriel, Niklas Creemers und Holger Floeting (2019): Sicherheit und Vielfalt im Quartier. Herausforderungen für Kommunen und Beispiele aus der Praxis, Berlin (Difu-Sonderveröffentlichung).
- Blume-Beyerle, Wilfried, und Robert Kopp (2012): Deutscher Präventionstag. S.A.M.I. – ein Gemeinschaftsprojekt aller Behörden und Institutionen in München zur Verbesserung der Ordnung und Sicherheit im öffentlichen Raum, https://www.praeventionstag.de/dokumentation/download.cms?id=1157&datei=17-Blume-Beyerle-KoppF_1157.pdf [20.02.2020].
- Bonß, Wolfgang (1995): Vom Risiko. Unsicherheit und Ungewißheit in der Moderne, Hamburg (Hamburger Edition).
- Bucerius, Sandra (2016): Die soziale Integration ist entscheidend, <https://mediendienst-integration.de/artikel/gastkommentar-sandra-bucerius-kriminalitaet-migration-zweite-generation-soziale-integration.html> [06.03.2019].
- Büro für kommunale Prävention (o.J.): Gesamtkonzept – Entwicklung & Stärkung des Oberhauser-Bahnhof-Platzes, https://www.augsburg.de/fileadmin/user_upload/umwelt_soiales/soiales/betreuer%20treff%20oberhausen/gesamtkonzept%20betreuer%20treff%20oberhausen.pdf [03.06.2020].
- Foroutan, Naika (2017): Blick hinter den Schleier, Interview mit der Rosa Luxemburg Stiftung Baden-Württemberg, <http://www.bw.rosalux.de/publikation/id/14762/blick-hinter-den-schleier/> [26.02.2019].
- Georgi, Viola B. (2015): Integration, Diversity, Inklusion. Anmerkungen zu aktuellen Debatten in der deutschen Migrationsgesellschaft, in: DIE Zeitschrift, 2: 25–28.
- Häfele, Joachim (2013): Die Stadt, das Fremde und die Furcht vor Kriminalität, Wiesbaden.
- Hentschel, Janina (2016): Urbane Konfliktprävention. Im Kontext von Urbanem Design und Stadtplanung, <http://www.sipaniedersachsen.de/html/download.cms?id=28> [03.06.2020].
- Hirtenlehner, Helmut (2009): Kriminalitätsangst – klar abgrenzbare Furcht vor Straftaten oder Projektionsfläche sozialer Unsicherheitslagen? Ein Überblick über den Forschungsstand von Kriminologie und Soziologie zur Natur kriminalitätsbezogener Unsicherheitsgefühle der Bürger, in: Journal für Rechtspolitik, 1: 13–22.
- Hirtenlehner, Helmut, und Eva Groß (2018): Sichtbare ethnische Vielfalt und Furcht vor Kriminalität, in: Kriminalistik, 8-9: 526–531.
- Hohage, Christoph (2004): Incivilities und Kriminalitätsfurcht, in: Soziale Probleme, Zeitschrift für soziale Probleme und soziale Kontrolle, 1: 77–95.
- Hummelsheim-Doss, Dina (2017): Objektive und subjektive Sicherheit in Deutschland. Eine wissenschaftliche Annäherung an das Sicherheitsgefühl, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Innere Sicherheit, 32-33: 34–39.
- IKU Die Dialoggestalter (o.J.): Masterplan Kommunale Sicherheit Dortmund, <https://www.dialoggestalter.de/projekte/masterplan-sicherheit-dortmunderreden-mit/> [13.02.2020].
- Kommunaler Präventionsrat Augsburg (o.J.): Urbane Konfliktprävention Augsburg, <https://kriminalpraevention-augsburg.de/themen/urbane-konfliktpraevention/> [02.06.2020].
- Landeshauptstadt München (2016): Sicherheitsbericht der Landeshauptstadt München 2016, <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kreisverwaltungsreferat/Sicherheit/Sicherheitsbericht.html> [02.06.2020].
- Landeskommission Berlin gegen Gewalt (Hrsg.) (2019): „Auf die Plätze!“. Kiezorientierte Gewaltprävention im Sozialraum. Evaluation eines Projekts in Berlin-Neukölln, https://www.berlin.de › lkgg › _assets › bfg_67_heft1 [02.04.2020].
- Oberwittler, Dietrich, Heleen Janssen und Dominik Gerstner (2017): Unordnung und Unsicherheit in großstädtischen Wohngebieten – Die überschätzte Rolle von „Broken Windows“ und die Herausforderungen ethnischer Diversität, in: Soziale Probleme, 28: 181–205.
- Pickett, Justin, Ted G. Chiricos, Kristin Golden und Marc Gertz (2012): Reconsidering the relationship between perceived neighborhood racial composition and whites' perceptions of victimization risk: Do racial stereotypes matter?, in: Criminology, 50: 145–186.
- Schubert, Diana, und Janina Hentschel (2017): Kommunale Prävention in der Stadt Augsburg. Von kriminalpräventiven Planungsinselfen zum kommunalen Querschnittsthema, <https://www.forum-kriminalpraevention.de/files/1Forum-kriminalpraevention-webseite/pdf/2017-01/augsburg.pdf> [03.06.2020].
- Snell, Cleto (2001): Neighborhood structure, crime and the fear of crime, New York (LFB Scholarly Publishing).
- Specht, Christian (2015): Zuwanderung aus Südosteuropa (EU). Herausforderungen

- rungen einer kommunalen Ordnungs- und Integrationspolitik, <https://www.praeventionstag.de/dokumentation/download.cms?id=2392&datei=23-Specht-2392.pdf> [06.04.2020].
- Stabsstelle Partizipation und Integration Heilbronn (2019a): Quartiersentwicklung im Bereich des Südbahnhofs – Ergebnisse der Haushaltsbefragung, <https://wirsind.heilbronn.de/file/5d244db6d3ff8b346514f292/> [01.04.2020].
- Stabsstelle Partizipation und Integration Heilbronn (2019b): Quartiersentwicklung im Bereich des Südbahnhofs – Ergebnisse der Haushaltsbefragung. Detaillierte Ergebnisse zum Thema Sicherheit, Heilbronn.
- Stadt Dortmund (2019): Masterplan Kommunale Sicherheit, https://www.dortmund.de/media/p/masterplan_kommunale_sicherheit/Masterplan_Kommunale_Sicherheit.pdf [13.02.2020].
- Stadt Dortmund (o.J.): Masterplan Kommunale Sicherheit, https://www.dortmund.de/de/leben_in_dortmund/sicherheit_und_recht/masterplan_kommunale_sicherheit/index.html [20.02.2020].
- Stadt Mannheim (2017): Beschlussvorlage Nr. V313/2017. Sachstandsbericht zur EU-Binnenwanderung aus Bulgarien und Rumänien (2013–2016). Beschlussfassung zur Fortführung des Integrationsfonds Südosteuropa (SOE), https://www.mannheim.de/sites/default/files/2017-08/V313_2017.pdf [20.02.2020].
- Städtetag Baden-Württemberg (2017): Inklusive Quartiere. Erkenntnisse und kommunale Beispiele aus der Praxis, https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Ministerium/STBW_Inklusive-Quartiere_Dokumentation.pdf [01.04.2020].
- Terkessidis, Mark (2008): Diversity statt Integration. Kultur- und integrationspolitische Entwicklungen der letzten Jahre, in: Kulturpolitische Mitteilungen, Nr. 123, 4: 47–53.
- Vertovec, Steven (2007): Super-Diversity and Its Implications, in: Ethnic and Racial Studies, 30 (6): 1024–1054.
- Wang, Xia (2012): Undocumented immigrants as perceived criminal threat: A test of the minority threat perspective, in: Criminology, 50: 743–776.
- Ziegler, Diana, Dominic Kudlacek und Thomas Fischer (2011): Zur Wahrnehmung und Definition von Sicherheit durch die Bevölkerung. Erkenntnisse und Konsequenzen aus der kriminologisch-sozialwissenschaftlichen Forschung, Forschungsforum Öffentliche Sicherheit, Schriftenreihe Sicherheit, Nr. 5, http://www.sicherheit-forschung.de/forschungsforum/schriftenreihe_neu/sr_v_v/sr_5.pdf [07.03.2019].

Kommunale Zusammenarbeit im Bereich gesellschaftlicher Vielfalt und Sicherheit

Strukturen, Ressourcen und Netzwerke

1. Vielfalt und Sicherheit: Querschnittsthemen und Schnittstellen für kommunale Zusammenarbeit

Auf den ersten Blick haben Fragen der Vielfalt mit jenen der Sicherheit nicht wirklich etwas miteinander zu tun. Während sich Vielfalt in Dimensionen wie Kultur, Religion, Alter, Geschlecht oder sexueller Orientierung niederschlagen kann, wird Sicherheit nicht selten als Abwesenheit von Bedrohungen konzeptualisiert. Bei genauerer Betrachtung lassen sich aber durchaus Verbindungen zwischen den beiden Konstrukten herstellen, die insbesondere im urbanen Kontext relevant werden. So kann die Vervielfältigung der Gesellschaft hin zu einer „Superdiversity“ (Vertovec 2007), die als Diagnose für das komplexe Überlagern unterschiedlicher Vielfaltsausprägungen zu verstehen ist, bisweilen verunsichernd wirken, wenn dadurch bislang als stabil angesehene Ordnungen, Kategorien, Vorstellungen und Überzeugungen erodieren. Der Zusammenhang zwischen vielfaltsbedingter Uneindeutigkeit und Verunsicherung verweist somit auf einen Zusammenhang zwischen Vielfalt und Sicherheit. Eine weitere Verbindung lässt sich herstellen, wenn die Zunahme an gesellschaftlicher Vielfalt als Produkt sozialer Differenzierungsprozesse verstanden wird, die wiederum durch die Vervielfältigung von Bedürfnissen und Interessen zu einer Zunahme an potenziellen Konfliktlinien der Deutungshoheit und Verteilungsgerechtigkeit führen. Gleichzeitig verschärfen sich Entsolidarisierungsdynamiken. In derartigen Konfliktlagen lässt sich insofern ein Sicherheitsaspekt vermuten, als das subjektive Sicherheitsgefühl, etwa durch die Konfrontation mit anderen, und möglicherweise befremdlich erscheinenden Nutzungs- und Aneignungsweisen des öffentlichen Raumes, tangiert werden kann. Die Schaffung von Vertrauen und Zusammenhalt als Grundlage für die Vermittlung bei Konflikten kann somit implizit sicherheitsrelevant sein. Dies macht eine Erweiterung von Sicherheitskonzeptionen notwendig, die Sicherheit bisher vorrangig ex negativo und im engeren Sinne des Wortes „securitas“ als Schutz vor äußeren Bedrohungen betrachten. Anstatt die diskursive Verengung des Sicherheitsbegriffes auf die Bedrohungsdimension fortzuschreiben, sollte überlegt werden, wie der Sicherheitsbegriff wieder geöffnet werden kann, ohne damit einer Versicherheitlichung weiterer gesellschaftlicher Bereiche den Weg zu ebnen.

Vor diesem Hintergrund erscheinen Dimensionen wie sozialer Zusammenhalt, Nachbarschaftlichkeit und Solidarität als wichtige Bausteine einer präventiv angelegten Sicherheitsproduktion. Zwar sollte und kann ein risikobasierter Umgang mit Unsicherheit nicht vollständig aufgegeben werden, eine Neuausrichtung der einzelnen Elemente des Meta-Konstrukts Si-

cherheit erscheint dennoch erforderlich, wenn Phänomene der Unsicherheit ganzheitlich und mehrdimensional bearbeitet werden sollen. Dabei sollte im Auge behalten werden, dass die strategische Ausrichtung des Umgangs mit Unsicherheit untrennbar mit der jeweiligen Konzeptualisierung von Sicherheit verflochten ist. Die spezifische Perspektive auf Sicherheit strukturiert also die Zielorientierung der entsprechenden Sicherheitsmaßnahmen maßgeblich. Daraus wird ersichtlich, dass ein ausdifferenzierter, mehrdimensionaler Sicherheitsbegriff, der die repressive Dimension nur als eine unter vielen ausweist, zwangsläufig mehr Anknüpfungspunkte für die Ausgestaltung sicherheitsbezogener Strategien bietet, wohingegen ein eng gefasster Sicherheitsbegriff, der primär auf Bedrohung und Risiko beruht, das Möglichkeitsspektrum an Lösungsansätzen unnötig eingrenzt (Bartl et al. 2020).

Die bereits angesprochenen Dynamiken gesellschaftlicher Differenzierung führen schließlich auch dazu, dass sich die Sicherheitsbedürfnisse selbst vervielfältigen und sich zunehmend schwerer auf einen gemeinsamen Nenner bringen lassen. So können etwa das subjektive Sicherheitsgefühl von Menschen mit Fluchterfahrung wesentlich beeinträchtigt und auch die objektive Sicherheit durch unklare Bleibeperspektiven gekennzeichnet sein. Demgegenüber können geflüchtete Menschen bei bestimmten autochthonen Gruppen Verunsicherungsgefühle auslösen – wobei hier oftmals der bzw. das Fremde zu einem Symbol von sozialem Wandel avanciert, wenn vielfaltsbezogene Unsicherheitsgefühle gesellschaftliche Transformationsprozesse widerspiegeln. Dass Fremdheit auch mit Kriminalität assoziiert wird und Fremdenfeindlichkeit die Verbrechensfurcht begünstigt (Hirtenlehner/Groß 2018), ist hierbei schließlich eine spezifische Ausprägung dieser Art der Verunsicherung: „Verunsicherung durch den Fremden in der Großstadt geht [...] weit über die Furcht vor Kriminalität hinaus. Sie ist untrennbar mit Fremdheit verbunden, denn das, was den Fremden konstruiert ist auch das was verunsichert.“ (Wehrheim 2009: 37)

Vielfalt und Sicherheit haben also mehr miteinander zu tun, als man zunächst annehmen würde (für eine dezidierte Beschreibung der beiden Begriffe und wie wir sie für die Fragestellungen unseres Projekts fruchtbar machen, siehe den Beitrag von Creemers/Bartl/Floeting in diesem Band). Da sich die soeben aufgezeigten Bezüge und Relationen in urbanen Zusammenhängen besonders gut nachzeichnen und beobachten lassen, stellt sich die Frage, wie die Kommunen mit Herausforderungen umgehen, die an der Schnittstelle von Vielfalt und Sicherheit angesiedelt sind, und welche Rollen und Perspektiven hierbei bestimmte kommunale Akteure einnehmen. Diesen Fragestellungen wurde im Forschungsprojekt DIVERCITY auf der Grundlage eines triangulativen Forschungsdesigns nachgegangen. So kamen neben qualitativen Zugängen auch quantitative Ansätze zum Einsatz, die auf der Grundlage von deutschlandweiten Kommunalbefragungen beleuchten, welche Bedeutung Vielfalt und Sicherheit für die tägliche Arbeit der Ämter und Fachbereiche aufweisen und ob sich dabei bestimmte Kooperationsnetzwerke identifizieren lassen, die in Zusammenarbeit übergreifende Strategien und Maßnahmen zur Begegnung von vielfalts- und sicherheitsbezogenen Herausforderungen entwickeln. Ausgewählte Ergebnisse des quantitativen Untersuchungsteils werden im Folgenden dargestellt.

2. Methodisches Design und Eckdaten der Kommunalbefragung

Die triangulative Vorgehensweise machte sich bei der Konstruktion der Erhebungsinstrumente der Kommunalbefragungen insofern bemerkbar, als bereits vorliegende qualitative Befunde genutzt wurden, um elementare As-

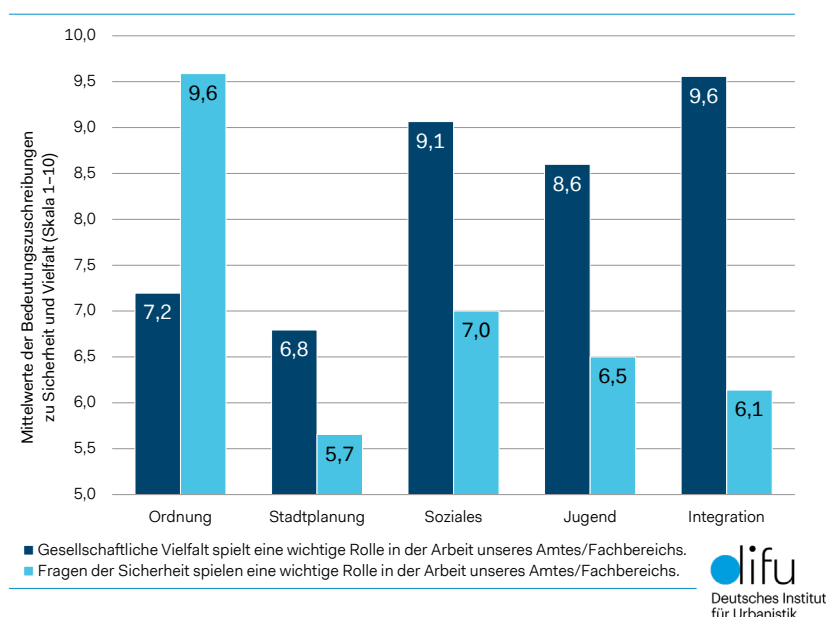
pekte für die Beantwortung der Fragestellungen in die jeweiligen Fragebögen zu integrieren. So konnten etwa aus den Expert*inneninterviews erste Tendenzen über die zentralen kommunalen Akteure und deren Tätigkeit und Wirken im Bereich von Vielfalt und Sicherheit abgeleitet werden. Zudem waren die typologischen Vorarbeiten zu den kommunalen Handlungsfeldern hilfreich für die Fragebogenkonstruktion. Um zu gewährleisten, dass die qualitativen Befunde durch das quantitative Vorgehen erweitert und angereichert werden können, wurden in den Befragungen an einigen Stellen offene Antwortkategorien installiert. Auf diese Weise sollten auch in den quantitativen Untersuchungen in explorativer Manier Erkenntnisse gewonnen werden können. Die Ergebnisse der Befragungswellen flossen dann, einer zirkulären Vorgehensweise entsprechend, immer wieder in die qualitativen Arbeiten ein.

Die Erhebungsinstrumente wurden jeweils umfangreichen Pretests unterzogen. Dabei folgte der Kreis der Pretestenden unterschiedlichen Rekrutierungslogiken. Neben projektinternen Teilnehmenden (LKA Niedersachsen, vdw Bremen und Niedersachsen) wurden auch kommunale Akteure im Nachgang zu den Expert*inneninterviews nochmals angesprochen und um eine Teilnahme am Pretest gebeten. Zusätzlich wirkten Vertreter*innen des Deutschen Städtetages (DST) und des Deutschen Städte- und Gemeindebunds (DStGB) am Pretest mit. Für die Befragung selbst wurden jeweils folgende fünf bzw. sechs Ämter und Fachbereiche in allen deutschen Städten und Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohner*innen angesprochen: Ordnungsämter, Stadtplanungs- und -entwicklungsämter, Sozialämter, Jugendämter, Integrationsbeauftragte und Wohnungsämter, wobei Letztere nur in der ersten Welle befragt wurden. Insgesamt wurden 1.169 (1. Befragungswelle) bzw. 951 (2. Befragungswelle) Ämter und Fachbereiche kontaktiert. Die Rücklaufquoten betrugen hierbei 23 % bzw. 20 % (N = 268 bzw. 185), wobei jeweils etwa zwei Drittel der befragten Kommunen mit mindestens einem Amt/Fachbereich an den Befragungen teilnahmen. In den folgenden Darstellungen beziehen sich die empirischen Befunde zu den kommunalen Kooperationsnetzwerken an der Schnittstelle Vielfalt – Sicherheit sowie die Ergebnisse zu den potenziellen Hemmnissen von Zusammenarbeit auf die erste Befragungswelle, die anderen Ausführungen dagegen auf die zweite Welle.

3. Bedeutung von Sicherheit und Vielfalt im Ämtervergleich

Ein wesentlicher Befund der quantitativen Analyse bezieht sich auf die zugeschriebene Relevanz von Vielfalt und Sicherheit aus Sicht der Ämter und Fachbereiche. Es zeigt sich hierbei, dass Vielfalt und Sicherheit im Ämtervergleich unterschiedlich zueinander gewichtet werden. Für die quantitative Umsetzung wurde innerhalb des Fragebogens eine Skala von 1–10 vorgegeben, wobei hohe Werte mit der Relevanz des jeweiligen Aspekts korrespondieren. Mit Blick auf Abb. 1 zeigen sich hier teils gewichtige Unterschiede, die im Folgenden näher beschrieben werden.

Abb. 1:
Einschätzungen zur
Bedeutung von Vielfalt
und Sicherheit für die
Arbeit ausgewählter
Ämter/Fachbereiche im
Vergleich



So verstehen sich Ordnungsämter ihrer Aufgabe entsprechend primär als Akteure der Sicherheit – was sich in dem hohen Mittelwert von 9,6 niederschlägt – und weniger als solche der Vielfalt. Spiegelbildlich dazu sind Fragen der Vielfalt wiederum für die Arbeit von kommunalen Integrationsbeauftragten von hoher Bedeutung; der Wert liegt hier ebenso bei 9,6, wohingegen die Bedeutung von Sicherheit nur bei 6,1 rangiert. Auffällig ist, dass die Stadtplanungsämter in Bezug auf beide Aspekte die niedrigsten Werte repräsentieren (Vielfalt = 6,8; Sicherheit = 5,7), was darauf hindeutet, dass hier im Vergleich mit den anderen vier Ämtern noch Potenziale bestehen, wenn es um die städtebauliche oder planerische Auseinandersetzung mit kommunalen Fragen der Vielfalt und Sicherheit geht. Bei den Sozialämtern zeigt sich, dass diese eine Art Mittelposition einnehmen, da beide Werte eine mittlere bis hohe Relevanz (Sicherheit = 7,0; Vielfalt = 9,1) signalisieren. Vor diesem Hintergrund könnte Sozialämtern in Bezug auf die Initiierung, Stabilisierung und Vermittlung bei der Zusammenarbeit eine besondere Rolle zukommen. Auf Jugendämter trifft das in ähnlicher Weise, aber auf etwas niedrigerem Niveau zu (Sicherheit = 6,5; Vielfalt = 8,6). Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Bedeutung beider Aspekte und deren Relation zueinander über die Ämter und Fachbereiche hinweg zwar sehr variabel, aber dennoch auf überdurchschnittlich hohem Niveau (alle Werte über 5,5) angesiedelt ist. Allerdings könnte das auch daraus resultieren, dass kommunale Ämter und Fachbereiche, die keinem der beiden Bereiche eine Relevanz zuschreiben, nicht an der Befragung teilgenommen haben und somit ein nicht zu quantifizierender Verzerrungseffekt vorliegt.

Da in Abb. 1 nur ein Vergleich der jeweiligen Mittelwerte abgebildet ist, der keine Informationen über die Streuung der einzelnen Antworten enthält, wurden Box-Plots generiert (Abb. 2 und 3). Ein Box-Plot dient der anschaulichen Darstellung von Streuungs- und Lagemaßen. In den Abbildungen sind der Median, zwei Quartile und die Extremwerte enthalten. Die „Box“, bestehend aus den beiden Quartilen und dem Median, repräsentiert dabei den Bereich, in dem die mittleren 50 % der Werte liegen. Die Lage des Medians gibt zudem Auskunft über die Schiefe einer Verteilung.

Insgesamt bestätigen die Boxplots die beobachteten Diskrepanzen zwischen den Ämtern. Weiterhin zeigt sich hierbei, dass die Varianz in Hinblick auf die Bedeutung sicherheitsbezogener Phänomene bei den Integrationsbeauftragten stark ausgeprägt ist, was auf uneinheitliche Zuschreibungen

schließen lässt, die einer ämterübergreifenden Zusammenarbeit potenziell entgegenstehen können. Mit Blick auf Abb. 2 erweist sich zunächst einmal die Verteilung für die Ordnungsämter als schief, da der Median auf dem Maximalwert der Skala liegt. Dabei zeigt die „Box“ an, dass die überwiegende Mehrheit (mit Blick auf die deskriptive Statistik sind es 72,5 %) der befragten Ordnungsämter die Bedeutung von Fragen der Sicherheit mit dem Wert 10 beziffern. Bis auf drei Ausreißer mit dem Wert 7 (repräsentiert durch den kleinen Kreis) und einen mit dem Wert 8 befinden sich alle Rückmeldungen der Ordnungsämter im Wertebereich zwischen 9 und 10, was eine stabil hohe Bedeutung von Fragen der Sicherheit anzeigt. Dies trifft in selbigem Maße auf die Bedeutung von Vielfalt für die kommunalen Integrationsbeauftragten zu (Abb. 3).

Abb. 2:
Streuungs- und
Lagemaße der Be-
deutung von Sicherheit
für die Arbeit der Ämter
und Fachbereiche

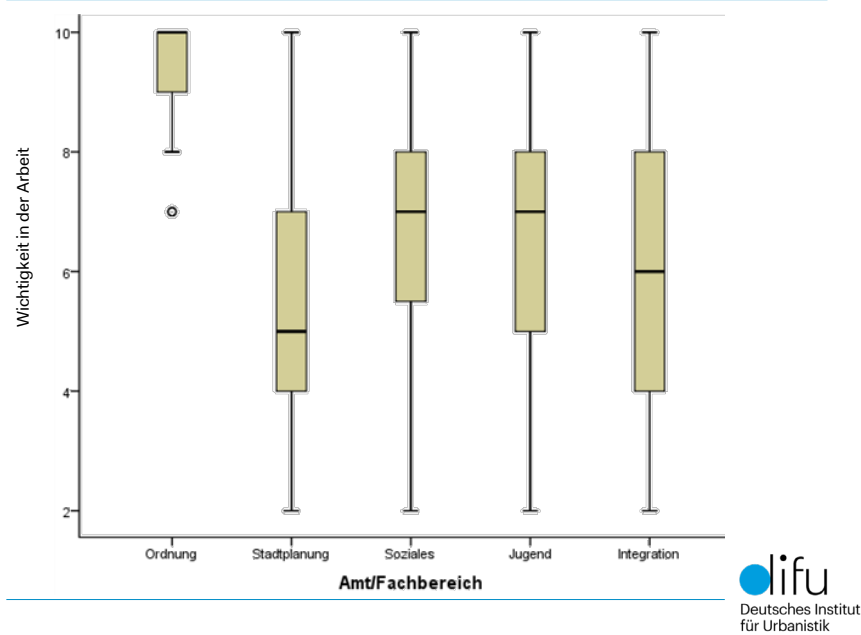
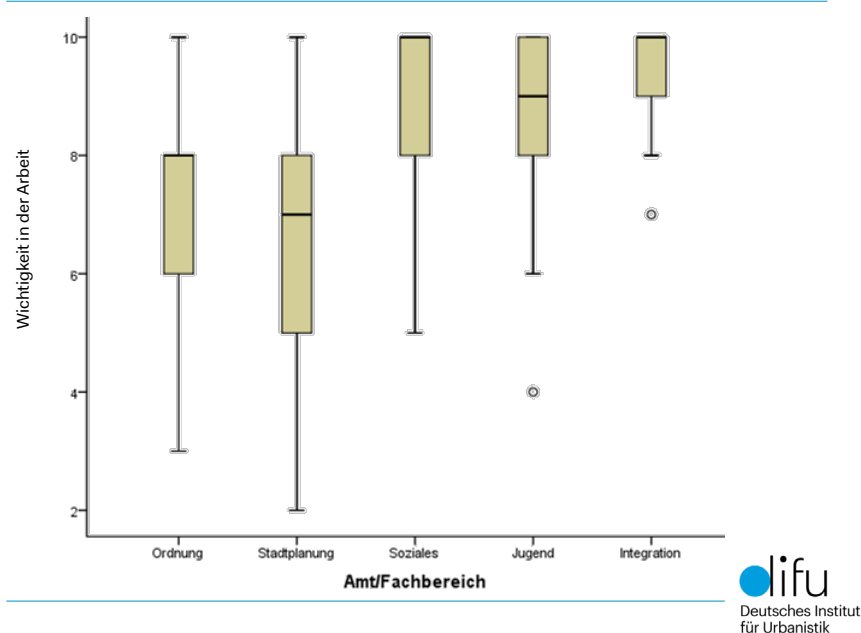


Abb. 3:
Streuungs- und
Lagemaße der Be-
deutung von Vielfalt für
die Arbeit der Ämter und
Fachbereiche



In Abb. 2 ist weiterhin zu erkennen, dass die Bedeutung von Sicherheit bei den Zuschreibungen der kommunalen Integrationsbeauftragten am meisten schwankt, da die „Box“ hier den Wertebereich von 4 bis 8 abdeckt. Das ist ein Beleg dafür, dass die Tätigkeitsbereiche der Integrationsbeauftragten durchaus unterschiedlich ausgestaltet und mal mehr, mal weniger stark mit Sicherheitsthemen assoziiert sein können. Aus Abb. 3 lässt sich zudem entnehmen, dass Fragen der Vielfalt bei den Sozialämtern eine überaus hohe Bedeutung aufweisen. Darauf deutet sowohl der Median mit einem Wert von 10 als auch die „Box“ im Wertebereich zwischen 8 und 10 hin.

Alles in allem verdeutlichen die Box-Plots noch einmal, dass sowohl zwischen als auch innerhalb der Ämter und Fachbereiche unterschiedliche Varianzen in Bezug auf die Bedeutungen von Vielfalt und Sicherheit bestehen. Auch die Funktion von Sozialämtern – und in etwas geringerem Maße von Jugendämtern – als mögliche Vermittler an der Schnittstelle von Themen der Vielfalt und Themen der Sicherheit wird hierbei plastisch, unter anderem auch deshalb, weil beide in Bezug auf Sicherheit höhere Medianwerte als die Stadtplanungsämter und die Integrationsbeauftragten aufweisen.

4. Chancen und Herausforderungen von Vielfalt für Sicherheit

Neben den jeweiligen Bedeutungszuschreibungen zu Vielfalt und Sicherheit wurden auch die Chancen und Herausforderungen von gesellschaftlicher Vielfalt im Kontext von Fragestellungen der urbanen Sicherheit in der zweiten Befragungswelle adressiert. Die Kategorisierungen der Antworten auf die im Fragebogen enthaltenen offenen Fragen finden sich in Abb. 4 und 5.

Abb. 4:
Chancen von Vielfalt im
Kontext von Fragen der
urbanen Sicherheit aus
Sicht der kommunalen
Ämter und Fachbe-
reiche

Chancen				
Vielfalt als Reflexions- ressource	Multiperspektivische Konfliktbearbeitung	Präventive Stärkung sozialer Kohäsion	Stärkung des Sicherheitsgefühls	Diversifizierung der Verwaltung
• Abbau von Vorurteilen und Vorbehalten • Lernprozesse durch Ausräumen von Missverständnissen und Stärkung von Sensibilitäten • Unterschiedliche kulturspezifische Sichtweisen auf Sicherheit und Sicherheitswahrnehmung sind möglich	• Aufbau von Netzwerken, durch die gemeinsames Arbeiten lösungsorientiert wirken kann • Chance auf Erarbeitung von Lösungswegen gemeinsam mit einer Vielfalt an verschiedenen beteiligten Gruppen und damit auch mit einer größeren Vielfalt an Fragestellungen (z.B. Interkultureller Dialog) • Breite anerkannte Zustimmung zu gesellschaftlicher Vielfalt fördert den Blick für die Verschiedenartigkeit der Interessen unterschiedlicher Gruppen, für die Berechtigung pluraler Interessen und für Interessenausgleich	• Austausch zwischen Bevölkerungsgruppen als Voraussetzung für Verständigung: Durch einen Austausch kann Verständnis geschaffen und so mehr Toleranz bzw. Akzeptanz anderer Kulturen und/oder Lebensstile entwickelt werden • Förderung der interkulturellen Kompetenz und des Verständnisses für die Diversität der unterschiedlichen Kulturen, Erhöhung der Akzeptanz verschiedener Lebensweisen einerseits und der Akzeptanz der Einhaltung gesellschaftlicher Regeln	• Abbau von subjektiven Angsträumen durch interkulturelle Kompetenz • Vermeintliche Sicherheitsprobleme werden durch gelebte gesellschaftliche Vielfalt relativiert • Kommunal unterstützte Formen der Beteiligung und Begegnung unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen können den Abbau von Ängsten und Vorurteilen unterstützen und somit dafür sorgen, dass sich die gefühlte und auch reale Sicherheit in der Kommune verbessert	• Erhöhung der Sensibilität für kulturelle und religiöse Vielfalt in den Verwaltungen durch IKO bzw. der Etablierung von Diversity-Ansätzen • Differenzierte Erkenntnisse über die Wohnheiten, Probleme, Erwartungen, Bedürfnisse unterschiedlicher Gesellschaftsgruppen zur Anwendung beim Aufbau kommunaler Sicherheitsstrukturen

Abbildung 4 beinhaltet die Chancen von Vielfalt aus Sicht der befragten kommunalen Akteure. Dabei ist festzustellen, dass sich fünf unterschiedliche Dimensionen hinsichtlich der Chancen beobachten lassen, wobei keine systematischen Unterschiede im Ämtervergleich zu erkennen sind. Erstens stellt Vielfalt aus der Perspektive der in der Befragung repräsentierten kommunalen Ämter und Fachbereiche in dreierlei Hinsicht eine Reflexionsressource dar. So kann Vielfalt nicht nur zu einem Abbau von Vorurteilen und Vorbehalten zwischen verschiedenen sozialen Gruppen beitragen, sondern ebenso Lernprozesse in Gang setzen, die zu einer Klärung missverständlicher Interaktionen und Einschätzungen und einer Stärkung von gegenseitigen Sensibilitäten beitragen. Zudem kann sich das Reflexionspotenzial in einer Weise bemerkbar machen, dass unterschiedliche – auch kulturspezifische – Sichtweisen sowohl auf Sicherheit als auch auf das Phänomen der subjektiven Sicherheitswahrnehmung aufeinandertreffen, ohne dass eindeutig bestimmt werden kann, welche Aspekte hierbei als zentral anzusehen sind.

Dieser Aspekt korrespondiert mit der zweiten Dimension der multiperspektivischen Konfliktbearbeitung als Chance von gesellschaftlichen Vervielfältigungsprozessen. Die Notwendigkeit eines Aufbaus von Netzwerken zur Lösung von Konflikten findet hier ebenso Beachtung wie die Chance, mit einer Vielzahl an Akteuren vielfältige Fragestellungen identifizieren zu können, die der Diversität und Heterogenität der Stadtgesellschaft Rechnung tragen. Auf diese Weise kann für die Verschiedenartigkeit von Bedürfnissen und Interessen in einer plural angelegten Gesellschaft sensibilisiert werden. Die präventive Stärkung des sozialen Zusammenhalts als nachhaltige und langfristige „Sicherheitsstrategie“ kann aus Sicht der kommunalen Ämter und Fachbereiche insbesondere durch einen regelmäßigen und alltäglichen Austausch quer über verschiedene soziale Gruppen und die aktive Förderung der interkulturellen Kompetenz der Bewohner*innen ermöglicht werden. Durch den Austausch können Werte wie Toleranz und Akzeptanz und vor allem das generalisierte Vertrauen gestärkt werden, was sich letzten Endes positiv auf die Lösung von Konflikten in und um öffentliche Räume auswirken könnte. Zudem wurden Chancen von Vielfalt für die Stärkung des Sicherheitsgefühls benannt. Eingebaute interkulturelle Kompetenz, die sich aus den Anforderungen urbanen Lebens ergibt, könne einer Perzeption von bestimmten Räumen und Raummerkmalen als „Angsträumen“ entgegenwirken. Analog dazu können vermeintliche Sicherheitsprobleme durch gelebte gesellschaftliche Vielfalt relativiert werden. In diesem Zusammenhang erschien den Befragten der Ausbau von kommunal unterstützten Formen der Beteiligung und Begegnung besonders zielführend, um die zahlreichen Chancen von Vielfalt für urbane Sicherheit nutzbar machen zu können. Die beiden erstgenannten Aspekte – also Vielfalt als Reflexionsressource und die multiperspektivische Konfliktbearbeitung – zeigen sich zudem in Entwicklungspfaden, die analog zur Beschaffenheit der Stadtgesellschaft die Notwendigkeit einer Diversifizierung der Verwaltung thematisieren. Durch interkulturelle Öffnung könne eine Sensibilisierung der Verwaltung für kulturelle und religiöse Vielfalt erwachsen. Auch für die Etablierung kommunaler Sicherheitsstrukturen wären die Kenntnis und das Gefühl für die vielfältigen Bedürfnisse der Menschen eine notwendige Voraussetzung.

Zusätzlich zu den Chancen von Vielfalt wurden im Rahmen der Befragung auch die Herausforderungen von Vielfalt für die Sicherheit thematisiert (Abb. 5).

Abb. 5:
Herausforderungen von
Vielfalt im Kontext von
Fragen der urbanen
Sicherheit aus Sicht der
kommunalen Ämter und
Fachbereiche

Herausforderungen			
Wertvorstellungen , Bedürfnisse, Interessen	Verunsicherungen durch sozialen Wandel	Prozesse sozialer Segmentierung	Verwaltungsbezogene Herausforderungen
• Alle gesellschaftlichen Gruppen müssen eingebunden werden Herausforderungen hierbei: Sprachbarrieren, kulturelle Codes und Selbstverständnisse → Mögliche Koordinierungs- und Kostenprobleme • Sicherheitsgefühle und -bedürfnisse variieren ihrerseits stark • Toleranz als Schlüssel: Nicht die gesellschaftliche Vielfalt ist die Herausforderung, sondern die Menschen, die (noch) nicht damit umgehen können/wollen	• Vervielfältigung und damit einhergehende Produktion neuer Ambivalenzen und Uneindeutigkeiten • Kontingenzsteigerung als Xenophobie und Rassismus begünstigendes Phänomen: Unsicherheitsgefühl, beispielsweise durch Veränderungen innerhalb des gewohnten Umfelds • Entstehung und Reproduktion vielfaltsbezogener Ängste durch mediale Berichterstattungen/Kommunikation (insbesondere: Soziale Medien)	• (Sozialräumliche) Segregation, „Parallelgesellschaften“, Clanstrukturen: Gefahr einer Ethnisierung sozialer Konfliktlinien • Migranten aus anderen Rechtssystemen haben teilweise Schwierigkeiten, sich im deutschen Rechtsstaat zu orientieren. Deutsche Bürokratie hat Schwierigkeiten, dieses Phänomen angemessenen zu würdigen und zu operationalisieren • Import internationaler Konflikte	• Erreichbarkeit bestimmter Gruppen: Migrantenmilieus, die keine organisierte Vereinsstruktur haben, z.B. Südosterweiterung aus der EU (Bulgarien und Rumänien) • Behördliche Kommunikation mit bestimmten gesellschaftlichen Gruppen aufgrund divergierender Vorstellungen und wenig dialogisch ausgerichteter Kommunikationsstile erschwert

Erstens wurden hierbei unterschiedliche soziale und religiöse Wertvorstellungen benannt, deren (soziale bzw. alltagsweltliche) Stabilisierung zu möglichen Koordinierungs- und Kostenproblemen (z. B. Sprachbarrieren, kulturelle Codes und Selbstverständnisse, die den Aufwand von Vermittlungsanstrengungen erhöhen) – gerade was die Einbindung aller gesellschaftlichen Gruppen in kommunale Beteiligungsformate angeht – führen können. Die Bandbreite an Werten und Interessen werde zudem in einer Variation der individuellen Sicherheitsgefühle und -bedürfnisse deutlich, die miteinander in Einklang gebracht werden müssen, auch wenn sie sich in Teilen nur schwer vereinen lassen. Toleranz wird als Schlüssel zur Lösung solcher Herausforderungen benannt und in diesem Zusammenhang postuliert, dass nicht gesellschaftliche Vielfalt an sich, sondern vielmehr die Menschen, die nicht mit ihr umgehen können oder wollen, die eigentliche Herausforderung darstellen. Eine zweite Herausforderung von Vielfalt für die Sicherheit findet sich in einer Diagnose, die durch sozialen Wandel induzierte Verunsicherungen aufgreift. Die Vervielfältigung und Produktion neuer Ambivalenzen und Uneindeutigkeiten durch soziale, politische oder wirtschaftliche Veränderungsprozesse kann in Entfremdungserfahrungen münden. Die sich daraus ableitende Erschütterung von bisher stabil erscheinendem Orientierungswissen begünstigt letztlich die Ausbildung xenophober Einstellungsmuster. Die Entstehung und Reproduktion vielfaltsbezogener Ängste würden aber auch durch mediale Berichterstattungen aktiviert und verstärkt; insbesondere wären hierbei Soziale Medien als Katalysatoren dieser Prozesse zu nennen. Prozesse gesellschaftlicher Segmentierung markieren hierbei eine dritte Herausforderung, die sich durch Mechanismen (sozialräumlicher) Segregation, „Parallelgesellschaften“ oder Clanstrukturen manifestiert und der Gefahr einer pauschalen Ethnisierung sozialer Konfliktlinien Auftrieb gebe. Hinzu kommen unterschiedliche Rechtskulturen und -auffassungen sowie die Gefahr des Imports ethnischer Konflikte aus den Herkunftsländern von Personen mit Migrationshintergrund. Eine letzte Her-

ausforderung bezieht sich schließlich auf verwaltungsbezogene Fragen der Kommunikation, wie die Erreichbarkeit bestimmter sozialer Gruppierungen in einer diversen Stadtgesellschaft. Behördliche Kommunikation gerate auch dort an ihre Grenzen, wo dialogische Kommunikationsformate an üblichen Umgangsformen, die ein konstruktives und respektvolles Miteinander ermöglichen, scheitern.

Insgesamt deuten die Chancen und Herausforderungen von Vielfalt im Kontext von Sicherheit darauf hin, dass die Stärkung sozialer Bande, von Vertrauen, Solidarität und gesellschaftlicher Kohäsion auf der Ermöglichung von Begegnung und Austausch basieren. Interkulturelle Kompetenz der Verwaltung und mehr Toleranz gegenüber zunächst uneindeutigen Situationen könnten Ansatzpunkte für einen diversitätsorientierten Umgang mit Sicherheit und Ordnung sein. Momente der Verunsicherung können auf diese Weise günstigenfalls aufgefangen und durch die Miteinbeziehung einer Vielzahl von Perspektiven auf urbane Fragestellungen in gewinnbringende Triebfedern einer diversen Stadtgesellschaft umgewandelt werden.

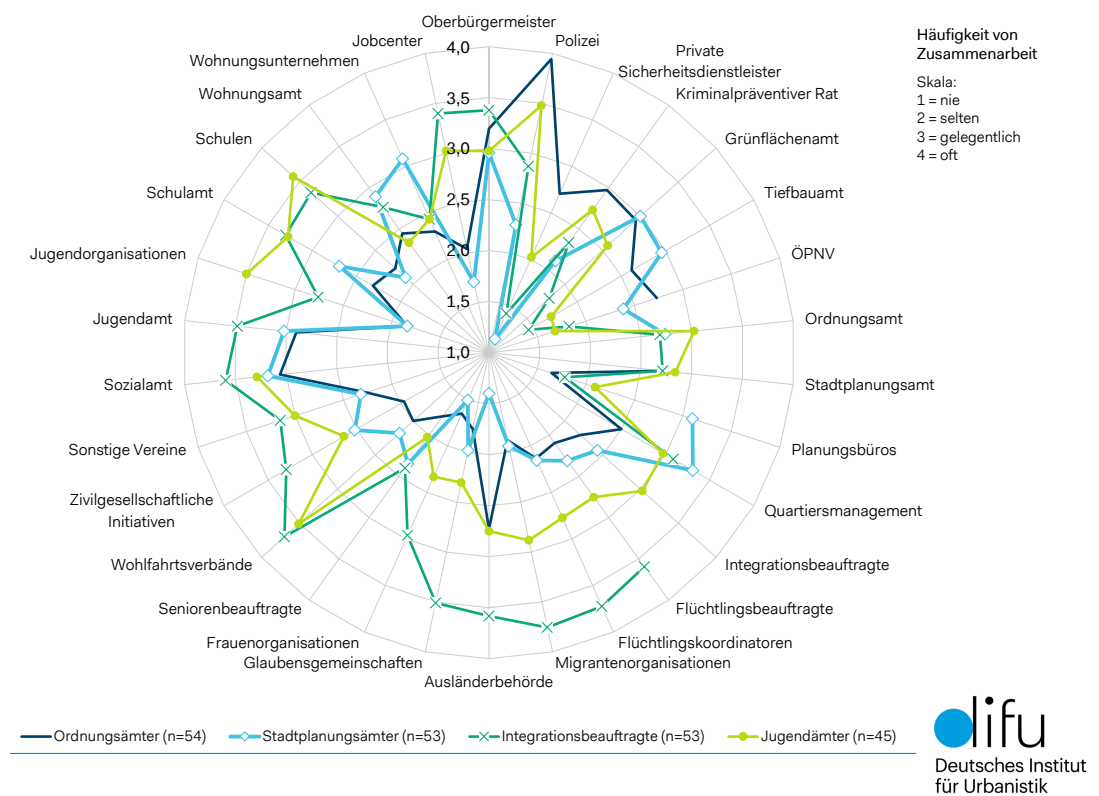
5. Kommunale Kooperationsnetzwerke an der Schnittstelle Vielfalt – Sicherheit

Um die zentralen Akteure sowie die Akteurskonstellationen im Handlungsfeld kommunaler Vielfalt und Sicherheit zu analysieren, wurde in der ersten Befragungswelle ein Fragenkomplex zur Häufigkeit der Zusammenarbeit kommunenintern und mit externen Akteuren aufgenommen. Die Häufigkeit wurde dabei auf einer 4er-Skala zwischen den Ausprägungen „nie“ (1), „selten“ (2), „gelegentlich“ (3) und „oft“ (4) abgefragt. Die entsprechenden Kooperationsprofile finden sich in den Abb. 6 und 7¹. Dabei sind die Profillinien innerhalb der Radarcharts so zu interpretieren, dass die Kooperationsintensität, operationalisiert als die Häufigkeit von Zusammenarbeit, vom Zentrum des Charts nach außen anwächst.

Insgesamt kann aus der Analyse der Netzwerke der Zusammenarbeit abgeleitet werden, dass unterschiedliche Kooperationskorridore existieren; das heißt, die Ämter und Fachbereiche weisen im Vergleich zueinander unterschiedliche Vernetzungsmuster auf. Dabei lassen sich die Kooperationsnetzwerke im Themenbereich Vielfalt und Sicherheit in drei Cluster aufteilen: Während Ordnungsämter hinsichtlich der Vernetzungsaktivitäten vor allem die sicherheitsrelevanten Akteure abdecken, fokussieren die Stadtplanungsämter auf baulich-planerisch orientierte Akteure und die des Wohnens. Die Jugendämter sowie die Integrationsbeauftragten weisen ähnliche Profile auf, die auf eine breite Vernetzung hindeuten, die in sich allerdings zum Teil auch heterogen verlaufen und unterschiedliche Schwerpunkte beinhalten. Vor diesem Hintergrund erscheint eine stärkere, Clusterübergreifende Zusammenarbeit möglich, die durch gezielte Austauschaktivitäten in einem offenen Netzwerk gewinnbringende Potenziale zutage treten lassen könnte.

¹ Ordnungsämter und Stadtplanungsämter sowie Integrationsbeauftragte und Jugendämter werden jeweils in einer Abbildung zusammengefasst gezeigt. Sozialämter weisen ähnliche Vernetzungsprofile auf wie die Jugendämter und werden hier nicht grafisch dargestellt. Der Rücklauf bei den Wohnungsämtern war vergleichsweise gering und erlaubt keine ähnlich aussagekräftige Darstellung der Vernetzungsprofile.

Abb. 6:
Kooperationsnetzwerke
von ausgewählten
Ämtern und Fachbe-
reichen im Vergleich



Bei Betrachtung von Abb. 6 sticht zunächst einmal ins Auge, dass Ordnungsämter, wenn es um Sicherheits- und Ordnungsaufgaben im Zusammenhang mit Fragen gesellschaftlicher Vielfalt geht, in erster Linie mit der Polizei zusammenarbeiten (die Kooperationstätigkeit nimmt hier den Spitzenwert von 3,9 ein), zum Teil auch mit privaten Sicherheitsdienstleistern und kriminalpräventiven Räten. Konträr dazu bewegen sich die Kooperationstätigkeiten in Hinblick auf die Häufigkeit der Zusammenarbeit mit diversitätsorientierten Akteuren (z. B. mit Integrations- und Flüchtlingsbeauftragten, Flüchtlingskoordinator*innen und Migrant*innenorganisationen) auf eher niedrigem Niveau. Die Stadtplanungs- und -entwicklungsämter weisen demgegenüber ein anderes Profil als die Ordnungsämter auf. Hier fällt vor allem die Häufigkeit der Zusammenarbeit von Akteuren auf, die sich mit baulich-planerischen Fragen der Vielfalt und Sicherheit beschäftigen. Neben Quartiersmanagements und Planungsbüros kooperieren Stadtplanungsämter „gelegentlich“ mit Wohnungsunternehmen und Wohnungsämtern. Doch auch die Zusammenarbeit mit Sozial- und Jugendämtern ist, analog zu den Ordnungsämtern, stark ausgeprägt. Die Profillinie der kommunalen Integrationsbeauftragten verrät, dass diese äußerst stark mit den diversitätsorientierten Akteuren (Flüchtlingsbeauftragte, Flüchtlingskoordinator*innen, Migrantenorganisationen, Ausländerbehörden, religiöse Glaubensgemeinschaften) vernetzt sind. Außerdem ist die Zusammenarbeit mit den Oberbürgermeister*innen stark ausgeprägt, was wohl damit zusammenhängt, dass die Integrationsbeauftragten oftmals dort angesiedelt sind. Allerdings zeigen sich beträchtliche Lücken in der Zusammenarbeit, etwa mit Blick auf Wohnungsunternehmen und Seniorenbeauftragte. Die Beteiligung der Integrationsbeauftragten in kriminalpräventiven Räten erfolgt auch eher selten. Die Jugendämter weisen im Vergleich in einigen Bereichen ähnliche Vernetzungsprofile auf wie die Integrationsbeauftragten – wobei es häufig zu einer Zusammenarbeit mit sicherheitsorientierten Akteuren kommt (Ordnungsamt, Polizei, private Sicherheitsdienstleister, kriminalpräventive Räte). Und auch die Zusammenarbeit mit Schulen und Ju-

gendorganisationen ist stärker ausgeprägt. Dafür sind vor allem hinsichtlich der Zusammenarbeit mit vielfaltsorientierten Akteuren deutlich geringere Werte zu verzeichnen, die die entsprechenden Kooperationsintensitäten der Ordnungs- und Stadtplanungsämter aber dennoch übertreffen.

Zusammenarbeit erfolgt also oftmals im Rahmen bestimmter Cluster. Um die Zusammenarbeit Cluster-übergreifend zu intensivieren, wäre ein breiter angelegtes, offenes Sicherheitsverständnis, dem es gelingt, die unterschiedlichen Zugänge, Strategien und Maßnahmen zu bündeln und zu integrieren, eine notwendige Voraussetzung. Der Ausbau kommunaler Kooperationsnetzwerk könnte auf diese Weise zu einer ganzheitlicheren und damit nachhaltigeren Bearbeitung von Fragen der gesellschaftlichen Vielfalt und Sicherheit beitragen. Im Idealfall könnte dies zu einer Schaffung von urbanen Orten der Begegnung führen, die Verunsicherungen entgegenwirken und gleichzeitig diversitätsorientierte Nutzungsansprüche ermöglichen. Der Austausch von Wissen und Informationen quer über kommunale Ämter und Fachbereiche scheitert aber unter anderem an unterschiedlichen Auffassungen, Selbstverständnissen und Sichtweisen, die zwar einerseits in den jeweiligen Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen verankert sind, andererseits aber auch Interpretationsspielräume zuließen, die noch nicht hinreichend ausgeschöpft werden. Zusammenarbeit muss geübt werden, um Vertrauensbeziehungen zwischen den Kooperierenden zu etablieren. Das benötigt vor allem Zeit und Offenheit für neue Wege.

Und grundsätzlich betrachtet stehen die Ämter und Fachbereiche Kooperationsbeziehungen auch äußerst positiv gegenüber, wie es sich in weiteren Befunden der ersten Befragungswelle manifestiert. So schreiben 98,9 % der Ämter und Fachbereiche der Zusammenarbeit eine nützliche Perspektivenvielfalt zu, die sich aus den jeweils unterschiedlichen Herangehensweisen und Strategien der Ämter und Fachbereiche ergibt. Hohe Zustimmung erfährt außerdem die These, dass sich Aufgaben und Konflikte an der thematischen Schnittstelle von Sicherheit und Diversität nur durch Zusammenarbeit bearbeiten lassen, was 97,7 % so sehen. Dass Zusammenarbeit einen unnötigen Verbrauch von zeitlichen Ressourcen implizieren kann, wird von 92,4 % der Befragten widersprochen. Etwas weniger eindeutig verhalten sich die Einschätzungen in Hinblick auf die Behauptung, dass die Zusammenarbeit mit anderen in einer Komplexitätserhöhung bei der Suche nach pragmatischen Problemlösungen resultiert, was von 60,8 % so gesehen wird.

Vergleicht man die befragten kommunalen Akteure in Bezug auf die Initiierung, Beteiligung und Koordination von Zusammenarbeit, zeigt sich, dass die Integrationsbeauftragten in allen Modi der Zusammenarbeit die höchsten Werte aufweisen. Zudem rangieren auch die anderen beiden dem dritten „Cluster“ zugehörigen Akteure, nämlich Sozial- und Jugendämter, durchgängig über den Niveaus der anderen Akteure. Im Zeitverlauf sind außerdem generell leichte Tendenzen zur Ausweitung von Vernetzung festzustellen, wobei die höchsten Zugewinne ebenso bei den Sozial- und Jugendämtern zu verzeichnen sind.

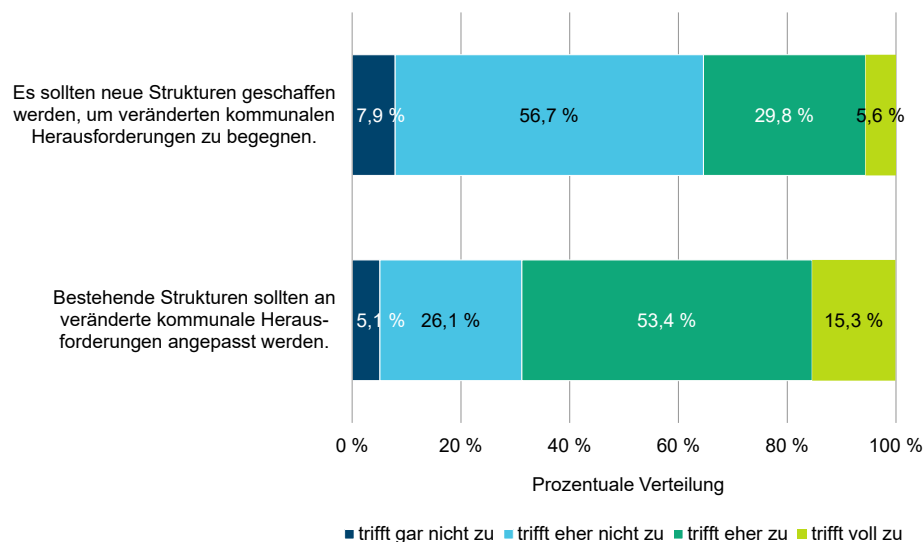
Was die konkrete Zusammenarbeit im Bereich von Vielfalt und Sicherheit angeht, lässt sich eine ganze Reihe an unterschiedlichen Formaten beobachten. Ordnungsämter sind beispielsweise häufig in Präventionsräte und Ordnungspartnerschaften eingebunden, wobei auch Sozial- und Jugendämter hier nicht selten vertreten sind. Auch Stadtplanungsämter sind zum Teil in Präventionsräten aktiv, etwa wenn es um die Stärkung städtebaulicher Aspekte der Kriminalprävention geht. Weiterhin zeichnen sich Stadtplanungsämter durch ein relativ hohes Maß an Bürgerbeteiligung in Planungsvorhaben aus, zum Beispiel bei Fragen zur Gestaltung des öffentlichen Raumes. Sozial- und Jugendämter arbeiten überdies regelmäßig mit

der Polizei zusammen, aber auch mit Migrant*innenorganisationen und bringen sich etwa bei der Erstellung von Betreuungskonzepten für Geflüchtete mit ein. Außerdem kooperieren sie teilweise mit Wohnungsbaugesellschaften, wenn es um Wohnraumfragen für Geflüchtete geht. Die hybride Funktion der Sozial- und Jugendämter lenkt den Blick noch mal auf deren mögliche und bereits zu beobachtende Vermittlerrolle für und bei der Zusammenarbeit. Die Integrationsbeauftragten kooperieren häufig mit den Sozial- und Jugendämtern, etwa in Hinblick auf die Förderung der Integration von Geflüchteten, die Ausarbeitung einer Vielfaltsstrategie oder die Erstellung von Integrationskonzepten. Hier wird zum Teil auch von einer Einbeziehung und Mitwirkung der Ordnungsämter berichtet, die ebenso im Bereich der Extremismusprävention beobachtet werden kann. Insofern können, jenseits der Cluster-spezifischen Trennung der Ämter, durchaus übergreifende Netzwerke identifiziert werden, wobei die hier schlummernden Potenziale insgesamt aber noch eher selten ausgeschöpft werden.

6. Strukturen der Zusammenarbeit im Bereich von Vielfalt und Sicherheit

Die Frage, ob im Zusammenhang mit neuen kommunalen Herausforderungen im Bereich von Vielfalt und Sicherheit neue Strukturen geschaffen oder eher bestehende Strukturen angepasst werden sollten (Abb. 7), zeigt, dass mehr als zwei Drittel der Befragten vor allem auf die Veränderung bestehender Strukturen setzen. Rund ein Drittel sieht aber auch die Notwendigkeit, auf neue Herausforderungen mit neuen Strukturen zu reagieren.

Abb. 7:
Veränderungsoptionen
von Strukturen der
Zusammenarbeit



Allerdings konkurrieren diese beiden strukturellen Umgestaltungsmöglichkeiten nicht zwangsläufig miteinander, so dass, je nach Erforderlichkeit, auch beide Strategien verfolgt werden können. Der Aspekt der Veränderung von Strukturen wurde in der Befragung mit einem offenen Antwortfeld versehen, das die konkreten Veränderungsvorschläge erfassen sollte. Die Not-

wendigkeit zur Veränderung bestehender Strukturen sehen die Befragten z. B. beim Ausbau von Vernetzungsaktivitäten, der Etablierung von (lokaler) Prävention und Monitoringmöglichkeiten, aber auch bei der grundsätzlichen Öffnung und Diversifizierung der Verwaltung. Bestehende Strukturen sollten so verändert werden, dass sie sich dynamisch an neue kommunale Problemlagen und Bedarfe anpassen lassen. Neue Strukturen sollten besser am Bedarf ausgerichtet sein. Für neue Prozesse und Abläufe werden neue Leitlinien benötigt.

Auch neue Diskursformate für schwer erreichbare Gruppen werden als sinnvoll erachtet. Außerdem werden von den Befragten die Durchführung von Sicherheitsaudits, die Erstellung von Integrationskonzepten oder die Entwicklung von Richtlinien für den Umgang mit EU-Migration bei fehlendem Sozialleistungsanspruch als hilfreich genannt. Einige Befragte sehen das Thema Vielfalt und Sicherheit als Querschnittsaufgabe an. In allen vorhandenen Strukturen sollte man sich stärker mit Fragen der Segregation, Inklusion und sozialraum- und lebensweltorientierten Ansätzen befassen. Die verstärkte Etablierung spezieller Netzwerke zum Thema Sicherheit wird insbesondere von den Ordnungsämtern gefordert, aber auch aus anderen Ämtern und Fachbereichen genannt.

Neben der Relevanz struktureller Determinanten zeigte sich in der Befragung, dass auch organisationskulturelle Faktoren die Zusammenarbeit beeinflussen. Insbesondere die Bedeutung von Vertrauen und persönlichen Beziehungen kann hierbei als notwendige Voraussetzung für die Etablierung funktionierender Strukturen der Zusammenarbeit gesehen werden. In einer solchen Perspektive ergänzen und stabilisieren sich Kooperationskultur und Verwaltungsstruktur gegenseitig. Dass Vertrauen bei der Zusammenarbeit im Bereich von Vielfalt und Sicherheit mehrheitlich gegeben ist, lässt sich auch aus empirischen Befunden zum Ressourcentausch herauslesen. Hier ist zu sehen, dass Wissen und Informationen oft ausgetauscht werden. Zudem basieren die Austauschbeziehungen im Wesentlichen auf dem Prinzip der Reziprozität – das wiederum als wesentlicher Indikator von Vertrauen gelten darf.

Für die Etablierung von Kooperationsnetzwerken ist überdies die Bedeutung von Zuständigkeiten zu beachten. Hier spielen persönliche Absprachen bei der Zusammenarbeit bei Fragen von Vielfalt und Sicherheit die wichtigste Rolle, was indirekt erneut auf die Bedeutung von Vertrauen für die Stabilität von Kooperationsbeziehungen verweist. In fast vier Fünftel der Kommunen wird die Zusammenarbeit als klar geregelt angesehen. In fast allen Kommunen geschieht dies durch persönliche Absprachen. Rechtliche Vorgaben und Verwaltungsrichtlinien spielen demgegenüber eine geringere Rolle, ebenso wie schriftliche Festlegungen zwischen den kommunalen Fachbereichen.

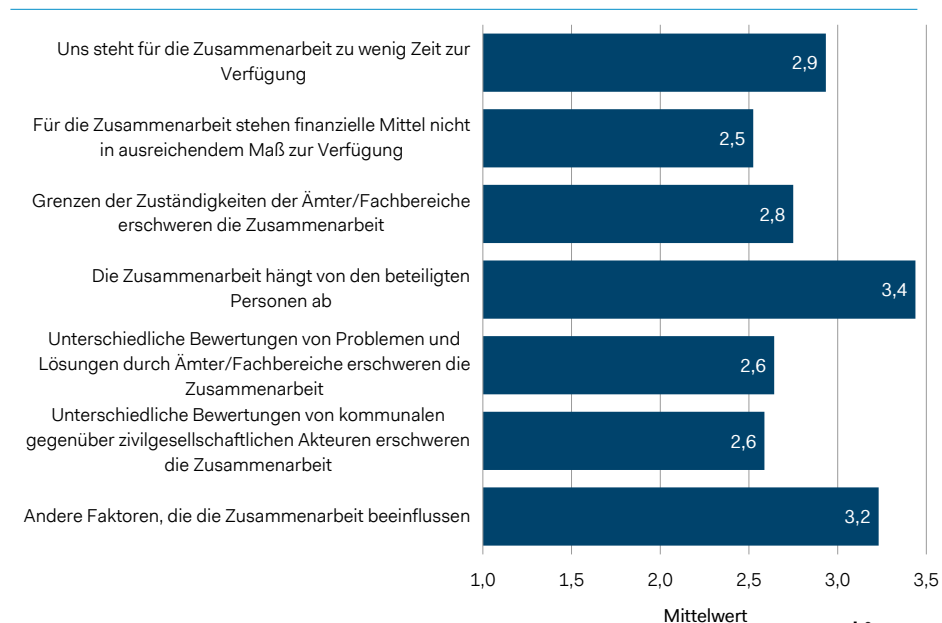
7. Hemmnisse bei der Zusammenarbeit im Bereich von Vielfalt und Sicherheit

Ein weiterer Frageblock konzentrierte sich schließlich auf potenzielle Hemmnisse bei der Zusammenarbeit der Ämter und Fachbereiche im Bereich von Vielfalt und Sicherheit. Hier wurde von einer Skala von 1–4 Gebrauch gemacht, wobei hohe Werte eine Zustimmung zu den jeweiligen Aussagen signalisieren. Die Ergebnisse finden sich in Abb. 8 wieder. Darin lässt sich erkennen, dass die Ausgestaltung der Zusammenarbeit vor allem von den beteiligten Personen abhängt ($M=3,4$). Dieser Befund korrespondiert auch mit der hohen Bedeutung der Ressource Vertrauen für die

Etablierung und Stabilisierung von Zusammenarbeit im Bereich von Vielfalt und Sicherheit. Den zweithöchsten Wert markieren die „anderen Faktoren“ ($M=3,2$), die in einem offenen Antwortfeld erhoben wurden. Hier wurden beispielsweise das Fehlen einer gesamtstädtischen Strategie, fehlendes Interesse seitens der politischen Führung, Datenschutzprobleme oder auch unterschiedliche Verständnisse von Vielfalt in Zusammenhang mit Sicherheit und Demokratie genannt. Auch strukturelle Defizite hinsichtlich Zuständigkeiten und Kompetenzen fanden hier als Hemmnisse Erwähnung. Des Weiteren wurde zurückgemeldet, dass die Bedeutung des Themenkomplexes Vielfalt – Sicherheit noch nicht im alltäglichen Handeln der kommunalen Ämter und Fachbereiche angekommen sei.

