

Grenzen und Potenziale kommunaler Sicherheits- und Präventionsarbeit

Sind Kommunen der Aufgabe gewachsen, gesellschaftlichen Frieden herzustellen?

Anna Rau & Janina Hentschel

Kommunen haben großes Potenzial Gestalterinnen des gesellschaftlichen Friedens zu sein. Allerdings besitzt kaum eine deutsche Stadt oder Gemeinde eine umfassende Strategie für die kommunale Sicherheits- und Präventionsarbeit. Eben diese jedoch ist maßgeblich für Friedensfragen. Das Mandat von Kommunen Frieden zu gestalten, wird eher implizit formuliert, als dass es von übergeordneten Ebenen Rückenwind für diese Mammutaufgabe gäbe. Dabei sind gesellschaftliche Spannungen, Gewalttaten und soziale Konflikte Alltag in Kommunen. Dieser Entwicklung zum Trotz, agieren Städte und Gemeinden derzeit hauptsächlich anlassbezogen und orientiert am gegenwärtigen politischen Diskurs. Der vorliegende Beitrag betrachtet derzeitige Herausforderungen und Potenziale kommunaler Präventions- und Sicherheitsarbeit für Fragen von gesellschaftlichem Frieden.

Kommunen sind Kristallisationsort für gesellschaftliche Friedensfragen

Es ist unumstritten: Kommunen sind die Orte, an denen Menschen leben, dort finden neue gesellschaftliche Entwicklungen statt und dort muss mit ihnen umgegangen werden. Beispiele sind die jüngsten Anschläge von Einzeltätern im Rahmen von Veranstaltungen oder in belebten Innenstädten, gestiegene Suizidraten bei Jugendlichen oder Demonstrationen gegen aktuelle

politische Machtverhältnisse oder für Demokratie.

Immer mehr Menschen leben in Städten, gleichzeitig ist bezahlbarer Wohnraum dort rar und hart umkämpft. Pandemie, Inflation und Migration führen dazu, dass mehr Menschen in prekären Verhältnissen und schwierigen Lebenssituationen verharren. In vielen deutschen Städten gibt es sichtbar mehr Menschen, die ihren Lebensmittelpunkt auf der Straße haben und in verdichteten öffentlichen Räumen um den wenigen Platz mit anderen Interessengruppen konkurrieren. Diskriminierung von

Minderheiten, gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit und Hasskriminalität finden nicht nur in digitalen Räumen, sondern auch analogen Räumen im kommunalen Kontext statt. All diese Entwicklungen wirken sich in ihren kommunalen Bezügen dort auf das friedliche Zusammenleben und den gesellschaftlichen Frieden aus.

Gesellschaftliche Friedensfragen sind vielfältig und zumeist an kommunale Räume gekoppelt. Die Klärung von Handlungsmöglichkeiten verschiedener staatlicher Ebenen, aber auch zivilgesellschaftlicher Akteur:innen, ist dabei stets immanent.

Zur Rolle von gesellschaftlichem Frieden in der kommunalen Praxis

Frieden – Utopie oder Prozess?

Wissenschaftlich und praktisch gilt Frieden noch immer häufig als Utopie. Der Begriff Frieden wird oftmals normativ verwendet und auf zwischenstaatliche Beziehungen und die Abwesenheit von Krieg bezogen. Dies greift für die Frage nach gesellschaftlichem

Frieden deutlich zu kurz. Die Verwendung des Friedensbegriffs für kommunale Handlungsfelder ist somit herausfordernd, weil er politisch-historisch aufgeladen ist und widersprüchlich verwendet wird.

Der vorliegende Beitrag versteht gesellschaftlichen Frieden als kontinuierlichen Prozess. Gesellschaftlicher Frieden bedeutet dabei mehr als nur die Abwesenheit von Krieg oder physischer Gewalt.

Er beschreibt das Zusammenleben innerhalb einer Gesellschaft, das von gewaltfreier Konfliktaustragung, Teilhabe und gesunden Beziehungen geprägt ist. Dabei spielen soziale, wirtschaftliche, politische und kulturelle Faktoren eine wesentliche Rolle.

