

Der öffentliche Raum verliert seine Bedeutung als Sozial- und Begegnungsraum und ordnet seine Funktionen der wirtschaftlichen Nutzung und dem Konsum unter. Sicherheit ist zu einem konstitutiven Element der Stadtentwicklung geworden. Sicherheitspolitiken verfolgen daher das Ziel, ökonomisch wertvolle Raumausschnitte ohne Rücksicht auf deren tatsächliche Kriminalitätsbelastung von abweichendem Verhalten sozial zu säubern und zu homogenisieren.

Das neue Konzept von öffentlicher Sicherheit zielt letztlich auf eine Intensivierung der sozialen Kontrolle ab. Ausgehend von einem raumorientierten Ansatz stellt der Verfasser sozialpolitische, stadtplanerische, ordnungspolitische, polizei- und strafrechtliche Maßnahmen dar und bewertet sie aus kriminologischer und sicherheitspolitischer Sicht.

*Detlef Kabuth* wurde 1959 in Bottrop geboren. Nach dem Abitur studierte er ab 1980 Rechtswissenschaften in Regensburg und Bochum. Nach dem Ersten Juristischen Staatsexamen im Jahr 1987 absolvierte er sein Referendariat in Düsseldorf und Essen. Im Anschluss an das Zweite Juristische Staatsexamen trat er 1991 in den Richterdienst ein und ist seit dem Jahr 2002 als Richter am Oberlandesgericht Hamm vorwiegend in Strafsachen tätig. Berufsbeigleitend absolvierte er an der Ruhr-Universität Bochum das Studium der Kriminologie und Polizeiwissenschaften, das er in 2010 mit dem Master of Arts abschloss.

34



Bochumer Schriften

Detlef Kabuth

Transformation des öffentlichen Raums als Mittel der sozialen Kontrolle

Band 34

Bochumer Schriften  
zur Rechtsdogmatik  
und Kriminalpolitik

Detlef Kabuth

Die Transformation  
des öffentlichen Raums  
als Mittel der sozialen  
Kontrolle

DETLEF KABUTH

Die Transformation des öffentlichen Raums  
als Mittel der sozialen Kontrolle

**Bochumer Schriften**  
**zur Rechtsdogmatik und Kriminalpolitik**

Herausgegeben von

Thomas Feltes, Rolf Dietrich Herzberg und Holm Putzke

**Band 34**

# Die Transformation des öffentlichen Raums als Mittel der sozialen Kontrolle

Detlef Kabuth



2016

---

Felix-Verlag • Holzkirchen/Obb.

Kabuth, Detlef: Die Transformation des öffentlichen Raums / von Detlef Kabuth – Holzkirchen: Felix-Verlag, 2016 (Bochumer Schriften zur Rechtsdogmatik und Kriminalpolitik; Bd. XXXIV). Zugl.: Bochum, Univ., Jur. Fakultät, Diss., 2015

ISBN 978-3-86293-534-5

© 2016 Felix-Verlag GbR, Sufferloher Str. 7, D-83607 Holzkirchen/Obb.

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck und sonstige Vervielfältigung, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des Verlags und Quellenangabe.

Printed in Germany

**ISBN 978-3-86293-534-5**



# Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung .....	1
I. Themendarstellung .....	1
II. Fragestellungen .....	2
III. Methode .....	3
B. Hauptteil .....	4
I. Begriff und Bedeutung des öffentlichen (städtischen) Raums .....	4
1. Einführung .....	4
2. (Öffentlicher) Raum als Bestandteil sozialer Praxis .....	5
3. Bedeutung des öffentlichen Raums .....	8
3.1. Öffentlicher Raum .....	8
3.2. Privater Raum .....	9
3.3. Unterscheidung öffentlicher und privater Raum .....	9
3.3.1. Funktional .....	10
3.3.2. Juristisch .....	10
3.3.3. Sozial .....	11
3.3.4. Symbolisch .....	12
3.4. Bestimmende Charakteristika für den öffentlichen Raum .....	12
3.4.1. Zugänglichkeit .....	12
3.4.2. Nutzbarkeit .....	13
II. Die Neuordnung des städtischen Raums .....	14
1. Einführung .....	14
2. Stadtpolitik unter veränderten sozioökonomischen Rahmenbedingungen ..	14
2.1. Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat .....	14
2.1.1. Fordismus keynesianischer Prägung .....	14
2.1.2. Krise des Fordismus .....	18
2.1.3. Postfordismus .....	18
2.2. Durchsetzung des Neoliberalismus .....	21
2.2.1. Schlanker Staat .....	23
2.2.2. Privatisierung/Deregulierung .....	25
2.2.3. Standortpolitik .....	26
2.2.4. Strukturpolitik und Auswirkungen auf den Raum .....	27
2.3. Sozialer Wandel .....	29
2.3.1. Abbau industrieller Arbeitsplätze .....	30
2.3.2. Arbeitslosigkeit .....	31
2.3.3. Ausweitung des Niedriglohnsektors .....	33
2.3.4. Prekäre Arbeitsverhältnisse .....	35
2.3.5. Armut .....	36
2.4. Soziale Ausgrenzung .....	39
2.4.1. Neue Unterschicht (,New Urban Underclass') .....	39
2.4.2. Wiederkehr der ,gefährlichen Klassen'? .....	44

2.5. Zusammenfassung und Zwischenfazit.....	47
3. Die räumliche Dimension des sozioökonomischen Wandels .....	49
3.1. Sozialräumliche Segregation/Spaltung der Stadt.....	49
3.1.1. Segregation .....	49
3.1.2. Fahrstuhleffekt .....	50
3.1.3. Selektive Mobilität .....	51
3.1.4. Folgen sozialräumlicher Segregation.....	52
3.2. Stadtpolitik als Standortpolitik .....	55
3.2.1. Unternehmen Stadt.....	55
3.2.2. Kommerzialisierung .....	56
3.2.3. Festivalisierung .....	57
3.2.4. Einbindung Privater (Public Private Partnership/PPP).....	59
3.2.5. Weiche Standortfaktoren.....	60
3.3. Zusammenfassung und Zwischenfazit.....	62
III. Kontroll- und Sicherheitspolitiken im öffentlichen Raum.....	63
1. Sicherheit im Raum.....	63
1.1. Objektive Sicherheitslage im städtischen Raum.....	65
1.1.1. Entwicklung der (Gewalt-)Kriminalität im öffentlichen Raum .....	65
1.1.2. Täter und Tatorte im Raum .....	68
1.2. Subjektive Sicherheitslage/Kriminalitätsfurcht .....	70
1.2.1. Viktimisierungserfahrungen .....	72
1.2.2. Erscheinungsbild des Ortes .....	73
1.2.3. Störende Menschen .....	74
1.2.4. Mediale Darstellung .....	75
1.3. Instrumentalisierung der Kriminalitätsfurcht .....	77
1.4. Zusammenfassung und Zwischenfazit.....	79
2. Formen sozialer Kontrolle.....	82
2.1. Definition/Begriff der sozialen Kontrolle .....	82
2.2. Soziale Kontrolle als Präventionsmaßnahme .....	84
2.3. Einzelne Maßnahmen der sozialen Kontrolle im Raum.....	86
2.3.1. Rechtliche Maßnahmen .....	86
2.3.1.1. Gefahrenabwehrverordnungen .....	87
2.3.1.2. Privatisierung des öffentlichen Raums .....	89
2.3.2. Organisatorische Maßnahmen .....	92
2.3.2.1. Polizei.....	93
2.3.2.2. Private Sicherheitsdienste .....	96
2.3.2.3. Community Policing/Kommunale Kriminalprävention .....	99
2.3.2.4. Ordnungspartnerschaften .....	103
2.3.2.5. Neighborhood Watch .....	104
2.3.2.6. Freiwilliger Polizeidienst/Sicherheitswachten.....	106
2.3.2.7. Nutzung des Raums .....	108
2.3.3. Technische Maßnahmen .....	113
2.3.3.1. Visuelle Überwachung .....	113



2.3.3.2. Gesichtserkennung.....	117
2.3.3.3. Computerisierte Verhaltenserkennung .....	119
2.3.4. Gestalterische Maßnahmen/Städtebauliche Kriminalprävention ..	122
2.4. Zusammenfassung und Zwischenfazit .....	124
IV. Raumtypen und ihre sicherheitspolitische Bearbeitung .....	128
1. Mass Private Properties .....	129
1.1. Erscheinungsformen .....	129
1.1.1. Einkaufszentren .....	129
1.1.2. Bahnhöfe .....	129
1.2. Sicherheitspolitische Bearbeitung.....	131
2. Umkämpfte Territorien .....	133
2.1. Erscheinungsformen .....	134
2.1.1. Fußgängerzonen.....	134
2.1.2. Business Improvement Districts .....	135
2.2. Sicherheitspolitische Bearbeitung.....	136
3. Wohnviertel (der Mittelschicht).....	139
3.1. Erscheinungsformen .....	139
3.1.1. Gewachsene Wohnviertel.....	139
3.1.2. Gentrifizierte Wohnviertel .....	139
3.2. Sicherheitspolitische Bearbeitung.....	140
4. Marginalisierte Siedlungsräume.....	142
4.1. Erscheinungsformen .....	142
4.1.1. Sozial schwache Wohnviertel.....	142
4.1.2. Ghettos/ethnische Kolonien .....	144
4.1.3. No-Go-Areas.....	145
4.2. Sicherheitspolitische Bearbeitung.....	147
5. Zusammenfassung und Zwischenfazit.....	151
V. Theoretische Einordnung der Sicherheitspolitiken.....	155
1. Soziologisch .....	155
1.1. Von der Disziplinargesellschaft zur Kontrollgesellschaft .....	155
1.2. Sicherheitsgesellschaft .....	159
1.3. Kritik.....	160
2. Kriminologisch .....	161
2.1. Broken Windows Theorie.....	161
2.1.1. Darstellung .....	161
2.1.2. Empirische Nachweisbarkeit.....	163
2.1.3. Kritische Diskussion .....	167
2.2. Zero Tolerance .....	170
2.2.1. Darstellung .....	170
2.2.2. Empirische Nachweisbarkeit.....	171
2.2.3. Kritische Diskussion .....	172
2.3. Defensible Space/CPTED.....	176
2.3.1. Darstellung .....	176

2.3.2. Empirische Nachweisbarkeit .....	178
2.3.3. Kritische Diskussion .....	178
2.4. Rational Choice/Gelegenheitsstrukturen .....	180
2.4.1. Darstellung.....	180
2.4.2. Empirische Nachweisbarkeit .....	181
2.4.3. Kritische Diskussion .....	182
3. Zusammenfassung und Zwischenfazit.....	184
VI. Folgen der Neuordnung des Raums .....	187
1. Konsequenzen für den städtischen Raum .....	187
1.1. Hierarchisierung des Raums .....	187
1.2. Fragmentierung des Raums.....	191
1.3. Entstehung von Kontrollenklaven.....	192
1.4. Entstehung von Gebieten ‚freiwilliger‘ Selbstkontrolle .....	194
1.5. Verlust von Urbanität .....	196
2. Konsequenzen für die Nutzer des öffentlichen Raums .....	198
2.1. Ausgrenzung.....	198
2.2. Kriminalisierung.....	203
2.3. Verstärkungseffekte für deviantes Verhalten .....	206
3. Kriminologische Effekte .....	209
3.1. Kriminalitätsverringerung.....	209
3.2. Verdrängung/Verlagerung von Kriminalität.....	213
3.3. Verringerung der Kriminalitätsfurcht.....	215
4. Policing Effekte .....	217
4.1. Strukturelle Änderung des Policing .....	217
4.2. Funktionelle Änderung des Policing .....	222
4.3. Entlastung der und Vorteile für die Polizei .....	224
5. Zusammenfassung und Zwischenfazit.....	227
C. Schlussbetrachtung und Ausblick .....	230
Literaturverzeichnis: .....	245

## Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesagentur für Arbeit
BauGB	Baugesetzbuch
BayVGH	Bayrischer Verwaltungsgerichtshof
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BID	Business Improvement District
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskriminalamt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
bpb	Bundeszentrale für politische Bildung
CCTV	Closed Circuit Television
CPTED	Crime Prevention Through Environmental Design
DB AG	Deutsche Bahn AG
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
EHI	EHI Retail Institute e.V.
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
ICSC	International Council of Shopping Centers
IfS	Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik
IPPR	Institute for Public Policy Research
ISSG NRW	Gesetz über Immobilien- und Standortgemeinschaften des Landes Nordrhein-Westfalen
KAGS/KAGW	Katholische Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe / Katholische Bundes-

	Arbeitsgemeinschaft Straffälligenhilfe im Deutschen Caritasverband
KASA	Kölner Anti Spray Aktion
KrimLex	Kriminologie-Lexikon ONLINE
LKA	Landeskriminalamt
MBV NRW	Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
ME POLG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes
NdS MfSFFG	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PDV	Polizeidienstvorschrift
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
POLG	Polizeigesetz
POLG NW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
PPP	Public Private Partnership
PSB	Periodischer Sicherheitsbericht
SGB II	Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitssuchende -
SGB III	Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) - Arbeitsförderung –
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
VE ME POLG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes in der Fassung des Vorentwurfs
VGH	Verwaltungsgerichtshof

## A. Einleitung

### I. Themendarstellung

Die europäische Stadt ist in der Krise. In den letzten Jahrzehnten hat sich in fast allen Großstädten der Industrieländer aufgrund fortschreitender Ent- oder Deindustrialisierung ein grundlegender Wandel vollzogen. Die Städte begegnen dieser Entwicklung mit einem Bündel von Maßnahmen, die sich als Verbetriebswirtschaftlichung der Stadtpolitik zusammenfassen lassen. Die Umwandlung von innerstädtischen offenen Kommunikationsräumen zu hochwertigen Konsumlandschaften, Einkaufsmeilen und Inseln der Freizeitindustrie soll den Niedergang der lokalen Industrie kompensieren.<sup>1</sup> Der öffentliche Raum verliert seine Bedeutung als Sozial- und Begegnungsraum und ordnet seine Funktionen dem Konsum unter. Einher geht diese Entwicklung einerseits mit einer Abwanderung mittlerer Einkommenschichten aus den Kernstädten, der andererseits eine partiell gegenläufige Strömung der Gentrifizierung, also ein Prozess der Aufwertung, innenstadtnaher Wohngebiete entgegensteht, wodurch der Prozess der Ausgrenzung, sozialen Entmischung und sozialen Polarisierung verstärkt wird.

Sicherheit ist daher in den vergangenen Jahren zu einem konstitutiven Element von Stadtentwicklung – auch im Sinne eines Standortfaktors – geworden, wobei sich eine Ausweitung der Strafbarkeitsvoraussetzungen (auch) auf Bagatelldelikte beobachten lässt.<sup>2</sup> Der Politikbereich der inneren Sicherheit hat sich dabei in den letzten Jahren deutlich verändert. Die Veränderungen betreffen hierbei sowohl die Inhalte als auch die an der Herstellung der inneren Sicherheit beteiligten Akteure. Inhaltlich hat sich der Diskurs zur inneren Sicherheit von dem früher vorherrschenden Begriff der Sicherheit, der in erster Linie die repressive Verbrechensbekämpfung beinhaltete, entfernt. Wenn auch der Begriff ‚Innere Sicherheit‘ nach wie vor die repressive Kriminalitätsbekämpfung zum Gegenstand hat, bezieht er sich aber zunehmend auch auf die präventive Aufrechterhaltung von bestimmten, häufig strafrechtlichen und raumgebundenen Vorstellungen von öffentlicher Ordnung.<sup>3</sup> Die städtische Sicherheitsdebatte wird dabei weniger von tatsächlicher Kriminalität, als vielmehr von dem Phänomen ‚subjektives Sicherheitsgefühl‘ oder ‚Kriminalitätsangst‘ beherrscht.<sup>4</sup> Die Herstellung von Sicherheit(-sgefühl) hat sich daher in den letzten zweieinhalb Jahrzehnten zu einem der wichtigsten Handlungsfelder der Politik entwickelt. Durch Verschärfung von Strafgesetzgebung, die Einführung verdachtsunabhängiger Personenkontrollen, die Intensivierung von Streifengängen der Polizei, den Einsatz privater Sicherheitsdienste und Sicherheitswachen, die Videoüberwachung öffentli-

---

<sup>1</sup> Ronneberger 1998, 18.

<sup>2</sup> Vgl. Glasze et. al. 2005, 7.

<sup>3</sup> Wehrheim 2006; Belina 2005; Beste 2000; Ronneberger et al. 1999.

<sup>4</sup> Vgl. Beste 2000, 31.

cher Plätze soll das geschwundene Sicherheitsempfinden wieder hergestellt werden; daneben wird auch stadtplanerisch durch Umgestaltung von Freiflächen und bauliche Änderungen versucht, eine das Sicherheitsgefühl positiv beeinflussende Atmosphäre zu schaffen.<sup>5</sup>

In der jüngeren Kriminalpolitik erfreuen sich dabei räumliche Kontrollmaßnahmen großer Beliebtheit.<sup>6</sup> Sicherheit bzw. Unsicherheit und Raum werden diskursiv verstärkt zueinander in Beziehung gesetzt. Sicherheit und Unsicherheit sind Attribute, die bestimmten Stadtgebieten zugeschrieben werden. Eine Vielzahl von neuen Sicherheitspolitiken verfolgt im Sinne einer strategischen Regionalisierung einen dezidiert raumorientierten Ansatz mit dem Ziel, sichere Stadträume zu schaffen.<sup>7</sup> Das Resultat ist ein Konzept von öffentlicher Sicherheit, das letztendlich auf eine Intensivierung der sozialen Kontrolle abzielt. Alltagspraktisch werden sozialpolitische, sozialarbeiterische, stadtplanerische, ordnungspolitische, polizei- und strafrechtliche Maßnahmen miteinander vermengt.<sup>8</sup>

## II. Fragestellungen

Bislang findet dieses Phänomen in der Literatur überwiegend durch (stadt-)soziologische und städtebauliche Untersuchungen Beachtung.<sup>9</sup> Arbeiten<sup>10</sup>, die dezidiert auch kriminalpolitische Aspekte berücksichtigen, stellen die Raumproduktion und die Raumideologie in den Vordergrund und/oder untersuchen in erster Linie – zum Teil aus einer marxistischen Perspektive – die den räumlichen Kontrollpraxen zugrundeliegenden gesellschaftlichen Herrschafts- und Machtverhältnisse (governing through crime). Traditionelle Kriminalgeographie befasst sich dagegen vornehmlich mit der räumlichen Verteilung von Kriminalität, der Erklärung von Beziehungen zwischen der Struktur eines Raums und Kriminalität sowie der Kriminalitätsbekämpfung in bestimmten Räumen.

Die vorliegende Arbeit untersucht und analysiert die räumlichen Kontrollmaßnahmen aus spezifisch kriminologischer und polizierender Sichtweise.

Gegenstand der Arbeit ist die Fragestellung, welche neuen Sicherheitspolitiken eine räumliche Perspektive verfolgen, wie diese Perspektive gesellschaftlich und kriminologisch legitimiert wird, warum diese räumlichen Politiken an Bedeutung gewinnen und welche Folgen sich daraus in der sozialen und materiellen Organisation des kommunalen Lebens ergeben. Dabei sollen die verschiedenen Arten und Methoden der Herstellung von Sicherheit bzw. Sicherheitsgefühl in ihrem räumlichen Bezug systematisch erfasst und dargestellt werden und deren Einord-

<sup>5</sup> Vgl. *Glasauer* o.J., 1.

<sup>6</sup> *Belina* 2005, 138.

<sup>7</sup> *Glasze et al.*, a.a.O.

<sup>8</sup> *Simon* 2005, 2.

<sup>9</sup> Vgl. z.B. *Häußermann et. al.* 2008; *Glasze et al.* 2005.

<sup>10</sup> Z.B. *Belina* 2006; *Frehsee* 1998.

nung in die gesellschaftliche Entwicklung sowie deren theoretische Verortung innerhalb der Kriminologie erfolgen. Daneben soll anhand vorliegenden empirischen Materials überprüft werden, inwieweit die zugrunde gelegten oder fruchtbar gemachten theoretischen Begründungen für die (jeweiligen) Maßnahmen tragfähig sind.

Hieraus ergeben sich folgende Forschungsfragen:

- Welche räumlichen Kontrollmaßnahmen sind – insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland – bereits etabliert?
- Welche theoretischen (kriminologischen) Ansätze können zur Erklärung des Problems der räumlichen Kontrollmaßnahmen nutzbar gemacht werden?
- Wie tragfähig sind diese Ansätze für räumliche Kontrollmaßnahmen?
- Welche Konsequenzen ergeben sich aus den räumlichen Kontrollmaßnahmen in kriminologischer und polizierender Sichtweise?

Es soll der These nachgegangen werden, dass die durch die neuen Sicherheitspolitiken erfolgte Neuordnung des Raums nicht kriminalgeographischen Ansätzen folgt, also dem Zusammenhang von Kriminalität in bestimmten Räumen, sondern dass es insoweit insbesondere darum geht – bestimmte vorgegebene – ökonomisch und gesellschaftlich wertvolle Raumausschnitte ohne Rücksicht auf deren tatsächliche Kriminalitätsbelastung von Kriminalität oder allgemeiner Devianz sozial zu säubern. D.h. es werden von vornherein nur privilegierte Raumausschnitte einer präventiven Sicherheitspolitik unterzogen, marginalisierte Raumausschnitte aber weitgehend sich selbst überlassen.

### **III. Methode**

Die Vorgehensweise der Untersuchung erfolgt in erster Linie anhand einer vergleichenden Literaturanalyse. Hierbei werden diverse wissenschaftstheoretische Perspektiven unterschiedlicher Disziplinen herangezogen. Es werden Diskurse der Stadtgeographie und der sozialwissenschaftlichen Stadtforschung einerseits sowie kriminologische und polizierende Aspekte andererseits untersucht und analysiert, wodurch die Verknüpfung neoliberaler Politiken mit Sicherheits- und Kontrollpolitiken verdeutlicht werden soll. Daneben wird die Tauglichkeit der den raumbezogenen Sicherheits- und Kontrollpolitiken zugrunde gelegten theoretischen kriminologischen Erklärungsansätze anhand sekundären empirischen Materials einer kritischen Untersuchung und Überprüfung unterzogen.

## B. Hauptteil

### I. Begriff und Bedeutung des öffentlichen (städtischen) Raums

#### 1. Einführung

*„Herrschaft über den Raum bildet eine der privilegiertesten Formen der Herrschaftsausübung; [...]“<sup>11</sup>*

Arbeiten, die im weiteren Sinn den Themenbereich der Sicherheit in öffentlichen (städtischen) Räumen untersuchen, legen verschiedene gesellschaftstheoretische Konzepte sowie Raumkonzepte zugrunde, häufig ohne diese ausdrücklich zu benennen. Stadt und Raum sind eng verbunden. Städte befinden sich untereinander in Wettbewerbssituationen, wobei sie ihren inneren Zusammenhalt zum einen über die Identifikation der Bewohner mit dieser Stadt, zum anderen über ihren Attraktionswert für Unternehmen und Tourismus organisieren. Diese Identifikation mit der Stadt vollzieht sich über die räumliche Gestalt.<sup>12</sup> Des Weiteren basiert die urbanisierte Gesellschaft wesentlich auf der Herrschaft über den Raum. Die Strukturen der Gesellschaft manifestieren sich in räumlichen Anordnungen. Wahrnehmungen, Handeln und Kommunikation werden durch raumbezogene Unterscheidungen strukturiert.<sup>13</sup> Dabei haben unterschiedliche gesellschaftliche und soziale Akteure häufig gegenläufige und konfligierende Interessen und Möglichkeiten der Raumnutzung und der Rauman eignung. In der zunehmend globalisierten Ökonomie treten Städte und Regionen in eine weltweite Konkurrenz zueinander, wobei die lokale Ebene ökonomisch wie politisch an Bedeutung gewinnt.<sup>14</sup> Das dadurch bedingte Primat der Ökonomie und der Wettbewerbsfähigkeit der Städte zeigt sich insbesondere auch im Bereich der städtischen Sicherheit als Standortfaktor. Sicherheit wird dabei zunehmend verräumlicht. Die Definitionsmacht darüber, was Sicherheit bzw. Kriminalität ist, sowie die Durchsetzungsfähigkeit der Sicherheitsvorstellungen liegt dabei bei denjenigen Akteuren, die die Macht haben, sich den Raum nach ihren Vorstellungen anzueignen und zu nutzen.<sup>15</sup>

In der Auseinandersetzung mit unterschiedlich genutzten öffentlichen oder städtischen Räumen ist daher zum Verständnis der Rauman eignung und Raumnutzung zunächst eine begriffliche Differenzierung unabdingbar, die die alltagspraktische Anwendung unterschiedlicher Raumkonzepte zeigt. Ein entscheidender Dreh- und Angelpunkt ist hierbei, ob der Ausgangspunkt der Betrachtung des Raums seine materielle Form und Funktion sein soll.

---

<sup>11</sup> Bourdieu 1991, 30.

<sup>12</sup> Löw et al. 2008, 9.

<sup>13</sup> Löw et al. a.a.O.

<sup>14</sup> Danielczyk/Ossenbrügge 1996, zitiert nach Belina 1999, 60.

<sup>15</sup> Singelstein/Stolle 2012, 89. Ronneberger et al. 1999, 200.



Um eine etwaige Änderung der Qualität und der Bedeutung des öffentlichen Raums in seiner gesamten Tragweite erfassen zu können, ist es darüber hinaus erforderlich, zu klären, was die Qualität des öffentlichen Raums überhaupt ausmacht und – als Abgrenzung – was ihn von dem privaten Raum unterscheidet.

## 2. (Öffentlicher) Raum als Bestandteil sozialer Praxis

Raum hat nicht nur eine geographische, physische Bedeutung<sup>16</sup>, er hat darüber hinaus auch eine sozial-theoretische Dimension, mit der sich die gesellschaftlichen und ökonomischen Machtverhältnisse aufschlüsseln lassen.<sup>17</sup> Durch Rückgriff auf das Konzept des sozialen Raums wird erkennbar, wie sich im räumlichen Maßstab die soziale Position und der Zugang zu Ressourcen abbilden und Personen auf diese Weise einen unterschiedlichen Zugang zur Nutzungs- und Definitionsmacht über den Raum bekommen.

Sichtweisen, die den Raum in erster Linie als Bestandteil sozialer Praxis betrachten, gründen sich in der Regel auf die von *Lefebvre* und *Bourdieu* ausgearbeiteten Raumkonzeptionen. Beide Konzeptionen haben – bei allen sonstigen Unterschieden – gemeinsam, dass sie nicht dem Raum als solchem bestimmte Eigenschaften zuschreiben, sondern ihn nur als soziales Verhältnis und im Rahmen sozialer Praxis für bedeutsam halten. *Lefebvre*<sup>18</sup> strebt (aus marxistischer Sicht) eine Analyse der Wechselwirkungen von Raum, Alltagsleben und Reproduktion der kapitalistischen Verhältnisse an; Raum ist hierbei dadurch politisch bestimmt, dass er als Terrain im Kampf der Akteure um die begrenzten städtischen Ressourcen fungiert. „Die Stadt ist der globale räumliche Kontext, durch den die Produktionsverhältnisse in der Alltagserfahrung der Menschen reproduziert werden, weil deren (Erfahrungs-)Raum selbst vom Kapital erobert und dessen Logik untergeordnet wurde.“<sup>19</sup> In diesem Spannungsverhältnis zwischen kapitalistischer Raumnutzung, der profitorientierten und profitablen Ausbeutung und den sozialen Bedürfnissen derer, die sich in diesem Raum aufhalten, vollziehen sich dynamische Dezentralisierungs-, Peripherisierungs- sowie Individualisierungsprozesse unter dem systemischen Imperativ der kapitalistischen Ordnung. „Vereinnahmt vom Neokapitalismus, sektoriert, zu einem homogenen und dennoch fragmentierten und zerstückelten Milieu reduziert [...], wird der Raum zum Sitz der Macht.“<sup>20</sup>

<sup>16</sup> So aber die klassische Geographie, die sich im 20. Jahrhundert weitgehend von der gesellschaftswissenschaftlichen Theoriebildung abgekoppelt und sich auf Faktendeskription zurückgezogen hatte. Sie hat den Raum nicht als sozial produzierten Raum aufgefasst, sondern lediglich als physischen Hintergrund (vgl. *Blotevogel* 2002/2003, 2).

<sup>17</sup> *Beste* 2000, 347.

<sup>18</sup> *Lefebvre* 2004.

<sup>19</sup> *Saunders* 1987, 149, zitiert nach *Holm* 2004, 40.

<sup>20</sup> *Lefebvre* 1991 (1974), 100, zitiert nach *Holm* a.a.O.

*Bourdieu*<sup>21</sup> beschreibt den physischen Raum – insoweit *Lefebvre* vergleichbar – in seiner Struktur als Ausdruck des sozialen Raums, also als ein räumliches Abbild der historischen Macht- und Einflusskämpfe unter den sozialen Akteuren und Gruppen. Im Vergleich zu *Lefebvre* sieht *Bourdieu* dabei den Raum nicht als ausschließlich durch das ökonomische Kapital konzipiert, sondern geht von einer komplexen Kapitalstruktur sowohl ökonomischer als auch kultureller, sozialer und symbolischer Form aus.<sup>22</sup> Die soziale Stellung der Individuen ergibt sich aus ihrem Zugang zu Machtmitteln, nämlich dem ökonomischen, kulturellen, symbolischen und sozialen Kapital.<sup>23</sup> Dieses Kapital ermöglicht wiederum eine Dominanz über den Raum durch die Aneignung der darin verteilten Güter. Die Verfügungsmacht über das entsprechende Kapital ermöglicht es insbesondere, „sich die unerwünschten Personen und Dinge vom Leib zu halten, wie sich den begehrten Personen und Dingen zu nähern und damit die zu ihrer Aneignung notwendigen Aufwendungen (zumal an Zeit) so gering wie möglich zu halten.“<sup>24</sup> Spiegelbildlich werden „[...] Personen ohne Kapital physisch oder symbolisch von den sozial als selten eingestuften Gütern ferngehalten und dazu gezwungen, mit den unerwünschtesten Personen und am wenigsten seltenen Gütern zu verkehren. Mit Kapitallosigkeit kulminiert die Erfahrung der Endlichkeit: an einen Ort gekettet zu sein.“<sup>25</sup> Durch die Konkurrenz um die strukturellen Vorteile des physischen Raums werden Raumprofite<sup>26</sup> erwirtschaftet, und zwar in Form von Situationsrenditen und Positions- oder Rangprofiten. Situationsrenditen resultieren aus dem Abstand zu unerwünschten Dingen und Personen einerseits sowie Nähe zu seltenen Gütern, Dienstleistungen und Einrichtungen oder einer bestimmten Sicherheit und Ruhe versprechenden Nachbarschaft andererseits. Positions- bzw. Rangprofite ergeben sich beispielsweise aus einer renommierten Wohnlage oder anderen Distinktion verschaffenden Eigenschaften des Besitzes von Raum; sie stellen also Okkupationsprofite dar.<sup>27</sup> Herrschaft über Raum ist eine der privilegiertesten Formen von Herrschaftsausübung<sup>28</sup>, da sie die Ausübung von Kontrolle ermöglicht, z.B. durch den Ausschluss unerwünschter Gruppen. Aus der Abwesenheit negativ bewerteter sozialer Gruppen erwachsen nicht nur Distinktionsgewinne, mit der die räumliche Verdrängung solcher Akteure legitimiert werden kann<sup>29</sup>, sondern die Herrschaftsausübung über den

---

<sup>21</sup> *Bourdieu* 1991.

<sup>22</sup> Vgl. im Einzelnen *Rolf* 2006, 125 f.

<sup>23</sup> Unter kulturellem Kapital versteht *Bourdieu* (1983, 183 f.) u.a. Bildung und Wissen, unter sozialem Kapital das Bestehen von Netzwerken und Beziehungen und unter symbolischem Kapital Prestige und Renommee. Dominiert werden die Kapitalformen jedoch von dem ökonomischen Kapital, da die Verfügungsmacht über Geld den Zugang zu den übrigen Kapitalformen erleichtert.

<sup>24</sup> *Bourdieu* 1991, 29.

<sup>25</sup> *Bourdieu* 1991, 30.

<sup>26</sup> *Bourdieu* 1991, 27.

<sup>27</sup> *Bourdieu* 1991, 31.

<sup>28</sup> *Bourdieu* 1991, 30.

<sup>29</sup> Vgl. *Belina*. 1999, 60.

Raum gibt der dominanten Gruppe die Definitionsmacht darüber, was erwünschte oder unerwünschte Verhaltensweisen sind, die sodann gefördert bzw. unterbunden werden. Konfliktsituationen sind dabei vorprogrammiert, wenn verschiedene soziale Gruppen um denselben physischen Raum konkurrieren, wie dies insbesondere bei innerstädtischen Räumen der Fall ist.<sup>30</sup>

Raum stellt somit etwas Hergestelltes, von Individuen und gesellschaftlichen Gruppen Produziertes dar, das gesellschaftlichen und sozialen Konstruktions- und Wandlungsprozessen unterliegt. Darin erschöpft sich das Wesen des Raums jedoch nicht. Denn der physische Raum als solcher hat auch eine eigene Wirkmächtigkeit, insbesondere hinsichtlich bestimmter Nutzungsmöglichkeiten, die je nach räumlicher Gestaltung Handlungen ermöglichen, erleichtern oder verwehren können.<sup>31</sup>

Sichtweisen, die sich für den Raum ausschließlich als Bestandteil sozialer Praxis interessieren, sind eigen, dass sie den Raumbegriff seiner physischen Bedeutung entkleiden. Auch für *Simmel*<sup>32</sup> ist Raum eine für sich wirkungslose Form, denn nicht die Form schaffe besondere soziale Phänomene, sondern gesellschaftliche Bedeutung habe allein die menschliche Gliederung und Zusammenfassung. Dies hat zur Folge, dass mit dieser Raumperspektive ausschließlich soziale Phänomene Gegenstand wissenschaftlicher Analyse und Untersuchungen sein können. Betrachtet man Raum nur als soziales Verhältnis und im Rahmen sozialer Praxis als bedeutsam und verneint, dass der Raum ‚an sich‘ bestimmte Eigenschaften hat<sup>33</sup>, hätte diese Betrachtungsweise in ihrer Konsequenz zur Folge, dass der Raum als solcher als Gegenstand wissenschaftlicher Analyse irrelevant wäre.<sup>34</sup> Da aber räumliche Materialität stets vorhanden ist, kann ihr nicht von vornherein jegliche Bedeutung abgesprochen werden. *Massey*<sup>35</sup> stellt daher einen Bezug zwischen der räumlichen Materialität und einem konstruktivistischem Raumverständnis her. Raum wird insoweit einerseits als relational, dynamisch und abhängig von sozialen Konstruktionsprozessen verstanden, andererseits wird gleichzeitig räumlichen Konstruktionen Eigenständigkeit und Wirkung zugesprochen, die ihrerseits auf soziale Konstruktionen ausstrahlen. „Während es sicherlich richtig ist, anzunehmen, dass Raum sozial konstruiert ist, legt die einseitige Formulierung nahe, dass geographische Formen und Verteilungen lediglich das Ergebnis, der Endpunkt sozialer Erklärungen seien. [...] Das was Geograph/inn/en aufzeichnen – die räumliche Form des Sozialen – wäre interessant, aber nicht mehr

<sup>30</sup> Im Rahmen der vorliegenden Bearbeitung wird im Wesentlichen die Raumkonzeption von *Bourdieu* zugrunde gelegt, da diese m.E. am besten geeignet ist, das Wechselspiel von Raum und seinen sozialen Bezügen in allen seinen Facetten zu erfassen.

<sup>31</sup> *Baasch* 2009, 9.

<sup>32</sup> *Simmel* 1995 (1903), 55.

<sup>33</sup> So *Belina/Michel* 2007, 22, die – sich auf *Foucault* und *Lefebvre* berufend – von Raumfetischismus sprechen, wenn einem Raum ‚an sich‘ bestimmte Eigenschaften zugeschrieben werden.

<sup>34</sup> So zutreffend *Baasch* 2009, 8.

<sup>35</sup> *Massey* 2007, 116.

als ein Endprodukt: es hätte keine materiellen Folgen.“<sup>36</sup> Dass dies nicht richtig sei, sei in den 1980er Jahren erkannt worden, als sich die Erkenntnis durchgesetzt habe, dass nicht nur Raum sozial, sondern auch das Soziale räumlich konstruiert sei. Dies bedeutet nach *Massey*<sup>37</sup> „dass Gesellschaft notwendigerweise räumlich konstruiert ist, und dass diese Tatsache – die räumliche Organisation von Gesellschaft – relevant dafür ist, wie diese funktioniert. Wenn aber die räumliche Organisation relevant dafür ist, wie Gesellschaft funktioniert und wie sie sich verändert, dann sind Raum und Räumlichkeit, statt ein Bereich der Erstarrung zu sein, in die Produktion von Geschichte verwickelt und damit [...] potentiell politisch“.

Im Weiteren wird dem folgend zugrunde gelegt, dass (Stadt-)Raum einerseits eine soziale Konstruktion ist, der variierenden individuellen und gesellschaftlichen Wahrnehmungen und Gestaltungsprozessen unterliegt, aber auf der anderen Seite mit dem geographischen Raum, dem aufgrund seiner baulichen Gestaltung eine eigene Wirkmächtigkeit hinsichtlich der Handlungen und Nutzungsmöglichkeiten von Akteuren zukommt bzw. zukommen kann, in einer Wechselwirkung steht.<sup>38</sup>

### 3. Bedeutung des öffentlichen Raums

#### 3.1. Öffentlicher Raum

Öffentliche Räume<sup>39</sup> gelten als wichtiger Bestandteil urbaner Kultur mit erheblicher sozialer und individueller Bedeutung. „Der öffentliche Raum ist die tragende Struktur der Europäischen Stadt: ihr Gesicht und ihre Identität. Straßen, Plätze und Parks sind die Bühne für soziales, wirtschaftliches und kulturelles Leben, Schauplätze von Arbeit und Konsum, von Armut und Reichtum, von Festen und politischen Aktionen“.<sup>40</sup> Die besondere Chance des öffentlichen Raums liegt in seiner Offenheit und damit seiner allgemeinen Aneignungsfähigkeit; Vertrautheit in der Anonymität oder der Aufenthalt ohne Rechenschaftspflicht für die Anwesenheit sind neben der gestalterischen Vielfalt Wesenselemente des öffentlichen Raums; er führt Menschen unterschiedlicher sozialer Schichten zusammen, wirkt insofern der sozialen Segregation entgegen und bildet damit die Voraussetzung, dass sich städtisches Leben überhaupt in der Öffentlichkeit entfalten kann.<sup>41</sup>

<sup>36</sup> *Massey* a.a.O.

<sup>37</sup> *Massey* 116 f.

<sup>38</sup> Ähnlich auch *Baasch* 2009, 9.

<sup>39</sup> Die folgende Darstellung stimmt in Teilen mit den Ausführungen in meiner Masterarbeit überein (*Kabuth* 2010, 4 f.). Da es nicht sinnvoll erschien, dieselben Fakten mit neuen Worten wiederzugeben, wurden sie deshalb hier übernommen, jedoch in andere Zusammenhänge eingeordnet.

<sup>40</sup> Deutscher Städtetag, 2006, I.

<sup>41</sup> Deutscher Städtetag 2006, 12 f.

Öffentliche Räume sind Räume der Begegnung mit dem Fremden, und der Fremde ist der Prototyp des Städters; auf dem Dorfplatz und in privaten Räumen gibt es dagegen nur Bekannte.<sup>42</sup> Die Polarität von Öffentlichkeit und Privatheit gilt daher seit den Arbeiten von *Habermas*<sup>43</sup> und *Bahrtdt*<sup>44</sup> als konstitutiv für die bürgerliche europäische Stadt.<sup>45</sup> Dabei entspricht seit der Antike ‚privat‘ dem Bereich des Haushalts und ‚öffentlich‘ dem Raum des Politischen.<sup>46</sup>

„Eine Stadt ist eine Ansiedlung, in der das gesamte, also auch das alltägliche Leben die Tendenz zeigt, sich zu polarisieren, d.h. entweder im sozialen Aggregatzustand der Öffentlichkeit oder in dem der Privatheit stattzufinden. Es bilden sich eine öffentliche und eine private Sphäre, die in engem Wechselverhältnis stehen, ohne dass die Polarität verloren geht. [...] Je stärker Polarität und Wechselbeziehung zwischen öffentlicher und privater Sphäre sich ausprägen, ‚desto städtischer‘ ist, soziologisch gesehen, das Leben in einer Ansiedlung.“<sup>47</sup> Die Polarität von Öffentlichkeit und Privatheit ist das entscheidende Merkmal bürgerlichen Lebens.<sup>48</sup>

### 3.2. Privater Raum

Gegenüber den mehrschichtigen Bedeutungs- und Funktionsebenen des öffentlichen Raums ist der private Raum – zumindest vordergründig<sup>49</sup> – einfach zu beschreiben. Hierbei handelt es sich um den Raum, zu dem nur der Berechtigte Zutritt hat und der der Ort von Intimität, Körperlichkeit und Emotionalität ist<sup>50</sup>, also in der Regel die Wohnung eines Menschen; daneben werden als privater Raum z.B. Produktions-, Geschäfts- und Büroräume, die die Funktionen der Produktion und Reproduktion haben, angesehen.<sup>51</sup>

### 3.3. Unterscheidung öffentlicher und privater Raum

Die so umrissene Polarität von öffentlichem und privatem Raum lässt sich anhand verschiedener Kriterien darstellen und unterscheiden.<sup>52</sup> *Siebel*<sup>53</sup> macht die Unterscheidung von öffentlichen und privaten Räumen an vier Bedeutungsebe-

<sup>42</sup> *Gestring et al.* 2005, 226.

<sup>43</sup> *Habermas* 1990.

<sup>44</sup> *Bahrtdt* 2006 (1961).

<sup>45</sup> *Gestring et al.* 2005, 223.

<sup>46</sup> *Arendt* 2008, 38.

<sup>47</sup> *Bahrtdt* 2006 (1961), 83 f.

<sup>48</sup> *Bahrtdt* 2006 (1961), 106.

<sup>49</sup> ‚Vordergründig‘ deshalb, weil es mittlerweile eine Vielfalt von Mischformen zwischen öffentlichem und privatem Raum gibt, wie z.B. sog. Mass Private Properties, d.i. privater Raum, der der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.

<sup>50</sup> *Gleichmann* 1976, 319 f.

<sup>51</sup> *Siebel* 2004, 14; *Gestring et al.* 2005, 224.

<sup>52</sup> Vgl. *Glasze* 2001, 161; *Gestring et al.* 2005, 224.

<sup>53</sup> *Siebel* 2004, 14; ähnlich *Glasze et al.* 2005, 25.

nen oder Dimensionen fest, nämlich funktional, juristisch, sozial und symbolisch.

### 3.3.1. Funktional

Dem öffentlichen Raum der Straßen und Plätze einer Stadt sind die Funktionen Politik und Markt zugeordnet, den privaten Räumen von Betrieb und Wohnung die Funktionen der Produktion und Reproduktion.<sup>54</sup>

Die politische Bedeutung des öffentlichen Raums, in dem Dinge von allgemeinem Interesse transparent und einer politischen Willensbildung zugeführt werden, an der sich die Allgemeinheit beteiligen kann, beschreibt *Habermas*<sup>55</sup> mit der Funktion des öffentlichen Raums als Arena. Öffentlicher Raum wird dabei gleichgestellt mit politischer Öffentlichkeit, der Raum dient als Lernfeld in der Auseinandersetzung mit dem nicht Planbaren, nicht Normierten und dem Anderen.<sup>56</sup> Durch die Schaffung von Aufenthaltsqualität für alle Nutzergruppen soll zudem räumliche Identifikation ermöglicht werden, die als Grundvoraussetzung einer aktiven und demokratisch handelnden Bürgerschaft angesehen wird.<sup>57</sup>

Zur Beschreibung der Marktfunktion bezieht sich *Siebel*<sup>58</sup> auf *Max Weber*, der eine Stadt im ökonomischen Sinne als Ansiedlung beschreibt, in der „die ortsansässige Bevölkerung einen ökonomisch wesentlichen Teil ihres Alltagsbedarfs auf dem öffentlichen Markt befriedigt, und zwar in einem wesentlichen Teil durch Erzeugnisse, welche die ortsansässige und die Bevölkerung des nächsten Umlandes für den Absatz auf dem Markt erzeugt oder sonst erworben hat. Jede Stadt im hier gebrauchten Sinn des Wortes ist ‚Marktort‘, d.h. hat einen Lokalmarkt als ökonomischen Mittelpunkt der Ansiedlung, auf welchem in Folge einer ökonomischen Produktspezialisierung auch die nicht städtische Bevölkerung ihren Bedarf an gewerblichen Erzeugnissen oder Handelsartikeln oder an beidem deckt [...]“.<sup>59</sup>

### 3.3.2. Juristisch

Dieses Unterscheidungsmerkmal setzt an den Eigentumsrechten an, wonach ‚öffentlicher Raum‘ Gebiete im staatlichen bzw. kommunalen Eigentum sind, die auch von der öffentlichen Hand verwaltet werden und dem öffentlichen Recht unterliegen.<sup>60</sup>

<sup>54</sup> *Siebel* 2004, 14; *Gestring et al.* 2005, 224.

<sup>55</sup> *Habermas* 1990, zitiert nach *Glasze* 2001, 162.

<sup>56</sup> *Baasch* 2009, 30.

<sup>57</sup> *Baasch* a.a.O. unter Berufung auf *Haubold* 1997, 46 f.

<sup>58</sup> *Siebel* a.a.O.

<sup>59</sup> *Weber* 1985, 728.

<sup>60</sup> *Glasze* 2001, 161.

Der private Raum unterliegt dagegen dem Hausrecht des Eigentümers, Mieters oder Pächters, der dem Unberechtigten oder unerwünschten Personen den Zutritt verwehren kann.<sup>61</sup>

Die juristisch strenge Trennung in öffentliche und privatrechtliche Räume wird zunehmend ergänzt von Mischformen wie Business Improvement Districts<sup>62</sup>, die insofern eine Teilprivatisierung darstellen, als sie privaten Akteuren wie Einzelhandelskaufleuten sowie ihren Interessenverbänden im Gegenzug zu finanziellen Investitionen bestimmte Gestaltungsrechte einräumen, damit diese in den jeweiligen Gebieten ‚Aufwertungsprozesse‘ initiieren.<sup>63</sup>

### 3.3.3. Sozial

In sozialer Hinsicht lassen sich öffentliche Räume von privaten Räumen hinsichtlich der in ihnen jeweils erwartbaren Verhaltensweisen unterscheiden.<sup>64</sup> „Im öffentlichen Raum dominiert der *Simmelsche* Großstädter<sup>65</sup>, der sich durch Distanziertheit, Gleichgültigkeit und Intellektualität die Zumutungen des Großstadtlebens vom Leib hält“.<sup>66</sup>

Das Verhalten im öffentlichen Raum beschreibt *Bahrtdt*<sup>67</sup> am Modell des Marktes.<sup>68</sup> Danach ermöglicht die Öffentlichkeit des Marktes die unmittelbare Kontaktaufnahme zwischen Menschen, die einander unbekannt sind. Die Teilhabe an der Öffentlichkeit ist damit „für die Masse der Bewohner [...] eine alltägliche Form des sozialen Verhaltens. Dies macht es möglich und zu einem gewissen Grade wahrscheinlich, dass sich auch andere Formen der Öffentlichkeit herausbilden, z.B. eine politische Öffentlichkeit.“<sup>69</sup> Die Stadt ist demnach ein Ort unvollständiger Integration<sup>70</sup>, der Anonymität und der Beliebigkeit der Kontaktaufnahme.<sup>71</sup> Dies wiederum ist Voraussetzung für die Entfaltung der Individualität

---

<sup>61</sup> *Gestring et al.* 2005, 224.

<sup>62</sup> Hierunter versteht man einen meist innerstädtischen Bereich (z.B. Fußgängerzone), in dem die angrenzenden Grundstückseigentümer im öffentlichen Raum auf eigene Kosten zeitlich begrenzte Maßnahmen zur Verbesserung des Umfelds durchführen, wofür ihnen im Gegenzug von der Kommunalverwaltung weitergehende (Sonder-)Rechte in Bezug auf die Regulierung des bewirtschafteten (öffentlichen) Raums eingeräumt werden, wie. z.B. der Einsatz privater Sicherheitsdienste, um ihre Investitionen zu schützen und – ggbf. durch Vertreibung unerwünschter Personen – ein konsumfreundliches Klima zu schaffen.

<sup>63</sup> *Baasch* 2009, 32.

<sup>64</sup> *Gestring et al.* 2005, 224.

<sup>65</sup> *Simmel* 1995 (1903).

<sup>66</sup> *Gestring et al.* a.a.O.

<sup>67</sup> *Bahrtdt* 2006 (1961), 82 f.

<sup>68</sup> Vgl. *Siebel* 2007, 77.

<sup>69</sup> *Bahrtdt* 2006 (1961), 83.

<sup>70</sup> In dem Sinne, dass bei einer Kontaktaufnahme zu Fremden aufgrund der Distanzhaltung und spezialisierter Kontakte jeweils nur ein Ausschnitt der eigenen Persönlichkeit offenbart wird (vgl. im Einzelnen *Bahrtdt* 2006 (1961), 86 ff.).

<sup>71</sup> *Bahrtdt* 2006 (1961), 83 und 86.

des bürgerlichen Subjekts.<sup>72</sup> In der europäischen Stadt hat die bürgerliche Gesellschaft Gestalt gefunden. Eines ihrer wesentlichen Merkmale ist die dialektische Beziehung zwischen einer öffentlichen und privaten Sphäre; diese prägt daher auch die räumliche Struktur der europäischen Stadt.<sup>73</sup>

Öffentliche Räume sind somit im soziologischen Sinn Orte, in denen soziales – auch politisches – Handeln welcher Art auch immer stattfindet.<sup>74</sup> „Der Raum ist dann ein öffentlicher, wenn dieser als Repräsentationsraum der Gesellschaft angesehen werden kann.“<sup>75</sup> Der öffentliche Raum ist daher für das Bestehen und den Fortbestand einer bürgerlichen, demokratischen Gesellschaft von überragender Bedeutung.<sup>76</sup> Dies gilt umso mehr, als nach gängiger soziologischer Auffassung Raum „[...] prägend, kanalisierend auf soziales Verhalten einwirkt.“<sup>77</sup>

### 3.3.4. Symbolisch

Letztlich unterscheiden *Gestring*<sup>78</sup> und *Siebel*<sup>79</sup> öffentliche und private Räume symbolisch, indem durch städtebauliche und architektonische Gestaltung, verwendete Materialien bis hin zu physischen Barrieren die Offenheit bzw. die Exklusivität von Räumen signalisiert werden. Hierbei handelt es sich um eine nicht zu unterschätzende Dimension, da insbesondere die Gestalter von Einkaufszentren, Hauptbahnhöfen und vermehrt auch innerstädtischen Fußgängerzonen von solchen Gestaltungsmöglichkeiten Gebrauch machen, um unerwünschte Personen fernzuhalten. Sowohl das Element der Stadtarchitektur als auch das der Stadtmöblierung prägen nicht nur den Eindruck eines Raums, sondern beeinflussen direkt oder indirekt dessen Zugangs- und Nutzungsmöglichkeiten.<sup>80</sup>

## 3.4. Bestimmende Charakteristika für den öffentlichen Raum

### 3.4.1. Zugänglichkeit

Aufgrund der dargestellten Unterscheidungs- und Funktionsmerkmale zeigt sich, dass der öffentliche Raum allgemein zugänglich ist, während der Zugang zu privaten Räumen der ausschließlichen Kontrolle des privaten Eigentümers bzw. Mieters unterliegt.<sup>81</sup> Die integrative Funktion des öffentlichen Raums wird vor allem durch die Faktoren Zugänglichkeit und Anonymität definiert.<sup>82</sup> „Die un-

<sup>72</sup> *Siebel* 2007, 78.

<sup>73</sup> *Siebel* 2007, 79.

<sup>74</sup> *Brendgens* 2005, 2.

<sup>75</sup> *Rodenstein* 2000, 52, zitiert nach *Brendgens* a.a.O.

<sup>76</sup> *Brendgens* 2005, 6 f.

<sup>77</sup> *Hamm/Neumann* 1996, 54.

<sup>78</sup> *Gestring et al.* 2005, 224.

<sup>79</sup> *Siebel* 2004, 15.

<sup>80</sup> *Wehrheim* 2006, 102.

<sup>81</sup> *Gestring et al.* 2005, 225.

<sup>82</sup> *Baasch* 2009, 33; *Gestring* 2005, 65.



eingeschränkte Zugänglichkeit des öffentlichen Raums ist das bestimmende Charakteristikum für eine offene und tolerante Stadtgesellschaft.“<sup>83</sup> Das Verständnis von Heterogenität und Vielfalt, die Förderung von sozialer Integration definiert den öffentlichen Raum – den Platz, die Straße – als freien Kommunikations- und Toleranzraum; dazu gehört z.B. das zwanglose Zusammentreffen, der Spaß am Beobachten ohne verpflichtende Teilnahme oder das Fehlen jeglichen Konsumzwangs. Nur der zugängliche Raum bietet die Voraussetzung für Öffentlichkeit, für ungezwungene Kommunikation und Meinungs austausch, für Handel und Wandel, für Integration.<sup>84</sup>

Während sich also die Zugänglichkeit auf das demokratische Ideal bezieht, das „die Chance auf die Teilnahme an den politischen und kulturellen Prozessen der Stadt beschreibt“<sup>85</sup>, stellt Anonymität die Voraussetzung für die Individualisierung einschließlich der Möglichkeit dar, verschiedene Verhaltensweisen und unterschiedliche Bedürfnisse ausleben zu können.<sup>86</sup>

### 3.4.2. Nutzbarkeit

Auch wenn historisch der öffentliche Raum in seiner empirischen Realität nie uneingeschränkt zugänglich war<sup>87</sup>, so ist die allgemeine Zugänglichkeit dennoch sein idealtypisches Merkmal.<sup>88</sup> Ein städtischer Raum, aus dem definierbare Gruppen systematisch ausgeschlossen sind, ist schon begrifflich kein öffentlicher Raum. Öffentlicher Raum ist ein von allen sozialen Gruppen potentiell nutzbarer Raum, wobei die Möglichkeiten, ihn zu nutzen, nicht eindeutig determiniert sind.<sup>89</sup>

Indem soziale Handlungen immer zeitlich und räumlich gebunden sind, kann Ausschluss aus Räumen auch Ausschluss aus dem sozialen, ökonomischen und politischen Leben in diesen Räumen bedeuten.<sup>90</sup> Gerade gesellschaftlich marginalisierte Gruppen sind erstens auf Repräsentationsmöglichkeiten in der öffentlichen Sphäre der Städte angewiesen, da ihnen anderweitiger Zugang zu Öffentlichkeit oft versperrt ist; zweitens muss der öffentliche Raum gerade für Obdachlose und andere marginalisierte Bevölkerungsgruppen private Funktionen übernehmen, da diese in der Regel kaum über anderweitige Privatsphäre als Rückzugsmöglichkeit verfügen.<sup>91</sup>

<sup>83</sup> Deutscher Städtetag 2006, 19.

<sup>84</sup> Deutscher Städtetag a.a.O.

<sup>85</sup> *Gestring* 2005, 65.

<sup>86</sup> *Gestring* a.a.O.

<sup>87</sup> *Wagner* 1999, 66; *Siebel* 2007, 85; vgl. die dort beispielhaft aufgeführten Restriktionen für bestimmte Bevölkerungsgruppen im Laufe der Zeiten (so waren z.B. im 19. Jahrhundert Frauen und Besitzlose aus dem öffentlichen Leben ausgegrenzt).

<sup>88</sup> *Gestring et al.* a.a.O.

<sup>89</sup> *Gestring et al.* a.a.O.

<sup>90</sup> *Wehrheim* 2006, 36.

<sup>91</sup> *Wehrheim* a.a.O.

Bürgerliche Freiheit verwirklicht sich daher nicht allein darin, sein Privatleben nach eigenem Gutdünken zu gestalten; von gleicher Bedeutung ist der öffentliche Raum als Ort der politischen und sozialen Auseinandersetzung, in dem man sich versammelt, seine Interessen artikuliert und miteinander auszugleichen sucht, sowie Gedanken austauscht. Somit bildet der öffentliche Raum – die Straßen und Plätze, wo man sein Publikum leicht und mit wenig Aufwand erreichen kann – die wichtigste politische Ressource für den Teil der Bevölkerung, der bloß über geringes soziales Kapital verfügt und dem folglich zahlreiche Möglichkeiten zur Einflussnahme verschlossen sind, die von Bildungsbürgern und den sozialen und wirtschaftlichen Eliten als selbstverständlich vorausgesetzt und genutzt werden.<sup>92</sup>

## **II. Die Neuordnung des städtischen Raums**

### **1. Einführung**

Europäische Städte und Regionen sind in den letzten beiden Jahrzehnten in verschiedene, sehr tiefgreifende Umstrukturierungsprozesse eingebunden gewesen, die grundsätzliche Neuansätze für die städtische Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie für die städtische Entwicklungsplanung nach sich gezogen haben.<sup>93</sup> Hintergrund hierfür sind ökonomische Veränderungen als auch veränderte Argumentationsmuster, wonach Städte als Unternehmen aufzufassen sind, die miteinander im Wettbewerb stehen.<sup>94</sup> Weil der Wettbewerb zwischen Regionen härter wird und Investitionen knapper, müssen Städte wie private Unternehmen wirtschaften lernen.<sup>95</sup> Der Wettbewerb zwischen Städten und Regionen hat zur Folge, dass die Standortpolitik immer größere Bedeutung erlangt und in den Vordergrund rückt. Der Staat wird dabei auf einen ‚schlanken, funktionalen und aktivierenden Staat‘ reduziert, dem die Aufgabe zugewiesen ist, die optimalen Rahmenbedingungen für die privaten Akteure zu garantieren.<sup>96</sup>

### **2. Stadtpolitik unter veränderten sozioökonomischen Rahmenbedingungen**

#### **2.1. Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat**

##### **2.1.1. Fordismus keynesianischer Prägung**

Die spezifische Form der Modernisierung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse, die mit dem Konzept des Fordismus<sup>97</sup> umschrieben wird, hat die gesell-

---

<sup>92</sup> Kirsch 2003, 18 f.

<sup>93</sup> Heeg et al. 2000, 5f.

<sup>94</sup> Heeg 1998, 10 f.

<sup>95</sup> Heeg a.a.O., 16.

<sup>96</sup> Huber 1996, 19.

<sup>97</sup> Benannt nach *Henry Ford*, der im Jahr 1913 das Fließband in der Automobilproduktion einführte und damit das Auto zu einem Massenkonsumgut machte. Zugleich erkannte

schaftliche wie auch die Stadtentwicklung seit Ende des zweiten Weltkrieges geprägt.

Der Begriff ‚Fordismus‘ beschreibt die gesellschaftliche Durchsetzung eines Regimes der Massenproduktion, das darauf ausgerichtet war, über eine zunehmende Spezialisierung und Standardisierung die produktionsökonomischen Vorteile der Massenproduktion auszunutzen, und das eng verbunden ist mit auf Massenkonsumtion ausgerichteten Lebensweisen sowie entsprechenden institutionellen Arrangements, kulturellen Normen, Leitbildern und Formen gesellschaftlicher Integration.<sup>98</sup> Die zentralen Akteure dieser Strategie waren Großunternehmen mit einer tayloristischen<sup>99</sup>, d.h. hochgradig arbeitsteiligen und technisch effizient organisierten industriellen und standardisierten Produktions- und Unternehmensorganisation. Der Massenproduktion stand komplementär ein entsprechendes Lebens- und Konsummodell gegenüber, das durch Massenkonsum von nicht unmittelbar lebensnotwendigen, dauerhaften Konsumgütern gekennzeichnet war. Das Massenkonsummodell war vor allem auf die Automobilisierung und Mechanisierung der Haushalte ausgerichtet, was wiederum mit der Herausbildung einer flächen- und energieextensiven Siedlungsweise einherging. Ergänzt wurden die unmittelbar wirtschaftlichen Aspekte des Fordismus durch ein gesellschaftliches Regulationsmodell, das aus einem wirtschaftspolitischen Kernbereich bestand, der auf eine binnenwirtschaftliche Stabilisierung der Nachfrage (Keynesianismus<sup>100</sup>) durch eine abgestimmte Finanz-, Steuer- und Währungspolitik sowie auf den staatlichen Ausbau der Infrastruktur ausgerichtet war. Dem wirtschaftspolitischen Bereich stand ein wohlfahrtsstaatliches Institutionensystem zur Seite, das die gesellschaftliche Integration und damit die Kohärenz der Gesellschaft sicherstellen sollte und auf einer sozialpartnerschaftlichen Tarif- und Lohnpolitik aufbaute, die sich sowohl an der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung, als auch an dem System der Mitbestimmung als Kernstück korporatistischen<sup>101</sup> Interessenausgleichs orientierte.<sup>102</sup>

Die wesentlichen Spezifika des keynesianischen Wohlfahrtsstaates in ökonomischer Hinsicht sind durch hohes Wirtschaftswachstum, einen nationalstaatlich

---

*Ford* auch, dass es nicht reichte, Massenkonsumgüter herzustellen, sondern dass komplementär auch die Massenkaufkraft gestärkt werden musste.

<sup>98</sup> Vgl. *Häußermann et al.* 2008, 157.

<sup>99</sup> Benannt nach dem amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler *Frederick Winslow Taylor* (1856–1915), der die Prozesssteuerung von Arbeitsabläufen entwickelte.

<sup>100</sup> Benannt nach dem britischen Mathematiker und Ökonomen *John Maynard Keynes* (1883–1946). Der auf ihn zurückgehende Keynesianismus ist eine wirtschaftswissenschaftliche Theorie, in der die gesamtwirtschaftliche Nachfrage die entscheidende Größe für Produktion und Beschäftigung ist.

<sup>101</sup> Unter Korporatismus versteht man ein politisches und ökonomisches System, in dem die einzelnen Interessengruppen, in erster Linie Arbeitgeber und Arbeitnehmer, nicht in einem gegensätzlichen, von Streiks und Klassenkämpfen geprägten Verhältnis stehen, sondern Löhne und Arbeitsbedingungen in partnerschaftlichen Verhandlungen aushandeln (vgl. Wikipedia: Stichwort Korporatismus).

<sup>102</sup> *Häußermann et al.* 2008, 158.

weitgehend geschlossenen und regulierten Finanzsektor, stetige Steigerung des Realeinkommens, die Existenz starker Gewerkschaften und die Etablierung korporatistischer Arrangements zwischen Staat, Kapital, Arbeit gekennzeichnet; hierdurch sollen insbesondere die Begrenzung von Arbeitskämpfen, die staatliche Herstellung von Vollbeschäftigung durch Umverteilung zugunsten der Nachfrageseite zum Zwecke der Stimulierung der Massenkaufkraft, die kontinuierliche Erweiterung von wohlfahrtsstaatlichen Sicherungs- und Unterstützungssystemen, die fortschreitende Dekommodifizierung der Ware Arbeitskraft durch zunehmende Institutionalisierung sozialer Teilhaberechte sowie der forcierte Ausbau der Beschäftigung im öffentlichen Dienst sichergestellt werden.<sup>103</sup>

Auf der gesellschaftlichen Ebene wurde das Modell des Fordismus durch den fürsorgenden Wohlfahrtsstaat ergänzt, der das Ziel hatte, die strukturellen Folgen marktwirtschaftlicher Prozesse sozial abzufedern. Zur Risikobegrenzung wurde primär auf den Ausbau von Schutzrechten bzw. auf die Abschwächung des Arbeitszwangs durch die Gewährung von Lohnersatzleistungen gesetzt, wodurch sich insgesamt eine primär reaktive und kompensatorische Sozialpolitik mit dem Ziel der Versorgung der Arbeitnehmer entwickelte.<sup>104</sup> Das Staats- und Steuerungsverständnis ging sowohl auf der Makro- als auch der Mikroebene von der uneingeschränkten Steuerungsfähigkeit der Gesellschaft durch den Staat aus. Besonders in den 1970er Jahren entwickelte sich in der Bundesrepublik Deutschland die Vorstellung eines planenden Staates, der Wirtschaft und Gesellschaft durch aktive Politik direktiv gestalten könnte.<sup>105</sup>

Die staatliche Vorsorge sah ihre Kernaufgaben in diesem Modell auf mehreren sozialpolitischen Feldern: Sie zielte zum einen auf die Minimierung sozialer Risiken und die Dämpfung sozialer Ungleichheiten durch staatliche Garantien der Stattsicherung in erwerbsbiographischer, gesundheitlicher und altersbezogener Hinsicht ab. Des Weiteren stellte sie die Absicherung beruflicher Karrieren und die Eröffnung sozialer Aufstiegsperspektiven durch schulische, betriebliche und universitäre Bildung in den Vordergrund. Daneben war Zielsetzung die Bereitstellung qualifizierter und disziplinierter Arbeitskräfte sowie – nicht zuletzt auch in räumlicher Hinsicht bedeutsam – die deutliche Trennung von beruflichen und privaten Arbeitswelten. Im Mittelpunkt des fürsorgenden Wohlfahrtsstaats stand der Arbeitnehmer, der sozialen und beruflichen Aufstiegswillen zeigte und dem hierfür die Möglichkeiten gegeben wurden. Im Modell des Wohlfahrtsstaats verband sich ein universaler gesellschaftlicher Integrations- und Interventionsanspruch<sup>106</sup> mit selektiven sozialstrukturellen Konsequenzen. Insbesondere die bildungs- und aufstiegsorientierten Arbeiter- und Angestelltenmilieus profitierten in zweifacher Hinsicht vom Ausbau des fürsorgenden Wohlfahrtsstaats. Der sor-

---

<sup>103</sup> Wolf 2007, 1159.

<sup>104</sup> Dingeldey 2006, 1.

<sup>105</sup> Vgl. Dingeldey a.a.O.

<sup>106</sup> Der einherging mit dem Glauben an die unbegrenzte Steuerungsfähigkeit des Staates auf ökonomischem und sozialem Gebiet.

gende Wohlfahrtsstaat garantierte ein hohes Maß an sozialer Sicherung und eröffnete durch schulische und berufliche Aus- und Weiterbildung neue berufliche Tätigkeitsfelder und Karrieren. Der Ausbau des Bildungs- und Sozialwesens, des Gesundheitssystems, der Pflegeeinrichtungen und der Sozialversicherungen wirkte als berufliche und soziale Aufstiegsleiter, so dass sich durch die Expansion des Wohlfahrtsstaates eine neue Mittelschicht etablierte.<sup>107</sup>

Nicht zuletzt führten diese Wohlstands- und Wohlfahrtsgewinne zu einer Entproletarisierung der Arbeiterschaft. Durch Vollbeschäftigung, Arbeitszeitverkürzung, Reallohnsteigerungen sowie den Ausbau der arbeitsrechtlichen und sozialstaatlichen Absicherungen trat eine massive Verbesserung des materiellen Lebensstandards der Arbeiterschicht ein. Durch diese Entwicklung erlangte die Arbeiterschicht frei verfügbare Zeit und einen frei verfügbaren Anteil des Haushaltsbudgets und damit die Möglichkeit für ein ‚bürgerliches‘ Familienleben und der Teilhabe an den durch die fordistische Produktionsweise gebotenen Konsummöglichkeiten. Vor allem aber erhielten die Arbeitnehmer soziale und biographische Sicherheiten, auf deren Grundlage ihr Leben in gewissen Grenzen planbar und überschaubar wurde.<sup>108</sup>

Der Fordismus keynesianischer Prägung hatte aber nicht nur Wirkungen auf der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ebene, sondern beeinflusste in erheblichem Maße auch die Raumstruktur der Städte.

Die besondere Bedeutung des fordistischen Wirtschaftsmodells für den städtischen Raum ergibt sich nicht nur über die ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Bedingungen, sondern besonders durch die mit dem Fordismus verbundenen Formen der Raum- und Zeitorganisation sowie die hierdurch geprägten Städtebaukonzepte. Die fordistische Raumstruktur ist zum einen durch die klare funktionale und räumliche Trennung der Arbeitswelt von der Lebenswelt geprägt, die ihre Entsprechung in der Entmischung städtischer Funktionen durch eine stadträumliche Zonierung in der funktionalistischen Stadtplanung fand; zum anderen wohnt dem Fordismus ein Raumverständnis inne, das auf die Überwindung des Raumes durch Individual- und öffentlichen Personennahverkehr ausgerichtet ist, und das seine raumplanerische Entsprechung in dem Ziel einer Verringerung des ‚Raumwiderstands‘ durch verkehrsplanerische Maßnahmen hatte.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Vogel 2004, 4; Vester et al. 2001, 407 f.

<sup>108</sup> Groh-Samberg 2006, 4.

<sup>109</sup> Häußermann et al. 2008, 158. Gemeint ist damit eine Erhöhung der ‚Durchlässigkeit des Raums‘ für den Autoverkehr, was im Ergebnis zur Suburbanisierung und Funktionstrennung der Räume für Arbeiten, Wohnen und Einkaufen führte.

### 2.1.2. Krise des Fordismus

Die Prosperitätsspirale des fordistischen Entwicklungsmodells überschritt in den 1960er Jahren ihren Höhepunkt, als sich der bis dahin überwiegend störungsfreie Kreislauf von Massenproduktion und Massenkonsum langsam erschöpfte.<sup>110</sup> Die tayloristischen Rationalisierungsstrategien führten zu dem Phänomen des productivity-slow-down, weil durch den zunehmenden Ersatz von menschlicher Arbeit durch Maschinen und Roboter die Steigerungsraten der Arbeitsproduktivität die Zunahme der Kapitalintensität nicht mehr kompensieren konnten.<sup>111</sup> Hierdurch begannen die Profitraten zu sinken, wobei das sinkende Bruttoinlandsprodukt das Fundament für die staatsinterventionistischen Regulationsmodi untergrub.<sup>112</sup> Zur selben Zeit zeichnete sich bei langlebigen Konsumgütern eine zunehmende Marktsättigung ab. Das Wirtschaftswachstum verlor an Dynamik, die Stabilität des Geldwerts geriet in Gefahr und Verteilungskämpfe brachen in einer bis dahin unbekanntem Schärfe aus.<sup>113</sup> Zusätzlich zu den veränderten Rahmenbedingungen im Inland wurde die deutsche Wirtschaft mit weitreichenden Veränderungen der internationalen Gegebenheiten konfrontiert. Mit dem Zusammenbruch des Währungssystems von Bretton Woods im Jahre 1973 erfolgte der Übergang von festen Wechselkursen zu einem System floatierender Wechselkurse, wodurch die Wirtschaft Kräften ausgeliefert war, die mit nationalstaatlicher Politik nicht mehr zu kontrollieren oder zu regulieren waren.<sup>114</sup>

In der Bundesrepublik Deutschland wie auch in anderen europäischen Ländern führte daher der Zusammenbruch des überkommenen Währungssystem sowie das Scheitern der keynesianischen Wirtschaftssteuerung in Folge der Ölkrise 1973 zum Wandel der Wirtschaftspolitik und zu einem veränderten Staats- und Steuerungsverständnis. Der mangelnde Steuerungserfolg vieler westeuropäischer Regierungen, Krisenerscheinungen wie Inflation und steigende Arbeitslosigkeit, sowie die dabei offenkundig gewordene Beschränkung staatlicher Steuerungssouveränität durch zunehmende Internationalisierung bzw. Globalisierung der Wirtschaft einerseits und die Abhängigkeit von internen, sich verweigernden Gegenspielern wie Gewerkschaften oder föderalen Akteuren andererseits, ließen die Grenzen staatlicher Steuerung erkennbar werden.<sup>115</sup>

### 2.1.3. Postfordismus

Nach dem Beginn der fordistischen Strukturkrise mit dem sich abzeichnenden Scheitern der Regulationsmöglichkeiten keynesianischer Art trat an die Stelle

---

<sup>110</sup> Jessop 1996, 61 f.

<sup>111</sup> Häußermann et al. a.a.O., 160.

<sup>112</sup> Hirsch 1995, 84.

<sup>113</sup> Häußermann et al. a.a.O.

<sup>114</sup> Vgl. Piore/Sabel 1985, 190 ff., zitiert nach Häußermann et al. a.a.O.

<sup>115</sup> Dingeldey 2006, 1.

der fordistischen Abschottung der Produktion gegenüber dem Markt eine ‚Vermarktlichung der gesellschaftlichen Organisation der Arbeit‘, der ‚Markt wird zum Bezugspunkt der unternehmensinternen Prozesse‘.<sup>116</sup>

Vor allem standardisierbare Produktionsfunktionen wurden in einem filtering-down-Prozess zunächst in periphere Regionen innerhalb des Nationalstaats, später dann ins benachbarte – kostengünstigere – Ausland und zuletzt in noch billigere Produktionsstandorte der dritten Welt verlegt. Die tertiären Funktionen wurden dagegen in Form von Entscheidungs- und Verwaltungszentren in den (bedeutenderen) Großstädten konzentriert.<sup>117</sup> Diese auf einen Preiswettbewerb ausgerichtete neotayloristische Strategie eines ‚world-wide-sourcing‘ führte zu einer Verstärkung der Internationalisierung der Produktion und begünstigte damit die Herausbildung einer neuen internationalen Arbeitsteilung.<sup>118</sup> Der postfordistische Wettbewerbsstaat unterscheidet sich von dem fordistischen Wohlfahrtsstaat insbesondere durch die Förderung internationaler Konkurrenzfähigkeit und wirtschaftlicher Flexibilität, weshalb er eine komplexe Reorganisation der vormals keynesianisch strukturierten Staatstätigkeit vornimmt.<sup>119</sup> Das vertikal integrierte Großunternehmen der fordistischen Ära ist durch ein offenes Unternehmen, das in zwischenbetriebliche und internationale Netzwerke eingebunden ist, abgelöst worden. Mit derartig flexiblen und kooperativen Formen der Produktions- und Unternehmensorganisation reagieren die Unternehmen auf die Anforderungen immer komplexerer Produkte und kundenorientierter Systemlösungen, immer kürzerer Produkt- und Innovationszyklen und sich schnell verändernder Märkte.<sup>120</sup>

Durch die zunehmende Internationalisierung und Globalisierung wirtschaftlicher Tätigkeit vermindert sich stetig und nachhaltig die Steuerungs- und Regulationsfähigkeit des Staates.

Schematisch läßt sich der Unterschied zwischen fordistischer und postfordistischer Struktur wie folgt darstellen:<sup>121</sup>

---

<sup>116</sup> Sauer 2005, 14.

<sup>117</sup> Häußermann et al. 2008, 161.

<sup>118</sup> Häußermann et al. a.a.O.

<sup>119</sup> Jessop 1996, 63.

<sup>120</sup> Häußermann et al. 2008, 162.

<sup>121</sup> Tabelle nach Blotevogel 2002/2003, 5 f.

<b>Rigides Akkumulationsregime und ‚fordistischer‘ Modus der sozialen Regulation</b>	<b>Flexibles Akkumulationsregime und ‚postfordistischer‘ Modus der sozialen Regulation</b>
--	--

<b>Produktionsprozess</b>	
Basis: economics of scale <sup>122</sup>	Basis: economics of scope <sup>123</sup>
Massenproduktion homogener standardisierter Produkte	Flexible Produktion heterogener Produkte in kleinen Losgrößen
Umfangreiche Lagerhaltung	Geringe Lagerhaltung
Qualitätssicherung ex post	Qualitätssicherung integriert
Vertikale Integration	Vertikale Desintegration
Unternehmen als autonome Akteure im Wettbewerb	Neue Formen der zwischenbetrieblichen Kooperation und Abhängigkeit

<b>Arbeit</b>	
Zerlegung der Arbeitsvorgänge	‚multiple tasks‘
Bezahlung nach Stellenmerkmalen	Bezahlung nach Leistung (Bonus)
Bürokratische Hierarchien	Flache Hierarchien
Hohe Berufsspezialisierung	Hohe Einsatzflexibilität
Trennung zwischen Ausbildung und Beruf	Kontinuierliches on-the-job-Training
Geringe Verantwortung des Einzelnen	Gruppenarbeit
Duale Arbeitsmärkte	Multi-segmentierte Arbeitsmärkte
Regelarbeitszeit (Tag, Woche, Jahr, Leben)	Flexible Arbeitszeiten und hoher Anteil von Teilzeitjobs

<b>Raumstruktur</b>	
Funktionale räumliche Hierarchien	Regionale Cluster und Netzwerke
Homogene regionale Arbeitsmärkte (interregionale Segmentierung)	Intra- und interregional segmentierte Arbeitsmärkte
Weltweite Zulieferbeziehungen	Regional spezialisierte Wertschöpfungsketten
Zeitliche Abfolge von Urbanisierung und Suburbanisierung	Gleichzeitigkeit von Suburbanisierung, Desurbanisierung und Reurbanisierung
Sozial integrierte Mittelschichtstadt	Sozialräumliche Desintegration der Städte (‚Drei Stadtwelten‘)

<sup>122</sup> Economics of scale ist ein Begriff der Mikroökonomie, der sich darauf bezieht, dass die Stückkosten eines Produktes mit steigender Produktion fallen (Wirtschaftslexikon24.net).

<sup>123</sup> Bezeichnet den Vorteil von Synergieeffekten, den sich Unternehmungen im Rahmen von Gemeinkosten durch ein ausgewogenes Produktspektrum zunutze machen können (Wirtschaftslexikon 24.net).



Stadt als funktionierendes System	Stadt als ‚Bühne‘ und ‚Arena‘
Welt als Mosaik von Nationalstaaten, Nationalkulturen und Volkswirtschaften	Gleichzeitigkeit von Globalisierung und Regionalisierung der Ökonomie, Politik und Kultur
Hierarchischer Staatsaufbau (Nationalstaat-Gemeinden)	Fragmentierte Staatstätigkeit, intermediäre regionale Organisation

<b>Staat</b>	
Kollektives Handeln und Verhandeln	Individualisiertes Handeln (lokales und firmenbezogenes Verhandeln)
Wohlfahrtsstaat (Sozialisierung der Wohlfahrt)	‚Unternehmer‘-, ‚Nachtwächter‘- und ‚Suppenküchen‘-Staat
Zentralisierung (Nationalstaat)	Dezentralisierung (Gemeinden, Regionen)
Staat und Stadt als Versorger	Staat und Stadt als Unternehmer
Raumordnung und Landesplanung	Flexible Entwicklungspolitik
Indirekte Steuerung der Wirtschaft (Globalsteuerung)	Direkte Staatsinterventionen (Projektförderung und Projektmanagement)
Nationale Regionalpolitik	Regionalisierte Strukturpolitik

<b>Ideologie/Kultur/Verhaltensnormen</b>	
Massenkonsum von standardisierten Konsumgütern: ‚Mittelschichtkultur‘	Heterogene Konsummuster, insbesondere von Dienstleistungen: u.a. ‚Yuppie-Kultur‘
Homogener Lebensstil (‚Normalität‘ als kulturelle Norm)	Heterogenität der Lebensstile (Vielfalt der Kulturen)
Starre Zeitregime (Arbeit, Schlafen, Freizeit (3x8))	Flexible Zeitstrukturen
Normalhaushalt Kleinfamilie	‚Neue Haushaltstypen‘ (Singles, Partnerschaften auf Zeit etc.)
‚Moderne‘	‚Postmoderne‘
Ideologie: Sozialisierung, Gleichheit	Ideologie: Individualisierung, Freiheit

## 2.2. Durchsetzung des Neoliberalismus

Sowohl die faktischen Struktur- und Steuerungsprobleme des keynesianischen Modells sowie des fürsorgenden Sozialstaats als auch der Krisendiskurs verhalfen den vom Neoliberalismus inspirierten wirtschaftspolitischen Steuerungsvorstellungen zum Durchbruch.<sup>124</sup> Unter Neoliberalismus versteht man gemeinhin das wirtschaftspolitische Konzept der Liberalisierung der Wirtschaft durch Abschaffung von Preiskontrollen, Deregulierung des Kapitalmarktes und die Ab-

<sup>124</sup> *Dingeldey* a.a.O. Der Neoliberalismus ist in der Folge zur beherrschenden Ideologie und prägenden Kraft in Zeiten des Postfordismus geworden.

schaffung von Handelsbarrieren, Senken der Staatsquote durch Privatisierung von Staatsunternehmen und fiskalpolitische Sparmaßnahmen durch ausgeglichene Staatshaushalte und strikte Kontrolle der Geldmenge. Daneben bzw. ergänzend beschreibt der Neoliberalismus ein umfassendes Staats- und Ordnungsmodell mit festgelegter Rollenverteilung von Gewerkschaften, privaten Unternehmen und Staat im Gegensatz zum staatsinterventionistischen Modell des keynesianischen Fordismus.<sup>125</sup> Mit anderen Worten, es handelt sich um ein Konzept, das marktorientierte Lösungen bevorzugt, die Kommodifizierung aller Lebensbereiche anstrebt und häufig spekulative Finanzinstrumente zur Öffnung neuer Bereiche der Profitgenerierung mobilisiert.<sup>126</sup>

Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre kam es in fast allen nördlichen Industriestaaten in der Folge der Krise des Fordismus zu einem Rechtsruck unter neoliberalen und neokonservativen Vorzeichen (*Thatcherismus* in Großbritannien, *Reaganomics* in den USA, die von *Helmut Kohl* propagierte ‚Wende‘ in der Bundesrepublik Deutschland).<sup>127</sup> Die Durchsetzung des Neoliberalismus und die Verallgemeinerung angebotsorientierter Prämissen schaffen strukturelle Begrenzungen der Reichweite von Politik. Die dem Fordismus (zumindest ansatzweise) innewohnende Staatsaufgabe der Umverteilung von Reichtum von oben nach unten wird aus dem Spektrum staatlichen Handelns prinzipiell ausgeschlossen. „Nach der neoliberalen Revolution ist die Wirtschaft per definitionem außerhalb der Reichweite der Politik. [...] Denn schon die Idee, dass sich der Staat die Umverteilung des Reichtums zur Aufgabe machen könnte, ist von nun an aus der Politik ausgeschlossen.“<sup>128</sup> Während jedoch die Einflussmöglichkeiten der Politik auf die Wirtschaft im Sinne der neoliberalen Ideologie grundsätzlich eingeschränkt werden, findet in umgekehrter Richtung eine Ausweitung der Definitionsmacht ökonomischer Kriterien auf die Politik statt. Die Wirtschaft beeinflusst die Prioritätensetzung des Staates dahin, dass wettbewerbsorientierte Politiken zu Lasten wohlfahrtsstaatlicher Aufgaben in den Vordergrund gedrängt und gestärkt werden sowie politische und soziale Zielkriterien durch ökonomische ersetzt werden.<sup>129</sup> Diese Form von Politik stellt eine Strategie der Ökonomisierung dar, die auf die umfassende Ausrichtung aller individuellen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Sachverhalte und Handlungen auf ökonomische Kalküle geprägt ist.<sup>130</sup>

Zwar scheint nach dem fordistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell auch bereits das neoliberale Modell gescheitert zu sein, nachdem die neoliberalen Experimente der *Thatcher-* und *Reagan-*Ära fehlgeschlagen sind, wie nicht zuletzt die seit 2009 andauernde Banken- und Finanzkrise mit ihrer ausgeferteten Libera-

<sup>125</sup> Wikipedia, Stichwort: Neoliberalismus.

<sup>126</sup> *Brenner et al.*, 2010, 329 f.

<sup>127</sup> Vgl. *Atzmüller* 2003, 5.

<sup>128</sup> *Hobsbawn* 1999, 12, zitiert nach *Felder*, o.J., 6.

<sup>129</sup> *Felder* o.J., 7.

<sup>130</sup> *Pilz* 1998, 15.

lisierung der Finanzmärkte, den Verwerfungen im Bankensektor und der hierdurch ausgelösten Wirtschafts- und Finanzkrise mehrerer EU-Staaten andeutet. Aber auch wenn das neoliberale Politik- und Wirtschaftsprojekt fehlgeschlagen sein mag, wirken zentrale Themen der neoliberalen Politikagenda aufgrund der bislang eingetretenen strukturellen Verfestigungen im Rahmen der staatlichen und wirtschaftlichen Organisation fort.<sup>131</sup>

### 2.2.1. Schlanker Staat

Seit Anfang der 1980er Jahre wird in allen westlichen Industrieländern im Zuge der neoliberalen Ausrichtung der Wirtschaft zunehmend eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik verfolgt. Gegenmodelle zum angeblich überbordenden Wohlfahrtsstaat werden vor allem in der Begrenzung und Reduzierung der Staatsaufgaben gesehen. Unter dem Schlagwort ‚schlanker Staat‘ wird seit Ende der 1970er bzw. Beginn der 1980er Jahre die Rückführung der Staatsaufgaben auf Kernaufgaben diskutiert und in weiten Teilen umgesetzt. Als Ziel gilt die Verringerung der Leistungstiefe öffentlicher Verwaltung durch die Ausgliederung von Aufgaben, etwa durch unabhängige Verwaltungsorganisationen innerhalb der Verwaltung (Profit Center, wie z.B. kommunale Versorgungsbetriebe), die Vergabe und Durchführung von Maßnahmen an Dritte im Rahmen von Ausschreibungsverfahren oder auch durch vollumfängliche Privatisierung.<sup>132</sup> Die neu definierten Formen staatlicher Intervention zielen zudem auf die Stärkung wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit insbesondere durch Förderung technologischer Innovationen ab, da im Rahmen der sog. Wissensgesellschaft dem Wert um das Wissen zur Herstellung der Produktionsmittel („Know How“) zunehmend mehr Bedeutung zukommt, als den physischen Produktionsmitteln selbst.<sup>133</sup>

Auf der anderen Seite entfernt sich die Sozialpolitik von ihrem früheren Anspruch auf Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse und wird zunehmend an Leistung gekoppelt.<sup>134</sup> Aus dem fürsorgenden Wohlfahrtsstaat ist in Reaktion auf

---

<sup>131</sup> Vgl. *Scott* 1996, 104 f.: „Once a new pattern of belief has been translated into habitual behaviour and once it has become embodied and embedded in institutional arrangements, the original beliefs and values which sustained that behaviour and those institutions can fall away. Just as we can have a Protestant ethic without Protestantism, so too can we have what I would like to call the ‘accelerated Thatcherism of the institutions’. What was political ideology of the New Right becomes a seemingly neutral organizational technique. It is no longer anyone’s exclusive intellectual property. What is more, once this is the case it can be imported by Social or Christian democracy [...] and exported geographically minus its original political/ideological baggage“.

<sup>132</sup> *Dingeldey* 2006, 2.

<sup>133</sup> Dies zeigt sich unter anderem daran, dass die einfach gelagerten Tätigkeiten vermehrt in das billigere Ausland verlegt werden, wohingegen die hochqualifizierte Mitarbeiter erfordernden Entwicklungs- und Forschungsabteilungen der Firmen im Inland verbleiben. Vgl. zur Bedeutung der Wissensgesellschaft für das postfordistische Wirtschaftsmodell *Häußermann et al.* 2008, 174 f.

<sup>134</sup> *Mayer* 1994, 328.

die finanziellen, politischen und normativen Steuerungskrisen ein Gewährleistungsstaat bzw. ein aktivierender Staat geworden, der keine soziale Statussicherung, sondern nur noch eine staatlich-institutionelle Grundausstattung mit verringerten finanziellen Zuwendungen ‚anbietet‘ bzw. ‚gewährleistet‘. Den Bürgern werden nun Chancen ermöglicht, die zu nutzen allerdings ihre Aufgabe ist.<sup>135</sup> „Schlagwortartig lassen sich die Änderungen dahingehend beschreiben, daß der Staat immer weniger für bestimmte Ergebnisse einsteht, insbesondere für die direkte Erfüllung von Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger. Stattdessen schaltet er zunehmend andere (insbesondere Private) in die Problemverarbeitung ein, gewährleistet aber die Funktionsfähigkeit dieses Weges der Problemverarbeitung [...]. Der erfüllende Wohlfahrts- und Interventionsstaat wird durch den ermöglichenden Gewährleistungsstaat überlagert und ersetzt.“<sup>136</sup> Die Konzeption des Gewährleistungsstaats beschränkt sich allerdings keineswegs alleine auf die Felder der Erwerbsarbeit und der sozialen Sicherung. Auch im Bereich öffentlicher Güter (z.B. der Strom- oder Wasserversorgung), des öffentlichen Verkehrswesens oder des Bildungswesens tritt der Staat im Zuge von Privatisierungen Aufgaben an nichtstaatliche Dritte ab, ohne als ‚gewährleistender Staat‘ jedoch auf hoheitliche Funktionen zu verzichten. In all diesen Fällen geht es um neue Arrangements des Staatlichen, um die Einrichtung von Netzwerken und den Aufbau kooperativer Verhandlungssysteme, im Wesentlichen also um die Selbstregulierung der öffentlichen Sphäre. In paradigmatischer und sozialstrukturell folgenreicher Weise kommt dieser Modellwechsel im Verhältnis von Staat und Gesellschaft in der grundlegenden Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und des Sozial(leistungs)rechts zum Ausdruck. Diese Neuorientierung staatlichen Handelns, die einen veränderten Regulationsmodus des Sozialen repräsentiert, trifft in ihrer entschiedenen und konsequenten Abkehr vom Prinzip der Statussicherung in besonderem Maße die bislang gesicherte Mitte der Gesellschaft – darunter auch die sozialen Aufsteiger, die von der Expansion des keynesianischen Wohlfahrtsstaates während der fordistischen Ära profitieren konnten.<sup>137</sup> Während der Fordismus tendenziell durch eine übergreifende Institutionalisierung des Klassenkonflikts und eine sozialintegrative Politik im nationalstaatlichen Rahmen geprägt war, ist die postfordistische Ära in ihrer neoliberalen Ausprägung durch die Erosion korporativer Strukturen, starke Tendenzen zur Heterogenisierung und Spaltung der lohnabhängigen Bevölkerung und – in ökonomischer Hinsicht – die Existenz einer strukturellen Überschussbevölkerung gekennzeichnet.<sup>138</sup>

<sup>135</sup> Vogel 2004, 4. Vgl. für Deutschland die ‚Grundsicherung für Arbeitsuchende‘ nach dem SGB II (umgangssprachlich Hartz IV), wonach der Leistungsbezug von Arbeitslosengeld nach einem Jahr endet und der Betroffene danach – nach vorherigem Verbrauch seiner Ersparnisse – auf Sozialleistungsbezug (‚Hartz IV‘) verwiesen wird.

<sup>136</sup> Hoffmann-Riem 1999, 221 f., zitiert nach Vogel 2004, 4.

<sup>137</sup> Vogel 2004, 5.

<sup>138</sup> Hirsch 2001, 5.

### 2.2.2. Privatisierung/Deregulierung

Die neue Architektur wohlfahrtsstaatlichen Handelns hat – wie bereits erwähnt – auf die ökonomischen, finanziellen und politischen Steuerungskrisen mit der Errichtung eines Gewährleistungsstaats, der keine soziale Statussicherung, sondern nur noch eine staatlich-institutionelle Grundausstattung anbietet<sup>139</sup>, reagiert.

Ein wichtiges ordnungspolitisches Instrument zur Durchsetzung dieser neuen Sozialarchitektur ist die Deregulierung, also der Abbau von staatlichen Regelungen (Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien) mit dem Ziel, mehr Entscheidungs- und Wahlfreiheiten zu eröffnen. Mit der Rücknahme zwingender Vorschriften oder verbindlicher Standards sollen technische, wirtschaftliche und soziale Innovationen angeregt und es soll dazu beigetragen werden, wirtschaftliche Entscheidungen schneller zu realisieren. Der Staat soll sich durch die Zurücknahme von Reglementierungen auf die Schaffung von Rahmenbedingungen für die marktwirtschaftliche Selbststeuerung beschränken.<sup>140</sup> Zur Erfüllung der Grundleistungen schaltet der Staat – wie oben schon dargelegt – zunehmend andere, insbesondere private Akteure, in die verbliebene Aufgabenerfüllung ein.

Dabei hat die zunehmende Privatisierung und Deregulierung der wirtschaftlichen und sozialen Politikfelder zur Folge, dass die zuvor hierarchisch organisierte Form staatlichen Handelns durch Aushandlungsprozesse der verschiedenen Akteure ersetzt wird. Obwohl darin kein vollständiger Steuerungsverlust des Staates liegt, sondern es sich um eine ‚neue Phase der Durchstaatlichung der Gesellschaft‘ handeln soll<sup>141</sup>, gibt der Staat dessen ungeachtet einen Teil seines Gewaltmonopols auf. Wenn sich der Staat immer mehr der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Privatisierung entledigt, verliert er damit auch Handlungs- und Gestaltungsspielräume sowie die Möglichkeit unmittelbarer Einflussnahme auf gesellschaftliche Prozesse.<sup>142</sup> Wenn sich der Staat der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dadurch entzieht, dass er substanzielle Teile seiner Aufgabenbereiche privatisiert und durch private Dritte erfüllen lässt, führt dies zu dem Problem, dass sich der Staat letztlich selbst und seine Macht – einschließlich des Gewaltmonopols – in Frage stellen könnte.<sup>143</sup>

Darüber hinaus sind korporative bzw. neokorporatistische<sup>144</sup> Netzwerke zwischen Politik und Wirtschaft, also zwischen staatlichen und privaten Akteuren, in demokratischer Hinsicht bedenklich. Die Einbindung nichtstaatlicher Akteure bedeutet zunächst, dass Gruppen in die (politische) Willensbildung eingebunden

<sup>139</sup> Vogel a.a.O.

<sup>140</sup> Vgl. Schubert/Klein 2011, Stichwort: Deregulierung.

<sup>141</sup> So Hirsch 1995, 113.

<sup>142</sup> Broß 2007, o.S.

<sup>143</sup> Vgl. Broß a.a.O.; Baker 2002, 49.

<sup>144</sup> Mit dem Begriff Neokorporatismus ist die Einbindung (Inkorporierung) von organisierten Interessen in Form nichtstaatlicher Akteure in die Politik und ihre Teilhabe an der Formulierung und Ausführung von politischen Entscheidungen gemeint.

werden, die ihrerseits über keine demokratische Legitimation verfügen; demzufolge unterliegen sie auch keiner Verantwortlichkeit und Kontrolle durch parlamentarische Gremien. Durch den Einfluss nichtstaatlicher Akteure werden zudem vielfach gesamtgesellschaftliche Problematiken lediglich selektiv behandelt, soweit sie für die betroffenen Partikulargruppen von Interesse sind; dabei besteht die Gefahr, dass das gesamtgesellschaftliche Interesse aus den Augen verloren wird. Insbesondere ist insofern die Gefahr gegeben, dass eine unzureichende Berücksichtigung schwacher Akteure und deren Interessen erfolgt, da zu befürchten ist, dass private, wirtschaftlich orientierte Akteure häufig die nötige Distanz, Ausgewogenheit und Neutralität vermissen lassen.

### 2.2.3. Standortpolitik

Die postfordistische neoliberal ausgerichtete Wirtschaftspolitik setzt zur Überwindung der Krise des fordistischen Gesellschaftsmodells auf eine flexibilisierte und spezialisierte Produktion von Massenkonsumgütern mit der Möglichkeit der schnellen Anpassung an die Konsumentenmärkte, bei Einsatz von sowohl hoch- wie niedrigqualifizierten Arbeitskräften in der Produktion<sup>145</sup> und einer infolge der Segmentierung und Polarisierung der Beschäftigtenstruktur in Teilbereichen steigenden konsumtiven Nachfrage. Dieser wirtschaftliche Transformations- und Restrukturierungsprozess vollzieht sich im Kontext der Globalisierung von Produktion und Finanzmärkten auf der Basis zunehmend deregulierter und liberalisierter Waren-, Dienstleistungs-, Finanz- und Kapitalmärkte, wodurch der Staat gezwungen wird, sich in einen Staat umzuwandeln, dessen wichtigste Aufgabe darin besteht, durch eine aktive Standortpolitik den international und transnational operierenden Unternehmen entsprechende Rahmenbedingungen für ihre wirtschaftliche Betätigung zu schaffen.<sup>146</sup> „Und das heißt, dem global immer flexibler agierenden Kapital das zu bieten, was es sucht: niedrige Steuern, Sozialabgaben und Löhne.“<sup>147</sup> Nach den Grundsätzen des Neoliberalismus stellen wohlfahrtsstaatliche Sicherungssysteme einen kostspieligen Wettbewerbsnachteil dar. Der Staat hat sich demzufolge aus der Wirtschaftssphäre als regulierender und intervenierender Staat zurückzuziehen und sich auf die Gewährleistung optimaler wirtschaftlicher Bedingungen zu beschränken, d.h. Märkte zu deregulieren, öffentliche Leistungen und Funktionen zu privatisieren, wohlfahrtsstaatliche Ausgaben zu senken und individuelle Rechtsansprüche zu kürzen.<sup>148</sup> Im Wettbewerbsstaat geht es um die Herstellung politisch und sozial unterschiedlicher

<sup>145</sup> Dabei verschiebt sich – wie bereits oben erwähnt – der Schwerpunkt der Beschäftigung zunehmend auf den Anteil der hochqualifizierten Mitarbeiter, da einfach gelagerte Tätigkeiten zunehmend ins kostengünstigere Ausland verlagert werden.

<sup>146</sup> Wolf 2007, 1160.

<sup>147</sup> Wolf a.a.O.

<sup>148</sup> Wolf 2007, 1160 f.

Räume, die ein optimales Umfeld für technologische Innovations- und Rationalisierungsprozesse darstellen.<sup>149</sup>

Das Regulierungssystem im Postfordismus ist dabei dadurch gekennzeichnet, dass das im Fordismus übliche hierarchische Handeln des Staates (durch Vorgabe von Zielen durch Gesetze, Verordnungen etc.) durch Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ersetzt worden ist. Politische Prozesse werden tendenziell stetig weniger durch legislative Entscheidungen und administrative Steuerung auf (einzel-)staatlicher Ebene, sondern zunehmend im Wege von Verhandlungen zwischen Regierungen, internationalen Organisationen, Unternehmen und auch Nichtregierungsorganisationen durchgesetzt. Bedeutsam ist diese Entwicklung deshalb, weil die staatliche Politik sich im Kontext nationaler Wettbewerbsfähigkeit unmittelbar mit Unternehmensinteressen identifiziert. Hierdurch wird die Basis für ein kooperatives Verhältnis zwischen Staaten und Unternehmen gelegt. „Dies äußert sich in Form einer angebotsorientierten ‚Standortpolitik‘, die die Mobilisierung einer Vielzahl ökonomisch-technischer und sozio-kultureller Ressourcen zum Ziel hat, und was durch die traditionellen Formen legislativer und administrativer Steuerung kaum zu bewerkstelligen ist, sondern eben eine kooperative Koordination mit einer Vielzahl privater Akteure erzwingt. Grundsätzlich ist der neue Regulationsmodus damit sehr stark durch öffentlich-private Interaktions- und Verhandlungsstrukturen und ‚Public-Private-Partnerships‘, d.h. eine wesentliche Verschiebung von ‚Öffentlich‘ und ‚Privat‘, und damit durch eine grundlegende Neukonfiguration des ‚erweiterten Staats‘ gekennzeichnet.“<sup>150</sup>

#### 2.2.4. Strukturpolitik und Auswirkungen auf den Raum

In Folge der Aushandlungsprozesse erfolgt nicht nur eine Ausbreitung regulativer Instanzen auf der inter- und supranationalen Ebene. Es erfolgt auch eine Kompetenzverlagerung von Seiten des Staates auf die regionale Ebene. Neben der zunehmenden Bedeutung regionaler Wirtschaftsblöcke führt eine starke räumliche Differenzierung subnationaler Regionen und städtischer Wirtschaftszentren zu einer starken räumlichen Differenzierung von Regulationszusammenhängen; die Konkurrenz der Standorte betrifft nicht mehr nur Staaten, sondern auch Städte und Regionen.<sup>151</sup> Da der Nationalstaat als solcher nicht mehr fähig oder gewillt ist, steuernden Einfluss im Großen auszuüben, und „den spezifischen Problemen in verschiedenen Gegenden mit ausreichend differenzierten und angepassten Strategien zu begegnen“<sup>152</sup>, verlagern sich staatliche Kapazitäten auf die regionale und lokale Ebene oder werden von entstehenden regionalen und lokalen horizontalen Netzwerken der Macht übernommen, die die zentrale

---

<sup>149</sup> Hirsch 1995, 107.

<sup>150</sup> Hirsch 2001, 8.

<sup>151</sup> Hirsch 2001, 9.

<sup>152</sup> Jessop 1996, 70.

Staatsgewalt umgehen.<sup>153</sup> Länder und Kommunen haben durch ihre unternehmerischen Aktivitäten im Rahmen der urbanen Wirtschaftsförderung eine zentrale Rolle bei der Steuerung und Förderung des Akkumulationsprozesses übernommen.<sup>154</sup>

Die Konzentration des Staates und seiner politischen Entscheidungsträger auf die möglichst gleichmäßige ökonomische Entwicklung bei gleichzeitiger Angleichung der Lebensverhältnisse wurde mit der Strukturkrise in den 1970er Jahren aufgegeben. Indirekte Interventionsformen wie Stärkung der Nachfrage werden seither im Sinne der neoliberalen Ideologie durch gezielte Stärkung der Angebotsseite ersetzt. Die Angebotssteuerung über die Finanzierung von Kapitalinvestitionen oder verschiedenartige Kooperationen zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor werden strategisch auf die städtischen Ballungszentren zugeschnitten<sup>155</sup> und führen somit zu einer aktiven Strukturpolitik. Den Städten und Gemeinden wird hierdurch ein zentraler Stellenwert für die nunmehr örtlich und regional organisierte wirtschaftliche Entwicklung zugewiesen. Denn seit den 1970er Jahren sind nicht mehr die internen Peripherien und ländlichen Gebiete die geographischen Hauptziele der staatlichen Regionalplanung, sondern die städtischen Ballungszentren; Regionalpolitik orientiert sich nunmehr an der Entwicklung endogener, städtisch-regionaler Wachstumspotentiale.<sup>156</sup>

Ein (weiterer) Effekt dieser kleinräumlichen Gliederung der Wirtschaftsförderung ist eine zunehmende Hierarchisierung des Raums ‚Bundesgebiet‘, da Regionen, Städte und Gemeinden verstärkt – jedoch mit unterschiedlichem Erfolg – in Wettbewerb um Industrieansiedlungen sowie betriebliche Investitionen treten.<sup>157</sup> „Die Ausdifferenzierung der nationalen städtischen Systeme in international konkurrenzfähige, florierende Zentren einerseits und stagnierende oder schrumpfende Stadtregionen andererseits stellt eines der Hauptmerkmale der ökonomischen Geographie der Bundesrepublik im Postfordismus dar.“<sup>158</sup> Da die Länder und Kommunen in den Kreislauf des Kapitals direkt eingebunden sind und selbst unternehmerisch agieren, sind sie darauf ausgerichtet, die Konkurrenzfähigkeit zu maximieren, die Flexibilität des Arbeitsmarktes zu erhöhen, technologische Interventionen zu fördern und den Kapitalfluss in die städtischen Regionen zu leiten. Das Besondere an dieser unternehmerischen Form der Regie-

---

<sup>153</sup> Jessop 1996, 68.

<sup>154</sup> Brenner 1997, 559.

<sup>155</sup> Brenner 1997, 550 f.

<sup>156</sup> Brenner 1997, 551. Dieses Phänomen lässt sich zum Beispiel sehr gut im Vergleich prosperierender Städte wie München, Stuttgart oder Hamburg einerseits und den mit wirtschaftlichen und sozialen Problemen kämpfenden Städten des Ruhrgebiets andererseits beobachten.

<sup>157</sup> Dass sich die Hierarchisierung des Makrorums, also die Ausdifferenzierung in erfolgreiche und weniger erfolgreiche Städte im Kampf um wirtschaftliche Investitionen, auch innerhalb der einzelnen Städte selbst, also im Mikroraum, vergleichbar fortsetzt, wird unten dargestellt.