Abb. 8:

Hemmnisse bei der Zusammenarbeit im Bereich von Fragen der gesellschaftlichen Vielfalt und Sicherheit



Zeitliche Ressourcen stellen das drittgrößte Hemmnis für Zusammenarbeit dar ($M=2,9$). Weitere Gründe, die Zusammenarbeit erschweren können, sind unklare Zuständigkeiten der Ämter und Fachbereiche ($M=2,8$), unterschiedliche Bewertungen von Problemen und Lösungen durch Ämter und Fachbereiche ($M=2,6$) sowie von kommunalen gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren ($M=2,6$). Finanzielle Mittel rangieren am Ende dieser Liste und erzielen den geringsten Ausschlag ($M=2,5$). Insgesamt liegen die Mittelwerte aber zum Teil sehr nahe beisammen, so dass die vorliegenden Varianzen nicht überbewertet werden sollten.

8. Die Bedeutung von Förderprogrammen zur Begegnung von Herausforderungen der Vielfalt und Sicherheit

Zwei Förderprogramme werden über alle Ämter und Fachbereiche hinweg besonders häufig genutzt, um mit den Herausforderungen im Zusammenhang mit Vielfalt und Sicherheit umzugehen. Zum einen handelt es sich um das vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und den Bundesländern getragene Programm „Soziale Stadt“, das seit 1999 auf sozio-ökonomische Wandlungsprozesse reagiert, indem Teilhabe und Integration

in benachteiligten Quartieren auf Basis eines integrierten Entwicklungskonzeptes aktiv gestärkt werden sollen. Dieses Programm wird von 10,2 % der befragten Ämter und Fachbereiche, die Angaben zur Nutzung von Fördermitteln gemacht haben, genutzt. Das auf Akteurs- und Ressourcenebene angesiedelte integrative und ganzheitlich orientierte Moment des Programms, das unter anderem eine Aktivierung der Wohnbevölkerung vorsieht, scheint gut zur Vielschichtigkeit von kommunalen Herausforderungen im Bereich der Vielfalt und Sicherheit zu passen. So findet sich beispielsweise die Stärkung von Nachbarschaftlichkeit und sozialem Zusammenhalt durch den Austausch und die Begegnung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in diversen Quartieren im Programm „Soziale Stadt“ wieder, genauso wie Aspekte der öffentlichen Sicherheit, die etwa durch die Bekämpfung der Ursachen von Jugendgewalt adressiert werden.

Zum anderen wird das Programm „Demokratie leben!“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das seit 2014 läuft, von 13,1 % der Befragten genutzt, die dazu Auskunft geben. Ziel der Förderung ist die Stärkung zivilgesellschaftlichen Engagements gegen Extremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit. Das Programm unterstützt dabei explizit kommunale Partnerschaften, die mittels neuer Ansätze und Ideen auf lokale Herausforderungen reagieren sollen, etwa in Form von Modellprojekten. Hier werden im Handlungsfeld „Vielfaltgestaltung“ ganz unterschiedliche Dimensionen gesellschaftlicher Vielfalt aufgegriffen (nämlich: Antisemitismus, Antiziganismus, Islam- und Muslimfeindlichkeit, Homosexuellen- und Trans*feindlichkeit, Rassismus, Chancen und Herausforderungen der Einwanderungsgesellschaft – Vielfalt und Antidiskriminierung). Gesamtziel des Programms ist die Anerkennung von Vielfalt und der daraus erwachsenden Potenziale und Reibungspunkte, die sich letztlich zwar nicht widerspruchsfrei auflösen lassen, aber in einer demokratisch organisierten Gesellschaft toleriert werden müssen. Ähnlich ist das Landesprogramm „Weltoffenes Sachsen“ angelegt, das gemäß unserer Erhebung von Integrationsbeauftragten und Jugendämtern in Anspruch genommen wird.

Beide Programme rangieren bei Ordnungsämtern, Sozial- und Jugendämtern unter den TOP 3 der genutzten Förderungen. Zusätzlich zu diesen beiden Förderprogrammen scheint bei den Ordnungsämtern die Förderung relativ breit gestreut zu sein, so dass sich kein Förderprogramm identifizieren lässt, das an dritter Stelle steht. Bei den Sozialämtern rangiert dagegen noch das Landesprogramm KOMM AN NRW unter den TOP 3, das sich einer Förderung der Integration von Geflüchteten in den Kommunen und der Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements in der Flüchtlingshilfe verschreibt. Das Programm besteht aus drei Teilen: Stärkung der kommunalen Integrationszentren, bedarfsorientierte Maßnahmen vor Ort, Stärkung der Integrationsagenturen. Die Maßnahmen vor Ort zielen auf unterschiedliche Aspekte der Förderung. Hier können etwa Ankommenstreffpunkte in punkto Renovierung und Ausstattung gefördert werden oder Maßnahmen des Zusammenkommens, der Orientierung und Begleitung sowie der Informations- und Wissensvermittlung. Zudem ist eine Qualifizierung von ehrenamtlich Tätigen möglich.

Jugendämter nutzen außerdem Programme des ESF (Europäischer Sozialfonds), die von verschiedenen Bundesministerien (Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit) umgesetzt werden. Der ESF zielt vor allem auf die Stärkung struktureller Arbeitsmarktintegration sowie sozialer Integration, zumeist auf der Ebene von Stadtquartieren.

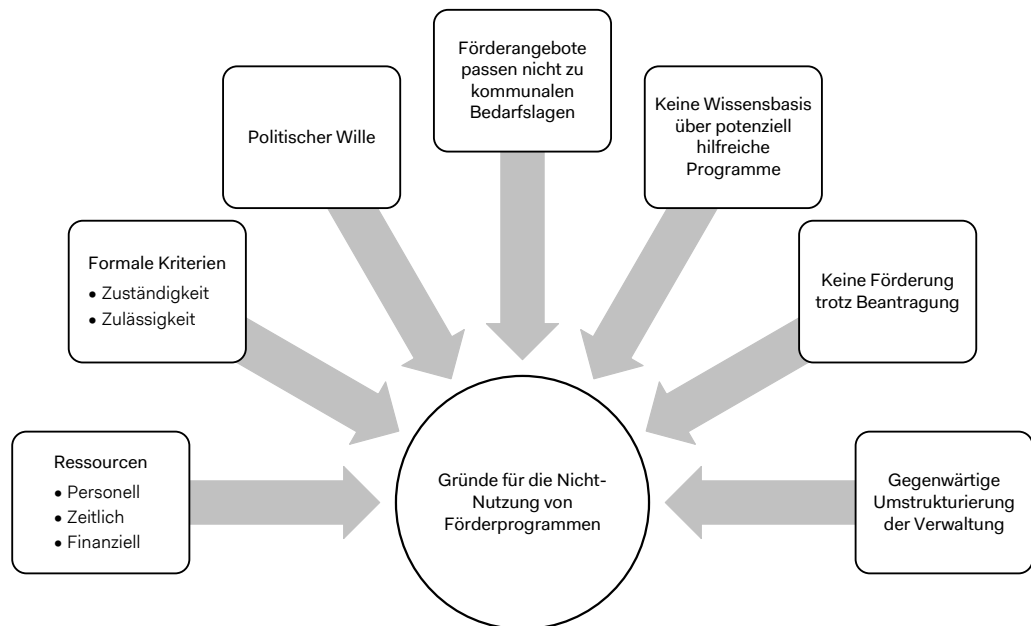
Die Integrationsbeauftragten geben an, häufig auf das EU-Programm EHAP (Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen in Deutschland) zurückzugreifen. Gefördert wird hier beispielsweise Personal für aufsuchende Arbeit oder lokale Beratungsstellen. Das Programm erfüllt eine Brückenfunktion, indem die Nutzung und der Zugang zu bestehenden Angeboten, wie etwa Sprachkursen oder Möglichkeiten der medizinischen Beratung, intensiviert werden sollen. Insbesondere die Kinder von EU-Zugewanderten sollen stärker an Angebote der frühen Bildung und der sozialen Betreuung (z. B. Kindertagesstätten, vorschulische Angebote, Freizeitangebote) herangeführt werden. Auch das Länderprogramm KOMM AN NRW wird von den Integrationsbeauftragten häufig in Anspruch genommen. Ein ähnlich ausgerichtetes Länderprogramm wird zudem in Hessen („WIR“) von Integrationsbeauftragten und Jugendämtern genutzt.

Stadtplanungsämter greifen wiederum neben dem Programm „Soziale Stadt“, das am häufigsten genutzt wird, auch auf andere Städtebauförderprogramme und Bund-Länder-Programme der Stadterneuerung zurück, die als solche in der Befragung teilweise nicht konkret benannt wurden. Als Partnerprogramm des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ findet hier aber beispielsweise BIWAQ Erwähnung, das ebenso mit ESF-Mitteln gefördert wird und eine quartiersbezogene Verknüpfung lokaler Bildungs-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktprojekte mit städtebaulichen Maßnahmen vorsieht.

Insgesamt lassen sich zum Teil Nutzungen erkennen, die ein Aufbrechen der in Bezug auf die Vernetzungsaktivitäten diagnostizierten „Cluster“ signalisieren, so etwa bei den Ordnungsämtern, die von Fördermaßnahmen für die Bildungskoordination von Geflüchteten oder zur Etablierung eines Dialogs der Religionen berichten. Diese Nutzungen verweisen auf fließende Übergänge von kommunalen Herausforderungen an der Schnittstelle von Vielfalt und Sicherheit. Es lassen sich auch noch weitere Förderungen identifizieren, die sich überlagernde Fragestellungen anvisieren, wie beispielsweise die Förderung kommunalen Konfliktmanagements, die bei den Integrationsbeauftragten auftaucht und genauso gut zum Tätigkeitsprofil anderer Ämter und Fachbereiche passen würde.

Die Vielzahl an genannten Fördermaßnahmen kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass existierende Programme von den kommunalen Ämtern und Fachbereichen zum Teil auch gar nicht genutzt werden. Die beiden Hauptgründe sind hierbei die Knappheit personeller Ressourcen sowie die teilweise Diskrepanz zwischen der Ausgestaltung der Förderangebote und der konkreten kommunalen Bedarfe. Abbildung 9 zeigt, dass die Nicht-Nutzung von Förderprogrammen mit einem Mangel an bestimmten Ressourcen zu tun haben kann. Neben der Knappheit personeller Ressourcen als häufigstes Hemmnis bei der Beantragung von Förderungen wurde auch das Fehlen zeitlicher Ressourcen als Grund für die fehlende Beteiligung an Förderprogrammen genannt. Dies gilt sowohl für das Engagement bei der Umsetzung eines Förderprogrammes als auch bereits für die Beantragung im Rahmen zum Teil stark bürokratisierter Verfahren. Zudem stellen finanzielle Ressourcen ein potenzielles Hemmnis dar. Dies hat unter anderem damit zu tun, dass Förderungen oftmals an die Leistung von Eigenanteilen geknüpft sind, die gerade bei kritischen kommunalen Haushaltssituationen nur schwer zu erbringen sind.

Abb. 9:
Gründe für die Nicht-
Nutzung von Förder-
programmen



Auf Ebene formaler Kriterien sind zudem fehlende Zuständigkeiten und/oder Zulässigkeiten zu beobachten. Letztere begründen sich z. B. damit, dass etwa bei EU-Förderungen keine zur Beantragung notwendigen Kooperationspartner aus anderen Ländern der Europäischen Union gefunden werden konnten. Des Weiteren können ablehnende Haltungen seitens der Kommunalpolitik einer Beantragung entgegenstehen oder die Förderangebote nicht zu den spezifischen kommunalen Bedarfslagen passen. Gerade in kleineren Kommunen ist Überblickswissen über potenziell hilfreiche Förderprogramme offenbar nicht ohne Weiteres vorhanden, da die Einholung solcher Wissensbestände auch wieder an eine gute Ressourcenausstattung geknüpft wäre. Ein profaner Grund für die Nicht-Nutzung von Förderprogrammen sind weiterhin abgelehnte Zuwendungsbescheide, was wiederum mit der mangelnden Passung von Förderangeboten und konkreten kommunalen Herausforderungen zu tun haben könnte. Schließlich wurde aus den Kommunen auch rückgemeldet, dass verwaltungsbezogene Umstrukturierungsprozesse der Beantragung von Fördermitteln entgegenstehen können. Allerdings wurde in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass Umstrukturierungen unter anderem unter der Zielsetzung einer künftig optimierten und passgenaueren Beantragung von Fördermitteln vorangetrieben werden. Insofern können Umstrukturierungsprozesse durchaus langfristige Strategien der Fördermittelakquise beinhalten, die auf die unterschiedlichen Hemmnisse reagieren.

9. Fazit

Der Umgang mit dem ganzen Möglichkeitsspektrum an Unsicherheiten, Verunsicherungen und Nutzungskonflikten, die als elementare Kennzeichen vielfältigen Lebens in der Stadt gelten können, bietet prinzipiell viele Anknüpfungspunkte für eine ämterübergreifende Zusammenarbeit. Allerdings deuten die präsentierten empirischen Befunde darauf hin, dass bei den Ko-

operationsnetzwerken eine Art „Clusterung“ vorliegt, wobei die Ordnungs- und die Stadtplanungsämter jeweils ein Cluster ausfüllen, während die Integrationsbeauftragten zusammen mit den Jugend- und Sozialämtern ein drittes Cluster repräsentieren – was nicht zuletzt mit der thematischen Ausrichtung der Ämter zu tun haben dürfte. Integrationsbeauftragte sowie Jugend- und Sozialämter weisen hier große Ähnlichkeiten auf, da allesamt stark präventiv und integrativ ausgerichtet sind. Stadtplanungsämter widmen sich vergleichsweise häufiger dem Feld der städtebaulichen Prävention. Bei den Ordnungsämtern scheint die präventive und integrative Dimension weniger ausgeprägt zu sein, was vermutlich damit zu tun hat, dass sie primär anlassbezogen, wenn Störungen der Ordnung auftreten, agieren.

Auch in Bezug auf die jeweilige Bedeutungszuschreibung zu Vielfalt und Sicherheit lassen sich diese Cluster erkennen. Eine mögliche Vorgehensweise zur Stärkung kommunaler Zusammenarbeit wäre vor diesem Hintergrund das bewusste Aufbrechen der Trennung von sicherheits- und vielfaltsbezogenen Herausforderungen, weil diese häufig ineinander übergehen und sich die unterschiedlichen amtsspezifischen Interpretationen in einem gewissen Maß aus deren jeweiligen Tätigkeitsprofilen ergeben. Im Endeffekt spielt es keine Rolle, ob etwa Konflikte im öffentlichen Raum mehr Vielfalts- oder mehr Sicherheitsbezug haben; primär erscheint vor allem die Lösung der Konflikte durch Austausch von Erfahrungen, Maßnahmen, Strategien und Konzepten über die Ämter und Fachbereiche hinweg. In diesem Sinne sollten Herausforderungen im Bereich Sicherheit und Vielfalt als Querschnittsaufgaben begriffen werden. Ganzheitliche diversitätsorientierte Sicherheitsstrategien könnten hierbei dazu beitragen, verschiedene kommunale Handlungsfelder und Akteure zu verbinden.

Hinsichtlich der Chancen und Herausforderungen von gesellschaftlicher Vielfalt für urbane Sicherheit lassen sich aus Sicht der befragten Ämter und Fachbereiche einige Dimensionen differenzieren. So werden zahlreiche Chancen genannt, wie die Funktion von Vielfalt als Reflexionsressource, die auch der Schärfung von Sensibilitäten bei multiperspektivischer Konfliktbearbeitung dienlich sein kann. Zudem erfordert und fördert Vielfalt das Erlernen von Ambiguitätstoleranz und die Ausbildung interkultureller Kompetenzen, was sich langfristig auch auf den Umgang mit Konflikten und damit letztlich auf die (subjektive und objektive) Sicherheit auswirken kann. Die Erhöhung der Vielfalt der Stadtgesellschaft begünstigt schließlich auch die Umsetzung von Prozessen zur Diversifizierung der Kommunalverwaltungen. Allerdings existieren auch Herausforderungen, die sich etwa in langfristigen Prozessen der Vermittlung zwischen unterschiedlichen Wertvorstellungen, Bedürfnissen und Interessen niederschlagen. Zudem sehen sich Kommunen der Schwierigkeit gegenübergestellt, soziokulturelle Verunsicherungen aufzufangen, die sich aus globalen Verflechtungen und Wechselwirkungen ergeben und schließlich in weitreichenden und spürbaren gesellschaftlichen Transformationsprozessen münden. Hinzu kommen Phänomene sozialer Segmentierung sowie die teilweise erschwerte Erreichbarkeit bestimmter sozialer Gruppen. Insgesamt wird die Bedeutung von Vielfalt für Sicherheit von den kommunalen Ämtern und Fachbereichen demnach als ambivalent angesehen, da hieraus zahlreiche Chancen, aber auch bestimmte Herausforderungen erwachsen.

Was die Strukturen der Zusammenarbeit zwischen den Ämtern und Fachbereichen angeht, plädieren die befragten Akteure eher für eine Anpassung bestehender Strukturen als für eine Neuschaffung, wobei die Grenzen hier zum Teil nicht klar zu ziehen sind. In Bezug auf die Frage, wie es gelingen könnte, Zusammenarbeit insgesamt stärker in den Verwaltungsstrukturen zu verankern, und welche Implikationen sich aus bestimmten organisationalen Entscheidungen ergeben, finden sich etwa in einer Fokusgruppe, die

ebenfalls im Projekt DIVERCITY durchgeführt wurde, Anhaltspunkte dafür, dass die Kooperationsbeziehungen auch von der Ansiedlung bestimmter Stellen im Verwaltungsgefüge abhängen. Ob eine Integrationsbehörde also im Fachbereich Jugend/Soziales oder im Ordnungsamt untergebracht wird, kann sich auf die Wahrscheinlichkeit der Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsakteuren auswirken. In diesem Zusammenhang könnte auch überlegt werden, inwieweit Schnittstellen, die außerhalb von amtsspezifischen Strukturen denken und agieren, sinnvoll erscheinen. Die konkrete Beschaffenheit einer Schnittstelle ergibt sich allerdings nicht von selbst. Eine elementare Anforderung an eine zentrale Stelle bzw. einen zentralen Ansprechpartner oder eine zentrale Ansprechpartnerin wäre es, die „Sprache der verschiedenen Bereiche zu sprechen“ und Kenntnisse über die jeweiligen Zielstellungen der Ämter und Fachbereiche zu haben. Jenseits von zentral angesiedelten Schnittstellen (etwa als Stabsstellen beim Oberbürgermeister oder bei der Oberbürgermeisterin) bieten aber auch dezentrale Schnittstellen Vorteile, da hiermit mehr Freiheiten und Gestaltungsspielräume einhergehen können. Allerdings erfordert Dezentralität wiederum tendenziell mehr Eigeninitiative. Die Frage nach der Steuerung von Zusammenarbeit ist somit schon hinsichtlich der strukturellen Einbettung nicht trivial.

Hinzu kommen bestimmte Hemmnisse bei der Zusammenarbeit, die ebenfalls in der Kommunalbefragung adressiert wurden. Hierbei zeigt sich, dass Zusammenarbeit auf der zwischenmenschlichen Ebene scheitern kann, aber auch das Fehlen einer gesamtstädtischen Strategie, ein fehlendes Interesse seitens der politischen Führung, Datenschutzprobleme oder unterschiedliche Verständnisse von Vielfalt im Zusammenhang mit Sicherheit und Demokratie die Etablierung von Zusammenarbeit unterlaufen können. Auch Faktoren wie Zeit, unklare Zuständigkeiten, unterschiedliche amtsspezifische Bewertungen von Phänomenen der Vielfalt und Sicherheit oder die monetäre Ausstattung der Ämter wurden als potenzielle Hemmnisse genannt.

In Hinblick auf Fördermöglichkeiten, die für den Auf- und Ausbau von Netzwerken der Zusammenarbeit förderlich sind, zeigt sich, dass die Ämter und Fachbereiche zum Teil auf ähnliche Förderprogramme (z. B. „Soziale Stadt“ oder „Demokratie leben!“) zurückgreifen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass aber auch eine Reihe von Gründen existiert, die einer Beantragung von Fördermitteln entgegenstehen können, wie personelle, zeitliche oder finanzielle Engpässe. Da es nur in seltenen Fällen Förderungen gibt, die überhaupt für Personal eingesetzt werden können und nicht nur für Maßnahmen und Projekte, stellt dies wohl vor allem für kleinere und paradoxerweise für finanziell schlechter ausgestattete Kommunen ein Problem dar, nicht zuletzt weil häufig Eigenmittel als Grundlage für die Förderung eingebracht werden müssen.

Wagt man einen Ausblick auf zukünftige kommunale Entwicklungen und Herausforderungen im Bereich von Phänomenen der Vielfalt und Sicherheit, drängt sich die Annahme auf, dass sich durch den derzeit zu beobachtenden Zuzug in größere Städte auch der Nutzungsdruck und somit die Konflikte im und um den öffentlichen Raum verschärfen könnten. Dieser Dynamik wird zudem durch die anhaltende Ausdifferenzierung von Nutzungsformen/-möglichkeiten und Nutzungspräferenzen Auftrieb gegeben. Hinzu kommen sozio-kulturelle (und teils medial und politisch beförderte) Polarisierungen, die Strategien der Problemlösungsfindung oder des Ausgleichs zunehmend entgegenstehen können – genauso wie eine zunehmende Privatisierung öffentlicher Räume, die häufig mit der Exklusion bestimmter sozialer Gruppen einhergeht. Darüber hinaus lässt sich teilweise beobachten, dass die Diskrepanzen zwischen einer Erhöhung des objektiven Sicherheitsniveaus (etwa in Bezug auf Kriminalität) und dem subjektiven Sicher-

heitsgefühl paradoxerweise zunehmen, was die Ämter und Fachbereiche vor die schwierige Aufgabe stellt, darauf adäquat zu reagieren.

Im Zusammenhang mit einer Erhöhung der kulturellen Vielfalt in den Städten durch Migration und Flucht erscheinen vor diesem Hintergrund Möglichkeiten des Kontakts und der Begegnung mit Eingewanderten als elementare Voraussetzungen für die Stärkung von Vertrauen und sozialem Zusammenhalt durch den Abbau von Vorurteilen und irrationalen Ängsten. An diesen Hebeln könnten und sollten kommunale Strategien und Maßnahmen ansetzen, die Sicherheitsfragen diversitätsorientiert bearbeiten. Dabei gilt es zu beachten, dass basale Faktoren wie Nachbarschaftlichkeit und Ambiguitätstoleranz dauerhaft eingeübt werden müssen, um ein gelingendes Zusammenleben in vielfältigen Quartieren zu gewährleisten. Gleichzeitig kann auf diese Weise einer Ethnisierung und Versicherheitlichung sozialer Dynamiken, die in gesellschaftliche Desintegration und Polarisierung umschlagen können, nachhaltig entgegengewirkt werden. Austausch und Begegnung sind dabei die wesentlichen Grundlagen, um Vielfalt, Uneindeutigkeit und Kontingenz als mögliche Inspirationsquellen zur Mobilisierung von Transformationskräften innerhalb sicherheitsbezogener Aushandlungsprozesse heranziehen zu können.

Literatur

- Bartl, Gabriel, Niklas Creemers und Holger Floeting (2020, im Erscheinen): Urbane Sicherheit und gesellschaftliche Vielfalt: Querschnittsthemen kommunaler Zusammenarbeit, in: Nicholas Eschenbruch und Marc Herbsttritt (Hrsg.): Vielfältige Sicherheiten (Konferenzband), Münster: LIT Verlag.
- Hirtenlehner, Helmut, und Eva Groß (2018): Sichtbare ethnische Vielfalt und Furcht vor Kriminalität, in: Kriminalistik, H. 8-9: 526–531.
- Vertovec, Steven (2007): Super-Diversity and its Implications, in: Ethnic and Racial Studies, H. 30 (6): 1024–1054.
- Wehrheim, Jan (2009): Der Fremde und die Ordnung der Räume, Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich.

Lebensqualität durch Sicherheit: Kriminalprävention als Planungsansatz

Das Leben in urbanen Räumen ist mehr denn je von vielfältigem Wandel geprägt. Dies schlägt sich unter anderem in veränderten Nutzungsanforderungen, die an öffentliche Räume und an die Wohnnachbarschaft gestellt werden, nieder. Sicherheit gilt im Projekt DIVERCITY¹ als Impuls für mehr Lebensqualität. Zahlreiche Faktoren spielen an der Schnittstelle von Sicherheit, Planung und Raum sowie Kriminalprävention eine Rolle. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Orten objektiver Sicherheit bzw. Unsicherheit, die ein bestimmtes Maß an Kriminalitätsbelastung aufzeigen, sogenannten Gefahrenorten (Hot Spots), und Angsträumen, Orten, an denen sich Menschen unsicher fühlen. Im Folgenden legen wir dar, welche sicherheitsrelevanten Kriterien für den Umbau oder bei Sanierungsmaßnahmen von Quartieren relevant sind und welche kriminalpräventiven Ansätze bei Neubauvorhaben von Beginn an mitgedacht werden sollten. Dazu stellen wir verschiedene Methoden und Werkzeuge vor, die Planende und Planungsbeteiligte darin unterstützen, sicherheitsrelevantes Wissen in Planungsverfahren einfließen zu lassen. Der nachfolgende Beitrag beschäftigt sich dabei sowohl mit dem Bereich der gebauten als auch der sozialen Umwelt. Wir zeigen auf, wie Lebensqualität mit Sicherheit verknüpft ist und stellen Ansätze und Konzepte vor, die die Verhinderung von Tatgelegenheiten sowie den Ausbau des individuellen Sicherheitsempfindens in einem lokalen Kontext fokussieren.

Einführung: Sicherheit als Lebensqualität und Kriminalprävention

Sicherheit und Lebensqualität, zwei Begriffe, hinter denen sich je nach Gedankenmodell und Disziplin unterschiedliche Vorstellungen und Definitionen verbergen, werden im Folgenden in Zusammenhang gebracht. Auf der Suche nach einer allgemeingültigen Definition der Begriffe zeigt sich, dass aufgrund der unterschiedlichen Disziplinen, die sich mit den Konzepten auseinandersetzen, keine einheitliche Definition existieren kann. Zugänge und Interpretationen aus der Philosophie, der Ökonomie, der Soziologie, der Psychologie, der Medizin und nicht zuletzt der Planung und Wohnungswirtschaft folgen verschiedenen Grundsätzen.

Aufbauend auf einer breiten Diskussion zum Sicherheitsbegriff im Vorläuferprojekt von DIVERCITY, „transit“² (Verbundprojekt transit 2014), betrach-

¹ Das Projekt „Sicherheit und Vielfalt im Quartier – DIVERCITY“ wird zwischen 2018 und 2021 vom BMBF im Rahmen des Programms „Forschung für die zivile Sicherheit“ der Bekanntmachung „Urbane Sicherheit“ gefördert. Informationen zum Projekt finden sich auf der Projektwebsite www.div-city.de und unter <https://www.sifo.de/de/divercity-sicherheit-und-vielfalt-im-quartier-2362.html>.

² Das Projekt „Transdisziplinäre Sicherheitsstrategien für Polizei, Kommunen und Wohnungsunternehmen – transit“ wurde zwischen 2016-2019 vom BMBF im Rahmen des Programms „Forschung für die zivile Sicherheit“ der Bekanntmachung „Urbane Sicherheit“ ge-

ten wir objektive und subjektive Sicherheit auf der individuellen und der kollektiven Ebene. Sicherheit bezeichnet danach einen Zustand, der als gefahrenfrei charakterisiert werden kann, sich aber niemals absolut herstellen lässt. Eine Betrachtung kann immer nur relativ zu vergangenen und zukünftigen Momenten bewertet werden (vgl. Mensching 2005: 17). Unter objektiver Sicherheit wird in der Regel die Abwesenheit abbildbarer Kriminalität verstanden. Kriminalität kann dabei zusammengefasst werden als die Summe schädlicher und strafbarer Verhaltensweisen oder rechtlich definierter Normenverstöße (vgl. Härter 2020). Objektive Sicherheit ist niemals als Ganzes darstellbar, sondern umfasst lediglich das sogenannte Hellfeld, also Ereignisse, die institutionell registriert und damit darstellbar sind (vgl. Abt 2013, John 2012). Die subjektive Sicherheit umfasst die wahrgenommene individuelle Sicherheit. Sie korreliert nicht unbedingt mit der objektiven Sicherheit. Nicht selten spricht die Wissenschaft in diesem Zusammenhang auch von Kriminalitätsfurcht, wobei nicht nur die Kriminalität das Sicherheitsempfinden beeinflusst, sondern beispielsweise auch wahrgenommenes abweichendes Verhalten und Ordnungsstörungen. Die subjektive Sicherheit ist zudem geprägt von individuellen Merkmalen, wie Alter, Geschlecht, Opfererfahrung und Resilienz der eigenen Persönlichkeit.

Für die Definition von Lebensqualität sind definitorische „Abgrenzung[en] sowohl zwischen als auch innerhalb verwandter Konstrukte wie Glück, Lebenszufriedenheit, Gesundheit oder Wohlbefinden (well-being)“ (Daig und Lehmann 2007: 5) erforderlich. Die Weltgesundheitsorganisation definiert Lebensqualität als

„[...]individuals' perceptions of their position in life in the context of the culture and value systems in which they live and in relation to their goals, expectations, standards and concerns. It is a broad ranging concept affected in a complex way by the persons' physical health, psychological state, level of independence, social relationships, personal beliefs and their relationship to salient features of their environment“ (WHO 1997: 1).³

Neben dem Kontext von Kultur und Wertesystemen sowie der individuellen Zielvorstellung und der vorhandenen Normen bezieht sich die Definition auf den Grad der Unabhängigkeit, die sozialen Beziehungen und die Merkmale der Umwelt, die einen Einfluss auf die Lebensqualität haben.

In dieser Definition findet sich auch unser Ansatzpunkt wieder. Denn nur, wenn sich Menschen sicher fühlen können und frei von Gefahren für Leib und Leben handeln und sich bewegen können, sind die Voraussetzungen für Lebensqualität gegeben. Erwartungsgemäß bedarf es zahlreicher Ansätze und Konzepte, um diese sehr allgemeine Definition zu konkretisieren.

Kriminalprävention im Städtebau

In der Kriminalprävention im Städtebau wird Sicherheit als Bestandteil von Lebensqualität angesehen. Die Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in

fördert. Informationen zum Projekt finden sich auf der Projektwebsite www.transit-online.info.

³ Eigene Übersetzung: Die Weltgesundheitsorganisation definiert Lebensqualität als „die individuelle Wahrnehmung der eigenen Lebenslage im Kontext von Kultur- und Wertesystemen und in Bezug auf die eigenen Ziele, Erwartungen, Normen und Belange. Es handelt sich um ein weitgefasstes Konzept, das auf komplexe Weise beeinflusst wird von der physischen Gesundheit, dem psychologischen Zustand, dem Grad an Unabhängigkeit, den sozialen Beziehungen sowie den persönlichen Glaubensvorstellungen und Werten einer Person und deren Verhältnis zu den zentralen Merkmalen ihrer Umwelt.“

Niedersachsen hat sich bereits im Jahr 2002 das Prinzip auf die Agenda geschrieben, in einem interdisziplinären Abstimmungsprozess die Sicherheit im Wohnumfeld zu verbessern. Hierzu wurden sicherheitsrelevante Kriterien erarbeitet, die dazu dienen sollen, Kriminalität erst gar nicht entstehen zu lassen und Tatgelegenheiten zu verhindern (vgl. Schröder/Wolter 2017: 33).

„Sich in der eigenen Wohnung, im Wohnumfeld und der Stadt oder Gemeinde sicher zu fühlen, ist ein menschliches Grundbedürfnis. Im Bemühen um eine „sichere Stadt“ wird die Kriminalprävention im Städtebau zunehmend bedeutender - insbesondere bei der Gestaltung des öffentlichen Raums (...). Sicherheit, die in der Wohnung und im Wohnumfeld als alltägliches Gefühl entsteht und wahrgenommen wird, bildet eine bedeutende Grundlage für Lebensqualität. (...) Die individuelle Entwicklung in Richtung Selbstverwirklichung hängt davon ab, ob wir uns im Alltag und in unserer Umgebung sicher fühlen.“ (SIPA 2020)

Wenn schon die Kriminalprävention im Städtebau ein komplexes Konstrukt ist, das neben der baulich-räumlichen auch die sozialräumliche Ebene einbeziehen muss und neben staatlicher Vorsorge auch als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verstehen ist (Steffen 2012: 110), so sind die zu entwickelnden sicherheitsrelevanten Hinweise für die unterschiedlichen Planungsebenen weit komplexer. Denn die Implementierung kriminalpräventiver Maßnahmen im Städtebau ist nicht allein von der Gestaltung des öffentlichen Raumes abhängig, sondern erfordert von der Sensibilisierung bis zur Realisierung die Beteiligung unterschiedlicher Akteur*innen (LKA Niedersachsen 2011). Die Polizei ist dabei ein Akteur von vielen und hat als Behörde die besondere Aufgabe der Gefahrenabwehr wahrzunehmen. In diesem Zusammenhang soll sie Straftaten verhüten (bzw. verhindern) sowie künftigen Straftaten vorbeugen und somit kriminalpräventiv agieren und damit auch Aufgaben der Kriminalprävention im Städtebau im eigenen Verantwortungsbereich übernehmen (Behrmann/Schröder 2017: 30). Die Polizei baut dabei auf Wissen aus der kriminologischen Forschung auf, die herausgefunden hat, dass Furcht vor Kriminalität und Unsicherheitsgefühle im öffentlichen Raum zu einer Einschränkung der Teilnahme am öffentlichen Leben führen kann (konative Dimension der Kriminalitätsfurcht, vgl. Boers 1991). Ein Ziel ist es daher, dem Unsicherheitsempfinden auf die Spur zu kommen und es im lokalen Kontext zu adressieren. Aufbauend auf dem Wissen, dass subjektive Sicherheit sowohl mit der baulich-räumlichen Gestaltung des Wohnumfeldes korreliert, als auch mit der sozialen Nachbarschaft (Verbundprojekt transit 2015; LKA 2015), setzt ein erfolgsversprechender Ansatz auf der Ebene der sozialen Nachbarschaftspflege und bei den Interaktionsmöglichkeiten von Nutzenden an, beispielsweise durch zielgruppenspezifische Angebote im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe. Jedoch kommt den baulich-räumlichen Aspekten eine nicht minder große Aufmerksamkeit zu, so der Ausgestaltung von Begegnungsmöglichkeiten im Quartier. Hierunter fällt die Sitzbank im Park oder auf dem Nachhauseweg, der Spielplatz oder der kleine informelle Treffpunkt in Form einer Treppe oder eines kleinen Mäuerchens vor der Eingangstür.

Bereits seit Ende der 1970er-Jahre beschäftigen sich Architekt*innen und Planer*innen mit den Zusammenhängen von baulicher Gestaltung und Sozialverhalten (u.a. Alexander 1977; Laage 1983, Dörhöfer/Terlinden 1985, Herlyn 1990) sowie mit der Frage, wie Tatgelegenheiten und Kriminalität mittels architektonischer, freiraumplanerischer und städtebaulicher Gestaltung verhindert werden können (vgl. Jacobs 1961; Jeffrey 1971; Newman 1972; Clarke 2009). In der Praxis bauen zahlreiche Erfahrungen auf dem internationalen CPTED-Ansatz auf („Crime Prevention Through Environmental Design“). In dessen Weiterentwicklung formulierte die Arbeitsgruppe „Crime Prevention through Urban Design and Planning“ im Rahmen der

wissenschaftlichen Netzwerkförderung „European Cooperation in Science and Technology“ (EU-Cost Action TU1203) in den 2010er-Jahren den Ansatz der Kriminalprävention durch urbane Gestaltung und Planung („Crime Prevention through Urban Design and Planning“, CPUDP), der einen ganzheitlichen Blick auf Planungsprozesse erlaubt und dem Aspekt der subjektiven Sicherheit eine größere Bedeutung einräumt:

„The Action engaged with the structuring of existing knowledge on CPUDP and on developing innovative approaches on how to build more secure and safe cities. Studies have shown that there is a correlation between the structure and organization of urban space, on the one hand, and crime as well as fear of crime and feelings of safety, on the other“
(COST Action TU1203).⁴

Die Umsetzung baulicher Veränderungen im öffentlichen Raum umfasst in der Regel zahlreiche Entwurfsphasen und Genehmigungsverfahren. Die dadurch entstehende Trägheit korrespondiert nicht immer mit den sich schnell und dynamisch verändernden gesellschaftlichen Wandlungsprozessen und den damit einhergehenden Bedarfen am Wohnungsmarkt. Dieser Widerspruch tritt vor allem vor dem Hintergrund zunehmend diverser (Stadt-)Gesellschaften deutlich zu Tage.

Diversität und Gender Planning

Aufbauen auf dem Grundsatz der Soziodiversität, die sich als Existenz vielfältiger Identitäten und Kulturen innerhalb und zwischen menschlichen Gruppen und Gesellschaften versteht, stellt die Bertelsmann Stiftung (2018) fest: „Ein gelingender Umgang mit Vielfalt bedeutet im Minimalfall, Konflikte gewaltfrei zu regeln.“ Vertovec (2007) spricht im Kontext der Migrationsforschung von einer Diversifizierung von Diversität, die er als „Super-Diversity“ (S. 1024) bezeichnet. Der Begriff beschreibt eine Zunahme von verschiedenen sozialen Dimensionen, wie Aufenthaltstitel, Arbeitsmarktbeteiligung, Genderrollen, Alter, Wohnsituation und soziales Umfeld, in ihrem Zusammenspiel. Diese Lebensweisen und gesellschaftlichen Bedingungen prägen das Zusammenleben in der (Stadt-)Gesellschaft und die Nutzung öffentlicher Räume. Durch den zunehmenden Druck auf öffentliche Flächen in der Stadt durch die zunehmende Zahl der Nutzenden einerseits und die zunehmende Privatisierung öffentlicher Räume andererseits muss der Raum so ausgestattet sein, dass er unterschiedlichen Nutzungsanforderungen standhält und Qualitäten für unterschiedliche Ansprüche aufweist. Bietet der Raum diese Qualitäten nicht, kann es zu Nutzungs- und Raumkonflikten führen, etwa zwischen spielenden Kinder und Alkohol konsumierenden Personen. Bietet ein Raum beispielsweise zu wenig Platz und zu wenig Qualität für solche gegensätzlichen Anforderungen, können Verhaltensweisen schnell als bedrohlich oder unsicher wahrgenommen werden. Die starke Nutzung öffentlicher Räume führt zudem häufig zu Vermüllungs- oder Abnutzungserscheinungen, die subjektive Unsicherheitsgefühle hervorrufen oder verstärken können.

⁴ Eigene Übersetzung: „Die Arbeitsgemeinschaft strukturierte das bereits vorhandene Wissen über Kriminalprävention im Städtebau und reichernte es mit innovativen Methoden an, um sicherheitsrelevante Aspekte zum Schutz und der Sicherheit von Städten bereits in frühzeitigen Planungsprozessen zu berücksichtigen. Sie verweisen auf Studien, die einen Zusammenhang zwischen der Struktur und der Organisation eines städtischen Raums einerseits und Kriminalität sowie Kriminalitätsfurcht und Sicherheitsgefühl andererseits herstellen.“

Im Kontext von Kriminalprävention im Städtebau nimmt gesellschaftliche Vielfalt auch in Bezug auf Kriminalität und Straftaten eine große Rolle ein, so müssen sich kriminalpräventiv wirkende Maßnahmen kontinuierlich an Veränderungen anpassen. Dynamische gesellschaftliche Veränderungen bilden sich unmittelbar in einer Verschiebung oder Transformation des Modus Operandi von Straftäter*innen einerseits und von Deliktformen andererseits ab. Beispielsweise nahmen Straftaten gegen ältere Menschen im Zusammenhang mit (Trick-)Betrügereien (z. B. Enkeltrick) von 2002-2006 zu. Ältere Menschen werden auf Basis ihres Vornamens im Telefonbuch ausgewählt und im Namen des Enkels wird ein Darlehen in zum Teil erheblicher Höhe gefordert (Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport/Niedersächsisches Justizministerium 2007: 89). Während der Corona-Pandemie kam es zu einer Verschiebung der Kriminalitätsdaten weg vom Wohnungseinbruch hin zu einer stärkeren Belastung beim Onlinebetrug (BKA 2020). Ganz allgemein stellen sich alle Straftaten und Ordnungsstörungen, die einen Raumbezug aufweisen, in lokalen Kontexten unterschiedlich dar. Beispielsweise ist der Handtaschendiebstahl vermehrt in innerstädtischen Kontexten zu verzeichnen, während Ruhestörungen vermehrt in Wohngebieten gemeldet werden. Der lokale Kontext bildet die Brücke zur nächsten Vielfaltsdimension, die im Kontext der urbanen Sicherheit bzw. Kriminalprävention im Städtebau eine große Bedeutung hat, Vielfalt in Bezug auf bauliche Gestaltung: Gebäude und Freiraum, Quartier und Stadtteil sowie die Frage nach dem Planungsprozess im Neubau und bei der Sanierung bzw. Entwicklung in Bestandsgebieten. Sicherheit als Lebensqualität stellt sich hier in den Zusammenhang der Gebäudetypologien und der Leitbilder in der Stadtentwicklung, beispielsweise der autogerechten Stadt, Urbanität durch Dichte oder aktuell Ideen der Smart City.

Instrumente und Anleitungen zur Unterstützung der Sicherheit in lebensweltlichen Zusammenhängen müssen sich daher divers ausformulieren und die Situation des *genius loci*⁵ aufnehmen. Ein gelungener Planungsansatz, der berücksichtigt, dass alle Lebensformen und -phasen gleichberechtigt im Fokus stehen, ist das Gender Planning. Gender Planning nimmt die Unterschiedlichkeit zwischen und innerhalb von Gruppen sowie deren Machtverteilung auf und ermöglicht den gleichberechtigten Zugang und die gleichberechtigte Nutzung öffentlicher Räume (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2011). Die Wertschätzung des Alltags von allen Geschlechtern und Altersgruppen ist die Grundlage der gendersensiblen Planungskultur. Gruppen, die in den Planungsprozessen der Stadtplanung tendenziell unterrepräsentiert sind, sollen verstärkt in ihrem Alltag unterstützt werden (Stadt Wien 2013: 17).

Gender Planning baut auf gendersensibler Planung auf und bezeichnet eine differenzierte Planungskultur, die ortsbezogen und gruppenspezifisch agiert. Durch Gender Planning entsteht Qualitätssicherung im Planungsprozess. Systematisch werden Ansprüche von Personen nach geschlechts-, alters- und gruppenspezifischen Interessen und Auswirkungen erhoben, auch von denen, die sonst oft vergessen werden. Ziel ist dabei, deren aktuellen Raumansprüchen gerecht zu werden und flexible und anpassungsfähige Räume für die unterschiedlichen Ansprüche zu schaffen. Ein gezielter Ressourceneinsatz sorgt für Verteilungsgerechtigkeit von Fläche und Zeit und orientiert sich vornehmlich an den Personen, die aufgrund ihrer Lebenspha-

⁵ Der *genius loci* setzt sich zusammen aus der materiellen Beschaffenheit eines Areals, wie Größe und Topographie, und der immateriellen Beschaffenheit, wie Atmosphäre und Aura eines Ortes. In diesem Sinne ist der *genius loci* ein Konstrukt, in dem Wissen, Erinnerung, Wahrnehmung und Deutung als interpretative Leistung des menschlichen Geistes verschmelzen (vgl. Norbert-Schulz 1982).

se auf die Nutzung des öffentlichen Raums im Wohnumfeld angewiesen sind. Über den Wissensaustausch und die Wissensvermittlung durch permanente Reflexion und interdisziplinären Austausch während eines Bauprozesses erfolgt eine Sensibilisierung für die unterschiedlichsten Alltagsansprüche von beispielsweise Frauen und Männern bezogen auf Lebensphase und -situation sowie kultureller und sozialer Herkunft (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2011). Diese methodischen Innovationen der Sensibilisierung für gender- und darüber hinaus diversitätsbezogene Fragestellungen im Rahmen von systematischem Erfahrungsaustausch zwischen verschiedenen Dienststellen und Disziplinen unterstützen die Weiterentwicklung von interdisziplinärem Planungswissen. „Neue planerische Fragestellungen und Zugänge zeigen oft blinde Flecken auf und erfordern neue methodische Zugänge“ (Stadt Wien 2013: 11f.). Diese diversitätsorientierte Sichtweise zur Berücksichtigung unterschiedlicher Nutzungsanforderungen soll in den entsprechenden Planverfahren Einfluss finden.

Planverfahren, wie städtebauliche Planungsprozesse, finden auf verschiedenen Ebenen statt. Generell wird zwischen formeller und informeller Stadtplanung unterschieden (vgl. BBSR 2000: 27). Die formelle Planung schafft Rechtsverbindlichkeit, da das Verfahren im Baugesetzbuch festgeschrieben ist. Anders verhält es sich bei der informellen Planung, die nicht an ein festgelegtes Verfahren gebunden ist, sondern in Form von (städtebaulichen) Wettbewerben oder Investorenmaßnahmen durchgeführt werden kann. Sie umfassen je nach Maßstäblichkeit nur einen konkreten Ausschnitt einer Stadt bis hin zur Leitbildentwicklung für ganze Städte oder sogar Stadtregionen (vgl. Zenk i.E.).

Um Sicherheit bzw. kriminalpräventive Aspekte in allen Planungsphasen zukünftig zu berücksichtigen, wurde im November 2017 das Kompetenzzentrum Urbane Sicherheit (KURBAS) im Landeskriminalamt Niedersachsen eingerichtet. Ziel ist es, vor allem die Polizei, aber auch weitere für Sicherheit zuständige Akteur*innen, dabei zu unterstützen, Konzepte zur Sicherheit als Lebensqualität in ihr tägliches Handeln zu übernehmen. Aufbauend auf einer jahrelangen Netzwerkarbeit in der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen konnten bestehende Kriterienkataloge und Instrumente übernommen und weiterentwickelt werden. Um die polizeiliche Perspektive passgenau und maßstabsgerecht einzubringen, ist das KURBAS kontinuierlich daran beteiligt, wissenschafts- und wissenschaftsbasierte Erkenntnisse für die polizeiliche Praxis aufzubereiten, um diese den sich dynamisch verändernden Anforderungen einer diversen Gesellschaft anzupassen und so auch zukünftig auf Herausforderungen im Bereich der urbanen Sicherheit vorbereitet zu sein.

Zur Weitergabe polizeilichen Wissens hat das KURBAS das Instrument der kleinräumigen Kriminalitätslagebilder erarbeitet. Aufbauend auf raumbezogenen Kriminalitätslagebildern können Kriminalitätsbelastungen in einem konkreten Gebiet dargestellt und die Delikte in einen baulich-räumlichen Zusammenhang gebracht werden. Ausgehend von der Erkenntnis, dass nicht jedes Ereignis die gleichen Auswirkungen auf das nachbarschaftliche Miteinander hat (Schröder 2016: 85), bleiben diejenigen Delikte und "sonstigen Ereignisse" unberücksichtigt, die keine direkten Auswirkungen auf das Zusammenleben im Quartier haben, wie beispielsweise Vermögens- und Fälschungsdelikte, Fahrzeugkontrollen oder Führerscheinüberprüfungen. Diesen objektiven ortsbezogenen Lagebildern ist die persönliche Einschätzung von Orten als Angsträume gegenüberzustellen. Wann und wo Menschen sich unsicher fühlen, hängt maßgeblich von der individuellen Vulnerabilität ab, die sowohl alters-, geschlechts- und/oder herkunftsbedingt und von bisherigen Viktimisierungserfahrungen und deren Auswirkungen geprägt ist als auch vom Ort selbst. Fehlen sicherheitsrelevante Aspekte wie

beispielsweise Übersichtlichkeit und Orientierung oder gute Beleuchtung und Gepflegtheit sowie klare Wegehierarchien und erkennbare Verantwortungsübernahme, kann das Sicherheitsempfinden beeinträchtigt sein. Weiterhin beeinträchtigen auch die Tageszeit, die Begleitung, also ob eine Person allein oder in einer Gruppe unterwegs ist, sowie die Art der Fortbewegung das Sicherheitsempfinden und entscheiden darüber, ob sich jemand an einem Ort fürchtet bzw. unsicher fühlt. Darüber hinaus kann deviantes Verhalten, wie Pöbeln oder Schreien, ebenfalls zu Verunsicherungen bei Menschen führen. Führt die Furcht vor Kriminalität oder vor Ordnungsstörungen zu Schutz- oder Vermeidungsverhalten (konative Dimension der Kriminalitätsfurcht, vgl. Boers 1991) und damit zur Vermeidung bestimmter Orte, sollte Abhilfe geschaffen werden, denn ein öffentlicher Raum ist nach Barth (1961) eine Voraussetzung städtischen Lebens, durch den eine Stadt erst zur Stadt wird. Eine Korrelation zwischen baulichen Eigenschaften und Sicherheitsempfinden konnte 2014 im Forschungsprojekt *transit* und anschließend in den alle zwei Jahre stattfindenden niedersächsischen Befragungen zu Sicherheit und Kriminalität des Landeskriminalamts Niedersachsen (LKA NI 2015, 2016, 2017) nachgewiesen werden. Darin wird deutlich, dass die Qualität des Wohnumfeldes stärker mit dem Sicherheitsempfinden der Menschen bei Tag und bei Dunkelheit korreliert, als das Sicherheitsempfinden mit der Intensität nachbarschaftlicher Beziehungen⁶ (Schröder 2016: 89). Dieser Befund macht deutlich, dass das Sicherheitsempfinden nicht nur mit sozialen Stärkungsmaßnahmen der Individuen erhöht werden kann, sondern maßgeblich auch von der Qualität und Nutzbarkeit des Wohnumfeldes abhängig ist. Daher ist für die Herstellung einer sicheren Stadt sinnvoll, auch städtebauliche, architektonische und freiraumplanerische Merkmale zu berücksichtigen.

Methoden und Werkzeuge der Planung städtebaulicher Maßnahmen der Kriminalprävention

Basierend auf diesem Wissen hat das KURBAS ein Instrumentarium entwickelt, das aufbauend auf den Kriterien der Arbeitshilfe „Sichere Räume“ der Sicherheitspartnerschaft in Niedersachsen, die für Sicherheit zuständigen Akteur*innen in einem Quartier darin sensibilisiert, Orte zu unterstützen, die ein Sicherheitsproblem aufweisen oder an denen von Einschränkungen des Sicherheitsempfindens berichtet wird (SIPA 2020). Dazu wurden unterschiedliche Methoden und Werkzeuge erarbeitet, wie beispielsweise die interdisziplinäre Begehung für subjektive Sicherheit oder der Ratgeber zur Formulierung von Stellungnahmen im Rahmen der formalen Bauleitplanung sowie die Erhebung sicherheitsrelevanter baulicher Merkmale im Quartier als Voraussetzung für Kriminalitätsprognosen. All diesen Methoden vorangestellt wird die Erstellung eines kleinräumigen Kriminalitätslagebilds, um die Belastung eines Raumes hinsichtlich raumbezogener Delikte und Ordnungsstörungen einzuordnen.

⁶ Zur Qualität des Wohnumfeldes konnten sieben Einzelitems zu einem Faktor „Wohnqualität“ zusammengefasst werden. Dazu gehörten „Mein Stadtteil ist gepflegt“, „Die Straßen, Wege und Plätze in meinem Stadtteil sind attraktiv gestaltet“, „Mein Stadtteil ist sauber“, „Mein Stadtteil ist nach Einbruch der Dunkelheit gut beleuchtet“, „In meinem Stadtteil gibt es schöne, interessant gestaltete Häuser“, „Die Wohnhäuser in meinem Stadtteil sind gut erhalten“ sowie die Negativfrage „Mein Stadtteil ist heruntergekommen“.

Methode der interdisziplinären Begehung als Handlungsansatz für subjektive Sicherheit – Walk around your Hood

Die transdisziplinäre Methode der Begehung als Handlungsansatz für subjektive Sicherheit baut auf der (stadt-)räumlichen Begehung auf, die die Beschreibung, Erhebung und dokumentierte Untersuchung eines konkret definierten Raums umfasst. Ziel einer (stadt-)räumlichen Begehung ist es, zielorientierte bzw. problemanalytische Beschreibungen vorzunehmen sowie bestimmte Merkmale des Stadtraums systematisch zu erfassen und darzustellen. Dafür ist es hilfreich, klare, zielgerichtete und problemorientierte Merkmale zu definieren und die Ergebnisbeschreibung anhand der festgelegten Beschreibungsmerkmale zu dokumentieren. Hierdurch lassen sich Angsträume, Ordnungsstörungen, stadträumliche Risiken und Qualitäten erkennen. Je nach lokalem Kontext werden gemeinsame Begehungen für unterschiedliche Sicherheitsakteur*innen vorbereitet. Basierend auf dem kleinräumigen Kriminalitätslagebild können Gefahrenorte analysiert und lokalisiert werden. Diese werden den sogenannten Angsträumen gegenübergestellt. Ziel einer interdisziplinären, stadträumlichen Begehung unter Sicherheitsaspekten ist es, sowohl (sozial-)räumliche Qualitäten als auch Beeinträchtigungen in einem kleinräumigen Bereich zu erfassen und konkrete ortsbezogene Hinweise bzw. Lösungen zu diskutieren und abzustimmen (Rebe/Schröder 2019: 9ff.). Die Betrachtung und Wahrnehmung des lokalen Bereichs erfolgt zuerst aus der Expertensicht der jeweiligen Professionen der Teilnehmenden. Der gegenseitige Austausch der Expert*innen dient dazu, den Raum aus unterschiedlicher fachlicher Perspektive erfahrbar zu machen. Um sich jedoch ebenfalls ein Bild aus der Nutzungsperspektive machen zu können, werden die Teilnehmenden im Vorfeld in ein Szenario versetzt. Als „Anwältin“ oder „Anwalt“ sollen sie neben ihrer eigenen Expertise die Nutzung des Raumes aus der Perspektive anderer Nutzer*innen bewerten. Dazu werden einzelne Szenarien beschrieben, für deren Anforderungen und Bedarfe sich die Expert*innen während der gesamten Begehung einsetzen sollen: beispielsweise für ältere Personen mit dem Rollator auf dem Weg zum Bäcker oder für das Kind, das neu im Quartier und auf der Suche nach der Hausnummer der*s Freund*in ist. Über diese Form der Sensibilisierung für nutzungsorientierte Sichtweisen von Bewohner*innen werden sicherheitsrelevante Aspekte wie Erreichbarkeit, Übersichtlichkeit und Transparenz anhand konkreter Kriterien gemeinsam überprüft und bewertet. In der Regel laden die Außenräume an solchen Orten nicht zum Aufenthalt ein oder grenzen durch einseitige Nutzung andere Gruppen aus. Eindeutige sicherheitsrelevante Fragen dienen dazu, den Nutzwert eines Platzes oder einer Straßenverbindung und eine den Alltag unterstützende Maßnahme, wie ausreichend lange Grünschalung einer Fußgängerampel oder auffindbare Hausnummern, zu bewerten. Die Methode dient dazu, die verantwortlichen Stellen vor Ort für den Zusammenhang zwischen Nutzung und Gestaltung der Orte zu sensibilisieren.

In einer Evaluation zur Durchführung der Methode in der Stadt München heißt es:

„Die Teilnehmenden konnten durch die Präsentation der Vorträge, der praktischen Anwendung einer für München neuen Methodik sowie durch die offene und lebhaft diskutierte Diskussion viele Anregungen für die eigenen Arbeitskontexte sammeln. Die wichtigsten für die Teilnehmenden genannten Ideen und Erkenntnisse des Fachtags waren:

- Methodik: Die Methodik einer interdisziplinären sozialräumlichen Begehung wurde als sehr bereichernd empfunden.
- Austausch und Vernetzung: Austausch von Kompetenzen und Fachwissen sei wichtig. Das Zusammenbringen einer interdisziplinären Expertinnen- und Expertenrunde mit unterschiedlichen Perspektiven und Professionen sowie die anschließende Vernetzung (kurze Wege) wurde befürwortet. Durch diese Vernetzung könne eine bessere Zusammenarbeit stattfinden, um eine zügige Umsetzung an den jeweiligen Plätzen zu erleichtern.
- Perspektivenwechsel: Durch das Einnehmen verschiedener Perspektiven könne man sich besser in unterschiedliche Nutzergruppen hineinversetzen, den Sozialraum anders wahrnehmen und Orte der (Un-)Sicherheit erkennen.
- Versachlichung: Infolge des Perspektivenwechsels und der gemeinsamen Begehung kann eine Diskussion in Hinblick auf Architektur und soziale Fragen sachbezogener und weniger emotional geführt werden“ (Akim/Steg 2019: 17).

Prinzipiell lässt sich die Begehung immer dann anwenden, wenn die Beteiligten vor Ort eine Störung im öffentlichen Raum feststellen. Entweder ist er ungenutzt oder nutzt seine Potenziale im städtischen Gefüge nicht aus. Auch wenn Umgestaltungsmaßnahmen im Rahmen von Stadterneuerungsprozessen, Platzgestaltungen o.ä. anstehen, können mögliche Chancen und Risiken eines Ortes für die anstehende Aufgabe begangen werden. In den vergangenen Begehungen haben sich bislang noch keine Einschränkungen bei der Durchführung eingestellt, was damit zu tun hat, dass die jeweilige (sozial)räumliche Situation individuell und unter gemeinsam entwickelter Zielrichtung begutachtet wird. In den anschließenden Reflexionsrunden wird in der Regel zurückgemeldet, dass der Ort erstmals anhand seiner Nutzungsmöglichkeiten, Angebote und Qualitäten systematisch erfasst und störende Elemente aus Nutzungsperspektive untersucht wurde.

Ratgeber zur Formulierung von Stellungnahmen im Rahmen der formalen Bauleitplanung

Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch eine Planung berührt werden kann, sind gemäß Baugesetzbuch durch die planaufstellende Gemeinde über die Planung zu unterrichten und zur Stellungnahme aufzufordern. Zu den betroffenen Trägern öffentlicher Belange zählen häufig auch die örtlichen Polizeidienststellen (vgl. LKA Niedersachsen 2020: 1). Das Verfahren zur Beteiligung der Behörden im Rahmen der Bauleitplanung wird analog zur Öffentlichkeitsbeteiligung durch das Baugesetzbuch geregelt, da die Aufgabenbereiche von Behörden, Dienststellen, öffentlichen Verbänden und benachbarten Gemeinden ebenso wie die Belange der Öffentlichkeit durch die Planung berührt sein können. Das Verfahren dient der vollständigen Ermittlung der von der Planung berührten Belange und bereitet den Prozess der Abwägung öffentlicher und privater Belange vor (vgl. LKA Niedersachsen 2020: 44). Die rechtlichen Grundlagen der Bauleitplanung reichen formal aus, um Sicherheitsaspekte einzubringen, eine Einflussnahme ist also entsprechend im Baugesetzbuch (BauGB) vorbereitet. Hier heißt es gem. § 1 Abs. 6 Nr. 1: Insbesondere zu berücksichtigen sind: „Die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung.“ Es bedarf jedoch einer ausreichenden Kenntnis darüber, wie und wo Belange rechtlich konform, an der richtigen Stelle und zum richtigen Zeit-

punkt eingebracht werden müssen⁷. Grundsätzlich wird empfohlen, Sicherheitsaspekte möglichst frühzeitig in die Planungsprozesse einzubringen, beispielsweise schon im Zuge von Stadtentwicklungsprozessen, Sanierungskonzepten oder städtebaulichen Wettbewerben.

Der Ratgeber gliedert sich in sechs Abschnitte. Nach einführenden Worten werden allgemeine Hinweise unter dem Titel „Gut zu Wissen“ aufgezeigt. Hier wird die Zielgruppe Polizei für den Ratgeber angesprochen und ein standardisierter Ablauf, wie Stellungnahmen in Bezug auf Kriminalprävention abgibt, angeregt. Aufgrund der Vielfalt der Aufgaben wird eine Zentralstelle innerhalb der Polizei, wie ein*e Beauftragte*r für Kriminalprävention – BfK oder Sachbearbeitung Prävention – empfohlen, sodass eine vermittelnde Stelle kontinuierlich zu den aktuellen Entwicklungen eingebunden wird. Für ein besseres Planverständnis folgen daraufhin der prinzipielle Aufbau und eine planerklärende Erörterung mit rechtlichen Festsetzungen eines Bebauungsplans. Für die Erarbeitung einer Stellungnahme wird eine Empfehlung für das Vorgehen und der Verfahrensablauf zur Beteiligung in kurzen, übersichtlichen Schritten erörtert, sodass bekannt ist, wie die Stellungnahmen in das formelle Verfahren eingebunden sein werden. Der dritte Abschnitt widmet sich den Festsetzungen im Bebauungsplan mit Sicherheitsrelevanz. Alle planungsrechtlich relevanten Aspekte werden nacheinander aufgelistet und mit den relevanten Paragraphen in Verbindung gesetzt. Beispielsweise werden die Art und das Maß der baulichen Nutzung in ihrem Umfang erörtert. In einem nächsten Schritt wird der Bezug zur Sicherheit hergestellt: „Warum ist das wichtig und worauf ist in Bezug auf Sicherheitsaspekte in den Wohngebieten zu achten?“ Erläuterungen zu diesen Punkten stellen die Bezüge zwischen planungsrechtlicher Festlegung und Sicherheitsrelevanz dar. Am Beispiel der Nutzungsmischung wird deren Mehrwert für die Bewohner*innen und Nutzer*innen eines Dorfes oder eines städtischen Quartiers dargestellt. „Nutzungsmischung ermöglicht kurze Wege im Alltag und die Möglichkeit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das Miteinander verschiedener Menschen und unterschiedlichster Funktionen stärkt die soziale Kontrolle und Belebung öffentlicher und privater Bereiche ...“, daher ist darauf zu achten, dass

- „... eine möglichst kleinteilige Durchmischung durch horizontale oder vertikale Gliederung der Art der baulichen Nutzungen, also unterschiedliche Nutzungen in den Geschossen oder nebeneinander auf einer Etage, ermöglicht wird,
- die Anordnung von Nutzungen nicht die Wohnqualität schmälert oder als Barriere zur Wohnnutzung wahrgenommen wird,
- die unterschiedlichen baulichen Nutzungen (Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Infrastruktur) die Belebung von Räumen zu Tages- und Nachtzeiten ermöglicht,
- in MK-Gebieten die Wohnnutzung und die Festsetzung von Gemeinbedarfsflächen gestärkt wird und, dass
- keine Konflikte bzw. das Sicherheitsempfinden durch mögliche Störungen (Lärm, Geruch, ...) provoziert werden“ (LKA Niedersachsen 2020: 10).

Zahlreiche weitere Hinweise folgen entlang der Aufstellung eines Bebauungsplans und der planrechtlichen Festlegung. In Abschnitt fünf werden zur Vollständigkeit weitere Planungs- und Maßstabsebenen aufgezeigt, die ebenfalls Beteiligungsmöglichkeiten und deren gesetzlichen Hintergrund beinhalten. Eine direkte Einflussnahme von Polizeidienststellen scheinen je-

⁷ Bei Bedarf kann der Ratgeber unter kurbas@lka.polizei.niedersachsen.de angefordert werden.

doch in erster Linie Planungen auf der Maßstabsebene der Städte und Gemeinden zu sein. Alle Planungsbegriffe, zitierte Paragraphen und Abkürzung folgen im abschließenden Abschnitt sechs. Mit diesen Hinweisen soll es der Polizei ermöglicht werden, zielgerichtete und fundierte Stellungnahmen im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange zu formulieren und frühzeitig sicherheitsrelevante Aspekte in Planungsprozesse einzubringen.

Erhebung sicherheitsrelevanter baulicher Merkmale im Quartier als Voraussetzung für Kriminalitätsprognosen

Um Tatgelegenheitsstrukturen systematisch zu erkennen und zu erfassen und in der Folge Sicherheitsstrategien für das Wohnumfeld zu entwickeln oder an bestehenden Strategien zu arbeiten, können wissenschaftlich fundierte und statistisch validierte Prognosen hilfreich sein. Die Verknüpfung von Zusammenhängen zwischen städtebaulichen Vorhaben und möglichen Sicherheitsrisiken bietet dabei Potenziale hinsichtlich der Beurteilung von öffentlichen Räumen in Bezug auf die Vermeidung von Tatgelegenheitsstrukturen sowie hinsichtlich der Verbesserung von Lebensqualität und Sicherheit vor Ort. Die bisher beschriebenen Handlungsansätze und Methoden bieten zur Prognoseerstellung hervorragende Anknüpfungsmöglichkeiten und Grundlagen, beispielsweise die Erstellung kleinräumiger Kriminalitätslagebilder oder die stadträumliche Begehung. Die bereits erprobten problemanalytischen Beschreibungen und die damit verbundene systematische Erfassung qualitativer Merkmale sind auch eine ideale Basis für die Entwicklung quantitativer Analyseinstrumente. Gleichzeitig stellt dieses Vorhaben jedoch eine enorme methodische Herausforderung dar, weil bislang qualitativ durchgeführte und analysierte Prozesse (u.a. Walk around your Hood) in ein quantitatives Erhebungsinstrument überführt werden müssen, das sowohl valide als auch reliabel ist.