Zudem möchten wir eine friedenslogische Herangehensweise in den Mittelpunkt der Betrachtung rücken und als Referenz für kommunales Handeln im Bereich von Präventions- und Sicherheitsarbeit einführen. Der „Gegenbegriff“ hierzu ist Sicherheitslogik, welche auf Gefahrenabwehr und Verteidigung setzt.

Die sicherheitslogisch-motivierte Vorgehensweisen ist stark etabliert und wird in vielen Bereichen derzeit als

alleinige Strategie angewendet. Sicherheitsmaßnahmen, im Sinne von Schutz, Kontrolle und Repression, setzen stets nur an den Symptomen an und entfalten kaum nachhaltige Wirkung hinsichtlich der Verbesserung des gesellschaftlichen Friedens. Dies verhindert in vielen Fällen eine wirkungsvolle und ganzheitliche Bearbeitung drängender und aktueller gesellschaftlicher Herausforderungen.

Es gilt eine Balance zwischen den beiden Handlungslogiken zu schaffen. Friedenslogik setzt auf gewaltfreie Konfliktbearbeitung, Gewaltprävention und Gewaltabbau und orientierte sich an den Ursachen von Gewalt und Kriminalität und berücksichtigt dabei auch strukturelle Faktoren. Somit ermöglicht die friedenslogische Herangehensweise, beispielsweise Risiko- und Schutzfaktoren und tieferliegende Ursachen für gewaltsame Austragung von Konflikten zu berücksichtigen.

Wenn gesellschaftlicher Frieden in der praktischen Arbeit in Themenfelder übersetzt wird, um zu messen, wie es um ihn bestellt ist, dann werden häufig folgende Themen benannt: sozialer Zusammenhalt, Aufkommen

von Gewalt und Kriminalität, soziale Gerechtigkeit, Teilhabe und Sicherheitsempfinden. Diese Felder wiederum haben eine eklatante Schnittmenge mit der Praxis der kommunalen Präventions- und Sicherheitsarbeit.

Kommunale Präventions- und Sicherheitsarbeit für gesellschaftlichen Frieden nutzen!

Kommunen haben überwiegend großen Gestaltungsspielraum, wenn es um Präventions- und Sicherheitsarbeit geht. Diese Aufgaben sind abgesehen von Bereichen, die zum Jugend- und Gesundheitsschutz zählen, nicht als gesetzliche Pflichtaufgabe definiert. Die Themenfelder, die in der Präventions- und Sicherheitsarbeit in den letzten Jahren zunehmend etabliert wurden sind u.a. Sicheres Nachtleben, Gewaltprävention bei Kindern und Jugendlichen, Extremismusprävention etc. (vgl. Abb.1). Kommunale Arbeit widmet sich komplexen und vielfältigen sozialen, gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen. Sie sind breit gefächert und betreffen nahezu alle Aspekte des städtischen Lebens. Die Bezüge zum gesellschaftlichen Frieden sind mehr als deutlich.

Diese Vielfalt an häufig hochsensiblen gesellschaftlichen Themen macht deutlich, wie eng gesellschaftlicher Frieden und die Praxis kommunaler Präventions- und Sicherheitsarbeit verknüpft sind.

Aus den genannten Themen haben sich wiederum in den letzten Jahrzehnten eine Vielzahl an Handlungsfeldern und Aufgaben (vgl. Abb. 2) herauskristallisiert, die in den meisten Kommunen wahrgenommen werden, um die Themen adäquat zu bearbeiten

