

# „Es muss etwas passieren“ – (Un-)Sicherheit und Stadtentwicklung

## Holger Floeting

*Sicherheit ist ein Teil der Lebensqualität von Städten und damit auch ein wichtiger Bestandteil der Stadtentwicklung. Ob als Standortfaktor bei der Ansiedlung von Unternehmen oder als Kriterium für die touristische Attraktivität von Städten: Sicherheit spielt immer eine Rolle. Dabei ist Sicherheit und Ordnung in der Stadt ein kontrovers diskutiertes Thema. Der Beitrag stellt die Vielfalt der Aufgaben und Akteure urbaner Sicherheit dar. Er erläutert den Zusammenhang von Städtebau, Stadtentwicklung und Sicherheit und zeigt Beispiele für neuere Themen städtischer Sicherheit in der sozialräumlich orientierten Stadtentwicklung. Am Beispiel typischer Problembeschreibungen wird dargestellt, wie Städtebauförderung mit Themen urbaner Sicherheit umgeht. Auf Basis von Befragungsergebnissen wird gezeigt, wieweit Standards, Verfahren und Empfehlungen zur städtebaulichen Kriminalprävention bisher bei den kommunalen Planungspraktikern verbreitet sind. Es wird aufgezeigt, wie sozialräumliche Ansätze sich in den letzten Jahren verändert haben und welche Rolle das Thema Sicherheit dabei spielt.*

### 1. Was ist „urbane Sicherheit“?

Urbane Sicherheit zu schaffen und zu gewährleisten umfasst ganz unterschiedliche Aufgabenbereiche, die die Einbindung und das Zusammenwirken einer Vielfalt von staatlichen, kommunalen und privaten Akteuren erfordert. Städte müssen wie andere Räume auch vor Naturgefahren geschützt werden. Die Anpassung der Städte an die Anforderungen, die beispielsweise aus dem Klimawandel resultieren, und die damit verbundenen veränderten Verwundbarkeiten städtischer Räume werden diese Aufgaben erheblich verändern. Neben Naturgefahren muss man sich in Städten besonders auch mit technischen Gefahren unterschiedlichster Art auseinandersetzen. Dies reicht von Kraftwerksunfällen über Großbrände und Havarien von Industrieanlagen bis zum Ausfall von Versorgungseinrichtungen und Gefahrgutschadensereignissen. Die Bedrohung durch Terrorismus spielt in der jüngeren sicherheitspolitischen Diskussion eine wesentliche Rolle. Die Art der Bedrohung hat sich in den letzten Jahren gewandelt: Terrorismus agiert transnational und sucht sich symbolische Anschlagziele. Terroristische Anschläge zielen auf große Opferzahlen und sind in der Opferauswahl willkürlich. Die An-

schlagereignisse werden für die „mediale Kriegsführung“ genutzt. Damit rücken Ziele in urbanen Räumen in den Mittelpunkt.

Neben den „großen“ Bedrohungen sind es vor allem die alltäglichen Gefährdungen der Sicherheit und Störungen der öffentlichen Ordnung, die das Handeln der kommunalen Akteure urbaner Sicherheit bestimmen. Dazu gehören beispielsweise die Verkehrssicherheit einschließlich der Straßenverkehrsüberwachung, aber auch der Umgang mit einer Vielzahl von Störungen der öffentlichen Ordnung unterhalb der Strafwürdigkeit. Verfallserscheinungen der gebauten Umwelt oder der sozialen Ordnung werden als Zeichen sozialer Desorganisation gedeutet. Sie reichen von Belästigungen wie Hundekot auf dem Bürgersteig oder Abfallablageung in öffentlichen Anlagen bis zu Vandalismusschäden oder dem störenden Alkoholkonsum im öffentlichen Raum. Gerade der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum, die damit zum Teil verbundenen Störungen und die (eingeschränkten) Handlungsmöglichkeiten der Kommunen sowohl im präventiven (Gesundheitsförderung, Suchtvorbeugung, Prävention anlässlich lokaler Veranstaltungen usw.) wie im restriktiven Bereich (Anwendung des Jugendschutzgesetzes, Verfügun-

gen auf Basis des Gaststättengesetzes, Alkoholverbot in der Öffentlichkeit, Testkäufe, kommunale Werbebeschränkungen usw.) sind ein viel diskutiertes Thema urbaner Sicherheit, das besonders im Kontext von Gewalttaten im öffentlichen Raum unter Alkoholeinfluss auch die Diskussion über das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger in den vergangenen Jahren bestimmt hat (Floeting 2013).