Im Projekt DIVERCITY wird vom Landeskriminalamt Niedersachsen 1) ein erstes Analyseinstrument entwickelt, mit dem auf kleinräumiger Ebene sicherheitsrelevante bauliche Merkmale erhoben werden können und 2) werden unterschiedliche Datenquellen herangezogen, um Annahmen zur Kriminalitätsbelastung und -entwicklung sowie deren Zusammenhang mit sozialstatistischen und baulich-räumlichen Merkmalen zu testen.

Daher sollen auf kleinräumiger Ebene (Quartier) bauliche Merkmale zur Schaffung von Tatgelegenheiten sowohl mit sozialstatistischen Daten als auch mit Kriminalitätsbelastungsdaten verknüpft werden. Hintergrund ist einerseits das Wissen, dass Bautypologien in der Regel mehrfach in einem Wohnquartier vorhanden sind und damit dessen Aussehen und Eindruck prägen, andererseits die Annahme, dass bestimmte Typologien als eine Variable in Verbindung mit sozialen Bedingungen im Zusammenhang mit Kriminalitätsbelastung und Tatgelegenheitsstrukturen stehen könnten. Jedoch sind Untersuchungen, die beispielsweise Bautypologien als möglichen Einflussfaktor auf Kriminalitätsbelastung und/oder Kriminalitätsfurcht berücksichtigen, bislang Mangelware. Eine systematische Aufarbeitung bestimmter Bauformen hinsichtlich ihrer potenziellen Auswirkungen auf Kriminalitätsgeschehen oder subjektive Sicherheit existiert nicht. Dennoch geht der bereits erwähnte CPTED-Ansatz („Crime Prevention Through Environmental Design“) davon aus, dass Tatgelegenheiten und damit Kriminalität unter anderem vorbeugend durch architektonische, freiraumplanerische und städtebauliche Gestaltung verhindert oder zumindest beeinflusst werden können. Die Analysen sollen daher Hinweise auf Gebäudetypen als Einflussfaktor auf die Kriminalitätsbelastung liefern und die Frage klären, ob daraus

erste Ansätze für Prognosen für Stadtentwicklung und Stadterweiterungen oder für Neubauvorhaben von Quartieren abgeleitet werden können.

Im Projekt DIVERCITY wurden vom Landeskriminalamt Niedersachsen in zwei Fallstudienstädten jeweils zwei Quartiere ausgewählt, in denen sicherheitsrelevante bauliche Merkmale erhoben wurden. Hierzu wurden Erhebungsbögen entworfen, die sowohl auf der Basis von Expertenwissen als auch von bereits bestehenden Instrumenten entwickelt wurden. Die qualitative Beurteilung kriminalpräventiv wirkender Aspekte in baulich-räumlichen Gegebenheiten ist im Landeskriminalamt Niedersachsen bereits erprobt und wird im Rahmen von Stellungnahmen und im Rahmen der Sicherheitspartnerschaft Niedersachsen durchgeführt. Die beiden Arbeitshilfen der Sicherheitspartnerschaft im Städtebau Niedersachsen „Sichere Räume“ und „Sicher Wohnen“, sowie der Auditierungsbogen zur Vergabe des Qualitätssiegels „Sicheres Wohnen“ (SIPA, o.J.), die jeweils in langjähriger Zusammenarbeit und unter Verknüpfung raumwissenschaftlicher, wohnungswirtschaftlicher und kriminologischer Methoden von über zwanzig Institutionen und Vereinigungen entwickelt worden sind, dienten als Grundlage für die Ausgestaltung der quantitativen Erhebungsmerkmale. In den Katalogen sind Kriterien sowohl zur Verhinderung von Tatgelegenheiten als auch zur Stärkung des Sicherheitsempfindens enthalten. Zusätzlich wurden diversitätsorientierte Sicherheitskonzepte aus der Gender-Perspektive berücksichtigt, die vor allem die Alltagstauglichkeit einer Wohnumgebung oder eines Quartiers für verschiedene Nutzungsgruppen in den Blick nehmen. Diese qualitativen Merkmale, die bisher vor allem im Rahmen von Begehungen erhoben wurden, wurden in zwei neue Erhebungsinstrumente überführt, da quantitative Daten sowohl auf Quartiersebene als auch auf Hausnummernebene erhoben werden sollten. Die Standorterhebungen dienen dazu, verschiedene Angebote für einen Aufenthalt auf Freiflächen zu erfassen, (un)übersichtliche Wegeführungen festzustellen und zu beurteilen, wie gut es möglich ist, sich im Quartier zu orientieren. Hausnummerngenaue Erhebungen erlauben es hingegen, die Verteilung bestimmter baulicher Merkmale im Quartier zu bestimmen und in Kombination mit der örtlichen Kriminalitätsbelastung zu analysieren, ob hier mögliche Zusammenhänge aufgedeckt werden können. Zusätzlich wurde eine umfangreiche Ausfüllhilfe (Codebuch) erstellt, um eine reliable Codierung bzw. Datenerhebung zu gewährleisten.

Auf Hausnummernebene wurden in den ausgewählten Bestandsgebieten für jedes Gebäude Aspekte des Städtebaus und der Bautypologie erfasst. Zudem wurden Einschätzungsfragen zur Erkennbarkeit von Grundstücksgrenzen, zur Sauberkeit, zur Zugänglichkeit und Auffindbarkeit des Hauseingangsbereichs, zu privaten und halböffentlichen Bereichen (z. B. Vorgärten), zum äußeren Eindruck des Gebäudes und des Grundstücks, zur Zugänglichkeit des Gebäudes und der sozialen Kontrolle durch Ausrichtung der Fenster sowie zu Abstellmöglichkeiten und Abfallbereichen gestellt (n=485). Um später neben der quantitativen Analyse auch die qualitative Beschreibung des Quartiers mit belastbaren Daten ergänzen zu können, wurden zudem Standortbögen erstellt (n=24). In den zwei Quartieren sollte jeweils von 12 zuvor ausgewählten Standorten aus der Gesamteindruck erfasst werden. Hierbei wurden Freiflächen, Orientierungsmöglichkeiten, die Wegeführung, die Zugänglichkeit und Zugangsbedingungen am Standort sowie Parkmöglichkeiten und, soweit vorhanden, Tunnel und Durchgänge festgehalten.

Das Codebuch zur hausnummern- und standortgenauen Erhebung der sicherheitsrelevanten baulichen Merkmale ermöglicht es auch architektonisch nicht vorgebildeten Codierer*innen, zuverlässig und korrekt Beobachtungen festzuhalten. Um die zu erhebenden Merkmale im Quartier richtig

ein- und zuordnen zu können, wurde jedes Merkmal mit Definitionen sowie Hinweisen zur Bestandsaufnahme ergänzt, unter anderem anhand von Fotos, Zeichnungen und textlichen Erklärungen. Ausführlich definiert werden beispielsweise die unterschiedlichen und im Fallstudiengebiet vorhandenen Bautypologien, die Klassifizierung in Ein- und Mehrfamilienhäuser sowie die Definition von privaten, halböffentlichen und öffentlichen Flächen. Die Erhebungsinstrumente wurden zweimal einem ausführlichen Pretest unterzogen und dabei Reliabilität und Validität überprüft. Die Erhebungsbögen und das Codebuch zur Erhebung sicherheitsrelevanter baulicher Merkmale werden nach Abschluss der Analysen im Projekt DIVERCITY auf der Projektwebsite (www.div-city.de) zur Verfügung gestellt.

Die Analyse der baulichen Merkmale erfolgt in Kombination mit hausnummern- bzw. straßengenauen Kriminalitätsbelastungsdaten, die über das niedersächsische polizeiliche Vorgangsbearbeitungssystem (NIVADIS) zur Verfügung stehen und aufgrund strenger Datenschutzbestimmungen nur durch die Polizei selbst genutzt werden können. Dieser Datensatz wird zusätzlich mit sozialstatistischen Daten zum Quartier verknüpft. Untersucht werden sollen:

- 1) mögliche Auffälligkeiten im Bereich der baulichen Merkmale im Zusammenhang mit der jeweiligen örtlichen Kriminalitätsbelastung,
- 2) mögliche Auffälligkeiten in den sozialstatistischen Daten im Zusammenhang mit der jeweiligen örtlichen Kriminalitätsbelastung sowie
- 3) mögliche Auffälligkeiten in den sozialstatistischen Daten im Zusammenhang mit den baulichen Merkmalen.

Ein Forschungsdesiderat besteht in der Verknüpfung der genannten Daten mit kleinräumigen Daten zu Kriminalitätsfurcht. Diese stehen bislang lediglich großräumig, nämlich in Form großer Dunkelfeldstudien wie die des Landeskriminalamts Niedersachsens (LKA 2015, 2016, 2017) zur Verfügung, allerdings auf Stadt- und nicht auf Quartiersebene. Erste Auswertungen laufen und werden zum Abschluss des Projekts DIVERCITY vorliegen. Ob und wie sich daraus ein weiteres Instrument für die Beratung des Kompetenzzentrums Urbane Sicherheit entwickeln lässt, bleibt aktuell noch abzuwarten. Sollte sich das Verfahren als tragfähig herausstellen, ist es eine weitere Arbeitshilfe, ein Ratgeber oder eine Beratungsunterstützung für die Darstellung des Zusammenhangs baulich-gestalterischer und sozialräumlicher Merkmale mit Tatgelegenheitsstrukturen und Kriminalitätsbelastung. Das Erzeugnis könnte sich anschließend in den bestehenden Instrumentenkoffer einreihen, um die zahlreichen Akteur*innen, Planungsebenen und Zielvorstellungen zu bedienen.

Fazit: Sozial- und raumwissenschaftliche Methoden als Voraussetzung kriminalpräventiver Planung

Die Bedeutung von sozial- und raumwissenschaftlichen Methoden und Werkzeugen für die Planung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen mit Blick auf Kriminalprävention kann an dieser Stelle als hoch eingeschätzt werden. Angesichts zunehmender Vielfalt im Leben und im Alltag von Menschen und den damit einhergehenden unterschiedlichen Bedürfnissen und Zielvorstellungen im Zusammenleben und auch angesichts der steigenden Bedeutung der Resilienz von Städten schafft ein vielfältiger „Instrumentenkoffer“ die nötigen Voraussetzungen, um Bedarfe zu ermitteln und in die Planung und Umsetzung kriminalpräventiver Maßnahmen einfließen zu lassen.

Literatur

- Abt, Jan (2013): Glossar Sicherheit und Stadt, Glossar mit zentralen Fach- und Alltagssprachbegriffen zur Thematik von Sicherheitsforschung und -produktion im Rahmen des Forschungsprojektes DynASS – Dynamische Arrangements städtischer Sicherheitskultur, [online] <http://dynass-projekt.de/wp-content/downloads/Glossar%20final.pdf> [20.05.2020].
- AKIM/STEG – Sozialreferat Amt für Wohnen und Migration, AKIM – Allparteiliches Konfliktmanagement München (Hg.): „Du siehst etwas, was ich nicht sehe“. Interdisziplinäre Begehung als Handlungsansatz für subjektive Sicherheit in München, Fachtag vom 15. März 2019 in der Katholischen Stiftungs-hochschule München.
- Alexander, Christopher, Sara Ishikawa und Murray Silverstein (1977): A pattern language: Town Buildings Construction, Oxford: Oxford University Press.
- Bahrth, Hans (1961): Die moderne Großstadt. Soziologische Überlegungen zum Städtebau, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.) (2000): Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland, Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Behrmann, Dirk und Anke Schröder (2017): Und plötzlich ist die Angst ganz nah! Sicherheit gestalten – Neue Analyseinstrumente für die Kriminalprävention im Städtebau, in: RaumPlanung. Sicherheit und Stadtplanung, 194 (6), S. 29–35.
- Bertelsmann Stiftung (2018): Gelingendes Zusammenleben in kultureller Vielfalt, [online] <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/vielfalt-leben/projektbeschreibung> [20.05.2020].
- BJA – Bundeskriminalamt (2020): Achtung: Kriminalität im Internet im Zusammenhang mit dem Coronavirus. Warnhinweis des BKA am 03. April 2020, [online] https://www.bka.de/SharedDocs/Kurz-meldungen/DE/Warnhinweise/200403_CoronaInternet.html [04.06.2020].
- Boers, Klaus (1991): Kriminalitätsfurcht – Über den Entstehungszusammenhang und die Folgen eines sozialen Problems, Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft.
- Clarke, Ronald V. (2009): Situational Crime Prevention, in: Richard Wortley und Lorraine Mazerolle (Hg.), Environmental Criminology and Crime Analysis, Cullompton: Taylor & Francis Ltd.
- COST Action Tu1203 (2020): Crime Prevention through Urban Design and Planning, [online] <http://www.costtu1203.eu> [20.05.2020].
- Daig, Isolde und Anja Lehmann (2007): Verfahren zur Messung der Lebensqualität, in: Zeitschrift für Medizinische Psychologie, 1–2/2007, Berlin, S. 5–23
- Dörhöfer, Kerstin und Ulla Terlinden (1985): Verbaute Räume. Auswirkungen von Architektur und Städtebau auf das Leben von Frauen, Köln: Pahl-Rugenstein.
- Härter, Karl (2013): Kriminalität, in: Albrecht Cordes, Hans-Peter Haferkamp, Heiner Lück, Dieter Werkmüller, Ruth Schmidt-Wiegand und Christa Bertelsmeier-Kierst (Hg.), Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, 2. Auflage, Berlin: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co KG, S. 271–275.
- Herlyn, Ulfert (1990): Leben in der Stadt: Lebens- und Familienphase in städtischen Räumen, Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jeffrey, Clarence Ray (1971): Crime Prevention Through Environmental Design, Beverly Hills: SAGE Publications.
- Jacobs, Jane (1961): The Death and Life of Great American Cities, New York: Random House.
- John, Tobias (2012): Glossar, in: Bundeszentrale für politische Bildung: Dossier Innere Sicherheit, [online] <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/76672/glossar?p=all> [20.05.2020].
- Laage, Gerhart (1983): Wohnen beginnt auf der Straße. Wohnwertverbesserung durch Maßnahmen im Wohnungsumfeld, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Landeskriminalamt Niedersachsen (LKA NI) (Hg.) (2015): Befragung zu Sicherheit und Kriminalität in Niedersachsen. Abschlussbericht zur ersten Befragung im Frühjahr 2013, Hannover, [online] <https://www.lka.polizei-nds.de/forschung/dunkelfeldstudie/dunkelfeldstudie---befragung-zu-sicherheit-und-kriminalitaet-in-niedersachsen-109236.html> [20.05.2020].
- Landeskriminalamt Niedersachsen (LKA NI) (Hg.) (2016): Befragung zu Sicherheit und Kriminalität in Niedersachsen 2015, Bericht zu Kernbefunden der Studie, Hannover: Landeskriminalamt Niedersachsen.
- Landeskriminalamt Niedersachsen (LKA NI) (Hg.) (2017): Befragung zu Sicherheit und Kriminalität in Niedersachsen 2017, Bericht zu Kernbefunden der Studie, Hannover: Landeskriminalamt Niedersachsen.
- Landeskriminalamt Niedersachsen /Kompetenzzentrum Urbane Sicherheit (Hg.) (2020): Ratgeber zur Formulierung

- von Stellungnahmen. Kriminalprävention durch Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten in der Bauleitplanung, Hannover: Landeskriminalamt Niedersachsen.
- LKA – Landeskriminalamt Niedersachsen (2011): Interim Report, Informationen zum EU-Projekt "Planning urban Security", Hannover, [online] www.plus-eu.com [20.05.2020].
- Meinl, Christoph und Ulrich Weinberg (Hg.) (2015): Design Thinking Live: Wie man Ideen entwickelt und Probleme löst, Hamburg: Murmann Publishers GmbH.
- Mensching, Anja (2005): Ist Vorbeugen besser als Heilen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 46/2005.
- Newman, Oscar (1972): Defensible Space, Crime Prevention Through Urban Design, New York: Macmillan Pub Co.
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport/Niedersächsisches Justizministerium: Bericht zur Inneren Sicherheit in Niedersachsen 2002–2006, Hannover: Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport/Niedersächsisches Justizministerium.
- Norbert-Schulz, Christian (1982): Genius Loci. Landschaft, Lebensraum, Baukunst, Stuttgart: Klett-Cotta.
- Rebe, Sabine und Anke Schröder (2019): „Du siehst etwas, was ich nicht sehe“ Interdisziplinäre Begehung als Handlungsansatz für subjektive Sicherheit in München. In: Sozialreferat Amt für Wohnen und Migration, AKIM – Allparteiliches Konfliktmanagement München (Hg.): Fachtag vom 15. März 2019 in der Katholischen Stiftungshochschule München.
- Schröder, Anke (2016): Kriminalprävention für ein sicheres Wohnumfeld – Eine komplexe, transdisziplinäre Aufgabe. In: Peter Zoche, Stefan Kaufmann und Harald Arnold (Hg.), Grenzenlose Sicherheit? Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung, Berlin: Lit Verlag, S. 75–94.
- Schröder, Anke und Susanne Wolter (2017): Sicherheit als Impuls für mehr Lebensqualität. Die Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen – ein ressortübergreifendes Netzwerk, in: Eberhard Buhl und Christine Ziegler (Hg.), Sicherheit im Stadtraum. Angriffssicherheit – Betriebssicherheit – gefühlte Sicherheit, Heft 4/201 aus der Reihe Transforming Cities. Urbane Systeme im Wandel. Das technisch-wissenschaftliche Fachmagazin, Biersbronn-Bühlbach: Dialog Verlags-gesellschaft, S. 32–36.
- Schröder, Anke (2020): DIVERCITY – Sicherheitspool. Eine Informationsplattform rund um Themen der urbanen Sicherheit, in: forum kriminalprävention. Zeitschrift der Stiftung Deutsches Forum Kriminalprävention, Ausgabe 1/2020, Bonn, S.14–18.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2011): Gender Mainstreaming in der Stadtentwicklung, Berliner Handbuch, Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung.
- SIPA – Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen (2020): Voraussetzungen, [online] <http://sipa-niedersachsen.de/nano.cms/voraussetzungen> [20.05.2020].
- SIPA – Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen (o.J): Sichere Räume. Arbeitshilfe für die Planung und Bewertung öffentlicher Räume unter Sicherheitsaspekten (Lang- und Kurzfassung), [online] <http://www.sipa-niedersachsen.de/nano.cms/sicher-wohnen-downloads> [20.05.2020].
- SIPA – Sicherheitspartnerschaft im Städtebau in Niedersachsen (o.J): Sicher Wohnen. Kriterienliste für die Planung neuer Bauvorhaben und für die Selbstbewertung von Wohnungsbeständen, [online] <http://www.sipa-niedersachsen.de/nano.cms/sicher-wohnen-downloads> [20.05.2020].
- Stadtentwicklung Wien, Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (2013): Handbuch Gender Mainstreaming in der Stadtplanung und Stadtentwicklung, Wien: Stadt Wien, S. 11 f.
- Steffen, Wiebke (2012): Sicherheit als Grundbedürfnis der Menschen und staatliche Aufgabe Gutachten für den 17. Deutschen Präventionstag 16&17, in: Erich Marks und Wiebke Steffen (Hg.): Sicher Leben in Stadt und Land. Ausgewählte Beiträge des 17. Deutschen Präventionstages (2012), Godesberg: Forum Verlag Godesberg GmbH, S. 47–119.
- Verbundprojekt transit: Landeskriminalamt Niedersachsen (2015) (Hg.): Sicherheit im Wohnumfeld – Auswertung der Befragung zum Sicherheitsempfinden im Wohnumfeld, Hannover.
- Verbundprojekt transit, Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (2014) (Hg.): Sicherheit im Wohnumfeld – Glossar, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Vertovec, Steven (2007): Super-diversity and its implications, in: „Ethnic and Racial Studies“, Vol. 30 No.6, S. 1024–1054.
- WHO – World Health Organization (1997): Division of Mental Health and Prevention of Substance Abuse, [online] <https://apps.who.int/iris/handle/10665/63482> [19.05.2020].
- Zenk, Sandra (i.E.): Stadtentwicklung, Städtebau und Sicherheit, in: Landeskriminalamt Niedersachsen (Hg.): Sicherheit in Wohnumfeld und Nachbarschaft aus interdisziplinärer Sicht, i.E.

Sicherheitsrelevante Handlungsbedarfe in heterogenen Nachbarschaften

Erkenntnisse und Aktivitäten der Wohnungswirtschaft in Niedersachsen

Einleitung: Das Quartier als Handlungsebene der Wohnungswirtschaft

Schon seit einigen Jahren konzentriert sich die Wohnungswirtschaft stärker auf das Quartier als räumliche Betrachtungsebene mit dem Ziel, nicht nur Angebote für eigene Mieter*innen zu schaffen, sondern das gesamte Wohnumfeld in die Nachbarschaftsförderung einzubeziehen. Eine entscheidende und zunehmend bedeutsame Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Sicherheit des Wohnens, die neben baulichen und technischen Aspekten zahlreiche organisatorische und soziale Aspekte wie etwa wohnortnahe Versorgungsmöglichkeiten, bezahlbaren Wohnraum und ein gutes nachbarschaftliches Miteinander umfasst. Mit der Fokussierung auf das Thema Sicherheit und Vielfalt greift die Wohnungswirtschaft zudem aktuelle demografische Entwicklungstrends auf, die laufend neue Herausforderungen und Fragen für den deutschen Wohnungsmarkt mit sich bringen. Schrumpfende Haushaltsgrößen sowie die Alterung der Gesellschaft, Zuwanderung und eine zunehmende Anzahl einkommensschwacher Haushalte führen nicht nur zu Wohnungsknappheit, sondern bergen angesichts unterschiedlicher Lebensstile, Verhaltensweisen und Nutzungsanforderungen auch neue Konfliktpotenziale für Nachbarschaften und Wohnquartiere.

Vor diesem Hintergrund ist es ein wesentliches Ziel des Verbands der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen (vdw), relevante Akteur*innen der Wohnungswirtschaft für die spezifischen Sicherheitsanforderungen zunehmend heterogener Nachbarschaften zu sensibilisieren und ihnen Handlungsempfehlungen sowie sicherheitsbezogene Strategien für die Praxis zur Verfügung zu stellen. Untersuchungen, die der vdw im Rahmen des BMBF-geförderten Projekts „Sicherheit und Vielfalt im Quartier – DIVCERCITY“ durchgeführt hat, belegen, dass es oftmals kleine Maßnahmen und Angebote sind, die ein sicheres Zusammenleben im Quartier fördern. Neben nachbarschaftsfördernden Angeboten und bedarfsgerechten Wohnformen etwa für Senior*innen oder Menschen mit Behinderung können Wohnungsunternehmen zum Beispiel auch durch zielgerichtete Müllkonzepte oder persönliche Ansprechpersonen im Quartier dazu beitragen, den Bedürfnissen unterschiedlicher Mietergruppen gerecht zu werden und die Qualität des nachbarschaftlichen Zusammenlebens zu verbessern.

Grundbegriffe der Wohnungswirtschaft

Wer oder was ist überhaupt die Wohnungswirtschaft? Um das wohnungswirtschaftliche Interesse an der Sicherheitsthematik zu verstehen, hilft vorab

ein Blick auf einige zentrale Begrifflichkeiten, die die Perspektive der Wohnungswirtschaft umreißen. Schon der einfache Begriff des Wohnens beschreibt weitaus mehr als sein alltäglicher Gebrauch vermuten lässt. So ist Wohnen nicht nur als Zustandsbeschreibung zu verstehen, sondern vielmehr als nicht-substituierbares, menschliches Grundbedürfnis, das jeden Haushalt dazu zwingt, eine Wohnung – sei es als Miet- oder als Eigentums- partei – nachzufragen (vgl. Spieker 2005: 81–82). Das existenzielle Bedürfnis des Menschen zu wohnen ist durch die Unverletzlichkeit der Wohnung als privater Rückzugsraum auch im Grundgesetz verankert (vgl. von Einem 2016: 278–279). Der Begriff der Wohnung beschreibt wiederum nicht nur einen privaten Rückzugsraum, sondern gleichzeitig ein Wirtschaftsgut, das am Wohnungsmarkt produziert und gehandelt wird, um die Bevölkerung mit Wohnraum zu versorgen (vgl. Spieker 2005: 83). Neben den privaten, nicht-institutionellen Anbieter*innen von Mietwohnungen als größte Gruppe von Wohnraumanbieter*innen in Deutschland bilden die Wohnungsunternehmen eine weitere zentrale Akteursgruppe am Wohnungsmarkt. Die Geschäftsbereiche der Unternehmen können sowohl den Bau und die Bewirtschaftung als auch die Verwaltung, Errichtung und Veräußerung von Wohnungen beinhalten (vgl. Sailer/Bach 2015: 22–23; Kofner 2004: 27–28). Der übergeordnete Begriff der Wohnungswirtschaft – als Teil der Immobilienwirtschaft – beschreibt schließlich den gesamten Wirtschaftszweig, der sich mit der Produktion, Finanzierung, Bewirtschaftung und Vermarktung von Wohnimmobilien befasst. Ende des Jahres 2018 waren hierzulande über 5 Billionen Euro in Wohnimmobilien gebunden; damit bilden die derzeit rd. 42 Millionen Wohnungen in Deutschland den größten Kapitalposten der deutschen Volkswirtschaft (vgl. Statistisches Bundesamt 2019).

Die deutsche Wohnungs- und Immobilienwirtschaft ist in Verbänden zusammengeschlossen, die einen maßgeblichen Einfluss auf die Gestaltung und Ordnung ihrer Branche ausüben, indem sie u.a. durch die Information der Öffentlichkeit oder die Entsendung von Vertreter*innen in die Parlamente versuchen, die Beschlüsse der Entscheidungsträger*innen der Wohnungspolitik in ihrem Sinne zu beeinflussen (vgl. Kofner 2004: 32). Mit 14 Regionalverbänden und insgesamt 3.000 Mitgliedsunternehmen ist der Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) der größte Branchendachverband der Wohnungswirtschaft in Deutschland. Als Mitgliedsverband des GdW vertritt der vdw die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen seiner Mitgliedsunternehmen in Niedersachsen und Bremen. Aktuell zählt der vdw 169 Mitgliedsunternehmen mit einem Bestand von insgesamt rd. 300.000 Wohnungen. Bei den Verbandsmitgliedern des vdw handelt es sich ausschließlich um sozialorientierte Wohnungsunternehmen, die sich durch die Bewirtschaftung und Weiterentwicklung des Bestands wie auch durch den Neubau von bezahlbaren Miet- und Eigentumswohnungen dafür einsetzen, breite Schichten der Bevölkerung mit bedarfsgerechtem, bezahlbarem und sicherem Wohnraum zu versorgen (vgl. vdw 2018).

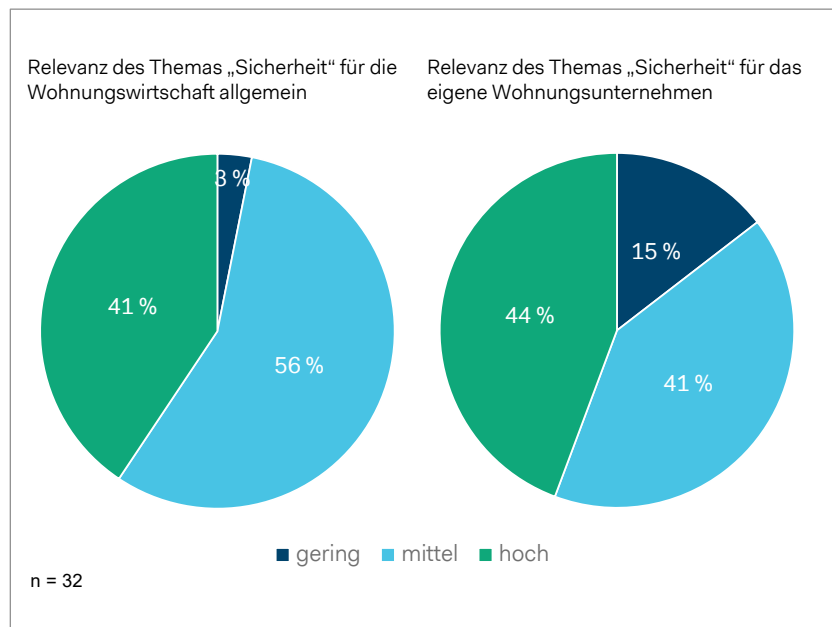
Sicherheit als wohnungswirtschaftliches Handlungsfeld

Der vdw beschäftigt sich bereits seit über zwei Jahrzehnten wissenschaftlich mit dem Themenkomplex „Wohnen und Sicherheit“. Doch welchen Stellenwert nimmt das Handlungsfeld Sicherheit in der wohnungswirtschaftlichen Praxis ein? Grundsätzlich vertritt die Wohnungswirtschaft primär eine kaufmännische Perspektive auf das Thema: Sicherheit und Wohlbefinden gelten als maßgebliche Voraussetzungen für eine lange Wohndauer und

können somit wesentlich zum Wert von Wohnungsbeständen und zur Wirtschaftlichkeit der Wohnungsunternehmen beitragen (vgl. Ens 2008: 46).

Eine schriftliche Befragung der Mitgliedsunternehmen, die der vdw 2019 im Rahmen von DIVERCITY durchgeführt hat, ergab, dass das Thema Sicherheit für 44 % der Wohnungsunternehmen von hohem, für 41 % von mittlerem und für 15 % von geringem Interesse ist (vgl. Abb. 1). Bezogen auf die gesamte Wohnungswirtschaft messen sogar 97 % der befragten Unternehmen der Sicherheitsthematik eine mittlere oder hohe Bedeutung bei, während nur 3 % die Relevanz des Themas als gering beurteilen. Eine eindeutige Erklärung für diese unterschiedliche Bewertung liefern die Befragungsergebnisse nicht. Die differenzierte Betrachtung der Daten zeigt jedoch, dass Wohnungsunternehmen mit großstädtischem Einzugsgebiet die Relevanz der Sicherheitsthematik – sowohl für ihr eigenes Unternehmen als auch für die Wohnungswirtschaft allgemein – tendenziell häufiger als „hoch“ einschätzen. Währenddessen bewerten Unternehmen mit kleinstädtischem bzw. dörflich/ländlichem Einzugsgebiet die Relevanz des Sicherheitsthemas zwar für ihr eigenes Unternehmen häufiger als „gering“, nicht aber bezogen auf die gesamte Wohnungswirtschaft. Eine mögliche Erklärung für die unterschiedliche Bewertung wäre demnach, dass einige Wohnungsunternehmen zunächst keinen dringenden Anlass sehen, das Thema Sicherheit selbst prioritär zu behandeln, etwa weil die eigenen Quartiere in eher friedlichen, kleinstädtischen oder ländlichen Gebieten liegen. Diese Unternehmen messen der Sicherheitsthematik lediglich eine übergeordnete Bedeutung zu, also gewissermaßen stellvertretend für andere Wohnungsunternehmen mit Quartieren in urbanen, dichter besiedelten Gebieten, die tendenziell höhere Konfliktpotenziale mit sich bringen.

Abb. 1:
Wohnungswirtschaft-
liche Relevanz der
Sicherheitsthematik



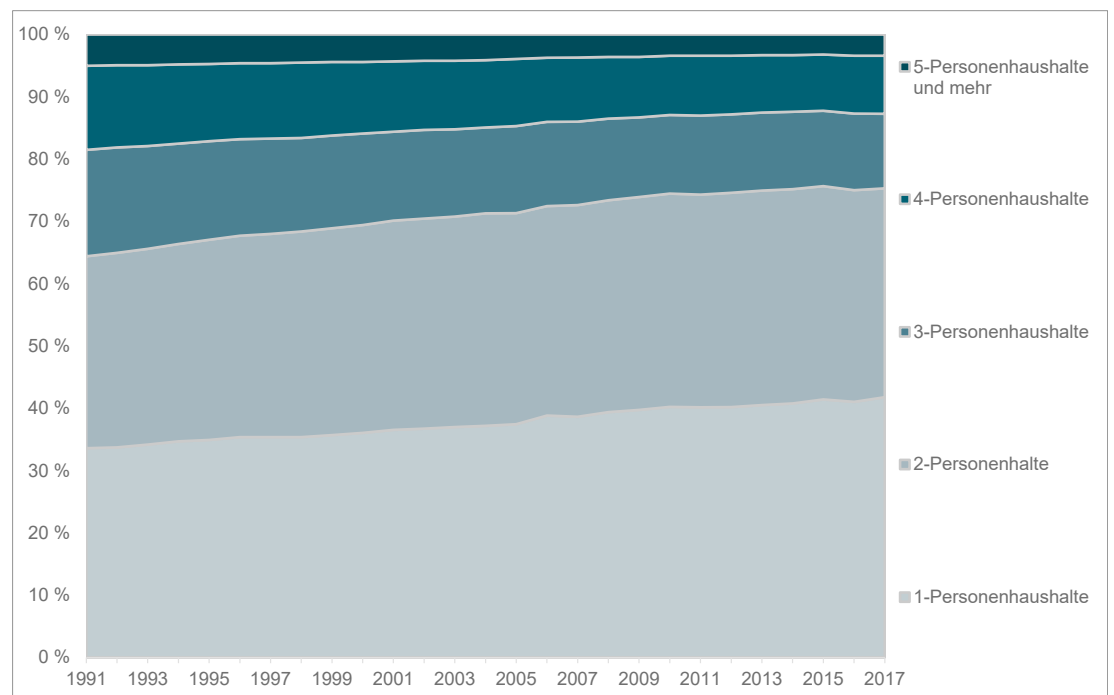
Quelle: Schriftliche Befragung der vdw-Mitgliedsunternehmen 2019.

Sicherheitsrelevante Handlungserfordernisse im demografischen Wandel

Sicherheit aus wohnungswirtschaftlicher Perspektive bedeutet eine stetige Anpassung an die demografische Entwicklung und die damit verbundene Wohnungsnachfrage. Insgesamt lassen sich vier aktuelle Entwicklungstrends identifizieren, die sicherheitsrelevante Handlungserfordernisse für die Wohnungswirtschaft mit sich bringen:

- 1) Die Entwicklung der Wohnraumnachfrage ist unter anderem geprägt durch den Rückgang klassischer Familienstrukturen und einen zunehmenden Anteil an Ein-Personen-Haushalten (vgl. Abb. 2). Für die Wohnungswirtschaft bedeutet der fortschreitende Singularisierungstrend nicht nur einen erhöhten Wohnraumbedarf (vgl. BBSR 2015: 6), sondern auch einen potenziellen Mehrbedarf an nachbarschaftlichen Unterstützungsstrukturen und sozialen Angeboten, um auch alleinstehenden Menschen ohne familiäre Unterstützungspotenziale Teilhabemöglichkeiten und Sicherheit zu bieten.

Abb. 2:
Entwicklung der Haushaltsstrukturen in Deutschland 1991–2017

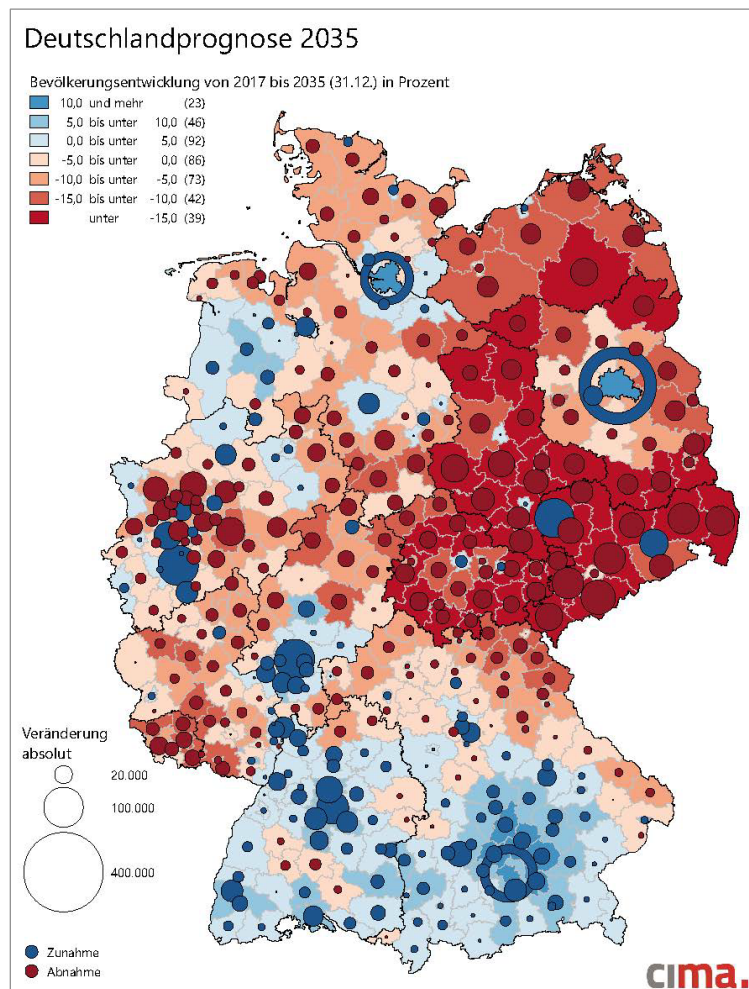


Quelle: CIMA 2020: 7.

- 2) Auch die Alterung der Gesellschaft als wohl bekanntester demografischer Entwicklungstrend stellt die Wohnungswirtschaft vor neue Herausforderungen. Der mehrheitliche Wunsch der älteren Bevölkerung nach einer möglichst selbstständigen Lebensführung ist zum einen mit einem zunehmenden Bedarf an barrierefreiem Wohnraum bzw. baulichen Anpassungsmaßnahmen verbunden (z. B. Beseitigung von Schwellen, Installation von Haltegriffen), die es Mieter*innen mit körperlichen Einschränkungen ermöglicht, sich sicher in ihrer Wohnung fortzubewegen. Zum anderen müssen neue lokale Versorgungsinfrastrukturen geschaffen werden, die älteren Menschen eine eigenständige, wohnortnahe Versorgung (Stichwort: Versorgungssicherheit) und damit den Verbleib in ihrem angestammten Wohnquartier ermöglichen (vgl. BMFSFJ 2016: 225).

- 3) Ein weiterer sicherheitsrelevanter Entwicklungstrend ist die Zuwanderung nach Deutschland. Insbesondere die starke Zuwanderung im Jahr 2015 hat die ohnehin vielfach angespannte Wohnraumsituation in den städtischen Ballungsräumen verschärft. Für mehr Sicherheit im Wohnquartier sind jedoch nicht nur zusätzliche Wohnraumkapazitäten erforderlich, sondern gleichermaßen integrative Anstrengungen. So können Beratungsangebote, Sprachkurse oder kulturübergreifende Aktivitäten wie etwa Mieterfeste oder Kochkurse wesentlich dazu beitragen, interkulturellen Konflikten vorzubeugen, Berührungsängste zu vermeiden und Nachbarschaften nachhaltig zu stärken (vgl. GdW 2017: 6).
- 4) Auch innerhalb Deutschlands gibt es erhebliche Wanderungsbewegungen (vgl. Abb. 3). Während der starke Zuzug in die Metropolen, Metropolregionen und Großstädte vielerorts für zunehmend angespannte Wohnungsmärkte sorgt, führt die Abwanderung in anderen, häufig strukturschwachen und/oder ländlichen Regionen zu Leerständen und dem Verlust grundlegender Versorgungsinfrastrukturen (vgl. Deutscher Bundestag 2017: 22). Da Wohnungsleerstände (Stichwort: Angsträume, fehlende soziale Kontrolle) gleichermaßen ein Sicherheitsrisiko darstellen wie Wohnungsengpässe (Stichwort: soziale Spannungen), ist eine Abmilderung der regionalen Disparitäten – sei es durch Abriss- und infrastrukturelle Aufwertungsmaßnahmen in Abwanderungsgebieten oder durch Neubau- bzw. Modernisierungsinvestitionen in Ballungsgebieten – auch unter Sicherheitsaspekten anzustreben.

Abb. 3:
Bevölkerungsentwicklung
2017 bis 2035

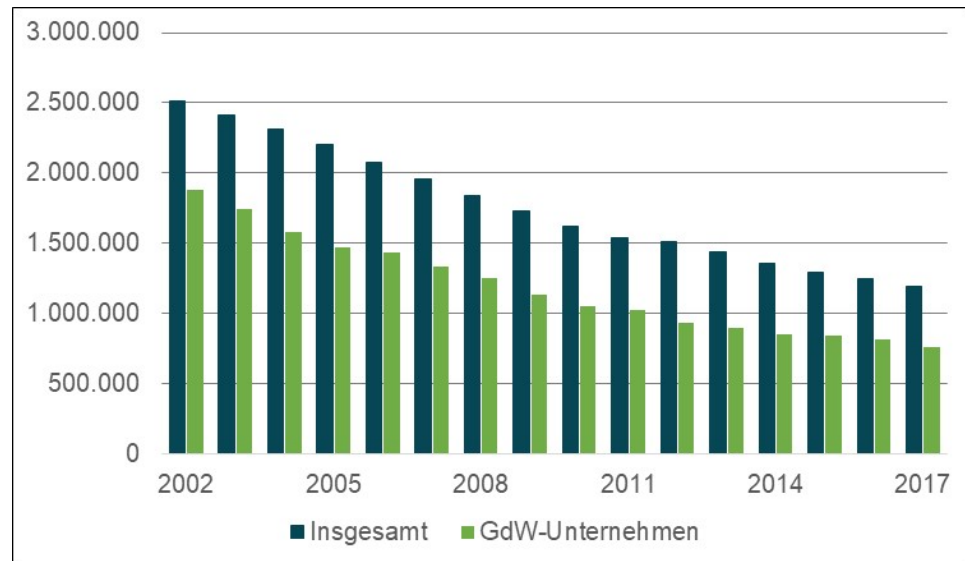


Quelle: CIMA 2020: 6.

Bezahlbarer Wohnraum als sicherheitsrelevantes Handlungsfeld

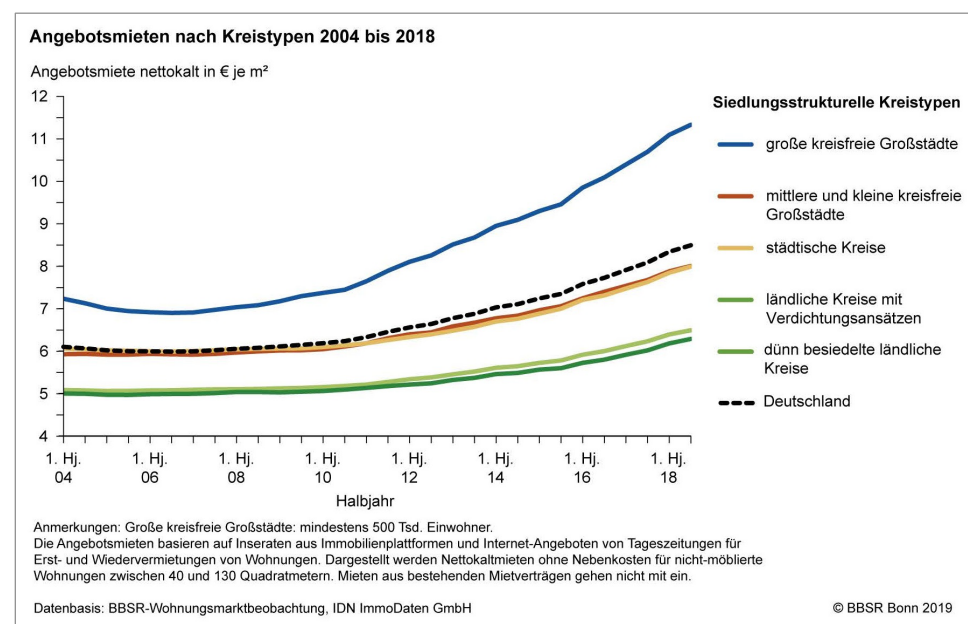
Parallel zu den verschiedenen demografischen Entwicklungsprozessen haben der fortschreitende Rückgang der Sozialwohnungsbestände und die kontinuierlich steigenden Mietpreise insbesondere in den Ballungsräumen zur Folge, dass der Zugang zu einer bezahlbaren Wohnung und somit zu einem sicheren Wohnverhältnis insbesondere für einkommensschwache Haushalte zusehends schwieriger wird (vgl. Abb. 4–5).

Abb. 4:
Bestand an Wohnungen
mit Mietpreis- oder
Belegungsbindung in
Deutschland, 2002 bis
2017



Quelle: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. 2017, GdW 2018, eigene Darstellung.

Abb. 5:
Entwicklung der
Angebotsmieten nach
Kreistypen, 2004 bis
2018



Quelle: Schürt/Waltersbacher 2019.

Dass (gefühlte) Sicherheit bereits mit der Verfügbarkeit einer bezahlbaren Wohnung beginnt, ist eine zentrale These der Wohnungswirtschaft. Den Zusammenhang zwischen bezahlbarem Wohnen und subjektiver Sicherheit erklärt Heiner Pott¹, ehemaliger Direktor des vdw, folgendermaßen: „Der wesentliche Punkt ist, dass der Mensch, der eine Heimstätte hat, die er bezahlen kann, sich keine großen Sorgen mehr machen muss. Da geht es ja um Existenzfragen. Und wo – wenn nicht da – entsteht Unsicherheit?“ Fehlender bezahlbarer Wohnraum belastet dabei nicht nur einkommensschwache Haushalte. Auch Mittelschichts-Haushalte, die aufgrund ihres höheren Einkommens nicht zum Bezug geförderter Wohnungen berechtigt sind, haben zunehmend Schwierigkeiten, sich am freien Wohnungsmarkt mit bezahlbarem Wohnraum zu versorgen (vgl. SUBV 2020). Die Verunsicherung der (Wohn-)Bevölkerung spiegelt sich auch in den Ergebnissen einer repräsentativen Umfrage im Auftrag der Caritas wider. Rund 61 % der über 1.000 befragten Personen betrachten hohe Wohnkosten als eine Bedrohung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt (vgl. Caritas Deutschland 2017: 11) – bezahlbares Wohnen ist also nicht zuletzt auch eine Frage von sozialer Ungleichheit und sozialer Sicherheit (vgl. hierzu Heyn/Schmandt 2019).

Der wohnungswirtschaftliche Sicherheitsbegriff

Der wohnungswirtschaftliche Sicherheitsbegriff ist sehr unscharf umrissen. Neben baulichen und bautechnischen Schutzvorrichtungen umfasst er auch zahlreiche organisatorische und soziale Aspekte. Unterschiedliche Alltagswelten einer zunehmend vielfältigen Gesellschaft sowie verschiedene, teils widersprüchliche Nutzungsanforderungen, die eine heterogene Bewohnerschaft an ihre Wohnquartiere richtet, verleihen dem Sicherheitsbegriff zusätzliche Komplexität. In einem Workshop, den der vdw im Rahmen von DIVERCITY mit assoziierten Mitgliedsunternehmen durchgeführt hat, wurde der wohnungswirtschaftliche Sicherheitsbegriff auf drei Sicherheitsdimensionen umrissen:

- 1) Städtebauliche und architektonische Gestaltung sowie technische Ausrüstung: Architektonische Gestaltungsmerkmale wie etwa eine übersichtliche Gebäudestruktur, großzügige Sichtachsen oder die Ausrichtung von Fenstern und Türen zur Straße können sich maßgeblich auf das Sicherheitsgefühl, die soziale Kontrolle und das Nachbarschaftsleben auswirken. Städtebauliche Sicherheitsaspekte beziehen sich unterdessen auf die übersichtliche und orientierungsfördernde Gestaltung des Wohnumfeldes (z. B. Beschilderung, Zonierung und Beleuchtung), damit sich die Bewohner*innen sicher im Quartier fortbewegen können. Darüber hinaus kann die städtebauliche Gestaltung (z. B. ÖPNV-Haltestellen, großzügige Rad- und Fußwege) die sichere Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen gewährleisten. Technische Vorkehrungen dienen u.a. dem Einbruchschutz (z. B. Videogegensprechanlagen und Sicherheitsschlösser) sowie der Barrierefreiheit im Gebäudeinneren (z. B. elektrisch unterstützte Türen und Aufzüge).
- 2) Management, Organisation und Planung: Sicherheit im Quartier ist auch das Ergebnis von organisatorischen Prozessen und Maßnahmen seitens der Wohnungsunternehmen. Zu den Sicherheitsaspekten in diesem Segment zählen organisatorische Fragen rund um die Vermietung

¹ Zum Einstieg in das Projekt DIVERCITY wurden im November und Dezember 2018 vier themenzentrierte Experteninterviews mit GdW-Präsident Axel Gedaschko sowie mit den Verbandsdirektoren Heiner Pott (vdw Niedersachsen Bremen), Andreas Breitner (VNW) und Alexander Rychter (VdW Rheinland Westfalen) geführt.

(z. B. Steuerung von Mieterstrukturen sowie transparente Mietpreis- und Vertragsgestaltung) und Bewirtschaftung (z. B. Instandhaltung und Müllentsorgung). Auch die zuverlässige Bereitstellung von Ansprechpersonen für die Mieter*innen (z. B. Hausmeister*innen oder Sozial-/Beschwerdemanagement) sowie klare Regelwerke (z. B. Hausordnungen) können Sicherheit vermitteln und nachbarschaftlichen Konflikten vorbeugen.

- 3) Nachbarschaft und soziale Angebote: Für das Sicherheitsempfinden der Mieter*innen sind neben „harten“ Faktoren im baulichen und organisatorischen Bereich auch „weiche“ soziale Faktoren entscheidend. Um stabile Nachbarschaften zu fördern, können Wohnungsunternehmen – ggf. in Kooperation mit lokalen Akteur*innen – sowohl zielgruppenspezifische (z. B. Pflegeberatung, Integrationskurse, Jugendarbeit) als auch nachbarschaftsfördernde Maßnahmen (z. B. Mieterfeste, Mieterversammlungen) für die gesamte Mieterschaft anbieten.

Sicherheitsmaßnahmen der Wohnungswirtschaft

Die sicherheitsbezogenen Aktivitäten der Wohnungsunternehmen in der Praxis erweisen sich als ebenso facettenreich wie der Sicherheitsbegriff selbst. Um die Erkenntnisse rund um das wohnungswirtschaftliche Sicherheitsverständnis zu validieren, hat der vdw im Rahmen von DIVERCITY eine vertiefende, qualitative Untersuchung in zwei Fallstudienquartieren vorgenommen. Zu diesem Zweck wurden u.a. telefonische Experteninterviews mit Mitarbeiter*innen von Mitgliedsunternehmen des vdw durchgeführt, die – etwa als Kundenberatung im Außendienst oder als Bestandsmanager*innen – eine unmittelbare Zuständigkeit für die betreffenden Quartiere und eine entsprechende Ortskenntnis vorweisen können.

Eines von vier Fallstudiengebieten im Projekt DIVERCITY ist das Bestandsquartier „Gröpelingen-Ohlenhof“ in Bremen, das zum einen durch eine große ethnisch-kulturelle Vielfalt und zum anderen durch einen hohen Anteil an Arbeitslosen und Geringverdienenden geprägt ist. Als zweitgrößte Wohnungsbaugesellschaft in Bremen bewirtschaftet die BREBAU in diesem Quartier insgesamt rd. 930 Wohnungen. Um das Sicherheitsgefühl ihrer Mieter*innen zu verbessern, statet die BREBAU im Zuge ihrer Modernisierungsarbeiten sämtliche Wohnungen mit Türen und Fenstern gemäß den neuesten Sicherheitsstandards aus. Speziell für ältere Menschen bietet das Unternehmen außerdem Umbaumaßnahmen an, um Barrieren innerhalb der Wohnung (z. B. Türschwellen) zu entfernen oder Hilfsmittel (z. B. Haltegriffe) zu installieren und es den Mieter*innen auf diese Weise zu ermöglichen, so lange wie möglich in ihren Wohnungen zu verbleiben. Ein zentrales Tätigkeitsfeld im Bereich der organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen ist das Müllmanagement. Um das Quartier möglichst sauber zu halten, hat die BREBAU im gesamten Quartier betreute Müllsammelplätze mit Müllschleusen installieren lassen. Die Schleusen können via Chip ausschließlich von den Mieter*innen bedient werden und werden wochentags täglich durch einen Mülldienstleister aufgesucht und bei Bedarf gesäubert. Auch der persönliche Kontakt zur Mieterschaft ist aus Sicht der Wohnungsunternehmen vor Ort eine zentrale Voraussetzung für ein gutes Sicherheitsgefühl und eine hohe Wohnzufriedenheit. Vor diesem Hintergrund beschäftigt die BREBAU u.a. einen Beschwerdemanager, der einmal wöchentlich im Quartier vor Ort ist, um Hausbesuche zu machen und nachbarschaftliche Konflikte zu klären bzw. zu schlichten. Als zentrale Figur vor Ort und erste Ansprechperson u.a. für technische Angelegenheiten dient außerdem der Hauswart, der durch seine tägliche Präsenz im Quartier von den Bewohner*innen als wichtige

Vertrauensperson wahrgenommen wird. Zur weiteren Förderung des nachbarschaftlichen Zusammenlebens im Quartier veranstaltet das Sozialmanagement der BREBAU regelmäßige Mieterfeste. Um zugewanderte Mieter*innen besser in die Nachbarschaften zu integrieren und kulturbedingte Konflikte zu lösen, kooperiert die BREBAU außerdem mit den Kulturlotsen des Hilfenetzwerks HiNet. Die Mitarbeiter*innen der ehrenamtlichen Initiative haben ebenfalls einen Migrationshintergrund und statten Hausbesuche bei zugewanderten Mieter*innen ab, um sie über Verhaltensweisen wie etwa Zimmerlautstärke oder Mülltrennung aufzuklären. Um das Quartier aufzuwerten und die Mieterstrukturen durch die Ansprache neuer, besser situierter Zielgruppen langfristig zu stabilisieren, plant die BREBAU derzeit die Umnutzung eines alten Bunkers zu einem Quartierstreffpunkt. In Kooperation u.a. mit (lokalen) Trägern der Jugend- und Familienhilfe soll hier ein umfassendes kulturelles und soziales Angebot von Konzerten und Sportkursen bis hin zu Theateraufführungen und Beratungsangeboten entwickelt werden.

Sicherheit im Planungsprozess

Zahlreiche baulich-technische Sicherheitsmaßnahmen können entweder nicht mehr oder nur unter hohem Kostenaufwand nachgerüstet werden, sobald ein Gebäude errichtet und belegt wurde. Sinnvoller und auch wirtschaftlicher ist es daher, sicherheitsrelevante Maßnahmen bereits systematisch in die Planung von Wohnquartieren zu integrieren. Nachdem im ersten DIVERCITY-Workshop Anfang 2019 sicherheitsrelevante Aspekte und Maßnahmen zusammengetragen wurden, wurde im Rahmen eines Folgeworkshops mit den assoziierten Wohnungsunternehmen diskutiert, welche Sicherheitsaspekte an welchen Stellen im Planungsprozess berücksichtigt werden können und wer im Einzelnen für deren Bearbeitung zuständig ist. Als Ergebnis des Workshops ist der erste Entwurf eines Modells entstanden (vgl. Abb. 6). Die x-Achse des Modells gliedert den wohnungswirtschaftlichen Planungsprozess in drei übergeordnete Phasen (Planungsphase, Bauphase, Nutzungsphase). Auf der y-Achse wurden zusätzlich sechs Kategorien festgelegt, die aufzeigen, (1) welche einzelnen Planungsschritte für den Bau eines Wohngebäudes notwendig sind, (2) wer innerhalb des Unternehmens dafür zuständig ist und (3) welche Akteur*innen außerhalb des Unternehmens bei den jeweiligen Planungsschritten beteiligt werden sollten. Die weiteren Kategorien geben die drei Sicherheitsdimensionen (Kap. 2.3) wieder, die im ersten Workshop erarbeitet wurden und zeigen auf, welche konkreten Sicherheitsaspekte in den zuvor aufgeschlüsselten Planungsprozess integriert werden können.

Das Prozessmodell erhebt nicht den Anspruch, ein exaktes Abbild der Realität darzustellen. Der tatsächliche wohnungswirtschaftliche Planungsprozess verläuft erheblich komplexer und ist daher in dieser vereinfachten Form kaum darstellbar. So können die Rahmenbedingungen, Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten eines Wohnungsunternehmens je nach Unternehmensgröße, Standort und Bauvorhaben erheblich variieren. Bei den erarbeiteten Ergebnissen handelt es sich demnach um eine Sammlung von Vorschlägen bzw. Handlungsempfehlungen, wie sicherheitsrelevante Aspekte möglichst frühzeitig in die Planung, den Bau und die Bewirtschaftung von Wohnprojekten integriert werden können.

Abb. 6:
Prozessmodell
sicherheitsrelevanter
Schnittstellen und
Entwicklungspotenziale
im wohnungswirt-
schaftlichen Planungs-
prozess



Quelle: Eigene Darstellung, A. Küper.

Sicherheit und Vielfalt im (Wohn-)Quartier

Wie hängen Sicherheit und Vielfalt aus wohnungswirtschaftlicher Perspektive zusammen? Sorgen vielfältige Nachbarschaften für mehr Unsicherheit im Quartier oder sind es gerade homogene Strukturen, die Intoleranz und nachbarschaftliche Konflikte begünstigen? Ein zentraler Ausgangspunkt des Projektes DIVERCITY ist die Annahme, dass die zunehmende Diversifizierung, die seit einigen Jahren in Folge von Entwicklungen wie Individualisierung, Alterung und Zuwanderung insbesondere in städtischen Wohnquartieren zu beobachten ist, tendenziell mit sozialen Spannungen bzw. Sicherheitsrisiken verbunden ist. Die bisherigen Untersuchungen des vdw im Projekt DIVERCITY haben jedoch gezeigt, dass der Zusammenhang zwischen Sicherheit und Vielfalt aus wohnungswirtschaftlicher Sicht sehr umstritten ist. Die unterschiedlichen Sichtweisen zu dieser Thematik wurden insbesondere in den Experteninterviews deutlich, die der vdw im Zuge der Projektbearbeitung mit GdW-Präsident Axel Gedaschko, mehreren Verbandsdirektoren und ausgewählten Vertreter*innen seiner Mitgliedsunternehmen geführt hat:

- „[...] wenn ich keine Durchmischung habe, dann muss ich mich nicht wundern, dass das knallt.“
- „Sicherheit ist keine Frage der Diversität [...]. Es geht im Kern immer darum, dass man das, was notwendig ist, für die Menschen tut, um es ihnen zu ermöglichen, dass sie vernünftig miteinander leben können.“
- „Vielfalt ja, Vielfalt geht, hat aber auch bestimmte Grenzen.“
- „Ein Sicherheitsproblem sehe ich in dem doch teilweise sehr extremen Gefälle bzw. der Mischung in diesem Ortsteil [...].“

- „[...] dass die Menschen sich möglichst gut kennen, ist ein ganz entscheidender Sicherheitsfaktor.“

Die aufgeführten Zitate machen deutlich, dass die Sicherheit eines Quartiers bzw. das Funktionieren einer Nachbarschaft aus Sicht der Wohnungswirtschaft nicht allein auf den Grad der sozialen Durchmischung zurückgeführt werden kann. Vielmehr bergen homogene und heterogene Quartiere gleichermaßen Chancen und Risiken für ein sicheres und friedliches Zusammenleben.² Viele Menschen tendieren z. B. dazu, zunächst innerhalb ihrer eigenen Peergroup nach Orientierung und Sicherheit zu suchen; homogene Strukturen können folglich durchaus Sicherheit und Gemeinschaft erzeugen. Als geschlossene Systeme bergen sie jedoch gleichzeitig spezifische Sicherheitsrisiken, wie etwa die Entstehung von Feindbildern (z. B. andersartige Religionen oder Kulturen, Intoleranz gegenüber Familien) oder die Häufung von sozialen Problemlagen (z. B. in segregierten Quartieren). Sicherheit sowie bevölkerungsgruppenübergreifende Toleranz und Nachbarschaftlichkeit entstehen somit am ehesten dort, wo sich unterschiedliche Menschen begegnen bzw. kennenlernen können und wo Nachbarschaften gezielt gefördert werden, um Vorurteile abzubauen, Gemeinschaft zu erzeugen und eine (gemeinsame) Identifikation mit dem Quartier zu schaffen.

Zusammenfassung und Ausblick

Mit der Fokussierung auf das Thema Sicherheit und Vielfalt strebt der vdw eine Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität für breite Bevölkerungsschichten an. Da eine hohe Wohnqualität oftmals mit einer längeren Wohndauer verbunden ist, liegt Sicherheit nicht nur im Interesse der Mieter*innen, sondern stellt zugleich ein zentrales ökonomisches Interesse der Wohnungswirtschaft dar. Die Sicherheitsmaßnahmen, die in der Praxis bereits von den Wohnungsunternehmen umgesetzt werden, erweisen sich als ebenso facettenreich wie der Sicherheitsbegriff selbst. Ausschlaggebend bei der Umsetzung der unterschiedlichen Maßnahmen sind sowohl die sozialen und baulichen Rahmenbedingungen vor Ort als auch die Ressourcen der jeweiligen Wohnungsunternehmen, sodass sich von Quartier zu Quartier höchst unterschiedliche Handlungspotenziale ergeben. Vielfach können die Unternehmen jedoch bereits mit kleinen Maßnahmen und Angeboten effektiv dazu beitragen, das Sicherheitsgefühl der Quartiersbewohner*innen zu stärken und – unabhängig von der sozialen Zusammensetzung der Nachbarschaft – ein friedliches Zusammenleben zu fördern.

² Eine ausführliche Diskussion über die Uneindeutigkeit des Zusammenhangs zwischen Sicherheit und Diversität liefert die Sonderveröffentlichung „Sicherheit und Vielfalt im Quartier“, die das Deutsche Institut für Urbanistik 2019 im Rahmen des Projekts DIVER-CITY herausgegeben hat.

Literatur

- Bartl, Gabriel, Niklas Creemers und Holger Floeting (2019): Sicherheit und Vielfalt im Quartier. Herausforderungen für Kommunen und Beispiele aus der Praxis, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015): Wohnungsmarktprognose 2030, Bonn: BBSR.
- BMFSFJ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016): Siebter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: BMFSFJ.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (2017): BAG Wohnungslosenhilfe: 860.000 Menschen in 2016 ohne Wohnung. Pressemappe vom 14.11.2017, [online] <http://www.bagw.de/de/neues~147.html> [24.02.20].
- Caritas Deutschland (2017): Menschenrecht auf Wohnen. Studie zur Caritas-kampagne „Jeder Mensch braucht ein Zuhause“, Freiburg: Deutscher Caritasverband e.V..
- CIMA Institut für Regionalwirtschaft GmbH (2020): Wohnungsmarktanalyse für das Projekt „DiverCity – Sicherheit und Vielfalt im Quartier“, Hannover: CIMA.
- Deutscher Bundestag (2017): Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland, Berlin: Bundesanzeiger Verlag GmbH.
- Ens, Carsten (2008): Wohnungswirtschaft und Kriminalprävention, in: Landespräventionsrat Niedersachsen (Hg.), Die Sichere Stadt als interdisziplinäre Aufgabe. Deutsche und europäische Perspektiven, Hannover: Landespräventionsrat Niedersachsen, S. 46.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (2018): Daten und Trends der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft 2017/2018. GdW-Jahres-Pressekonferenz am 27.06.2018, [online] https://web.gdw.de/uploads/pdf/Pressemitteilungen/JPK_2018_Praesentation_final.pdf [24.02.20].
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (2017): 10 Fakten zur Integration, Berlin: GdW.
- Heyn, Timo und Marco Schmandt (2019): Wachsende Ungleichheit durch Wohnraum in Deutschland. empirica-Paper Nr. 246, Berlin: empirica ag.
- Kofner, Stefan (2004): Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft. München: Oldenbourg.
- Pieper, Jonas, Ulrich Schneider, Wiebke Schröder und Gwendolyn Stilling (2019): Der Paritätische Armutsbericht 2019, Berlin: Der Paritätische Gesamtverband.
- Sailer, Erwin und Hansjörg Bach (2015): Grundlagen – Unternehmen und Märkte der Immobilienwirtschaft, in: Egon Murfeld (Hrsg.), Spezielle Betriebswirtschaftslehre der Immobilienwirtschaft, Freiburg: Haufe, S. 1-146.
- Schürt, Alexander und Matthias Waltersbacher (2019): Mieten inserierter Wohnungen erneut deutlich gestiegen, [online] <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/2019-mieten.html> [24.02.20].
- Spieker, Raphael (2005): Schrumpfende Märkte in der Wohnungswirtschaft. Ursachen, Folgen und Handlungsmöglichkeiten, Göttingen: V&R unipress.
- Statistisches Bundesamt (2019): Nettoanlagevermögen nach Vermögensarten am Jahresende 2010 bewertet zu Wiederbeschaffungspreisen, [online] <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Tabellen/vermoegensrechnung-nettoanlagevermoegen.html> [19.02.20].
- SUBV Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (2020): Bremer Senat beschließt stärkere Wohnraumförderung, [online] <https://www.senatspressestelle.bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.331061.de&asl=bremen02.c.732.de> [24.02.20].
- vdw Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen e. V. (2018): Der vdw, [online] <https://www.vdw-online.de/vdw/der-vdw/> [24.02.20].
- von Einem, Eberhard (2016): Wohnungspolitik in Not, in: Eberhard von Einem (Hg.), Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in Not, Wiesbaden: Springer, S. 277–317.