<sup>158</sup> Brenner 1997, 555.



rung auf Landes- und Gemeindeebene ist nicht nur die Bevorzugung von direkten statt indirekten räumlichen Strategien, sondern auch das Ziel, die endogene, städtisch-regionale Entwicklung zu fördern.<sup>159</sup> Diese neue Strategie hatte (und hat) auch Einfluss auf die Stadtplanung. Seit den 1970er Jahren haben die westdeutschen Gemeinden das fordistische Projekt der Flächensanierung zugunsten punktueller, flexibler Formen der Planung in kleinerem Rahmen und begrenzten städtischen Gebieten aufgegeben.<sup>160</sup> Diese Ansätze der Stadtplanung stellen nicht nur Instrumente lokaler Wirtschaftspolitik dar, sondern zugleich politisch-ideologische Strategien zur Rechtfertigung unterschiedlicher Behandlung verschiedener Stadträume.

### 2.3. Sozialer Wandel

Infolge der Strukturkrise seit den 1970er Jahren und den damit verbundenen wirtschaftlichen Veränderungen haben auch auf dem Arbeitsmarkt erhebliche Wandlungen stattgefunden, die sich letztlich räumlich auswirken.

Die postfordistische Form der Rationalisierung und Privatisierung beinhaltet eine grundlegend veränderte Bedeutung von Wissen.<sup>161</sup> Der fordistisch-tayloristische Arbeitsprozess war grundsätzlich durch eine Trennung der Arbeit vom Produktionswissen gekennzeichnet. Im Postfordismus hat sich dagegen die Bedeutung des gesellschaftlichen Wissens dahin verändert, dass es die Gestalt einer eigenständigen verfügbaren und verwertbaren Ware angenommen hat. Zugleich wird Wissen als Basis ‚technologischer Renten‘ zu einem noch entscheidenderen Faktor im Konkurrenzprozess. Die Verfügung über geistige Eigentumsrechte in der sich formierenden Wissensgesellschaft wird zu einem Schlüsselement der postfordistischen Akkumulations- und Regulationsweise.<sup>162</sup>

Diese Veränderungen beeinflussen in erheblichem Maße die Arbeitskräftequalifikation. In den technologischen Kernbereichen kommt es zu einer Requalifikation der Arbeitskräfte bei gleichzeitigen Tendenzen zur Entqualifizierung in den standardisierten Bereichen des Produktions- und Dienstleistungssektors sowie in den ökonomisch marginalisierten Bereichen. Damit vergrößert sich letztlich die soziale Heterogenisierung und gesellschaftliche Spaltung.<sup>163</sup>

Im Zuge der Globalisierung und der damit in erheblichem Maße verbundenen Auslagerung von Arbeitsplätzen in das nähere oder fernere Ausland kommt es zu weiteren Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt, sowohl was die Anzahl benötigter

---

<sup>159</sup> Brenner 1997, 560.

<sup>160</sup> Brenner 1997, 561.

<sup>161</sup> Vgl. zur Bedeutung der Wissensgesellschaft für das postfordistische Wirtschaftsmodell Häußermann *et al.* 2008, 174 f.

<sup>162</sup> Hirsch 2001, 5.

<sup>163</sup> Hirsch a.a.O.

– in erster Linie geringqualifizierter – Arbeitskräfte im Inland angeht als auch in Bezug auf die Entlohnung.

Der strukturelle Wandel auf den Arbeitsmärkten der hoch entwickelten Industrieländer zeichnet sich durch drei Trends aus, nämlich zunächst durch eine wachsende Internationalisierung der Arbeitsteilung (Globalisierung), die dafür sorgt, dass immer mehr einfache repetitive Tätigkeiten ins Ausland abwandern (sog. Offshoring) und einen wachsenden Anteil an anspruchsvolleren Beschäftigungen zurücklassen, die höhere Qualifikationen erfordern; der zweite Trend ist ein bildungsintensiver technischer Fortschritt, der eine steigende Nachfrage nach höherqualifizierten Arbeitnehmern zu Lasten von Un- und Angelernten begründet; letztlich findet eine Tertiarisierung der Arbeitswelt bzw. eine kontinuierliche Verlagerung der Beschäftigung von den gewerblich-industriellen Tätigkeiten hin zu den Dienstleistungsberufen statt, was die Nachfrage nach schulischen Berufsausbildungen ansteigen lässt.<sup>164</sup>

### 2.3.1. Abbau industrieller Arbeitsplätze

In der Bundesrepublik Deutschland lässt sich in den vergangenen Jahren im Zuge des oben aufgezeigten ökonomischen Strukturwandels eine schleichende Deindustrialisierung beobachten.<sup>165</sup> Das produzierende Gewerbe verliert volkswirtschaftlich an Bedeutung. Ursache hierfür sind die durch die Globalisierung der Weltwirtschaft ausgelösten strukturellen Verschiebungen zwischen Industriesektor und dem tertiären Dienstleistungssektor. Diese beruhen auf einer im Zuge des Anpassungsprozesses an die geänderten weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen veränderten Unternehmensstrategie, die eine Verschiebung der Arbeitsteilung bewirken: Rückbesinnung auf Kernkompetenzen, Outsourcing bzw. Offshoring<sup>166</sup>, Reorganisation von Großunternehmen durch ‚Downsizing‘. Das Ergebnis dieser Prozesse ist, dass aus Großunternehmen kleine dezentrale Einheiten gebildet werden und viele bislang unternehmensinterne Dienstleistungen von externen, eigenständigen Zulieferunternehmen erbracht werden.<sup>167</sup> Die industrielle Basis hat dadurch an Breite verloren. Industriezweige wie Fotoindustrie, Unterhaltungselektronik, Textil und Bekleidung, Kernkraftwerksbau, Phar-

<sup>164</sup> Universität Basel 2008, 13.

<sup>165</sup> Vgl. im europäischen Kontext insbesondere das Beispiel Großbritannien, wo sich die Arbeitswelt im Wesentlichen zu einem Dienstleistungssystem – mit einem aufgeblähten Bank- und Finanzdienstleistungssektor – gewandelt hat. Der Dienstleistungssektor hat mittlerweile einen Anteil von 77,8 % am BIP (Office for National Statistics, Juni 2013). Deutschland hat allerdings auch bereits einen Anteil von 73,5 % des Dienstleistungssektors am BIP erreicht (vgl. Wikipedia: Stichwort: Wirtschaftssektor).

<sup>166</sup> Outsourcing bezeichnet die organisatorische Verlagerung von betrieblichen Prozessen, z.B. an Drittfirmen; Offshoring bezeichnet die geographische Verlagerung unternehmerischer Funktionen innerhalb oder außerhalb des Unternehmens (Wikipedia: Stichwort: Offshoring).

<sup>167</sup> Vgl. Wikipedia: Stichwort: Industrialisierung.

mainindustrie sowie Kohle- und Stahlindustrie haben ihre frühere Bedeutung verloren. Der Deindustrialisierungsprozess hat erhebliche Arbeitsplatzverluste ausgelöst. Seit 1992 sind im verarbeitenden Gewerbe von damals rund 10 Mio. sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen etwa 3,3 Mio. verloren gegangen, die lediglich zu einem Drittel (1,18 Mio.) durch einen Arbeitsplätzezuwachs im tertiären Beschäftigungssektor kompensiert werden konnten.<sup>168</sup> Insgesamt ging die Anzahl der Erwerbstätigen (bezogen auf alle Erwerbstätige) im produzierenden Gewerbe (ohne Baugewerbe) von 29,3 % im Jahre 1991 auf 19,4 % im Jahr 2009 zurück.<sup>169</sup> Die in der postfordistischen Ära stattfindende Deindustrialisierung wirkt sich negativ auf einen Großteil der Bevölkerung – die Arbeiterschicht – aus. Sie führt zu neuen Prekarisierungen, die die fordistischen Errungenschaften der sozialen Absicherung, des Wohlstandsgewinnes und der Entproletarisierung zumindest zum Teil wieder rückgängig machen.<sup>170</sup>

### 2.3.2. Arbeitslosigkeit

Seit Ende der 1970er Jahre, bzw. seit Anfang der 1980er Jahre, ist die Arbeitslosigkeit zu einem der schwerwiegendsten sozialen Probleme in Deutschland geworden. Unabhängig von den konjunkturellen Schwankungen haben sich die Arbeitslosenzahlen bis zum Jahr 2005 im Durchschnitt stetig erhöht. Im Zeitraum von 1980 bis 1985 erhöhte sich die Zahl der Arbeitslosen in Westdeutschland von 889.000 auf 2,3 Mio. Nach einem Rückgang bis 1991 auf 1,6 Mio. stieg die Arbeitslosenzahl bis 1997 auf 2,9 Mio. Der Verringerung der Arbeitslosenzahl auf 2,3 Mio. im Jahr 2001 folgte eine Steigerung auf 2,8 Mio. im Jahr 2004. Die Arbeitslosenquote stieg parallel von 3,8 % (1980) – über 7,2 % (1990) – auf 9,4 % (2004). Auch in Ostdeutschland ist sowohl die absolute Zahl der Arbeitslosen als auch die Arbeitslosenquote im zeitlichen Verlauf gestiegen. Zwischen 1991 und 2004 erhöhte sich die Arbeitslosenzahl von 1,0 Mio. auf 1,6 Mio. bzw. verdoppelte sich die Arbeitslosenquote von 10,2 auf 20,1 %.<sup>171</sup>

Die deutlichste Steigerung der Arbeitslosenzahl erfolgte im Jahr 2005. Die Arbeitslosenzahl erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um 10,9 % auf 4,86 Mio.

<sup>168</sup> *Wiesheu* 2005, 3. Allerdings steht Deutschland im internationalen Vergleich insgesamt noch gut da. Hierzulande entfallen 22,3 % des gesamten Bruttoinlandsprodukts auf die Industrie. Der EU-Durchschnitt liegt bei rund 15 %, weltweit sind es 17,5 %. In Frankreich erwirtschaftet die Industrie nur noch ein Zehntel des Bruttoinlandsprodukts, sechs Prozentpunkte weniger als 1995. In Großbritannien sind es noch 10,8 % (minus zehn Prozentpunkte), in Italien 16 % (minus 5,6 Prozentpunkte). (Quelle: Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Consult aus dem Jahr 2013; zitiert nach *Die Welt: Abstieg Europas gefährdet deutsche Industrie*; vom 27.12.2013. <http://www.welt.de/wirtschaft/article123327455/Abstieg-Europas-gefaehrdet-deutsche-Industrie.html> (Letzter Zugriff: 20.04.2014).

<sup>169</sup> Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012, 25.

<sup>170</sup> *Groh-Samberg* 2006, 8.

<sup>171</sup> Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) 2014. Zahlen und Fakten: Stichwort: Arbeitslose und Arbeitslosenquoten. Datenquelle: Bundesagentur für Arbeit (BA) 2008.

Verantwortlich für diese Entwicklung war in erster Linie die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die zu einer Verschiebung aus der sogenannten ‚Stillen Reserve‘ in die registrierte Arbeitslosigkeit bzw. zu einem zusätzlichen Arbeitskräfteangebot führte. Nach Berechnungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) lag dieser so genannte ‚Hartz IV-Effekt‘ im Jahresdurchschnitt 2005 bei etwa 380.000 Betroffenen.<sup>172</sup>

In der Folgezeit ab 2005 wirkte sich die konjunkturelle Besserung auch auf den Arbeitsmarkt mit kontinuierlich sinkenden Arbeitslosenzahlen aus. Aktuell<sup>173</sup> beträgt die Arbeitslosenzahl ‚nur‘ noch ca. 2,93 Mio. (Arbeitslosenquote: 6,9 %).<sup>174</sup> Hiervon waren allerdings 36,3 % Langzeitarbeitslose (rund 1,4 Mio), die seit mindestens 12 Monaten keiner Beschäftigung nachgingen.<sup>175</sup> Auch wenn es – trotz der seit 2009 andauernden Finanzkrise – zu einer Entspannung auf dem Arbeitsmarkt kam, kann nicht von einer generellen Trendwende gesprochen werden, da die Phase des Aufschwungs noch zu kurz und die Entwicklung der Arbeitslosenquote sowie die durch die Finanzkrise ausgelösten konjunkturellen Risiken nicht absehbar sind.

Die – verfestigte – Arbeitslosigkeit ist nicht allein auf die Globalisierung zurückzuführen. Dem gravierenden Anstieg der Arbeitslosigkeit seit 1980 steht kein Rückgang, sondern ein – wenn auch geringer – Zuwachs an Arbeitsplätzen gegenüber.<sup>176</sup>

Die deutsche Wirtschaft leidet in erster Linie unter einem Strukturproblem: Sie leidet auf der einen Seite an einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, dem andererseits ein Überschuss an unqualifizierter Arbeitskraft gegenübersteht. Dieser Teil der Erwerbsbevölkerung ist in der postfordistischen Arbeitswelt kaum noch in (dauerhafte) Arbeitsverhältnisse zu vermitteln. Mehr als zwei Drittel der

<sup>172</sup> Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) a.a.O. Datenquelle: BA 2008.

<sup>173</sup> Stand März 2015, Quelle: statista 2015: Arbeitslosenzahl in Deutschland von März 2014 bis März 2015.

<sup>174</sup> Allerdings ist der Rückgang der Arbeitslosigkeit eng mit der Ausweitung des Niedriglohnssektors verknüpft, vgl. nächstes Kapitel. Zum anderen ist die Arbeitslosenstatistik – wie alle Statistiken – mit Vorsicht zu betrachten: Nicht als arbeitslos geführt werden Personen, die an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen (vgl. § 16 SGB III), also eine Qualifizierungs-, Trainings- oder Fördermaßnahme durchlaufen, Personen, die nach Vollendung des 58. Lebensjahres mindestens für die Dauer von zwölf Monaten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen haben, wenn ihnen in diesem Zeitraum keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten worden ist (vgl. § 53a Abs. 1 SGB II), sowie sogenannte „Ein-Euro-Jobber“ und natürlich Personen, die sich erst gar nicht arbeitsuchend melden. Gleiches gilt für alle, die nicht mindestens 15 Stunden pro Woche arbeiten könnten oder krankgeschrieben sind. Wie viele Arbeitslose es tatsächlich gibt, ist nicht bekannt. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (Stille Reserve, Umfang und Struktur der Westdeutschen Stillen Reserve – Aktualisierte Schätzungen; Bundesagentur für Arbeit (BA): Arbeitsmarkt 2011) hat für die Jahre 2011/2012 Schätzungen zur stillen Reserve vorgelegt: 2011: 1,469 Mio. bzw. 2012: 1,403 Mio.).

<sup>175</sup> BA Monatsbericht Februar 2015, 15.

<sup>176</sup> Vgl. BA Monatsbericht Februar 2015, 9 f.; so auch schon Häußermann *et al.* 2008, 172.

Erwerbstätigen üben heute qualifizierte bis hochqualifizierte Tätigkeiten aus, vom Facharbeiter bis zum Manager. Die Arbeit des unqualifizierten Drittels der Bevölkerung wird hingegen nicht mehr benötigt und kaum noch nachgefragt. Die wirtschaftspolitische Fehlentwicklung, die ursächlich für die dauerhafte Massenarbeitslosigkeit ist, liegt in den besonderen Bedingungen der Zeit des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg begründet, die das Produktionsmodell des Fordismus erstmals flächendeckend in Deutschland marktfähig machte. Die verbreitete Einführung der Fließbandarbeit hatte jedoch arbeitsmarktpolitische Folgen, die bis heute nachwirken. Weil die fordistische Fabrik unqualifizierte Arbeitskräfte brauchte und diese zudem relativ gut bezahlte, sank die Attraktivität beruflicher Bildung.<sup>177</sup>

Besonders negativ wirkte sich in diesem Zusammenhang die gezielte Anwerbung unqualifizierter ausländischer Arbeitskräfte aus. Nur 3 % der im Ausland angeworbenen Arbeiter verfügten über eine berufliche Ausbildung. Die Arbeitsmigranten der sechziger und siebziger Jahre entsprachen den Bedürfnissen der industriellen Massenproduktion nach einfachen, ungelernten Arbeitern. Deren Anteil lag in Deutschland traditionell mit rund 20 % sehr niedrig, stieg aber nun auf einen weltweit einmalig hohen Stand von deutlich über 40 %. Die Gastarbeiter besaßen kaum Anpassungspotenzial an neue Berufe, weil ihre Ausbildungsfähigkeit – und auch die ihrer Kinder und Enkel – durch soziale und kulturelle Faktoren eng begrenzt war und ist.<sup>178</sup> So betrug im Jahr 2009 die Ausbildungsbeteiligungsquote junger Ausländer und Ausländerinnen lediglich 31,4 %; sie ist damit nur etwa halb so hoch wie die der deutschstämmigen jungen Bevölkerung mit 64,3 %.<sup>179</sup>

### 2.3.3. Ausweitung des Niedriglohnsektors

Der Begriff ‚Niedriglohn‘ wird definiert als das Arbeitsentgelt eines Vollzeitbeschäftigten, das weniger als 75 % des Durchschnittsverdienstes ausmacht (prekärer Lohn); liegt der Lohn unter 50 % des Durchschnittsverdienstes gilt er als Armutslohn bzw. als Verdienst, der Armut trotz Vollzeitarbeit bedingt.<sup>180</sup> Andere Studien setzen die Niedriglohnschwelle nach dem OECD-Standard auf zwei Drittel des Medianlohns fest.<sup>181</sup> Durch den niedrigen Lohn ist dem Arbeitnehmer trotz Vollerwerbstätigkeit eine angemessene Existenzsicherung nicht gewährleistet. Der Niedriglohnsektor hat sich seit Ende der 1980er Jahre durch den rasanten technologischen Wandel und die zunehmende Globalisierung (Verstärkung des

<sup>177</sup> Abelshauser 2008, o.S.

<sup>178</sup> Abelshauser a.a.O.

<sup>179</sup> BMBF Berufsbildungsbericht 2011.

<sup>180</sup> Schäfer 2003, 1 f. Laut einer Studie des IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsfor- schung) sind derzeit (2013) in Deutschland 1,3 Mio. Erwerbstätige gezwungen, ihr Ar- beitsentgelt durch Leistungen nach dem SGB II (Hartz IV) aufzustocken.

<sup>181</sup> Vgl. Kalina/Weinkopf 2008, 2.

internationalen Handels und der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung) stark ausgeweitet. Einfache und wenig Qualifikation erfordernde Tätigkeiten wurden in das kostengünstige Ausland verlagert und durch Importe ersetzt. Die dadurch begründete geringere Nachfrage nach wenig qualifizierten Arbeitskräften im Inland hat dazu geführt, dass unter allen abhängig Beschäftigten der Anteil von Niedriglöhnen bei mehr als 23 % liegt.<sup>182</sup> Absolut ergibt sich hieraus für das gesamte Bundesgebiet eine Gesamtzahl von knapp 6,6 Mio. Beschäftigten, die für Niedriglöhne arbeiten.<sup>183</sup> Im Vergleich zu 1995, dem Zeitpunkt der vorherigen Untersuchung, ist der Niedriglohnsektor um 43 % gewachsen, wobei der durchschnittliche Stundenlohn seit 2004 gesunken ist. Im Durchschnitt verdienen die Niedriglohnbeschäftigten im Jahr 2006 6,89 € und in Ostdeutschland 4,86 € brutto pro Stunde.<sup>184</sup> Dies deutet darauf hin, dass der Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung in jüngster Zeit mit einer weiteren Ausdifferenzierung der Löhne nach unten einhergeht.<sup>185</sup> Die Ausweitung des Niedriglohnsektors wurde zudem dadurch gefördert, dass gesetzliche Mindestlöhne in Deutschland bislang entweder ganz fehlten<sup>186</sup>, oder dass bestehende – tariflich vereinbarte – Mindestlöhne real sanken, weil die Lohnabschlüsse in den letzten Jahren<sup>187</sup> meist unter der Inflationsrate lagen.<sup>188</sup> Die Politik hat mit der umfassenden Deregulierung der Zeitarbeit und veränderten Rahmenbedingungen bei den Minijobs, die deren Ausweitung begünstigt haben, im Jahre 2003 weitere Möglichkeiten eröffnet, die das Lohnniveau weiter unter Druck gesetzt haben. Die Option von Arbeitgebern, auf niedriger bezahlte Beschäftigte zurückgreifen zu können, ist vielfach nicht ohne Rückwirkung auf die Bezahlung der übrigen Arbeitsplätze geblieben.

<sup>182</sup> Stand 2013; vgl. BMAS 2013: Vierter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik Deutschland, XI. Als Niedriglohnschwelle wurden zwei Drittel des Medianlohns angesetzt.

<sup>183</sup> Da aus der Untersuchung bestimmte Kategorien von Beschäftigten, für die sich keine sinnvollen Stundenlöhne berechnen lassen oder für die spezielle Entlohnungsregelungen gelten, ausgeklammert wurden (wie Selbständige, Freiberufler, mithelfende Familienangehörige, Auszubildende, Praktikanten, Personen in Umschulung und Rehabilitation, Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Struktur Anpassungsmaßnahmen, Beschäftigte in Behindertenwerkstätten sowie in Altersteilzeit) führt dies dazu, dass die Ergebnisse den Umfang des Niedriglohnsektors eher unter- als überschätzen (vgl. *Kalina/Weinkopf* 2008, 2 f.).

<sup>184</sup> Es bleibt abzuwarten, ob der von der im September 2012 gewählten neuen Bundesregierung zum 01.01.2015 eingeführte flächendeckende Mindestlohn von 8,50 € pro Stunde hier eine substanzielle Änderung bringt, oder – was zu befürchten steht – eine Vielzahl von Ausnahmeregelungen (z.B. für Auszubildende, Praktikanten, Saisonarbeitskräfte, Arbeitnehmer in strukturschwachen Gebieten etc.) das wohlmeinende Projekt entweder von vornherein zum Scheitern verurteilen, oder ob die Folge der Einführung des Mindestlohns der Abbau von Arbeitsplätzen ist.

<sup>185</sup> *Kalina/Weinkopf* 2008, 8.

<sup>186</sup> Diesbezüglich ist derzeit nicht absehbar, ob durch die Einführung des Mindestlohns eine Veränderung zum Positiven eintritt, oder ob es – da in der Praxis eine Beschäftigung zu dem gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 € wirtschaftlich oftmals nicht möglich ist – zu einer Zunahme von illegaler Beschäftigung und/oder unbezahlten Überstunden kommt.

<sup>187</sup> Mit Ausnahme der letzten beiden Jahre 2012 und 2013.

<sup>188</sup> Vgl. auch Wikipedia: Stichwort: Niedriglohn.

Durch billigere Minijobber, aber auch Zeitarbeitskräfte und die Möglichkeit des Outsourcing von Tätigkeiten in Bereiche ohne Tarifbindung oder mit niedrigeren Tariflöhnen ist das Lohngefüge am unteren Bereich des Lohnspektrums erheblich unter Druck gesetzt worden. Um Arbeitsplätze zu sichern, sehen sich die Gewerkschaften zunehmend gezwungen, der Streichung von Zuschlägen, der Verlängerung von Arbeitszeiten oder der Kürzung von Löhnen zuzustimmen oder aber, wie es in zurückliegenden Tarifverhandlungen<sup>189</sup> geschehen ist, auf die Durchsetzung angemessener Lohnerhöhungen zu verzichten.<sup>190</sup> Letztlich führt dies zu einer Lockerung tarifvertraglicher und gesetzlicher Sicherungen sowie zu einer Aushöhlung des Normalarbeitsverhältnisses und wachsenden Lohndifferenzierungen.<sup>191</sup> Die Zunahme von Niedriglöhnen betrifft dabei alle Beschäftigungsformen. Überdurchschnittlich betroffen von Niedriglöhnen sind insbesondere Minijobber, Jüngere, gering Qualifizierte, Migrantinnen und Frauen.<sup>192</sup>

#### 2.3.4. Prekäre Arbeitsverhältnisse

Neben der verfestigten Arbeitslosigkeit hat seit Beginn der 1980er Jahre auch die Zahl prekärer Arbeitsverhältnisse, also von Arbeitsplätzen mit geringer Einkommenssicherheit, erheblich zugenommen. Strukturelle Ursachen hierfür sind eine Flexibilisierung der betrieblichen Organisations-, Zeit- und Entlohnungsstrukturen, die auch in der Personalorganisation ihren Niederschlag finden.<sup>193</sup> Dies wirkt sich auf dem Arbeitsmarkt durch die zunehmende Verbreitung sog. atypischer<sup>194</sup> Arbeitsplätze wie Teilzeitarbeit, Vollzeitarbeit im Niedriglohntor, geringfügige Beschäftigung, Leiharbeit und befristete Beschäftigung aus. Im Gegensatz zu einem Normalarbeitsverhältnis, unter dem ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis mit existenzsicherndem Einkommen, Sozialversicherungsschutz, arbeitsrechtlicher Absicherung und unbefristetem Arbeitsvertrag mit planbaren und regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeiten, die sich an der Vollzeitbeschäftigung orientieren, zu verstehen ist<sup>195</sup>, gelten für das atypische, prekäre Arbeitsverhältnis nur eingeschränkte arbeitsrechtliche und soziale Schutz- und Sicherheitsstandards. Die prekären Erwerbsformen werden über die partielle Negierung des Standards der Normalarbeitsverhältnisse beschrieben und weisen mindestens eins der folgenden Merkmale auf: Erleichterte Aufhebung des Arbeitsvertrages, weniger standardisierte, reduzierte und/oder flexibel abrufbare Arbeitszeiten, schwankende bzw. nicht oder nur kaum existenzsichernde Erwerbseinkommen sowie eingegrenzte soziale, arbeitsrechtliche oder betriebliche

<sup>189</sup> So z.B. im Jahre 2010.

<sup>190</sup> Vgl. Kalina/Weinkopf 2008, 9.

<sup>191</sup> Hirsch 1995, 123.

<sup>192</sup> Kalina/Weinkopf a.a.O.

<sup>193</sup> Baltes/Hense 2007, 2.

<sup>194</sup> Als atypisch werden diese Beschäftigungsverhältnisse bezeichnet, weil sie in mindestens einem Umstand vom Normalarbeitsverhältnis abweichen.

<sup>195</sup> Kraemer/Speidel 2005, 372.

Absicherung.<sup>196</sup> Zwar ist das Normalarbeitsverhältnis weiterhin die dominierende Form, jedoch erhöhen sich die Anteile prekärer Arbeitsverhältnisse stetig. Machten 1985 Normalarbeitsverhältnisse noch fast 60 % aller Arbeitsverträge aus, während atypische Arbeitsverhältnisse mit insgesamt 14,8 % einen geringen Anteil stellten, wurden 2002 nur noch 51,5 % Verträge als Normalarbeitsverhältnis abgeschlossen, während die prekären Arbeitsverhältnisse mit 26,6 % bereits mehr als ein Viertel<sup>197</sup> ausmachten.<sup>198</sup> Dieser Trend hat sich fortgesetzt. Im Jahr 2011 standen 23,67 Mio. Normalarbeitsverhältnissen ca. 19,2 Mio. atypische bzw. prekäre Arbeitsverhältnisse gegenüber.<sup>199</sup>

Während für einige Formen der prekären Arbeitsverhältnisse, wie z.B. Teilzeitarbeit aufgrund der zunehmenden Frauenerwerbstätigkeit auch seitens der Arbeitnehmer in einem gewissen Umfang eine Nachfrage besteht, dürfte dem jedoch ein weitaus größerer Anteil von Beschäftigten gegenüberstehen, die diese Arbeitsverhältnisse nur unfreiwillig eingehen. Zumindest für einen Teil der Beschäftigten in prekären Erwerbsformen sind ihre weniger abgesicherten und absichernden Arbeitsbedingungen ein Ausdruck dafür, dass sie in Zeiten hoher struktureller Arbeitslosigkeit keines der begehrten Normalarbeitsverhältnisse erreichen können.<sup>200</sup> Denn bei bestehender hoher struktureller Arbeitslosigkeit können Arbeitgeber im Rahmen des gesetzlich Zulässigen ihre Arbeitsplätze zu Bedingungen vergeben, die ihren Interessen am besten genügen. So wurden z.B. in der deutschen Autoindustrie der Fortbestand des Opelwerks im Jahre 2008 oder Beschäftigungsgarantien mit einer Aufweichung von Tarifstandards, Lohnverzicht und Flexibilisierung der Arbeitszeiten erkaufte. „Die Arbeiter spalten sich klar in zwei Gruppen auf, jene, die fest angestellt sind und alles tun, um es zu bleiben, und jene, die es nicht sind und zu allem bereit, um dieser Unsicherheit zu entkommen.“<sup>201</sup>

### 2.3.5. Armut

Infolge der hohen Anzahl von in Niedriglohnarbeitsverhältnissen beschäftigten Personen sowie der strukturell verfestigten und seit Jahrzehnten andauernden Massenarbeitslosigkeit hat sich in Deutschland eine Bevölkerungsschicht herausgebildet, die relativ gesehen arm ist.

<sup>196</sup> Vgl. *Baltes/Hense* 2007, 2.

<sup>197</sup> Die zu 100 % fehlenden Arbeitsverhältnisse entfallen auf Selbständige bzw. mithelfende Familienangehörige, Beamte und Auszubildende.

<sup>198</sup> *Baltes/Hense* 2007, 3.

<sup>199</sup> Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) 2013: Daten und Fakten: Atypische Beschäftigung.

<sup>200</sup> *Baltes/Hense* 2007, 4.

<sup>201</sup> *Bourdieu* 2000, 113, zitiert nach *Baltes/Hense* 2007, 4.



Im Gegensatz zum Begriff der absoluten Armut, der auf Subsistenz verweist, also auf das, was zum Leben unbedingt notwendig ist, basiert der international anerkannte Begriff relativer Armut auf der Vorstellung sozialer Ungleichheit.<sup>202</sup>

Unter relativer Armut versteht man eine Unterversorgung an materiellen und immateriellen Gütern und eine Beschränkung der Lebenschancen, und zwar im Vergleich zum Wohlstand der jeweiligen Gesellschaft. Wer relativ arm ist, hat deutlich weniger an materiellen Gütern zur Verfügung als die Mehrheit der Bevölkerung. Die als arm geltende Bevölkerung kann in der Regel noch ihre Grundbedürfnisse befriedigen, aber sie leidet zum einen an einer chronischen Mittellosigkeit (Mangel an Ressourcen) und zum anderen am gesellschaftlichen Ungleichgewicht und einer entsprechenden Ausgrenzung.<sup>203</sup>

In Deutschland gilt als relativ arm, wer maximal 50 % des Durchschnittseinkommens zur Verfügung hat. Es wird desweiteren unterschieden zwischen einem ‚Armutsrisiko‘, das bei 60 % des Durchschnittseinkommens angesetzt wird, der eigentlichen Armutsgrenze, die mit 50 % definiert wird, und einer ‚strengen Armut‘, die bei 40 % des Durchschnittseinkommens angesetzt wird.<sup>204</sup>

Das Risiko relativer Einkommensarmut ist in den letzten 15 Jahren in der Bundesrepublik deutlich gestiegen. Anfang der 1990er Jahre lag der Anteil der von Armut betroffenen Bevölkerung bei rund 12 % und stieg bis 2008 auf 14 %, was etwa 11,5 Mio. Personen entspricht.<sup>205</sup> Dreiviertel der dauerhaft armen Personen sind dabei den beiden Klassen der einfachen Arbeiter und der Facharbeiter zuzurechnen.<sup>206</sup> Weit überdurchschnittliche Armutsriskiken haben hierbei wiederum Kinder und insbesondere junge Erwachsene. Im Jahr 2008 lebten knapp 25 % der Erwachsenen im Alter von 19 bis 25 Jahren in Haushalten mit einem verfügbaren Einkommen unterhalb der Armutsschwelle, wobei diese Gruppe mit 6 Prozentpunkten zudem den stärksten Zuwachs des Armutsriskikos in den letzten zehn Jahren aufwies.<sup>207</sup>

Kindererziehung, vor allem für Großfamilien und Alleinerziehende, erhöht das Armutsrisiko. In Haushalten mit zwei Kindern liegt es bei 13,4 %, mit drei Kindern bei 21,8 %, mit mehr als drei Kindern bei 36 %. Von den Alleinerziehenden fallen 36,7 % unter die Armutsriskikoschwelle.<sup>208</sup> Kinderreichtum ist gleichsam ein Synonym für ein Armutsrisiko.<sup>209</sup>

---

<sup>202</sup> Deutsches Institut für Armutsbekämpfung: Stichwort: Relative Armut.

<sup>203</sup> Deutsches Institut für Armutsbekämpfung: Stichwort: Relative Armut.

<sup>204</sup> Deutsches Institut für Armutsbekämpfung: Stichwort: Relative Armut. Nach den Kriterien der Europäischen Union ist bereits derjenige arm, der 60 % oder weniger des Durchschnittseinkommens zur Verfügung hat

<sup>205</sup> DIW 2010, 4.

<sup>206</sup> *Groh-Samberg* 2006, 13.

<sup>207</sup> DIW 2010, 6.

<sup>208</sup> DIW 2010, 7.

<sup>209</sup> *Zimmermann* 2001, 44.

Besonders betroffen von Armut ist des Weiteren der Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund aus Nicht-EU-Ländern, da diese gewöhnlich höhere Arbeitslosenquoten aufweisen als die einheimische Bevölkerung bzw. Migranten aus den EU-Ländern.<sup>210</sup> Personen mit Migrationshintergrund haben zudem eine schlechtere Einkommensposition als Personen ohne Migrationshintergrund. Die Einkommenssituation von Personen mit Migrationshintergrund wird durch mehrere Faktoren negativ beeinflusst: Niedrigere berufliche und schulische Qualifikationen, teilweise fehlende bzw. nicht anerkannte Abschlüsse, Sprachbarrieren, eingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt und zu speziellen Hilfen zur beruflichen Eingliederung, zeitlich begrenzter Aufenthalt im Bundesgebiet sowie häufigere Betroffenheit von Arbeitslosigkeit während des Erwerbslebens. Aufgrund der auch im Durchschnitt geringeren Einkommen haben Personen mit Migrationshintergrund ein höheres Armutsrisiko. Nach den Daten des Mikrozensus 2005 waren 14,8 % der Gesamtbevölkerung armutsgefährdet. Bei den Personen mit Migrationshintergrund lag dieser Anteil mit 28,2 % fast zweieinhalbmal so hoch wie bei den Personen ohne Migrationshintergrund (11,6 %).<sup>211</sup>

Armut mündet häufig in sozialer Isolation, die aus der abschreckenden Wirkung des betroffenen Personenkreises auf Dritte resultiert; da Armut als persönliches Versagen angesehen wird, meiden Bevölkerungsgruppen, denen es (noch) besser geht, den Kontakt. Soziale oder gesellschaftliche Isolation bedeutet den Ausschluss von Teilhabemöglichkeiten, gemessen an den jeweiligen gesellschaftlichen Standards; sie beinhaltet andererseits aber auch die Auflösung sozialer Bindungen oder ihre Beschränkung auf den Kreis der Benachteiligten, womit wiederum die Möglichkeiten schrumpfen, Hilfe materieller oder immaterieller Art zu bekommen.<sup>212</sup> Neben dem Verlust des sozialen Ansehens schränkt das soziale Umfeld bestehende Kontakte ein, wobei es den Armutsbetroffenen in der Regel nicht möglich ist, von ihrer Seite die sozialen Kontakte zu pflegen, da dies mit materiellem Aufwand verbunden ist (z.B. Kneipen- und Kinobesuche) und die Betroffenen hierbei finanziell mitzuhalten nicht mehr in der Lage sind. „In einer Gesellschaft, die auf materiellen Werten basiert, wird Armut jeder Art gefürchtet und gehasst, weil sie eine Bedrohung dieser Gesellschaft und ihrer Werte darstellt. Man muss nicht stehlen, dreckig oder gewalttätig sein: Armut selbst ist das Verbrechen, und keine beschönigende Formel wird sie in einer wohlhabenden Gesellschaft sozial annehmbar machen. Die, die ihr am nächsten sind, hassen und fürchten sie am meisten; aber auch für die Gesamtheit der respektablen Gesellschaft ist extreme Armut inakzeptabel. Die, die sie erleiden, werden für sie beschuldigt, denn sonst müsste sich die Gesellschaft selbst beschuldigen. Gefürchtet und verachtet zu werden ist eine der Lasten der Armut.“<sup>213</sup>

---

<sup>210</sup> DIW 2010, 10.

<sup>211</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2008, 155.

<sup>212</sup> *Kronauer* 1999, 7 f.

<sup>213</sup> *Goldrick* 1973, S. 177, zitiert nach BMfSFJ 1997, Kap. 4.3.

## 2.4. Soziale Ausgrenzung

Mit dem Begriff ‚soziale Ausgrenzung‘ wird die Kumulation von Benachteiligungen und Unterversorgung bestimmter Bevölkerungsgruppen in verschiedenen Lebensbereichen beschrieben, verbunden mit strukturell verweigerter Zugangschancen und Teilhabemöglichkeiten, die aus eigener Kraft nicht mehr realisiert werden können.<sup>214</sup> „Soziale Ausgrenzung wird definiert als Ausschluss von gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten: als Marginalisierung am Arbeitsmarkt verbunden mit gesellschaftlicher Isolation oder allgemeiner als Vorgang eines kumulativen Ausschlusses von Personen aus einer Mehrzahl unterschiedlicher, für die Lebensführung relevanter Funktionsbereiche der Gesellschaft.“<sup>215</sup>

Als Ursachen hierfür gelten Mangel an Geld, um den Konsumstil der Mittelschichten praktizieren zu können, ein polarisierender Arbeitsmarkt, der gering Qualifizierten keine Möglichkeiten mehr bietet, selektierende Bildungsinstitutionen, die Reduzierung sozialstaatlicher Absicherung und zunehmende räumliche Trennung in den Städten.<sup>216</sup>

Wie im Folgenden gezeigt wird, kann sich soziale Ausgrenzung in verschiedenen Dimensionen manifestieren.

### 2.4.1. Neue Unterschicht (‚New Urban Underclass‘)

Die hohe strukturelle und verfestigte Arbeitslosigkeit und wachsende Armut bei gleichzeitig abnehmenden Ressourcen des Sozialstaats haben tiefgreifende Spuren in den westlichen Industriestaaten und somit auch in der Gesellschaft der Bundesrepublik hinterlassen. Durch die sozialen Verwerfungen ist die politisch anerkannte und institutionalisierte sozialstaatliche Verantwortung für die Wohlfahrt des Einzelnen an ihre Grenzen gelangt und damit die Annäherung der Lebensverhältnisse, die jahrzehntelang die Ansprüche und Erwartungen der Arbeiterschaft und aufstrebenden Mittelschichten an der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben prägte. Mehr und mehr Menschen werden an den Rand der Beschäftigungssysteme gedrängt oder fallen ganz aus ihnen heraus, wobei sie zum einen den Zugang zum relativen Wohlstand der Bevölkerungsmehrheit verlieren, zum anderen werden und fühlen sie sich in wichtigen Dimensionen des gesellschaftlichen Lebens von den akzeptierten und angestrebten Standards ausgeschlossen.<sup>217</sup> Die Begriffe ‚underclass‘ und ‚exclusion‘<sup>218</sup> beschreiben die Peripherisierung,

<sup>214</sup> Kriele 2005, 2.

<sup>215</sup> Böhnke 2002, zitiert nach Kriele 2005, 3.

<sup>216</sup> Kriele a.a.O.

<sup>217</sup> Vgl. Kronauer 1996, 56.

<sup>218</sup> Der Begriff ‚underclass‘ oder ‚new urban underclass‘ ist anhand der Lebenslage von Schwarzen in den Ghettos amerikanischer Städte entwickelt worden und daher nur bedingt auf Europa übertragbar. In Europa hat sich daher der Begriff ‚Exklusion‘ bzw. ‚Ausgrenzung‘ durchgesetzt. Der zentrale Unterschied zwischen den Begriffen ‚Underclass‘ und ‚Exklusion‘ ist, dass sich der Unterklassebegriff auf eine bereits verfestigte soziale Positi-

indem sie darauf verweisen, dass es eine soziale Spaltungslinie mit der Ausprägung notdürftiger Überlebensstrategien der Betroffenen gibt, die nicht ohne Weiteres in das traditionelle, am Erwerbssystem orientierte Schichtungs- und Klassenschema passt.<sup>219</sup>

*Wilson*<sup>220</sup> beschreibt die soziale Position der Underclass damit, dass sie durch die zwei zentralen Faktoren ‚marginale ökonomische Position‘ durch schwache Anbindung an den Arbeitsmarkt und ‚soziale Isolation‘, also den Ausschluss von Teilhabemöglichkeiten an den jeweiligen gesellschaftlichen Standards sowie die Auflösung sozialer Beziehungen oder ihre Beschränkung auf den Kreis der von der Marginalisierung betroffenen Personen bestimmt sei.<sup>221</sup> *Kronauer*<sup>222</sup> beschreibt die zur Underclass bzw. Unterschicht gehörenden Personen als die Entbehrlichen der Arbeitsgesellschaft.

Neben diesem strukturellen Erklärungsansatz für das Entstehen einer ‚Underclass‘ steht der kulturelle Ansatz, wonach der Sozialstaat die Ursache für die kulturelle Verfestigung der notdürftigen Überlebensstrategien ist. *Lewis*<sup>223</sup> hat in seinem Konzept der ‚Kultur der Armut‘ darauf hingewiesen, dass die Lebensform und die Problemlösungs- und Überlebensstrategien der Armen die Werte der (neuen) Unterschicht bestimmen und als Lebenshaltung vererbt werden. „Die Armut ist [...] eine bemerkenswert stabile und beständige Lebensform, die sich in Familien von Generation zu Generation vererbt.“<sup>224</sup> Danach ist die Lebensweise der Armen ein entscheidender Hinderungsgrund für die Überwindung von Armut.<sup>225</sup>

Weiterentwickelt wurde das Konzept der ‚Kultur der Armut‘ von *Murray*<sup>226</sup>, der jedoch nicht mehr nur von einer Armuts-, sondern von einer Abhängigkeitskultur spricht. Er bezeichnet – im US-amerikanischen Kontext – die Sozialleistungen des Staates als Ursache für die Herausbildung einer Kultur der Armut. Durch die staatliche (Sozial-)Politik hätten sich für die Armen die Anreize vermindert, ein Leben orientiert an den Werten der Mittelklasse zu führen. Im Unterschied zu

---

on bezieht, Exklusion dagegen sowohl den Prozess als auch den Zustand der Ausgrenzung bezeichnet. Exklusion als Prozess zu verstehen, ermöglicht es, den Blick nicht nur auf die Betroffenen zu richten, sondern auch und besonders auf die Akteure und Institutionen der Ausgrenzung. Gleichwohl teilt der Begriff der Ausgrenzung einen Teil der theoretischen Probleme des Underclass-Begriffs (vgl. *Häußermann et al.* 2004, 20 f.).

<sup>219</sup> *Kronauer* a.a.O.

<sup>220</sup> *Wilson* 1987 sowie 1991, 457.

<sup>221</sup> *Kronauer* 1999, 7 f.

<sup>222</sup> *Kronauer* 1996, 61, 66.

<sup>223</sup> *Lewis* 1966.

<sup>224</sup> *Lewis* 1982, 27, zitiert nach *Bremer* 1999, 2.

<sup>225</sup> Vgl. *Bremer* 1999, 2.

<sup>226</sup> *Murray* 1984. Vgl. auch *Kessl* 2005, 7 der – dessen Haltung kritisierend – den Mitinitiator des Programms ‚Soziale Stadt‘ *Rolf-Peter Löhr* wiedergibt, der in Problemgebieten ebenfalls eine vom Sozialstaat geschaffene ‚Kultur der Abhängigkeit‘ festgestellt haben will, wo Menschen bereits in der dritten Generation von Sozialhilfe lebten; dort herrsche ‚Sozialhilfeadel‘.

*Lewis*, der die Herausbildung einer Kultur der Armut als Folge einer unterprivilegierten Lebenssituation sieht, die dann diese Lebenssituation verfestigt, sieht *Murray*<sup>227</sup> die normativen Orientierungen der Armen selbst als Ursache einer unterdurchschnittlichen Lebenssituation.<sup>228</sup> Die von *Murray* zur Ursache der unterdurchschnittlichen Lebenssituation gebotene Erklärung wird jedoch empirisch nicht bestätigt. Vielmehr zeigen amerikanische Untersuchungen<sup>229</sup>, dass auch Bewohner von Ghettos mit den höchsten Armutsraten die Orientierung auf Erwerbsarbeit nicht aufgegeben haben.

Für den Bereich der Bundesrepublik Deutschland wird daher im Folgenden differenzierend von Underclass gesprochen, „wenn die Ausgrenzungen aus relevanten Lebensbereichen zu einer weit unterdurchschnittlichen Lebenslage kumulieren, aus der es objektiv schwierig ist, auszurechnen und die subjektiv verfestigt wird, indem die Individuen resignieren oder sich aufgrund der Lebenssituation normative Orientierungen und Verhaltensweisen herausbilden, die eine (Re-)Integration der Individuen in die relevanten Lebensbereiche verhindern.“<sup>230</sup>

Die soziale Ausgrenzung manifestiert sich dabei in folgenden Dimensionen.<sup>231</sup>

*Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt*, die vorliegt, wenn die Rückkehr oder der Eintritt in reguläre Arbeitsverhältnisse dauerhaft versperrt ist. Gerade in der Bundesrepublik dürfte der Erwerbsarbeit als zentraler Fixpunkt der individuellen Biographie als Dimension gesellschaftlicher Teilhabe am Erwerbssystem und an dem produzierten Reichtum eine in andere Dimensionen ausstrahlende Bedeutung zukommen.<sup>232</sup>

*Ökonomische Ausgrenzung*, d.h. die Unfähigkeit, innerhalb des regulären Erwerbssystems für den eigenen Lebensunterhalt aufzukommen. Bedeutsames Kriterium hierbei ist die finanzielle Abhängigkeit von Leistungen des Sozialstaates oder von gesellschaftlich minderbewerteten Einkommensformen. Materiell bedeutet ökonomische Ausgrenzung, unter starken finanziellen Einschränkungen leben zu müssen.

*Kulturelle Ausgrenzung*, nämlich die fehlende Möglichkeit, entsprechend den gesellschaftlich anerkannten Verhaltensmustern, Lebenszielen und Werten zu leben. Die kulturelle Dimension umfasst dabei zugleich, gesellschaftlichen Sanktionen ausgesetzt zu sein, weil es nicht oder nicht mit legalen Mitteln gelingt, den erwarteten kulturellen Anforderungen zu genügen, oder die Betroffenen die

<sup>227</sup> Wie einflussreich diese Position war bzw. ist, ist daran abzulesen, dass in den USA in den 1980er Jahren unter der neoliberalen Regierung *Ronald Reagans* der Bezug der Sozialhilfe auf maximal fünf Jahre der Lebenszeit begrenzt worden ist, wodurch ein verstärkter Anreiz zur Arbeitsaufnahme geschaffen werden sollte.

<sup>228</sup> Vgl. *Bremer* 1999, 3.

<sup>229</sup> *Ostermann* 1991; *Tienda/Stier* 1991; jeweils zitiert nach *Bremer* 1999, 8.

<sup>230</sup> *Bremer* 1999, 14.

<sup>231</sup> Vgl. *Kronauer* 1996, 61 ff.; *Bremer* 1999, 15 f.; ähnlich *Häußermann et al.* 2004, 24 f.

<sup>232</sup> *Kronauer* 1996, 60.

anerkannten Ziele aufgegeben oder durch andere – nicht anerkannte – Ziele ersetzt haben.<sup>233</sup>

*Ausgrenzung durch gesellschaftliche Isolation* bezieht sich sowohl auf die Intensität als auch die Qualität sozialer Beziehungen. In der Underclass-Diskussion spielen die sozialen Beziehungen vor allem unter zwei Gesichtspunkten eine Rolle, nämlich zum einen als Ressourcen zur Überwindung von Arbeitslosigkeit und Armut; andererseits bezogen auf die Qualität als Konzentration der Kontakte auf einen engen Kreis ihresgleichen, mit der Folge von Gruppen- und Milieubildung. Beides kann den Kontaktverlust zu den im Erwerbssystem verankerten sozialen Klassen und damit das Schrumpfen sozioökonomischer Möglichkeiten und Alternativen bedeuten.

*Räumliche Ausgrenzung durch Segregation:* „Räumliche Ausgrenzung und gesellschaftliche Isolation sind in der Debatte über Ausgrenzung und „underclass“ aufs engste verknüpft.“<sup>234</sup> Die Unterklasse ist in der Regel auf bestimmte Stadtviertel begrenzt, wobei die kurze Reichweite der Sozialkontakte dem verengten Bewegungsraum entspricht. Beide zusammen ermöglichen und erzwingen Gemeinsamkeiten in der Lebensweise.<sup>235</sup> Jedoch reicht allein räumliche Isolation von der Mehrheitsgesellschaft nicht aus, eine Unterklasse hervorzubringen, da – wie die oben angesprochenen amerikanischen Untersuchungen gezeigt haben – in Armenvierteln gleichwohl noch die Orientierung auf Erwerbsarbeit und an den Werten der Mittelschicht besteht. Erforderlich ist vielmehr das Moment der gesellschaftlichen Isolierung, d.h. räumliche Konzentration und Verlust der sozialen Beziehungen zur Mehrheitsbevölkerung, also eine Separation derjenigen, die sich in einer vergleichbaren sozialen Lage befinden.<sup>236</sup>

*Institutionelle Ausgrenzung:* Sie findet vorwiegend in drei Bereichen statt. Zum ersten in Schule und Ausbildungseinrichtungen. Ihre Bedeutung besteht in einer Weichenstellung, nämlich ob diese staatliche Institutionen zum Ziel haben, Schülern aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen Möglichkeiten zur Kompensation dieser Benachteiligungen zu bieten, oder ob sich Schule primär als Selektionsinstitution versteht. Zweitens die Institutionen der Verwaltung von Arbeitslosigkeit und Armut, von denen abhängt, ob sie erfolgversprechende Angebote für die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt machen können. Je weniger diese Institutionen in der Lage sind, einen Weg aus Armut und Arbeitslosigkeit zu eröffnen, desto stärker reduziert sich ihre Fürsorge auf die Reproduktion und Verfestigung des Status quo.<sup>237</sup> Drittens tritt institutionelle Ausgrenzung dadurch in Erscheinung, dass sich öffentliche (Schulen, Kindergärten, Bildungseinrichtungen) und private (z.B. Einzelhandelsgeschäfte) Dienstleister von der Versorgung

<sup>233</sup> Auf die hierdurch in Verbindung mit der ökonomischen Ausgrenzung möglicherweise entstehenden anomischen Verhältnisse wird noch eingegangen.

<sup>234</sup> Kronauer 1996, 63.

<sup>235</sup> Kronauer 1996, 64.

<sup>236</sup> Kronauer a.a.O.

<sup>237</sup> Kronauer a.a.O.

marginalisierter Bevölkerungsgruppen durch räumlichen Rückzug aus den jeweiligen Quartieren zurückziehen.

Die Bildung einer Urban Underclass hängt zum einen davon ab, ob diese Ausgrenzungsmechanismen kumulieren. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn in segregierten Armutsvierteln eine Unterversorgung mit der sozialen Infrastruktur (Kindergärten, Schulen, Bildungseinrichtungen) eintritt, was dann im Sinne eines Verstärkereffektes zur Folge hat, dass die Chancen von Jugendlichen aber auch von Arbeitslosen auf den Erwerb qualifizierender Schul- und Berufsabschlüsse und damit auf (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt sinken. Zudem kann Arbeitslosigkeit und Armut dazu führen, dass lediglich in sozial benachteiligten Wohngebieten eine Unterkunft gefunden werden kann, was aufgrund der ‚schlechten Adresse‘ die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erschwert.<sup>238</sup>

Zum anderen wird Ausgrenzung (erst) dann zum Merkmal der Sozialstruktur, wenn eine individuelle Reproduktion der Ausgrenzungspositionen durch die Betroffenen selbst stattfindet. Dies tritt dann ein, wenn die Betroffenen aufgrund negativer Erfahrungen keine Möglichkeiten sehen, ihre Lebensverhältnisse aus eigener Kraft zu ändern und sich entsprechend zu verhalten, so dass sie sich mit ihrer Situation arrangieren, sie möglicherweise sogar internalisieren, und sich die marginalisierte Position verfestigt. Die soziale Spaltung wird manifest, wenn die Ausgrenzungsprozesse perpetuieren und über Generationen hinweg dauerhaft werden.<sup>239</sup>

Ob sich in der Bundesrepublik Deutschland (bereits) eine Urban Underclass herausgebildet hat, ist nicht eindeutig zu beantworten.<sup>240</sup> Erforderlich ist hierfür die Kombination einer ökonomischen, räumlichen und sozialen Marginalisierung und Isolierung, die die Urban Underclass von der klassischen Unterschicht unterscheidet.<sup>241</sup> Anders als in den USA haben sich in der Bundesrepublik Ghettos im eigentlichen Sinne (noch) nicht herausgebildet. Koch<sup>242</sup> meint, dass sich der Rückzug des Staates aus seiner sozialen Verantwortung und die Pauperisierung von Teilen der Bevölkerung in Westeuropa noch nicht so weit verdichtet hätten, dass man von ghettoartigen Zuständen in den sogenannten Problembezirken europäischer Großstädte auszugehen hätte. Dagegen spricht seiner Ansicht nach der heterogene Charakter der Sozialstruktur der Bewohner von Problembezirken und sozialen Brennpunkten, der nicht mit dem Underclass-Begriff adäquat beschrieben werde.

---

<sup>238</sup> Bremer 1999, 17.

<sup>239</sup> Kronauer 1999, 66.

<sup>240</sup> Vgl. aber zur weitverbreiteten Rezeption dieses Begriffs und einer angeblich entstandenen ‚Unterschichtkultur‘ in den Medien Kessler 2005, 6 f.

<sup>241</sup> Vgl. Bremer 1999, 191.

<sup>242</sup> Koch 1999, 41.

In der Tat leben die Bewohner benachteiligter Stadtviertel trotz der sozialen Entmischung in unterschiedlichen sozioökonomischen Situationen, wie beispielsweise Arbeitnehmer, Arbeitslose, Hartz IV-Empfänger, Rentner und unterschiedliche Zuwanderergruppen, „so dass man weder unter dem Gesichtspunkt der strukturellen Homogenität noch unter dem der subjektiven Verortung und des kollektiven Handelns von einer Klasse oder Schicht sprechen kann.“<sup>243</sup> Diese sozioökonomische Heterogenität lässt nicht zu, dass sich ein subjektives Bewusstsein herausgebildet, in dem sich eine einheitliche objektive Situation z.B. bezogen auf den Raum widerspiegeln würde.<sup>244</sup> Insoweit ist eine solche Lebenssituation mit dem Begriff der Ausgrenzung besser zu beschreiben, denn dieses Konzept beschreibt einen Prozess, an dessen Fluchtpunkt die Underclass steht, nämlich die ‚Überflüssigen‘, die sich selbst als solche auch definieren. Ein solcher Prozess zeichnet sich ab.<sup>245</sup>

Andererseits ist nicht zu verkennen, dass infolge der Veränderung der sozioökonomischen Struktur der Bevölkerung bestimmter Wohnquartiere sowie des Wegzugs wohlhabenderer Bewohner eine Erhöhung des armen Bevölkerungsteils in manchen Quartieren stattgefunden hat. Trotz der beschriebenen strukturellen Heterogenität der Bewohner weisen sie das gemeinsame Strukturmerkmal der – teilweise über Generationen verfestigten – Armut und Perspektivlosigkeit aus. Insoweit dürfte sich der von *Bremer*<sup>246</sup> beschriebene Prozess mittlerweile derart fortgesetzt haben, dass mittlerweile von einer bestehenden Unterschicht in der Bundesrepublik ausgegangen werden kann.

#### 2.4.2. Wiederkehr der ‚gefährlichen Klassen‘?

Die oben skizzierten Formen der Ausschließung weisen Parallelen zum 19. Jahrhundert auf. Mit der Etablierung der industriellen Produktion im 19. Jahrhundert veränderte sich insbesondere durch das Anwachsen eines städtischen Proletariats und die Zunahme pauperisierter Massen das bis dahin bestehende Sozialgefüge der Städte tiefgreifend.<sup>247</sup> Durch den Zuzug vormals bäuerlicher Arbeiter, die sich in den Städten neue Erwerbsmöglichkeiten erhofften, entstanden Stadtviertel

<sup>243</sup> *Bremer* 1999, 195, basierend auf einer empirischen Untersuchung in Hannover.

<sup>244</sup> Allerdings ist nicht zu verkennen, dass es in deutschen Städten zunehmend lokale Exklusionsbereiche (‚soziale Brennpunkte‘; von den (Kommunal-)Politikern euphemistisch ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf‘ genannt) in räumlich abgegrenzten städtischen Wohngebieten, in denen Bewohner überdurchschnittlich mit Defiziten wie Einkommensarmut, Integrationsschwächen und Arbeitslosigkeit leben, gibt. In den letzten Monaten (Stand Oktober 2013) scheint sich in einigen Stadtteilen u.a. von Städten des Ruhrgebiets (Dortmunder Nordstadt, Duisburg) durch den verstärkten Zuzug ethnischer Minderheiten (Roma und Sinti) aus Bulgarien und Rumänien zudem eine – wenn auch lokal eng begrenzte – Homogenisierung der benachteiligten Bevölkerungsgruppen abzuzeichnen.

<sup>245</sup> *Bremer* 1999, 195 f.

<sup>246</sup> *Bremer* a.a.O.

<sup>247</sup> *Ronneberger* 1998a, o.S.; *Ronneberger et al.* 1999, 172.



tel, in denen sich unter schlechten hygienischen Bedingungen die Armutsbevölkerung konzentrierte und in denen aufgrund der sozialen Bedingungen Kleinkriminalität, Alkoholismus und Prostitution weitverbreitet waren.

Die Mehrheit der bürgerlichen Schicht nahm die neuen Formen der Armut dabei nicht als soziales Problem wahr, sondern vor allem als sittlich-moralische Verfehlung der Armen. Es entstand das Bild von dem asozialen, verwahrlosten und halbkriminellen Außenseiter, gegen den der sozial und finanziell besser gestellte ‚Normalbürger‘ seine Leistungs- und Normalitätsnormen mobilisieren, sowie auch die integrationswillige Arbeiterschaft ihre Abgrenzung nach unten demonstrieren konnte.<sup>248</sup>

Nachdem die sogenannten ‚gefährlichen Klassen‘ spätestens nach dem 2. Weltkrieg durch den sich entwickelnden Sozialstaat und die damit einhergehende Entproletarisierung der Arbeiterschaft weitestgehend zurückgedrängt werden konnten, wird der Begriff seinem Inhalt nach – wenngleich (noch) nicht in der Terminologie – erneut zum Gegenstand der politischen und gesellschaftlichen Diskussion.

Die Wiederkehr solcher Wahrnehmungsweisen und Ausgrenzungsmechanismen vollzieht sich im Zusammenhang mit dem Rückbau des Wohlfahrtsstaates und der wachsenden Polarisierung in den Großstädten. Die sozialen Polarisierungsprozesse werden dabei nicht mehr aus der Perspektive sozialer Gerechtigkeit, sondern als Problem der öffentlichen Sicherheit und Ordnung behandelt. In der gesellschaftlichen Auseinandersetzung werden ‚Integration‘ und ‚sozialräumlicher Ausgleich‘ gegenüber der Ausgrenzung zurückgedrängt. Wenn auch das Armutsphänomen mittlerweile als normaler Bestandteil der Gesellschaft gilt, wächst die Bereitschaft, bestimmte Gruppen und deren soziale Praktiken zu stigmatisieren, disziplinieren und auszugrenzen.<sup>249</sup>

Die Folgen der Armut werden dabei nicht mehr als Ergebnis veränderter ökonomischer und sozialer Verhältnisse anerkannt, sondern als eine Bedrohung, die ihre Ursache in der in Armutsvierteln oder sozialen Brennpunkten lebenden Bevölkerung selbst hat. Die eigentlichen Opfer der ökonomischen und sozialen Verwerfungen werden damit als Täter stigmatisiert. Dies ist Folge dessen, dass der Begriff der gefährlichen Klassen in Zusammenhang mit einem ‚räumlich situativen Gefährlichkeitsbegriff‘ gebraucht wird.<sup>250</sup>

Das strategische Moment solcher Moralisierung- und Bedrohungsszenarien besteht darin, Zugehörigkeit und Nichtzugehörigkeit zur („Normal“-)Gesellschaft zu definieren; zugleich wird damit die Möglichkeit eröffnet, die Ungleichbehandlung verschiedener Bevölkerungsgruppen zu legitimieren, Grenzen des Anspruchs auf Anerkennung von sozialen Rechten zu bestimmen und den Zu-

---

<sup>248</sup> Ronneberger et. al. a.a.O.

<sup>249</sup> Ronneberger et. al. a.a.O.

<sup>250</sup> Beste 2000, 309.

gang zu materiellen Ressourcen festzulegen.<sup>251</sup> Über Labeling-Prozesse und gruppenbezogene Verfolgung abweichenden Verhaltens besteht die Gefahr einer Konstruktion der ‚Anderen‘, die es wahrscheinlich macht, bereits in der bloßen Existenz oder Präsenz einzelner Gruppen eine Gefahr oder Bedrohung auszumachen.<sup>252</sup>

In einem engen Zusammenhang mit der Frage nach der Entstehung oder dem Bestehen gefährlicher Klassen steht die Frage der Einwanderung in die Bundesrepublik und Ballung bestimmter Ethnien in bestimmten Stadtvierteln. Das erschreckende und warnende Beispiel von explosiven Ghettos bzw. Banlieus nach amerikanischem oder französischem Vorbild findet zunehmend auch in der Bundesrepublik zur Bezeichnung bestimmter Wohnquartiere Verbreitung.<sup>253</sup> Zwar kann bis jetzt allenfalls ansatzweise von einer großräumigen Ghettoisierung oder Banlieusierung bestimmter sozialer und/oder ethnischer Gruppen in der Bundesrepublik gesprochen werden. Es wird gleichwohl durch manche Politiker zum Teil ein Szenario beschrieben, dass durch Ansammlung bestimmter Ethnien sowie anderer marginalisierter Bevölkerungsgruppen in segregierten Stadtteilen das Sozialgefüge der Städte bedroht sei. Die (Über-)Bevölkerung preiswerter Wohnquartiere werde zu sozialen und politischen Konflikten führen; es sammle sich ein sozialer Konfliktstoff an, der sich irgendwann entlade und unregierbare Verhältnisse produziere. Die Polarisierung der Gesellschaft wird damit nicht mehr primär unter dem Gesichtspunkt sozialer Gerechtigkeit, sondern als Problem der öffentlichen Sicherheit und der Standortimagepflege diskutiert und instrumentalisiert. Sozialpolitik erscheint dabei in erster Linie als Teil einer präventiven Kriminalpolitik.<sup>254</sup>

Über die Kategorien ‚Gefahr‘ und ‚Bedrohung‘ lassen sich heterogene Milieus homogenisieren, wobei staatliche Institutionen, Medien und der ohnehin von Kriminalitätsfurcht geplagte Bürger die so definierten gefährlichen Gruppen vor allem als kriminelle Klasse wahrnehmen.<sup>255</sup> Dabei stellen die neue Unterschicht oder die als gefährliche Klassen empfundenen Bevölkerungsteile anders als die politisch aktive und zu einem großen Teil in Arbeiterverbänden, Gewerkschaften

<sup>251</sup> Ronneberger et al. 1999, 183.

<sup>252</sup> Schulz zur Wiesch 2001, 24. Hierauf wird unten noch näher eingegangen.

<sup>253</sup> So hat schon der damalige Bundespräsident *Roman Herzog* im Jahre 1999 vor dem Entstehen sozialer Brennpunkte gewarnt, die sich zu Keimzellen zu entwickeln drohten, die ‚das Immunsystem einer ganzen Gesellschaft befallen kann‘ (in der FAZ vom 7.5.1999). Bundeskanzlerin *Angela Merkel* hat 2010 vor einem Zurückweichen des Staates vor Gewalt in Vierteln mit hohem Ausländeranteil gewarnt. „Es darf in Deutschland keinen Ort und keine Viertel geben, wo unsere Polizei das Recht nicht durchsetzen kann“. Auslöser dieser Forderung waren Meldungen, dass die Polizei in einer zunehmenden Zahl von Fällen – u.a. in Duisburg-Marxloh – vor gewaltbereiten Jugendbanden kapitulieren musste (zitiert nach Die Welt vom 04.09.2010: Problemviertel – Merkel warnt vor rechtsfreiem Raum. <http://www.welt.de/politik/deutschland/article9388004/Problemviertel-Merkel-warnt-vor-rechtsfreiem-Raum.html> ).

<sup>254</sup> Ronneberger et al. 1999, 174.

<sup>255</sup> Ronneberger et al. 1999, 175.

und – seinerzeit als staatsfeindlich angesehene – Parteien organisierte Arbeiterklasse des 19. Jahrhunderts für das heutige politische System Deutschlands kein reales Bedrohungspotential dar. „Sie sind die Abfallprodukte einer sozialen Entwicklung, die für sie keinen Platz vorsieht. Im Zuge wachsender Arbeitslosigkeit und flexiblerer Produktionsweisen sind sie überflüssig geworden.“<sup>256</sup>

Entscheidend für die staatlichen Akteure ist vielmehr die Durchsetzung eines veränderten Ordnungsmodells, das mit einem veränderten Umgang mit Nonkonformität und dem Wandel sozialer Kontrolle einhergeht, und mit dessen Hilfe beabsichtigt ist, den städtischen Raum neu zu strukturieren.<sup>257</sup>

## 2.5. Zusammenfassung und Zwischenfazit

Die aufgezeigten veränderten ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen haben unmittelbare Auswirkungen auf den öffentlichen Raum.

Durch den ökonomisch bedingten Übergang zu einer postfordistischen Wirtschaftsordnung haben sich die bis dahin weitgehend statischen ökonomischen und sozialen Verhältnisse zunehmend gelockert und zum Teil sogar aufgelöst. Aus dem sorgenden Wohlfahrtsstaat ist in Reaktion auf die finanziellen, politischen und normativen Steuerungskrisen ein Gewährleistungsstaat bzw. ein aktivierender Staat geworden, der keine soziale Statussicherung, sondern nur noch eine staatlich-institutionelle Grundausrüstung gewährleistet. Während der Fordismus tendenziell durch eine übergreifende Institutionalisierung des Klassenkonflikts und eine sozialintegrative Politik im nationalstaatlichen Rahmen geprägt war, ist die postfordistische Ära in ihrer neoliberalen Ausprägung durch die Erosion korporativer Strukturen, starke Tendenzen zur Heterogenisierung und Spaltung der lohnabhängigen Bevölkerung und – in ökonomischer Hinsicht – die Existenz einer strukturellen Überschussbevölkerung gekennzeichnet.<sup>258</sup> Es ist ein Wesensmerkmal des Neoliberalismus, dass er die soziale Ungleichheit zwischen verschiedenen Bevölkerungsteilen nicht nur fördert, sondern geradezu voraussetzt.

Die Konzentration des Staates und seiner politischen Entscheidungsträger auf die möglichst gleichmäßige ökonomische Entwicklung bei gleichzeitiger Angleichung der Lebensverhältnisse wurde unter dem zunehmenden Einfluss neoliberaler Ideen seit der Strukturkrise in den 1970er Jahren weitgehend aufgegeben. Dies hat zunächst zwangsläufig Auswirkungen auf den öffentlichen Raum der Bundesrepublik insgesamt, also auf der Makroebene des öffentlichen Raums. Seit den 1970er Jahren sind nicht mehr die internen Peripherien und ländlichen Gebiete die geographischen Hauptziele der staatlichen Regionalplanung, sondern die städtischen Ballungszentren; Regionalpolitik orientiert sich seither an der

<sup>256</sup> *Krasmann/de Marinis* 1997, 177. Vgl. in diesem Sinne auch *Kronauer* 1996, 61, 66.

<sup>257</sup> Vgl. *Ronneberger et al.* a.a.O.

<sup>258</sup> Vgl. oben *Hirsch* 2001, 5.

Entwicklung endogener, städtisch-regionaler Wachstumspotentiale. Ein Effekt dieser kleinräumlichen Gliederung der Wirtschaftsförderung lässt eine zunehmende Hierarchisierung des Raums – zunächst bezogen auf die gesamte Bundesrepublik Deutschland – erwarten, da Regionen, Städte und Gemeinden verstärkt – jedoch mit unterschiedlichem Erfolg – in Wettbewerb um Industrieansiedlungen sowie betriebliche Investitionen treten.

Die räumliche Struktur verändert sich jedoch nicht nur auf der Makroebene ‚Bundesrepublik Deutschland‘, sondern die sozioökonomischen Veränderungen schlagen auch auf die Mikroebene innerhalb der einzelnen Kommunen durch.

Durch die Internationalisierung und Globalisierung wirtschaftlicher Tätigkeit schwindet die Steuerungs- und Regulationsfähigkeit des Staates. Der Markt wird entsprechend neoliberalen Vorstellungen in weiten Teilen sich selbst überlassen.<sup>259</sup> Dies gilt auch für den öffentlichen Raum, der in Zeiten des Neoliberalismus vorwiegend nur als Verwertungsraum, also nur noch aus einem ökonomischen Blickwinkel gesehen wird. Dies lässt erwarten, dass sich in den Kommunen je nach Grad der wirtschaftlichen Verwertbarkeit unterschiedliche Stadträume mit unterschiedlichem Status ausbilden.

Zum anderen hat sich durch den Abbau industrieller Arbeitsplätze und der damit einhergehenden hohen Anzahl von in Niedriglohnarbeitsverhältnissen beschäftigten Personen sowie der strukturell verfestigten und seit Jahrzehnten andauernden Massenarbeitslosigkeit in Deutschland eine Bevölkerungsschicht herausgebildet, die relativ gesehen arm ist. Das Zusammenwirken der Verarmung weiter Teile der Bevölkerung einerseits und Betrachtung des öffentlichen Raums in erster Linie unter ökonomischen Verwertungsgesichtspunkten bringt weitreichende Veränderungen nicht nur für den innerstädtischen – gewerblich genutzten bzw. nutzbaren – öffentlichen Raum mit sich, sondern auch hinsichtlich reiner Wohn- oder Mischgebiete, da unter den Zeichen des Neoliberalismus auch der Wohnungsmarkt von der Kommodifizierung nicht ausgenommen ist.<sup>260</sup> Eine Kommodifizierung des Wohnungsmarktes bei verbreiteter Armut wird aber zwangsläufig zur Folge haben, dass sich – noch stärker als es bisher schon der Fall war – Wohnquartiere nach der finanziellen Leistungsfähigkeit und dem sozialen Status der Wohnbevölkerung ausdifferenzieren und eine soziale Entmischung stattfindet, mit der Folge, dass sich in bestimmten Räumen eine Unterschicht ansammelt.

---

<sup>259</sup> Hierbei ist allerdings festzustellen, dass die Deregulierung in Deutschland (noch?) nicht so weitgehend erfolgt ist, wie dies z.B. in den angelsächsischen Ländern der Fall ist, die aufgrund eines anderen Staats- und Wirtschaftsverständnisses in vielen Bereichen nahezu gänzlich auf Regulierungen verzichtet haben. Dies ist z.B. besonders augenfällig an den Auswüchsen der Finanzindustrie in den USA und Großbritannien erkennbar.

<sup>260</sup> Vgl. insoweit insbesondere den Verkauf von kommunalen oder landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften an Investmentfirmen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass ausgehend von der inneren Logik des Neoliberalismus, den damit verbundenen ökonomischen und sozialen Veränderungen, der Kommodifizierung nahezu sämtlicher Lebensbereiche sowie den verschiedenen Maßnahmen der Städte, grundlegende strukturelle Indikatoren darauf hinweisen, dass sich die Bedeutung des öffentlichen Raumes sowie einzelner Raumausschnitte zwangsläufig verändert.

### 3. Die räumliche Dimension des sozioökonomischen Wandels

#### 3.1. Sozialräumliche Segregation/Spaltung der Stadt

##### 3.1.1. Segregation

Unter Segregation versteht man die räumliche Trennung der Wohngebiete von sozialen (Teil-)Gruppen in einer Stadt, wobei die Trennung der Wohngebiete bzw. der Wohnbevölkerung in der Regel insbesondere nach dem sozialen Status erfolgt. Hierdurch erhält die durch Unterschiede bei den Einkommen, der Bildung und Lebensstil begründete soziale Ungleichheit eine räumliche Dimension.<sup>261</sup>

Ein wichtiger Ausgrenzungseffekt ist die Beschränkung der Unterklasse auf bestimmte Stadtviertel. Wie gezeigt, hat sich in den letzten drei Jahrzehnten die Zahl der von Armut und Armutsrisiken betroffenen Menschen stetig erhöht. Mit dieser Entwicklung hat sich auch das Problem der räumlichen Konzentration von Armut in bestimmten Stadtquartieren verschärft.<sup>262</sup> In bestimmten Bereichen sowohl der Innenstädte als auch in peripheren Teilen der Stadt bilden sich zunehmend räumlich abgegrenzte Milieus einer sozial benachteiligten Bewohnerschaft aus Armen, Personen mit Migrationshintergrund und Arbeitslosen.<sup>263</sup> Segregation entsteht aus der Übersetzung von sozialer Distanz in räumliche Distanz. „Segregation ist nichts anderes als eine räumliche Abbildung sozialer Ungleichheit in einer Gesellschaft.“<sup>264</sup> Segregation ist ein Ergebnis der Segmentierung des Wohnungsmarktes und Ausdruck der ungleichen Verteilung von Ressourcen und Präferenzen bei den privaten Haushalten. Die räumliche Segregation einkommensschwächerer Haushalte korrespondiert dabei mit einer räumlichen Absonderung einkommenstarker Haushalte. Für einkommenstarke Haushalte ist es sinnvoll und erstrebenswert, soziale Distanz auch in räumliche Trennung umzusetzen und auf diese Weise Distinktionsgewinne in Form eines ruhigen Wohnumfelds, einer renommierten Wohnadresse, guter Erreichbarkeit und einer sozial homogenen Nachbarschaft zu erreichen.<sup>265</sup> Segregation wird als eine Grundtatsache der

<sup>261</sup> Stöger/Weidenholzer 2006, 91.

<sup>262</sup> Farwick 2004, 286.

<sup>263</sup> Häußermann et al. 2004, 10.

<sup>264</sup> Difu 1/2006, Stichwort: Segregation.

<sup>265</sup> Stöger/Weidenholzer 2006, 92 unter Hinweis auf *Dangschat*. Vgl. auch die oben B. I. 2. beschriebenen Distinktionsgewinne durch Herrschaft über den Raum.

Stadtstruktur in sozialer Hinsicht grundsätzlich als unproblematisch angesehen, solange sie keine krassen Formen annimmt („Polarisierung“), und solange daraus keine negativen Wirkungen für die Lebenschancen der Bewohner entstehen.<sup>266</sup> Wenn die Segregation freiwillig geschieht, das heißt, wenn Personen ähnlichen Lebensstils und ähnlicher Milieus, z.B. junge Familien oder Migranten, ein Wohngebiet einem anderen vorziehen und dort in großer Zahl als Mieter und/oder Eigentümer wohnen, ist dies in sozialer Hinsicht unproblematisch. Im Gegenteil: Es können sich Netzwerke und Unterstützungsstrukturen bilden. Erst wenn sich die Segregation mit einer deutlichen Ungleichverteilung von Lebenschancen und gesellschaftlichen Privilegien der in Frage stehenden sozialen Gruppen verbindet, wird sie zu Ausgrenzung. Diese unfreiwillige Form der Segregation ist nicht wie bei den wohlhabenden Bevölkerungsschichten Ergebnis einer Wohnstandortwahl, sondern von Zwängen, insbesondere der prekären finanziellen Lage und des Wohnungsmarktes.<sup>267</sup> Aufgrund des rapiden Abbaus der Förderung von Sozialwohnungen in der Bundesrepublik Deutschlands seit Ende der 1980er Jahre und der hohen Zahl auslaufender Mietpreis- und Belegungsbindungen hat sich der Bestand an preiswerten Sozialwohnungen erheblich reduziert. Einkommensarme Bevölkerungsgruppen sind damit zunehmend auf den schwer vermittelbaren innerstädtischen Restwohnungsbestand und auf die Sozialwohnungen der meist am Stadtrand gelegenen Großwohnanlagen angewiesen, in denen aufgrund des geringeren Baualters kommunale Belegungsrechte noch in größerem Umfang vorhanden sind.<sup>268</sup> Haushalte mit geringeren ökonomischen Ressourcen werden damit in Quartiere gelenkt, die von den ökonomisch stärkeren Bevölkerungsgruppen gemieden werden. Die bestehenden sozialen Ungleichheiten werden durch die räumliche Konzentration von sozial und ökonomisch Benachteiligten noch verstärkt.<sup>269</sup>

### 3.1.2. Fahrstuhleffekt

Die geschilderte sozialräumliche Ungleichheit kann sich durch soziale Mobilität im Sinne eines kollektiven Abstiegs der Quartiersbewohner als Folge der Krise von Arbeitsmarkt und Sozialstaat verstärken und zur Herausbildung von Quartieren mit einem erhöhten Anteil an einkommensschwachen und problematischen Haushalten führen.

Der Bevölkerungsanteil, der zu großen Teilen bereits segregiert in sozial schwachen Quartieren wohnt, ist vom Anstieg der Arbeitslosigkeit und vom Abbau der Sozialleistungen besonders stark betroffen. Seine Ursache hat dies darin, dass sich die Bevölkerungsteile, die die einfachen Tätigkeiten im Produktionssektor ausübten, in sogenannten Arbeiterquartieren sammelten. Aufgrund der Tatsache,

---

<sup>266</sup> IfS 2004, 35.

<sup>267</sup> Difu a.a.O.

<sup>268</sup> *Farwick* 2004, 290.

<sup>269</sup> Difu a.a.O.

dass seit den 1960er Jahren die einfachen Tätigkeiten in der Industrie zunehmend von un- bzw. angelernten Zuwanderern aus dem Ausland ausgeübt wurden, wohnen in solchen Wohngebieten in erheblichem Umfang Personen mit Migrationshintergrund. Die durch die postfordistischen ökonomischen Bedingungen ausgelöste Arbeitsmarktkrise zeigt infolge des hiermit einhergehenden Wegfalls von einfachen Fabrikarbeitsplätzen in den betroffenen Wohnquartieren die stärkste Wirkung.<sup>270</sup> Mit der Arbeitsmarktkrise nimmt die spezifische Arbeitslosigkeit zu, und verbunden mit dem Abbau des Wohlfahrtsstaates und der Kürzung der Sozialtransfers verarmt die Bevölkerung des Quartiers insgesamt.<sup>271</sup> Durch die kollektiv verschlechterte soziale Lage der Bevölkerung rutschen diese Quartiere in der sozialen Skala der Städte, einem Fahrstuhleffekt<sup>272</sup> gleich, ein Stockwerk tiefer.<sup>273</sup> Durch die Zunahme des Anteils der Sozialleistungsempfänger und damit sinkender Kaufkraft wird aus einem Arbeiterviertel ein Armutsviertel, ohne dass infolge räumlicher Mobilität ein Austausch der Bevölkerung stattgefunden hat. Aufgrund der Tatsache, dass die Ursachen für den Abstieg des Wohnquartiers ausschließlich exogener Natur sind, stellt dieser Fahrstuhleffekt für die Stadtpolitik ein besonderes Problem dar, weil die Entwicklungen, die diesem Effekt zugrunde liegen, den Steuerungsmöglichkeiten der örtlichen Stadtpolitik im Wesentlichen entzogen sind.<sup>274</sup>

### 3.1.3. Selektive Mobilität

Ein anderer Grund, der die sozialräumliche Segregation verschärft und zur Herausbildung von Quartieren mit einem erhöhten Anteil von problematischen Haushalten führt, beruht auf selektiven räumlichen Mobilitätsprozessen von Teilen der Quartiersbevölkerung. In einem (noch) sozial gemischten, wenngleich vom Abstieg bedrohten Quartier wird die Zunahme von Arbeitslosigkeit und Armut im öffentlichen Raum sichtbar und spürbar, weil sich das Verhalten der Betroffenen ändert. Das wachsende Niveau sozialer Probleme macht sich in den Stadtteilen u.a. durch zunehmende alltägliche Konflikte bemerkbar, wenn z.B. die Anzahl der Dauerarbeitslosen steigt, die tagsüber im öffentlichen Raum demonstrativ Alkohol konsumieren und dabei das verträgliche Mit- und Nebeneinander in dem Quartier durch ihr Verhalten beeinträchtigen. Daneben führt die infolge der Verarmung nachlassende Kaufkraft zu einem Wandel des privatwirt-

<sup>270</sup> Häußermann *et al.* 2008, 199.

<sup>271</sup> Häußermann/Kapphan 2004, 212.

<sup>272</sup> Dieser ursprünglich von Beck (1986, 122 f.) geprägte Begriff wird hier durch Häußermann *et al.* (a.a.O.) in einer negativen Konnotation verwendet. Beck verstand unter dem Fahrstuhleffekt den positiven Einfluss, den die Wohlstandssteigerung, der Wandel des Arbeitsmarktes und der Zugewinn an Freizeit bei konstanten Ungleichheitsrelationen innerhalb der Gesellschaft auf alle Bevölkerungsgruppen hatte, mit der Folge, dass sich die gesamte ‚Klassengesellschaft ein Stockwerk höher‘ befinde.

<sup>273</sup> Häußermann *et al.* 2008, 199.

<sup>274</sup> Häußermann/Kapphan 2004, 212 f.

schaftlichen Infrastrukturangebotes durch Abwanderung alteingesessener Geschäfte und den damit verbundenen Wechsel der Ladeninhaber mit der Tendenz zu ärmlicheren Angeboten. Verbunden mit dem Zuzug von Migranten entsteht bei vielen Haushalten, die sich selbst von wachsenden sozialen Problemen bedroht sehen und Angst vor dem sozialen Abstieg haben, ein Gefühl des Kontrollverlustes, der Unsicherheit und wachsender Fremdheit.<sup>275</sup> Besonders bildungsorientierte Familien mit Kindern verlassen das Quartier, weil sie die schulische Zukunft ihrer Kinder gefährdet sehen, wenn diese Schulen mit einem hohen Anteil häufig nur unzureichend deutsch sprechender Kinder von unterschiedlicher ethnischer Herkunft und den damit verbundenen Konflikten besuchen müssen. Da nur diejenigen abwandern können, die zu den sozial und ökonomisch stärkeren Gruppen – nur diese können sich teure Wohnungen in sozial homogenen Quartieren leisten – gehören, weil sie (noch) über einen Arbeitsplatz verfügen, bildet sich eine räumliche Konzentration von Haushalten, die mit materiellen und sozialen Problemen belastet sind. Durch den Wegzug (relativ) gut verdienender Mittelschicht Haushalte aus sozial heterogenen Quartieren werden Wohnungen frei, in die danach nur noch arme und/oder sozial marginalisierte Haushalte einziehen, weil sie entweder in diese Wohnungen durch die Behörden eingewiesen werden oder woanders keine Wohnung finden. Die Abwanderung sozialökonomisch starker Haushalte trägt dabei indirekt, die Zuwanderung sozialökonomisch schwacher Haushalte direkt zur räumlichen Konzentration von marginalisierten Haushalten bei und führt zu einer sozialräumlichen Polarisierung.<sup>276</sup>

### 3.1.4. Folgen sozialräumlicher Segregation

Segregierte Wohngebiete können zwar ihren Bewohnern Ressourcen zur Bewältigung ihrer prekären Lebenssituation bereitstellen, sie tragen jedoch über negative Quartierseffekte substantiell zur Verfestigung sozialer Ausgrenzung bei.<sup>277</sup>

So stellt bei der räumlichen Segregation von Migranten die räumliche Konzentration nicht ohne Weiteres ein sozial nachteilig wirkendes Problem dar. Stadtteile mit einem hohen Anteil von Einwanderern können für die Zuwanderer positive Funktionen in dem Sinne haben, als eine ethnische Infrastruktur und vielfältige Unterstützungssysteme aufgebaut werden können, die eine Binnenintegration gewährleisten und die eigene Identität stützen.<sup>278</sup> Wohnquartiere mit einer hohen Konzentration von Zuwanderern derselben Ethnie stellen somit im besten Fall ‚Übergangsorte‘ dar, die zum einen nach innen gut integriert sind und zum anderen Brücken bilden, die die Integration in die Aufnahmegesellschaft ermöglichen und unterstützen.<sup>279</sup> Der integrative Charakter der räumlichen Konzentration von

<sup>275</sup> Häußermann et al. 2008, 199.

<sup>276</sup> Häußermann/Kapphan 2004, 213 f.

<sup>277</sup> Stöger/Weidenholzer 2006, 104.

<sup>278</sup> Häußermann/Kapphan 2004, 213.

<sup>279</sup> Häußermann et al. 2004, 27.



ethnischen Gruppen wird sich aber dann in sein Gegenteil verkehren, wenn es keine Brücken zur umgebenden Gesellschaft gibt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Angehörigen einer ethnischen Community keinen Zugang zum Beschäftigungssystem der Mehrheitsgesellschaft finden; fallen die ökonomische Brücken fort, die der Arbeitsmarkt in die Aufnahmegesellschaft darstellt, kann die räumlich segregierte ethnische Gemeinschaft zum gravierenden Nachteil werden, weil die räumliche Isolation die soziale Isolation verstärken kann. Dieses ‚Janusgesicht‘ hat die sozialräumliche Segregation generell, nicht nur für Stadtteilbewohner mit Migrationshintergrund.<sup>280</sup> Denn auch oder insbesondere Arbeitslose und Arme sind in der Reichweite ihrer sozialen Beziehungen stärker auf ihr Wohnquartier angewiesen, als in den Arbeitsmarkt integrierte und damit finanziell besser gestellte Bevölkerungsgruppen.<sup>281</sup> Für sie ist daher von besonderer Bedeutung, ob ihr Wohnumfeld Ressourcen in Form von unterstützenden sozialen Netzen und institutionellen Angeboten für die Bewältigung ihrer Alltagsprobleme bereitstellt.<sup>282</sup> So führt generell die Marginalisierung am Arbeitsmarkt dazu, dass Kontakte zu Personen, die (noch) in das Erwerbsleben integriert sind, abnehmen. Damit gehen dann aber auch informelle Kanäle, die bei der Arbeitsvermittlung eine erhebliche Rolle spielen, verloren. Die räumliche Konzentration von Armen und Arbeitslosen kann daher die Tendenz zur sozialen Homogenisierung der Kontakte weiter verstärken und damit wichtige Ressourcen untergraben, die aus der prekären Lebenslage herausführen können.<sup>283</sup>

Grundsätzlich ist damit davon auszugehen, dass Quartiere mit hoher Konzentration von Armen – jedenfalls wenn die Brücke ins Erwerbsleben fehlt – einen Ort bilden, der negative und benachteiligende Effekte auf die Bewohner ausübt. Ein benachteiligter Ort wird damit zu einem benachteiligenden Ort.<sup>284</sup>

*Häußermann*<sup>285</sup> hat die Wirkungen der negativen Effekte dahin zusammengefasst, dass durch selektive Migration und durch die Verarmung der Bewohner in einem Wohngebiet Prozesse in Gang kommen können, die zu einer kumulativ sich selbst verstärkenden Spirale der Abwärtsentwicklung führen. Dadurch entsteht ein soziales Milieu, das eine Umwelt für soziales Lernen darstellt, in der nur noch eine begrenzte Realitätswahrnehmung möglich und der Verlust von ‚moralischen Qualifikationen‘ wahrscheinlich ist, die Voraussetzung für eine Reintegration in die Erwerbstätigkeit wären.<sup>286</sup> Durch selektive Wanderungsbewegungen bildet sich ein Milieu der Benachteiligung immer stärker heraus, und diejenigen, die keine Möglichkeit zur Wahl eines anderen Wohnstandorts haben,

<sup>280</sup> *Häußermann/Kapphan* 2004, 213.

<sup>281</sup> *Hamm* 1998, 177.

<sup>282</sup> *Kronauer/Vogel* 2004, 236.

<sup>283</sup> *Kronauer/Vogel* a.a.O.

<sup>284</sup> *Häußermann* 1999, 15.

<sup>285</sup> *Häußermann* 1999, 15 f.

<sup>286</sup> Vgl. oben *Murrays* ‚Kultur der Armut‘ (1984), dessen Thesen aber empirisch nicht belegt werden konnten.

passen sich diesem Milieu langsam an.<sup>287</sup> Begünstigt werden diese Zusammenhänge dadurch, dass zunächst die Einschränkung der Erfahrungswelt insbesondere von Jugendlichen und Kindern durch die fehlende Repräsentation von sozialen Rollen, die ein ‚normales‘ Leben ausmachen (z.B. Erwerbstätigkeit, regelmäßiger Schulbesuch etc.) zu erwarten steht. Daneben stellt die Verwahrlosung des öffentlichen Raums und rücksichtsloses Verhalten eines Teils der Bewohner (z.B. Aggressivität und öffentliches Trinken von Alkohol) eine Demütigung und Kränkung dar, die negativ auf das Selbstbild und auf die Bereitschaft der Quartiersmehrheit zu sozialem Engagement wirken. Durch den Verlust an integrierten Gruppen (Familien, Erwerbstätige, Qualifizierte) kommt hinzu, dass sich die soziale Stabilität im Quartier verringert, weil die Träger von quartiersbezogenen Institutionen, Vereinen, Initiativen nicht mehr vorhanden sind. Damit gehen auch konfliktmoderierende Potentiale verloren. Durch die zunehmend vorherrschenden Überzeugungen und das dominante Verhalten der Bewohner mit nichtintegrierter Lebensweise kann so eine ‚abweichende Kultur‘ entstehen, die auch diejenigen prägt, die ihr bisher nicht angehörten. Soziales Lernen führt zu Verhaltens- und Denkweisen, die die Mitglieder einer solchen Kultur immer weiter von den Normen und Verhaltensweisen der Mehrheitsgesellschaft entfernen. Dadurch erleiden sie Nachteile, weil sie u.U. Chancen auf dem Arbeitsmarkt auch dann nicht mehr ergreifen können, wenn diese objektiv wieder gegeben sind. *Dahrendorf*<sup>288</sup> sieht insoweit sogar die Gefahr der Anomie, der Entstehung rechtsfreier Räume und von der Mehrheitsgesellschaft abgekoppelter, in sich zersplitterter sozialer Gruppen, die von der Mehrheitsgesellschaft und ihren Institutionen weder etwas erwarten noch etwas erwarten können.<sup>289</sup> Des Weiteren lässt aufgrund der durch die selektive Mobilität der wohlhabenderen Bewohner hervorgerufenen negativen sozialen Auslese der restlichen Bevölkerung das Bemühen der öffentlichen Einrichtungen um eine gewisse Qualität ihrer Leistungen nach. Auch quantitativ kann es zu Angebotseinschränkungen kommen, gegen die sich die Bewohner nicht wehren können. Durch den Wegzug der Qualifizierteren und Integrierten geht dem Quartier soziale Kompetenz verloren, die notwendig wäre,

<sup>287</sup> Hier wird offensichtlich auf Lerntheorien rekurriert (vgl. *Sutherland* 1968; *Bandura* 1979).

<sup>288</sup> *Dahrendorf* 1988, 141, 158 f., zitiert nach *Kronauer* 1996, 60.

<sup>289</sup> Mittlerweile lässt sich mit einem zeitlichen Abstand von mehr als 25 Jahren zu der von *Dahrendorf* befürchteten Entwicklung feststellen, dass es in der sozialen Realität zumindest Tendenzen zur Ausbildung von Parallelgesellschaften gibt, in denen eine innere Distanz zur Mehrheitsgesellschaft und deren Institutionen gepflegt wird. Insbesondere in Stadtteilen wie beispielsweise Duisburg-Marxloh, Hamburg-Wilhelmsburg oder Berlin Kreuzberg und Neukölln haben sich Gemeinschaften vorwiegend türkischer und arabisch-libanesischer Migranten herausgebildet, die weitgehend isoliert von der Mehrheitsgesellschaft leben und ihren eigenen Regeln folgen (vgl. z.B. *Wagner* 2011). Dabei ist auch häufig zu beobachten, dass die Mitglieder dieser Parallelgesellschaften zwar im Sinne der *Merton*'schen Anomietheorie die Ziele der Gesellschaft (materieller Erfolg) akzeptieren, bei gleichzeitiger Nichtakzeptanz der ungenügend vorhandenen legitimen Mittel, diese zu erreichen, mit der Folge, dass zur Erreichung der materiellen Ziele häufig auch kriminelle Mittel eingesetzt werden.

um Forderungen an die politischen Instanzen zu richten und durchzusetzen.<sup>290</sup> In den städtischen Verteilungskämpfen verlieren diese Gebiete politisch an Gewicht, da der Anteil von Nichtwahlberechtigten (Personen mit Migrationshintergrund ohne deutschen Pass) und Nichtwählern besonders hoch ist. Wenn dann erst eine gewisse Stufe in der Abwärtsspirale erreicht ist, setzt ein Stigmatisierungs- und Labelingprozess durch die Umwelt ein, der sich nachteilig auf die sozialen Teilhabechancen insbesondere bei der Lehr- und Arbeitsstellensuche auswirkt. So ist es möglich, dass Arbeitssuchende sofort abgelehnt werden, wenn sie eine bestimmte Adresse als Wohnort nennen. Für den Sonderfall der ethnischen Segregation, der – wie oben ausgeführt – durchaus positive Wirkung im Sinne einer Binnenintegration zukommen kann, kann es aber auf der anderen Seite in ethnisch stark segregierten Quartieren zu dem ausgesprochen negativen Effekt kommen, dass die erzwungene Segregation ohne über den Arbeitsmarkt vermittelte Kontakte zur Mehrheitsgesellschaft durch ethnische Eliten für den Aufbau politisch und/oder religiös motivierter Abhängigkeitsverhältnisse ausgenutzt wird. Das kann zu strengen sozialen Kontrollen innerhalb der segregierten Ethnie und damit zum Abschneiden von Wegen in die Mehrheitsgesellschaft führen.<sup>291</sup>

## 3.2. Stadtpolitik als Standortpolitik

### 3.2.1. Unternehmen Stadt

Infolge des Übergangs in ein postfordistisches Regulationsregime finden seit den 1980er Jahren weitreichende Veränderungen sowohl der sozioökonomischen Strukturen von Städten als auch innerhalb des Städtesystems statt.<sup>292</sup> Städte werden inzwischen als ‚Unternehmen Stadt‘<sup>293</sup> geführt. Der Begriff der ‚unternehmerischen Stadt‘ bezeichnet dabei den grundlegenden Wandel von lokalen Politikformen, Problemdefinitionen und Aufgabenwahrnehmungen durch den lokalen Staat. Politisch begründet wird dies damit, dass Städte aufgrund der notwendigen Anpassung an die Globalisierung einem verschärften Standortwettbewerb und einer Städtekonkurrenz ausgesetzt sind und darauf mit einer Aufwertung und einem Ausbau ihres Potenzials reagieren müssen. Im Rahmen einer neuen Arbeitsteilung der verschiedenen staatlich-räumlichen Ebenen sollen die Kommunen selbst stärker Wirtschaftswachstum fördern und steuern.<sup>294</sup> Die Städte sind daher in der Verantwortung, im Konkurrenzkampf mit anderen Städten ein Umfeld herzustellen, das der Ansiedlung, Gründung und dem Wachstum von Unter-

<sup>290</sup> Häußermann 1999, 15 f.

<sup>291</sup> Häußermann a.a.O.

<sup>292</sup> Heeg/Rosol 2007, 492.

<sup>293</sup> Vgl. grundlegend schon Harvey 1989, zitiert nach Mullis 2011, 20, der den Wandel vom sozialstaatlichen Modell hin zur unternehmerischen Stadt als eine Verschiebung der städtischen Kernaufgaben weg von sozialstaatlicher Verwaltung hin zum betriebswirtschaftlichen Management beschreibt. Jessop 1997, 37.

<sup>294</sup> Heeg/Rosol 2007, 492 f.

nehmen förderlich ist. „Die sogenannte ‚unternehmerische Stadt‘ ist nicht mehr eingebunden in eine größere (territoriale oder soziale) Einheit, sondern ist unter globalen Bedingungen der Wirtschaft vielmehr zu sehen als eine Konkurrentin anderer Kommunen, Städte und Regionen in einem globalen Wettbewerb. Die Stadt muss sich auf dem internationalen Markt behaupten und sich als erfolgreiches Produkt anpreisen und verkaufen. Um dies möglichst erfolgreich und gewinnbringend zu tun, wird eine Politik zur Steigerung der Standortqualität verfolgt. In der heutigen Stadtpolitik geht es darum, den ‚Herausforderungen durch die Globalisierung‘ zu begegnen, indem durch Deregulierungen und Flexibilisierungen, Wirtschaftsförderungsprozesse und Anreizpläne ein wirtschaftsfreundliches Klima geschaffen wird.“<sup>295</sup>

„Die vordringlichsten Steuerungsprobleme der Städte bestehen seither nicht mehr darin, Wachstum innerhalb der Stadt zu verteilen, sondern Wachstum selbst zu erzeugen. Dies geschieht vor allem durch die Ausgestaltung der Innenstädte zu Einkaufs- und Erlebniszonen, durch bevorzugte Förderung der internationalen Segmente im Büro- und Kulturbereich, durch die Förderung des Tourismus und durch die Unterstützung der Entwicklung von Informationstechnologien und der Kommunikationsindustrie.“<sup>296</sup> Ziel des Wettbewerbs der Städte ist es, möglichst wirtschaftliches Potential innerhalb der Stadt zu halten und zu bilden. Standortpolitik betrachtet dabei die Stadt in erster Linie als Wirtschaftsraum, der nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen bewirtschaftet werden soll.<sup>297</sup> Diese Herausforderungen zusammen mit sinkenden städtischen Einnahmen bei gleichzeitig steigenden Ausgaben (insbesondere auf dem sozialen Sektor) bewirken gegenwärtig einen Zwang zur Attraktivitätssteigerung der Stadt als Standort.

### 3.2.2. Kommerzialisierung

Seit Beginn der 1990er Jahre wird Konsum als einer der zentralen Auslöser und Motoren für Stadtentwicklungsprozesse gesehen, die sich besonders in innerstädtischen Aufwertungsprozessen realisieren.<sup>298</sup> Durch die Verschiebung der Beschäftigung auf den tertiären Sektor der Dienstleistungen werden ‚Produktionslandschaften‘ durch ‚Konsumtionslandschaften‘<sup>299</sup> abgelöst. Neue Raumtypen wie Einkaufszentren, Passagen, Business Improvement Districts, zu Einkaufszentren aufgewertete Bahnhöfe – die sämtlich private oder teilprivatisierte Räume in der öffentlichen Sphäre darstellen – prägen zunehmend den innerstädtischen Bereich und schaffen neue Ausgangsbedingungen für Sicherheit und Aus-

<sup>295</sup> Reutlinger 2011, 4 f.

<sup>296</sup> Häußermann et al. 2008, 246.

<sup>297</sup> Vgl. Baasch 2009, 15.

<sup>298</sup> Baasch 2009, 15.

<sup>299</sup> Wärneryd, zitiert nach Wehrheim 2006, 28.

grenzung.<sup>300</sup> Die Umwandlung von offenen Kommunikationsräumen, wie sie dem überkommenen europäischen Stadtmodell entsprechen, zu hochwertigen Konsumlandschaften, Einkaufsmeilen und Inseln der Freizeitindustrie wie Kino-komplexen oder Musicaltheatern soll dazu beitragen, den Niedergang der lokalen Industrie zu kompensieren.<sup>301</sup> Hierdurch werden innerstädtische Räume tendenziell zu Freizeit- und Einkaufserlebnislandschaften umgeformt, wobei gleichzeitig eine soziale Homogenität der Nutzer angestrebt wird.<sup>302</sup> Für die Kommerzialisierung der Innenstädte und deren Einrichtung als Orte des Konsums werden zum einen infrastrukturelle (Erreichbarkeit, attraktives Konsumangebot) und atmosphärische Bedingungen (ästhetische und symbolische Aufwertung durch bauliche und architektonische Gestaltung), zum anderen auch Ordnungsaspekte wie Sauberkeit und Sicherheit betont.<sup>303</sup> Insbesondere ein sicheres und sauberes Ambiente, bei gleichzeitigem Fernhalten unerwünschter Personen wie Bettler, Obdachlose, alkoholisierte Personen etc., soll den Wohlfühl-Faktor und das Sicherheitsgefühl in den Innenstädten erhöhen und Konsumenten anlocken.<sup>304</sup>

Die durch die Kommerzialisierung des innerstädtischen Bereichs vorgenommenen Aufwertungsprozesse beschränken sich jedoch nicht nur auf die Innenstadt, sondern strahlen auch auf angrenzende nutzungsgemischte Stadtviertel aus, in denen sich in der Folge zunächst eine sozialräumliche Polarisierung vollzieht, in der Regel mit anschließender Verdrängung der alteingesessenen Bewohner.<sup>305</sup> Diese ist eine Folge einer schleichenden Gentrifizierung, bei der es durch Aufwertung innenstadtnaher Quartiere bei gleichzeitigem Austausch von einer statusniedrigen zu einer statushöheren Bevölkerung zu einem Segregationsprozess kommt. Einher geht hiermit eine Aufwertung des Wohnungsbestandes durch Modernisierung, die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen und der Neubau von Eigentumswohnungen, eine Reinvestition in Gebäudebestand und Infrastruktur des Quartiers<sup>306</sup>, wobei es durch steigende Nachfrage nach Wohnraum, steigende Mietpreise und Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen zu einer Verdrängung der bisherigen Bevölkerung kommt.

### 3.2.3. Festivalisierung

Eine andere Maßnahme im Zusammenhang mit einer unternehmerischen Stadtpolitik ist der Versuch, über Großereignisse auf den Standort Stadt aufmerksam

<sup>300</sup> Wehrheim 2006, 28.

<sup>301</sup> Ronneberger 1998, 18.

<sup>302</sup> Ronneberger et al. 1999, 69.

<sup>303</sup> Baasch 2009, 16.

<sup>304</sup> Wehrheim 2006, 28 f.

<sup>305</sup> Dies muss man sich so vorstellen, dass z.B. durch Gentrifizierung bestimmter innenstadtnaher Quartiere die überkommene Zentrum-Peripheriestruktur der Städte durch kleinteilig polarisierte Gebiete in Form eines ‚Mosaiks von kleinen Welten‘ (Häußermann/Kapphan, 2004, 209) ersetzt wird, die in sich homogen sind (Reutlinger 2011, 10 f.).

<sup>306</sup> Friedrichs 1996, 14.

zu machen, die seit Beginn der 1980er Jahre eine wachsende Rolle in der Stadtpolitik spielt, und mit dem Begriff ‚Festivalisierung‘<sup>307</sup> beschrieben wird.<sup>308</sup> Ziel ist, durch die Konzentration der Ressourcen, die Mobilisierung städtischer Kräfte und die Umsetzung neuer administrativer Arbeitsweisen und Strukturen an überregionaler Bekanntheit sowie potenzielle Investoren zu gewinnen und öffentliche Gelder einzuwerben. *Häußermann et al.*<sup>309</sup> unterscheiden nach außen gerichtete Ziele der Großveranstaltungen, nämlich der Stadt ein neues Image zu geben und dieses überregional zu kommunizieren, wodurch die drohende Unsichtbarkeit im Standortwettbewerb überwunden und aufgrund der Medienpräsenz der Tourismus und damit Steuereinnahmen gesteigert werden sollen. Nach innen gerichtete Ziele sind die Verbesserung der Infrastruktur, die sonst gar nicht oder erst mit einer längeren zeitlichen Verzögerung möglich wäre. Daneben sichert die Organisation und Durchführung eines Großereignisses die Legitimation der Kommunalpolitik, die den Stadtbewohnern ihre Handlungsfähigkeit demonstrieren kann. Die politische Funktion stellt eine ‚Re-Inszenierung‘ städtischer Politik dar, da die Stadt als kohärenter und handlungsfähiger Akteur dargestellt wird, der (zumindest zeitweise) ein Gemeinschaftsgefühl herzustellen in der Lage ist, das die drohende Fragmentierung der Bevölkerung zu überwinden scheint.<sup>310</sup>

Die möglichen positiven Effekte, wie Erneuerung und Ausbau der Infrastruktur, die Umsatzsteigerung im Tourismus während und ggbs. nach dem Großereignis sowie eine Mobilisierung der Bewohner und die wachsende Identifikation mit der Stadt<sup>311</sup> werden allerdings durch eine Vielzahl von Risiken und negativen Nebenfolgen wieder eingeschränkt oder gar aufgewogen. In finanzieller Hinsicht besteht die Gefahr, dass nach dem Event ein Schuldenberg zurückbleibt, der in der Folgezeit den ohnehin schon engen finanziellen Handlungsspielraum der Kommune weiter einschränkt. Mit Blick auf die infrastrukturellen Maßnahmen besteht nicht nur die Gefahr, dass etwaige überdimensionierte Einrichtungen später nicht mehr adäquat und kostenneutral genutzt werden können, sondern insbesondere, dass nicht alle Stadtteile von der infrastrukturellen Dynamik eines Großereignisses erfasst werden, weil sich dieses auf einen räumlich begrenzten Bereich beschränkt. Da es ein primäres Ziel von Großereignissen ist, das Image der Stadt zu verbessern, kommt es zur Verdrängung und Überdeckung von nicht positiv vermarktbareren städtischen Gegebenheiten, wie soziale Probleme und

---

<sup>307</sup> *Häußermann et al.* 2008, 260, 262.