Die Vielfalt der Aufgaben urbaner Sicherheit macht deutlich, dass eine Vielzahl von staatlichen, kommunalen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren dabei direkt oder indirekt mitwirkt, Sicherheit und Ordnung in den Städten zu schaffen und zu gewährleisten. Schutz und Sicherheit der Bürger/-innen vor Kriminalität werden in erster Linie durch die Polizei gewährleistet. Die kommunale Ebene gewährleistet in diesem Zusammenhang vor allem Ordnungsaufgaben sowie auch Maßnahmen zur Prävention von Gewalt und Kriminalität. Auch wenn polizeiliche Sicherheitsaufgaben nicht von den Kommunen gestaltet werden, richten sich gleichwohl die Erwartungen der Bürger/-innen im Hinblick auf ein sicheres Lebensumfeld gerade an die Städte und Gemeinden. Die Ergebnisse von Kommunalbefragungen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu)<sup>1</sup> zeigen die

<sup>1</sup> Die dargestellten Befragungsergebnisse beziehen sich auf zwei schriftliche Befragungen, die vom Deutschen Institut für Urbanistik im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Forschungsprojekts „Dynamische Arrangements städtischer Sicherheitskultur (DynASS)“, Teilvorhaben „Kommunale Ansätze städtischer Sicherheitspolitik“, durchgeführt wurden. Die Grundgesamtheit der Befragungen umfasste alle 188 deutschen Städte und Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern sowie die Bezirke der Stadtstaaten Berlin und Hamburg (Stand 2010). Zum Thema „Sicherheit in deutschen Städten“ wurden die Amtsleiter/-innen bzw. Fachbereichsleiter/-innen von Ordnungsämtern und Stadtplanungs- bzw. Stadtentwicklungsämtern befragt. Die schriftlichen Befragungen der Ordnungsämter und Stadtplanungsämter wurden nacheinander in einem jeweils fünfwöchigen Zeitraum zwischen Februar und Juni 2011 durchgeführt. Der Fragebogen für Ordnungsämter bzw. Stadtplaner umfasste geschlossene und offene Fragen. Die Rücklaufquoten der Ordnungsämter und Stadtplanungsämter lagen bei 49 bzw. 44 %. Nähere Informationen zu den Befragungen siehe Floeting/Seidel-Schulze 2012.



Vielfalt der beteiligten Akteure: Polizei und Feuerwehr, Bauverwaltung, Jugend-, Sozial- und Schulämter, einzelne Bürger und Vertreter der Kommunalpolitik werden beispielsweise von den Ordnungsämtern als Kooperationspartner genannt, aber auch die Wohnungswirtschaft und Vereine. Je größer die Stadt, desto häufiger wird auch kooperiert mit Gesundheitsämtern, Bürgerinitiativen, Kammern und Verbänden sowie Organisationen des Quartiersmanagement (Floeting/Seidel-Schulze 2012). Zudem hat sich die Zahl der beteiligten Akteure in den letzten Jahren weiter vergrößert: Strukturelle Veränderungen wie die fortschreitende internationale Vernetzung, die Privatisierung und Aufteilung ehemals staatlicher Infrastrukturen sowie mono- und oligopolistischer Anbieter (z. B. der Energie-, Telekommunikations- und Wasserversorgung oder des Transports) und die zunehmende Abhängigkeit von Informationstechnik machen es nötig, neue Akteure einzubeziehen und Schutzkonzepte insgesamt neu zu formulieren (Floeting 2006).

Der Kommunalpolitik kommt eine herausgehobene Position bei der Prägnanz der städtischen Sicherheitskultur, des öffentlichen Diskurses, der Erteilung von Aufträgen an die Verwaltung, organisatorischen, rechtlichen und städtebaulichen Entscheidungen und der Kommunikation mit den

Bürgerinnen und Bürgern zu. Die inhaltliche, aufgabenbezogene, Finanz- und Personalressourcen bezogene Schwerpunktsetzung wird wesentlich durch kommunalpolitische Entscheidungen bestimmt.

## 2. Was haben Städtebau und Stadtentwicklung mit urbaner Sicherheit zu tun?

Die Kriminalprävention im Städtebau hat sich in den letzten Jahren erheblich weiterentwickelt und verbreitet. Im Mittelpunkt der Aktivitäten in den Städten stehen die Schaffung und Gewährleistung sicherer öffentlicher Räume, die Belebung der Räume ebenso wie der Umgang mit Nutzungskonflikten. Für unterschiedliche Stadtbereiche von Großwohnsiedlungen über Einfamilienhausgebiete bis zu Gewerbegebieten wurden kriminalpräventive Konzepte entwickelt. Trotz dieser positiven Entwicklung ist die Berücksichtigung von Sicherheitsbelangen in der Stadtentwicklung, die über die bauliche Sicherheit hinausgehen, immer noch nicht in der Breite verankert. An Fragen von Ordnung und Sicherheit zu denken, ist keine Selbstverständlichkeit im Planungsprozess, wenngleich es mittlerweile eine Fülle von Ansätzen gibt. Dies wird auch an den Ergebnissen der Difu-Befragung deutlich.