Die Diversität von heute ist die Migration von gestern

Einleitung¹

Durch die Flüchtlingskrise in den Jahren 2015/2016 waren praktisch alle Städte in Deutschland mit einer hohen Zahl Geflüchteter konfrontiert. Ganz nebenbei beendete der „lange Sommer der Migration 2015“ (Kasperek/Speer 2015) so auch eine lange Phase eines verhaltenen Umgangs der Städte mit Einwanderung. Denn der schnelle Zuzug stellte das hoch verregelte und daher träge Institutionensystem in der Praxis auf den Prüfstand. Die Zivilgesellschaft sprang ein und ging dort voran, wo staatliches bzw. städtisches Handeln fehlte oder versagte. Gerade die kleineren und migrationsungeübten Städte konnten dabei nicht auf Instant-Lösungen zurückgreifen. Vielfach richteten sie ihr institutionelles Setting durch die neue Vielfalt insgesamt neu aus (Reimann 2018).

In der Öffentlichkeit entfaltete sich eine polarisierende Debatte zwischen denjenigen, die sich mit einer Willkommenskultur helfend den Neuankömmlingen zuwandten und denen, die eine offen xenophobe Haltung an den Tag legten (Schiffauer u.a. 2017). Dabei richtete sich die Diskussion auf a) die Notwendigkeit von Migration und b) die vermeintlich gefährdete Sicherheit durch Migration. Dementsprechend diente in den noch jungen sozialen Medien wie Facebook und Twitter das Thema „Migration“ auch als willkommenes Übungsfeld im Umgang mit dem Medium selbst: Shitstorms ergossen sich über angebliche „Gutmenschen“, die sich für die Migrant*innen einsetzten, während aggressive Reaktionen auf die Geflüchteten als normaler „Reflex“ kleingeredet wurden. „Migration“ wurde zur „Mutter aller Probleme“ (Horst Seehofer) und wurde nicht als das gesehen, was sie ist: als Tochter und Sohn übergeordneter Konfliktlagen (beispielsweise Kriege, Gewalt und Armut in den Herkunftsländern sowie Dynamiken der Inklusion, Exklusion und Diskriminierung in den Ankunftsändern). Geflissentlich übersehen wurde dabei auch die immer wieder streckenweise wichtige, systemstabilisierende Rolle von Migration im Zielland (Fachkräftemangel in ausgewählten Arbeitsmarktsegmenten, Gastarbeiter*innen). „Sicherheit“ wurde insbesondere in Kommunen mit wenig Erfahrung im Umgang mit Migration zu einem großen Thema: Vielfach machten sich selbstorganisierte Sicherheitsstreifen und Nachbarschaftswachen auf den Weg, wie wir aus den Befragungen von Bürgermeister*innen in Brandenburg 2019 wissen². Wie könnte man den öffentlichen Raum „schützen“? Durch welche Sanktionen könnte man eine bessere Integration erreichen? Ein Versicherheitlichungsdiskurs nahm Fahrt auf.

¹ Ich danke Regina Römhild und Olivia Rosenberger für ihre Kommentierungen zu diesem Text, außerdem Niklas Creemers für seine umsichtige und inspirierende Redaktion einer früheren Version.

² Die Befragung der Bürgermeister*innen fand im Rahmen des Projektes „Migration, diasporas and planning for cosmopolitan urbanity in smaller municipalities in the UK and Germany“, finanziert durch das Oxford-Berlin Programm der Berlin University Alliance zwischen Oktober 2019 und Januar 2020 statt.

Ein großer Teil dieser Debatte folgte einem impliziten, unterkomplexen Argumentationsmuster: Migration ist gut, wenn sie der Aufnahmegesellschaft direkt nützt, und schlecht, wenn sie in der Aufnahmegesellschaft auf bereits knappe Ressourcen trifft und so Verteilungskonflikte provoziert (z. B. auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt, bei Sozialleistungen). Reproduziert wurde ein weiteres Mal eine in Deutschland lange bestehende Denkschablone: Migrant*innen sind Gäste, die man wieder fortschicken kann und sie nehmen eine marginale Position in einer weitgehend homogenen Mehrheitsgesellschaft ein. Gleich einem weißen Elefanten im Raum wurden zwei Axiome der gegenwärtigen gesellschaftlichen Entwicklung ausgeblendet:

- a) Wir befinden uns inmitten einer Mobilitätstransformation, in der wir alle mehr als jemals unterwegs sind: sei es privilegiert als ressourcenstarke*r Tourist*in, als Student*in oder als verzweifelt Arbeitssuchende*r. Im Kern geht es um die Frage, wer wann, wie mobil sein darf und sich wo aufhalten darf. Unmittelbar verknüpft mit der Migrationsdebatte sind deshalb die Überlegungen zur offenen Stadt als dem *pars pro toto* der offenen Gesellschaft.
- b) Migration stört zunächst, weil sie zwangsläufig Routinen durcheinanderbringt und Ressourcen fordert und außerdem neue Regulierungen und Sanktionen auf den Plan ruft. Ausgehandelt wird die „neue“ Vielfalt dabei bevorzugt an Orten, die bereits unsicher und prekär sind – in der Regel in den migrationsgeprägten Quartieren der Städte. Deshalb werden hier auch die meisten Konflikte sichtbar und oft genug durch Sicherheitsmaßnahmen angegangen, z. B. durch die Installation von Überwachungskameras auf öffentlichen Plätzen oder einem Mehr an Polizei. Gleichzeitig sind dies auch die Gebiete, in denen sozialräumlich integrativ angelegte Programme umgesetzt werden und die Bewohnerschaft häufig wichtige Integrationsleistungen für die (Stadt-) Gesellschaft erbringt.

Deutschland ist hinsichtlich der Migration ein besonderer Fall in Europa. Hier verkörpern Ost und West jeweils einen eigenen Entwicklungstypus. Viele Städte in Ostdeutschland übertrugen nach der Wiedervereinigung die in den westlichen Bundesländern entwickelten Top-down-Konzepte in ihre Verwaltungsstruktur (Migrationsbeauftragte, Willkommensbroschüren, Integrationskonzepte). Doch fehlt – anders als in den Städten Westdeutschlands – Migration als „gelebte Urbanität“. Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist dort bis heute viel weniger in den lokalen Institutionen repräsentiert und bleibt außerdem oftmals in einem stärkeren Maß von der Mehrheitsgesellschaft segregiert (in Studierendenwohnheimen oder Unterbringungen für Arbeiter*innen, in Flüchtlingsunterkünften); die eigene Migrationsgeschichte im Umgang mit den Vertragsarbeiter*innen und Alltagsrassismus wurde weniger aufgearbeitet. Im Gegensatz dazu stehen europäische Städte wie London oder Rotterdam, in denen mittlerweile die Bürgermeister*innen selbst eingewandert bzw. Kind eingewanderter Eltern sind. Europaweit wird eine Auseinanderentwicklung beobachtet: einerseits kosmopolitisch geprägte Stadtbevölkerungen und Städte, die einen proaktiven Umgang mit der insgesamt mobiler werdenden Bevölkerung finden, besiedelt von den sogenannten „anywheres“, international unterwegs und an vielen Orten zuhause; andererseits Städte, deren Einwohner*innen vornehmlich sesshaft sind und die sich gegen Zuwanderung wehren, verkörpert durch die „somewheres“, die traditionell stabil an einem Fleck zuhause sind und in den Jobs der Industriegesellschaft tätig waren bzw. sind (Goodhart 2017).

Doch wie kann Stadtentwicklung durch die Einbeziehung von Migration und Diversität weiterentwickelt, eventuell sogar beschleunigt werden? Wie können Städte agieren, wenn sich die Sicht auf Minderheiten und Mehrheiten

verändert und transnationale Praktiken der Bewohner*innen sich auf das Alltagsleben auswirken? Die zentrale Frage ist daher, inwiefern Migration und migrantische Akteur*innen die Stadtentwicklung in ihrem Handeln beeinflussen (können) und mit welchen Stadtpolitiken die Städte hierauf antworten (können). Angesichts der mit der Globalisierung einhergehenden Unübersichtlichkeit ist dies eine Zukunftsaufgabe für alle Städte. Schon jetzt werben sie heimlich oder offen proaktiv mit vielfältigen Strategien um neue Einwohner*innen, weil sie wissen, dass sie auf Zuwachs angewiesen sind. Den Umgang mit ihrer häufig marginalisierten, ansässigen Bevölkerung gestalten sie hingegen vielfach eher reaktiv über Sanktionen und Sicherheitskonzepte als über Anreize (vgl. Becker 2019 am Beispiel von einem Ausgeviertel in Berlin-Friedrichshain). Der vorliegende Beitrag führt in die Denktraditionen bezüglich des Themas „Stadt und Migration“ ein, stellt das Konzept der offenen und kosmopolitischen Stadt vor und skizziert dann die unterschiedlichen Dimensionen einer migration-led regeneration als eine durch Zuwanderung und Zugewanderte angestoßene und auf sie ausgerichtete städtische Erneuerung, wie sie europaweit zu finden ist. Ein Fazit bündelt die gewonnenen Erkenntnisse.

Der weiße Elefant im Raum: Denktraditionen zu „Stadtentwicklung und Migration“³

Umbruch- und Krisenzeiten beflügelten immer wieder die Theorieproduktion zum Nexus Stadtentwicklung und Migration. Denn eine beschleunigte urbane Transformation ist zwangsläufig an eine Veränderung der Mobilitäts- und Migrationsmuster gekoppelt bzw. wird durch diese weiter angetrieben (Zelinsky 1971, Urry 2007). Es entstehen gesellschaftliche Friktionen, die schließlich die Aufmerksamkeit der Wissenschaft auf sich ziehen. In pointierter Form lassen sich mehrere Umbruchperioden mit jeweils eigenen analytischen Zugängen in der Wissenschaft unterscheiden.

Das Mittelalter kannte Judenghettos, der aufkommende Merkantilismus brauchte die Peublierungspolitiken und die Kolonien für die Hugenotten nach dem Dreißigjährigen Krieg. In der Kolonialzeit wies die herrschende Klasse wie selbstverständlich den als „anders“ definierten Bewohner*innen einen Platz in der eigenen Siedlungshierarchie zu (Hillmann 2016: 99ff). Erst mit der Urbanisierung, dem Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft, entstand dann eine soziologische Wissensproduktion. Die Industrialisierung brachte die endgültige Ablösung von den zünftischen Strukturen mit ihren vertikalen „Wir“-Identitäten hin zu horizontalen „Wir“-Identitäten, die sich jeweils an der gemeinsamen sozialen Lage orientierten (Vobruba 1981: 109), was sich an der Neusortierung der Stadt ablesen ließ. Die Städte wuchsen und gleichzeitig änderte sich ihre interne Struktur. In den schnell gewachsenen Marginalsiedlungen lebten vor allem die vom verarmten Land hinzukommenden Binnenmigrant*innen auf der Suche nach Arbeit in den Industrien (Mumford 1961). Als Reaktion auf diese Zuwanderung in die Städte wurden die ersten städtischen Regenerierungspolitiken entworfen. Sie richteten sich auf die Stadtteile, die durch ihre dichte Besiedlung, ihre Armut und die dort lebenden kranken Menschen drohten, die Gesamtstadt zu gefährden. Der überbevölkerten, degenerierten Stadt (Ruskin 1851) setzten die Planer*innen nach und nach Regenerierungsmaßnahmen, etwa Hygienestandards, entgegen:

³ Eine ausführliche Darstellung der stadtsoziologischen Theorieproduktion zu diesem Themenfeld findet sich in Hillmann (i.E.). Im vorliegenden Beitrag liegt der Schwerpunkt auf der Stadtplanungspraxis.

„Einer der Gründe, aus denen sich die moderne Hygiene nur zögernd bei der Stadtplanung durchsetzte, war der Umstand, dass individuelle Verbesserungen an der hygienischen Ausstattung der Wohnungen zu einer radikalen Steigerung der Kosten führten. Diese hatten dann wiederum größere städtische Investitionen in gemeinnützige Anlagen zur Folge, welche durch höhere Gemeindesteuern aufgebracht werden mußten. Wie der Industrialismus der Frühzeit seine Gewinne nicht nur den wirtschaftlicheren Maschinen verdankte, sondern auch der Armut der Arbeiter abgepreßt hatte, so hatte die primitive Fabrikstadt ihre Löhne und Steuern niedrig gehalten, indem sie ihre Umwelt ausplünderte und verarmen ließ. Die Hygiene erforderte Raum, städtische Einrichtungen und natürliche Hilfsquellen, an denen es bisher gefehlt hatte“
(Mumford 1961: 554).

In dieser Frühphase bedeutete „Regenerierung“ gewissermaßen „Gesundung“ der Stadt und es schwingt darin mit, dass Stadtentwicklungsplanung immer mehr als die Summe seiner Teile ist und sie sich analytisch nur bedingt in einzelne Analyseschritte unterteilen lässt. Deutlich wird, dass Stadtplanungsprobleme zwar eine bauliche Seite haben (die Verfügungstellung von Infrastruktur, die von Ingenieur*innen übernommen wird), jedoch nicht außerhalb ihrer gesellschaftlichen Verfasstheit existieren. Rittel spricht treffend von den „wicked problems“ jeglicher Stadtplanung, die genau in der Verwobenheit von unterschiedlichsten Interessen und Handlungsrationitäten bestehen (Reuter 2006: 212ff). Spricht man von „Regenerierung“, unterstellt man daher implizit, dass es möglich ist, durch gezielte Handlungen etwas zur Wiederherstellung, zu einer Art Heilung der Städte beizutragen. In der englischsprachigen Literatur findet sich der Begriff „regeneration“ heute in der Projektpraxis oft lediglich als Synonym für investorengetriebene Stadterneuerung. Doch in einem umfassenden Sinne bezeichnet er die Strategien und Praxen, die Städte zur Verbesserung ihrer Situation in drei Dimensionen unternehmen: hinsichtlich ihrer baulichen Struktur, ihrer sozioökonomischen Textur und bezogen auf Symboliken und Narrative. Anders als heute ging die frühe Stadtforschung von der Stadt als Organismus aus und dementsprechend machten sich Wissenschaftler*innen besonders viele Gedanken über die Anpassungsfähigkeit dieses heterogenen „Gebildes“.

Die Anfänge: die Stadt als Organismus

Erstmals befassten sich Wissenschaftler der Chicago-School in den USA der 1910er Jahre empirisch mit der sozialen Organisation bzw. Desorganisation der Gesellschaft. Am Beispiel der Stadtentwicklung Chicagos entwickelten sie die Vorstellung einer „social ecology“. In Anlehnung an die Biologie nahmen sie an, dass es in der Stadt von verschiedenen Gruppen bewohnte Territorien mit jeweils bestimmten sozialen Lebensstilen gäbe. Diese soziale Dynamik spiegelte sich für sie auch in einer räumlichen Dynamik wider, insofern spätere Vertreter der Chicago-School annahmen, dass eine steigende Assimilation mit einem gesellschaftlichen Aufstieg einherging. In dessen Verlauf wanderten die verschiedenen Gruppen der Stadtbevölkerung von den dicht besiedelten und armen innerstädtischen Ankunftsquartieren an den wohlhabenderen Stadtrand (Burgess et al. 1925). Machtgefälle zwischen den gesellschaftlichen Gruppen spielten in der Perspektive der Chicago School genauso wenig eine Rolle (Aumüller 2009) wie eine mögliche politische Steuerung dieser Entwicklung. Stufenmodelle dieser Dynamiken aus Eingliederung und Mobilität dominierten in der Folge die wissenschaftliche Diskussion. Am Anfang des letzten Jahrhunderts wird darüber hinaus auch die in den USA vorhandene Segregation der schwarzen Bevölkerung in den Werken von Du Bois (1973)

erstmalig wissenschaftlich bearbeitet und trägt zur Debatte über die sozial-räumliche Gliederung der Stadt bei.

In Deutschland wird die Thematik der Migration in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts von zwei wichtigen Soziologen bearbeitet. Max Weber (1892) veröffentlichte seine Habilitationsschrift zur „Lage der Landarbeiter im ostelbischen Deutschland“ und untersuchte, wie die Agrarier während der Industrialisierung Wanderarbeiter*innen als „Kartoffelbuddler“ einsetzten. Eine solche ökonomisierende Sichtweise auf den „Ausländer“ als Manövrierarmee wurde kennzeichnend für Deutschland in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Die Komplexität der Migration wurde auf die wirtschaftlichen Aspekte aus Sicht der Zielländer verkürzt (Import billiger oder unbezahlter Arbeitskräfte zum Ausgleich von Produktivitätslücken), durch die Verwaltung strukturiert (Einführung des Inländerprimats durch die Nationalsozialisten) oder rassistisch aufgeladen (Verfolgung und Ermordung von Bevölkerungsgruppen aufgrund von zugeschriebenen Merkmalen) (vgl. Hillmann 2016: 109ff.). Konträr hierzu stellte Simmel (1908) mit seinem „Exkurs über den Fremden“ den Fremden erstmalig als einen eigenständigen, wenn auch ausgegrenzten, Teil der Gesellschaft dar. Der Fremde, so nahm er an, erzeuge eine Art produktive Ambivalenz in den Städten, weil er soziale Integration und kulturelle Differenz zugleich verkörperte und so den Grundstein für Urbanität legte. (siehe hierzu: Häussermann/Siebel 1987: 242–243, Siebel 1998: 269–270).

In der städtischen Praxis Deutschlands blieb der Umgang mit Migration in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts der ersten Interpretationslinie der Stadtentwicklungsforschung verhaftet. Die in der Nazizeit forcierte überhöhte Sicht auf die unterstellte Stärke eines homogenen „Volkskörpers“ schrieb sich nach Kriegsende im geteilten Deutschland fort. In Westdeutschland begann man in den 1960er Jahren, die fehlenden Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt durch importierte Gastarbeiter*innen im Rahmen von Anwerbeabkommen (1955–1965) aufzufüllen. Deren Unterbringung blieb lange räumlich segregiert und die soziale Integration wurde durch stets unsicher und kurzfristig gehaltene Arbeitsverträge ausgebremst. Die einheimische Bevölkerung und die einheimischen Unternehmer*innen profitierten gleichermaßen: die Arbeitnehmer*innen waren im besten Erwerbsalter zwischen 18 und 35 Jahren und übernahmen die 3-D-Jobs (dirty, dangerous, dreadful). Damit ermöglichten sie den Einheimischen den eigenen sozialen Aufstieg. Sie waren günstig, weil sie nicht an der betrieblichen Altersvorsorge teilnahmen und weil sie keine Arbeitsjubiläen und Erholungskuren in Anspruch nahmen. In den westdeutschen Städten wirkte die Beschäftigung von Migrant*innen systemerhaltend und zugleich modernisierungsverzögernd: eigentlich rationalisierbare Arbeitsplätze wurden nicht abgebaut, sondern gehalten und technologische Neuerungen aufgeschoben. Die Strukturkrise der 1980er Jahre mit ihren Massenentlassungen im Produktionssektor traf dann auch genau diese eingewanderten Arbeitskräfte, die fortan in den Städten als die „Marginalisierten“ wahrgenommen wurden und die häufig in den seinerzeit als unattraktiv eingestuften innerstädtischen Wohngebieten wohnten (Hillmann 2016: 116 ff.). Erst seit den 1980er Jahren wurden vereinzelt städtische Integrationspolitiken an- und umgesetzt. Sie zielten vor allem darauf, die bei den Zuwanderer*innen entdeckten Integrationsdefizite zu beheben (s.u.). In den Städten der DDR setzte in diesem Jahrzehnt die Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften überhaupt erst ein. Doch die in den Fabriken beschäftigten Vietnames*innen, Angolaner*innen und Mozambikaner*innen blieben von der einheimischen Bevölkerung in der Regel abgeschottet; auch fand so gut wie keine öffentliche Diskussion über diese Dynamiken statt. Bis heute haben die Städte in Ostdeutschland deutlich niedrigere Anteile migrantischer Bevölkerung, der in den 1990er Jahren gän-

gige Alltagsrassismus stellt weiterhin ein gesellschaftliches Problem dar und es werden immer wieder Übergriffe registriert (Rafael 2019).

Die mehrfach gespaltene Stadt

Ein zweiter Schub in der Theorieproduktion zu Fragen von städtischer Vielfalt vollzog sich in den USA Ende der 1960er Jahre. Durch die Politisierung breiter Bevölkerungsschichten durch die Studenten-, Frauen-, Gay-Rights- und Black-Power-Bewegung veränderte sich auch die Forschung. Die erlebbare Wohnsegregation in schwarze und weiße Stadtteile, die Benachteiligung der schwarzen Bevölkerung in Schulen, am Arbeitsmarkt und im öffentlichen Raum wurden jetzt als „störend“, als diskriminierend sowie als Friktion wahrgenommen und als obsolet erkannt. Eine Reihe von Forscher*innen ging jetzt Fragen von Ungleichheit und Benachteiligung nach. Im Mittelpunkt stand dabei, Möglichkeiten der Überwindung von Ungleichheiten auszuloten. Nun entstanden erstmals Arbeiten, die der Feder von Angehörigen von Minderheiten selbst entstammten. Vielleicht prominentestes Beispiel hierfür ist das umfangreiche Werk von Alejandro Portes, einem kubanisch-stämmigen amerikanischen Autor, der in Princeton lehrte. Er befasste sich intensiv mit der kubanischen Community, mit Fragen der zweiten Generation von Migrant*innen und mit der Bedeutung informeller Arbeitsmärkte.

In der Folge standen Fragen sozialer Ungleichheit im Zentrum der Diskurse der Stadtforschung. Dabei waren es immer nur einige wenige Städte, die als Vorläufer der Stadtentwicklung in einer sich globalisierenden Welt herausgestellt wurden: London etwa oder New York City. In diesen Städten zeigten sich die sich weltweit verändernden Arbeitsteilungen durch die Entstehung einer neuen urbanen Unterschicht und eine neue Positionierung von Migration und Ethnizität in der Stadt (Mingione 1996). Inspiriert von dieser wissenschaftlichen Debatte bezog sich die deutschsprachige Stadtforschung im Zuge der nun gewünschten Internationalisierung an den Universitäten zunächst stark auf diese Ansätze, die sich mit der sozialräumlichen Ungleichentwicklung in Städten beschäftigten. Sie übernahmen deren Problemorientierung und deren Blickwinkel auf die Marginalisierung der Migrationsbevölkerung, indem sie besonders auf deren institutionellen und territorialen Ausschluss schauten, Diskriminierungen benannten und den Ausschluss vom Arbeitsmarkt betonten. Der internationale Vergleich lenkte das Forschungsinteresse auf diese urban marginality – urbane Marginalität – und auf die damit verbundenen Stadtpolitiken und das mit ihnen im Zusammenhang stehende Sicherheitsdenken, das zunehmend an Bedeutung gewann (vgl. auch Wacquant 1999). So tauchte Wacquant in seinen Studien über die urbane Marginalität in das Straßenleben der Boxerjugend in den benachteiligten Vierteln in Chicago ein. Damit arbeitete er im Vergleich des Ghettos in Südchicago mit der Pariser Banlieue heraus, wie das amerikanische Ghetto stärker durch Schließung, Strafe und Gewalt geprägt war, als dies in dem wohlfahrtsstaatlich geprägten europäischen Fall zu beobachten war (Wacquant 1996). Fehlende Chancen und Armut dominierten jedoch an beiden Orten das Leben der Bevölkerung. Wieder lag der Fokus der wissenschaftlichen Betrachtung somit auf den Problemen und nicht auf den Potenzialen der Konflikte in einer gespaltenen Stadt.

Endlich eine europäische Debatte

Ungefähr Mitte der 1990er Jahre setzte schließlich die Europäisierung der Wissenschaftslandschaft ein. Wissenschaftler*innen aus den Niederlanden und Großbritannien, d.h. Ländern mit großen Minderheitenbevölkerungen,

eröffneten die Debatte über Multikulturalität, erstmals auch über den Zusammenhang unterschiedlicher Migrations- und Mobilitätsformen. (Rath/Hall 2007; Urry 2007; Cresswell 2006). Diese eigenständige europäische Forschung entstand unter anderem deshalb vermehrt, weil die Migrant*innen in vielen europäischen Ländern durch berufliche Selbständigkeit (migrant economies), ihr Engagement als Migrationsbeiräte und eine sichtbare Partizipation am öffentlichen Leben Stadtentwicklungsprozesse mitgestalteten bzw. zu deren Zielgruppe geworden waren. In den Städten entstanden „glokale“ Wirklichkeiten, eine individuell gelebte Mischung von globalen Prozessen und translokaler Handlungspraxis (Hall/Datta 2010; Römhild 2014). Diese Sichtbarwerdung der schon länger vorhandenen Migration in Europas Städten durch neue Kulturen, etwa migrantisches Gewerbe oder durch Moscheen, provozierte überkommene Legitimationsmuster der Planungspraxis und durch den Erfolg Einzelner rückten auch gesamte Minderheitengruppen in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses in den Städten. Hinzu kam, dass sich äußere Parameter der städtischen Entwicklung verschoben. Durch eine zunehmende Globalisierung mussten Städte nun darauf achten, dass sie weltweit wahrgenommen wurden und globale Trends wie etwa Städte-Rankings und -wettbewerbe als Maßstab der eigenen Politiken miteinbezogen. Sie begannen ihre Vernetzung mit anderen Städten zu internationalisieren und zu institutionalisieren. Zum Beispiel griffen große Städtenetzwerke wie „Eurocities“ die Themen Migration, Integration und Diversität durch die Identifizierung von best-practice-Beispielen auf. Der bis dahin vorherrschende methodologische Nationalismus, d.h. das wissenschaftliche Denken innerhalb der nationalstaatlichen Grenzen, reichte dementsprechend auch nicht mehr für das Verständnis des Nexus von Stadtentwicklung und Migration aus. Auch der lange gepflegte Fokus auf Desorganisation (in der Theorie) und Sanktionen (in der Praxis) musste angesichts der veränderten Realitäten allmählich in Frage gestellt werden.

In der deutschsprachigen Stadtforschung standen dennoch weiter Fragen von Integration und Exklusion ganz oben auf der Forschungsagenda. Forschung und Verwaltung sprechen von Marginalisierung und Segregation, von Problemvierteln, von Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf, von sozialen Brennpunkten, Parallelgesellschaften, Ghettos und ethnischen Kolonien. Bis heute konnte jedoch die These einer mehrfach gespaltenen Stadt empirisch wegen unzureichender sozialstatistischer Daten nicht eindeutig belegt werden (Helbig/Jähnen 2018). Dieser Zusammenhang von sozialen Prozessen und Nachbarschaftseffekten stellt weiterhin analytisch eine „black box“ dar (Schönwälder u.a. 2016). Dennoch verleitet der Fokus auf sozialräumliche Disparitäten in der Stadt zu einer Hinwendung zu Quartierserneuerung und area-based policies (gebietsbezogenen Politiken) sowie zu einer Neuformulierung der Ziele der Integrationsarbeit: Wie viel Empowerment und Partizipation sollten zugestanden werden und wie konnte man ohne Benennung von Differenzen überhaupt einen Ausgleich von Benachteiligungen erreichen? Die neue Integration hieß Partizipation und funktionierte als Teil einer veränderten multi-level Governance (Scholten/van Ostaijen 2018).

Im gleichen Zeitraum erreicht Wissenschaft und Praxis ein neues Konzept: Diversity und die diverse Stadt. Wie in anderen EU-Ländern hielten in Deutschland Diversitätspolitikern Einzug in die Verwaltungen und sorgten für eine Verbreitung von Anti-Diskriminierungspolitikern (Vertovec 2012). Initiativen wie „Orte der Vielfalt“ und die „Charta für Vielfalt“ orientierten sich an der Diversity-Logik von Unternehmen und übertrugen diese auf die Ansätze zur Stadtplanung. „Diversität“ bezeichnete so ein loses Bündel an normativen Diskursen, institutionellen Strukturen, Politiken und Praxen mit wechselnden Bedeutungen. In den Nachbarschaften der sogenannten super-

diversen Städte dagegen wurde kosmopolitisches Alltagshandeln längst gelebt und selbst organisiert (Wessendorf 2014).

Abb. 1:
Transnationale
Bewohnerschaften
fragen neue Dienst-
leistungen nach, Genua



Quelle: Hillmann 2009.

Die kosmopolitische und die offene Stadt

Ab den 2010er Jahren findet eine deutliche Verschiebung im Diskurs und im Umgang mit Migration statt: migrationsbezogene Handlungspraxen in der Stadt selbst und bei den Stadtentwicklungsprogrammen nahmen nun zunehmend eine zentrale Stellung ein, obwohl sie weiter als marginal dargestellt wurden – eine „marginale Urbanität“ brach sich Bahn (Hillmann 2011).

Es waren zunächst vor allem Stadtforscher*innen aus der Ethnologie, die die Bedeutung der kulturellen Dimension der Einwanderung für die Stadtentwicklungspraxis betonten. Empirische Studien zeigten, dass eher die soziale Lage als die ethnische Zugehörigkeit für die Positionierung der Menschen in der Stadt und Stadtgesellschaft bedeutsam waren (Reimann 2018: 116; Roth/Gesemann 2018) und dass sich „hybride Identitäten“ mit vielfältigen Lebensentwürfen herausgebildet hatten (Foroutan/Schäfer 2009). Die Integration von Vielfalt und Migration wurde nun vielerorts von den kommunalen Akteur*innen als eine eigenständige Aufgabe angesehen (Reimann 2018: 124 ff.). Real waren die Kommunen in Deutschland sprachlich, religiös und kulturell bunter geworden – mit erheblichen regionalen Unterschieden und gravierenden Problemkonzentrationen in den wirtschaftlich weniger starken Großstädten (Körner-Blätgen/Sturm 2015: 242). So zeigt eine vergleichende Studie zum Umgang mit Migration in Bremen und Leipzig, wie sich heute zwar das Instrumentarium städtischer Integrationspolitiken im Sinne formalisierter Politiken (Integrationsbeauftragte, Willkommenskultur und -broschüren) zwischen Ost und West angeglichen hat, auf der Ebene der Urbanität, d.h. der alltäglich gelebten Vielfalt, jedoch weiter große Unterschiede bestehen (Hillmann 2019).

Abb. 2:
Alltägliche Straßen-
szene, Manchester



Quelle: Hillmann 2018.

Die deutschsprachige Stadtforschung bezog ihre Inspiration weiterhin aus internationalen Referenzen sowie aus einer Hinwendung zur migrant agency als von Migrant*innen ausgehenden, selbstbestimmten Aktivitäten. Der Fokus vieler Beiträge lag nun auf der Handlungsmacht (kollektiver) Akteur*innen jenseits von Staat und Regierung, insbesondere auf der Rolle der Zivilgesellschaft (Mayer 2017). Die Stadt mit ihren heterogenen Akteur*innen und den auf Verwaltungs- und Praxisebene vorhandenen Ermessensspielräumen rückte zunehmend in den Blick (Blokland u.a. 2015). In den Städten selbst waren es gerade die offenen und unübersichtlichen Orte, an denen migrantische Praxen möglich wurden. Sehr oft waren dies zugleich die von Migration geprägten Nachbarschaften. In der offenen Stadt wurde die Vielfalt scheinbar dort am stärksten gelebt, wo sie auf die wenigsten formalen Einschränkungen traf und sich in Nischen entfalten konnte (Sennett 2018). Die Entwicklung eines solchen „street level cosmopolitanism“ (Straßenkosmopolitanismus) verlief weitgehend unspektakulär und entfaltete sich gerade dort besonders gut, wo sich die Stadtverwaltungen möglichst wenig einmischten (Steigemann 2017). Oftmals waren es Ankunftsgebiete (Saunders 2012, Hans u.a. 2019), die Neues, etwa ganze Straßenzüge mit migrantischen Unternehmen oder Cross-Restaurants, ermöglichten. Anders als von den Planer*innen erhofft, lässt sich das „Ethnische“ folglich zwar als Teil von Branding-Strategien vermarkten, schwerlich aber durch planerische Eingriffe gezielt steuern (Nuissl/Schmiz 2013). Allmählich rückten die Chancen und Potenziale von Migration mehr in den Blick der Stadtentwicklungspraxis und der Forschung. Interessant in diesem Kontext sind die Arbeiten von Sennett (2018) zur offenen Stadt, weil dort die störenden Elemente der Stadtentwicklungspraxis als Treiber von urbaner Entwicklung interpretiert werden.

Sennett plädiert für eine Sichtweise auf Städte als offene Zusammenhänge, die nicht-lineare Entwicklungen bewusst zulassen und deren Regenerierungspolitiken zwingend über das Bauliche hinausreichen müssen, um nachhaltig zu sein. Zusammengefasst: Komplexität ist bereichernd; Klarheit und Eindeutigkeit hingegen nehmen uns Handlungs-, Denk-, und Möglichkeitsräume. Die urbane, gelebte Stadt mit ihren Potenzialen der Selbstheilung und der trial and error-Philosophie brauchen eine andere Interpretation als die bisher in der Stadtentwicklungspraxis dominierende. Über die gemeinsame Erfahrung, über die Praxis des Machens, entsteht in den Städten etwas Neues. Unübersichtlichkeit und Wagnis, Brüche und Kippunkte ge-

hören also dazu, wenn es um gelungene Regenerierung im Sinne einer gesamtstädtischen Entwicklung gehen soll; darum, etwas zu schaffen, was vorher nicht da war. Und hier kommt die Migration ins Spiel: migrantisches Wissen wird gebraucht und zwar in der Lesart, dass die Städter*innen von Migrant*innen lernen können: sie orientieren sich in einer Umgebung neu und versuchen so, neu zu verstehen. Laut Sennett brauchen Städter*innen Migrationswissen; es ist das Wissen, das sie benötigen, wenn sie das Familiäre und Lokale verlassen. Und er stellt fest: „mehr Erfahrung bedeutet weniger Erlebnis“ (Sennett 2018: 252). Er vergleicht dieses Können der Städter*innen mit dem „Sich-Einlassen“ der Migrant*innen:

„Dem Migrant werden durch die Ortsveränderung neue Erlebnisse aufgezwungen. Wenn er überleben will, muss er einen erfahrenen Umgang mit der Ortsveränderung entwickeln und darf sie weder verleugnen noch ihrer möglicherweise zerstörerischen Kraft erliegen. Diese Balance macht die Erfahrung des Migrant aus. Alle Städter benötigen solches Migrantwissen, sobald sie die Sicherheit des Vertrauten und Lokalen verlassen“ (Sennett 2018: 252).

Sennetts Test, ob eine Stadt funktioniert oder nicht, liegt in ihrer Fähigkeit, sich selbst zu reparieren, in ihrer Resilienz. Eine offene Stadt kann sich besser selbst helfen als eine geschlossene Stadt. Das Wichtigste für sie ist dazu das Handwerk der Wiederneueinstellung: „the craft of refiguration“ – und damit meint er nicht die politisch verordnete Resilienz der Städte, sondern, in der Tradition von Jane Jacobs, die Betonung der gelebten und belebten, lies: gemischten Stadt. Eine Stadt muss Nischen, Freiräume und Spielwiesen anbieten; sie muss unübersichtlich sein, offen sein für Veränderung. Dazu müssten sich die Städte von einer Mentalität wegbewegen, die sich vornehmlich auf Krisen konzentriert. Sie müssen die Turbulenzen der Zeit akzeptieren und mit ihnen arbeiten, anstatt sie auszugrenzen: „Das Problem der Stadtplanung lag jedoch eher in einer selbstzerstörerischen Betonung von Kontrolle und Ordnung, wie die Charta von Athen sie im letzten Jahrhundert forderte – einem Starrsinn, der die Form in ihrer eigenständigen Entwicklung behindert“ (Sennett: 369). Es war eine Ordnung, die nach Planungen für eine „sichere Stadt“ rief und die das Informelle und Ungeplante als Gefahr betrachten musste. Ihre Instrumente lauteten: Ausbau der Kriminalitätsprävention an solchen „unruhigen“ Orten durch harte Maßnahmen wie Polizeieinsatz oder Videoüberwachung oder – seit kurzem – weiche Maßnahmen wie zum Beispiel integrierte Handlungskonzepte und Konfliktmediation (siehe auch Becker 2019 für Berlin-Friedrichshain). Gelernt hat Sennett bei Jane Jacobs, die nach den Kahlschlagsanierungen zugunsten von Highways bereits in den 1960er Jahren feststellte, dass die Sicherheit einer Stadt unmittelbar mit ihrer baulichen Struktur zusammenhing (Jacobs 1961). Für sie waren die Bürgersteige der von kleinen Geschäften gesäumten Straßenzüge und das Gewirr eines gemischten Viertels der beste Schutz für die Bewohnerschaft. Anders als in den skizzierten Ansätzen führt für sie genau die Unübersichtlichkeit und die Ko-Präsenz unterschiedlichster Stadtbewohner*innen zu mehr Sicherheit. Beide Stadtsoziolog*innen argumentieren im Sinne einer umfassenden Regenerierung der Städte, weil sie eine holistische, d.h. eine verschiedene Dimensionen umschließende Sichtweise auf die Stadt einnehmen und weil sie die Bedeutung der Öffentlichkeit für eine gelingende Stadtentwicklung betonen. In diesem Zusammenhang macht Sennett im Rückgriff auf Hanna Arendts Vita activa geltend, dass es einen Ort braucht, an dem Menschen frei und gleich diskutieren können, weil sie ihren privaten Lebensumständen enthoben sind:

„Doch [ihre] Öffentlichkeit ist [...] von einem Ort abhängig: der Agora im antiken Athen, einer Piazza im mittelalterlichen Siena, einem Coffeeshop in der Upper West Side New Yorks – von irgendeinem Ort, an dem verschiedene Gruppen von Angesicht zu Angesicht miteinander reden können“. (Sennett 2018: 367).

Wie genau jedoch ein Umgang mit konflikthaftem oder etwa nicht gesetzeskonformem Verhalten in diesen informellen Situationen, in Nischen der Stadtgesellschaft aussehen könnte, dazu äußert sich Sennett nicht. Insgesamt stellen sich Fachliteratur und Handlungspraxis vor Ort bislang (noch) als zwei weitgehend voneinander getrennte Sphären dar, und nur in Ausnahmefällen gelingt es den Autor*innen im Feld, die unterschiedlichsten Aspekte der migrationsbedingten Vielfalt (normentsprechende und normabweichende) gemeinsam zu diskutieren.

Facetten einer migration-led regeneration (migrationsbezogenen Regenerierung): produktive Orte migrationsbedingter Vielfalt

Die Stadtentwicklungspolitik, eine volatile Allianz unterschiedlichster Akteur*innen mit unterschiedlicher Handlungsmacht, steht in der Regel in dem oben beschriebenen Dilemma zwischen Integrationsbemühungen einerseits und der Förderung und Nutzung von Diversität andererseits. Denn in vielen Städten zieht die bereits ansässige migrantische Bevölkerung, die sogenannte stock-population, inzwischen neue Zuwander*innen an, die sogenannte flow-population. Quartiere, die internationale Bewohner*innen und damit eine Vielzahl diverser Restaurants, Läden und Dienstleistungen beherbergen, werden zu Magneten für weitere Zuwanderung und sind interessant für alle möglichen, auch nicht-migrantischen, Besucher*innen. In der Folge können produktive Orte migrationsbedingter Vielfalt entstehen (s.u.). Doch zunächst handelt die Stadtpolitik nach innen, d.h. in den vorhandenen Quartieren, weiter so, dass sie der immer noch vorhandenen Marginalisierung der migrantischen Bevölkerung begegnet und gesellschaftliche Ausgrenzungsprozesse besonders vulnerabler Gruppen durch Sozialprogramme zu verhindern sucht. Sicherheit soll hergestellt und individuelle Integrationsdefizite sollen abgebaut werden. Zeitgleich agieren die Städte nach außen – national und international, indem Akteur*innen wie Universitäten und Wirtschaftsverbände versuchen, Migration zu ermöglichen und zu steuern, etwa durch die Bereitstellung besonderer Wohnangebote oder dadurch, dass sie ihre Attraktivität für Kurzzeitbesucher*innen, vor allem Tourist*innen, erhöhen. Es ist ein Dilemma zwischen Integrationsbemühungen einerseits und der Ausnutzung von Diversität andererseits, zwischen Vereinheitlichung und Vielfalt.

In den letzten Jahren haben sich die institutionellen Träger der Stadtentwicklung zunehmend über transnationale Städtenetzwerke organisiert (Oomen u.a. 2018) und über den Erfahrungsaustausch punktuell internationale best practices implementiert. Häufig waren dies top-down-Ansätze, die sich auf Migrationsfragen ausrichteten; und sie haben insgesamt gut funktioniert. Es existieren jedoch in wachsendem Umfang auch Stadterneuerungsprozesse, die durch die Zuwanderer*innen und die Zivilgesellschaft selbst initiiert werden, bottom-up Praxen. Häufig sind es insbesondere migrationsgeprägte Orte, beispielsweise Ankunftsquartiere, die durch die Produktion ihrer alltäglichen Lebenswelten eine überdurchschnittliche Dynamik entfalten. Je nach Quartier ist somit ein bestimmter Instrumentenmix in der Bearbeitung der migrationsbezogenen Fragen vor Ort relevant (Kun-

hardt/Sinning 2018: 46). Was kann man von diesen Orten hinsichtlich einer migrationsbezogenen Regulierung lernen? Im Folgenden werden die Ergebnisse einer international vergleichenden empirischen Untersuchung in vier europäischen Städten in zusammengefasster Form daraufhin durchleuchtet⁴.

Wie weiter oben bereits kurz umrissen, beziehen sich die Regenerierungspraxen der Städte *cum grano salis* auf drei Dimensionen: auf die physisch-bauliche Struktur, die sozio-ökonomische Textur und die verwendeten Symboliken und Leitbilder. Man kann nun analysieren, an welchen Punkten die auf Zuwanderung gerichteten Stadtentwicklungspolitiken auf migrantische Praxen, migrant agency, treffen. Auf den ersten Blick sieht es so aus, als würden die Grenzen zwischen dem, was die Städte sich wünschen und gerne aufgreifen und dem, was sie auch an Integrationsproblematiken zu bewältigen haben, verschwimmen und in einer beliebigen Diversität aufgehen. Eine detaillierte Analyse der migrationsbezogenen Regenerierungspraxen zeigt jedoch, dass die Ungleichzeitigkeit im Grad von Partizipation und Teilhabe der unterschiedlichen Gruppen fortbesteht. Abbildung 3 zeigt, dass viele existierende migrationsbezogene Aktivitäten Top-Down initiiert sein können, dann aber Bottom-up übernommen werden – zum Beispiel interkulturelle Vereine oder Initiativen gegen Benachteiligung. Oft aber ist es auch umgekehrt: aus einer folkloristischen Initiative entsteht zum Beispiel ein Karneval der Kulturen, der in Berlin aktiv in das Stadtmarketing einer diversen Metropole integriert wurde. Im Folgenden geht es daher um die Bedeutung solcher Überschneidungen von Top-Down und Bottom-Up Initiativen.

Der Rückgriff auf ein offenes analytisches Konzept erlaubte eine Weiterentwicklung bisheriger Konzepte, die sich häufig entweder auf eine defizitäre Sicht („Integrationsprobleme“) oder eine überhöht hoffnungsvolle Sicht („Potenziale“) konzentrierten und die sich durch ihren weitgehend nationalen Zuschnitt nicht für einen internationalen Vergleich anboten.

⁴ Ich beziehe mich hier auf das Forschungsprojekt „UrbanReg – Urbane Regenerierungspraxen, Zuwanderung und die Produktion sozialräumlicher Ungleichheiten in europäischen Städten“, das in den Jahren 2015–2018 am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung, Erkner, bearbeitet wurde. Mit Hilfe des heuristischen Konzeptes einer migration-led regeneration fokussierte das Leitprojekt international vergleichend die Frage, wann Migration Anlass für Impulse in der Stadtentwicklungspraxis in ausgewählten Städten wurde. Versuchten die Städte proaktiv bestimmte Zuwanderer*innen anzuziehen? Wie gingen sie vor Ort mit den problematischen Seiten der Integration um? Wie steuerten sie gegen eine sozialräumliche Spaltung? Wie gestaltete sich die „urban governance of migration“? Vier Städte wurden empirisch untersucht: Bremen, Leipzig, Manchester und Genua. Sie alle hatten seit den späten 1980er Jahren prononcierte Regenerierungspolitiken durchgeführt, immer jeweils als Reaktion auf die tiefgreifende Krise ihrer industriell geprägten sozio-ökonomischen Basis. Alle vier Städte wiesen bereits einen relativ hohen Anteil an Migrationsbevölkerung auf bzw. waren durch eine ausgeprägte Einwanderungsgeschichte geprägt. Sie besaßen nicht die Strahlkraft und nicht die Ressourcen der „ganz großen Städte“, und mussten aber doch mit ähnlichen Problemlagen umgehen. Beheimatet waren sie in verschiedenen nationalen Planungssystemen und standen jeweils für eine bestimmte Migrationsgeschichte: Bremen stand für den Typus der durch Gastarbeitermigration geprägten westdeutschen Großstadt. Leipzig dagegen war in das Vertragsarbeitersystem der DDR eingebunden und erlebte nach 1990 die stärkste Einwanderung aller ostdeutschen Großstädte überhaupt. Manchester wies eine Vielzahl ethnischer Communities auf, die seit der Kolonialzeit zur britischen Gesellschaft gehörten. Genua stand für viele südeuropäische Städte, die in jüngerer Zeit starke Einwanderung aus Afrika und dem Nahen Osten erfuhren (vgl. auch IRS Aktuell, No 92, 3/2019, S. 7–9).

Abb.3:
Facetten einer
migration-led
regeneration

Regenerierung	Dimensionen des Urbanen	Physisch-bauliche Struktur	Sozio-ökonomische Textur der Stadt, Politik	Symbolik und Repräsentation
	Regenerierung setzt an bei	Gebäude und Infrastruktur	dem sozialen, politischen und gesellschaftlichen Gefüge	Kultur und Images
Migration-led regeneration	Auf Migration ausgerichtete Stadtentwicklungs-politiken (Top-down Instrumente)	- Ausbau von Hochgeschwindigkeitsinfra-struktur (arrival architecture) - Flaggschiff-Projekte - Bau von Flüchtlings-unterkünften	- Sektorale Förderprogramme (Arbeit, Wohnen, Bildung, Gesundheit) für Benachteiligte - Welcome-Center - Migrationsbeauftragte - Integrationskonzepte - Interkulturelle Verwaltungen - Beratungen/Kredite für migrantische Ökonomien - Veranstaltung von interkulturellen Wochen	- Leitbild Diversity - Festivals und Paraden - Willkommensbroschüren, - Urban-Citizenship-Aktionen, z.B. Verleihung der Stadtbürgerschaft - Wettbewerbe/Preisau-schreibungen
	Migrantische Praxen der Stadtentwicklung (bottom-up Instrumente)	- Ethnic Shopping Mall, - Sakrale Architektur (Moscheen und Tempel) - Internationale Schulen	- Migrantische Ökonomien, Gastronomie - Interkulturelle Vereine, Festivals - Theater, Sportveranstaltungen, Werkstätten - MigrantTours (von Migranten geführte Stadtführungen und Reisen) - Kreativindustrien	- Öffentliche Gebete, Tag der offenen Moschee etc. - Folkloristische Darbietungen - Kampagnen pro Vielfalt, pro Kopftuch etc.

Quelle: Hillmann 2020.

Wenn man diese Zusammenschau von migrationsbezogenen top-down und bottom-up-Aktivitäten räumlich denkt, wird offensichtlich, dass die Orte, an denen sich diese Aktivitäten entfalten, oft dieselben sind. Es sind die marginalen Räume, die unsicheren und vermeintlich gefährlichen, die gleichzeitig interessant sind für kreative Künstler*innen aus aller Welt. Es sind diejenigen Räume, die meist auch billige Arbeitsstätten und vernachlässigte Freiflächen bieten und die mit neuen Ideen bespielt werden können und als Möglichkeitsräume fungieren. Oft sind es die Orte, die bis dahin den Ausgegrenzten als Nachbarschaft dienten. Sehr oft sind es Räume mit vorhandener migrationsbedingter Vielfalt, an denen dieses „Neue“ entsteht. Es kann sein, dass die Entwicklung allein aus der Bevölkerung kommt, wenn die Anwohner*innen Brachflächen oder unattraktiv gewordene Versorgungsinfrastrukturen nutzen und sich (wieder) aneignen. Der Anstoß kann aber auch „von oben“, von Politik, Verwaltung bzw. Stadtplanung kommen: Bibliotheken und Stadtteilzentren bieten in den meisten deutschen Städten exzellente Ansatzpunkte für Erneuerung und Veränderung. Aus der Zusammenarbeit innerhalb und mit der Zivilgesellschaft entstehen so aus bestehenden Infrastrukturen neue gemeinsame Projekte (Hillmann/Alpermann 2018). Produktive Orte werden vielfältige Quartiere erst dann, wenn sie zu „Möglichkeitsorten“ werden, d.h. wenn unterschiedliche Gruppen sie zur Entfaltung eigener Aktivitäten nutzen.

Im Sommersemester 2018 sollten Studierende der TU Berlin solche produktiven Orte migrationsbedingter Vielfalt in Berlin ausfindig machen. Sie entdeckten einen Kinderspielplatz und eine internationale Schule, zwei Flüchtlingsunterkünfte, einen Thai-Markt im Park, ein Ramadan-Food-Festival, ein Crossover-Restaurant, zwei Kulturclubs sowie zwei Initiativen der Verwaltung und des Quartiersmanagements. All diese Orte einte, dass hier – wie von Sennett postuliert – das „Machen“ im Vordergrund stand, zunächst oft ohne Plan und mit viel Improvisation und über soziale Netzwerke. Hartmut Häußermann und Walter Siebel nannten solche Orte „Möglichkeitsräume“ – sozusagen Spielwiesen der Urbanität. Sie schaffen einen Rahmen für die Begegnung mit „dem Fremden“, einer ambivalenten und produktiven Dimension des Städtischen. Die Studierenden des TU-Seminars kamen u.a. ins Gespräch mit institutionellen Kümmerer*innen wie dem Quartiersmanagement – als Erbe der gebietsbezogenen Politiken seit den 1990er Jahren (s.o.). Deren wichtigster Befund war, dass die Bewohner*innen sich für ihren Kiez einsetzten und dass Vorbehalte innerhalb einer diversen Quartiersbevölkerung nur durch gemeinsame Arbeit abgebaut wurden. Niedrigschwellige Kommunikation, Früh-

stücksrunden, Stadtfeste und regelmäßig tagende Gremien waren Teil der Arbeit im Stadtteil, doch auch stärker institutionalisierte Formen wie der „Quartiersrat“ oder der „Aktionsfond“ wirkten identitätsstiftend. Die migrantischen Ökonomien bildeten Brücken in verschiedene Communities hinein. Dennoch: Gerade die schwierigen Zielgruppen waren nur mit großem Aufwand zu erreichen und die Problemursachen lagen oft außerhalb der Zuständigkeit des Quartiersmanagements. Aus den Gesprächen stammt dieses Zitat einer Quartiersmanagerin:

„Als wir hier starteten, war es ganz einfach, hier die Deutschen, also die deutschen Senioren, zu beteiligen und zu aktivieren, weil die einfach eh mal bei der Auftaktveranstaltung ‚Quartiersmanagement stellt vor‘ vorbeikommen und gucken: was gibt es denn hier Neues? [...] Da kommen dann natürlich erstmal nur die Deutschen, weil die Leute mit einem Migrationshintergrund da einfach grundsätzlich eine Barriere haben: Sprachbarriere, aber dann auch kulturell bedingt Autoritäten und bürokratische Vorgänge anders verstanden werden. Also deshalb Frauenfrühstück, um den Zugang zu kriegen, weil erfahrungsgemäß ist es so, wenn man die Familien kriegen will, muss man erstmal über die Frauen gehen und kommt so an die Familien, die Männer. [...] Wir achten auf einen Vielfaltsmix, dass wir Jung und Alt zusammenbringen“.

Es gab indes verschiedene Wege, Gemeinschaft von Alteingesessenen und Neuen wie auch Alten und Jungen, herzustellen. Oft genug waren dies einfache Rezepte, wie ein Mitarbeiter eines internationalen Spielplatzes erzählte:

„Also das mag vielleicht ein bisschen unübersichtlich sein, wenn man das so mitkriegt. Aber davon lebt dieser Ort. Es gibt nur so zwei oder drei Regeln hier, dass man respektvoll miteinander umgeht, keine Gewalt ausübt. Aber ansonsten möchten wir, dass die Menschen hier selber miteinander in Verbindung kommen und dann regeln“.

Gelungene und daher bekannte Projekte einer solchen migration-led-regeneration, die ihr kleines räumliches Umfeld verlassen haben, sind zum Beispiel der Karneval der Kulturen in Berlin-Kreuzberg (siehe Abb. 4) oder das Programm des Gorki-Theaters in Berlin. Sie haben längst internationale Sichtbarkeit erlangt und werden nach und nach Teil der Hochkultur – etwa in Form von Ausstellungen wie „migrating spaces“ (Stefanie Bürkle). Es handelt sich um Aktivitäten und Orte, die nicht von Planer*innen am Behördenschreibtisch entworfen wurden, sondern in einem Umfeld im Stadtraum entstanden, das Veränderungen willkommen hieß. Auffällig oft waren im Entstehungsprozess unterschiedlichste Stakeholder involviert.

Abb. 4:
Der Karneval der
Kulturen, Berlin



Quelle: Hillmann 2012.

Wenn diese Orte, die solche Projekte und Initiativen möglich machen, dann erfolgreich wurden, d.h. wenn sie viele neue Menschen anzogen, WEIL sie vielfältig und aufregend sind, wurden sie schnell auch zu Orten mit zunehmenden Konflikten: um Lärm und Übernutzung, um Aneignung, Verdrängung und Meidungsverhalten, um Kriminalität und Drogen und andere typische Konfliktherde diverser Quartiere. Was wir an diesen Orten sehen, sind daher die zwei Seiten einer Medaille: die lebendige Diversität von heute ist nichts anderes als die Migration von gestern mit ihren bereits durch- und ausgestandenen Konflikten. So ist auch ein Flüchtlingscamp, wie das am Oranienplatz zwischen 2012–2014, eigentlich nur dort in Berlin-Kreuzberg denkbar (Abb. 5). An einem anderen Ort, in einem anderen Bezirk, hätte man dieses Camp nicht so lange mit schwierigen Zuständen unter schwierigen Umständen geduldet. Ein Görlitzer Park und ein Kottbusser Tor – Orte hoher Kriminalität und alles andere als Repräsentanten einladender Diversität in Berlin-Kreuzberg – sind damit als eine Variante der Unübersichtlichkeit einzuordnen. Ob sie mit repressiven Techniken beherrschbar gemacht werden können, erscheint fraglich. Eine Mischung aus sozial innovativen Stadtentwicklungspraxen wird vermutlich eher zu einer nachhaltigen Befriedung führen, birgt aber zugleich das oben beschriebene Dilemma eventueller Gentrifizierung.

Abb. 5:
Das Flüchtlingscamp
am Oranienplatz, Berlin



Quelle: Hillmann 2013.

Fazit

Eingangs sprach ich von einem weißen Elefanten im Raum. So erfreuen wir uns zwar an unserer gestiegenen Mobilität, haben zugleich aber verdrängt, dass gelungene Diversität in der Regel das Ergebnis eines langen und zunächst verstörenden, konflikthaften Prozesses in den Nachbarschaften ist. Die Überlegungen zur offenen Stadt sind daher für unser Denken hilfreich, weil sie Migration als eine der entscheidenden treibenden Kräfte der Stadtentwicklungspraxis in den Fokus der Forschung rücken und gleichzeitig die gesamtgesellschaftliche Entwicklung in den Blick nehmen. Die verschiedenen Dimensionen der Stadtentwicklung laufen im Sinne einer Regenerierung zusammen und tragen – im besten Falle eben auch die Fähigkeit einer Selbstheilung in sich. Es ist eine Bezugnahme auf die Regenerierungsfähigkeit von Städten, die eher durch Mischung und gemeinsames Machen erreicht wird als durch Techniken zur Gefahrenabwehr und einem Ausschluss „unerwünschter Gruppen“. Hieran schließt das von mir hier skizzenartig dargestellte heuristische Konzept der migration-led regeneration an: Es nimmt die durch Migration und migrant agency angestoßenen Veränderungen in der Praxis zum Ausgangspunkt der wissenschaftlichen Analyse und will so – sofern so etwas möglich ist – Hinweise für eine Weiterentwicklung bisheriger Verfahrensweisen geben. Die oben präsentierte Zusammenschau der vorhandenen Ansätze ist Ausdruck des wissenschaftlichen Bemühens, die Möglichkeiten und Grenzen einer solchen migration-led regeneration aufzuzeigen. Die Grafik allein sagt nichts darüber aus, wie kurz- oder langfristig solche Entwicklungen sind und welche Konfliktfähigkeit sie den Stadtbewohner*innen abverlangen. Doch eines kann man hieraus ableiten: Eine gelingende Diversität von heute setzt voraus, dass Migration erfolgt ist und von allen Beteiligten bearbeitet und in das Stadtgefüge eingepasst wurde. Dass dies ein Prozess ist, der von der Stadtverwaltung und der Zivilgesellschaft gleichermaßen unterstützt werden kann, wurde durch die Einführung der produktiven Orte migrationsbedingter Vielfalt aufgezeigt. Anders als in den gedanklichen Zugängen über Desorganisation, Anpassung und Marginalisierung liegt die Betonung auf einer offenen Ausgestaltung

der Stadtgesellschaft unter Einbeziehung der „fremden“ und „unsicheren“ Anteile, auf dem „Machen“ mit Hilfe von Spielregeln und Ressourcen.

Literatur

- Aumüller, Jutta (2009): Assimilation. Kontroversen um ein migrationspolitisches Konzept, Bielefeld: transcript Verlag.
- Becker, Franziska (2019): Gewalt und Gewaltprävention in einem Ausgeviertel. RAW-Gelände und Warschauer Brücke im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg, [online] http://dianrainer.de/wp-content/uploads/2019/05/RAW-Gewalt_Pr%C3%A4vention-bfg_67_heft2.pdf [01.04.2020].
- Blokland, Talja, Christine Hentschel, Andrej Holm, Henrik Lebuhn und Talia Margalit (2015): Urban Citizenship and Right to the City. The Fragmentation of Claims, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, Jg. 39, H. 4, S. 655–665.
- Burgess, Ernest W., Robert E. Park, Roderick D. McKenzie (1925): *The City*, Chicago: University of Chicago Press.
- Cresswell, Tim (2006): On the move. Mobility in the modern Western world, New York: Routledge.
- Du Bois, William E. B. (1973): *The Philadelphia Negro*, Repr. of the 1899 ed., Millwood NY: Kraus-Thomson.
- Foroutan, Naika und Isabel Schäfer (2009): Hybride Identitäten - muslimische Migrantinnen und Migranten in Deutschland und Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 5/2009, S. 11–18.
- Goodhart, David (2017): *The road to somewhere. The populist revolt and the future of politics*, London: Hurst & Company.
- Hall, Suzanne und Ayona Datta (2010): The translocal street. Shop signs and local multi-culture along the Walworth Road, south London, in: *City, Culture and Society*, Jg. 1, H. 2, S. 69–77.
- Hans, Nils, Heike Hanhörster, Jan Polivka und Sabine Reißwenger (2019): Positive Kontexteffekte? Die Rolle von Ankunftsquartieren für die Integration Zugewanderter, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 77 (5), S. 511–524.
- Häussermann, Hartmut und Walter Siebel (1987): *Neue Urbanität*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Helbig, Marcel und Stefanie Jähnen (2018): Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten, WZB Discussion Paper P 2018-001, [online] <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2018/p18-001.pdf> [23.04.2020].
- Hillmann, Felicitas (Hg.) (2011): *Marginale Urbanität. Migrantisches Unternehmertum und Stadtentwicklung*, Bielefeld: transcript.
- Hillmann, Felicitas (2016): *Migration. Eine Einführung aus sozialgeographischer Perspektive*, Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Hillmann, Felicitas und Hendrikje Alpermann (2018): *Umgang der Städte mit kultureller Vielfalt. Fakten – Positionen – Strategien*. Im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Hillmann, Felicitas (2019): Instigating integration, in: *Topos – European Landscape Magazine. Special Issue Displacement*, Vol. 108, 2019, S. 84–89.
- Hillmann, Felicitas (i.E.): *Migration und Stadtentwicklung - Lost in Governance*, in: Ingrid Breckner, Albrecht Göschel und Ulf Matthies (Hg.), *Stadtsoziologie und Stadtentwicklung – Handbuch für Wissenschaft und Studium*, Mannheim: Nomos-Verlag.
- Jacobs, Jane (1961): *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Random House.
- Kasperek, Bernd und Marc Speer (2015): *Of Hope. Ungarn und der lange Sommer der Migration*, [online] <https://bordermonitoring.eu/ungarn/2015/09/of-hope/> [15.05.20].
- Körner-Blätgen, Nadine und Gabriele Sturm (Hg.) (2015): *Internationale Migration in deutsche Großstädte. Informationen aus der vergleichenden Stadtbeobachtung*, Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
- Kunhardt, Jenny und Heidi Sinning (2018): *Ankommen und Wohnen von EU-Zuwanderern im Quartier. Strategien und Erfolgsfaktoren zur Integration in Wohnungsmarkt und Nachbarschaft am Beispiel Bunte 111*, in: *RaumPlanung*, H. 195, S. 46–52.
- Mayer, Margit (2017): Cities as sites of refuge and resistance, in: *European Urban and Regional Studies*, Jg. 25, H. 3, S. 232–249.
- Mingione, Enzo (1996): *Urban poverty and the underclass*, London: Blackwell.
- Mumford, Lewis (1961): *The city in history. Its origins, its transformations, and its prospects*, Harcourt: Brace & World.
- Nuissl, Henning und Antonie Schmitz (2013): *Migration als Potenzial der kommunalen Entwicklung – Lokale Ansätze zur Unterstützung von ökonomischen Akteuren mit Migrationshintergrund*, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 71, H. 3, S. 181–193.
- Oomen, Barbara, Moritz Bamgärtl und Elif Durmus (2018): *Transnational City net-*

- works and migration policy, [online]
<https://citiesofrefuge.eu/sites/default/files/2018-12/Policy%20brief%20Dec%202018.pdf> [01.04.2020].
- Rafael, Simone (2019): Im Osten Deutschlands werden jeden Tag fünf Menschen Opfer rechtsextremer Gewalt, [online]
<https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/im-osten-deutschlands-wurden-jeden-tag-5-menschen-opfer-rechtsextremer-gewalt-46479/> [24.06.2020]
- Rath, Jan und Michael C. Hall (2007): Tourism, ethnic diversity, and the city, New York: Routledge.
- Reimann, Bettina (2018): Integration auf dem Prüfstand – Begriffsverständnis und kommunale Relevanz, in: Bettina Reimann, Gudrun Kirchhoff, Ricarda Pätzold u.a. (Hg.), Vielfalt gestalten. Integration und Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 113–136.
- Reuter, Wolf (2006): Rittel revisited: oder von der Notwendigkeit des Diskurses, in: Klaus Selle (Hg.), Planung Neu denken. Band 1: Zur räumlichen Entwicklung beitragen, Dortmund: rohn-verlag, S. 210 – 224.
- Römhild, Regina (2014): Diversität?! Post-ethnische Perspektiven für eine reflexive Migrationsforschung, in: Boris Nieswand und Heike Drotbohm (Hg.), Kultur, Gesellschaft, Migration, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 255–270.
- Roth, Roland und Frank Gesemann (2018): Handbuch lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS Verlag.
- Ruskin, John (1851): Examples of the architecture of Venice, selected and drawn to measurement from the edifices. London: Smith, Elder & Co.
- Saunders, Doug (2012): Arrival city. How the largest migration in history is reshaping our world, 1st Vintage books ed., New York, NY: Vintage Books.
- Schiffauer, Werner, Anne Eilert und Marlene Rudloff (Hg.) (2017): So schaffen wir das. Eine Zivilgesellschaft im Aufbruch, Bielefeld: transcript.
- Scholten, Peter und Mark van Ostaijen (Hg.) (2018): Between Mobility and Migration. The Multi-Level Governance of Intra-European Movement, Cham: Springer International Publishing.
- Schönwälder, Karen, Sören Petermann, Jörg Hüttermann, Steven Vertovec, Miles Hewstone, Dietlind Stolle, Katharina Schmid und Thomas Schmitt (Hg.) (2016): Diversity and Contact, London: Palgrave Macmillan UK.
- Sennett, Richard (2018): Die offene Stadt. Eine Ethik des Bauens und Bewohnens, München: Hanser Berlin.
- Siebel, Walter (1998): Urbanität, in: Hartmut Häussermann (Hg.): Grossstadt. Soziologische Stichworte, Opladen: Leske + Budrich, S. 262–270.
- Simmel, Georg (Hg.) (1908): Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Berlin: Duncker & Humblot.
- Steigemann, Anna Marie (2017): Offering “more”? How store owners and their businesses build neighborhood social life. Schriftenreihe “Stadt, Raum und Gesellschaft”, Wiesbaden: Springer VS imprint.
- Urry, John (2007): Mobilities, Cambridge, Massachusetts.: Polity Press.
- Vertovec, Steven (2012): “Diversity” and the Social Imaginary, in: European Journal of Sociology / Archives Européennes De Sociologie / Europäisches Archiv Für Soziologie, Jg. 53, H. 3, S. 287–312.
- Vobruba, Georg (1981): Staatseingriff und Ökonomiefunktion. Der Sozialstaat als Problem für sich selbst, in: Norbert Preußner (Hg.), Armut und Sozialstaat, 1. Aufl., München: AG SPAK.
- Wacquant, Loïc (1999): Urban marginality in the coming millennium, in: Urban Studies, Vol. 36, No. 10, S. 1639–1647.
- Weber, Max (1892): Die Lage der Landarbeiter im ostelbischen Deutschland, Tübingen: Mohr.
- Wessendorf, Susanne (2014): Common-place diversity. Social relations in a super-diverse context, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Zelinsky, Wilbur (1971): The Hypothesis of the Mobility Transition, in: Geographical Review, Jg. 61, H. 2, S. 219–249.