<sup>308</sup> Bei den Großereignissen handelt es sich nicht nur um selten vorkommende Events wie Olympische Spiele, Expo oder Fußballwelt- und Europameisterschaftsspiele, sondern – im bundesdeutschen Kontext weit bedeutsamer – auch um solche Sport- und Kulturereignisse von möglichst überregionaler Bedeutung, die in teilweise eigens hierfür errichteten Stadien, Arenen, Messen und Konzerthallen oder, wie z.B. die Loveparade, Public-Viewing, Marathonläufe, Kirmesse oder Weihnachtsmärkte unter freiem Himmel und ganz überwiegend im öffentlichen Raum stattfinden.

<sup>309</sup> *Häußermann et al.* 2008, 262 f.

<sup>310</sup> *Häußermann et al.* 2008, 263.

<sup>311</sup> *Häußermann et al.* 2008, 264.

Problembezirke, die nicht in ein positives Image integriert werden können.<sup>312</sup> Die Imagepolitik hat daher eine starke ‚raumbesetzende‘ Wirkung, da sie soziale Konflikte aus dem öffentlichen Raum, soweit er für die Großveranstaltung nutzbar ist und benötigt wird, verdrängt.<sup>313</sup>

### 3.2.4. Einbindung Privater (Public Private Partnership/PPP)

Die neue Form von Stadtpolitik zeichnet sich ferner durch neue Vorstellungen der Steuerung und des Regierens der Städte aus. Während in der fordistischen Ära korporatistische Formen der staatlichen Intervention vorherrschten, die grundsätzlich auf der Trennung zwischen Markt und Staat aufbauten, dominieren nunmehr Aushandlungsprozesse zwischen privaten, semi-öffentlichen und öffentlichen Akteuren.<sup>314</sup> Es handelt sich dabei um den Wandel von Government zu Governance, d.h. dass nicht (mehr) die traditionelle hierarchisch anordnende Form des Regierens durch den Staat im Vordergrund steht, sondern eine neue Form im Sinne eines pluralistischen und netzwerkförmigen Steuerungsmodus.<sup>315</sup>

Ökonomisierung und Festivalisierung der Stadtpolitik sind die treibenden Kräfte für den Zwang der Städte, sich immer häufiger Unterstützung durch private Partner zu suchen.<sup>316</sup> Public Private Partnerships sind ein Ausdruck für den Übergang zu neuen Governanceformen, bei denen durch die Einbeziehung wichtiger privater Akteure mehr Privatinitiative und eine breitere Beteiligung möglich gemacht werden sollen. Das Instrument ‚Public Private Partnership‘ (PPP) verdankt seinen Aufstieg in erster Linie den Privatisierungs- und Deregulierungstrends unter *Ronald Reagan* in den USA und unter *Margaret Thatcher* in Großbritannien. In der Bundesrepublik tragen die wachsenden Haushaltsdefizite und die eingeschränkte Handlungsfähigkeit öffentlicher Institutionen in hohem Maße dazu bei, dass PPP als alternative Organisationsform populärer wird, wobei es in erster Linie auf der regionalen und lokalen Ebene eingesetzt wird. Außerdem betrachten viele Kommunen solche Organisationsformen als adäquate Instrumente, um in einer wachsenden Standortkonkurrenz Projekte schneller und effizienter umsetzen zu können.<sup>317</sup> Unter einer PPP versteht man „[...] eine Verknüpfung zwischen öffentlichem und privatem Sektor, basierend auf Risikoteilung und der Zielsetzung, ein erwünschtes politikfeldbezogenes Ergebnis zu erreichen.“<sup>318</sup> Dabei ist es selbstverständlich, dass nur solche Projekte Gegenstand einer solchen Partnerschaft werden, die einen wirtschaftlichen Gewinn versprechen, da dies für private Investoren den einzigen Anreiz darstellt, eine solche

<sup>312</sup> Häußermann et al. 2008, 265.

<sup>313</sup> Schulz zur Wiesch 2001, 38.

<sup>314</sup> Heeg/Rosol 2007, 493.

<sup>315</sup> Heeg/Rosol 2007, 493 f.

<sup>316</sup> Häußermann et al. 2008, 268.

<sup>317</sup> Heinze/Strünck 2005, 120.

<sup>318</sup> Wegener 2003, 3, basierend auf einer Definition des IPPR 2001, 40.

Partnerschaft einzugehen. Andererseits sollen durch solche Partnerschaften durchaus Einsparungen für die öffentliche Hand zu erzielen sein, die sich aus der nichtöffentlichen Organisationsform, der flexibleren Handhabung des Budgets und der größeren Effizienz ergeben.<sup>319</sup> Allerdings scheint die finanzielle Risikoverteilung zu Lasten der Städte zu gehen, da „ein angemessener Risikotransfer hin zu den privaten Akteuren eines Partnerships nicht erfolgt. Stattdessen besteht die Gefahr, dass das finanzielle und rechtliche Risiko vielfach bei den Kommunen verbleibt.“<sup>320</sup>

Ein nicht zu vernachlässigendes Risiko für die Kommune ist auch, dass die Stadt zwar gegenüber ihren Bürgern durch die Durchführung eines Großevents Handlungsfähigkeit vorspiegelt, tatsächlich hierfür aber bei der Vorbereitung, Finanzierung und Durchführung der Veranstaltung die Hilfe externer Akteure in Anspruch nimmt, wodurch die städtischen Akteure an Kontrolle und Steuerungsfähigkeit verlieren<sup>321</sup>, weil die privaten Akteure, deren einziges Ziel die Erwirtschaftung von Profiten ist, nicht in die demokratischen kommunalen Strukturen eingebettet sind, Entscheidungsprozesse häufig nicht transparent sind und damit nur eingeschränkt, wenn überhaupt, der öffentlichen Kontrolle unterliegen. *Häußermann et al.* stellen daher im Zusammenhang von Großereignissen und der Rolle privater Akteure zu Recht die Frage: „Wem gehört eigentlich die Stadt?“<sup>322</sup>

### 3.2.5. Weiche Standortfaktoren

Waren während der Phase der fordistischen Industrialisierung zunächst eher harte Standortfaktoren und regionale Konkurrenzen Steuerungsgrößen für Stadtpolitik, so sind es in der postfordistischen Dienstleistungsgesellschaft bevorzugt weiche Standortfaktoren<sup>323</sup>, welche die Interessen und Anforderungen der neuen

<sup>319</sup> *Häußermann et al.* 2008, 268.

<sup>320</sup> Landtag NRW 2004, 280.

<sup>321</sup> Welche Folgen der Verlust der Kontrolle und Steuerungsfähigkeit sowie der unbedingte Wille der Kommune, sich öffentlich zu positionieren, haben kann, hat eindrucksvoll die in einem Desaster endende Duisburger Loveparade im Jahre 2010 gezeigt, bei der es auf Druck des (privaten) Veranstalters, aber auch von Seiten der Stadtspitze entgegen dem Rat von Fachleuten zur Durchführung der Veranstaltung auf einem völlig ungeeigneten Gelände kam.

<sup>322</sup> *Häußermann et al.* 2008, 267.

<sup>323</sup> Unter weichen Standortfaktoren versteht man (vgl. zum Ganzen Klett Verlag 2012: Infoblatt Harte und weiche Standortfaktoren) die nur schwer messbaren Werte bzw. Faktoren, die der subjektiven Bewertung unterliegen. Die Bedeutung der weichen Standortfaktoren nimmt dabei aufgrund der zunehmend gleichmäßigen Verbreitung der wichtigen harten Standortfaktoren in Europa immer mehr zu; sie sind von erheblicher Bedeutung für die Ansiedlung von Unternehmen. Es wird zwischen zwei Typen weicher Standortfaktoren unterschieden, nämlich zum einen unternehmensbezogene Faktoren, also Faktoren, die für die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens direkt relevant sind, wie Wirtschaftsklima einer Stadt bzw. einer Region (Schnelligkeit und Qualität der Beantwortung von Anfragen und der Bearbeitung von Anträgen; wirtschaftliche Kompetenz; Offenheit und Gastfreundlichkeit von wichtigen Akteuren; Effektivität der Unterstützung, etc.); Stadt- und Regions-



Dienstleistungsklasse bedienen. Standortfaktoren sind im Allgemeinen Eigenschaften, die die Attraktivität eines Ortes bzw. einer Region für ein Unternehmen bestimmen. Die Qualität eines Standortes beeinflusst sowohl die Standortwahl bereits angesiedelter als auch ansiedlungswilliger Unternehmen. Die Verbesserung der Standortqualität ist daher ein Mittel zur Sicherung der Anwesenheit bereits angesiedelter Unternehmen und auch zur Anwerbung neuer Unternehmen.<sup>324</sup>

Im Gegensatz zu den harten Standortfaktoren, die quantifizierbare Strukturdaten über einen Ort und dessen Umgebung wie beispielsweise die Verkehrsinfrastruktur, soziodemographische Merkmale, politisch-administrative Vor- und Nachteile oder Lagebeziehungen zu anderen Orten darstellen und einen starken Einfluss auf die Unternehmertätigkeit haben<sup>325</sup>, sind weiche Standortfaktoren nur schwer messbar. Ihre Bedeutung ist im Wesentlichen von subjektiven Einschätzungen geprägt, sie können jedoch von nicht unerheblicher Bedeutung für die Ansiedlungsentscheidung eines Unternehmens sein, da im mitteleuropäischen Raum heute alle wichtigen harten Standortfaktoren überall gleichermaßen vorhanden sind und die weichen Standortfaktoren somit ein Alleinstellungsmerkmal begründen können.<sup>326</sup> Allerdings beeinflussen nach wie vor in erster Linie die harten Standortfaktoren sowie die weichen unternehmensbezogenen Standortfaktoren, also diejenigen Faktoren, die für die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens direkt relevant sind (Wirtschaftsklima, Hochschul- und Forschungseinrichtungen, etc.) die Ansiedlungsentscheidung von Investoren und Unternehmen. Weiche personenbezogene Standortfaktoren, also die Faktoren, die für die Lebensqualität der Beschäftigten bedeutsam sind, treten grundsätzlich hinter den vorgenannten harten Standortfaktoren zurück.<sup>327</sup> Soweit die Rolle positiver weicher Standortfaktoren als Argument für die Förderung öffentlichkeitswirksamer Projekte und Events benutzt wird, um die urbane Kultur und/oder die Attraktivität zentraler öffentlicher Orte zur Förderung der Unternehmensansiedlung herauszustellen, kommt ihnen gleichwohl zunehmend größere Bedeutung zu, da

---

image (objektiv und subjektiv bestimmte Außenwahrnehmung); Branchenkontakte (Vorhandensein gleicher, verwandter oder unterstützender Branchen und Zulieferer; Kommunikations- und Kooperationsmöglichkeiten); Hochschul- und Forschungseinrichtungen; innovatives Milieu (Informationsfluss zwischen Unternehmen, Forschungs-, Entwicklungs- und Ausbildungsinstitutionen); Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsverbände (technische und organisatorische Kompetenz; Qualität des Dienstleistungsangebotes, etc.). Die zweite Art weicher Standortfaktoren sind personenbezogene Faktoren, d.h. Faktoren, die für die Lebensqualität der Beschäftigten bedeutsam sind. Wichtige personenbezogene Faktoren sind insbesondere Qualität des Wohnens und Wohnumfeldes; Qualität von Schulen und anderen Ausbildungseinrichtungen; Qualität der sozialen Infrastruktur; Umweltqualität; Freizeitwert (kulturelles Angebot, Sport, etc.); Reiz der Stadt und der Region.

<sup>324</sup> Grabow et al. 1995, 2 f.

<sup>325</sup> Grabow et al. a.a.O.

<sup>326</sup> Grabow et al., a.a.O.

<sup>327</sup> Grabow et al., 1995, 31, 37, 43. Im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte gewinnen aber auch diese zunehmend an Bedeutung.

sich im mitteleuropäischen Raum die harten Standortfaktoren nahezu überall angeglichen haben und die weichen Standortfaktoren daher als *differentia specifica* den entscheidenden Ausschlag für die Ansiedlungsentscheidung zu geben vermögen.

Tatsächliche Auswirkungen haben die weichen Standortfaktoren, wozu der Freizeitwert und damit auch die Festivalisierung und Kulturalisierung der Stadtpolitik gehören, insbesondere aber auch auf den Tourismus.<sup>328</sup> Die Stadtpolitik hat daher auch insoweit ein Interesse, die Festivalisierung der Stadtpolitik voran zu treiben.

### 3.3. Zusammenfassung und Zwischenfazit

Die Stadt als Ort der sozialen Interaktion steht nach den einschneidenden ökonomischen und sozialen Veränderungen der letzten zwei Jahrzehnte im Zentrum gesellschaftlicher Auseinandersetzungen, bei denen unterschiedliche Bevölkerungsgruppen und Akteure um ihre Teilhabe an politischen und wirtschaftlichen Ressourcen kämpfen.

Diese gesellschaftlichen Auseinandersetzungen wirken sich aufgrund zweier Faktoren räumlich aus.

Zum einen infolge der Verarmung größerer Bevölkerungsteile erhält die durch Unterschiede bei den Einkommen, der Bildung und Lebensstil begründete soziale Ungleichheit eine räumliche Dimension.<sup>329</sup> Wie gezeigt, hat sich in den letzten drei Jahrzehnten die Zahl der von Armut und Armutsrisiken betroffenen Menschen stetig erhöht. Mit dieser Entwicklung hat sich auch das Problem der räumlichen Konzentration von Armut in bestimmten Stadtquartieren verschärft.<sup>330</sup> In bestimmten Bereichen sowohl der Innenstädte als auch in peripheren Teilen der Stadt bilden sich zunehmend räumlich abgegrenzte Milieus einer sozial heterogenen Bewohnerschaft aus Armen, Personen mit Migrationshintergrund und Arbeitslosen.<sup>331</sup>

Durch die durch den dargestellten Fahrstuhleffekt sowie eine selektive Mobilität ausgelöste Segregation wird soziale Distanz in räumliche Distanz übersetzt. Verstärkt werden diese Segregationstendenzen durch die von der Stadtpolitik durch Kommerzialisierung und Festivalisierung betriebene Aufwertung bestimmter – vorwiegend innerstädtischer – Raumausschnitte. Hierdurch werden zum einen nicht nur soziale Disparitäten zu segregierten Räumen einkommensschwächerer Bevölkerungsteile verstärkt, sondern das ‚Unternehmen Stadt‘ verfolgt auch nicht mehr das Ziel, einen einheitlichen Stadtraum zu schaffen; durch die unglei-

<sup>328</sup> Man denke z.B. nur an die Anziehungskraft von Musicalveranstaltungen auf den Wochentourismus.

<sup>329</sup> *Stöger/Weidenholzer* 2006, 91.

<sup>330</sup> *Farwick* 2004, 286.

<sup>331</sup> *Häußermann et al.* 2004, 10.

che Verteilung von Macht und Einfluss droht die Stadtentwicklung sich in erster Linie auf die ‚unternehmerische Stadt‘ zu konzentrieren, infolge dessen sich eine Spaltung der Stadt in charakteristische Quartiere mit spezifischen Nutzergruppen abbilden lässt.<sup>332</sup> Hierbei zeichnet sich die Gefahr ab, dass die Förderung und (Weiter-)Entwicklung der ökonomisch bedeutsamen und verwertbaren – und als Visitenkarte benötigten – Stadträume zu Lasten ohnehin schon strukturschwacher oder strukturschwächerer Stadtteile erfolgt, die hierdurch weiter marginalisiert werden; dabei besteht weiter die Befürchtung, dass es der Stadtpolitik insoweit vorwiegend darauf ankommen wird, die Größe und die Probleme der marginalisierten Stadträume (nur) soweit einzudämmen, dass soziale Konflikte vermieden werden, die zu einer Bedrohung für die kommerzialisierte Stadt – und damit das Image der Stadt insgesamt – werden können.<sup>333</sup> Es ist dann aber wahrscheinlich, dass insoweit aufgrund der räumlichen Zusammenballung sozial schwacher Bevölkerungsschichten und auch randständiger Existenzen verstärkt Ausgrenzungsräume in Form sozialer Brennpunkte entstehen.<sup>334</sup> Zur Aufrechterhaltung des Stadtimages – und eines konsumfreudigen, sauberen und sicher erscheinenden Ambientes – ist es daher aber zwingend erforderlich, durch geeignete Maßnahmen diese Bevölkerungsteile von den ökonomisch wertvollen Raumausschnitten der Stadt fernzuhalten. Aufgrund des Geldmangels der Städte und dem in sozialer Hinsicht eingetretenen Paradigmenwechsels kann dies in erster Linie nur durch repressive Maßnahmen<sup>335</sup> geschehen. Mit den hierzu angewandten Kontroll- und Sicherheitspolitiken im öffentlichen Raum befasst sich das nächste Kapitel.

### III. Kontroll- und Sicherheitspolitiken im öffentlichen Raum

#### 1. Sicherheit im Raum

Vor dem Hintergrund der ökonomisch orientierten Stadtentwicklung haben sich in den Städten der Bundesrepublik Deutschland die Konflikte um öffentliche Räume und deren Nutzung verschärft. „Der öffentliche Raum ist umkämpftes Terrain, wobei die Garanten der ‚öffentlichen Sicherheit und Ordnung‘ schon immer bestrebt waren, diese Auseinandersetzungen im Sinne der besitzenden Klassen zu entscheiden. Die Geschichte belegt eine Fülle von Konflikten und endlose Sammlung von Formen der Regulation, deren Gemeinsamkeit die Verdrängung von Underdogs, von Armen, Prostituierten, Obdach- und Wohnungslosen, Alkohol- und Suchtmittelabhängigen sowie auch jenes Teils der Jugend war,

<sup>332</sup> Vgl. *Reutlinger* 2011, 7.

<sup>333</sup> So auch *Reutlinger* 2011, 6.

<sup>334</sup> In dem Sinne, dass dort gefährliche Räume für ‚gefährliche Klassen‘ entstehen, in denen Kleinkriminalität, Drogenhandel, öffentlicher Alkoholkonsum, Prostitution und Gewalt konzentriert werden.

<sup>335</sup> Wie z.B. Verhaltensrestriktionen und Vertreibungsstrategien in den aufgewerteten Stadtteilen.

die in sehr unterschiedlicher Weise ‚die Ordnung störten‘.<sup>336</sup> Die verstärkte Konsumorientierung nebst ihren Erscheinungen wie Festivalisierung, Förderung des Tourismus sowie die angestrebte Schaffung attraktiver Innenstädte und innenstadtnaher Quartiere wird mit besonderen Anforderungen an Sauberkeit und Sicherheit verknüpft.<sup>337</sup> Insbesondere der Begriff Sicherheit beschränkt sich im stadtbezogenen Sicherheitsdiskurs nicht mehr auf den Schutz der Unversehrtheit von Leben, Gesundheit, Ehre, Freiheit und Vermögen der Bürger, sondern umfasst zunehmend auch lediglich das Sicherheitsgefühl beeinträchtigende Störungen der Lebensqualität. Die sichtbare Anwesenheit von marginalen Bevölkerungsgruppen (Bettler, Drogenabhängige, jugendliche Ausländer) wird von den lokalen Behörden und der Geschäftswelt, aber auch von der Mehrheit der Bevölkerung, als Gefährdung der Ordnung und als Kontrollverlust über die Städte wahrgenommen.<sup>338</sup> Dies macht deutlich, dass ‚innere Sicherheit‘ nicht nur eine rechtliche Konstruktion ist, sondern auch als eine politische und mediale Konstruktion zu verstehen ist. Insbesondere in dieser Hinsicht ist ‚innere Sicherheit‘ „Gegenstand eines fortgesetzten Ringens um die Durchsetzung bestimmter Definitionen und Inszenierungen von Unsicherheit bzw. Sicherheit zu Zwecken, die auch jenseits der Erreichung und Erhaltung von Sicherheit liegen können.“<sup>339</sup>

Neben den bereits dargelegten wirtschaftlichen Begründungen – Innenstadt als Visitenkarte und Aushängeschild erfolgreicher Stadt- und Standortpolitik – für die Ausweitung des Sicherheitsbegriffs wird die verschärfte Sicherheitspolitik mit der Lebensqualität und den Sicherheitsbedürfnissen der Bürger begründet. „Generell kann man in Deutschland von einer Renaissance der öffentlichen Ordnung sprechen. Aussagen, wie ‚Man muß die Ängste der Bürger ernst nehmen‘ signalisieren, dass nicht mehr konkrete Straftaten, sondern subjektive Befindlichkeiten zum Gegenstand politischer Interventionen werden.“<sup>340</sup> Sicherheit bzw. Unsicherheit wird dabei mit dem städtischen Raum in Beziehung gesetzt. Einerseits wird Sicherheit oder Unsicherheit regionalisiert, indem sie als Attribute bestimmten Stadtteilen, Straßen und Plätzen zugeschrieben werden; andererseits verfolgen neuere Sicherheitspolitiken der Städte einen raumorientierten Ansatz, nämlich sichere Stadträume zu schaffen.<sup>341</sup> Dies ist darauf zurückzuführen, dass ‚Sicherheit‘ regelmäßig als Argument im Zusammenhang mit der Nutzung des öffentlichen innerstädtischen Raums benutzt wird, weil der Begriff ‚Sicherheit‘ zugleich eine Legitimationsfunktion bei der Durchsetzung von Ordnungspraktiken hat, bei denen ein unmittelbarer Bezug zur Sicherheit häufig jedoch nicht vorliegt.<sup>342</sup>

---

<sup>336</sup> Simon 2001, 8.

<sup>337</sup> Wehrheim 2006, 27.

<sup>338</sup> Ronneberger 2001, 174.

<sup>339</sup> Stegmaier in KrimLex: Stichwort ‚Innere Sicherheit‘.

<sup>340</sup> Ronneberger 2000, 324.

<sup>341</sup> Vgl. Belina 2006, 122; Glasze et al. 2005, 13.

<sup>342</sup> Baasch 2009, 3.

## 1.1. Objektive Sicherheitslage im städtischen Raum

Öffentlicher Raum und Sicherheit bzw. Unsicherheit werden nicht nur von den kommunalen Entscheidungsträgern, sondern auch von der Bevölkerung eng miteinander verknüpft. Da jeder Bürger auf die Nutzung des öffentlichen Raums angewiesen ist (sei es auf dem Weg zur Arbeit, in der Freizeit oder zu Konsumzwecken) kommt ihm für das tägliche Leben des Einzelnen eine erhebliche Bedeutung zu. ‚Sicherheit‘ und ‚Unsicherheit‘ sind dabei – wie bereits erwähnt – Attribute bzw. Eigenschaften, die bestimmten Stadtgebieten zugeschrieben werden, und viele der neuen Sicherheitspolitiken, die von der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft initiiert werden, verfolgen im Sinne einer raumbezogenen Strategie einen territorialen Ansatz um sichere (Stadt-)Räume‘ zu schaffen.<sup>343</sup>

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Sicherheitslage im öffentlichen Raum wirklich derart angespannt ist, wie viele Kommunalpolitiker, Interessenvertreter der Wirtschaft, aber auch die Medien suggerieren.

### 1.1.1. Entwicklung der (Gewalt-)Kriminalität im öffentlichen Raum

„Kriminalität ist kein Sachverhalt, der einfach gemessen werden kann, wie etwa die Länge oder das Gewicht eines Gegenstandes. Kriminalität ist ein von Struktur und Intensität strafrechtlicher Sozialkontrolle abhängiger Sachverhalt, bei dem die Bezeichnung als Kriminalität einerseits das Ergebnis vorangegangener gesellschaftlicher Festlegungen, andererseits die Folge von mehrstufig verlaufenden Prozessen der Wahrnehmung von Sachverhalten und deren Bewertung ist.“<sup>344</sup>

In der Bundesrepublik Deutschland wird die objektive Kriminalitätslage hauptsächlich aus den Angaben der polizeilichen Kriminalstatistiken (PKS) des Bundes und der Länder abgeleitet.<sup>345</sup> Eine auch nur annähernd genaue Erfassung der Kriminalität ist damit jedoch nicht möglich. Die polizeilichen Kriminalstatistiken sind lediglich Tätigkeitsberichte der Polizei, die die tatsächliche Kriminalitätslage nur teilweise und unscharf erfassen.<sup>346</sup> Die PKS ist eine sogenannte Ausgangsstatistik, in der nur die der Polizei bekannt gewordenen und durch sie endbearbeiteten Straftaten (einschließlich der Versuche) und der vom Zoll bearbeiteten Rauschgiftdelikte abgebildet werden und eine statistische Erfassung erst bei Abgabe an die Staatsanwaltschaft erfolgt<sup>347</sup>, mit der Folge, dass die Straftat nicht im Erfassungsjahr begangen worden sein muss. Des Weiteren erfasst die PKS nur das Hellfeld, also die der Polizei bekannt gewordenen Straftaten; auf-

<sup>343</sup> Glasze et al. 2005, 13.

<sup>344</sup> BMI/BMJ 2. PSB 2006, 9.

<sup>345</sup> Vgl. aber auch die Periodischen Sicherheitsberichte 2001 und 2006, die versuchen, eine Bestandsaufnahme der Kriminalitätslage, die über die bloße Analyse der Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistik hinausgeht, vorzulegen.

<sup>346</sup> Vgl. für viele Kerner 2003, 5.

<sup>347</sup> PKS 2010, 2.

grund fehlender statistischer Daten kann die PKS das sogenannte Dunkelfeld, die der Polizei nicht bekannt gewordene Kriminalität, nicht abbilden. Durch Änderung des Anzeigeverhaltens (ca. 95 % der erfassten Fälle gehen auf erstattete Strafanzeigen zurück) oder der Verfolgungsintensität, kann sich daher die Grenze zwischen Hell- und Dunkelfeld verschieben, ohne dass damit eine Änderung der tatsächlichen Kriminalität verbunden sein muss.<sup>348</sup> Weitere mögliche Einflussfaktoren in dieser Hinsicht sind etwaige Änderungen der statistischen Erfassung, Änderungen des Strafrechts, aber auch echte Kriminalitätsänderung.<sup>349</sup>

1971<sup>350</sup> lag die Zahl der in der PKS registrierten Gesamtkriminalität bei 3.983 Fällen je 100.000 Einwohner<sup>351</sup>, stieg bis 1980 auf 6.198 und bis 1990 auf 7.108 Fälle je 100.000 Einwohner.<sup>352</sup> Bis 1993 kam es – auch bedingt durch die Wiedervereinigung Deutschlands – zu einem weiteren Anstieg auf insgesamt 6.750.613 registrierte Straftaten<sup>353</sup>, was einer Häufigkeitszahl von 8.337 Fällen je 100.000 Einwohnern entspricht. Seither ist die Zahl der registrierten Straftaten – mit Ausnahme der Jahre 2001 bis 2004 – kontinuierlich gesunken. Im Jahr 2012 betrug die Zahl der in der PKS registrierten Straftaten 5.997,040, was einer Häufigkeitszahl von 7.327 Fällen entspricht.<sup>354</sup>

Von der Gesamtheit der Straftaten entfielen<sup>355</sup>

- 21,4 % auf einfachen Diebstahl
- 18,3 % auf schweren Diebstahl
- 17,7 % auf sonstige Straftaten
- 16,0 % auf Betrug
- 11,2 % auf Sachbeschädigung
- 9,1 % auf Körperverletzung insgesamt
- 4,0 % auf Rauschgiftdelikte
- 1,5 % auf ausländischerrechtliche Straftaten
- 0,8 % auf Sexualdelikte
- 0,1 % auf Straftaten gegen das Leben.

Von der in der PKS registrierten Gesamtkriminalität ist lediglich ein Teil für den öffentlichen Raum und den hierüber geführten Sicherheitsdiskurs von Bedeu-

<sup>348</sup> PKS 2010, 3.

<sup>349</sup> Vgl. im Einzelnen *Kerner* 2003, 5 f.

<sup>350</sup> Ab 1971 wurde die PKS erstmals umfassend als Ausgangsstatistik geführt; bis 1970 fand teilweise eine Eingangserfassung statt (PKS 2000, 26).

<sup>351</sup> Nur Westdeutschland.

<sup>352</sup> PKS 2000, 26.

<sup>353</sup> Gesamtdeutschland.

<sup>354</sup> PKS 2012, 17. Im Jahr 2013 hat nochmals ein Rückgang um 0,6 % auf 5.961.662 registrierte Straftaten stattgefunden (vgl. PKS 2013).

<sup>355</sup> PKS 2012, 15.

tung, nämlich die sogenannte Straßenkriminalität, und hierbei wieder insbesondere die im öffentlichen Raum verübte Gewaltkriminalität.<sup>356</sup> Unter Straßenkriminalität werden alle Delikte erfasst, die in der Öffentlichkeit, ‚auf der Straße‘, also in einem jedermann zugänglichen Bereich begangen werden. Darunter werden u.a. gefasst: überfallartige Vergewaltigung, exhibitionistische Handlungen und Erregung öffentlichen Ärgernisses, Raubüberfälle einschließlich Handtaschenraub, gefährliche und schwere Körperverletzung auf Straßen, Wegen und Plätzen, Diebstahl von und aus Kraftfahrzeugen, Diebstahl aus Schaufenstern, Schaukästen und Vitrinen sowie Sachbeschädigungen an Kraftfahrzeugen oder in sonstiger Weise auf Straßen, Wegen und Plätzen.<sup>357</sup> Besondere Beachtung bei der Straßenkriminalität – und für das Sicherheitsgefühl des Bürgers nicht zuletzt aufgrund der medialen Berichterstattung hinsichtlich solcher Delikte von herausragender Bedeutung – sind die im öffentlichen Raum verübten Körperverletzungstaten, insbesondere an unbeteiligten Passanten.<sup>358</sup>

Die Straßenkriminalität machte im Jahr 2012 mit 1.357.134 Fällen ca. ein Viertel (22,6 %) der Gesamtkriminalität aus, seit 2002 jedoch mit fallender Tendenz.<sup>359</sup> Gegenüber dem Vorjahr 2011 war ein Rückgang von 1,9 % festzustellen, der in erster Linie auf einen Rückgang der gefährlichen und schweren Körperverletzung auf Straßen, Wegen und Plätzen (-5,1 % auf 63.978 Fälle), Fälle des schweren Diebstahls von Mopeds und Krafträdern (-11,0 % auf 26.884 Fälle) und des Taschendiebstahls (-2,9 % auf 117.277 Fälle) zurückzuführen war.<sup>360</sup> Bei dem das Sicherheitsgefühl des Einzelnen dagegen eher berührenden Delikt Taschendiebstahl stiegen die Fallzahlen allerdings bezogen auf das Jahr 2010 deutlich an; nämlich von 104.145 Fällen<sup>361</sup> auf jetzt – trotz des leichten Rückgangs immer noch beträchtliche – 117.277 Fälle. Insgesamt ging ausweislich der PKS die registrierte Straßenkriminalität seit 1993 von fast 2,4 Mio. Fällen um 1.031.047 Fälle oder 43,2 % zurück.

Die registrierte Gewaltkriminalität<sup>362</sup> betrug 2012 195.143 Fälle<sup>363</sup>, was einen Rückgang von 1,0 % gegenüber dem Vorjahr bedeutet. Diese Entwicklung ist in

---

<sup>356</sup> Für das Sicherheitsgefühl der Bürger im öffentlichen Raum können Delikte wie Wirtschafts- und Computerkriminalität, Betrug u.ä. außer Betracht gelassen werden.

<sup>357</sup> Vgl. im Einzelnen PKS 2000, 17.

<sup>358</sup> Vgl. insoweit die Medienberichterstattungen zu bundesweit beachteten Körperverletzungsdelikten in Berlin, München und anderen Orten, die im Jahre 2011 und 2012 wochenlang den sicherheitspolitischen Diskurs dominierten.

<sup>359</sup> PKS 2012, 9.

<sup>360</sup> PKS 2012, 9.

<sup>361</sup> PKS 2010, 8.

<sup>362</sup> Gewaltkriminalität im Sinne der PKS ist u.a. Mord, Totschlag, Vergewaltigung und sexuelle Nötigung, Raub und räuberische Erpressung, gefährliche und schwere Körperverletzung sowie Körperverletzung mit Todesfolge, erpresserischer Menschenraub und Geiselnahme (vgl. PKS 2000, 15). Nicht von dem Begriff Gewaltkriminalität umfasst ist dagegen die vorsätzliche einfache Körperverletzung.

erster Linie auf einen Rückgang der Fallzahlen bei der gefährlichen und schweren Körperverletzung um 2,2 % auf 136.077 Fälle und bei Raubüberfällen auf sonstige Zahlstellen und Geschäfte um 1,7 % auf 4.748 Fälle zurückzuführen.<sup>364</sup> Um 2,6 % auf 383.928 Fälle ist dagegen die in der Begriffsbestimmung der Gewaltkriminalität nicht enthaltene vorsätzliche – einfache – Körperverletzung angestiegen<sup>365</sup>, die – sofern sie im öffentlichen Raum stattfindet – ebenfalls zu berücksichtigen ist, da sie in erheblichem Maße dazu beiträgt, das Sicherheitsgefühl im öffentlichen Raum zu beeinträchtigen.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass seit Mitte der 1990er Jahre – zumindest ausweislich der polizeilichen Kriminalstatistik – insgesamt ein Rückgang insbesondere der Straftaten stattgefunden hat, die die Bürger als bedrohlich empfinden.

### 1.1.2. Täter und Tatorte im Raum

Die Kriminalität, wie sie in der PKS verzeichnet ist, ist ungleich im Raum verteilt. Obwohl nur ein Drittel der deutschen Bevölkerung im städtischen Raum lebt, wird dort etwa die Hälfte der in der PKS registrierten Straftaten begangen. Es besteht also ein Stadt-Land-Gefälle, d.h. in Großstädten ist die Kriminalität höher als in kleineren Gemeinden. Des Weiteren ist die Kriminalität in ostdeutschen Städten höher als in westdeutschen, in norddeutschen Städten tendenziell wiederum höher als in süddeutschen Städten.<sup>366</sup> Auch in den Städten selbst gibt es wiederum Gebiete mit einer höheren bzw. unterdurchschnittlichen Kriminalitätsbelastung.<sup>367</sup>

Als relevante raumbezogene Variablen, die für eine überdurchschnittliche Belastung durch (Gewalt-)Kriminalität im urbanen Bereich in Betracht kommen, gelten insbesondere folgende Faktoren:<sup>368</sup>

- niedriger sozioökonomischer Status eines Raumes mit (weiterer) sozialer Abstiegtendenz zum sozialen Brennpunkt, nicht zuletzt aufgrund hoher Fluktuation und hohem Leerstand von Wohnungen;
- massiertes Vorhandensein benachteiligter Minderheiten und/oder Randgruppen sowie kinderreicher Familien bei allein erziehendem Elternteil;

---

<sup>363</sup> PKS 2012, 10. Es ist dabei aber zu beachten, dass sich die registrierten Fälle der Straßen- und Gewaltkriminalität teilweise überschneiden, nämlich dann, wenn die Gewaltkriminalität im öffentlichen Raum stattfindet.

<sup>364</sup> PKS 2012, 10.

<sup>365</sup> PKS 2012, 10.

<sup>366</sup> PKS 2012, 20 f.

<sup>367</sup> BMI/BMJ 2. PSB 2006, 70 f.

<sup>368</sup> Vgl. Kube 2003, 66.



- hoher Anteil männlicher Minderjähriger;
- große Belegungsdichte von Wohnungen und Gefühle des Beengtseins (verstärkt bei innerfamiliärem Gewalklima);
- Wohnbereich bzw. Nähe zu Wohnbereich mit hohem Straftäteranteil im Sinne von ‚Breeding Areas‘, also Quellgebieten strafbaren Handelns;
- defizitäres, monofunktionales Wohnumfeld;
- hohe Dichte von Zielobjekten kriminellen Verhaltens (‚Attracting Areas‘);
- günstige Tatgelegenheiten, unter anderem gute Flucht- oder Versteckmöglichkeiten für Straftäter.

Bereits diese Beschreibung weist darauf hin, dass kriminalitätsbelastete Gebiete vor allem die Wohnquartiere sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen sind. Allerdings ist insoweit zu differenzieren, dass sich die strukturellen Nachteile der oben beschriebenen Quartiere nicht nur auf die tatsächliche Kriminalitätsbelastung, sondern insbesondere auf die sog. Täterwohnsitzdichte<sup>369</sup> auswirken. Orte, an den sich Kriminalität häuft, werden in der Kriminalgeografie durch die sog. Tatortdichte<sup>370</sup> beschrieben. Die Tatortdichte ist in der Regel dort am größten, wo sich sogenannte Cityfunktionen finden. *Kury und Oberbergfell-Fuchs*<sup>371</sup> beschreiben am – verallgemeinerbaren – Beispiel Freiburgs i.Br., dass sich die mit Abstand höchste Tatortdichte in der Altstadt (Innenstadt) findet, was auf die dort vorhandenen Tatgelegenheiten wie Kaufhäuser, Gaststätten und hohe Besucherfrequenz zurückzuführen ist.

Andererseits ist nicht zu verkennen, dass die Gefahr, individuelles Opfer einer Straftat im öffentlichen Raum zu werden, auch in Orten mit hoher Tatortdichte und erheblicher Kriminalitätsbelastung für den Durchschnittsbürger äußerst gering ist. Abgesehen davon, dass Straftaten – insbesondere die am häufigsten befürchteten und gefürchteten gewalttätigen Übergriffe – seltener im öffentlichen Raum als in der Privatsphäre und im sozialen Nahbereich stattfinden<sup>372</sup>, haben Dunkelfeldforschungen einhellig ergeben, dass Frauen und ältere Menschen die geringste Viktimisierungsrate aufweisen, also am seltensten Opfer eines Delikts werden. Die höchsten Viktimisierungsraten weist dagegen gerade die Bevölkerungsgruppe<sup>373</sup> auf, die die meisten (gewalttätigen) Straftaten im öffentlichen

<sup>369</sup> Die Täterwohnsitzdichte beschreibt die Anzahl der Wohnsitze von Straftätern in einem bestimmten Gebiet oder Quartier.

<sup>370</sup> Die Tatortdichte beschreibt die Anzahl der Tatorte in Bezug auf ein bestimmtes Gebiet.

<sup>371</sup> *Kury/Oberbergfell-Fuchs* 2003, 14.

<sup>372</sup> *Glasauer* 2005, 204.

<sup>373</sup> Eine Homogenisierung dieser heterogenen Gruppe wird lediglich in Bezug auf das Alter und das Geschlecht vorgenommen.

Raum begeht<sup>374</sup>, nämlich vor allem jüngere Männer.<sup>375</sup> Die Wahrscheinlichkeit, Opfer eines Verkehrsunfalls zu werden, ist für den ‚Durchschnittsbürger‘ dreimal höher als die, Opfer eines Gewaltverbrechens zu werden. Das Risiko, bei einem Verkehrsunfall verletzt zu werden, ist sogar zehnmal höher als das Risiko, Opfer eines Straßenraubs zu werden.<sup>376</sup>

## 1.2. Subjektive Sicherheitslage/Kriminalitätsfurcht

Die positiven Trends hinsichtlich der Kriminalitätsentwicklung können allerdings nur dann kriminalpolitisch wirksam werden, wenn sie die öffentliche Diskussion über Kriminalität prägen und der Mehrheit der Bevölkerung bewusst geworden sind. Dies scheint indes nicht der Fall zu sein. Trotz des teilweise erheblichen Rückgangs der registrierten Kriminalität – mit Ausnahme der Gewaltkriminalität von und in erster Linie unter Jugendlichen – ist und bleibt die Wahrnehmung und Bewertung der Kriminalitätsentwicklung durch die Bevölkerung negativ.<sup>377</sup>

Allerdings ist insoweit zwischen der sozialen und personalen Kriminalitätsfurcht zu unterscheiden. Während sich soziale Kriminalitätsfurcht der Frage widmet, in welchem Maße Bürger das Gemeinwesen als Ganzes durch Kriminalität bedroht sehen, bezieht sich die personale Kriminalitätsfurcht darauf, inwieweit Individuen sich selbst durch Kriminalität bedroht fühlen.<sup>378</sup>

Das Bild der Bevölkerung hinsichtlich der Bedrohung durch Kriminalität ist zwiespältig. Während die Mehrheit der Bevölkerung hinsichtlich der sozialen Kriminalitätsfurcht davon ausgeht, dass – trotz anderslautender Zahlen in der PKS – die Kriminalität, und hier insbesondere der Anteil der schweren Delikte, in Deutschland stark zugenommen habe<sup>379</sup>, bleibt gleichwohl für die Mehrheit der Bevölkerung die konkrete Befürchtung, selbst Opfer einer Straftat zu werden, von untergeordneter Bedeutung; das eigene personale Kriminalitätsrisiko wird geringer eingeschätzt als die Furcht vor Arbeitslosigkeit, Erkrankung oder einem Verkehrsunfall.<sup>380</sup> Auch nach der aktuellen Umfrage der R+V Versicherung<sup>381</sup> liegt die (personale) Kriminalitätsangst auf Platz 15 – und damit auf dem vorletzten Platz – hinter den vorrangig genannten Ängsten wie steigende Lebenshaltungskosten, Naturkatastrophen, Pflegefall im Alter, Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, schwere Erkrankung, Überforderung der Politiker,

<sup>374</sup> PKS 2012, 11 f.

<sup>375</sup> Rügemer 1999, 5; Kury/Oberbergfell-Fuchs 2003, 15.

<sup>376</sup> Feltes 2001, 121.

<sup>377</sup> Vgl. Pfeiffer et al. 2004, 3 f.

<sup>378</sup> Vgl. 2 PSB 2006, 491.

<sup>379</sup> Kury/Oberbergfell-Fuchs 2003, 13; BMI/BJM 2. PSB 2006, 491 f; Pfeiffer et al. 2004.

<sup>380</sup> Ronneberger et al. 1999, 176; Feltes 1997, 125, gestützt auf eine Untersuchung der R+V Versicherung.

<sup>381</sup> R+V Versicherung: Die Ängste der Deutschen 2014.

Arbeitslosigkeit u.a.m. Grund für diese Diskrepanz ist, dass die personale Kriminalitätsfurcht auf eigener Erfahrung beruht, während das Ansteigen der sozialen Kriminalitätsangst insbesondere auf soziale Verunsicherung sowie auf mediale Vermittlungseffekte<sup>382</sup> zurückzuführen ist.<sup>383</sup>

Dieser Befund ist umso bedeutsamer, weil die städtische Sicherheitspolitik ganz wesentlich von einem Phänomen dominiert wird, das als ‚subjektives Sicherheitsgefühl‘ oder ‚Kriminalitätsangst‘ umschrieben wird, obwohl es eine statistische Beziehung zwischen der (objektiven) Kriminalitätsrate und der Kriminalitätsangst der Bevölkerung nicht gibt.<sup>384</sup>

Die kriminalpolitische Bedeutung des Sicherheitsempfindens der Bevölkerung resultiert insbesondere aus dem Verständnis, innere Sicherheit sowohl aus objektiver als auch aus subjektiver Perspektive zu begreifen.<sup>385</sup> *Kerner* hat bereits 1986 die Sachlage auf den Punkt gebracht, indem er ausgeführt hat, dass der Staat dafür zu sorgen habe „[...] dass die Bürger nicht nur abends auf die Straße gehen können, sondern es auch glauben, dass sie es können.“<sup>386</sup> Auch die Bundesregierung vertritt diesen Standpunkt:<sup>387</sup> „Die Bundesregierung nimmt die Kriminalitätsängste der Bürgerinnen und Bürger ernst. Sie sieht es als eine wesentliche kriminalpolitische Aufgabe an, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu erhöhen, da dessen Beeinträchtigung gravierende gesellschaftliche Folgen hat. Wer aus Angst nicht mehr seine Wohnung verlässt, bestimmte Orte meidet oder abends auf den Besuch von Theatern, Konzerten, Kinos oder Gaststätten verzichtet, erleidet deutliche Einbußen an Lebensqualität.“ Die kriminalpolitische Bedeutung der Kriminalitätsfurcht und des Sicherheitsempfindens kommt insoweit folgerichtig dadurch zum Ausdruck, dass nach der polizeilichen Vorschriftenlage die Polizei sich bei Ausübung ihres Dienstes nicht nur an der (objektiven) Sicherheitslage, sondern auch am Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu orientieren und ihre Schwerpunktbildung hieran auszurichten und fortzuentwickeln hat.<sup>388</sup>

Wie in der oben zitierten Stellungnahme der Bundesregierung bereits angesprochen, resultiert die kriminalpolitische Bedeutung der subjektiven Einschätzung der Kriminalitätslage auch aus der Wirkung, die Kriminalitätseinstellungen auf das Verhalten der Bürger ausüben können; Kriminalitätsfurcht kann die Lebensqualität durch Rückzugstendenzen beeinträchtigen, zum anderen die ausschließende Solidarisierung von Bewohnern bestimmter Stadtteile fördern. Durch beide Verhaltensweisen wirkt Kriminalitätsfurcht in negativer Weise auf den öffentlichen Raum zurück.<sup>389</sup> Einerseits kommt es zu einem Rückgang sozialer Aktivi-

---

<sup>382</sup> Siehe dazu unten.

<sup>383</sup> *Ronneberger et al.* 1999, 176.

<sup>384</sup> *Beste* 2000, 31; *Reuband* 1999, 17.

<sup>385</sup> Institut für Kriminologie 2009, 17.

<sup>386</sup> *Kerner* 1986, 155.

<sup>387</sup> BMI/BMJ 2. PSB 2006, 532.

<sup>388</sup> LKA NRW 2006, 1.

<sup>389</sup> *Wurtzbacher* 2003, 98.

täten in bestimmten Räumen, da diese gemieden werden, weil Menschen befürchten, Opfer von Straftaten zu werden; dies führt – zumindest besteht die Gefahr – in Form eines Aufschaukelungsprozesses wiederum zu einer Verminderung der Effektivität informeller Sozialkontrolle in diesem Raum, wodurch bezogen auf diesen Raumausschnitt Kriminalität und Kriminalitätsfurcht verstärkt werden.<sup>390</sup> Andererseits eröffnen solche Tendenzen den Weg für bestimmte partielle Interessensgruppen, einseitige Definitionen von Verhaltensregeln aufzustellen und sich im Extremfall in Form von Bürgerwehren ohne Rückbindung an das Gemeinwesen zu organisieren, um ihre Vorstellungen durchzusetzen.<sup>391</sup>

Auch wenn es sich bei der Kriminalitätsfurcht der Bürger lediglich um subjektive Befindlichkeiten handelt, denen keine reale Bedrohung gegenüber steht, besteht ein tatsächlicher Handlungsdruck auf die politischen Entscheidungsträger, wie sich nicht zuletzt an der polizeilichen Vorschriftenlage zeigt, die der Kriminalitätsangst Rechnung trägt, sowie der bereits oben zitierten und in der politischen Landschaft vermehrt vertretenen Forderung, man müsse die Ängste der Bürger Ernst nehmen.

Ob eine Stadtgegend von dem Bürger als gefährlich eingeschätzt wird, beruht im Wesentlichen auf vier – unterschiedlich gewichtigen – Faktoren: eigene oder berichtete Viktimisierung, dem Erscheinungsbild des Ortes, der Anwesenheit störender Menschen sowie ein aus den Medien übernommenes schlechtes Bild.<sup>392</sup>

### 1.2.1. Viktimisierungserfahrungen

Die Einschätzung, ob ein bestimmter Raumausschnitt gefährlich ist, kann auf der eigenen oder von Dritten berichteten Opferwerdung (Viktimisierung<sup>393</sup>) beruhen. Die Viktimisierungsperspektive geht davon aus, dass direkte oder indirekt erlebte Viktimisierung Kriminalitätsfurcht verursacht.

Dies ist tatsächlich jedoch nur in einem geringen Umfang der Fall.<sup>394</sup> Eine Steigerung der Verbrechensfurcht infolge eigener Opferwerdung ist lediglich bei einem auf die eigene Person oder einen nahestehenden Dritten (z.B. Verwandter, aber auch Nachbar) erfolgten schwereren Angriffs oder bei mehrfacher Viktimisierung zu erwarten. Bei der Mehrzahl der Straftaten, bei denen es sich in der Regel um minderschwere oder gar Bagatelldelikte auf dem Gebiet der Eigentums- oder Sachbeschädigungsdelikte ohne wesentliche körperliche oder psychi-

<sup>390</sup> LKA NRW 2006, 2; 2. PBS 2006, 486.

<sup>391</sup> Wurtzbacher a.a.O.

<sup>392</sup> Vgl. *Belina* 2006, 100; BMI/BMJ 2. PSB 2006, 513 f.

<sup>393</sup> Der Begriff ‚Viktimisierung‘ wird in der kriminologischen Terminologie genutzt, um den Prozess des ‚Zum-Opfer-Werdens‘ zu erfassen und beschreibt damit die unmittelbaren opferorientierten Ursachen und Wirkungen der Straftat (primäre Viktimisierung) (vgl. Krimlex: Stichwort: Viktimisierung).

<sup>394</sup> Vgl. *Boers* 1991, 176; *Kury/Oberbergfell-Fuchs* 2003, 14.

sche Verletzungen handelt, bleibt bei dem Opfer eher Ärger und Wut als Furcht zurück.<sup>395</sup>

In Studien<sup>396</sup> wurde des Weiteren regelmäßig festgestellt, dass Bevölkerungsgruppen mit den niedrigsten Viktimisierungsraten – Frauen sowie ältere Menschen – am häufigsten die Furcht haben, Opfer einer Straftat zu werden und sich unsicherer fühlen als (jüngere) Männer. Dieses sog. Kriminalitätsfurcht-Paradoxon wird mit der erlebten höheren Vulnerabilität beider Bevölkerungsgruppen erklärt; beide Gruppen haben aufgrund geringerer körperlicher Stärke weniger Abwehrmöglichkeiten gegenüber jungen männlichen Tätern, von denen der größte Teil der registrierten Straftaten ausgeht, wobei bei Frauen angstverstärkend die Gefahr sexueller Opferwerdung hinzukommt.<sup>397</sup> Die größere Verletzlichkeit bewirkt eine sensiblere Wahrnehmung von Gefahrensituationen und damit eine entsprechende Vermeidungsstrategie in Form der Vermeidung angstbesetzter Räume oder des Besuchens solcher Räume zu bestimmten Zeiten, wohingegen junge Männer entsprechende Anzeichen für Gefährlichkeit eher neutralisieren und dadurch häufiger in gefährliche Situationen geraten, in denen sie eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, sowohl Täter als auch Opfer zu werden.<sup>398</sup>

### 1.2.2. Erscheinungsbild des Ortes

Der Zustand bzw. das äußere Erscheinungsbild eines Stadtteils oder eines Stadtquartiers kann Einfluss auf die Einschätzung seiner Gefährlichkeit haben. In diesem Zusammenhang wird auch von ‚signs of incivilities‘, ‚disorder‘ oder ‚broken windows‘ gesprochen.<sup>399</sup> Die Kriminalitätsfurcht wird weniger durch die Kriminalität selbst, als vielmehr durch die äußere Erscheinung eines Stadtteils geprägt.<sup>400</sup> Zum Unsicherheitsgefühl tragen insbesondere Verwahrlosungserscheinungen, Abfall auf Gehwegen und in Grünanlagen, Graffiti sowie schwer einzuschätzende Randgruppen bei, da Verfallserscheinungen als wahrnehmbare Spuren sozialer Desintegration verstanden werden.<sup>401</sup> Die Wahrnehmung solcher Verfallsanzeichen erweckt bei den Bewohnern und Besuchern dieser Stadtteile im Rahmen einer intuitiven Risikoabschätzung Unsicherheitsgefühle und die Angst, selbst Opfer einer Straftat zu werden. Zudem wird die soziale Desorganisation als mangelnde Fähigkeit der Einwohnerschaft dieses Ortes verstanden, die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten, und erscheint als Indiz für das Nichtfunktionieren der öffentlichen Sicherheit und mangelnde Kontrolle durch die

<sup>395</sup> Kury/Oberbergfell-Fuchs a.a.O.

<sup>396</sup> Vgl. u.a. Boers 1993 und 1995; Kury/Oberbergfell-Fuchs 2003; Oberbergfell-Fuchs/Kury 2003.

<sup>397</sup> Kury/Oberbergfell-Fuchs 2003, 15.

<sup>398</sup> Kury/Oberbergfell-Fuchs a.a.O.

<sup>399</sup> Institut für Kriminologie 2009, 41.

<sup>400</sup> Kury/Oberbergfell-Fuchs 2003, 14.

<sup>401</sup> Institut für Kriminologie 2009, 41.

Bewohner.<sup>402</sup> Der Einwand von *Belina*<sup>403</sup>, es sei „nie das Erscheinungsbild an sich, das ängstigt, sondern die Bedeutung, die diesem Erscheinungsbild zugeschrieben wird“, ändert an diesem Befund nichts. Abgesehen davon, dass Untersuchungen bestätigt haben, dass ein Zusammenhang zwischen dem Erscheinungsbild eines Ortes und seiner Einschätzung als gefährlich besteht<sup>404</sup>, ist für das Hervorrufen der Kriminalitätsfurcht allein der subjektive Eindruck des Betrachters entscheidend, unabhängig davon, ob es der Ort selbst ist, der furchteinflößend wirkt, oder die Bedeutung, die den Verfallserscheinungen zugeschrieben wird.

Trotz vorhandener Probleme eines Stadtviertels löst die nähere Wohnumgebung bei den Bewohnern des (eigenen) Stadtviertels weniger Kriminalitätsangst aus, als fremde Stadtviertel, die man nicht kennt und in denen man sich nicht auskennt. „Der ‚Charakter‘ und die ‚Atmosphäre‘ eines Wohnviertels, das Gefühl guter Nachbarschaft und befriedigender Kontakte haben entscheidenden Einfluss auf das Sicherheitsgefühl der Bewohner sowie auf andere Bereiche des Wohlbefindens.“<sup>405</sup> Daneben dürfte eine Rolle spielen, dass eine vertraute Umgebung es ermöglicht, sich einerseits allmählich an schleichenden Verfall zu gewöhnen, wodurch er weniger ins Bewusstsein dringt, und andererseits dadurch begründete Gefährdungslagen realistischer und damit als weniger bedrohlich einzuschätzen.

### 1.2.3. Störende Menschen

Ebenso kann die Anwesenheit von störend empfundenen Menschen wie Bettler, Obdachlose, Drogenkonsumenten, Alkoholiker, Jugendliche und Ausländer ein Stadtviertel unsicher erscheinen lassen, sei es durch Belästigungen, z.B. in Form ungewünschter Kontaktaufnahme (wie z.B. Betteln) oder allein durch die optisch wahrnehmbare Anwesenheit bestimmter Personengruppen.<sup>406</sup> Man spricht in diesem Zusammenhang von sogenannten ‚personalen‘ incivilities. Im Gegensatz zu den physischen Verfallserscheinungen sind personale incivilities für die Entstehung von Kriminalitätsfurcht von größerer Bedeutung, da sie in direkter Weise mit abweichendem oder delinquentem Verhalten in Verbindung gebracht werden, während physische incivilities auch lediglich alterungsbedingte Verfallserscheinungen sein können.<sup>407</sup>

Allerdings muss es sich nicht stets um Randgruppen handeln, die ein Stadtviertel unsicher erscheinen lassen. Oft reichen hierzu auch bestimmte Verhaltensweisen ortsansässiger Bewohner, die durch ihr unübliches Verhalten oder fremdartiges (südländisches) Aussehen auffallen, wie beispielsweise das Auftreten von männ-

<sup>402</sup> Institut für Kriminologie a.a.O.

<sup>403</sup> *Belina* 2006, 99.

<sup>404</sup> *Kury/Oberbergfell-Fuchs* 2003.

<sup>405</sup> *Kury/Oberbergfell-Fuchs* 2003, 14.

<sup>406</sup> Vgl. *Belina* 2006, 99.

<sup>407</sup> Institut für Kriminologie 2009, 41.

lichen – meist jugendlichen – Gruppen ausländischer Herkunft in einem Park oder Personen mit Migrationshintergrund, die auf der Straße ihre Autos reparieren.<sup>408</sup> Hier wird die – in Deutschland vielfach als fremdartig empfundene – Nutzung des öffentlichen Raums als tatsächlicher Lebens- und Arbeitsraum als verunsichernde Bedrohung empfunden. Durch die hierzulande als von der Norm abweichend empfundene Nutzung des öffentlichen Raums, die nicht den hiesigen gesellschaftlichen Gepflogenheiten entspricht, wird die Einordnung des Verhaltens erschwert und Unsicherheit hinsichtlich der zu erwartenden Verhaltensweisen hervorgerufen. „Man kann nicht sicher sein, ob man die gleichen Situationsdefinitionen und Verhaltensregeln beim Anderen erwarten kann – der Andere wird in diesem Sinn unberechenbar.“<sup>409</sup> Das Fremde macht Angst und verunsichert. Das Fremde wird als feindlich angesehen und mit dem unkontrollierten öffentlichen Raum assoziiert.<sup>410</sup>

#### 1.2.4. Mediale Darstellung

Kriminalitätswahrnehmung ist heute weitgehend medial bestimmt. Der Bürger entwickelt seine Vorstellungen über Kriminalität selten aufgrund persönlicher Erfahrung, da statistisch gesehen nur eine Minderheit der Bevölkerung Opfer von Straftaten wird. Zur Konstruktion seiner Wirklichkeit verlässt sich der Durchschnittsbürger daher auf die Medien, die jedoch aufgrund ihrer Neigung zur Skandalberichterstattung nach Art, Ausmaß und Platzierung von Kriminalitätsberichten zu einem stark verzerrten Kriminalitätsbewusstsein der Bevölkerung beitragen.<sup>411</sup> In überregionalen Darstellungen von Kriminalität kommt es in allen Medien zu einer Überrepräsentation von Gewaltdelikten, die in der Realität aber lediglich einen sehr geringen Anteil der in der PKS registrierten Kriminalität ausmachen, während Diebstahlsdelikte, die einen Großteil der Kriminalitätsbelastung verursachen, stark unterrepräsentiert sind.<sup>412</sup> So beträgt der Anteil der Gewaltdelikte an der gesamten gemeldeten Kriminalität nur etwa 3%, in der Berichterstattung der Medien nimmt er jedoch ca. 50% ein.<sup>413</sup> Mit der Einführung der privat-kommerziellen Sender hat der Gewaltgehalt der Fernsehprogramme bzw. deren Inhalte eine neue Dimension erreicht<sup>414</sup>, wobei sich feststellen lässt, dass privat-kommerzielle Sender Berichte über kriminelle Handlungen häufiger als öffentlich-rechtliche Sender und in dramatisierenderer Weise berichten.<sup>415</sup> Nur wenige Mediennutzer bleiben von der Fülle der Kriminalitätsberichterstat-

<sup>408</sup> Beispiel von *Karazman-Morawetz* 1996, 17 f.

<sup>409</sup> *Karazman-Morawetz* 1996, 27.

<sup>410</sup> *Häußermann/Siebel* 1993, 17; vgl. auch *Feltes* 2008, 260.

<sup>411</sup> *Köhn* 2011, 84.

<sup>412</sup> *Köhn* a.a.O.

<sup>413</sup> KrimLex. Stichwort: Verbrechensfurcht.

<sup>414</sup> *Kury/Oberbergfell-Fuchs* 2003, 13.

<sup>415</sup> *Pfeiffer et. al.* 2004, 9.

tung des Fernsehens sowie anderer Medien unberührt; einige erfahren ihre Umwelt weit gewalttätiger als sie in Wirklichkeit ist.<sup>416</sup>

Insbesondere trägt eine realistische und lebensnahe Art der Darstellung, wie dies insbesondere in Kriminalmagazinen wie „Aktenzeichen XY Ungelöst“ oder „Vorsicht Falle! („Nepper, Schlepper, Bauernfänger“), die geeignet sind, einen Bezug zur eigenen Lebenswirklichkeit des Zuschauers herzustellen, zur Steigerung der personalen Kriminalitätsfurcht bei. Dies beruht darauf, dass in diesen Sendungen der Tatvorgang realistisch dargestellt und dem Zuschauer damit direkt vermittelt wird, wie schnell alltägliche Handlungsabläufe in bedrohliche Situationen umschlagen können, wodurch die Viktimisierungswahrscheinlichkeit durch den Zuschauer höher eingeschätzt wird.<sup>417</sup> Studien haben zudem gezeigt, dass die Effekte einer Verstärkung der Kriminalitätsfurcht differenziell sind, d.h. dass Verstärkereffekte insbesondere dann eintreten, wenn die Medieninhalte einen sozialen Bezug zu dem Rezipienten und den sozialökologischen Gegebenheiten des Stadtteils aufweisen.<sup>418</sup> Medieneinflüsse sind danach bei Personen, die sich als vulnerabel einschätzen, z.B. weil sie ohnehin in problembelasteten Stadtteilen leben, sowie aufgrund früher gemachter Viktimisierungserfahrungen, besonders wirksam.

Allerdings gilt einschränkend: Überregionale Medienberichte haben vor allem Auswirkungen auf die Wahrnehmung von Kriminalität als soziales Problem; sie beeinflussen die soziale Kriminalitätsfurcht weitaus stärker als die personale Kriminalitätsfurcht<sup>419</sup>, was darauf zurückzuführen ist, dass Rezipienten die Darstellung der Kriminalität in Medien nicht vorbehaltlos aufnehmen, sondern vor dem Hintergrund eigener Erfahrungen verarbeiten. Als besonders wirkungsvoll erweisen sich daher für die Steigerung personaler Kriminalitätsfurcht Nachrichten mit lokalem Bezug.<sup>420</sup>

---

<sup>416</sup> Reuband 2001, 179.

<sup>417</sup> BMI/BMJ 2. PSB 2006, 515; Köhn 2011, 84.

<sup>418</sup> LKA NRW 2006, 7; BMI/BMJ 2. PSB 2006, 515.

<sup>419</sup> BMI/BMJ 2. PSB 2006, 515.

<sup>420</sup> LKA NRW 2006, 7.



### 1.3. Instrumentalisierung der Kriminalitätsfurcht

Kriminalitätsfurcht ist ein Thema, das oftmals (partei-)politisches Handeln initiiert und begründet. Steigende Furcht vor Kriminalität und Viktimisierung führt zu Forderungen aus der Bevölkerung an die Politik, etwas gegen die ‚überhandnehmende‘ Kriminalität zu tun. Umgekehrt hat aber auch der bewusste Einsatz der Kriminalitätsfurcht seitens der Politik als Mittel der Steuerung eine lange Tradition und spielt vor Wahlen häufig eine Rolle, wenn versprochen wird, etwas gegen die steigende Kriminalität und Unsicherheit zu unternehmen.<sup>421</sup> Zunehmend wird die Forderung nach mehr Sicherheit heute aber auch mit Standortpolitik der untereinander in Konkurrenz stehenden Städte begründet, und nicht etwa nur mit den Bedürfnissen der Bürger und Nutzer der Stadt.<sup>422</sup>

Allerdings hat – wie schon oben dargelegt – der Anstieg der Kriminalitätsfurcht keine empirische Basis und ist unabhängig von der Gefahr, tatsächlich Opfer einer Straftat zu werden. Das vermeintliche Paradoxon verliert aber seine Irrationalität, wenn man ‚Kriminalitätsfurcht‘ als Metapher begreift „in der sich allgemeine diffuse, unbestimmte existentielle Unsicherheiten und Ängste hinsichtlich wirtschaftlicher Lage, Arbeitsplatz, Statusverlust, Gesundheit, Versorgungsgewißheit in Krankheit und Alter, allgemeiner Orientierungs- und Perspektivlosigkeit bündeln.“<sup>423</sup> Allgemeine Unsicherheiten und Ängste finden so einen Ausdruck in der Angst vor der Kriminalität. Die politischen Entscheidungsträger gehen auf diese Ängste insoweit ein, dass sie stellvertretend vorgeben, die Kriminalität zu bekämpfen, statt die Ursachen der Lebens- und Existenzängste der Bevölkerung zu beseitigen.<sup>424</sup> Dass die allgemein in der Bevölkerung bestehenden diffusen Ängste für angebliche oder tatsächliche Kriminalitätsbekämpfung instrumentalisiert werden können, ist u.a. darauf zurückzuführen, dass „diffuse Unsicherheitserfahrungen [...] Gestalt in dem Verlust von Ruhe und Beschaulichkeit, der Sichtbarkeit physischen Verfalls, den leerstehenden Gebäuden, der Schließung öffentlicher Einrichtungen, der Präsenz von Nichtsesshaften, Alkohol- und Drogensüchtigen, beschmierten Hauswänden, demolierten Telefonzellen, der Verwahrlosung öffentlicher Parks und Grünanlagen, undisziplinierten Autofahrern u.s.w. [bekommen].“<sup>425</sup> Es besteht jedoch kein politisches Interesse, die Sicherheitsdebatte zu entschärfen und nachhaltig auf tatsächlich bestehende Erfolge in der Herstellung innerer Sicherheit und Kriminalitätsbekämpfung hin-

<sup>421</sup> Kury/Oberbergfell-Fuchs 2003, 9.

<sup>422</sup> Laube 2000, 87; Brunst/Korell 2001, 5.

<sup>423</sup> Frehsee 1998, 131; vgl. auch Kury 1995, 151; Reuband 1995, 50. Insoweit ist ein unmittelbarer Zusammenhang zu den ökonomischen Auswirkungen des Neoliberalismus im Zeitalter des Postfordismus herzustellen, da hierdurch die Sicherheit, die früher der Wohlfahrtsstaat geboten hatte, durch eine zunehmende Unsicherheit mit der Gefahr eines schnellen Abstiegs – auch der Mittelschicht – in die Armut abgelöst worden ist. Diese gewachsenen Unsicherheiten schlagen sich u.a. als Kriminalitätsfurcht nieder.

<sup>424</sup> Vgl. Feltes 2008, 261; Frehsee a.a.O.

<sup>425</sup> Frehsee 1998, 136.

zuweisen, weil die Politik das Feld innerer Sicherheit als populistisches Handlungsthema entdeckt hat, auf dem sich Entscheidungsstärke und Handlungsfähigkeit demonstrieren lassen.<sup>426</sup>

Aber nicht nur die (kommunal-)politischen Entscheidungsträger instrumentalisieren die Kriminalitätsfurcht, sondern auch die Vertreter des – besonders in den Innenstädten ansässigen – Einzelhandels. Die zentralen Innenstadtlagen sind aus ökonomischer Sicht Orte höchster Verwertbarkeit, die sich jedoch zunehmend dem Wettbewerb mit auf der ‚grünen Wiese‘ oder auch am Rande der Innenstädte errichteten Einkaufszentren ausgesetzt sehen. Dort kann, im Gegensatz zu den öffentlichen Räumen der Innenstädte, aufgrund des Hausrechts und des Einsatzes privater Sicherheitskräfte für eine irritations- und störungsfreie Einkaufsatmosphäre gesorgt werden. Um eine Steigerung innerstädtischer Standortqualitäten für kaufkräftige Kunden und Investoren zu erreichen, verschmelzen insofern Strategien kommunalen Stadtmarketings mit Strategien öffentlicher Sicherheit und Ordnung.<sup>427</sup> Um Forderungen nach Sicherheit und Sauberkeit in den Innenstädten Nachdruck zu verleihen, kommt es in den letzten Jahren vielerorts zur Gründung von Interessengemeinschaften des Einzelhandels oder sogenannter Business Improvement Districts<sup>428</sup>, mit denen insbesondere Einzelhandelsverbände gegenüber der Kommunalpolitik ihr Interesse an einer an ihren Maßstäben gemessen ästhetischen Innenstadt, die von sichtbarem Elend und konsumstörender Armut bereinigt ist, durchgesetzt haben. Die Kommunen sehen sich zunehmend in der Pflicht, in den Innenstädten ein konsumfreundliches ‚Umfeld‘ zu schaffen, „das den Sauberkeits- und Ordentlichkeitsmaßstäben der unterstellten Normkunden entspricht.“<sup>429</sup> Indem auch bloße Belästigungen und Irritationen durch marginalisierte Randgruppen unter den Begriff Sicherheit gefasst werden, wird der Sicherheitsbegriff um Fragen von Benimmregeln erweitert und eigentlich soziale Missstände wie Armut, Obdachlosigkeit und Alkohol- und Drogensucht als Sicherheitsrisiko behandelt.<sup>430</sup> Die Herstellung von Sicherheit<sup>431</sup>, die in

---

<sup>426</sup> Nach Ansicht der Raum- und Stadtsoziologen *Löw et al.* (2008, 142) gewinnen Kommunalpolitiker mit dem Versprechen, mehr Sicherheit zu schaffen, derzeit die Wahlen. *Löw et al.* (a.a.O.) stellen dabei fest: „Während die Soziologie besorgt eine zunehmende Kontrolle im öffentlichen Raum beobachtet, begrüßen viele Bürgerinnen und Bürger die Schritte zur Überwachung des öffentlichen Raums.“

<sup>427</sup> *Bösebeck* 2001, 9.

<sup>428</sup> Ein Business Improvement District (BID) ist ein Organisations- und Finanzierungsmechanismus, der von Grundstückseigentümern und Einzelhändlern genutzt wird, um die zukünftige Entwicklung ihrer Einkaufs-, Büro- und Industriestandorte zu beeinflussen. BIDs basieren auf Landes- und Gemeindegsetzen, die es Grundstückseigentümern und Einzelhändlern ermöglichen, sich zusammenzuschließen und die städtische Steuerhoheit dazu zu nutzen, Grundstücksabgaben festzusetzen. Auf diese Weise entsteht eine verlässliche, mehrjährige Einnahmequelle für eine wirtschaftsorientierte Entwicklung. [...] Ein BID ist eine Selbsthilfemaßnahme, die auf Selbstbesteuerung und privatwirtschaftlich geführter Organisation beruht“ (*Houstoun* 1999, 1).

<sup>429</sup> *Voß* 1997, 42.

<sup>430</sup> Vgl. *Stierand* 2000, 40.

einem demokratischen Staat gleichermaßen jedem Bürger zugute kommen sollte, wird auf diese Weise zu einem Mittel der Durchsetzung partikularer Interessen einzelner Gruppen.

#### 1.4. Zusammenfassung und Zwischenfazit

Die verstärkte Konsumorientierung nebst ihren städtischen Ausprägungen wie Festivalisierung, Förderung des Tourismus sowie die angestrebte Schaffung attraktiver Innenstädte und innenstadtnaher Quartiere wird mit besonderen Anforderungen an Sauberkeit und Sicherheit verknüpft.<sup>432</sup> Dabei beschränkt sich der Begriff Sicherheit im stadtbezogenen Sicherheitsdiskurs nicht mehr auf den Schutz der Unversehrtheit der Bürger, sondern fokussiert sich zunehmend auf lediglich das Sicherheitsgefühl beeinträchtigende Störungen der Lebensqualität.

Sicherheit bzw. Unsicherheitsgefühl werden nicht nur von den kommunalen Entscheidungsträgern, sondern auch von der Bevölkerung eng mit dem öffentlichen Raum verknüpft. Die sichtbare Anwesenheit von marginalen Bevölkerungsgruppen wird von den lokalen Behörden und der Geschäftswelt, aber auch von der Mehrheit der Bevölkerung, als Gefährdung der Ordnung und als Kontrollverlust über die Städte wahrgenommen.<sup>433</sup> Dies zeigt, dass ‚innere Sicherheit‘ auch als ein politisches und mediales Konstrukt zu sehen ist.

Dabei ist jedenfalls die objektive Sicherheitslage im öffentlichen Raum besser als ihr Ruf. Es lässt sich wie dargelegt feststellen, dass seit Mitte der 1990er Jahre – zumindest ausweislich der polizeilichen Kriminalstatistik – insgesamt ein Rückgang insbesondere der Straftaten, die die Bürger als bedrohlich empfinden, stattgefunden hat. Eine Auswertung der PKS zeigt, dass die besonders gefürchtete – und medial sowohl hinsichtlich ihrer Anzahl und Häufigkeit hochgespielte – Gewaltkriminalität nur etwas mehr als 3 % an der registrierten Gesamtkriminalität ausmacht. Das kann selbstverständlich nicht darüber hinweg täuschen, dass der Aufenthalt auf den Straßen und Plätzen deutscher (Groß-)Städte nicht völlig gefahrlos ist, jedoch ist die Gefahr, Opfer einer gravierenden Straftat zu werden, relativ gering. Wenngleich die Tatortdichte in den Innenstädten wegen der dortigen vielfältigen Tatgelegenheiten<sup>434</sup> am höchsten ist, wird die Kriminalitätsbelastung dort – sowie auch in den Wohngebieten der bürgerlichen Mittelschichten – dadurch relativiert, dass in räumlicher Hinsicht kriminalitätsbelastete Gebiete

---

<sup>431</sup> Oder zutreffender: Die Schaffung einer ‚Wohlfühlatmosphäre‘ durch Verringerung von Kriminalitätsfurcht mittels Vertreibung und Ausgrenzung ‚störender Menschen‘, die nicht zum Umsatz beitragen.

<sup>432</sup> Wehrheim 2006, 27.

<sup>433</sup> Ronneberger 2001, 174.

<sup>434</sup> Die Tatortdichte ist in der Regel dort am größten, wo sich sogenannte Cityfunktionen finden, was auf die dort vorhandenen Tatgelegenheiten wie Kaufhäuser, Gaststätten und hohe Besucherdichte zurückzuführen ist (sog. ‚Attracting Areas‘). Aber auch hier ist die Gefahr für den Durchschnittsbürger, Opfer einer Straftat – insbesondere einer Gewalttat – zu werden, immer noch äußerst gering.

(auch) vor allem die Wohnquartiere sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen sind. Dies gilt erst Recht vor dem Hintergrund, dass zum einen die meisten Verbrechen und Vergehen – insbesondere Gewaltdelikte – im sozialen Nahbereich, also unter Verwandten und Bekannten, begangen werden. Zum anderen weist gerade die Bevölkerungsgruppe die höchsten Viktimisierungsraten auf, die die meisten (gewalttätigen) Straftaten im öffentlichen Raum begeht<sup>435</sup>, nämlich vor allem jüngere Männer.<sup>436</sup>

Trotz des teilweise erheblichen Rückgangs der Kriminalität – vielleicht mit Ausnahme der Gewaltkriminalität von und in erster Linie unter Jugendlichen – ist und bleibt die Wahrnehmung und Bewertung der (sozialen, also auf das gesamte Gemeinwesen bezogenen) Kriminalitätsentwicklung durch die Bevölkerung negativ.<sup>437</sup> Zudem wird von weiten Teilen der Bevölkerung die tatsächlich vorhandene Kriminalitätsbelastung erheblich überschätzt. Die enorme Überschätzung des Risikos, vor allem Opfer von Gewalttaten zu werden, beruht nicht zuletzt auf einer verzerrten Darstellung der Kriminalität in den Massenmedien, wo insbesondere Gewalttaten ein breites Echo finden. Während die Mehrheit der Bevölkerung hinsichtlich der sozialen Kriminalitätsfurcht davon ausgeht, dass entgegen der Realität die Kriminalität, und hier insbesondere der Anteil der schweren Delikte, in Deutschland stark zugenommen habe<sup>438</sup>, bleibt gleichwohl für die Mehrheit der Bevölkerung die konkrete Befürchtung, selbst Opfer einer Straftat zu werden, von untergeordneter Bedeutung; das eigene personale Kriminalitätsrisiko wird geringer eingeschätzt als die Furcht vor anderen Lebensrisiken.

Dieser Feststellung kommt eine ganz erhebliche Bedeutung zu und zwar im Sinne einer Weichenstellung. Die städtischen Sicherheitspolitiken werden ganz wesentlich von einem Phänomen dominiert, das als ‚subjektives Sicherheitsgefühl‘ oder ‚Kriminalitätsangst‘ beschrieben wird, obwohl es – wie gesagt – eine statistische Beziehung zwischen der (objektiven) Kriminalitätsrate und der Kriminalitätsangst der Bevölkerung nicht gibt.<sup>439</sup> Gleichwohl resultiert die kriminalpolitische Bedeutung des Sicherheitsempfindens der Bevölkerung aus dem Verständnis, innere Sicherheit sowohl aus objektiver als auch aus subjektiver Perspektive zu begreifen<sup>440</sup>, nämlich dass der Staat dafür zu sorgen habe „[...] dass die Bürger nicht nur abends auf die Straße gehen können, sondern es auch glauben, dass sie es können.“<sup>441</sup> Wie dargelegt, hat die Politik und ihr nachgehend die Polizei dem folgend die Kriminalitätsfurcht der Bürger zu ihrem Handlungsfeld erklärt.

Bei Entstehung der Kriminalitätsfurcht spielen eigene Viktimisierungserfahrungen der Bürger nur eine untergeordnete Rolle. Zum Unsicherheitsgefühl der Be-

<sup>435</sup> PKS 2012, 11 f.

<sup>436</sup> Rügemeier 1999, 5; Kury/Oberbergfell-Fuchs 2003, 15.

<sup>437</sup> Vgl. Pfeiffer et al. 2004, 3 f.

<sup>438</sup> Kury/Oberbergfell-Fuchs 2003, 13; BMI/BMJ 2. PSB 2006, 491 f.

<sup>439</sup> Beste 2000, 31; Reuband 1999, 17.

<sup>440</sup> Institut für Kriminologie 2009, 17.

<sup>441</sup> Kerner 1986, 155.

völkerung tragen vielmehr Verwahrlosungserscheinungen in bestimmten Stadtteilen oder Straßenzügen sowie schwer einzuschätzende Randgruppen bei, da von weiten Teilen der Bevölkerung die Wahrnehmung solcher (Verfalls-)Erscheinungen als Zeichen sozialer Desintegration wahrgenommen werden und daher Unsicherheitsgefühle hervorrufen oder verstärken. Als Verstärkereffekt für die personale Kriminalitätsfurcht kann – insbesondere dann, wenn ein regionaler Bezug besteht – die mediale Berichterstattung über Kriminalität wirken.

Auch wenn es sich bei der Kriminalitätsfurcht der Bürger lediglich um subjektive Befindlichkeiten handelt, denen keine reale Bedrohung gegenüber steht, besteht ein tatsächlicher Handlungsdruck auf die politischen Entscheidungsträger, indem propagiert wird, man müsse die Ängste der Bürger ernst nehmen. Abgesehen davon, dass sich auf dem Gebiet der vermeintlichen Kriminalitätsbekämpfung für die politischen Funktionsträger leicht Entschluss- und Tatkraft<sup>442</sup> zeigen und sich dies in Wählerstimmen und Sicherung der eigenen Pfründe ummünzen lässt, lässt sich die Kriminalitätsfurcht aber auch ohne Weiteres instrumentalisieren, um bestimmte – insbesondere in konservativen Kreisen vorherrschende – Modelle von Sicherheit und Ordnung im urbanen Raum durchzusetzen. Dies wird dadurch belegt, dass der Begriff ‚Sicherheit‘ regelmäßig als Argument im Zusammenhang mit der Nutzung des öffentlichen innerstädtischen Raums benutzt wird, weil der Begriff ‚Sicherheit‘ zugleich eine Legitimationsfunktion bei der Durchsetzung von Ordnungspraktiken hat.<sup>443</sup> Dies geschieht regelmäßig in Übereinstimmung und im Zusammenwirken der politischen und ökonomischen kommunalen Eliten, die dies nutzen, um nicht zuletzt im Sinne einer Standortpolitik durch Vertreibung marginalisierter Bevölkerungsgruppen die Innenstädte sowie sonstige ökonomisch nutzbare und darum wertvolle Raumausschnitte wenn schon nicht sicherer zu machen, jedenfalls den Konsumenten ein erhöhtes Gefühl der Sicherheit zu geben und der ‚Visitenkarte‘ der Stadt ein ästhetischeres Äußeres zu verschaffen. Um eine Steigerung innerstädtischer Standortqualitäten für eine erwünschte kaufkräftige Kundschaft und Investoren zu erreichen, verschmelzen Einzelhandelsverbände oder andere Verbindungen von Kaufleuten – so zutreffend *Bösebeck*<sup>444</sup> – Strategien kommunalen Stadtmarketings mit Strategien öffentlicher Sicherheit und Ordnung. Durch die Schaffung eines konsumfreundlichen Umfeldes, dessen Sauberkeits- und Ordentlichkeitsmaßstäben denen der Normalkunden entspricht, wird die vorgebliche Erstellung von Sicherheit bzw. Sicherheitsgefühl zu einem Mittel der Durchsetzung partikularer Interessen einzelner Gruppen, in dem unerwünschte Bevölkerungsgruppen kriminalisiert und aus den innerstädtischen Bereichen vertrieben werden. Im – innerstäd-

<sup>442</sup> Insbesondere durch die nicht erfüllbare – weil nicht finanzierbare – Forderung nach mehr Polizeipräsenz sowie die Forderungen nach härteren Strafen, aufgrund kriminologischer Forschung wohlwissend (oder bewusst ignorierend), dass härtere Strafen potentielle Täter nicht von der Begehung von (Gewalt-) Straftaten abhalten.

<sup>443</sup> *Baasch* 2009, 3.

<sup>444</sup> *Bösebeck* 2001, 9.

tischen – öffentlichen Raum zeigt sich insoweit das Phänomen, den öffentlichen Raum im Sinne ökonomischer Interessen von unerwünschten Personen zu säubern und auf diese Weise den Standortfaktor Sicherheit bzw. Sicherheitsgefühl zu erhöhen. Dabei erfolgt jedoch keine Beschränkung auf die Bekämpfung der eigentlichen Kriminalität, sondern die ergriffenen Maßnahmen umfassen zum Zwecke der Steigerung der Sicherheitsgefühls auch den Schutz vor bloßen Belästigungen und Irritationen im Alltag.

Obwohl also für die Mehrheit der Bevölkerung die konkrete Befürchtung, *selbst* Opfer einer Straftat zu werden, nur von untergeordneter Bedeutung ist, wird gleichwohl die ‚Bekämpfung‘ der Kriminalitätsfurcht als Anlass genommen, verstärkt auf einzelne Raumausschnitte sicherheitspolitisch einzuwirken. Es drängt sich daher der Verdacht auf, dass die – soziale – Kriminalitätsfurcht der Bevölkerung von interessierten Kreisen – namentlich politischen Entscheidungsträgern und/oder dem Einzelhandel – aus unterschiedlichen Gründen dazu instrumentalisiert wird, eigene und eigennützige Interessen auf Kosten insbesondere marginalisierter Bevölkerungsgruppen durchzusetzen.

## 2. Formen sozialer Kontrolle

### 2.1. Definition/Begriff der sozialen Kontrolle

Der Begriff ‚Soziale Kontrolle‘ beschreibt sowohl staatliche als auch private Mechanismen „mit deren Hilfe eine Gesellschaft versucht, ihre Mitglieder zu Verhaltensweisen zu bringen, die im Rahmen dieser Gesellschaft positiv bewertet werden“. <sup>445</sup> Das theoretische Konzept der sozialen Kontrolle umfasst sowohl staatliche als auch private Mechanismen und Techniken, mit denen eine Gesellschaft oder einzelne soziale Gruppen dieser Gesellschaft versuchen, die von ihnen aufgestellten Normen und Regeln als Verhaltensanforderungen zu befolgen. <sup>446</sup> Soziale Kontrolle ist damit Ausdruck der jeweils herrschenden gesellschaftlichen Bedingungen. <sup>447</sup>

Die Herstellung von Verhaltenskonformität geschieht auf zwei Ebenen: Zum einen auf der Ebene der Normgenese, auf der Verhaltensanforderungen aufgestellt werden; zum anderen auf der Durchsetzungsebene, durch die die Befolgung sozialer Normen gewährleistet werden soll. Unterschieden werden zudem formelle und informelle soziale Kontrolle. Formelle soziale Normen werden in einem förmlichen Verfahren (z.B. Gesetzgebungsverfahren) festgelegt und kodifiziert; informelle soziale Normen werden dagegen formlos durch tradierte Bräuche und Sitten bestimmt. <sup>448</sup>

<sup>445</sup> Fuchs-Heinritz et al. 1994, 368.

<sup>446</sup> Singelnstein/Stolle 2012, 11.

<sup>447</sup> Singelnstein/Stolle 2012, 12.

<sup>448</sup> Singelnstein/Stolle 2012, 11 f.

Träger der Sozialkontrolle sind zum einen staatliche Instanzen, wie Polizei, Schulen und Justiz, die vor allem die formellen Normen – ggffs. unter Anwendung von Zwangsmitteln – durchsetzen bzw. vermitteln, und zum anderen private Akteure. Private Akteure der sozialen Kontrolle sind insbesondere Familie, Schulen, Kirchen, Betriebe und Vereine. Ihre Instrumente zur Durchsetzung sind Kommunikation (Anerkennung, Kritik, Missbilligung), Sanktionen (Strafen, Disziplinierungsmaßnahmen) oder (zeitweilige oder vollständige) Exklusion. Soziale Kontrolle wirkt zum einen als innere Kontrolle durch Verinnerlichung von sozialen Normen infolge der Sozialisation, und als äußere Kontrolle durch negative und positive Sanktionen der Träger der Sozialkontrolle.<sup>449</sup>

Durch die oben beschriebenen Veränderungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen hat der den fordistischen Wohlfahrtsstaat tragende Sozialkompromiss sein Ende gefunden. Dies führte aufgrund der Entsolidarisierung, der Vereinzelung und Kommodifizierung bzw. Ökonomisierung sozialer Beziehungen zu einem Niedergang der Strukturen – wie z.B. der Betriebe, Schulen, Gewerkschaften, aber auch des Arbeitsmarkts an sich –, auf die sich sowohl formelle als auch informelle Sozialkontrolle durch Integration und Disziplinierung des Einzelnen bisher gestützt hatte. Zugleich brachten die gesellschaftlichen Veränderungsprozesse neue Anforderungen an die Mechanismen sozialer Kontrolle hervor. „Insbesondere führten die ökonomischen Veränderungen und der Umbau des Sozial- und Wohlfahrtsstaates zu einem Ausschluss eines Teils der Bevölkerung aus der Lohnarbeit und der sozialen Absicherung. Gegenwärtige Sozialkontrolle ist dazu angehalten, diesen Schub sozialer Desintegration und Ausdifferenzierung aufzufangen und Sicherheitsstrategien zur Verfügung zu stellen, die gewährleisten, dass die von sozialer Teilhabe Exkludierten und sozialer Protest auf der Straße nicht zu einem unbeherrschbaren Risiko werden.“<sup>450</sup>

Des Weiteren wirken sich die soziokulturellen Veränderungen auf die Grundlagen und das Verhältnis von sowohl Sozialintegration (der Integration des Einzelnen in die Gesellschaft) als auch der Systemintegration (das Funktionieren der Gesellschaft insgesamt und ihrer Teilsysteme einschließlich der Individuen) aus. Die Pluralisierung sozialer und kultureller Lebensstile und die Individualisierung der Lebensweisen führen zu einer Diversifizierung der Wert- und Moralvorstellungen und zu einer größeren Akzeptanz sozialer und kultureller Abweichungen, die mit der Krise staatlicher und institutioneller Regelungs- und Moralbildungskompetenzen korrespondieren. Die Pluralisierung entzieht damit der normierenden Disziplinierung wohlfahrtsstaatlicher Sozialkontrolle die Grundlagen und erfordert neue Formen sozialer Kontrolle, die der Individualisierung nicht entgegenstehen.<sup>451</sup> Insbesondere verändert sich die Sozialkontrolle im sozialen Nah-

<sup>449</sup> Singelstein/Stolle a.a.O.

<sup>450</sup> Singelstein/Stolle 2012, 30; vgl. auch Nogala 2000, 77 f.

<sup>451</sup> Singelstein/Stolle 2012, 31.

raum. Nach dem Bedeutungsverlust bisheriger Träger und Vermittler von Sozialkontrolle und des damit – zumindest teilweise – einhergehenden Verlustes ihrer integrierenden Funktion und ihrer Fähigkeit zur Durchsetzung sozialer Normen, muss der dadurch entstandene Freiraum durch veränderte Techniken sozialer Kontrolle gefüllt werden wie z.B. durch technologische, der Überwachung dienende Innovationen, der verstärkten Einbindung kommerzieller Akteure, aber auch neuer Formen bürgerschaftlichen Engagements.<sup>452</sup> Mit den sich ändernden gesellschaftlichen Strukturen hat sich auch die Sichtweise auf die Formen der Durchsetzung von sozialer Kontrolle geändert. Soziale Kontrolle legitimiert sich nicht mehr – wie noch im fordistischen Regulationsregime – über die Bearbeitung sozialer Konflikte und moralischer Appelle, sondern – insoweit in ökonomischer Sicht konsequent – über einen technokratisch aufgefassten Begriff von Sicherheit und der Regulierung von Risiken. „Die neue Kontrolle trägt den diversifizierten und pluralisierten Lebensweisen Rechnung, indem sie sich weniger über Moral legitimiert, sondern vielmehr über einen technokratisch aufgefassten Begriff von Sicherheit. Und dieser Sicherheitsbegriff erlaubt es, Phänomene nicht ausrotten zu wollen, sondern sie in bestimmbar, umgrenzten Räumen zu gewähren.“<sup>453</sup> Der so verstandene Kontrollanspruch bezieht sich nicht mehr auf die moralische Akzeptanz gesellschaftlicher und sozialer Normen durch das Individuum, sondern in erster Linie auf räumliche und situative Gegebenheiten, indem das individuelle Verhalten dem Ort und der Zeit angemessen sein muss.<sup>454</sup> Begleitet wird diese Entwicklung von der bereits beschriebenen Ausweitung des Gegenstandes der sozialen Kontrolle, der zunehmend strafrechtliche Ordnungsvorstellungen, wie z.B. Betteln oder den bloßen Aufenthalt unerwünschter Personen und Handlungsweisen im öffentlichen Raum, umfasst.

## 2.2. Soziale Kontrolle als Präventionsmaßnahme

Durch die zunehmende Konzentration der sozialen Kontrolle auf Räume und situative Gegebenheiten ist es schleichend bereits zu einer konzeptionellen Veränderung der sozialen Kontrolle gekommen. Techniken der Identifizierung, Klassifizierung und des Managements von Risikogruppen haben in weiten Teilen bereits das überkommene wohlfahrtstaatliche Konzept der Wiedereingliederung von devianten Personen abgelöst, oder stehen im Begriff, dies zu tun. Kriminalität bzw. abweichendes Verhalten wird als normal angesehen.<sup>455</sup> Es geht nunmehr nur noch darum, abweichendes Verhalten als empirisch normales Verhalten zu verwalten.<sup>456</sup> „Programmatisch für diese Entwicklung hin zu einer Verwaltung

<sup>452</sup> Singelstein/Stolle 2012, 32.

<sup>453</sup> Lindenberg/Schmidt-Semisch 1995, 3.

<sup>454</sup> Lindenberg/Schmidt-Semisch 1995, 10. Vgl. auch Singelstein/Stolle 2012, 36 f.

<sup>455</sup> Damit wird letztlich die These von Durkheim (1961, 156) aufgegriffen, dass Kriminalität „alle Symptome der Normalität auf[weist][...]; offenbar ist sie mit den Gesamtbedingungen eines jeden Kollektivlebens aufs engste verknüpft.“

<sup>456</sup> Singelstein/Stolle 2012, 61 unter Verweis auf Simon 2007.



des empirisch Normalen steht die Vorverlagerung staatlicher sozialer Kontrolle von der Gefahr zum Risiko, also von der konkreten Bedrohung hin zu einer abstrakten statistischen Bedrohungsannahme, die mit einer Ausweitung staatlicher Eingriffsbefugnisse verbunden ist.<sup>457</sup> Dabei sind zunehmend weniger einzelne Personen Ziel der Kontrolle, sondern bestimmte Räume oder Raumausschnitte. Da jede Person in den überwachten Räumen potenziell gefährlich ist, ist es das Ziel der Kontrollinstanzen geworden, bereits vor Eintritt eines Schadens oder einer konkreten Gefährdung tätig zu werden und das Risiko zu neutralisieren. Ein proaktives Vorgehen tritt an Stelle des reaktiven Vorgehens.<sup>458</sup> In diesem Rahmen ist nicht mehr der Einzelne das Problem, sondern die Risiken werden gruppen- und situationsspezifisch definiert, d.h. es geht statt um Täterfixierung um die Erfassung in – ständig zu überprüfende – Risikokategorien.<sup>459</sup> An diesem Punkt setzt nunmehr soziale Kontrolle sowohl auf der Ebene der Normgenese als auch der Durchsetzung an, um den Ursprung von Gefährdungen und Straftaten zu ermitteln und zu beseitigen<sup>460</sup>, wobei die entsprechenden Maßnahmen nicht mehr an tatsächliche Gefahren oder schädigende Handlungen anknüpfen, sondern es ausreichend ist, aufgrund bestimmter Kriterien zu einer Risikogruppe zu gehören. Damit korrespondierend ist auch die Eingriffsschwelle für polizeiliches Handeln vorverlagert worden. Nachdem in Deutschland das polizeiliche Handeln durch die repressive Strafverfolgung einerseits und der Gefahrenabwehr andererseits geprägt war, ist seit den 1980er Jahren in den einzelnen Bundesländern eine unterschiedlich geregelte Gefahren- und Straftatenvorsorge getreten, durch die polizeiliches Handeln nicht mehr an einen Anfangsverdacht hinsichtlich einer Straftat oder das Vorliegen einer konkreten Gefahr in einem bestimmten Lebenssachverhalt anknüpft, sondern von konkreten Anlässen unabhängig ausgeübt wird.<sup>461</sup> Prägnanteste – und bekannteste – Beispiele hierfür sind verdachtsunabhängige Personenkontrollen (sog. Schleierfahndung)<sup>462</sup> sowie die Videoüberwachung an besonders gefährdeten Orten.<sup>463</sup> Durch die Kombination von Strafver-

<sup>457</sup> Singelstein/Stolle 2012, 66.

<sup>458</sup> Ketzer 2005, 63.

<sup>459</sup> Krasmann 2003, 55. Vgl. insoweit auch das von Feeley/Simon (1994) entwickelte Konzept der ‚actuarial justice‘, das ein Kriminalitätsmanagement beschreibt, das sich an versicherungstechnischen Lösungen orientiert.

<sup>460</sup> Womit hinsichtlich der Beseitigung des Ursprungs von Gefährdungen und Straftaten nicht gemeint ist, die sozialen Ursachen, also die root causes der Kriminalität, anzugehen, sondern lediglich Tatgelegenheiten zu minimieren, die Tatdurchführung zu erschweren und das Entdeckungsrisiko zu erhöhen.

<sup>461</sup> Vgl. u.a. Eisenberg 2005, § 27 Rdz. 34 ff.

<sup>462</sup> In den Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin (2004 wieder abgeschafft), Sachsen und Schleswig-Holstein, wobei in dem letztgenannten Bundesland verdachtsunabhängige Kontrollen nicht nur von der Polizei, sondern sogar von Beamten des Ordnungsamtes durchgeführt werden dürfen.

<sup>463</sup> Vgl. etwa § 15a Abs. 1 POLG NRW: (1) Zur Verhütung von Straftaten kann die Polizei einzelne öffentlich zugängliche Orte, an denen wiederholt Straftaten begangen wurden und deren Beschaffenheit die Begehung von Straftaten begünstigt, mittels Bildübertragung be-

folgung, Gefahrenabwehr und proaktiver Prävention gewinnt die polizeiliche Tätigkeit einen umfassenden sozialen Gestaltungsanspruch, indem sie durch das Aufstellen von Risiko- und Gefahrenprognosen die Definitionsmacht über die soziale Wirklichkeit erlangt.<sup>464</sup> Dabei erfordert die Notwendigkeit ständiger Risikoerkennung und -prognose das kontrollierende Durchdringen sämtlicher Lebensbereiche, um Informationen über risikoträchtige Situationen, Orte und Personen zu sammeln und auszuwerten. Das Konzept der Prävention im hier beschriebenen Sinne erfordert eine frühe sozialgestalterische Einwirkung und ist insoweit wesentlich umfassender, weil es in Bereiche wie Lebensgestaltung, Gesinnung und soziale Kontakte vordringt. Die im Vergleich zur repressiven Strafverfolgung scheinbar eingriffssärmere Prävention führt damit zu einer Ausweitung sozialer Kontrolle, die sich als „resozialisierungsfeindlich, angebotsorientiert, abschreckungsgerichtet [...] und anti-rechtsstaatlich“<sup>465</sup> darstellt.

## 2.3. Einzelne Maßnahmen der sozialen Kontrolle im Raum

### 2.3.1. Rechtliche Maßnahmen

Die soziale Kontrolle im öffentlichen Raum wird auf verschiedene Arten und Weisen ausgeübt. Auf der Ebene der Normgenese wird zum einen eine veränderte Regulation des öffentlichen Raums durchgesetzt, die im Folgenden unter den rechtlichen Maßnahmen beschrieben wird. Dies geschieht durch staatliche Maßnahmen, indem die (Kommunal-)Politik das rechtliche Instrumentarium bereitstellt, im Sinne der städtischen Wirtschaft den öffentlichen Raum von unerwünschten Personen und Verhaltensweisen weitgehend freizuhalten, um die geforderte Sicherheit und Sauberkeit in den Innenstädten zu gewährleisten. Eine im Zunehmen begriffene Praxis besteht des Weiteren darin, entweder öffentlichen Raum (zumindest teilweise) zu privatisieren, wodurch er zwar nicht der Zugänglichkeit der Allgemeinheit entzogen, aber privater – und damit strengerer und zielgruppengesteuerter – Zugangsregelung und Kontrolle hinsichtlich der in diesen Räumen erwünschten Verhaltensweisen unterworfen wird; oder es wird die Geschäftstätigkeit des innerstädtischen Einzelhandels zunehmend in privaten Raum – z.B. Passagen oder Einkaufszentren – verlegt, die ebenfalls privater Regulierung unterliegen.

Zum anderen wird auf der Durchsetzungsebene der geschaffenen Verhaltensnormen seit Beginn der neunziger Jahre in der kriminal- und polizeipolitischen Diskussion verstärkt die Rolle der Gemeinden und Kommunen in den Blick genommen.

---

obachten und die übertragenen Bilder aufzeichnen, solange Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an diesem Ort weitere Straftaten begangen werden. Die Beobachtung ist, falls nicht offenkundig, durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen.

<sup>464</sup> Singelstein/Stolle 2012, 68.

<sup>465</sup> Singelstein/Stolle 2012, 68 f. unter Verwendung eines Zitats von Sack 1995, 496.

Im Vordergrund steht dabei die Einschätzung, dass gerade die Kommune als Handlungsort geeignet sei, nicht nur der Kriminalität, sondern vor allem auch der wachsenden Kriminalitätsfurcht der Bevölkerung zu begegnen. In der Zusammenarbeit von Polizei, Behörden und lokalen Akteuren – so die Intention – sei es stärker als bisher möglich, Kriminalität (im weitesten Sinne, worunter auch bloße incivilities oder disorder-Erscheinungen fallen) am Ort ihres Entstehens zu bekämpfen und damit auch präventiv wirksam zu werden.<sup>466</sup>

### 2.3.1.1. Gefahrenabwehrverordnungen

Die in den Städten und Kommunen zu Tage getretene verstärkte Konsumorientierung wird mit besonderen Anforderungen an Sauberkeit und Sicherheit verknüpft, wobei mehr oder weniger explizit diese beiden Forderungen im Sinne der Broken-Windows-Theorie als Begriffspaar angesehen werden.<sup>467</sup> Die Grenzen von Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit sowie deren Notwendigkeit und Funktion für öffentliche Räume sind dabei fließend. Der Begriff der Sicherheit beschränkt sich nicht mehr auf die juristische Definition einer reinen Gefährdung von Eigentum und physischer und psychischer Unversehrtheit, sondern umfasst in einem erweiterten Sinn diffuse Störungen der Lebensqualität, wie z.B. die Anwesenheit von Obdachlosen, die als Störfaktoren von Ordnungs- und Sicherheitsprinzipien angesehen werden.<sup>468</sup>

Spätestens seit Mitte der 1990er Jahre sind im Zuge einer für erforderlich gehaltenen ‚Wiederherstellung‘ der öffentlichen Ordnung<sup>469</sup> weitreichende Verbote zur Regulierung des öffentlichen Raums auf Kommunal- und Landesebene über Sicherheits- und Ordnungsgesetze bzw. Gefahrenabwehrverordnungen eingeführt worden.<sup>470</sup> Zu solchen Regelungen gehören das Verbot des Schlafens, Lagerns oder Kampierens auf Straßen oder in Grünanlagen, des Bettelns generell, als aggressives Betteln und des Trinkens von Alkohol in der Öffentlichkeit.<sup>471</sup>

Ein Beispiel – stellvertretend für viele deutsche Städte<sup>472</sup> – anhand der heute noch gültigen ‚Ordnungsbehördlichen Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Stadtgebiet Essen vom 1. Dezember 2002‘ (Auszug):

<sup>466</sup> So zutreffend *Pütter* 1999, auf der Homepage zur Vorstellung seines Forschungsprojektes ‚Kommunale Kriminalprävention‘.

<sup>467</sup> *Baasch* 2009, 36.

<sup>468</sup> *Baasch* 2009, 37.

<sup>469</sup> Bei diesem Abschnitt handelt es sich um einen überarbeiteten und aktualisierten Ausschnitt aus meiner Masterarbeit, vgl. *Kabuth* 2010, 74 f.

<sup>470</sup> *Wolf* 1999, 14 ff.

<sup>471</sup> *Wehrheim* 2006, 53.

<sup>472</sup> Vgl. *Wehrheim* 2006, 53 mit weiteren Beispielen.

### § 11 Ordnung auf Verkehrsflächen und in Anlagen

Auf Verkehrsflächen und in Anlagen ist jedes Verhalten untersagt, das geeignet ist, andere mehr als nach den Umständen unvermeidbar zu gefährden, zu behindern oder erheblich zu belästigen, insbesondere durch:

- aggressives Betteln durch Anfassen, Festhalten, Versperren des Weges, bedrängendes oder hartnäckiges Ansprechen und das stille Betteln mit Beteiligung von Kindern;
- den Aufenthalt von Personen und Personengruppen, die dadurch die Nutzung im Rahmen des Gemeingebrauchs beschränken und sich trotz Aufforderung nicht unverzüglich entfernen;
- Störungen, vor allem unter Alkoholeinwirkung (z.B. obszöne Gesten, lautstarke Äußerungen gegenüber Einzelpersonen oder Personengruppen), nachdem eine Aufforderung zum Unterlassen nicht beachtet wurde;
- Nichtbeachten einer Aufforderung, eine Verunreinigung, die einer Person oder Personengruppe zugerechnet werden kann, zu entfernen;
- Verrichten der Notdurft;
- das Lagern und das Übernachten (auch in Fahrzeugen);
- das Herrichten einer Behausung mit Decken, Zeltplanen Matratzen, Kartonagen oder ähnlichen Materialien;
- suchendes Umherfahren innerhalb der in der Sperrbezirksverordnung für die Stadt Essen festgelegten Grenzen mit Kontaktaufnahme zu Prostituierten zwecks Ausübung der Prostitution;
- den Handel ohne Vorliegen einer besonderen Erlaubnis mit Waren aller Art, insbesondere das Anbieten und den An- und Verkauf von Kraftfahrzeugen [...]