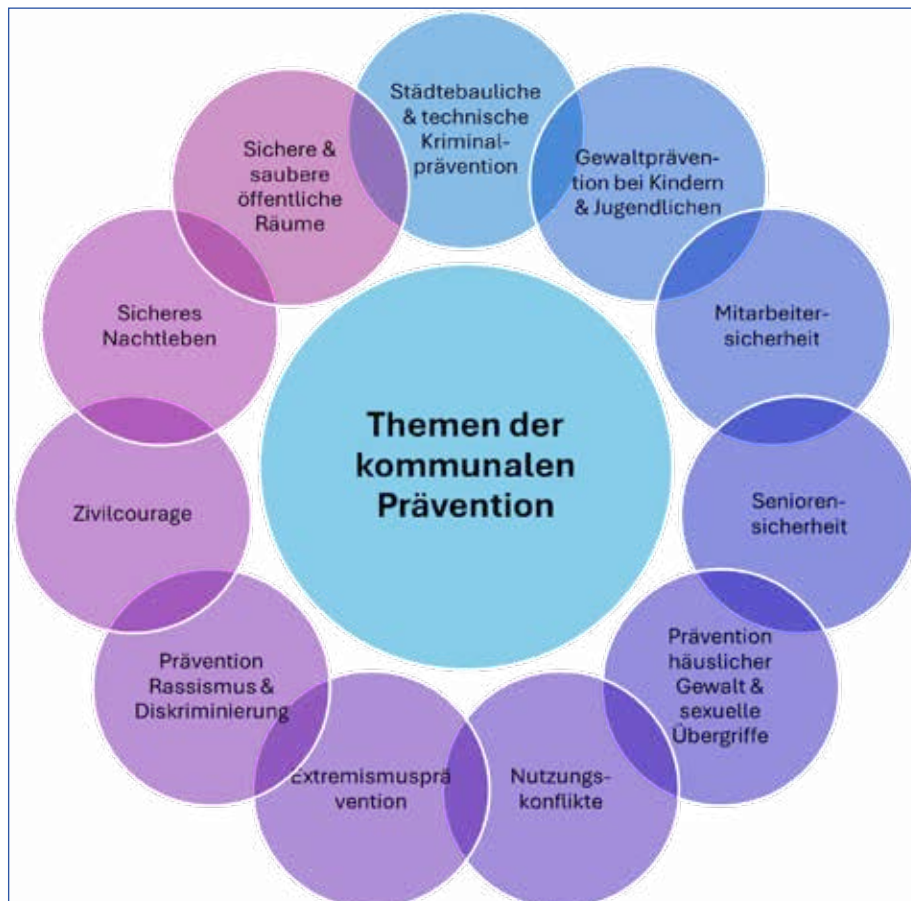


Abb. 1: „Themenfelder der kommunalen Prävention“ eigene Darstellung Anna Rau

Kommunale Präventions- und Sicherheitsarbeit für Frieden - beliebig und überfordert?

Die Vielzahl an Themen- und Handlungsfeldern legen die Annahme nahe, dass Kommunen in Deutschland in diesem Bereich umfassend mit personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet sind. Leider ist das Gegenteil der Fall. Die kommunale Präventions- und Sicherheitsarbeit ist häufig personell unterbesetzt und muss mit sehr begrenzten finanziellen Mitteln auskommen. Kommunalpolitiker:innen stehen zudem nicht selten unter dem Druck, schnelle sichtbare Ergebnisse zu Sicherheitsfragen zu präsentieren,



Abb. 2: Grafik „Handlungsfelder der kommunalen Prävention“ eigene Darstellung Anna Rau

um ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Dies führt oft zu aktivistischen Maßnahmen, die zwar kurzfristig Wirkung zeigen, jedoch nicht unbedingt die tieferliegenden Ursachen von subjektiver Sicherheit, Gewalt und Kriminalität adressieren.

Ergebnis dieser Gemengelage und der bisher unzureichenden wirkungsorientierten Systematisierung der Sicherheits- und Präventionsarbeit ist, dass es in vielen deutschen Kommunen an einer klaren Strategie mangelt. Unterschiedliche Fachstellen, wenn überhaupt vorhanden, arbeiten oft trotz sich überschneidender Zuständigkeiten isoliert voneinander. Dies führt nicht nur zu langen Entscheidungswegen, sondern auch zu einer unkoordinierten und leider häufig beliebigen Auswahl an Maßnahmen. Öffentlicher Berichterstattung und politische Interessen wiegen dabei häufig schwerer als eine wirklich nachhaltige und wirkungsvolle Präventionsstrategie.

Kommunale Präventions- und Sicherheitsarbeit ist nicht per se „beliebig“, sie wird jedoch oft durch unklare Strukturen, unzureichende Ressourcen und politischen Handlungsdruck in diese Richtung gedrängt. Die Überforderung zeigt sich insbesondere in der Diskrepanz zwischen den komplexen Anforderungen und den verfügbaren

Ressourcen aber auch Know-how. Vollerorts ist das für wirkungsvolle Präventionsarbeit voraussetzende daten- und evidenzbasiertes Arbeiten so zum Beispiel aus Mangel personellen Ressourcen und dafür notwendigen Kompetenzen schlicht nicht möglich.