2.

Vielfalt und Sicherheit im
Quartier: Einblicke in die
lokale Praxis

Soziale Prozesse, urbane Sicherheit und Zukunftshoffnung

Beiträge der Stadtentwicklung

Öffentliche Räume der Praxis – komplex, transdisziplinär, aber sicher!

Wien ist nicht nur besonders imageträchtig und lebenswert, sondern auch eine der sichersten Städte weltweit (Mercer 2019). Dies spiegelt sich auch im subjektiven Sicherheitsempfinden der Wiener*innen wider. Eine Umfrage, in der die Einwohner*innen verschiedener Städte Europas danach befragt wurden, wie sicher sie sich fühlen, belegt, dass sich 87 % aller Wiener*innen sicher in ihrer Stadt fühlen. Das liegt deutlich über dem europäischen Durchschnitt von 78 %.

Abb. 1:
Dichte Quartiere der
Gründerzeit von Wien



Quelle: Stadt Wien.

Städte wie München (96 %), Kopenhagen (95 %), Stockholm (94 %) und Hamburg (90 %) haben zwar signifikant höhere Zustimmungswerte; weniger gut schneiden jedoch London (83 %), Paris (74 %) und Berlin (73 %) ab. Schlusslicht bilden in dieser Umfrage die Städte Rom (64 %) und Athen (38 %) (UAPS 2015).

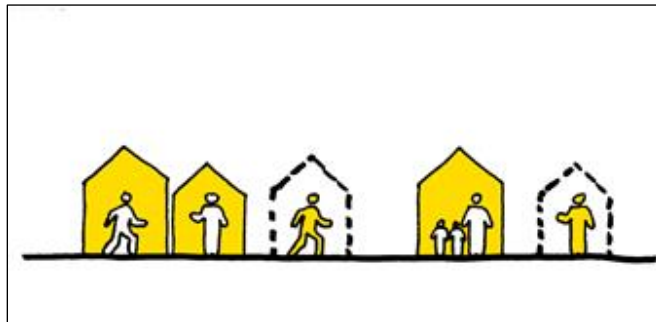
Der Blick von außen auf die Stadt verschafft der Wiener Kultur und Stadtstruktur ihr gutes Image; mit dem Innenblick jedoch, der Identität, scheint es

ein verborgenes Problem zu geben. Liegt es an historisch eingeschriebenen Ängsten¹ oder kollektiven Empfindlichkeiten?

Obwohl das Sicherheitsempfinden in Wien verhältnismäßig hoch ist, können die bestehenden Unsicherheitsgefühle auch hier leider ähnliche negative gesellschaftliche und politische Reaktionen hervorrufen wie in von hoher Kriminalität oder Terror geplagten Städten (Bauma in Häberlin 2017b). Man denke nur an Verbotzonen oder Anti-Terror-Poller im öffentlichen Raum und diverse digitale Überwachungstechnologien, von der Haustechnik bis hin zu „intelligenten“ Videoüberwachungssystemen.

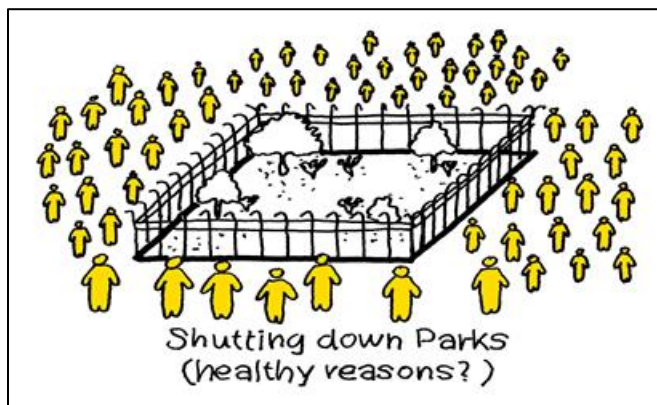
Auch die Corona-Pandemie hat technische Neuerungen, aber auch gesellschaftliche Gefahren bewusst werden lassen. Politisch scheinbar verlässliche Grundrechte, wie der freie Zugang zum öffentlichen Raum und das Allgemeinwohl, wurden plötzlich fraglich. Die öffentlichen Räume der Stadt wurden von gemeinschaftlichen Erholungs- und Ausgleichsräumen durch gesundheitliche und psychosoziale Aspekte in Zeiten von COVID-19 zum Gefahrenort umgedeutet.

Abb. 2:
Öffentlich – nicht-
öffentlich



Quelle: Studio Calas 2020: 39.

Abb. 3:
Schließung öffentlicher
Bundesgärten – Ge-
sundheitsvorkehrungen
der Gärtner in einer
2 Mio. Stadt?



Quelle: Studio Calas 2020: 39.

Dieser Beitrag fragt nach den Ursachen zwischen diesem scheinbaren Widerspruch zwischen einer nach objektiven, messbaren Zahlen sicheren Stadt und den existenten und teils zunehmenden diffusen Angstbildern ihrer Bewohner*innen. Es zeigt sich, dass es eher temporäre Schwankungen und vor allem soziale und mediale Faktoren sind, die sich in kritischen Befindlichkeiten

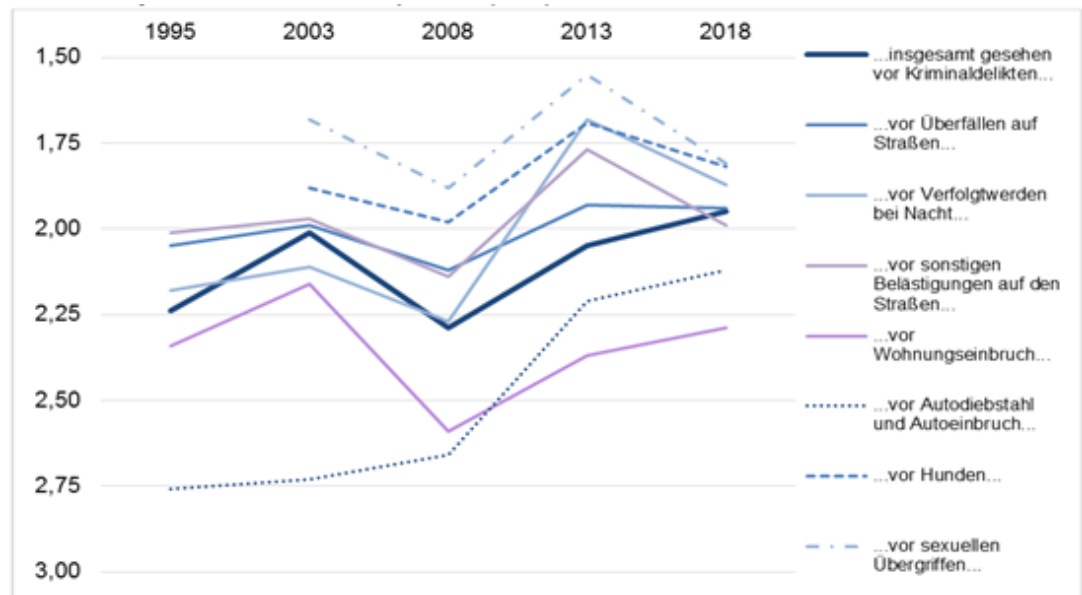
¹ In Wien existieren etwa erhöhte Feuerschutz- und Überwachungsstandards. Jahrzehntelang gab es aufgrund traumatischer Erfahrungen bei Theaterbränden erhöhte Sicherheitsstandards, die vor kurzem evaluiert und korrigiert wurden.

und im Sicherheitsempfinden abbilden. Abgeleitet aus verschiedenen Erkenntnissen werden für die Stadtentwicklung Hoffnungs- und Zukunftsbilder der Stärkung von Prävention und urbaner Sicherheit dargestellt.

Objektive und persönliche Sicherheit versus Angstbild

„Die Wahrnehmung von Sicherheit [ist] weniger von faktischer Kriminalitätsbelastung als von strukturellen Lebensbedingungen [...] beeinflusst“ (Breckner 2007: 37). Im Umgang mit diesen subjektiven Empfindungen ist daher die konkrete Lebenswelt der Betroffenen wichtig. In den Studien, die nachfolgend dargestellt werden, wurde daher auch das Sicherheitsempfinden im gegebenen Wohnumfeld abgefragt. Darüber hinaus sind etwaige Schwankungen von Trends oder Einschätzungen von „Störungen“ im Rahmen von Untersuchungen zur subjektiven Sicherheit seriös nur über längere Zeiträume zu beobachten. Auch die Interpretation solcher Erhebungen sollte nicht vorschnell erfolgen. Oft sind Trends erst nach Jahren von Stimmungen oder Einflüssen von zeitweise dominanten medialen Berichterstattungen zu unterscheiden. Zudem kann die Ermittlung „weicher Faktoren“ - wie die Angabe, sich verfolgt zu fühlen - in der Konsequenz im Stadt(er)leben der Bewohnerschaft wichtiger sein als ein Untersuchungsfokus auf „harte Faktoren“ oder spektakuläre Delikte, z. B. Morde oder Amokläufe. Die folgende Grafik zeigt Antworten der Wiener Lebensqualitätsstudien (WLQ) (Verwiebe et al. 2020), die nach mehreren Lebensbereichen und Themenfeldern ausgewertet wurden. Die Verteilung der Antworten der Wiener*innen auf die Frage, wie sicher sie sich hinsichtlich verschiedener Szenarien in ihrem Wohnumfeld fühlen, wurde über den Verlauf von 23 Jahren erfasst. Dabei wird eine relativ starke Streuung der Einschätzung über die Zeit sichtbar. (Dorner 2020: 45)

Abb. 4:
Subjektives
Sicherheitsempfinden
(in %)



Quelle: WLQ-Studie 1995-2018. „Wie sicher fühlen Sie sich in Ihrer Wohnumgebung...?“ Note 1= sehr sicher, Note 5=gar nicht sicher. Mittelwerte.

Quelle: Dorner/Verwiebe 2020: 12.

Neben dem Phänomen der veränderlichen Einschätzung der eigenen Sicherheit gibt es bereits bei der Entstehung von Angst etliche Kriminalitätsfurcht-Paradoxien. Die Vielschichtigkeit sozialer Ängste wie Kriminalitätsfurcht und deren Ursachen wurden im Forschungsprojekt „INSEC - Insecurities in European Cities“ untersucht (Sessar/Stangl/, van Swaaningen 2007). Dabei wurden die unterschiedlichen Ausformungen von Angst im städtischen Leben zu Beginn des 21. Jahrhunderts erforscht, sowie die jeweiligen systemischen Rahmenbedingungen in Europa verglichen. Die Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass für Frauen die private Umwelt objektiv gefährlicher ist als der öffentliche Raum. Furcht wird jedoch häufig in den öffentlichen Raum projiziert. So erreichen Frauen und ältere Menschen im öffentlichen Raum - entgegen der tatsächlichen Betroffenheit (Viktimisierung) - die höchsten Angstwerte. Vor allem die stark wachsende Gruppe älterer Menschen in Europa weist eine hohe Risikosensibilität auf, ebenso wie eine hohe körperliche Verletzlichkeit. Somit ist es eine (soziale) Konstruktion der traditionellen Wahrnehmung des Raumes, dass „draußen“ die Angsträume seien, während die Geborgenheit im Häuslichen läge (Sessar 2007: 129).

Relevant ist es hier, immer wieder die tatsächliche Viktimisierung abzufragen. Die Antworten der Lebensqualitätsstudie (WLQ) zeigen die Unterschiede der eigenen Betroffenheit durch acht verschiedene Delikte in den Wiener Gemeindebezirken. (Dorner 2018) Dabei liegen die höchsten durchschnittlichen Betroffenheitswerte bei 25 % aller Wiener*innen hinsichtlich krimineller Vorfälle oder Belästigungen.² Alle anderen Bezirke liegen z.T. deutlich unter 10 % Betroffenheit bei diesen Straftaten. Bei den abgefragten Delikten „körperliche Angriffe/Handgreiflichkeiten, sexuelle Übergriffe, verfolgt oder aufgelauert werden, Mobbing (auch im Internet)“ sowie anderen Delikten kommen die jeweiligen Bezirkswerte nicht über 3 % Betroffenheit je Delikt bei den Befragten. Die mit Abstand höchsten Durchschnittswerte fallen auf „angepöbelt oder beschimpft werden“ (kein Kriminaldelikt) und liegen bei 10 % (Dorner 2018).³

Bude (2014) argumentiert, dass das Unsicherheitsempfinden in der Bevölkerung vor allem aufgrund von zunehmender sozialer Verunsicherung, Abstiegängsten und Angst vor Orientierungsverlust steigt. So etablieren sich Angstbilder, die auf dem Eindruck eines zunehmenden kollektiven wie individuellen Kontrollverlustes aufbauen und, wie auch bereits in INSEC (2007) erforscht, auf einer fehlenden (wirtschaftlichen und politischen) Zukunftsperspektive beruhen. Bude führt dies stark auf die Aussichten der Mittelschicht zurück, die in den „Wirtschaftsnationen“ stagnieren oder sogar abnehmen, während sie weltweit zum Teil beachtlich zunimmt. „Man sieht sich einer offenen globalen Situation ausgesetzt, in der die pfadabhängigen Erfahrungen eines Landes sich den weltweit miteinander konkurrierenden ‚best practices‘ stellen müssen“ (Bude 2014: 76–77). „Der Grund für die Angst liegt dabei im Orientierungsverlust. Die Einzelnen fühlen sich trotz solider finanzieller Polster und akademischer Abschlüsse [...] heute deshalb schutzloser und verwundbarer[...]. Die Zeiten in denen die individuelle Tüchtigkeit und gemeinschaftliche Bindung in der Mentalität der Mitte zusammengehören, sind offensichtlich vorbei. [...] Das Aufwärtsstreben geht, weil es für einzelne Gruppen mehr zu holen, aber insgesamt weniger zu verteilen gibt, mehr gegeneinander als miteinander.[...] Die Fragen lauten daher: Wer fühlt sich geprellt, wer begehrt, wer soll Opfer bringen, wer unterstützt werden, wer steht an der Spitze, wer bildet die Nachhut von erhofften, befürchteten, unvorhergesehenen und unabsehbaren gesellschaftlichen Entwick-

² Bei Diebstahl werden die Bezirke 5., 10. und 15. mit je 10 % genannt. Einbruch ist im 7. und 12. bei 10 % relevant.

³ Hierbei fallen die eher bürgerlichen Bezirke 9. sowie 8. mit über 14 % auf.

lungen?“ (Bude 2014: 73–74). Der von Bude beschriebene Orientierungsverlust und Konkurrenzdruck wirkt sich bereits beim Bildungsweg und in weiterer Folge bei der Arbeitssuche und -sicherung aus.

Die Menschen „projizieren“ diese Ängste der Schutzlosigkeit oder Verwundbarkeit auch in ihre Umgebung und den öffentlichen Raum. Das Angstbild des öffentlichen Raums sollte aber anhand dessen Kriminalitätsrelevanz überprüft werden. Dann zeigt sich, dass die Privatsphäre letztlich gefährlicher ist als der öffentliche Raum. Oft muss dieser anstelle der persönlichen Sphäre für die Betrachtung von Sicherheit herhalten. Dann wird er gerne als Bühne von „Sicherheitsdemonstrationen“ oder zur Präsentation politischer Handlungsfähigkeit medial genutzt. Er wird zur Schaubühne der Medien, Politik und Gesellschaft. Zu kompliziert und individuell sind die Ursachen der Gewalt, ihre Auswüchse und Folgen für Betroffene. Deren eigentliche Fakten bleiben in den Häusern verborgen, im privaten Umfeld von Täter*innen und Opfern. Aber nicht nur als Tatort wird der öffentliche Raum vorschnell festgelegt, sondern die unbekannte Gefahr, die in öffentlichen Räumen vermutet wird, wird oft unangepassten, devianten oder als „fremd“ wahrgenommenen Nutzer*innen dieser Räume zugeschrieben. Somit finden häufig mutmaßliche Zuschreibungen bezüglich Gefährlichkeit und Risiko statt, deren Gültigkeit kaum überprüft wird. Stattdessen bleiben die ad hoc medial gezeichneten Images und Verbindungen in den Köpfen zahlreicher Menschen hängen. Dort wirken sie, während die Grundlagen solcher Bilder und Zuschreibungen häufig nicht evidenzbasiert bekämpft werden. Damit werden jedoch Probleme vertagt oder mit dem Risiko verlagert, dass es, auch für die Politik, schwieriger wird, sie zu lösen. Wir leben weltweit in einer Umbruchphase durch die Entstehung einer „Risikogesellschaft“ (Beck 1986), die zunehmende Entwicklung und Nutzung digitaler Informationstechnologien, eine fortschreitende Prekarisierung der Arbeitswelt, immer komplexere globale Migrationsbewegungen und den Klimawandel. Nur wenige Menschen besitzen die notwendigen Ressourcen und Kompetenzen, um die Hintergründe solcher Veränderungen zu verstehen (Bude 2014, Breckner 2007: 38). Zusätzlich braucht es Kompetenzen wie Beweglichkeit, Veränderungsbereitschaft und Ambiguitätstoleranz, um aufgeklärt den eigenen Alltag in einer dynamischen gesellschaftlichen Umgebung immer wieder anzupassen. Ausweich- und Vermeidungsstrategien können dabei einen punktuellen Umgang mit urbanen Phänomenen in vielfältigen, sich wandelnden Städten ermöglichen, jedoch wäre es nicht verhältnismäßig und wünschenswert, würden Einzelne oder ganze soziale Gruppen Stadträume dauerhaft meiden. Hierbei ist eine urbane Kompetenz, „also die Vermittlung des Umgangs mit Angst(räumen), ein Bescheidwissen um Risiken, eine realistische Einschätzung solcher Risiken und eine Bewältigungsstrategie“ (Häberlin 2008), gefragt.

Vielleicht erzeugen genau diese Veränderungsdynamiken Gründe für die subjektive Unsicherheit, die im aktuellen Boom, einer „zweiten Gründerzeit“ in Wien oft zu spüren sind. Der seit einigen Jahrzehnten stattfindende Urbanisierungsschub erinnert an die erste Gründerzeit: Ab 1873 entwickelte sich Wien mit dem Bekenntnis zur Stadt und der Weltausstellung von einer beschaulichen Residenzstadt zur Großstadt.⁴ Die einengenden Stadtmauern fielen und es erfolgte ein Stadtumbau (Ringstraße, Schienenwege; Kasernen). Die Donau wurde reguliert, die Stadt erweitert und mit Mietkasernen verdichtet.⁵ Der heutige erlebbare Boom und Umbruch des Städtischen

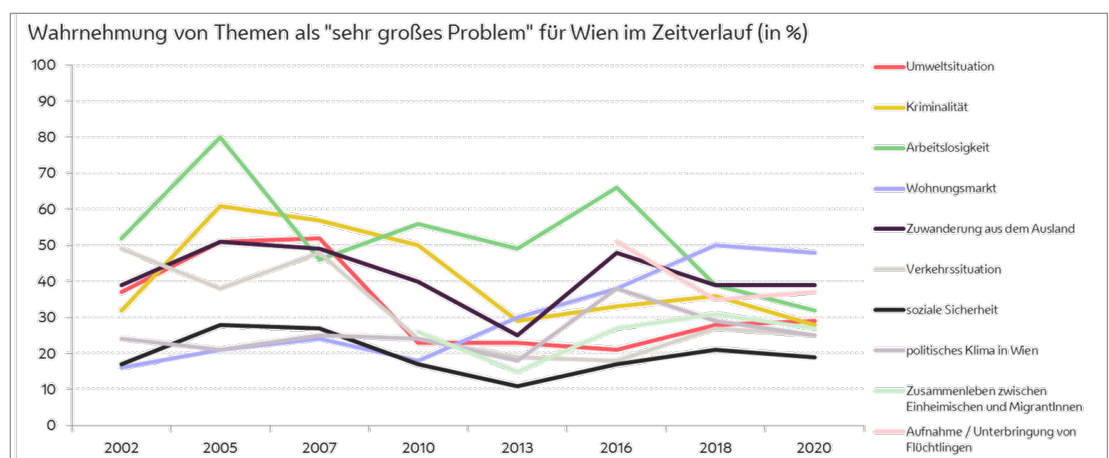
⁴ Politisch und wirtschaftlich war die Zeit bis 1895 durch Liberalismus (Gewerbeordnung 1859, „Wucherfreiheit“ 1868, etc.), Freihandel, jedoch auch einen Börsenkrach geprägt.

⁵ Soziale Verschiebungen in der Wohnbevölkerung (Abwanderung des Großbürgertums in die Ringstraßenzone, Einbruch von Handelsbetrieben, überbelegte „Bassena-Wohnungen“)

könnte einen ähnlichen Verlust an Überblick und Vertrautheit bedingen. Die räumliche Ausdifferenziertheit der Verunsicherungen zwischen lokaler Nachbarschaft und globalen Phänomenen verschwimmt dabei und erzeugt eine neue Orientierungslosigkeit, die zusätzlich durch neue Informationstechnologien und Medien auch in den Echokammern des virtuellen Raums verstärkt wird. Die Vielfalt, Verschränktheit und Konjunktur der verschiedenen Problemlagen, die auch auf die subjektive Sicherheit der Bevölkerung einwirken, wird in der Wiener Erhebung zu Sicherheit und Zusammenleben wiedergegeben (Stadt Wien, MA 17 2020), indem die Wahrnehmung von Problemen durch die Bevölkerung Wiens eruiert und im Zeitverlauf festgehalten wird.

Wahrnehmung von Problemen im Zeitvergleich

Abb. 5:
Themenreihung von
„sehr großen
Problemen“ im
Zeitvergleich



Quelle: Stadt Wien 2020.

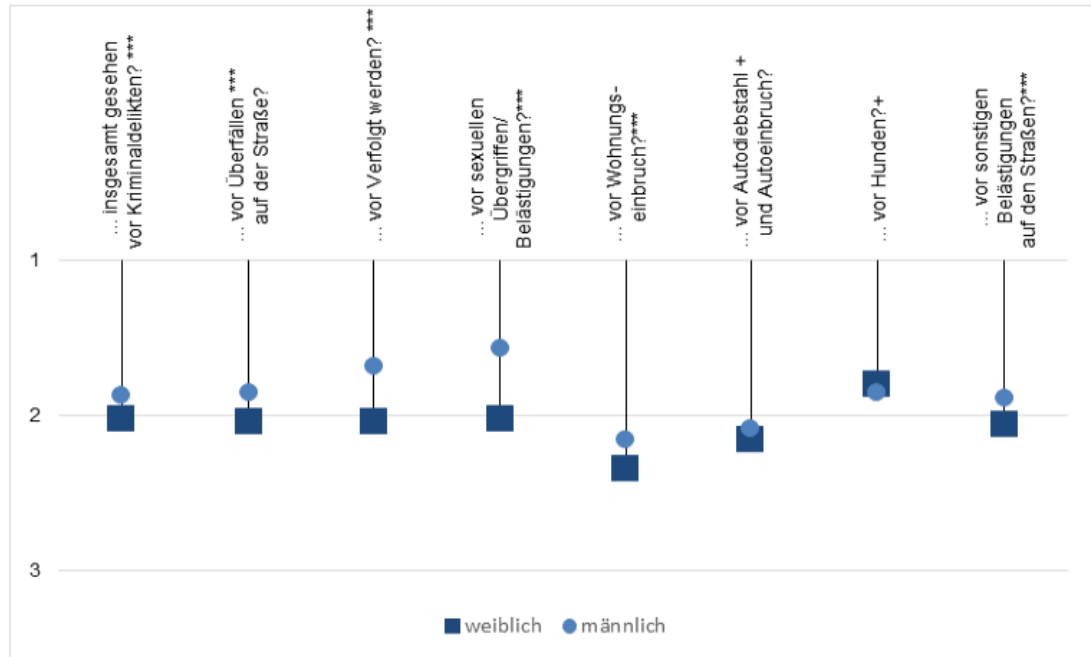
Die Befragungsergebnisse der Erhebungen von 2002 bis 2020 im Vergleich zeigen die Themenreihung der abgefragten Problembereiche für Wien. Die Einschätzung der Zuwanderung aus dem Ausland als großes Problem ist bei knapp unter 40 % der Befragten gegenüber 2018 gleichgeblieben. Die Einschätzung zum Zusammenleben zwischen Einheimischen und Migrant*innen wird mit ca. 28 % Zustimmung wieder besser eingeschätzt als seit der letzten Erhebung. Sie liegt damit ca. gleichauf mit der Bewertung von Kriminalität als sehr großem Problem durch die Befragten. War lange die Arbeitslosigkeit führendes Problemthema, ist sie nun unter den von immer mehr Befragten als sehr problematisch empfundenen Wohnungsmarkt gefallen. Diese Problemsicht wird seit 2010 stetig größer. Die Verkehrssituation und das politische Klima liegen bei ca. 25 % Einschätzung als sehr große Probleme durch die Bevölkerung und zählen damit zu den positivsten Werten. Erfreulich ist weiterhin die soziale Sicherheit, die seit 2010 von den wenigsten Beteiligten als sehr großes Problem wahrgenommen wird.

Die WLQ-Studie zeigt zudem, dass die Wiener*innen ihre Stadt heute als sicherer einstufen als noch im Jahr 2003 oder 2008. Während die Durchschnittseinschätzung 2008 bei 2,45 lag, stand sie 2018 bei 2,1, wobei der Wert 1 einer Einschätzung des eigenen Sicherheitsempfindens im Wohnumfeld als „sehr sicher“ entspricht, während der Wert 5 eine Einschätzung als „gar nicht sicher“ darstellt.

Legen wir den Fokus auf die Ungleichheit im Sicherheitsempfinden, fällt das subjektive Sicherheitsempfinden nach Geschlecht auf (Abb. 6). Die größten Unterschiede in der Bewertung von Männern und Frauen finden sich, wenn

es um Verfolgung und sexuelle Übergriffe geht. Hier fühlen sich Frauen deutlich weniger sicher als Männer. Männer geben hier auf einer Skala von 1 bis 5 ein im Schnitt jeweils ein 0,4 bzw. 0,5 Punkte höheres Sicherheitsempfinden an als Frauen. Aber auch in den meisten anderen Teilbereichen fühlen sich Frauen weniger sicher als Männer. Die einzige Ausnahme bildet hier die Angst vor Hunden. Hierbei liegen Frauen geringfügig höher als Männer (Mittelwert Frauen: 1,79; Männer: 1,85).

Abb. 6:
Vergleich subjektives
Sicherheitsempfinden
nach Geschlecht



Quelle: WLQ-Studie 2018. „Wie sicher fühlen Sie sich in Ihrer Wohnumgebung...?“ Note 1= sehr sicher, Note 5=gar nicht sicher. Mittelwerte. Signifikanzniveaus: + $p < 0,1$; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

Quelle: Verwiebe et al. 2020.

Die zunehmend positive Einschätzung ihres Sicherheitsempfindens im eigenen Wohnumfeld durch die Wiener*innen entspricht auch der Entwicklung der gemessenen Kriminalität in der Stadt. Die Anzahl der Delikte im öffentlichen Raum ist heute niedriger als noch vor zehn oder zwanzig Jahren, in diesem Sinne ist Wien sicherer geworden. Wenn man die Wahrscheinlichkeit, Opfer von Kriminalität zu werden, damit vergleicht, was alltägliche Schlagzeilen suggerieren, wird klar, dass es objektiv auch an einem Ort wie dem Praterstern sicher ist. Er dient, nach dem Karlsplatz, als Plattform für negative Zuschreibungen aufgrund von Urbanitätsphänomenen wie Drogenkranken, Obdachlosen und denjenigen „Fremden“, die in mehrfacher Hinsicht durch das Netz sozialstaatlicher Absicherung fallen. Wichtig ist jedoch, dass lokal und an den durch solche Zuschreibungen getroffenen Orten keine angstvolle und aggressive Stimmung entsteht. Eine solche Stimmung könnte Menschen dazu bewegen, solche Orte lediglich als Transitzonen zu nutzen, da sie einen Aufenthalt scheuen, weil die Plätze zu Projektionsflächen für Ängste werden. Aus planerischer Sicht ist man bemüht, beispielsweise den Praterstern deshalb verstärkt zu einem Ort zu machen, an dem die Leute verweilen wollen - auch damit sich deviante Gruppen nicht so sehr abheben, sondern lediglich als Teil einer diversen Öffentlichkeit wahrgenommen werden. So sind in der längsten und auf jugendliche Kaufkraftströme fokussierten Geschäftsstraße Wiens, der Mariahilferstraße, solche Gruppen genauso vorhanden, aber dort sind diese in die vorhandene Urbanität integriert, weil sie sich mit der Gesellschaft vermischen und nicht als

singuläre Gruppe erkennbar sind. Doch wie lässt sich eine solche Belebung des öffentlichen Raums bewerkstelligen und wer ist daran beteiligt?

(Un-)Sicherheit: eine Querschnittsmaterie – keine Alleinzuständigkeit

Da jede*r mit Recht beanspruchen darf, sich an einem Ort nicht sicher zu fühlen, gibt es Sicherheit nicht per se. Sie wird immer wieder aufs Neue hergestellt. Und zwar durch soziale und physische Aspekte. Daher sind integrierte Ansätze kommunaler Sicherheitspolitik und Kriminalitätsprävention gefragt. Hier kann es keine „Alleinzuständigkeit“ geben.

Sicherheit ist im Grundsatz eine staatliche Aufgabe. Rechtsstaatlichkeit, Gesetze und Ordnungsorgane wie die Polizei tragen zu ihr bei. Da es bei Fragen des Sicherheitsempfindens oft um urbane „Disorderphänomene“, also meist um öffentliche oder kommunale Ordnung geht, ist für viele Bürger*innen die Stadt oder Gemeinde erste Ansprechpartnerin. An der Schaffung und dem Erhalt sicherer Städte ist eine Vielzahl von Akteur*innen beteiligt, wie die „Fachkräfte vor Ort“ (queraum 2012: 28), die soziale Arbeit, aber auch die präventive Planung. Die „Dauerbaustelle“ Sicherheit umfasst eine große Vielfalt von Aufgaben auch jenseits polizeilicher Zuständigkeiten oder anderen Blaulichtorganisationen. Sicherheit ist demnach eng mit einer Vielzahl an anderen kommunalen und staatlichen Institutionen, aber auch zivilgesellschaftlichen Organisationen verbunden.

In Wien wurden umfassende Lösungen mit der Einbeziehung zahlreicher Handelnder in der Kommunalverwaltung, vom Stadtplanungsamt bis zum Jugendamt und über die Verwaltung hinaus, verbunden, so im Arbeitskreis „Sicherheit im Öffentlichen Raum“ oder im Rahmen der „Sicherheitsplattform Stadtentwicklung“. Beide Gremien befassen sich vorausschauend mit einer lösungsorientierten Zugangsweise zum Thema Sicherheit und unterstützen sich gegenseitig durch einen fachlichen Austausch von unterschiedlichen direkt und indirekt befassenden Zuständigkeiten. Hauptmotivation war ein Austausch verschiedener Fachkräfte, um soziale Interventionen zu setzen, bevor sicherheitsrelevante Entwicklungen sich zu kriminellen Phänomenen verschärfen.

Sicherheit und Ordnung werden auch künftig kontrovers diskutierte Themen bleiben. Dabei können öffentliche Debatten Anlass sein, sich über eigene und gesellschaftliche Werte auszutauschen. Welche Handlungsoptionen bestehen und welche davon verfolgt werden, muss immer wieder neu bestimmt werden. (Häberlin 2017) Eine Balance von eher solidarischem Verhalten der Bürger*innen, gegenseitiger Rücksichtnahme, dem Gewähren von Spielräumen sowie Aushandlungsprozessen im Umgang miteinander einerseits, und dem Schaffen und Durchsetzen von Regeln sowie verstärkter Kontrolle und Ahndung von Regelübertretungen andererseits, muss gefunden werden. Die Frage besteht, ob dabei eher Bottom-up-Ansätze in der Gesellschaft gesucht werden, oder ob eine Staatsmacht Top-down einspringen muss?

Unsicherheitsdiskurs: Migration, fremde Lebenswelten und Rassismus

Im Umgang mit Vielfalt tauchen in den vergangenen Jahren vermehrt und beinahe reflexartig Sicherheitsbedenken auf. Im Unsicherheitsdiskurs kommen in diesem Zusammenhang schnell Fremdenfeindlichkeit und Anti-

semitismus zum Vorschein. Dies zeigen vor allem stereotype Bilder des „Fremden“. Sie zeigen auch den Einfluss medial vermittelter Bilder internationaler Konflikte auf lokale Probleme. In diesem Zusammenhang wird oft eine Gleichsetzung von Zuwanderung und interkultureller Stadt als soziales Verunsicherungsphänomen vorgenommen (IRKS 2012). „Vielen ethnischen Minderheiten haftet nach wie vor diese (zugeschriebene) Eigenschaft der Fremdheit, des ‚nicht dazu Gehörens‘ an“ (Keller 2007: 157). Damit einhergehend wird die Integrationsleistung von Menschen mit Migrationshintergrund entwertet und diese Abwertung durch mediale Bilder der Ungewissheit, Unvorhersehbarkeit oder gar „potentiellen Gefährlichkeit“ ersetzt.

Dieser Umgang mit Narrativen über „die Fremden“ führt immer wieder zu Konflikten, wie die Antisemitismusstudie des Instituts IFEX Demos (2018) zeigt. Diese Untersuchung enthüllt auch, dass Antisemitismus in Österreich in verschiedenen Ausprägungen weiterhin weit verbreitet ist. Darüber hinaus sind verschiedene ethnische Gruppen in Österreich von einem virulenten Alltagsrassismus betroffen. So äußern sich Österreicher*innen auf die Frage „welche Gruppen würden Sie als Nachbarn stören“ wie folgt: 31 % der Befragten antworteten, sie „störten sich eher“ oder „sehr“ an Schwarzafrikaner*innen, zu je 32 % an Muslim*innen, an Türk*innen, an Syrer*innen, 35 % an Araber*innen, 37 % an Roma und Sinti und 41 % an Afghan*innen (IFEX Demos 2018). Diese Zahlen zeigen auf, dass Vorurteile weiterhin tief in der österreichischen Gesellschaft verwurzelt sind. Doch das Zusammenleben muss auch von der anderen Seite, der Seite der Migrant*innen, betrachtet werden. Sie zeigen zumindest in der ersten Generation weniger Zustimmung als die befragten Österreicher*innen zur Einschätzung der öffentlichen Sicherheit in Wien als „(sehr) gut“. In der zweiten Generation sind zwei Besonderheiten interessant. Zum einen klaffen die Empfindungen zwischen Männern und Frauen stark auseinander, zum anderen wird die öffentliche Sicherheit von Menschen mit türkischem Migrationshintergrund schlechter bewertet als von Personen ohne Migrationshintergrund. So bewerten Frauen mit türkischem Migrationshintergrund in der zweiten Generation die Sicherheit lediglich zu 42 % mit „(sehr) gut“, während Männer in der zweiten Generation bei 67 % liegen. Hier liegen die Österreicher*innen ohne Migrationshintergrund mit 66 % bei Frauen und 71 % bei Männern näher beieinander (Haindorfer et al. 2020).

Oft werden die Aufenthalts- und Wohnorte der oben genannten Gruppen als Angsträume thematisiert und damit einhergehend stigmatisiert. Eine fehlende soziale Interaktion zwischen verschiedenen ethnischen Bevölkerungsgruppen lässt die Furcht vor „Fremden“ dabei ansteigen (Stadt Wien MA17/18 2020). So gibt es bei Personen mit geringer sozialer Interaktion mit anderen gesellschaftlichen bzw. ethnischen Gruppen stärkere Vorbehalte und Vorurteile anderen ethnischen Identitäten gegenüber als bei Personen mit ausgeprägter sozialer Interaktion (Stadt Wien MA17/18 2020). Zudem hat die subjektive Wahrnehmung ethnischer Minderheiten mehr Einfluss auf das Unsicherheitsgefühl als deren objektiver Anteil an der Bevölkerung eines Quartiers (Keller 2007). Das Unsicherheitsempfinden steigt mit dem Ausmaß an Unbehagen gegenüber Fremden, auch fremden Räumen. Als solche werden vor allem Wohnquartiere oder Aufenthaltsorte marginalisierter und als „fremd“ stigmatisierter Bewohner*innen wahrgenommen. Bürger*innen projizieren ihre oft vorurteilsbehafteten Ansichten über Kriminalität dabei auch auf ethnische Minderheiten (Pilgram et al. 2016 in Häberlin 2017). Hierbei deckt (vorgeschobene) Kriminalitätsfurcht nicht selten rassistische Haltungen auf. Außerdem werden durch einen solchen Außenblick sozial und wirtschaftlich benachteiligte Quartiere stigmatisiert.

Eine Stadt setzt sich aus vielen Quartieren zusammen

Diese Tendenzen spielen auch in der Stadtentwicklung eine Rolle. Eine explizite Quartiersentwicklung gibt es zwar in Wien nicht. Das Fachkonzept „Mittelpunkte des Städtischen Lebens – Polyzentrales Wien“ (Stadtentwicklung Wien 2020) will jedoch städtische Zentren als attraktive Orte in der Stadt fördern. So sollen sich Orte der Vielfalt von Funktionen, Versorgungs- und Konsumangeboten, von Begegnungs- und Austauschmöglichkeiten, Orte der Orientierung, der Kultur und der städtischen Identität entwickeln und damit vorhandene städtische Zentren gestärkt werden. Die Stadtteilplanung versucht darüber hinaus, mit Leitbildern neue (Zentren-)Qualitäten zu schaffen. Zusätzlich gibt es u.a. seitens der Gebietsbetreuungen⁶ zahlreiche Bestrebungen, lokale Netzwerke zu schaffen und eine Quartiersidentität zu fördern. Eine systematischere Erforschung der Zusammenhänge zwischen Stadtentwicklung, Quartiersidentität und der Lebensqualität in Quartieren stellt die Studie „Identität und Raum“ dar (Stadtentwicklung Wien 2016). Darin werden drei Säulen der Förderung von territorialen Bezügen und des Wohlbefindens der Bewohnerschaft vor Ort durch Maßnahmen der Stadtplanung und -entwicklung beschrieben und anhand von vier Untersuchungsgebieten dargestellt:

- den Raum identifizieren (Gestalt und Wahrnehmung),
- sich mit dem Raum identifizieren (Geschichte(n) und soziale Prozesse),
- mit dem Raum identifiziert werden (Zuschreibung und Image).

Im Zusammenwirken dieser Dynamiken entstehen Quartiersidentitäten bzw. findet Identifikation mit dem Quartier statt. Damit bieten sie auch Ansatzpunkte für die aktive Gestaltung von Identifikation und Identität. Das ist auch bedeutungsvoll für die Auseinandersetzung mit Fragen von Sicherheit in vielfältigen Quartieren, insofern die Identifikation mit dem Quartier soziales Vertrauen in der Nachbarschaft erhöhen und damit das Sicherheitsempfinden vor Ort verbessern kann. Vor dem Hintergrund, dass das unmittelbare Wohnumfeld mit der langsamen Auflösung anderer sozialer Zugehörigkeiten (z. B. Familie oder Partei) wieder an Bedeutung gewinnt, besteht hier also ein wichtiger Interventionsmoment auch für die Stadtplanung und -entwicklung. Denn mit dem Bedeutungsgewinn des Quartiers wird auch die Lebensqualität, die im eigenen Wohnumfeld erfahren wird, zunehmend wichtig und damit auch die Sicherheit in diesem Sozialraum als ein Aspekt von Lebensqualität. Dabei zeigt sich, dass das Sicherheitsempfinden in der Nachbarschaft regelmäßig positiver eingeschätzt wird als das Sicherheitsempfinden mit Blick auf die Gesamtstadt (Stadt Wien 2018). Ein vertrautes Umfeld bietet also gute Voraussetzungen zur Förderung des Sicherheitsempfindens.

Städtische Lebenswelten im Fokus: Benachteiligte Quartiere

Eine besondere gesellschaftliche Vielfalt findet sich häufig in (mehrfach) benachteiligten Quartieren. Daher lohnt es sich, diese hinsichtlich (Un-)Gleichheit und (Un-)Zufriedenheit genauer zu betrachten, um dann nach deren Relevanz für das Thema städtischer (Un-)Sicherheit zu fragen.

⁶ Die Gebietsbetreuungen sind eine Service-Einrichtung der Stadt Wien. Sie bietet kostenlos Beratung zu Fragen des Wohnens, des Wohnumfeldes, der Infrastruktur, der Stadterneuerung, des Gemeinwesens und des Zusammenlebens. In den Teams engagieren sich Expert*innen aus den Bereichen Architektur, Raum-, Stadt- und Landschaftsplanung, Recht und Mediation für die Anliegen der Bürger*innen.

Um den Blick zu objektivieren: Was sind „schwache Quartiere“ oder besser „benachteiligte Quartiere“? Wien zählt weltweit nicht zu den urbanen Metropolen. Mit fast 2 Mio. Einwohner*innen besitzt die Stadt jedoch eine sehr dichte Siedlungsstruktur. Im Durchschnitt leben 4.502 Menschen auf dem Quadratkilometer. Doch wie es die Mathematik so will, sie nivelliert die einzelnen Quartiere, die in ihrer Bevölkerungsdichte teilweise stark nach unten bzw. oben ausschlagen. Die Bevölkerungsdichte von Rudolfsheim-Fünfhaus, einem ehemaligen Arbeiterbezirk mit bis heute dichter Bebauungsdichte – die Wiener*innen kennen ihn als 15. Bezirk – misst beispielsweise 20.474/km²⁷. Das heißt, hier leben fünfmal so viele Menschen auf einem Quadratkilometer wie der Durchschnitt von ganz Wien angibt. Da nun in den ehemaligen Arbeiterbezirken auch die Arbeitslosigkeit höher ist und hier vermehrt Sozialhilfebezieher*innen wohnen, ist das Einkommen und Vermögen hier unterdurchschnittlich. Das heißt, hier können sich Menschen weniger leisten, beispielsweise in der Lebenshaltung, im Wohnkomfort oder in der Freizeitgestaltung. Da die Bevölkerung sich hier auch aus größeren Familien zusammensetzt, sind auch die Haushalte signifikant ärmer als im städtischen Durchschnitt. Hinzu kommt nun auch, dass in den meisten solcher benachteiligten Quartiere wie dem 15. Bezirk auch die Freiraumversorgung nicht so hoch ist wie in wohlhabenderen Gebieten, z. B. am Stadtrand.

Die Ungleichheit spiegelt sich weiter in den Wohnungsgrößen, in den Wohnkosten⁸, der Wohnungsausstattung und dem Zugang zu privatem Grünraum wider. Etwa ein Drittel der Befragten lebt in einer Wohnung mit nur einem oder zwei Räumen, 35 % haben drei Räume⁹. Die Nicht-Erwerbsbevölkerung (inklusive Menschen in Ausbildung) hat zu 26 % eine Wohnung unter 60 qm Fläche; bei den Arbeitslosen sind es bereits 40 %. Als Wohlstandsanzeiger dienen wohl die Wohnungen, die mehr als 121 qm Wohnfläche besitzen. Diese liegen besonders in den bürgerlichen Bezirken 1., 4. und 8., während die Arbeiterbezirke (5., 15., 16. sowie 20. Bezirk) besonders viele kleine Wohnungen mit einer Wohnfläche bis 50 qm aufweisen. Lediglich 52 % aller Bewohner*innen haben einen Balkon/Loggia/Terrasse, 20 % haben einen privaten Garten; 34 % haben jedoch nichts davon¹⁰. Damit besteht in den ärmeren Quartieren ein anderer (potentieller) Druck auf die öffentlichen Räume der Wohnumgebung, vor allem, wenn man mit den Freiflächen in der Wohnhausanlage oder Umgebung nicht zufrieden ist oder keine Ausweichmöglichkeit wie ein Wochenendhaus oder Sommerhaus hat. Auch bewerten 28 % der Menschen in Karenz sowie 25 % aller Menschen mit einem Haushaltseinkommen unter 1.000 Euro das Tageslicht in ihrer Wohnung als „sehr schlecht“, „schlecht“ oder „mittel“ (Haindorfer 2019). Hier zeigt sich, dass insbesondere in benachteiligten Quartieren verhältnismäßig viel Miete für geringen Basiswohnraum gezahlt werden muss. Gleichzeitig bieten diese Quartiere kaum öffentliche Frei- und Grünflächen.

⁷ Diese Bevölkerungsdichte entspricht der (gesamstädtischen) Dichte von Paris: 20.755 Einw./km², immerhin dichteste Stadt Europas.

⁸ Eine Analyse des Mikrozensus 2019 zeigt die ungleiche Verteilung der Miethöhen nach sozialen Gruppen auf. Gerade jene Personen, die noch nicht so lange in Wien wohnen (Migrant*innen, jüngere Haushalte) mieten meist privat und zahlen in dieser Rechtsform eine deutlich höhere Quadratmetermiete als der durchschnittliche Mieterhaushalt. Dazu kommt, dass die privaten Mieten in Wien zwischen 2009 und 2019 um durchschnittlich 5,3 % pro Jahr angestiegen sind, im Vergleich zu rund 3 % im gemeinnützigen und kommunalen Mietsektor. Kössl (2020): Aktuelle Mietentwicklung in Österreich. GBV. <https://www.gbv-aktuell.at/news/667-aktuelle-mietentwicklung-in-oesterreich>

⁹ Bei dieser Gruppe sind Menschen, die in der Türkei geboren wurden (51 %), Paar-Haushalt mit Kind unter 18 (44 %), und Frauen 46-60 o. Matura (41 %) sowie Männer 30-45 o. Matura (41 %) besonders repräsentiert.

¹⁰ Hierbei antworten mehr als die Hälfte der Menschen in folgenden Bezirken: 4. Bezirk (55 %), 6. Bezirk (52 %), 8. Bezirk (64 %), 9. Bezirk (60 %), 15. Bezirk (51 %), 20. Bezirk (52 %); F16: SoWi III)

Dementsprechend zeichnen sich sowohl private als auch öffentliche Räume durch eine besondere Kompaktheit aus.

Denkt man nun an die Lebensrealitäten und den Ablauf des Alltags in solch dichten Lebensverhältnissen, wird klar, dass die öffentlichen Freiräume kleine Wohnungen, fehlende Hobbys und weniger Urlaub kompensieren müssen (Stadt Wien MA17: 2020). Kinder und Jugendliche sowie alte und arbeitslose Menschen haben nochmals besondere Bedürfnisse bezüglich Freizeit und Erholung. Zudem ist der öffentliche Raum in diesen benachteiligten Gebieten jedoch besonders knapp und somit kostbar. Auch größere Grünräume oder Freizeitareale versorgen die Stadt nicht gleichmäßig. De facto besteht ein Großteil des öffentlichen Raums im dicht bebauten Siedlungsgebiet zudem aus vollgeparkten Straßen. Die autogerechte Stadt ist noch dominant, obwohl sich besonders in den Städten deren Bedeutung stark verändert hat und bereits während der COVID-19 Pandemie eine grundsätzliche Diskussion um Abstandsflächen im Licht der generellen Raumaufteilung einsetzte. Immer mehr junge Menschen wachsen bereits als Kind mit mehreren Mobilitätsformen auf und sehen im Auto lediglich ein Nutzfahrzeug. Sie stellen vermehrt den eigenen Besitz, die suggerierte Freiheit und das durch Werbung konstruierte Statussymbol Auto in Frage. In Wien rechnen 23 % der Autofahrenden damit, 2025 kein (eigenes) Auto mehr zu besitzen. Österreichweit sind es 17 % und bei der Altersgruppe 20-29 sogar 20 %.¹¹ In Wien sinkt gemäß den Lebensqualitätstudien (Dorner/Verwiebe 2020) die Bedeutung des Autos für die Arbeits- und Ausbildungswege seit 1995 kontinuierlich. Dennoch ist der Freiraum der Stadt kaum für die Menschen und deren sozialen Aktivitäten da, insofern weite Teile des öffentlichen Raums von Fahrzeugen genutzt werden, die dort fast 23 h des Tages ohne Nutzung abgestellt werden (Häberlin 2017).

Gleichzeitig zeigen Untersuchungen, dass belebte Räume, die zum Verweilen einladen, als sicherer wahrgenommen werden als die monofunktionalen Räume der funktionsgetrennten Stadtideologie (Häberlin 2016). Die vom Autoverkehr dominierten Straßen sind nur scheinbar belebt. Sie werden für die „notwendigen Funktionen“ besucht und die Aufenthaltsdauer oder Verweilqualität ist gering. Die „Straße fair teilen“ ist deshalb eine Wiener Devise, um durch Neuorganisation und Neugestaltung die Straßen in den Quartieren und belebte Zentren zu entwickeln (Klimmer-Pölleritzer 2011). Dazu gilt es auch, in benachteiligten Quartieren sowie in sämtlichen dicht bevölkerten Wohnquartieren die Ansätze der Freiraumgerechtigkeit zu verbessern und die Straße fair unter den Menschen zu verteilen. 67 % des Raumes stehen hier dem Auto zur Verfügung, obwohl diese nur 27 % der Mobilität ausmachen. 73 % der Wege werden in Wien mit den öffentlichen Verkehrsmitteln, mit dem Fahrrad oder zu Fuß bewältigt. Hierzu liefert das Fachkonzept Mobilität Strategien (Stadtentwicklung Wien 2016). Die Raumverteilung, vor allem von privaten PKWs, ist demnach nicht nur eine Frage des Mobilitätskomforts weniger Menschen, sondern der Urbanität und Lebensqualität aller. Zudem kann eine gerechte Raumverteilung zur Steigerung des Sicherheitsempfindens beitragen, insofern sie belebte Quartiere, Straßen und Plätze ermöglicht und Begegnungsorte schafft.

¹¹ Jede*r sechste Autofahrende rechnet damit, im Jahr 2025 kein Auto mehr zu besitzen (Quelle: Integral/VCÖ, Wien 2020).

Implikationen der Erkenntnisse am Beispiel von Wien-Ottakring

Der Arbeiterbezirk Ottakring wurde lange Zeit stigmatisiert. Das Praxisbeispiel zeigt, wie die erste Gebietsbetreuung mit Gemeinwesenarbeit in dem einst „verruften“ Gebiet, samt Wiener Westgürtel bis zu den heutigen Straßentransformationen, lebenswerte Quartiere entwickelte. Mit dem Bevölkerungswachstum, der ersten Gebietsbetreuung und dem Aufstreben des Brunnenviertels zur gesamtstädtischen Attraktion konnte man das ehemalige schlechte Image ändern. Der einst „verruftene“ und häufig als Angstraum eingeschätzte Wiener Westgürtel wurde zum „Zielgebiet der Stadtentwicklung“ erklärt. Mit der Aufwertung der Bögen des Bahnviadukts mit Musiklokalen konnten die „Rückseiten“ von neun Bezirken zu einer starken „Vorderseite“ umdefiniert werden. Eine Offensive durch Kunst von Raumpionieren (Künstler*innen, Studierende, junge Kreative) führte zur Belebung des Viertels zu einer neuen Zukunftshoffnung (Rode 2009). Dies resultierte auch in der Verbesserung des Images und zum Zuzug neuer Bevölkerungsgruppen und damit mehr Diversität. Dies zeigt, dass die Stadtplanung und -entwicklung wichtige Beiträge zur Imageaufwertung und Quartiersbildung und damit auch zur Verbesserung der Sicherheit im Sinne von subjektiven Bildern und Angsträumen leisten kann. Vielleicht mehr, als dies auch Planer*innen oder Politiker*innen und anderen lokalen Expert*innen bewusst ist.

Daher hat die Wiener Stadtentwicklung immer wieder Studien zum Thema Stadtplanung und -entwicklung und Sicherheit im Quartier und Umfragen zu als verunsichernd diskutierten Stadträumen erstellt. „Wien – Sichere Stadt“ (Magistrat der Stadt Wien 1993) sowie „Integration im öffentlichen Raum“ (Stadt Wien MA 18 2007) seien hier nur als Beispiele genannt. Schlagwortartig möchte ich ältere Forschungsergebnisse in Erinnerung rufen: Die Sozialraumtheorie besagt nicht nur, dass der Raum sozial konstruiert ist, sondern auch, dass (Un-)Sicherheit sozial hergestellt wird (Stadt Wien MA 18 2008).¹² Die qualitative Stadtforschung zeigt auch, dass der Bezug zum sozialräumlichen Kontext der Menschen und ihre Einbettung in soziale Lebenswelten zur besseren Erklärung von Verunsicherungsphänomenen und Sicherheitsempfinden in der Stadt verhelfen. Denn in die Wahrnehmung und Bewertung von Stadträumen und urbanen Phänomenen durch die Bürger*innen fließen Elemente ihrer Lebenswelten, Aktionsräume und Erfahrungshintergründe ein (Hermann/Sessar 2007: 222 f.).

Dennoch gibt es reale Übergriffe, deren Wahrnehmung nicht subjektivem Empfinden überlassen ist, sondern die objektiv durch die Kriminalstatistik erfasst werden können. Dabei gilt:

Jeder kriminelle Übergriff, der andere Personen verletzt, schädigt oder beeinträchtigt, ist einer zu viel. Der öffentliche Raum kann und muss als Schaufenster für eine vorbildliche demokratische und offene Gesellschaft dienen. Ansätze wie Video- oder Drohnenüberwachung in öffentlichen Räumen stellen dabei lediglich technische „Lösungen“ dar, die unter Umständen zur Verlagerung von Kriminalität führen und an den Ursachen von Kriminalität und Verunsicherung nichts ändern (Häberlin 2015). Im Gegensatz dazu ermöglicht der Bezug auf soziale Prozesse, wie partizipative Planung oder Aneignungsmöglichkeiten von Freiraum, einen eher langfristigen und nachhaltigen Ansatz zur Verbesserung von subjektiver und objektiver

¹² Sozialräumliche Analysen wie „Physische und soziale Verunsicherungsphänomene – Wie kann die Stadtplanung ihnen begegnen?“ MA 18, 2008 flossen in den Leitfaden „planen – aber sicher!“ ein. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008269.pdf>

Sicherheit in Stadtquartieren. Erneut kann Stadtplanung hier wirken und die Bürgerschaft stärken.

Doch nicht zuletzt steht das Sicherheitsempfinden auch in Zusammenhang mit Fragen der sozialen Sicherheit. Mit Blick auf die Geschichte Wiens fällt auf, dass 634 Jahre Kaiserresidenz, aber auch 100 Jahre Rotes Wien Gemeinsamkeiten zeigen. In ihnen kann die soziale Sicherheit als Herzstück von Politik und Verwaltung identifiziert werden. Sie stärkte gesellschaftliche Sicherheit sowie gesellschaftlichen Zusammenhalt und war somit überaus friedensstiftend. Die Einschätzung der sozialen Sicherheit durch die Wiener*innen schneidet dementsprechend bei der Wiener Erhebung zum Zusammenleben, zu den Kontakten und der Einstellungen zur zugewanderten Wohnbevölkerung, zur Wahrnehmung und Akzeptanz fremder Kulturmuster und zur Unterstützung von Maßnahmen für eine bessere Integration und Diversitätspolitik sehr gut ab (Stadt Wien MA17 2020). Auch bei der Abfrage von Problemeinschätzungen der Wiener Bevölkerung (siehe Abb. 5) wird die soziale Sicherheit als geringstes stadtpolitisches Problem angegeben und wird damit positiver eingeschätzt als beispielsweise Fragen der Kriminalität.

Eine Herausforderung in der Planung besteht darin, von Bürger*innen genannte Sicherheitsbedenken zu bewerten und einen Umgang damit zu finden; manchmal auch überzogene Bedenken zu entkräften. Dabei müssen Planungsverantwortliche einerseits geäußerte Anregungen aufnehmen; andererseits müssen sie „starke Argumente“ entkräften, wo es sich um illegitime Partikularinteressen handelt. Denn ihr Handeln orientiert sich am Gemeinwohl. Hier können sie auch in die Anwaltschaft von Randgruppen gehen, die ihre Bedürfnisse kaum in öffentliche Debatten und Partizipationsverfahren einbringen können. Dabei sollte jegliches Verwaltungshandeln fragen, wo im Rahmen der Planung und Beteiligung Fragen der urbanen Sicherheit betroffen sind, um sich transparent mit ihnen auseinanderzusetzen.

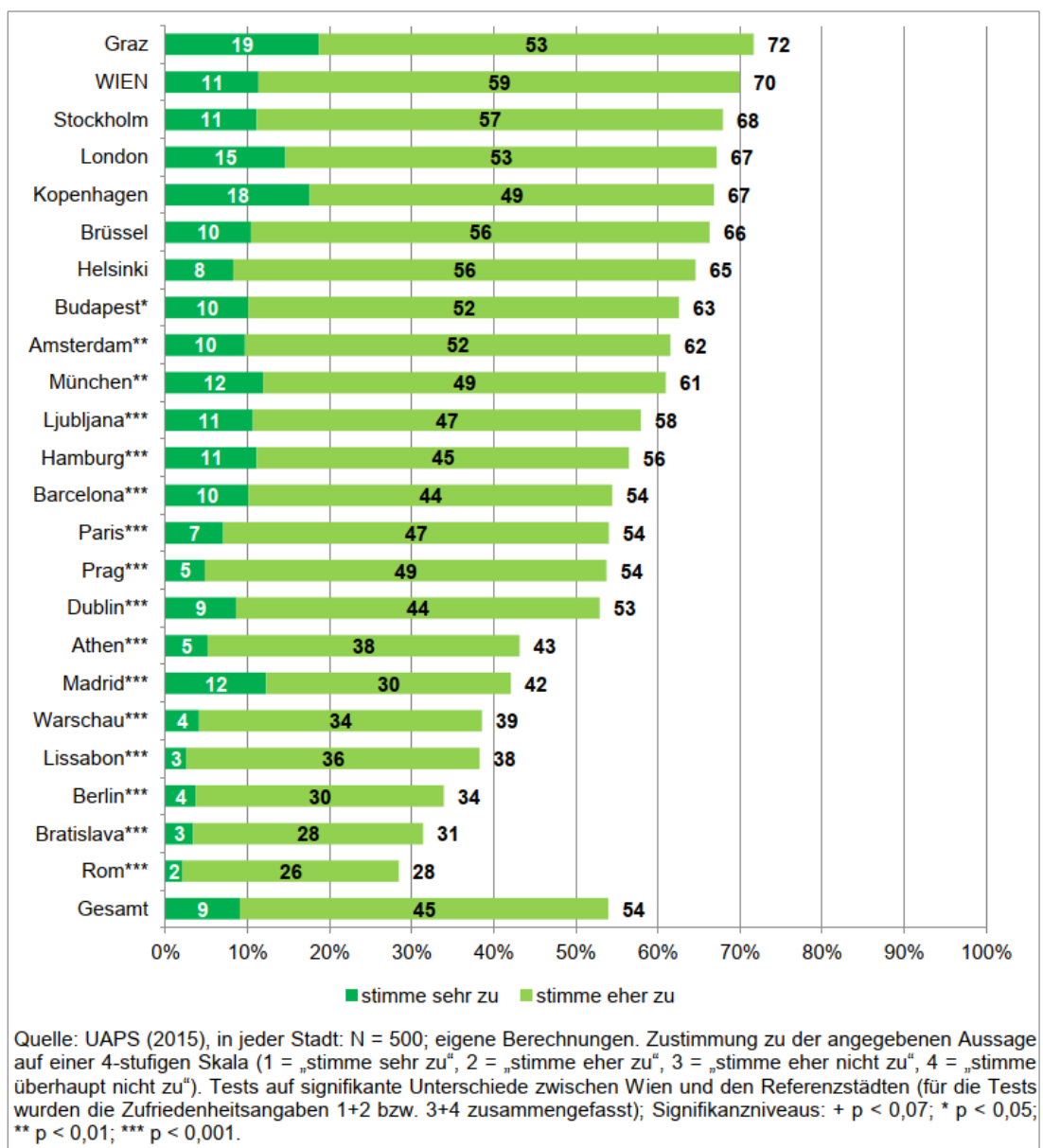
Zukunftspläne stiften Hoffnung und bilden eine Grundlage für mehr Sicherheit

Im Stadtraum werden weiter oben skizzierte Sicherheitsparadoxien und abstrakte Verunsicherungsphänomene dingfest. Stadtplanung kann einen wesentlichen Beitrag zu Zukunftsbildern des Städtischen und somit zur Konstruktion von Zukunftshoffnung leisten. Denn das Gegenteil von Angst ist nicht Sicherheit, sondern Hoffnung. Neue Images und physische Räume können steuernd erschaffen und gestaltet werden und so eine positive und ausgleichende Wirkung auf Bewohner*innen und Nutzer*innen entfalten. Denn die urbane (Un-)Sicherheit umfasst sozialräumliche Wirklichkeiten und Handlungskulturen. So können mithilfe von Planungsprozessen Einladungen erfolgen, sich mit der Umwelt, mit Problemstellungen, mit Lösungsoptionen, aber auch mit Zukunftshoffnungen zu beschäftigen. Die Aussicht auf eine Mitwirkung und Umsetzung kann den Menschen räumliche Bindung und Identität geben. Diese kann das Gefühl von Halt erzeugen und gleichzeitig durch lokale Verbundenheit auch Devastierungen im Raum vorbeugen. Besucher*innen erkennen schnell, ob ein Raum verlassen und verwahrlost wirkt, oder ob sich im Hintergrund jemand kümmert. Dabei ist zu betonen, dass das Sicherheitsempfinden in Quartier und Wohnumfeld maßgeblich bedingt wird durch die Erfahrung von Alltagsirritationen, die beispielsweise im physischem Verfall öffentlicher Räume oder in der Wahrnehmung von Konflikten, Rücksichtslosigkeiten oder als fremd eingeschätzten Verhaltensweisen liegen können. Auch die Erfahrung sozialer Prekarität und einer schleichenden Auflösung oder Veränderung gesellschaftlicher Ordnung und Orientierung, spricht ein Verlust von Erwartungssicherheit,

trägt zu einer Beeinträchtigung der subjektiven Sicherheit bei. Daher gilt es, einen möglichen Vertrauensverlust in soziale Prozesse, Strukturen und Institutionen bei Fragen des Umgangs mit urbaner Sicherheit zu berücksichtigen (Hanak 2007: 92 ff.).