Zuwiderhandlungen können als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

Die Entkriminalisierung von Betteln und Landstreicherei, die erst im Zuge der Strafrechtsreform von 1974 durchgesetzt worden war, ist damit faktisch wieder rückgängig gemacht worden.<sup>473</sup>

Zur Durchsetzung dieser neuen Regeln und Ahndung von Verstößen gegen die neuen Ordnungsverfügungen geben die Polizeigesetze vieler Bundesländer der Polizei des Weiteren die Möglichkeit, Platzverweise und Aufenthaltsverbote (in

---

<sup>473</sup> Ronneberger et al. 1999, 156 f.

der Regel für die Dauer von drei bis zwölf Monaten) auszusprechen<sup>474</sup>, und so die Anwesenheit unerwünschter Personen – in erster Linie sind insoweit Drogenabhängige und Gewalttäter betroffen, da das Aufenthaltsverbot die (drohende) Begehung einer Straftat voraussetzt – in bestimmten Räumen oder an bestimmten Orten zu verbieten.<sup>475</sup> Der Gesetz- und Ordnungsgeber hat durch die Neufassung bzw. Einführung von Gefahrenabwehrverordnungen zum einen den gesetzlichen Rahmen für die zulässigen restriktiveren Maßnahmen im öffentlichen Raum geschaffen und den Ordnungsbehörden zugleich das Instrumentarium in die Hand gegeben, die verordneten Einschränkungen durch Aufenthaltsverbote durchzusetzen.<sup>476</sup>

### 2.3.1.2. Privatisierung des öffentlichen Raums

Ein weiteres Mittel zur Herstellung eines sauberen, sicheren und konsumfreudigen Klimas ist die Privatisierung des öffentlichen Raums. Unter Privatisierung

<sup>474</sup> Entsprechende Vorschriften wurden seit 1996 sukzessive in die POLG von inzwischen 12 Bundesländern eingeführt (*Belina* 2005, 139). Vgl. insoweit nur den im Jahre 2003 in Kraft getretenen § 34 POLG NW.

<sup>475</sup> Der BayVGh (NVwZ 2000, 454) hat in einem Beschluss vom 18.02.1999 – 24 CS 98.3198 – den Zweck eines Aufenthaltsverbots (gegenüber einem Kleindealer) unverblümt und bemerkenswert offen auf den Punkt gebracht: „[...] Das Bild der Drogenumschlagplätze ist geprägt von kranken und abhängigen jungen Menschen, die zum Teil am Rande der Verwahrlosung leben und deren Lebensinhalt darin besteht, für entsprechenden Nachschub zu sorgen. Neben der unmittelbaren Betroffenheit der Drogensüchtigen, besteht durch das Anbieten von Drogen an Dritte weiterhin die Gefahr, daß bislang Unbeteiligte in diesen Sog geraten und sich der Kreis der Süchtigen weiter ausbreitet. Zudem ist die Gefahr nicht zu unterschätzen, daß ganze Stadtviertel hierdurch in ihrer sozialen Struktur verändert werden, weil sie zum Teil wegen des Gefahrenpotentials gemieden werden. Die Tatsache, daß möglicherweise durch das Aufenthaltsverbot die Schauplätze verlagert werden oder sich neue Drogenumschlagplätze bilden, läßt die getroffene Maßnahme nicht als ungeeignet erscheinen. Mit dem Aufenthaltsverbot wird primär der Zweck verfolgt, einer Verfestigung der Drogenszene an stark frequentierten Punkten entgegenzuwirken und zu erreichen, daß bestimmte Anlaufpunkte, die unter den Dealern und Konsumenten bekannt sind, unpopulär sind bzw. werden. Die angefochtene Maßnahme kann jedenfalls einen Beitrag dazu leisten, den Drogenhandel zu erschweren. Eine Maßnahme ist nicht schon allein deswegen ungeeignet, weil das Grundproblem hierdurch nicht generell beseitigt werden kann. Der Antragsgegnerin geht es hier um die Verhütung rechtswidriger Taten im Drogenbereich und im Bereich der Beschaffungskriminalität sowie um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.“

<sup>476</sup> Nach einem Bericht der Hannoverschen Allgemeinen Zeitung vom 18.07.2009 (<http://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/Uebersicht/Aufenthaltsverbote-senken-Zahl-der-Straftaten>) zeitigen Aufenthaltsverbote zumindest teilweise Erfolg. So sei nach Angaben der Stadtverwaltung die Zahl der Straftaten im Bereich der Innenstadt seit der Einführung des Aufenthaltsverbots in fast allen Bereichen rückläufig. Die Statistiker der Behörde verzeichneten knapp 19 Prozent weniger Raubdelikte, rund 38 Prozent weniger Sachbeschädigungen und ebenfalls fast 38 Prozent weniger Widerstandsdelikte gegen Polizisten. Nur im Bereich der Körperverletzungen stiegen die Fallzahlen an. Allerdings verhielten sich die Erfolgsmeldungen nicht dazu, ob Verdrängungseffekte aufgetreten sind und sich die Fallzahlen in anderen Stadtteilen erhöht haben.

versteht man die Verlagerung bestimmter bisher staatlicher Aktivitäten in den privaten Sektor der Volkswirtschaft, um die Allokation der Ressourcen durch den als effizienter eingestuften Markt erfolgen zu lassen, sowie die Anwendung privater Rechtsformen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, um bestimmte Aufgabenfelder dem unmittelbaren Einfluss des Haushalts, des öffentlichen Dienstrechts und der Politik zu entziehen; des Weiteren die Anwendung privatwirtschaftlicher Finanzierungsmodelle zur Erschließung privaten Kapitals für öffentliche Aufgabenwahrnehmung und die Veräußerung öffentlichen Vermögens. Häufig sind die genannten Ebenen der Privatisierung nicht klar voneinander zu trennen. Die Privatisierung erfolgt entweder formal durch die Wahl einer spezifischen Organisation der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung; sie besteht in der Verselbstständigung öffentlicher Aufgabenträger in privater Rechtsform (GmbH, AG), oder sie erfolgt als materielle Privatisierung durch Übertragung von bisher öffentlich wahrgenommenen Aufgaben auf Private sowie durch Privatisierung öffentlichen Vermögens.<sup>477</sup>

Die Privatisierung des öffentlichen Raums erfolgt in der Regel auf der materiellen Ebene durch die Übernahme von bisher öffentlich wahrgenommenen Aufgaben durch private Akteure. Dies kann entweder auf einer bewussten staatlichen Entscheidung beruhen, wie z.B. bei der Schaffung von Business Improvement Districts (BIDs), oder unmittelbar auf Initiative der Wirtschaft durch Errichtung von Einkaufszentren oder sonstiger Stätten, die der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Privatisierung des öffentlichen Raums bedeutet, dass dieser in den Verantwortungsbereich privater Akteure gegeben wird, die letztlich über die Zutritts- und Aufenthaltsberechtigung an diesen Orten entscheiden. In Bereichen, die de jure Privateigentum sind (z.B. Einkaufszentren) erfolgt diese Steuerung dabei aufgrund des Hausrechts; in Bereichen, die – zumindest formal – weiterhin dem öffentlichen Recht unterliegen (z.B. Business Improvement Districts) erfolgt die Zugangssteuerung durch Einflussnahme auf die Kontrolle und Gestaltung der Örtlichkeiten.<sup>478</sup>

---

<sup>477</sup> Vgl. Gablers Wirtschaftslexikon: Stichwort: Privatisierung.

<sup>478</sup> Vgl. Duda 2006, 4 sowie die schon oben in Bezug genommene Definition eines Business Improvement Districts: Ein Business Improvement District (BID) ist ein Organisations- und Finanzierungsmechanismus, der von Grundstückseigentümern und Einzelhändlern genutzt wird, um die zukünftige Entwicklung ihrer Einkaufs-, Büro- und Industriestandorte zu beeinflussen. BIDs basieren auf Landes- und Gemeindegesetzen, die es Grundstückseigentümern und Einzelhändlern ermöglichen, sich zusammenzuschließen und die städtische Steuerhoheit dazu zu nutzen, Grundstücksabgaben festzusetzen. Auf diese Weise entsteht eine verlässliche, mehrjährige Einnahmequelle für eine wirtschaftsorientierte Entwicklung. [...] Ein BID ist eine Selbsthilfemaßnahme, die auf Selbstbesteuerung und privatwirtschaftlich geführter Organisation beruht“ (Houstoun 1999, 1). Ein BID entsteht in einem meist innerstädtischen Bereich (z.B. Fußgängerzone), in dem die angrenzenden Grundstückseigentümer im öffentlichen Raum auf eigene Kosten zeitlich begrenzte Maßnahmen zur Verbesserung des Umfelds durchführen, wofür ihnen im Gegenzug von der Kommunalverwaltung weitergehende (Sonder-) Rechte in Bezug auf die Regulierung des bewirtschafteten (öffentlichen) Raums eingeräumt werden, wie. z.B. der Einsatz privater

Zusätzlich sind neue räumlich-rechtliche Mischformen entstanden, die die Wahrnehmung von dem, was ‚noch‘ öffentlicher Raum und was ‚schon‘ privater Raum ist, erheblich erschweren.<sup>479</sup>

Insoweit geht es um Flächen oder Gebäude(komplexe), die sich formal und juristisch in Privatbesitz befinden, jedoch der Öffentlichkeit und dem (dem jeweiligen Nutzungszweck angepassten) Gemeingebrauch zugänglich gemacht werden. Die bekannteste und in Deutschland am meisten verbreitete Ausprägung dieser sogenannten halböffentlichen Räume oder ‚Mass Private Properties‘ ist das Einkaufszentrum.<sup>480</sup>

Die zunehmende Privatisierung öffentlichen Raums durch die stetige Verbreitung von Einkaufszentren – und auch Business Improvement Districts – und die damit verbundene Ersetzung der klassischen Orte der Öffentlichkeit der Stadt, führt zu Einschränkungen der Freizügigkeit, indem unerwünschten Gruppen der Zugang zu bestimmten Räumen verwehrt wird.

Da auch in privatisierten Räumen die Trennung in erwünschte Konsumenten und weniger gern gesehene Nichtkunden nicht von selbst erfolgt, ebenso wenig wie die Unterlassung unerwünschter, störender Verhaltensweisen, ist in Einkaufszentren ein hohes Maß an sozialer Kontrolle – worunter die von Planern und Management ausgeübte Kontrolle zu verstehen ist – erforderlich, um eine angenehme, konsumfördernde Umgebung herzustellen. Diese soziale Kontrolle tritt einerseits in Form klassischer Exklusion auf, also Ausschluss bestimmter Personen oder Gruppen aus dem Mass Private Property; andererseits kommen Kontrollmechanismen zur Anwendung, die sich auf das Verhalten der Anwesenden beziehen.<sup>481</sup> Durch die Schaffung von Hausordnungen und deren Überwachung durch Technik und Personal soll das Ideal der Zentren des sicheren Einkaufserlebnisses durchgesetzt werden; allerdings dienen die Regulierungsmöglichkeiten in erster Linie der Disziplinierung der Kunden, um sie in die Konsumgemeinschaft zu integrieren. Ausschluss erfolgt nur oder soll nur erfolgen, wenn nicht konsumiert wird und die Betroffenen damit als unnützlich identifiziert werden bzw. ihr Verhalten nachhaltig Andere vom Konsum abhält oder belästigt.<sup>482</sup>

---

Sicherheitsdienste, um ihre Investitionen zu schützen und – ggbf. durch Vertreibung unerwünschter Personen – ein konsumfreundliches Klima zu schaffen.

<sup>479</sup> Baasch 2009, 34.

<sup>480</sup> Vgl. Wehrheim 2006, 125.

<sup>481</sup> Sievers 2005, 2. Wie oben bereits im Zusammenhang mit den Formen der sozialen Kontrolle ausgeführt, ist es – da jede Person in den überwachten Räumen potenziell gefährlich ist – das Ziel der Kontrollinstanzen geworden, bereits vor Eintritt eines Schadens oder einer konkreten Gefährdung tätig zu werden und das Risiko zu neutralisieren, wobei die entsprechenden Maßnahmen nicht mehr an tatsächliche Gefahren oder schädigende Handlungen anknüpfen, sondern es ausreichend ist, aufgrund bestimmter Kriterien zu einer Risikogruppe zu gehören.

<sup>482</sup> Wehrheim 2006, 136 ff.

### 2.3.2. Organisatorische Maßnahmen

Die strukturellen Veränderungen der Stadtlandschaften haben weitreichende Auswirkungen auf das Policing bzw. Polizieren des öffentlichen Raums, wobei unter Policing die Art und Weise der Umsetzung von Kontrollmechanismen und -techniken sowie die Einwirkung der Sicherheitsproduzenten auf die Gesellschaft<sup>483</sup> verstanden wird.

„Policing ist jegliche Aktivität, die ausdrücklich dafür vorgesehen und darauf gerichtet ist, eine genau bestimmte Ordnung in einer Gemeinschaft zu errichten und aufrechtzuerhalten (oder durchzusetzen)[...] Eine genau bestimmte Ordnung ist eine Zusammenstellung von ausdrücklichen oder stillschweigenden Normen, die geschaffen wurden, Handlungsweisen (Verhalten), Beziehungen von Verhaltensweisen zu regulieren und die Errichtung von Institutionen und Vorgehensweisen zu gewährleisten. [...] Normen sind typischerweise mit einem Blick auf eine bestimmte Zielerreichung definiert, [...] [wie] die Erreichung von Sicherheit von materieller und physischer Sicherheit für die Mitglieder der Gemeinschaft, die poliziert wird. [...] Gemeinschaft [...] wird verstanden als eine Gesamtheit, sei sie definiert in Begriffen auf der Basis eines speziellen geographischen Gebiets, sei es aufgrund einer gemeinsam geteilten Identität, z.B. Geschlecht, Nationalität, Rasse, Ethnie oder sexuelle Orientierung, oder eines gemeinsam geteilten Ziels, das durch ökonomische, politische oder kulturelle Aktivitäten organisiert ist.“<sup>484</sup>

Bei der Herstellung von Sicherheit oder zumindest Sicherheitsgefühl rückt dabei auch die Notwendigkeit einer Erweiterung der staatlichen Kontroll- und Überwachungsfunktionen in den Vordergrund, wobei sich nicht nur eine intensiviertere Anwendung des traditionellen Instrumentariums der staatlichen Behörden – insbesondere der Polizei – feststellen lässt, sondern auch eine Ausweitung der Überwachung und Kontrolle durch sog. Kustodialisierung.<sup>485</sup> In diesem Rahmen wird die Gewährleistung innerer Sicherheit nicht mehr nur von der Polizei, sondern von einer Vielzahl sogenannter Sicherheitsdienstleister, wie insbesondere kommerzieller Sicherheitsdienste, aber auch freiwilliger und kommunaler Gruppen übernommen.<sup>486</sup> Damit wird städtische Sicherheit immer weniger durch informelle Sozialkontrolle der Anwohner oder Passanten des öffentlichen Raums gewährleistet, sondern zunehmend formell staats- oder marktförmig organisiert, also durch Polizei, kommunale Ordnungsdienste und Sicherheitspartnerschaften sowie durch private Sicherheitsdienste und technische Maßnahmen wie Videoüberwachung. Die Bevölkerung wird dabei im Rahmen der Kustodialisierung in formelle Kontrollstrukturen eingebunden.

<sup>483</sup> Vgl. *Beste* 2004, 7; *van Elsbergen* 2004, 16.

<sup>484</sup> *Hermer et al.* 2002, zitiert nach *Kempa et al.* 2004, 564.

<sup>485</sup> *Van den Brink/Kaiser* 2007, 7. Vgl. *van Elsbergen* 2004, 15 f., der Kustodialisierung als Prozess der Einführung und Institutionalisierung neuartiger Formen der inneren Sicherheit zwischen klassischer Polizeiarbeit und sozialer Kontrolle versteht.

<sup>486</sup> *Jones/Newburn* 2006, 1.



### 2.3.2.1. Polizei

Wichtigster und herausragender Akteur auf dem Gebiet der inneren Sicherheit ist trotz aller Diskussionen hinsichtlich der Bestimmungen über ihre Kernkompetenzen<sup>487</sup> nach wie vor die Polizei, wie sich zum einen aus ihren weitgehenden Eingriffsmöglichkeiten in den grundrechtlich geschützten Bereich des Einzelnen sowie zum anderen aus ihrer materiellen und personellen Ausstattung<sup>488</sup> ergibt.

Der Aufgabenbereich und die Tätigkeitsfelder der Polizei haben sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Einer Ausweitung ihrer Aufgaben und Befugnisse steht auf der anderen Seite der Zwang zur Kooperation mit einer zunehmenden Zahl anderer Sicherheitsakteure gegenüber.

Nach dem von allen Ländern der Bundesrepublik im Wesentlichen übernommenen Musterentwurf des Polizeigesetzes (ME PolG)<sup>489</sup> war – neben dem in der Strafprozessordnung geregelten zentralen Aufgabenbereich der Verfolgung von Straftaten – in der Generalklausel die Gefahrenabwehr als klassische Kernaufgabe der Polizei kodifiziert.<sup>490</sup> Grundsätzlich galt damit, dass polizeiliche Maßnahmen erst bei Vorliegen einer Gefahr (im Polizeirecht) oder eines Anfangsverdachts (nach der Strafprozessordnung) ergriffen werden durften, wobei auch der Adressatenkreis – als Störer oder Tatverdächtiger – klar umrissen und beschränkt war.

Ab Ende der 1970er Jahre änderte sich das Sicherheitsparadigma, da sich die staatlichen Entscheidungsträger vor der Zunahme terroristischer Straftaten und organisierter Kriminalität neuen Herausforderungen ausgesetzt sahen, der die Rechtspolitik mit einer Verbesserung der polizeilichen Ausstattung, einer engeren Koordinierung der polizeilichen Arbeit zwischen Bund und Ländern sowie einer umfassenden Erweiterung polizeilicher Zuständigkeiten und Eingriffsbefugnisse begegnete.<sup>491</sup> Kernstück der Erweiterung der Eingriffsbefugnisse war die Erweiterung der polizeilichen Aufgaben auf die vorbeugende Bekämpfung

<sup>487</sup> Vgl. hierzu etwa *van den Brink/Kaiser* 2007, 4 f und *Stegmaier/Feltes* 2007, 18 f.

<sup>488</sup> In der Bundesrepublik gibt es rund 260.000 Polizeivollzugsbeamte, von denen mehr als 221.000 bei den Ländern, ca. 31.000 bei der Bundespolizei und knapp 6.000 bei dem Bundeskriminalamt beschäftigt sind. Die Polizeidichte in Deutschland beträgt, bei starken Unterschieden zwischen den einzelnen Bundesländern, im Bundesdurchschnitt 1:372 (Quelle: *Groß* 2008, 21). Allerdings gibt diese Zahl nicht die Realität wieder. Infolge von Schichtdienst, Krankheit, Aus- und Fortbildung etc. steht tatsächlich nur ein Polizeibeamter je 10.000 Bürger einsatzbereit zur Verfügung (vgl. *Feltes* 2009, 107; *Beste* 2009, 186).

<sup>489</sup> Der am 25.11.1975 verabschiedete Musterentwurf eines Polizeigesetzes geht zurück auf eine Vereinbarung der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder und diente dazu, dem materiellen Polizeirecht eine einheitliche Fassung zu geben.

<sup>490</sup> § 1 Abs. 1 Satz 1 ME PolG: Die Polizei hat die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren.

<sup>491</sup> Vgl. *Bäuerle* 2008, 17.

von Straftaten.<sup>492</sup> Damit entstand ein (neuer) dritter polizeilicher Aufgabenbereich neben der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung, der zudem eine neue Art ‚polizeilicher Autonomie‘ aufweist, da die Aufgabenerfüllung weder gegenüber anderen Behörden subsidiär noch durch staatsanwaltliche Aufsicht und Weisungen beschränkt ist.<sup>493</sup> Die zunächst auf dem Gebiet des Informationsfreiheitsrechts infolge des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts<sup>494</sup> für die Schaffung einer länderübergreifenden, einheitlichen gesetzlichen Grundlage für die Datenerhebung und –verarbeitung geschaffene Erweiterung<sup>495</sup> hat sich in der Folgezeit auf weitere Bereiche ausgedehnt, insbesondere – für den vorliegenden Betrachtungsgegenstand von Bedeutung – auf die Möglichkeit zur Videoüberwachung, dem Aussprechen von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten im öffentlichen Raum, die sämtlich die Befugnisse der Polizei im Vorfeld konkreter Gefahren erweitern.

Mit der Erweiterung der Eingriffsbefugnisse auf das Gebiet der Prävention hat sich auch das Selbstverständnis der Polizei auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit geändert und geht deutlich über das hinaus, was ihr durch gesetzliche Vorschriften an Aufgaben zugewiesen worden ist.<sup>496</sup> Insbesondere kommt dies in der Polizeidienstvorschrift (PDV) 100 zum Ausdruck, wo es in Nr. 1.1. zur Rolle und zum Selbstverständnis heißt: „Polizeiliches Handeln muss – über die Bindung an Recht und Gesetz hinaus – politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen berücksichtigen.“

Konkretisiert wird der so umrissene Aufgabenbereich in Nr. 2.1.2.1. PDV 100 (polizeiliche Kriminalprävention):

---

<sup>492</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 Satz 3 3. Alt. VE ME PolG von 1986: Sie [die Polizei] hat im Rahmen dieser Aufgabe auch die Verfolgung von Straftaten vorzusorgen und Straftaten zu verhüten (vorbeugende Bekämpfung von Straftaten) sowie Vorbereitungen zu treffen, um künftige Gefahren abwehren zu können (Vorbereitung der Gefahrenabwehr). Dieser Vorentwurf wurde von nahezu allen Bundesländern, u.a. auch Nordrhein-Westfalen, übernommen, vgl. § 1 Abs. 1 PoLG NW: Die Polizei hat die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren (Gefahrenabwehr). Sie hat im Rahmen dieser Aufgabe Straftaten zu verhüten sowie vorbeugend zu bekämpfen und die erforderlichen Vorbereitungen für die Hilfeleistung und das Handeln in Gefahrenfällen zu treffen. Sind außer in den Fällen des Satzes 2 neben der Polizei andere Behörden für die Gefahrenabwehr zuständig, hat die Polizei in eigener Zuständigkeit tätig zu werden, soweit ein Handeln der anderen Behörden nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint; dies gilt insbesondere für die den Ordnungsbehörden obliegende Aufgabe, gemäß § 1 Ordnungsbehördengesetz Gefahren für die öffentliche Ordnung abzuwehren.[...].

<sup>493</sup> Vgl. *Bäuerle* a.a.O.

<sup>494</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15.12.1983 – 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83 –, BVerfGE 65, 1.

<sup>495</sup> Vgl. *Knemeyer* NVwZ 1988, 193 f.

<sup>496</sup> Vgl. zum Folgenden auch *Zimmermann* 2005, 93 f.

„Ziele sind insbesondere

- Verhindern von Straftaten,
- Stärken des Sicherheitsgefühls,
- Stärken des Selbstschutzgedankens und Bewirken sicherheitsorientierten Verhaltens,
- Abbau von objektiv unbegründeter Kriminalitätsangst,
- Sensibilisierung der Bevölkerung für Gefahren, die aus Kriminalität erwachsen können,
- Beseitigen und Mindern von Kriminalitätsursachen,
- Verhindern des Entstehens oder Verfestigung kriminogener Faktoren.“

Abgesehen davon, dass der Gesetzgeber von den in diesem Katalog aufgeführten Maßnahmen der Polizei allein das Verhindern von Straftaten als Aufgabe zugeschrieben hat – die weiteren selbstzugeschriebenen Aufgaben stellen allenfalls einen Reflex aus dieser Tätigkeit dar –, maßt sich die Polizei durch das Beseitigen von Kriminalitätsursachen und Verhinderung der Entstehung oder Verfestigung kriminogener Faktoren eine Definitionsmacht über die Voraussetzungen ihres Tätigwerden an, die nicht ihr, sondern allein dem Gesetzgeber zusteht.<sup>497</sup> An den beschriebenen Tätigkeitsfeldern zeigt sich, dass die Gewährleistung von Sicherheit von der Polizei immer mehr als Dienstleistung und damit einhergehend immer weniger als hoheitliche Aufgabe verstanden wird. Dazu gehören neue, lokal orientierte Service- und Moderationsfunktionen, die die Polizei übernimmt, um zum Beispiel bei den steigenden Nutzungs- und Kulturkonflikten im öffentlichen Raum deeskalierend eingreifen und vermitteln zu können. Belege für diese Entwicklung sind z.B. die zahlreichen Präventionsprojekte, die Probleme der Drogenaufklärung über die Jugendgewalt bis zum Städtebau abdecken, die auf Initiative der Polizei hin entstanden sind.<sup>498</sup> Es lässt sich insoweit feststellen, dass für die Polizei – teils von ihr gewollt, teils gesetzlich vorgeschrieben – neue Kontrollfelder entstehen, die zu einer Kontrolldichte erheblichen Ausmaßes und zu einer Steigerung der Effektivität sozialer Kontrolle führen. Verstärkt wird dieser Effekt durch die Zusammenarbeit und Vernetzung mit weiteren Akteuren auf dem Gebiet der inneren Sicherheit, wie z.B. privaten Sicherheitsunternehmen.

---

<sup>497</sup> Vgl. auch *Zimmermann* 2005, 93 f.

<sup>498</sup> Vgl. *van den Brink/Kaiser* 2007, 7 f.

### 2.3.2.2. Private Sicherheitsdienste

Insbesondere vor dem Hintergrund der Ausweitung der polizeilichen Aufgaben ist die Herstellung innerer Sicherheit komplex und fordert und fördert eine Vernetzung aller Sicherheitsakteure. In der Fortschreibung des Programms ‚Innere Sicherheit‘ im Jahr 2009 haben die Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder die Bedeutung der Vernetzung behördlicher und privater Sicherheitsakteure verdeutlicht und anerkannt, dass private Sicherheitsdienstleister Bestandteil der Sicherheitsarchitektur sind, und die sicherheitspolitische Verankerung privater Sicherheitsdienstleister bei der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung in Deutschland betont.<sup>499</sup>

Private Sicherheitsdienste stellen als volkstümlich ‚schwarze Sheriffs‘ genannte Sicherheitsakteure in den meisten Städten mittlerweile einen festen und sichtbaren Bestandteil im öffentlichen Raum dar.

Die folgende Übersicht<sup>500</sup> zeigt, dass seit den 1990er Jahren ein massiver Anstieg privater Sicherheitsunternehmen und Mitarbeiter zu verzeichnen ist.

	1970	1980	1990	2002	2005	2011
Unternehmen	325	542	835	3.000	3.000	3.700
Mitarbeiter	47.400	61.700	105.000	145.000	200.000	250.000
Umsatz (Mio €/Jahr)	314	507	1.200	4.000	6.000	10.600

Der Anstieg der Zahl privater Sicherheitsunternehmen und ihrer Mitarbeiter beruht auf mehreren Gründen.

Zum einen ist die Privatisierung im Sicherheitsbereich lediglich ein Nachzügler der bereits in den 1980er Jahren infolge von Globalisierungstendenzen begonnenen Privatisierungsbestrebungen auf anderen Politikfeldern, wie z.B. der Post, der Bundesbahn, der Telekommunikation und der Einführung des Privatfernsehens.<sup>501</sup> Die infolge der Globalisierung einsetzende Entgrenzung wirtschaftlicher und politischer Interaktionsprozesse führte zu einer Zunahme und Komplexitätssteigerung der staatlichen Regulierungsbedürfnisse, die die staatlichen Kompetenzen zu übersteigen drohten.<sup>502</sup>

Dies führt(e) zu einem bewussten Transfer von Polizeiaufgaben auf private oder auch kommunale Sicherheitsakteure. Das Bewusstsein, dass die Polizei als allei-

<sup>499</sup> Vgl. Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder: Programm Innere Sicherheit. Fortschreibung 2008/2009, 25.

<sup>500</sup> Tabelle nach Eick 2006, 1 f. mit Ergänzungen des Bundesverbands der Sicherheitswirtschaft aus W&S 05/2011, S. 10 bis 11.

<sup>501</sup> Vgl. Daase/Deitelhoff 2013, 36.

<sup>502</sup> Daase/Deitelhoff a.a.O.

niger Akteur sowohl im Hinblick auf die ihr zugewiesenen Aufgaben als auch auf ihre rechtsstaatlich verankerten Handlungschancen überfordert ist, schuf die Voraussetzungen für andere Formen des Policing.<sup>503</sup> Hinzukommt als Ursache für das Wachstum privater Sicherheitsunternehmen der strukturelle Wandel der Gesellschaft vom fordistischen Wohlfahrtsstaat zu einem postfordistischen Gewährleistungsstaat, in dessen Rahmen die neoliberale Forderung an die Bürger gestellt wird, individuelle Eigenverantwortung für ihren Selbstschutz und zur Entlastung von traditionellen Ansprüchen an den Staat zu übernehmen.<sup>504</sup>

Vor dem Hintergrund gesteigerter Handlungskomplexität auf dem Gebiet der inneren Sicherheit erschien und erscheint zudem die Einbeziehung privater Sicherheitsakteure zur Aufgabenerfüllung als notwendige Entlastung des Staates, um dessen Ressourcen zu schonen und die Expertise und die Ressourcen des Privatsektors nutzbar zu machen.<sup>505</sup> Gefördert wurde diese Entwicklung durch das neoliberale Leitbild des schlanken Staates, dem weder die nötige Effizienz noch Effektivität zur Wahrnehmung seiner Aufgaben zugetraut wird, so dass nach dieser Logik eine weitgehende Verlagerung von öffentlichen Aufgaben auf den privatwirtschaftlichen Sektor erfolgen muss, um Kostenreduktionen und Effizienzsteigerungen zu ermöglichen.<sup>506</sup>

Auf der Mikrobene des öffentlichen Raums – also z.B. im innerstädtischen Bereich – ist für die Verlagerung von hoheitlichen polizeilichen Aufgaben auf private Sicherheitsakteure des Weiteren maßgeblich zu berücksichtigen, dass die Verschiebungen von Eigentumsverhältnissen aufgrund der Schaffung halböffentlicher Räume mittels Errichtung von Einkaufszentren, renovierten und umgebauten Hauptbahnhöfen, Themenparks etc. Bedingungen geschaffen haben, die wesentlich dazu beitragen, das Einsatzgebiet von privaten Sicherheitsunternehmen erheblich auszuweiten.<sup>507</sup> Durch zunehmende Ausbreitung von Mass Private Properties haben sich Verschiebungen in den Besitzverhältnissen ergeben, die auch Möglichkeiten für neue Arten, den Raum zu polizieren, eröffneten und aufgezeigt haben. Insoweit ist auch anzunehmen, dass die private Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben in Mass Private Properties zu einem Wechselspiel geführt hat: Durch die Sichtbarkeit von privaten Sicherheitsdienstleistern dürfte ein

<sup>503</sup> Vgl. van den Brink/Kaiser 2007, 8.

<sup>504</sup> Jones/Newburn 2006, 7; van den Brink/Kaiser 2007, 8.

<sup>505</sup> Daase/Deitelhoff 2013, 36 f.; vgl. auch Jones/Newburn 2006, 6, die meinen, es seien schlicht fiskalische Zwänge, die die Polizei veranlassen, sich zumindest aus manchen Bereichen der Gewährleistung von öffentlicher Sicherheit zurückzuziehen, mit der zwangsläufigen Folge, dass die entstehenden Sicherheitslücken durch private Formen von Sicherheitsakteuren gefüllt werden müssen.

<sup>506</sup> Daase/Deitelhoff 2013, 39.

<sup>507</sup> So die – nach diesseitiger Auffassung einleuchtende und zutreffende – These von Shearing/Stenning 1981 und 1983. Soweit diese These auf Kritik gestoßen ist, vgl. Jones/Newburn 1999 und 2002, besteht jedenfalls insoweit Einigkeit, dass das Phänomen der ‚Mass Private Property‘ eng mit dem verstärkten Auftreten kommerzieller Formen von Policing zusammenhängt, wenn auch die Beziehung nicht als (alleinige) lineare Ursache eingeschätzt werden kann, vgl. Kempa et al. 2004, 577; Jones/Newburn 2006, 8.

stärkeres Bedürfnis nach ihnen entstanden sein; ein sich selbst verstärkender Effekt.<sup>508</sup>

Die Übertragung der Wahrnehmung von Sicherheit lässt sich in folgende Formen gliedern.<sup>509</sup>

*Privatisierung durch Auslagerung* ist eine Form der Übertragung, bei der staatliche Akteure auf die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben verzichten und sie Privaten überantworten. Diese Überantwortung geschieht jedoch kaum je in vollem Umfang mit allen Rechten und Pflichten<sup>510</sup>, da der Staat zumeist in unterschiedlicher Weise die Erfüllung der Wahrnehmung der Aufgabe kontrolliert oder ihre gemeinwohlorientierte Erfüllung garantiert. Ein Beispiel ist etwa die Bewachung von Bundeswehrcasernen durch private Sicherheitsdienste.

*Privatisierung durch Integration* umfasst dagegen Fälle, in denen die Aufgabenerfüllung geteilt wird und der Staat den privaten Akteur in seine Strukturen integriert. Klassisches Beispiel wären hier Public-Private-Partnerships, wie z.B. zwischen Polizei und privaten Sicherheitsfirmen im Bereich der innerstädtischen Schutzfunktionen, aber auch die Bildung von Ordnungspartnerschaften und freiwilligem – in die reguläre Polizei integriertem – Polizeidienst (vgl. dazu unten).

*Privatisierung durch Überlassung* ist die Form der Übertragung, bei der der Staat sich zunehmend aus bestimmten Bereichen zurückzieht und es Privaten überlässt, Sicherheit in diesen Bereichen zu erbringen. Ein Beispiel hierfür ist etwa die Sicherung von (halb-)privaten Einkaufsstrassen durch private Sicherheitsakteure oder auch die Verpachtung (oder Einräumung von Sondernutzungsrechten) von an Hauptbahnhöfen unmittelbar anschließenden öffentlichen Flächen an die Deutsche Bahn AG, die sodann dort die geeigneten Sicherheitsmaßnahmen treffen darf.

Die Bedeutung des Staates als Auftraggeber für die Inanspruchnahme von privaten Sicherheitsakteuren zeigt sich auch daran, dass der staatliche Anteil am Gesamtumsatz der privaten Sicherheitsindustrie mittlerweile rund 25% ausmacht, wengleich der weitaus größte Anteil mit 75% der Aufträge aus der gewerblichen Wirtschaft stammt; Privatpersonen als Auftraggeber sind statistisch kaum messbar.<sup>511</sup>

Von den Beschäftigten der Sicherheitsdienste sind<sup>512</sup> 37% im Objekt- und Werkchutz tätig, einschließlich Bewachungstätigkeiten in den Mass Private Properties; hinzu kommen 2 % Beschäftigte im Öffentlichen Personennahverkehr

<sup>508</sup> Vgl. Jones/Newburn 2006, 8.

<sup>509</sup> Vgl. Daase/Deitelhoff 2013, 43.

<sup>510</sup> Was z.B. durch eine sog. Beleihung möglich wäre. Durch eine Beleihung könnte ein privater Sicherheitsdienst eine funktionale Behördeneigenschaft und damit eine der Polizei vergleichbare Rechtsstellung erhalten.

<sup>511</sup> Olschok 2006, 2.

<sup>512</sup> Stand 31.12.2006. Neuere Zahlen sind – soweit ersichtlich – nicht erhältlich.

(Bahnhöfe) sowie 6% Beschäftigte bei der Flughafensicherheit.<sup>513</sup> Nach Schätzungen<sup>514</sup>, sind zudem zwischen 7% und 13% aller Beschäftigten im öffentlichen Raum tätig.

Grundlage des Tätigwerdens von privaten Sicherheitsakteuren sind die sogenannten Jedermannrechte, wie insbesondere das jedem Privatmann zustehende Festnahmerecht des § 127 StPO, Notwehr gem. § 32 StGB, Nothilfe gem. § 34 StGB, Ausübung des Hausrechts und die Wahrnehmung übertragener Selbsthilferechte nach §§ 859, 860 BGB.

Mit rund 4.000 Unternehmen, etwa 250.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und einem Umsatz von mittlerweile mehr als 10 Milliarden Euro<sup>515</sup> stellt das kommerzielle Sicherheitsgewerbe einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor in Deutschland dar. Mit rund 250.000 Beschäftigten im Sicherheitsgewerbe liegt die Zahl nur noch knapp unter der Anzahl der Polizisten, deren Stärke in Deutschland etwa 260.000 beträgt.<sup>516</sup>

### 2.3.2.3. Community Policing/Kommunale Kriminalprävention

Seit Anfang der 1990er Jahre erfährt die Rolle der Kommunen als Ort der politischen Entscheidung und des unmittelbaren Umsetzungsbezuges in der kriminal- und polizeipolitischen Diskussion in Deutschland eine neue Bedeutung.<sup>517</sup> Hintergrund ist die Erwartung, dass gerade die Kommune als Handlungsort geeignet sei, nicht nur der Kriminalität, sondern insbesondere auch der wachsenden Kriminalitätsfurcht der Bevölkerung zu begegnen.<sup>518</sup> Durch Bildung von Kommunalen Präventionsräten soll der Präventionsgedanke in der Gemeinde oder Stadt institutionalisiert werden. Um alle wichtigen Akteure zur Mitarbeit zu bewegen, wird der Vorsitz des Präventionsrats in der Regel vom Bürgermeister übernommen, dem grundsätzlich auch die Koordination des Präventionsrates obliegt.<sup>519</sup> Die Arbeit kriminalpräventiver Gremien soll dabei nicht nur die kurzfristige Be-

<sup>513</sup> Schonscheck 2008, o.S.

<sup>514</sup> Vgl. Eick 2006, 3; allerdings beruhen die Schätzungen auf unzureichender Datenbasis.

<sup>515</sup> Vgl. obige Tabelle.

<sup>516</sup> Die Zahlen schwanken geringfügig. Vgl. Groß 2012, 1, der von 254.000 Polizeibeamten spricht, wohingegen Wikipedia: Stichwort: Polizei von 265.000 Polizeibeamten ausgeht.

<sup>517</sup> Vgl. van den Brink/Kaiser 2007, 8.

<sup>518</sup> An der Reduktion der komplexen sozialen Phänomene Kriminalität und Unsicherheit auf eine räumliche Komponente wird vielfach Kritik geübt, da diese zu stark vereinfachenden Erklärungsansätzen und Kausalzusammenhängen führe. So verstelle die raumbezogene Perspektive den Blick auf die soziale, ökonomische und psychische Komplexität und Ursachen von abweichendem Verhalten oder des Sicherheitsempfindens der Bevölkerung (vgl. Glasze et. al. 2005, 24; Rolfes 2003, 337 f.). Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass sowohl Entstehungsbedingungen für Kriminalität und Unsicherheitsempfinden lokale Wurzeln haben und soziale Probleme (wie Kriminalität) am ehesten dort gelöst werden können, wo sie entstehen, begünstigt oder gefördert werden (Heinz 2004, 4).

<sup>519</sup> Vgl. für viele Bülow 2004, 6.

seitigung von Problemen zum Gegenstand haben, sondern auch die Bekämpfung der Ursachen von Kriminalität in ihre Konzeption einbeziehen.<sup>520</sup>

Die andauernde Diskussion um Kommunale Kriminalprävention ist Zeichen eines Paradigmenwechsels. Während zu Zeiten der fordistischen Ära ‚raumlose‘<sup>521</sup> sozialpräventive Ansätze mit dem Ziel von verbesserter Sozialpolitik<sup>522</sup> und Resozialisierung vorherrschten, hat sich spätestens seit Beginn der 1990er Jahre die Präventionspolitik zu situativen Strategien mit lokalem Bezug verändert. Durch die Fokussierung auf die Tatgelegenheiten ‚vor Ort‘ rückt der öffentliche Raum als Erklärungsvariable von Unsicherheit und Kriminalität in den Mittelpunkt.<sup>523</sup> Insoweit wird argumentiert, dass es durch die Zusammenarbeit von Polizei, Behörden und lokalen Akteuren stärker als bisher möglich ist, Kriminalität am Ort ihres Entstehens zu bekämpfen und damit auch präventiv wirksam zu werden.<sup>524</sup> Dem lag die Erkenntnis zugrunde, dass mit monolithischen oder zentralistischen Ansätzen die vor allem in den Städten auftretenden Kriminalitätsprobleme nicht zu bewältigen waren.<sup>525</sup> Durch Einbindung der Kommunen in das Politikfeld der inneren Sicherheit und der Kriminalprävention sollen vorrangig positive Wirkungen auf die Entwicklung der Kriminalität, hinsichtlich des Abbaus kriminalitätsfördernder Strukturen, auf die Steigerung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung, die Steigerung der Wohnqualität einer Gemeinde im Sinne einer ‚sicheren Stadt‘ sowie hinsichtlich der Beeinflussung potenzieller Opfer und der Reduzierung von Tatgelegenheitsstrukturen erreicht werden.<sup>526</sup> Die Kommune bietet sich hierbei deshalb als Handlungsort an, weil zum einen die Mehrheit aller Täter an ihrem Wohnort oder in dessen näheren Umgebung straffällig wird<sup>527</sup> und zum anderen ‚vor Ort‘ in den Kommunen nicht nur die Auswirkungen von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht, sondern auch die Erfolge von kriminalpräventiven Maßnahmen am deutlichsten zu bemerken sind.<sup>528</sup> Allerdings ist bereits oben dargelegt worden, dass Unsicherheit ein Phänomen ist, das von der objektiven Kriminalitätslage vor Ort weitgehend unabhängig existiert; Kriminalitätsfurcht wird daher erst durch den geltend gemachten kriminalpräventiven Handlungsbedarf lokal implementiert und damit für den Bürger zu einer unmittelbaren örtlichen Bezugsgröße gemacht.<sup>529</sup>

<sup>520</sup> Vgl. Innenministerium des Landes NRW: Broschüre „Landespreis für öffentliche Sicherheit“ 2009, 17.

<sup>521</sup> ‚Raumlos‘ deshalb, weil die fordistische Sozialpolitik von einer Gleichbehandlung aller Staatsbürger ausging, mit dem Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse in der gesamten Bundesrepublik.

<sup>522</sup> ... die nach dem mittlerweile geflügelten Wort von *Franz von Liszt* die beste Kriminalpolitik ist.

<sup>523</sup> *Schreiber* 2005, 60.

<sup>524</sup> Vgl. *van den Brink/Kaiser* 2007, 7 f.; *Schreiber* 2005, 59 f, 65.

<sup>525</sup> *Feltes* 2008, 256.

<sup>526</sup> *Feltes* 2008, 258.

<sup>527</sup> *Steffen* 2005, 157.

<sup>528</sup> *Schreiber* 2005, 65.

<sup>529</sup> Vgl. *Schreiber* 2005, 61.



Mit der Schaffung von Kriminalitätspräventionsgremien<sup>530</sup> zur Umsetzung der lokalen Ausrichtung der kommunalen Kriminalprävention ist die Einbeziehung der in dem jeweiligen Gebiet wohnenden Bürger erforderlich<sup>531</sup>, die als Seismograph<sup>532</sup> die tatsächliche Sicherheitslage und das Sicherheitsgefühl registrieren. Was den Bürger unmittelbar betrifft (Kriminalität), soll von ihm auch unmittelbar beeinflusst werden können (Kriminalitätsvorbeugung). Über die Einbindung in kommunale Präventionsräte sei es notwendig, die Bürger zu mehr Eigeninitiative, mehr privater Vorsorge und mehr Engagement in der lokalen Kriminalitätsbekämpfung zu motivieren. Aufgrund der top-down-Organisation kommunaler Präventionsräte findet die Kommunalisierung jedoch ohne programmatische Einbindung der Bürger des Quartiers statt. Die Bürger werden in der Regel weder an der Konzeption kriminalpräventiver Maßnahmen beteiligt noch sind sie direkter Adressat der kriminalpräventiven Aktionen, sondern letztlich nur Zuträger von Informationen an die kommunalen bzw. staatlichen Akteure der Präventionsgremien.<sup>533</sup>

Allein die Einbeziehung der Bürger soll für eine erfolgreiche Bekämpfung von Kriminalität nicht genügen. Als weitere Säule der kommunalen Kriminalprävention gilt daher eine Ressorts übergreifende Vernetzung aller Organe der formellen und der informellen Sozialkontrolle, wie – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – Jugendamt, Sozialamt, Stadtplanung, Polizei<sup>534</sup>, Staatsanwaltschaft, Träger kirchlicher Jugendarbeit, kommunale Jugendpflege, Vereine und Verbände, Selbsthilfegruppen, Arbeitsloseninitiativen, Wohlfahrtsverbände, Ausländergruppen, Stadtelternräte, Vertreter der Schulen und Kindergärten, autonome Gruppen, Weißer Ring sowie private Sicherheitsdienste in Form von Public-Private-Partnerships für Sicherheit.<sup>535</sup> Der Vorteil einer solchen Vernetzung wird zum einen darin gesehen, die Isolation einzelner Handlungsfelder und die Dominanz staatlicher Repressionspolitik aufzulösen; zudem ermögliche die Vernetzung die Bündelung finanzieller und personeller Ressourcen, wodurch Präventionsarbeit schnell, effektiv und flexibel zu organisieren sei, u.a. dadurch, dass durch die örtlichen Kenntnisse der einzelnen Akteure der besondere Handlungs-

<sup>530</sup> Laut des 2. Periodischen Sicherheitsberichts (2006, 672) existieren in der Bundesrepublik mittlerweile mehr als 2000 kommunale Präventionsräte.

<sup>531</sup> Vgl. zum sog. „Drei-Säulen-Ansatz“: Lokale Orientierung, Ressorts übergreifende Vernetzung und Bürgerpartizipation *Steffen* 2005, 157.

<sup>532</sup> Vgl. Landesrat für Kriminalitätsvorbeugung Mecklenburg-Vorpommern o.J., 6.

<sup>533</sup> Vgl. *Groll et. al.* 2008, 348.

<sup>534</sup> So heißt es z.B. unter Nr. 1.7. (Zusammenarbeit) der PDV 100: „Über die gesetzlich bzw. vertraglich geregelte Zusammenarbeit hinaus soll das Zusammenwirken auf allen Ebenen [...], insbesondere durch [...] abgestimmte Strategien und Richtlinien, [...], regelmäßige Informationen und Kommunikation, [...] Einrichtung von Koordinationsgremien [...] verbessert werden.“ Unter Ziffer 1.7.2. der PDV 100 wird dieser Auftrag konkretisiert: „Der unmittelbaren örtlichen und regionalen Zusammenarbeit kommt besondere Bedeutung zu. Dies erfordert – auch anlaßunabhängig – Verbindung aufzunehmen und zu halten.“

<sup>535</sup> Vgl. für viele beispielsweise Niedersächsisches Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung: *Kommunale Kriminalprävention gegen Gewalt und Kriminalität*, 2004, o.S.

bedarf in einem Quartier ausgemacht und hierauf konkret zugeschnittene Maßnahmen entwickelt werden können.<sup>536</sup>

Durch die Einbindung der Kommunen sowie einer Vielzahl weiterer kommunaler und privater Institutionen wird der Akteurskreis zur Herstellung innerer Sicherheit um solche Institutionen ausgeweitet, zu deren originären Aufgaben die Herstellung und Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung nicht gehören und die durch ihre Einbeziehung als semiprofessionelle Akteure der Kriminalitätsverhütung im lokalen Raum auftreten.<sup>537</sup> Dass hiermit eine massive Ausweitung der formellen und informellen sozialen Kontrolle im öffentlichen Raum einhergeht, liegt auf der Hand. Allerdings wird die Ausweitung der sozialen Kontrolle als Instrument zur Förderung der inneren Sicherheit in der Regel nicht flächendeckend in einer Kommune bereitgestellt. Dass Sicherheit zur immateriellen Infrastruktur aller gesellschaftlichen Gruppen, auch der unteren sozialen Schichten, gehört, ist bei vielen Kommunen und Städten keine Selbstverständlichkeit. Viele Kommunen glauben, Sicherheit für Wohlhabende zu Lasten von Randgruppen oder Minderheiten erreichen zu können, in dem sie – wie bereits oben beschrieben – von Ausgrenzungs- und Vertreibungsmöglichkeiten Gebrauch machen.<sup>538</sup> Grund hierfür ist, dass im Wettbewerb um finanzkräftige Bürger und Investoren die Ausgaben für öffentliche Sicherheit und Ordnung als notwendige Investitionen für die Attraktivitätssteigerung einer Kommune im Sinne der Standortpolitik verstanden werden, mit der Folge, dass die Herstellung von Sicherheit in zunehmendem Maße lokal kontextabhängig wird und nicht nur die polizeiliche Arbeit sondern auch die Präventionstätigkeit der Kommunen für ‚Sicherheiten statt Sicherheit‘ sorgen.<sup>539</sup>

Daneben ist zu befürchten, dass es durch kommunale Kriminalprävention und das damit einhergehende bürgerschaftliche Engagement zu unerwünschten Nebenwirkungen wie einem Übermaß an sozialer Kontrolle und der Zunahme von statistisch registrierter Kriminalität trotz tatsächlichen Rückgangs kommen kann. „Hinsehen und Handeln, nicht nur durch Opferhilfe, sondern auch durch den Ruf nach Polizei und die Erstattung von Strafanzeigen, bedeutet soziale Kontrolle – in einem Übermaß auch von Verhaltensweisen, die vielleicht ärgerlich und störend sind, jedoch (weit) unterhalb der Schwelle zur Kriminalität liegen – oder aber nicht kriminalisiert werden sollten.“<sup>540</sup> Diesem Gesichtspunkt kommt eine umso größere Bedeutung zu, weil aufgrund des räumlichen Ansatzes der Kriminalprävention ohnehin nicht mehr die Untersuchung und Beseitigung der Ursachen von Kriminalität im Vordergrund steht, sondern die Beseitigung von Tatgelegenheiten. Der bereits angesprochene unerwünschte Nebeneffekt eines etwaigen Übermaßes an sozialer Kontrolle kann zudem eine Beeinträchtigung des

<sup>536</sup> Vgl. *Schreiber* 2005, 64.

<sup>537</sup> *Groll et al.* 2008, 347 f.

<sup>538</sup> *Feltes* 2008, 257 f.

<sup>539</sup> Vgl. *van den Brink/Kaiser* 2007, 7 f.

<sup>540</sup> *Steffen* 2008, 68.

Sicherheitsgefühls bewirken, da eine erhöhte Anzeigebereitschaft zu einem Mehr an statistisch registrierter Kriminalität führt, die eine – tatsächlich nicht vorliegende – höhere Kriminalitätsbelastung vorspiegelt. Daneben kann das Sicherheitsgefühl dadurch beeinträchtigt werden, dass die scheinbare Notwendigkeit von Kriminalprävention in einem Quartier Ängste auslöst, weil dies für den Einzelnen zu der Wahrnehmung führen kann, dass er überall mit Kriminalität rechnen muss.<sup>541</sup>

#### 2.3.2.4. Ordnungspartnerschaften

Neben den im Wesentlichen allgemeinpräventive Ansätze verfolgenden kommunalen Präventionsräten bilden – jedenfalls in Nordrhein-Westfalen – Ordnungs- bzw. Sicherheitspartnerschaften<sup>542</sup> ein weiteres Instrument zur Vernetzung der lokalen Akteure, insbesondere zwischen Polizei und den einzelnen Behörden der Kommune. Sie stellen eine Ergänzung zu den Kommunalen Präventionsräten dar, indem sie einen problembezogenen Ansatz verfolgen, sich also eines Sicherheitsproblems an einem bestimmten Ort<sup>543</sup> oder eines bestimmten Sicherheitsproblems<sup>544</sup> annehmen und dieses bekämpfen.<sup>545</sup> Es handelt sich folglich um eine Maßnahme der selektiven (oder auch sekundären bzw. situativen) Prävention, die in erster Linie darauf abzielt, Tatgelegenheiten zu verringern und das Entdeckungsrisiko zu erhöhen. Im Gegensatz zu den Kommunalen Präventionsräten ist Ziel der Ordnungspartnerschaften die kurzfristige Beseitigung von Gefahren im öffentlichen Raum, wobei die kurzfristige Beseitigung von Symptomen im Vordergrund steht.<sup>546</sup> Sofern es in der Kommune einen örtlichen Präventionsrat gibt, kann und soll dieser in die Ordnungspartnerschaft eingebunden werden. Nach eigener Beschreibung<sup>547</sup> sind „Ordnungspartnerschaften das Dach, unter dem Aufgaben- und Entscheidungsträger Projekte unmittelbar vereinbaren. Sie sind keine selbständigen Gruppen, sondern eine Kennzeichnung für einen Zusammenarbeitsrahmen, der das Ziel der Verbesserung der objektiven Sicherheit und die Stärkung des subjektiven Sicherheitsgefühls der Bevölkerung ver-

---

<sup>541</sup> Steffen 2008, 68.

<sup>542</sup> Die genaue Zahl von Ordnungspartnerschaften in Nordrhein-Westfalen ist nicht bekannt. Während die Broschüre des Innenministeriums des Landes NRW ‚Landespreis für Innere Sicherheit‘ 2003, 4 von mehr als 840 Ordnungspartnerschaften spricht, ist in der Broschüre ‚Landespreis für Innere Sicherheit‘ 2010, 2 nur noch von ‚vielen Hundert Ordnungspartnerschaften‘ die Rede.

<sup>543</sup> Z.B. der Drogenumschlagplätze vor dem Hauptbahnhof oder des Straßenstrichs in bestimmten Quartieren.

<sup>544</sup> Z.B. Graffiti, die sich über die gesamte Stadt verteilen, oder die Sicherheit in öffentlichen Verkehrsmitteln.

<sup>545</sup> Vgl. Bülow 2004, 6; Schierz 2004, 121.

<sup>546</sup> Vgl. Innenminister des Landes NRW: Broschüre ‚Landespreis für öffentliche Sicherheit‘ 2009, 17.

<sup>547</sup> Vgl. Innenminister des Landes NRW: Broschüre ‚Landespreis für öffentliche Sicherheit‘ 2009, 16.

folgt. [...] Dieser Ansatz erfordert also zuerst verstärkt tatsituativ wirkende Präventions- und Repressionsmaßnahmen, konkret bezogen auf die von der Bürgerschaft als bedrohlich empfundenen ‚Vorboten‘ der Kriminalität“. Damit geht der Aufgabenbereich der Ordnungspartnerschaften deutlich über reine Kriminalitätsbekämpfung hinaus; sie können vielmehr als Überwachungsanordnung im kommunalen Nahraum verstanden werden, in deren Rahmen mit rechtlicher Legitimation von Seiten der Akteure der Ordnungspartnerschaften beliebig definierte Unordnungs- und Unsicherheitsbelange bearbeitet werden können und dürfen.<sup>548</sup> Indem Ordnungspartnerschaften auf ‚Vorboten der Kriminalität‘ rekurrieren, berufen sie sich zur Legitimation inzidenter auf die ‚Broken-Windows-Theorie‘ nach der bereits incivilities und Verwahrlosungserscheinungen im öffentlichen Raum den Niedergang eines Stadtviertels beschreiben und Handlungsbedarf auslösen.<sup>549</sup> Auch hier wird also die Tätigkeit kommunaler Behörden und der Polizei unter Präventionsgesichtspunkten in den strafrechtlichen Bereich vorverlagert.

### 2.3.2.5. Neighborhood Watch

Unter dem Begriff Neighborhood Watch werden seit Anfang der 1970er bzw. 1980er Jahre in den USA und Großbritannien von der Politik und der Polizei Bestrebungen gefördert, dass die Bürger einer Nachbarschaft in privat organisierten Gruppen auf freiwilliger Basis aufeinander sowie auf ihr Eigentum achten, um durch Meldung etwaiger Beobachtungen an die Polizei Kriminalität und Vandalismus zu verhindern. Aufgrund des Erfolgs in den angelsächsischen Ländern kam es bereits 1984 in der Bundesrepublik im Rahmen des kriminalpolizeilichen Vorbeugungsprogramms zu der Aktion ‚Nachbarn schützen Nachbarn‘, die 1996 durch die noch heute laufende Aktion ‚Vorsicht! Wachsender Nachbar‘ abgelöst wurde. Beteiligte an dieser Aktion sind die Innenministerkonferenz, der Städte- und Gemeindebund, der Deutsche Städtetag, der Verband der Schadensversicherer (sic!) und die Polizei, deren Ziel es ist, „neue Wege in unseren Bemühungen [...], nachbarschaftliche Aufmerksamkeit und gegenseitige Verantwortung wieder zu tragenden Elementen der Kriminalitätsverhütung im Gemeinwesen auszubauen.“<sup>550</sup> Der Gedanke, der dem zugrundeliegt ist, dass Anonymität Freiräume für Kriminalität schafft, dagegen Menschen, die einander kennen, sich nicht

<sup>548</sup> Vgl. Schierz 2004, 121 f.

<sup>549</sup> Damit steht im Einklang, dass die in Nordrhein-Westfalen wohl bekannteste und langlebigste (bestehend seit 1998) Ordnungspartnerschaft die Kölner Vereinigung ‚KASA‘ (Kölner Anti Spray Aktion) ist, die sich zum Ziel gesetzt hat, Graffiti in Köln zu unterbinden. „Beschmierte Hauswände erwecken beim Betrachter den Eindruck eines rechtsfreien und verwahrlosten Raumes. Der Einfluss auf die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger wird subjektiv wahrgenommen, aber auch objektiv durch Studien belegt.“ (KASA Homepage).

<sup>550</sup> Zentrale Geschäftsstelle Polizeiliche Kriminalprävention 1996, 6; zitiert nach Hohmeyer 2000, 1.

mehr gleichgültig sind. „Nachbarn können sich vor Kriminalität gegenseitig schützen. Ganz einfach schon durch eine höhere Aufmerksamkeit für alles, was in Ihrem Haus und Wohnviertel passiert. Dabei geht es nicht um Schnüffeln oder Spionieren, sondern um Ihre Mitverantwortung für das Wohl des Nachbarn. Die Polizei kann nicht überall sein, aber ein Nachbar ist meistens in der Nähe. Unter dem Motto ‚Vorsicht! Wachsender Nachbar – Wir passen auf!‘ steht das Projekt Nachbarschaftshilfe [...] für Verantwortungsbewusstsein, Gemeinsinn und Zivilcourage.“<sup>551</sup> Die eventuell erforderliche Abwehr von Fremden soll dabei regelmäßig mit Hilfe der Polizei, die im Zweifelsfall zu Hilfe zu rufen sein soll, durchgesetzt werden. Den Nachbarschaften ist insoweit die Funktion ‚Ear and Eye of the Police‘<sup>552</sup> zugewiesen. Diese Instrumentalisierung der Bürger ist für die nachbarschaftlichen Beziehungen problematisch, „da jeder Verdacht von Denunziation und Spitzelei genügt, um die fragile Balance von Gegenseitigkeit und Hilfsbereitschaft in der Nachbarschaft zu stören.“<sup>553</sup>

Gemeinsam haben nahezu alle Nachbarschaftsinitiativen die Verknüpfung von sozialen Hilfen und Sicherheitsinteressen; diese Vermengung von gemeinschaftlicher Hilfe und Sicherheitsinteresse beinhaltet – im besten Fall – ein Potential für Hilfsbereitschaft und zivile Konfliktlösung, sie enthält aber auch die Voraussetzungen für Ausschluss, Überwachung und obrigkeitstaatliches Verhalten.<sup>554</sup> *Born*<sup>555</sup> konstatiert insoweit, dass durch die Initiierung von „Neighborhood-Watch-Programmen deutscher Coleur [...] eine Schwerpunktbildung von dem nachbarschaftlichen Gemeinsinn hin zu mehr Kontrollstrategien stattfindet.“<sup>556</sup>

Grundvoraussetzung für funktionierende Nachbarschaftshilfen ist zudem, dass bereits eine nachbarschaftliche Gemeinschaft mit guten Sozialbeziehungen besteht.<sup>557</sup> Dieser Umstand beeinträchtigt die Wirksamkeit der Nachbarschaftshilfen, da sich solche Programme in der Regel nicht dort durchführen lassen, wo sie im besonderen Maße gebraucht würden, nämlich in kriminalitätsbelasteten und problematischen Wohnquartieren, in denen nur geringe soziale Beziehungen der Bewohner untereinander bestehen.<sup>558</sup> Daneben ist diese Form von Nachbarschaftshilfe nur in übersichtlichen Wohnquartieren zu verwirklichen; in Groß-

<sup>551</sup> Vgl. Flyer der Polizei Sachsen ‚Sächsischer Präventionspreis Nachbarschaftshilfe 2012‘.

<sup>552</sup> *Hohmeyer* 2000, 5.

<sup>553</sup> So zutreffend *Hohmeyer* 2000, 6.

<sup>554</sup> *Hohmeyer* 2000, 2.

<sup>555</sup> *Born* 2009, 52.

<sup>556</sup> In der Diskussion um freiwilliges Engagement von Bürgern im Bereich der inneren Sicherheit ist häufig der Generalverdacht anzutreffen, dass die Beteiligten entweder eine rechtslastige politische Orientierung, eine übertriebene Ordnungsliebe oder ein überzogenes Kontroll- und Sicherheitsbedürfnis haben. *Schröder* (2004, 237 f) weist zu Recht darauf hin, dass ein solcher Generalverdacht empirisch in keiner Weise abgesichert ist; er fordert daher richtigerweise einen Vertrauensvorschuss für die Beteiligten, einhergehend mit einer empirischen Begleitung der freiwillig übernommenen Tätigkeiten, um etwaige Auswüchse zu erkennen und abzustellen.

<sup>557</sup> *Hohmeyer* 2000, 3.

<sup>558</sup> *Roll* 1996, 143.

stadtquartieren mit hoher Bewohnerdichte, hoher Bewohnerfluktuation und Durchgangsverkehr funktioniert eine nachbarschaftliche Überwachung kaum, da aufgrund der örtlichen und infrastrukturellen Gegebenheiten sowie des geringen sozialen Zusammenhalts der Bewohner und der dort vorherrschenden Anonymität Fremde wenig oder gar nicht auffallen. Zugleich führen die Nachbarschaftsinitiativen dort, wo sie funktionieren, zu einer Schließung der Stadtviertel, mit der Folge, dass sich die Abschottung der meist wohlhabenden Quartiere verschärft.<sup>559</sup>

### 2.3.2.6. Freiwilliger Polizeidienst / Sicherheitswachten

Eine weitere Maßnahme zur vorgeblichen Verbesserung der Inneren Sicherheit ist der Einsatz von ehrenamtlichen Polizeihelfern<sup>560</sup>, der derzeit in vier Bundesländern, nämlich Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und Sachsen, praktiziert wird. Hierbei handelt es sich in allen genannten Bundesländern um eine staatliche Einrichtung, die auf der Inklusion des ‚Normalbürgers‘ in das jeweilige Sicherheitskonzept des Landes beruht und durch Streifendienst die Vollzugspolizei entlasten soll.<sup>561</sup> Die Mitarbeit im freiwilligen Polizeidienst ist ehrenamtlich, stundenmäßig monatlich begrenzt und wird mit einer geringen Aufwandsentschädigung zwischen etwa 5,-- bis 7,-- € vergütet. Die freiwilligen Polizeihelfer bzw. die Sicherheitswachten<sup>562</sup> sollen vor allem dort präsent sein, wo Straftaten drohen, die Gefährdung aber dennoch nicht so groß ist, dass Polizeibeamte ständig vor Ort sein müssen. Die Polizeihelfer sollen insbesondere dem Vandalismus und der Straßenkriminalität entgegenwirken.<sup>563</sup> Als Fuß- oder Fahrradstreifen unterwegs verbessern sie – nach Einschätzung der Polizeibehörden – schon durch ihre Präsenz die Sicherheitslage und das subjektive Sicherheitsgefühl der Bürger. Als Tätigkeitsgebiete kommen hauptsächlich in Betracht:

- größere Wohnsiedlungen
- öffentliche Parks und Anlagen
- die Umgebung von Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel
- das Umfeld von Gebäuden oder Einrichtungen, bei denen es immer wieder zu mutwilligen Zerstörungen oder zu Schmierereien kommt
- das Umfeld von Asylbewerber-Unterkünften

<sup>559</sup> Vgl. *Hohmeyer* 2000, 5.

<sup>560</sup> In Baden-Württemberg und Hessen als Freiwilliger Polizeidienst, in Bayern und Sachsen als Sicherheitswacht bezeichnet.

<sup>561</sup> Vgl. *van Elsbergen* 2004a, 196.

<sup>562</sup> Vgl. zum Folgenden beispielhaft die Homepage der Polizei Bayern ‚Sicherheitswacht‘.

<sup>563</sup> Auch diesem Ansatz liegt offensichtlich inzidenter wiederum die Broken-Windows-These zugrunde, nach der Verwahrlosungserscheinungen Kriminalität nach sich ziehen.

Die Ausgestaltung des freiwilligen Polizeidienstes und die Rechte der Polizeihelfer sind in den genannten Bundesländern unterschiedlich geregelt.

In *Bayern* gibt es die Sicherheitswacht seit 1996; sie ist der bayrischen Polizei unterstellt, gehört ihr aber nicht an. Den etwa 1000 Mitgliedern der Sicherheitswacht, die nicht uniformiert sind<sup>564</sup>, stehen grundsätzlich nur die sog. ‚Jedermannrechte‘ zu. Darüber hinaus ist es ihnen erlaubt, Personen anzuhalten, sie zu befragen und ihre Personalien festzustellen, wenn dies zur Gefahrenabwehr oder zur Beweissicherung notwendig ist. Außerdem können sie bei Gefahr im Verzug einen Platzverweis erteilen, d.h. eine Person anweisen, sich zu entfernen. Sie sind ausgerüstet mit Fahrrad, Funkgerät und Reizgas zur Eigensicherung.<sup>565</sup>

In *Baden-Württemberg*<sup>566</sup> gibt es den Freiwilligen Polizeidienst seit 1963. Ihm gehören derzeit – mit im Vergleich zu den Vorjahren fallender Tendenz – 1041 (Stand 31.12.2012) Freiwillige an. Die Polizeifreiwilligen haben die Stellung eines Polizeibeamten im Sinne des Polizeigesetzes und tragen deshalb grundsätzlich Uniform. Sie sind mit einer Pistole und anderen Zwangsmitteln ausgestattet. Die im Jahr 2011 ins Amt gekommene grün-rote Landesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag die mittelfristige Auflösung des Freiwilligen Polizeidienstes beschlossen.<sup>567</sup>

In *Hessen*<sup>568</sup> umfassen die Befugnisse der rund 600 Polizeihelfer neben den Jedermannrechten Befugnisse aus dem Bereich der Gefahrenabwehr. Sie dürfen verdächtige oder auffällige Personen befragen, Personalien feststellen oder einen vorübergehenden Platzverweis erteilen. Die Freiwilligen Polizeihelfer sind nicht bewaffnet, sondern nur zum Selbstschutz mit Pfefferspray ausgerüstet. Darüber hinaus verfügen sie über Mobiltelefone. Sie tragen Uniform mit dem Landeswappen und dem Aufdruck ‚Freiwilliger Polizeidienst‘.

In *Sachsen*<sup>569</sup> üben 800 Kräfte den ehrenamtlichen Polizeidienst aus. Neben den Jedermannrechten stehen ihnen Befugnisse aus dem Bereich der Gefahrenabwehr zu, wie etwa verdächtige oder auffällige Personen zu befragen, Personalien festzustellen oder einen vorübergehenden Platzverweis zu erteilen. Daneben dürfen sie, wenn die Identität am Ort nicht geklärt werden kann, die Person zur Polizeidienststelle abführen. Ferner ist es ihnen erlaubt, Sachen sicherzustellen, um den Eigentümer vor Verlust oder Beschädigung der Gegenstände zu schützen. Sie tragen eine Jacke mit der Aufschrift ‚Sächsische Sicherheitswacht‘, ein Barett

<sup>564</sup> Sie tragen ein Kennschild ‚Sicherheitswacht‘ und eine hellgrüne Ärmelschleife bzw. einen blauen Blouson, jeweils mit der Aufschrift ‚Sicherheitswacht‘.

<sup>565</sup> Polizei Bayern a.a.O.

<sup>566</sup> Vgl. Homepage der Polizei Baden-Württemberg ‚Freiwilliger Polizeidienst‘.

<sup>567</sup> Dies war jedoch bis Jahresende 2013 nicht erfolgt, wenngleich die Absicht auf der Homepage der Polizei von Baden-Württemberg (vgl. vorgehende Fußnote) immer noch verkündet wird und deshalb Bewerbungen nicht mehr berücksichtigt werden.

<sup>568</sup> Vgl. Homepage der Polizei Hessen ‚Freiwilliger Polizeidienst‘.

<sup>569</sup> Vgl. Homepage der Polizei Sachsen ‚Sächsische Sicherheitswacht‘.

und eine Uniformbluse sowie einen Dienstaussweis. Außerdem sind sie über Sprechfunk mit dem nächsten Polizeirevier verbunden und führen zur Eigensicherung Reizgas mit.

Der Wert der Freiwilligen Polizeidienste ist umstritten. Unabhängige Evaluationen sind kaum vorhanden. *Pütter / Kant*<sup>570</sup> erwarten, dass durch unabhängige Evaluationen klarer sichtbar würde, dass es sich um eine Inszenierung handele, die der Polizei billige Helfer erschließe, die die Bürgerferne des Polizeiapparates zementiere und die durch die (Omni-)Präsenz von Kontrollpersonal den Eindruck von Unsicherheit verstärke. Eine Untersuchung des Freiwilligen Polizeidienstes in Hessen<sup>571</sup> bestätigt diese Befürchtungen nicht, sondern kommt zu differenzierten Ergebnissen. Danach entlaste das Projekt in bestimmten zeitlichen Situationen den Polizeivollzugsdienst; zu dem entspreche es den Interessen der Öffentlichkeit, die eine Reaktion auf Unordnung und Widrigkeiten im Alltag sowie erhöhte Polizeipräsenz erwarten. Daneben schaffe der Einsatz freiwilliger Polizeihelfer ein Gefühl von subjektiver Sicherheit, belaste den Polizeivollzugsdienst bei Wahrnehmung seiner sonstigen Aufgaben nicht unverhältnismäßig, und werde als Möglichkeit genutzt, in einem geordneten Verfahren für die Allgemeinheit ehrenamtlich Dienst zu tun. Eher negativ ist danach zu bewerten, dass die Aktivitäten des Freiwilligen Polizeidienstes im ruhenden Straßenverkehr das Positivimage belasten, und dass die Idee des ‚Präsent sein – Beobachten – Melden‘ bei einem Teil der Aktiven nicht im Vordergrund des Selbstverständnisses stünde und Eigengefährdungen nicht auszuschließen seien.

Insgesamt scheinen die Auswirkungen des Freiwilligen Polizeidienstes – sowohl in negativer als auch positiver Hinsicht – nicht übermäßig groß zu sein, was nicht zuletzt auch an der gemessen an der Gesamtbevölkerungszahl der betreffenden Bundesländer sowie der jeweiligen Polizeistärke geringen Zahl der Freiwilligen Polizeihelfer liegen mag. Es sollte daher erwogen werden, die Mittel, die für die – schlecht ausgebildeten<sup>572</sup> – freiwilligen Polizeihelfer bereitgestellt werden, für den Ausbau oder die Ausstattung der umfassend ausgebildeten Vollzugspolizei zu verwenden. Ein weiterer Ausbau des freiwilligen Polizeidienstes oder gar dessen Einführung in weiteren Bundesländern erscheint nicht sinnvoll.

### 2.3.2.7. Nutzung des Raums

Eine höhere Sicherheit bzw. ein erhöhtes Sicherheitsgefühl kann auch durch eine veränderte Nutzung des Raums erreicht werden. Im Rahmen des Wiederaufbaus nach dem 2. Weltkrieg erfolgte in den meisten zerstörten Städten der Wiederaufbau nach dem Leitbild der Funktionstrennung, d.h. Funktionen wie Wohnen, Arbeiten, Verkehr, Einkaufen und Erholung wurden soweit wie möglich voneinan-

<sup>570</sup> *Pütter/Kant* 2000, 7.

<sup>571</sup> Vgl. *Schneider* 2004, 220 f.

<sup>572</sup> Je nach Bundesland erhalten sie nur eine Kurzausbildung zwischen 40 und 60 Stunden.



der getrennt. Dies hatte zur Folge, dass Stadträume entstanden sind, die nur temporär und einseitig genutzt werden, sei es als Einkaufsstrassen, die nur tagsüber frequentiert werden, abends menschenleer und damit verunsichernd wirken, sei es als Wohnstraßen, die tagsüber kaum bevölkert sind, da die Bewohner ihren aus dem Quartier ausgegliederten Tätigkeiten nachgehen. Verstärkt wurde dieser Trend der Vernachlässigung des öffentlichen Raums durch den Rückzug ins Private, Einräumung von Vorrang für den Individualverkehr und das Fernsehen, das den Besuch öffentlicher Orte zu Unterhaltungszwecken zunehmend überflüssig gemacht hat.<sup>573</sup>

Unter kriminalpräventiven Gesichtspunkten ist daher die Herstellung von Heterogenität und Belebung von öffentlichen Räumen von zentraler Bedeutung, da sich die Anwesenheit anderer Menschen positiv auf die wahrgenommene Sicherheit auswirkt; die Anwesenheit von Menschen schafft positive Sozialkontrolle in Form gegenseitiger Beobachtung und Rücksichtnahme, mit der Folge, dass Regelverletzungen und Verwahrlosung sich vermindern.

Einen Weg zur Erhöhung des Sicherheitsgefühls und der Sicherheit zeigt aus einer stadtplanerischen Perspektive *Jane Jacobs*<sup>574</sup> auf. Sie postuliert die Sicherheit in der Stadt als wichtigsten Aspekt des städtischen öffentlichen Raums, die sie durch die Verknüpfung der Bau- und Sozialstruktur der Quartiere herstellen will.<sup>575</sup> Danach wird die Sicherheit in einem Quartier oder einem Stadtteil durch eine vielfältige und (nutzungs-)gemischte Bebauung mit einer gewissen Bebauungsdichte in kleinteiligen, möglichst ungeplanten und natürlich gewachsenen Vierteln mit einer hohen Variationsbreite verschiedener Gebäude unterschiedlichen Alters und unterschiedlichen Erhaltungszustandes, und die dadurch ermöglichten lebendigen Nachbarschaften gefördert.<sup>576</sup> Nach ihrem Ansatz wirkt sich dabei unter diesen Voraussetzungen gerade die Heterogenität des öffentlichen Raums positiv auf das Sicherheitsgefühl und die Sicherheit der Bewohner aus. Durch eine lebendige Funktionsmischung von Quartieren mit Geschäften, Restaurants, Bars, Wohnungen und öffentlichen Flächen als Orten der Kommunikation wird eine ständige, über alle Tageszeiten gewährleistete Belebung des öffentlichen Raums durch verschiedene Nutzer hergestellt, was als Nebeneffekt eine Selbstverwaltung und informelle soziale Kontrolle des öffentlichen Raums her- und sicherstellt.<sup>577</sup> Ein so eingerichteter öffentlicher Raum soll zudem ein soziales Lernfeld darstellen, in dem durch ständige Auseinandersetzung mit anderen Personen, insbesondere auch Fremden, die Varianzbreite des urbanen Le-

---

<sup>573</sup> Vgl. MBV NRW 2009, 9.

<sup>574</sup> *Jacobs* 1993 (1961).

<sup>575</sup> *Jacobs* 1993 (1961), 27.

<sup>576</sup> Vgl. *Jacobs* 1993 (1961), 151.

<sup>577</sup> Allerdings dürften sich andererseits durch eine Erhöhung der Besucherfrequenz die Zahl der Tatgelegenheiten und damit auch die Zahl potentieller Straftäter in diesen Bereichen zahlenmäßig erhöhen.

bens kennengelernt und Toleranz gegenüber Anderen gefördert wird.<sup>578</sup> Abgerundet wird die derart entstandene informelle soziale Kontrolle durch einen Grundkonsens der Bewohner<sup>579</sup>, der sog. ‚Neighborhood‘ (Nachbarlichkeit), die durch ein Netz öffentlicher Aufsicht die Straße verwaltet, um sich selbst und Fremde zu schützen, in dem die Anwohner die Sicherheit im öffentlichen Raum verteidigen, Hilfe in bedrohlichen Situationen leisten und neue Bewohner eines Quartiers integrieren.<sup>580</sup> Das Konzept der Neighborhood stellt somit eine aktive Form der Rauman eignung dar, indem die Anwohner (Nachbarn) als Straßenbeobachter die Sicherheit der Straße garantieren.<sup>581</sup> Das Konzept der ‚Neighborhood‘ beschreibt damit eine Solidaritätsform, die eine sozialräumliche Kriminalprävention erzeugt<sup>582</sup>, indem eine Verstärkung der sozialen Kontrolle durch die Bevölkerung eines Quartiers erzeugt wird.

Verstärkt werden kann und soll dieser Effekt durch eine saubere Gestaltung des Umfelds. Wenn zerbrochene Fensterscheiben und Unordnung zu mehr Kriminalität und Verwahrlosung führen, gilt – so die Annahme – umgekehrt, dass Ordnung und ansprechende Gestaltung das Gegenteil bewirken – helle, freundliche und saubere Räume werden von unerwünschten Personenkreisen gemieden.<sup>583</sup> Ein Ansatz ist daher, das Umfeld zu verbessern, um möglichst viele ‚normale‘ Leute anzulocken. „Der beste Weg, mit dem Problem der unerwünschten Leute umzugehen, ist es, einen Ort attraktiv für alle anderen zu machen.“<sup>584</sup> Dahinter steckt der Gedanke, dass ein Ort schon allein durch die Anwesenheit ‚normaler‘ Nutzer für Obdachlose, Drogenabhängige und Trinker unattraktiv wird. Ein Mittel zur Erreichung dieses Ziels ist die Herstellung von Sauberkeit. Ein optisch sauberer Ort symbolisiert, dass dies der Raum der Etablierten ist, sich also Außenseiter oder gesellschaftliche Gruppen, die mit dem Stigma der mangelhaften Sauberkeit belegt sind, dort nichts zu suchen haben. Mittels Sauberkeit werden Räume symbolisch besetzt und angeeignet. Sauberkeit, die bestimmte Gruppen anzieht, soll gleichzeitig andere vom Betreten abhalten.<sup>585</sup>

Neben diesen allgemein förderlichen Maßnahmen können auch unmittelbare kriminalpräventive Maßnahmen, die auf Teilgruppen der Bevölkerung eines Quartiers, Einzelpersonen oder auch Situationen (z.B. Tatgelegenheiten) abzielen, integrative Wirkungen entfalten. Solche Maßnahmen der sog. sekundären oder selektiven Prävention zielen direkt oder indirekt auf die Verhinderung und Verminderung von Kriminalität bzw. auf die Verbesserung der Sicherheitslage

<sup>578</sup> *Jacobs* 1993 (1961), 27 f. Das scheint nach Ansicht des Verfassers mehr ein frommer Wunsch zu sein, als die Realitäten des Alltags abzubilden.

<sup>579</sup> Unklar bleibt in diesem Konzept, wie dieser Grundkonsens entstehen bzw. entwickelt werden soll.

<sup>580</sup> *Jacobs* 1993 (1961), 83 f.

<sup>581</sup> *Schubert/Veil* 2011, 85; *Jacobs* 1993 (1961), 89.

<sup>582</sup> *Schubert/Veil* 2011, 85.

<sup>583</sup> *Laube* 2000, 50.

<sup>584</sup> *Whyte* 1988, 158.

<sup>585</sup> *Wehrheim* 2006, 110.

oder zumindest des Sicherheitsgefühls ab, und beabsichtigen, persönliche und soziale Defizite als mögliche Kriminalitätsursachen zu beseitigen, Tatgelegenheiten zu verringern und das Entdeckungsrisiko zu erhöhen.<sup>586</sup>

Sekundäre Kriminalprävention schafft zudem Integration, weil sie zum einen eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, die die Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Stellen, von Wirtschaft, Medien und Bevölkerung erfordert, und zum anderen ein intermediäres System ist, das mit verschiedenen – etwa pädagogischen und/oder polizeilichen – Mechanismen arbeitet, die zwischen den verschiedenen Akteuren abgestimmt werden müssen und daher auf Integration und Partizipation angewiesen sind. Zudem leistet Kriminalprävention einen Beitrag zur Anerkennung von Regeln, Werten und Normen, bevor diese gebrochen werden, was einen nicht zu unterschätzenden Effekt auf die Integration der Gesellschaft und ihren solidarischen Zusammenhalt hat.<sup>587</sup> Insbesondere eine auf bürgerschaftlichem Engagement beruhende Kriminalprävention – etwa in Form kommunaler Präventionsräte – soll eine Atmosphäre der Solidarität, der Zugehörigkeit und des gegenseitigen Vertrauens schaffen und soziales Kapital in Form von Verbundenheit und Verständnis zwischen den Mitgliedern der Gesellschaft, die Verlässlichkeit gemeinsam geteilter Regeln Normen und Werte sowie das Vertrauen in die Institutionen des Staates erhalten und mehren.<sup>588</sup>

Ergänzt und intensiviert werden können die so erreichten Integrationseffekte durch sozial- und kriminalpräventive Maßnahmen, die geeignet und erforderlich sind, problematische Lebenslagen der Bewohner eines Quartiers zu verbessern und Risikofaktoren und Risikostrukturen abzubauen. Viele Quartiere können sich, sobald der Prozess der sozialen Entmischung erst ein gewisses Niveau erreicht hat, nicht mehr selbst helfen. Sie sind mit den Integrationsproblemen überfordert, weil die sozialen Kapazitäten erodieren, während zugleich die Integrationsprobleme zunehmen. Ohne eine stabilisierende Unterstützung stellte sich die Situation so dar, dass sie sich weiter in einer Abwärtsspirale nach unten entwickelten. Daher sind Ansätze einer integrierten Quartierspolitik notwendig, die sich auf das Quartier als sozialen Raum richten und die Entwicklung und Stabilisierung der meistens noch vorhandenen Potenziale fördern. Die Bewohner müssen in die Lage versetzt werden, eine Perspektive für ihr Quartier zu entwickeln, an die sie deshalb glauben können, weil diese (auch) von ihrem eigenen Handeln abhängig ist.<sup>589</sup>

Zur Erreichung dieses Ziels werden u.a. allgemein förderliche Maßnahmen angewandt, die auf die Allgemeinheit oder bestimmte Bevölkerungsgruppen zielen. Die in der Bundesrepublik Deutschland in dieser Hinsicht bedeutsamste Maßnahme – bezogen auf bereits problembelastete Quartiere – ist das Bund-Länder-

---

<sup>586</sup> Steffen 2009, 48.

<sup>587</sup> Steffen 2009, 49.

<sup>588</sup> Deutscher Bundestag: Bericht der Enquete-Kommission 2002, 2.

<sup>589</sup> Häußermann 2000, o.S.

Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt‘, das einen ausdrücklich gebietsbezogenen Ansatz hat und die sozialen Verhältnisse zum Ausgangspunkt der politischen Intervention macht.<sup>590</sup> Dieses städtebauliche und soziale Aspekte umfassende Programm kann kriminalpolitisch der primären Kriminalprävention zugeordnet werden, weil es zugleich auch kriminalpräventive Wirkungen entfaltet; allerdings ist es bzw. soll es jedoch nach seinem Anspruch und seiner Bedeutung zu kurz gegriffen sein, es vorrangig auf diesen kriminalpräventiven Aspekt zu verkürzen.<sup>591</sup> Durch die Bündelung von Mitteln verschiedener Fachressorts und die Etablierung eines neuen Steuerungsmodells, das eine Top-down-Orientierung durch eine Bottom-up-Orientierung ersetzen soll, wird durch die Überwindung der traditionellen Grenzen zwischen den Fachressorts der politischen Akteure einerseits und zwischen der Verwaltung und den Bürgern sowie zwischen öffentlichen und privaten Akteuren andererseits eine Form von städtischer Governance angestrebt, bei der der Mitwirkung der Quartiersbewohner und der privatwirtschaftlichen Akteure eine entscheidende Bedeutung zukommt.<sup>592</sup> Es ist allerdings zweifelhaft, ob die damit intendierte intensive Beteiligung der Quartiersbewohner, durch die zivilgesellschaftliche Potenziale in dem Wohngebiet aktiviert werden sollen, der Realität in den bereits stark segregierten, von sozialer Ausgrenzung und Perspektivlosigkeit betroffenen Stadtvierteln entspricht und es gelingen kann, durch bürgerschaftliches Engagement soziale Inklusion zu sichern.<sup>593</sup> Dies gilt umso mehr, als das Programm derzeit zumindest von Seiten des Bundes finanziell stark zurückgefahren wird.<sup>594</sup> Demnach wurden laut Beschluss des Bundestagshaushaltsausschusses die Mittel zur Städ-

---

<sup>590</sup> Vgl. § 171e Abs. 2 BauGB: (2) Städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt sind Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebiets, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht. Soziale Missstände liegen insbesondere vor, wenn ein Gebiet auf Grund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt ist. Ein besonderer Entwicklungsbedarf liegt insbesondere vor, wenn es sich um benachteiligte innerstädtische oder innenstadtnah gelegene Gebiete oder verdichtete Wohn- und Mischgebiete handelt, in denen es einer aufeinander abgestimmten Bündelung von investiven und sonstigen Maßnahmen bedarf.

<sup>591</sup> *Steffen* 2009, 48. Vgl. aber *Ronneberger et al.* 1999, 212 f., die aus Äußerungen verschiedener Politiker gerade eine solche Instrumentalisierung des Programms für überwiegend kriminalpräventive Zwecke befürchten und – wohl zu Recht – argwöhnen, dass sich derart eine selbsthilfeorientierte Aktivierung von Quartiersbewohnern im Verbund mit Verwaltung und Polizei zu einer sozialen Kontrollfunktion ausweitet, die allein aus dem Blickwinkel der Verhinderung von Kriminalität agiert.

<sup>592</sup> *Häußermann et al.* 2008, 254.

<sup>593</sup> Vgl. auch *Häußermann et al.* 2008, 254 f.

<sup>594</sup> Für die Finanzierung des Förderprogramms der ‚Sozialen Stadt‘ gilt die Regel, dass von Seiten des Bundes ein Drittel und von Seiten der Länder und Kommunen die restlichen Zweidrittel der Mittel bereitgestellt werden. In den zwölf Jahren von 1999 bis 2010 wurden auf diese Weise von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt 3 Milliarden Euro für das Programm ‚Soziale Stadt‘ ausgegeben, vorwiegend für baulich-investitive Vorhaben. Sozial-integrative Fördermaßnahmen spielten nur eine vergleichsweise untergeordnete Rolle (vgl. *Franke* 2011, 15).

tebauförderung für das Jahr 2011 bundesweit um 155 Mio. Euro auf 455 Mio. Euro reduziert, wobei allein im Kernbereich ‚Soziale Stadt‘ die Mittel um 72 % von 108 Mio. Euro auf 28,5 Mio. Euro gekürzt wurden.<sup>595</sup> Vor diesem Hintergrund sowie dem Umstand, dass dem Programm ‚Soziale Stadt‘, das durch eine integrierte Förderung von städtischen Problemgebieten eine nachhaltige und soziale Stadtpolitik sicherstellen soll, andererseits durch die Privatisierung und Deregulierung der kommunalen Daseinsvorsorge wesentliche Stützen und Instrumente genommen werden, ist die Frage berechtigt, ob das Programm nicht ein bloßes „Feigenblatt einer wenig verdeckten marktwirtschaftlichen Zurichtung der Stadtpolitik“<sup>596</sup> ist.

### 2.3.3. Technische Maßnahmen

#### 2.3.3.1. Visuelle Überwachung

Bei der Kontrolle von öffentlichen und öffentlich zugänglichen Räumen kommt der Videoüberwachung in den letzten Jahren eine wachsende Bedeutung zu.<sup>597</sup>

Die visuelle Überwachung ist in vielen Städten der Welt zum Alltag geworden. Großbritannien gilt weltweit als Vorreiter<sup>598</sup> in der Videoüberwachung, dem mittlerweile die meisten europäischen Staaten, wenn auch im geringeren Umfang, gefolgt sind. Mit Verweis auf das Vorbild Großbritannien soll die systematische und weitflächige Implementation von Überwachungskameras die technisch-moderne Antwort auf die Krise sein, die der inneren Sicherheit im Allgemeinen und dem Sicherheitsgefühl der Bevölkerung im Besonderen nachgesagt wird.<sup>599</sup>

Die Videoüberwachung wird weitverbreitet eingesetzt; der öffentliche Raum oder öffentlich zugängliche Raum ist dabei nur ein Einsatzfeld, wenngleich das Wichtigste.<sup>600</sup> Im halböffentlichen Raum, also in sämtlichen Einkaufszentren, Bahnhöfen, Flughäfen etc., ist von einem verbreiteten, ubiquitären Einsatz von Videokameras auszugehen.<sup>601</sup> In fast ausnahmslos allen Banken, Museen, Fuß-

<sup>595</sup> Quelle ‚Neues Deutschland‘ vom 16.11.2010. <http://www.neues-deutschland.de/artikel/184247.soziale-stadt-vor-dem-aus.html>.

<sup>596</sup> *Walther* 2002, 25. Vgl. auch die gleichgelagerte Kritik von *Ronneberger et al.* 1999, 211 f.

<sup>597</sup> § 6b BDSG versteht unter Videoüberwachung die „Beobachtung öffentlich zugänglicher Räume mit optisch-elektronischen Einrichtungen“. Für einen Überblick über die verschiedenen offenen und verdeckten Formen der Videoüberwachung siehe *Nogala* 2003, 38 f.

<sup>598</sup> Nach einem Bericht der Zeitung *The Guardian* vom 02.03.2011 soll es in Großbritannien rund 1,85 Mio. Videokameras geben, die meisten davon allerdings in geschlossenen Räumen (vgl. <http://www.theguardian.com/uk/2011/mar/02/cctv-cameras-watching-surveillance>). Mangels statistischer Erfassung ist die genaue Feststellung des tatsächlichen Ausmaßes der Videoüberwachung schwierig.

<sup>599</sup> *Nogala* 2003, 33.

<sup>600</sup> *Wehrheim* 2006, 89.

<sup>601</sup> *Nogala* 2003, 33.

ballstadien, Tankstellen, Geschäften und Einkaufszentren finden sich heute CCTV-Anlagen<sup>602</sup>, ebenso in Bahnhöfen, Parkhäusern, U-Bahnstationen, Bussen und Bahnen, Taxen, Schulen, Kindergärten, Universitäten, Krankenhäusern, Behörden u.v.m.<sup>603</sup> In Deutschland waren angeblich bereits im Jahre 2000 im öffentlichen bzw. öffentlich zugänglichen Raum – ohne dass exakte Statistiken existieren – rund 500.000 Überwachungskameras eingesetzt, wobei diese Zahl ganz überwiegend privaten Betreibern zuzuordnen ist.<sup>604</sup>

Staatliche Videoüberwachung im öffentlichen Raum zu kriminalpräventiven Zwecken existiert in Deutschland erst seit 1997, wobei die Einführung auf einer breiteren Front sogar erst im Jahre 2000 begann<sup>605</sup>, indem durch Landespolizeigesetze (vergl. nur § 15 a POLG NW) die Videoüberwachung an Kriminalitätsschwerpunkten durch die Polizei erlaubt wurde. Nach dem Beschluss der 161. Sitzung der Innenminister vom 05.05.2000<sup>606</sup> sieht die Innenministerkonferenz in dem offenen Einsatz von Videoüberwachung ein geeignetes Mittel, um die Wahrnehmung der polizeilichen Maßnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung wirksam zu unterstützen. Durch den offenen Einsatz von Videotechnik an Kriminalitätsbrennpunkten im Rahmen eines den jeweils spezifischen Gegebenheiten tragenden Konzeptes können nach Ansicht der Innenminister die Prävention verstärkt, die Kriminalitätshäufigkeit reduziert, die Aufklärung von Straftaten gesteigert und das Sicherheitsgefühl verbessert werden.

Trotz oder gerade weil die Videoüberwachung im öffentlichen Raum aufgrund der bestehenden Gesetzeslage – die die Videoüberwachung nur an Kriminalitätsschwerpunkten zulässt – noch relativ engen Restriktionen unterliegt<sup>607</sup>, werden immer wieder Rufe nach einer massiven Ausweitung der Videoüberwachung laut, und zwar sowohl von politischer Seite<sup>608</sup> als auch zunehmend von Seiten der Kauf- und Geschäftsleute im innerstädtischen Bereich. In Großbritannien ist der Wohlfühlfaktor das zentrale Argument von Town Center Managern für die Installation von Videoüberwachung, um die Attraktivität der Stadtzentren zu

---

<sup>602</sup> CCTV: Closed Circuit Television – geschlossenes Videosystem.

<sup>603</sup> *Wehrheim* a.a.O.

<sup>604</sup> *Gössner* 2000, zitiert nach *Wehrheim* 2006, 90.

<sup>605</sup> *Stierand* 2000, 71.

<sup>606</sup> 161. Konferenz der Innenminister und Senatoren der Länder. Zur Veröffentlichung freigegebene Beschlüsse, zitiert nach *Stierand* a.a.O.

<sup>607</sup> Vgl. z.B. den Gesetzesentwurf der rot-grünen Landesregierung von Nordrhein-Westfalen zur Verlängerung der ursprünglich bis 31.07.2013 befristeten Erhebung von technisch-optischen Daten gemäß § 15a PolG NW ([http://gruene-fraktion-nrw.de/fileadmin/user\\_upload/lft/Drucksachen/Gesetzentwuerfe/16.\\_WP/MMD16-2256.pdf](http://gruene-fraktion-nrw.de/fileadmin/user_upload/lft/Drucksachen/Gesetzentwuerfe/16._WP/MMD16-2256.pdf)). Zur Begründung wurde u.a. angeführt, dass ansonsten „die Videoüberwachungsanlagen in Düsseldorf und Mönchengladbach nicht weiterbetrieben“ werden könnten. Von einem weitverbreiteten Einsatz öffentlicher Videoüberwachungsanlagen in Nordrhein-Westfalen ist danach offensichtlich nicht auszugehen.

<sup>608</sup> Wie z.B. nach der S-Bahn-Attacke in München, bei der am 12.09.2009 ein Fahrgast von zwei jugendlichen Schlägern zu Tode geprügelt worden war: „Merkel will mehr Polizisten und Videoüberwachung“ (Spiegel-online vom 19.09.2009).

verbessern, bei gleichzeitigem Versuch, bestimmte Personen oder Handlungen, wie Betteln etc., auszuschließen.<sup>609</sup> Der Einsatz von Videoüberwachung im öffentlichen Raum geht dabei – wie auch andere Eingriffe in das Erscheinungsbild der Innenstädte – vor allem auf Erfahrungen in Einkaufszentren zurück. Hierdurch sollen Umsatzrückgänge bekämpft werden, die auf einen Verlust des subjektiven Sicherheitsgefühls der Kunden in den Stadtzentren zurückgeführt werden.<sup>610</sup> Durch Videoüberwachung in Fußgängerzonen soll das Empfinden einer sicheren, überwachten und sauberen Umgebung hervorgerufen werden, in der sich die Menschen – insbesondere kaufkräftige Konsumenten – wohlfühlen. Es erscheint daher auch im deutschen Kontext nur eine Frage der Zeit, bis die um die Attraktivität ihrer Innenstädte ohnehin besorgten Stadtverwaltungen bzw. die zuständigen Landesgesetzgeber dem Drängen der Einzelhandelsverbände nachgeben und eine Ausweitung der Videoüberwachung zulassen.<sup>611</sup> Das Mittel zur (flächendeckenden) Einführung von CCTV ist dabei – entsprechend dem britischen Vorbild – der auch in Deutschland geführte Kriminalitätsdiskurs.<sup>612</sup> Vereinzelt hat die Lobbyarbeit der Einzelhandelsverbände bereits auch zu sichtbaren Erfolgen geführt. So wird z.B. in Mannheim seit 2001 die Fußgängerzone kameraüberwacht; in Dresden seit Ende 1999 die zentrale Einkaufsstraße (Prager Straße), wobei hier die Kosten der Videoüberwachung von einem großen Kaufhaus gesponsert werden.<sup>613</sup>

Dass die Überwachung des öffentlichen Raums durch CCTV in vielen Staaten – insbesondere in Großbritannien – als geeignete Maßnahme zur Prävention von Straftaten angesehen wird, wird jedoch durch vorliegende Evaluationsstudien nicht gestützt. Eine britische Metastudie von *Welsh* und *Farrington*<sup>614</sup> zeigte eine Verringerung der Kriminalität in den videoüberwachten Gebieten um durchschnittlich rund 20 Prozentpunkte. Was sich auf den ersten Blick nach einer erheblichen Wirksamkeit anhört, hält allerdings auf den zweiten Blick den Erwartungen nicht stand. Die Ergebnisse wurden zum einen nach verschiedenen Einsatzgebieten (Stadtzentren, Wohngebiete, öffentlicher Nahverkehr, Parkhäuser) aufgeschlüsselt und zum anderen nach verschiedenen Formen von Kriminalität. Am wirksamsten war danach Videoüberwachung in Parkhäusern, wo vor allem Diebstähle von und aus Kraftfahrzeugen um etwa 40 % reduziert wurden. Dies war vor allem dann der Fall, wenn auf die Videoüberwachung besonders hinge-

<sup>609</sup> *Reeve* 1999, 78; vgl. auch *Wehrheim* 2006, 95.

<sup>610</sup> *Wehrheim* 2006, 95.

<sup>611</sup> Vgl. *Kabuth* 2010, 58 f.

<sup>612</sup> Vgl. *Wehrheim* 2006, 96.

<sup>613</sup> *Nogala* 2003, 44 m.w.N.

<sup>614</sup> *Welsh/Farrington* (2008) haben in einer Metastudie insgesamt 94 Evaluationsstudien untersucht, von denen 44 die von ihnen aufgestellten wissenschaftlichen Kriterien erfüllten. Eine quantitative Auswertung war bei 41 Studien möglich, bei denen die Videoüberwachung in bestimmten Gebieten mit Kontrollgebieten verglichen worden waren, in denen keine Videoüberwachung stattfand. Vgl. auch *Lösel/Plankensteiner* 2005, 1 f. zu älteren Studien von *Welsh/Farrington* aus den Jahren 2003 und 2004, die bereits zu vergleichbaren Ergebnissen kamen.

wiesen wurde und die Beleuchtungssituation verbessert worden war. In Stadtzentren – was für die Bevölkerung und den Einzelhandel besonders von Bedeutung ist – und in Wohngebieten (sowie im öffentlichen Nahverkehr) hatte die Videoüberwachung nur einen geringen oder keinen signifikanten Effekt auf die Kriminalität. Ebenso ließ sich kein positiver Effekt auf Gewaltdelikte feststellen.

Zu vergleichbaren Ergebnissen kam eine im Auftrag des britischen Home Office durchgeführte Studie von *Gill und Spriggs*<sup>615</sup>, bei der im Wesentlichen nur ein signifikanter Rückgang der auf Kraftfahrzeuge bezogenen Kriminalität durch die Videoüberwachung evaluiert werden konnte, wobei auch hier die besten Ergebnisse durch die Verbindung von Videoüberwachung mit anderen Präventionsmaßnahmen erreicht wurden. Allerdings unterscheidet sich nach dieser Studie die Wirkung je nach Bedrohungsgrad des beobachteten Parkplatzes. Sind die Parkplätze besonders gefährdet, ist die Wirkung größer, als an Parkplätzen, an denen nur wenige Straftaten begangen werden. Auch auf die anderen Eigentumsdelikte hat die Videoüberwachung anscheinend eine positive, wenn auch nicht so signifikante Wirkung wie bei der kraftfahrzeugbezogenen Kriminalität. In Bezug auf Affekttaten scheint die Videoüberwachung dagegen die Grenzen ihrer Wirksamkeit zu erreichen. Die insoweit einzig positive Auswirkung scheint die Möglichkeit einer besseren Strafverfolgung der Straftäter zu sein. Daneben seien Verlagerungseffekte möglich, die aber nicht näher spezifiziert werden können. Keine positiven Effekte weist die Videoüberwachung auf Basis der Ergebnisse dieser Studie für die Reduzierung der Kriminalitätsfurcht auf.<sup>616</sup>

Auch ältere Britische Studien<sup>617</sup> haben ergeben, dass Videoüberwachung weder Kriminalität noch Kriminalitätsfurcht reduziert bzw. das subjektive Sicherheitsgefühl der Menschen erhöht hat. Diese britischen Studien zeigen ebenfalls ein differenziertes Bild der Wirkung von CCTV auf die Kriminalität: Zum einen beachtliche Erfolge, zum anderen keine Auswirkungen oder ungebrochen ansteigende Kriminalitätsraten – in einzelnen Fällen, in Gruppen von Fällen oder in der gesamten Kriminalitätsrate.<sup>618</sup> Es zeigten sich jedoch in diesen älteren Studien deutliche Anzeichen für eine Verdrängung von Kriminalität in andere Bereiche sowie – wie auch die zuvor genannten Studien – eine Beschränkung der Wirkung auf bestimmte Delikte.<sup>619</sup>

Obwohl sich nachweisliche Erfolge der Videoüberwachung – mit Ausnahme von kraftfahrzeugbezogener Kriminalität auf Parkplätzen und in Parkhäusern – nicht nachweisen lassen, steht die Forderung nach mehr Videoüberwachung auf der

<sup>615</sup> *Gill/Spriggs* 2005. Assessing the Impact of CCTV, zitiert nach *Glatzner* 2006, 44 f.

<sup>616</sup> Vgl. *Glatzner* a.a.O., 60 f.

<sup>617</sup> Vgl. insoweit die Studie von *Ditton* (1999) für die Stadt Glasgow sowie die Studien von *Skimms* (1995, 175), *Fyfe/Bannister* (1998, 263), *Norris/Armstrong* (1998, 14), jeweils zitiert nach *Stierand* 2000, 61.

<sup>618</sup> *Stierand* 2000, 61.

<sup>619</sup> *Stierand* 2000, 70.



kriminalpolitischen Forderungsliste von Bürgern und Politikern nach wie vor weit oben.

Es drängt sich daher die Frage auf, warum dies so ist.

Videoüberwachung ist vorrangig ein Instrument der sozialen Kontrolle. Durch weithin sichtbare Kameras sowie Hinweisschilder auf die Videoüberwachung wird an vielen Orten ausdrücklich auf die Überwachung aufmerksam gemacht. Den Passanten soll dabei der Eindruck vermittelt werden, dass sie – wie in einem Panoptikum – ununterbrochen beobachtet werden, ohne dass sie dies verifizieren können. Die Kameras haben so vor allem präventiven Charakter<sup>620</sup>, allerdings nicht in einem kriminalpräventiven Sinn, sondern zur Verhaltenssteuerung. Zwar sollen die Kameras auch ein schnelles Eingreifen der Sicherheitskräfte ermöglichen, jedoch spielt diese Funktion eine untergeordnete Rolle: 95 % der Effektivität soll Abschreckung sein.<sup>621</sup> Videoüberwachung als Instrument der sozialen Kontrolle baut daher darauf, dass sich die Menschen im vorausseilenden Gehorsam konform verhalten. Videoüberwachung soll Disziplin produzieren. Weil im Überwachungsbereich stets die Möglichkeit besteht, beobachtet zu werden, passen Nutzer ihr Verhalten an die formellen und informellen Regeln an, die dort herrschen bzw. die sie dort vermuten.<sup>622</sup> Hierbei geht es ganz offensichtlich nicht nur um die Vermeidung von Straftaten, sondern auch um die Abwehr sogenannter ‚incivilities‘.<sup>623</sup> Kameras, die Bürger ohne konkreten Verdacht auf Schritt und Tritt beobachten, gefährden das individuelle Recht auf Privatsphäre. Wer befürchten muss, dass sein abweichendes Verhalten registriert wird, wird versuchen, nicht durch eine solche Verhaltensweise aufzufallen.<sup>624</sup> Videoüberwachung wird damit zum integralen Bestandteil einer umfassenden Kontrolle des öffentlichen Raums. „Videoüberwachung als Raumkontrolle heißt: wo die einfacheren baulich-räumlich Mittel wie die Pforte, die Mauer, die Einhausung allein nicht aus- und hinreichen, werden sie nun ergänzt durch weitere elektronische Mittel, um Funktionalität und sozialen Frieden aufrechtzuerhalten – oder zumindest die soziale Ruhe derer, die sich diesen Frieden begrenzt verschaffen können.“<sup>625</sup>

### 2.3.3.2. Gesichtserkennung

Derzeit werden Technologien entwickelt, die Videoüberwachung des öffentlichen Raums effektiver zu gestalten und neue Nutzungsmöglichkeiten zu entwickeln.