In den vergangenen Jahren wurden beispielsweise eine Reihe von Empfehlungen, Verfahren und Standards im Kontext der städtebaulichen Kriminalprävention in den Bundesländern, von der Wohnungswirtschaft und auf internationaler Ebene entwickelt. Den befragten Stadtplanungsämtern sind unterschiedliche Standards, Verfahren und Empfehlungen zur städtebaulichen Kriminalprävention bekannt. Genannt werden nahezu ausschließlich Standards, Verfahren und Empfehlungen aus Deutschland. Allerdings sind selbst die am stärksten verbreiteten Empfehlungen nur in knapp einem Drittel der Stadtplanungsämter bekannt. Ebenfalls in der Befragung zur Auswahl gestellte internationale Standards und Empfehlungen werden praktisch nicht genutzt und sind auch kaum bekannt.

Insgesamt zeigt sich eine deutliche Konzentration der Kommunen auf eigene Standards, Verfahren und Empfehlungen, die von fast einem Viertel der Städte genutzt werden. Auch orientiert man sich stark an den Empfehlungen aus dem eigenen Bundesland. In fast der Hälfte der Städte, die sich an der Befragung beteiligt haben, wird das Thema „Sicherheit in der Stadt“ in Leitlinien, Konzepten oder Plänen, die im Fachbereich oder Amt für Stadtplanung/Stadtentwicklung entwickelt werden, berücksichtigt. Aber nur in etwa 36 % der Städte spielt

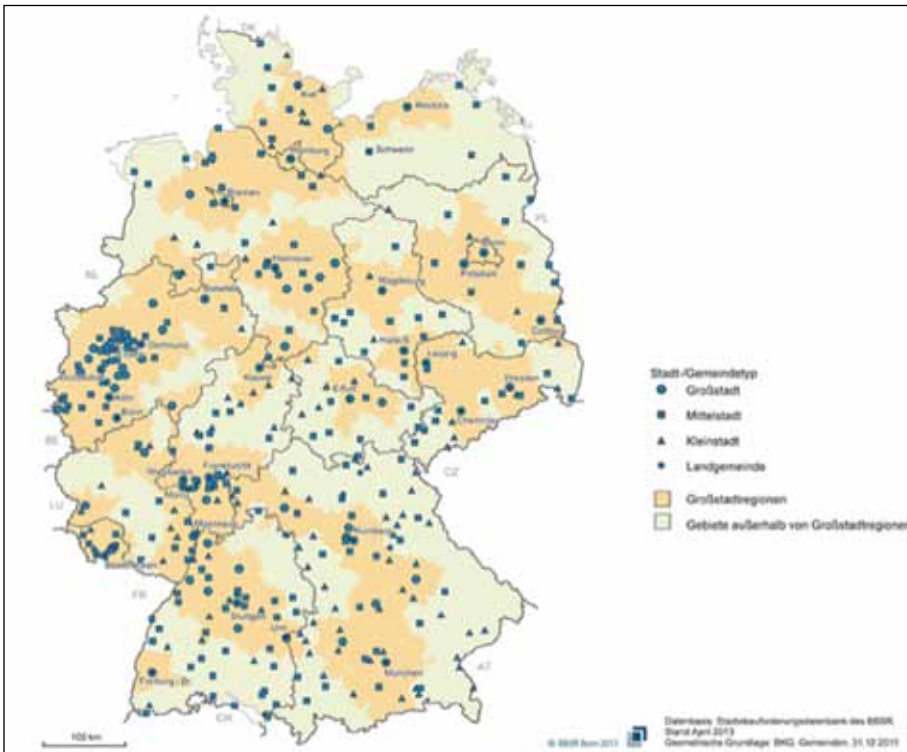


Abb.: Städte und Gemeinden im Programm „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“, Programmjahr 2012, Quelle: BBSR

das Thema „Sicherheit in der Stadt“ eine wichtige Rolle. Spezielle Konzepte oder Maßnahmen zum Umgang mit dem Thema „Sicherheit in der Stadt“ werden sogar nur in 18 % der Städte entwickelt. Es besteht auch vermeintlich kein Handlungsdruck, geben doch nur 22 % der Städte an, dass die Berücksichtigung des Themas „Sicherheit in der Stadt“ von den Stadtplanern/Stadtentwicklern politisch gefordert wird. So ist es nicht verwunderlich, dass etwa ein Drittel der Befragten angeben, das Amt/der Fachbereich habe sich noch nicht mit dem Thema „Sicherheit in der Stadt“ beschäftigt. Auch ohne einer „Versicherheitlichung“ einer Vielzahl kommunaler Aufgabenfelder das Wort zu reden, kann man angesichts dieser Ergebnisse zumindest diagnostizieren, dass die Beschäftigung mit Fragen der sicheren Gestaltung von Städten „ausbaufähig“ ist. Nicht übersehen darf man dabei, dass bereits eine Vielzahl von Ansatzpunkten in der Förderlandschaft wie in konkreten Projekten besteht.