Um eine wirksame Präventionsarbeit zu gewährleisten, die über rein reaktive Maßnahmen hinaus geht, braucht es daher eine langfristige Strategie, eine evidenzbasierte Herangehensweise sowie die konsequente Beteiligung der relevanten Akteur:innen und Zielgruppen. Nur so kann kommunale Präventions- und Sicherheitsarbeit einen nachhaltigen Beitrag zu gesellschaftlichem Frieden leisten.

Ideen und Anregungen für die Weiterentwicklung der aktuellen Präventions- und Sicherheitsarbeit in Deutschland

Gesellschaftlicher Frieden wird in Nachbarschaften, Straßenzügen, Quartieren, Stadtteilen gewaltfrei verhandelt, gestärkt und ge- und erlebt. Dabei kann die Bedeutung der Rolle von Kommunen nicht hoch genug eingeschätzt werden, denn sie können durch ihr Handeln maßgeblich den gesellschaftlichen Frieden fördern und

gestalten. Maßnahmen zur ko-kreativen Bearbeitung von Konflikten sind dabei genauso wichtig wie eine Vision für gesunde gesellschaftliche Entwicklung. Dabei ist es essenziell, dass sie ihr Handeln immer wieder überprüfen und an sich verändernde Gegebenheiten anpassen, und dann neue Möglichkeitsräume erschließen.

Im Folgenden werden Beispiele für gelungene Präventions- und Sicherheitsarbeit angeführt, die gesellschaftlichen Frieden wirkungsvoll unterstützen können und geeignet sind auf andere Kommunen übertragen zu werden.

Für eine bessere Zukunft unserer Städte – statt einfach nur gegen Kriminalität!

Die kanadische Provinz Ontario fordert seit dem Jahr 2020 von allen Kommunen strategische Pläne für „Community Safety and Well-Being“.¹ Dabei rücken neben Kriminal- und Gewaltprävention, vor allem das übergeordnete Wohl der Gemeinschaft und Fragen des Zusammenlebens in den Fokus. Hierfür stellte die Regierung auch finanzielle Mittel zur Verfügung.²

Die kanadischen Kommunen sind mittlerweile deutlich strategischer und somit auch wirkungsvoller im Bereich von Präventionsarbeit aufgestellt. Zudem rückt dieser positive, integrative Ansatz das Wohl der Gemeinschaft ins Zentrum und berücksichtigt Themen wie mentale Gesundheit, Diskriminierung, Sucht und die Bedürfnisse vulnerabler Gruppen. Diese Ausrichtung an einem gemeinsamen positiven Ziel, statt „nur“ dem reinen Willen etwas zu verhindern, birgt hohes Potenzial für zusammenhaltstiftendes Engagement, gemeinsame Gestaltung von positiven Entwicklungen und visionäre Strategien vom Stadtteil bis auf die Bundesebene.

In Ontario und anderen kanadischen Provinzen hat diese Umdeutung und Erweiterung des Arbeitsfeldes dazu beigetragen, den Blick auf die sozialen Ursachen von Gewalt und Kriminalität zu lenken. Infolgedessen werden Kommunen unterstützt und gefördert, langfristige Strategie für die Präventions- und Sicherheitsarbeit zu entwickeln. Damit können sie besser an den Ursachen der gefühlten Unsicherheit

¹ Vgl. <https://www.ontario.ca/document/community-safety-and-well-being-planning-framework-booklet-3-shared-commitment-ontario/section-1-introduction>, letzter Zugriff 11.12.2024.

² <https://www.ontario.ca/page/community-safety-initiatives-and-resources#section-1>, letzter Zugriff 11.12.2024.



Abb. 3: Grafik eigene Darstellung von Anna Rau (DEFUS)

arbeiten, soziale Konflikte abmildern und die Teilhabe insbesondere von besonders bedürftigen Gruppen verbessern.

In Deutschland gibt es diese Art der Vision für kommunale Prävention bisher nicht. Eine strategische Neuausrichtung nach kanadischem Vorbild könnte Kommunen helfen, Sicherheit und Lebensqualität nachhaltig zu verbessern und somit auch neue Impulse für gesellschaftlichen Frieden zu setzen.