<sup>620</sup> Laube 2000, 71.

<sup>621</sup> Oc/Tiesdell 1997, 132, zitiert nach Laube 2000, 71.

<sup>622</sup> Belina 2006, 221.

<sup>623</sup> Vgl. auch Laube a.a.O.

<sup>624</sup> BVerfG 65, 1, 45 f. Zudem werden die kontrollierten Räume von den Individuen im Sinne der inneren sozialen Kontrolle verinnerlicht, da dies die Voraussetzung für die Teilhabe an diesen Räumen ist (vgl. Lindenberg/Schmidt-Semisch 1995, 6).

<sup>625</sup> Walther 2002, 12; siehe auch Sailer 2003, 158.

Das – soweit ersichtlich – am weitesten fortgeschrittene Konzept ist das der automatischen Gesichtserkennung. Hierbei handelt es sich um ein biometrisches<sup>626</sup> Verfahren, mit dem sich Personen über Merkmale im Gesicht, die sich nicht leicht verändern lassen und zeitlich weitgehend konstant sind<sup>627</sup>, identifizieren lassen. Bevor ein biometrisches Gesichtserkennungssystem einen Menschen wiedererkennen und identifizieren kann, müssen zunächst die Merkmale dieser Person im Rahmen einer Ersterfassung (sog. Enrolment) aufgenommen werden. Die für den späteren Vergleich benutzten Daten werden in einem besonderen Datenformat, dem Template, gespeichert.<sup>628</sup>

Ein funktionierendes Gesichtserkennungssystem wäre somit geeignet, Zugangskontrollen durchzuführen, indem ein Live-Bild einer Person mit ihrem gespeicherten Template verglichen wird, es also die Verifikation einer vorgegebenen Identität vornimmt.

Mittlerweile sind Gesichtserkennungssysteme aber auch in der Lage, alle im System gespeicherten Personen mit einem Bild einer zunächst unbekannt Person zu vergleichen und diese zu identifizieren<sup>629</sup>; ein Verfahren das insbesondere der Strafverfolgung nützt und derzeit insbesondere bei unautorisierten Bankabhebungen und aufsehenerregenden Delikten im öffentlichen Bereich, bei dem Videoaufnahmen gemacht worden sind, zum Einsatz kommt. Da ab dem 1. November 2010 die deutschen Personalausweise mit biometrischen Merkmalen und Lichtbildern versehen sind, eröffnen sich insbesondere für die Strafverfolgungsbehörden neue Fahndungsmöglichkeiten der Identifizierung von potentiellen Straftätern. Über den hoheitlichen Bereich hinaus wäre es aber auch auf diese Weise insbesondere den Betreibern von Mass Private Properties kostengünstig möglich, bereits negativ aufgefallene und unerwünschte Personen zu erkennen und aus ihren Liegenschaften fernzuhalten.

Die Werbung vieler Anbieter<sup>630</sup> verspricht, dass solche Gesichtserkennungssysteme mittlerweile einwandfrei funktionieren. Richtig daran ist, dass die meisten Anwendungen bereits über das Stadium der bloßen Forschung und Entwicklung hinaus sind und technische Probleme wie eine mangelhafte Auflösungsqualität der Kameras oder knapper Speicherplatz mittlerweile gelöst sind. Dies scheint aber nur die halbe Wahrheit zu sein. Wie sich an einem Feldversuch des BKA im

---

<sup>626</sup> Der Begriff Biometrie leitet sich aus dem Griechischen ab: Bios (Leben) und Metrik (Vermessen). Es handelt sich demnach um die Vermessung von Lebewesen. Die Biometrie verwendet physiologische oder verhaltenstypische Merkmale zur Unterscheidung von Personen (vgl. BKA: Biometrie kompakt).

<sup>627</sup> Wie z.B. die oberen Ränder der Augenhöhlen, bestimmte Bereiche der Kieferknochen und des Mundes.

<sup>628</sup> BKA, Biometrie kompakt.

<sup>629</sup> BKA, a.a.O.

<sup>630</sup> Vgl. nur die Online-Werbung vieler Anbieter unter dem Stichwort ‚automatische Gesichtserkennung‘.

Mainzer Hauptbahnhof im Jahre 2006<sup>631</sup> zeigte, haben die Systeme weiterhin Probleme, Gesichter zu erkennen, wenn sich die Person bewegt, sich die Lichtverhältnisse ändern oder die Kamerablickwinkel ungünstig sind. Während der Forschungsbericht des BKA als Ergebnis der Untersuchungen festhält, „dass es möglich ist, gesuchte Personen in Menschenmengen automatisch wiederzuerkennen, wenn die äußeren Rahmenbedingungen, insbesondere die Beleuchtung, stimmen“<sup>632</sup>, kam der frühere (von 2004 bis November 2014) Präsident des BKA *Jörg Ziercke* im Rahmen der Präsentation der Forschungsdaten zu dem gegenteiligen Ergebnis: „Biometrische Gesichtserkennungssysteme im öffentlichen Raum sind derzeit nicht einsatzfähig, ihre Erkennungsleistung ist nicht ausreichend genug. Außerdem ist das Potenzial einer Falscherkennung zu hoch.“<sup>633</sup>

Das Bundeskriminalamt setzt daher darauf, die Einsatzmöglichkeiten durch Verringerung der Abhängigkeit von äußeren Einflüssen dadurch zu erweitern, dass anstelle der 2D-Gesichtserkennung die Entwicklung der 3D-Gesichtserkennung forciert wird. Hierbei sollen dreidimensionale Bilder, z.B. eines Beschuldigten bei erkennungsdienstlichen Maßnahmen, als Ersterfassung angefertigt werden. Bei einem Abgleich können hierdurch Kopfneigungen und -drehungen bei späteren Erkennungen ausgeglichen werden.<sup>634</sup>

Auch wenn die Entwicklung derzeit noch nicht abgeschlossen ist und offensichtlich anhaltende Probleme bei der Entwicklung entsprechender Systeme bestehen, steht allerdings zu erwarten, dass bei fortschreitender Leistungsfähigkeit der Technologie in nicht all zu ferner Zukunft funktionierende Gesichtserkennungssysteme einsatzfähig sein werden.

### 2.3.3.3. Computerisierte Verhaltenserkennung

Über die biometrische Gesichtserkennung hinaus befinden sich derzeit weitere Verfahren in Forschungs- und Entwicklungsstadien, die weit über bloße Gesichtserkennung hinausgehenden Möglichkeiten eröffnen.

---

<sup>631</sup> BKA, Forschungsprojekt ‚Fotofahndung‘ 2007. Beim Projekt Fotofahndung wurde in einem Feldtest am Mainzer Hauptbahnhof geprüft, ob die biometrische 2D-Gesichtserkennung als Fahndungsmittel für die Polizei geeignet ist. Vom 9. Oktober 2006 bis zum 31. Januar 2007 wurde dafür der Treppenabgang im Mainzer Hauptbahnhof durch drei Kamerasysteme überwacht, deren Bilder von einer Gesichtserkennungssoftware ausgewertet wurden. 200 Freiwillige wurden vorab von Kameras aufgenommen und ihre biometrischen Templates extrahiert. Nach diesen Freiwilligen mussten die Systeme tagtäglich fahnden.

<sup>632</sup> BKA a.a.O., 5.

<sup>633</sup> Zitiert nach *Borchers* 2007, o.S.

<sup>634</sup> Vgl. BKA 2007, 27. Die Planung sah vor, dass ein Feldtest zur Überprüfung der Leistungsfähigkeit des für die 3D-Gesichtserkennung zu entwickelnden Algorithmus im April 2009 abgeschlossen sein sollte. Entsprechende Ergebnisse sind – soweit ersichtlich und vorhanden – nicht veröffentlicht.

Die Queens University Belfast<sup>635</sup> arbeitet in einem eigens hierfür gegründeten ‚Centre for Secure Information Technology‘ an einem Forschungsprojekt zur Verhaltenserkennung, mit dem ein System entwickelt werden soll, das bereits bei Betreten eines Busses ein Profil der Passagiere erstellen und ‚verdächtiges‘ Verhalten, das einem tätlichen Angriff unmittelbar vorausgeht, erkennen können soll. Wenn solches Verhalten entdeckt wird<sup>636</sup>, soll das System die entsprechenden Aufnahmen automatisch in den Kontrollraum weiterleiten, wo entschieden wird, ob es sich um einen Angriff handelt. Das Projekt befindet sich derzeit noch in einer theoretischen Phase, soll aber nach Aussagen des Forschungsteams bis etwa 2014 einsatzfähig sein.<sup>637</sup> Hintergrund für das Forschungsprojekt ist, dass die seit Jahren vorangetriebene Videoüberwachung in Großbritannien wenig oder gar nicht zur Verhinderung oder Aufklärung von Verbrechen beigetragen hat, wie die bereits obengenannten Untersuchungen im Auftrag des britischen Innenministeriums herausfanden.

Ein weiteres – umfassenderes, weil verschiedene Technologien verknüpfendes – Projekt mit dem Namen ‚INDECT‘<sup>638</sup> wurde 2009 mit einer Laufzeit von zunächst fünf Jahren gestartet.<sup>639</sup> Das mit insgesamt 15 Mio. € von der Europäischen Union geförderte Projekt hat das Ziel, durch die automatisierte Auswertung von Bildern aus der Videoüberwachung des öffentlichen Raums und deren Verknüpfung mit Informationen aus dem Internet und einer Vielzahl weiterer Datenquellen auf automatische Weise strafrechtlich relevante Verhaltensweisen zu erkennen.<sup>640</sup> Ausgangspunkt sind dabei bereits bestehende bzw. weiter zu entwickelnde Systeme wie Videoüberwachungskameras, Gesichts- und Verhaltenserkennung oder Spionagetools für PC und Internet, die miteinander vernetzt werden sollen. Hierzu sollen in Echtzeit die Videodaten von Überwachungskameras im öffentlichen bzw. der Öffentlichkeit zugänglichen privaten Raum gebündelt und automatisch ausgewertet werden; durch entsprechende Computer-

---

<sup>635</sup> Vgl. *Casciani* 2009, o.S.

<sup>636</sup> Das verdächtige Verhalten soll darin bestehen, dass Passagiere kurz vor einem Übergriff den Sitz verlassen, Gruppen sich einem alleinsitzenden Passagier nähern oder in einem Doppeldeckerbus auf der Treppe herumlungern oder sich der Fahrerkabine nähern. Bei Erkennung solcher Anzeichen alarmiert das System das Überwachungspersonal der Videokamera. Nach Angaben des Leiters des Forschungsprojekts ist das System nicht in der Lage zu sagen: „Das ist ein Vorfall“, aber es wäre dazu fähig, das Video mit den festgestellten verdächtigen Anzeichen an die Spitze der Videoüberwachung zur weiteren Entscheidung durch das Überwachungspersonal im Kontrollraum zu rücken.

<sup>637</sup> *Casciani* a.a.O.

<sup>638</sup> „Intelligent information system supporting observation, searching and detection for security of citizens in urban environment“ oder zu deutsch: „Intelligentes Informationssystem zur Unterstützung von Überwachung, Suche und Erfassung für die Sicherheit von Bürgern in städtischer Umgebung“.

<sup>639</sup> Vgl. Projects Grant Agreement 2009. Wie der Stand des Projektes heute (März 2015) ist, ließ sich auch anhand der Homepage von INDECT nicht aufklären. Das letzte Update der Homepage des Projektes INDECT stammt aus Mitte 2014.

<sup>640</sup> Vgl. die Homepage von INDECT: <http://www.indect-project.eu/> sowie Wikipedia: Stichwort: INDECT.

software der insoweit aufzurüstenden Videokameras soll auf diese Weise deviantes Verhalten im öffentlichen Raum erkannt und durch Einschreiten von Sicherheitskräften bereits präventiv unterbunden werden. Zu ‚devianten‘ Verhaltensweisen zählt dabei bereits – insoweit vergleichbar dem Projekt der Universität Belfast – etwa ‚zu langes Sitzen‘ oder ‚auf dem Boden sitzen‘ in einem öffentlichen Verkehrsmittel, Flughafen oder Bahnhof, oder das Stehenlassen des eigenen Gepäcks. Auf Überwachungsbildern als ‚verdächtig‘ identifizierte Personen sollen sodann durch computergestützte biometrische Gesichtserkennung automatisch identifiziert und von ferngesteuerten Kleinflugkörpern (Drohnen) mit Überwachungskameras automatisch und selbständig verfolgt werden.<sup>641</sup>

Auch wenn dieses Projekt noch – wenn vielleicht auch nicht allzu ferne – Zukunftsmusik zu sein scheint, bietet bereits jetzt ein österreichisches Start-Up-Unternehmen<sup>642</sup> eine innovative Software an, die Videoüberwachungssysteme effizienter machen soll. Ausgehend von der zutreffenden Feststellung, dass die bei der herkömmlichen Videoüberwachung entstehende Mengen an Material kaum noch sinnvoll von dem Überwachungspersonal ausgewertet werden können, übernimmt das von dieser Firma entwickelte Programm die automatische Auswertung des Videomaterials in Echtzeit und unterbreitet dem Überwachungspersonal durch ein ausgearbeitetes Videoüberwachungssystem angeblich nur relevante Informationen. Angeblich erkennt das System selbständig den unbefugten Zutritt von Personen, einen zurückgelassenen Gegenstand oder auch eine ungewöhnliche Handlung einer Person. Im Rahmen einer Objektüberwachung ist das System in der Lage, die auffällige Person zu verfolgen und dem Wachpersonal gerade immer das Bild zu übertragen, auf dem die Person zu sehen ist.<sup>643</sup>

Während es im Rahmen der Objektüberwachung noch einleuchtend erscheint, dass unbefugte Eindringlinge erkannt und verfolgt werden, erscheint der Ansatz der Universität Belfast und des INDECT-Projekts problematisch. Unabhängig von der technischen Durchführbarkeit der Erkennung angeblich devianten Verhaltens, ist menschliches Verhalten und Auftreten im öffentlichen Raum derart komplex, dass es nur mit einer erheblichen Ungenauigkeit möglich erscheint, wirkliches Fehlverhalten zu erfassen. Dies hat jedoch zur Folge, dass auch Unschuldige in den Fokus des Überwachungspersonals geraten und sich unter Umständen für ihr von der Norm abweichend erscheinendes Verhalten rechtfertigen müssen. Die Unschuldsvermutung als eines der grundlegenden Prinzipien eines rechtsstaatlichen (Straf-)Verfahrens wird damit ad absurdum geführt und faktisch in ihr Gegenteil verkehrt.

---

<sup>641</sup> Wikipedia a.a.O.

<sup>642</sup> Vgl. [www.kiwi-security.com](http://www.kiwi-security.com).

<sup>643</sup> Vgl. *List* 2006, o.S.

### 2.3.4. Gestalterische Maßnahmen/Städtebauliche Kriminalprävention

Durch gestalterische Maßnahmen des öffentlichen Raums und insbesondere des halböffentlichen Raums der Mass Private Properties wird zunehmend eine – im Vergleich zu den meisten der vorgenannten Methoden – ‚sanfte Form‘ der sozialen Kontrolle durch Ausgrenzung unerwünschter Personen ausgeübt.

Die städtebaulich orientierte Kriminalprävention verfolgt insoweit drei Handlungsansätze, nämlich die Erhöhung des Aufwands einer kriminellen Handlung, die Erhöhung des Risikos der Beobachtung und die Verminderung des möglichen Ertrags.<sup>644</sup> Die städtebauliche Kriminalprävention folgt damit dem Ansatz des Routine Activity Approach<sup>645</sup>, der Tatgelegenheit als das raum-zeitliche Zusammenfallen von motiviertem Täter (motivated offender), passenden Tatzielen (suitable targets) und der Abwesenheit eines verteidigungsfähigen Dritten bzw. einer sozialen Kontrollinstanz (the absence of capable guardians) beschreibt; letztlich geht es also um die Beseitigung von Tatgelegenheiten.<sup>646</sup>

Das Konzept, das Architektur und Gestaltung als Grundlage für Überwachung (und Ausgrenzung) einsetzt und das durch eine bestimmte zielgerichtete Gestaltung von (städtischen) Räumen dazu dient, Kriminalität vorzubeugen und das subjektive Sicherheitsgefühl zu stärken, wird als ‚Defensible Space‘ oder – weiterentwickelt - als ‚Crime Prevention Through Environmental Design‘ (CPTED) bezeichnet.<sup>647</sup> Das Konzept des Defensible Space bzw. CPTED basiert ähnlich wie die Broken-Windows-These auf der Annahme, dass Kriminalität nur dort stattfindet, wo sie unbemerkt bleibt, und dass sie sich vorwiegend an vernachlässigten Orten ereignet. Defensible Space sowie CPTED werden sowohl in Wohngebieten als auch auf Parks, Straßen, Bürokomplexe und Einkaufszentren angewendet. Bei dieser Strategie geht es darum, durch Beeinflussung des Verhaltens von Personen die Kontrolle über den Raum zurückzugewinnen<sup>648</sup>, und zwar durch Erhöhung der sozialen Kontrolle durch die Bewohner des Quartiers.

Auf die Ausgestaltung und die Wirksamkeit von Defensible Space bzw. CPTED wird im Einzelnen im Kapitel V.2.3. eingegangen.

Ergänzt wird das Defensible Space bzw. CPTED-Konzept durch ein architektonisches ‚Sicherheitsdesign‘, das subtil auf Kontrolle und Überwachung bzw. Exklusion und Inklusion ausgerichtet ist. Durch dieses ‚Sicherheitsdesign‘ sollen das Verhalten von Menschen beeinflusst und positive Auswirkungen auf die Kriminalitätsentwicklung erzielt werden.<sup>649</sup> Das Ambiente kann beispielsweise durch die Verwendung von hochwertigen und edlen Materialien signalisieren,

<sup>644</sup> Vgl. MBV NRW 2009, 9.

<sup>645</sup> Vgl. *Cohen/Felson*, 1979, 588 f.

<sup>646</sup> Insoweit werden deutliche Bezüge zu dem oben dargestellten von *Jane Jacobs* (1993 (1961)) vorgeschlagenen Lösungsansatz erkennbar.

<sup>647</sup> Vgl. *Blakely/Snyder* 1997, 162; *Laube* 2000, 46.

<sup>648</sup> *Dangschat* 2009, o.S.

<sup>649</sup> *Laube* 2000, 46.

wer an einem Ort erwünscht ist und wer nicht.<sup>650</sup> Um Räume<sup>651</sup> für die erwünschten Besucher – in erster Linie handelt es sich dabei um die wohlhabendere und kaufkräftige Klientel – attraktiv zu machen, werden sie durch Marmor, verspiegelte Glasflächen, goldfarbene Einfassungen, Palmen und andere elitäre Zeichen gestalterisch aufgerüstet, und wirken hierdurch als stumme soziale Filter.<sup>652</sup> Mittels einer symbolischen Zeichensprache wird dabei der Zutritt der Öffentlichkeit reglementiert und damit die allgemeine Zugänglichkeit von (öffentlichem oder halböffentlichem) Raum eingeschränkt.<sup>653</sup> Der soziale Doppelcharakter lässt die verwendeten Materialien zugleich abstoßend und anziehend sein, je nachdem welchem sozialen Milieu oder welchem sozialen Status sich der Einzelne selbst zuordnet.<sup>654</sup>

Die architektonischen Maßnahmen im öffentlichen Raum beruhen in erster Linie auf der Verbesserung des Images des Raums und dem Versprechen, eine sichere und saubere Umwelt zu schaffen. Bereits das Ambiente des öffentlichen bzw. der Öffentlichkeit zugänglichen Raums kann – und soll – den potentiellen Besuchern deutlich machen, wer an einem Ort erwünscht ist. Dies geschieht durch die Verwendung hochwertiger Materialien und gehobener Ausstattung.<sup>655</sup> Insoweit wird ausdrücklich auf die symbolische Bedeutungsebene des (öffentlichen) Raums Bezug genommen und diese durch aufwendige Gestaltung sogar überhöht, mit dem Ziel, die Exklusivität ihres halböffentlichen Raumes zu betonen und damit ein Ausgrenzungsmerkmal im Sinn eines sozialen Filters zu schaffen.<sup>656</sup>

Vergleichbare Maßnahmen wenden auch die innerstädtischen Kaufleute<sup>657</sup> an und versuchen, durch gestalterische Maßnahmen ihre Lagen und die Fußgängerzonen aufzuwerten, durch Umstrukturierungsmaßnahmen die Raumqualität zu steigern und gleichzeitig die Sicherheit bzw. das Sicherheitsgefühl zu erhöhen. Wenn – so in Anlehnung an die Broken-Windows-These die gängige Annahme – zerbrochene Fensterscheiben und Unordnung angeblich zu mehr Kriminalität und Verwahrlosung führen, gilt umgekehrt, dass Ordnung und ansprechende Gestaltung das Gegenteil bewirken – helle, freundliche und saubere Räume werden von unerwünschten Personenkreisen gemieden.<sup>658</sup> Insoweit wird hier die bereits oben im Kapitel B. III. 2.3.2.7 ‚Nutzung des Raums‘ beschriebene Idee umgesetzt, das Umfeld zu verbessern, um möglichst viele ‚normale‘ Leute anzulo-

---

<sup>650</sup> Sievers 2005, 3.

<sup>651</sup> Insoweit handelt es sich in der Regel um halb-öffentliche Räume der sog. Mass Private Properties.

<sup>652</sup> Siebel 2007, 83.

<sup>653</sup> Wagner 1993, 286.

<sup>654</sup> Siebel/Wehrheim 2003, 6.

<sup>655</sup> Sievers 2005, 2.

<sup>656</sup> Gestring et al. 2005, 227.

<sup>657</sup> Die sich wegen des Konkurrenzdrucks zwangsläufig die zunehmend von der ‚Grünen Wiese‘ auch in die Innenstädte drängenden Einkaufszentren zum Vorbild genommen haben.

<sup>658</sup> Laube 2000, 50.

cken, weil ein Ort schon allein durch die Anwesenheit anderer ‚normaler‘ Nutzer für Obdachlose, Drogenabhängige und Trinker unattraktiv wird.<sup>659</sup> In den entsprechenden Räumen wird daher dafür gesorgt, dass sie sauber sind, denn durch Sauberkeit werden Räume symbolisch besetzt und angeeignet und andere, denen das Stigma der Unsauberkeit anhaftet, abgeschreckt.<sup>660</sup> Ähnlich verhält es sich mit der oben angesprochenen Ästhetisierung des Raums durch exklusive Gestaltung durch die Verwendung möglichst edler Materialien. Diese wird ebenfalls als Mittel symbolischer Abgrenzung genutzt; Ästhetisierung und Sauberkeit hängen zusammen und dienen dazu, Raum hierarchisch zu gliedern und soziale Gruppen wie Lebensstile räumlich zu separieren.<sup>661</sup>

Abgerundet werden diese Maßnahmen dadurch, dass über die Gestaltung von Raumdetails die soziale Zonierung des öffentlichen Raums beeinflusst wird, indem unerwünschte Nutzungsformen verhindert oder erschwert werden.<sup>662</sup> „Unerwünschte Submilieus werden mittels verschiedener Techniken vertrieben. Dabei handelt es sich um architektonische Konzepte, die den Aufenthalt für „die falschen Gruppen unwirtlich erscheinen lassen [...]“.“<sup>663</sup> Dies geschieht häufig dadurch, dass Ruhebänke (z.B. in innerstädtischen Fußgängerzonen) schalenförmig geformt sind und sich daher nicht mehr zum Schlafen von Obdachlosen eignen. Eine weitere Maßnahme ist ferner die systematische Schließung öffentlicher Toiletten, um Obdachlosen die Gelegenheit zur Erledigung menschlicher Bedürfnisse sowie Wasch- und Trinkgelegenheiten zu nehmen.<sup>664</sup>

## 2.4. Zusammenfassung und Zwischenfazit

Soziale Kontrolle ist Ausdruck der jeweils herrschenden gesellschaftlichen Bedingungen<sup>665</sup>, und hat das Ziel, Verhaltenskonformität im Sinne der Ausübenden der Sozialkontrolle herzustellen.

Durch die Veränderungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen hat der den fordistischen Wohlfahrtsstaat tragende Sozialkompromiss sein Ende gefunden, was aufgrund der Entsolidarisierung, der Vereinzelung und Kommodifizierung bzw. Ökonomisierung sozialer Beziehungen zu einem Niedergang der bisherigen Strukturen sozialer Kontrolle führte. Die gegenwärtige Sozialkontrolle ist daher dazu gezwungen, den Schub sozialer Desintegration und Ausdifferenzierung aufzufangen und Sicherheitsstrategien zur Verfügung zu

<sup>659</sup> Vgl. Whyte 1988, 158. Vgl. insoweit auch den Ansatz von *Jane Jacobs* (1993 (1961)), der in eine vergleichbare Richtung zielt, indem durch eine Funktionsmischung die Frequenz ‚normaler Besucher‘ erhöht und dadurch eine informelle soziale Kontrolle hergestellt werden soll.

<sup>660</sup> *Wehrheim* 2006, 110.

<sup>661</sup> *Wehrheim* 2006, 110 f.

<sup>662</sup> *Wehrheim* 2006, 112.

<sup>663</sup> *Simon* 2001, 8.

<sup>664</sup> *Davis* 1994, 270 f.; weitere Beispiele bei *Wehrheim* a.a.O.

<sup>665</sup> *Singelnstein/Stolle* 2012, 12.



stellen, die gewährleisten, dass die von sozialer Teilhabe Exkludierten und sozialer Protest auf der Straße nicht zu einem unbeherrschbaren Risiko werden.<sup>666</sup> Die neue Kontrolle berücksichtigt die diversifizierten und pluralisierten Lebensweisen der Postmoderne, indem sie sich nicht mehr über Moral, sondern vielmehr über einen technokratisch aufgefassten Begriff von Sicherheit legitimiert, der es erlaubt, bestimmte Phänomene nicht ausrotten zu wollen, sondern sie in bestimmmbaren, umgrenzten Räumen zu gewähren.<sup>667</sup> Bezogen auf den Raum bedeutet dies eine verstärkte urbane Segregation. Den ökonomisch wertvollen Gebieten der Innenstädte werden durch Polizei und private Sicherheitsdienste mit Blick auf Sicherheit und Sauberkeit besondere Aufmerksamkeit zuteil. Sicherheitsstandards werden zu einem Kriterium der sozialen Schichtung. Techniken der Identifizierung, Klassifizierung und des Managements von Risikogruppen stehen im Begriff bzw. haben in weiten Teilen bereits das überkommene wohlfahrtstaatliche Konzept der Wiedereingliederung von devianten Personen abgelöst. Kriminalität bzw. abweichendes Verhalten wird als empirisch normal angesehen, so dass primäres Ziel der sozialen Kontrolle die Verwaltung – im Sinne einer Schadensabwendung oder -minimierung – des devianten Verhaltens ist.<sup>668</sup> Hierbei sind zunehmend weniger einzelne Personen das Ziel der Kontrolle, sondern bestimmte Räume oder Raumausschnitte. Da jede Person in den überwachten Raumausschnitten potenziell gefährlich ist, ist ein proaktives Vorgehen an die Stelle des reaktiven Vorgehens getreten<sup>669</sup>, um einen Schaden oder eine konkrete Gefährdung von vornherein zu verhindern. Dabei erfordert die Notwendigkeit ständiger Risikoerkennung und -prognose das kontrollierende Durchdringen sämtlicher Lebensbereiche, um Informationen über risikoträchtige Situationen, Orte und Personen zu sammeln und auszuwerten. Dass dies die Grundrechte des Einzelnen berührt, liegt auf der Hand. Ziel der Instanzen der sozialen Kontrolle sind zum einen der gläserne Bürger, zum anderen vollständig überwachte Räume.

Die soziale Kontrolle im öffentlichen Raum wird auf verschiedene Arten und Weisen ausgeübt. Zum einen durch staatliche Maßnahmen, indem die (Kommunal-)Politik das rechtliche Instrumentarium bereitstellt – wie z.B. Gefahrenabwehrverordnungen –, um zugunsten der städtischen Wirtschaft den öffentlichen Raum von unerwünschten Personen und Verhaltensweisen weitgehend freizuhalten und so die geforderte Sicherheit und Sauberkeit in den Innenstädten zu gewährleisten. Zum anderen geschieht dies dadurch, dass entweder öffentlicher Raum (zumindest teilweise) privatisiert wird – wie z.B. in Business Improvements Districts –, wodurch der Raum privater – und damit strengerer – Zugangsregelung und Kontrolle hinsichtlich der in diesen Räumen erwünschten Verhaltensweisen unterworfen wird; oder es wird die Geschäftstätigkeit des innerstädti-

<sup>666</sup> Singelstein/Stolle 2012, 30; vgl. auch Nogala 2000, 77 f.

<sup>667</sup> Lindenberg/Schmidt-Semisch 1995, 3.

<sup>668</sup> Singelstein/Stolle 2012, 61 unter Verweis auf Simon 2007.

<sup>669</sup> Ketzer 2005, 63.

schen Einzelhandels gleich in privaten Raum – z.B. Passagen oder Einkaufszentren – verlegt. Des Weiteren wird auf der Durchsetzungsebene der geschaffenen Verhaltensnormen seit Beginn der neunziger Jahre in der kriminal- und polizeipolitischen Diskussion verstärkt die Rolle der Gemeinden und Kommunen in den Blick genommen, die verstärkt kommunale Kriminalprävention betreiben sollen.

Durch den Einsatz verschiedener Mittel auf der organisatorischen, architektonisch-städtebaulichen und sachlich-rechtlichen Ebene wie Schaffung von Gefahrenabwehrverordnungen und (Teil-)Privatisierung des öffentlichen Raums sowie dem Einsatz einer Vielzahl und Verknüpfung personaler Mittel wie Polizei, Private Sicherheitsdienste, Einrichtung von Kriminalpräventionsräten, Ordnungspartnerschaften, Neighborhood Watch, freiwilliger Polizeidienst, städtebaulicher (Möblierung und Ästhetisierung des Raums) und technischer Hilfsmittel wie Einsatz von Videoüberwachung (zukünftig verknüpft mit Methoden der Gesichts- und Verhaltenserkennung) wird zur Herstellung von Sicherheit bzw. Sicherheitsgefühl eine Erweiterung der staatlichen und auch privaten Kontroll- und Überwachungsfunktionen in den Vordergrund gestellt.

Die Erweiterung der Kontroll- und Überwachungsfunktionen ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Mit der Videoüberwachung werden keine Verdächtigen im klassischen Sinn observiert; überwacht werden Räume und die Personen, die sich in diesen Räumen aufhalten. Videoüberwachung verlagert Kontrolle vor, weg von der Beobachtung spezifischer Verdächtiger, weg von der Kontrolle definierter Verhaltensverstöße.<sup>670</sup> Da Prävention vor einer begangenen Straftat ansetzen muss, muss sie sich von definiertem Fehlverhalten lösen und „wird zur Vermeidung unerwünschter Situationen aller Art eingesetzt [...]“.<sup>671</sup> Dabei folgen die „normativen Raumkonzepte handelsüblichen Vorurteilen.“<sup>672</sup> Zu den Anhaltspunkten, die eine Person verdächtigt machen, gehören Merkmale wie ihre Hautfarbe, ihr Geschlecht, Frisur und Barttracht sowie der Bekleidungsstil. Nicht die Evidenz einer Handlung, sondern die Assoziation von bestimmten Personengruppen mit bestimmten Formen von Devianz leitet die Beobachtung und zwar abhängig von dem Ort, an dem eine Handlung geschieht. Visuelle Merkmale von Personen entscheiden über Beobachtungsdauer und -häufigkeit und über weitere Maßnahmen.<sup>673</sup> Was als Problem identifiziert, observiert und möglicherweise sanktioniert wird, hängt dabei von den Einstellungen, Vorgaben und der Ausbildung der Beobachter ab sowie von den Interessen, die innerhalb der überwachten öffentlichen oder öffentlich zugänglichen Räume dominieren. Männliche Jugendliche und sozial marginalisierte Gruppen werden am Häufigsten und Längsten beobachtet.<sup>674</sup>

<sup>670</sup> Vgl. *Stierand* 2000, 103 f.

<sup>671</sup> *Stierand* 2000, 104, unter Verwendung eines Zitats von *Frehsee* 1998, 144.

<sup>672</sup> *Frehsee* a.a.O.

<sup>673</sup> *Wehrheim* 2003, 197.

<sup>674</sup> *Wehrheim* a.a.O.

Auf der persönlichen Ebene des Bürgers rütteln die dargestellten Maßnahmen an den Grundfesten persönlicher und damit bürgerlicher Freiheit und leiten das Ende der Privatheit – zumindest im innerstädtischen öffentlichen Raum – ein. Es steht zu befürchten, dass viele Bürger um der sozialen Integration willen die Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen klaglos hinnehmen werden (Stichwort: „Ich habe nichts zu verbergen“), denn wer die Überwachung und Kontrolle nicht duldet, riskiert den Ausschluss aus der (Konsum-)Gesellschaft. Insbesondere die Videoüberwachung des öffentlichen, bzw. des öffentlich zugänglichen privaten Raums ist – auch wenn dies einzelne Bürger oder gar die Mehrheit<sup>675</sup> nicht stört oder diese es nicht wahrhaben wollen – verfassungsrechtlich hochproblematisch, da die Aufzeichnung, Speicherung und Weitergabe visueller Daten dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung widerspricht.<sup>676</sup>

Das Bundesverfassungsgericht<sup>677</sup> hat in diesem Zusammenhang völlig zu Recht auf folgendes hingewiesen:

„Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffenden Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine das ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß. Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltenweisen jederzeit notiert und als Informationen dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch eine solche Verhaltensweise aufzufallen. Wer damit rechnet, dass etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und dass ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8, 9 GG) verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbestimmung eines auf Handlungs- und Mitwir-

---

<sup>675</sup> Nach einem Bericht der Süddeutschen Zeitung vom 21.12.2012 (<http://www.sueddeutsche.de/politik/nach-bonner-bombenfund-grosse-mehrheit-fuer-staerkere-videoueberwachung-1.15564>) wünschen sich laut einer ARD-Umfrage (durchgeführt durch das Meinungsforschungsinstitut Infratest dimap) rund 80 % der Bundesbürger eine stärkere Videoüberwachung von Bahnhöfen und des öffentlichen Raums. Obwohl die Meinungsbefragung kurz nach einem spektakulären Bombenfund im Bonner Hauptbahnhof stattfand, scheint das Ergebnis keinen Ausreißer nach oben darzustellen. Nach einem in der Süddeutschen Zeitung vom 31.07.2013 (<http://www.sueddeutsche.de/bayern/videoueberwachung-in-bayern-hier-werden-sie-ueberwacht-1.1735925>) befürworten nach einer Forsa-Umfrage in Bayern 83 % der Bevölkerung die Videoüberwachung zumindest in Bahnhöfen.

<sup>676</sup> Laube 2000, 69; Stierand 2000, 76.

<sup>677</sup> BVerfGE 65, 1, 45 f.

kungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist.“

Aber auch die Stadt selbst und ihre Urbanität (als soziologische Besonderheit) sind in Gefahr. Abgesehen davon, dass (Innen-)Städte zunehmend als unsichere Orte wahrgenommen werden können<sup>678</sup>, wird sich die Stadt – worauf noch einzugehen sein wird – aufteilen in vermeintliche ‚Archipele der Sicherheit‘<sup>679</sup> (Einkaufszentren, Bahnhöfe, Business Improvement Districts, einzelne besonders überwachte Einkaufsstrassen etc.) sowie weniger sichere oder sicher erscheinende Stadtorte. Zudem werden die innerstädtischen öffentlichen Räume durch die zunehmende personale und technische Überwachung sowie die (Teil-)Privatisierung ihren Charakter verändern, einhergehend mit dem Verlust dessen, was eine Stadt und deren Urbanität ausmacht, nämlich Heterogenität der Besucher und gesellschaftlicher Treffpunkt aller sozialen Schichten zu sein.<sup>680</sup>

Die Aufgabe bürgerlicher Freiheiten<sup>681</sup> und die Aufgabe der Urbanität erscheint für das Erreichen von vermeintlicher Sicherheit oder gar nur eines erhöhten Sicherheitsgefühls ein zu hoher Preis, zumal absolute Sicherheit ohnehin nie erreicht werden kann. Oder wie schon *Benjamin Franklin* (1706 –1790) gesagt hat: „Jene, die Freiheit aufgeben, um eine vorübergehende Sicherheit zu erwerben, verdienen weder Freiheit noch Sicherheit“.

#### IV. Raumtypen und ihre sicherheitspolitische Bearbeitung

Grundsätzlich ist öffentlicher Raum als Konfliktort per se umkämpftes Terrain<sup>682</sup>, wobei bauliche, rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen sowohl Widerspiegelung als auch Instrumente der Produktion und Aufrechterhaltung sowie der Veränderung von sozialen, wirtschaftlichen und politischen Machtverhältnissen sind. Diese ohnehin vorhandenen Konflikte haben sich vor dem Hintergrund der zunehmend ökonomisch orientierten Stadtentwicklung verschärft, wobei insbesondere der Zugang und die Nutzungsmöglichkeiten für verschiedene Personengruppen eingeschränkt werden bzw. worden sind, um den kaufkräftigen Konsumenten die Aufrechterhaltung und Gewährleistung von Sicherheit zu vermitteln.

Die Regulierung des öffentlichen Raums – wozu hier auch der private, aber öffentlich zugängliche Raum gezählt wird – erfolgt abhängig vom Raumtyp in unterschiedlicher Art und Weise, wobei sich jedoch auch eine Vielzahl von Parallelen zeigen.

<sup>678</sup> Ansonsten bedürfte es nicht dieser extensiven Überwachung.

<sup>679</sup> Der Begriff stammt von *Wehrheim* 2006, 125.

<sup>680</sup> Wozu auch gehört, marginalen, sonst nicht wahrgenommenen Gruppen zu ermöglichen, ihre Anliegen vorzubringen und auf sich aufmerksam zu machen.

<sup>681</sup> Womit an dieser Stelle sowohl politische Freiheiten als auch soziologische Freiheiten im Sinne eines ungestörten und unbeobachteten Aufenthalts in der Stadt gemeint sind.

<sup>682</sup> *Simon* 2001, 8.

## 1. Mass Private Properties

### 1.1. Erscheinungsformen

#### 1.1.1. Einkaufszentren

Das Einkaufszentrum oder die Shopping Mall stehen exemplarisch für das sog. ‚Mass Private Property‘, also den Typus des halböffentlichen Raums, der sich formal und juristisch in privater Hand befindet, aber zugleich der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde. Das Erscheinungsbild der heutigen Einkaufszentren ist der Struktur nach in der Regel einem traditionellen (europäischen) Stadtzentrum nachempfunden. Einzelhandel, meist zwei oder mehr große Kaufhäuser als sogenannte Anker oder Magneten und Dutzende, in größeren Einkaufszentren auch hunderte Geschäfte sowie Gastronomie liegen nebeneinander unter einem Dach und sind durch Straßen und Plätze miteinander verbunden; je nach Größe und Ausrichtung wird diese Konfiguration durch Freizeiteinrichtungen oder sogar öffentliche Einrichtungen ergänzt.<sup>683</sup>

Bei aller unterschiedlichen Gestaltung im Einzelnen ist die Organisation des Einkaufszentrums gleich: Der ‚öffentliche Straßenraum‘ zwischen den Geschäften befindet sich mit unter einem Dach und wird privat gemanagt. In Deutschland werden Einkaufszentren definiert<sup>684</sup> als „aufgrund zentraler Planung errichtete großflächige Versorgungseinrichtungen, die kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarf decken. Sie sind charakterisiert durch: die räumliche Konzentration von Einzelhandels-, Gastro- und Dienstleistungsbetrieben unterschiedlicher Größe, eine Vielzahl von Fachgeschäften unterschiedlicher Branchen [...], ein großzügig bemessenes Angebot an Pkw-Stellplätzen, ein zentrales Management bzw. Verwaltung, die Wahrnehmung bestimmter Funktionen durch alle Mieter (bspw. Werbung) und verfügen über eine Mietfläche inklusive Nebenfläche von mindestens 10.000 m<sup>2</sup>.“<sup>685</sup>

#### 1.1.2. Bahnhöfe

Die aktuellen Entwicklungen in und an (Haupt-)Bahnhöfen sind im Wesentlichen in den Urbanitätsdiskurs eingebunden, der seit den 1990er Jahren von dem dargestellten Sicherheitsdiskurs überlagert wird.<sup>686</sup>

Unter Bezugnahme auf eine von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die 1920er Jahre des 20. Jahrhunderts dauernde ‚Blütezeit der Bahnhöfe‘<sup>687</sup>, während der die

<sup>683</sup> Vgl. *Wehrheim* 2006, 125 f.

<sup>684</sup> Dem entspricht die internationale Definition: “A shopping center is a group of retail and other commercial establishments that is planned, developed, owned and managed as a single property, typically with on-site parking provided.“ (ICSC 1999).

<sup>685</sup> *Dörhöfer* 1998, 87 nach Definition des EHI (EHI Retail Institute e.V. (ehemals EuroHandelsinstitut), ein Forschungs- und Bildungsinstitut für den Handel).

<sup>686</sup> *Wucherpfennig* 2000, 2.

<sup>687</sup> *von Gerkan* 1996, 23.

Bahn als Motor der Stadtentwicklung galt und Bahnhöfe sich als ‚Paläste, Salons oder Kathedralen‘<sup>688</sup> darstellten, versucht die Deutsche Bahn AG diese ursprüngliche Bedeutung der Bahnhöfe wiederherzustellen, die im Laufe des 20. Jahrhunderts durch den Bedeutungsverlust der Eisenbahn durch die Konkurrenz anderer Verkehrsträger sowie durch die Zerstörungen von Bahnhöfen während des Zweiten Weltkriegs ausgelöst ‚Verfall‘<sup>689</sup> abgelöst worden ist. Nach Kriegsende, so der ehemalige Vorstandsvorsitzende der Deutsche Bahn AG *Heinz Dürr*, hätten sich die Bahnhöfe „zur Anlaufstelle von Kriegsheimkehrern, Obdachlosen und zu Zentren des städtischen Schwarzmarktes“ entwickelt und später „nicht wenige Bahnhofsviertel zu Rotlicht- und Rauschgiftbezirken“. Bahnhöfe und ihre städtebaulichen Umfeldler seien „oft zu städtischen Hinterhöfen herabgesunken“<sup>690</sup>; als „kostenlose Orte der Notdurft“ stellten sie „Anziehungspunkte für die niederen Sozialmilieus“<sup>691</sup> dar, mit der Folge, dass „Bahnhofskultur [...] von Bahnhofsmilieu abgelöst“<sup>692</sup> wurde.

Nach der Privatisierung der Deutschen Bundesbahn entschloss sich das Unternehmen – nicht zuletzt zur Aufwertung und besseren wirtschaftlichen Verwertbarkeit ihrer innerstädtischen Immobilien –, die (Haupt-)Bahnhöfe<sup>693</sup> zu ‚Visitenkarten‘ der Städte werden zu lassen, was sich im Kontext der Standortpolitik und der Politik der Ästhetisierung mit dem Interesse der Städte deckte.<sup>694</sup> Dabei strebt die Deutsche Bahn AG insbesondere an, ihre (Haupt-)Bahnhöfe als ‚Markenprodukt‘ nicht nur auf dem Verkehrsmarkt, sondern auch als Konsumstätte im städtischen Raum zu positionieren. Die propagierte ‚Renaissance der Bahnhöfe‘ soll sowohl eine bauliche, verkehrliche, kommerzielle und symbolische Aufwertung der Bahnhöfe und Bahnhofsumfelder umfassen als auch eine städtebauliche ‚Inwertsetzung‘ brachliegender Bahnareale, mit der eine ‚Vision vom Bahnhof als multifunktionales Zentrum urbanen Lebens‘ verbunden ist.<sup>695</sup> Mittels der Verlagerung von Gleisstrecken unter die Stadt sollen neue Innenstadtflächen erschlossen werden und mit der Gestaltung der Bahnhöfe (auch) als Einkaufszentren sollen mehr Menschen in die Bahnhöfe gelockt werden und durch entsprechende Mieteinnahmen die Haushaltslage der Deutsche Bahn AG verbessert werden.<sup>696</sup> Dabei ist die Organisation der Bahnhöfe durch die mittels zentraler Planung errichteten Versorgungseinrichtungen, die privatwirtschaftlich und

<sup>688</sup> *Wehrheim* 2006, 141.

<sup>689</sup> *von Gerkan* 1996, 37; vgl. auch *Wucherpfennig* a.a.O.

<sup>690</sup> *Dürr* 1996, 14.

<sup>691</sup> *von Gerkan* 1996, 41.

<sup>692</sup> So der damalige Verkehrsminister *Wissmann* 1996, 9.

<sup>693</sup> Zur Klarstellung wird darauf hingewiesen, dass die Deutsche Bahn AG zwar meist allgemein von ‚Bahnhöfen‘ spricht, damit letztlich aber nur die Hauptbahnhöfe in großen und mittleren Städten gemeint sind. Die überwiegende Zahl kleinerer Bahnhöfe, insbesondere auch in Vororten oder Unterzentren von Großstädten ist meist nach wie vor in einem beklagenswerten Zustand.

<sup>694</sup> *Wehrheim* 2006, 142.

<sup>695</sup> Vgl. DB AG 1996, 3 ff.

<sup>696</sup> *Wehrheim* a.a.O.

zentral gemanagt werden, mit der Führungsstruktur der Einkaufszentren vergleichbar. Bahnhöfe werden daher häufig auch als ‚Mall mit Gleisanschluss‘ bezeichnet.<sup>697</sup> Umgesetzt wurde bzw. wird der Umformungsprozess der Bahnhöfe durch das sogenannte 3-S-Programm der Deutsche Bahn AG, mit dem Service, Sicherheit und Sauberkeit als Basisleistungen in ihren Bahnhöfen gewährleistet werden sollen.<sup>698</sup>

Durch diesen nunmehr in weiten Teilen abgeschlossenen<sup>699</sup> Umwandlungsprozess hat der Bahnhof seinen Treffpunktcharakter der unterschiedlichsten Schichten, auch randständiger Gruppen, weitgehend verloren.

## 1.2. Sicherheitspolitische Bearbeitung

Einkaufszentren und die Deutsche Bahn AG verfolgen eine im Wesentlichen strukturell vergleichbare Strategie der Herstellung und Gewährleistung von Sicherheit und Sicherheitsgefühl in ihren Liegenschaften.

Ziel ist dabei die Schaffung eines angenehmen und und scheinbar sicheren Einkaufserlebnisses, frei von Irritationen und Belästigungen durch störende Einflüsse von außen.

Zur Durchsetzung der Freiheit von Irritationen und störenden Einflüssen ist in Einkaufszentren ein hohes Maß an sozialer Kontrolle – worunter die von Planern und Management ausgeübte Kontrolle und die von ihnen zugrunde gelegten und in Hausordnungen fixierten Verhaltensstandards zu verstehen sind – erforderlich, um eine angenehme, konsumfördernde Umgebung herzustellen.<sup>700</sup> Leitbild des Managements der Einkaufszentren ist dabei das idealisierte Bild einer Kleinstadt: „Die [...] Malls produzieren eine Art von Öffentlichkeit, die sich am Mythos der heilen Kleinstadt orientiert: keine Gewalt, keine Obdachlosen, keine Drogen. Visuelle Kohärenz, räumliche Kontrolle und privates Management lassen die Mall als Idealtypen eines neuen öffentlichen Raumes erscheinen, der der Mittelklasse-Norm einer ‚cleanen Erlebniswelt‘ entspricht.“<sup>701</sup> Die zur Durchsetzung dieses Ideals erforderliche soziale Kontrolle erfolgt einerseits in Form klassischer Exklusion, also Ausschluss bestimmter Personen oder Gruppen aus der Mall; andererseits kommen Kontrollmechanismen zur Anwendung, die sich auf

<sup>697</sup> Vgl. für viele Wehrheim 2006, 143; Bartetzko, FAZ.Net vom 15.08.2008.

<sup>698</sup> Wehrheim 2006, 141.

<sup>699</sup> Dass dieser Umwandlungsprozess vereinzelt auf Widerstand gestoßen (vgl. die Diskussionen um den Bahnhof Stuttgart 21) oder fallengelassen worden ist (z.B. die geplante Überbauung des Dortmunder Hauptbahnhofs mit einem Multi-Themen-Center (UFO = Unbegrenztes Freizeitobjekt) vermag nicht darüber hinwegzutäuschen, dass in den meisten (Haupt-)Bahnhöfen das von der Deutsche Bahn AG anvisierte Konzept umgesetzt worden ist.

<sup>700</sup> Sievers 2005, 2.

<sup>701</sup> Mayer/Sambale/Veith 1997, 33, zitiert nach Mümken 2003, o.S.

das Verhalten der Anwesenden beziehen.<sup>702</sup> Die hierzu angewandten Mittel sind der Erlass von Hausordnungen und deren Überwachung durch (Video-)Technik und Personal – insbesondere private Sicherheitsdienste. Die Kontroll- und Regulierungsmöglichkeiten dienen dabei aus geschäftlichen Interessen in erster Linie der Disziplinierung der Kunden, um sie in die Konsumgemeinschaft zu integrieren. Ausschluss von Personen erfolgt als ultima ratio nur dann, wenn diese nicht konsumieren und/oder ihr Verhalten andere potentielle Konsumenten nachhaltig vom Konsum abhält oder belästigt. Ausschluss aus einem Einkaufszentrum wird dann real, wenn die Personen bereits aufgrund ihres optischen Erscheinungsbildes gegen die Hausordnung oder gegen in der Hausordnung festgelegte oder auch ad hoc formulierte Partikularnormen verstoßen, Disziplinierung nicht möglich oder seitens des Managements des Einkaufszentrums auch nicht erwünscht ist.<sup>703</sup>

Eine weitere Steuerung zur Erreichung des Idealbilds einer ordentlichen und sauberen Kleinstadt erfolgt über den von dem Management festgelegten Geschäftsmix, indem das Einkaufszentrum nicht alles für jeden bietet, wie es idealtypisch in einer Stadt wäre. Der Geschäftsmix ist von vornherein auf eine zahlungskräftige Zielgruppe ausgerichtet; das insoweit fehlende Angebot<sup>704</sup> macht es unwahrscheinlicher, dass bestimmte Personengruppen ein Einkaufszentrum aufsuchen.<sup>705</sup>

Daneben kann und soll – wie oben bereits dargestellt – durch die Verwendung hochwertiger Materialien und gehobener Ausstattung auch das Ambiente den potentiellen Kunden deutlich machen, wer an einem Ort erwünscht ist und wer nicht. Durch das Management von Einkaufszentren wird ausdrücklich auf die symbolische Bedeutungsebene des öffentlichen Raums Bezug genommen und diese durch aufwendige Gestaltung sogar überhöht, mit dem Ziel, die Exklusivität ihres halböffentlichen Raumes zu betonen und damit ein Ausgrenzungsmerkmal im Sinn eines ‚social filters‘ zu schaffen.<sup>706</sup>

Das 3-S-Programm der Deutsche Bahn AG entspricht dem Regulationsmodus der Einkaufszentren. Um die Sicherheit im Bahnhof bzw. das Sicherheitsgefühl der Nutzer zu gewährleisten<sup>707</sup>, hat sie die ‚flächendeckende Präsenz‘ von Sicherheitspersonal und Videoüberwachung zum obersten Prinzip erhoben. Um diese zu gewährleisten, wurde eine nunmehr nach mehreren Umbenennungen

---

<sup>702</sup> Sievers 2005, 2.

<sup>703</sup> Wehrheim 2006, 138.

<sup>704</sup> Daher finden sich z.B. Discounter, Billigläden, Waschsalons, Spirituosen- oder Secondhandgeschäfte nicht in Einkaufszentren, da sie unerwünschtes Publikum anziehen könnten (vgl. Sievers 2007, 237).

<sup>705</sup> Sievers 2005, 2.

<sup>706</sup> Gestring et al. 2005, 227.

<sup>707</sup> Die Deutsche Bahn AG weist insoweit jedoch explizit darauf hin, dass das Gefahrenpotential in ihren Bahnhöfen trotz eines erhöhten Unsicherheitsgefühls ihrer Kunden in den Bahnhöfen nicht höher sei, als an anderen öffentlichen Orten (vgl. DB AG 1996, 12).



unter ‚DB Sicherheit‘ firmierende Bahntochter gegründet, deren – uniformiertes – Sicherheitspersonal im Rahmen von Ordnungspartnerschaften und unter Zuhilfenahme einer flächendeckenden Videoüberwachung gemeinsam mit Polizei, Bundespolizei und Kommunen tätig wird, um ‚Reisenden und Bahnhofsbesuchern ein Gefühl der Sicherheit‘ zu vermitteln und die Bahnhöfe und das jeweilige Bahnhofsumfeld<sup>708</sup> ‚zu sicheren Orten‘ zu machen.<sup>709</sup> Begleitet wird dies durch die Hausordnung der Deutsche Bahn AG, die unter Androhung von Hausverweisen, Hausverboten, Schadensersatzandrohungen und Strafverfolgung u.a. auch bloße incivilities wie Betteln, Herumlungern und Belästigen von Personen verbietet.<sup>710</sup> Koordiniert wird die Überwachung in 43 3-S-Zentralen<sup>711</sup>, die – in Großbahnhöfen installiert, von wo auch kleinere Bahnhöfe mitüberwacht werden – als Videoüberwachungsstationen mit einem Kommunikationssystem zu den bahneigenen Sicherheitsmitarbeitern sowie der Polizei und der Bundespolizei konzipiert sind.<sup>712</sup>

## 2. Umkämpfte Territorien

Neben den Einkaufszentren als Musterbeispiel der Mass Private Properties, in denen insbesondere aufgrund der privaten Eigentumsverhältnisse und des Zweckes der Nutzung die Durchsetzung der gewünschten Standards relativ unproblematisch möglich ist, gibt es innerstädtisch andere Formen des öffentlichen bzw. öffentlich zugänglichen Raums, deren Regulierung ungleich schwieriger ist.

---

<sup>708</sup> Dabei sollen möglichst auch städtische Areale – z.B. durch Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis – in die Verantwortung der Deutsche Bahn AG gegeben werden. Vgl. folgenden Bericht in der Hamburger Morgenpost vom 28.09.2011 (<http://www.mopo.de/politik/trinker-und-obdachlose-sollen-weg-sheriff-schreiber-nimmt-sich-den-hauptbahnhof-vor,5067150,10908624.html>): „[...] Am Mittwoch soll der Vorplatz des Hauptbahnhofs in die Verantwortung der Bahn übergehen. Damit kann diese Trinker und Obdachlose vertreiben. Schreiber (Anm. des Verfassers: Der Bezirksvorsteher) will sogar den Alkoholverkauf im Bahnhof verbieten. „Das Bild, das sich den Touristen der Stadt präsentiert, wird nachhaltig beeinträchtigt“, heißt es in der Begründung aus Schreibers Bezirksamt. Das Sicherheitsempfinden leide, wildes Urinieren und aggressives Betteln seien festzustellen. Deshalb soll die Bahn über eine Sondernutzungsgenehmigung das faktische Hausrecht für die überdachten Außenflächen auf beiden Seiten des Bahnhofs sowie den Mönckebergtunnel erhalten. Das berechtigt sie, unliebsame Personen durch einen privaten Sicherheitsdienst zu vertreiben.“

<sup>709</sup> DB AG 1996, 16.

<sup>710</sup> Vgl. im Einzelnen die Hausordnung der DB AG. [http://www.bahnhof.de/site/bahnhoefe/zubehoer\\_assets/de/bahnhofsplaene/hausordnung.pdf](http://www.bahnhof.de/site/bahnhoefe/zubehoer_assets/de/bahnhofsplaene/hausordnung.pdf).

<sup>711</sup> Stand 03.11.2010.

<sup>712</sup> Vgl. im Einzelnen *Wehrheim* 2006, 142.

## 2.1. Erscheinungsformen

### 2.1.1. Fußgängerzonen

Der Einzelhandel gilt als eine der Leitfunktionen der Innenstadt. Die Errichtung von innerstädtischen Fußgängerzonen zum ungestörten Konsum gilt dabei als wesentliches Element des modernen Städtebaus. Damit wurde ein Konzept umgesetzt, das Verkehr, Einkaufen und Wohnen räumlich trennt. Einkaufen sollte in Fußgängerzonen stattfinden, sie wurden zu einem Symbol prosperierenden Wirtschaftslebens und in den meisten Städten zum zentralen Ort des anspruchsvollen Massenkonsums. Insbesondere in mittleren und größeren Städten finden sich dort neben Fachgeschäften und anderen Betriebsformen des Einzelhandels große Kauf- und Warenhäuser. Die Straßenraumgestaltung ist an die Bedürfnisse des Fußverkehrs angepasst; durch ansprechende Oberflächengestaltung des Belages und Ausstattung mit Möblierung (Bänke, Beleuchtung, Brunnen und Bäume) wird eine gestalterische Wirkung erzeugt, die die Aufenthaltsqualität erhöht.<sup>713</sup> Aufgrund des Wettbewerbsdenken der Städte untereinander und gegenüber den großen Einkaufszentren sehen sich die Kommunen gezwungen, in den Innenstädten ein konsumfreundliches ‚Umfeld‘ zu schaffen, das den Sauberkeits- und Ordentlichkeitsmaßstäben der unterstellten Normalkunden entspricht.<sup>714</sup>

Folgerichtig wird versucht, aus den Innenstädten alle anderen über den Konsum hinausgehenden Funktionen zu verdrängen. Dieses Interesse der Kommunen und der Kaufmannschaft kollidiert mit den Interessen marginalisierter Gruppen, von denen insbesondere Obdachlose Innenstädte als ‚Wohnzimmer‘ betrachten und benötigen. Obdachlose müssen die Funktionen, die normalerweise in einer Wohnung vorgenommen werden, in den öffentlichen Raum verlegen. Gerade die Innenstädte bieten hierfür eine Art Schutzraum, da aufgrund der dort herrschenden Anonymität ein Teil ihres öffentlichen Lebens unauffälliger wird. Dort wird es u.a. möglich, soziale Kontakte zu anderen Personen in vergleichbarer Situation zu knüpfen oder aufrechtzuerhalten; des Weiteren sind Wohnungslose auf öffentliche Toiletten angewiesen, die eher in den Innenstädten zu finden sind, als in den Vororten. Die teils überdachten Passagen und Plätze der Innenstadt bieten Schutz vor Witterungseinflüssen sowie die Bänke Gelegenheit zum Sitzen, Ausruhen, Übernachten und kommunikativen Zusammensein (z.T. auch mit gemeinsamem Alkoholkonsum). In der Innenstadt finden sich zudem häufig Einrichtungen caritativer Verbände, die Hilfen für Obdachlose, Drogenabhängige sowie sonstige Problemgruppen anbieten. Die Innenstädte haben darüber hinaus für Obdachlose aber auch nicht zuletzt die Funktion, durch Betteln oder den Verkauf von Obdachlosenzeitschriften Einkommen zu erwerben.<sup>715</sup>

<sup>713</sup> Wikipedia: Stichwort: Fußgängerzone.

<sup>714</sup> *Voß* 1997, 42.

<sup>715</sup> KAGS/KAGW 2002, 13 f.

Die genannten Interessen marginalisierter Randgruppen und teilweise auch ihr äußeres Erscheinungsbild stehen naturgemäß überwiegend in diametralem Gegensatz zu den Interessen der gewerblichen Nutzer der Innenstädte sowie der Kommunen selbst, da sie mit dem Standortgesichtspunkt ‚Sicherheit und Sauberkeit‘ nicht in Einklang zu bringen sind. Da unterschiedliche Gruppen unterschiedliche Anforderungen an den Raum haben, stellt sich damit die Frage, welche Gruppen ihre Vorstellungen durchsetzen können und wie viel Normabweichung Randgruppen zugestanden wird bzw. werden soll.<sup>716</sup>

### 2.1.2. Business Improvement Districts

Ein Sonderfall der herkömmlichen Fußgängerzonen sind die sog. Business Improvement Districts (BID), die es mittlerweile vermehrt auch in deutschen Großstädten gibt.<sup>717</sup>

Ein Business Improvement District basiert auf der Besteuerung von Grundeigentum innerhalb eines räumlich definierten Bereichs. Die Einnahmen dieser Steuer werden dem Gebiet zur Finanzierung einer Vielzahl von Maßnahmen zur Verfügung gestellt, wie die Verbesserung der Sicherheit und der Pflege des öffentlichen Raums, Vermarktung, Wirtschaftsentwicklung, Parkplatzangebot und Veranstaltungen.<sup>718</sup> Die öffentlichen Flächen im Bereich des BID bleiben grundsätzlich im Eigentum der Kommune, aber neben die öffentlich-rechtliche Verwaltung tritt ein privates Management; der dem Bereich eines BID unterliegende öffentliche Raum wird damit – obwohl es sich de jure nicht um privaten Raum handelt – ‚privatisiert‘, da er der maßgeblichen Einflussnahme der Geschäftsinhaber unterliegt<sup>719</sup> und durch gestalterische Maßnahmen und den Einsatz privater Service- und Sicherheitsunternehmen private Geschäftsinteressen in diesen Räumen umgesetzt werden.<sup>720</sup>

Erklärtes Ziel der Business Improvement Districts ist neben der Bekämpfung der Konkurrenzsituation durch Einkaufszentren und der Aufwertung des eigenen Geschäftsviertels die Abwehr einer zunehmenden Präsenz von Armen und Obdachlosen in den kommerziell genutzten Stadtzentren.<sup>721</sup>

---

<sup>716</sup> Vgl. hierzu auch MBV NRW 2009, 7.

<sup>717</sup> Vgl. hierzu und zu weiteren Informationen die Homepage ‚Urban Improvement Districts‘ <http://www.urban-improvement-districts.de/>.

<sup>718</sup> Rechtliche Grundlage in Deutschland ist die Neufassung des § 171f BauGB, mit der den Ländern die Befugnis übertragen wurde, Gebiete festzulegen, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden dürfen. Nordrhein-Westfalen hat – wie mehrere andere Bundesländer auch – durch das Gesetz über Immobilien und Standortgemeinschaften (ISGG NRW) von dieser Befugnis gebraucht gemacht.

<sup>719</sup> Wehrheim 2006, 153.

<sup>720</sup> Baasch 2009, 32.

<sup>721</sup> Wehrheim 2006, 154.

Insoweit lässt sich ohne Weiteres feststellen, dass sich die Mitglieder eines Business Improvement Districts offen zur Ausgrenzung und Vertreibung unerwünschter Personengruppen bekennen.

## 2.2. Sicherheitspolitische Bearbeitung

Entsprechend dem Vorbild der Einkaufszentren, die unerwünschte Gruppen unter Berufung auf ihr Hausrecht durch private Sicherheitsdienste fernhalten und dadurch dem ‚Normalbürger‘ ein höheres Sicherheitsgefühl vermitteln, beabsichtigen auch die innerstädtischen Kaufleute und die Städte selbst, in den Fußgängerzonen ein sauberes und sicheres Ambiente zu schaffen, was sich unmittelbar auf das Polizieren der Innenstadtlagen auswirkt.<sup>722</sup>

Die Kommunen sind in den Innenstädten nicht zuletzt auf Druck der innerstädtischen Kaufleute in mehrfacher Hinsicht – zumindest mittelbar – kriminalpräventiv tätig geworden.

Zum einen haben viele Städte durch eine architektonische Neugestaltung des innerstädtischen öffentlichen Raums (z.B. von Plätzen und durch attraktive Pflasterung u.a.m.) die Voraussetzungen für private Investitionen und damit für attraktive Innenstädte geschaffen. Durch Leerstandsmanagement und Förderung von Zwischennutzungen versuchen die Kommunen, Leerstände zu vermeiden und damit durch Belebung des öffentlichen Raums soziale Kontrolle zu gewährleisten und zu verstärken.<sup>723</sup> Daneben beraten die Kommunen marginalisierte Randgruppen, insbesondere Obdachlose, Alkohol- und Drogenabhängige über bestehende Hilfsangebote; zugleich gehen die Kommunen<sup>724</sup> im Rahmen von

<sup>722</sup> Vgl. das Beispiel Hamburg, wo das Polizeikommissariat 14 (Großstadtrevier) in der Innenstadt am 11.02.2009 eine „Handlungsanweisung für das Einschreiten gegen Personen und Personengruppen“ verfügt hat, die die Vertreibung von „Randgruppen (Alkoholiker, Obdachlose, Punker usw.)“ durch „Identitätsfeststellungen“, „Platzverweise“ und „Ingewahrsamnahmen“ vorsieht. Die Polizei begründet dieses Vorgehen mit der Lageeinschätzung, dass die „umfassenden Einkaufsmöglichkeiten“ und die „touristischen Sehenswürdigkeiten“ zu einer „hohen Besucherfrequenz“ führen und das Verhalten der „Randgruppen“ die „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ sowie das „Sicherheitsgefühl der Bürger“ beeinträchtigt. Die Ausgrenzung von Jugendlichen und Obdachlosen wird in der Lageeinschätzung mit dem Schutz der öffentlichen „Sicherheit und Sauberkeit in der Innenstadt“ gerechtfertigt. Es sei „nicht mehr hinnehmbar, dass durch bestimmte Gruppen Aufenthaltsorte (z.B. Bänke und Plätze) (...) in Anspruch genommen werden und somit der Allgemeinheit nicht mehr zur Verfügung stehen.“ (Zitiert nach Die Linke, Kampagne für Grundrechte, 2009, o.S.).

<sup>723</sup> Dies entspricht im Prinzip dem – oben dargestellten – Konzept von *Jane Jacobs* (1993 (1961)).

<sup>724</sup> Vgl. nur die Aussage des Stuttgarter Bürgermeisters für Recht, Sicherheit und Ordnung *Schairer* in den Stuttgarter Nachrichten vom 20.09.2012: [...] *Schairer* [hat] die Polizei aufgefordert, künftig schon unterhalb der Schwelle von Straftaten oder schweren Ordnungswidrigkeiten einzuschreiten. „Zurzeit hat die Polizei eher die Tendenz, sich zurückzuziehen“, kritisierte *Schairer*. Sein Ziel: „Ich möchte, dass wieder deutlicher wird, was sich in Stuttgart gehört und was nicht.“ <http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.stn->

Ordnungspartnerschaften zusammen mit der Polizei verstärkt gegen unangepasste und störende Verhaltensweisen vor.<sup>725</sup>

Während die beiden erstgenannten Maßnahmen nicht unmittelbar kriminalpräventiv wirken, sondern nur die Attraktivität der Innenstadt erhöhen (sollen), führen sie doch vielfach zu einer erhöhten Belebung des innerstädtischen öffentlichen Raums und damit zu einer erhöhten sozialen Kontrolle, die einen positiven kriminalitätspräventiven Effekt und eine Erhöhung des Sicherheitsgefühls zur Folge hat. Hingegen ist die Maßnahme des repressiven Vorgehens gegen Randgruppen das Ergebnis eines seit den 1980er Jahren in der Bundesrepublik zu beobachtenden gesellschaftlichen Diskurses, der Erscheinungsformen städtischer Armut, wie bspw. Bettler und Obdachlose und ihre Anwesenheit in Teilen des urbanen Raums als eine Bedrohung definiert und zu beseitigen bzw. unterbinden sucht.<sup>726</sup>

Durch Verschärfung von Straßensatzungen, der unnachsichtigen Handhabung der Gefahrenabwehrverordnung, verstärkter Präsenz von Polizei, Mitarbeitern des Ordnungsamtes und privater Sicherheitsdienste, verstärken die Kommunen im Einvernehmen mit und auf Betreiben des Einzelhandels und der Deutsche Bahn AG den Druck auf soziale Randgruppen, die sich in den Innenstädten aufhalten. Durch die Einführung weitreichender Verbote zur Regulierung des öffentlichen Raums auf Kommunal- und Landesebene über Sicherheits- und Ordnungsgesetze bzw. Gefahrenabwehrverordnungen wie das Verbot des Schlafens, Lagerns oder Kampierens auf Straßen oder in Grünanlagen, des Bettelns generell, besonders aber des aggressiven Bettelns, und des Konsums von Alkohol in der Öffentlichkeit werden die Ordnungsvorstellungen des Einzelhandels durchgesetzt.

Um eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung unmittelbar abzuwehren, kommen neben der Durchsetzung normierter Regelungen in der Straßensatzung und den Gefahrenabwehrverordnungen auch polizeiliche Allgemein- und Einzelverfügungen zur Anwendung, die in der Regel Aufenthaltsverbote (gegen Gruppen wie z.B. Drogenabhängige) und Platzverweise (gegen Einzelpersonen) aussprechen. Obwohl nicht wenige der auf Straßensatzungen und Gefahrenabwehrverordnungen gestützten Maßnahmen und Vertreibungen rechtswidrig sind<sup>727</sup>, besteht gleichwohl in vielen Städten eine zum Teil rigide Vertrei-

---

[mittendrin-debatte-ueber-sicherheit-in-der-city.4ee44163-6061-41f3-9ac1-a229b0b861a1.html](http://mittendrin-debatte-ueber-sicherheit-in-der-city.4ee44163-6061-41f3-9ac1-a229b0b861a1.html)

<sup>725</sup> MBV NRW 2009, 24.

<sup>726</sup> *Maskos* 2007, 1.

<sup>727</sup> Vgl. z.B. das vom VGH Mannheim im Jahr 2009 als rechtswidrig aufgehobene allgemeine Alkoholverbot außerhalb von Schankflächen in der Freiburger Altstadt sowie der ebenfalls aufgehobene Freiburger Randgruppentrinkerparagraph, eine weitere Regelung, die 2007 in eine bereits bestehende Polizeiverordnung der Stadt Freiburg eingefügt wurde und auf allen öffentlichen Plätzen und Straßen galt. Nach dieser Bestimmung war das Lagern oder dauerhafte Verweilen außerhalb von Freischankflächen oder Einrichtungen wie Grillstellen u.ä., ausschließlich oder überwiegend zum Zwecke des Alkoholgenusses, verboten,

bungspraxis, von der z.T. ohne konkreten Anlass allein aufgrund des äußeren Erscheinungsbilds von Personen Gebrauch gemacht wird, wobei es zumindest auch in Einzelfällen zu Übergriffen gegen die Betroffenen kommt.<sup>728</sup>

Neben diesen offenen und direkten Formen der Vertreibung durch die Anwendung von Polizei- und Ordnungsrecht gibt es versteckte, gleichfalls wirksame Maßnahmen, unerwünschte Personen oder Gruppen aus den Innenstädten fernzuhalten oder sie von dort zu verdrängen. So wird über die Gestaltung von Raumdetails mit Erfolg versucht, die soziale Zonierung von Raum zu beeinflussen, indem unerwünschte Nutzungsformen verhindert oder erschwert werden. „Unerwünschte Submilieus werden mittels verschiedener Techniken vertrieben. Dabei handelt es sich um architektonische Konzepte, die den Aufenthalt für „die falschen Gruppen unwirtlich erscheinen lassen [...].“<sup>729</sup> Neben den bereits geschilderten Maßnahmen, dass in den Innenstädten systematisch öffentliche Toiletten geschlossen werden, Ruhebänke entweder ganz abgebaut werden<sup>730</sup> oder so geformt sind, dass sie sich nicht mehr zum Schlafen von Obdachlosen eignen, reinigen manche Kommunen zudem bestimmte Aufenthaltsorte innerstädtischer Treffpunkte von Randgruppen mehrmals in der Woche nass, um einen Aufenthalt an diesen Orten so unwirtlich wie möglich zu machen.<sup>731</sup> Derartige Maßnahmen und häufige Kontrollen und Ansprachen durch Polizei, Ordnungsamt und Mitarbeiter privater Sicherheitsdienste schaffen im Zusammenwirken ein Klima, das die Vertreibung marginalisierter Gruppen aus den Innenstädten fördert.

Dies führt zur Abwanderung dieser Personen und Gruppen in Randbereiche oder Nebenzentren der Städte. Da die Kommunen vielerorts aber nur den öffentlichen Raum der Innenstädte aufgewertet, Nebenzentren dagegen teilweise vernachlässigt haben, finden sich dort zunehmend unattraktive Räume und Leerstände, die das Sicherheitsgefühl beeinträchtigen.<sup>732</sup> Ein Effekt, der durch die aus den Innenstädten verdrängten marginalen Gruppen verstärkt wird.

---

wenn dessen Auswirkungen geeignet sind, Dritte erheblich zu belästigen (Az.: 1 S 2200/08 und 1 S 2340/08).

<sup>728</sup> KAGS/KAGW 2002, 9.

<sup>729</sup> Simon 2007, 165.

<sup>730</sup> Die zahlungskräftigen Konsumenten können zum Ausruhen ein Cafe o.ä. aufsuchen.

<sup>731</sup> Weitere Beispiele bei Wehrheim 2006, 112; KAGS/KAGW 2002, 10.

<sup>732</sup> MBV NRW 2009, 26.

### 3. Wohnviertel (der Mittelschicht)

Sicherheit in Wohnquartieren gehört zu den grundlegenden Wohnbedürfnissen. Einfluss auf die Qualität des Wohnquartiers haben neben der Quartierssicherheit insbesondere der Zusammenhalt der Nachbarschaft, das Vorhandensein öffentlicher Dienstleistungs- und Bildungseinrichtungen sowie der Grad der Belastung durch Umwelteinflüsse wie Verkehr, Lärm und Verschmutzung.<sup>733</sup> Das Wohlbefinden wird in unterschiedlichen Wohnvierteln in unterschiedlicher Weise gewährleistet und gesichert.

#### 3.1. Erscheinungsformen

##### 3.1.1. Gewachsene Wohnviertel

Unter einem gewachsenen Wohnviertel wird hier ein Quartier verstanden, das von einer sozial und ökonomisch relativ homogenen Bewohnerschaft – i.d.R. ohne oder nur mit einem geringen Anteil an Personen mit Migrationshintergrund – mit mindestens mittlerem und gesichertem Einkommen bewohnt wird und keine nennenswerten sozialen Probleme aufweist. In der Regel identifizieren sich Bewohner solcher Quartiere mit ihrem Wohnumfeld und bilden stabile Nachbarschaften. Sie verhalten sich wachsam und verfolgen aufmerksam die Ereignisse im Wohnumfeld. Die so hergestellte soziale Kontrolle im nahen Umfeld gewährleistet eine hohe Sicherheit im öffentlichen Raum bei zugleich geringer Kriminalitätsfurcht.

##### 3.1.2. Gentrifizierte Wohnviertel

Der Begriff ‚Gentrifizierung‘ wurde 1964 von der britischen Soziologin *Ruth Glass* im Rahmen einer Untersuchung der Veränderungen im Londoner Stadtteil Islington geprägt.<sup>734</sup> Er ist vom englischen Wort ‚gentry‘ (niederer Adel) abgeleitet und wird seither zur Charakterisierung sozialräumlicher Entwicklungsprozesse von Stadtquartieren genutzt. Unter Gentrifizierung im engeren Sinne versteht man den Austausch einer statusniedrigeren durch eine statushöhere Bevölkerung<sup>735</sup>, die in der Regel mit einer wesentlichen Änderung des Nachbarschaftsmilieus und der nachbarschaftlichen Beziehungen einhergeht. In den zu meist von Gentrifizierung betroffenen attraktiven innenstadtnahen Stadtteilen von Metropolen werden die Immobilien zunehmend von wohlhabenderen Eigentümern und Mietern belegt und baulich aufgewertet und die Bewohner mit einem niedrigeren Sozialstatus ersetzt oder verdrängt; hierdurch kommt es zu einer Dominanz einkommensstarker Haushalte in attraktiven urbanen Wohnlagen zu

---

<sup>733</sup> Vgl. *Eisner* 2000, 12, 21.

<sup>734</sup> *Glass* 1964.

<sup>735</sup> *Friedrichs* 1996, 14.

Lasten von weniger verdienenden Bevölkerungsgruppen.<sup>736</sup> Aufgrund der Verteuerung des Mietraums sowie der nachhaltigen Veränderung des sozialen Umfeldes und der Nachbarschaft kommt es während des Gentrifizierungsprozesses regelmäßig zu Konflikten zwischen der alteingesessenen und der nachdrängenden Bevölkerungsgruppe.

### 3.2. Sicherheitspolitische Bearbeitung

In einem gewachsenen Wohnviertel stellen die funktionierenden nachbarschaftlichen Verhältnisse den wichtigsten Faktor für die Minimierung von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht dar. Zum einen wird durch eine funktionierende Nachbarschaft die Identifikation mit dem Wohnumfeld erhöht, die Bewohner verfolgen die dortigen Ereignisse, mit der Folge einer erhöhten informellen sozialen Kontrolle. Durch die Identifikation mit dem Quartier erlangen die Bewohner zudem die nötige Sach- und Ortskenntnisse, Missstände zu erkennen und aufgrund eines Gemeinschaftsgefühls anzugehen und möglichst zu beseitigen.

Daneben strebt die – nordrhein-westfälische – Städtepolitik im Sinne der Thesen von *Jane Jacobs*<sup>737</sup> die Entstehung von nutzungsgemischten städtebaulichen Strukturen und hochwertig gestalteten Bauten von lebendigen öffentlichen Räumen an, da – so die Annahme – gemischt genutzte Stadträume zu allen Tages- und Nachtzeiten ein Mindestmaß an öffentlicher Aufmerksamkeit garantieren. Da dies allerdings wegen der multiplen Ursachen von Kriminalität keine Sicherheitsgarantie ist, ist weiteres Ziel eine städtebauliche Kriminalprävention durch Verbesserung der sozialen Kontrolle sowie Verringerung von Tatgelegenheiten durch eine transparente, identitätstiftende bauliche Gestaltung.<sup>738</sup>

Der Blick geht dabei weg von einer täterorientierten Perspektive hin zu einer situationsorientierten Perspektive, mit dem Ziel, Tatgelegenheitsstrukturen zu verändern. Dies geschieht zum einen unter Rückgriff auf die Prinzipien des Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) durch bauliche Verringerung von Kriminalitätsrisiken, wie Verbesserung der Beleuchtung von Straßen und Wegen, Beseitigung unübersichtlicher Nischen z.B. durch Beschneidung von Sträuchern und Hecken, Beseitigung von Ecken mit illegaler Abfallentsorgung. Idealerweise sollen bei Bautenneuerungen Gebäudevorsprünge zur besseren Überschaubarkeit des Wohnumfeldes sowie des Hauseingangsbereiches eingeplant und durch Anordnung der Fenster von den Wohnungen zu Straßen und Fußwegen soziale Kontrolle und Überwachung ermöglicht werden.<sup>739</sup>

Daneben setzen deutsche Städte vermehrt auf die Einrichtung von kommunaler Kriminalprävention und das Modell der ‚Wachsamen Nachbarn‘. Ausgangspunkt

---

<sup>736</sup> Breckner 2010, 27.

<sup>737</sup> Jacobs 1993 (1961).

<sup>738</sup> MBV 2009, 26.

<sup>739</sup> Vgl. beispielhaft Nds. MfSFFG 2005, 11.



ist die Annahme, dass kriminelle Akteure Gebiete meiden, die mit sichtbaren Zeichen auf den Zusammenhalt unter den Nachbarn und auf deren Schutzmaßnahmen hinweisen. Für den Erfolg dieser Maßnahmen wird insbesondere die erweiterte Perspektive hervorgehoben, dass die Polizei sich nicht mehr nur der (schweren) Kriminalität annimmt, sondern sich für andere lokale Probleme – wie Verwahrlosung, Vandalismus – geöffnet hat und zur Problemlösung nicht nur auf repressive Maßnahmen gesetzt wird, sondern unter Heranziehung der Quartiersbewohner sowie der Polizei und anderer lokaler Instanzen präventive Lösungen erarbeitet werden.<sup>740</sup>

Schwieriger ist die Lage in Wohngebieten, in denen sich Gentrifizierungsprozesse vollziehen. Zum einen handelt es sich bei von Gentrifizierung betroffenen Gebieten – häufig innenstadtnahe Quartiere – meist um solche, die bis dahin eher sozial schwachen Bevölkerungsgruppen und ethnischen Minderheiten vorbehalten waren und deshalb in der Regel unter einer größeren Kriminalitätsbelastung zu leiden hatten, als gewachsene Wohnviertel der Mittelschicht. Zum anderen ist aufgrund der Nutzungskonflikte zwischen der alteingesessenen Bevölkerung und den Neuzugezogenen der nachbarschaftliche Zusammenhalt deutlich geringer, zumal sich gentrifizierte Wohnquartiere zumindest in der Übergangsphase als sozial extrem heterogen darstellen, was ebenfalls die Verständigung zwischen den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen erschwert. Während der Übergangsphase der Gentrifizierung zwischen (verstärktem) Zuzug der Gentrifizierer und zunehmender Verdrängung der Altbevölkerung kann es zu Protesten und Boykotten bis hin zu Sachbeschädigungen oder Anschlägen auf die Neuankömmlinge kommen.<sup>741</sup> Solchen Situationen begegnen die Kommunen in der Regel mit verstärktem Polizeieinsatz, um zunächst Ruhe und Ordnung und die Sicherheit im Quartier wieder herzustellen und zu gewährleisten. Mit zunehmender Gentrifizierung und der damit stetig einhergehenden Verdrängung der alteingesessenen Bewohner entschärft sich das Sicherheitsproblem. Nach weitgehendem Abschluss des Gentrifizierungsprozesses und Herstellung einer weitgehend sozialhomogenen Bewohnerschaft bilden sich relativ stabile Nachbarschaften aus, die grundsätzlich wie gewachsene Wohnviertel sicherheitspolitisch versorgt werden. In dieser Hinsicht bieten gentrifizierte Quartiere gegenüber älteren gewachsenen Vierteln einen Vorteil, da erstere aufgrund der bei Beginn der Gentrifizierung häufig beeinträchtigten Bausubstanz weitgehenden Sanierungsprozessen unterliegen, bei denen ohne erheblichen finanziellen Mehraufwand insbesondere die Grundsätze des *Defensible Space* Ansatzes und der *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED) berücksichtigt werden können.

---

<sup>740</sup> Vgl. NdS. MfSFFG 2005, 12 f.

<sup>741</sup> Vgl. für das – für die Mehrzahl der Gentrifizierungsgebiete allerdings aufgrund einer starken linksautonomen Szene nicht unbedingt typische – Hamburger Schanzenviertel: Freytag 2006, 4.

## 4. Marginalisierte Siedlungsräume

Unter marginalisierten Siedlungsräumen werden im Folgenden – in verschiedenen Spielarten – Wohnquartiere und Wohnviertel verstanden, die eine soziale ‚Abwärtsdynamik‘ aufweisen und in denen die Bevölkerung aufgrund von Armutsverdichtung im Sinne klassischer Exklusion an den Rand der Gesellschaft gedrängt wird und dadurch wenig am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben teilnehmen kann.

### 4.1. Erscheinungsformen

#### 4.1.1. Sozial schwache Wohnviertel

Betrachtet man sozial schwache Wohnviertel, stehen zwei Gebietstypen im Vordergrund: Zum einen heruntergekommene innenstadtnahe Armutsquartiere, zum anderen randstädtische Großwohnsiedlungen mit einem hohen Anteil an Belegrechten.

Die innenstadtnahen Armutsquartiere zeichnen sich dadurch aus, dass sie aufgrund teilweise jahrzehntelanger fehlender Modernisierung bereits optisch einen heruntergekommenen Eindruck machen und wegen des fehlenden bautechnischen Standards für ökonomisch stärkere Haushalte als Wohnraum nicht erstrebenswert sind. Dies hat zur Folge, dass die wirtschaftlich stärkere Bevölkerung aus diesen Quartieren abwandert, und Haushalte mit begrenzter ökonomischer Leistungsfähigkeit sowie mit geringem Integrationsvermögen nachrücken<sup>742</sup>, wodurch der klassische negative Fahrstuhleffekt eintritt. Insgesamt machen die Quartiere keinen Vertrauen erweckenden Eindruck und werden von der Bevölkerung anderer Stadtteile gemieden. Aufgrund der innenstadtnahen Lage – mit den in den Innenstädten vorhandenen Problemgruppen wie z.B. Drogenabhängigen – und dem Umstand, dass aufgrund der alten und schlechten Bausubstanz ein effektiver Einbruchsschutz kaum vorhanden ist, kommt es dort vermehrt zu Straftaten, insbesondere Einbrüchen.<sup>743</sup>

Daneben gehören auch die fehlgeplanten – meist am Stadtrand liegenden und mit schlechter öffentlicher Infrastruktur und schlechter öffentlicher Verkehrsanbindung ausgestatteten – Großwohnsiedlungen insbesondere der 1960er und 1970er zu den Wohnquartieren mit einem hohen Unsicherheitsfaktor. Durch ihre eintönige, gleichförmige Architektur, die hochgeschossige Bauweise und die geringe Qualität des öffentlichen Raumes behindern sie die Identifikation der Bewohner mit ihrem Wohnumfeld und die Herausbildung wachsender Nachbarschaftsnetzwerke.<sup>744</sup> Diese Wohnquartiere bilden zudem gleichsam das Gegenteil zu den Empfehlungen der baulichen Kriminalitätsprävention des *Defensible Space* und

<sup>742</sup> Schubert et al. 2002, 20.

<sup>743</sup> NdS. MfSFFG 2005, 25.

<sup>744</sup> Vgl. NdS. MfSFFG 2005, 25.

CPTED, was Unsicherheitsgefühle weiter erhöht. Des Weiteren handelt es sich bei beiden Siedlungstypen um Siedlungen mit einem hohen Anteil von öffentlich geförderten Wohnungen, die häufig einseitig belegt wurden und in denen sich deshalb problembelastete Haushalte häufen. Dort leben überdurchschnittlich viele Bevölkerungsgruppen in einer schwierigen Lebenssituation wie Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger, Alleinerziehende, Zuwandererfamilien aus anderen Herkunftsländern, ältere Menschen mit einer niedrigen Rente sowie Sucht- und psychisch Kranke. Die großen Probleme dieser Stadtgebiete sind einerseits die Armutsentwicklung auf Grund von Arbeitslosigkeit sowie Einwanderung und andererseits Desintegrationsgefahren auf Grund der Randständigkeit dieser Bevölkerungsgruppen. Insbesondere den Kindern und Jugendlichen aus diesen Haushalten fehlt es an Perspektiven. Die Chancenlosigkeit schulmüder und kulturell desorientierter Jugendlicher auf dem Arbeitsmarkt schlägt sich beispielsweise in einem zunehmenden Vandalismus und in wachsender Kleinkriminalität nieder.<sup>745</sup> Die Jugendlichen, aber auch Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger nehmen im Alltag Teile des öffentlichen Raums in Besitz und verunsichern Nachbarn und Passanten durch exzessiven Alkoholkonsum, unsachgemäßes Verhalten, Verunreinigungen, Pöbeleien und Aggressivität.<sup>746</sup>

Stadträume mit einer räumlichen Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen werden als ‚überforderte Nachbarschaften‘ bezeichnet, weil die Bewohner die Regeln eines geordneten Miteinanders nicht einhalten (können) und die Hauszugänge und Hauseingänge sowie Freiflächen der Verwahrlosung und Verschmutzung überlassen. Beide Gebietstypen sind von fehlenden Zukunftsperspektiven gekennzeichnet, die sich in einem Niedergang der Stadtquartiere niederschlagen. Da eine soziale Kontrolle in diesen Wohnquartieren nicht mehr stattfindet, kommt es zu vermehrten Straftaten, wie Diebstählen, Einbrüchen, Sachbeschädigungen, Beleidigungen und Körperverletzungen. Als Folge des Niedergangs wird das Quartier stigmatisiert, insbesondere wenn der Niedergang – wie z.B. Köln–Chorweiler oder Berlin-Neukölln – medial begleitet wird.<sup>747</sup>

Abschließend ist folgendes klarzustellen: Nicht jedes Quartier mit überwiegend öffentlich gefördertem Wohnungsbau ist automatisch ein Problemviertel oder sozialer Brennpunkt. Vergleichbare bauliche Siedlungen unterscheiden sich vielfach im Hinblick auf das Vorhandensein und die Art der Probleme. Trotz eines hohen Anteils einkommensschwacher Bevölkerung in einem bestimmten Quartier handelt es sich nicht zwingend um eine ‚überforderte Nachbarschaft‘. Allerdings ist die Gefahr, dass solche hinsichtlich der Sozialstruktur noch funktionierenden Viertel in eine Abwärtspirale geraten und im oben beschriebenen Sinne

---

<sup>745</sup> Biewers et al. 2005, 2 f.

<sup>746</sup> NdS. MfSFFG a.a.O.

<sup>747</sup> BMVBS 2007, 9. Vgl. insoweit auch die aktuelle Diskussion um den Zuzug von Sinti und Roma in Städten wie z.B. Duisburg und Dortmund (Nordstadt).

‚kippen‘ erheblich größer und wahrscheinlicher als in besser situierten Quartieren der Mittelschicht.<sup>748</sup>

#### 4.1.2. Ghettos/ethnische Kolonien

Ein Ghetto war ursprünglich ein bestimmtes Stadtviertel, in dem Juden zu leben gezwungen waren. Der Begriff meint daher im historischen Sinn die erzwungene Trennung und Isolation einer Gruppe durch eine sie beherrschende Umwelt.<sup>749</sup> Heute bezeichnet der Begriff Stadtviertel mit einer ethnischen Quartiersbildung, in denen vorwiegend bestimmte Bevölkerungsgruppen mit einer ausgeprägt abweichenden sozialen oder ethnischen Struktur leben.

In Deutschland gibt es – anders als z.B. in den USA – keine Ghettos im klassischen Sinn, auch wenn sich in einigen Stadtteilen ethnisch verdichtete Wohngebiete (Kolonien) herausgebildet haben. Es gibt zwar – wie bereits ausgeführt – gewisse Ghettosierungstendenzen, aber keine ethnisch strukturierten oder gar monoethnischen Quartiere. Nach einer Umfrage der Stiftung Zentrum für Türkeistudien bewohnen in Nordrhein-Westfalen 58 % der Befragten mit türkischem Migrationshintergrund in überwiegend deutsch geprägten Gegenden, 15 % in gleichmäßig gemischten Vierteln und 21 % in überwiegend von Türken bewohnten Stadtteilen.<sup>750</sup> Allerdings hat die Umfrage weiter ergeben, dass Befragte, die in überwiegend deutsch geprägten Wohngegenden leben, zufriedener sind, als Befragte, die in türkisch geprägten Quartieren leben. Dies lässt den Schluss zu, dass es sich nicht stets um freiwillige Segregation handelt, sondern mit der generellen Situation der Wohnquartiere zusammenhängt, da eine ethnische Verdichtung vorwiegend in preiswerten Wohngegenden mit niedriger Wohnqualität stattfindet.<sup>751</sup> Die Segregation ist vor allem sozialer Natur, d.h. es leben durchgängig Menschen mit gleichermaßen niedrigem Einkommen oder vergleichbaren Schwierigkeiten, woanders eine Wohnung zu bekommen, nahe beieinander. Hierbei sind es wiederum die innerstädtischen, nicht modernisierten Altbaugebiete mit schlechter Wohnumfeldqualität und unterdurchschnittlichem Wohnungsstandard sowie die Großsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre, in denen sich die Migranten konzentrieren.<sup>752</sup> Zu den überforderten Nachbarschaften kommen daher ‚unfreiwillige‘ Nachbarschaften hinzu, die weiteres erhebliches Konfliktpotential innerhalb der Bewohnerschaft eines Viertels bergen, da die einheimischen Bewohner aufgrund ihrer sozialen Situation am wenigsten dazu in der Lage sind, in einer unfreiwilligen Nachbarschaft mit fremden Kulturen und deren Lebensstilen zurecht zu kommen. In einem sich in einer Abwärtsspirale befindlichen Wohngebiet zu wohnen, bereitet dem Teil der eingesessenen Be-

<sup>748</sup> Vgl. BMVBS 2007, 10.

<sup>749</sup> Heckmann 2005, 3.

<sup>750</sup> Halm/Sauer 2006, 22.

<sup>751</sup> Halm/Sauer a.a.O.

<sup>752</sup> Häußermann/Siebel 2001, 36.

völkerung – der aufgrund seiner sozialen und wirtschaftlichen Lage nicht die Möglichkeit hat, wegzuziehen – soziale Angst, weiter marginalisiert zu werden. Der Zuzug von Migranten in die freiwerdenden Wohnungen derjenigen, die sich den Wegzug leisten konnten, wird als Bedrohung empfunden, auf die mit Abwehr reagiert wird. Kulturelle Missverständnisse, unterschiedliche Zeitstrukturen und Konflikte mit aggressiv auftretenden Jugendlichen, die infolge mangelnder Ausbildungs- und Arbeitsmarktmöglichkeiten in Gruppen die öffentlichen Plätze dominieren und sich diese Räume symbolisch aneignen, verstärken die kulturellen Differenzen und Konflikte.<sup>753</sup>

Die (Sicherheits-)Lage im öffentlichen Raum in diesen Siedlungsgebieten ist grundsätzlich vergleichbar zu derjenigen in sozial schwachen Wohngebieten, zumal es zwischen diesen Wohnquartieren vielfache Überschneidungen gibt. Allerdings lässt sich in Gebieten mit einem hohen Anteil an Ausländern verstärkt Jugendkriminalität durch Banden von vorwiegend Jugendlichen mit Migrationshintergrund beobachten. Grund hierfür ist in der Regel neben fehlender sozialer Orientierung, Perspektivlosigkeit und Ausgrenzungs- und Diskriminierungserfahrungen die Suche nach Schutz, Stabilität, Zugehörigkeit und Akzeptanz innerhalb der ‚Gang‘ sowie um Staterwerb und Anerkennung.<sup>754</sup> Jugendbanden zeigen dabei ausgeprägte Territorialstrategien der (symbolischen) Raumeignung<sup>755</sup>, die zu Revierkämpfen mit rivalisierenden Banden führen können. Sowohl durch die gegenüber unbeteiligten Dritten ausgeübte Kriminalität wie Raubüberfälle (‚Abziehen‘), Einbrüche, Diebstähle und Körperverletzungen, als auch durch Kämpfe mit rivalisierenden Banden steigt die Kriminalitätsbelastung sowie das Unsicherheitsgefühl in dem betroffenen Gebiet erheblich.

#### 4.1.3. No-Go-Areas

Unter einer No-Go-Area versteht man eine Zone, deren Betreten verboten, gefährlich und/oder unmöglich ist. Es handelt sich dabei um einen rechtsfreien Raum, in dem keine Gesetze wirken, vorhanden sind oder beachtet werden. Fast immer ist die Rechtsfreiheit kein echter Zustand, sondern wird bloß wahrgenommen, so werden z.B. vorhandene Gesetze häufig ignoriert, da u.a. keine Strafverfolgung zu befürchten ist.<sup>756</sup>

Der Begriff, der häufig von Medien als politisches Schlagwort verwendet wird, wird in der medialen Öffentlichkeit vorwiegend im Hinblick auf zwei Erscheinungsformen angewendet:

Zum einen gibt es in Deutschland eine Diskussion über mögliche für ausländische Mitbürger oder Touristen gefährliche, durch einen hohen Fremdenhass

<sup>753</sup> Häußermann/Siebel 2001, 59 f.

<sup>754</sup> Vgl. Förting 2002, 52 f, 99 f, 141 f.

<sup>755</sup> Vgl. Beste 2008,7; Häußermann/Siebel 2001, 60.

<sup>756</sup> Vgl. Wikipedia: Stichwort: Rechtsfreier Raum.

(Rassismus, Ausländerfeindlichkeit) geprägte Regionen, Städte und Stadtteile, vornehmlich in Ostdeutschland. Die Gefährlichkeit dieser sogenannten No-Go-Areas wird an einem hohen Bevölkerungsanteil ausländerfeindlich eingestellter Bewohner festgemacht. Angeblich sei der Fremdenhass in einigen Zonen und Gebieten Deutschlands so hoch, dass ein Betreten für Nicht-Deutsche gefährlich sei. Typisch für deutsche No-Go-Areas (mancherorts auch ‚national befreite Zonen‘ genannt) sei eine hohe Gewaltbereitschaft gegenüber Ausländern sowie geringe Interkulturalität infolge eines niedrigen (!) Ausländeranteils an der Wohnbevölkerung und sozialer Probleme wie Arbeitslosigkeit und schlechter finanzieller Situation (Perspektivlosigkeit) der Bevölkerung. In diesen Gebieten, wie etliche Überfälle auf Ausländer bzw. ausländisch aussehende Deutsche zeigen, ist vor allem für Menschen mit dunkler Hautfarbe und öffentlich zur Schau gestellten religiösen Symbolen (Kopftuch, Kipa) eine erhöhte Gefährdung gegeben.<sup>757</sup>

Die zweite Form der No-Go-Area, die in Deutschland diskutiert wird, ist die Existenz von Sperrzonen für Deutsche in Stadtteilen mit einem sehr hohen Ausländeranteil. Diese Stadtviertel oder zumindest bestimmte Straßenzüge seien angeblich für andere ethnische Bevölkerungsgruppen gefährlich. Bestimmte Menschen fürchteten sich vor dem Betreten von Stadtteilen, die mehrheitlich von Menschen mit Migrationshintergrund bewohnt werden. Auch im Zusammenhang mit diesen No-Go-Areas wird von hoher Gewaltbereitschaft, Isolation und sozialen Missständen gesprochen.<sup>758</sup> Ein Unterfall dieser Art von No-Go-Areas ist diejenige, dass Polizeibeamte in mehrheitlich ausländisch bewohnten Quartieren zunehmend Probleme haben sollen, als Ordnungsmacht akzeptiert zu werden, und demzufolge zum Teil auf Widerstand von Teilen der Quartiersbevölkerung treffen.

Offiziell wird das Bestehen von No-Go-Areas – sowohl für bestimmte Bevölkerungsgruppen als auch für Polizeibeamte – in Deutschland in Abrede gestellt. Stellvertretend stehen hierfür die Aussagen der Vizepolizeipräsidentin von Berlin *Koppers*: „Es gibt in Berlin keine No-Go-Areas“<sup>759</sup> und ihres Vorgesetzten, des Polizeipräsidenten von Berlin, *Kandt*: „Es gibt keinen und es kann auch keinen Ort geben, wo sich Polizisten nicht hintrauen. Das ist undenkbar. Das Gewaltmonopol hat die Polizei, sonst niemand.“<sup>760</sup>

Anders wird die Sachlage jedoch von dem ehemaligen (von 2010 bis 2013) Vorsitzenden der Gewerkschaft der Polizei *Witthaut* beurteilt, der in einem Zeitungsinterview auf die Frage, ob es in Ballungsgebieten – wie im Ruhrgebiet – Stadtteile und Häuserblocks gäbe, die No-Go-Areas seien, die also von der Polizei nicht mehr gesichert werden könnten, ausgeführt hat: „Jeder Polizeipräsident und

<sup>757</sup> Homepage No-go-areas in Deutschland 2011: ‚Tabuzonen für Ausländer‘

<sup>758</sup> Homepage No-go-areas in Deutschland 2011: ‚No-go-areas für Deutsche‘

<sup>759</sup> *Koppers* im Tagesspiegel vom 28.08.2012.

<sup>760</sup> *Kandt* in der BZ vom 17.12.2012.

jeder Innenminister wird das leugnen. Wir aber wissen natürlich, wo wir mit dem Streifenwagen hinfahren und wo schon beim ersten Mal nur noch mit den Mannschaftswagen. Der Grund ist, dass die Kolleginnen und Kollegen sich dort zu zweit nicht mehr sicher fühlen können und fürchten müssen, selbst Opfer einer Straftat zu werden. Wir wissen, dass es diese Gegenden gibt. Schlimmer noch: In diesen Bereichen werden keine Straftaten mehr angezeigt. Man erledigt alles unter sich. Wir als Polizei erfahren nur in den schlimmsten Fällen etwas davon. Da ist die Staatsgewalt völlig außen vor. Betroffen sind hauptsächlich Milieus, in denen viele Migranten leben. Einsatzleiter müssen zum Beispiel manchmal entscheiden, ob sie Kolleginnen schicken. Frauen werden dort nicht als Autorität ernst genommen.“<sup>761</sup>

In eine vergleichbare Richtung geht die Einschätzung eines Berliner Rabbis<sup>762</sup>, der im August 2012 nach einem antisemitischen Angriff auf ihn, jüdische Menschen vor dem Betreten bestimmter Stadtviertel in Deutschland gewarnt hat. In Berlin, aber auch anderen Regionen gebe es Stadtteile, in denen Angehörige von Minderheiten besser nicht hingehen sollten. Das betreffe Juden ebenso wie Menschen mit einer anderen Hautfarbe. In solchen Bezirken hätten Anhänger von Subkulturen wie rechtsradikale Gruppen oder islamistische Hassprediger die Regeln eines demokratischen Staates außer Kraft gesetzt und das Gewaltmonopol an sich gerissen: „Hier wurden Realitäten geschaffen, die nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sind.“<sup>763</sup>

Ob es diese No-Go-Areas für Deutsche in bestimmten Städten Deutschlands gibt, ist nicht nur politisch, sondern auch wissenschaftlich umstritten und bisher – soweit ersichtlich – nicht ausreichend empirisch untersucht und nachgewiesen. Es deutet jedoch, wie die Aussagen des ehemaligen Vorsitzenden der Gewerkschaft der Polizei *Witthaut* zeigen, einiges darauf hin, dass es nicht zuletzt auch für die Polizei schwieriger wird, sich in einigen bestimmten Wohnquartieren durchzusetzen und dort das Gewaltmonopol des Staates aufrechtzuerhalten. Ob sich aus diesen Gebieten letztlich wirklich ‚echte‘ No-Go-Areas entwickeln werden oder schon entwickelt haben, bleibt abzuwarten.

## 4.2. Sicherheitspolitische Bearbeitung

Die Kommunen versuchen in benachteiligten Quartieren mit Strategien der sozialen Stadterneuerung, insbesondere seit 1999 mit Mitteln der Bund-Länder-Gemeinschaftsinitiative ‚Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt‘, der Abwärtsentwicklung entgegenzuwirken. Hierdurch soll versucht werden, die Nachbarschaften zu ‚reanimieren‘, damit sich unter den Quartiersbewohnern wieder allgemein akzeptierte soziale Regeln

<sup>761</sup> *Witthaut* in der WAZ vom 01.08.2011.

<sup>762</sup> Der auch aus Selbstschutzgründen weiter anonym bleiben will.

<sup>763</sup> Vgl. Die ZEIT vom 06.09.2012.

entwickeln. Diese Programme – so der theoretische Ansatz – verfolgen das Ziel, die Lebenssituation der betroffenen Menschen in überforderten Stadtquartieren durch eine aktive und integrativ wirkende Stadtentwicklung nachhaltig zu verbessern. Dabei sollen auch die objektive Sicherheit und das subjektive Sicherheitsgefühl unter der Bewohnerschaft verbessert werden. Öffentliche und private Finanzmittel werden auf der Stadtteilebene gebündelt und das Handeln in integrierten Programmen frühzeitig abgestimmt.<sup>764</sup>

Ein gebräuchliches Instrument im Rahmen des Bund-Länder-Programms ‚Die Soziale Stadt – Zukunftsinitiative Stadtteil‘ ist das sog. Quartiersmanagement. Dies hat sich zur Aufgabe gemacht<sup>765</sup>, benachteiligte Gebiete aufzuwerten und eine dauerhafte Verbesserung der Situation zu erreichen, um so zu einer Stabilisierung beizutragen. Das Aufgabenspektrum des Quartiersmanagements reicht von der Bewohneraktivierung über die Stadtteilkoordination (Vernetzung unterschiedlicher Interessengruppen und Akteure sowie dem Aufbau von Kooperationen zwischen Institutionen, Initiativen, Unternehmen, Wohnungsbaugesellschaften) bis hin zur Initiierung und Begleitung von Projekten, die baulich/räumlich, sozial, kulturell oder ökonomisch ausgerichtet sein können. Ziel des Quartiersmanagements ist eine nachhaltige Verbesserung und Stabilisierung dieser Gebiete durch Bündelung und effizienten Einsatz der Ressourcen, vor allem auch der unterschiedlichen Fördermittel. Es geht hierbei nicht um die Alleinverantwortung des Staates, sondern um Hilfe zur Selbsthilfe und um Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements. Durch den Einsatz von Fördermitteln und mit Beteiligung der Bevölkerung vor Ort werden gemeinsame Strategien für das Quartier entwickelt und durch eine Vielzahl von Projekten wird *ausprobiert* (!), ob diese zu verbesserten Lebensbedingungen führen.<sup>766</sup>

Neben den Maßnahmen im Rahmen der Sozialen Stadt, die allenfalls einen kriminalpräventiven Nebeneffekt aufweisen und deren künftige Umsetzung auf-

<sup>764</sup> Vgl. NdS. MfSFFG 2005, 25.