Für Wien lässt sich hier festhalten, dass die Stadt beim Vertrauen in die Institutionen der Kommunalverwaltung im internationalen Vergleich gut abschneidet (siehe Abb. 7). Denn die Zufriedenheit liegt hier auf einem sehr hohen Niveau: 70 % der Wiener*innen stimmen der Aussage sehr oder eher zu, dass einem effizient geholfen wird, wenn man sich an die Behörden wendet. In Graz ist die Zustimmung zwar knapp höher (72 %), der Unterschied ist aber nicht signifikant. Beide österreichischen Städte liegen weit über dem europäischen Durchschnitt von 54 %. Am wenigsten stimmen dieser Aussage die Bevölkerungen in Rom (28 %), Bratislava (31 %) und Berlin (34 %) zu.

Abb. 7:
Zufriedenheit mit der
städtischen Verwaltung
und Behörden in
Prozent



Quelle: Haindorfer et al. 2018: 19.

Es wird deutlich: Wien ist sicher und hat eine hoch angesehene Stadtverwaltung. Das heißt für die subjektive Sicherheit, dass stabile, historisch kon-

tinuierliche Faktoren, wie Investitionen in das (System-)Vertrauen und die soziale Absicherung wirken. „Es geht um die Praxis aller Akteure [...], die sich ihrer Verantwortung für Sicherheit in der Stadt mit angemessenen kooperativen und integrierten Handlungsansätzen stellen muss“ (Breckner 2007: 37). Damit stellt kommunales Verwaltungshandeln nicht nur eine Dienstleistung für die Bürger*innen bzgl. spezifischer Aufgaben und Fragestellungen dar, sondern wirkt in seiner Gesamtheit auch indirekt auf das Sicherheitsbedürfnis der Bewohner*innen, insofern es als effektiv und bedürfnisorientiert wahrgenommen wird. Der Wirkung von (kommunalen) Institutionen kommt also mehr gesellschaftliche Relevanz zu als bisher erkannt. Es wäre also sinnvoll, beispielsweise bei Privatisierungsvorhaben oder Umstrukturierungen von Verwaltungseinheiten, deren Auswirkungen hinsichtlich Imageverlust und Sicherheitsempfinden künftig stärker ins Zentrum der Aufmerksamkeit von Praktiker*innen, Entscheider*innen und transdisziplinären Fachkreisen zu rücken. Dabei sollten im Sinne der Resilienz des Stadtsystems der geschichtlich gewachsene gesellschaftliche Konsens und die gelebte Verantwortung für das Gemeinwohl nicht unberücksichtigt bleiben.

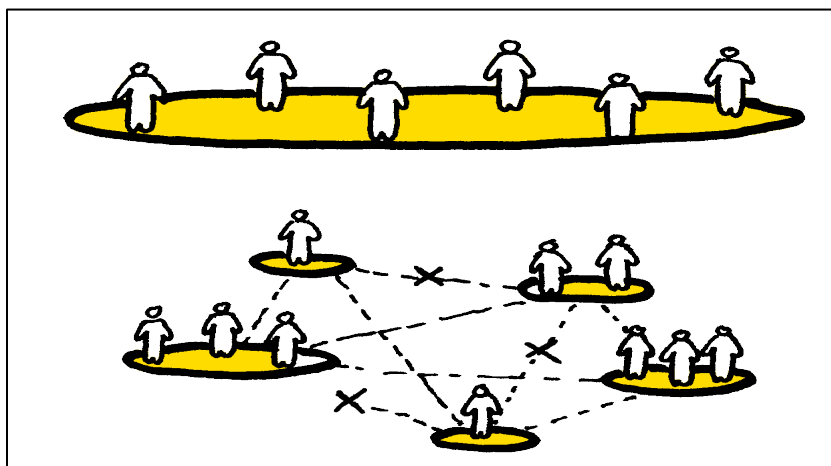
Bedeutung der öffentlichen Räume für soziale Begegnung und das Zusammenleben

Bei räumlichen Verbesserungen (Umbau in der Stadtstruktur) gilt es, die Bedürfnisse der Menschen noch stärker einzubeziehen. So antworten Wiener*innen auf die Frage „Wie zufrieden sind Sie mit Ihren Sozialkontakten?“ äußerst unterschiedlich. Ältere Menschen, Pensionär*innen oder Personen mit höheren Einkommen äußern sich häufig zufrieden. Seltener zufrieden sind hingegen Frauen bis 29 Jahre ohne Matura¹³, Männer zwischen 30 und 45 Jahren ohne Matura, Menschen unter 60 Jahren in Einzelhaushalten, Männer unter 60 Jahren, Personen in Untermiete, Arbeitslose und Menschen mit geringem Einkommen. Für letztere besteht also ein Bedarf an persönlicher Begegnung, der sich auch positiv auf die Wahrnehmung der eigenen Lebenswelt und der Nachbarschaft sowie das soziale Vertrauen auswirken kann. Eine Verbesserung kultureller und sozialer Angebote zur „organisierten“ Begegnung im Quartier ermöglicht es, diesem Bedarf entgegenzukommen.

Will man die Nachbarschaft und die freiwillige, ja zufällige Begegnung fördern, sind einladende öffentliche Freiräume ein wichtiger Schlüssel. Die Zugänglichkeit der Freiräume und die Teilhabe an Aktivitäten in eben diesen sollte die Vielfalt der Bewohner*innen, die Diversität der Gesellschaft widerspiegeln. Da weltweit die Mehrheit aller Menschen in Städten lebt, ist das Wissen um die Notwendigkeit eines „guten öffentlichen Raums“ längst global geworden. Doch jede Stadt versucht auf ihre Weise, die Zukunft durch die Stadtplanung und -entwicklung zu verbessern. In Wien wurde mit „Sag's Wien“ die digitale Beteiligung u.a. mit einer eigenen Kummerkasten-App zum unmittelbaren lokalen Feedback zu Disorderphänomenen entwickelt. Diese kann von allen genutzt werden, um Unzulänglichkeiten wie kaputte Straßenlaternen oder überfüllte Mülleimer direkt mit den Standortkoordinaten zu melden. Damit können die zuständigen Stellen wesentlich schneller Probleme lösen. Die User*innen dieser „Incident Reporting App“ können die Reaktionen verfolgen bzw. werden informiert, sobald der Missstand beseitigt wurde.

¹³ Begriff für Abitur in Österreich.

Abb. 8:
„Kooperation und
Konkurrenz“
Konkurrenz verstärkt
eine asymmetrische
Konfliktbewältigung

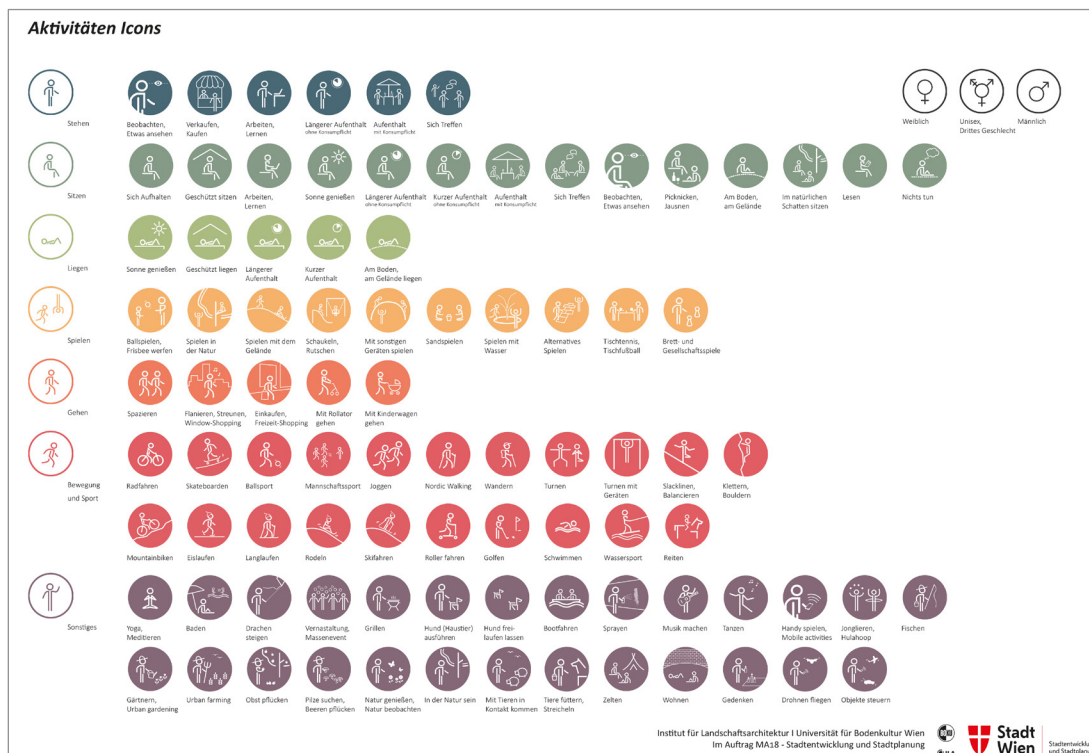


Quelle: Studio Calas. Learning from Quarantine 2020: 56.

Eine resiliente Konfliktbewältigung setzt kooperative und kommunikative Offenheit voraus. Hierzu sind barrierefreie Methoden der Mitsprache und Partizipation Voraussetzung. Die Vorteile an mehr Teilhabe am und im öffentlichen Raum sind evident: Er kann nachhaltig und zukunftsfähig entwickelt werden, effizient genutzt werden und so schließlich allen Lebensformen oder -stilen gerecht werden. Die Erwartungen der Menschen lassen sich im lokalen Umfeld und im öffentlichen Raum hinsichtlich der Möglichkeitsräume und der Modelle menschlichen Zusammenlebens am besten verdeutlichen. Um die Bürger*innen tatsächlich stärker in den Mittelpunkt zu stellen, helfen im Rahmen von Beteiligungsverfahren Icons mit grafischen Symbolen, um die Nutzungsbedürfnisse in einem gegebenen Raum zu visualisieren. Wünsche lassen sich damit artikulieren und niedrigschwellig ohne (sprachliche) Zugangsbarrieren in partizipative Prozesse einbringen.

Für den Einsatz in Planungsbeteiligungen und Diskussionen hat die Abteilung Stadtplanung und Stadtentwicklung der Stadt Wien gemeinsam mit BOKU/Institut für Landschaftsarchitektur daher grafisch ausgearbeitete Icons zu Raumkonfigurationen, Ausstattungsqualitäten und sozialen Aktivitäten erarbeitet. Mit ihnen lässt sich das "Leben zwischen den Häusern" (Gehl 2012) und die oft proklamierte Aufenthaltsqualität in ihrer Vielgestaltigkeit konkretisieren. Die Seite der Bedürfnisse potentieller Nutzer*innen kann damit visuell und intuitiv eingebracht werden. Ebenso können die Planer*innen neben der baulichen Organisation des Raumes die Verortung sozialer Aktivitäten im Raum darstellen. Zu guter Letzt sind diese Visualisierungshilfen auch zur Evaluation geeignet, wenn es darum geht, ursprüngliche Ziele in ihrer Umsetzungsphase zu verfolgen, um bei einer anderen Planung noch viel klarer die gegebenen Ansprüche zu benennen.

Abb. 9:
Übersicht Aktivitäten-
Icons-Palette*



Quelle: Stadt Wien, MA 18, BoKu

* Für Ihren eigenen Einsatz können die Icons als Freeware heruntergeladen werden.
Download unter: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/b008535.html>

Abb. 10:
Übersicht Raum-
qualitäten & Raum-
qualitäten-Palette



Quelle: Stadt Wien 2019.

Fazit: Partizipative Freiraumgestaltung in der vielfältigen Metropole Wien als Mittel zur Förderung des Sicherheitsempfindens

Die Gestaltung von Straßen und Plätzen hinsichtlich der integrativen Qualitäten des öffentlichen Raums²⁵ gewinnt zunehmend an Bedeutung. Hier können sich Menschen begegnen und andere Lebenskonzepte oder Kulturen kennenlernen. Die Praxis der Stadtentwicklung und Stadtpolitik kann dabei die Teilhabe an der Gesellschaft und ihren Gütern sowie die Aneignung urbaner Freiräume durch die Bevölkerung befördern. Denn im Hinblick auf die Dynamiken spätmoderner Ökonomie und Politik geht es um die

Verfügbarkeit und den selbstbestimmten Gebrauch von städtischem Raum für die vielfältigen Gruppen der Stadtgesellschaft. Dies schließt gemäß einer Sozialraumorientierung auch das "Selbermachen" von urbanen Freiräumen und eine "Stadtentwicklung von unten" ein. Ein solcher Fokus auf die partizipative Gestaltung von Quartieren als Sozialräume lenkt auch die Perspektive auf die Frage, was lokale Raumverbundenheit in der Bewohnerschaft erreichen kann, so zum Beispiel eine lokale Identität, die Voraussetzung und Ergebnis einer gelingenden Nachbarschaft und für soziales Vertrauen auch in vielfältigen Quartieren ist und damit auch zur Förderung der subjektiven Sicherheit vor Ort beiträgt (Stadt Wien 2016).

Abb. 11:
Johann-Nepomuk-
Berger-Platz



Quelle: Udo W. Häberlin.

Wie in vielen Städten werden auch in Wien Straßen und Plätze hinsichtlich ihrer Ästhetik und ihrer funktionalen Qualitäten im Dialog mit der Stadtgesellschaft fortlaufend verbessert. Damit können die Freiräume nicht nur besser auf vielfältige Nutzungsbedürfnisse abgestimmt werden, sondern dienen gleichzeitig als Orte der Mitgestaltung und des Engagements in der Stadt.¹⁴ Im Rahmen dieses Mitgestaltens können sich lokale Identitäten und Netzwerke sowie eine Identifikation mit dem eigenen Quartier als Lebenswelt entwickeln. Darüber hinaus kann ein fruchtbarer Dialog zwischen Verwaltung, Bewohnerschaft und den diversen Gruppen der Stadtgesellschaft angestoßen werden, in dem gegenseitiges Vertrauen und Verständnis möglich werden. Partizipative Formate der Stadtplanung und -entwicklung bieten damit eine Voraussetzung zur Stärkung eines friedlichen Zusammenlebens in den vielfältigen und lebendigen Quartieren der Stadt.

¹⁴ Hierzu können die vorbildlichen Projekte in Wien-Ottakring (Ottakringer Straße, Johann-Nepomuk-Berger-Platz, Neulerchenfelder Straße) genannt werden.

Literatur

- Arbter, Kerstin (2012): Praxisbuch Partizipation Magistrat der Stadt Wien Stadtentwicklung und Stadtplanung; Werkstattbericht Nummer 127, Wien: Stadt Wien.
- Bauman, Zygmunt (2016): Die Angst vor den anderen: Ein Essay über Migration und Panikmache, Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Breckner, Ingrid (2007): Großstadtängste - Anxious Cities. Untersuchungen zu Unsicherheitsgefühlen und Sicherheitspolitiken in europäischen Kommunen, Wien/ Berlin: Lit. Verlag für wissenschaftliche Literatur.
- Dorner, Julia und Roland Verwiebe (2020): Lebensqualität in einer wachsenden Stadt: Stadtentwicklung, Mobilität und Umwelt. Teilbericht Stadt Wien, Wien: Universität Wien, Institut für Soziologie.
- Gehl, Jan (2012): Leben zwischen Häusern: Konzepte für den öffentlichen Raum, Berlin: JOVIS Verlag.
- Häberlin, Udo W. (2008): (Un-)Sicherheit und Urbanität, Beitrag der Stadtforschung zum subjektiven Sicherheitsempfinden in Wien, [online] <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008049.pdf>
- Häberlin, Udo W. (2015): Die sichere Stadt - Sicherheit und Lebensqualität in Wien, in: Holger Floeting (Hg.), Sicherheit in der Stadt; Rahmenbedingungen - Praxisbeispiele - Internationale Erfahrungen, Berlin: Difü.
- Häberlin, Udo W. (2016): Sicherheit durch Belegung, in: Forum Stadt, Nr. 58, Esslingen.
- Häberlin, Udo W. (2017a): Öffentlicher Raum für alle? Raumanneignung versus Gemeinwesen in der Wiener Praxis, in: Thomas E. Hauck et al. (Hg.), Aneignung urbaner Freiräume - Ein Diskurs über städtischen Raum, Bielefeld: transkript.
- Häberlin, Udo W. (2017b): Im Namen der Sicherheit?, [online] <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008509.pdf>
- Haindorfer, Raimund (2019): Kultur, Freizeit und Sport. Teilbericht an die Stadt Wien. Wiener Lebensqualitätsstudie 2018 - Sozialwissenschaftliche Grundlagenforschung III, Wien: Institut für Soziologie der Universität Wien.
- Haindorfer, Raimund et al. (2018) Lebensqualität in einer wachsenden Stadt; Stadtentwicklung, Wien im Europa- und Zeitvergleich; Wiener Lebensqualitätsstudie 2018 - Sozialwissenschaftliche Grundlagenforschung III, Institut für Soziologie der Universität Wien, [online] <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008577g.pdf>
- Haindorfer, Raimund, Julia Dorner und Bernd Liedl (2020): Lebensqualität in einer wachsenden Stadt: Bildung, Diversität und Integration: Teilbericht an die Stadt Wien. Wien: Institut für Soziologie der Universität Wien.
- Hanak, Gerhard, Inge Karazman-Morawetz und Krzysztof Krajewski (2007): Globale Ängste, Kriminalitätsfurcht und die Unordnung der Stadt: Unsicherheit in Krakau und Wien in Unsicherheit, in: Klaus Sessar, Wolfgang Stangl und René van Swaaningen (Hg.), Großstadtängste - Anxious Cities: Untersuchungen zu Unsicherheitsgefühlen und Sicherheitspolitiken in europäischen Kommunen, Wien/Berlin: Lit. Verlag für wissenschaftliche Literatur.
- Hermann, Heike und Klaus Sessar (2007): Zur Kontextualisierung von Unsicherheit in Unsicherheit, in: Klaus Sessar, Wolfgang Stangl und René van Swaaningen (Hg.), Großstadtängste - Anxious Cities: Untersuchungen zu Unsicherheitsgefühlen und Sicherheitspolitiken in europäischen Kommunen, Wien/Berlin: Lit. Verlag für wissenschaftliche Literatur.
- IRKS (2012): Expertise des IRKS für die MA 17 (Arno Pilgram, Walter Fuchs, Norbert Leonhardmeier): Welche Aussagen über Migranten- und Ausländerpopulation in Wien erlaubt die Kriminalstatistik?
- IRKS (2014): Sonderauswertung zu Sicherheitsgefühl und Opferwahrnehmung vom Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie im Auftrag der MA 18, Wien: IRKS.
- Keller, Wolfgang (2007): Zusammenhang zwischen fremdenfeindlichen Vorurteilen und kriminalitätsbezogener Unsicherheit, in: Klaus Sessar, Wolfgang Stangl und René van Swaaningen (Hg.), Großstadtängste - Anxious Cities: Untersuchungen zu Unsicherheitsgefühlen und Sicherheitspolitiken in europäischen Kommunen, Wien/Berlin: Lit. Verlag für wissenschaftliche Literatur.
- Klimmer-Pölleritzer, Astrid (2011) „Strasse fair teilen - ein innovatives Verkehrsmodell für Wien“, Stadtentwicklung und Stadtplanung, [online] <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008172.pdf>
- Magistrat der Stadt Wien (2017): Masterplan Partizipative Stadtentwicklung - Stadtteilplanung und Flächennutzung, Stabsstelle Planungsgrundlagen, BürgerInnenbeteiligung, Öffentlichkeitsarbeit, Werkstattbericht Nummer 172, Wien: Magistrat der Stadt Wien.
- Pilgram, Arno, Walter Fuchs und Norbert Leonhardmair (2012): Sozialwissenschaftliche Expertise zu „Welche Aussagen über die Migranten- und Ausländerpopulation in Wien erlaubt die Kriminalstatistik? Wien: Stadt Wien, MA 17.
- Rode, Philipp et al. (2009): Kunst macht Stadt. Vier Fallstudien zur Interaktion von Kunst und Stadtquartier, Wiesba-

- den: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Roskamm, Nikolai (2017): Annäherung ans das Außen. Lacau, die Stadt und der Raum, in: Oliver Marchart (Hg.), Ordnung des Politischen. Einsätze und Wirkungen der Hegemonie Ernesto Lacaus, Wiensbaden: Springer Fachmedien.
- Sessar, Klaus, Wolfgang Stangl und René van Swaaningen (Hg.) (2007): Großstadtängste – Anxious Cities: Untersuchungen zu Unsicherheitsgefühlen und Sicherheitspolitiken in europäischen Kommunen, Wien/Berlin: Lit. Verlag für wissenschaftliche Literatur.
- Stadt Wien MA 18 (2007): „Integration im öffentlichen Raum“. Studie im Auftrag der MA 18 Stadtentwicklung und Stadtplanung, Werkstattbericht Nr. 82, [online]
<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008004.pdf>
- Stadt Wien MA 18 (2008): „Physische und soziale Verunsicherungsphänomene – Wie kann die Stadtplanung ihnen begegnen?“, Wien: MA 18 Stadtentwicklung und Stadtplanung.
- Stadtentwicklung Wien (2020): STEP2025 Fachkonzept Mittelpunkte Städtischen Lebens – polyzentrales Wien Stadtentwicklung und Stadtplanung, [online]
<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008563.pdf>
- Stadt Wien (2016): Identität und Raum, Stadt Wien Beiträge des öffentlichen Freiraums zu Prozessen der Identitätsbildung auf Grätzlebene, [online]
<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008481.pdf>
- Stadtentwicklung Wien (2016): Fachkonzept Mobilität – STEP 2025, Stadtentwicklung und Stadtplanung, Wien: Stadtentwicklung Wien.
- Stadt Wien (2018): Sozialwissenschaftliche Grundlagenforschung (SoWi) 2019, Lebensqualität in einer wachsenden Stadt – Stadtentwicklung, Mobilität und Umwelt. Wiener Lebensqualitätsstudien, Wien: Stadt Wien.
- Stadt Wien, MA17 (2020): Diversität und Integration. Integrationsmonitor 2020; Integrations- und Diversitätsmonitor der Stadt Wien; Öffentlicher Raum & Zusammenleben; „potentieller Nutzungsdruck“, Wien: Stadt Wien.
- Stadt Wien MA17 (2020): Diversität und Integration / MA18 Stadtplanung – Stadtentwicklung Zusammenleben – Monitor, Einstellungen zu Zuwanderung und Integration, Wien: Stadt Wien MA17.
- Stadtplanung Wien (1993): Wien – Sichere Stadt, Kommunale Sicherheitspolitik, Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 18 Stadtentwicklung Stadtplanung.
- Studio Calas (2020): Learning from Quarantine. 40 historische Geschehnisse und deren urbane Schlussfolgerungen für die Zukunft, [online]
<https://www.studio-calas.net/portfolio-item/learning-from-quarantine>.
- Urban Audit Perception Survey (UAPS) (2015), in: Sozialwissenschaftliche Grundlagenforschung (SoWi), 2019, Wien.
- queraum (2012): Stadt Wien MA 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung „Planen – aber sicher! physische und soziale Verunsicherungsphänomene – wie kann die Stadtplanung ihnen begegnen?“
- Verwiebe, Roland, Raumund Haindorfer, Julia Dorner, Bernd Liedl und Bernhard Riederer (2020): Wiener Lebensqualitätsstudie 2018 (Sozialwissenschaftliche Grundlagenforschung III; Projekt: Lebensqualität in einer wachsenden Stadt: Endbericht der Stadt Wien, Wien: Institut für Soziologie der Universität Wien.
- Zeglovits, Eva, Franz Sommer und Paul Unterhuber (2019): Antisemitismus in Österreich: österreichrepräsentativ 2.731 Personen befragt; Antisemitismus-Studie, [online]
https://www.antisemitismus2018.at/wp-content/uploads/Antisemitismus-in-Österreich-2018_Präsentation_IFES.pdf

Der Forssa-Ansatz¹

Mediation im Quartier bei Polarisierung und Konflikten zwischen Gruppen zur Verringerung von Kriminalität und Verbesserung des Sicherheitsempfindens der Bewohnerschaft durch einen multisektoralen Ansatz

1. Einführung

Beim Forssa-Ansatz handelt es sich um ein im Jahr 2016 entwickeltes Modell zum Abbau von Polarisierung und Konflikten zwischen verschiedenen Gruppen durch Mediation in durch Vielfalt geprägten Stadtvierteln. Das Modell wurde von Mediator*innen des Community Mediation Centre in Helsinki in Zusammenarbeit mit der Polizei von Häme entwickelt. Das Ziel bestand darin, gewalttätige Ausschreitungen zwischen Anwohner*innen und Bewohner*innen einer Aufnahmeeinrichtung für Geflüchtete in der Stadt Forssa zu bekämpfen und zukünftig verhindern. Gleichzeitig sollte das Sicherheitsempfinden in der Stadt insgesamt wiederhergestellt und die polarisierte Situation zwischen alteingesessenen Anwohner*innen und neuen Mitbürger*innen entschärft werden.

Der Ansatz erwies sich als derart erfolgreich, dass er mit dem European Crime Prevention Award (ECPA) 2018 ausgezeichnet wurde. Die Jury hob hervor, die Mediation habe einen Lernprozess bei den Anwohner*innen angestoßen, sich für die Ansichten ihrer zugezogenen Mitbürger*innen zu öffnen und sie zu verstehen. Auf diese Weise wurde der Grundstein für einen kontinuierlichen Dialog zwischen den Konfliktgruppen gelegt. Die Jury befand, das Modell leiste einen klar erkennbaren Beitrag zur Kriminalitätsprävention, da eine offensichtliche Korrelation zwischen dem Mediationsprozess und dem Rückgang der Kriminalitätsrate vor Ort bestehe. Zudem nahm die Angst vor Kriminalität in den betroffenen Stadtvierteln deutlich ab. Dabei ermöglicht der Forssa-Ansatz auch die Zusammenarbeit multipler in den Prozess eingebundener Interessenvertreter*innen.

2. Hintergrund

In Finnland erreichten die Geflüchtetenzahlen im Herbst 2016 wie in vielen anderen Ländern Europas eine Rekordhöhe. Zu dieser Zeit fanden auch in Forssa intensive Diskussionen über Einwanderungspolitik statt, nicht nur in den sozialen Medien, sondern auch in der Presse. Forssa ist eine Kleinstadt mit rund 35.000 Einwohner*innen. Sie liegt etwa 100 Kilometer nordwestlich von Helsinki im Bezirk Häme. Nach der Einrichtung einer Erstaufnahmeeinrichtung für Geflüchtete im Ort kam es zu wachsenden Spannungen zwischen Geflüchteten und Jugendlichen, die schließlich eskalierten. Im August 2016 erreichte die Anzahl der in Forssa verübten Gewaltdelikte zwischen einheimischen Jugendlichen und zugezogenen Geflüchteten einen Höhepunkt. Der Konflikt betraf nicht nur die Tatbeteiligten und Opfer selbst,

¹ Aus dem Englischen übersetzt von TL TRANSLATIONES GmbH, Berlin.

sondern auch gewaltbereite Personen und Demonstrant*innen, die verbal zum Konflikt beitrugen. Auswärtige Hetzer*innen heizten die Gewalteskalation zusätzlich an. Sie kamen in der Absicht, Konflikte zu provozieren, die Situation zu verschärfen und Gewalt zu schüren. Im Kern des Konflikts standen etwa zehn einheimische Jugendliche im Alter von 15 bis 18 Jahren und einige Bewohner*innen der Flüchtlingsunterkunft. Es kam zu gewalttätigen Übergriffen auf beiden Seiten. Die Situation eskalierte, als sich das Gerücht verbreitete, Bewohner*innen der Aufnahmeeinrichtung hätten einen einheimischen Jugendlichen angegriffen. Daraufhin machte sich eine große Gruppe Jugendlicher aus dem Ort mit Baseballschlägern bewaffnet zur Geflüchtetenunterkunft auf, um Rache zu üben. Dort erwarteten mehrere Bewohner*innen sie mit Stöcken und anderen Waffen. Glücklicherweise gelang es der Polizei, die Situation rasch unter Kontrolle zu bringen und Schlimmeres zu verhindern. Gleichzeitig organisierten einige Anwohner*innen als Reaktion auf die gewalttätigen Auseinandersetzungen Proteste und forderten die Schließung der Aufnahmeeinrichtung. Die Eskalation des Konflikts und die Frontenbildung zwischen Einheimischen und Geflüchteten kulminierte in einer „Wir-gegen-Sie“-Mentalität, die in Forssa und Umgebung zunehmend zu einem Gefühl der Unsicherheit führte.

Die sorgfältige Auswertung von Fallberichten der Polizei, Maßnahmen des Community Policing vor Ort und Informationen der der lokalen Fußstreifen ermöglichte eine umfassende Situationsanalyse. Doch die reaktive Untersuchung der Gewaltvorfälle allein konnte die Spannungen nicht auflösen. Schnell wurde klar, dass eine ganzheitliche und multidisziplinäre Zusammenarbeit zwischen Polizei, städtischen Dienststellen und sozialen Einrichtungen erforderlich war, um der Gewalteskalation Einhalt zu gebieten und die polarisierte Situation zu entschärfen. Gleichzeitig galt es, Nachbarschaftlichkeit und Vertrauen zwischen den Konfliktparteien zu fördern, um künftige Feindseligkeiten und Gewalt zu verhindern.

3. Der Forssa-Ansatz

Die Stadt Forssa war fest entschlossen, das Problem zu lösen. So entstand der Forssa-Ansatz aus einer Situation heraus, in der Polizei und Behörden bereits ein eindeutiges Bild von der Situation, den Vorfällen und den Hintergründen hatten. Die Bedürfnisse der Anwohner*innen waren ebenfalls klar. Die Einschätzung der Lage erfolgte nicht willkürlich, sondern auf der Grundlage von Kriminalitätsstatistiken, Fallberichten und Erfahrungen von Community Policing-Aktivitäten und Fußstreifen, die mit den Anwohner*innen im Dialog standen. Die Zusammenarbeit verschiedener Behörden bei der Lösung komplexer Probleme hatte sich bereits in der Vergangenheit als erfolgreich erwiesen. Von daher richtete die Stadt ein multisektorales Kooperationsnetzwerk aus Vertreter*innen der Stadtverwaltung, der städtischen Kommunikationsabteilung, der Abteilungen für Bildung, Sozialfürsorge und Sozialarbeit, der Polizei, der Aufnahmeeinrichtung und des Community Mediation Centres ein.

Die Polizei spielte hier eine aktive Rolle, da die Ermittlungen in zahlreichen Fällen noch nicht abgeschlossen waren. An den Straftaten waren Jugendliche aus dem Ort, Geflüchtete aus der Aufnahmeeinrichtung und Hetzer*innen aus anderen Städten beteiligt. Die Behörden erkannten, dass die strafrechtlichen Ermittlungen nicht ausreichten, um die Spannungen zwischen den Gruppen und die „Wir-gegen-Sie“-Mentalität aufzulösen. Als der Konflikt immer weiter eskalierte, beschlossen die kooperierenden Stellen, das Community Mediation Centre zeitnah mit an Bord zu holen. Die örtliche Polizei, die Behörden und die Mediator*innen leiteten diesen Prozess ge-

meinsam. Der Schwerpunkt lag hierbei nicht auf den Straftatbeteiligten, sondern auf den Anwohner*innen. Denn die Kriminalität hatte zu einer starken Polarisierung im Viertel geführt, da auch die nicht persönlich von den Auseinandersetzungen betroffenen Bürger*innen unter den Spannungen in der direkten Nachbarschaft und in der Stadt litten.

Der Forssa-Ansatz basiert auf drei Kernbereichen: neutrale und transparente Kommunikation mit den Anwohner*innen; Zusammenarbeit der Behörden zur Entwicklung eines gemeinsamen Standpunkts zum Informationsaustausch und zur Abstimmung der Maßnahmen und die Nutzung einer lösungsorientierten Mediation im Quartier.

Abb. 1:
Die drei Hauptbereiche
des Forssa-Ansatzes

Neutrale und offene Kommunikation mit den Anwohner*innen	Multisektorales Netzwerk	Lösungsorientierte Mediation im Quartier
--	--------------------------	--

Quelle: Pia Slögs

3.1 Neutrale Kommunikation

Der erste der drei Kernbereiche besteht in der neutralen und offenen Kommunikation mit den Anwohner*innen. Die Behörden versuchten nicht, die Ereignisse zu vertuschen oder herunterzuspielen. Stattdessen fand eine offene und ehrliche Kommunikation zwischen den Behörden und der Öffentlichkeit statt, etwa durch Pressemitteilungen und Pressegespräche. Es gab jedoch eine klare Sprachregelung und es wurden neutrale Formulierungen genutzt. Beispielsweise wurden Begriffe wie "Vorfall" oder "Ereignis" verwendet, bis entsprechende Situationen geklärt und final einschätzbar waren. Ausdrücke, die negative Erwartungen bestätigt oder die bestehenden Spannungen verschärft hätten, wurden vermieden. Dieser Kommunikationsstil wurde auch intern verwendet, und zusätzlich in Unterrichtsgesprächen in der Schule.

3.2 Multisektorales Netzwerk

Zweitens richtete die Stadt Forssa ein Netzwerk verschiedener Akteur*innen ein, bestehend aus den Vorsitzenden des Stadtrats und der Stadtverordnetenversammlung sowie führenden Beamt*innen der Stadtverwaltung aus der Verwaltungs- und Kommunikationsabteilung, der Bildungsabteilung, aus dem Sozialwesen und den Sozialdiensten, Vertreter*innen der Flüchtlingsaufnahmeeinrichtung, Sozialarbeiter*innen, dem städtischen Koordinator für Immigration, den Schulleiter*innen und Berater*innen verschiedener Schulen, die den Dialog mit den Jugendlichen führten, der Polizei sowie den Mitarbeiter*innen des Community Mediation Centres.

Dieses behördenübergreifende Netzwerk wurde zügig eingerichtet, die interne Kommunikation verlief klar und effizient. Die Mediator*innen erhielten die notwendigen Informationen für ihre Tätigkeit von den beteiligten Behörden und wurden von diesen in ihrer Arbeit unterstützt. So wurde die Grundlage der Zusammenarbeit geschaffen.

Die Mediation wurde von professionellen Mediator*innen und Community Policing-Beamt*innen unter Wahrnehmung ihrer Schweige- und Vertraulichkeitspflichten durchgeführt. Weitere Akteur*innen im Netzwerk übernahmen unterstützende Aufgaben, wie etwa die Kontaktaufnahme mit

Schulen zur Vereinbarung von Dialogveranstaltungen mit Jugendlichen und die Vermittlung von Berater*innen und weiteren Diensten. Die Behörden halfen den Mediator*innen auch dabei, Schlüsselpersonen für den Dialog mit den Betroffenen zu finden.

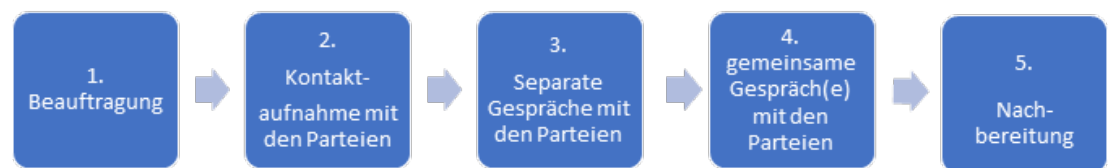
Parallel zum Mediationsprozess waren mehrere strafrechtliche Verfahren anhängig. Da die Polizei in der Mediation ebenfalls eine wichtige Rolle spielte und eng mit den Mediator*innen zusammenarbeitete, wurden die Ermittlungen während der Mediation ausgesetzt, um Beeinträchtigungen des Mediationsprozesses zu vermeiden.

3.3 Lösungsorientierte Mediation im Quartier

Drittens basiert der Forssa-Ansatz auf dem vom Community Mediation Centre entwickelten Mediationsprozess für die Bewohnerschaft. Er wird bei sozialen Spannungen, mangelnder Kommunikation, Unsicherheit, Angst und Gewalt in Stadtquartieren eingesetzt.

In einer Anwohnermediation ist zunächst oft unklar, wie sich die Konfliktsituation im Einzelnen darstellt und wer genau betroffen ist. Der Prozess ist also flexibel zu gestalten. Er kann die Mediation zwischen lediglich zwei betroffenen Parteien, aber auch gemeinsame Sitzungen mit Polizei, Sozialarbeit und weiteren Beteiligten umfassen. Der typische Ablauf ist in der nachstehenden Grafik dargestellt.

Abb. 2:
Mediationsprozess im
Quartier



Quelle: Community Mediation Centre 2017: 36.

Im ersten Schritt erhält der*die Mediator*in den Auftrag, den Mediationsprozess einzuleiten. In diesem Schritt analysiert er*sie zunächst, wen die Situation betrifft, wer teilnehmen sollte und welche Begriffe und Formulierungen die Parteien bei der Beschreibung der Situation nutzen. Im Anschluss entwirft der*die Mediator*in einen Aktionsplan und legt fest, wer in den Prozess eingebunden werden sollte.

Im zweiten und dritten Schritt werden die Bedürfnisse und Erwartungen der Beteiligten abgebildet. Dies kann auf unterschiedliche Weise geschehen: über Fragebögen, persönliche Gespräche oder Gruppensitzungen. In getrennten Sitzungen mit jeder Partei bestimmt der*die Mediator*in die jeweiligen persönlichen Bedürfnisse und baut Vertrauen als Grundlage für den Dialog auf.

Die Mediation im Quartier und der Dialog vor Ort wurden auch in Forssa als Verfahren zur Feststellung der Bedürfnisse und Erwartungen der Konfliktparteien genutzt. Diese gemeinsame Maßnahme der Polizei und des Community Mediation Centres wurde durch das multisektorale Netzwerk unterstützt. Zunächst wurden die Protagonist*innen der Konfliktsituation ermittelt. Anschließend wurden mit diesen Personen Gespräche geführt, in denen ihre Erwartungen und Bedürfnisse thematisiert wurden. Die Mediator*innen begannen den Prozess mit Einzelgesprächen. Hier entwickelte sich ein tieferer Einblick, durch den deutlich wurde, welche Konfliktbeteiligten in der anschließenden Diskussion an einen Tisch gebracht werden sollten. Dieser nächste Schritt er-

forderten mehrere Gruppensitzungen, bei denen die Mediator*innen zunächst Gespräche mit zwei Personen und später mit größeren Gruppen führten. Mit den aktiv an den gewalttätigen Auseinandersetzungen beteiligten Schlüsselpersonen führten die Mediator*innen etwa im Abstand von einem Monat zwei bis drei Gespräche. Anschließend wurden Personen einbezogen, die ebenfalls beteiligt waren, aber nicht im Mittelpunkt des Konflikts standen. Daraufhin wurden weitere, am Rand beteiligte Personen hinzugezogen. Der Mediationsprozess endete abschließend mit einer Nachbereitungssitzung mit den Schlüsselpersonen beider Seiten.

Die Mediator*innen stellten bei den Parteien ähnliche Bedürfnisse fest. Diese Erkenntnis konnte dafür genutzt werden, Betroffene zu Gesprächen mit weiteren Beteiligten zu motivieren. In diesem Dialog erhielten die Konfliktparteien die Gelegenheit, sich gegenseitig in Ruhe zuzuhören, so gehört zu werden und schließlich darüber nachzudenken, wie sich die Situation auf ihr eigenes Leben und das Leben anderer ausgewirkt hatte. Der Dialog gab ihnen darüber hinaus die Möglichkeit, darzustellen, wie ihr Sicherheitsempfinden wiederhergestellt werden könnte. Die Rolle der Aufwiegler*innen von außerhalb wurde ebenfalls angesprochen, und die Einwohner*innen vor Ort konnten die Bedürfnisse und Ziele dieser Gruppe von ihren eigenen abgrenzen und so deren Einfluss verringern. Die Mediation konzentrierte sich auf die Schaffung eines sicheren Rahmens für den Dialog, damit aktiv an den Gewalthandlungen Beteiligte und nicht direkt Beteiligte zusammenkommen und alle Parteien sich zu ihren Bedürfnissen äußern konnten, mit dem Ziel, die Zufriedenheit und das Gefühl von Sicherheit wiederherzustellen.

Damit bietet die Mediation im Quartier eine Methode für den Abbau von Polarisierung und Konflikten vor Ort. Konflikte stellen aus dieser Perspektive eine Chance für Dialog und Lernen dar. Im hier angesprochenen Dialog konnten professionelle Mediator*innen die Bedürfnisse und Erwartungen der Konfliktparteien bestimmen und eine Lösung zur Beendigung der Gewalt finden. Ein wesentlicher Bestandteil war dabei die Identifizierung der örtlichen Schlüsselpersonen: Durch sie konnte das Vertrauen der betroffenen Parteien aufgebaut und bei Bedarf Unterstützung bereitgestellt werden.

In einer engen Zusammenarbeit blieben Polizei und Mediator*innen zudem im Austausch mit Anwohner*innen und Schüler*innen zu ihren Bedürfnissen und Einschätzungen der Situation, stets vertraulich und unter Einhaltung der professionellen Schweigepflicht. Auch der Dialog zwischen Stadtverwaltung, den Konfliktparteien selbst und Anwohnervertreter*innen wurde fortgesetzt. Dabei schufen Schulen und weitere Bildungseinrichtungen vor Ort sowie die Geflüchtetenaufnahmeeinrichtung die Rahmenbedingungen für die Fortführung des Dialogs. Beispielsweise wurde einer der wichtigsten Anwohnervertreter zum Mittagessen in die Unterkunft eingeladen. Während dieses informellen Treffens erhielten die Neuzugewanderten die Gelegenheit, über ihre Situation und ihre Erlebnisse zu sprechen. So konnte das Verständnis der Anwohnerschaft für deren Lage verbessert werden.

Alle unmittelbar oder mittelbar von der Situation Betroffenen waren zur Teilnahme am Dialogprozess eingeladen. Im Verlauf der Mediation nahm der Einfluss externer Aufwiegler*innen ab, denn die Mediationsteilnehmenden hatten gemeinsam erkannt, dass ihr Wunsch nach Sicherheit durch die Absichten, Beweggründe und Handlungen der externen Akteur*innen unterlaufen wurde.

Die breitere Öffentlichkeit wurde über ein Medienprojekt in den Dialog eingebunden, in dessen Rahmen Schüler*innen Möglichkeiten zur Konfliktlö-

sung und Friedensstiftung erarbeiteten. Die Medienkampagne „May the Forssa be with you“² wurde in Zusammenarbeit mit den Jugendlichen im Ort mit der „Gutsy Go“-Methode durchgeführt³. Die Stadt Forssa stellte die finanziellen Mittel für dieses Projekt zur Verfügung. Alle Schüler*innen der 9. Klasse, im Alter von ca. 15 Jahren, waren an dieser Aktion beteiligt. Die 170 Neuntklässler*innen trafen sich zu Gesprächen über Friedensarbeit und Konfliktprävention sowie zu den wichtigen Themen ihres Alltags. Anschließend wurden sie in kleinere Gruppen aufgeteilt, um die Gespräche weiter zu vertiefen. Alle 20 Gruppen drehten schließlich ein Video, in dem sie die Ergebnisse dokumentierten. Die Beiträge wurden noch am selben Tag veröffentlicht und später auf YouTube hochgeladen, wo sie auf reges Medieninteresse stießen. So ist davon auszugehen, dass auch viele Anwohner*innen sie angeschaut haben. Die Absicht dieses Projekts war es, den öffentlichen Dialog anzuregen und der Jugend eine Stimme zu verleihen.

Abb. 3:
Angepasste Version der
Prozessbeschreibung



Quelle: TRUST-project & Finnisches Justizministerium

Das Projekt wurde im Frühjahr 2017 nach den letzten Mediationssitzungen abgeschlossen. Rund ein Jahr danach gaben die Teilnehmenden in Folgeinterviews an, es habe ihre Zufriedenheit erhöht, gesehen und gehört zu werden. Auch hatten sie ein besseres Verständnis für die Gegenseite entwickelt. Anwohnervorteiler*innen stellten fest, dass an den öffentlichen Orten im Quartier mehr Ruhe eingekehrt sei. Vertreter*innen der Polizei kamen zu dem Schluss, dass der Mediationsprozess sich auch als präventive Maßnahme eignet – denn es kam seitdem nicht zu erneuter Gewalt. Somit darf die Mediation in Forssa als Erfolg gewertet werden. Die feindselige Atmosphäre in der Stadt konnte überwunden, der Konflikt zwischen den Gruppen entschärft und die Gewaltverbrechen komplett gestoppt werden.

4. Fazit

Durch den Forssa-Ansatz wurde die konfliktgeladene, aggressive und polarisierte Situation in der Stadt aufgelöst, die damit verbundenen Gewaltverbrechen gestoppt und das Sicherheitsempfinden der Anwohner*innen wiederhergestellt. Entscheidend für den Erfolg waren die neutrale und offene Kommunikation, die Zusammenarbeit mit und unter den Behörden sowie der lösungsorientierte, von professionellen Mediator*innen durchgeführte Dialog-

² <https://areena.yle.fi/1-3845234>

³ <https://www.gutsygo.fi/en>

prozess. Die Mediation ist ein Verfahren, das Zeit braucht; in Forssa war der Prozess nach knapp einem Jahr abgeschlossen. Dabei müssen alle Beteiligten Hand in Hand auf ein Ziel hinarbeiten, um die Situation zu entschärfen. Die Behörden müssen zusammenarbeiten, ohne Schweige- oder Vertraulichkeitspflichten zu gefährden. Diese Form der Kooperation ist nur durch gegenseitiges Vertrauen zwischen Behörden und Nichtregierungsorganisationen sowie im Rahmen einer vorurteilsfreien Zusammenarbeit realisierbar.

Der Schwerpunkt erfolgreicher Mediationsprozesse muss darin bestehen, eine Verbindung zwischen den Konfliktparteien herzustellen. Gemeinsame Grundlagen und Bedürfnisse eröffnen dabei den Dialog, und der Konflikt wird als Chance verstanden, etwas zu lernen und ein gegenseitiges Verständnis füreinander zu entwickeln.

Die primäre Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden besteht in der Ahndung krimineller Handlungen. Das kann für die Durchführung einer Mediation ein Hindernis darstellen. Denn strafrechtliche Maßnahmen werden von den betroffenen Parteien oft als negativer Eingriff wahrgenommen und die gegnerische Partei wird für diese Situation und die entsprechenden Maßnahmen verantwortlich gemacht, was die Bereitschaft zum Dialog beeinträchtigen kann. Demgegenüber werden strafrechtliche Maßnahmen im Anschluss an einen konstruktiven Mediationsprozess eher akzeptiert, da der Konflikt zwischen den Parteien und die negativen Gefühle im Zusammenhang mit der Gegenseite bereits aufgelöst sind. In Forssa wurden die strafrechtlichen Ermittlungen für die Dauer der Mediation dementsprechend ausgesetzt, da dem Dialog und der Verhütung weiterer Straftaten Priorität eingeräumt wurde. Die anhängigen Fälle wurden nach Abschluss des Mediationsprozesses im Frühjahr 2017 verhandelt.

Die nahtlose Zusammenarbeit zwischen Polizei und den Mediator*innen, die die Polarisierung und die Dynamik der Konflikte zwischen den Gruppen verstanden, ermöglichte die Konzentration auf das Wesentliche: nämlich auf die Anwohnerschaft, die durch die Konflikte irritiert und stark verunsichert war. Der Einfluss auswärtiger Personen, die unmittelbar oder mittelbar Gewalt schürten, wurde durch die Anerkennung und Aufmerksamkeit für die Bedürfnisse und Bedenken aller Beteiligten vor Ort unterbunden.

Der Mediationsprozess verschaffte allen Gehör – den an den gewalttätigen Auseinandersetzungen Beteiligten sowie den Beobachter*innen. Sie alle erhielten Gelegenheit zu reflektieren, wie sich die Einrichtung der Aufnahmeeinrichtung und die Gewalt auf ihr eigenes Leben auswirkten. Sie sprachen über ihre Erwartungen und formulierten, was sich ändern müsste, um Unbehagen, Angst und Unsicherheit abzubauen.

Da die Bedürfnisse und Bedenken der Betroffenen gehört worden waren, konnte die Einflussnahme der Aufwiegler*innen von außen beendet werden. Infolge der Mediation kam die Gewalt zum Erliegen und im Quartier kehrte wieder Ruhe ein. Dabei ermöglichte die Zusammenarbeit zwischen der Polizei und den professionellen Mediator*innen die gemeinsame Durchführung der Mediationsmaßnahmen mit den Anwohner*innen. Die Mediator*innen stellten während des Prozesses fest, dass alle beteiligten Parteien Unsicherheit und Angst verspürten und sich die Rückkehr zu einer entspannteren Situation sowohl für die angestammte Bevölkerung als auch für die Neuzugezogenen wünschten.

Zur Auswertung des Mediationsprozesses wurden vertrauliche Interviews mit Beteiligten des Mediationsprozesses durchgeführt. Daher sind die Ergebnisse im Detail nicht öffentlich zugänglich. Die Befragungen zeigen jedoch, dass der Mediationsprozess durchweg positiv bewertet wird.

Um mit einem Ansatz wie dem der Stadt Forssa erfolgreich Mediationsverfahren in von Konflikten und Polarisierung betroffenen Quartieren durchzuführen, muss der Prozess durch eine Nichtregierungsorganisation oder eine ähnliche behördliche oder nichtbehördliche Struktur angeleitet werden, die für die Dauer der Mediation Verantwortung für den Prozess übernimmt. Hier sind entweder professionelle Mediator*innen oder die Bereitschaft und Mittel zur Ausbildung von Mediator*innen erforderlich. Der Prozess ist zeit- und arbeitsaufwändig und sollte ausschließlich von qualifizierten Mediator*innen durchgeführt werden, denn er erfordert einen professionellen Ansatz für die Entschärfung von Spannungen und die Einleitung und Aufrechterhaltung eines respektvollen Dialogs unter den Betroffenen.

Das Medienprojekt, das im vorliegenden Fall durchgeführt wurde, ist sicher kein obligatorischer Bestandteil der Mediation. In Forssa spielte es jedoch eine bedeutende Rolle. Denn die Jugendlichen konnten ihren Gefühlen auf neue und spannende Weise Ausdruck verleihen und der Videodreh erleichterte Gespräche über das Thema, auch nach Abschluss des Projekts.

Nach Abschluss des Mediationsprozesses stellten die beteiligten Polizeibeamt*innen und Mediator*innen fest, dass die Kooperation vor allem auch so schnell Fahrt aufnehmen konnte, weil die Stadt Forssa so rasch auf die gegebene Konfliktsituation reagiert habe. Alle Beteiligten beschrieben den Moment als unvergesslich, in dem die gegnerischen Parteien sich an einen Tisch setzten, einander die Hand gaben und gemeinsam Pizza aßen. Dialog entsteht manchmal nicht von allein, sondern benötigt Anleitung, damit auch komplexe und unüberschaubare Situationen auf verständliche und lösbare Komponenten reduziert werden können. Dies ist besonders wichtig, wenn sich Gruppen gegenüberstehen, die keinen gemeinsamen Kommunikationsraum teilen, sondern in getrennten sozialen Sphären leben. Treffen sie dann im öffentlichen Raum aufeinander, entstehen möglicherweise Konflikte, Aggression und Unsicherheit. Hier kann die Mediation im Quartier direkte Kommunikation so ermöglichen und lenken, dass ein gemeinsamer Rahmen des Austauschs entsteht und Vertrauen aufgebaut werden kann. So können Konflikte vermieden bzw. eine gemeinsame Basis geschaffen werden, um friedliche Lösungen zu suchen und zu finden.

Literatur

Community Mediation Centre (2017):
Naapuruusovittelun käsikirja, [online]
https://www.naapuruusovittelu.fi/wp-content/uploads/2020/04/Naapuruusovittelun-k%C3%A4sikirja_uusi.pdf
[29.07.2020].

TRUST-project & Finnish Ministry of Justice (o.J.): Kooste vastaanottokeskuksista
tuhien väestösuhteiden edistämiseksi.
TRUST-hankkeen ensimmäisen vaiheen
tuloksia ja havaintoja, [online]
https://yhdenvertaisuus.fi/documents/1410853/4816126/Trust_esite.pdf/b5cd38a3-4969-482e-92a6-d339f59cff77/Trust_esite.pdf
[29.07.2020].

Dialog für ein respektvolles Miteinander im öffentlichen Raum

Das Allparteiliche Konfliktmanagement in München (AKIM)

1. Wie ist AKIM entstanden?

AKIM – Allparteiliches Konfliktmanagement in München – wurde 2015 auf Grundlage eines Stadtratsbeschlusses gegründet. Anlass dafür waren die Entwicklungen am Gärtnerplatz, einem Platz mit Grünanlage und hoher Aufenthaltsqualität im beliebten Glockenbach-Ausgehviertel. Dort treffen sich bis heute nachts bis zu 1.000 Menschen, um miteinander zu „ratschen“, zu feiern, zu trinken und zu essen. Der Gärtnerplatz hat sich als nächtlicher Treffpunkt etabliert. Dies stellt keine Ordnungswidrigkeit oder gar Straftat dar. Dennoch kommt es durch den entstehenden Lärm, Müll oder Urinieren an Hauswände immer wieder zu Störungen und Konflikten mit den Anwohnenden. Vor allem in den Obergeschossen der benachbarten Häuser waren die Lärmwerte bedenklich hoch. Daher forderte die Anwohnerschaft immer wieder Abhilfe bei Politik und Verwaltung hinsichtlich der Beeinträchtigung ihrer Lebensqualität. Da es jedoch keinen Veranstalter gibt, der zur Verantwortung gezogen werden könnte, besteht kaum eine rechtliche Handhabe, um mit der Situation vor Ort umzugehen.

In dieser Situation führte die Stelle für Gemeinwesenmediation SteG der Stadt München unter der Leitung von Dr. Eva Jüsten den Versuch einer Mediation durch, um die Konflikte im Dialog mit den Feiernden zu lösen. Doch trotz vielfältiger Einladungen nahmen Feiernde nicht am dazu eingerichteten Runden Tisch teil. Die Mediation fand aufgrund der fehlenden Ansprechpartner*innen zwischen Anwohnenden und Verwaltung statt. Die Situation nachts blieb ungelöst, weil sich jeden Abend unterschiedliche Personen trafen und mit den Feiernden daher keine verbindlichen Absprachen getroffen werden konnten.

Abb. 1:
Zwei Mitarbeiterinnen
von AKIM



Quelle: Michael Nagy.

Deshalb initiierte Dr. Eva Jüsten ein Projekt, das zum Vorläufer von AKIM wurde. Honorarkräfte, die nachts im öffentlichen Raum präsent sind, erkennbar an ihren roten Westen, sollten die Feiernden ansprechen und so die Situation beruhigen. Der Test verlief positiv und wurde im Umfeld einer Flüchtlingsunterkunft wiederholt, wo es ebenfalls zu Störungen, Irritationen und Konflikten kam. Der Stadtrat beschloss daraufhin ein erstes Konzept und die Bereitstellung von Sach- und Personalmitteln zur Etablierung des Allparteilichen Konfliktmanagements (AKIM) als feste Stelle im Sozialreferat.

2. Welchen Ansatz hat AKIM?

AKIM befasst sich nicht nur mit Feierkonflikten, sondern grundsätzlich mit Irritationen und Störungen im öffentlichen Raum, bei denen ein polizeiliches oder ordnungsrechtliches Eingreifen nicht angemessen oder nachhaltig wäre. Als dialogische Maßnahme geht AKIM durch Ansprache des Konflikts stärker auf die Störungen ein, als es mit beratend- unterstützenden Ansätzen wie Streetwork und Jugendarbeit der Fall ist.

AKIM setzt sich demnach mit urbanen Phänomenen auseinander, die für einen Teil der Bevölkerung störend oder irritierend sind. Der Ansatz ist, diese Phänomene mittels Dialog zu klären, durch Kommunikation neue Perspektiven zu eröffnen und damit gegenseitiges Verständnis zu schaffen. Dadurch unterscheidet sich AKIM von anderen Ansätzen, die eher sanktionierend arbeiten und die Autoritätsstellung des*r Eingreifenden erfordern. AKIM arbeitet nicht mit Autorität, sondern mit Dialog auf Augenhöhe und Allparteilichkeit.

Abb. 2:
Zwei Mitarbeiterinnen
von AKIM im Gespräch



Quelle: Michael Nagy.

Allparteiliches Konfliktmanagement heißt, dass alle Seiten, die betroffen sind, in die Konfliktlösung einbezogen werden. AKIM wendet sich an „Störende“ und „Sich-gestört-Fühlende“ gleichermaßen. Die „Störenden“, also Nutzer*innen von Plätzen und Anlagen im öffentlichen Raum, werden für die Bedürfnisse der Anwohner*innen sensibilisiert. AKIM sucht die Platznutzer*innen dafür an ihren Treffpunkten auf und tritt mit ihnen in Dialog, zu jeder Tages- und Nachtzeit. Die Anliegenträger*innen wiederum, meist Anwohnende, werden hinsichtlich der Veränderung des öffentlichen Raums durch urbane Phänomene wie die Mediterranisierung sensibilisiert. Damit ist eine stärkere Nutzung von Außenbereichen durch die Gastronomie gemeint, aber vor allem auch eine intensivere Nutzung der öffentlichen Räume der Städte durch ihre Bewohner*innen und Besucher*innen, um sozialen Aktivitäten nachzugehen. Es gilt, zu vermitteln, dass das Leben in der Stadt Toleranz erfordert und dass bestimmte Veränderungen ausgehalten werden müssen. Dabei regt AKIM auch die Eigeninitiative zur Selbsthilfe an, beispielsweise das Schlafzimmer auf eine ruhige Seite zu verlegen oder nach draußen zu gehen und selbst mit den Menschen in Kontakt zu treten.

Die Konfliktmanager*innen spiegeln beiden Seiten; wie die jeweils andere Seite sie wahrnimmt und was sie sich wünscht. Wenn dieses „Shutteln“ der Informationen erfolgreich ist, versucht AKIM auch, Platznutzer*innen und Anwohnende in einen direkten Kontakt zu bringen, sodass diese Vereinbarungen miteinander treffen können. In einem Fall vereinbarten so Anwohnende und Platznutzer*innen, – in diesem Fall Schüler*innen einer angrenzenden Schule, die sich regelmäßig abends und nachts an einem Platz vor der Schule treffen – dass sie sich über Social Media in Code-Worten verständigen, wenn der Lärmpegel für die Anwohnenden nicht mehr akzeptabel ist. Die Ansprechpartner*innen bei den Schüler*innen nehmen dann Einfluss auf ihre Bekannten am Platz, um die Lautstärke zu drosseln.

Manchmal sind die Konflikte im öffentlichen Raum jedoch nicht nur durch Verhaltensänderungen der Beteiligten zu vermindern. Dann werden Überlegungen notwendig, wie der öffentliche Raum gegebenenfalls umgestaltet werden kann, um eine Entzerrung von Nutzungen zur Konfliktvermeidung und -lösung zu erreichen – beispielsweise indem eine Bank versetzt, eine mobile Toilette aufgestellt oder ein Gehölz beschnitten wird. Regelmäßig zieht AKIM daher für das Konfliktmanagement weitere städtische Behörden oder soziale Institutionen hinzu. In jedem Fall sind diese je nach Betroffenheit und Zuständigkeit in den Informationsfluss bei der Konfliktbearbeitung einbezogen.

3. Wie geht AKIM vor?

AKIM wird meist durch Anwohnende oder von den politischen Gremien der Stadtviertel, in München Bezirksausschüsse genannt, angefragt. Nach der Fallannahme nimmt eine Konfliktmanagerin oder ein Konfliktmanager mit der Person, die sich gestört fühlt, persönlich Kontakt auf – bei AKIM sprechen wir von Anliegenträger*innen. Dieser erste persönliche Kontakt ist sehr wichtig, um Vertrauen in die Bearbeitung durch AKIM und in die Stadtverwaltung insgesamt aufzubauen. Meist rechnen die Anliegenträger*innen nicht damit, dass sie jemand persönlich kontaktiert und sich für ihr Anliegen interessiert. Gemeinsam wird der Konfliktort besucht und das Anliegen herausgearbeitet: Was stört, zu welcher Zeit genau, wie häufig?

Wenn das Problem nicht eindeutig ist, werden die Anliegenträger*innen in diesem Erstgespräch gebeten, ein Protokoll darüber zu führen, was sie beobachten. Manchmal melden sich die Anwohnenden nicht wieder. Wir gehen davon aus, dass sich in diesen Fällen durch das Gespräch bzw. das genaue Nachfragen die Einschätzung der Tragweite des Problems für die Anliegenträger*innen verringert hat. So können sich die Wahrnehmung und die Problemfokussierung bereits ändern, wenn etwa deutlich wurde, dass es sich nicht um ein dauerhaftes Problem handelt, sondern um ein einzelnes, wenn auch höchst ärgerliches, Ereignis. Falls dies nicht der Fall ist, besucht AKIM in der Folge den Ort selbst zu den genannten Zeiten, um sich ein eigenständiges Bild über die Störung zu verschaffen, auch abends und nachts.

Auf dieser Basis wird das weitere Vorgehen geplant. In der Regel startet AKIM mit einer Konfliktdiagnose, das heißt, weitere Akteur*innen werden nach ihren Interessen und Lösungsmöglichkeiten befragt und hinzugezogen. Oft gibt es beispielsweise nicht die eine Gruppe der „Störenden“, welche die Anwohner*innen vermuten. Im öffentlichen Raum sind mehrere Gruppen mit unterschiedlichen Interessen und Verhaltensweisen anzutreffen. Darüber hinaus sind städtische Verwaltungsstellen, Polizei und andere institutionelle Akteur*innen betroffen und haben Interesse an einer Lösung. Durch die Kontaktaufnahme im Rahmen der Konfliktdiagnose nimmt AKIM schon Einfluss auf das Konfliktgeschehen, beispielsweise indem der Informationsfluss zwischen den verschiedenen Akteuren verbessert wird und Ansprechpartner*innen deutlich werden. In Abstimmung mit möglichst allen Beteiligten können dann weitere Schritte geplant werden, beispielsweise eine verstärkte Präsenz von AKIM vor Ort, Dialogmaßnahmen, gemeinsame Runde Tische oder bauliche Maßnahmen. Das Konfliktmanagement von AKIM endet, wenn sich eine Klärung oder Beruhigung eingestellt hat, mit einem kurzen Abschlussbericht. Die Verantwortung geht wieder an die Menschen vor Ort zurück.

4. Was ist die Wirkung des AKIM-Konfliktmanagements?

Um eine Wirkung einschätzen zu können, müssen die Ziele klar sein. Das Ziel der AKIM-Arbeit ist, dass der öffentliche Raum von allen Menschen genutzt und genossen werden kann und dass ein gutes Mit- und Nebeneinander besteht. Die Menschen in der Stadt sollen miteinander tolerant und respektvoll umgehen – ein Balanceakt zwischen „Aushalten“ von städtischen Phänomenen und aktivem Eintreten für das eigene Wohlbefinden – und dies möglichst im Dialog miteinander. Wir umschreiben dies mit „urbaner Kompetenz“ als Fähigkeit, mit städtischen Erscheinungen angemessen umgehen zu können.

Dieses Ziel ist schwer messbar, da es um Änderungen von Wissen, Einstellungen und Verhaltensweisen geht. Solche Veränderungen zeigen sich nicht allein im Anzeigenaufkommen bei der Polizei oder im Beschwerdeaufkommen beim Ordnungsamt. Zudem ist es unrealistisch, dass die anfänglich monierten „Störungen“ vollständig beseitigt werden. Beispielsweise erzeugt das friedliche Zusammentreffen der Besucher*innen am Gärtnerplatz auch ohne Lärmspitzen einen Geräuschpegel, der nur durch die Nicht-Nutzung des Platzes vermieden würde. Die Wirksamkeit von AKIM zeigt sich hier in der Zufriedenheit der Anwohner*innen und des Bezirksausschusses und daran, dass AKIM vor Ort als Ansprechpartner präsent ist, der Platz nicht unbegleitet ist und auch Feiernde wissen, dass AKIM bei Bedarf Hilfestellungen gibt. AKIM hilft, Lärmspitzen zu verringern, die beispielsweise um 2 Uhr morgens entstehen, wenn eine Feiergruppe die Lautstärke ihrer Musikbox erhöht oder Junggesell*innen zum kreischenden Selfie-Shooting übergehen. Ein gewisser Lautstärkepegel bleibt aber erhalten.

Die Rückmeldungen der Anwohnenden zeigen, dass eine Entspannung auch dadurch eintritt, dass diese sich gehört, verstanden, ernst genommen und respektiert fühlen, wenn AKIM ihre Anliegen wahrnimmt und versucht, die Situation zu verbessern. Die Anwesenheit von AKIM schafft somit Vertrauen in das kommunale Handeln. Aber auch die Feiernden sind froh, „dass nicht direkt die Polizei kommt“, sondern die Stadt sich in anderer Form kümmert. Sie zeigen sich meist aufgeschlossen für die Ansprache, sodass das Verhalten beider Seiten ruhiger, rücksichtsvoller und verständnisvoller wird.