Investitionen in städtebauliche Maßnahmen z. B. im Rahmen der städtebaulichen Sanierung und nicht-investive Maßnahmen der sozialen Städtebauförderung haben in den vergangenen Jahren erheblich zur Stadtentwicklung in Bereichen mit besonderem baulichen Erneuerungsbedarf

oder spezifischen sozialen Problemlagen beigetragen. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind „Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Städtebauliche Missstände liegen vor, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen ... nicht entspricht“ (BauGB, § 136). Das Thema „Sicherheit“ wird also explizit angesprochen. Besonders durch die quartiersbezogene Bündelung von Fördermöglichkeiten aus dem städtebaulichen wie dem sozialen Bereich ergeben sich Ansatzpunkte für die Entwicklung und Umsetzung von Präventionsprojekten, wenngleich der Kurzschluss vermieden werden sollte, dass die zur sozialen Stabilisierung von Quartieren entwickelten Projekte vor allem kriminalpräventiven Charakter hätten.

In den Kommunen besteht eine „Grundlandschaft“ von eingesetzten Förderprogrammen in der Stadtentwicklung. Dazu zählen im Kern die Programme der Städtebauförderung, ergänzt durch Programme, die Fördermöglichkeiten bei sozial-integrativen Problemen insbesondere in den

Bereichen Bildung, Beschäftigung und Arbeit bieten. Bund und Länder fördern seit Jahrzehnten städtebauliche Sanierung und Entwicklung mit durchgängig hohen Programmmittelevolumina. Das älteste **Programm „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“** wurde seit der Einführung des Städtebauförderungsgesetzes im Jahr 1971 bis zum Jahr 2012 durchgeführt. Im Rahmen des Programms wurden rd. 3900 Maßnahmen mit rd. 8 Mrd. Euro Bundesmitteln gefördert. Die bereits bewilligten Fördermaßnahmen werden noch bis Ende des Jahres 2016 baulich umgesetzt. Förderanträge für das Programm sind seit dem 1.1.2013 nicht mehr möglich. Es sollen Erhaltung und Modernisierung von Gebäuden und die Verbesserung des Wohnumfelds in den Städten und Gemeinden unterstützt werden. Die Revitalisierung der Innenstädte und Stadtteilzentren ist ein vordringliches Ziel.

Das wichtigste Beispiel für die Förderung sozial orientierter Ansätze der Stadtentwicklung ist das **Städtebauförderungsprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“**, seit 2012 mit dem neuen Titel **„Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“**. Es wurde im Jahr 1999 von Bund und Ländern mit dem Ziel aufgelegt, der „Abwärtsspirale“ aus zunehmender sozialer und räumlicher Polarisierung in den Städten entgegenzuwirken, indem die Lebensbedingungen vor Ort umfassend verbessert und die Lebenssituation von Quartiersbewohnerinnen und -bewohnern stabilisiert werden sollten. Es ging also nicht nur darum, bauliche Missstände zu beseitigen, sondern auch Engagement, soziale Aktivitäten sowie nachbarschaftliches Zusammenleben in benachteiligten Stadtquartieren zu fördern.<sup>2</sup>

Das **ESF-Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ)“<sup>3</sup>** beispielsweise ist ein ergän-

<sup>2</sup> Der Bund stellt 2013 Finanzhilfen in Höhe von 40 Mio. Euro bereit, die in der Regel zu gleichen Teilen von Ländern und Kommunen ergänzt werden. Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD 2013 heißt es: „Das Programm Soziale Stadt werden wir im Rahmen der Städtebauförderung als Leitprogramm der sozialen Integration stärken und mit jährlich 150 Mio. Euro ausstatten. Es bildet die Grundlage für eine ressortübergreifende Strategie „Soziale Stadt“, mit der wir additiv Fördermittel aus Programmen anderer Ressorts in Gebieten mit erhöhten Integrationsanforderungen bündeln.“