<sup>765</sup> Vgl. beispielhaft Bezirksamt Berlin-Neukölln: Homepage: Quartiersmanagement – Was ist das?

<sup>766</sup> So ausdrücklich das Bezirksamt Berlin-Neukölln auf seiner Homepage, das in seinen elf Ortsteilen insgesamt fünf Quartiermanagementbüros eingerichtet hat. Im Rahmen des Quartiermanagements werden so unterschiedliche Projekte gefördert, wie die Ausbildung von (türkisch- und arabischstämmigen) Stadtteilmüttern, die als Integrationslotsen andere Mütter ihrer Community ansprechen und z.B. für Kitas werben sollen, das mittlerweile bundesweit bekannte Schulprojekt Campus Rütli, aber auch Projekte wie ein Mitmachzirkus für Grundschul Kinder, dessen Ziel die Integration durch die Förderung von Selbstvertrauen und Stärkung der Persönlichkeit, das Wecken von Kreativität und Entdecken der eigenen Fähigkeiten von Kindern im Grundschulalter sowie die Förderung der gegenseitigen Akzeptanz ist. Neben diesen Modellprojekten gibt es eine Vielzahl kleinteiliger Aktionen wie die Einrichtung von Begegnungsstätten, Nachbarschaftstreffs, Infoveranstaltungen und Wohngebietsfesten, sozialpädagogische Einzel- und Gruppenarbeit wie z.B. Bastelkurse für Kinder, Streitschlichtungskurse in Schulen, kulturgebundene Angebote wie z.B. thematische Ausstellungen und Lesestunden, Gesprächs- und Arbeitskreise, familienbildende Projekte wie z.B. Kennenlernen von Koch- und Kulturgeschichte, gemeinsame Begegnungsfeste, Fahrten und Ausflüge u.a.m.



grund der drastischen Mittelkürzung fraglich geworden ist, werden auch explizit kriminalpräventive Mittel und Maßnahmen zur Befriedung gefährdeter Wohnquartiere eingesetzt. Beispielhaft sei hier das Konzept in Essen-Katernberg angeführt, das bundesweite Beachtung gefunden hat.<sup>767</sup> Nachdem Mitte der 1990er Jahre die Straßenkriminalität, insbesondere Raubüberfälle, in diesem Stadtteil durch vorwiegend türkische und libanesische Jugendbanden stark zugenommen hatte und sich die Aggressivität und Provokationen zunehmend auch gegen einschreitende Polizeibeamte richteten, reagierte die Polizei mit dem Einsatz von vor Ort tätigen Jugendkontaktbeamten und rief in einer Zusammenarbeit mit den Schulen und einem verstärkten Kontakt zu Institutionen und Gruppen in dem Stadtteil das ‚Jugendhilfe-Netzwerk Katernberg‘ ins Leben. Besondere Bedeutung kam dabei dem Umstand zu, dass es gelang, neben der Arbeiterwohlfahrt, dem Jugendamt, den Schulen, Jugendhäusern, Kindertagesstätten, Kirchengemeinden und privaten Vereinen auch die örtlichen Moscheevereine in das Projekt einzubinden. Die Polizei führte gemeinsam mit dem Netzwerk einschließlich der Moscheevereine Informationsveranstaltungen in den Schulen durch, um durch Aufklärung über die Folgen ungesetzlichen Verhaltens Verhaltensänderungen herbeizuführen. Daneben suchten Polizeibeamte gemeinsam mit den Imamen der Moscheevereine die Familien auffällig gewordener Jugendlicher auf, wobei im Besonderen auf Koraninhalte verwiesen wurde, die strafbares Verhalten ausdrücklich verbieten. Neben dieser präventiv wirkenden Ordnungspartnerschaft ging die Polizei des Weiteren aber auch repressiv gegen kriminell gewordene Jugendliche vor, indem sie in Absprache mit den Schulleitungen und mit richterlichem Beschluss jugendliche Straftäter zur Abschreckung während des Unterrichts festnahm.<sup>768</sup> Aufgrund des Erfolges des Projektes – angeblich konnten Straßenkriminalität und Raubüberfälle deutlich vermindert werden<sup>769</sup> – ist im benachbarten Stadtteil Altenessen das vergleichbare Projekt ‚Aktionsbündnis sicheres Altenessen‘ (AsA) ins Leben gerufen worden.

Auffällig an diesen Projekten ist, dass sie immer erst und nur dann initiiert werden, wenn das ‚Kind bereits in den Brunnen gefallen‘ ist. Eine vorausschauende und kontinuierliche soziale Vorbeugung und Prävention findet in Stadtteilen der genannten Art in der Regel nicht statt. Erst wenn die Krise überhand nimmt<sup>770</sup>,

<sup>767</sup> Vgl. z.B. *Wagner* 2011, 167 f.; *Jurecka* 2007, o.S. Das Projekt erhielt den Landespreis Innere Sicherheit Nordrhein-Westfalen 2005.

<sup>768</sup> Vgl. Innenministerium NRW 2005, 8 f.

<sup>769</sup> Innenministerium NRW 2005, 9, allerdings ohne konkrete Zahlen zu nennen. Laut Mitteilung des damaligen Leiters der für Essen-Katernberg zuständigen Polizeiinspektion 4, *Klaus-Peter Netz*, auf einer Präsentation der Erfahrungen und Ergebnisse des Modellprojektes sank die jugendtypische Straßenkriminalität von 689 Fällen im Jahre 1996 auf 416 Fälle im Jahr 2002; die Raubdelikte sanken von 19 Fällen im Jahr 1998 auf 9 Fälle im Jahr 2002. Weitere Zahlen liegen – soweit ersichtlich – nicht vor, da die Kriminalität in Essen nicht gesondert nach Stadtteilen erfasst wird.

<sup>770</sup> Also die Verwaltung des ‚empirisch normalen‘ Fehlverhaltens (vgl. *Singelstein/Stolle* 2012, 63 f.) fehlgeschlagen ist.

wird versucht, die Bedrohungslage durch Einsatz verschiedenster Mittel wieder auf ein erträgliches Maß zu drücken.

Andere Kommunen setzen insbesondere auf kommunale Kriminalprävention, teilweise gezielt für bestimmte Delikte wie Vandalismus oder Graffiti. Einige Städte, wie z.B. Düsseldorf ziehen hierbei insbesondere auch bauliche Kriminalprävention mit ein.<sup>771</sup>

Insbesondere in Großwohnsiedlungen ist ein integrierter Ansatz zur Problemlösung erforderlich, da einzelne Lösungsansätze relativ wirkungslos bleiben.<sup>772</sup> Es ist insbesondere erforderlich, im Rahmen der vorbereitenden Untersuchungen des zu sanierenden Gebietes gezielt die Sicherheitsmängel des Quartiers zu analysieren und zu berücksichtigen und im Rahmen eines integrierten Handlungsprogramms ein zentrales Modul zur Kriminalprävention zu erstellen. Das Konzept zur Kriminalprävention ist sodann in einem Maßnahmebündel umzusetzen, zu dem die städtebauliche, gestalterische und baulich technische Anpassung von kritischen Bereichen in den Gebäuden und im Wohnquartier, die Förderung von Bürgerverantwortung und Nachbarschaftsnetzwerken durch ein Sozialmanagement, die Zusammenarbeit der Wohnungsgesellschaften mit der lokalen Polizei, mit Einrichtungen der Kommunalverwaltung, einem etwaigen Kriminalpräventionsrat und den Trägern der örtlichen Sozial- und Jugendhilfe sowie die Integration von Problemen verursachenden Bewohnergruppen durch gezielte Angebote im Freizeitbereich gehören.<sup>773</sup>

<sup>771</sup> Vgl. die Beispiele bei MBV NRW 2009, 20 f.

<sup>772</sup> Vgl. NdS. MfSFFG 2005, 28.

<sup>773</sup> So NdS. MfSFFG 2005, 31. Ein Beispiel aus Nordrhein-Westfalen: In der Großwohnsiedlung Dortmund Hörde-Clarenberg, einem Quartier mit über 1000 Wohnungen in 25 vier- bis siebzehngeschossigen Gebäuden und einem Migrantenanteil von rund 50 %, hat die Ruhr-Lippe-Wohnungsgesellschaft die Leitidee des sicheren Wohnens umgesetzt. Das Quartier wies erhebliche städtebauliche Mängel in den Bereichen Wohnen und Wohnumfeld auf, die als typisch für Siedlungen dieses Bautyps gelten können: Es fehlten nutzbare Freiflächen, es gab unübersichtliche Wegeführungen und Durchgänge, die die Orientierung innerhalb der Siedlung erschwerten, und die Hauseingänge waren gestalterisch und städtebaulich unzulänglich. Hinzu kamen soziale Probleme, u.a. bedingt durch eine hohe Fluktuationsrate, einen extrem hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen im Sozialhilfebezug und Defizite bei sozialen und kulturellen Angeboten. Ein negatives Außenimage hatte sich verfestigt. Im Rahmen der 2009 abgeschlossenen Sanierung wurden zunächst Maßnahmen zur Veränderung des Images der Wohnanlage ergriffen, indem bei der Erneuerung u.a. nur hochwertige Materialien verwendet wurden, mit denen ein positiveres Image und damit die Identifikation der Bewohner mit ihrem Quartier gefördert wurden. Insbesondere wurden alle Gebäudefassaden mit einem künstlerischen Farbkonzept gestaltet, die Hauseingänge neugestaltet. Ein Hausservice (Concierge) versieht täglich, auch abends und an Wochenenden, Dienst, Videosicherungssysteme für die Häuser und einer Tiefgarage wurden eingebaut, Wegeverbindungen und Beleuchtung wurden erneuert, Frei- und Spielflächen neu gestaltet. Durch Aufhebung der Fehlbelegungsabgabe für einkommensstärkere Mieter und eine gezielte Mieterauswahl wurde die Sozialstruktur des Quartiers stabilisiert und durch die Zusammenarbeit des Hausservices mit der Polizei, die gemeinsam wöchentliche Rundgänge durchführen, ist die Sicherheit und das Sicherheitsgefühl erhöht worden. Dortmund Clarenberg ist seit dem 01.01.2006 formell kein Pro-

Umsetzungshemmnisse ergeben sich hierbei aber häufig dadurch, dass Sozialmanagement und Aktivierung der Nachbarschaft nicht nur in Programmgebieten der Städtebauförderung erforderlich sind, sondern auch in anderen Stadtteilen, die oft gleichgelagerte Probleme haben, aber kein Programmgebiet der Sozialen Stadt sind. In diesen Quartieren fehlen meist die Strukturen für eine koordinierte Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure. Auch Kriminalpräventive Räte sind nicht flächendeckend verbreitet. Ebenso gilt es zu beachten, dass eine Einbeziehung von Bewohnern, insbesondere aus anderen Kulturkreisen, nur zeitweise gelingt.<sup>774</sup> Daneben bestehen die allgemeinen Umsetzungshindernisse der ‚leeren Kassen‘, die zum einen zu einer massiven Kürzung der Mittel für das Programm ‚Soziale Stadt‘ geführt haben und zum anderen eine Vielzahl von Kommunen durch Haushaltssperren daran hindern, gezielt Mittel zur Verbesserung der materiellen und sozialen Infrastruktur benachteiligter Stadtteile einzusetzen.

## 5. Zusammenfassung und Zwischenfazit

Grundsätzlich ist öffentlicher Raum als Konfliktort bereits seinem Wesen nach umkämpftes Terrain. Diese Konflikte haben sich vor dem Hintergrund der zunehmend ökonomisch orientierten Stadtentwicklung verschärft, wobei insbesondere der Zugang und die Nutzungsmöglichkeiten für verschiedene Personengruppen eingeschränkt worden sind und weiter eingeschränkt werden, um den kaufkräftigen Konsumenten den Anschein von Aufrechterhaltung und Gewährleistung von Sicherheit zu vermitteln.

Vor diesem Hintergrund haben sich verschiedene Raumtypen entwickelt, die einer unterschiedlichen sicherheitspolitischen Regulation unterliegen.

Die sog. ‚Mass Private Properties‘, also in erster Linie Einkaufszentren und (Haupt-)Bahnhöfe, zeichnen sich dadurch aus, dass sie in privatem Eigentum stehen und die Betreiber somit aufgrund der Eigentumsverhältnisse grundsätzlich das Recht haben, ihre rigiden Ordnungsvorstellungen durch eigenes Sicherheitspersonal und den Einsatz von Sicherheitstechnik (insbesondere Videoüberwachung) durchzusetzen. Die den Betreibern der Mass Private Properties zustehenden Möglichkeiten zur Regulierung des der Öffentlichkeit zugänglich gemachten

---

grammgebiet der Sozialen Stadt NRW mehr. (Vgl. Homepage des Programms ‚Soziale Stadt‘ ‚Stadtteilprofile‘ Dortmund Hörde-Clarenberg [http://www.soziale-stadt.nrw.de/stadtteile\\_projekte/profil.php?st=dortmund-clarenberg](http://www.soziale-stadt.nrw.de/stadtteile_projekte/profil.php?st=dortmund-clarenberg), NdS. MfSFFG, a.a.O., 29 f.). Allerdings hat diese Erfolgsgeschichte einen Haken: Die Siedlung Clarenberg liegt in der Nähe des neu (künstlich) angelegten Phönixsees in Dortmund, der zu einer enormen Aufwertung der umliegenden Wohngegenden geführt hat. Demzufolge ist nach der Sanierung auch die Siedlung Clarenberg ein gesuchtes Quartier geworden; der Migrantenteil ist mittlerweile auf 20 % gesunken (vgl. WAZ vom 01.12.2010 <http://www.derwesten.de/wr-info/problemfall-clarenberg-wird-zur-vorzeigesiedlung-id4008904.html>). Insoweit scheint die Sanierung dieses Problemviertels mittlerweile eher in Richtung Gentrifizierung zu tendieren.

<sup>774</sup> MBV NRW 2009, 22.

Raums dienen in erster Linie zur Disziplinierung der Besucher bzw. Konsumenten; allerdings können die den Betreibern zustehenden (Eigentums-)Rechte durch Hausverbote und Verweisung auch schnell zum Ausschluss und damit zur Ausgrenzung einzelner Individuen und Gruppen führen, wenn deren Verhalten den Ordnungsvorstellungen der Betreiber nicht entspricht und sie kein entsprechendes angepasstes Verhalten zeigen.

Neben den Mass Private Properties, in denen insbesondere aufgrund der privaten Eigentumsverhältnisse und des Zweckes der Nutzung die Durchsetzung der gewünschten Standards relativ unproblematisch möglich ist, gibt es innerstädtisch andere Formen des öffentlichen zugänglichen Raums, deren Regulierung ungleich schwieriger ist, wie Fußgängerzonen und deren Sonderfall, die sog. Business Improvement Districts.

Aufgrund des Wettbewerbsdenken der Städte untereinander und gegenüber den großen Einkaufszentren sind die Kommunen bemüht, in den Innenstädten ein konsumfreundliches ‚Umfeld‘ zu schaffen, das den Sauberkeits- und Ordentlichkeitsmaßstäben der unterstellten Normalkunden entspricht.<sup>775</sup> Folgerichtig wird versucht, aus den Innenstädten alle anderen über den Konsum hinausgehenden Funktionen zu verdrängen. Insbesondere marginalisierte Randgruppen (wie Obdachlose, Trinker, Betäubungsmittelabhängige, Bettler etc.) und deren äußeres Erscheinungsbild stehen überwiegend in diametralen Gegensatz zu den Interessen der gewerblichen Nutzer der Innenstädte sowie der Kommunen selbst, da sie mit dem Standortgesichtspunkt ‚Sicherheit und Sauberkeit‘ nicht in Einklang zu bringen sind.

Die Kommunen und der innerstädtische Einzelhandel versuchen daher zum einen auf einem ‚weichen‘ Weg, die Konsumzonen der Innenstädte von marginalisierten Bevölkerungsgruppen freizuhalten. Hierzu werden insbesondere architektonische Mittel sowie Maßnahmen zur Belebung der Innenstädte angewandt, aber auch Hilfsangebote für Randgruppen wie Obdachlose und Alkohol- und Drogenabhängige. Diese Maßnahmen sollen für eine Belebung der Innenstädte und damit eine erhöhte soziale Kontrolle sorgen. Während die genannten Maßnahmen durchaus zu begrüßen sind, wird auf der anderen Seite aber auch verstärkt Druck auf marginalisierte Personengruppen ausgeübt, um diese aus den Konsumzonen der Innenstädte zu vertreiben. Durch Verschärfung von Straßensatzungen, der strikten Anwendung von Gefahrenabwehrverordnungen, verstärkter Präsenz von Polizei, Mitarbeitern des Ordnungsamtes und privater Sicherheitsdienste verstärken die Kommunen im Einvernehmen mit und auf Betreiben des Einzelhandels und der Bahnhöfe den Druck auf soziale Randgruppen, die sich in den Innenstädten aufhalten.

Hierdurch fördern die Kommunalpolitik und die Kaufmannschaft bewusst ein gesellschaftliches Klima, in dem soziale Randgruppen ausgegrenzt und aus dem

---

<sup>775</sup> Voß 1997, 42.

Stadtbild entfernt werden sollen. Durch eine soziale Säuberung der Stadt soll für den konsumorientierten Durchschnittsbürger das erforderliche Wohlfühlambiente und das dazugehörige Sicherheitsgefühl hergestellt werden. Durch diese Ausgrenzungspolitik geht – ähnlich wie durch die Einhausung städtischer Funktionen in den Mass Private Properties – ein Stück Urbanität verloren. Aber nicht nur Urbanität geht verloren, sondern auch das Gefühl für ein solidarisches Miteinander in der Gesellschaft wird untergraben, wenn die Randständigen und Armen für den durchschnittlichen Normalbürger aufgrund der Vertreibungsmaßnahmen nicht mehr wahrnehmbar sind. Zudem führen die repressiven Maßnahmen zur Verdrängung dieser Gruppen in Randbereiche oder Nebenzentren der Städte. Abgesehen davon, dass die Nebenzentren der einzelnen Städte ohnehin nicht oder nur in geringem Maße von den kommunalen Aufwertungsmaßnahmen profitieren, werden die dort bestehenden Probleme – wie Leerstände und abweisende öffentliche Räume – durch die aus den Innenstädten verdrängten marginalen Gruppen verstärkt, wodurch wiederum dort zugunsten des Aushängeschildes ‚Innenstadt‘ angstbesetzte Räume geschaffen oder vergrößert werden.

Am wenigsten Probleme hinsichtlich der Herstellung von Sicherheit und Sicherheitsgefühl bereiten die gewachsenen Wohnviertel der Mittelschicht<sup>776</sup>, die stabile Nachbarschaften gebildet haben und deren Bewohner häufig wachsam die Ereignisse im Wohnumfeld verfolgen. Hier wird Sicherheit bzw. Sicherheitsgefühl in erster Linie durch eine engmaschige soziale Kontrolle hergestellt.

Schwieriger ist die Lage in Wohngebieten, in denen sich Gentrifizierungsprozesse vollziehen. Während der Übergangsphase – Verdrängung der alteingesessenen Bewohner durch verstärkten Zuzug neuer kapitalkräftiger Bevölkerungsgruppen kann es – und kommt es – zu Protesten und Boykotten bis hin zu Sachbeschädigungen oder Anschlägen auf die Neuankömmlinge kommen. Die Lage beruhigt sich in der Regel, wenn der Gentrifizierungsprozess abgeschlossen ist und sich eine stabile, der sozialen Schichtung nach relativ homogene Nachbarschaft gebildet hat. Wenn man von den sozialen Problemen absieht, die der Gentrifizierungsprozess für die alteingesessene Bevölkerung mit sich bringt, ist Gentrifizierung unter kriminalpolitischen Gesichtspunkten zu begrüßen, da es sich bei von Gentrifizierung betroffenen Gebieten meist um solche handelt, die bis dahin eher sozial schwachen Bevölkerungsgruppen und ethnischen Minderheiten vorbehalten waren und deshalb in der Regel unter einer größeren Kriminalitätsbelastung zu leiden hatten, als gewachsene Wohnviertel der Mittelschicht. Nach einer er-

---

<sup>776</sup> Jedenfalls dann, wenn man von den in letzter Zeit (insbesondere seit dem Winter 2013) stark gestiegenen Fallzahlen von Einbrüchen durch angeblich südosteuropäische reisende Einbrecherbanden absieht. Wenn man der Presse Glauben schenken darf, koordinieren Bürger nächtliche Streifen, engagieren zunehmend private Sicherheitsdienste für Patrouillengänge und stehen kurz davor, in einzelnen Stadtteilen Bürgerwehren zu bilden (vgl. WAZ vom 06.02.2014 – Bürger laufen Streife aus Angst vor Einbrecherbanden – <http://www.derwesten.de/politik/buerger-laufen-streife-aus-angst-vor-einbrecherbanden-id8960625.html>).

folgreichen Gentrifizierung und Ausbildung einer stabilen Nachbarschaft aus gleichgesinnten und besser verdienenden Zuzüglern sinkt in der Regel das Kriminalitätsrisiko in den betroffenen Quartieren. Allerdings steht zu erwarten, dass die von der Gentrifizierung betroffene – eher sozial schwache – alteingesessene Bevölkerung ihrerseits wiederum in sozial belastete Stadtteile abwandert und dort die bestehenden Probleme verschärft. Insoweit führt Gentrifizierung zu einer weiteren Zusammenballung von sozialen Problemen in ohnehin schon belasteten Räumen und verstärkt damit die sozialräumliche Polarisierung.

Probleme in kriminalpolitischer Hinsicht bereiten oftmals marginalisierte Siedlungsräume, insbesondere sozial schwache Wohnviertel, bei denen heruntergekommene innenstadtnahe Armutsquartiere sowie vorwiegend am Stadtrand liegende Großwohnsiedlungen eine besondere Rolle spielen.

Während innenstadtnahe Armutsquartiere aufgrund der räumlichen Nähe zu den in den Innenstädten vorhandenen Problemgruppen, wie z.B. Drogenabhängigen, und dem Umstand, dass aufgrund der alten und schlechten Bausubstanz ein effektiver Einbruchsschutz kaum vorhanden ist, häufig besonders kriminalitätsbelastet sind, leben in Großwohnsiedlungen überdurchschnittlich viele Bevölkerungsgruppen mit einer schwierigen Lebensperspektive. Die großen Probleme dieser Stadtgebiete sind einerseits die Armutsentwicklung auf Grund von Arbeitslosigkeit sowie Einwanderung und andererseits Desintegrationsgefahren auf Grund der Randständigkeit dieser Bevölkerungsgruppen.

In diesen Quartieren versuchen die Kommunen mit Strategien der sozialen Stadterneuerung – Programm ‚Soziale Stadt‘ – der Abwärtsentwicklung entgegenzuwirken. Dieses vorwiegend sozial ausgerichtete Projekt hat indirekt durch Verbesserung des Wohnumfelds durch bauliche Maßnahmen sowie soziale Aktivitäten zumindest mittelbar auch eine kriminalpräventive Wirkung. Allerdings werden Erfolge durch zunehmende Mittelkürzungen in Frage gestellt.<sup>777</sup>

Insbesondere in marginalisierten Wohnquartieren wie innenstadtnahen Armutsquartieren und insbesondere Großwohnsiedlungen ist ein integrierter Ansatz zur Problemlösung erforderlich, da Einzelmaßnahmen in der Regel wirkungslos verpuffen.<sup>778</sup> Insoweit bedarf es einer eingehenden Analyse der Sicherheitsmängel und deren Bekämpfung durch ein Maßnahmenbündel, in dem sowohl architektonisch-bauliche Maßnahmen als auch soziale Maßnahmen unter Einbeziehung aller staatlichen, kommunalen und privaten Akteure Berücksichtigung finden müssen. Umsetzungshemmnisse ergeben sich aber nicht nur aufgrund der knap-

<sup>777</sup> In letzter Zeit werden Erfolge in der Stadtteilerneuerung ohnehin schwieriger Nachbarschaften durch einen verstärkten Zuzug von bestimmten Bevölkerungsgruppen aus Südosteuropa (in erster Linie Sinti und Roma), die sich wie z.B. in Duisburg und Dortmund in bestimmten Stadtteilen zusammenballen und vorzugsweise sog. ‚Schrottimobilien‘ (über-)belegen, wieder in Frage gestellt. Hier werden aus schwierigen Nachbarschaften häufig schnell überforderte Nachbarschaften, mit der Gefahr, dass möglicherweise gerade erst stabilisierte Wohnquartiere wieder ‚kippen‘.

<sup>778</sup> Vgl. NdS. MfSFFG 2005, 28.

pen finanziellen Ausstattung vieler Kommunen, sondern auch deshalb, weil es häufig an ausreichenden Strukturen für eine koordinierte Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure fehlt und/oder die Einbeziehung vieler Bewohner aufgrund einer Verweigerungshaltung heraus, die ihren Grund häufig in deren Perspektivlosigkeit und Interessenlosigkeit an der Entwicklung des Wohnumfelds oder einem anderem kulturellen Hintergrund hat, nicht erreicht wird.

Die weitere Entwicklung der aufgezeigten sozialpräventiven Maßnahmen mit sekundärer kriminalpräventiver Wirkung bleibt in einem zunehmend schwieriger werdenden Umfeld abzuwarten. Allerdings zeigen bereits die stattgefundenen massiven Mittelkürzungen, dass die mit dieser Arbeit aufgestellte These, dass marginalisierte Siedlungsräume zunehmend sich selbst überlassen werden, zutreffend ist. Allenfalls, wenn die Zustände in einem bestimmten Gebiet untragbar werden, werden Sonderprogramme aufgelegt, um die Kriminalitätsbelastung wieder auf ein zumindest erträgliches Maß zurückzuführen.<sup>779</sup> Allerdings – so die hiesige Vermutung – greift die Kommunalpolitik in solchen Fällen aber auch erst dann ein, wenn die Zustände in besonders kriminalitätsbelasteten Gebieten drohen, überregional bekannt zu werden und damit nachteilige Auswirkungen auf das Image der Kommune insgesamt haben können und damit den Standortfaktor ‚Sicherheit‘ beeinträchtigen.

## **V. Theoretische Einordnung der Sicherheitspolitiken**

### **1. Soziologisch**

#### **1.1. Von der Disziplinargesellschaft zur Kontrollgesellschaft**

Die gewandelten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben zu einer stetigen Veränderung der Konzepte, der soziologischen Erklärungen und der Art und Weise der sozialen Kontrolle geführt, wobei die Veränderungen und der Wandel noch längst nicht abgeschlossen sind und sich verschiedene Konzepte überlappen bzw. nebeneinander existieren.

Die Sozialkontrolle im fürsorgenden Wohlfahrtsstaat war dadurch gekennzeichnet, dass sie eine äußerliche Anpassung an einen umfassenden Kanon generell geltender Normen voraussetzte, die den Anforderungen der fordistischen, normierten Arbeits- und Lebenswelt entsprach, wobei diese Regeln in erster Linie durch die anerkannten gesellschaftlichen Institutionen durch Sozialisation mit dem Ziel der Verinnerlichung vermittelt wurden.<sup>780</sup> Trotzdem auftretendes abweichendes Verhalten und Delinquenz wurde nur zum Teil dem Individuum zugerechnet, zu einem anderen Teil – der Logik des Wohlfahrtsstaats folgend – auf die gesellschaftlichen und sozialen Verhältnisse zurückgeführt. Die wohlfahrtsstaatliche Sozialkontrolle war dabei von dem Leitbild des Ausgleichs sozialer

<sup>779</sup> Vgl. insoweit die genannten Beispiele in Essen-Katernberg und Essen-Altenessen.

<sup>780</sup> *Singelstein/Stolle* 2012, 25.

Unterschiede und der (Re-)Integration devianter Personen gekennzeichnet. Grundlage dieses Ansatzes war, dass das Individuum die bestehenden Normen und die ihnen zugrundeliegende Ordnung grundsätzlich akzeptierte. Bei Abweichungen von diesen Normen wurde dabei die Bereitschaft und Fähigkeit des Individuums zur (Re-)Integration mittels Disziplinierung – insbesondere Überwachung und Sanktionierung – erzeugt, wodurch eine feste Ordnung konstituiert wurde.<sup>781</sup> Maßgeblich für den Erfolg der Disziplinierung war dabei nicht die Festlegung von Verhaltensregeln durch den Staat, sondern der Einsatz repressiver Disziplinarmaßnahmen, einhergehend mit der Vermittlung normativer Sittengesetze.<sup>782</sup> Die Konditionierung des Individuums wurde in der Disziplinargesellschaft durch unterschiedliche ‚Einschließungsmilieus‘<sup>783</sup> wie u.a. Gefängnis, Schule, Fabrik, Familie herbeigeführt. In diesen Einschließungsmilieus wurde, um eine effektive und effiziente Gesellschaft herzustellen, Homogenität angestrebt. Durch die verschiedenen Disziplinierungsmechanismen wurde Macht ausgeübt, um den Einzelnen zu einem normkonformen und angepassten Verhalten zu zwingen. *Foucault* erläutert die Einschließung in soziale Räume anhand der Überwachung in einem Gefängnis.<sup>784</sup> Da das Individuum nie sicher sein kann, ob es gerade beobachtet wird, wird erreicht, dass die Überwachung permanent ist.<sup>785</sup> Die beschriebene Disziplinarordnung als eine Form der wohlfahrtsstaatlichen Sozialkontrolle ist mit dem Wandel der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse, insbesondere aufgrund des Autoritätsverlusts der die Sozialkontrolle ausübenden gesellschaftlichen Institutionen, der Pluralisierung der sozialen und kulturellen Lebensstile sowie des Herausfallens immer mehr Arbeitnehmer aus festen Arbeitsverhältnissen in die Krise geraten.<sup>786</sup>

*Deleuze*<sup>787</sup> überträgt die vorgenannte Art der Überwachung auf den öffentlichen Raum, indem er meint, dass Überwachungsinstitutionen wie das Gefängnis universell geworden seien und jede sich im öffentlichen Raum bewegend Person ein Verdächtiger; durch Videoüberwachung werde der gesamte öffentliche Raum zu einem Panoptikum. Dabei erfolge die Disziplinierung nicht mehr in erster Linie durch staatliche Institutionen, sondern in Form einer neuen auf den Markt ausgerichteten Herrschaftsform.<sup>788</sup> Die Kontrolle durch Überwachung wird dabei

<sup>781</sup> *Singelstein/Stolle* 2012, 61.

<sup>782</sup> *Hillebrandt* 1997, 104, 119.

<sup>783</sup> Vgl. *Foucault* 1976, 256 ff.

<sup>784</sup> Beispielhaft für eine solche Überwachung steht das von *Bentham* entworfene – allerdings nie gebaute – Panoptikum, das die Individuen räumlich trennt und bei dem es aufgrund der Bauweise ausreichend ist, in der Mitte einen Turm aufzustellen, der einem Aufseher die Überwachung durch Einsicht in die Räume ermöglicht. Vgl. *Foucault* 1976, 181 und 256 ff.

<sup>785</sup> In vergleichbarer Art und Weise sind heutzutage mittels der Videoüberwachung Einkaufszentren, Bahnhöfe und zunehmend auch öffentliche Plätze gestaltet, wo die Kunden und Passanten ebenfalls nicht wissen, ob und wann sie beobachtet werden.

<sup>786</sup> Vgl. hierzu auch *Singelstein/Stolle* 2012, 62 f.

<sup>787</sup> *Deleuze* 1993, 250. Vgl. zur Konzeption von *Deleuze* eingehender *Baasch* 2009, 12.

<sup>788</sup> *Riethmüller* 2005, 463.



von verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen und Akteuren übernommen, denen es letztlich nicht mehr notwendigerweise um die Einhaltung von Gesetzen, sondern primär nur noch um angemessenes individuelles Verhalten an dem jeweiligen Ort geht. *Deleuze* sieht darin den Übergang von der Disziplinargesellschaft zur Kontrollgesellschaft.<sup>789</sup> „Die neue Kontrolle trägt den diversifizierten und pluralisierten Lebensweisen Rechnung, indem sie sich weniger über Moral legitimiert, sondern vielmehr über einen technokratisch aufgefassten Begriff von Sicherheit. Und dieser Sicherheitsbegriff erlaubt es, Phänomene nicht ausrotten zu wollen, sondern sie in bestimmbar, umgrenzten Räumen zu gewähren.“<sup>790</sup> Der Kontrollanspruch beruft sich anders als in der Disziplinargesellschaft nicht auf eine homogene Moral, also feststehende allgemeingültige Normen, sondern bezieht sich nur noch auf den öffentlichen Raum, indem das individuelle Verhalten dem Ort angemessen sein muss.<sup>791</sup> Neben der hierfür erforderlichen ‚Modulation‘<sup>792</sup> ist weiteres spezifisches Merkmal der Kontrollgesellschaft das Prinzip von In- und Exklusion, indem – je nach ökonomischer Bedeutung – einzelne Kontrollzonen mit unterschiedlichen Formen der Machtausübung eingerichtet werden.<sup>793</sup> Der wesentliche Zweck der Ausgrenzung liegt in der Abwehr von Risiken, die – vermeintlich oder real – von bestimmten Bevölkerungsgruppen ausgehen. Hierdurch kommt es zur Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen, denen nicht mehr mit den Mitteln des Wohlfahrtsstaates beigestanden, sondern mit ordnungspolitischen Mitteln begegnet wird.<sup>794</sup> Charakteristisch für die Kontrollgesellschaft ist in diesem Zusammenhang, dass we-

<sup>789</sup> *Deleuze* 1993. Die wirklichen Ausmaße einer Kontrollgesellschaft sind momentan noch nicht abschließend zu bewerten; derzeit existiert durchaus noch ein grundlegender Anspruch an die Einhaltung von Gesetzen. Vielmehr ist ein prozesshafter Wandel der Disziplinargesellschaft festzustellen, dessen Ergebnisse *Deleuze* die ‚Kontrollgesellschaft‘ nennt.

<sup>790</sup> *Lindenberg/Schmidt-Semisch* 1995, 3. Vgl. auch *Ericson/Haggerty* 1997, 39 f.

<sup>791</sup> *Lindenberg/Schmidt-Semisch* 1995, 10. *Singelstein/Stolle* (2012, 63 f.) bezeichnen diese Form der Ausübung sozialer Kontrolle als die Verwaltung des empirisch Normalen, nämlich der vorgefundenen Realität. Danach sind Devianz und Kriminalität normale Verhaltensweisen, die mit einer gewissen statistischen Häufigkeit auftreten und mit denen ein pragmatischer Umgang gefunden werden muss, um sie in erträglichen Grenzen zu halten. Normen sind demnach lediglich eine flexible Richtschnur, die eine Vielzahl von Verhaltensweisen offen lässt, wobei erst die Überschreitung der Toleranzgrenzen eine (sicherheitspolitische) Bearbeitung erfordert. Es geht danach nur noch um das Management von Personen und Gruppen, und nicht mehr um Gerechtigkeit im Einzelfall. Dies entspricht dem, was ich oben bereits dargestellt habe, nämlich dass eine vorausschauende und kontinuierliche soziale Prävention in Problemstadtteilen nicht stattfindet; erst wenn die Bedrohungslage überhand nimmt – ein hinnehmbares Maß überschreitet – wird versucht, sie durch Einsatz verschiedenster Mittel auf ein erträgliches Maß zu drücken.

<sup>792</sup> Darunter versteht *Deleuze* (1993, 250 f.) die Anforderung an das Individuum, sich innerhalb der Kontrollgesellschaft immer wieder flexibel auf die Anforderungen des jeweiligen Raums und der jeweiligen Situation einzustellen. Vgl. zur ‚Kontrollgesellschaft nach Deleuze‘ und zu den verschiedenen Facetten der Modulation ausführlich *Ketzer* 2005, 49 ff.

<sup>793</sup> *De Marinis* 2000, 58. Diesem Ansatz ist die Vernachlässigung marginalisierter Siedlungsräume bereits immanent, da er in erster Linie auf die ökonomische Bedeutung der sog. Kontrollzonen abstellt.

<sup>794</sup> *Ronneberger et. al.* 1999, 10.

der eine ökonomische Notwendigkeit noch eine moralische Verpflichtung besteht, exkludierte Bevölkerungskreise wieder in die Gesellschaft zu (re-)integrieren.<sup>795</sup>

Entscheidend geht es innerhalb der Kontrollgesellschaft um einen veränderten Umgang mit Straftaten oder sonstigem abweichenden Verhalten.<sup>796</sup> Anstatt bei konkreten Gefahren oder Rechtsgutverletzungen setzen sozialkontrollierende Maßnahmen bereits bei Situationen an, die – statistisch gesehen – als risikoe erhöhend bewertet werden. Ziel solcher Maßnahmen ist es daher, bereits – durch proaktives Handeln – im Vorfeld eines möglichen Schadenseintritts einzugreifen, um die das Risiko erhöhenden Faktoren auszuschalten oder zumindest einzudämmen. Die Fähigkeit, abweichendes Verhalten bereits im Vorfeld<sup>797</sup> zu erkennen, führt zu einer sozialen Kontrolle, die auf Prävention und Risikoversorge setzt. Die Notwendigkeit der ständigen Risikoprognose und -erkennung führt zu einem erheblichen Wissensbedarf der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure. Die vermeintlich eingriffssärmere Prävention führt damit jedoch zu einer Ausweitung der sozialen Kontrolle, da das Konzept der Prävention erfordert, viel früher sozialgestalterisch einzuwirken, wozu sie in Lebensbereiche wie Gesinnung, Lebensgestaltung und soziale Kontakte eindringt. Dabei werden immer neue Formen von Bedrohungen, Risiken und Abweichung produziert, da die eingesetzten Aufklärungsmaßnahmen immer neue risikobegründende Faktoren entdecken.<sup>798</sup> Kriminalprävention ist damit zum Maßstab und vorherrschendem Zweck der Kriminalpolitik geworden.<sup>799</sup>

---

<sup>795</sup> *De Marinis* 2000, 64.

<sup>796</sup> Einen vergleichbaren theoretischen Hintergrund in kriminologischer Hinsicht bieten *Feeley* und *Simon* (1992), indem sie einen Übergang von der Old Penology (der Disziplinargesellschaft) zur New Penology (der Kontrollgesellschaft) beschreiben, wobei Letztere sich durch neuartige Diskurse, Ziele und Techniken auszeichnet, und Devianz als einen festen Bestandteil der Gesellschaft ansieht (*Feeley/Simon* 1992, 449). *Feeley/Simon* (1992, 450) weisen darauf hin, dass in diskursiver Hinsicht Risiko und Wahrscheinlichkeitsdiskurse (im Sinne einer actuarial justice) die bisherige klinische Diagnostik und das Verständnis von Strafe als Vergeltung ablösen werden und in intentionaler Hinsicht die traditionellen Ziele strafrechtlicher Maßnahmen – der Resozialisierung des Täters und der Kontrolle der Kriminalität – an Bedeutung verlieren, und das Augenmerk sich zunehmend auf die effiziente Kontrolle eines systemischen Prozesses richtet. Des Weiteren zeigen sie die Entstehung von neuen Techniken auf, die auf Kriminelle und deviante Personen als Gesamtheit zielen, anstatt – wie mittels der traditionellen Techniken – sie zu individualisieren oder Gleichheit bzw. Gerechtigkeit herzustellen.

<sup>797</sup> Vgl. insoweit die oben dargestellten Forschungen und Entwicklungen auf dem Gebiet der Verhaltenserkennung.

<sup>798</sup> Vgl. im Einzelnen *Singelnstein/Stolle* 2012, 66 ff.

<sup>799</sup> „Der Staat baut sein Sicherheitssystem nunmehr vor allem jenseits des Strafrechts aus [...]. Es geht diesen neuen Sicherheitsgesetzen nicht mehr primär um die Verfolgung begangener Straftaten, auch nicht primär um die Verhinderung einzelner krimineller Handlungen. Es geht vielmehr darum, ein Frühwarnsystem zu errichten, um Risiken krimineller oder terroristischer Art schon im Vorfeld ihrer Realisierung zu erkennen und zu bekämpfen. Dabei werden, und das ist der Preis dieses Frühwarnsystems, Mittel und Methoden angewendet, die im Strafrecht nur gegen Verdächtige möglich waren: Abhören, Belau-

## 1.2. Sicherheitsgesellschaft

*Legnaro*<sup>800</sup> geht bereits über die Konzeption der Kontrollgesellschaft hinaus und sieht Konturen einer sich entwickelnden Sicherheitsgesellschaft, die dadurch gekennzeichnet ist, „[...] daß nicht nur staatliche, sondern allmählich und in stetig zunehmendem Ausmaß auch private Akteure an der Produktion von Sicherheit teilnehmen, daß die Überwachung nicht nur dem Staatsschutz in engerem Sinne gilt, sondern Aktivitätskontrollen von allen Bürgern – tendenziell durch alle Bürger – mit dem Ziel der Risikominimierung für alle angestrebt werden, und daß schließlich die Produktion von Sicherheit nicht nur eine staatliche Aufgabe ist, sondern eine permanente gesellschaftliche Anstrengung, ein Regime des täglichen sozialen Lebens.“<sup>801</sup> Die Konturen der Sicherheitsgesellschaft ließen sich danach insbesondere an drei Merkmalen erkennen, nämlich zum einen, dass es anstelle der Kontrolle von konkreten Personen zu einer Kontrolle des Raums komme, in dem sich bestimmte Gruppen aufhalten, wobei zwar die gesamte Bevölkerung als Sicherheitsrisiko wahrgenommen wird, einige Gruppen aber als gefährlicher eingestuft werden. Zum zweiten komme es zu einer urbanen Segregation, wobei Sicherheitsstandards zu einem Merkmal der sozialen Klasseneinstufung werden. Wohnquartiere der oberen Mittelschicht werden durch private Sicherheitsdienste bewacht, während die Polizei in den Vierteln der unteren Schichten nur eine notdürftige Präsenz zeigt.<sup>802</sup> Die zwischen diesen Polen liegende Bevölkerung sei gezwungen, mit staatlicher Unterstützung in eigener Regie eigene Sicherheitsvorkehrungen wie z.B. Community Policing zu schaffen.<sup>803</sup> Hierdurch erfolge neben der sozialen auch eine räumliche Segregation, mit der Folge, dass gefährliche Klassen geschaffen werden. Drittens werde ‚Sicherheit‘ in den Alltag funktional integriert, jedermann müsse ständig seine Unschuld nachweisen, wobei die Vorstellung davon, was als unschuldig anzusehen ist, sich

---

schen, Durchsuchen. [...]. Die Erfassungsnetze werden dichter, die beobachtungsfreien Zonen kleiner. Aus dem freiheitlichen Rechtsstaat wird ein fürsorglicher Präventionsstaat, der seine Bürger nicht mehr als unverdächtig, sondern als potentiell verdächtig, als "noch" nicht verdächtig betrachtet. Jeder Einzelne gilt als Risikofaktor, jeder muss es sich daher gefallen lassen, dass er, ohne einen konkreten Anlass dafür geliefert zu haben, "zur Sicherheit" überwacht wird. Das Sicherheitsrecht verlässt seine bisherigen Anknüpfungspunkte: Das Strafrecht verlässt den konkreten Tatverdacht, das Polizeirecht den Anknüpfungspunkt der konkreten Gefahr.[...] Der Präventionsstaat muss, das liegt in seiner Logik, dem Bürger immer mehr Freiheit nehmen, um ihm dafür Sicherheit zu geben; das trägt den Zug zur Maßlosigkeit in sich, weil es nie genug Sicherheit gibt.“ (*Prantl* 2010, o.S.).

<sup>800</sup> *Legnaro* 1997; ähnlich auch *Singelnstein/Stolle* 2012, 121 ff. Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Baasch* 2009, 13 und *Ketzer* 2005, 57 f.

<sup>801</sup> *Legnaro* 1997, 271.

<sup>802</sup> ... und dies auch nur dann, wenn das erträgliche statistische Mittel der Kriminalität überschritten wird.

<sup>803</sup> Oder gleich private Sicherheitsdienste engagieren, weil sie sich wegen gehäufter Einbrüche in der Nachbarschaft von der Polizei im Stich gelassen fühlen (vgl. z.B. Rheinische Post vom 18.11.2013 <http://www.rp-online.de/nrw/einbrecher-buerger-schuetzen-sich-selbst-aid-1.3826883>).

jederzeit ändern kann.<sup>804</sup> Infolgedessen wird Sicherheit anderen gesellschaftlichen Werten und Prinzipien übergeordnet und zum Wert an sich. Angesichts der zentralen Bedeutung von Sicherheit sei eine (Sicherheits-)Gesellschaft im Begriff zu entstehen, deren zentraler Mechanismus – die Verwaltung des empirisch Normalen – auf die umfassende Herstellung sozialer Ordnung als solcher gerichtet ist.<sup>805</sup>

### 1.3. Kritik

Das Konzept der Kontroll- und Sicherheitsgesellschaft legt dezidiert einen raumbezogenen und dazu moralfreien, technokratischen Sicherheitsbegriff zugrunde. Das Konzept bezieht sich dabei ausschließlich nur noch auf das angemessene Verhalten von Individuen und Gruppen vor Ort.

Indem zur Erreichung des Ziels ‚Sicherheit vor Ort‘ das Prinzip von In- und Exklusion zur Maxime erhoben wird, verlässt das Konzept der Kontroll- und Sicherheitsgesellschaft den in der fordistischen Gesellschaft weitgehend akzeptierten Konsens der Reintegration devianter Personen in die gesellschaftliche Ordnung. Insoweit hat *de Marinis*<sup>806</sup> zu Recht darauf hingewiesen, dass nach dieser Logik weder eine ökonomische Notwendigkeit noch moralische Verpflichtung besteht, ausgeschlossene Bevölkerungsgruppen wieder in die Gesellschaft zu reintegrieren. Hierdurch wird jedoch nicht nur das gesamtgesellschaftliche Bemühen um Herbeiführung eines inneren Ausgleichs aufgegeben, sondern zugleich durch zumindest temporären Ausschluss bestimmter Personen aus bestimmten Lebensbereichen einer Stigmatisierung dieser Personen und/oder Personengruppen und damit einer Verfestigung devianter Strukturen Vorschub geleistet.

Durch den Umstand, dass zudem – je nachdem welche ökonomische Bedeutung bestimmten Gebieten zukommt – Kontrollzonen mit unterschiedlichen Formen und unterschiedlicher Intensität der Machtausübung eingerichtet werden, wird aber ausdrücklich auch die Entwicklung gefördert, dass sich der Grad der Sicherheit in bestimmten Gebieten oder Quartieren an deren ökonomischer Verwertbarkeit ausrichtet. Hiermit werden letztlich die Gedanken der Gleichbehandlung aller Bevölkerungsgruppen und Angleichung der Lebensverhältnisse aufgegeben, zumindest abgeschwächt. Es zeigt sich hier erneut, dass in der postfordistischen Gesellschaft unter dem Primat des Neoliberalismus die Kommodifizierung in nahezu alle Lebensbereiche eindringt. Eine Gesellschaft, die die Gewährleistung von Sicherheit von dem ökonomischen Wert des zu sichernden Raums abhängig macht, bewertet letztlich auch die Menschen, die in diesem Raum leben, nach unterschiedlichen Maßstäben; abgesehen davon, dass den Menschen je nach ihrem ökonomischen Wert Teilhabe an einem Mehr oder Weniger an Si-

<sup>804</sup> Vgl. *Legnaro* 1997, 274 ff.

<sup>805</sup> *Legnaro* 1997, 281; *Singelnstein/Stolle* 2012, 123.

<sup>806</sup> *De Marinis* 2000, 64.

cherheit erhalten, entfernt sich die demokratische Gesellschaft damit von dem im Grundgesetz festgeschriebenen – wenn auch in der Realität nicht erreichten – Idealbild der Gleichheit aller Menschen, die in der Bundesrepublik leben.

Da das raumbezogene Sicherheitskonzept bemüht ist, Gefahren und Gefährdungen bereits im Vorfeld zu entdecken, besteht ein wachsender Wissensbedarf der Sicherheitsakteure. Die dadurch bedingte Ausweitung der sozialen Kontrolle, die hierzu immer tiefer in Lebensbereiche wie Gesinnungen, Lebensgestaltung und soziale Kontakte eindringt, sucht und produziert immer neue Möglichkeiten, an die notwendigen Informationen zu gelangen. Insoweit kann beispielhaft auf die Möglichkeiten des oben dargestellten – von der EU geförderten – Systems ‚INDECT‘ verwiesen werden, das durch eine Verknüpfung von Videoüberwachung, Gesichts- und Verhaltenserkennung, Abfrage von Daten in sämtlichen Datenbanken der Behörden sowie der sozialen Netzwerke im Internet tiefe Einblicke in das Privatleben der Bürger erhält. Aber nicht erst bei Realisierung und Umsetzung dieses Projekts, sondern auch bei den schon heute bestehenden technischen und personellen Möglichkeiten ist der von den Grundrechten gewährleistete Schutz der informationellen Selbstbestimmung in höchster Gefahr.<sup>807</sup>

Die entstehenden neuen Techniken zielen zudem darauf ab, die gesamte in überwachten Raumausschnitten sich aufhaltende Bevölkerung unter Generalverdacht zu stellen und als potenziell gefährlich einzustufen, mit der Folge, dass jeder Mann – in dem Bewusstsein seiner Überwachung – seine Ungefährlichkeit permanent demonstrieren muss.

Über das Vehikel ‚Sicherheit‘ ist es dem Staat – aber auch privaten Akteuren – gelungen, dem Bürger auf freiwilliger Basis eine Einschränkung seiner Freiheitsrechte ‚schmackhaft‘ zu machen, obwohl nach der objektiven Kriminalitätslage hierfür kein (wesentlicher) Anlass besteht. Dies ist das eigentlich Tragische an den neuen Sicherheitskonzepten.

## 2. Kriminologisch

### 2.1. Broken Windows Theorie

#### 2.1.1. Darstellung

Die Mehrzahl der auf den Raum bezogenen städtischen Kontrollpolitiken bezieht sich unmittelbar oder indirekt auf die sog. ‚Broken-Windows-Theorie‘.<sup>808</sup> Die Broken-Windows-These wurde von *James Q. Wilson* und *George L. Kelling*

<sup>807</sup> Wenn mit dem Begriff ‚Gefahr‘ das Bevorstehen eines Schadenseintritts umschrieben wird, dürfte sich diese ‚Gefahr‘ jedenfalls nach der Aufdeckung des sog. NSA-Skandals in weiten Teilen bereits verwirklicht haben.

<sup>808</sup> Vgl. aber zutreffend *Feltes* 2008a, 241, der das Problem der Broken-Windows-Theorie dahin beschreibt, „dass es eigentlich keine Theorie ist, [...], sondern eine Idee, die nicht theoretisch unterbaut oder gar abgestützt ist.“ In der Folge wird daher in dieser Arbeit auch lediglich von der ‚Broken-Windows-These‘ die Rede sein.

erstmal in einem Essay in dem amerikanischen Magazin *Atlantic Monthly* vorgestellt.<sup>809</sup> Sie verknüpft<sup>810</sup> kausale Unordnung (physical and social disorder) mit Kriminalität<sup>811</sup> und definiert die Unordnung als wesentliche Ursache für Kriminalitätsfurcht und Unsicherheitsgefühle. Der Mangel an sozialer Kontrolle und die Akzeptanz von unordentlichem Verhalten erweist sich durch physischen Verfall, insbesondere die namengebenden ‚zerbrochenen Fensterscheiben‘, und durch sozialen Verfall, der sich in der Anwesenheit ‚unordentlicher Leute‘ zeigt. Zur Vermeidung der Begehung von kriminellen Handlungen und dem daraus resultierenden – weiteren – Niedergang von Stadtvierteln, ist es zwingend erforderlich, Erscheinungen der physischen und sozialen Unordnung schnellstmöglich aus dem Straßenbild zu entfernen, da diese von (potentiellen) Kriminellen als mangelnde soziale Kontrolle interpretiert werden. Der von *Wilson* und *Kelling* aufgestellte kausale Zusammenhang zwischen physischer und sozialer Unordnung und (Schwer-)Kriminalität ist dabei ein indirekter: Erst die Wahrnehmung der verschiedenen physischen Symptome des Niedergangs vermittelt potentiellen Straftätern, dass in diesem Quartier die soziale Kontrolle gering ist und die Nichteinhaltung von Normen und Regeln nicht sanktioniert wird. „Dieser wahrgenommene Mangel an Ordnung und Kontrolle lässt den Ort für Kriminelle nach einer rationalen Kosten-Nutzen-Abwägung als günstigen Ort zur Durchführung von Verbrechen erscheinen. Kriminalität wird danach weitgehend als Ergebnis einer freien und bewussten Willensentscheidung definiert, die nach rationalen Abwägungen getroffen wird.“<sup>812</sup> Die Bekämpfung von Kriminalität in den betroffenen Raumausschnitten ist daher dann nach der Broken-Windows-These erfolgreich, wenn sie die Tatgelegenheiten minimiert, die Begehung von Straftaten erschwert und die Entdeckungswahrscheinlichkeit erhöht.<sup>813</sup> Ideologisch wird die Broken-Windows-These daher dem ‚New Realism‘ zugeordnet, der den Anspruch auf eine wert- und vorurteilsfreie Betrachtung kriminalpolitischer Maßnahmen allein unter Effizienzgesichtspunkten erhebt und damit einen ökonomischen Ansatz in der Kriminalprävention vertritt.<sup>814</sup>

Durch den durch die scheinbar fehlende oder nur geringe soziale Kontrolle forcierten Zuzug unerwünschter Personen, wird – so die These – das Sozialgefüge der Nachbarschaft weiter gestört, gerät zunehmend aus dem Gleichgewicht und fördert abweichende Verhaltensweisen bis hin zu schwerer Kriminalität. Ver-

<sup>809</sup> *Wilson/Kelling* 1982. Die Zitierung erfolgt nach der Online-Version des Originals.

<sup>810</sup> Zurückgehend auf ein sozial-psychologisches Experiment von *Philip Zimbardo* aus dem Jahre 1969, das im übernächsten Kapitel näher dargestellt wird.

<sup>811</sup> *Wilson/Kelling* 1982, 5: „[...] that serious street crime flourishes in areas in which disorderly behaviour goes unchecked.“

<sup>812</sup> *Baasch* 2009, 45.

<sup>813</sup> Insofern besteht auch ein unmittelbarer Bezug den dem Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) zugrundeliegenden Ansätzen und zu den Ideen von *Jane Jacobs* (1993 (1961)).

<sup>814</sup> *Baasch* 2009, 45; *Belina* 2006, 149. Die Theorien der New Realists werden häufig zu dem Schlagwort verkürzt: „The real root cause of crime are criminals.“ (vgl. *Hess* 1997/1998, 79).

stärkt wird dieser Zusammenhang durch die Bewohner des Quartiers, die sich unabhängig von der tatsächlichen Kriminalitätsbelastung in einer Wohngegend mit Anzeichen beginnenden Verfalls verstärkt vor (vermeintlicher) Kriminalität fürchten und sich aus dem öffentlichen Leben zurückziehen oder aus dem Wohnviertel wegziehen. Nach *Wilson* und *Kelling*<sup>815</sup> vollzieht sich der Niedergang eines Stadtviertels in sechs Schritten: (1.) Wahrnehmbare Zeichen von physischem Verfall und Verwahrlosung, (2.) führen zu steigender Kriminalitätsfurcht der Bewohner, (3.) und zu einem verstärkten Auftreten fremder und unerwünschter Personen mit unerwünschtem Verhalten. (4.) Dies führt zu einem Rückzugs- und Vermeidungsverhalten der eingesessenen Bürger, die so eine tatsächliche Reduktion der sozialen Kontrolle herbeiführen. (5.) Die verminderte soziale Kontrolle erleichtert die Begehung von Straftaten, so dass es (6.) zu einem Anstieg der Kriminalität kommt, der im Ergebnis den Wegzug der besser situierten Bürger zur Folge hat.

Entscheidend für den unterstellten Zusammenhang von Anzeichen physischen und sozialen Verfalls auf der einen und Kriminalität auf der anderen Seite ist damit die Wahrnehmung potentieller Straftäter, die durch die Wahrnehmung der Bewohner eines bedrohten Stadtviertels und den daraus resultierenden Verhaltensweisen verstärkt wird. Da die Argumentation der Broken-Windows-These von der Wahrnehmung von Quartieren als ‚unordentlich‘ abhängt, ist sie raumbezogen, weil grundsätzlich nicht die einzelnen kriminellen Verhaltensweisen als solche interessieren, sondern nur, wenn sie verstärkt, sichtbar und zur gleichen Zeit in demselben Raumausschnitt auftauchen.<sup>816</sup>

### 2.1.2. Empirische Nachweisbarkeit

Der alltagstheoretisch einleuchtende – ‚[...] a bit of folk wisdom [...]‘<sup>817</sup> – Gedankengang, der der Broken-Windows-These zugrunde liegt, nämlich dass ein kausaler Zusammenhang zwischen Unordnung und Kriminalität besteht, erscheint zunächst ohne Weiteres durchaus plausibel. Diese alltagstheoretische Simplizität dürfte maßgeblich zum Erfolg und der Überzeugungskraft der Broken-Windows-These beigetragen haben.

Allerdings ist eine empirische Überprüfung der Broken-Windows-These schwierig<sup>818</sup>, da sie aufgrund des ihr zugrunde liegenden dynamischen Modells der Stadt- und Kriminalitätsentwicklung aufwändige Längsschnittstudien erforderte, weil durch Querschnittsstudien ein eventueller Zusammenhang zwischen Unordnung und Kriminalität nur punktuell festgestellt werden könnte.<sup>819</sup> Hinzukommt, dass die Broken-Windows-These äußerst komplex ist, da sie das Zusammenspiel

<sup>815</sup> *Wilson/Kelling* 1982, 3 f.

<sup>816</sup> *Belina* 2006, 135, 146.

<sup>817</sup> *Wilson/Kelling* 1982, 5.

<sup>818</sup> Mit der Kehrseite, dass sie auch nicht ohne Weiteres zu widerlegen ist.

<sup>819</sup> *Laue* 2002, 401.

zahlreicher, sich wechselseitig auf verschiedenen Ebenen bedingender und beeinflussender Faktoren zum Gegenstand hat. Die einzelnen Faktoren sind zudem vage und relativ, insbesondere der Faktor ‚Unordnung‘ lässt sich kaum präzise quantifizieren und ist abhängig von der Umgebung.<sup>820</sup>

Als bislang wichtigster empirischer Beleg für die Richtigkeit der Broken-Windows-These gilt die Studie von *Skogan* ‚Disorder and Decline‘ aus dem Jahre 1990.<sup>821</sup> Es handelt sich um eine Sekundäranalyse von fünf verschiedenen Studien aus sechs amerikanischen Städten, in denen insgesamt 40 Stadtteile erfasst wurden. Skogans Sekundäranalyse basiert auf insgesamt 13.000 quantitativen und qualitativen Interviews aus den Jahren 1977 bis 1983, in denen die Bewohner über physische und soziale Unordnung in ihrem Stadtteil, Kriminalität, Verbrechensfurcht und städtischen Niedergang befragt wurden.

Als Ergebnis der Untersuchung hat *Skogan* festgestellt, dass Unordnung in einem engen Zusammenhang zur wahrgenommenen Kriminalitätsproblematik steht sowie zu der tatsächlichen Viktimisierung und möglicherweise auch zur Kriminalitätsfurcht; des Weiteren besteht ein Zusammenhang zwischen Unordnung und Stabilität der Nachbarschaft.

Den Ergebnissen dieser Untersuchung ist insbesondere *Harcourt*<sup>822</sup> entgegengetreten, der die Daten *Skogans* einer Sekundäranalyse unterzogen und sowohl bezüglich der Daten als auch bezüglich der Analyse tiefgreifende Mängel festgestellt zu haben meint. Hauptkritikpunkte sind, dass *Skogan* bei seiner Analyse von allen abgefragten Viktimisierungsvariablen nur die für Raub berücksichtige und damit den statistischen Zusammenhang beschränke. Des Weiteren basierten die gezogenen Schlüsse auf einer einfachen Korrelation von wahrgenommener Unordnung und berichteter Viktimisierung durch Raub in den untersuchten Stadtteilen aus (nur) vier Städten. Hierbei ergebe sich, dass sich der Zusammenhang ausschließlich aus fünf der einbezogenen 30 Stadtteile in einer Stadt ergebe, während weder für die drei anderen Städte als Gesamtheit noch separat ein statistischer Zusammenhang bestehe. Zudem habe *Skogan* Einschätzungen zu Drogenhandel, Vandalismus und Gangaktivitäten, bei denen es sich um kriminelle Handlungsweisen handele, zur sozialen Unordnung gezählt, die als unabhängige Variable die Kriminalitätsbelastung erklären solle.<sup>823</sup>

Eine weitere empirische Untersuchung der Broken-Windows-These stammt von *Taylor, Shumaker* und *Gottfredson* aus dem Jahre 1985<sup>824</sup>, die sich bei ihrer Studie allein auf physische Unordnung konzentrierten, wobei sie versuchten, das

---

<sup>820</sup> *Laue* a.a.O.

<sup>821</sup> *Skogan* 1990.

<sup>822</sup> *Harcourt* 1998.

<sup>823</sup> Vgl. im Einzelnen *Belina* 2006, 139 f. m.w.N. Vgl. andererseits aber auch *Hess* 2004, 82 in Fn. 33, der wiederum *Harcourt* vorwirft, sich bei Überprüfung der Untersuchung von *Skogan* einer manipulativen Selektion der Fälle schuldig gemacht zu haben.

<sup>824</sup> *Taylor/Shumaker/Gottfredson* 1985.



Ausmaß der Unordnung nicht nur durch Befragungen der Stadtteilbewohner zu ermitteln, sondern auch objektiv – durch zwei voneinander unabhängige Gutachter – zu erfassen.

Als Ergebnis dieser Untersuchung ist im Wesentlichen festzuhalten<sup>825</sup>, dass – entgegen der Annahmen der Broken-Windows-These – sozioökonomische Daten der Bewohner zur Erklärung von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht eine sehr viel größere Rolle spielten, als die Unordnung in einem Stadtteil. Zwar stehen nach dieser Untersuchung die Variablen Kriminalitätsfurcht und Ansicht der Bewohner über ihre Wohngegend in einem signifikanten Zusammenhang zu physischer Unordnung, werden aber in einem weitaus höherem Maß von den sozioökonomischen Verhältnissen der Bewohner (geringes Einkommen, hoher Anteil schwarzer Bevölkerung, hoher Anteil von Mietern) erklärt. Unordnung hat danach nicht einen unabhängigen Einfluss auf die Kriminalität und die Kriminalitätsfurcht der Stadtteilbewohner, sondern erscheint selbst abhängig von der sozioökonomischen Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu sein.

In Deutschland gibt es bislang bezüglich der Broken-Windows-These – soweit ersichtlich – lediglich eine empirische Untersuchung durch *Hermann* und *Laue* aus dem Jahr 2001 anhand der Städte Heidelberg und Freiburg.<sup>826</sup> Bei der Untersuchung stand die Broken-Windows-These als Ausprägung der ökologischen Kriminalitätstheorie im Vordergrund.<sup>827</sup> Bei der Untersuchung spielte die Broken-Windows-These eine zentrale Rolle, da sie davon ausgeht, dass eine negative Entwicklung eines Stadtteils erfolgen wird, wenn Strukturbedingungen bestehen, die eine informelle soziale Kontrolle erschweren oder unmöglich machen.<sup>828</sup>

Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass die Kriminalitätsbelastung in einem Stadtteil umso höher ist, je größer die Wohndichte und der Individualisierungsgrad in dem Stadtteil sind. Andere Strukturbedingungen, insbesondere die Heterogenität (Ausländeranteil), haben keinen Einfluss auf die Kriminalitätsbelastung. Allerdings ist die Kriminalitätsfurcht umso höher, je ausgeprägter die Heterogenität in einem Stadtteil ist, obwohl der Ausländeranteil keinen Einfluss auf die Kriminalitätsbelastung hat.<sup>829</sup>

---

<sup>825</sup> Vgl. *Laue* 2002, 412.

<sup>826</sup> *Hermann/Laue* 2001.

<sup>827</sup> Nach der ökologischen Kriminalitätstheorie beeinflusst die Qualität der städtischen Umgebung das deviante und delinquente Verhalten der Bewohner einer Stadt. Zu dieser Qualität der Umgebung gehören nicht nur die physische oder soziale Unordnung, sondern erfassbare Strukturbedingungen in Stadtteilen, wie Wohndichte, Heterogenität der Bewohner, Einkommensverteilung etc.

<sup>828</sup> *Laue* 2002, 413.

<sup>829</sup> *Laue* 2002, 420 f. Das korrespondiert mit der oben im Kapitel B III 1.2.3. ‚Störende Menschen‘ getroffenen Feststellung, dass die Anwesenheit von störend empfundenen Menschen wie Bettler, Obdachlose, Drogenkonsumenten, Alkoholiker, Jugendlichen und Ausländern ein Stadtviertel unsicher erscheinen lassen kann, sei es durch Belästigungen, z.B. in Form ungewünschter Kontaktaufnahme oder allein durch optisch wahrnehmbare Anwe-

Zusammenfassend lässt sich aus allen genannten empirischen Untersuchungen keine Bestätigung der Broken-Windows-These herleiten.<sup>830</sup> Zwar stellen die Untersuchungen einen Zusammenhang zwischen Unordnung bzw. Strukturmerkmalen von Stadtteilen und Kriminalität, Kriminalitätsfurcht und Bewertung der Lebensqualität fest. Allerdings spricht viel dafür, dass dieser Zusammenhang durch Drittvariablen – wie sozioökonomischer Status, Lebensstil der Quartiersbewohner –, deren Einfluss signifikant stärker ist als der Einfluss der im Vordergrund stehenden Merkmale Unordnung bzw. Strukturbedingungen der Stadtteile, vermittelt wird. Damit scheint Unordnung unabhängig von anderen Merkmalen kein entscheidendes Gewicht für die weitere Entwicklung eines Stadtteils zuzukommen; insbesondere kann nicht davon ausgegangen werden, dass Unordnung in

---

senheit bestimmter Personengruppen. Das Fremde macht Angst und verunsichert; es wird als feindlich angesehen und mit dem unkontrollierten öffentlichen Raum assoziiert (*Häußermann/Siebel* 1993, 17; *Feltes* 2008, 60).

<sup>830</sup> In letzter Zeit wird in den Medien häufig ein aus sechs Teilen bestehendes niederländisches Experiment der psychologischen Fakultät der Universität Groningen (*Keizer/Lindenberg/Steg* 2008) aus dem Jahr 2008 als Beleg für die Broken-Windows-These angeführt (vgl. nur die Vielzahl der Fundstellen im Internet). Der erste Versuch fand auf einem Fahrradabstellplatz in einem Groninger Einkaufsviertel statt. Im ersten Durchgang war die Wand vor den Fahrrädern sauber, im zweiten trotz eines deutlich sichtbaren Verbotsschildes mit Graffiti beschmiert. Nunmehr wurden auffällige Werbeflyer an die Lenker der Fahrräder angebracht, die beim Fahren stören würden. Mülleimer gab es keine. Im ersten Durchgang – saubere Wand – warfen 33 % der zurückkehrenden Radbesitzer den Flyer auf den Boden oder hängten ihn an ein anderes Gefährt. Angesichts der besprühten Wand taten dies hingegen 69 %, also mehr als doppelt so viele.

Der zweite Versuch fand auf einem Autoparkplatz statt. Der Zaun gleich davor hatte eine kleine Lücke, dort stand ein Schild mit der Aufschrift ‚Durchgang verboten‘ und dem Hinweis, den Haupteingang 200 Meter weiter zu nehmen. Auf einem zweiten Schild wurde das Anschließen von Fahrrädern an dem Zaun untersagt. Gleichwohl waren daran dennoch klar sichtbar vier Räder angeschlossen. 82 % der Versuchspersonen brachen daraufhin auch das zweite Verbot und nutzten die kleine Lücke im Zaun, um zu ihrem Wagen zu kommen. Waren keine Räder am Zaun befestigt, taten dies nur 27 %. Die letzten zwei Versuche hatten die Bereitschaft zu stehlen zum Gegenstand. Es wurde ein Fünf-Euro-Schein gut sichtbar in einen Fensterbriefumschlag gesteckt, der wiederum aus einem öffentlichen Briefkasten heraushing. Die Fragestellung war, ob Passanten den Umschlag mitnehmen. In einer sauberen Umgebung taten dies 13 %. War der Briefkasten hingegen mit Graffiti beschmiert, stahlen 27 % den Geldumschlag. In einem weiteren Versuch war der Briefkasten zwar sauber, aber der Boden um ihn herum voller Müll. Hier nahmen 25 % der Passanten den Umschlag mit. Die hieraus gezogene Schlussfolgerung ist, dass sozial unerwünschtes Verhalten in einer heruntergekommenen Umgebung zunimmt und das Verhalten der Menschen in Abhängigkeit von ihrer Umgebung sich verändert. Gegen Regelverstöße und Normverletzungen müsse frühzeitig vorgegangen werden, um eine weitere Ausbreitung zu verhindern.

Diese Experimente sind aber entgegen weitverbreiteter Meinung nicht geeignet, die Broken-Windows-These zu stützen. Es handelt sich bereits um keine empirische Untersuchung, sondern um ein sozialpsychologisches Experiment, vergleichbar dem Experiment von *Zimbardo* aus dem Jahre 1969 (vgl. dazu auf der nächsten Seite), auf das sich *Wilson* und *Kelling* zur Begründung ihrer Broken-Windows-These gestützt haben. Zudem gibt es auch nach diesem Experiment nach wie vor keinen Beleg dafür, dass Unordnung über Kleinkriminalität auch – wie *Wilson* und *Kelling* meinen – zu Schwerkriminalität führt.

einem Stadtteil unabhängig von dessen baulichen Zustand oder sozialökonomischen Status zu einem Niedergang führt.<sup>831</sup>

Zudem ist fraglich, ob eine empirische Überprüfung der Broken-Windows-These aus der „Innensicht“ der Bewohner eines Stadtquartiers überhaupt möglich ist. Entscheidend dürfte vielmehr die Wahrnehmung der sozialen Kontrolle in einem Stadtteil durch (potentielle) Straftäter von außerhalb des Quartiers sein. Erst wenn festgestellt werden könnte, dass potentielle Straftäter nur wegen der in dem Quartier vorherrschenden Unordnung straffällig geworden wären, ließe sich der von der Broken-Windows-These postulierte kausale Zusammenhang zwischen Unordnung und Kriminalität feststellen.<sup>832</sup>

### 2.1.3. Kritische Diskussion

Die Broken-Windows-These wurde von ihren Verfassern primär als Begründung für eine veränderte Polizeistrategie konzipiert.<sup>833</sup> Sie wurde aber schon bald als Kriminalitätstheorie, insbesondere als Präventionstheorie aufgefasst, und gilt als Grundlage moderner, urbaner Präventionsstrategien wie community policing, kommunaler Kriminalprävention sowie der sog. Zero-Tolerance-Strategy<sup>834</sup> (auf die weiter unten eingegangen wird).

Die zentrale Leistung der Broken-Windows-Theorie besteht in der Konstruktion eines für den Alltagsverstand scheinbar evidenten Zusammenhangs von Raum und Kriminalität. Sie dient damit der Verräumlichung der Kriminalpolitik und der Legitimierung räumlicher Kontrollstrategien<sup>835</sup>, indem sie einfache kausale Erklärungen für die Entstehung von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht bietet, die relativ problemlos und kostengünstig umsetzbar sind und mit der in den Blick genommenen störenden personalen Zielgruppe Personen betrifft, die nur über eine geringe Beschwerdemacht verfügt.

Die Broken-Windows-Theorie ist in mehrfacher Hinsicht angreifbar.

*Wilson* und *Kelling* beziehen sich zur Begründung ihrer Thesen auf ein sozialpsychologisches Experiment von *Philip Zimbardo*<sup>836</sup>, der 1969 zwei Autos mit abgeschraubten Nummernschildern und geöffneten Motorhauben in zwei strukturell sehr unterschiedlichen Stadträumen abstellte, eines in der Bronx, New York, und eines in Palo Alto, einer Kleinstadt in Kalifornien. Während in der Bronx das Auto innerhalb von 24 Stunden vollständig ausgeplündert und anschließend

<sup>831</sup> Laue 2002, 422.

<sup>832</sup> So überzeugend und zutreffend *Belina* 2006, 140.

<sup>833</sup> Vgl. *Wilson/Kelling* 1982, 1 f.

<sup>834</sup> Laue 2002, 355.

<sup>835</sup> *Belina* 2006, 134.

<sup>836</sup> Vgl. *Wilson/Kelling* 1982, 3. *Philip Zimbardo* ist emeritierter Professor für Psychologie an der Stanford University. Er sorgte 1971 mit seiner als Stanford-Prison-Experiment bekannt gewordenen Untersuchung für Aufsehen, als er das Gewaltverhalten des Menschen untersuchte.

zerstört wurde, blieb das Auto in Palo Alto über den Zeitraum einer Woche hinweg zunächst unangetastet. Erst nachdem das Auto von *Zimbardo* mit einem Vorschlaghammer beschädigt worden war, kam es in Palo Alto ebenfalls binnen kürzester Zeit zur vollständigen Zerstörung des Autos. *Wilson* und *Kelling* folgern daraus, dass in der Bronx aufgrund mangelnder sozialer Kontrolle die Täter keinerlei Sanktionen befürchteten, während in Palo Alto eine funktionierende soziale Kontrolle dies verhinderte.

Als Begründung dafür, dass physische Unordnung kriminelle Personen anzöge, ist das Experiment jedoch nicht geeignet, da weder das Fahrzeug in der Bronx (noch später das in Palo Alto) von Angehörigen sozialer Randgruppen beschädigt wurde, sondern augenscheinlich von ‚wohlanständigen‘ Mittelschichtsbürgern.<sup>837</sup> *Zimbardo* selbst hat betont, dass die Ursache für die Zerstörung des Wagens in der Bronx dem sehr viel stärkeren Einfluss der Anonymität unterliege und sieht die physische Unordnung als untergeordneten Auslöser an.<sup>838</sup> Auch *Wilson* und *Kelling* scheinen das *Zimbardo*-Experiment weniger als Beleg für ihre These, sondern vielmehr als bloße Illustration anzusehen, da sie an anderer Stelle<sup>839</sup> den Zusammenhang zwischen Unordnung und Kriminalität als „ein Stück Volksweisheit, das tatsächlich eine korrekte Verallgemeinerung ist“ bezeichnen.

Ein gravierenderer Mangel der Broken-Windows-Theorie liegt zudem in ihrer dogmatisch eindimensionalen Betrachtung der Kriminalität, die ihre Ursache darin hat, dass ihre Verfasser als ‚New Realists‘ Verfechter einer ökonomischen Theorie der Kriminalität sind, wobei sie von einem Akteur ausgehen, der von grundlegenden sozialen Bedingungen nicht determiniert ist – auch wenn diese seine Motivationen, Wertmaßstäbe und Ressourcen beeinflussen –, sondern der in der jeweiligen Situation jeweils Kosten und Nutzen rational kalkuliert und sich danach zu einer Handlung oder einem Unterlassen entschließt.<sup>840</sup> Dadurch, dass die Broken-Windows-These kriminelle Handlungen auf das Ergebnis von Kosten-Nutzen-Abwägungen reduziert, blendet sie andere Ursachen für Kriminalität (Arbeits- und Perspektivlosigkeit, soziale Ungleichheit, familiäre Sozialisationsdefizite, soziale Desintegration etc.) aus und setzt zur Kriminalitätsbekämpfung

<sup>837</sup> „In a matter of days, we recorded twenty-three separate destructive incidents on that hapless Oldsmobile in the Bronx. The vandals turned out to be just ordinary citizens. They were all white, well-dressed adults who, under other circumstances, might demand more police protection and less coddling of criminals and would “very definitely agree” with the opinion poll item about the necessity for more law and order” (*Zimbardo* 2007, S. 24 f.).

<sup>838</sup> *Zimbardo*, a.a.O.

<sup>839</sup> *Wilson/Kelling* 1982, 5. „[It is] a bit of folk wisdom that happens to be a correct generalization – namely that serious street crime flourishes in areas in which disorderly behaviour goes unchecked.”

<sup>840</sup> Dieser ökonomische Ansatz erscheint in dieser Absolutheit jedenfalls bereits deshalb verfehlt, weil er z.B. Affekttaten oder unter – das Steuerungsvermögen eines Täters beeinträchtigenden – Alkoholeinfluss begangene Straftaten, die einen erheblichen Anteil an der Gewaltkriminalität haben, ausblendet.

fung lediglich an den Symptomen an.<sup>841</sup> Sie bietet zudem keine Analyse dafür, warum die Ordnung gestört wird und meint aufgrund ihres ökonomisch zentrierten Ansatzes, dass eine effektive Kriminalitätsbekämpfung auch ohne Eingehung auf die ‚root causes‘ möglich sei. Eine dauerhafte Lösung bzw. Bekämpfung des Problems der Kriminalität ist ohne eine entsprechende Analyse der Ursachen jedoch nicht möglich.<sup>842</sup>

Eine Erklärung für die Ursachen von Kriminalität ist aber auch nicht erforderlich, weil es der Broken-Windows-These nicht (nur) um Kriminalitätsbekämpfung, sondern in erster Linie um die Durchsetzung von bestimmten Moral- und Ordnungsvorstellungen in der Gesellschaft geht. Die Broken-Windows-These geht von einer – schon fragwürdigen, da offensichtlich statischen – Dichotomie von Ordnung und Unordnung aus. Die ideale Gesellschaft und eine stabile Nachbarschaft bestehen für *Wilson* und *Kelling* dabei aus „Familien, die sich um ihre Häuser kümmern, gegenseitig auf die Kinder aufpassen und selbstbewusst unerwünschte Eindringlinge missbilligen.“<sup>843</sup> Damit werden die Lebensvorstellungen der (weißen, konservativen) Ober- und oberen Mittelschicht auf alle Teile der Gesellschaft übertragen. Es wird von der Gesellschaft als Ganzes verlangt, sich an die Ideale dieser einflussreichen Schicht anzugleichen.<sup>844</sup> Anhand dieser ‚konservativen Utopie‘<sup>845</sup> unterteilen sie die Bevölkerung in den Teil, der aktiv diese gewünschte Ordnung aufrechterhalten will, und in einen solchen Teil, der dies nicht will und deshalb eine Gefahr darstellt, die es zu bekämpfen gilt. Es geht also letztlich um die Durchsetzung moralischer Wertvorstellungen, die als Kriminalpolitik verkleidet ist und auf das gemeinschaftliche Interesse der (Mehrheits-) Gesellschaft abzielt. Da es gesellschaftlicher Konsens ist, dass niemand Kriminalität befürwortet, und kaum ein anderes Thema als Kriminalität und ihre Bekämpfung geeignet ist, quer durch die Gesellschaft alle Interessensgruppen zu einen, gelingt es mittels der Broken-Windows-These, ihr zugrundeliegendes moralisches Anliegen und das konservative Weltbild auch in andere Gesellschaftsgruppen zu exportieren.<sup>846</sup> Dies führt im Ergebnis dazu, dass ein breiter gesellschaftlicher Konsens hergestellt wird, wie mit randständigen Bevölkerungsgruppen umgegangen werden soll, nämlich mit Repression<sup>847</sup> und Ausgrenzung.

---

<sup>841</sup> Vgl. auch *Laue* 2002, 347 f.

<sup>842</sup> Vgl. *Feltes* 2008a, 241 f.

<sup>843</sup> *Wilson/Kelling* 1982, 3: „A stable neighborhood of families who care for their homes, mind each other’s children and confidently frown on unwanted intruders [...]“

<sup>844</sup> Vgl. KrimLex: Stichwort: Zero-Tolerance.

<sup>845</sup> Vgl. zum Ganzen auch *Belina* 2006, 141 f.

<sup>846</sup> *Belina* 2006, 143.

<sup>847</sup> Zwar gilt die Umsetzung der Broken-Windows-These (u.a. als Zero-Tolerance-Strategie) gemeinhin als Präventionsmaßnahme. Dies ist jedoch nur bedingt richtig. In Wahrheit handelt es sich insoweit vielmehr um eine vorgezogene Repressionsmaßnahme (vgl. auch *Feltes* 2008, 255).

## 2.2. Zero Tolerance

### 2.2.1. Darstellung

Die Zero-Tolerance-Strategie wird häufig als kriminalpolitische Anwendung der Broken-Windows-These bezeichnet. Die Umsetzung dieser Strategie erfolgt durch konsequentes und unnachsichtiges Einschreiten der Polizei schon bei Ordnungsverstößen unterhalb der Straftatenschwelle, wie z.B. bei aggressivem Betteln, dem öffentlichen Herumlungern, Trinken in der Öffentlichkeit etc. Ziel ist es, die Kontrolldichte zu erhöhen um auf diese Weise Straftaten nach dem Grundsatz ‚Wehret den Anfängen‘ bereits im Anfangsstadium zu verhindern und das Entdeckungsrisiko für potentielle Straftäter zu erhöhen. Die Politik der Null-Toleranz-Strategie – so jedenfalls die Behauptung – verfolgt lückenlos Regelverletzungen im öffentlichen Raum. Das Ziel ist, jene lokalen Bedingungen, die das soziale, geschäftliche und politische Leben beeinträchtigen, zu verbessern.<sup>848</sup>

Bekannt geworden ist die Zero-Tolerance-Strategie insbesondere durch das sog. New Yorker Modell. Zwischen 1993 und 2004 ging die Kriminalität in New York drastisch um insgesamt 67 % zurück<sup>849</sup>, was der von *Rudolph Giuliani* (von 1994 bis 2002 Bürgermeister von New York) und *William Bratton* (der von *Giuliani* ernannte damalige Police Commissioner) eingeführten Null-Toleranz-Strategie zugeschrieben wurde.

Diese Strategie bestand aus drei Elementen:<sup>850</sup>

- Umstrukturierung des New York City Police Departement (NYPD). Durch Dezentralisierung erhielten die Leiter der Reviere mehr Selbstständigkeit und größere Befugnisse; insbesondere durften sie eigenverantwortlich über taktische Maßnahmen und Ressourceneinsatz entscheiden.
- Modernisierung der Polizei im Bereich der Informationsverarbeitung und Auswertung. Einführung der sog. Compstat<sup>851</sup>-Meetings (mittels

<sup>848</sup> Vgl. KrimLex: Stichwort: Zero-Tolerance.

<sup>849</sup> *Feltes* 2008a, 235.

<sup>850</sup> Vgl. KrimLex a.a.O.

<sup>851</sup> Als das eigentliche Geheimnis des Erfolges der New Yorker Polizei gilt COMPSTAT – computerized statistics. Die wöchentlich aktualisierte Statistik, die das aktuelle Lagebild New Yorks widerspiegelt, dient zudem dazu, polizeiliche Taktiken möglichst schnell zu evaluieren und den Gegebenheiten anzupassen. Seit April 1994 finden wöchentlich sogenannte ‘Crime Control Strategy Meetings’ im ‘Command Control Center’ des New Yorker Departments statt. Das Kriterium, an dem der Erfolg der Polizeireviere (Precincts) gemessen wird, ist eine aktuelle Kriminalstatistik mit Fall- und Verhaftungszahlen. Die Zahlen werden wöchentlich von allen 76 Precincts in Form einer Eingangstatistik dem Department übermittelt. Die Daten werden mit dem Datenbankprogramm Microsoft ProFOX verarbeitet. Anschließend werden sie zur Visualisierung als sogenanntes Kernstück der computergestützten Lagebildererkennung in das Softwareprogramm ‚MapInfo‘ unter Windows transferiert. Für die New Yorker Polizei sind die Strategien zur Kriminalitätskontrolle

derer elektronisch erstellte Kriminalitätslagebilder ausgewertet wurden), wodurch die Personal- und Sachmittel brennpunktorientiert eingesetzt werden konnten.

- Konsequentes Einschreiten bei Ordnungsverstößen auch unterhalb der Straftatenschwelle. Insbesondere wurde aggressives Betteln, Prostitution, lautes Abspielen von Musik, Alkoholkonsum und Urinieren auf der Straße verfolgt.

### 2.2.2. Empirische Nachweisbarkeit

Der augenscheinliche Erfolg der Zero-Tolerance-Strategie im Hinblick auf den Kriminalitätsrückgang in New York scheint nicht nur für sich selbst zu sprechen, sondern darüber hinaus – allen oben dargelegten empirischen Zweifeln zum Trotz – durch einen quasi Feldversuch auch die Richtigkeit der Broken-Windows-These zu belegen.

Allerdings bestehen in der kriminologischen Diskussion erhebliche Zweifel an der monokausalen Erklärung, die Politiker und das New York Police Department für den Kriminalitätsrückgang haben.

Das stärkste Argument gegen den Erfolg des ‚New Yorker Modells‘ ist die Tatsache, dass seit dem Beginn der 1990er Jahre in den gesamten USA die Kriminalität vergleichbar oder sogar noch stärker zurückging als in New York, obwohl z.B. Boston eine andere Polizeistrategie – nämlich Community Policing durch Kooperation mit den Bürgern – eingeschlagen hatte.<sup>852</sup>

Als ursächlich für den Kriminalitätsrückgang werden insbesondere folgende Möglichkeiten diskutiert:<sup>853</sup>

*Demographische Faktoren:* Durch das Ende des Baby-Booms Mitte der 1960er Jahre sank ab Beginn der 1990er Jahre der Anteil der unter 25-jährigen Personen, also der am stärksten kriminalitätsbelasteten Altersgruppe. Verstärkt worden sein soll dieser Trend durch die seit 1973 in den USA legalisierte Abtreibung, die dazu geführt hat, dass die Zahl der jährlichen Abtreibungen von 700.000 auf 1,6 Mio. gestiegen ist<sup>854</sup>, wobei unterstellt bzw. vermutet wird, dass die Mehrzahl der Abtreibungen in der – stärker kriminalitätsbelasteten – Unterschicht durchgeführt wurden.

*Entwicklung des Drogenmarkts:* Die Einführung von Crack im Jahre 1985 brachte einen steilen Anstieg der Gewalt, weil zum einen Crack-Konsumenten aggressiver als andere Drogenabhängige sind und zum anderen (mit Waffengewalt)

---

nicht lediglich eine Ansammlung neuer Taktiken, sie stellen vielmehr einen neuen Weg in der Aufgabenerfüllung dar (Binninger/Dreher 1997/1998, 25).

<sup>852</sup> Feltes 2008a, 235; Laue 2002, 370.

<sup>853</sup> Vgl. im Einzelnen die Übersichten bei Laue 2002, 370 f. und Hess 2004, 91 f.

<sup>854</sup> Levitt/Dubner 2005, 180 f.

neue Märkte erschlossen und verteidigt werden mussten. Ab Beginn der 1990er Jahre ebte die Crack-Welle wieder ab, mit der Folge, dass die Gewaltkriminalität (insbesondere in der Crack-Hochburg New York) sank.

*Wirtschaftliche Gründe:* Die 1990er Jahre waren in den USA eine Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs, während der die Arbeitslosenrate stark zurück ging.

*Einsperrungsrate:* Danach soll die hohe Einsperrungsrate, insbesondere durch die Ausweitung der Freiheitsstrafe auf kleinere (insbesondere Drogen-) Vergehen und die sog. ‚three strikes and you are out-Doktrin‘ einen erheblichen Teil der Straftäter ‚von der Straße geholt‘ und damit an der Begehung von Straftaten gehindert haben.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Rückgang der Kriminalität in New York in eine Zeit fiel, in der in den gesamten USA die Kriminalitätsrate stark fiel. Man wird daher allenfalls sagen können, dass Polizeiarbeit tatsächlich einen Einfluss auf die Kriminalität hat, wobei kausale Zusammenhänge nur schwer nachweisbar sind und eine einzige Ursache allein nicht entscheidend gewesen sein dürfte.<sup>855</sup>

### 2.2.3. Kritische Diskussion

Unbestreitbar ist seit dem Beginn der 1990er Jahre die gemessene (Gewalt-) Kriminalität<sup>856</sup> in New York drastisch gesunken, nämlich zwischen 1993 und 2004 um 67 %, in manchen Stadtteilen noch massiver. Die Polizei führt diesen Rückgang allein auf die von ihr angewandte Zero-Tolerance-Strategy zurück.<sup>857</sup> Unabhängig davon, ob diese Strategie allein- oder nur mitursächlich für die Erfolge bei der Verbrechensbekämpfung gewesen ist, ist festzuhalten, dass die positive Entwicklung nur für einen Teil der Bevölkerung gilt. Auf der anderen Seite steht dagegen eine erhebliche Zahl von Personen, die durch die angewandte Null-Toleranz-Strategie in Form von Mißhandlungen, Schikanen und Vertreibungen Nachteile erleidet, wobei es sich insoweit ohnehin um die marginalisier-

---

<sup>855</sup> Feltes 2008a, 241.

<sup>856</sup> Es ist eine Besonderheit der amerikanischen Kriminalstatistik, dass sie lediglich einen kleinen Teil der begangenen Delikte erfasst. Zu den statistisch erfassten sog. index crimes gehören nur Mord, Vergewaltigung, schwere Körperverletzung, Einbruch, Diebstahl, Diebstahl von Kraftfahrzeugen und Brandstiftung. Diese Delikte sind in New York stark rückläufig. Gleichzeitig wurden durch neue Gesetze und Rechtsverordnungen aber zahlreiche – auch strafrechtliche – Verhaltensweisen kriminalisiert, so dass eine alle Delikte umfassende Statistik vermutlich ergäbe, dass die Kriminalität in New York seit 1994 immens angestiegen ist. Da die meisten Delikte statistisch jedoch nicht erfasst werden, kommt es zu dem Paradox, dass durch Schaffung einer großen Zahl von Straftaten und Straftätern die statistisch erfasste Kriminalität gesenkt wird (vgl. Laue 2002, 376).

<sup>857</sup> Zu der Frage, ob der Rückgang der Kriminalität allein oder überwiegend auf der Zero-Tolerance-Strategy der New Yorker Polizei, wie von dieser propagiert wird, beruht, oder ob weitere Faktoren den Kriminalitätsrückgang ebenso oder stärker gefördert haben, vergleiche das vorhergehende Kapitel.



ten Bevölkerungsgruppen handelt, die durch das rigorose Eingreifen der staatlichen Ordnungsmacht ein weiteres Mal benachteiligt werden.

Die Erfolgsdefinition als Beschreibung dessen, was gute Polizeiarbeit ist, ist in New York nahezu ausschließlich auf Kriminalitätsreduzierung ausgerichtet und folgt traditionellen Erfolgskennziffern, d.h. Kriminalitätsstatistiken, Verhaftungszahlen, Verwarnungen und gelungener ‚Säuberung‘ bestimmter Bezirke von zuvor festgelegtem devianten Verhalten. Wie sich insbesondere am New Yorker Beispiel gezeigt hat, ist die konsequente Umsetzung einer Null-Toleranz-Strategie und einseitig an den genannten Erfolgskennziffern ausgerichtete Vorgehensweise anfällig für brutales Vorgehen der Polizei und die Verletzung von Bürgerrechten.<sup>858</sup> Kritiker der Null-Toleranz-Strategie gehen davon aus, dass die zur Durchsetzung dieser Strategie erforderliche rigide Vorgehensweise der Polizei inhumane Verhaltensmuster fördert. Polizei, die schon weit im Vorfeld – ohne konkreten Verdacht – einschreitet und sich für alle Probleme zuständig erklärt, wird die Grenzen ihres Handelns nicht mehr erkennen und infolge unbegrenzter Machtausübung den grundrechtlich gesetzten Rahmen verlassen.<sup>859</sup>

Die Zero-Tolerance-Strategy hält aber auch ihr implizites Versprechen, überall und gleichgültig durch wen begangene Verstöße zu verfolgen, nicht ein, sondern sie geht räumlich durchaus selektiv vor. Die Legitimierung dieser Strategie schließt an die hegemonialen sozialen Ausschließungen an, denen zufolge Minderheiten, Randgruppen und Unangepasste anders zu behandeln sind.<sup>860</sup> Diese Selektivität beinhaltet auch eine räumliche Komponente, weil die Bevölkerung in aller Regel weiß, wo die Zielgruppen wohnen bzw. stören und damit auch bekannt ist, wo die angewandte Polizeistrategie selektiv zur Anwendung kommen soll.<sup>861</sup> Legge<sup>862</sup> weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass sich bereits in den Nebenstraßen abseits der Freizeitattraktionen, Touristen- und Geschäftsströme die bekannten Phänomene von Social Disorder weiterhin beobachten lassen.<sup>863</sup> Dies zeigt, dass es sich um ein allenfalls segmentarisch und situativ erfolgreiches Ordnungskonzept zugunsten ökonomisch wertvoller Raumausschnitte statt um ein umfassendes Sicherheitskonzept handelt. Des Weiteren hat sich gezeigt, dass die Strategie zu Verdrängungseffekten geführt hat. So sank die

---

<sup>858</sup> So sind in New York nach Beginn der Null-Toleranz-Strategie die Beschwerden gegenüber der Polizei stark angestiegen. Zudem gab es eine Reihe von spektakulären Morden und Folterungen durch Polizeibeamte (vgl. im Einzelnen Feltes 2008a, 235 f.; Laue 2002, 373 f.).

<sup>859</sup> Gramckow 1997/1998, 64; Korell/Liebel 1997/1998, 146.

<sup>860</sup> Vgl. oben zur Broken-Windows-These, die als Maßstab die konservative Utopie der ‚Wohlanständigen‘ zugrunde legt.

<sup>861</sup> Belina 2006, 163. Belina nennt diese Strategie ‚governing through crime through space‘.

<sup>862</sup> Legge 1997/1998, 118.

<sup>863</sup> Auch hieran wird wieder einmal deutlich, dass es nur um die ökonomisch wertvollen Raumausschnitte geht, die aufgewertet bzw. geschützt werden.

Kriminalitätsrate in Manhattan rapide, während sie im Umkreis von New York, insbesondere in Newark, dramatisch anstieg.<sup>864</sup>

Das rigorose Vorgehen gegen Ordnungstörer unter dem Schlagwort Null-Toleranz erscheint seit den späten 1990er Jahren auch für einige deutsche (Kommunal-)Politiker und Polizeivertreter sowie Medienvertreter als erstrebenswertes Vorbild für deutsche Städte.<sup>865</sup> Grund hierfür dürfte insbesondere der Wunsch der Politik sein, auf dem in der Bevölkerung populären Gebiet der Kriminalitätsbekämpfung kostengünstig Tatkraft zu zeigen. Dies zeigt sich auch an den gebetsmühlenartig jedes Mal wiederholten Forderungen nach härteren Strafen, sobald eine aufsehenerregende Straftat verübt worden ist. Dabei wird häufig verkannt bzw. m.E. sogar bewusst außer Acht gelassen, dass in der Bundesrepublik Deutschland weder die rechtlichen noch die tatsächlichen Voraussetzungen für die Umsetzung einer konsequenten Null-Toleranz-Strategie gegeben sind. Abgesehen davon, dass im Vergleich zu New York auch nach der dortigen Kriminalitätsbekämpfung selbst die ‚gefährlichsten‘ deutschen Städte hinsichtlich jeder Deliktgruppe deutlich sicherer sind<sup>866</sup>, sind auch die rechtlichen Möglichkeiten der Umsetzung dieser Strategie in Deutschland sowohl in strafrechtlicher, ordnungsrechtlicher und polizeirechtlicher Hinsicht insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit nicht gegeben.<sup>867</sup> Zwar haben Kommunen vielerorts durch Einführung strafrechtlicher Normen und deren Verfolgung durch Polizei- und Ordnungsdienste eine Art Null-Toleranz-Strategie ‚light‘ eingeführt, die aber mit der rigorosen amerikanischen Zero-Tolerance-Strategy nur geringe Ähnlichkeit aufweist (und in der Anwendung zudem explizit auf ökonomisch wertvolle Raumausschnitte beschränkt ist).

Jedenfalls ist in Deutschland die Aufrechterhaltung bzw. Herstellung der öffentlichen Ordnung als kriminalpolitische Zielvorgabe weiterhin aktuell, wobei sie ihre Legitimationsgrundlage – wenn schon nicht durch Beseitigung tatsächlicher Kriminalität – dadurch erhält, der Kriminalitätsfurcht der Bürger durch Schaffung von äußerlicher Ordnung, d.h. durch Beseitigung physischer und sozialer Unordnung entgegenzuwirken. Durch die Rechtfertigung der Beseitigung von Unordnung durch die nur subjektiv wahrgenommene Bedrohung der Gesell-

<sup>864</sup> Jedenfalls laut Wikipedia: Stichwort: Null-Toleranz-Strategie. Auf die Frage, ob wirklich Verdrängungseffekte auftreten, wird unten noch eingegangen.

<sup>865</sup> Vgl. z.B. den Innenminister Bayerns *Joachim Herrmann*, der im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik 2012 die vergleichsweise niedrige bayrische Kriminalitätsbelastung auf „eine Null-Toleranz-Strategie gegen jede Art von Rechtsbruch und eine starke Präsenz der Polizei“ zurückführte (Die WELT vom 13.05.2013). Siehe auch den Historiker und Publizisten *Michael Stürmer*, der im selben Zusammenhang die bayrische Sicherheitspolitik lobt: „Zero tolerance – null Toleranz – hat, kleine Erinnerung, New York vor der Anarchie gerettet“ (DIE WELT vom 13.05.2013). Allerdings dürfte mit derartigen Äußerungen lediglich ein ‚hartes Durchgreifen‘ gegenüber Straftätern gemeint sein, nicht aber um die eigentliche Umsetzung der Zero-Tolerance-Strategy in Deutschland.

<sup>866</sup> *Laue* 2002, 378 f.

<sup>867</sup> Vgl. eingehend *Laue* 2002, 379 f.

schaft, hat sich die Legitimationsgrundlage repressiver Strategien verbreitert, da nunmehr kriminalpräventive Strategien nicht mehr mit erfolgreicher Senkung der Kriminalitätsraten begründet werden müssen, sondern mit der Bekämpfung der Kriminalitätsfurcht als solcher.<sup>868</sup>

Allerdings entspricht auch die in Deutschland umgesetzte Form von präventiver Repression kaum den Idealen einer demokratischen Gesellschaft. Repressive Maßnahmen, die schon im Vorfeld möglicher Handlungen angewandt oder zumindest angedroht werden, werden zu einem folgenreichen Politikersatz, ohne dass langfristig Veränderungen der Problemlagen erreicht werden. Langfristig ergebnisorientierte Kriminalitätsbekämpfung darf sich daher nicht auf Kriminalpolitik im engeren Sinne beschränken, sondern muss Ursachen benennen und Zusammenhänge deutlich machen, zentrale Sicherheitsbereiche wie Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik einbeziehen und diesbezüglich angemessene Antworten finden.<sup>869</sup> Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass den Sicherheitsbehörden und den Kommunen mit neuen Eingriffskompetenzen nicht geholfen ist. Gegenüber den gesellschaftlichen Problemen, die hinter Kriminalität und sozialen Problemen liegen, sind sicherheitsorientierte Eingriffe allein allenfalls zeitlich und örtlich punktuell – mit möglichen Verdrängungseffekten – hilfreich. Um auf die Herausforderungen gesellschaftlicher Veränderungen und aktueller Probleme angemessen reagieren zu können, sind andere Formen der Produktion von Sicherheit und Ordnung erforderlich, insbesondere regional ausgerichtete Formen gemeindebezogener Polizeiarbeit, wie sie in der Bundesrepublik zumindest ansatzweise durch die Kommunale Kriminalprävention versucht werden. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass die Einsicht, dass Sicherheit zur immateriellen Infrastruktur aller gesellschaftlichen Gruppen und Schichten gehört, bei den Kommunen zum Teil nicht hinreichend ausgeprägt ist. Eine nicht geringe Anzahl von Kommunen glaubt, Sicherheit für die wohlhabenden Einwohner (Steuerzahler!) zu Lasten von Randgruppen oder marginalisierten Minderheiten zu erreichen, indem sie nach wie vor solche Gruppen z.B. aus ökonomisch wertvollen Raumausschnitten, wie z.B. Innenstädte, vertreibt.<sup>870</sup> Allerdings versprechen die verschiedenen Formen kommunaler Kriminalprävention – bei entsprechendem Mentalitätswandel der kommunalpolitischen Entscheidungsträger – langfristig mehr Erfolg in der Bekämpfung von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht als jegliche Form der aktionistisch auf vordergründige Erfolge ausgerichteten Null-Toleranz-Strategie.

---

<sup>868</sup> Groll et al. 2008, 345.

<sup>869</sup> Vgl. Gramckow 1997/1998, 70.

<sup>870</sup> Feltes 2008, 257 f.

## 2.3. Defensible Space/CPTED

### 2.3.1. Darstellung

Als Defensible Space wird ein von *Oscar Newman*<sup>871</sup> entworfenes architektonisches Konzept beschrieben, das von einem Zusammenhang zwischen Wohnhausarchitektur und Kriminalitätsaufkommen ausgeht, wobei dem Raum durch entsprechende Gestaltung selbstverteidigende Eigenschaften zugeschrieben werden.<sup>872</sup> Durch die architektonische und städtebauliche Gestaltung soll eine natürliche Überwachung – im Sinne informeller sozialer Kontrolle – durch Bewohner ausgelöst werden, die mit Zeichen der Raumeignung verteidigte und verteidigungsfähige Räume symbolhaft anzeigen, so genannte ‚Defensible Spaces‘.<sup>873</sup> Das Konzept geht davon aus, dass ein Zusammenhang zwischen der Architektur von Wohnquartieren und dem Kriminalitätsaufkommen besteht. Die moderne funktionale Architektur fördere die Anonymität in den Wohnquartieren, mit der Folge einer Reduzierung nachbarschaftlicher und sozialer Kontakte, mit der Folge einer Schwächung der informellen Sozialkontrolle. Dem soll dadurch begegnet werden, dass die Gebäude so gestaltet werden, dass die Verantwortlichkeit der Quartiersbevölkerung für ihr Wohnumfeld gefördert werde.<sup>874</sup> *Newman* entwickelte vier bis heute maßgebliche Planungsansätze, nämlich Territorialität im Sinne einer Zonierung in öffentliche, halböffentliche und private Räume, zur Schaffung von Barrieren für Fremde und Erleichterung der sozialen Kontrolle; natürliche Überwachung durch bauliche Vorkehrungen – wie z.B. Fenster zur Straße –, die soziale Kontrolle ermöglichen; Milieu als Begriff für die städtebauliche Förderung von Gemeinschaft und letztlich Image als Anspruch an eine qualitative architektonische Gestaltung des Wohnumfelds und des öffentlichen Raums.

Eine Erweiterung und Fortführung des von *Newman* ursprünglich für Wohnquartiere entwickelten Defensible Space Ansatzes ist das Konzept der Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED).

CPTED wird sowohl in Wohngebieten als auch auf Parks, Straßen, Bürokomplexen und Einkaufszentren angewendet. Bei dieser Strategie geht es darum, die Kontrolle über den Raum zurückzugewinnen.<sup>875</sup> Crime Prevention Through Environmental Design „beinhaltet das Design von physischem Raum im Kontext der Bedürfnisse, Nutzungen und des Verhaltens von bona-fide-Benutzern des

<sup>871</sup> Vgl. *Newman* 1972.