Strategisch ansetzen und mehr bewirken

Kommunen bleiben sind mit den Themen der kommunalen Prävention und deren erfolgreicher Bearbeitung relativ auf sich gestellt. Es gibt derzeit keine Vorgaben oder Förderprogramme von Bund oder Ländern, die Kommunen bei der strategischen und wirkungsvollen Ausrichtung von Präventions- und Sicherheitsarbeit unterstützen.

Das Europäische Forum für Urbane Sicherheit (EFUS) und sein deut-

sches Forum (DEFUS) prägen mit dem Konzept der „sicheren Stadt für alle“ einen Ansatz der über Kriminalprävention hinaus soziale Gerechtigkeit, Chancengleichheit und inklusive Stadtgestaltung einbezieht und Kommunen Orientierung für die strategische Ausrichtung bieten will.³ In der Darstellung findet sich die bereits dargelegte Themenvielfalt wieder (vgl. Abb. 3)⁴. Deutlich wird auch, dass eine sichere und lebenswerte Stadt für alle nur in einer kooperativen und fachbereichsübergreifenden Gesamtanstrengung bewerkstelligt werden kann, die Governance der lokalen Sicherheit und Prävention bewusst gestaltet.

In Deutschland gibt es einige Städte, die die Gelingensbedingungen für wirksame Sicherheits- und Präventionsarbeit im Sinne gesellschaftlichen Friedens vorantreiben und strategisch fachbereichsübergreifend aufstellen.

Die **Stadt Augsburg** verfolgt einen innovativen, partizipativen Ansatz zur urbanen Sicherheit, der an dem Grundgedanken der Urban Safety Governance ausgerichtet ist⁵. Die Governance der kommunalen Sicherheit ist dabei nicht mit dem Sicherheitsmanage-

ment zu verwechseln, das häufig ordnungsrechtlich genutzt wird. Stattdessen verfolgt sie einen ganzheitlichen Ansatz unter Einbeziehung vieler Akteur:innen, wie es auch die UN-Leitlinien sie für sichere Städte vorsehen.⁶

Das Büro für Kommunale Prävention (BKP) beobachtet risikoreiche Entwicklungen in der Stadt, identifiziert spezifische Risikofaktoren und relevante Räume und entwickelt passgenaue präventive und intervenierende Maßnahmen. Zentral ist die Kombination aus statistischer Analyse und Dialog mit Verwaltung, Sicherheitsbehörden und der Zivilgesellschaft. Durch partizipative Methoden im Rahmen von aktiver Netzwerkarbeit werden Bedarfe erfasst und wirkungsvolle Maßnahmen erarbeitet. Ein Lagebild aus quantitativen und qualitativen Daten bildet die Grundlage für passgenaue Strategien. Damit zeigt Augsburg, dass Urban Safety Governance erfolgreich sein kann, wenn Fachwissen und personelle Kapazitäten vorhanden sind.

Die **Stadt Gelsenkirchen** ist mit ihrem Projekt Wahrung des sozialen Friedens ebenfalls ein gutes Beispiel für einen datenbasierten, ressourcen- und

³ Siehe das Efus Manifest, www.defus.de, letzter Zugriff 17.12.2024.

⁴ www.defus.de, letzter Zugriff 18.12.2024.

⁵ https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/03/un_systemwide_guidelines_on_safer_cities_and_human_settlements.pdf, letzter Zugriff 04.12.2024.

⁶ https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/03/un_systemwide_guidelines_on_safer_cities_and_human_settlements.pdf, letzter Zugriff 04.12.2024.

lösungsorientierten Ansatz zur Stärkung des sozialen Miteinanders und der Sicherheit. Ziel des Projektes ist es, die Quartiere lebenswerter zu gestalten und den sozialen Frieden in Gelsenkirchen nachhaltig zu fördern. Dies soll durch die Schaffung langfristige soziale Angebote, die Verstärkung der mobilen Jugendarbeit, den Ausbau von Integrationsmaßnahmen und die Lösung von Konflikten direkt vor Ort erreicht werden.