Durch AKIMs wichtige Aufgabe, den Informationsfluss in alle Richtungen zu verbessern, erhalten auch weitere Stellen, beispielsweise das Baureferat, das Ordnungsreferat oder die Polizei mehr Informationen und können entsprechend reagieren. Für diese Stellen ist es hilfreich, die Anliegen mit Hilfe von AKIM als städtischer Stelle einzuschätzen. Denn Kommunikation über Konflikte im öffentlichen Raum ist oft aufwendig und mühsam. AKIM hat die Ressourcen, um diesen Aufwand zu leisten.

Auch die politischen Gremien – Bezirksausschüsse vor Ort sowie der Stadtrat – erhalten durch die AKIM-Arbeit Rückmeldung über Stimmung und Phänomene im öffentlichen Raum. AKIM wirkt als Seismograph und meldet Probleme, aber auch Potentiale zurück. Damit unterstützt AKIM die Handlungsfähigkeit der Stadt insgesamt. So hat AKIM in den vergangenen Jahren einen „Strategieprozess Nächtliches Feiern“ mit insgesamt neun Veranstaltungen und einer festen Teilnehmendengruppe aus 23 Vertreter*innen betroffener städtischer Referate, Bezirksausschüsse, Nachtkulturbetreiber*innen und der Polizei durchgeführt. Das Ergebnis wurde dem Stadtrat vorgelegt, der in Folge u.a. die Einrichtung einer Fachstelle „Nächtliches Feiern“ beschlossen hat.

In Quartieren ist die Arbeit von AKIM oft wirkungsvoller bzw. erfolgreicher als bei den Konflikten an Feier-Hotspots. In den Quartieren sind die Platznutzer*innen oft Bewohner*innen des Viertels, die den Ort regelmäßig nutzen und ein Interesse an ihrem Viertel haben. Hier ist der Dialog nachhaltiger; die Botschaften können bei den immer gleichen Personen besser vermittelt werden. An den Hot Spots des nächtlichen Feierns hingegen treffen sich Menschen aus der ganzen Stadt, dem Umland und Tourist*innen, die beispielsweise am Gärtnerplatz stetig wechseln. Hier leistet AKIM zwar jeden Sommer einen Beitrag zur Beruhigung der Situation, die sich dadurch aber nicht grundlegend oder dauerhaft verändert.

Insgesamt geht es aber bei der Arbeit von AKIM nicht nur darum, einen einzelnen Konflikt zu lösen bzw. zu beruhigen, sondern auch darum, ein Verständnis für städtische Veränderungen zu schaffen: Stadt ist manchmal auch

Herausforderung. Die Erfahrung von AKIM zeigt, dass oft allein das Nachfragen etwas an der Haltung gegenüber dem urbanen Leben verändert.

5. Welche Ressourcen stehen AKIM zur Verfügung?

Das Team von AKIM umfasst momentan fünf Konfliktmanager*innen in Teilzeit (insgesamt vier Vollzeitäquivalente) und eine Koordinationsstelle (0,75 Vollzeitäquivalente). Es stehen auch Sachmittel für Honorarkräfte zur Verfügung. Auftragsgebiet ist die gesamte Stadt München. Es gibt jedoch keine festgelegten Routen, die abzudecken sind. AKIM-Arbeit ist Case Management, jeder Fall ein eigenes Projekt, was möglichst auch innerhalb der Saison abgeschlossen werden soll. Dies ist die Aufgabe der hauptamtlichen Konfliktmanager*innen.

Für die personalintensive Begleitung der Feier-Hotspots werden zudem Honorarkräfte eingesetzt. Diese haben klar umgrenzte Aufgaben und werden hierfür geschult und supervidiert. 2019 waren es zwei Feier-Orte, an denen AKIM an jedem Wochenende der Saison, Mai bis Mitte September, freitags und samstags nachts präsent waren. Die Einsätze lagen hier, je nach Ort, zwischen 22:00 Uhr und 04:00 Uhr morgens, jede Honorarkraft war an ca. zwei Wochenenden im Monat im Einsatz. Bedingt durch die Corona-Krise werden sich diese Einsätze 2020 voraussichtlich deutlich verändern.

6. Einsatzfelder von AKIM

Neben den oben genannten Feierkonflikten widmet sich AKIM Konflikten in Quartieren. Zielgruppe sind insbesondere Jugendliche und junge Menschen. Denn oft gibt es dort, wo Jugendliche „abhängen“, die klassische Konfliktsituation, dass sich Anwohnende durch Lärm und Vermüllung gestört fühlen. Weitere Zielgruppe sind Wohnungsflüchtende und Obdachlose, deren Aufenthalt an ihren „Stammplätzen“ zu Irritationen und zu Beschwerden über wildes Urinieren, Lärm, Müll sowie insgesamt einer Verwahrlosung des Ortes führen kann. Auch Geflüchtete im Umfeld von Unterkünften waren vor allem in den Jahren 2016/17 häufige Zielgruppe. Das Problem im öffentlichen Raum ist regelmäßig, dass es sich nicht um organisierte Gruppen, sondern um Individuen handelt, sodass ein Erreichen von verbindlichen Absprachen und Lösungen schwierig ist.

7. Aus der Praxis von AKIM – das Beispiel Messestadt Riem

Der Münchner Stadtteil Messestadt Riem hat einen außergewöhnlich hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen. Jugendliche wollen ihre Freizeit nicht (nur) in pädagogisch betreuten Räumen verbringen oder sind für diese zu alt. Gleichzeitig sind viele kommerzielle Freizeitangebote für sie zu teuer. Die jungen Menschen beanspruchen deshalb ihren Raum in der Öffentlichkeit. Der Platz der Menschenrechte – ein zentraler Quartiersplatz, der über eine hüfthohe Mauer nach Süden hin zu einem Park abgegrenzt wird – ist aus Sicht der jungen Menschen ein idealer Treffpunkt: Die Mauer lädt zum Sitzen, Sonne und Sonnenuntergänge genießen ein. „Sehen und gesehen werden“ ist hier optimal möglich. Jedoch: Die angrenzenden hohen Mauern von Kirchen und Wohngebäuden verstärken die Geräusche und tragen sie als Lärm nicht nur in die unmittelbar angrenzenden Wohnungen, sondern

auch an weiter zurückgesetzte Häuser. Große Jugendgruppen an der Mauer geben Passant*innen ein mulmiges Gefühl. Auch die wechselseitige Ansprache verläuft nicht immer positiv.

Abb. 3:
Mauer in der
Messestadt Riem mit
Gedenkort für einen
Jugendlichen



Quelle: Brigitte Gans.

Aufgrund von Lärmbeschwerden der Anwohnenden ist die Polizei am Platz oft im Einsatz. Die jungen Menschen an der Mauer identifizieren sich stark mit ihrem Viertel. Die Identifikation mit dem Quartiersplatz ist dabei jedoch ambivalent, da die jungen Menschen sich aufgrund der häufigen Kontrollen der Polizei nicht erwünscht fühlen. Die personell stark aufgestellten polizeilichen Kontrollen nehmen sie als unverhältnismäßig wahr. Das verstärkt wiederum den Zusammenhalt unter den jungen Menschen und die Haltung, gegenhalten zu wollen. Die Polizei auf der anderen Seite ist mit teilweise unübersichtlichen Dynamiken am Platz konfrontiert, auf die sie reagieren muss. Ein Polizeibeamter fasste es im Gespräch mit AKIM so zusammen: „Woanders kommt die Polizei und das Geschehen löst sich schnell auf. In der Messestadt kommt die Polizei und alle Jugendlichen kommen dazu, um sich gegenseitig zu unterstützen“. Im Sommer 2019 schaukelte sich die Situation zunehmend hoch. In dieser Situation bat die Polizei AKIM um ein Konfliktmanagement vor Ort.

7.1 Wünsche der Jugendlichen an den öffentlichen Raum

In einem ersten Schritt sprach AKIM mit den beteiligten Akteur*innen vor Ort und erstellte eine Konfliktanalyse, um einen Überblick über die Sichtweisen, Themen, Interessen und Spielräume zu erlangen und erste Empfehlungen formulieren zu können. Ziel war es, die jungen Menschen nicht zu vertreiben und gleichzeitig die Lebensqualität der Anwohnenden zu stärken, also Entwicklungen einzuleiten, die beiden Seiten gerecht werden.

Aus vielen vor Ort-Gesprächen mit den Jugendlichen und jungen Erwachsenen hat AKIM die Rückmeldung bekommen, dass die jungen Menschen sich weiterhin an ihren Plätzen aufhalten wollen können, ohne dabei in den

Fokus der Polizei zu geraten. Sie wünschen sich Akzeptanz und Respekt. Darüber hinaus hätten sie gerne weitere akzeptierte und unbetreute Aufenthaltsräume im Viertel, wo sie nicht den Kontrollen von Polizei und anderen Institutionen unterliegen.

Einen ersten Ansatzpunkt sah AKIM darin, die Perspektiven von Anwohnenden und jungen Menschen an einem (Runden) Tisch auszutauschen und das Verständnis für die wechselseitigen Anliegen zu verstärken. Der moderierte Austausch im November 2018 brachte erstmals alle Betroffenen – Anwohnende mit jungen Leuten – sowie die Polizei und soziale Institutionen zusammen. Die Teilnehmenden brachten ihre Erfahrungen und Ideen in die Runde ein.

7.2 „Shuttle“-Vermittlung zwischen Anwohnenden und jungen Erwachsenen

Aus diesem Austausch entstanden konkrete weitere Angebote. AKIM bot als Modellprojekt von Mai bis September 2019 an, jeden Donnerstag von 20 bis 21 Uhr eine „AKIM-Sprechstunde“ vor Ort zu veranstalten. Im Sinne eines „Informationsshuttle“ konnten die Anwohnenden Konfliktsituationen und Störungen benennen. Anschließend war AKIM eine Stunde am Platz der Menschenrechte und an der Mauer, um die Rückmeldungen der Anwohnenden, aber auch die eigenen Perspektiven der jungen Platznutzenden, mit ihnen zu besprechen. Parallel dazu bemühte sich das Stadtjugendamt, ein weiteres Angebot für die jungen Menschen schnell zu realisieren. Ein lang geplantes Jugendcafé erhielt einen temporären Vorläufer, ein Streetballplatz mit Unterstand ist geplant.

7.3 Positive Bilanz am Ende des Sommers

Bei einem weiteren Runden Tisch im Herbst wurde deutlich, dass sich die Situation am Platz für alle Beteiligten im Laufe des Sommers entspannt hat. Die Anwohnenden meldeten zurück, dass die jungen Menschen den Platz weniger und rücksichtsvoller nutzten; die Streetworker*innen betonten, dass es den jungen Menschen wichtig sei, nicht in Konflikt mit den Anwohner*innen zu geraten. Als bedeutsam wurde vor allem herausgestellt, dass alle Seiten sich gehört und ernst genommen fühlten und ein gemeinsamer Blick auf das respektvolle Miteinander am Platz entstanden ist.

Es wurde auch klar: Die Jugendlichen und jungen Erwachsenen sind Teil des Viertels mit eigenen Ansprüchen und Wünschen an den öffentlichen Raum. Sie sehen sich als Nachbar*innen, die den Platz der Menschenrechte genauso nutzen möchten wie andere Anwohnende und Anlieger*innen, die ebenso berechnigte Wünsche an eine angenehme Atmosphäre in ihrem Lebensumfeld haben. Das Mit- oder gute Nebeneinander im öffentlichen Raum erfordert ein Geben und Nehmen, ein sich gegenseitiges Respektieren, ein Rücksichtnehmen und So-sein-Lassen und damit ein andauerndes Engagement von allen Seiten.

Es bleibt abzuwarten, ob der gute Effekt in der Messestadt Riem auch in dieser Saison anhält. Ansonsten wird AKIM den Dialog erneuern.

8. Jeder Fall ist anders und einzigartig

Die Arbeit von AKIM ist sehr vielseitig. Alle Maßnahmen sind abhängig vom Einzelfall. Jeder Ort braucht ein angepasstes Vorgehen, das auf die jeweilige Konfliktsituation zugeschnitten ist. Hier hat AKIM viel Spielraum für zum Teil kreative Lösungen.

So wurde bei einem Konflikt im Umfeld einer Flüchtlingsunterkunft ein Fußballturnier mit Geflüchteten und örtlichen Vereinen organisiert, um einen Dialog in Gang zu bringen und am Rande auch die unterschiedlichen Vorstellungen von Nachbarschaft und Umgang im öffentlichen Raum zu transportieren. In der Flüchtlingskrise entstand außerdem ein Projekt mit Diskussionsrunden in Unterkünften, in denen AKIM mit den Geflüchteten über den öffentlichen Raum ins Gespräch kam: Wie nahe Stehen ist angenehm beim Warten an der Ampel? Warum ist Nacktbaden in München an einigen Stellen normal? Was unterscheidet München hier vom Heimatland?

In einem anderen Konflikt zwischen Wohnungsflüchtenden und Anwohnenden initiierte AKIM beim Baureferat die Aufstellung einer mobilen Toilettenkabine. Wildes Urinieren war hier ein wesentlicher Streitpunkt. Jetzt gilt es zu kommunizieren: Wie wird es angenommen? Wie oft und wann muss es gereinigt werden? Wer übernimmt Verantwortung für die Rückmeldung?

In einem Quartier organisierten die Konfliktmanager*innen als Auftakt in einem Konfliktfall eine Begehung des Gebiets und seiner neuralgischen Punkte. Die Beteiligten – Politiker*innen, Streetworker*innen, Wohnungsbaugesellschaft u.a. – erhielten Rollenzuschreibungen und sollten die Situation aus dem Blickwinkel einer jungen Frau, eines Jugendlichen, eines Kindes etc. bewerten. Die im Anschluss gefunden vielfältigen Lösungen nahmen diese Nutzer*innen speziell in den Fokus.¹

Ziele und Maßnahmen müssen im Fallverlauf immer wieder nachjustiert werden. Dies geschieht nach Besprechung im gesamten AKIM-Team und in Abstimmung mit den Konfliktbeteiligten. Patentlösungen gibt es leider – oder zum Glück – nicht. Dabei geht es nicht nur um die Konfliktorte – diese werden nicht immer ruhiger. Es geht vor allem auch um Veränderungen in den Köpfen der Beteiligten.

9. Vernetzung als Schlüssel zum Erfolg

AKIM ist im Sozialreferat und dort im Amt für Wohnen und Migration angesiedelt, wo es bereits die Stelle für Gemeinwesenmediation SteG gab.

Die Zusammenarbeit mit anderen Stellen innerhalb der Verwaltung ist sehr wichtig, vor allem mit dem Kreisverwaltungsreferat, das für Fragen der Ordnung und Sicherheit zuständig ist. Dort kommen zahlreiche Bürgerbeschwerden an und werden bearbeitet. Durch gemeinsame Absprachen wird Parallelarbeit vermieden. Ebenso wird eng mit dem Baureferat, Abteilung Gartenbau, kooperiert, da viele Problemlagen sich in Grünanlagen zutragen und der Gartenbau u.a. für die Müllentsorgung, das Aufstellen mobiler Toiletten und das Versetzen von Bänken zuständig ist. Auch die Polizei ist ein

¹ Das Vorgehen war angelehnt an die Methode der interdisziplinären Begehung als Handlungsansatz für subjektive Sicherheit, wie sie vom Kompetenzzentrum Urbane Sicherheit (KURBAS) des LKA Niedersachsen in den BMBF-geförderten Forschungsprojekten „Kriminalprävention für ein sicheres Wohnumfeld – Transdisziplinäre Sicherheitsstrategien für Polizei, Wohnungsunternehmen und Kommunen (transit)“ sowie „Sicherheit und Vielfalt im Quartier – DIVERCITY“ entwickelt und angewandt wurde.

wichtiger Partner. Sie fordert AKIM bei Konflikten inzwischen auch aktiv an. Weitere Kooperationspartner*innen sind fallabhängig, z. B. das Kommunalreferat als Grundstückseigentümerin vieler städtischer Grundstücke, das Kulturreferat oder das Referat für Planung und Bauordnung. Intensiver Austausch besteht auch mit den lokalen politischen Gremien, den Bezirksausschüssen (BA). Diese „Stadtteilparlamente“ verfügen über eine gute Ortskenntnis und sind oft als erste über Konflikte informiert. Sie leiten regelmäßig Aufträge an AKIM weiter und bleiben auch nach Beenden der Arbeit von AKIM als Ansprechpartner vor Ort. Im Team von AKIM sind die Bezirke nach „Gebietsansprechpartner*innen“ verteilt, die bei den BA bekannt sind und Kontakt halten, indem beispielsweise immer wieder Sitzungen der BA besucht werden. Im sozialen Bereich sind wichtige Kooperationspartner*innen die Streetworker*innen im Bereich Jugend, Obdachlosigkeit, Wohnungsflüchtende und Arbeitsmigrant*innen. In Fällen, wo beispielsweise am Runden Tisch die Perspektive dieser vulnerablen Gruppen wichtig ist, aber die Betroffenen nicht selbst teilnehmen können oder wollen, bittet AKIM Streetworker*innen, ihre Klient*innen zu vertreten. Auch mit REGSAM, der „Regionalisierung der Sozialen Arbeit in München“, besteht regelmäßiger Austausch und Kooperation. REGSAM hat münchenweit den Auftrag, Akteur*innen auf Ebene der Bezirksausschussregionen zu vernetzen und verfügt daher über viele Kontakte in den BA-Regionen. Anders als AKIM, das sich immer nur fallbezogen mit den Konflikten beschäftigt, bestehen hier dauerhafte Zuständigkeiten für die regionale Vernetzung.

Des Weiteren kooperiert AKIM intensiv mit der Stelle für Gemeinwesenmediation SteG. SteG behandelt Konflikte im privaten und halböffentlichen Raum - beispielsweise Konflikte in Wohnanlagen, mit Nachbar*innen und Gruppen, die sich kennen, gegebenenfalls auch unter Einbezug der Wohnungsbaugesellschaften und Eigentümer*innen. AKIM ist dagegen für den öffentlichen Raum zuständig. SteG bietet u.a. kostenfreie Mediation für Bürger*innen bei Nachbarschaftskonflikten, Konflikten im Wohnumfeld und im halböffentlichen Raum. Wo eine solche Mediation möglich ist, da es feste Ansprechpartner*innen gibt, gibt AKIM Fallanfragen an SteG weiter.

AKIM ist außerdem Mitglied im regelmäßig tagenden Gremium S.A.M.I., dem Sicherheits- und Aktionsbündnis Münchner Institutionen. Dieses wird geleitet vom Polizeipräsident München und dem Kreisverwaltungsreferat. Weitere Mitglieder dieses Gremiums sind Stellen wie Bundespolizei, Suchthilfekoordination (Referat für Gesundheit und Umwelt), Gartenbau (Baureferat), Jugendschutz und Streetwork (Jugendamt). Auf Grundlage der Lagebilderstellung der Polizei findet hier eine Diskussion über Plätze statt, die in Beobachtung sind – Orte, an denen es verstärkt Anzeigen, Ordnungswidrigkeiten und/oder Straftaten gibt. AKIM berichtet bei S.A.M.I. über die eigenen Fälle und Projekte. Es werden gemeinsam Lageeinschätzungen vorgenommen und Vorgehensweisen zur Konfliktlösung mit allen Beteiligten abgestimmt.

Alle Kooperationen sind wichtig und werden über die Zusammenarbeit in der Praxis gepflegt, z. B. durch regelmäßige Fachtagungen, Austauschrunden und Jour Fixes. Wie überall, wenn Menschen miteinander in Kontakt treten, ist auch hier die Kooperation geprägt von den einzelnen Personen - deren beruflicher Sozialisierung, Vorerfahrungen und Persönlichkeiten. Über die Zeit zahlt sich jedoch die intensive Kontaktpflege und Ausdauer durch wachsendes Vertrauen aus, das es ermöglicht, sich auf kurzem Wege auszutauschen und mit Leichtigkeit zu kooperieren. Zur Vertrauensbildung gehört dabei, Konfliktmanagement mit Augenmaß zu betreiben. AKIM ist eine Stelle, die Konflikte sehr ernst nimmt, aber auch mit den Ressourcen der Kooperationspartner*innen verantwortungsvoll umgeht.

10. Einsatzfeld subjektive Sicherheit

In der Arbeit von AKIM als Fachstelle gewinnt das Themenfeld „subjektive Sicherheit“ immer mehr an Bedeutung. Obwohl München – gemessen an der Kriminalitätsrate – eine der sichersten Städte Europas ist, spiegelt sich dies nicht in Befragungen zum Sicherheitsempfinden wieder. Gerade ältere Menschen, Mädchen und Frauen melden zurück, dass sie sich in den öffentlichen Räumen der Stadt oft nicht sicher fühlen.²

Störungen und Alltagsirritationen, die Menschen erleben, sind nicht grundsätzlich Sicherheitsphänomene, auch wenn sie häufig als solche wahrgenommen werden. Irritationen entstehen beispielsweise durch Gruppen – häufig junge Männer mit Migrationshintergrund – die sich im öffentlichen Raum aufhalten und lauter sind als andere Passant*innen oder Nutzer*innen, oder durch Wohnungsflüchtende, die oft viele Stunden gemeinsam an „ihrer“ Parkbank verbringen, dabei laut sind und offensichtlich Alkohol konsumieren. Diese Situationen werden als Irritationen, die vom Gewohnten abweichen, registriert und führen dazu, dass Menschen sich subjektiv nicht wohlfühlen. Oft können die betroffenen Personen gegebene Situationen nicht einschätzen und fühlen sich dadurch beeinträchtigt, obwohl objektiv kein Risiko für „Leib und Leben“ besteht. Auch Müll und Anzeichen von Sachbeschädigungen können den Eindruck von Verwahrlosung und mangelnder sozialer Kontrolle entstehen lassen und dazu führen, dass sich Menschen nicht mehr sicher fühlen.

Es ist Aufgabe der Kommunen, für diese Situationen geeignete Lösungen zu finden, die das subjektive Sicherheitsempfinden stärken, ohne gleichzeitig die Freiheitsrechte zu stark zu beschränken. Die Mittel müssen verhältnismäßig und angemessen sein. Der öffentliche Raum als Freiraum für alle Bürger*innen – und auch soziale Randgruppen sind Bürger*innen – soll als solcher erhalten bleiben. Daher sind der Dialog sowie die Suche nach nachhaltigen Lösungen, die alle Beteiligten einschließen, wichtig. Eine abgebaute Parkbank steht auch für Senior*innen, Eltern mit Kindern und andere Nutzer*innen nicht mehr zur Verfügung. Alkoholkonsumverbote, Räumungen oder Polizeieinsätze sind wichtig für akute Bedrohungssituationen, langfristig verdrängen sie aber die Probleme lediglich in andere Gebiete der Stadt. Das heißt: In der Sicherheitslandschaft der Kommune bilden dialogische Angebote wie AKIM einen Baustein, der sicherstellt, dass subjektive Phänomene nicht wie tatsächliche Bedrohungssituationen behandelt werden – was der Verhältnismäßigkeit des staatlichen Handelns entspricht. Positiver Nebeneffekt: Dialogische Maßnahmen sind meist günstiger als das Durchsetzen von autoritären und repressiven Lösungen. In der städtischen Gesellschaft muss eine aktive Auseinandersetzung damit stattfinden, dass Städte sich verändern und dass jede*r Einzelne gefordert ist, diese Veränderungen mitzugestalten. Ein Schwerpunkt der Arbeit von AKIM, vor allem auch als Fachstelle, ist daher die Lobbyarbeit für und Vermittlung von „urbaner Kompetenz“.

Diese Arbeit ist auch überregional gefragt. AKIM erhält viele Anfragen von Kommunen in Deutschland und im deutschsprachigen Raum zu seiner Arbeit. AKIM organisiert ein jährliches Netzwerktreffen „Kommunales Konfliktmanagement“ kommunaler Vertreter*innen aus dem deutschsprachigen Raum zum Austausch darüber, wie mit dialogischen Mitteln Konfliktmanagement

² Siehe: Sicherheitsbericht der Landeshauptstadt München 2016. URL: www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Kreisverwaltungsreferat/Sicherheit/Sicherheitsbericht.html [Zugriff: 12.05.2020] und Bevölkerungsbefragung zur Stadtentwicklung 2016 im Auftrag der Landeshauptstadt München. URL: www.muenchen.de/befragung2016 [Zugriff: 12.05.2020].

stattfinden kann. Der Austausch darüber, über Chancen, Herausforderungen und Best Practices, ist wichtig, um den Tendenzen der „Versicherheitlichung“ städtischer Phänomene etwas entgegenzusetzen zu können.

Ausblick

Der öffentliche Raum in Deutschland wurde mit dem Ausbruch des Covid-19-Virus im Frühling 2020 extrem eingeschränkt und stand als Freiraum in der Zeit von Kontakt- und Versammlungsverboten nicht zur Verfügung. Es bleibt weiterhin abzuwarten, welche gesellschaftlichen Veränderungen damit mittel- und langfristig einhergehen und wie sich diese auf den öffentlichen Raum auswirken. Wir gehen davon aus, dass der öffentliche Raum auch weiterhin als Ort zum Verweilen, Erholen, für Kontaktaufnahme und das Erleben von Gemeinschaft wichtig ist. Gerade vulnerable Gruppen wie junge Menschen und soziale Randgruppen werden auch zukünftig auf den öffentlichen Raum angewiesen sein. Gleichzeitig ist vorstellbar, dass in Zeiten von „social distancing“ gerade deren Zusammentreffen im öffentlichen Raum noch misstrauischer beurteilt wird als früher; dass Anwohner*innen noch sensibler reagieren und ein Eingreifen fordern. Gerade für die Zeit nach Covid-19 ist daher der Dialog im und über den öffentlichen Raum eine wichtige Aufgabe, vielleicht noch mehr als davor.

Ein integratives Modell für ein sicheres städtisches Umfeld

Das Fallbeispiel der Stadt Mechelen¹

1. Einleitung

Die flämische Stadt Mechelen, auf halber Strecke zwischen Antwerpen und Brüssel gelegen, ist 65 km² groß und hat rund 87.000 Einwohner*innen. Trotz ihrer verhältnismäßig geringen Größe blickt die Stadt auf eine reiche geschichtliche Bedeutung zurück. Im frühen 16. Jahrhundert war das damalige Mechlin die Hauptstadt der habsburgischen Niederlande, welche in etwa das heute als Benelux bezeichnete Gebiet sowie einen Teil Nordfrankreichs umfassten. Königin Margarete von Österreich, gleichzeitig Herzogin von Savoyen, herrschte über das Gebiet. Hier erzog sie auch ihren Neffen, den späteren Kaiser Karl V. Ihr Palast ist nur eines von zahlreichen Kulturdenkmälern in Mechelen. Seit der Herrschaft Burgunds über die Niederlande und später während der Habsburger Dynastie wurde der Große Rat in Mechelen eingesetzt, der höchste Gerichtshof der damaligen Zeit, der auch die Funktion des höchsten Berufungsgerichts für die gesamte Region wahrnahm. Über Jahrhunderte gehörte Mechelen zu den wichtigsten Drehscheiben für Luxusgüter: Stoffe, Gold, Leder, Spitze, Uhren, Möbel und viele weitere Produkte wurden hier hergestellt und gehandelt. Viele ehemalige Wohngebäude adliger Bürger*innen, Plätze und Kulturdenkmäler erinnern heute noch an jene Blütezeit. Mit der Industrialisierung wurde Mechelen auch zum Drehscheibe der neu gebauten Eisenbahnstrecken. 1835 wurde die erste Zugverbindung Kontinentaleuropas zwischen Brüssel und Mechelen eröffnet (Stadsarchief Mechelen o.J.). Aufgrund seiner zentralen Lage zwischen Brüssel und Antwerpen machte das nationalsozialistische Deutschland die Mechelner Kaserne Dossin zum Transit- und Sammellager, von dem aus über 25.000 Juden und Roma vor allem nach Auschwitz-Birkenau deportiert wurden (Kaserne Dossin 2020).

Heute ist Mechelen stolz, eine der vielfältigsten Städte Flanderns zu sein. Mehr als 130 Nationalitäten und rund 80 verschiedene Sprachen treffen hier aufeinander. Knapp 30 % der Bevölkerung (rund 25.000 Menschen) haben einen Migrationshintergrund. Innerhalb dieser Gruppe stammen 45 % aus dem Maghreb. 1964 schloss Belgien verschiedene Handelsabkommen mit Marokko, woraufhin die ersten Einwanderer*innen, vorwiegend aus dem Rif-Gebirge, nach Mechelen kamen. Seitdem stellt die marokkanische Einwohnerschaft die größte Minderheit innerhalb der Stadtbevölkerung. Ein Blick in die demografische Zusammensetzung der zugewanderten Bevölkerung zeigt deren relativ niedriges Durchschnittsalter: Über 50 % der Kinder in Mechelen im Alter bis zwölf Jahre kommen aus einer migrantischen Familie. Neben der großen belgisch-marokkanischen Community leben in Mechelen auch viele türkisch-assyrische Zugewanderte, Armenier*innen und zu einem kleineren Anteil auch Zentralafrikaner*innen. 2014 feierte die Stadt die besonders ausgeprägte Vielfalt ihrer Bewohnerschaft anlässlich

¹ Aus dem Englischen übersetzt von TL TRANSLATIONES GmbH, Berlin.

des 50-jährigen Jubiläums der Arbeitsmigration nach dem Zweiten Weltkrieg. Der zentrale Leitgedanke der Veranstaltung war (und ist), dass es die Menschen sind, die den Charakter der Stadt formen und die die Identität Mechelens durch ihr Handeln, ihre Lebensgeschichten und ihr Engagement für gemeinsame Ziele prägen. Dieser Ansatz, die Einwohner*innen über das Gefühl einer gemeinsamen Identität und Zusammengehörigkeit zu vereinen, ist die Grundlage der Inklusion in Mechelen. Denn hier zählt das, was die Menschen verbindet, nicht das, was sie trennt (Stadsbestuur Mechelen o.J.). Die Stadt Mechelen hat große Anstrengungen unternommen, um dieses Konzept zu verbreiten und ihre Bewohner*innen unter seinem Dach zu vereinen. Dennoch gibt es in einer Stadt mit einer so vielfältigen Bevölkerung auch immer wieder Herausforderungen zu meistern.

Der folgende Abschnitt zeigt, wie Mechelen eine zentrale Herausforderungen im Spannungsfeld von Sicherheit einerseits und städtischer Vielfalt andererseits angeht: die Gefahr der Radikalisierung und des religiösen Extremismus unter jungen Menschen. In Abschnitt 3 wird die Philosophie skizziert, die dem Umgang mit solchen Herausforderungen zu Grunde liegt. Abschnitt 4 stellt sechs strategische Maßnahmen und Ansätze vor, welche die Stadt zur Stärkung von Sicherheit, Nachbarschaftlichkeit und Vertrauen innerhalb seiner von Diversität geprägten Viertel erfolgreich umgesetzt hat.

2. Eine starke Gemeinschaft vor Ort als Grundlage gegen Radikalisierung und Extremismus

Sharia4Belgium und weitere fundamentalistische Gruppen haben in letzter Zeit eine große Zahl junger Muslime in Belgien als terroristische Kämpfer*innen für den Nahen Osten, sogenannte Foreign Terrorist Fighters (FTF), rekrutiert. Die Achse Antwerpen-Brüssel, die gleichzeitig einen zusammenhängenden großstädtischen Siedlungsraum bildet, scheint dem Entstehen von Extremismus ideale Bedingungen geboten zu haben: Viele Jugendliche aus Antwerpen, Vilvoorde und Brüssel (hier insbesondere Molenbeek) reisten nach Syrien und in den Irak, um für ein neues Kalifat in den Kampf zu ziehen. Unter den IS-Mitgliedern bzw. Anhänger*innen islamistischer Gruppen, die im Nahen Osten kämpften, befand sich jedoch nicht ein*e einzige*r Bürger*in aus Mechelen. Es ist nicht klar, warum diese Gruppe offenbar weniger anfällig für die Anwerbung durch terroristische Netzwerke war. Dem Anthropologen Alexander van Leuven zufolge, der auch Forschung in Mechelen betreibt, ist die Herausbildung der belgisch-marokkanischen Nachbarschaftsgemeinschaften in der Stadt in diesem Zusammenhang bemerkenswert. Zunächst einmal blickt diese Gruppe auf eine langjährige Tradition der Selbstorganisation zurück, insbesondere in der Jugendarbeit. Seit den 1970er Jahren pflegt die renommierte Organisation ROJM (Regionaal Open Jeugdcentrum Mechelen) einen offenen Dialog mit den örtlichen Behörden, etwa mit der Polizei, der Stadtverwaltung, den Schulen, der Staatsanwaltschaft und der Justizvollzugsanstalt. Darüber hinaus sind die Bindungen zwischen Familienangehörigen und den Mitgliedern der marokkanischstämmigen Gemeinschaft recht stark ausgeprägt, was zu einem hohen Grad interner sozialer Kontrolle führt. Die überschaubare Einwohnerzahl ermöglicht es den Mechelner Behörden zudem, insbesondere über die Tätigkeit der Sozialarbeiter*innen vor Ort, nicht nur im Blick zu behalten, wer auf die schiefe Bahn gerät, sondern auch das unbürokratische Eingreifen wichtiger Bezugspersonen (etwa der Eltern oder Geschwister) zu begleiten. Unter anderem führte genau diese Vermeidung von Anonymität dazu, dass die Mechelner Jugendlichen sich nicht als islamistische Kämpfer*innen rekrutieren ließen (Van Leuven 2020: 5).

Tatsächlich war die Sicherheitslage in Mechelen nicht immer so gut wie heute. Anfang 1999 titelte die Lokalzeitung: „Mehr Kriminalität in Mechelen als in Antwerpen“ (Van Baelen/Putzeys 1999: 3). Einige Monate später sendete das belgische Fernsehen einen Dokumentarbeitrag über das „Sicherheitsproblem in Mechelen“, der die unsichere Lage in den Straßen der Stadt auf die Anwesenheit junger Migrant*innen zurückführte. Während einige Einwohner*innen empört auf den TV-Beitrag reagierten, sahen sich andere darin bestärkt, bei den kurz darauf stattfindenden Wahlen für Parteien des rechten Spektrums zu stimmen. Mechelen wurde in ganz Belgien unter dem Namen „das Chicago an der Dijle“² bekannt.

Im Rückblick auf die damalige Situation kam der ehemalige Bürgermeister Bart Somers im Jahr 2017 zu dem Schluss:

„Vor 15 Jahren hatte Mechelen einen ziemlich schlechten Ruf. Die Bevölkerung war gespalten, mehr als 30 % wählten eine rechtsextreme Partei. Wir hatten damals eine der höchsten Kriminalitätsraten. Die Familien der Mittelschicht zogen an den Stadtrand, Armut und Missstände nahmen zu. Doch inzwischen ist Mechelen zu einer Modellstadt in Flandern geworden. Die Zustimmung zur kommunalen Integrationspolitik ist eine der höchsten in ganz Belgien, und die Parteien am äußeren rechten Rand haben nicht einmal mehr 8 % der Stimmen. Das Lebensgefühl der Stadt hat sich verändert, die Menschen gehen zunehmend offener miteinander um.“
(Somers 2017: 57)

Diese Transformation ist nicht vom Himmel gefallen. Sie wurde durch das Engagement zahlreicher Akteur*innen unterstützt und umgesetzt, insbesondere durch die Stadtverwaltung und ihre nachgeordneten Referate. Es war entsprechend nicht ein einzelner Ansatz, der die Kehrtwende ermöglichte, sondern ein gemeinsames Projekt, in dem eine Reihe von Maßnahmen und Strategien zusammenwirkten. Hierdurch konnten nicht nur die städtische Entwicklung, das gegenseitige Verständnis, Vertrauen und der Zusammenhalt in der höchst vielfältigen Stadt gestärkt werden, sondern auch das Sicherheitsgefühl im öffentlichen Raum sowie die Prävention von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten, insbesondere bei jungen Menschen.

Wenn sich junge Menschen radikalisierten, haben Entfremdungsprozesse und der Wunsch nach Gruppenzugehörigkeit immer einen Anteil. Die Jugendlichen stehen mitten in der Herausbildung der eigenen Identität; viele fragen sich, wer sie wirklich sind. Dieser Entwicklungsprozess wird sowohl durch positive als auch durch negative Erlebnisse mit Gleichaltrigen und Erwachsenen in verschiedenen sozialen Kontexten und Institutionen beeinflusst. Die Entfremdung beginnt mit der Anhäufung frustrierender Erfahrungen infolge negativer sozialer Interaktionen. Junge Menschen mit Migrationshintergrund glauben häufig, dass sie weniger Chancen in der Gesellschaft haben als ihre (einheimischen) Altersgenossen. Sie fühlen sich dadurch benachteiligt und gedemütigt. Der Frust staut sich in ihnen auf; sie entwickeln eine negative Sicht auf ihr Leben und ihren sozialen Status. Und so werden einige schließlich empfänglich für extremistische Ideologien, die einen Ausweg bzw. die Möglichkeit zu bieten scheinen, endlich „jemand zu sein“. Für Kriminelle und Terrornetzwerke ist es ein Leichtes, diese Anfälligkeit für die Anwerbung neuer Mitglieder auszunutzen.

Deshalb kommt den sozialen Institutionen eine grundlegende Bedeutung dabei zu, junge Menschen wieder in die Gesellschaft zu integrieren und ihr Vertrauen in demokratische Grundwerte zu stärken. Der Begriff der sozialen

² Die Dijle ist der Fluss, an dem Mechelen liegt.

Institution ist allerdings nicht eindeutig definiert. Er bezeichnet gesellschaftliche Strukturen, die zentrale Aspekte des täglichen Lebens organisieren und formelle oder informelle Verhaltensnormen festlegen (Miller 2019). Solche Strukturen können ein aktives zivilgesellschaftliches Engagement und eine positive Teilhabe fördern. Gleichzeitig verkörpern diese Institutionen genau das, wogegen sich entfremdete junge Menschen auflehnen. Aus diesem Grund konzentriert sich die Mechelner Strategie besonders auf die Früherkennung sowie auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt und Präventionsprogramme. Jedoch übernehmen die Sozialarbeiter*innen nicht gleich das Ruder, wenn Jugendliche in ihrer Entwicklung verhaltensauffällig werden. Vielmehr helfen sie den Institutionen (Familie, Schule usw.) dabei, gefährdete Kinder möglichst früh zu erkennen und zu fördern. Natürlich müssen Bedrohungen für die öffentliche Sicherheit abgewehrt werden, und Jugendliche brauchen Unterstützung dabei, sich über entsprechende Exit-Strategien aus kriminellen Strukturen zu lösen, wenn sie in sie abgeglitten sind, aber das ist nicht der Schwerpunkt im Mechelner Modell (Van Leuven 2020: 5 ff.). Nur in Fällen, in denen die Entfremdung einen bestimmten Punkt überschritten hat, gehen die Sozialarbeiter*innen zu individuellen Ausstiegsstrategien für Betroffene über.

Junge Menschen wieder neu in die sozialen Institutionen einzubinden und ihre Beteiligung an regulären Aktivitäten ihrer Bezugsgruppen zu fördern, führt zu mehr informeller sozialer Kontrolle und zu einer verbesserten Selbstregulierung der Jugendlichen. 1969 ging Travis Hirschi in seinem Buch „Causes of Delinquency“ der Fragestellung nach, warum nicht alle Menschen zu Verbrecher*innen werden. Er stellte fest, dass Menschen, die in der Gesellschaft fest verankert sind und starke Bindungen an die Gesellschaft haben, negative soziale Folgen von abweichendem und delinquentem Verhalten fürchten. Informelle Bestrafungen, wie etwa die Ablehnung durch Menschen, deren Wertschätzung uns wichtig ist, steuern das Ausmaß unseres potentiell kriminellen Verhaltens. Dieser Ansatz bezieht sich auf die Theorie der Sozialkontrolle (Costello 2010: 452). Aus therapeutischer Sicht ist er sehr schlüssig – doch wie steht es um die Wahrnehmung der Jugendlichen selbst? In der praktischen Umsetzung sozialer Kontrollmechanismen muss der Handlungsansatz ehrlich und authentisch sein. Zum Zweck der Kriminalitätsprävention ein Jugendzentrum für benachteiligte Jugendliche in der Nachbarschaft zu eröffnen, reicht nicht aus, um Betroffene von der schiefen Bahn zu holen. Es muss ein echter sicherer Hafen geschaffen werden, der Platz für Gefühle, Frustration und Not bietet. Die Zielgruppen sozialer Präventionsprogramme scheinen einen sechsten Sinn für die Integrität und Glaubwürdigkeit solcher Angebote zu haben: Sind die Hilfsprogramme nicht passend gestrickt, werden sie von den Jugendlichen nicht angenommen. Wir müssen uns also fragen, mit welcher Zielstellung örtliche Behörden Maßnahmen zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts in Problemvierteln bereitstellen sollten: Um die Kriminalitätsrate zu senken oder aus der Überzeugung heraus, dass es notwendig und wertvoll ist, Menschen dabei zu helfen, sich als gleichberechtigte Bürger*innen zu fühlen? Die Stadt Mechelen setzt auf Letzteres. Sie hat eine funktionierende Politik der gesellschaftlichen Inklusion entwickelt, die sich auf das Konzept einer positiven Identität und eines positiven öffentlichen Narrativs der Vielfalt stützt.

„Deshalb ist es so wichtig, ein neues Narrativ zu erschaffen, eine neue Geschichte zu erzählen, in der sich jeder einzelne Bewohner der Stadt wiederfinden kann. Diese Geschichte handelt davon, wer wir sind. Sie handelt auch von einer neuen, gemeinsamen Identität. Diese erlangen wir einerseits durch die Politik. Doch Symbole sind genauso wichtig dafür, diese Geschichte fortschreiben zu können.“ (Somers 2017: 59)

3. Der integrierte Mechelner Ansatz für ein sicheres und geschütztes städtisches Umfeld

Ein sicheres städtisches Umfeld ist die Voraussetzung dafür, dass die Einwohnerschaft sich auf allen Ebenen geschützt fühlt und ihre Grundfreiheiten und Rechte wahrnehmen kann. Das Recht auf ein sicheres und geschütztes städtisches Umfeld muss also als Grundrecht betrachtet werden. Behörden stehen in der Verantwortung, auf allen Ebenen der Regierungsführung eine sichere Umgebung für jede*n einzelne*n Bürger*in zu schaffen. Hierbei sind die Kommunalverwaltungen am besten für die Aufgabe geeignet, auftretende Sicherheitsprobleme vor Ort zu lösen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass sie bei der Schaffung eines sicheren städtischen Umfelds vorangehen, um eine situationsadäquate und effektive Sicherheitspolitik zu ermöglichen. Kommunalverwaltungen sollten die Koordination, Verwaltung und Umsetzung städtischer Sicherheitsstrategien in die eigene Hand nehmen (UN-Habitat 2012: 13). Eine integrative, ganzheitliche städtische Sicherheitspolitik erfordert ein Gleichgewicht zwischen repressiven und präventiven Elementen sowie Maßnahmen zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, die an die Situation und die Anforderungen angepasst sind (Partnership on Security in Public Spaces 2019: 9).

Mechelen schließt sich dieser allgemeinen Auffassung von Sicherheit und Schutz im städtischen Umfeld an. Als kommunale Behörde sieht die Stadt Positionspapiere und schriftlich ausgearbeitete Konzepte als erforderlich, jedoch nicht als Dreh- und Angelpunkt für die Schaffung von Sicherheit, Schutz und einer guten Nachbarschaft in vielfältigen städtischen Vierteln an. Die tatsächlich wirksamen Lösungen entstehen als Ergebnis der präventiven und polizeilichen Maßnahmen und Initiativen vor Ort. Aus diesem Grund kommt dem Humankapital in der Ausübung sicherheitsrelevanter Berufe in Mechelen die allergrößte Bedeutung zu. Studien zur Wirksamkeit von Kriminalitätsprävention erschöpfen sich in der Regel darin, erfolgreiche Maßnahmen von weniger erfolgreichen bzw. vielversprechenden Maßnahmen abzugrenzen. Dabei ist der offensichtlichste und dennoch am häufigsten übersehene Aspekt der Faktor Mensch. Der Frage nach den professionellen Kompetenzen, die zum Erfolg von Präventionsprogrammen erforderlich sind, wird nicht immer ausreichend Beachtung geschenkt. Die Stadt Mechelen ist überzeugt, dass politische Maßnahmen nicht nur durch ihre inhärenten Strukturen und Verfahren eine Wirkung entfalten, sondern insbesondere durch das Engagement qualifizierter Fachkräfte, die die Umsetzung verantwortlich in die Hand nehmen und aktiv vorangehen, um das bestmögliche Ergebnis für ein sicheres städtisches Umfeld zu erzielen. Hingabe und Herzblut im Beruf sind hier sicherlich wichtig. Doch blinder Aktionismus führt in der Regel zu Chaos, Frustration und Scheitern. Im Folgenden ist der Mechelner Ansatz zur Schaffung eines sicheren städtischen Umfelds skizziert. Einige konkrete Fallbeispiele zeigen, wie wichtig das Zusammenwirken der strategischen Planung und der Umsetzung der Maßnahmen vor Ort ist.

4. Die sechs strategischen Achsen eines sicheren städtischen Umfelds: Das Mechelner Modell

4.1 Programme zur Quartiersentwicklung: Inklusion und sozialer Zusammenhalt

Soziale Desorganisation, mangelnde Solidarität unter den Bürger*innen bzw. mangelndes Engagement in der Gemeinschaft, schlechte Wohnverhältnisse, eine übermäßig nüchterne und rein funktionale Infrastruktur: Merkmale wie diese vermitteln den Bewohner*innen weder ein Gefühl der Sicherheit noch die Einsicht, dass es ihnen etwas bringt, sich um ihre physische und soziale Umwelt zu kümmern. Wo solche Elemente das städtische Umfeld von Wohnviertel prägen, verringern sie Kriminolog*innen zufolge auch den Grad an informeller Sozialkontrolle vor Ort. Zudem sind Polizei, Behörden und Institutionen hier oft nicht in der Lage, mit der Bewohnerschaft in Kontakt zu treten – und umgekehrt.

Die verschiedenen Stadtviertel Mechelens weisen eine große Heterogenität auf. Fast überall fühlen sich die Bewohner*innen wohl, doch in einigen Quartieren treten immer wieder soziale Spannungen auf, was das Sicherheitsempfinden, die Identifikation mit dem Wohnumfeld und das Erleben einer guten Nachbarschaft beeinträchtigt. In solchen Fällen nehmen die Mitarbeiter*innen der örtlichen Hilfsorganisationen Kontakt zu den Anwohner*innen auf, lassen sich die Probleme schildern und versuchen, das vorhandene Sozialkapital zu aktivieren und nachhaltige, von den Betroffenen selbst getragene Lösungen zu finden. Das Programm „Integrierte Stadtteilentwicklung“ (Integrale Buurtontwikkeling) zielt darauf ab, den Zusammenhalt in benachteiligten Stadtvierteln über eine strukturierte Zusammenarbeit der Beteiligten zu verbessern. Dieser Ansatz fördert soziale Beziehungen, Vertrauen und Zusammenhalt. Die Anwohner*innen fühlen sich so wohler in ihrer Wohnumgebung und sind stärker motiviert, sich für ihren Kiez und ihre Nachbar*innen zu engagieren.

Das Programm ist eine gemeinsame Maßnahme der Stabsstellen für Sozialpolitik sowie für Prävention und öffentliche Sicherheit. Es bündelt frühere Initiativen, die die beiden Einheiten zuvor getrennt für dieselben acht benachteiligten Quartiere entwickelt hatten. Die Stabsstelle für Sozialpolitik führt regelmäßige Sitzungen mit allen in diesen Vierteln tätigen Praktiker*innen durch, um sich über die Probleme der Bürger*innen zu informieren. Zum Umgang mit aggressivem Verhalten und Belästigungen wird eine Schulung nach dem New Authority-Ansatz (Omer 2010) für alle beteiligten im Quartier tätigen Personen angeboten. Die Schulung bietet ihnen einen gemeinsamen Rahmen und vor allem eine gemeinsame Sprache für den Umgang mit auftretenden Problemen im Alltag. Die Stabsstelle für Prävention und öffentliche Sicherheit wird sich künftig auch auf den Umgang mit den Themen Einsamkeit, Entfremdung, Fernbleiben vom Schulunterricht und Drogenmissbrauch konzentrieren. Diese Probleme müssen schnell angegangen werden, da sie die Lebensqualität in den betroffenen Vierteln stark einschränken.

Trotz aller Bemühungen um mehr Eingliederung und sozialen Zusammenhalt gibt es immer wieder Menschen, die durch das Netz der kommunalen Fürsorge fallen und die öffentliche Ordnung stören. In Mechelen wenden sich daher Jugend- und Präventionsarbeiter*innen proaktiv an gefährdete Jugendliche, um sie wieder in ein geregeltes Leben zurückzuführen. Diese Outreach-Initiative bildet den zweiten Teil des Programms zur integrierten Stadtteilentwicklung. Sie umfasst Programme zur Prävention von Jugend-

riminalität, Jugendgewalt und Radikalisierung, mit dem Ziel, die identifizierten Risikofaktoren für Jugendliche in den benachteiligten Stadtvierteln zu reduzieren und die Schutzfaktoren zu stärken. Kern der Programme ist die Einbeziehung der Jugendlichen in reguläre Aktivitäten wie Jugendclubs, Sport und Freiwilligenarbeit. Die Stadt Mechelen finanziert niedrigschwellige Angebote dieser Art über eine Reihe externer Anbieter*innen. Einer der wichtigsten Projektpartner ist das Zentrum für benachteiligte Jugendliche in der Innenstadt (ROJM). Die Arbeit mit den Jugendlichen erfolgt hier nach dem Prinzip: „Was zu Hause nicht erlaubt ist, geht hier erst recht nicht.“ Das ROJM ist ein sicherer Ort mit klaren Regeln, an dem die Jugendlichen einerseits Freizeitangebote wahrnehmen (Fitness, Lounge-Bar, Kinosaal, Fußballplatz usw.) und andererseits im sogenannten Job Club sogar eine Berufsberatung erhalten können. Im ROJM können Hausaufgaben erledigt, aber auch ein professionelles Aufnahmestudio (Studio 15)³ zur Entwicklung musikalischer Talente genutzt werden. Begleitend steht eine Fachkraft für die psychologische Betreuung bereit. Alle Angebote stehen den Jugendlichen am gleichen, sicheren Ort zur Verfügung.⁴

Ein weiterer wichtiger Erfolgsaspekt ist die Abstimmung der Tätigkeit unter den Kommunalmitarbeiter*innen, die in den Quartieren tätig sind. Gemeinsam finden sie die bestmöglichen Lösungen für die Probleme der Anwohner*innen. Konzeptioneller Rahmen für alle ist der New Authority-Ansatz von Haim Omer. Er kombiniert Maßnahmen zur Förderung des sozialen Zusammenhalts in benachteiligten Stadtvierteln mit individuellen Integrationsmaßnahmen durch Jugendbetreuer*innen, die die Betroffenen aktiv aufsuchen, um niemanden zurückzulassen.

4.2 Ein sicheres Zuhause schaffen: Bekämpfung von (Kinder-)Armut und häuslicher Gewalt

In den benachteiligten Vierteln Mechelens ist zu beobachten, dass viele Familien von Generation zu Generation in einer sozialen Abwärtsspirale gefangen sind. So bleiben sie von Transferleistungen abhängig und sind immer wieder mit den gleichen (finanziellen) Schwierigkeiten konfrontiert. Die Entscheidung für eine lokale Integrationspolitik bedeutet gleichzeitig auch eine Entscheidung gegen (Kinder-)Armut und die mit ihr reproduzierte Dynamik der sozialen Exklusion. Denn der Kampf ums Überleben, der den Alltag der einkommensschwachen Familien bestimmt, lässt ihnen kaum eine Chance, in der Nachbarschaft wirklich akzeptiert zu werden – geschweige denn, Alltagsroutinen zu entwickeln, die in die Mittelschicht als „normal“ gelten. So wird die einkommensschwache Bevölkerung anfällig für Stigmatisierung und, im Fall der Jugendlichen, empfänglich für die Anwerbung in die Schattenwirtschaft krimineller Netzwerke.

Die Sozialfürsorgedienste müssen Bürger*innen in prekären Situationen alldings aktiv aufsuchen. Wer von Menschen in einer solchen Lebenssituation erwartet, dass sie um Hilfe bitten oder in einem bürokratischen System Eigeninitiative zeigen, ignoriert die abschreckende Wirkung, die Institutionen mit hohen Zugangsschwellen auf sie ausübt. Darüber hinaus ist die Sozialfürsorge als modulares System, in dem Sozialarbeiter*innen nur auf einen Teil einer Lösung spezialisiert sind (Wohnraum, finanzielle Unterstützung, Schuldenhilfe usw.), für Menschen in komplexen, multiplen Problemlagen wenig wirksam.

³ Bouzzy gehört zu den jungen Talenten, deren Weg im ROJM begann. Für weitere Informationen siehe https://www.youtube.com/watch?time_continue=68&v=0_hLRXOFCE&feature=emb_title.

⁴ Mehr Informationen unter: <https://www.rojm.be>.

Ein solches System geht davon aus, dass jeder, der in Not ist, aktiv an einem Schalter Hilfe beantragt und damit den jeweils problemspezifischen bürokratischen Prozess ins Rollen bringt, der schließlich einen bewilligenden oder ablehnenden schriftlichen Bescheid produziert. Doch auch, wenn ein Antrag bewilligt wird, ist häufig fortlaufende Kommunikation mit den entsprechenden Behörden notwendig, um Hilfsleistungen zu beziehen. Das funktioniert bei ausreichender psychischer Stabilität und Institutionenkenntnis. Für sehr einkommensschwache Menschen stellt dies jedoch eine hohe Hürde dar. Mehr Erfolg verspricht ein System der sozialen Fürsorge, in dem aufsuchende Generalist*innen das modulare System flankieren.

Das GO-Team (Gezinsondersteuning, auf deutsch: Familienhilfe) geht aktiv und ganzheitlich auf betroffene Familien mit kumulativen Problemlagen zu und unterstützt sie. Hauptziel des Projekts ist der Schutz der Kinder vor den Folgen von Armut, ungleichen Lebenschancen, Vernachlässigung, einem kriminellen Umfeld und/oder gesundheitsgefährdenden Wohnverhältnissen. Die Schlüsselbegriffe dieser innovativen Sozialfürsorge sind: Niederschwelligkeit, intensives Eltern-Coaching, beharrliches und geduldiges Festhalten, Bedarfsorientiertheit und Praxisnähe. Die GO-Teams arbeiten auch mit Schülerberater*innen, Schulen, verschiedenen Ämtern der Kommunalverwaltung und der Polizei zusammen. Diese Stellen in das Vorgehen einzubeziehen, ist entscheidend, da sie Betroffene an die GO-Teams verweisen und 50 % dieser Fälle den Sozialfürsorgediensten zuvor nicht bekannt waren.⁵

Mit der Einrichtung der Stabsstelle Jugend und Familie der örtlichen Polizeibehörde im Jahr 2010 verbesserte sich der Überblick über die Fälle von häuslicher Gewalt und schwierigen Familienverhältnissen bei (kleinen) Kindern. Diese Fälle können seitdem besser erkannt werden. Auslöser war, dass Polizeibeamt*innen im Einsatz unhaltbare Zustände bei mehreren Familien vorfanden, die bereits Unterstützung und Betreuung durch die Sozialdienste erhielten. Der verantwortliche Beamte meldete den Fall, und Bürgermeister Somers führte mit seinem Führungsstab Hausbesuche bei den Familien durch. Diese Maßnahme führte zur Entwicklung eines neuen, proaktiven Konzepts für eine innovative Sozialarbeit und Familienhilfe, bei der Polizei und Sozialamt eng zusammenarbeiten und ihre Kommunikation verbessern. Als bahnbrechende Neuerung für die Sozialarbeit erwies sich, dass die örtlichen Polizeibeamt*innen festlegen, welche Familie an das Programm der Familienhilfe verwiesen wird. Die Einbindung der Polizei in das Projekt ist von entscheidender Bedeutung, da, wie oben erwähnt, jede zweite durch die Polizei gemeldete Familie den zuständigen Stellen der Sozialfürsorge zuvor unbekannt war. Die Familienhelfer*innen des GO-Teams stellen sich allerdings nicht als Expert*innen vor, die den Eltern sagen oder sie davon überzeugen wollen, was sie tun bzw. wie sie ihre Kinder erziehen sollen oder wo sie Hilfe bei der Arbeitssuche finden können. Stattdessen sind sie Generalist*innen und Rundum-Betreuende: Der erste Schritt in Familien mit komplexen Problemlagen besteht immer darin, konkrete Lösungen für die von den Eltern genannten dringenden Anliegen zu finden. Die Betreuer*innen unterstützen die Familien aktiv, etwa beim Putzen, bei der Anmeldung der Kinder in der Tagesbetreuung, beim Abwasch oder bei der Beantragung von Sozialleistungen. Dieser praktische Ansatz schafft Vertrauen zwischen Eltern und Sozialarbeiter*innen und stellt den Anfang eines auf Dauer angelegten Engagements dar. Seit 2015 konnte das GO-Team insgesamt 115 Familien mit Kindern unterstützen. 35 kamen über die Polizei, 60 auf Vermittlung der Schulen und 20 durch den flämischen Kinderfürsorgedienst Kind & Gezin.

⁵ Mehr Informationen unter: <https://vimeo.com/236442571>.

Nicht nur Armut schafft ein schwieriges Umfeld für die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen. Häusliche Gewalt ist ebenfalls ein großes Problem, das nicht auf einkommensschwache Haushalte begrenzt ist. Ein flämische Sprichwort besagt: „Das kommt in den besten Familien vor.“ Deshalb richtete die Stadt Mechelen vor drei Jahren die Beratungsstelle für Familienrecht ein, ein behördenübergreifendes, multidisziplinäres Dienstleistungszentrum, in dem öffentliche und private Träger mit Voll- oder Teilzeitkräften den Betroffenen häuslicher Gewalt und ihren Familienangehörigen eine große Anzahl von Angeboten gebündelt an einem Ort zur Verfügung stellen. Die Beratungsstelle soll in erster Linie sicherstellen, dass (potentielle) Opfer häuslicher Gewalt direkten Zugang zu Angeboten erhalten, die ihre Sicherheit erhöhen und dazu beitragen, dass Täter*innen zur Rechenschaft gezogen werden.⁶ Seit 2017 haben 507 Familien Hilfsangebote in Anspruch genommen. In allen Fällen ging es um physische, sexuelle oder wirtschaftliche Gewalt. Die meisten dieser Familien (363) konnten aufgrund der gemeinsamen Auswertung der Polizeieinsätze durch Sozialarbeiter*innen und Polizeibeamt*innen früh erkannt werden.

4.3 Ein sauberes, sicheres und attraktives städtisches Umfeld schaffen

Ästhetisch gestaltete und gut gepflegte öffentliche Räume ziehen Menschen an und sorgen für Leben auf den Straßen und Plätzen der Stadt. Geschäfte und Restaurants profitieren von diesen lebendigen Orten; deren Attraktivität für Unternehmen und Investoren steigt. Die Stadtentwicklung kann also zu lebendigen Städten, zur Stärkung der lokalen Wirtschaft und zur Teilhabe der Bevölkerung beitragen sowie die Sicherheit im öffentlichen Raum erhöhen. Bei der Gestaltung neuer städtischer Flächen sollten dazu grundlegende Prinzipien der Kriminalitätsprävention berücksichtigt werden: Sichtbarkeit ermöglicht soziale Kontrolle; attraktive öffentliche Orte sind lebendiger; Zugangskontrollen können unerwünschte Besucher fernhalten. Darüber hinaus sollte die Funktion eines Ortes eindeutig erkennbar sein, denn klar abgegrenzte, für bestimmte Nutzungen und Aktivitäten definierte Bereiche schaffen ein Gefühl von Kontrolle. Der sogenannte CPTED-Ansatz (Crime Prevention through Environmental Design, deutsch: Kriminalitätsverhütung durch Umweltgestaltung) bündelt, systematisiert und betont die Prinzipien der Gestaltung öffentlicher Räume zur Verhinderung von Kriminalität und zur Verbesserung des Sicherheitsgefühls bei Nutzer*innen und Anwohnerschaft. CPTED versteht sich als Leitlinie zur Gestaltung sicherer Städte.

Die Stadt Mechelen bestimmt mit Hilfe eines Flow Charts für Verwaltungsabläufe systematisch, für welche Stadtentwicklungsprojekte eine CPTED-Prüfung durchgeführt wird. Dieses Verfahren ermöglicht die Einbindung kriminalitätspräventiver Maßnahmen in städtebauliche Projekte. Es stellt eine vereinfachte Anwendung der europäischen Normen zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung in der Stadt- und Gebäudeplanung (EN 14383) dar. Dabei dienen die CPTED-Strategien nicht nur zur Einbindung in neue städtebauliche Projekte, sondern auch zur Optimierung bestehender Infrastrukturen und Stadtviertel, Wohnsiedlungen und öffentlicher Plätze, die zum Zeitpunkt des Baus nicht kriminalitätssicher gestaltet wurden. Solche Strukturen gibt es in jeder Stadt. In Mechelen ist dies insbesondere in der historischen Altstadt der Fall, in der sich viele denkmalgeschützte Gebäude und Grünflächen befinden. An dieser Stelle begann die Stabsstelle für Prävention und öffentliche Sicherheit kürzlich, neben der Umsetzung bewährter

⁶ Für weitere Informationen siehe: <https://fjc-veiligthuis.be/mechelen>.

CPTED-Maßnahmen das Konzept des „Nudgings“ zu testen. Durch kleine, unaufdringliche Veränderungen wie Wandfarben, Markierungen auf den Bürgersteigen, Gamifizierungselemente oder Beleuchtungsanlagen werden das Verhalten und die Entscheidungsmuster der Nutzer*innen hier positiv beeinflusst. Praktische Anwendung fand dieses Konzept durch ein Experiment, mit dem die Stadtverwaltung das hartnäckige Problem des öffentlichen Urinierens in der Straße Minderbroedersgang anging. Zunächst wurde an der Problemstelle eine umweltfreundliche öffentliche Toilette, das „Grüne Örtchen“, errichtet. Anschließend wurden die Wände, die zuvor beschmutzt worden waren, mit Darstellungen berühmter Gemälde verziert, um die Hemmschwelle zu erhöhen. Schließlich wurde auf dem Gehweg vor den Wandgemälden ein roter Teppich verlegt, der an ein Museum erinnert und die Passanten mit einem dringenden Bedürfnis nun zum „Grünen Örtchen“ führt. Die Maßnahme erwies sich als so erfolgreich, dass sich das Problem an dieser Stelle behoben zu sein scheint. Damit dies auch so bleibt, muss das „Grüne Örtchen“ natürlich regelmäßig gewartet und die Wandgemälde regelmäßig erneuert werden. Warum genau diese Maßnahme funktioniert, ist jedoch nicht ganz klar: Ist es die Hemmschwelle, die durch die Wandgemälde erzeugt wurde, oder einfach nur die Tatsache, dass der Ort nun besser gepflegt und sauber gehalten wird?

4.4 Frühinterventionsprogramme bei auffälligem Sozialverhalten

Vorbeugen ist besser als Heilen: Diese Weisheit hat sich schon in vielen Fällen bewährt. In der Fachsprache werden Initiativen nach diesem Prinzip als Sekundärprävention bezeichnet. Diese konzentriert sich auf bestimmte Gruppen, die ein verhältnismäßig höheres Risiko haben als andere, anhaltende problematische Verhaltensweisen zu entwickeln.⁷

Vor rund 15 Jahren rief die Stadt Mechelen ein einzigartiges Projekt für minderjährige Ersttäter*innen ins Leben, die die öffentliche Ordnung stören oder Bagatelldelikte wie Ladendiebstähle oder das Sprühen von Graffiti begehen. Das Gesamtziel des NERO-Projekts (auf Niederländisch kurz für: Normstelling En Responsabilisering na Overlast)⁸ ist die Einhaltung geltender Gesetze und Vorschriften. Die Täter*innen werden dazu über die bestehenden Regeln und das ordnungsgemäße Verhalten in der Öffentlichkeit belehrt. Die Grundidee ist ziemlich einfach: Den minderjährigen Täter*innen wird die Strafe (die in der Regel in einem Bußgeld besteht) unter der Voraussetzung erlassen, dass sie sich gemeinsam mit ihren Eltern einer pädagogischen Maßnahme unterziehen. Im Anschluss an die Tat und die polizeilichen Ermittlungen wird der Bericht über die begangene Straftat oder Ordnungswidrigkeit an die zuständige Bußgeldstelle der Stadtverwaltung weitergeleitet. Ist der*die Minderjährige noch nicht im System erfasst, erhält er*sie eine offizielle Verwarnung. Handelt es sich um eine*n Wiederholungstäter*in und entspricht der Fall den beschriebenen Voraussetzungen⁹, wird ein*e Mediator*in bestimmt, der*die ein Aufnahmegespräch mit dem*der Jugendlichen und seinen*ihrer Eltern führt. Während des Gesprächs wer-

⁷ Weitere Informationen zur Primär-, Sekundär- und Tertiärprävention sind zu finden unter: <https://www.publicsafety.gc.ca/lbrr/archives/cnmcs-plcng/cn35739-01-eng.pdf>.