<sup>872</sup> Ein Schwerpunkt der kriminalpräventiven Gestaltung liegt in der Verstärkung der sozialen Kontrolle durch die Bevölkerung eines Quartiers, z.B. durch lebendige Gestaltung der Stadträume und Funktionsmischung, um die Anwesenheit von Personen im öffentlichen Raum zu erhöhen. Durch bauliche Maßnahmen (Erker, auf die Straße gerichtete Fenster) soll die Einsehbarkeit von Straßen und Plätzen ermöglicht und damit Tatgelegenheiten reduziert werden.

<sup>873</sup> Vgl. *Schubert/Veil* 2011, 86.

<sup>874</sup> Vgl. Krimlex: Stichwort: Kriminalgeografie.

<sup>875</sup> *Dangschat* 2009, o.S.

Raums. [...] CPTED verfolgt drei Hauptstrategien: natürliche Zugangskontrolle, natürliche Überwachung, territoriale Ansprüche. Dabei wird unterschieden zwischen: organisierten Konzepten, z.B. Polizei, Wachschutz; mechanischen Konzepten, z.B. Schlösser, Beleuchtung; natürlichen Konzepten, z.B. Fenster zur Straße, räumliche Gliederung. CPTED konzentriert sich auf den Aspekt der informellen Raumkontrolle.“<sup>876</sup>

Neben ‚target hardening‘ (technischer Einbruchschutz) liegt der Schwerpunkt der Maßnahmen auf der Beeinflussung des Verhaltens von Personen: Architektur und städtebauliche Gestaltung sollen einen positiven Einfluss auf Bewohner und Besucher eines Quartiers ausüben und die informelle soziale Kontrolle stärken. CPTED basiert wie der Defensible Space Ansatz auf Territorialität, also dem Gedanken, dass sich Menschen, die sich mit einem Raum identifizieren, sich für diesen verantwortlich fühlen. Ein zweiter Punkt, den das CPTED-Konzept von dem Defensible Space Ansatz Newmans übernommen hat, ist die sog. ‚natürliche Überwachung‘ (natural surveillance), die bedeutet, dass die Einsehbarkeit eines Raumes<sup>877</sup> die Begehung von Straftaten verhindert. Das Image, also der visuelle Eindruck eines Raumes begünstigt oder vermeidet nach Ansicht dieses Konzepts unerwünschtes Verhalten bzw. Kriminalität. CPTED hat den Defensible Space Ansatz um die Punkte ‚Zugangskontrolle‘<sup>878</sup> sowie ‚Widmung‘ (designation) und ‚Definition‘ ergänzt.<sup>879</sup> Erstere soll den Zugang beschränken und steuern, wohingegen ‚Widmung‘ die eindeutige Zuschreibung einer Nutzungsform zu einem entsprechenden Raum beschreibt und ‚Definition‘ eine Grenzziehung zwischen privatem und öffentlichem Raum meint. Das gesamte Konzept basiert auf der Annahme, dass Kriminalität nur dort stattfindet, wo sie unbemerkt bleibt, und dass sie sich vorwiegend an vernachlässigten Orten ereignet.<sup>880</sup> Der Kriminalität soll also indirekt und präventiv begegnet werden.<sup>881</sup> Dabei zielt CPTED darauf ab, die Nutzungs- und Verhaltensformen in einem Raum zu regulieren, wobei CPTED nicht eine durch die Nutzer, sondern durch den Eigentümer festgelegte Nutzungsform unterstützen soll.<sup>882</sup>

---

<sup>876</sup> Veil 2001, 57.

<sup>877</sup> Die Einsehbarkeit des Raums wird z.B. durch eine bessere Beleuchtung, Beschneidung oder Beseitigung von Hecken u.ä. hergestellt.

<sup>878</sup> Vgl. Parnaby 2006, 1 m.w.N.

<sup>879</sup> Wehrheim 2006, 108.

<sup>880</sup> Insoweit folgt die hinter CPTED stehende Idee inzidenter der Broken-Windows-These.

<sup>881</sup> Laube 2000, 47. Die Schwäche dieses Konzepts liegt aber nach diesseitigem Dafürhalten darin, dass es unbeachtet lässt, dass Kriminalität in erster Linie ein soziales Problem ist und nicht lediglich eines, das sich – mehr oder weniger ausschließlich – durch Erschwerung der Tatgelegenheiten beseitigen lässt.

<sup>882</sup> Wehrheim a.a.O.

### 2.3.2. Empirische Nachweisbarkeit

Der Zusammenhang von baulicher Gestaltung und einer Verringerung der Kriminalität oder der Kriminalitätsfurcht in einem bestimmten Stadtviertel hat sich – zumindest für die Bundesrepublik – empirisch nicht nachweisen lassen.

Bereits im Jahr 1980 hat *Rolinski*<sup>883</sup> im Auftrag des Bundeskriminalamtes anhand der Städte München und Regensburg untersucht, ob bestimmte architektonische Faktoren, wie Größe und Höhe eines Hauses, die Anordnung der Wohnungen, die Lage des Gebäudes zu benachbarten Gebäuden sowie die Gestaltung des Umfelds Einfluss auf die Kriminalitätsbelastung haben. Seine Untersuchung ergab, dass ein unmittelbarer Einfluss der Art der Bebauung auf die Höhe der Kriminalitätsbelastung nicht nachzuweisen war. „Zwischen Baustruktur und Kriminalität besteht kein Zusammenhang in der Weise, daß eine spezifische Bauform – Hochhaus oder Mehrfamilienhaus, jeweils mit oder ohne ‚Defensible Space‘-Merkmal – die Höhe der Kriminalität in und um das Wohngebäude unmittelbar und allein beeinflusst.“<sup>884</sup> Weit wesentlichere Bedingungen für die Entstehung von Kriminalität seien vielmehr fehlgelaufene oder defizitäre Sozialisationsprozesse, also die Sozialstruktur eines definierten Raums und nicht – wie von *Newman* angenommen – die ‚mangelnde Abwehrfähigkeit des Hauses‘.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommen *Schwind et al.*<sup>885</sup>, die in ihrer Untersuchung in Bochum zwar eine erhöhte Kriminalitätsbelastung in sog. Slums bzw. Sanierungsgebieten festgestellt haben, aber im Rahmen der Untersuchung des Zusammenhangs von baulichen Gegebenheiten und Kriminalität ausdrücklich davor warnen, den Fehlschluss zu ziehen, dass Eigenschaften von bestimmten Wohngebieten auf das Verhalten von Individuen übertragen werden.<sup>886</sup> Ursache für die erhöhte Kriminalitätsbelastung in diesen Gebieten sei vielmehr, dass die Variable ‚Sozialstruktur‘ im Wege eines filtering-down-Prozesses durch die Baustruktur beeinflusst werde.<sup>887</sup>

### 2.3.3. Kritische Diskussion

Durch den Ansatz, dass durch bauliche Gestaltung Kriminalität und Kriminalitätsfurcht beeinflusst werden können, wird der Raum als eigenständiger Risikofaktor angesehen. Der individuelle Täter sowie die sozialen Umstände als Faktor für die Entstehung von Kriminalität werden dagegen vernachlässigt. Wie gezeigt, ist ein monokausaler und unmittelbarer Zusammenhang von baulicher Gestaltung und Kriminalitätsbelastung empirisch nicht nachweisbar. Allenfalls mittelbar beeinflusst die bauliche Struktur durch filtering-down-Prozesse die Sozialstruk-

<sup>883</sup> *Rolinski* 1980.

<sup>884</sup> *Rolinski* 1980, 136.

<sup>885</sup> *Schwind et al.* 1978.

<sup>886</sup> *Schwind et al.* 1978, 228 f., 238 f., 244.

<sup>887</sup> *Schwind et al.* 1978, 218, 239.

tur eines Quartiers<sup>888</sup>, indem finanziell besser gestellte Bewohner wegen der schlechten Wohnsituation und der schlechten Qualität der Wohnungen das Quartier verlassen und sozial schwächere Personen, die sich keine höherwertigen Wohnungen leisten können, einziehen.

Entscheidend für die Kriminalitätsbelastung in einem Stadtviertel ist dagegen Folgendes:<sup>889</sup>

- ein niedriger sozioökonomischer Status eines Raums mit (weiterer) sozialer Abstiegtendenz zum sozialen Brennpunkt, nicht zuletzt aufgrund hoher Fluktuation und hohen Leerstands von Wohnungen;
- starkes Vorhandensein benachteiligter Minderheiten und/oder Randgruppen sowie kinderreicher Familien bei alleinerziehendem Elternteil; hoher Anteil männlicher Jugendlicher;
- Wohnbereich mit hohem Straftäteranteil;
- defizitäres und monofunktionales Wohnumfeld;
- hohe Dichte von Zielobjekten kriminellen Verhaltens;
- günstige Tatgelegenheiten (u.a. gute Flucht- oder Versteckmöglichkeiten für Straftäter z.B. durch Dunkelzonen infolge mangelhafter Beleuchtung).

Lediglich der zuletzt genannte Punkt ist mit den Mitteln des Defensible-Space-Ansatzes zu beeinflussen, indem die Grünanlagen so zurückgeschnitten werden, dass sie keine Versteckmöglichkeiten mehr bieten und die Beleuchtungssituation verbessert wird. So kann erreicht werden, dass Tatgelegenheiten verringert und Angst und Unsicherheit erzeugende Bereiche bereits durch planerische Maßnahmen und Eingriffe ausgeschlossen werden. Daneben kann die Qualität des Designs und der Architektur von Wohngebieten ein Faktor der lokalen Wohnzufriedenheit sein und damit die Quartiersstabilität fördern.<sup>890</sup> Darin erschöpft sich im Wesentlichen aber auch der Erfolg von ‚Defensible Space‘ bzw. CPTED. Auf die eigentlichen Ursachen der Kriminalität kann durch das ‚Defensible Space‘-Konzept jedoch keinen Einfluss genommen werden.

Wird gleichwohl soziale Kontrolle (auch) durch bauliche Gestaltung gefördert, führt dies – vergleichbar dem Broken-Windows-Ansatz (vgl. oben) – dazu, dass soziale Normierungen der ‚anständigen Bürger‘ zum Leitbild werden. Dies wiederum führt zur sozialen und/oder physischen Ausgrenzung unangepasster Per-

---

<sup>888</sup> *Schwind et al.* a.a.O.

<sup>889</sup> Vgl. *Born* 2009, 54 m.w.N.

<sup>890</sup> Vgl. *Schubert/Veil* 2011, 88 sowie den oben dargestellten Fall der Großwohnanlage in Dortmund-Hörde-Clarenberg.

sonen und randständiger Gruppen, „die mit den moralischen Vorstellungen der Gemeinschaft nicht konform gehen.“<sup>891</sup>

## 2.4. Rational Choice/Gelegenheitsstrukturen

### 2.4.1. Darstellung

Die als präventiv geltenden Ansätze zur Kriminalitätsbekämpfung wie die Broken-Windows-These und die Zero-Tolerance-Strategy (aber auch der Defensible-Space-Ansatz bzw. die daraus weiter entwickelte CPTED) argumentieren explizit räumlich und konzentrieren sich hinsichtlich der Kriminalitätsbekämpfung auf die Tatgelegenheiten vor Ort. Es wird argumentiert, dass sich rational kalkulierende Straftäter von unordentlichen Raumausschnitten dazu verleiten lassen, in diesen Raumausschnitten Straftaten zu begehen. Damit rückt, beeinflusst durch die Theorie der rationalen Wahl (Rational Choice)<sup>892</sup>, die günstige oder günstig erscheinende Tatgelegenheit<sup>893</sup> vor Ort als die zentrale Erklärungsvariable kriminellen Handelns in den Vordergrund. Nach der Rational-Choice-Theorie werden die Handlungen eines Straftäters von einem Kosten-Nutzen-Kalkül bestimmt. Danach handeln Akteure vernünftig, wägen angesichts einer Tatgelegenheit Vor- und Nachteile einer kriminellen Handlung ab und entscheiden sich für die Nutzung einer Gelegenheit, wenn dies mehr Vor- als Nachteile verspricht.<sup>894</sup> M.a.W. wird der rational handelnde Akteur für jede Handlung die

<sup>891</sup> Bösebeck 2001, 6.

<sup>892</sup> Die Theorie der rationalen Entscheidung (Rational-Choice-Theory) stammt ursprünglich aus den Wirtschaftswissenschaften. Sie setzt voraus, dass jeder Einzelne aus jedem Handeln Nutzen zu ziehen gewillt ist. Zur Kriminalsoziologie trugen Vertreter der Rational-Choice-Theorie vor allem Abschreckungstheorien bei, die insbesondere Auswirkungen auf die Kriminalpolitik haben. Hintergrund ist, dass kriminelle Handlungen unwahrscheinlicher werden sollen, wenn angedrohte Sanktionen der kriminellen Handlung zeitnah und mit Sicherheit folgen und wenn die Sanktionen so schwer sind, dass ihre Nachteile den Nutzen aus der kriminellen Handlung deutlich überwiegen (vgl. Wikipedia: Stichwort: Kriminalsoziologie).

<sup>893</sup> Insoweit nehmen die genannten Theorien mehr oder weniger explizit auch Bezug auf den Routine Activity Approach (Cohen/Felson 1979), nach dem Entscheidungen für kriminelles Handeln vor allem dann wahrscheinlich sind, wenn die Gelegenheiten besonders günstig sind. Eine Gelegenheit ist dabei das raum-zeitliche Zusammenfallen von einem motivierten Täter (motivated offender), einem geeigneten Ziel (target) bei gleichzeitiger Abwesenheit von Wächtern (absence of guardians).

<sup>894</sup> Die Entscheidung heißt rational, weil der potenzielle Straftäter diejenige Alternative wählt, die für ihn mit dem größten erwarteten Nutzen verbunden ist. Dabei kommt es nicht auf die Rationalität des Nutzens an; mit der Bezeichnung ‚rational‘ wird lediglich der Umstand der Vornahme einer Entscheidung benannt. Die Maximen des Abwägungsprozesses müssen sich dagegen nicht an Grundsätzen der Vernunft ausrichten. Es kommt allein darauf an, was der potenzielle Straftäter für nützlich erachtet. Nützlich kann dabei zwar auch der aus einer Straftat gezogene materielle Gewinn sein, aber auch immaterielle Werte, wie z.B. der Nervenkitzel oder der Reputationsgewinn in gleichgesinnten Gruppen. Die Saldierung muss jedenfalls ergeben, dass die Kosten der Tatbegehung niedriger ausfallen als ihr Nutzen. Unter Kosten versteht man dabei sämtliche materiellen und immateriellen Aufwendungen für die Umsetzung des Tatplans. Maßgeblich sind insoweit neben Kosten für



aufzuwendenden Mittel gegen die erreichbaren Ziele abwägen. Zur Verhinderung von Straftaten genügt es danach, durch gezielte Beeinflussung der situativen Faktoren den Nutzen für den Täter zu verringern und die Kosten zu erhöhen, so dass die Begehung einer Tat für ihn nicht mehr rentabel erscheint.<sup>895</sup>

In dieser Perspektive wird Kriminalität und deviantes Verhalten nicht mehr als Ausdruck sozialer oder individueller Pathologien gesehen, sondern als rein ökonomische Entscheidung.<sup>896</sup>

Der Rational-Choice-Theorie zufolge verhalten sich Individuen im Sinne einer perfekten Rationalität in jeder Entscheidungssituation in optimaler Weise nutzenmaximierend, da ihnen alle Informationen zu alternativen Handlungsmöglichkeiten und deren Konsequenzen bekannt sind.<sup>897</sup> Die Entscheidung, welche Handlung vorgenommen werden soll, läuft dabei modellhaft in drei Phasen ab, nämlich der Informationsphase, in der Informationen über die verschiedenen Handlungsmöglichkeiten eingeholt werden, der Bewertungsphase, in der die einzelnen Handlungsmöglichkeiten bewertet werden und ihnen ein bestimmter Nutzen zugeordnet wird, und der Entscheidungsphase, in der der Akteur diejenige Handlung wählt, die ihm den höchsten Nutzen bringt. Zur Verhinderung von Straftaten genügt es nach den Vorstellungen der ‚New Realists‘, durch gezielte Beeinflussung der situativen Faktoren den Nutzen für den Täter zu verringern und die Kosten zu erhöhen, so dass die Begehung einer Tat für ihn nicht mehr rentabel erscheint.<sup>898</sup>

#### 2.4.2. Empirische Nachweisbarkeit

Ein charakteristisches Merkmal des Rational-Choice-Ansatzes ist die Ablehnung von deterministischen und pathologischen Erklärungen von Kriminalität zu Gunsten einer Erklärung von kriminellen Verhalten, in deren Zentrum die zielgerichteten und rationalen Entscheidungen von ‚reasoning criminals‘ stehen. Rein ökonomische Modelle sind jedoch zu abstrakt, um gesicherte empirische Ergebnisse zu erbringen. Dieses ökonomische Grundmodell – so die zutreffende Kritik – vernachlässigt insbesondere den Einfluss von individuellen Merkmalen wie Fähigkeiten, Sozialisationseffekten, internalisierten Normen sowie subjektiver Wahrnehmung und Bewertung von Gelegenheiten für Straftaten und ihrer Erfolgswahrscheinlichkeiten, welche wiederum die Kosten-Nutzen-Abwägungen

---

das Tatwerkzeug der Aufwand, die Hemmschwelle zu beseitigen, etwaige (immaterielle) Kosten im Falle der Entdeckung und Überführung (z.B. staatliche Sanktionen, soziale Einbußen) sowie insbesondere die subjektive Entdeckungswahrscheinlichkeit (vgl. im Einzelnen m.w.N. von Danwitz 2004, 49 f.).

<sup>895</sup> Vgl. Belina 2006, 154; Schreiber 2005, 74; Eifler/Schulz 2007, 140.

<sup>896</sup> Singelnstein/Stolle 2012, 47. Die rein ökonomische Entscheidung entspricht den Thesen der ‚New Realists‘.

<sup>897</sup> Becker et al. 2007, 137.

<sup>898</sup> Vgl. Belina 2006, 154; Schreiber 2005, 74; Eifler/Schulz 2007, 140.

und damit den Entscheidungsprozess für oder gegen die Ausführung einer Straftat steuern; ferner ist dabei zu berücksichtigen, dass diese Einflüsse zwischen den unterschiedlichen Bildungsgruppen und sozialen Schichten variieren.<sup>899</sup> Zudem berücksichtigt der Rational-Choice-Ansatz von vornherein nicht sämtliche Umstände: In der Informationsphase eines potentiellen Täters geht das Modell davon aus, dass der Täter über alle tatrelevanten Umstände vollständig informiert ist. Dies dürfte jedoch eher selten der Fall sein. Auch in der Bewertungsphase hängen die Bewertung der Handlungsmöglichkeiten und deren Nutzen von einer Vielzahl von Faktoren ab, die nicht durchweg rational zielführend sein müssen.<sup>900</sup>

Wenn aber der Rational-Choice-Ansatz ein idealisiertes Entscheidungsmodell ist, macht es wenig Sinn, dieses empirisch zu überprüfen, da ein heuristisches Modell per Definitionem nicht empirisch widerlegt, sondern nur im Hinblick auf die heuristische Erklärungskraft bewertet werden kann.<sup>901</sup>

### 2.4.3. Kritische Diskussion

Die Rational-Choice-Theorie ist Grundlage der Broken-Windows-These, der Null-Toleranz-Strategie sowie der städtebaulichen Kriminalprävention und hat u.a. als tragendes Element Eingang in die General Theory of Crime<sup>902</sup> gefunden, die für sich beansprucht, mit einem einzigen Erklärungsprinzip sämtliche Formen kriminellen Handelns zu allen Zeiten erklären zu können. Dies scheint – die Richtigkeit der General Theory of Crime unterstellt – zunächst tatsächlich dafür

<sup>899</sup> Imhof/Becker 2006, o.S. (abstract).

<sup>900</sup> Insbesondere Affekttaten oder auch Taten unter dem Einfluss berauschender Mittel lassen sich mit dem Rational Choice Modell nicht erklären. Darüber hinaus gibt es auch sonstige Situationen, in denen der Täter z.B. aufgrund von Gewohnheiten oder – besonders bei Jugendlichen – aufgrund von Gruppenzwang keine Kalkulation hinsichtlich seiner Handlungsmöglichkeiten und deren Folgen vornimmt.

<sup>901</sup> De Haan/Vos 2004, 318.

<sup>902</sup> Gottfredson/Hirschi 1990. Gottfredson und Hirschi haben basierend auf der Tradition der utilitaristischen Handlungstheorie in der Kriminologie sowie der Tradition der Kontrolltheorien einen umfassenden Erklärungsansatz für deviantes Verhalten aufgebaut. Ihr Ausgangspunkt ist, dass Menschen ohne externe oder interne Kontrolle stets so handeln, dass sie im Eigeninteresse ihre Bedürfnisse mit möglichst geringem Aufwand realisieren. Entscheidendes Mittel verantwortlicher Gegensteuerung ist die innere Selbstkontrolle. Eine funktionierende Selbstkontrolle bedenkt nicht nur die kurzfristigen Vorteile der Bedürfnisbefriedigung, sondern die langfristigen Auswirkungen (Sanktionen, spätere Erfolge, etc.). Verantwortliches Verhalten hängt danach von der unterschiedlichen Fähigkeit zur Selbstkontrolle ab. Das Persönlichkeitskonzept ‚(Low) Self-Control‘ bezeichnet demnach sowohl die Neigung von Personen, bei Handlungsentscheidungen systematisch kurzfristig positive Folgen ihres Handelns zugrunde zu legen, als auch die Unfähigkeit von Personen, langfristig negative Folgen ihres Handelns zu berücksichtigen. Personen mit einer geringen Merkmalsausprägung des Items ‚Self-Control‘ zeigen, wenn sich die Gelegenheit dazu bietet, eine Vielzahl verschiedener Formen abweichenden Verhaltens (vgl. Eifler 2014, 3 f.; Rössner 2001, 83 f.).

zu sprechen, dass rationale Erwägungen im Wesentlichen maßgeblich für die Begehung krimineller Handlungen sind.

Allerdings bestehen hiergegen durchgreifende Bedenken und dürfte jedenfalls in dieser Allgemeinheit nicht gelten.

Die der Rational-Choice-Theorie zugrunde liegende Grundannahme einer Entscheidungssituation mit Saldierung der Optionen erfasst weder die Fälle spontaner Augenblickstaten noch Taten, die im Zustand verminderter oder fehlender Schuldfähigkeit im Sinne der §§ 20, 21 StGB durch herabgesetzte oder aufgehobene Steuerungsfähigkeit, wie z.B. Affekttaten oder Taten unter erheblichem Alkoholeinfluss<sup>903</sup>, begangen werden.

Des Weiteren führt die Zugrundelegung des ökonomischen Ansatzes dazu, dass eine effektive Verbrechensbekämpfung daran ansetzen muss, die für den potentiellen Straftäter zu erwartenden Kosten möglichst hoch, die Tat also als möglichst unprofitabel erscheinen zu lassen. Dies kann in erster Linie nur dadurch geschehen, dass die Sanktionskosten, also das Strafmaß, verschärft werden.<sup>904</sup> Zum anderen dadurch, dass durch ‚target hardening‘ der Aufwand erhöht und durch Verstärkung der formellen und informellen Sozialkontrolle die Entdeckungswahrscheinlichkeit vergrößert wird. Diese Ansätze haben wiederum zur Folge, dass lediglich an den Symptomen der Kriminalität angesetzt wird, die ‚root causes‘ aber außer acht gelassen werden. Dabei wären aber selbst nach Auffassung der Verfechter der Rational-Choice-Theorie wirkliche präventive und soziale Maßnahmen, die an den Wurzeln der Kriminalität ansetzen, grundsätzlich geeignet, das Kosten-Nutzen-Kalkül eines potenziellen Straftäters zu beeinflussen, weil hierdurch der Nutzen für eine regelkonforme Lebensführung erhöht würde und sich damit die Waagschale zu Ungunsten der Begehung von Straftaten verschöbe. Dies wird jedoch von Vertretern der Rational-Choice-Theorie bzw. der darauf fußenden Broken-Windows-These, der Zero-Tolerance-Strategy und des Defensible-Space-Ansatzes in aller Regel abgelehnt, weil nach deren Meinung die bisherigen sozialpolitischen Maßnahmen keinen oder allenfalls geringen Einfluss auf die Kriminalitätsraten haben oder gehabt hätten. Zum ande-

---

<sup>903</sup> Derartig durch Intoxikationen beeinflusste Taten machen nach Erfahrung des Verfassers, der langjährig als Strafrichter tätig ist, einen Großteil der – die Sicherheit und das Sicherheitsgefühl besonders beeinträchtigenden – Körperverletzungs- und Sachbeschädigungsdelikte aus. Gleiches gilt, wenn auch nicht im selben Ausmaß, für Raubdelikte unter Jugendlichen auf offener Straße („jugendtypisches Abzocken“), die häufig ebenfalls unter Alkohol- oder Drogeneinfluss oder aber infolge des Gruppendrucks begangen werden.

<sup>904</sup> Dies ist in New York mit Einführung der Null-Toleranz-Strategie offensichtlich geschehen, wie die rasant gestiegenen Einsperrungszahlen zeigen (vgl. Feltes 2008a, 232). Auch in Deutschland wird nach jeder aufsehenerregenden Straftat oder einer Häufung von bestimmten Deliktgruppen umgehend regelmäßig nach Erhöhung der Strafandrohungen für die gerade in Rede stehenden Delikte gerufen, obwohl es gesicherter kriminologischer Erkenntnis entspricht (vgl. insoweit für viele Heinz 2007, 12 f. m.w.N.), dass die Strafandrohung in der Regel einen Täter – insbesondere wenn er zudem noch unter dem Einfluss be rauschender Mittel steht – nicht abschreckt.

ren ist es für Vertreter dieser Theorie nicht einleuchtend, weshalb sich ein potentieller Straftäter überhaupt gegen die Begehung von Straftaten entscheiden sollte, wenn er durch sie Vorteile erzielen kann.<sup>905</sup>

Diese Auffassung ist Ausfluss des zugrundeliegenden neoliberalen Weltbildes, das von einem ‚homo oeconomicus‘ ausgeht und sozialstaatliche oder resozialisierende Eingriffe mit der Ökonomisierung des gesamten gesellschaftlichen Lebens als nicht (mehr) vereinbar ansieht. Die Ökonomisierung des Sozialen und hier insbesondere des devianten Verhaltens führt dazu, dass Kriminalität entmoralisiert und als normales, berechenbares Verhalten angesehen wird, das es zu steuern und zu regulieren gilt. Ist aber die Kriminalität gesamtgesellschaftlich normal, führt dies zu einer Ausweitung des Adressatenkreises sicherheitspolitischer Strategien, da die Gefahr abweichenden Verhaltens nicht mehr an persönlichen Faktoren angeknüpft werden kann, sondern als jedem Individuum immanent angesehen werden muss. Kontrolle muss daher grundsätzlich umfassend sein.<sup>906</sup> Indem zudem die Annahme eines homo oeconomicus zugleich zur Anerkennung einer Eigenverantwortlichkeit des Individuums hinsichtlich der Begehung devianten Verhaltens führt, kann die zugunsten der Begehung von Straftaten ausgehende Wahl als Ausdruck der Gefährlichkeit des Täters interpretiert werden, und damit auch als Begründung für Strategien des Ausschlusses herangezogen werden.<sup>907</sup> Da die stärkste Form des Ausschlusses aus der Gesellschaft die Einsperrung ist, schließt sich der Kreis, da die Einsperrung auch als Mittel der Erhöhung der in das Kalkül einzubeziehenden Kosten für die Begehung einer Straftat ist.

### 3. Zusammenfassung und Zwischenfazit

Sicherheit bzw. die Schaffung eines Sicherheitsgefühls wird zunehmend anderen gesellschaftlichen Werten und Prinzipien übergeordnet und zum Wert an sich. Angesichts der zentralen Bedeutung von Sicherheit scheint eine (Sicherheits-) Gesellschaft zu entstehen, deren zentraler Mechanismus – die Verwaltung des empirisch Normalen – auf die umfassende Herstellung sozialer Ordnung, die den konservativen Normvorstellungen der ‚wohlanständigen‘ Bürger entspricht, gerichtet ist.<sup>908</sup> Der Kontrollanspruch beruft sich dabei allerdings nicht mehr auf eine homogene Moral, also feststehende allgemeingültige Normen, sondern bezieht sich in erster Linie nur noch auf den öffentlichen Raum, in dem das individuelle Verhalten dem Ort angemessen sein muss.<sup>909</sup>

Die Mehrzahl der auf den Raum bezogenen städtischen Kontrollpolitiken bezieht sich unmittelbar oder mittelbar auf die Ideen der ‚Broken-Windows-These‘. Sie

<sup>905</sup> Vgl. Dreher/Kuntz 1997/1998, 88.

<sup>906</sup> Singelstein/Stolle 2012, 47.

<sup>907</sup> Singelstein/Stolle 2012, 48.

<sup>908</sup> Legnaro 1997, 281; Singelstein/Stolle 2012, 123.

<sup>909</sup> Lindenberg/Schmidt-Semisch 1995, 10.

greifen damit den Gedanken auf, dass Unordnung und physischer Verfall Kriminalität (und auch Kriminalitätsfurcht) fördern bzw. sogar erst hervorrufen. Dieser wahrgenommene Mangel an Ordnung und Kontrolle lässt den Ort für Kriminelle nach einer rationalen Kosten-Nutzen-Abwägung als günstigen Ort zur Durchführung von Verbrechen erscheinen. Im Zentrum der kriminalpräventiven Maßnahmen der Broken-Windows-These steht die Reduzierung der Tatgelegenheiten vor Ort und nicht mehr – wie in den fordistischen Zeiten des fürsorgenden Sozialstaats – die Beseitigung von sozialen Schieflagen und Problemen.

Dabei geht es den Akteuren der städtischen Kontrollpolitiken unter Berufung auf die Broken-Windows-These jedoch nicht (nur) um Kriminalitätsbekämpfung, sondern in erster Linie um die Durchsetzung von bestimmten (konservativen) Moral- und Ordnungsvorstellungen in der Gesellschaft. Damit wird zugleich legitimiert, dass diejenigen ausgegrenzt werden, die gegen diese Ordnungsvorstellungen verstoßen. *Belina*<sup>910</sup> weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass soziale Phänomene wie incivilities zu sozialen Problemen und damit auch zu Problemen der Kriminalität umdefiniert werden, um den sozialen Ausschluss und den damit legitimierten praktischen Zugriff auf Teile der Bevölkerung mehrheitsfähig zu machen. Die Einordnung von bestimmten Bevölkerungsgruppen, wie zum Beispiel Jugendliche (insbesondere ausländische Jugendliche), Obdachlose, Trinker und Junkies als Störer der öffentlichen Ordnung und deren ständige Überwachung und Verfolgung durch die Polizei im öffentlichen Raum bedeutet, dass diese Gruppen als potenzielle Kriminelle stigmatisiert und verstärkt ausgegrenzt werden.<sup>911</sup> Das Bemühen um Schaffung von Ordnung schlägt damit sehr schnell in Intoleranz um. „Der ‚Siegeszug des Kultbegriffs‘ Sicherheit unterläuft dadurch demokratische Errungenschaften von Freiheit und Gleichheit aller – im Gegenzug für mehr Schutz und Sicherheit weniger.“<sup>912</sup>

Die zentrale Leistung der Broken-Windows-These und auch der Zero-Tolerance-Strategie besteht in der Konstruktion eines für den Alltagsverstand scheinbar evidenten Zusammenhangs von Raum und Kriminalität. Diese scheinbare Evidenz lässt sich jedoch weder für die Broken-Windows-These einschließlich ihrer zugrundeliegenden Annahme eines im Sinne der Rational-Choice-Theorie Kosten und Nutzen einer Straftat abwägenden Täters noch für ihre kriminalpolitische Umsetzung in Form der Zero-Tolerance-Strategie empirisch belegen.

Es stellt sich daher die Frage, warum die Broken-Windows-These zum grundlegenden Selbstverständnis<sup>913</sup> der meisten Präventionsprojekte gehört. Die fast sympathischere Antwort wäre die, dass die Initiatoren und Akteure von Präventionsprojekten schlicht weiterhin ihrem Bauchgefühl oder Alltagsverständnis folgen und die vorliegenden empirischen Erkenntnisse schlicht ignorieren.

---

<sup>910</sup> *Belina* 2006, 194.

<sup>911</sup> Vgl. *Schreiber* 2005, 81.

<sup>912</sup> *Frehsee* 2000, zitiert nach *Schreiber* 2005, 81.

<sup>913</sup> Vgl. *Laue* 2002, 412.

Weniger sympathisch ist die Antwort, dass unter Berufung auf die Broken-Windows-These beabsichtigt ist, den Blick von den ‚root causes‘, also den Ursachen der Kriminalität abzulenken. Anders als das langwierige und kostenträchtige Angehen komplexer sozialer Probleme als Kriminalitätsursache sind Vorgehensweisen aufgrund der Broken-Windows-These kostengünstig und zeigen kurzfristig sichtbare – letztlich aber nur scheinbare – Erfolge, wenn z.B. Obdachlose aus der Stadt entfernt oder Graffiti beseitigt werden. Insoweit lassen sich seitens der Kommunalpolitik schnell und ohne oder mit geringem Kostenaufwand populistische und in Wahlen ausschlagbare Erfolge präsentieren.

Hinzu kommt Folgendes: „Viele Menschen suchen [...] die Kernstadt nur noch als Verbraucher oder Urlauber auf. Unter dem ‚touristischen Blick‘ und einer auf Erlebnis und Entspannung ausgerichteten Konsumpraxis verwandeln sich Orte in Kulissenlandschaften und Freizeitanlagen, in denen soziale Heterogenität eher als irritierend und störend empfunden wird.“<sup>914</sup> Insoweit decken sich die Interessen der Kommunalpolitik mit denen des innerstädtischen Einzelhandels, der, um ein diffuses Unbehagen der Konsumenten, das durch den Anblick marginalisierter Randgruppen und sichtbare Zeichen devianten Verhaltens wie Verunreinigungen an Wegen und Plätzen oder Schmierereien an Wänden hervorgerufen wird, zu beseitigen, ebenfalls auf das von der Broken-Windows-These ‚theoretisch‘<sup>915</sup> unterlegte Instrumentarium zurückgreift. Wenn aber die Innenstädte nur noch als Einkaufs- und Konsumzonen wahrgenommen werden, sind es allein die Einzelhandelsverbände, die die Richtlinien der Stadtpolitik vorgeben und definieren, was ‚Unordnung‘ ist. Heterogenität der Innenstadtbesucher erscheint dann als Risiko, das ausgeschaltet werden muss, um für den Konsumenten ein ‚Wohlfühlambiente‘ für den ungestörten Konsum zu schaffen. Hierbei geht es dann aber nicht mehr um die Sicherheit im städtischen Raum, sondern unter dem Deckmantel angeblicher Kriminalitätsbekämpfung und Steigerung des Sicherheitsgefühls nur noch um die Frage, nach welchen Vorstellungen der innerstädtische Raum gestaltet und genutzt wird, also wessen Ordnungsvorstellungen umgesetzt werden. Es werden somit unter Berufung auf und Legitimierung durch die Broken-Windows-These jedenfalls im innerstädtischen Bereich und anderen wertvollen Raumausschnitten Partikularinteressen auf Kosten ohnehin schon benachteiligter Randgruppen durchgesetzt. Abgesehen davon, dass ein solches Vorgehen nur durch Ausgrenzung und Diskriminierung randständiger Gruppen geschehen kann, was sozialstaatlichen Grundsätzen widerspricht, ist es auch kontraproduktiv, weil es weder die Ursachen von Kriminalität beseitigt noch das ‚Problem‘ angeblich störender Menschen überhaupt löst, da die durch marginalisierte Bevölkerungsgruppen sichtbar gewordenen sozialen Probleme nur in ande-

<sup>914</sup> Ronneberger et al. 1999, 72.

<sup>915</sup> Vgl. aber nochmals Feltes 2008a, 241, der den Broken-Windows-Ansatz zu Recht dahin beschreibt, „dass es eigentlich keine Theorie ist, [...], sondern eine Idee, die nicht theoretisch unterbaut oder gar abgestützt ist“.

re – meist ohnehin schon sozial benachteiligte – ökonomisch wertlose Stadtgebiete verdrängt werden.

## **VI. Folgen der Neuordnung des Raums**

### **1. Konsequenzen für den städtischen Raum**

#### **1.1. Hierarchisierung des Raums**

Die sozioökonomischen Verwerfungen infolge der Einführung des neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells und ihre Folgen haben auch unmittelbare Auswirkungen auf die räumliche Struktur der Städte.

Die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben – wie bereits mehrfach erwähnt – nicht nur zwischen den Städten einen Wettbewerb um die beste ökonomische Position hervorgerufen, sondern auch innerhalb der Städte in Verbindung mit den aufgezeigten Wanderungsbewegungen zu einer Polarisierung und Hierarchisierung der einzelnen Stadtquartiere geführt.

Der ökonomische Strukturwandel hat zu einer Spaltung der Städte in solche geführt, „in denen weiterhin die Wachstumsperspektive dominiert, und solche, wo Tendenzen ökonomischer Stagnation und sozialer Marginalisierung deutlicher hervortreten; zum anderen führt der Strukturwandel zu einer Polarisierung innerhalb der Städte, indem sich soziale Unterschiede verschärfen und sozialräumlich deutlich sichtbar werden.“<sup>916</sup>

Andererseits müssen sich die Städte auf den globalisierten Wettbewerb einstellen und sich auf dem internationalen Markt behaupten. Sie müssen nationale und internationale Firmen anlocken und dafür die optimalen Rahmenbedingungen schaffen. Die Förderung des Standorts im globalen Wettbewerb beansprucht einen großen Teil der Energien und Ressourcen der Stadt unter gleichzeitiger Vernachlässigung marginalisierter Quartiere. Bei der Umsetzung einer solchen Stadtpolitik kommt es zu einer Öffnung der sozialen und ökonomischen Schere und zu einer Ausgrenzung der sozialen Probleme, da diese die Entscheidungsträger und Nutznießer der ‚unternehmerischen Stadt‘ nicht nur nicht interessieren, sondern von ihnen sogar als störend empfunden werden, indem sie die Standortqualität der Stadt beeinträchtigen<sup>917</sup>. Die räumliche Ausgrenzung ist „Voraussetzung dafür, Wohlstand und Reichtum in Seelenfrieden genießen zu können [...]“<sup>918</sup>.

Durch ungleiche Verteilung von Macht und Einfluss droht die Stadtentwicklung sich in erster Linie auf die ‚unternehmerische Stadt‘ zu konzentrieren, infolge

---

<sup>916</sup> Häußermann 1991, 93.

<sup>917</sup> Vgl. Reutlinger 2011, 6.

<sup>918</sup> Dangschat 1999, 14.

dessen sich eine Spaltung der Stadt in charakteristische Quartiere mit spezifischen Nutzergruppen abbilden lässt.<sup>919</sup>

Nach *Häußermann* und *Siebel*<sup>920</sup> bildet sich in postmodernen Großstädten eine Dreiteilung der Stadt heraus. Die ‚erste Stadt‘<sup>921</sup> ist „organisiert hin auf die Konkurrenz mit anderen Metropolen und deshalb ausgerichtet auf die Anforderungen und Bedürfnisse einer international orientierten Schicht von Geschäftsleuten, Kongress- und Messebesuchern. Auf diesen Teil der Stadt konzentriert sich die Entwicklungspolitik der Stadt zunehmend.“<sup>922</sup> Soweit in der ersten Stadt Wohnquartiere vorhanden sind, zielt die Stadtentwicklungspolitik darauf ab, die Gewinner der wirtschaftlichen Umstrukturierung anzuziehen.<sup>923</sup> „Hochgebildet, kinderlos, mit hohem Einkommen versehen, innenstadtnah wohnend, mit protestantischen Arbeitsethos und zugleich mit einem ausgeprägten Hedonismus versehen.“<sup>924</sup>

Die ‚zweite Stadt‘ ist die Versorgungs- und Wohnstadt der Mittelschicht.<sup>925</sup> Es handelt sich hierbei um ein breites, eher rückläufiges Segment aus den Angehörigen der überwiegend deutschen Mittelschicht mit (noch) gesichertem Einkommen.<sup>926</sup>

Sodann gibt es die sogenannte ‚dritte Stadt‘, „die marginalisierte Stadt der Randgruppen, der Ausgegrenzten, der dauerhaft Arbeitslosen, der Ausländer, der Drogenabhängigen und der Armen.“<sup>927</sup>

„Im Trend zur dreigeteilten Stadt sind also drei Dimensionen einer Spaltung der Gesellschaft aufs Engste miteinander verflochten:

- die ökonomische Spaltung nach Eigentum, Einkommen, und Position auf dem Arbeitsmarkt;
- die soziale Spaltung nach Bildung, sozialer Integration und Position auf dem Wohnungsmarkt;

<sup>919</sup> Vgl. *Reutlinger*, a.a.O., 7.

<sup>920</sup> *Häußermann/Siebel* 1995, 138 f., unter Weiterentwicklung des Modells der gespaltenen Stadt (Dual City) von *Mollenkopf/Castells* (1991), das eine Zweiteilung der Stadt in die Stadt der globalen Unternehmen und Führungseliten und in eine Stadt der Armen, wirtschaftlich Prekären und Überflüssigen vornahm. Eine Berücksichtigung der Mittelschicht fand in diesem Modell der Dual City nicht statt.

<sup>921</sup> *Reutlinger* (2011, 4) nennt dies treffend ‚Stadt der Gewinner‘.

<sup>922</sup> *Häußermann/Siebel* a.a.O.

<sup>923</sup> Was – wie anzunehmen ist – insbesondere durch Gentrifizierung der innenstadtnahen Quartiere bewerkstelligt wird.

<sup>924</sup> *Dangschat* 1998, 70.

<sup>925</sup> *Häußermann/Siebel* 1995, 138 f.

<sup>926</sup> *Alisch/Dangschat* 1998, 88.

<sup>927</sup> *Häußermann/Siebel* a.a.O.



- die kulturelle Spaltung nach ethnischer Zugehörigkeit, Religion und normativen Orientierungen.<sup>928</sup>

Dieser Befund entspricht genau den Dimensionen, die *Bourdieu* (vgl. oben Kapitel B I. 2.) für die entscheidenden zur Beschreibung von Sozialstrukturen hält, nämlich ökonomisches, soziales und kulturelles Kapital.<sup>929</sup> Er geht zudem davon aus, dass es in hierarchisch strukturierten Gesellschaften „[...] keinen Raum [gibt], der nicht hierarchisiert ist und nicht die Hierarchien und sozialen Distanzen zum Ausdruck bringt.“<sup>930</sup> Insoweit besteht ein Zusammenhang zwischen gesellschaftlicher Position und der Möglichkeit zur Raumergreifung im öffentlichen Raum: „Der soziale Raum weist die Tendenz auf, sich mehr oder weniger strikt im physischen Raum in Form einer bestimmten distributionellen Anordnung von Akteuren und Eigenschaften niederzuschlagen. Daraus folgt, daß alle Unterscheidungen in Bezug auf den physischen Raum sich wiederfinden [...] im angeeigneten physischen Raum [...]“.<sup>931</sup>

Durch die ungleiche Verteilung des ökonomischen, sozialen und kulturellen Kapitals ist zu erwarten, dass sich die Stadtentwicklungspolitik in erster Linie auf die sog. ‚erste Stadt‘ oder die ‚Stadt der Gewinner‘ konzentriert.<sup>932</sup> Die Förderung und (Weiter-)Entwicklung der ‚ersten Stadt‘ erfolgt dabei insbesondere zu Lasten der ‚dritten Stadt‘, die hierdurch weiter marginalisiert wird;<sup>933</sup> Ziel der Stadtpolitik ist es insoweit, die Probleme der dritten Stadt (nur) soweit einzudämmen, dass soziale Konflikte vermieden werden, die zu einer Bedrohung für die erste Stadt – und damit das Image der Stadt insgesamt – werden können.<sup>934</sup>

Die Hierarchisierung des öffentlichen Raumes wird ferner dadurch gefördert, dass ein aufwendiges personal- und technikgestütztes Sicherheitssystem zum Schutz der innerstädtischen Einzelhandelsgeschäfte und Einrichtungen eingesetzt

---

<sup>928</sup> *Häußermann/Siebel* 1991, 28, zitiert nach *Alisch/Dangschat* 1998, 88.

<sup>929</sup> Vgl. auch *Alisch/Dangschat* 1998, 88.

<sup>930</sup> *Bourdieu* 1991, 26 f.

<sup>931</sup> *Bourdieu* 1991, 26.

<sup>932</sup> Es wird dabei nicht verkannt, dass die ungleiche Verteilung des ökonomischen, sozialen und kulturellen Kapitals in mehr oder weniger starker Ausprägung in jeder Gesellschaft und zu allen Zeiten vorhanden war und ist. Allerdings hat die gesellschaftliche Entwicklung nach weitgehender Aufgabe des wohlfahrtsstaatlichen Gleichbehandlungspostulats und des Anspruchs, gleichartige Lebensverhältnisse für alle Bürger in allen Regionen herzustellen, dazu geführt, auch die gesellschaftliche Entwicklung einem ökonomischen Primat zu unterstellen. Dies hat zur Folge, dass sich die eigenbezogenen Interessen der ohnehin schon kapitalstärkeren Bevölkerungsgruppen erhöht haben, so dass eine vermehrte Konzentration auf die ökonomisch wertvolleren Rausausschnitte bei gleichzeitiger Vernachlässigung marginalisierter Räume erfolgt.

<sup>933</sup> Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass die ‚dritte Stadt‘, die vorwiegend aus den Verlierern der Globalisierung besteht, nur über geringes ökonomisches und soziales Kapital verfügt, sich also noch weniger als die Bewohner der ‚zweiten Stadt‘ gegen ihre Benachteiligung wehren kann.

<sup>934</sup> *Reutlinger* 2011, 7.

wird und der öffentliche Raum in diesen Bereichen ohnehin häufig (teil-)privatisiert und somit gerade kein uneingeschränkt öffentlicher Raum mehr ist. Zwar erhöht sich mit der Schaffung urbaner Konsumtionslandschaften der ökonomische Wert der Kernstadt und der benachbarten Stadtteile, aber Bevölkerungsgruppierungen mit niedrigerem Einkommen werden durch eine solche Art der Gentrifizierung aus ihrem angestammten Lebensraum verdrängt.<sup>935</sup>

Auch die beschriebenen neuen Methoden der Sozialkontrolle tragen zur Hierarchisierung des öffentlichen Raums bei.

Zum einen werden die kontrollierten Räume von den Individuen im Sinne der inneren sozialen Kontrolle verinnerlicht, da dies die Voraussetzung für die Teilhabe an diesen Räumen ist.<sup>936</sup> Zum anderen steigt das Bedürfnis der ‚wohlständigen‘ Bürger, die sich stets der Gefahr des sozialen Abstiegs ausgesetzt sehen, sich gegen die Risikoträger abzugrenzen, um sich selbst der eigenen Inklusion zu versichern.<sup>937</sup> Da die Dichotomie zwischen Anpassung und Abweichung, Inklusion und Exklusion zu einem zentralen Unterscheidungsmerkmal der Mehrheit der Bevölkerung wird, zielt soziale Kontrolle zunehmend nicht mehr auf den hilfsbedürftigen und ‚resozialisierungsfähigen‘ Bürger ab; im Mittelpunkt steht vielmehr der ‚gefährliche Andere‘, vor dem es sich als Feind der Gesellschaft zu schützen gilt.<sup>938</sup> Ziel ist nicht mehr die Integration devianter Individuen in die Gesellschaft, sondern die Ausübung von Kontrolle zur Ausübung eines Risikomanagements. Die Folge ist, dass sich die Gesellschaft in diversifizierte Gesellschaften fragmentiert, wobei unterschiedliche Kontrollzonen mit unterschiedlichen Formen und unterschiedlicher Intensität der Machtausübung entstehen.<sup>939</sup> Bezogen auf den Raum bedeutet dies eine verstärkte urbane Segregation. Den ökonomisch wertvollen Gebieten der Innenstädte werden durch Polizei und private Sicherheitsdienste mit Blick auf Sicherheit und Sauberkeit besondere Aufmerksamkeit zuteil. Sicherheitsstandards werden zu einem Kriterium der sozialen Schichtung. Die Oberschicht zieht sich in geschlossene, durch Polizei und private Sicherheitsdienste besonders gesicherte Wohngebiete zurück, während in sozial und ökonomisch peripheren Wohngebieten nur die notwendigsten Sicherheitsmaßnahmen durch – geringe – Polizeipräsenz ergriffen werden, und diese Quartiere ansonsten weitgehend sich selbst überlassen bleiben. Die zwischen diesen Polen liegenden Wohnquartiere der Mittelschicht sind dagegen gefordert, unter tätiger Eigenhilfe mit staatlicher Unterstützung (z.B. Neighborhood Watch, Community Policing) weitgehend selbständig für ihre Sicherheit Sorge zu tragen.<sup>940</sup>

<sup>935</sup> Aesche/Dimmer 2001, 84.

<sup>936</sup> Lindenberg/Schmidt-Semisch 1995, 6.

<sup>937</sup> Singelstein/Stolle 2012, 36.

<sup>938</sup> Wacquant 2009, 23 f.

<sup>939</sup> De Marinis 2000, 58.

<sup>940</sup> Vgl. Legnaro 1997, 274 ff.

## 1.2. Fragmentierung des Raums

Neben der Hierarchisierung des Raums findet zudem eine von der Hierarchisierung zu unterscheidende Fragmentierung des öffentlichen Raums statt. Dies geschieht dadurch, dass innerhalb der ‚drei Städte‘ – insbesondere aber in den ökonomisch wertvollen Innenstädten – bestimmte Areale der Innenstadt privatisiert (z.B. Einkaufszentren, Bahnhöfe) oder teilprivatisiert (z.B. Business Improvement Developments) sind, andere Teile der Innenstadt durch private Sicherheitsdienste und Videoüberwachungsanlagen stärker überwacht werden als andere. Insoweit wird ein zentrales Merkmal des öffentlichen Raums – der ungehinderte und uneingeschränkte Zugang für Alle zu allen Räumen – aufgegeben oder durch die Kontrollmechanismen bis hin zur Ausgrenzung aufgehoben.

Eine Fragmentierung des öffentlichen Raums tritt zudem besonders hinsichtlich innerstädtischer oder innenstadtnaher Wohnquartiere ein. Diese Spaltung der Städte erfolgt nicht (mehr) nur im klassischen Sinne, nämlich dass es ein homogenes Stadtzentrum sowie eine Vielzahl von umliegenden Vororten gibt.

Es gibt zwar in den Städten – und es wird sie weiterhin geben – zum einen relativ geschlossene suburbane Quartiere der Mittelschicht<sup>941</sup> und zum anderen relativ geschlossene unterprivilegierte Vororte, wo sich die Randständigen und Marginalisierten der Gesellschaft ansammeln und die – zum Teil – soziale Brennpunkte bilden. Das klassische Stadtentwicklungsmodell eines homogenen Stadtzentrums umgeben von mittelschichtigen und unterprivilegierten Vorstädten wird jedoch zunehmend durch eine kleinteilige und flexible räumliche Hierarchisierung abgelöst, mit der Folge, dass die überkommene Zentrum-Peripheriestruktur der Städte durch kleinteilig polarisierte Gebiete in Form eines ‚Mosaiks von kleinen Welten‘<sup>942</sup> ersetzt wird, die in sich homogen sind.<sup>943</sup> Ein Effekt, der z.B. durch Gentrifizierung bestimmter innenstadtnaher Quartiere verstärkt wird. Durch die Aufhebung einer strikten räumlichen Trennung und Abgrenzung der unterschiedlichen – vorwiegend innerstädtischen oder innenstadtnahen – Quartiere ist es daher Ziel der Stadtentwicklung, soziale Probleme möglichst „durch Prozesse der Invisibilisierung aus dem Blickfeld zu schaffen.“<sup>944</sup> Dies geschieht zum einen durch städtebauliche Maßnahmen. „Durch Architektur und Infrastruktur wird eine unsichtbare Mauer gebaut, die sozial benachteiligte Menschen aus der ‚ersten‘ Stadt verdrängt – ästhetische Codes und dominante Verhaltensweisen symbolisieren in diesen Räumen, wer ‚dazu‘ und wer ‚nicht dazu‘ gehört.“<sup>945</sup> Dieser Invisibilisierungsprozess ist deshalb erforderlich, weil

<sup>941</sup> Also die von *Häußermann* so genannte zweite Stadt.

<sup>942</sup> *Häußermann/Kapphan* 2004, 209.

<sup>943</sup> *Reutlinger* 2011, 10 f.

<sup>944</sup> *Reutlinger* a.a.O.

<sup>945</sup> *Berger/Schmalfeld* 1999, 326, zitiert nach *Reutlinger* 2011, 7. Vgl. auch *Davis* 1994, 262, der meint, dass zwar häufig Architekturkritikern entgegenstehe, wie die gebaute Umwelt zur Segregation und Ausgrenzung beitrage, „aber die Parias [...] verstehen ihre Bedeutung sofort“.

die Distinktionspolitik der Mittelschicht<sup>946</sup> zunehmend von Vermeidungsstrategien gegenüber den sozial benachteiligten Bevölkerungsschichten getragen wird, die mit einer Minimierung der Kontakte und einer räumlichen Distanzierung von diesen Bevölkerungsgruppen einher geht.<sup>947</sup>

Allerdings liegen durch die Entwicklung von kleinteilig polarisierten Lebenswelten arme und wohlhabende Quartiere räumlich nah beieinander. Dem wird – wie bereits dargestellt – auf der kommerziellen Ebene neben den zur Invisibilisierung angewandten architektonischen Maßnahmen durch (Teil-)Privatisierung des öffentlichen Raums sowie verstärkte personelle und technische Überwachungsmaßnahmen begegnet. Auf der privaten Ebene – also was die Bewohner der wohlhabenderen innerstädtischen Quartiere angeht (bei denen es sich auch um einzelne Gebäude handeln kann) – wird kriminalpräventiv vorwiegend als Schutzmechanismus sog. target hardening bis hin zu Doormen (Concierges) zum Einsatz gebracht.<sup>948</sup> Auch wenn vordergründig die Aufteilung eines Stadtteils in Form eines ‚Mosaiks von kleinen Welten‘ dafür zu sprechen scheint, dass entgegen aller Tendenzen zu (sozial-)räumlicher Differenzierung und Polarisierung eine soziale Durchmischung des Quartiers erfolgt, ist dies im Ergebnis jedoch nicht der Fall. Zur sozialen Durchmischung eines Quartiers gehört das Gefühl gemeinsamer Verantwortung für das gesamte Quartier. Dies liegt in den beschriebenen Fällen der ‚Mosaikbildung‘ in der Regel nicht vor. Vielmehr handelt es sich bestenfalls um ein relativ störungsfreies Nebeneinander unterschiedlicher – jeweils in sich relativ homogener – Milieus, wobei es sich bei den wohlhabenderen Bevölkerungsanteilen häufig um Vorboten einer großflächigen Gentrifizierung handeln dürfte, da von diesen eine gewisse Ausstrahlungswirkung und Aufwertung auf das umgebende Quartier insgesamt ausgeht.

### 1.3. Entstehung von Kontrollenklaven

Um das Sicherheitsbedürfnis<sup>949</sup> der bürgerlichen Mittelschichten zu gewährleisten und diese ihrer Teilhabe am gesellschaftlichen System zu versichern, bedarf es Ausgrenzungstechniken, die sich auf Klassifikationsmerkmale stützen, die eine soziale Gruppe als gefährlich definieren und damit die Voraussetzungen für

<sup>946</sup> Die insbesondere von Abstiegsängsten geplagt wird und sich ihrer dauerhaften Teilhabe am Wohlstand selbst nicht mehr sicher sein kann. Um sich der eigenen Inklusion zu versichern, werden gesellschaftliche Außenseiter und Angehörige von Randgruppen nicht mehr geduldet (vgl. *Singelstein/Stolle* 2012, 36).

<sup>947</sup> *Ronneberger et al.* 1999, 199.

<sup>948</sup> Vgl. *Wehrheim* 2006, 194, der in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hinweist, dass sogenannte Doormen-Gebäude eher im Hinblick auf eine Sicherheitsstrukturierung der Stadt relevant sind als für Prozesse relevanter Ausgrenzung, da man – anders als zum Beispiel Mass Private Properties – ein beliebiges Wohngebäude als Außenstehender nicht ohne Weiteres betreten kann.

<sup>949</sup> Hiermit ist in diesem Zusammenhang nicht nur die Gefahr, Opfer einer Straftat zu werden oder Kriminalitätsfurcht zu verstehen, sondern allgemein die Angst der bürgerlichen (Mittel-)Schicht vor dem sozialen Abstieg.

die Ausgrenzung schaffen.<sup>950</sup> Zur Durchsetzung dieser ‚revanchistischen Stadtpolitik‘<sup>951</sup> lassen sich vier Kontrollschwerpunkte ausmachen.<sup>952</sup>

Die umfassendste Kontrolle findet danach in privatisierten, aber gleichwohl der Öffentlichkeit zugänglichen Räumen statt, wie z.B. in Einkaufszentren und Bürotürmen, die präventiv durch technische Absicherungen und private Sicherheitsdienste von der ‚feindlichen Außenwelt‘ abgeschirmt werden und die bereits im Vorfeld unerwünschte Ereignisse und Personen abwehren können. Ergänzend werden eingelassene Besucher durch technische Prävention und eine spezifische Raumbgestaltung überwacht und kontrolliert. Insoweit handelt es sich um ein panoptisches Kontrollsystem, das sich allerdings auf die Akzeptanz der Betroffenen stützen kann.

Geringere Kontrollmöglichkeiten gibt es in den ‚umkämpften Territorien‘, wie z.B. den innerstädtischen Einkaufsstraßen und dem Umfeld von Hauptbahnhöfen; hier soll mit Hilfe einer massiven Vertreibungspraxis<sup>953</sup> eine selektive soziale und ökonomische Homogenität hergestellt werden. Zudem werden hier auch zunehmend technische Überwachungseinrichtungen sowie private Sicherheitsdienste eingesetzt, insbesondere dann, wenn sich die innerstädtischen Kaufleute zu Business Improvements Districts zusammengeschlossen haben.

In bestimmten – in der Regel wohlhabenderen – Wohnquartieren bilden sich vermehrt Nachbarschaftspatrouillen und eine Art von Bürgerwehren<sup>954</sup> heraus, die eine hohe soziale Kontrolle nach innen und eine starke Abwehrbereitschaft nach außen zeigen. Zudem soll insbesondere über einen ausgrenzenden Ghetto-Diskurs die territoriale Vorherrschaft der neuen ‚Urbaniten‘<sup>955</sup> oder der deutschen Quartiersbevölkerung gesichert werden.

---

<sup>950</sup> Vgl. *Singelstein/Stolle* 2012, 88.

<sup>951</sup> Der Begriff ‚revanchistische Stadtpolitik‘ geht zurück auf den britisch-amerikanischen Geographen und Stadtforscher *Neil Smith* (1996) und bezeichnet eine verstärkte Ausgrenzung von als störend empfundenen Bevölkerungsgruppen als Mittel zur Rückeroberung der Stadt durch bürgerliche Bevölkerungsgruppen.

<sup>952</sup> Vgl. zum Folgenden *Ronneberger et al.* 1999, 201 f.

<sup>953</sup> Vgl. oben, Kapitel B. III 2.3.1.1. Durch Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen und Aussprechen von Platzverweisen haben sich viele Städte ein ‚Hausrecht‘ mit der Möglichkeit eines ‚Hausverbots‘ geschaffen.

<sup>954</sup> Oder es werden private Sicherheitsdienste engagiert, die regelmäßig, aber zu unregelmäßigen Zeiten, bestimmte Wohngebiete überwachen. Zuletzt – insbesondere nach dem u.a. in Nordrhein- Westfalen im Winter 2013/2014 die Einbruchzahlen stark angestiegen waren – haben sich laut Pressemitteilungen vermehrt beide Arten von Kontrollsystemen, sowohl Überwachung durch private Sicherheitsdienste als auch durch nachbarschaftliche Streifengänger gebildet (vgl. z.B. WAZ v. 06.02.2014 <http://www.derwesten.de/politik/polizei-warnt-vor-buergerwehren-gegen-einbrecher-id8963060.html> oder RP vom 03.06.2013 <http://www.rp-online.de/nrw/staedte/moenchengladbach/privater-securitydienst-gegen-einbrecher-aid-1.3438828> ).

<sup>955</sup> Unter Urbaniten versteht man im Stadtentwicklungsdiskurs eine gehobene Mittelschicht, die – möglichst als Eigentümer – innerstädtisches Wohnen wegen der damit verbundenen

Ergänzt und abgesichert werden sollen die Ausgrenzungsmaßnahmen durch Bildung von Ausschließungs- und Internierungsräumen für den als entbehrlich angesehenen Teil der Bevölkerung, wie z.B. Drogenabhängige oder auch Asylbewerber. Hierbei handelt es sich um einen Kontrolltypus, der zum einen die dauerhafte Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen aus der Stadt anstrebt oder die Ausschließung mit differenzierten Einschließungs- oder Internierungsmodellen zu kombinieren versucht.<sup>956</sup>

An diesen vier Kontrollszenarien lässt sich unschwer ablesen, dass die Kontrolle und Überwachung des Raums lokal relativ eng begrenzt ist und sich zum einen auf ökonomisch wertvolle Raumausschnitte – wie Einkaufszentren und innenstädtische Einkaufsstraßen – oder auf Wohnquartiere mit weitgehend intakter Nachbarschaft sowie einem zumindest mittlerem bis gehobenen Einkommensniveau<sup>957</sup> begrenzen lässt. In diesen besonders kontrollierten Räumen werden bestimmte partikulare Interessen sowohl artikuliert als auch durchgesetzt. Eine an ökonomischer Verwertung bzw. – in Wohnquartieren – an erhöhter Sicherheit interessierte Minderheit eignet sich (z.T. mit staatlicher Unterstützung) den Raum und zugleich die Definitionsmacht darüber an, welches Verhalten in diesen Räumen geduldet wird. Dabei werden die Ausschlussstrategien damit gerechtfertigt, Personen oder Personengruppen aufgrund ihrer Klassifizierung als unerwünscht oder potenziell gefährlich von bestimmten Räumen fernzuhalten, und damit die sozial-kulturelle Hegemonie der sogenannten ‚Wohlanständigen‘ wiederherzustellen bzw. zu erhalten.<sup>958</sup> Auf diese Weise entstehen Enklaven<sup>959</sup>, die besonderer Kontrolle unterliegen und nicht für jedermann zugänglich sind und den zugelassenen Besuchern ein bestimmtes (Wohl-)Verhaltensmuster abverlangen.

#### 1.4. Entstehung von Gebieten ‚freiwilliger‘ Selbstkontrolle

Wie oben bereits dargelegt, ist das Ziel der neuen Techniken zur ‚Sicherheits‘-Herstellung nicht mehr, den einzelnen Menschen zu ändern, sondern im Rahmen

---

<sup>956</sup> Annehmlichkeiten (schnelle Erreichbarkeit von wirtschaftlichen und kulturellen Einrichtungen, gute Verkehrsanbindung etc.) bevorzugt (vgl. *Güntner* 2007, 218, dort bei Fn. 30). Vgl. im Einzelnen mit Beispielen *Singelstein/Stolle* 2012, 89 f., die insbesondere auf die in den letzten 20 Jahren gestiegene Einsperrungsrate in Deutschland verweisen, die nicht durch eine gestiegene Kriminalität, sondern durch eine gestiegene Punitivität zu erklären sei. Zugleich legen *Singelstein/Stolle* aber auch dar (2012, 93 f.), dass der Ausschluss auch räumlich spezifiziert und zeitlich begrenzt erfolgen kann, insbesondere durch städtebauliche und architektonische Maßnahmen sowie durch das Verbot von bestimmten Verhaltensweisen durch kommunale Gefahrenabwehrverordnungen.

<sup>957</sup> Intakte Nachbarschaft und ein bestimmtes Einkommen sind deshalb erforderlich, weil sich ohne funktionierende nachbarschaftliche Beziehungen weder Nachbarschaftspatrouillen oder eine ‚Bürgerwehr‘ organisieren lassen, noch die Beauftragung eines privaten Sicherheitsdienstes und dessen Finanzierung geleistet werden können.

<sup>958</sup> *Singelstein/Stolle* 2012, 89; *Ronneberger et al.* 1999, 200.

<sup>959</sup> *Ronneberger et al.* 1999, 200 nennen diese Enklaven ‚Regierungstaschen‘.

der Verwaltung der empirisch normalen Kriminalität das Risiko von Situationen und Gelegenheiten, die die Möglichkeit zur Begehung von Straftaten bieten, zu minimieren. Da ausgehend von diesem Ansatz ausnahmslos jeder Einzelne als potentieller Täter in Betracht kommt, muss die Kontrolle der überwachten Räume – wie bereits erwähnt – zwingend umfassend sein.

Ein Mittel der Kontrolle ist dabei – neben den eingesetzten technischen und personellen Überwachungsmaßnahmen – die „Selbstregulierung der Individuen, die sich angesichts des gewandelten Normbegriffs als situationsabhängige Selbstführung darstellt.“<sup>960</sup> Darunter ist zu verstehen, dass möglichst viele Individuen von sich aus und ohne äußeren Zwang die gesellschaftlichen Verhaltensanforderungen einhalten (sollen). Jeder Einzelne soll selbst wollen, was er soll.<sup>961</sup>

Diese generelle Art der Selbstführung wird in (öffentlichen) Räumen, die dauerhaft – insbesondere durch Videoanlagen sowie Sicherheitspersonal – überwacht werden, noch gesteigert. Wie bereits oben (vgl. Kapitel B III. 2.3.3.1.) in anderem Zusammenhang ausgeführt, ist die personale und technische Überwachung ein Instrument der sozialen Kontrolle, die dem Besucher der überwachten Räume den Eindruck vermitteln soll, dass sie – wie in einem Panoptikum – ununterbrochen beobachtet werden, ohne dass sie dies verifizieren können. Insbesondere die Videoüberwachung hat so vor allem präventiven Charakter<sup>962</sup>, und zwar im Sinne einer Verhaltenssteuerung. Insbesondere, aber nicht nur, Videoüberwachung als Instrument der sozialen Kontrolle baut daher darauf, dass sich der Einzelne im vorausseilenden Gehorsam konform verhält.<sup>963</sup> Bei der zu Präventionszwecken eingesetzten Videoüberwachung setzen die Betreiber auf deren panoptischen Effekt, nämlich dass sich die Besucher dieser Räume den erwarteten formellen und informellen Normen und Regeln anpassen und gegebenenfalls die überwachten Räume verlassen.<sup>964</sup>

Die Leistung der technischen und personalen Überwachung besteht hierbei insbesondere darin, durch die ausgeübte formelle soziale Kontrolle und die dadurch hervorgerufene Selbstkontrolle der Besucher von überwachten Konsumräumen zugleich eine informelle soziale Kontrolle des Einzelnen zu aktivieren. Dies stellt einen erwünschten Nebeneffekt in Form der Verstärkung der förmlichen Raumkontrolle dar.

<sup>960</sup> Singelstein/Stolle 2012, 65.

<sup>961</sup> Singelstein/Stolle 2012, 74. Dort (74 ff.) finden sich auch nähere Einzelheiten zu Grundlagen und Wirkungsweisen der Selbstführung.

<sup>962</sup> Laube 2000, 71.

<sup>963</sup> Vgl. BVerfGE 65, 1, 45 f. „Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltenweisen jederzeit notiert und als Informationen dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch eine solche Verhaltensweise aufzufallen.“ Vgl. auch Foucault (1976, 206), der ausgeführt hat: „Derjenige, welcher der Sichtbarkeit unterworfen ist und dies weiß, übernimmt die Zwangsmittel der Macht und spielt sie gegen sich selber aus; er internalisiert das Machtverhältnis, in welchem er gleichzeitig beide Rollen spielt; er wird zum Prinzip seiner eigenen Unterwerfung.“

<sup>964</sup> Belina 2006, 221.

Die in diesen überwachten Raumausschnitten geübte Selbstkontrolle der Besucher ist allerdings nur vordergründig freiwillig; sie ist vielmehr durch die Überwachung erzwungen, denn der Besucher weiß, dass die ihm gewährte Integration in diesen Raumausschnitten nur solange dauert, wie er sich angepasst und unter Beachtung der im jeweiligen Raumausschnitt herrschenden Verhaltensregeln verhält. Verliert er dagegen die Kontrolle seiner selbst, droht ihm – wie anderen von vornherein unerwünschten Besuchern – der Ausschluss aus diesen Räumen. Die Regeln der kontrollierten Räume werden also von den Individuen im Sinne der inneren sozialen Kontrolle verinnerlicht, da dies die Voraussetzung für die Teilhabe an diesen Räumen ist.<sup>965</sup>

So entstehen Hochsicherheitstrakte des Konsums um den Preis der Freiheit.

### 1.5. Verlust von Urbanität

Urbanität wird seit *Georg Simmel*<sup>966</sup> mit Größe, Dichte und Vielfalt sowie einer bestimmten Gestalt der Stadt verbunden. „Die europäische Stadt und insbesondere ihre öffentlichen Räume als die Orte von Politik, Markt und Selbstdarstellung sind [...] historisch aufgeladen mit den Emanzipationsversprechen der bürgerlichen Gesellschaft: durchgesetzte Demokratie, offene Märkte und Individualisierung. Über die Qualität des öffentlichen Raums der europäischen Stadt entscheiden damit aber nicht allein seine Erreichbarkeit, seine Nutzungsvielfalt, die Qualität seiner architektonischen und städtebaulichen Gestaltung, also klassische Kriterien des Städtebaus. Entscheidend für den Öffentlichkeitscharakter städtischer Räume sind die Art und Weise, wie er produziert und wie er verwaltet wird, also die Funktionsfähigkeit von Markt und Demokratie. Um ein literarisches Bild dafür zu verwenden: die Stadt stellt die Bühne und die Kulisse für ein Theaterstück, das

- vom ökonomischen System verfasst,
- vom politischen System inszeniert
- und von Schauspielern dargeboten wird, die die urbanen Verhaltensweisen gelernt haben müssen.“<sup>967</sup>

Etwas weniger poetisch beschreibt *Kirchberg*<sup>968</sup> das Wesen der Stadt wie folgt: „Noch in den achtziger Jahren betont der urbane Diskurs die Rolle der Stadt als anonymen Ort, der unterschiedliche Lebensformen, die Erfahrung von Differenz

<sup>965</sup> Vgl. *Lindenberg/Schmidt-Semisch* 1995, 6.

<sup>966</sup> *Simmel* 1995 (1903).

<sup>967</sup> *Siebel* 2004a, 1.

<sup>968</sup> *Kirchberg* 1998, zitiert nach *Ronneberger et al.* 1999, 73.



und Andersartigkeit ermöglichte. Insbesondere der distanzierte, gleichwohl aber interessierte Kontakt mit dem ‚Fremden‘ im öffentlichen Raum galt als wesentliche Voraussetzung für urbane Zivilisiertheit und eine funktionierende städtische Kultur. Die Vorstellung erfährt gegenwärtig dahingehend eine Einschränkung, dass nicht mehr das Zusammentreffen mit dem ‚Anderen‘ erwünscht zu sein scheint, sondern gesittete Verhaltensweisen ‚honoriger Bürger‘.“

Die so beschriebene Stadt und ihre Urbanität als soziologische Besonderheit sind durch die Veränderungen des öffentlichen Raums und im öffentlichen Raum gefährdet. Als Bestandteil des Konzepts ‚Unternehmens Stadt‘, bei dem es hauptsächlich um eine aggressive Strategie der Standortprofilierung geht, wird die bauliche, ästhetische und ökonomische Aufwertung bestimmter Stadtviertel, insbesondere der Innenstadt, betrieben.

Durch die damit vorgegebene Aufspaltung der Stadt entstehen unterschiedliche Zonen mit unterschiedlicher Nutzung; zum einen vermeintliche ‚Archipele der Sicherheit‘<sup>969</sup> (wie Einkaufszentren, Bahnhöfe, Business Improvement Districts, einzelne besonders überwachte Einkaufsstraßen etc.), die vorwiegend zu Konsumzwecken genutzt werden, sowie weniger sichere oder sicher erscheinende Stadträume. Zudem haben die innerstädtischen öffentlichen Räume durch die zunehmende personale und technische Überwachung sowie die (Teil-)Privatisierung bereits ihren Charakter verändert und werden diesen Charakter weiter verändern, einhergehend mit dem Verlust dessen, was eine Stadt und deren Urbanität ausmacht, nämlich Heterogenität der Besucher und gesellschaftlicher Treffpunkt aller sozialen Schichten zu sein.<sup>970</sup>

Aus den Innenstädten werden neben unerwünschten Personen möglichst alle weiteren Funktionen verdrängt, die ein ungestörtes Konsumieren beeinträchtigen. Als Ort für politische Veranstaltungen und Demonstrationen dienen Innenstädte höchstens noch außerhalb der Ladenöffnungszeiten; als sozialer Treffpunkt für marginalisierte Gruppen oder Jugendliche sollen die Innenstädte vorzugsweise überhaupt nicht mehr zur Verfügung stehen.<sup>971</sup> Die einseitig kommerzielle Ausrichtung (teil-)privatisierter und öffentlicher Räume bedeutet also nicht nur die Verdrängung bestimmter Menschen aus zentralen öffentlichen Räumen, sondern auch eine Einschränkung der Möglichkeitsvielfalt städtischen Lebens insgesamt<sup>972</sup>, was der Urbanität im eingangs dargestellten Sinn mit seinen vielfältigen Nutzungszwecken von Stadt im allgemeinen und öffentlichem Raum im Besonderen entgegensteht.

Dabei verliert die ‚Straße‘ (als Synonym für den öffentlichen Raum im traditionellen Sinn) als Begegnungsraum zunehmend an Bedeutung; sie wird entweder

<sup>969</sup> Vgl. hierzu Wehrheim 2006, 125 f.

<sup>970</sup> Wozu auch gehört, marginalen, sonst nicht wahrgenommenen Gruppen zu ermöglichen, ihre Anliegen vorzubringen und auf sich aufmerksam zu machen.

<sup>971</sup> Vgl. Laube 2000, 87.

<sup>972</sup> Laube 2000, 89.

den Armen überlassen und vernachlässigt oder im Rahmen von z.B. Business Improvement Districts oder sonstigen Umstrukturierungsmaßnahmen in kommerzielle Projekte eingegliedert.<sup>973</sup> Für den marginalisierten Teil der Bevölkerung verschwindet durch die Umwandlung der ökonomisch wertvollen innerstädtischen Raumausschnitte in überwachte Konsumzonen der verfügbare Raum. Es tritt somit eine soziale Homogenisierung des öffentlichen Raums – beschränkt auf erwünschte kaufkräftige Bevölkerungsteile sowie solche Besucher, die den Normalitätsstandards der städtischen Verwaltung sowie der Interessenvertreter des Einzelhandels entsprechen – ein, die mit der Vorstellung, die herkömmlich mit Urbanität im beschriebenen Sinne verbunden wird, nicht vereinbar ist.

## 2. Konsequenzen für die Nutzer des öffentlichen Raums

### 2.1. Ausgrenzung

Aufgrund des durch die Globalisierung verstärkten überregionalen und internationalen Konkurrenzkampfes der Städte, definiert sich die städtische Verwaltung zunehmend als dynamisches Management des ‚Unternehmens Stadt‘, bei dem es – wie gesagt – hauptsächlich um eine aggressive Strategie der Standortprofilierung geht. Als Bestandteil dieses Konzepts wird die bauliche Aufwertung bestimmter Stadtviertel betrieben. Ferner unternehmen die Kommunen große Anstrengungen, einkommensstärkere Bevölkerungsgruppen sowie Touristen anzuziehen. Insbesondere die Innenstädte sollen der Öffentlichkeit als ‚Visitenkarte‘ präsentiert werden.<sup>974</sup> In diesem Zusammenhang kommt insbesondere dem Gesichtspunkt ‚Sicherheit‘ als Standortfaktor und Attraktivitätsmerkmal der Innenstädte ganz erhebliche Bedeutung zu. Durch die Bedeutung des Sicherheitsdiskurses für die Standortprofilierung hat jedoch die Vorstellung der Stadt als Ort der Begegnung aller Bürger dahingehend eine Einschränkung erfahren, dass dort nicht mehr das Zusammentreffen aller sozialen Bevölkerungsgruppen erwünscht ist und damit die Vielfalt der gesellschaftlichen und sozialen Bandbreite mit allen Vorzügen und Schwächen sichtbar wird, sondern mit Blick auf die Konsumorientierung nur noch ein Bevölkerungsausschnitt einer kaufkräftigen sowie konsumfreudigen und an bestimmten Sicherheitsstandards – oder was dafür gehalten wird – orientierten Bevölkerungsgruppe.

Die in den vorhergehenden Kapiteln beschriebenen Maßnahmen der ökonomischen und politischen Entscheidungsträger zur Durchsetzung dieser Ziele führen – und sollen dies auch tun – im Ergebnis zur Ausgrenzung unerwünschter Personen und Personengruppen. Denn wenn der öffentliche Raum vorwiegend – am besten vollständig – nur noch dem Konsum dient, werden von den Nutzern des öffentlichen Raums Verhaltensweisen erwartet und gefordert, die den Konsumzwecken entsprechen. Ausgeschlossen von diesen Konsumräumen werden dage-

---

<sup>973</sup> Laube 2000, 60.

<sup>974</sup> Ronneberger 1998b, o.S.

gen diejenigen Bevölkerungsteile, die mangels Kaufkraft nicht am Konsum teilnehmen können. Die Ausgrenzung dieser ‚fehlerhaften Konsumenten‘<sup>975</sup> schafft im Sinne der kommunalen Entscheidungsträger und des innenstädtischen Einzelhandels Ordnung und Sicherheit. Die Befriedung des Raums wird dadurch erreicht, dass denen, die die normierten Regeln in den öffentlichen Räumen stören oder stören könnten, der Zugang verweigert wird.<sup>976</sup>

Der insoweit bestimmende Sicherheitsdiskurs beschränkt sich nämlich nicht nur auf die Bekämpfung der eigentlichen Kriminalität und damit auf Herstellung von Sicherheit im eigentlichen Sinne, sondern umfasst im Sinne einer Steigerung des Sicherheitsgefühls der als Zielgruppe erfassten konsumierenden Bevölkerung – ausdrücklich – auch den Schutz vor Belästigungen und Irritationen im Alltag, durch Phänomene wie Lärm, Schmutz und Gruppen unerwünschter Personen.<sup>977</sup> Sicherheit wird hier um Aspekte der öffentlichen Ordnung erweitert. Bereits 1999 haben *Ronneberger et al.*<sup>978</sup> konstatiert, dass man in Deutschland generell von einer Renaissance der öffentlichen Ordnung sprechen kann. Aussagen wie ‚Man muss die Ängste der Bürger ernst nehmen‘ signalisierten, dass nicht mehr konkrete Straftaten, sondern subjektive Befindlichkeiten zum Gegenstand politischer Interventionen werden. Populäres Vorbild für dieses präventive Sicherheitskonzept ist die repressive ‚Null-Toleranz‘-Strategie<sup>979</sup> der New Yorker Polizei, weshalb unter direkter Bezugnahme auf das New York-Modell Anfang 1998 die Innenminister dahin gekommen seien, die öffentliche Ordnung als ein besonders ‚schützenswertes Gut‘ zu behandeln.<sup>980</sup> Damit rücken Themenfelder wie etwa Unsauberkeit auf Straßen und Plätzen, der öffentliche Konsum von Alkohol oder Betteln, die bisher von keiner strafrechtlichen Relevanz waren, in den Vordergrund. In diesem präventiven Konzept von öffentlicher Sicherheit findet eine Vermischung von sozialpolitischen, ordnungspolitischen und polizeilich-strafrechtlichen Bereichen statt, die vor allem auf eine Intensivierung der sozialen Kontrolle und eine Ausgrenzung marginaler Gruppen abzielen.<sup>981</sup> Dabei ist festzustellen, dass in Deutschland Regelungen, die geeignet sind, die Nutzungen des öffentlichen Stadtraums zu regulieren, zugenommen haben und zunehmend repressiver geworden sind. Seit Beginn der 1980er Jahre lassen sich in der Bundesrepublik Deutschland zunehmend Diskurse beobachten, die Erscheinungsformen städtischer Armut, wie bspw. Bettler und Obdachlose und ihre Anwesenheit in Teilen des urbanen Raums, als eine Bedrohung definieren und zu beseitigen bzw. unterbinden suchen.<sup>982</sup> Die Begründung exkludierender Interventionen

<sup>975</sup> Vgl. zum Begriff *Baumann* 1999, 30.

<sup>976</sup> Vgl. z.B. KAGS/KAGW 2002, 5.

<sup>977</sup> *Baasch* 2009, 43; *Stierand* 2000, 39 f.

<sup>978</sup> *Ronneberger et al.* 1999, 138.

<sup>979</sup> Ungeachtet der Tatsache, dass die Null-Toleranz-Strategie und ihre Wirksamkeit – wie oben bereits dargelegt – einer empirischen Überprüfung nicht standhält.

<sup>980</sup> Vgl. auch *Behrendes* 1998, 42.

<sup>981</sup> *Ronneberger et al.* 1999, 138.

<sup>982</sup> *Maskos* 2007, 1.

im urbanen Raum rekuriert dabei auf Begriffe wie Wohlfühlambiente und (Un-) Sicherheitsempfinden. Um eine Steigerung innerstädtischer Standortqualitäten für kaufkräftige Kunden und Investoren zu erreichen, verschmelzen Strategien kommunalen Stadtmarketings mit Strategien öffentlicher Sicherheit und Ordnung.<sup>983</sup> Es sind die Gewährleistung optimaler Bedingungen im Kontext der Aufwertung der Standortqualitäten der Stadt im interkommunalen Wettbewerb, die Schaffung von Konkurrenzfähigkeit öffentlicher Einkaufsstraßen gegenüber privaten Einkaufszentren, die Kreation einer angenehmen Konsumatmosphäre, die (Wieder-)Herstellung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und die Rücksichtnahme auf die Sorgen und Ängste der Bevölkerung, mit der kommunale Politik und Wirtschaft die räumliche Ausschließung der Außenseiter legitimieren.<sup>984</sup> Durch die beschriebene Kriminalisierungspolitik und die in diesem Zusammenhang erlassenen Verbote zur Regulierung des öffentlichen Raums auf Kommunal- und Landesebene über Sicherheits- und Ordnungsgesetze bzw. Gefahrabwehrverordnungen und der hierdurch ermöglichten Durchsetzung erwünschter Verhaltensstandards im öffentlichen Raum zeigt sich eine Tendenz zur Ausgrenzung unerwünschter Personen und Personengruppen, in der Annahme, die Homogenisierung von Räumen schaffe die versprochene Sicherheit oder zumindest das Gefühl der Sicherheit. Dies mag allenfalls insoweit gelingen, als durch Homogenisierung die Beseitigung des als bedrohlich empfundenen Fremden erreicht worden ist; das „Ziel der gegenwärtigen Kontrollpolitiken [...] besteht [darin], die Hierarchisierung und Fragmentierung des sozialen Raums territorial zu fixieren und segregierte Zonen abzusichern, die sich jeweils durch eine spezifische Homogenität auszeichnen sollen.“<sup>985</sup>

Die (Ausgrenzungs-)Strategien erscheinen zwar auf den ersten Blick als legitime Methoden, den öffentlichen Raum attraktiver zu gestalten und für große Teile – wohl die überwiegende Mehrheit – der Bevölkerung ein scheinbar sicheres und sauberes Ambiente zu gestalten.<sup>986</sup> Die Kommunen sehen sich aufgrund der Wettbewerbssituation mit anderen Städten in der Pflicht, ein Stadtbild zu schaffen, das den Sauberkeits- und Ordentlichkeitsmaßstäben der unterstellten Normkunden entspricht.<sup>987</sup> Eine ähnliche Entwicklung gilt für andere zentrale Orte der Innenstädte, wie Hauptbahnhöfe<sup>988</sup>, wo der bloße Aufenthalt marginalisierter Bevölkerungsgruppen ebenfalls nicht mehr erwünscht ist.

Für den marginalisierten Teil der Bevölkerung verschwindet durch die Umwandlung der ökonomisch wertvollen innerstädtischen Raumausschnitte in überwachte Konsumzonen der verfügbare Raum. Die Ausgrenzungstrategien gegen marginalisierte Bevölkerungsgruppen haben im Zusammenhang mit dem innerstädti-

---

<sup>983</sup> Bösebeck 2001, 9.

<sup>984</sup> Maskos a.a.O.

<sup>985</sup> Ronneberger 2000, 328.

<sup>986</sup> Laube 2000, 60.

<sup>987</sup> Voß 1997, 42.

<sup>988</sup> Malls mit Gleisanschluss.

schen öffentlichen Raum zur Folge, dass ihnen bestimmte Teile des öffentlichen Raums entzogen werden. Diese Entwicklung betrifft vor allem randständige Bevölkerungsgruppen wie Obdachlose, die sog. Trinkerszene, Drogenabhängige etc., die besonders auf den öffentlichen Raum angewiesen sind, weil sie über keinen adäquaten privaten Raum verfügen, so dass der öffentliche Raum der primäre Ort sozialer Kontakte ist. Sie sind in den ökonomisch wertvollen Raumausschnitten der Innenstädte ‚unerwünscht‘, weil sie für die benannten Räume nicht finanzkräftig genug sind, weil sie Dritte beim Konsumieren stören oder weil ihnen generell das Attribut ‚kriminell‘ zugeschrieben wird. Für die Betroffenen hat die Vertreibung und Ausgrenzung jedoch gravierende Folgen. Mit der Vertreibung ist regelmäßig der zwangsweise (vorübergehende) Verlust des Einkommenserwerbs verbunden, da sich außerhalb der Innenstädte weder Betteln noch der Verkauf von Straßenzeitungen lohnt. Auch reißt der Kontakt innerhalb der Gruppe, der oftmals einzig verbliebenen sozialen Bindung, ab und die Gruppe verliert ihre Schutzfunktion für den Einzelnen. Durch Vertreibungen aus der Innenstadt sind die Betroffenen zudem von Informationen (z.B. über Hilfen) abgeschnitten, die sie im Kontakt mit anderen austauschen. Ebenso sind sie für aufsuchende Sozialarbeit (Streetworker) kaum mehr erreichbar, so dass auch diese Hilfeleistung weitgehend ins Leere läuft.<sup>989</sup> Mit den Personen verschwinden zudem auch die mit ihnen verbundenen Themen aus dem (innerstädtischen) öffentlichen Raum;<sup>990</sup> Armutsproblematiken werden nicht mehr als Alltagsphänomene wahrgenommen, sondern allenfalls noch mit bestimmten – von dem Normalbürger nicht frequentierten – Räumen in Beziehung gesetzt. Die Ausgrenzungsstrategien haben daher auch zur Folge, dass Armut nicht mehr als Ergebnis ökonomischer und sozialer Verhältnisse gesehen wird, sondern nur noch als eine Entwicklung, die ihre Ursache in der in Armutsvierteln oder sozialen Brennpunkten lebenden Bevölkerung hat. Die Verlierer der neoliberalen Wirtschaftsordnung werden damit zugleich als Schuldige ihrer eigenen sozialen Situation diskreditiert.<sup>991</sup>

Mit dem Aussprechen von Aufenthaltsverboten und Platzverweisen gegen soziale Randgruppen in den Innenstädten sowie der Aufwertung innenstadtnaher Wohngebiete durch Gentrifizierung u.a.m. werden Armuts- und Unterversorgungsprobleme zudem räumlich verlagert. Während die Innenstadt beziehungsweise zentrale Plätze der Stadt, die als Imagefaktoren für Bewohner, Besucher und Touristen relevant sind, von Armen ‚gesäubert‘ werden, kumulieren die sozialen Probleme in anderen Stadtvierteln. Erreicht wird dadurch auch eine zusätzliche Verstärkung der bereits bestehenden sozialen Segregation in einer Stadt

---

<sup>989</sup> KAGS/KAGW 2002, 14.

<sup>990</sup> Glatzner 2006, 71; vgl. auch Wehrheim 2006, 36 sowie KAGS/KAGW a.a.O.

<sup>991</sup> Vgl. Hamedinger 2005, 547. Dies entspricht auch den Thesen der Verfechter der Rational-Choice-Theorie, die mit der Annahme eines homo oeconomicus zugleich die Eigenverantwortlichkeit des Individuums hinsichtlich der Begehung devianten Verhaltens begründen.

sowie eine schärfere sozialräumliche Polarisierung.<sup>992</sup> Eine in problembelasteten Quartieren vielfach bereits bestehende Abwärtsentwicklung wird verstärkt.

*Häußermann*<sup>993</sup> geht davon aus, dass Gebiete mit hoher Konzentration von Armen einen Ort bilden, von dem negative Effekte auf die Bewohner ausgehen, der also benachteiligende Effekte hat. Er beschreibt die möglichen Wirkungen wie folgt:

- Es komme zu einer Einschränkung der Erfahrungswelt insbesondere von Jugendlichen und Kindern durch die fehlende Repräsentation von sozialen Rollen, die ein ‚normales‘ Leben ausmachen (z.B. Erwerbstätigkeit, regelmäßiger Schulbesuch etc.).
- Die Verwahrlosung des öffentlichen Raums und rücksichtsloses Verhalten von Teilen der Bewohner stellen eine Demütigung und Kränkung dar, die negativ auf das Selbstbild und auf die Bereitschaft zu sozialem Engagement wirkten.
- Aufgrund negativer sozialer Auslese der Bewohner lasse auch das Bemühen der öffentlichen Einrichtungen um eine gewisse Qualität ihrer Leistungen nach. Auch quantitativ könne es zu Angebotseinschränkungen kommen, gegen die sich die Bewohner nicht wehren könnten.
- Durch den Wegzug der Qualifizierteren und Integrierten gehe dem Gebiet auch soziale Kompetenz verloren, die notwendig wäre, um Forderungen an die politischen Instanzen zu richten und durchzusetzen. In den städtischen Verteilungskämpfen verlören diese Gebiete an Gewicht, da der Anteil von Nichtwahlberechtigten (Ausländer) und Nichtwählern besonders hoch sei.
- Sei erst eine gewisse Stufe in der Abwärtsentwicklung erreicht, setze ein Stigmatisierungs- und Labelingprozess durch die Umwelt ein, der sich nachteilig auf die sozialen Teilhabechancen insbesondere bei der Lehrstellen- und Jobsuche auswirke.
- In segregierten Quartieren könnten zwar sehr dichte soziale Netze existieren (starke Sozialintegration), die aber weitgehend homogen sind; aus der Netzwerkforschung sei jedoch bekannt, dass dichte und homogene Netze bei der systemischen Integration eher benachteiligend wirken im Gegensatz zu lockeren und heterogenen Netzen.
- Der Verlust an integrierten Gruppen (Familien, Erwerbstätige, Qualifizierte) verringere die soziale Stabilität im Quartier, weil die (Peer-) Träger von quartiersbezogenen Institutionen, Vereinen, Initiativen

---

<sup>992</sup> KAGS/KAGW a.a.O.

<sup>993</sup> Häußermann 1999, 5.

nicht mehr vorhanden seien. Damit gingen auch konfliktmoderierende Potentiale<sup>994</sup> verloren.

Die Attraktivitätssteigerung der Innenstädte und die Aufwertung innenstadtnaher Wohnquartiere werden also nur um den Preis des Ausschlusses und der Diskriminierung von vorwiegend ärmeren oder sonst ‚sozial auffälligen‘ Teilen der Bevölkerung sowie einer Verstärkung der sozialräumlichen Polarisierung in segregierten Wohngebieten erreicht.

Damit verliert der öffentliche Raum nicht nur im traditionellen Sinn als Begegnungsraum zunehmend an Bedeutung; er wird zugleich transformiert, indem er – in den weniger wertvollen Raumausschnitten – entweder den Armen überlassen und vernachlässigt oder – in den wertvollen Raumausschnitten – im Rahmen von z.B. Business Improvement Districts oder sonstigen Umstrukturierungsmaßnahmen in kommerzielle Projekte eingegliedert wird.<sup>995</sup>

Über Rollenzuschreibungen und kollektivierte Verfolgung abweichenden Verhaltens besteht zudem die Gefahr einer Konstruktion der ‚Anderen‘, die nahelegt, in der bloßen Existenz oder Präsenz einzelner Gruppen eine Bedrohung auszumachen.<sup>996</sup> Das strategische Moment solcher Moralisierung- und Bedrohungsszenarien besteht darin, Zugehörigkeit und Nichtzugehörigkeit zu definieren, Einschränkungen des bürgerlichen Gleichheitspostulats zu legitimieren, Grenzen des Anspruchs auf Anerkennung von sozialen Rechten zu bestimmen und den Zugang zu materiellen Ressourcen zu begrenzen.<sup>997</sup>

Die Wirkungen der Ausschluss- und Ausgrenzungsstrategien gehen also weit über die auf den ersten Blick scheinbar legitime Methoden, den öffentlichen Raum attraktiver zu gestalten und großen Teilen der Bevölkerung zugänglich zu machen, hinaus.

## 2.2. Kriminalisierung

Der Funktionswandel des öffentlichen Raums sowie eine sich auf diffuse Ängste und Vorurteile berufende kommunale Kriminalprävention, die insbesondere auch bloße Belästigungen und Irritationen durch marginalisierte Randgruppen unter den Begriff Sicherheit fasst, wirkt sich negativ auf die Duldung solcher Randgruppen in den Innenstädten aus; zur Säuberung des Raums von unerwünschten Randgruppen wird daher die moralische Legitimation benötigt, die Ordnungs-

---

<sup>994</sup> Dies erschwert beispielsweise in solchen segregierten Gebieten die Einrichtung kommunaler Präventionsgremien, da zum einen viele Akteure nicht mehr vor Ort und andere nicht willens sind, gemeinschaftliche Aufgaben zu absolvieren.

<sup>995</sup> Laube 2000, 60.

<sup>996</sup> Schulz zur Wiesch 2001, 24. Vgl. auch oben die Ausführungen zur Entstehung von ‚gefährlichen Klassen‘.

<sup>997</sup> Ronneberger 1998b, o.S.

und Sicherheitsvorstellungen mittels sozialen Ausschlusses von Teilen der Bevölkerung durchzusetzen.

Ein Mittel der Wahl hierzu ist die Kriminalisierung unerwünschter Bevölkerungsgruppen, um die Durchsetzung des Sauberkeitsanspruchs der Innenstädte mit Hilfe entsprechender ordnungsbehördlicher Verordnungen zu erleichtern bzw. gar erst zu ermöglichen. Unterstützt wird der Trend zur Kriminalisierung bestimmter Bevölkerungsgruppen dabei durch die subjektiven Abstiegsängste insbesondere der (unteren) Mittelschicht. „In der Sicherheitspolitik werden die Fragen, was an gesellschaftlichen Verhältnissen Unbehagen verursacht, umformuliert zu Fragen, wer Angst macht. Die soziale Unsicherheit und Angst über ökonomische und gesellschaftliche Entwicklungen wird transformiert in eine Angst vor ‚gefährlichen Gruppen‘ – von ‚Abweichung und Kriminalität‘ definierter Problemgruppen. Damit aber werden die problematischen Verhältnisse, werden also Strukturfragen und Interessenkonflikte in Norm-Fragen verwandelt und zu Problemen von (Un-)Ordnung und Normabweichung.“<sup>998</sup>

Der Sicherheitsdiskurs dient daher in zweifacher Hinsicht der Legitimierung der Ausgrenzung unerwünschter Personen und Gruppen. Da mit der Ausgrenzung und Vertreibung unerwünschter Personen aus den Innenstädten von vornherein der Kriminalität die Grundlage entzogen werden soll, hat sich die Interventionsrichtung des Staates geändert. Ein Eingreifen erfolgt nun nicht mehr nur nach begangener Straftat, sondern setzt präventiv an Handlungen oder Zuständen wie Störung, Unordnung, incivilities oder sozialer Verwahrlosung des öffentlichen Raums an.<sup>999</sup> Die Kriminalisierung erfolgt damit nicht mehr nur im Sinne des formellen Verbrechensbegriffs, unter den Handlungen fallen, die nach dem Strafgesetzbuch mit Strafe bedroht sind, sondern in erster Linie nach dem weiter gefassten soziologischen, materiellen Verbrechensbegriff, der alle vermeintlich sozialschädlichen Handlungen bzw. sozial abweichendes Verhalten umfasst.<sup>1000</sup> Neben Straftaten im engeren Sinne umfasst er nunmehr auch Ordnungswidrigkeiten, mithin sämtliche Normverstöße, die potenziell nicht nur von straf- und zivilrechtlicher, sondern auch von sonstiger juristischer, gesetzgeberischer oder polizeilicher Relevanz sind.<sup>1001</sup> Hierbei ist von besonderer Bedeutung, dass Kriminalität und ihre Definition von Abweichung nicht aus normativen oder objektiven Vorstellungen abgeleitet werden.<sup>1002</sup>

<sup>998</sup> Stehr 2005, 276.

<sup>999</sup> KAGS/KAGW 2002, 8.

<sup>1000</sup> Schwind 2007, 3.

<sup>1001</sup> Ottermann 2003, o.S.

<sup>1002</sup> Krimpedia: Stichwort: Kriminalisierung. Schon *Durkheim* (1992) hat den Zusammenhang von abweichendem Verhalten („Kriminalität“) mit gesellschaftlichen Normen aufgezeigt. Nach *Durkheim* (1961, 130) ist nichts (vgl. hierzu auch *Ludwig-Mayerhofer* 1997, 4) ‚von sich aus‘ kriminell, es handelt sich nicht um eine ‚natürliche‘ Eigenschaft von Handlungen, sondern um eine zugeschriebene: „Man darf nicht sagen, dass eine Tat das gemeinsame Bewusstsein verletzt, weil sie kriminell ist, sondern sie ist kriminell, weil sie das



Damit werden Handlungen von Einzelpersonen oder Gruppen als deviant eingestuft und deren Handlungen einer Ahndung zugeführt, von denen das bislang nicht der Fall war. Insbesondere durch die ab Mitte der 1990er Jahre von vielen Kommunen eingeführten Sicherheits- und Ordnungsgesetze bzw. Gefahrenabwehrverordnungen wurden strafrechtliche Handlungen wie beispielsweise das Verbot des Schlafens, Lagerns oder Kampierens auf Straßen oder in Grünanlagen das Betteln oder das Trinken von Alkohol in der Öffentlichkeit untersagt und zur Durchsetzung der neuen Verbote und Gebote die Möglichkeit der Anordnung von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten geschaffen.<sup>1003</sup> Neben der Schaffung einer ‚Hausordnung für den öffentlichen Raum‘ durch Gefahrenabwehrverordnungen hat der Gesetzgeber mit der Einführung von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten in bestimmten öffentlichen Räumen zur Durchsetzung der Hausordnung zugleich die Möglichkeit eines ‚Hausverbotes‘ geschaffen.<sup>1004</sup>

Im öffentlichen Raum zeigt sich daher ein Trend zur Kriminalisierung, die es der Polizei und den städtischen Ordnungsbehörden erlaubt, den öffentlichen Raum im Sinne ökonomischer Interessen von vermeintlich störenden – weil nicht dem Bild des durchschnittlichen Konsumenten entsprechenden – Personen zu ‚säubern‘ und auf diese Weise den Standortfaktor ‚Sicherheit‘ bzw. ‚Sicherheitsgefühl‘ zu erhöhen und abzusichern.

Damit definieren die Partikularnormen räumlich begrenzte und zugleich situativ und zeitlich hochvariable Devianzformen<sup>1005</sup>, die eine Interventionsmöglichkeit unterhalb der Ordnungswidrigkeitengrenze erlauben. Die Kommunen und in den Mass Private Properties auch Privatunternehmen haben also letztlich die Definitionsmacht darüber, was abweichendes Verhalten ist und wer öffentlich zugänglichen Raum wozu nutzen darf.<sup>1006</sup> *Belina*<sup>1007</sup> weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass soziale Phänomene wie incivilities zu sozialen Problemen und damit auch zu Problemen der Kriminalität umdefiniert werden, um den sozialen Ausschluss, den damit legitimierten praktischen Zugriff auf Teile der Bevölkerung, mehrheitsfähig zu machen. Die Einordnung von bestimmten Bevölkerungsgruppen, wie zum Beispiel (insbesondere ausländische) Jugendliche, Obdachlose, Trinker und Junkies als Störer der öffentlichen Ordnung und deren ständige Überwachung und Verfolgung durch die Polizei im öffentlichen Raum bedeutet, dass diese Gruppen als potenzielle Kriminelle stigmatisiert und verstärkt ausgegrenzt werden.<sup>1008</sup>

---

gemeinsame Bewusstsein verletzt. Wir verurteilen sie nicht, weil sie ein Verbrechen ist, sondern sie ist ein Verbrechen, weil wir sie verurteilen.“

<sup>1003</sup> Vgl. oben Kapitel 3.3.1.1. ‚Gefahrenabwehrverordnungen‘.

<sup>1004</sup> Vgl. *Kabuth*, 2010, 76.

<sup>1005</sup> *Voß* 1997, 47.

<sup>1006</sup> *Wehrheim* 2003, 200 f.

<sup>1007</sup> *Belina* 2006, 194.

<sup>1008</sup> Vgl. *Schreiber* 2005, 81.

Über die strafrechtlichen Partikularnormen hinaus wird zudem aber auch eine Kriminalisierung nicht nur im Rahmen des soziologischen Kriminalitätsbegriffs, sondern auch im Bereich des formellen Verbrechensbegriffes begründet. Denn (wiederholte) strafrechtliche Verstöße gegen die Hausordnung von Mass Private Properties werden von dem Management in der Regel mit Hausverboten geahndet; bei Verstößen gegen das Hausverbot wird aber letztlich eine Strafbarkeit nach § 123 StGB (Hausfriedensbruch) begründet, mit der Folge, dass es das Management eines ‚Mass Private Property‘ grundsätzlich in der Hand hat, auch eine formelle, staatliche Sanktion gegen unerwünschte Besucher herbeizuführen, die sich unerwünschte Verhaltensweisen – die selbst keinen Straftatbestand erfüllen müssen – haben ‚zu schulden‘ kommen lassen.<sup>1009</sup>

### 2.3. Verstärkungseffekte für deviantes Verhalten

Die Ausgrenzung und Kriminalisierung unerwünschter Bevölkerungsgruppen kann den Effekt haben, das deviante Verhalten dieser Gruppen zu verstärken.

Dies kann zum einen dadurch erfolgen, dass im Sinne des Labeling Approach bzw. des Etikettierungsansatzes auf eine etwaige primäre Devianz eine sogenannte sekundäre Devianz folgen kann.<sup>1010</sup>

Die Theorie des Labeling Approach versucht, das Verhalten von Personen mit abweichendem Verhalten aus der Reaktion auf die Umwelt und nicht aus einer intrinsischen Motivation oder Veranlagung der Person selbst zu erklären, sondern dadurch, dass abweichendes Verhalten erst durch bestimmte Reaktionen von Instanzen sozialer Kontrolle, nämlich durch Etikettierungen von Personen oder Handlungen als abweichend, konstituiert wird.<sup>1011</sup> Labeling Approach befasst sich also mit dem Zusammenhang von sozialer Abweichung und sozialer Kontrolle; abweichendes Verhalten existiert demnach nur dadurch, dass Personen aufgrund bestimmter Verhaltensweisen durch den Inhaber der Definitionsmacht etikettiert werden.<sup>1012</sup>

Hierbei führt vor allem die Wirkung, die dieser Zuschreibungsprozess bei dem Betroffenen hinterlässt, zu dessen Kriminalisierung. Durch die Zuordnung des Attributes ‚kriminell‘ wird ein dynamischer Prozess ausgelöst, in dem sich Devianz und darauf bezogene Reaktionen der informellen und formellen Sozialkon-

<sup>1009</sup> Kabuth 2010, 33 f.

<sup>1010</sup> Begriff von Lemert 1951. Unter primärer Devianz sind zufällige – möglicherweise von ihr selbst als solche gar nicht wahrgenommene – Normabweichungen einer Person zu verstehen, unter sekundärer Devianz dagegen solche Normabweichungen, „die eine Person begeht, nachdem sie aufgrund primärer Devianz als kriminell etikettiert worden ist“ (Eifler 2002, 47).