<sup>3</sup> Für die Umsetzung stehen zwischen 2008 und 2015 insgesamt bis zu 184 Mio. Euro zur Verfügung, davon bis zu 124 Mio. Euro aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und 60 Mio. Euro vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

zendes arbeitsmarktpolitisches Instrument, das in den Programmgebieten der Sozialen Stadt eingesetzt wird. Es geht um die gezielte Verzahnung von städtebaulichen Investitionen mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in den Problemvierteln der Städte und Gemeinden. Ziele sind die Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt, die Integration von Jugendlichen in Ausbildung und Arbeit, die Verbesserung des Übergangs von Schule in Beruf und eine Stärkung der lokalen Ökonomie, die im Stadtquartier in aller Regel vielfältige wirtschaftliche, infrastrukturelle und soziale Funktionen erfüllt. BIWAQ wird aus dem Haushalt des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) finanziert.

Auch andere Bundesressorts fördern Elemente sozial orientierter Stadtentwicklung. Das 2009 aufgelegte *ESF-Programm „Lernen vor Ort“* des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) schafft Anreize für Kommunen, ein kohärentes Bildungsmanagement vor Ort zu entwickeln und zu verstetigen. Damit sollen die Bildungsstationen in den individuellen

Lebensläufen systematisch aufeinander bezogen werden. Im Kern geht es um die Entwicklung und Umsetzung von ganzheitlichen Konzepten zum Lernen im Lebenslauf, bei denen alle Lernphasen der Bildungsbiographie Berücksichtigung finden. Wesentliches Merkmal ist das Zusammenführen der unterschiedlichen Zuständigkeiten für Bildung in einer Kommune, betrachtet werden insbesondere die Familienbildung, die frühkindliche Bildung, die allgemeine und berufliche Weiterbildung – unter besonderer Berücksichtigung einer ganzheitlichen Betrachtung individueller Bildungsbiografien.

Das aus ESF-Mitteln finanzierte *Programm „Stärken vor Ort“* des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zielt darauf ab, über niedrigschwellige Angebote die soziale, schulische und berufliche Integration von benachteiligten jungen Menschen und von Frauen mit Problemen beim Einstieg oder Wiedereinstieg in das Erwerbsleben zu unterstützen. Durch Aktivierung sollen die Jugendlichen und Frauen mehr Möglichkeiten zur Teil-

habe, Chancengleichheit und Bildung gewinnen.

In dem *ESF-Bundesprogramm „XENOS – Integration und Vielfalt“* des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), das 2007 aufgelegt wurde, geht es vor allem darum, über präventive Maßnahmen gegen Ausgrenzung und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft Demokratiebewusstsein und Toleranz zu stärken sowie Fremdenfeindlichkeit und Rassismus abzubauen (BMVBS 2012). Die vorgenannten Beispiele zeigen die Vielfalt, aber auch die Unübersichtlichkeit der Fördermöglichkeiten sozialräumlich orientierter Ansätze der Stadtentwicklung.

Die konkreten Beispiele für die Berücksichtigung von Themen der Ordnung und Sicherheit im Kontext der Städtebauförderung umfassen ganz unterschiedliche Bereiche<sup>4</sup>. Dazu gehören:

- der kontrovers diskutierte Zusammenhang von Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit (z. B. Bausteine für

<sup>4</sup> Zahlreiche Praxisbeispiele finden sich unter: <http://www.staedtebaufoerderung.info>

einen Quartierservice, der Aufgaben der Integration in Arbeit mit Aufgaben der Verbesserung des Stadtteilbildes und des Wohnumfeldes verbindet);

- Anregungen aus dem Gender Mainstreaming, also der Berücksichtigung von Interessen und Lebenssituationen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in Planungsverfahren (z. B. hinsichtlich der Gestaltung von Beleuchtung, Übersichtlichkeit und Sicherheit öffentlicher Räume), die als Ausgangspunkt für den planerischen Umgang mit Angsträumen gelten können;
- die Sensibilisierung und Schaffung von Bewusstsein für die Sicherheit von Kindern (z. B. der Aufbau eines unterstützenden Umfeldes, um den Schulweg für Kinder sicherer zu gestalten);
- der Umbau von Tiefgaragen unter sicherheitsrelevanten Aspekten (z. B. Konzepte, die die Anlagen freundlicher und sicherer machen, mehr Tageslicht hereinlassen, zusätzliche Nutzungen in der Tiefgarage ermöglichen, die den Raum beleben und ihm das Image eines Angstrumes nehmen);
- die Erarbeitung von beispielhaften Gestaltungsempfehlungen für den Geschosswohnungsbau (z. B. um den privaten Grundstückseigentümern Möglichkeiten aufzuzeigen, wie Sicherheit erhöht werden kann);
- die Schaffung von mehr Sicherheit im öffentlichen Raum (z. B. durch die Bündelung von Aktivitäten an kleinen Plätzen, positive Außenraumgestaltung, die Entwicklung von Gestaltungskriterien, die Besei-

tigung von Barrieren und insgesamt eine stärkere Berücksichtigung sozialer Kontrolle des öffentlichen Raumes bei der Gestaltung);