⁸ „Normstelling en responsabilisering na overlast“ bedeutet sinngemäß: „Nach leichten Vergehen die Ordnung wiederherstellen und Täter in die Verantwortung nehmen“.

⁹ Stadtverwaltung und Staatsanwaltschaft haben ein gemeinsames Verfahrensdokument erstellt, das die Voraussetzungen für eine Teilnahme am NERO-Projekt definiert. Ein Beispiel: Übersteigt der materielle Schaden bei einfachem Diebstahl den Wert von 1.000 Euro, so zieht dies automatisch eine reguläre Strafverfolgung durch die Staatsanwaltschaft nach sich, und eine Teilnahme am NERO-Projekt ist ausgeschlossen.

den die Umstände der Straftat durchgegangen. Anschließend treffen die Parteien eine Abmachung. Die Jugendlichen und ihre Eltern verpflichten sich gegenüber der Stadt auf die proaktive und konstruktive Teilnahme an einer Hilfsmaßnahme, die von Fall zu Fall sehr unterschiedlich aussehen kann. Sie ist genau auf den Fall zugeschnitten und wird in einem Vertrag zwischen dem Bürgermeister, den Täter*innen und den Eltern schriftlich festgelegt. Die vereinbarte Maßnahme kann in einer Täter-Opfer-Mediation, einem Resilienztraining, gemeinnütziger Arbeit oder in einer Verhaltenstherapie bestehen. Neben der ausgehandelten Maßnahme sieht der Vertrag auch einige nicht verhandelbare Klauseln vor: Ein Rückfall wird grundsätzlich nicht akzeptiert, und in jedem Fall wird die Wiedergutmachung bzw. Erstattung materieller Schäden festgelegt. Die Vertragslaufzeit beträgt typischerweise sechs Monate. Sobald alle vertraglichen Pflichten erfüllt wurden und eine Nachprüfung positiv ausgefallen ist, werden die Täter*innen von der Strafverfolgung entbunden. Dies wird mit einem kleinen Festakt gefeiert. Solche symbolischen Momente üben eine große Wirkung auf die Jugendlichen aus und hinterlassen in der Regel einen bleibenden Eindruck. Immer wieder kommt es vor, dass sich die im Rahmen des NERO-Projekts betreuten Jugendlichen auch nach Abschluss des Programms erneut an ihre Pädagog*innen wenden. Verweigern die Verpflichteten die Zusammenarbeit oder werden die Maßnahmen nicht vereinbarungsgemäß wahrgenommen, fällt ein Bußgeld von maximal 175 Euro an.¹⁰

Die folgende kurze Zusammenfassung des anonymisierten Falls einer 15-Jährigen, die beim Ladendiebstahl von Make-up erwischt wurde, veranschaulicht den Prozess des NERO-Projekts:

Während des Aufnahmegesprächs erfolgt eine umfassende Beurteilung der Persönlichkeit, des Verhaltens, des familiären Hintergrunds und der Lebensumstände der NERO-Kandidat*innen. Im vorliegenden Fall beschrieb die Mutter der Jugendlichen, das Mädchen zeige problematische und aggressive Verhaltensmuster. Darüber hinaus verglich sie ihre Tochter fortlaufend mit dem abwesenden Vater und konzentrierte sich dabei ausschließlich auf negative Verhaltensmerkmale. Die positiven Eigenschaften ihrer Tochter ließ sie außer Acht. Das Mädchen hatte nur sporadisch Kontakt mit ihrem polizeibekannten und vorbestraften Vater. Als Alleinerziehende arbeitete die Mutter in Vollzeit und konnte entsprechend nur wenig Zeit mit ihrer Familie verbringen, was sich stark auf die emotionale Stabilität der Tochter auswirkte. Die Jugendliche berichtete, dass sie aufgrund der häufigen Abwesenheit beider Eltern im Wesentlichen von ihrer 13 Jahre älteren Schwester erzogen wurde. Die schwierige Familiensituation wurde noch komplizierter, als die Mutter eine neue Beziehung mit einer Frau einging, was bei dem Mädchen zu Irritationen führte. Die konfliktreiche Situation zu Hause zeigte sich im Aufnahmegespräch dadurch, dass Mutter und Tochter permanent stritten und sich gegenseitig der Lüge bezichtigten.

Als Ergebnis des Gesprächs verpflichteten sowohl die NERO-Kandidatin als auch ihre Mutter sich zur Teilnahme an einer therapeutischen Maßnahme. Die Jugendliche willigte in eine lösungsorientierte Verhaltenstherapie zur Stärkung der Resilienz, des Selbstwertgefühls und des Selbstvertrauens bei einem Jugendtherapeuten ein. Die Therapie konzentrierte sich auf Wege und Methoden für das Mädchen, um eine von ihr gewünschte Lebenssituation zu erreichen, und auf die Erfolge und Kompetenzen des Mädchens anstatt auf ihre Probleme, Fehler und Schwächen. Die Mutter nahm an einer Elternberatung teil. Sechs Monate später war das Selbstvertrauen der Tochter gestärkt, wodurch ihre Frustration merklich abnahm. Darüber hin-

¹⁰ Für weitere Informationen siehe: <https://www.mechelen.be/nero>.

aus berichteten sowohl die Mutter als auch die Tochter, ihre Kommunikation habe sich verbessert. Irritationen und Probleme könnten sie nun miteinander besprechen, was sich positiv auf ihre Beziehung auswirke und es ihnen nun ermögliche, ihre gemeinsame Zeit positiv zu gestalten.

Dieser Fall zeigt, dass die Früherkennung problematischen Verhaltens, eine detaillierte Bewertung der Lebenssituation jugendlicher Straftäter*innen und eine intensive Jugend- und Elternarbeit dazu beitragen können, die Lebensbedingungen von Jugendlichen und Familien zu verbessern und damit eine Abwärtsspirale aus Devianz und Delinquenz bei Jugendlichen zu verhindern.

4.5 Die Durchsetzung klarer kommunaler Rechtsvorschriften zur Verbesserung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung

Seit Ende des 18. Jahrhunderts, spätestens seit dem Dekret vom 4. Dezember 1789 über die Organisation der Gemeinden, sind die belgischen Kommunen für die Sauberkeit, Gesundheit, Sicherheit und Ordnung auf ihren Straßen und in (öffentlichen) Gebäuden zuständig. Im Prinzip haben kommunale Vorschriften nichts mit Moral oder Ethik zu tun. Es geht nicht um Gut und Böse, sondern um die öffentliche Ordnung und möglichst reibungslose Abläufe des städtischen Alltags. Die Stadtverwaltung Mechelen ist als Behörde demnach nur für die „materielle Ordnung“ verantwortlich. Ethisch-moralische Aspekte sind im nationalen Strafrecht geregelt. Dem entsprechend dürfen sich kommunale Vorschriften nicht auf ethische Erwägungen stützen. Die Stadt Mechelen kann also nicht einfach den Betrieb von CBD-Shops verbieten, auch wenn sie sie als mögliche Ermutigung oder Versuchung für Jugendliche zum Drogenkonsum ansieht. Nur wenn offensichtliche und objektive Gründe dafür vorliegen, dass ein bestimmter CBD-Shop ein öffentliches Ärgernis und eine Störung der öffentlichen Ordnung darstellt, kann er geschlossen werden.

In der Vergangenheit wurden die Einhaltung von Vorschriften und die Wahrung der öffentlichen Ordnung über polizeiliche Bußgelder durchgesetzt: ein bis sieben Tage Haft oder eine Geldstrafe zwischen einem und 25 Euro waren üblich. Die Verhängung der Bußgelder wurde jedoch gegen Ende der 1990er-Jahre immer weniger durchgesetzt, was zu einer zunehmenden Störung der öffentlichen Ordnung führte. In der Folge nahmen der Ärger und das Gefühl mangelnder Sicherheit bei den Stadtbewohner*innen zu; es entstand der Eindruck von Straflosigkeit bei Bagatelldelikten, aggressivem Verhalten und Störung des öffentlichen Lebens. Dieser Ärger bereitete populistischen Lösungsvorschlägen für Fragen der städtischen Sicherheit einen idealen Nährboden. Seit dem 13. Mai 1999 können herkömmliche polizeiliche Bußgelder durch kommunale Verwaltungssanktionen (Gemeentelijke Administratieve Sancties, GAS) ersetzt werden. Diese geben den Kommunen ein neues Instrumentarium an die Hand, um örtliche Vorschriften eigenverantwortlich und wirksam durchzusetzen. Die Vollstreckung herkömmlicher polizeilicher Sanktionen wurde vor allem aufgrund mangelnder Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden ausgesetzt, denn die ordentliche Bestrafung eines Täters setzt grundsätzlich eine Anklage durch die Staatsanwaltschaft und ein richterliches Urteil voraus. Dies ist bei kleineren Delikten ein überproportional aufwändiges und kostenintensives Verfahren. Gleichzeitig beschwerten sich Bewohner*innen über Belästigungen, Störungen der öffentlichen Ordnung, Bagatelldelikte und die offensichtliche Unfähigkeit der Stadt, diese zu unterbinden. Als Lösung werden nun die örtlichen Vorschriften beibehalten; das Verfahren wird jedoch als kommunaler Verwaltungsvorgang geführt und die strafrechtliche Sanktion in eine Ver-

waltungsstrafe umgewandelt. Der nationale Rechtsrahmen legt die Bedingungen fest, unter denen das System der kommunalen Verwaltungssanktionen durch die Gemeindeverwaltungen umgesetzt werden kann (nicht muss). Selbstverständlich kann eine Verwaltungssanktion anstatt in einer Freiheitsstrafe auch in einem Bußgeld bestehen (bis zu 350 Euro). Kommunalbeamte*innen sind also unter bestimmten, gesetzlich festgelegten Bedingungen für die Verhängung von Geldbußen bei Verstößen gegen örtliche Vorschriften zuständig. Die GAS-Sanktionen werden am häufigsten bei illegalem Müllabladen, Verschmutzung bzw. Vermüllung, öffentlichem Urinieren und ähnlichen kleineren Vergehen eingesetzt (durchschnittlich etwa 1.000 Fälle pro Jahr). In jüngster Zeit wurden die GAS auf Verkehrs- und Parkverstöße sowie auf das illegale Befahren der Fußgängerzone im Stadtzentrum ausgeweitet (durchschnittlich etwa 30.000 Fälle pro Jahr). Gegen die Sanktionen kann gerichtliche Beschwerde eingelegt werden, aber in der Regel handelt es sich hier um rein administrative Vorgänge. Die Umsetzung der GAS hat der Stadt Mechelen, wie auch anderen belgischen Kommunen, somit geholfen, Verstöße gegen die allgemeine Lebensqualität zu ahnden und dadurch das Sicherheitsempfinden der Bürger zu erhöhen.

4.6 Eine echte zweite Chance auf Wiedereingliederung für Straftäter*innen und Häftlinge

Verurteilte Straftäter*innen müssen nach der Haft wieder einen Platz in der Gesellschaft finden. Doch auch wenn Gefängnisstrafen abschreckend wirken sollen, haben sie eine erneute Straffälligkeit von Täter*innen bislang nicht besonders effektiv verhindern können. Nach der Haftentlassung finden viele nur schwer in ein Leben in Freiheit zurück. Um die Folgen der Haftzeit zu mildern, kann eine Übergangszeit in einer kleineren Haftanstalt eine gute Alternative zu einer sofortigen Entlassung in die Gesellschaft darstellen. Die Kommunalbehörden sind hier aufgrund ihrer Zuständigkeit für ehemalige Straftäter*innen als zukünftige Einwohner*innen direkt betroffen. Deshalb unterstützt die Stadt Mechelen das belgische Justizministerium gemeinsam mit einem privaten Sicherheitsdienst bei der Konzeption eines neuen Haftkonzepts. Die Idee des Übergangshauses gibt es bereits in den Niederlanden, wo die vorübergehende Unterbringung in kleineren Hafteinrichtungen bereits seit längerem praktiziert wird. Begleitstudien zeigen, dass Häftlinge in Übergangshäusern erheblich seltener erneut straffällig werden als andere Gefangene. Im Gegensatz zur Justizvollzugsanstalt werden die Insassen im Mechelner Übergangshaus von G4S Care-Mitarbeiter*innen betreut und überwacht. G4S Care ist als Tochter des privaten Sicherheitsunternehmens G4S für die administrative Leitung und die Koordination des Tagesgeschäfts im Übergangshaus verantwortlich. Bei G4S Care ist jedoch nicht das typische Wachdienstpersonal tätig, sondern Sozialarbeiter*innen, Psycholog*innen und Kriminolog*innen, die die Gefangenen bei der Wiedereingliederung in die Gesellschaft begleiten. Um eine zusätzliche Stigmatisierung der Häftlinge zu vermeiden, wurde ein unauffälliges, gewöhnliches Gebäude in einer Wohnstraße als Standort gewählt. Auch die Stadt profitiert von dieser Art von Normalität, denn sie schafft die besten Voraussetzungen für verurteilte Straftäter*innen, ihr Leben nach der Inhaftierung wiederaufzubauen. Und letztendlich führt eine geringere Rückfälligkeit zu mehr Sicherheit in der Stadt.

5. Fazit: Das innovative und integrierte Konzept für ein sicheres städtisches Umfeld

In den letzten 15-20 Jahren hat sich das Erscheinungsbild der Stadt Mechelen vollständig gewandelt. Seit dem Jahr 2000 wurde umfangreich in die Stadterneuerung und in die städtische Sicherheit investiert. Die Schaffung eines qualitativ hochwertigen öffentlichen Raums war und ist weiterhin eine wichtige politische Priorität. Mehr Grünflächen wie Parks und Gärten und die Wiedereröffnung historischer Kanäle schaffen neue, attraktive Orte. Die Neugestaltung von Flächen wie der ehemaligen Lamot-Brauerei als modernes Konferenzzentrum oder die Renovierung und Umwandlung der Klosterruine Predikheren in eine modern ausgestattete Bibliothek haben den umliegenden Stadtvierteln großen Auftrieb gegeben. Das autofreie Stadtzentrum wird aktuell zur Fahrradzone umgewandelt, die für einen sichereren, attraktiveren und lebenswerteren Innenstadtbereich sorgt, denn saubere Straßen tragen ebenfalls zu einem angenehmen physischen Umfeld bei. Doch der Aufschwung Mechelens ist nicht in erster Linie auf Verbesserungen des bebauten Raums zurückzuführen. Vielmehr hat das gesamte in diesem Artikel beschriebene Maßnahmenpaket zur Umgestaltung der Stadt beigetragen. Die Bürger*innen sind nun stolz darauf, „Mechelaar“ zu sein, anstatt sich für ihren Wohnort zu schämen. Das allgemeine Gefühl der Unsicherheit in der Stadt ist stark zurückgegangen: von fast 11 % der Bevölkerung im Jahr 2008 auf nur noch rund 4,5 % im Jahr 2018. Die Veränderungen haben Mechelen zu einer neuen, positiven Identität verholfen, die jeder bejahen und aktiv mitgestalten kann. Man könnte sagen, dass Mechelen die Menschen in ihrer ganzen Vielfalt miteinander verbindet: „Mechelaar“ zu sein, gibt uns den gemeinsamen Nenner einer Identität, die uns alle eint. Dies stärkt die Wahrnehmung, dass Vielfalt keine Bedrohung, sondern ein Gewinn ist.

Literatur

- Costello, Barbara (2010): Hirschi, Travis: Social Control Theory, in: Francis T. Cullen and Pamela Wilcox (Hrsg.), *Encyclopedia of Criminological Theory*, Thousand Oaks, Sage Publications Ltd., 2010: 452-459.
- Kazerne Dossin (2020): Geschiedenis, [online]
<https://www.kazernedossin.eu/NL/Museumsite/Memoriaal/Geschiedenis> [14.07.2020].
- Miller, Seumas (2019): Social Institutions, in: *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, [online]
<https://plato.stanford.edu/entries/social-institutions/> [14.07.2020].
- Omer, Haim (2010): *The New Authority: Family, Schools and Community*, Cambridge University Press, 2010: 296.
- Partnership on Security in Public Spaces (2019): *Urban Agenda for the EU, Partnership on Security in Public Spaces – Orientation Paper*.
- Somers, Bart (2017): The Mechelen Model: an inclusive city, in: Diego Muro (Hrsg.), *Local examples and best practices*, Colección Monografías, CIDOB, 2017: 57-62.
- Stadsarchief Mechelen (o.J.): De geschiedenis van Mechelen in een notendop, [online]
<https://stadsarchief.mechelen.be/de-geschiedenis-van-mechelen-in-een-notendop> [14.07.2020].
- Stadsbestuur Mechelen (o.J.): Samenleven in Diversiteit, [online]
<https://www.mechelen.be/samenleven-in-diversiteit> [14.07.2020].
- UN-habitat (2012): *United Nations System-wide guidelines on Safer Cities and Human Settlements*, Kenya: 34.
- Van Baelen, Johan und Raoul Putzeys (1999): *Criminaliteit in Mechelen hogerdan Antwerpen*, in: *Gazet van Antwerpen*, 21 april 1999: 3.
- Van Leuven, Alexander (2020): *Virtuele vervreemding in Mechelen*, unpublished (internal) report.

Community Policing

Bürgernahe Polizeiarbeit in Lissabon – ein gemeinschaftlicher Planungsansatz für sicherere Stadtviertel¹

1. Einführung – Sicherheitspartnerschaften zwischen Polizei und Anwohnerschaft

Der allgemeine Trend zur Verstädterung als integraler Bestandteil des Globalisierungsprozesses führt häufig dazu, dass das Leben in der Stadt anfälliger für Störungen des sozialen Gefüges wird. Zumindest auf die größten Probleme muss die Stadtverwaltung reagieren und Benachteiligungen ausgleichen, insbesondere durch die soziale und wirtschaftliche Integration der Einwohner*innen durch das Erlernen neuer kultureller Kontexte zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts, durch Umweltschutz und Ressourcenschonung, jetzt und in der Zukunft, sowie durch den Schutz der Sicherheit der Bürger*innen (Borja/Castells 1997: 233). Hierzu müssen neue, oft mit Public Private Partnerships kombinierte, Führungsmethoden und neue Arten von Bürgerbeziehungen entwickelt werden.

Die im städtischen Umfeld erforderliche Komplexität passender Lösungen und deren tiefgreifende Auswirkungen auf die Sicherheit und das Sicherheitsempfinden der Bürger*innen machen dieses Thema zu einer öffentlichen Frage, die neue Antworten von der Politik verlangt. Diese müssen innovative polizeiliche Interventionsmethoden einbeziehen und die Beteiligung der gesellschaftlichen Akteur*innen berücksichtigen (Oliveira 2006: 15). So erfordert das in den Städten vorherrschende Gefühl der Unsicherheit, dass die Polizei nicht nur gegen die Gründe für Kriminalität und Gewalt vorgeht, sondern auch Prävention in Verbindung mit sozialen und öffentlichen Maßnahmen betreibt, um die Sicherheit und das Sicherheitsgefühl der Bürger*innen zu stärken. Prävention bedeutet für die Polizei den Einsatz spezifischer partizipatorischer Strategien, also die Einbindung der Anwohnerschaft zur Stärkung der Sicherheit in ihrer Nachbarschaft. Gesellschaften zeichnen sich durch Kommunikationsnetzwerke und den formellen sowie informellen zwischenmenschlichen Austausch über soziale Netzwerke und bürgerschaftliches Engagement (Stichwort Nachbarschaftsvereine) aus. Dabei ist die Entwicklung gemeinschaftlicher Normen für ein akzeptables Verhalten und die Weitergabe normativer Erwartungen untereinander umso erfolgreicher, je mehr einzelne Personen in verschiedenen Zusammenhängen miteinander agieren. Denn dies stärkt das gegenseitige Vertrauen und die freiwillige Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaft (Putnam 1993: 167 ff.). Entsprechend muss die Umsetzung partizipatorischer Strategien zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Bürger*innen auch den gemeinschaftlichen Kontext und den Ausprägungsgrad des bürgerschaftlichen Engagements berücksichtigen.

Im Kontext der lokalen Regierungsführung ist Partizipation sehr komplex, und ihre Umsetzung erfordert ein spezielles organisatorisches Fachwissen.

¹ Aus dem Englischen übersetzt von TL TRANSLATIONES GmbH, Berlin.

Zu diesem Zweck hat die International Association for Public Participation das Modell des „Spectrum of Public Participation“ (IAP2 2018)² entwickelt, das aus fünf Ebenen mit Bottom-up-Strategien für die gemeinschaftliche Beteiligung besteht. Diese bestimmen den Grad der Beteiligung und definieren die Rolle der Öffentlichkeit in Prozessen der öffentlichen Teilhabe. Auf der niedrigsten Ebene der Matrix stellen Gemeinschaften lediglich Informationen bereit, während auf der höchsten Ebene größere gemeinschaftliche Beteiligung erforderlich ist, so dass öffentliche Akteur*innen hier die Bestimmungsgewalt für gemeinsame Entscheidungen delegieren.

Abb. 1:
Das IAP2 Spectrum of
Public Participation
Modell

	Zunehmende Einflussnahme auf die Entscheidung
Informieren	• Ziel der öffentlichen Beteiligung • Der Öffentlichkeit ausgewogene und objektive Informationen zukommen lassen, ihr helfen, ein Problem zu verstehen und Alternativen, Chancen und/oder Lösungen anbieten.
Beraten	• Rückmeldung der Öffentlichkeit zu Analysen, Alternativen und/oder Entscheidungen erhalten.
Beteiligen	• Direkte Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeit über den gesamten Prozess hinweg, um Probleme und Wünsche der Bürger mit Sicherheit zu verstehen und zu berücksichtigen.
Zusammenarbeiten	• Bei allen Aspekten einer Entscheidung mit der Öffentlichkeit zusammenarbeiten, einschließlich der Entwicklung von Alternativen und der Bestimmung der bevorzugten Lösung.
Befähigen	• Finale Entscheidungen der informierten Öffentlichkeit überlassen.



Quelle: IAP2 International Federation 2018.

Aus Sicht der polizeilichen Institutionen stellen der Aufbau von Partnerschaften und die Nutzung partizipatorischer Prozesse im Rahmen von Modellen der Polizeiarbeit eine Herausforderung dar, insbesondere bei einem intensiveren Grad der Teilhabe. Nach Bond-Fortier (2020: 98 f.) bringen sie jedoch die folgenden Vorteile mit sich:

- 1) Rückgang der Angst vor Kriminalität;
- 2) Erfassung von Informationen zu Kriminalität und Unruheprävention;
- 3) Vertrauensbildung und Legitimation; sowie
- 4) verbesserte Erreichbarkeit der unterschiedlichen sozialen Gruppen.

Darüber hinaus trägt die Zusammenarbeit mit den Bürger*innen zu Innovation und Wandel bei der Polizei bei. Ohne die engagierte Beteiligung der Bürger*innen an Entscheidungsprozessen ist die Polizeiarbeit auf die behördeninterne Logik und Kenntnisbereiche beschränkt. Somit fehlt der Organisation der Blick nach außen und damit für die Bedürfnisse derer, denen sie dient. Deshalb ist die Beteiligung der Bürger*innen eine notwendige Voraussetzung für den Ausgleich des Spannungsfelds, das die Grundsätze polizeilichen Handelns bedingen (Monjardet 1996: 268). So ist Polizeiarbeit erfolgreicher bei der Verteidigung von Bürgerrechten, wenn echter Austausch und sinnvolle Kommunikation mit den Bürger*innen ermöglicht und gewährleistet wird.

Dennoch gestalten sich die Einbeziehung von Interessenvertreter*innen in die Polizeiarbeit und die Planung wirksamer Strategien für polizeiliche Maßnahmen in einzelnen Stadtvierteln bei der konkreten Umsetzung schwierig

² https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf

(Bullock/Erol/Tilley 2012: 57; Bullock 2014: 80). Mangelnde Ressourcen, starre Planungszyklen, geringe Beteiligung der Interessenvertreter*innen und ein negatives Image der Polizei werden häufig zum Problem. Hier hat sich der Ansatz des Community Policing als vielversprechendes Modell erwiesen: Die Anwohner*innen tragen zu polizeilichen Strategien bei und fördern somit gemeinsam mit der Polizei die Sicherheit und den Schutz für beide Seiten bei der Verbrechensverhütung (Skolnick/Bayley 1986 zit. nach Cox 1996: 33). Bestimmte Polizeibeamt*innen werden für den Streifendienst in bestimmten Vierteln ausgewählt, es werden Partnerschaften mit den sozialen Einrichtungen vor Ort und den Anwohner*innen aufgebaut (Brodeur 1999: 15). Dieser Ansatz konzentriert sich eher auf präventive Schutzmaßnahmen anstatt auf Kriminalitätskontrolle. Er geht von der Prämisse aus, dass die vornehmliche und wichtigste Aufgabe der Polizei darin besteht, die öffentliche Ordnung zu gewährleisten (Waddington 1999: 207). Es handelt sich also um ein Bottom-up-Modell, das darauf abzielt, Verantwortlichkeit, Qualität und Effizienz des polizeilichen Handelns bei der Gewährung von Schutz und der Vermittlung des Gefühls von Sicherheit sicherzustellen, indem Kriminalität und öffentliche Unruhe reduziert und verhindert werden und ein vertrauenswürdiges, positives Ansehen der Polizei aufrechterhalten wird (Virta 2007: 2).

Laut dem Office of Community Oriented Policing Services (COPS) des US-Justizministeriums ist Community Policing „eine Philosophie, die organisatorische Strategien fördert, welche den systematischen Einsatz von Partnerschaften und Problemlösungstechniken unterstützen und somit proaktiv akute Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit beheben, wie Kriminalität, soziale Unruhe und Angst vor Kriminalität“ (COPS 2014: 1).

Community Policing basiert auf drei Hauptkomponenten:

- 1) Partnerschaften mit den Anwohner*innen;
- 2) organisatorische Transformation;
- 3) Problemlösung.

Partnerschaften mit den Anwohner*innen entstehen zwischen Polizei, Bürgerorganisationen und Anwohner*innen. Gemeinsam werden Lösungen für Kriminalität im Stadtviertel und für Störungen der öffentlichen Ordnung erarbeitet und das Vertrauen in die Polizei gestärkt.

Organisatorische Transformation bezieht sich auf eine Ausrichtung der Verwaltung und organisatorischen Struktur, des Personals und der Informationssysteme, sodass die Partnerschaften mit den Anwohner*innen unterstützt und gute Bedingungen für einen proaktiven Lösungsansatz geschaffen werden können.

Problemlösung bezeichnet die Durchführung proaktiver und systematischer Analysen von Sicherheitsproblemen im Quartier zur Entwicklung und Auswertung wirksamer Maßnahmen und Strategien.

Das Community Policing verfolgt also einen vorfallsorientierten Ansatz der Bürgerbeteiligung mit einem besonderen Augenmerk auf Sicherheitspartnerschaften zur Identifizierung und Lösung von Problemen in betroffenen Stadtvierteln. Der Zustimmung der Anwohner*innen zu polizeilichen Maßnahmen wird hierbei besondere Bedeutung beigemessen, denn sie erleichtert einerseits die Zusammenarbeit und andererseits die Erkenntnis, dass die wichtigste Aufgabe der Polizeiarbeit in der Prävention, nicht in der Reaktion auf Kriminalität und Unruhe besteht (Bullock 2014: 106).

Das Modell des Community Policing erhöht durch die genannten Partnerschaften und Lösungsansätze die Effektivität und Legitimität der Polizeiarbeit, welche laut Oliveira (2006: 85) drei Dimensionen aufweist:

- 1) die **räumliche Dimension**, also die physische Präsenz der Polizeibeamt*innen durch Fußstreifen in betroffenen Stadtvierteln unter Berücksichtigung der durch die Bürger*innen benannten Sicherheitsprioritäten;
- 2) die **zeitliche Dimension**, also die Arbeit der Community Policing-Beamt*innen in Schichten, die die Bedürfnisse und Prioritäten der Bürger*innen berücksichtigen;
- 3) die **Beziehungsdimension**, also die Besetzung der Fußstreifen mit wiederkehrenden Polizeibeamt*innen, sodass diese von den Bürger*innen wiedererkannt werden und auf einer vertrauteren, zugänglicheren und menschlicheren Kommunikationsebene mit der jeweiligen Nachbarschaft interagieren können.

Der Aufbau von sozialer Nähe und die Reaktion auf Sicherheitsprobleme über den Dialog mit den Anwohner*innen betonen die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Umgang mit den Bürger*innen und erweitern somit die Zielstellung polizeilichen Handelns.

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und der Anwohnerschaft ermöglicht es der Polizei, Probleme aus einer neuen und innovativen Perspektive anzugehen (Homel/Brown in Tilley/Sidebottom 2017: 537). Von daher erwartet die Polizei im Rahmen dieses Modells von den sozialen Partner*innen auch, dass sie einen Beitrag zur Identifikation und Zusammenarbeit bei der Lösung gesellschaftlicher Probleme leisten, die kriminelle oder gewalttätige Situationen auslösen und/oder ein Gefühl der Unsicherheit hervorrufen können. Beispiele hierfür sind unsoziales Verhalten im öffentlichen Raum, Schulverweigerung oder eine unzureichende Planung öffentlicher Orte. Auch wenn der Einsatz der Fußstreifen allein die Kriminalität nicht verringert, zeigen einige frühe Studien zu Community Policing (Kelling u.a. 1974, Monjardet 1996), dass diese Form der Polizeiarbeit und der regelmäßige und häufige Kontakt mit Polizeibeamt*innen positive Reaktionen der Bürger*innen und ein verbessertes Sicherheitsgefühl im Viertel erzeugen.

Weitere Studien zeigen, dass die Präsenz der Polizei vor Ort eine wesentliche Rolle dabei spielt, die Gelegenheiten für die Begehung krimineller Handlungen zu reduzieren (Oliveira 2006: 82, zit. nach Wilson/Kelling 1982). Wie Wycoff und Skogan (2018) hervorheben, bringt das Community Policing neben den Vorteilen für die Bürger*innen (weniger Angst vor Kriminalität) auch Veränderungen und Innovation in der Polizei selbst mit sich, da Veränderungen eher akzeptiert werden, wenn eine Teilhabe an Veränderungsprozessen ermöglicht wird. „[D]ie Einstellung der Polizeibeamten zu ihrer Arbeit ist im Wandel: Von einer eher traditionellen Einstellung kommend, entwickelt sich die Erkenntnis, dass die Zusammenarbeit von Polizei und Bürgern bei der Identifizierung und Lösung von Problemen sinnvoll ist.“ (Wycoff/Skogan 2018: 84 f.)

Daher arbeiten beim Community Policing Polizei und lokale Partner*innen zusammen, um bestehende Sicherheitsprobleme zu identifizieren, deren Ursache zu verstehen und die Ressourcen der Gemeinschaft zur Eindämmung und Prävention von Problemen zu mobilisieren.

2. Das Lissaboner Modell des Community Policing

Die Städtische Polizei Lissabon (LMP) untersteht der Stadtverwaltung Lissabon. Eine spezialisierte Einheit aus bewaffneten und uniformierten Polizeibeamt*innen sowie zivilen Einsatzkräften überwacht die Einhaltung kommunaler Gesetze und Vorschriften. Darüber hinaus arbeitet die LMP mit der nationalen Polizei zusammen, um die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten und die Bürger*innen vor Kriminalität und Unruhe zu schützen. Im Rahmen dieser Mission hat die LMP ein Modell des Community Policing nach britischem Vorbild entwickelt. Das sog. Neighbourhood Policing (College of Policing 2020)³ basiert auf einer partizipatorischen Planung, die für Bürger*innen vor Ort und institutionelle Partner*innen einen Anreiz zur Zusammenarbeit mit den Community Policing-Beamt*innen in ihren Stadtvierteln schafft. Die Beteiligung der LMP an derartigen Sicherheitspartnerschaften mit den Anwohner*innen ist für eine effektive Einbeziehung der Nachbarschaft unerlässlich.

Die LMP setzte diese partizipatorische Planungsmethodik erstmals im Jahr 2009 in einer Pilotstudie im Viertel Alta de Lisboa um, einem gemischten Wohngebiet im Norden von Lissabon (Diniz u.a. 2016)⁴. Die Zusammenarbeit begann mit der aktiven Partnerschaft mit dem Nachbarschaftsverein von Alta de Lisboa (GCAL – Grupo Comunitário da Alta de Lisboa). Das Community Policing in Alta de Lisboa wurde also durch eine Partnerschaft zwischen der LMP und den in diesem Viertel tätigen öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen und Anwohnervertreter*innen durchgeführt. Die Beteiligung der lokalen Partner*innen war für die Erprobung dieses Polizeiarbeitsmodells von entscheidender Bedeutung, da sie eine proaktive Rolle bei der Einsatzplanung der Policing-Beamt*innen in ihrem Viertel übernahmen. Die Zusammenarbeit beruhte auf fünf wesentlichen Grundsätzen (Saraiva u.a. 2016: 174), welche die Einbindung der Partnerschaften über die Zeit hinweg unterstützt haben:

- 1) eine proaktive Rolle der Partnerschaft bei der Schaffung von Sicherheit;
- 2) die Entwicklung einer kooperativen und vertrauensvollen Beziehung zwischen Polizei und Bürger*innen;
- 3) die Einbeziehung der Anwohnerschaft bei der Planung, Umsetzung und Auswertung des Community Policing;
- 4) ein sowohl präventions- als auch lösungsorientierter Ansatz; und
- 5) die Aufgeschlossenheit der Polizei für die Reaktionen der Anwohner*innen auf polizeiliche Vorgehensweisen.

Die Strategie der LMP bestand darin, sich zunächst bei den lokalen Partner*innen und Anwohner*innen vorzustellen. Das geschah im Rahmen des Beitritts zum Nachbarschaftsverein GCAL im Mai 2009. Die GCAL informierte die LMP über die Sorgen der Anwohnerschaft hinsichtlich der öffentlichen Sicherheit sowie über die Interventionsstrategien und Ressourcen der lokalen Partnerorganisationen. Im Jahr 2010 schlug die LMP den Partner*innen die Gründung eines „Sicherheitsstabs für Alta de Lisboa“ vor („Grupo de Segurança da Alta de Lisboa“), mit dem Auftrag, die Community Policing-Aufgaben der LMP in Alta de Lisboa gemeinsam zu planen. Die Partnerschaft setzte sich aus lokalen Partner*innen zusammen, die eine Zusammenarbeit mit der LMP anstrebten, darunter lokale Gesundheitszen-

³ <https://www.college.police.uk/What-we-do/Standards/Guidelines/Neighbourhood-Policing/Pages/definition-of-neighbourhood-policing.aspx>

⁴ http://www.costtu1203.eu/wp-content/uploads/2017/12/LisbonCOSTWorkshop_FinalReport.pdf

tren, Schulen, Anwohnerverbände, örtliche Wohltätigkeitsorganisationen und andere Nachbarschaftsdienste für die Instandhaltung des öffentlichen Raums, die soziale Entwicklung und Gemeinwesenarbeit sowie den Wohnungsbau.

Im Rahmen eines einjährigen Prozesses mit monatlichen Treffen arbeitete der Sicherheitsstab daran, die vordringlichsten Probleme des Viertels zu ermitteln, um den Umfang der Interventionen durch die Community Police zu definieren und die Anforderungen der Anwohnerschaft an das Profil der künftigen Community Policing-Beamt*innen zu bestimmen, etwa soziale Schlüsselkompetenzen, Geschlecht und gute Kenntnis des Viertels. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse überarbeitete die LMP die Anforderungen an die Tätigkeit der Polizeibeamt*innen im Polizeirevier Alta de Lisboa und entwarf ein Fortbildungsprogramm, um das Polizeiteam für den Streifendienst vorzubereiten. Erstmals wurden auch die Wünsche der Anwohnerschaft in die Auswahl von Polizeibeamt*innen einbezogen. Im November 2011 nahm das Community Policing-Team, bestehend aus zwei Beamt*innen, den Fußstreifendienst auf und nahm auch regelmäßig an den Anwohnertreffen zu Sicherheitsfragen im Viertel teil (Abb. 2). Durch das Pilotprojekt in Alta de Lisboa konnte die LMP das Modell auf weitere Lissaboner Stadtviertel übertragen und durch die Auszeichnung mit dem Good Practice-Prädikats im Bereich städtischer Sicherheit internationale Anerkennung erwerben (siehe auch das Intercultural Cities Programme, Europarat 2016⁵ und The Global Network on Safer Cities 2014⁶).

3. Partizipatorische Planung im Lissaboner Community Policing-Modell

Nach dem Pilotprojekt in Alta de Lisboa wurde das Community Policing-Modell auch in anderen Lissaboner Stadtbezirken eingeführt, und zwar auf Grundlage derselben partizipatorischen Planungsmethoden, angepasst an die jeweilige Situation des Viertels. Die Methoden wurden durch ein interdisziplinär arbeitendes Team der LMP weiter ausgearbeitet und durch Expert*innen aus den Bereichen der Sozialwissenschaft und der Polizeiarbeit ergänzt. All dies erfolgte in enger Zusammenarbeit mit lokalen Partner*innen. Der hieraus resultierende Planungsansatz besteht aus vier Schritten:

- 1) Einrichtung von Sicherheitspartnerschaften zwischen Polizei und Anwohnerschaft;
- 2) Erstellung einer partizipatorischen Sicherheitsdiagnose der Probleme im Viertel;
- 3) Entwicklung eines Profils für das Community Policing-Team;
- 4) Auswahl und Schulung des Community Policing-Teams.

3.1 Einrichtung von Sicherheitspartnerschaften zwischen Polizei und Anwohnerschaft

Der erste Schritt besteht in der Einrichtung einer Sicherheitspartnerschaft, die auch vor Ort aktive Bürgervertreter*innen und Organisationen umfasst. Bei diesem Schritt geht es darum, lokale Partner*innen zu finden, die bereit

⁵ <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/-/safer-alta-de-lisboa>

⁶ <https://www.gpplatform.ch/sites/default/files/100%20PROMISING%20PRACTICES%20ON%20SAFER%20CITIES.pdf>

und verfügbar sind, um bei der Umsetzung des Community Policing-Projekts von Anfang an mit der Polizei zusammenzuarbeiten.

3.2 Erstellung einer partizipatorischen Sicherheitsdiagnose der Probleme im Quartier

Der zweite Schritt besteht in der Erstellung einer aktuellen Sicherheitsdiagnose des Viertels. Dies geschieht oft im Rahmen von Gruppentreffen mit den Anwohner*innen sowie durch andere partizipatorische Methoden, wie etwa Ortsbegehungen oder die Konzentration auf zuvor priorisierte Problemlagen. Dieser partizipatorische Prozess bindet die Partner*innen in die Definition der Sicherheitsprobleme und der verfügbaren Ressourcen im Viertel ein und trägt auch zu einer Stärkung der Partnerschaft selbst bei: Denn die Partner*innen sehen sich mit der Tatsache konfrontiert, dass die Gründe für das Entstehen von Sicherheitsproblemen nicht ausschließlich durch die Polizei gelöst werden können, sondern gemeinsam angegangen werden müssen.

3.3 Entwicklung eines Profils für das Community Policing-Team

Nach dem Aufbau einer partizipatorischen Sicherheitsdiagnose besteht der nächste Schritt in der Definition des Anforderungsprofils der Polizeibeamt*innen, die für die Streifentätigkeit in dem betreffenden Viertel ausgewählt werden. Dies kann gleichzeitig mit der Diagnose (3.2) stattfinden, je nach zeitlicher Verfügbarkeit, lokalen Implementierungsbedingungen und Ressourcen bei den Partner*innen. Über eine Fokusgruppe mit Partner*innen und Anwohnerschaft erhalten die Teilnehmenden die Gelegenheit, ihre Erwartungen und Befürchtungen hinsichtlich der Tätigkeit der Beamt*innen und der Polizeipräsenz in ihrem Viertel zu äußern.

Abb. 2:
Priorisierung und
Profilerarbeitung für das
Community Policing-
Team im Viertel



Quelle: LMP 2017.

3.4 Auswahl und Schulung des Community Policing-Teams

Die Analyse der Sicherheitslage und die Erarbeitung des Anforderungsprofils für die Community Policing-Teams liefern wichtige Informationen für den internen Auswahlprozess der Polizeibeamt*innen und das Fortbildungskonzept zu deren Vorbereitung auf den Einsatz vor Ort. Der Auswahlprozess berücksichtigt das von den Bürger*innen entworfene Wunschprofil der Beamt*innen (Abb. 3) sowie verschiedene Merkmale und Fähigkeiten, die aus Polizeistudien und Analysen früherer Community Policing-Projekte abgeleitet wurden. Über Auswahlgespräche mit den Polizeibeamt*innen, die sich für das Community Policing bewerben, werden nicht nur die dem Profil

am nächsten kommenden Kandidat*innen, sondern auch die besten Teamzusammensetzungen für die spätere Zusammenarbeit vor Ort bestimmt.

Abb. 3:
Gewünschtes Profil der
Community Policing-
Beamt*innen



Quelle: LMP 2011.

An der Schulung nehmen neben dem Community Policing-Team auch Partner*innen, Anwohnervertreter*innen und Beamt*innen der wichtigsten Dienstbereiche der LMP teil. Durch den Austausch von Visionen und Perspektiven zwischen Polizeibeamt*innen und Bürger*innen wird das Community Policing-Team in die Lage versetzt, enger und effektiver mit institutionellen Akteur*innen und Anwohner*innen im Kontext der Sicherheitspartnerschaft zusammenzuarbeiten. Der Meinungsaustausch ebnet den Weg für ein besseres gegenseitiges Verständnis und die erfolgreiche zukünftige Zusammenarbeit der Beteiligten. Das Schulungskonzept für die Community Policing-Beamt*innen hat sich über die Jahre hinweg immer weiterentwickelt und wird entsprechend den spezifischen Vorstellungen, Forderungen und Ressourcen der lokalen Partner*innen fortlaufend an die Interventionsbereiche angepasst. Das Schulungsprogramm umfasst im Wesentlichen die folgenden Themen:

- 1) theoretisches Modell der Community Policing-Arbeit im Sinne eines bürgerorientierten Polizeimodells, das die Arbeit der Polizei auf die Einbindung von Partnerschaften mit Anwohner*innen ausrichtet;
- 2) soziale Kompetenzen, wie sicheres Auftreten, Konfliktlösungs- und -managementfähigkeiten, Kommunikationsfähigkeit, Teamwork sowie Problemlösungstechniken;
- 3) Konzepte der städtebaulichen Kriminalprävention (CPUDP und CPTED);
- 4) interkulturelle Kompetenz und Mediationsfähigkeiten;
- 5) Menschen- und Grundrechte;
- 6) organisatorische Herausforderungen bei der Polizeiarbeit im Hinblick auf das Community Policing.

Die Kenntnis und Anerkennung der sozialen und kulturellen Identität in einem Stadtviertel durch die Polizeibeamt*innen ist ein wesentlicher Faktor bei der erfolgreichen Implementierung des Community Policing (Diniz/Cruz 2014). So wird im Rahmen einer interkulturellen Fortbildung in der Regel ein*e lokale*r Partner*in eingeladen, um mit den Beamt*innen über den

Umgang der Polizei mit Bürger*innen unterschiedlicher kultureller Herkunft zu sprechen. Hierbei wird der Schutz des friedlichen Zusammenlebens als polizeiliche Aufgabe bei der Beilegung von Konflikten innerhalb der Anwohnerschaft besonders hervorgehoben. Beispielsweise schafft der*die lokale Partner*in nicht nur für Fragen der Kultur und Identität ein erhöhtes Bewusstsein, sondern auch für die Einstellungen und Herangehensweisen, die in multikulturellen Kontexten förderlich sind. Wichtige Werte sind der gegenseitige Respekt, Würde, Solidarität und kulturelle Vielfalt.

Die Schulung fördert die Sensibilisierung der Polizei für die verschiedenen kulturellen Identitäten in den für das Community Policing vorgesehenen Vierteln sowie den Aufbau von Kapazitäten zur Bewältigung von Konflikten unter den Bewohner*innen und ein besseres Verständnis der wichtigsten Sicherheitsprobleme aus der Perspektive derjenigen, die normalerweise nicht mit der Polizei sprechen. Das im Rahmen der Initiative „Diversity Advantage Challenge“ (Europarat 2015)⁷ durchgeführte Programm Intercultural Cities zeichnete dieses Vorgehen als eines von 15 Best Practice-Beispielen für die erfolgreiche Einbeziehung von Menschen mit unterschiedlichem kulturellen Hintergrund in die Gestaltung innovativer Produkte, Dienstleistungen, politischer Strategien, Projekte und Initiativen in Europa aus.

Das Schulungskonzept will auch den Erfahrungsaustausch der Community Policing-Beamt*innen innerhalb der LMP fördern. Es werden also auch Beamt*innen zur Teilnahme eingeladen, die nicht selbst am Community Policing-Programm teilnehmen, damit das Interventionsmodell in der gesamten Polizeiorganisation Verbreitung findet. So erhalten Polizeieinheiten mit unterschiedlichen Spezialisierungen die Gelegenheit, ebenfalls zum Community Policing beizutragen und Hemmungen und Vorbehalte in Bezug auf diese Art der Polizeiarbeit abzubauen. Nach der Planungsphase und der Auswahl und Schulung der Polizeibeamt*innen nimmt das Community Policing-Team mit Fußstreifen im zugewiesenen Gebiet seine Arbeit auf (Abb. 4).

Abb. 4:
Schulung im Bereich
Community Policing,
Streifengang und
Treffen der
Sicherheitspartner-
schaft



Quelle: LMP 2017.

Durch gemeinsame monatliche Arbeitssitzungen nimmt das Polizeiteam auch die Sicherheitspartnerschaft des Viertels mit an Bord. Bei diesen Treffen werden die dringlichsten lokalen Sicherheitsprobleme ermittelt und diskutiert, um gemeinsam Strategien zu entwickeln und Lösungen umzusetzen. Diese bestehen etwa in der Umgestaltung öffentlicher Räume (Zurückschneiden von Gebüsch und Sträuchern oder zusätzliche Beleuchtung an bestimmten Orten, um die Sichtbarkeit und informelle soziale Kontrolle zu erhöhen). Auch Kampagnen zur Sensibilisierung der Anwohnerschaft für die Gefährdung bestimmter Gruppen werden geplant (Sicherheitstrainings für Senior*innen, ein Tag der offenen Tür bei der LMP zum Abbau von Vorbehalten Jugendlicher gegenüber der Polizei, Informationsveranstaltungen

⁷ <https://edoc.coe.int/en/living-together-diversity-and-freedom-in-europe/6555-diversity-advantage-challenge-selected-initiatives.html>

der Community Policing-Teams an Schulen zur Mobbing-Prävention und anderen Themen).

4. Fazit

Lokale Partnerschaften zur Entwicklung, Einrichtung und Durchführung von Community Policing-Projekten geben institutionellen Partner*innen sowie der Bewohnerschaft die Möglichkeit, gemeinsam mit der Polizei ihre Nachbarschaft sicherer zu gestalten. Der partizipatorische Planungsansatz stellt jedoch nicht nur die Bürger*innen, sondern auch die Polizei vor Herausforderungen, da er Offenheit für die Meinung der Anwohner*innen sowie deren wirksame Einbeziehung in die polizeiliche Arbeit erfordert. Die Partnerschaft zwischen Polizei und Bürger*innen beginnt hier bereits, bevor die Community Policing-Beamt*innen ihre Arbeit aufnehmen. Die aktive Zusammenarbeit im Planungsstadium vermittelt den beteiligten Partner*innen ein Gefühl der Mitverantwortlichkeit, das durch die Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen bei der Polizei noch weiter gestärkt wird. Diese beiden Faktoren sind entscheidend für die Mitwirkung und Unterstützung der Partner*innen beim zukünftigen Einsatz der Community Policing-Beamt*innen vor Ort. Die Beteiligung der Partner*innen hängt im Planungsstadium außerdem von weiteren wesentlichen Faktoren ab, nämlich den verfügbaren Ressourcen und der Bereitschaft der Partner*innen, überhaupt mit der Polizei zusammenzuarbeiten.

Wie voranstehend beschrieben, bedeutet der Ansatz des Community Policing nicht nur eine veränderte Einstellung der Bürger*innen zur Polizeiarbeit, sondern auch eine neue Sichtweise der Polizei auf die Situation der Anwohner*innen sowie ein anderes Selbstverständnis der Polizeibeamt*innen und der polizeilichen Organe. Hinsichtlich der organisatorischen Transformation, die dieses Modell erfordert, hat sich – durch die beschriebene Planungsphase und verschiedene bereits etablierte Community Policing-Projekte – herauskristallisiert, dass der partizipatorische Planungsansatz auch auf die Polizeiorganisation selbst übertragen werden muss, wenn das Modell gestärkt werden soll. Wenn lokale Partner*innen sich an der Gestaltung von Community Policing-Prozessen beteiligen und so ein Gefühl der Mitverantwortung für das Projekt entwickeln, so muss dasselbe, mit einigen Anpassungen, auch für die Polizei gelten. Die Ergebnisse einer jüngst bei der LMP durchgeführten Untersuchung im Rahmen des Cutting Crime Impact Project (CCI)⁸ zum Lissaboner Community Policing-Modell zeigen, dass Entscheidungsträger*innen auf polizeilicher Führungsebene ebenfalls am Community Policing-Planungsprozess beteiligt werden müssen, damit auch innerhalb der Polizei Unterstützung gewährleistet ist.

Ein weiterer Schlüsselfaktor für das Gefühl der Mitverantwortlichkeit und Zugehörigkeit zum Community Policing besteht in der Anpassung des partizipatorischen Planungsprozesses an die vorliegenden Realbedingungen in den jeweiligen Quartieren durch die Partner*innen vor Ort. So wird Community Policing von den beteiligten Partner*innen als gemeinsame Leistung wahrgenommen und nicht nur als polizeiliche Maßnahme.

Auf Grundlage des partizipatorischen Planungsansatzes, den die LMP seit nunmehr zehn Jahren verfolgt, empfehlen wir, den folgenden vier Faktoren besondere Aufmerksamkeit zu widmen:

- 1) frühe Einbindung von Partner*innen und Anwohner*innen in die Sicherheitspartnerschaft;

⁸ <https://www.cuttingcrimeimpact.eu/about/introduction-to-cci/>

- 2) Einbindung von Vertreter*innen der verschiedenen soziokulturellen Gruppen in die Partnerschaft in dem betreffenden Viertel;
- 3) Anpassung der partizipatorischen Planung an die Ressourcen der Sicherheitspartnerschaft und den speziellen Kontext des Viertels;
- 4) Gemeinsame Teilnahme von Partner*innen, Anwohner*innen und Polizist*innen an der ersten Community Policing-Grundlagenschulung. Dabei sollten sowohl die Community Policing-Beamte*innen als auch weitere Beamte*innen der Hauptabteilungen der städtischen Polizei vertreten sein.

Trotz der Herausforderungen, die die Bürgerbeteiligung bei der Planung des Community Policing mit sich bringt, zeigt sich erfahrungsgemäß erst vor Ort und in der Praxis am deutlichsten, wie wichtig sie für die Gewährleistung der Sicherheit ist. In diesem Modell von Polizeiarbeit schützen die Bürger*innen gemeinsam mit der Polizei die Sicherheit in ihrem eigenen Lebensumfeld. Wie erfolgreich der Beitrag dieses Modells zur Stärkung eines sicheren städtischen Umfelds sein kann, hängt von der tatsächlichen Qualität der Zusammenarbeit von Polizei und Bürger*innen sowie von der Wertschätzung des Modells durch die Polizei und dessen nachhaltige und langfristige Unterstützung ab.

Literatur

- Berlanga Sanchez, Antonio and José Luiz Diego Orozco (Coord.s) (2009): Buenas Prácticas para la Prevención de la Delincuencia: La Mediación Policial, European Commission – Prevention of and Fight Against Crime Programme, Ajuntament de València: Policía Local de Valencia.
- Bond-Fortier, Brenda J. (2020): Organizational Change in an Urban Police Department – Innovating to Reform, Routledge Innovations in Policing, London/New York: Routledge.
- Borja, Jordi and Manuel Castells (1997): Local and Global: Management of cities in the information age, United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), London: Earthscan Publications Ltd.
- Brodeur, Jean-Paul (1999): Les réformes de la police en Amérique du Nord: Bilan des évaluations, Rapport préparé pour le congrès national de la Fédération des commissaires de police et des commissaires adjoints de police de Belgique.
- Bullock, Karen, Rosie Erol and Nick Tilley (2006), Problem-oriented Policing and Partnerships: Implementing an Evidence-based Approach to Crime Reduction, Crime Science Series, London/New York: Routledge.
- Bullock, Karen (2014): Citizens, Community and Crime Control. Crime Prevention and Security Management, London: Palgrave Macmillan.
- Chiodi, Sarah, Mónica Diniz, Bo Grönlund, Ana Verónica Neves, Umberto Nicolini, Miguel Saraiva and Paul von Soomeren (2016). Lisbon CP-UDP Workshop Security and Urban Planning - Working Group Report Final Report. COST Action TU1203 - Crime Prevention through Urban Design and Planning – CP-UDP, [online] http://www.costtu1203.eu/wp-content/uploads/2017/12/LisbonCOSTWorkshop_FinalReport.pdf
- College of Policing (2020): "Definition of Neighbourhood Policing", [online] <https://www.college.police.uk/What-we-do/Standards/Guidelines/Neighbourhood-Policing/Pages/definition-of-neighbourhood-policing.aspx>
- COPS (2014): Community Policing Defined, Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice, Washington, DC, [online] <https://cops.usdoj.gov/RIC/Publications/cops-p157-pub.pdf>
- Council of Europe (2015): Diversity advantage challenge – Selected initiatives, [online] <https://edoc.coe.int/en/living-together-diversity-and-freedom-in-europe/6555-diversity-advantage-challenge-selected-initiatives.html>
- Council of Europe (2016): Intercultural cities: good practice examples – Safer Alta de Lisboa: a community-policing service based on intercultural principles, [online] <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/-/safer-alta-de-lisboa>
- Cox, Steven M. (1996): Police – Practices, perspectives, Problems, Boston: Allyn and Bacon.
- Diniz, Mónica and Cláudia Santa Cruz (2014): Lisbon community policing: the challenge of the intercultural and mediation approach in Intercultural mediation in Europe. Narratives of professional transformation, Common Ground Publishing, [online] https://www.researchgate.net/publication/269988046_Intercultural_Mediation_in_Europe_Narratives_of_Professional_Transformation

- International Association for Public Participation (2018): The Spectrum of Public Participation, [online]
<https://www.iap2.org/page/pillars>
- Kelling, George L., Tony Pate, Duane Dieckman, and Charles E. Brown (1974): The Kansas City Preventive Patrol Experiment: A Summary Report, Washington D.C.: Police Foundation.
- Monjardet, Dominique (1996): Ce que fait la police: sociologie de la force publique, Paris: Éditions la Découverte.
- Oliveira, Jose Ferreira (2006): As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento: A Emergência do Policiamento de Proximidade, Coimbra: Almedina.
- Putnam, Robert D. (1993): Making democracy work: civic traditions in modern Italy, Princeton: Princeton University Press.
- Saraiva, Miguel, Irina Matijosaitiene, Monica Diniz and Vilius Velicka, (2016), Model (my) neighbourhood – a bottom-up collective approach for crime-prevention in Portugal and Lithuania, [online]
<https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/JPMO-09-2015-0033>
- The Global Network on Safer Cities (2014), "100 Promising Practices on Safer Cities – A collation of Urban Safety Practices", [online]
<https://www.gpplatform.ch/sites/default/files/100%20PROMISING%20PRACTICES%20ON%20SAFER%20CITIES.pdf>
- Tilley, Nick and Aiden Sidebottom (2017): Handbook of Crime Prevention and Community Safety, Kindle Edition, London/New York: Routledge.
- Virta, S. (2007): Community Policing Strategy: Strategic Outlines and Objectives of Community Policing and Security Cooperation Development. Committee's Final Report. Lisbon: Publication of the Police Department of the Ministry of the Interior.
- Waddington, Peter A. J. (1999): Policing Citizens, London: UCL Press.
- Wyckoff, Mary Ann and Wesley K. Skogan (2018): Community Policing in Madison: quality from the inside out: an evaluation of implementation and impact, Sagwan Press.

Autorinnen und Autoren

Dr. Gabriel Bartl

ist seit April 2018 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu). Im Anschluss an sein Masterstudium der Soziologie an der Freien Universität Berlin (FUB) war er Teil des Forschungsforum Öffentliche Sicherheit sowie der Arbeitsgruppe Interdisziplinäre Sicherheitsforschung an der FUB. Neben der Arbeit in unterschiedlichen BMBF-Forschungsprojekten der zivilen Sicherheitsforschung, war er Lehrbeauftragter am Institut für Informatik. In seiner Doktorarbeit widmete er sich dem gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit am Beispiel der Sicherheitsproduktion an Flughäfen.

Kontakt: urbane-sicherheit@difu.de

Dipl. Soz.-Wiss. Niklas Creemers

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu). Nach seinem Studium der Sozialwissenschaften an der Universität Duisburg-Essen arbeitete er am Zentrum Technik und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin (TUB) als wissenschaftlicher Mitarbeiter in verschiedenen Forschungsprojekten im Bereich der Stadt-, Sicherheits- und Technikforschung. Zuletzt war er Stipendiat am DFG-Graduiertenkolleg „The World in the City“ am Center for Metropolitan Studies der TUB.

Kontakt: urbane-sicherheit@difu.de,

Mónica Diniz, MSc,

ist die Leiterin der Abteilung Prävention, Sicherheit und Internationale Beziehungen der Polizei Lissabon. Sie hat einen Master der Soziologie und Stadtplanung und arbeitet im Bereich der Zusammenarbeit von Polizei und Bürgerschaft. Dabei liegen ihre Arbeitsschwerpunkte auf der Implementierung von gemeinschaftlichen sowie Bottom-up-Ansätzen der Kriminalitätsprävention sowie auf der Unterstützung des Kapazitätsaufbaus im Umgang mit Sicherheit vor allem in vielfältigen Stadtquartieren. Als Verantwortliche für das Community Policing in Lissabon nimmt sie an verschiedenen internationalen Projekten in den Bereichen Community Policing, städtebauliche Kriminalitätsprävention und interkulturelle Ansätze städtischer Sicherheit teil.

Kontakt: monica.diniz@cm-lisboa.pt

Dr. Holger Floeting

ist seit 1991 als wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter am Deutschen Institut für Urbanistik tätig. Er hat dort das Forschungsfeld „Urbane Sicherheit“ aufgebaut. Seine Forschungsthemen in diesem Bereich konzentrieren sich auf kommunale Akteure und Institutionen, Sicherheitstechnologien, Prävention und Sicherheitswahrnehmung. Er ist für die Konzeption und Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen für Führungs- und Fachpersonal aus Kommunen, Polizei, Kammern und Verbänden sowie Ratsmitglieder im Themenfeld „Urbane Sicherheit“ verantwortlich.

Kontakt: urbane-sicherheit@difu.de

Dipl.-Geogr. Brigitte Gans

ist Diplom-Sozialgeografin, Mediatorin und Ausbilderin für Mediation beim Bundesverband Mediation. Seit 2015 leitet sie die Fachstelle AKIM – Allparteiliches Konfliktmanagement in München – im Sozialreferat der LH München.

Kontakt: brigitte.gans@muenchen.de

Dipl.-Ing. Udo Häberlin

studierte Raum- und Stadtplanung in Kassel und Wien. Seit 2004 arbeitet er bei der Stadt Wien – Stadtentwicklung und Stadtplanung im Bereich öffentlicher Raum und soziale Prozesse. Dazu zählen die historische und aktuelle Raumproduktion, Freiraumanalysen, demografischer Wandel, Lebensformen, Diversität sowie persönliche Sicherheit. Kenntnisse zur Örtlichkeit und Stadtsoziologie gewann er durch Erhebungen, Umfragen sowie durch qualitative Methoden der Stadtforschung. Er verfasste Studien wie „Sicherung der Lebensqualität im Alter“, „Soziale Dynamik im Stadtraum“ sowie „Identität und Raum“.

Kontakt: udo.haeblerlin@wien.gv.at

Prof. Dr. Felicitas Hillmann

leitet das Fachgebiet „Transformation städtischer Räume im internationalen Kontext“ am Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin. Darüber hinaus leitet sie die Forschungsabteilung „Regenerierung von Städten“ am Leibniz Institut für Raumbezogene Sozialforschung in Erkner. Sie hat international gelehrt, geforscht und publiziert zu Themen wie internationale Migration und städtischer Wandel, kulturelle Vielfalt sowie Umweltwandel und Regionalentwicklung.

Kontakt: felicitas.hillmann@leibniz-irs.de

Annelie Küper, M.A.-Gerontologin,
besetzt seit 2018 die Stelle der Projektreferentin, die seitens des vdw – Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Niedersachsen und Bremen eigens für das BMBF-geförderte Projekt „Sicherheit und Vielfalt im Quartier – DIVERCITY“ geschaffen wurde. Parallel dazu ist sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin beim InWIS Institut in Bochum tätig. Als studierte Gerontologin bearbeitet sie dort schwerpunktmäßig Projekte in der Quartiersforschung sowie rund um das Wohnen im Alter.
Kontakt: a.kueper@vdw-online.de

Dr. Anke Schröder
ist verantwortlich für das Kompetenzzentrum Urbane Sicherheit im LKA Niedersachsen. Sie ist eingebunden in deutsche und europäische Forschungsprojekte und berät Akteure zur Kriminalprävention im Städtebau. Sie ist Mitglied in unterschiedlichen Gremien (SIPA, WPA zur zivilen Sicherheitsforschung des BMBF, DASL und DIN Normenausschuss zur Kriminalprävention).
Kontakt: anke.schroeder@polizei.niedersachsen.de

Marc Schuilenburg, PhD,
unterrichtet am Department of Criminal Law and Criminology der Vrije Universiteit Amsterdam. Er ist Autor von „The Securitization of Society: Crime, Risk, and Social Order“, das mit dem Willem-Nagel-Preis der Niederländischen Gesellschaft für Kriminologie ausgezeichnet wurde. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Politik der Verbrechensbekämpfung und Sicherheitspolitik, soziale Ordnung sowie theoretische Kriminologie.
Kontakt: m.b.schuilenburg@vu.nl

Pia Slögs, LL.M.,
ist Direktorin des Community Mediation Centre in Helsinki (Finnland). Sie verfügt über einen Master of Law der Universität Umeå (Schweden) und einen Master of Restorative Justice der Hull University (England). Sie war als Strafverteidigerin tätig und arbeitete als Leitende Direktorin eines Mediationsbüros, das im Bereich des Täter-Opfer-Ausgleichs aktiv ist. Darüber hinaus war sie als Wissenschaftlerin an einem EU-Projekt zum Täter-Opfer-Ausgleich bei Fällen häuslicher Gewalt beteiligt.
Kontakt: pia.slogs@naapuruusovittelu.fi

Werner Van Herle, MSc,
schloss 1997 sein Studium der Kriminologie an der Freien Universität Brüssel (VUB) ab. Seit 1998 hat er sich auf Kriminalitätsprävention und kommunale Sicherheitspolitik spezialisiert. Er begann seine Karriere im belgischen Innenministerium. Hier unterstützte er kommunale Behörden bei der Entwicklung von Maßnahmen der Kriminalitätsprävention. 2002 wurde er Leiter der Abteilung Prävention und öffentliche Sicherheit der Stadt Mechelen und entwickelte eine kommunale Strategie zur Kriminalitätsprävention. Zudem vertritt er die Stadt Mechelen bei der „Urban Agenda for EU“-Partnerschaft zu Themen der Sicherheit in öffentlichen Räumen.
Kontakt: werner.vanherle@mechelen.be

Dr. Melanie Verhovnik-Heinze
ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation (DIPF). Für das LKA Niedersachsen war sie im Projekt „Sicherheit und Vielfalt im Quartier – DIVERCITY“ schwerpunktmäßig zuständig für sozialwissenschaftliche bzw. kriminologische Fragestellungen aus quantitativer Perspektive. Sie studierte Journalistik und promovierte mit einer Arbeit zur journalistischen Berichterstattung über Schulumokläufe.
Kontakt: verhovnik-heinze@dipf.de