Das Projekt wird aktuell in zwei Stadtteilen umgesetzt, die sozial und hinsichtlich von Risikofaktoren für Gewalt und Kriminalität besonders belastet sind. Ein wichtiger Bestandteil ist die verstärkte Zusammenarbeit von Sozialarbeit, Streetwork, Quartiersmanagement und Stadtplanung. So sollen beispielsweise geschulte Integrationslotsen helfen, Zugewanderte besser ins soziale Umfeld einzubinden, während Konflikte durch ein professionelles Beschwerdemanagement frühzeitig bearbeitet werden. Hierfür werden sowohl soziale als auch städtebauliche Maßnahmen umgesetzt. So genannte Problemimmobilien, häufig gekennzeichnet durch bauliche Verwahrlosung meist im Verbund mit Leerstand oder durch starke Überbelegung, sollen vom Markt genommen und neue Räume für gemeinschaftliche Nutzung geschaffen werden. Zur Umsetzung des Projekts wurde das Personal in der Sozialarbeit und beim Ordnungsdienst deutlich verstärkt. Unterstützt wird das Projekt durch ein engmaschiges Monitoring über die Entwicklung in den Stadtteilen.

Kommunen für gesellschaftlichen Frieden – Verantwortung ohne Mandat?

Kommunen spielen eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht gesellschaftlichen Frieden zu gewährleisten, stärken und gestalten. Jede:r von uns ist eingebettet in ein Wohnumfeld. Alltägliche Erfahrungen im nachbarschaftlichen Kontext und im öffentlichen Raum prägen und beeinflussen uns in unserem Erleben und Dasein. Daher sind die Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten, die Kommunen hinsichtlich unseres alltäglichen Wohlbefindens und des Zusammenlebens haben, groß.

Insbesondere die kommunale Präventions- und Sicherheitsarbeit kann einen maßgeblichen Einfluss und die Verbesserung des gesellschaftlichen Friedens leisten. Oben genannte Beispiele innovativer Ansätze zeigen, dass Kommunen von sich aus Grundlagen für weitreichende friedensorientierte und -stiftende Maßnahmen, Arbeitsweisen und Strukturen auf den Weg bringen können. Auf sich allein gestellt, können Städte und Gemeinden diese Mammutaufgabe jedoch nicht bewältigen. Ressourcen, Know-how, politische Handlungslogiken, öffentlicher Druck und weitere Aspekte erschweren wirkungsvolle Strategien, die gesellschaftlichen Frieden maßgeblich gestalten können.

Selbstverständlich müssen Kommunen ihre „Hausaufgaben“ machen, dazu gehört es daten- und evidenz-

basierte Strategien zu etablieren, um die Präventions- und Sicherheitsarbeit zielorientiert voranzutreiben und Arbeitsweisen stärker an agilen Methoden und Urban Safety Governance anzulehnen. Dafür braucht es in der Regel Mut sowie Entschluss- und Tatkraft.

Wenn es jedoch um das grundsätzliche Vorantreiben der kommunalen Präventions- und Sicherheitsarbeit geht, dann benötigen Kommunen tragfähige Unterstützung von Bund und Ländern, die der Rolle von Kommunen für den Erhalt des gesellschaftlichen Friedens Rechnung trägt.

Denn Kommunen können ihrer Verantwortung nur in dem Maße gerecht werden, wie übergeordnete Ebenen sie unterstützen. Hierbei geht es nicht nur um finanzielle Mittel, sondern auch um mögliche strategische Empfehlungen einer Urban Safety Governance für Deutschland. Auch könnten impactorientierte Förderprogramme, die wirkungsvolle Prävention in den Mittelpunkt rücken, hierbei eine zentrale Unterstützung sein. Zudem müssen zusätzliche Aufgaben für die Kommunen, wie beispielsweise die Umsetzung der Istanbul Konvention, auch entsprechend mit Ressourcen vom Bund hinterlegt werden. Nur dann können Kommunen sich personell und finanziell so aufstellen, dass sie „vor die Lage kommen“ und gesellschaftlichen Frieden nicht nur stärken, sondern gestalten können.

Anna Rau ist die Geschäftsführerin des Deutsch-Europäischen Forums für Urbane Sicherheit e.V. (DEFUS)

Janina Hentschel ist freiberufliche Beraterin für urbane Friedensfragen (Kontakt bei LinkedIn)

Kontakt: defus@defus.de