- die Erleichterung der Orientierung in Siedlungen durch die Offenheit und Sicherheit signalisiert werden kann und eine positive Identifikation ermöglicht wird;
  - die Stärkung der sozialen Kontakte der Bewohnerschaft untereinander und damit eine Stärkung von Verantwortung und Sicherheit im Quartier.
- Anlässe für die Entwicklung von Konzepten und Projekten der Stadtentwicklung, die Themen der Ordnung und Sicherheit berücksichtigen, sind vielfältig. Problembeschreibungen<sup>5</sup> zielen meist auf folgende Bereiche ab:
- Entwicklungsrückstände der Quartiere in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Städtebau, soziale Integration und politische Beteiligung;
  - anhaltende „Trading-Down-Prozesse“<sup>6</sup>, die die Funktionsfähigkeit (z. B. von Stadtteilzentren infolge der Schließung von Verkaufseinrichtungen, Leerstand usw.);
  - soziale Brennpunkte, die gekennzeichnet sind durch „Armut, Marginalisierung und soziale Ausgrenzung“<sup>7</sup>;
  - die Belegung von Sozialwohnungen mit sogenannten schwierigen Personengruppen wie Sozialhilfeempfängern, Spätaussiedlern und in geringem Maße Ausländern;
  - überdurchschnittlich hohe Anteile an Langzeitarbeitslosen, Sozialhilfeempfängern/-innen und Migranten/-innen<sup>8</sup>;
  - die Abwanderungen insbesondere von Besserverdienenden und Unternehmen des Einzelhandels mit höherwertigen Warenangeboten<sup>9</sup>;
  - ein schlechtes Image des Fördergebietes<sup>10</sup>;
  - soziale Spannungen, Unzufriedenheit, Ängste, Vandalismus, Aggressionen<sup>11</sup>;
  - hohe Anteile an Abhängigen von Transferleistungen der öffentlichen Hand;
  - rechtsradikale Tendenzen, Armut, Dauerarbeitslosigkeit, Gewalttätigkeit, Drogenkonsum, Kriminalität, Verwahrlosungstendenzen bei Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen<sup>12</sup>.

Die Problembeschreibungen machen deutlich, dass Gefährdungen der Ordnung und Sicherheit häufig im Kontext schwieriger sozialer und öko-

nomischer Entwicklungen der Quartiere wahrgenommen werden, ohne auf einfache Kausalitäten abzielen. Dennoch besteht die Gefahr der Stigmatisierung von Stadtbereichen, die basierend auf den entsprechenden Problemdarstellungen als förderungswürdig angesehen werden. In jüngerer Zeit werden die unterschiedlichen Problemstellungen und Defizite beim Umgang mit den aus sozialen und ökonomischen Problemen resultierenden Anforderungen häufig unter dem Begriff der „überforderten Nachbarschaften“ zusammengefasst. Der Begriff verweist einerseits zurecht darauf, dass man mit bestimmten sozialen wie ökonomischen Problemlagen auf Quartiersebene nur umgehen kann, wenn die strukturellen Voraussetzungen dafür bestehen: Bestimmte Probleme überfordern die Nachbarschaft. Andererseits kann der Begriff mit einer Stigmatisierung bestimmter Nachbarschaften verbunden sein: Bestimmte Nachbarschaften sind überfordert.

Das Dilemma zwischen der Notwendigkeit, Förderung zu begründen und langfristig damit unter Umständen Stigmatisierung zu betreiben, ist den Planungspraktikern klar. In den Worten eines Stadtplaners stellt sich das so dar: „Zum Beispiel sozialer Brennpunkt. Was bringt es, wenn ich sage, der Ort ist ein sozialer Brennpunkt. ... Ich glaube, da macht man manchmal mehr kaputt, gerade wenn es in der Zeitung steht. Es ist was anderes, wenn man Förderkonzepte beantragt. Da muss man so die Sprachregelungen entsprechend ändern.“<sup>13</sup>

### 3. Wie verändern sich sozialräumliche Ansätze der Stadtentwicklung?

Auflösen kann man das beschriebene Dilemma nicht durch veränderte Wortwahl, sondern nur, wenn man anerkennt, dass die Idee von der befristeten Förderung von Quartieren, die damit den „Aufstieg“ schaffen und nicht mehr der Förderung bedürfen, für einige Quartiere zutrifft – für andere aber nicht. In der stadtentwicklungspolitischen Diskussion befinden wir uns gerade auf dem Weg zu einem Paradigmenwechsel von der Idee des zeitlich begrenzt förderungsbedürftigen „benachteiligten Stadtteils“ über die Beobachtung, dass Stadtteile häufig die Funktion eines „Durchlauferhitzers“ – wie es der Mitarbeiter eines

<sup>5</sup> Problembeschreibungen sind den Projektdarstellungen unter <http://www.staedtebaufoerderung.info> entnommen.

<sup>6</sup> [http://www.staedtebaufoerderung.info/nn\\_486358/StBauF/DE/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/Praxis/Massnahmen/HH\\_Langenhorn/Langenhorn\\_inhalt.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/nn_486358/StBauF/DE/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/Praxis/Massnahmen/HH_Langenhorn/Langenhorn_inhalt.html) (14. 11. 2013)

<sup>7</sup> [http://www.staedtebaufoerderung.info/nn\\_1146914/StBauF/DE/SozialeStadt/Praxis/NI/Beispiele/0299\\_kulturecke/0299\\_inhalt.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/nn_1146914/StBauF/DE/SozialeStadt/Praxis/NI/Beispiele/0299_kulturecke/0299_inhalt.html)

<sup>8</sup> [http://www.staedtebaufoerderung.info/nn\\_1146914/StBauF/DE/SozialeStadt/Praxis/SH/Beispiele/0310\\_stadtteilmarketing/0200\\_inhalt.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/nn_1146914/StBauF/DE/SozialeStadt/Praxis/SH/Beispiele/0310_stadtteilmarketing/0200_inhalt.html) (14. 11. 2013)

<sup>9</sup> Ebenda.

<sup>10</sup> Ebenda.

<sup>11</sup> [http://www.staedtebaufoerderung.info/nn\\_1147448/StBauF/DE/SozialeStadt/Programmgebiete/BY/Gebiete/0059\\_Wuerzburg\\_Heuchelhof-H1.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/nn_1147448/StBauF/DE/SozialeStadt/Programmgebiete/BY/Gebiete/0059_Wuerzburg_Heuchelhof-H1.html) (14. 11. 2013)

<sup>12</sup> [http://www.staedtebaufoerderung.info/nn\\_1146914/StBauF/DE/SozialeStadt/Praxis/SH/Beispiele/0310\\_conciergeprojekt/0310\\_inhalt.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/nn_1146914/StBauF/DE/SozialeStadt/Praxis/SH/Beispiele/0310_conciergeprojekt/0310_inhalt.html) (14. 11. 2013)

<sup>13</sup> Die verwendeten Zitate sind anonymisierte Äußerungen von Akteuren, die im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Forschungsprojekts „Dynamische Arrangements städtischer Sicherheitskultur (DynASS)“ erhoben wurden.

Stadtteilbüros nennt – übernehmen, in dem die Ankommenden oder Benachteiligten wechseln, der Problemzustand des Quartiers aber erhalten bleibt, hin zur Figur eines „Stadtteils mit dauerhafter Integrationsfunktion für die Gesamtstadt“. Der Erkenntnisprozess ist langsam. Der Mitarbeiter einer Kommunalverwaltung aus dem Bereich Jugend/Soziales beschreibt es so: „Uns geht es gut, wir ziehen jetzt aus! Das ist eher der Effekt. Das hat eine Zeit lang gebraucht, bis das alle realisiert haben. Aber da ist was dran.“ Immer mehr setzt sich die Erkenntnis durch, dass es in den Städten Bedarf an Orten gibt, die diese Integrationsfunktion dauerhaft übernehmen können – oder mit den Worten eines Mitarbeiters aus einem Stadtteilbüro gesagt: „Für die Stadt ist es gut, dass es solche Quartiere gibt.“

Ist damit dass sozial integrative Stadtentwicklung gescheitert, das Ziel verfehlt?

Sozialräumliche Ansätze der Stadtentwicklung sind immer angesiedelt zwischen dem Ziel der Schaffung räumlich konzentrierter Hilfsangebote einerseits und der Gefahr der Marginalisierung von Bewohnern und Stigmatisierung von Stadtteilen andererseits. Sie sind immer der Frage ausgesetzt, ob es ihnen gelingt, „organising capacities“ aufzubauen – also die Verantwortlichen zusammenzubringen, neue Ideen und Konzepte zum Umgang mit umfassenden Problemlagen zu entwickeln und umzusetzen – oder ob sie einer Service-Mentalität

Vorschub leisten, die die Akteure vor Ort aus ihrer Verantwortung entlässt, weil andere Gremien und Institutionen die Aufgaben übernehmen. Sozialräumliche Ansätze der Stadtentwicklung im Allgemeinen ebenso wie kriminalpräventive Ansätze auf Quartiersebene im Besonderen müssen als gesamtgesellschaftliche Daueraufgabe verstanden werden. Soziale Stadtentwicklung und quartiersorientierte Kriminalprävention ergänzen einander und haben viele Überschneidungsbereiche. Ansätze der Kriminalprävention können in Ansätze der sozialen Stadtentwicklung integriert werden (und werden dies zum Teil wie oben gezeigt auch schon), ohne eine grundsätzliche „Versicherheitlichung“ sozialräumlicher Ansätze zu forcieren. Dabei muss beispielsweise klar sein, dass nicht jeder Nutzungskonflikt eine „Incivility“ ist, nicht jede „Incivility“ eine Bedrohung. Soziale Aufgaben können nicht mit Mitteln urbaner Sicherheit gelöst werden, müssen aber angegangen werden, wenn sie nicht langfristig auch zu Ordnungs- und Sicherheitsaufgaben werden sollen. Am Beispiel des Umgangs mit Jugendlichen<sup>14</sup> im öffentlichen Raum lässt sich kritisch prüfen, ob dies gelingt.

Sozialräumliche Ansätze der Stadtentwicklung und quartiersorientierte kriminalpräventive Arbeit setzen sich im Bemühen, ein Wegschauen von Öffentlichkeit, Verwaltung und Kommunalpolitik bei Problemen der Quartiersentwicklung zu erschweren, immer der Gefahr aus, dass die ge-

weckte Aufmerksamkeit für Quartiersprobleme, die eigentlich Entscheidungen zugunsten von Maßnahmen im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung befördern soll, zur Verfestigung skandalisierte Bilder der betroffenen Quartiere als langfristiges Image beiträgt. Sozialräumliche Ansätze der Stadtentwicklung und quartiersorientierte Kriminalprävention müssen sich daher zukünftig noch stärker den Fragen zuwenden,

- wie es gelingen kann, die nötige Aufmerksamkeit für die Probleme des Quartiers zu erzeugen, um Unterstützung zum Handeln zu generieren, ohne zu stigmatisieren,
- wie man dem Thema „Sicherheit im Quartier“ gerecht werden kann, ohne Quartiersentwicklung zu „versicherheitlichen“
- und wie man sozialräumliche Ansätze verstetigen kann, ohne soziale Benachteiligung zu verfestigen?

Diese Fragen bilden auch den Hintergrund für ein neues gemeinsames Forschungsvorhaben des Landeskriminalamts Niedersachsen und des Deutschen Instituts für Urbanistik, das transdisziplinäre Sicherheitsstrategien für Polizei, Kommunen und Wohnungswirtschaft und kriminalpräventive Maßnahmen im Wohnumfeld untersuchen und so aufarbeiten will, dass sie in die Alltagsorganisation und in das Alltagshandeln der einzelnen Beteiligten eingebettet werden können.<sup>15</sup>

*Dr. Holger Floeting ist seit 1991 als Wissenschaftler am Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) in Berlin tätig, Kontakt: [urbane-sicherheit@difu.de](mailto:urbane-sicherheit@difu.de)*

## Literatur

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.): Programme des Bundes für die nachhaltige Stadtentwicklung und Soziale Stadt. BMVBS-Online-Publikation 3/2012.

Floeting, H.: Von harten Zielen und weichen Maßnahmen – Sind „resiliente“ Städte „sichere“ Städte? In: K. J. Beckmann (Hrsg.): Jetzt auch noch resilient? Anforderungen an die Krisenfestigkeit der Städte. Difu\_Impulse, Berlin 2013, S. 14–22.

Floeting, H. & A. Seidel-Schulze, Sicherheit in der Stadt – eine Gemeinschaftsaufgabe. Difu-Paper, Berlin 2012.

Floeting, H.: Sicherheitstechnologien und neue urbane Sicherheitsregimes. ITA manu:script, Institut für Technikfolgenabschätzung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 2006.

<sup>14</sup> Häufige Zielgruppe für sozialräumliche Intervention und kriminalpräventive Maßnahmen sowie in Gestalt von Jugendsozialarbeit ein wichtiger Fördergegenstand sozialer Stadtentwicklung und deren Verhalten immer wieder zum Anlass für Diskussionen über Sicherheit im öffentlichen Raum genommen wird.

<sup>15</sup> Das Forschungsprojekt „Transdisziplinäre Sicherheitsstrategien für Polizei, Wohnungsunternehmen und Kommunen“ wird gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung. Informationen zum Forschungsprojekt sind zu finden unter: <http://www.transit-online.info>.