<sup>1011</sup> Vgl. Rüther 1975, V; Kuhlen 1978, 1.

<sup>1012</sup> Keckeisen 1974, 11. Vgl. auch das oben in Fußnote 1002 wiedergegebene Zitat von Durkheim 1961, 130: „Wir verurteilen die Tat nicht, weil sie ein Verbrechen ist, sondern sie ist ein Verbrechen, weil wir sie verurteilen.“

trolle abwechseln, wobei die Reaktionen der die Sozialkontrolle ausübenden Personen und Institutionen zunehmend ihre stigmatisierende Wirkung entfalten. Durch die mit Macht zur Ausübung der sozialen Kontrolle ausgestatteten Akteure wird ein Betroffener als deviant bezeichnet. Dies hat zur Folge, dass dem Täter nunmehr das Etikett der Devianz anhaftet. Dadurch wird der Betroffene letztlich weiter stigmatisiert. Seine Möglichkeiten in der Gesellschaft zu agieren, werden hierdurch beschränkt und er beginnt, sich selbst als abnorm zu betrachten und sich dann regelwidrig und normabweichend zu verhalten. Im Sinne einer ‚self-fulfilling prophecy‘ macht der Betroffene sich immer mehr die gesellschaftliche Zuschreibung zu eigen, bis ihm eine Umkehrung in normkonformes Verhalten nicht mehr möglich ist. Er akzeptiert das Attribut ‚kriminell‘ bzw. ‚deviant‘ als immanente Eigenschaft seiner Persönlichkeit und übernimmt so die ihm zugewiesene Rolle in das eigene Selbstbild.<sup>1013</sup> Mit anderen Worten, wenn einem Betroffenen das Gefühl gegeben wird, dass er von Akteuren der Sozialkontrolle als deviant oder kriminell stigmatisiert wird, kann er sich auch erwartungsgemäß benehmen.

Die Stigmatisierung wird sich – insbesondere auch infolge der erfolgreich greifenden Ausgrenzungsmechanismen – zwar weniger in den stärker überwachten ökonomischen wertvollen Raumausschnitten auswirken, da dort aufgrund der Überwachung eine schnelle Reaktionsmöglichkeit zur Unterbindung abweichenden Verhaltens gegeben ist. Jedoch steht aufgrund der mit der Überwachung verbundenen Ausgrenzungstendenzen zu erwarten, dass das abweichende Verhalten verstärkt in solchen Räumen ausgeübt wird, in die die unerwünschten und marginalisierten Bevölkerungsgruppen abgedrängt worden sind. Da es sich hierbei um meist ohnehin schon stärker kriminalitätsbelastete Raumausschnitte handelt, in denen die Sozialkontrolle schwächer ausgeprägt ist, werden diese Raumausschnitte noch stärker mit abweichendem Verhalten belastet und eine dort eventuell gegebene Abwärtsspirale verstärkt.

Durch die Ausgrenzungsmechanismen treten aber auch über das Individuum hinaus Verstärkereffekte hinsichtlich devianten Verhaltens auf.

Wie bereits dargelegt, können durch die Ausgrenzungsmechanismen gesellschaftliche Isolation und kulturelle Ausgrenzung bedingt werden. Durch gesellschaftliche Isolation tritt hinsichtlich der betroffenen Bevölkerungsgruppe in marginalisierten Armutsquartieren eine Konzentration der Kontakte auf einen engen Kreis ihresgleichen ein, mit der Folge von Gruppen- und Milieubildung und Verinnerlichung eines einheitlichen, abweichenden Lebensstils. Hinzu kommt durch die kulturelle Ausgrenzung die fehlende Möglichkeit, entsprechend den gesellschaftlich anerkannten Verhaltensmustern, Lebenszielen und Werten zu leben. Die kulturelle Dimension umfasst dabei zugleich, gesellschaftlichen Sanktionen ausgesetzt zu sein, weil es nicht oder nicht mit legalen Mitteln ge-

---

<sup>1013</sup> KrimLex: Stichwort: Labeling Approach.

lingt, den erwarteten kulturellen Anforderungen zu genügen oder die Betroffenen die anerkannten Ziele aufzugeben oder sie durch andere nicht anerkannte Ziele ersetzt haben.<sup>1014</sup>

In diesem Zusammenhang können zum einen die Gedanken der Anomietheorie von *Merton*<sup>1015</sup> sowie zum anderen Lerntheorien zur Begründung der Verstärkereffekte devianten Verhaltens durch Ausgrenzung herangezogen werden.

*Merton*<sup>1016</sup> zufolge ergibt sich Anomie – also ein Zustand fehlender oder schwacher sozialer Normen, Regeln und Ordnung – durch einen Zusammenbruch der kulturellen Struktur, die aus zwei Komponenten besteht: Zum einen den als legitim erkannten und gesellschaftlich vorgegeben kulturellen Zielen, wie z.B. Konsum und Besitz von Statussymbolen, und den fehlenden legalen Möglichkeiten, wie insbesondere finanzielle Mittel, diese Ziele zu erreichen. Werden die gesellschaftlichen und kulturellen Ziele akzeptiert und sind die legalen Mittel zur Zielerreichung nicht vorhanden, werden bei mangelnder Akzeptanz von Normen illegale Mittel verwendet, um das Ziel zu erreichen. Anomie ist somit Folge eines Ziel-Mittel-Konflikts und wird als Ursache erhöhter Kriminalitätsraten gesehen.<sup>1017</sup>

Wenn Ausgrenzungsmechanismen kumulieren, also insbesondere wenn in segregierten Armutsvierteln eine Unterversorgung mit der sozialen Infrastruktur eintritt, was dann im Sinne eines Verstärkereffektes u.a. zur Folge hat, dass die Chancen von Jugendlichen aber auch von Arbeitslosen auf den Erwerb qualifizierender Schul- und Berufsabschlüsse und damit auf (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt sinken, spricht viel dafür, dass die hierdurch unmöglich gemachte legale Erreichung der gesellschaftlich vorgegebenen Ziele zu einem erhöhten Delinquenzrisiko und letztlich zu einer Steigerung der Kriminalitätsbelastung führt.

Darüber hinaus kann auch die durch Ausgrenzungsmechanismen hervorgerufene Konzentration der Kontakte auf einen engen Kreis ihresgleichen, mit der Folge von Gruppen- und Milieubildung, zu einem erhöhten Delinquenzrisiko führen.

Kriminalsoziologische Lerntheorien gehen von der Annahme aus, dass abweichendes Verhalten genauso erlernt werden kann wie normkonformes Verhalten.<sup>1018</sup> Abweichendes Verhalten und die zur Ausführung delinquenten Handelns

<sup>1014</sup> Vgl. *Kronauer* 1996, 61 ff.; *Bremer* 1999, 15 f.; ähnlich auch *Häußermann et al.* 2004, 24 f.

<sup>1015</sup> Vgl. insoweit auch *Dahrendorf*, der bereits 1988 anomische Zustände in bestimmten Räumen in Form der Entstehung rechtsfreier Räume und von der Mehrheitsgesellschaft abgekoppelter, in sich zersplitterter sozialer Gruppen, die von der Mehrheitsgesellschaft und ihren Institutionen weder etwas erwarten noch etwas erwarten können, befürchtet hat (*Dahrendorf* 1988, 141, 158 f. zitiert nach *Kronauer* 1996, 60).

<sup>1016</sup> *Merton* 1968.

<sup>1017</sup> Vgl. im Einzelnen KrimLex: Stichwort: Kriminalitätstheorien.

<sup>1018</sup> Grundlegend *Sutherland* 1968. In der Theorie der differentiellen Assoziationen oder differentiellen Kontakte hat er auf Lernprozesse hingewiesen, die innerhalb abweichender

notwendige Technik wird aufgrund von Kontakten mit devianten Personen meist in persönlichen Gruppen erlernt. Nach der sozial-kognitiven Lerntheorie von *Bandura*<sup>1019</sup> werden deviante Verhaltensweisen in erster Linie durch Beobachtung erlernt, wobei Bezugspersonen wie Eltern, Idole sowie insbesondere Identifikationsfiguren in peer-groups eine wichtige Rolle spielen.<sup>1020</sup>

Es ist daher davon auszugehen, dass es auch insoweit in segregierten und sozial schwachen Wohngebieten zu einem erhöhten Delinquenzrisiko kommt, da es vielfach an positiven Vorbildern fehlen wird, dagegen aber eine Vielzahl negativer Verhaltensweisen wie Vandalismus, verstärkter Konsum von Alkohol und Drogen in der Öffentlichkeit, vorgelebt werden, die es zum einen normal erscheinen lassen, sich diesen Verhaltensweisen anzupassen. Zum anderen bleibt aber der Wunsch nach den gesellschaftlichen Zielen beibehalten, die aber auf legale Weise nicht erreicht werden können.

Es lässt sich damit feststellen, dass die Säuberung der ökonomisch wertvollen Raumausschnitte sowie die Verdrängung marginalisierter und armer Bevölkerungsgruppen in marginalisierte Wohnquartiere den Effekt erwarten lassen, dass deviante Verhaltensweisen verstärkt werden und eine erhöhte Kriminalitätsbelastung in Kauf genommen wird.

### 3. Kriminologische Effekte

#### 3.1. Kriminalitätsverringering

Viele Städte und Kommunen haben Maßnahmen getroffen, um die Attraktivität der Innenstädte, von (Haupt-)Bahnhöfen und des – zumindest ökonomisch wertvollen – öffentlichen Raums sowie daneben auch die Wohnqualität zumindest in einigen Quartieren zu verbessern. Die Überwachung und Regulierung einzelner Raumausschnitte löst keine grundsätzlichen gesellschaftlichen Probleme, wie beispielsweise die wirtschaftlichen und sozialen Ursachen von deviantem Verhalten.<sup>1021</sup> Zu untersuchen bleibt jedoch, ob die damit verknüpften Kontroll- und Ausgrenzungsstrategien der Kommunen und des städtischen Einzelhandels insgesamt zu einer Verringerung der Kriminalitätsbelastung führen.

So lässt sich feststellen, dass die registrierte Kriminalitätsbelastung – insbesondere auch hinsichtlich der Straßenkriminalität<sup>1022</sup> – ausweislich der Polizeilichen

---

Gruppen stattfinden. Danach sind kriminogene Lernvorgänge umso wahrscheinlicher, je früher, länger, intensiver und häufiger ‚Assoziationen‘ (d.h. Verbindungen, Kontakte und Interaktionen) mit sozial abweichenden Personen und Umgebungen stattfinden. Gelernt werden nicht nur Motive, sondern auch Techniken des abweichenden Verhaltens (vgl. *Aebersold* 2007, 13).

<sup>1019</sup> *Bandura* 1979.

<sup>1020</sup> Vgl. näher KrimLex: Stichwort: Kriminalitätstheorien.

<sup>1021</sup> So zutreffend *Veil* 2001, 116.

<sup>1022</sup> Die Straßenkriminalität machte – wie oben bereits dargelegt – im Jahr 2012 mit 1.357.134 Fällen ca. ein Viertel (22,6 %) der Gesamtkriminalität aus, seit 2002 jedoch mit fallender

Kriminalstatistik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1993 stetig in einem nicht unerheblichen Umfang zurückgegangen ist, ohne dass insoweit ein unmittelbarer Zusammenhang zu den um sich greifenden Kontroll- und Ausgrenzungsstrategien hergestellt werden könnte. Allenfalls könnte für einen Zusammenhang im vorbezeichneten Sinne sprechen, dass ab Mitte der 1990er Jahre – also relativ zeitgleich mit dem Rückgang der registrierten Kriminalität – vermehrt weitreichende Verbote und Gebote (im Sinne von Ordnungsvorschriften) über Sicherheits- und Ordnungsgesetze bzw. Gefahrabwehrverordnungen auf Kommunal- und Landesebene zur Regulierung des öffentlichen Raums eingeführt wurden.<sup>1023</sup> Ob es hierbei allerdings um einen Ursachenzusammenhang oder lediglich um eine Korrelation zwischen dem Rückgang der Kriminalität und der Ausweitung der präventiven Kontrollstrategien handelt, lässt sich nicht sicher beantworten.

Gegen einen Ursachenzusammenhang dürfte sprechen, dass es den Kommunen und dem innerstädtischen Einzelhandel letztlich nicht auf eine Kriminalitätsbekämpfung ankommt. Wie bereits mehrfach dargelegt, ist das Ziel der neuen Techniken zur ‚Sicherheitsherstellung‘ nicht, den einzelnen Menschen zu ändern, sondern im Rahmen der Verwaltung des empirisch Normalen das Risiko von Situationen und Gelegenheiten, die die Möglichkeit zur Begehung von Straftaten bieten, zu minimieren. Es geht also nur darum, bestimmte Raumausschnitte möglichst frei von Kriminalität und deviantem Verhalten zu halten; die Bekämpfung von Kriminalität – oder gar deren Ursachen – spielt jedenfalls in diesem Zusammenhang allenfalls noch eine untergeordnete Rolle. Der seit Jahren zu verzeichnende Kriminalitätsrückgang könnte aber eine Nebenfolge der erhöhten Kontroll- und Sicherheitsmaßnahmen sein.

Die seit 1993 gesunkene Belastung der registrierten Kriminalität wird allerdings in erster Linie auf andere Faktoren zurückgeführt.<sup>1024</sup> Zum einen soll die demographische Entwicklung in der Bundesrepublik für den verzeichneten Kriminalitätsrückgang ursächlich sein, nämlich durch den Rückgang der Anzahl von stark kriminalitätsbelasteten jungen, 14 bis 30-jährigen Männern, die 1993 für fast 70 % der Raubdelikte und für 41 % der Gesamtkriminalität verantwortlich waren, an der Wohnbevölkerung von 11,5 % im Jahr 1993 um fast 1/5 bis zum Jahr

---

Tendenz. Gegenüber dem Vorjahr 2011 war ein Rückgang von 1,9 % festzustellen, der in erster Linie auf einen Rückgang der gefährlichen und schweren Körperverletzung auf Straßen, Wegen und Plätzen (- 5,1 % auf 63.978 Fälle), Fälle des schweren Diebstahls von Mopeds und Krafträdern (- 11,0 auf 26.884 Fälle) und des Taschendiebstahls (-2,9 % auf 117.277 Fälle) zurückzuführen war. Bei dem das Sicherheitsgefühl des Einzelnen dagegen eher berührenden Delikt Taschendiebstahl stiegen die Fallzahlen allerdings bezogen auf das Jahr 2010 deutlich an; nämlich von 104.145 Fällen auf jetzt – trotz des leichten Rückgangs immer noch beträchtliche – 117.277 Fällen. Insgesamt ging die registrierte Straßenkriminalität seit 1993 von fast 2.4 Mio. Fällen um 1.031.047 Fälle oder 43,2 % zurück.

<sup>1023</sup> Wolf 1999, 14 ff.

<sup>1024</sup> Vgl. zum folgenden Pfeiffer 2009, 76 f.

2008. „Die Vergreisung der Republik fördert die innere Sicherheit.“<sup>1025</sup> Als zweiter Grund für die rückläufige Kriminalitätsentwicklung wird eine intensivierte Ermittlungsarbeit und dadurch verbesserte Aufklärungsquote der Polizei genannt.<sup>1026</sup> Als dritter Grund wird angeführt, dass seit 1993 mit Einführung des Asylkompromisses der damaligen Regierung, dem Ende des jugoslawischen Bürgerkriegs und der deutlichen Abnahme der Zuwanderungszahlen von Ausiedlern aus der früheren Sowjetunion sich die ‚Migrationslage‘ beruhigt habe. Letztlich soll auch die deutliche Zunahme des bürgerschaftlichen Engagements im Bereich der Prävention von Kriminalität eine maßgebliche Rolle für den Rückgang der Kriminalitätsbelastung gespielt haben.

Vor diesem Hintergrund – die vorstehenden Annahmen zu den Ursachen des Kriminalitätsrückgangs als zutreffend unterstellt – dürften die neuen Kontrolltechniken insbesondere mit Blick auf die letztgenannte Ursache tatsächlich jedenfalls in einem gewissen – möglicherweise aber nur geringen – Umfang ursächlichen Anteil an dem zu verzeichnenden – generellen, weil bundesweiten – Kriminalitätsrückgang haben.

Zudem dürften die räumlich begrenzten Kontrollmethoden immerhin lokale Auswirkungen auf die Kriminalitätsbelastung in den überwachten Raumausschnitten haben. Wie gezeigt, werden von den Kommunen, den Managern der Einkaufszentren und den innerstädtischen Einzelhandelsgesellschaften folgende Maßnahmen<sup>1027</sup> einzeln oder kumulativ ergriffen, um die Sicherheit in den ökonomisch wertvollen Raumausschnitten zu gewährleisten:

- verstärkte Kontrollen und sichtbare Präsenz durch und von Polizei und privaten Sicherheitsdiensten,
- verstärkte Aufklärung der Konsumenten und der Einzelhändler über Präventionsmaßnahmen (z.B. hinsichtlich Vorsorgemaßnahmen gegen Taschendiebstahl),
- technische Prävention, u.a. durch Videoüberwachung, bessere Beleuchtung von Wegen und Plätzen, target hardening,
- Verbot unerwünschter Verhaltensweisen wie z.B. Bettelerei durch kommunale Gefahrenabwehrverordnungen,
- Verdrängung der Drogen- und Trinkerszene und sonstiger unerwünschter, störender Personen durch Platzverweise und Aufenthaltsverbote,

---

<sup>1025</sup> Pfeiffer 2009, 76.

<sup>1026</sup> Insoweit soll insbesondere das erhöhte Entdeckungsrisiko maßgeblich für sinkende Kriminalitätszahlen sein.

<sup>1027</sup> Entsprechend dem neoliberalen Zeitgeist unter Vernachlässigung der primären Kriminalprävention unter verstärkter Nutzung der sekundären Kriminalprävention, also um die Kosten und Risiken von Kriminalität zu erhöhen und deren Nutzen zu verringern.

- erhöhte Sauberkeit durch regelmäßige Reinigung von Straßen und Plätzen sowie Verhinderung und Beseitigung von Graffiti,
- Schaffung einer hochwertigen Konsumlandschaft durch architektonische Mittel wie Bepflanzung und Möblierung von Straßen und Plätzen (Stichwort: CPTED),
- generell: Erhöhung der städtischen Attraktivität für den Einzelhandel und Gastronomie sowie (innenstadtrandnahen) Wohnquartiere, u.a. zur Schaffung eines belebteren Umfeldes mit der Folge erhöhter informeller sozialer Kontrolle,
- Verbesserung der Bebauung durch übersichtliche Architektur (soweit nachträglich noch möglich).

Diese Maßnahmen dürften aufgrund des von ihnen ausgehenden Überwachungs- und Verfolgungsdrucks sowie der erhöhten Entdeckungswahrscheinlichkeit geeignet sein, potentielle Täter zu verunsichern und Straßenkriminalität jedenfalls aus den unmittelbar stark regulierten Bereichen dauerhaft zu verdrängen und damit dort die Kriminalität zu verringern. Andererseits kann aber insoweit nicht außer Betracht gelassen werden, dass ausweislich der obengenannten britischen Studien Videoüberwachung kaum einen Einfluss auf die Kriminalitätsbelastung in überwachten Gebieten hat.

Hinzu kommt, dass der aufgebaute Überwachungsdruck auch hinsichtlich der Teile der Bevölkerung, die nicht – wie z.B. Angehörige der Trinker- oder Drogenszene – ohne Weiteres als ‚störend‘ angesehen werden, aber dennoch über deviantes Potential verfügen, normenkonformes Verhalten fördert. Ein Mittel der Kontrolle ist nämlich – neben den eingesetzten technischen und personellen Überwachungsmaßnahmen – die „Selbstregulierung der Individuen, die sich angesichts des gewandelten Normbegriffs als situationsabhängige Selbstführung darstellt“<sup>1028</sup>, d.h. dass möglichst viele Individuen von sich aus und ohne äußeren Zwang die gesellschaftlichen Verhaltensanforderungen einhalten (sollen).

Letztlich wird sich also als Ergebnis festhalten lassen, dass zwar in den beiden letzten Jahrzehnten ein relativ starker Rückgang der Kriminalität einschließlich der Straßenkriminalität in der Bundesrepublik Deutschland stattgefunden hat, dieser wohl in einem geringen – nicht näher quantifizierbaren – Umfang auch auf die raumbezogenen Sicherheits- und Kontrollmaßnahmen der um ihren Standort besorgten Kommunen sowie des innerstädtischen Einzelhandels zurückzuführen ist, wenn auch in erster Linie davon unabhängige demographische und sozialpräventive Maßnahmen eine maßgebliche Rolle gespielt haben dürften. Allerdings ist auf lokalräumlicher Ebene in bestimmten – verstärkt überwachten – Raumausschnitten eine Kriminalitätsverringerung zu erwarten.

---

<sup>1028</sup> Singelnstein/Stolle 2012, 65.



### 3.2. Verdrängung/Verlagerung von Kriminalität

Einer der Kritikpunkte am situativ-raumbezogenen Ansatz der Kriminalprävention und den angewandten Kontrollstrategien ist, dass die Kriminalität nicht nachhaltig bekämpft und damit reduziert, sondern lediglich in andere Räume verdrängt oder verlagert wird.<sup>1029</sup> Häufig wird die These aufgestellt, dass die kriminellen Taten, die bisher an einem aktuell stärker überwachten Raum begangen und verhindert worden sind, die Kriminalitätsbelastung in einem anderen Raum steigen lassen.<sup>1030</sup>

Dabei werden grundsätzlich folgende Verlagerungseffekte beschrieben:<sup>1031</sup>

- die räumliche Verdrängung an einen anderen Ort,
- die zeitliche Verdrängung auf eine andere Tatzeit,
- die ersetzende Verdrängung auf ein anderes Angriffsziel,
- die funktionale Verdrängung auf ein anderes Delikt,
- die taktische Verdrängung zu einer anderen Methode,

Dabei sind die einzelnen Verdrängungsarten nicht statisch zu sehen, sondern können auch in unterschiedlichen Kombinationen auftreten.<sup>1032</sup> Im Vordergrund der Betrachtung steht jedoch regelmäßig – so auch hier – die räumliche Verdrängung von Tatbegehungen an einen anderen Ort.

*Hesseling*<sup>1033</sup> hat 1994 die Verdrängungseffekte in einer Metastudie durch Auswertung von 55 empirischen Veröffentlichungen und Studien, die sich mit dem Nachweis von Verdrängungseffekten beschäftigten, systematisch untersucht.<sup>1034</sup> Dabei kamen 22 der gesichteten Veröffentlichungen zu dem Ergebnis, dass Verdrängungseffekte durch gezielte Verbrechensbekämpfung nicht stattfinden; sechs von diesen 22 Studien kamen sogar zu dem Ergebnis, dass lokal begrenzte Verbrechensbekämpfung positive Auswirkungen auf benachbarte Gebiete habe (sog. ‚Diffusion of Benefits‘). Andererseits fanden 33 der untersuchten Studien Verdrängungseffekte, wenn auch ganz überwiegend in einem nur begrenzten Umfang. Eine komplette Verlagerung des Kriminalitätsaufkommens von einem überwachten Gebiet in ein anderes konnte keine der Studien feststellen. Zu einem ähnlichen Ergebnis kamen Forscher des University College London (UCL)

<sup>1029</sup> Vgl. *Hesseling* 1994, 198.

<sup>1030</sup> Vgl. z.B. *Müller* 2002, 35 für Verdrängungseffekte bei videoüberwachten Räumen.

<sup>1031</sup> *Repetto* 1976, zitiert nach *Hesseling* 1994, 198.

<sup>1032</sup> *Hesseling* 1994, 198.

<sup>1033</sup> *Hesseling* 1994, 197 f.

<sup>1034</sup> Im Einzelnen hat er 20 britische, 16 US-amerikanische, zehn holländische sowie neun weitere Studien aus verschiedenen Ländern ausgewertet (*Hesseling* a.a.O.).

im Jahr 2010<sup>1035</sup> nach Auswertung von 19 Studien, die statistische Auswertungen enthielten. Von diesen ausgewerteten Studien fanden 15 keinen signifikanten Anstieg in den Nachbargebieten zu den stärker kontrollierten Räumen; zwei Studien fanden signifikante Anstiege in benachbarten Gebieten, zwei weitere Studien signifikante Kriminalitätsanstiege in benachbarten Gebieten für bestimmte Arten von Kriminalität. Hinsichtlich der Ausstrahlung von positiven Effekten auf benachbarte Räume zu den Eingriffsgebieten kamen acht Studien zu dem Ergebnis, dass kein signifikanter Rückgang vorlag, sieben Studien fanden signifikante Rückgänge, allerdings nur für bestimmte Arten von Kriminalität, zwei Studien fanden insgesamt signifikante Rückgänge, während zwei weitere Studien ergebnislos blieben.

Die Übersicht über die von *Hesseling* ausgewerteten Studien zeigt, dass der Nachweis hinsichtlich des Vorliegens oder des Fehlens von Verdrängungseffekten nicht eindeutig zu führen ist. Die meisten Studien beschränken sich auf die Untersuchung der Verdrängungseffekte innerhalb derselben Stadt oder Kommune. Denkbar ist aber auch – z.B. bei reisenden Tätergruppierungen<sup>1036</sup> – dass diese in andere Städte ausweichen. Hierbei dürfte es schwierig bis nahezu unmöglich sein, ein etwaiges Ansteigen von Kriminalität in einer Stadt auf eine verstärkte Kriminalitätsbekämpfung in einer anderen Stadt ursächlich zurückführen zu können. Insoweit ist für den Aussagegehalt einer Analyse von Kriminalitätsbekämpfung und Verdrängungseffekten entscheidend, wie weit man den Radius für das mögliche Auftreten bei Verdrängungseffekten erstreckt und welche Art von Messmethoden angewendet werden.<sup>1037</sup> Es sind daher die Ergebnisse der Studien nur bedingt brauchbar und können allenfalls Tendenzen aufzeigen.

Diese Tendenz scheint jedoch dahin zu gehen, dass nur in einem gewissen – wahrscheinlich geringen – Umfang Verdrängungseffekte auftreten. Es dürfte dagegen mit einer hohen Wahrscheinlichkeit nach den oben genannten Studien festzustellen sein, dass eine vollständige Verdrängung von Kriminalität aus einem Gebiet in einen oder mehrere andere – nicht bzw. weniger stark überwachte – Räume nicht auftritt. Dies ist nachvollziehbar; wenn man davon ausgeht, dass durch eine verstärkte Überwachung in einem bestimmten Gebiet die Tatgelegenheiten vermindert und das Entdeckungsrisiko erhöht, ist zu erwarten, dass etwaige Gelegenheitstäter abgeschreckt werden und ihren Tatentschluss aufgeben. Dieser Wirkmechanismus mit der Folge einer ausbleibenden Verdrängung dürfte auch für Delikte wie Körperverletzung oder Sachbeschädigung gelten, die aus der Situation heraus begangen werden. Wird diese Situation von vornherein unterbunden, ist zu erwarten, dass diese Delikte ganz unterbleiben.

<sup>1035</sup> *Johnson et al.* 2010.

<sup>1036</sup> Die z.B. Taschendiebstähle oder Einbrüche begehen.

<sup>1037</sup> Es wäre zu kurz gegriffen, ohne Weiteres das Ansteigen von Kriminalität an einem Ort mit verstärkter Überwachung an einem anderen Ort zu erklären. Neben einer Veränderung der Kriminalitätsbelastung bedürfte es daher wohl auch einer qualitativen Erhebung, insbesondere durch Täterbefragung.

Damit im Einklang steht der Befund, dass Verdrängungseffekte insbesondere bei bestimmten Delikten auftreten. Dies dürften z.B. insbesondere Drogendelikte sein, da diese aufgrund der Abhängigkeit des Täters, anders als Delikte, die von einem rational handelnden oder Gelegenheitstäter (nicht) begangen werden, nicht dauerhaft unterlassen werden können. Insoweit ist es naheliegend, dass diese Art von Delikten in weniger überwachte Bereiche abgedrängt wird.<sup>1038</sup>

Insgesamt scheinen die verstärkten Kontrollmaßnahmen in den stärker überwachten ökonomisch wertvollen Raumausschnitten also auch unter Berücksichtigung von etwaigen Verdrängungseffekten einen positiven Beitrag zur Kriminalitätsverringerung insgesamt zu leisten, indem auch unter Berücksichtigung von etwaigen Verdrängungseffekten jedenfalls ein positiver Saldo hinsichtlich der Kriminalitätsbelastung zu verzeichnen sein dürfte. Dieser positive Beitrag der präventiven Kontrollmethoden scheint noch dadurch verstärkt zu werden, dass zumindest in einem gewissen – allerdings nicht näher quantifizierbaren Umfang – positive Ausstrahlungseffekte (Diffusion of Benefits) in angrenzende Gebiete stattfinden, die wohl darauf zurückzuführen sind, dass potentielle Täter die Grenzen des überwachten Raums nicht genau abschätzen können und ihn deshalb weiträumig – mit Wirkung auch für angrenzende nicht stärker überwachte Räume – meiden.<sup>1039</sup>

### 3.3. Verringerung der Kriminalitätsfurcht

Eine weitere Frage ist, ob die in den ökonomisch wertvollen Raumausschnitten durchgeführten Kontroll- und Sicherheitsstrategien zu einer Verringerung der Kriminalitätsfurcht in den überwachten Gebieten führen.

Wie oben (B. III. 1.2.3.) dargelegt, kann die Anwesenheit von als störend empfundenen Menschen wie Bettlern, Obdachlosen, Drogenkonsumenten, Alkoholkern, Jugendlichen und Ausländern ein Stadtviertel unsicher erscheinen lassen, sei es durch Belästigungen, z.B. in Form ungewünschter Kontaktaufnahme wie betteln oder schnorren, oder allein durch die optisch wahrnehmbare Anwesenheit bestimmter Personengruppen.<sup>1040</sup> Diese sogenannten ‚personalen‘ incivilities, sind für die Entstehung von Kriminalitätsfurcht von Bedeutung, da sie in direkter Weise mit abweichendem oder delinquentem Verhalten in Verbindung gebracht werden. Die sichtbare Anwesenheit von marginalen Bevölkerungsgruppen wird – wie schon mehrfach betont – von den lokalen Behörden und der Geschäftswelt, aber auch von der Mehrheit der Bevölkerung, als Gefährdung der Ordnung und als Kontrollverlust über die Städte wahrgenommen.<sup>1041</sup>

<sup>1038</sup> Ähnlich auch *Frei* 2003, 23.

<sup>1039</sup> Vgl. *Brandt* 2004, 18; *Frei* 2003, 24.

<sup>1040</sup> Vgl. *Belina* 2006, 99.

<sup>1041</sup> *Ronneberger* 2001, 174.

Geht man hiervon aus, ist zu vermuten, dass die in bestimmten Raumausschnitten vorherrschenden Kontroll- und Sicherheitsstrategien, die zur Vertreibung und Ausgrenzung unerwünschter Personen und Personengruppen führen, das Sicherheitsgefühl in den überwachten Gebieten erhöhen, da sie die personalen incivilities invisibilisieren.

Für eine Verringerung der Kriminalitätsfurcht in den stärker überwachten Kontrollzonen spricht des Weiteren, dass Kriminalitätsfurcht auch durch die äußere Erscheinung eines Stadtteils geprägt wird<sup>1042</sup>, wobei insbesondere Verwahrlosungserscheinungen, Abfall auf Gehwegen und in Grünanlagen, Graffiti neben schwer einzuschätzenden Randgruppen zum Unsicherheitsgefühl beitragen, da Verfallserscheinungen als wahrnehmbare Spuren sozialer Desintegration verstanden werden.<sup>1043</sup> Da zu den neuen Sicherheitsstrategien insbesondere die Sauberkeit der überwachten Areale sowie häufig auch deren optische und architektonische Aufwertung gehören, ist davon auszugehen, dass auch durch derartige Maßnahmen das Sicherheitsgefühl der Besucher oder Bewohner dieser Gebiete erhöht wird. In diesem Umfang – aber eben auch nur insoweit – dürften die unter Berufung auf die Broken-Windows-These ergriffenen Maßnahmen zumindest im Hinblick auf die Kriminalitätsfurcht der Bevölkerung – wenngleich entgegen ihrer Behauptung nicht auf die tatsächliche Kriminalitätsbelastung – einen günstigen Einfluss haben, indem sie sowohl physische als auch personale incivilities bekämpfen.

Auf der anderen Seite gilt es aber zu bedenken, dass eine verstärkte Wahrnehmung von Sicherheitsmaßnahmen in überwachten Gebieten wie Polizeistreifen, private Sicherheitsdienste oder Videoüberwachung auch einen negativen Einfluss auf das subjektive Sicherheitsgefühl der Besucher oder Bewohner solcher Gebiete haben kann. Grund hierfür ist, dass zumindest Teile der Bevölkerung die verstärkte Präsenz von Sicherheitsmaßnahmen der vorgenannten Art damit assoziieren, dass die Maßnahmen wegen einer tatsächlich bestehenden Gefahr erforderlich seien. „Womöglich glauben Menschen, wenn die Polizei besonders häufig präsent ist, dass dann ein gewichtiger Grund hierfür vorliegen müsse, die Gegend bedrohlich sei.“<sup>1044</sup> Verstärkt werden kann dieser Effekt noch dadurch, dass in den überwachten Arealen nicht nur Polizei, sondern vor allem private Sicherheitsdienstleister tätig sind und „erbrachte Sicherheitsleistungen die Verunsicherung typischerweise nicht abbauen, sondern erst recht steigern. Die Sicherheitsbranche reagiert mit ihren Dienstleistungen nämlich nicht nur auf die Schutzbedürfnisse ihrer Kunden, sondern spricht diese Bedürfnisse an und verstärkt sie.“<sup>1045</sup>

<sup>1042</sup> Kury/Oberbergfell-Fuchs 2003, 14.

<sup>1043</sup> Institut für Kriminologie 2009, 41.

<sup>1044</sup> Reuband 2009, 241 f. Soweit in dem Zitat lediglich von erhöhter Polizeipräsenz, die zu einer Verstärkung des Unsicherheitsgefühls führt, die Rede ist, gilt dies gleichermaßen auch für andere sichtbare Sicherheitsmaßnahmen.

<sup>1045</sup> Kunz 2011, o.S.

Bei zusammenfassender Betrachtung erscheint aber die Annahme gerechtfertigt, dass die Vertreibung und Ausgrenzung störender Menschen sowie die Beseitigung der Zeichen sichtbaren Verfalls in bestimmten Wohnquartieren und den Innenstädten einen größeren Effekt auf das Sicherheitsgefühl der Besucher und Bewohner dieser Gebiete hat, als eine Steigerung der Kriminalitätsfurcht durch erhöhte Präsenz von personalen und technischen Sicherheitsakteuren.

#### 4. Policing Effekte

Die strukturellen Veränderungen der Städte und ihr durch ökonomische Zwänge bedingtes Konkurrenzverhältnis untereinander haben weitreichende Auswirkungen auf das Policing bzw. Polizieren, also die Art und Weise der Umsetzung von Kontrollmechanismen und -techniken sowie die Einwirkung der Sicherheitsproduzenten auf die Gesellschaft<sup>1046</sup>, des öffentlichen Raums.

##### 4.1. Strukturelle Änderung des Policing

Das Policing in den Städten hat sich in struktureller Hinsicht verändert, indem sich sowohl die Akteure als auch die Art und Weise der Kontrollmethoden verändert haben.

Wie bereits angesprochen, hat sich der Schwerpunkt der Sicherheitspolitik insbesondere in den Städten hin zur Herstellung von Sicherheitsgefühl verschoben. Zum einen wurden hierzu strafrechtliche Eingriffstatbestände geschaffen, strafrechtliche Eingriffsbefugnisse wie Platzverweise und Aufenthaltsverbote in den Polizeigesetzen der Länder und in städtischen Verordnungen eingeführt und/oder ausgeweitet; zum anderen findet das moderne Polizieren durch ein Zusammenwirken von staatlicher Grundversorgung mit Sicherheit (oder Sicherheitsgefühl), eigennützig privater und kommerzieller Sicherheitsvorsorge und kommunalen Sicherheitsaktivitäten statt, indem die Zusammenarbeit verschiedener Sicherheitsakteure wie Polizei, Ordnungsdienste und private Sicherheits-

---

<sup>1046</sup> Vgl. *Beste* 2004, 7; *van Elsbergen* 2004, 16. Vgl. auch die Definition von *Hermer et al.* 2002, zitiert nach *Kempa et al.* 2004, 564: „Policing ist jegliche Aktivität, die ausdrücklich dafür vorgesehen und darauf gerichtet ist, eine genau bestimmte Ordnung in einer Gemeinschaft zu errichten und aufrechtzuerhalten (oder durchzusetzen)[...] Eine genau bestimmte Ordnung ist eine Zusammenstellung von ausdrücklichen oder stillschweigenden Normen, die geschaffen wurden, Handlungsweisen (Verhalten), Beziehungen von Verhaltensweisen zu regulieren und die Errichtung von Institutionen und Vorgehensweisen zu gewährleisten. [...] Normen sind typischerweise mit einem Blick auf eine bestimmte Zielerreichung definiert, [...] [wie] die Erreichung von Sicherheit von materieller und physischer Sicherheit für die Mitglieder der Gemeinschaft, die poliziert wird. [...] Gemeinschaft [...] wird verstanden als eine Gesamtheit, sei sie definiert in Begriffen auf der Basis eines speziellen geographischen Gebiets, sei es aufgrund einer gemeinsam geteilten Identität, z.B. Geschlecht, Nationalität, Rasse, Ethnie oder sexuelle Orientierung, oder eines gemeinsam geteilten Ziels, das durch ökonomische, politische oder kulturelle Aktivitäten organisiert ist.“

dienste forciert und raumbezogene und vorgeblich präventiv<sup>1047</sup> wirkende Kontrollmethoden der Kriminalitäts- und Devianzbekämpfung verstärkt worden sind.

Vor dem Hintergrund der ökonomischen Neuausrichtung der Städte lassen sich die angewandten Sicherheits- und Kontrollstrategien wie folgt zusammenfassen:<sup>1048</sup>

- Die Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf Privatpersonen (meist als Angestellte von Sicherheitsunternehmen, ggBfs. im Wege der sog. ‚Beleihung‘).
- Die zunehmende Reglementierung öffentlicher Räume durch den Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen oder Sondernutzungssatzungen, wobei sich dieses Ordnungswidrigkeitenrecht in aller Regel gegen Verhaltensweisen richtet, die bestimmten Randgruppen zuzuordnen sind.
- Die Ausdehnung von sog. ‚hybrid spaces‘ als halböffentliche Räume im Bereich von Schulen, Krankenhäusern, Universitäten, Verkehrsbetrieben etc., die ein ‚hybrid policing‘ aufgrund der Wahrnehmung des Hausrechtes ermöglichen.
- Die Privatisierung und Kommerzialisierung öffentlicher Räume durch die Errichtung von Einkaufszentren, Passagen etc., die dem Hausrecht der Betreiber unterliegen.
- Das rechtlich nicht abgesicherte Agieren von profitorientierten Sicherheitsdiensten im Auftrag von Geschäftsinhabern ohne besondere Rechtsgrundlage im öffentlichen Raum. Sie berufen sich auf die sog. ‚Jedermannrechte‘, die zu Eingriffsbefugnissen überhöht werden.
- Die Re-Kommunalisierung polizeilicher Aufgabenfelder durch die Wiedereinführung einer (schlechter ausgebildeten und bezahlten) städtischen Polizei sowie dem verstärkten Einsatz von Mitarbeitern des Ordnungsamtes im öffentlichen Raum.
- Die Schaffung einer Bundespolizei (mit Befugnisweiterung gegenüber dem früheren Bundesgrenzschutz), die z.B. im Rahmen von ‚Sicherheitspartnerschaften‘ in enger Kooperation mit der örtlichen Polizei auch in Innenstadtbereichen und insbesondere in den Hauptbahnhöfen tätig wird.
- Die Kooperation zwischen Polizei und profitorientierten Sicherheitsdiensten auf vertraglicher Basis.

<sup>1047</sup> Bei denen es sich aber in Wirklichkeit – wie z.B. bei dem Aussprechen von Aufenthaltsverboten und Platzverweisen – aber häufig gleichwohl um repressive bzw. repressiv wirkende Eingriffsmöglichkeiten handelt.

<sup>1048</sup> Vgl. insoweit *Beste* 2004a, 161 f.; 2009, 193 f.

- Das sog. ‚City-Security-Management‘ im Rahmen stadtteilbezogener Sicherheitspolitik zur systematischen Unterstützung der Polizei.
- Die Heranziehung der Bürger zur Kontrollarbeit. Hierunter fallen etwa die beschriebenen Sicherheitswachen.
- Die Umsetzung kommunaler Präventions- und Sicherheitskonzepte in Form von Präventionsräten, die alle relevanten städtischen Instanzen an einen Tisch bringen. Auf diese Weise sollen auch jene Ämter und Behörden in die Kontrollarbeit einbezogen werden, die scheinbar ‚kriminalitätsfremde‘ Aufgaben wahrnehmen (wie etwa die Schul-, Jugend- und Gesundheitsbehörden) sowie die Bürger ‚vor Ort‘ in die Aktivitäten integriert werden.
- Die Einführung der Video-Überwachung in als besonders kriminalitätsbelastet eingestuften städtischen Räumen zur Prävention und Verbesserung der Aufklärungsarbeit.

Durch den argumentativen Rückgriff zur Rechtfertigung dieser erweiterten Kontrollmethoden auf die Broken-Windows-These und den Zero-Tolerance-Ansatz sollen zudem konservative Ordnungsvorstellungen als Kriminalpolitik legitimiert werden.<sup>1049</sup> Es handelt sich hierbei um ‚governing through crime‘.<sup>1050</sup> Durch den verstärkten Zugriff auf diejenigen, die gegen dieses Ordnungsideal verstoßen, werden die ‚Unordentlichen‘, also die marginalisierten Randgruppen, zum Gegenstand der Kriminalpolitik und des Polizierens, weil sie angeblich bereits durch ihre Anwesenheit in bestimmten Räumen dort Kriminalität verursachen. Hierdurch werden soziale Phänomene letztlich zu Problemen der Kriminalität undefiniert, um sozialen Ausschluss und den Zugriff auf (marginalisierte) Teile der Bevölkerung zu legitimieren und mehrheitsfähig zu machen.<sup>1051</sup> Weil die indirekte Kriminalisierung der sozial ausgeschlossenen und marginalisierten Bevölkerungsteile durch Bezug auf deren räumliche Konzentration<sup>1052</sup> erreicht wird, es sich also um eine explizit räumliche und raumbezogene Kontrollstrategie handelt, bezeichnet *Belina*<sup>1053</sup> diesen Vorgang als ‚governing through crime through space‘.

---

<sup>1049</sup> *Belina* 2006, 194.

<sup>1050</sup> *Belina* 2006, 20 u. 194 unter Rückgriff auf den von *Jonathan Simon* (1997) geprägten Begriff.

<sup>1051</sup> *Belina* 2006, 194.

<sup>1052</sup> Nach der Broken-Windows-These ist Grund für (auch schwere) Kriminalität nicht das einzelne Mitglied einer Randgruppe, sondern deren gehäuftes und massives Auftreten in bestimmten Raumausschnitten, weil auf diese Weise der Eindruck fehlender sozialer Kontrolle hervorgerufen und Kriminelle angezogen werden (*Belina* a.a.O.).

<sup>1053</sup> *Belina* 2006, 194.

Vor diesem Hintergrund lassen sich systematisierend verschiedene neuartige Techniken und Strategien zum Umgang mit Kriminalität und Devianz feststellen:<sup>1054</sup>

*Die Strategie der Anpassung und Delegierung:* Die Träger des Kriminaljustizsystems wie Polizei und Justiz sind im Rahmen der Bekämpfung von Kriminalität mit zwei Problemen konfrontiert. Zum einen in Form von Legitimationsproblemen, zum anderen – nicht zuletzt wegen knapper Ressourcen aufgrund ständiger finanzieller Mittelkürzungen – durch Arbeitsüberlastung. Dies hat zur Folge, dass sich die Aufgabenpraxis ständig an die Herausforderungen anpassen muss, um mit der Entwicklung Schritt zu halten. Eine der Maßnahmen, die ergriffen werden, besteht in der Optimierung von Informations- und Arbeitsabläufen, um ein höheres Maß an Koordinierung zu erreichen. Die Folge davon ist eine ständige Ausweitung und Anpassung der Aufgabenpraxis, um mit der Entwicklung Schritt zu halten. Der zweite Lösungsansatz besteht in der Anwendung von unternehmens- und managementbezogenen Konzepten, die zu einer höheren Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität im Gebrauch der vorhandenen Ressourcen führen sollen.

*Die Strategie der Verantwortungsübertragung:* Diese Strategie besteht in der staatlichen Suche nach nicht-staatlichen Organisationen und Instanzen, um diese sodann in die aktive Form der Kriminalprävention (mit-)verantwortlich einzubinden. Dies geschieht durch Eingehung von Public-Private-Partnerships (z.B. durch Übertragung von Aufgaben an private Sicherheitsdienste), zwischenbehördlicher Kooperation (z.B. durch Einbindung kommunaler Behörden, deren eigentliche Aufgabe nicht in der Verbrechensbekämpfung liegt) oder die Aktivierung von Nachbarschaftshilfen. Die primäre Absicht liegt darin, kriminalpräventive Verantwortlichkeit auf jene außerstaatlichen Instanzen zu verlagern. Es handelt sich um eine Technik des Regierens und Herrschens aus der Distanz, bei der ein arbeitsteiliges System entsteht, in dem einerseits der Staat Sicherheitsgarant und Gewaltmonopolist bleibt, in dem aber andererseits nichtstaatliche Ressourcen zur Schaffung von Sicherheitsnetzen mobilisiert werden.

*Aktionismus als Antwort auf die Probleme der Kriminalitätskontrolle:* Angesichts der Tatsache, dass sich das Kriminalitätsaufkommen nicht direkt über Strafhärte, Polizeimacht oder Inhaftierungspraxis beeinflussen lässt, verfolgen die politischen Entscheidungsträger verstärkt punitive Law and Order-Strategien, die dazu geeignet sind, staatliche Macht, Entschlossenheit und Stärke zu demonstrieren und die Kriminalitätsangst der Bevölkerung zu instrumentalisieren.

*Die Umdefinition von Erfolg und Misserfolg:* Eine wichtige Form, in der die staatlichen Kontrollinstanzen auf Kritik der Bevölkerung reagieren, besteht in der Verringerung der Erwartungen durch eine Neuformulierung ihrer Zielsetzung.

---

<sup>1054</sup> Vgl. zum Folgenden *Beste* 2004a, 166 ff. unter Bezugnahme auf *Garland* (2000 und 2001), wobei jedoch hier nur die für den vorliegenden Zusammenhang relevanten Punkte angesprochen und modifiziert werden.



gen sowie in der Vorgabe veränderter Kriterien, die Erfolg oder Misserfolg bestimmen. Insoweit handelt es sich um eine Strategie, die der Verantwortungsübertragung ähnelt, da staatliche Instanzen insoweit auf ihren begrenzten Einfluss im Bereich der Kriminalitätskontrolle hinweisen. Konkret umgesetzt wird diese Technik, indem in erster Linie der bloße Output der ergriffenen Maßnahmen gemessen wird, aber nicht mehr das damit tatsächlich erreichte Ziel.<sup>1055</sup>

*Implementierung neuer Sichtweisen auf Kriminalität:* Durch einen – seit einigen Jahren auch in der Bundesrepublik verstärkt zu beobachtenden – politischen Diskurs, der die emotionale Seite der Bevölkerung mit verborgenen Ängsten anspricht<sup>1056</sup>, werden Täter als Außenseiter dargestellt, die die herrschende gesellschaftliche Kultur bedrohen und insoweit als ‚nützliche Feinde‘ eine Politik mit der Angst (governing through crime) unterstützen. Als Lösung dieses vermeintlichen Problems bietet sich eine rigide Straf- und Inhaftierungspolitik an, um diese Täter langfristig oder dauerhaft aus der Mitte der Gesellschaft zu entfernen<sup>1057</sup>, wobei auf kostenintensive Resozialisierungsmaßnahmen verzichtet werden soll. Die in der fordistischen Ära dominierende wohlfahrtsstaatlich orientierte Kriminalpolitik, die auf staatliche Verantwortung, Resozialisierung und Wiedereingliederung setzte, befindet sich in der postfordistisch-neoliberalen Ära auf dem Rückzug. Täter werden aber nicht nur als gefährliche ‚Andere‘ charakterisiert, sondern auch als rational handelnde Individuen, wodurch es gerechtfertigt wird, insbesondere raumbezogene Kontrolltechniken anzuwenden, um die Tatgelegenheiten einzuschränken und die Kosten für etwaige Taten und Täter zu erhöhen. Durch diese Zweispurigkeit ist es vermittelbar, einerseits repressive punitive Strategien des ‚Wegschließens‘ zu legitimieren, andererseits aber auch angeblich präventive – in Wahrheit aber ebenfalls repressiv wirkende – Techniken der Ausgrenzung und Kontrolle anzuwenden.

Die Übertragung von (Mit-)Verantwortung auf nicht-staatliche Instanzen wie u.a. private Sicherheitsdienste sowie die weitverbreitete Einführung von kriminalpräventiven Maßnahmen und Kontrollstrategien führen zu einer ungleichen Verteilung von Sicherheit, mit der Folge, dass für unterschiedliche Räume unterschiedliche Grade an Sicherheit erreicht werden. *Beste*<sup>1058</sup> nennt dies den Niedergang der Solidargemeinschaft. Durch die Kommodifizierung von Sicherheit, erfolgt ihre Herstellung und Zuteilung nicht mehr nach dem tatsächlichen Bedarf, da gerade jene Bevölkerungsgruppen, die am stärksten unter Kriminalität

<sup>1055</sup> Ein Beispiel hierfür ist etwa eine verstärkte öffentliche Polizeipräsenz, die für sich genommen jedoch wenig oder gar nichts über eine erfolgreiche Kriminalitätskontrolle aussagt.

<sup>1056</sup> Und jegliche kriminologische Erkenntnisse außer Acht lässt.

<sup>1057</sup> Vergleiche insoweit auch die von politischer Seite – aber wohl auch von der (bereits indoktrinierten?) Bevölkerung – nach jedem aufsehenerregenden Verbrechen geforderte Verschärfung des Strafrechts, obwohl es insoweit gesicherter kriminologischer Erkenntnis entspricht, dass die Androhung härterer Strafen keine positiven Auswirkungen auf die Kriminalitätsraten hat.

<sup>1058</sup> *Beste* a.a.O.

zu leiden haben, über die geringsten Mittel verfügen, um Sicherheit zu erwerben oder sich in anderer Weise gegenüber Kriminalität zu schützen. Insoweit wird die soziale (auch sozialräumliche) Spaltung der Gesellschaft weiter vorangetrieben.<sup>1059</sup>

Hierdurch wird der auf Ausgleich und Gleichbehandlung aller gesellschaftlichen Gruppen bedachte solidarische Grundgedanke der wohlfahrtsstaatlich geprägten fordistischen Ära aufgegeben. Die nunmehr neoliberal geprägte Kriminalpolitik zeichnet sich durch ein bloßes Gefahrenmanagement aus, ohne die sozialen Ursachen von Kriminalität und Devianz anzugehen. Zudem verlagert sie vielfach – insbesondere bei Bildung kriminalpräventiver Räte – die Last sozialer Kontrolle auf jene Individuen, Bevölkerungsgruppen und gesellschaftlichen Organisationen, die für diese Aufgabe schlecht gerüstet sind.

#### 4.2. Funktionelle Änderung des Policing

Neben der strukturellen Änderung hat sich aber auch die Funktion des Policing geändert. Während zu Zeiten der fordistischen Ära ‚raumlose‘<sup>1060</sup> sozialpräventive Ansätze mit dem Ziel der Verhinderung von Kriminalität durch verbesserte Sozialpolitik und Resozialisierung von Straftätern und devianten Personen im Vordergrund standen, sind bzw. werden diese Ziele in der postfordistisch-neoliberalen Ära zunehmend zugunsten neoliberaler Standortstrategien in den Hintergrund gerückt, die sozialpolitischen Maßnahmen nur noch ein geringes Gewicht beimessen.

Der fürsorgende Wohlfahrtsstaat verfolgte in erster Linie eine Kriminalpolitik mittels Strafrecht, die von der strafrechtlichen Sanktionsandrohung und –anwendung positive Auswirkungen auf die Gesellschaft erwartete; zum anderen setzte der Sozialstaat auf eine vorbeugende Abschwächung sozialer Benachteiligungen als Ursachen für Kriminalität. Da dieser Gedanke auch Eingang in die Strafrechtspolitik fand, wurde der Sanktionszweck der Resozialisierung zu einem Kernanliegen strafrechtlicher Interventionen.<sup>1061</sup> Im Zuge der neoliberalen Neuausrichtung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik sind Anliegen einer integrativen Sozialpolitik und der Resozialisierung von Straftätern in den Hintergrund getreten, da deviantes Verhalten vorwiegend nicht mehr mit sozialer Benachteiligung in Zusammenhang gebracht wird, sondern als persönliches Defizit und selbst zu verantwortendes Scheitern angesehen werden.<sup>1062</sup> Indem deviantes Verhalten nicht länger als Normabweichung infolge fehlgeschlagener Sozialisa-

<sup>1059</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang Feltes 2008, 257 f.

<sup>1060</sup> ‚Raumlos‘ deshalb, weil die fordistische Sozialpolitik von einer Gleichbehandlung aller Staatsbürger ausging, mit dem Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse in der gesamten Bundesrepublik. Dem steht nicht entgegen, dass bestimmte strukturschwache Räume, wie z.B. das Zonenrandgebiet, besonders gefördert wurden.

<sup>1061</sup> Kunz 2005, 151.

<sup>1062</sup> Kunz 2005, 152.

tion, sondern als ein normales gesellschaftliches Phänomen betrachtet wird, ist das Hauptanliegen nur noch, abweichendes Verhalten als empirisch normales Verhalten zu verwalten.<sup>1063</sup>

Der Blick auf Kriminalität und deviantes Verhalten als ein bloßes Risiko hat zur Folge, dass Kriminalitätsprävention und Policing bereits im Vorfeld von kriminellem Handeln einsetzen müssen. Anders als bei dem in der fordistischen Ära angestrebten Ansetzen an den ‚root causes‘ – nämlich der Beseitigung sozialer Benachteiligungen als Ursache für abweichendes Verhalten – oder der Resozialisierung eines (bereits) straffällig gewordenen Individuums, kommt es nunmehr in erster Linie nur noch<sup>1064</sup> darauf an, situationsbezogen objektive Tatgelegenheiten durch organisatorische oder technische Vorkehrungen zu verringern. Im Sinne der ‚New Realists‘ geht es nicht mehr um das Ziel, gefährdete Individuen durch staatliche Hilfen von der Begehung von Straftaten abzuhalten oder straffällig gewordene Individuen durch Sanktionen zu künftigem normkonformen Verhalten zu veranlassen, sondern um das pragmatische Anliegen, Räume zu besetzen und Situationen zu beherrschen.<sup>1065</sup> Durch diesen Paradigmenwechsel in der Sichtweise auf und Behandlung von Kriminalität, ändert sich zwangsläufig aber auch die Funktion und Zielrichtung des Policing. Konnte die Funktion des Policing in fordistischen Zeiten im Idealfall als Umsetzung einer (generellen) Verhaltensbeeinflussung von Personen durch auf sozialen Ausgleich, Verbesserung der Lebensumstände ganzer Bevölkerungsgruppen und Besserung bzw. Resozialisierung straffällig gewordener Individuen ausgerichteten Kriminalitätspolitik angesehen werden, geht es jetzt in erster Linie nur noch um die Steuerung und Beeinflussung von (situativen) Handlungsmöglichkeiten des Einzelnen.

Dies bedeutet, dass sich die Kriminalpolitik mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Policing als deren praktische Umsetzung mit der Gegebenheit von Kriminalität und deviantem Verhalten als gesellschaftliches Phänomen abfindet<sup>1066</sup> und sich um ein „Management dieses Risikos mit Techniken des Identifizierens, Klassifizierens und Regulierens bemüht. Orte, Situationen und Individuen sollen gleichsam versicherungsmathematisch (‚actuarial justice‘<sup>1067</sup>) nach Kriminali-

---

<sup>1063</sup> Singelstein/Stolle 2012, 61 unter Verweis auf Simon 2007.

<sup>1064</sup> In der Bundesrepublik stellt sich die Situation derzeit wohl noch so dar, dass immer noch – wenngleich auch in einem geringeren Umfang als vor wenigen Jahrzehnten – eine Bekämpfung sozialer Benachteiligungen erfolgt (vgl. z.B. das Programm ‚Soziale Stadt‘). Allerdings werden, wie oben bereits dargestellt, dieses oder vergleichbare Programme aufgrund knapper werdender finanzieller Mittel mehr und mehr zurückgefahren, während die situative Kriminalprävention stetig an Bedeutung gewinnt.

<sup>1065</sup> Kunz 2005, 152.

<sup>1066</sup> Und damit zugleich das vorgebliche und von Politikern häufig propagierte Ziel der erfolgreichen Bekämpfung von Kriminalität und Schaffung eines sicheren Umfelds für die gesamte Bevölkerung stillschweigend aufgibt.

<sup>1067</sup> Der Begriff ‚actuarial justice‘ geht zurück auf Feeley und Simon (1994) und beschreibt ein Kriminalitätsmanagement, das sich an versicherungstechnischen Lösungen orientiert.

tätsrisiken eingeteilt werden und eine Behandlung erfahren, die *Low Risks* privilegiert und *High Risks* diskreditiert.“<sup>1068</sup>

### 4.3. Entlastung der und Vorteile für die Polizei

Durch die strukturellen Veränderungen des Polizierens entstanden Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften, in denen sich unterschiedliche Akteure wie Polizei, Ordnungsdienste, Sicherheitswachen, private Sicherheitsdienste sowie für Präventionszwecke an sich nicht zuständige Behörden auf kommunaler und städtischer Ebene vernetzen. Dabei wird inzwischen im öffentlichen und insbesondere halb-öffentlichen Raum eine Vielzahl von polizeilichen Aufgaben – wie z.B. Streifengänge, Überwachung von Bahnhöfen und Öffentlichen Personennahverkehr etc. – von privaten Sicherheitsakteuren, insbesondere privaten Sicherheitsdiensten, wahrgenommen.

Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass in Zeiten ‚knapper‘ Kassen und eines schlanken Staates die Polizei nicht mehr alle wünschenswerten oder gar notwendigen Aufgaben erfüllen kann. „Wenn unter diesen Bedingungen Aufgaben abgegeben und Arbeitsbereiche von Privaten übernommen werden, die nachgewiesenermaßen in vielen Bereichen zumindest ebenso effektive Arbeit leisten wie die Polizei (Geld- und Werttransporte, Personenschutz), so kann dies zu einer finanziellen Entlastung des Staates und dazu führen, dass sich die Polizei vermehrt dem Schutz derjenigen widmen kann, die sich private Sicherheit nicht leisten können.“<sup>1069</sup> Die Entlastung der Polizei von Aufgaben, die private Unternehmen mindestens ebenso gut und mit geringeren Kosten<sup>1070</sup> wahrnehmen können, entspricht dem Subsidiaritätsprinzip und dem Gedanken des schlanken Staates. Zudem wird in diesem Zusammenhang geltend gemacht, dass überqualifizierte Kräfte – die Polizei – für die Wahrnehmung einfacher Aufgaben in der Regel schlechter motiviert sind. Deshalb würden relativ einfache Sicherheitsfunktionen – insbesondere im Objektschutz – in der Regel von Beschäftigten privater Sicherheitsunternehmen effektiver wahrgenommen als durch überqualifizierte Polizeibeamte.<sup>1071</sup>

Die insoweit tatsächlich vorliegende Entlastung der Polizei wird aber dadurch relativiert, dass durch Einbeziehung privater Sicherheitsdienste im innerstädti-

<sup>1068</sup> Kunz 2005, 152.

<sup>1069</sup> Feltes 2009, 109.

<sup>1070</sup> Beschäftigte privater Sicherheitsdienste sind wesentlich billiger als Polizeibeamte. Die Arbeitskosten pro Stunde werden mit etwa 60 – 70 € veranschlagt, wohingegen private Sicherheitsdienstmitarbeiter aufgrund des geringeren Ausbildungsniveaus und der deutlich niedrigeren Entlohnung lediglich mit etwa einem Drittel der Kosten veranschlagt werden.

<sup>1071</sup> Rupperecht 1996, 47. Den wesentlichen Aspekt stellt insoweit aber sicherlich ebenfalls der Kostenfaktor dar. Bei Aufgaben des Objektschutzes wird kaum qualifiziertes Personal erforderlich sein, so dass der Einsatz von kostengünstigerem privaten Sicherheitsdienstleistern jedenfalls kosteneffizienter ist, als der Einsatz für diese Art von Aufgaben aufgrund ihrer umfassenden Ausbildung überqualifizierter und teurer Polizisten.

schen öffentlichen Raum, aber auch in manchen Wohnanlagen und -gebieten, dort die Kontrolldichte steigt, was zur Folge hat, dass mehr deviantes Verhalten entdeckt und angezeigt wird. Aufgrund der beschränkten rechtlichen Kompetenzen – den Sicherheitsdienstleistern stehen wie dargelegt nur die sog. Jedermannrechte zu – haben die Sicherheitsdienstleister bei festgestellten Störungen häufig nur die Möglichkeit, die Polizei hinzuziehen, was zu erhöhten Einsatzzahlen – und damit einer erhöhten Belastung bei der Polizei führt.<sup>1072</sup> Insoweit bindet diese Form der ‚Zusammenarbeit‘ von Polizei und Sicherheitsdiensten nicht nur staatliche Ressourcen, sondern führt auch aufgrund der gestiegenen Anzeigen in der Kriminalitätsstatistik zu einem Anstieg der Kriminalitätsbelastung, was wiederum als Argument für mehr Bedarf an staatlichen Sicherheitsmaßnahmen – mit den damit verbundenen Kosten – herangezogen werden kann. Die personelle Entlastung der Polizei wird weiter dadurch eingeschränkt, dass auch deren Teilnahme an einer Vielzahl von Präventionsräten und vergleichbaren Präventionsprojekten in einem gewissen Umfang Personal bindet, da die Polizei als der zentrale Akteur der Sicherheitsproduktion in der Regel faktisch die leitende und koordinierende Funktion in diesen Gremien mit entsprechender Personalbindung innehaben wird.

Die Implementierung einer mehr oder weniger förmlichen Zusammenarbeit von Polizei und privaten Sicherheitsdiensten, verbunden mit der Aussicht, dass sich die Polizei dann auf ihre Kernaufgabe der Strafverfolgung konzentrieren könnte, erscheint zwar auf den ersten Blick bestechend, ist aber jedenfalls ambivalent. Einerseits wird von Seiten der Polizei scharfe Kritik an der Reduzierung ihrer Aufgaben auf die Kernkompetenz ‚Strafverfolgung‘ geäußert: „Die in die politische Diskussion gebrachte Entlastung der Polizei mit der Empfehlung, sich auf Kernaufgaben wie die Strafverfolgung zu konzentrieren, übersieht eine entscheidende Wechselwirkung: Wenn die Polizei auf die Kernaufgabe Strafverfolgung reduziert wird, ist genau diese Aufgabe kaum noch mit Aussicht auf Erfolg zu erfüllen, weil dieser Erfolg erheblich von den Erfahrungen und Erkenntnissen aus der präventiven Arbeit und in diesem Zusammenhang aus dem Kontakt mit der Bevölkerung herrührt.“<sup>1073</sup> Auf der anderen Seite besteht aber auch die Möglichkeit, dass durch die Einbeziehung Privater und die Beteiligung der Polizei an Präventionsgremien und –projekten, ihr mit den neuen privaten und kommunalen Sicherheitsakteuren ‚Hilfstruppen‘ erwachsen, die sie nicht nur zugunsten ihrer Kernaufgabe entlasten, sondern darüber hinaus auch mit Informationen und Hilfeleistungen versorgen.<sup>1074</sup> Da eine Reduzierung der Polizei auf ihre Kernaufgabe der Strafverfolgung bislang auch durch die Zusammenarbeit mit privaten

---

<sup>1072</sup> Fuchs 2012, 67.

<sup>1073</sup> So der frühere stellvertretende GdP-Vorsitzende und ehemalige Präsident der European Confederation of Police (EuroCOP) Heinz Kiefer, zitiert nach Zielasko 2000, 1.

<sup>1074</sup> Busch/Pütter 2005, 5. Dies entspricht der Sichtweise, dass die neben der Polizei tätigen privaten und behördlichen Sicherheitsakteure, aber auch die z.B. in Präventionsgremien mitarbeitende Bürger als ‚Eyes and Ears of the Police‘ tätig werden.

Sicherheitsdienstleistungen nicht erfolgt ist und in absehbarer Zeit wohl auch nicht erfolgen wird, andererseits aber die Polizei – wie oben im Kapitel B. III. 2.3.2.1. dargestellt<sup>1075</sup> – ihre Tätigkeitsfelder, teilweise ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung, insbesondere in dem Bereich der Kriminalitätsprävention ausgeweitet hat und durchweg in den mittlerweile weitverbreiteten kommunalen Präventionsgremien und –räten vertreten ist, dürfte die Gefahr einer Abkoppelung von dem Kontakt mit der Bevölkerung eher gering einzuschätzen sein. Selbst wenn die Polizei durch Wegfall von Streifengängen nicht mehr so engen Kontakt zur Bevölkerung hält, wie dies zu Zeiten des ‚Schutzmanns an der Ecke‘ der Fall war, hat sie sich durch ihre Beteiligung an diversen Präventionsprojekten ein Netzwerk geschaffen, durch das sie hinreichend mit Informationen über Personen und örtliche Verhältnisse versorgt werden kann, mit der Folge, dass sie in den Stand versetzt ist, sich weiterhin – wenn nicht aufgrund der Vernetzung sogar in einem größerem Umfang als früher – ein konkretes und genaues Lagebild in den unterschiedlichen öffentlichen Räumen zu verschaffen.

Die Polizei erfährt aber durch die neuen Wege des Polizierens nicht nur auf dem Gebiet der Informationsbeschaffung eine substantielle Verbesserung, sondern auch auf dem Gebiet der Imageverbesserung. So ist es für die Polizei imagefördernd – und auch bequem –, sich für die alltägliche Arbeit in problematischen und umkämpften öffentlichen Räumen in der Auseinandersetzung mit marginalisierten Randgruppen zunächst privater Sicherheitsdienstleister zu bedienen; insofern bleibt die alltägliche ‚Kärnerarbeit‘ mit den damit verbundenen Härten und Unannehmlichkeiten<sup>1076</sup> vielfach zunächst den privaten Sicherheitsakteuren überlassen.<sup>1077</sup> Hinzukommt, dass die Polizei häufig als ‚neutraler Schiedsrichter‘ – scheinbar schlichtend – erst dann eingreifen muss, wenn die Auseinandersetzungen zwischen Mitgliedern privater Sicherheitsdienste und Randgruppen eskaliert sind. Hierbei gelingt es, sich positiv von den Mitarbeitern der privaten Sicherheitsdienste, die aufgrund ihrer geringen Qualifikation und häufig nicht adäquaten Auftretens ohnehin nur einen eingeschränkt positiven Ruf in weiten Teilen der Bevölkerung genießen, abzusetzen und ihre Wertschätzung in der Öffentlichkeit zu verbessern und – trotz aller Schwächen in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit – ihre Unersetzbarkeit unter Beweis zu stellen.

Zusammenfassend lässt sich daher festhalten, dass die Polizei als Institution durch die neuen Wege des Polizierens auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass einige ihrer früheren Aufgaben an private oder andere Dritte übertragen worden sind, zu den ‚Gewinnern‘ der Veränderungen des öffentlichen Raums und der damit einhergehenden Folgen gehören dürfte.

<sup>1075</sup> Vgl. insoweit nochmals die PDV 100.

<sup>1076</sup> Zu denen nicht nur die vielerorts geübten Vertreibungspraktiken als solche gehören, sondern u.U. auch die negative Wahrnehmung solcher Praktiken in der, gelegentlich auch medialen, Öffentlichkeit.

<sup>1077</sup> Vgl. *Beste* 2009, 188.

## 5. Zusammenfassung und Zwischenfazit

Die wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen der neoliberalen Ära bilden sich räumlich ab. In den Großstädten bildet sich – abhängig von der ökonomischen Verwertbarkeit des Raums und der sozialen Stellung der Bewohner – eine Dreiteilung der Stadt heraus, die hierarchisch gegliedert ist. Die Entwicklung der ‚ersten Stadt‘ erfolgt dabei zu Lasten der ‚dritten Stadt‘, Diese Hierarchisierung wird zudem durch Techniken der Überwachung und sozialen Kontrolle gefördert, weil den ökonomisch wertvollen Gebieten der Innenstädte anders als den Wohngebieten der Mittelschichten oder der marginalisierten Bevölkerungsteile durch Polizei, private Sicherheitsdienste und technische Überwachungsmittel mit Blick auf Sicherheit und Sauberkeit besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird, so dass unterschiedliche Kontrollzonen mit unterschiedlichen Formen und unterschiedlicher Intensität der Machtausübung entstehen. Durch die (Teil-)Privatisierung der Innenstädte und die unterschiedliche Intensität der Kontrolle wird der Raum zugleich fragmentiert und der freie und uneingeschränkte Zugang für Alle zu allen Räumen eingeschränkt.

Vergleichbares gilt für die innenstadtnahen – teilweise gentrifizierten – Wohnquartiere, wo arme und wohlhabende Quartiere räumlich nah beieinander liegen. Durch verstärkte Überwachungsmaßnahmen und Invisibilisierungsstrategien werden die unterschiedlichen Lebenswelten absichtsvoll getrennt. Ein Faktor, der der weiteren Polarisierung und dem Auseinanderdriften der Gesellschaft zugunsten der Distinktionsgewinne einer Minderheit der Gewinner der neuen Wirtschaftsordnung Vorschub leistet.

Verstärkt wird die Polarisierung dadurch, dass zur Gewährleistung des Sicherheitsbedürfnisses der Gewinner der Globalisierung sowie der gutbürgerlichen Mittelschichten marginalisierte Bevölkerungsgruppen verstärkt ausgrenzt werden, wobei Ausgrenzungstechniken benutzt werden, die sich auf Klassifikationsmerkmale stützen, die eine soziale Gruppe als gefährlich definieren und damit die Voraussetzungen für die Ausgrenzung schaffen.<sup>1078</sup> Durch die beschriebenen Kontrollszenarien in den unterschiedlichen Räumen entstehen Enklaven, die besonderer Kontrolle unterliegen, nicht für jedermann zugänglich sind und den zugelassenen Besuchern ein bestimmtes Wohlverhaltensmuster abverlangen. Die Attraktivitätssteigerung der ökonomisch wertvollen Raumausschnitte wird also nur um den Preis des Ausschlusses von den vorwiegend ärmeren oder sonst ‚sozial auffälligen‘ Teilen der Bevölkerung sowie des weitgehenden Ausschlusses sonstiger Nutzungsmöglichkeiten wie politischer Betätigung u.ä. erreicht. Abgesehen davon, dass auch hierdurch die Spaltung der Gesellschaft vertieft wird, führt die Gesamtheit aller Maßnahmen auch dazu, dass das, was herkömmlich mit ‚Stadt‘ oder ‚Urbanität‘ verbunden wird, nämlich gesellschaftlicher

---

<sup>1078</sup> Vgl. *Singelstein/Stolle* 2012, 88.

Treffpunkt aller sozialen Schichten und damit Spiegelbild der Gesellschaft zu sein, aufgegeben wird.

Für die (noch) inkludierten Mitglieder der Gesellschaft hat die Ausgrenzung marginalisierter Bevölkerungsgruppen unbestreitbar einen Vorteil. Mit den Personen verschwinden auch die mit ihnen verbundenen Themen aus dem (innerstädtischen) öffentlichen Raum.<sup>1079</sup> Auf diese Weise wird das Problem der in Deutschland vorkommenden Armut nicht mehr als Alltagsphänomen wahrgenommen, sondern allenfalls noch mit bestimmten von dem Normalbürger nicht frequentierten Räumen und deren Bewohnern in Verbindung gebracht. Diese Art der Invisibilisierung sozialer Probleme trägt dazu bei, die von Abstiegsängsten geplagten Mittelschichtsbürger vor dem Anblick eines möglicherweise auch ihnen drohenden Schicksals zu bewahren und sie so – auch in politischer Hinsicht – zu beruhigen. Dass dies um den Preis einer Entsolidarisierung der Gesellschaft sowie zunehmender Ausgrenzung und auch der Kriminalisierung randständiger Bevölkerungsgruppen – mit der Gefahr, dass deren deviante Verhaltensweisen verstärkt werden und letztlich zu einer erhöhte Kriminalitätsbelastung führen kann<sup>1080</sup> – erfolgt, wird dabei von den politischen Entscheidungsträgern und den ökonomischen Eliten bewusst in Kauf genommen.

Vor diesem Hintergrund wiegen die – geringen – positiven kriminologischen Effekte ebenso wie die sich für die Polizei ergebenden Entlastungseffekte die gravierenden sozialen und gesellschaftlichen Nachteile nicht auf. Die neuen Kontrolltechniken haben nur in geringem Umfang ursächlichen Anteil an dem zu verzeichnenden – bundesweiten – Kriminalitätsrückgang, wenn auch die verstärkten Kontrollmaßnahmen in den stärker überwachten ökonomisch wertvollen Raumausschnitten – mit möglicher Ausstrahlung auf benachbarte, weniger überwachte Räume – einen positiven Beitrag zur Kriminalitätsverringerung insgesamt leisten, wobei auch unter Berücksichtigung von etwaigen Verdrängungseffekten jedenfalls ein positiver Saldo hinsichtlich der Kriminalitätsbelastung zu verzeichnen sein dürfte. Auch der Umstand, dass die Vertreibung und Ausgrenzung störender Menschen sowie die Beseitigung der Zeichen sichtbaren Verfalls in bestimmten Wohnquartieren und den Innenstädten einen positiven Effekt auf das Sicherheitsgefühl der Besucher und Bewohner dieser Gebiete haben, rechtfertigt insoweit keine andere Beurteilung. Zwar ist das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung sicherlich ein nicht gering zu schätzendes Gut, da es Auswirkungen auf das (Vermeidungs-)Verhalten des Einzelnen und damit die Nutzung öffentlicher Räume haben kann. Allerdings erscheint es vor dem Hintergrund, dass zwischen dem Sicherheitsgefühl der Bevölkerung und der tatsächlichen Bedrohung durch Kriminalität ein (statistischer) Zusammenhang nicht hergestellt werden

<sup>1079</sup> Glatzner 2006, 71; vgl. auch Wehrheim 2006, 36.

<sup>1080</sup> Dabei wird sich eine etwaige erhöhte Kriminalitätsbelastung ohnehin verstärkt in den marginalisierten Räumen auswirken, da die Bewohner dieser Räume sich im Gegensatz zu den Bewohnern privilegierte Räume und Quartiere infolge der Kommodifizierung der Ware ‚Sicherheit‘ weniger vor Kriminalität schützen können.



kann, nicht gerechtfertigt, das Sicherheitsgefühl durch die Ausgrenzung und sozialen Abwertung ‚störender‘ Menschen zu steigern. Angebracht wäre es vielmehr, insoweit aufklärerisch auf die Bevölkerung einzuwirken. Hieran besteht aber offensichtlich kein Interesse, da die Unsicherheitsgefühle und die Kriminalitätsangst der Bevölkerung von den politischen Entscheidungsträgern aus den genannten Gründen bewusst instrumentalisiert werden. Vielmehr führen die beschriebenen strukturellen und funktionellen Änderungen des Policings, das zunehmend ein bloßes Gefahrenmanagement gewährleisten soll, ohne die sozialen Ursachen von Kriminalität und Devianz berücksichtigen, zu einer ungleichen Verteilung von Sicherheit, so dass für unterschiedliche Räume unterschiedliche Grade an Sicherheit erreicht werden. Dabei erfolgt die Herstellung und Zuteilung von Sicherheit losgelöst von dem tatsächlichen Bedarf, so dass in dieser Hinsicht marginalisierte Bevölkerungsgruppen, die am meisten unter Kriminalität zu leiden haben, benachteiligt werden. Auch insoweit wird die soziale und sozialräumliche Spaltung der Gesellschaft weiter vorangetrieben.<sup>1081</sup>

---

<sup>1081</sup> Vgl. Feltes 2008, 257 f.

### C. Schlussbetrachtung und Ausblick

Anhand der vorstehenden Ausführungen lassen sich verschiedene Entwicklungslinien erkennen, die für die Transformation und die Neustrukturierung des öffentlichen Raums ursächlich geworden sind.

Auslöser und gleichzeitig treibende Kraft im Hintergrund sind bzw. waren für die Transformation des öffentlichen Raums die tiefgreifenden ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen, die durch die Krise des Fordismus seit Ende der 1970er Jahre und den Übergang in eine postfordistische, neoliberalen Grundsätzen unterworfenen Gesellschaft ausgelöst wurden.

Mit dem Übergang in die postfordistischen und neoliberalen Grundsätzen folgende Ära wurde der bis dahin fürsorgende Wohlfahrtsstaat keynesianischer Prägung durch einen fördernden und fordernden Wettbewerbsstaat abgelöst. Der Übergang zum neoliberalen Wettbewerbsstaat hatte in ökonomischer Hinsicht insbesondere zur Folge, dass unter Propagierung des Ziels ‚schlanker Staat‘ in großem Stil die Privatisierung bislang in öffentlichem Eigentum stehender Betriebe und Institutionen erfolgte. Daneben erfolgten Deregulierungen sowohl auf dem Arbeitsmarkt – z.B. erleichterte Kündigungen, Zulassung von Zeitarbeitsfirmen, Einführung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse – als auch auf dem Wohnungsmarkt, hier insbesondere durch Verkauf im öffentlichen Eigentum stehender Wohnungsbaugesellschaften an private Investoren sowie die weitgehende Abschaffung des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus.

Im Zuge der neoliberalen Neuordnung orientiert sich die Wirtschaftspolitik zudem seither an der Entwicklung endogener, städtisch-regionaler Wachstumspotentiale<sup>1082</sup>, die insbesondere die Städte in einen Wettbewerb um Industrieansiedlungen und betriebliche Investitionen zwingt. Regionale und städtische Wirtschaftspolitik ist daher immer mehr zur Standortpolitik geworden.

Standortpolitik als zentraler Punkt der städtischen Wirtschaftspolitik hat zum einen zur Folge, dass sich die Kommunen zunehmend auf kooperative Formen der Zusammenarbeit (insbesondere Public-Private-Partnerships) mit lokalen und überregionalen Wirtschaftsunternehmen stützen. Neben dieser Teilprivatisierung der Wirtschaftspolitik sind die Kommunen aber auch gezwungen, weiche Standortfaktoren wie z.B. kulturelle Veranstaltungen<sup>1083</sup> anzubieten, die zum einen attraktiv für das Management und die Beschäftigten potenzieller Ansiedlungsbetriebe sind, aber auch der Stadt als solches ein neues, möglichst attraktives Image verleihen sollen.

Die in dem neuen ökonomischen Regulationsmodus angelegten Deregulierungs- und Flexibilisierungsmaßnahmen einerseits sowie die Positionierung der Stadt

<sup>1082</sup> Vgl. hierzu *Brenner 1997*, 551.

<sup>1083</sup> Vgl. insoweit die obigen Ausführungen zur Festivalisierung der Stadtpolitik.

als attraktiver Wirtschaftsstandort andererseits sind mit einer zunehmenden sozialen Polarisierung und Spaltung der städtischen Gesellschaft verbunden. Insbesondere die Deregulierung des Arbeits- und Wohnungsmarktes führt zu einer von Polarisierung gekennzeichneten Beschäftigungsstruktur und zu einer verstärkten räumlichen Konzentration von Armut.<sup>1084</sup> Da zudem insbesondere die Innenstädte der Öffentlichkeit als ‚Visitenkarte‘ präsentiert werden sollen, kommt es in diesem Zusammenhang zu einer diskursiven und tatsächlichen Verschränkung der Gesichtspunkte ‚Sicherheit‘ und ‚Sicherheitsgefühl‘ mit dem Aspekt Standortfaktor im Sinne einer Steigerung der Attraktivität der Innenstädte und anderer ökonomisch wertvoller Raumausschnitte. In diesem Zusammenhang werden Sicherheit und Sicherheitsgefühl von der Stadtpolitik ebenfalls als Standortfaktor behandelt. Zur Sicherung und Erreichung ökonomischer Vorteile im Konkurrenzkampf der Städte untereinander ist daher zur Durchsetzung des Standortfaktors ‚Sicherheit bzw. Sicherheitsgefühl‘ die Ausgrenzung unerwünschter, bedrohlich erscheinender Einzelpersonen und Bevölkerungsgruppen aus diesen Räumen sowie die Produktion von Räumen, in die arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen abgeschoben werden, eine logische Konsequenz.<sup>1085</sup>

Verstärkt werden diese Effekte dadurch, dass das neoliberale Projekt nur vordergründig ein rein ökonomisches Modell ist und weiter reichende Ziele verfolgt. Es bezweckt vor allem eine Neubestimmung des Staates durch dessen Beschränkung auf die notwendigsten Aufgaben (Stichwort ‚schlanker Staat‘); zugleich will das neoliberale Modell die ökonomische Logik und Rationalität nicht nur auf dem Gebiet der Wirtschaft durchsetzen, sondern sie auch für alle anderen gesellschaftlichen Bereiche zur politischen und gestalterischen Maxime machen. Die angestrebte – und in weiten Teilen bereits erreichte – Konsequenz läuft auf den ‚Markt‘ als zentrales Steuerungsinstrument und damit auch auf eine ‚Ökonomisierung des Sozialen‘ hinaus.<sup>1086</sup> Dieser Effekt schlägt sich in der Kommodifizierung sämtlicher gesellschaftlicher und sozialer Lebensbereiche, darunter sowohl des Raums als auch der Herstellung von Sicherheit, nieder.

Eine zweite Entwicklungslinie, die die Transformation und die Neustrukturierung des öffentlichen Raums maßgeblich beeinflusst hat, ist die von der Bevölkerung gemachte Erfahrung von Unsicherheit im Prozess der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen und eine damit verbundene veränderte Wahrnehmung von und Umgang mit Kriminalität und deviantem Verhalten.

Die gesellschaftlichen und ökonomischen Verwerfungen haben bei großen Teilen der Bevölkerung tiefgreifende Gefühle der Verunsicherung und Ängste her-

<sup>1084</sup> So zutreffend *Hamedinger* 2005, 550.

<sup>1085</sup> Vgl. *Hamedinger* 2005, 550, der zudem meint, dass die Produktion von Räumen, in die Arme und Marginalisierte abgeschoben werden, einer Modernisierungslogik folgt, die Armut, staatliche Restrukturierungen sowie die Privatisierung von Sicherheit in einen Zusammenhang bringt.

<sup>1086</sup> So zutreffend *Sack* 2004, 5.

vorgerufen. Die in der postfordistischen neoliberalen Ära dem Einzelnen abverlangte Flexibilität sowie die verringerte soziale Sicherheit, mit der Gefahr des sozialen ‚Absturzes‘ auch der Mittelschicht, schafft eine „Unsicherheit, die alle Aspekte des individuellen Lebens durchdringt.“<sup>1087</sup> In Zeiten solcher strukturellen Unsicherheiten ist für die politischen Entscheidungsträger die Verkürzung des Sicherheitsthemas auf die Kriminalitätsbekämpfung so sinnvoll wie naheliegend, weil die Kriminalität sowie die Kriminalitätsfurcht eine Vergegenständlichung der Systemrisiken, denen sich der Einzelne hilflos ausgeliefert fühlt, darstellt. Die propagierte Kriminalitätsbekämpfung stellt daher ein Symbol für die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des Staates sowie dafür dar, dass die Lebensrisiken sämtlich prinzipiell bewältigt werden können.<sup>1088</sup>

Hinzu kommt, dass mit den gesellschaftlichen und sozialen Verwerfungen eine veränderte Wahrnehmung von Kriminalität und deviantem Verhalten durch den ‚Normalbürger‘ eng verbunden ist. Seit den frühen 1970er Jahren wurden Kriminalität und deviantes Verhalten nicht zuletzt aufgrund dramatisierender medialer Berichterstattung, aber auch aufgrund eigener Wahrnehmung (z.B. Graffiti, Vandalismus etc.) als Massenphänomene wahrgenommen und entwickelten sich zu einem normalen gesellschaftlichen Tatbestand.<sup>1089</sup> Die als Verwahrlosungsercheinungen empfundenen Phänomene lösten bei dem ‚Normalbürger‘ Unsicherheitsgefühle aus, die mit zur Folge hatten, dass seit geraumer Zeit der urbane Sicherheitsdiskurs von dem Thema ‚subjektives Sicherheitsgefühl‘ oder ‚Kriminalitätsangst‘ dominiert wird.

Insoweit trifft das seitens der politischen Entscheidungsträger instrumentalisierte Sicherheitsbedürfnis der Bürger auch auf ein tatsächliches Bedürfnis nach Sicherheit, das allerdings durch die tatsächlichen – seit Jahren rückläufigen – Kriminalitätsbelastungszahlen nicht begründet werden kann. Für den Staat, der mit dem Ende des fordistischen Regulationsmodus‘ und der zunehmenden Globalisierung seine Steuerungsfähigkeit in weiten Teilen eingebüßt hat, bietet sich insoweit die Möglichkeit, sich durch dieses Handlungsfeld auf populistische Weise neue Legitimität zu sichern. Zudem ist das Thema ‚Sicherheit‘ auch geeignet, die ansonsten auseinander driftenden Teile der ‚gutbürgerlichen‘ Gesellschaft zusammenzuhalten, da ‚Sicherheit‘ allgemeiner Konsens der aufgrund der wirtschaftlichen und sozialen Unsicherheiten gegeneinander und gegen den sozialen Abstieg kämpfenden Mittelschicht ist.

Dieser Dreiklang von Unsicherheitsgefühlen der Bürger, vermehrter Wahrnehmung von Kriminalität und deviantem Verhalten sowie Instrumentalisierung der dadurch begründeten Kriminalitätsfurcht durch den Staat bzw. seine politischen Organe führt zum einen dazu, dass gezielt Feindbilder konstruiert werden (die gefährlichen ‚Anderen‘ versus die ‚Wohlanständigen‘), um sich selbst abzugren-

<sup>1087</sup> Baumann 2003, 160, zitiert nach Schreiber 2005, 70.

<sup>1088</sup> Vgl. Schreiber 2005, 70 f.

<sup>1089</sup> Vgl. hierzu auch Schreiber 2005, 71 f.

zen und seiner Inklusion in die Gesellschaft zu versichern; auf der anderen Seite ist diese Abgrenzung gegenüber den ‚Anderen‘, die als gefährlich und fremd angesehen werden, zwangsläufig mit einem sinkenden Toleranzniveau gegenüber sozialen Randgruppen und mit Ausgrenzung und Verdrängung der ‚Anderen‘ verbunden. Weil verstärkt Arme und randständige Bevölkerungsgruppen als die ‚Anderen‘ angesehen werden, wird ideologisch ein Zusammenhang zwischen sozialer Ungleichheit, Marginalisierung und Kriminalität bzw. deviantem Verhalten hergestellt. Da ein wichtiges diskursives Element dieses ideologischen Überbaus darin besteht, die Verlierer der Globalisierung als Schuldige ihrer eigenen sozialen Situation zu diskreditieren<sup>1090</sup>, werden zugleich die Ausgrenzung dieser Bevölkerungsgruppen und die zur Durchsetzung dieses Anliegens angewandten Maßnahmen moralisch legitimiert.

Die aufgrund der veränderten sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen erforderlich gewordenen Veränderungsprozesse in den Städten und der ideologisch aufgeladene Sicherheitsdiskurs wirken sich unmittelbar auf die Gestaltung des öffentlichen Raums aus.

Die ökonomisch bedingte und zudem über das Vehikel ‚Sicherheit im öffentlichen Raum‘ geförderte Polarisierung der Gesellschaft führt – da sich die gesellschaftlichen Verhältnisse auch in der Nutzung des öffentlichen Raums widerspiegeln – auch zur Polarisierung des Raums in der Form, dass sich am entgegengesetzten Ende der Skala zwei Grundtypen von Raum mit unterschiedlichen Eigenschaften entwickeln.

Auf der einen Seite steht der öffentliche Raum der Innenstädte und anderer wertvoller Raumausschnitte, der – bewusst und gewollt von den kommunalen und wirtschaftlichen Entscheidungsträgern – durch verschiedene Maßnahmen wie (Teil)Privatisierung, Regulierung durch Verbots- und Verhaltensnormen, Überwachung durch private Sicherheitsdienste und technische Einrichtungen zu ‚Archipelen der Sicherheit‘ und Enklaven des – vorzugsweise gehobenen – Konsums transformiert wird, aus dem alle den Konsum und das Sicherheitsgefühl der Konsumenten störenden Personen und Gruppen entfernt werden.

Über die Kontrolle öffentlicher Räume wird erkennbar, wie sich im räumlichen Maßstab die soziale Position und der Zugang zu Ressourcen abbilden und Personen auf diese Weise einen unterschiedlichen Zugang zur Nutzungs- und Definitionsmacht über Raum bekommen. Die Transformation von Innenstädten zu Enklaven des Konsums und die Privatisierung öffentlicher Räume, die einem subtilen, aber strengen Sicherheitsregime unterliegen, dient dazu, das an solchen Orten zusammentreffende ökonomische, soziale, kulturelle und symbolische Kapital<sup>1091</sup> der zugelassenen Besucher zu maximieren und ihnen durch die Aneignung

<sup>1090</sup> Vgl. Hamedinger 2005, 547.

<sup>1091</sup> Unter kulturellem Kapital versteht Bourdieu (1983, 183 f.) u.a. Bildung und Wissen, unter sozialem Kapital das Bestehen von Netzwerken und Beziehungen und unter symbolischem Kapital Prestige und Renommee. Dominiert werden die Kapitalformen jedoch von dem

des Raums bei gleichzeitiger physischer und damit letztlich auch verbundener sozialer Ausgrenzung marginalisierter Bevölkerungsgruppen Distinktionsgewinne zu verschaffen.

Zugleich wird durch die in diesen Räumen ausgeübte Kontrolle auch das Sicherheitsgefühl des erwünschten Teils der Besucher gestärkt, indem die ‚gefährlichen Anderen‘ exkludiert werden. Ferner bietet sich durch die ideologische Aufladung der Sicherheitsdebatte die Möglichkeit, von den eigentlichen Ursachen und deren Verursachern der weitverbreiteten Unsicherheit in der Bevölkerung, nämlich den sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen, abzulenken, und die Ängste einer verunsicherten Mehrheit auf marginalisierte Randgruppen zu richten, denen – s.o. – ohnehin die Schuld an ihrer eigenen prekären Lage zugeschrieben wird. Insofern werden nicht nur die Ängste und Unsicherheitsgefühle der Mehrheit der Bürger instrumentalisiert, sondern auch die Armen und marginalisierten Randgruppen selbst, indem ihnen die ‚Sündenbockfunktion‘ für die Unsicherheitsgefühle der Mehrheit zugewiesen wird. Dass damit einer weiteren Polarisierung der Bevölkerung Vorschub geleistet wird, liegt auf der Hand.

Durch die Transformation des Raums wird aber auch über den instrumentalisierten Sicherheitsdiskurs der Übergang in eine Kontroll- bzw. Sicherheitsgesellschaft gefördert, die es erlaubt, in zentralen Räumen über große Teile der Bevölkerung mit deren ganz überwiegender Zustimmung in subtiler Form Kontrolle auszuüben. Die Distinktionsgewinne werden daher nicht nur mit der Preisgabe der Urbanität im Sinne des gesellschaftlichen Treffpunkts aller sozialen Schichten, sondern auch durch ständige Überwachung, die sich aufgrund der eingeübten Selbstverhaltenssteuerung in weitere Bereiche des Lebens fortsetzt, erkaufte. Die tragische Ironie hierbei ist, dass es dem Staat sowie interessierten Wirtschaftskreisen über das Vehikel ‚Sicherheit‘ gelungen ist, dem Bürger auf freiwilliger Basis eine Einschränkung seiner Freiheitsrechte ‚schmackhaft‘ zu machen, obwohl nach der objektiven Sicherheitslage hierfür kein Anlass besteht.

Auf der entgegengesetzten Seite der Skala stehen die Räume der ‚Verlierer‘ der wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen. Diese Räume, in die benachteiligte und sozial und ökonomisch ausgegrenzte Bevölkerungsgruppen abgedrängt werden und sich sammeln, sind durch die Konzentration struktureller Nachteile hinsichtlich der Wohnumfeldbedingungen, wie insbesondere benachteiligende Sozialstruktur, mangelnde Infrastruktur, schlechtes Image, eingeschränkter Zugang zu öffentlichem und halböffentlichem Raum sowie einer schleichenden sozialen Abwertung gekennzeichnet.<sup>1092</sup> Zugleich wird diesen Räumen und damit auch den darin lebenden Bevölkerungsgruppen zugeschrieben, für die Entstehung von Kriminalität und Unsicherheit verantwortlich zu sein.

---

ökonomischen Kapital, da die Verfügungsmacht über Geld den Zugang zu den übrigen Kapitalformen erleichtert.

<sup>1092</sup> Vgl. *Reutlinger* 2011, 9.

Diese Spaltungstendenzen ergeben sich nicht zufällig, sondern sind – als logische und zwangsläufige Folge der durchdringenden Ökonomisierung aller Lebensbereiche im Zuge der Durchsetzung des Neoliberalismus in der postfordistischen Gesellschaft – das Produkt des interessengeleiteten Handelns ökonomischer und politischer Akteure und Ausdruck der bestehenden Besitz- und Machtverhältnisse.<sup>1093</sup> Es kommt zur Ausgrenzung sozialer Probleme, da diese die in der Regel wirtschaftlich und sozial besser gestellten Bewohner und Besucher der ‚unternehmerischen Stadt‘ nicht interessieren. Die konsequente soziale und räumliche Ausgrenzung von sozialen Problemen bzw. der Menschen mit sozialen Problemlagen – auch im Sinne einer Invisibilisierung – ist notwendig und hilfreich für die Umsetzung der Standortpolitik, da diese das Leben und Konsumieren innerhalb der Innenstädte und wirtschaftlich wertvollen Raumausschnitte stören.<sup>1094</sup>

Die Entwicklung der ‚Stadt der Gewinner‘ oder der ‚ersten Stadt‘<sup>1095</sup> geht zu Lasten der ‚dritten Stadt‘, da sich die Entwicklungspolitik – und damit auch die finanziellen Leistungen – der kommunalen Entscheidungsträger in erster Linie auf die zur ‚ersten Stadt‘ zählenden Räume konzentriert. Denn dieser Teil der Stadt steht zum einen in Konkurrenz mit anderen Städten, prägt zum anderen das Image der Stadt insgesamt und stellt ihre ‚Visitenkarte‘ dar. Es ist daher ohne Weiteres nachvollziehbar, dass hierbei – insbesondere in Zeiten leerer Kassen – für die marginalisierten Teile der Stadt nur begrenzt finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Da die Wirtschafts- und Standortpolitik bei den Städten einen zentralen Stellenwert einnimmt, handelt es sich um eine bewusste Entscheidung der kommunalen Entscheidungsträger, die ‚erste Stadt‘ auf Kosten der den marginalisierten Bevölkerungsgruppen überlassenen Räume zu fördern und die Vernachlässigung der letztgenannten Räume hierbei zumindest billigend in Kauf zu nehmen.

Zwar werden auch die marginalisierten Stadträume, insbesondere soziale Brennpunkte oder die sog. ‚Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf‘, Entwicklungsprogrammen unterzogen; allerdings werden diese Programme aufgrund massiver Mittelkürzungen stark zurückgefahren. Es wird diesseits daher aufgrund der im Einzelnen aufgezeigten Indikatoren davon ausgegangen, dass es in der Stadtpolitik nur noch darum geht, dass die marginalisierten Quartiere nicht so groß und der darin enthaltene soziale Sprengstoff nicht derart gefährlich werden, dass sie eine Bedrohung für die ‚erste Stadt‘ werden können.<sup>1096</sup> Aufgrund

<sup>1093</sup> Vgl. auch *Mattisek* 2005, 113.

<sup>1094</sup> So zutreffend *Reutlinger* 2011, 6, der die Sachlage mit der Frage zuspitzt: „Wer mag beim ‚Shoppen‘ schon über einen Landstreicher steigen, der sich auf einem Karton vor einer Designerboutique zum Betteln hingelegt hat?“ Allerdings gehören Obdachlose und Bettler in den Innenstädten zur urbanen Wirklichkeit und auch zur Urbanität als solche.

<sup>1095</sup> Vgl. zur Dreiteilung der Städte *Häußermann/Siebel* 1995, 138 f.

<sup>1096</sup> Vgl. auch das obengenannte Beispiel des Stadtteils Essen-Katernberg, wo die Stadtverwaltung auch erst eingegriffen hat, nachdem die Kriminalitätsbelastung drastisch und überdurchschnittlich zugenommen hatte.

der in dieser Arbeit im Einzelnen dargestellten Indizien ist vor dem Hintergrund der neuen postfordistisch-neoliberalen Wirtschafts- und Sozialordnung und der Tatsache, dass den Armen, und nicht den sozialen und gesellschaftlichen Verhältnissen, die Schuld an ihrer Lebenssituation zugewiesen wird, zudem die Annahme gerechtfertigt, dass die noch vorhandene Armutsbekämpfung nicht den Armen dienen soll, sondern lediglich der Wahrung des sozialen Friedens, um die Enklaven der reicheren Bürger zu schützen. „Armutsbekämpfung dient in der Regel nicht den Armen [...], sondern sie dient der Beruhigung der Bürgerlichkeit, die sich den Genuss des Wohlstandszuwachses nicht trüben lassen möchte.“<sup>1097</sup> Es geht also nicht um das Lösen der sozialen Probleme, sondern nur um das Befrieden potentiell gefährlicher Quartiere; insoweit haben sich diese Maßnahmen in ihrem grundlegenden Anspruch davon gelöst, sozialpolitische Maßnahmen zu sein, sondern sind im Grunde verbrämte kriminalpolitische Eingriffe. Diese stellen zwar mehr dar, als ein Feigenblatt<sup>1098</sup> oder nur eine kosmetische Maßnahme; sie sind ein notwendiges ‚Übel‘, um den sozialen Frieden für die konsumierende gutbürgerliche Mehrheit der Bevölkerung zu erkaufen. Allerdings werden insoweit nur die notwendigsten Mittel aufgewandt; von dem noch in der fordistischen Ära geltenden Anspruch, soziale und gesellschaftliche Probleme angehen und lösen zu wollen, hat sich die heutige Sozialpolitik offensichtlich weitgehend verabschiedet.

Die eingangs gestellten Forschungsfragen lassen sich damit wie folgt beantworten:

Zur Durchsetzung und Sicherung des räumlichen Hegemonialanspruches der besitzenden bürgerlichen Schichten bei gleichzeitiger Ausgrenzung marginalisierter Bevölkerungsgruppen haben sich in der Bundesrepublik Deutschland verschiedene Ansätze, Maßnahmen und Methoden etabliert, um die notwendige soziale Kontrolle sicherzustellen.

Den grundlegenden rechtlichen Rahmen hierfür bilden im öffentlichen Raum die Verabschiedung bzw. der Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen, die mittlerweile ubiquitär von nahezu allen deutschen Städten und Kommunen erlassen worden sind, und durch die insbesondere strafrechtliche Partikularnormen geschaffen worden sind, die durch Aufenthaltsverbote und die Möglichkeit des Platzverweises die Ausgrenzung unerwünschter Personen und damit uner-

---

<sup>1097</sup> *Hamedinger* 2005, 553, der die von ihm so genannten ‚empowerment‘-Programme für die benachteiligten Stadtteile zudem als Bestandteil einer neuen Regulationsweise sieht, mit der soziale Bewegungen und Akteure des kritischen und linken Flügels durch Mitarbeit in intermediären Organisationen oder Formen der neuen Zivilgesellschaft in eine Strategie der Herstellung und Sicherung des sozialen Friedens eingebunden werden sollen. Zu ergänzen wäre insoweit wohl, dass damit die ‚sozialen Bewegungen und Akteure des kritischen und linken Flügels‘ auch ruhig gestellt werden sollen, damit diese ihrerseits keine – politische – Bedrohung für die konsumierende Mehrheit darstellen.

<sup>1098</sup> Vgl. *Walther* 2002, 25.



wünschter Verhaltensweisen erleichtern, die keinerlei strafrechtliche Relevanz haben, aber das Sicherheitsgefühl beeinträchtigen können.

Vorbild für diese Maßnahmen waren die sog. ‚Mass Private Properties‘ und die Hauptbahnhöfe, die durch die Privatisierung des öffentlichen Raums mit gleichzeitiger Ermöglichung des Zugangs bei rigider Regulierung ein weiteres in der Bundesrepublik verbreitetes Vehikel der Durchführung von sozialer Kontrolle darstellen. Durch ‚Mass Private Properties‘ werden ‚öffentliche‘ Räume zu „privatrechtlich sanktionierbaren Enklaven des gehobenen Konsums, deren Nutzung durch eine an Militärdiktion erinnernde Rhetorik (Vertreibung, Säuberung, Sicherung) und durch Verhaltensgebote ausgefochten wird.“<sup>1099</sup> Durch den Erlass von Gefahrenabwehrverordnungen haben die Kommunen eine der Regulierung der Einkaufszentren angenäherte ‚Hausordnung‘ mit der Möglichkeit eines ‚Hausverbotes‘ für den verbliebenen öffentlichen Raum geschaffen. Erweitert werden die Eingriffsmöglichkeiten darüber hinaus bei Gründung eines sog. ‚Business Improvement Districts‘, bei dem die Regulierung des von einem BID umfassten öffentlichen Raums in einem erheblichen Umfang den ansässigen Geschäftsinhabern überlassen wird. Allerdings kommt Business Improvement Districts im bundesdeutschen Kontext – obwohl mittlerweile die Mehrzahl der Bundesländer die rechtlichen Grundlagen zur Einrichtung von BIDs geschaffen haben – keine erhebliche Bedeutung zu, was wohl darauf zurückzuführen sein dürfte, dass häufig zwischen den ortsansässigen Kaufleuten keine Einigung über die Finanzierung dieser Maßnahme erzielt werden kann.

Die aktuelle Sicherheits- und Kriminalitätspolitik hat ein zunehmend aktuarielles Verständnis und will demzufolge nur noch das empirisch normale Aufkommen von Kriminalität und deviantem Verhalten im Sinne einer Risikoabwehr beherrschen. Im Zusammenwirken mit den Grundprinzipien des neoliberalen Modells, nach dem alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens einem ökonomischen Diktat unterworfen sind, hat eine Pluralisierung der Akteure der Sicherheitsherstellung stattgefunden.

Hierbei ist zwar die Polizei aufgrund ihrer Zahlenstärke und ihrer Ausstattung sowie den allein ihr zustehenden rechtlichen Möglichkeiten nach wie vor der wichtigste Akteur. In tatsächlicher Hinsicht werden die Ordnungsvorstellungen der Betreiber von Mass Private Properties in erster Linie und der innerstädtischen Kaufleute aber zunehmend durch die Trias private Sicherheitsdienstleister, technische Maßnahmen (insbesondere Videoüberwachung) und städtebauliche Maßnahmen durchgesetzt.

Durch die Einbeziehung privater Sicherheitsdienstleister und technischer Maßnahmen in den ökonomisch wertvollen Raumausschnitten bilden sich vor dem Hintergrund der dort entstandenen (Teil-)Privatisierung des öffentlichen Raums mit multiplen Zugangsbeschränkungen Inseln der Sicherheit – und der Ausgren-

---

<sup>1099</sup> Hamedinger 2005, 552.

zung –, die zu einer Fragmentierung des öffentlichen Raums führen. Die soziale Ausgrenzung in diesen öffentlichen und halb-öffentlichen Räumen wird durch architektonische und bauliche Maßnahmen verstärkt. Durch die architektonische Symbolsprache der Gebäude und ihrer Einrichtung wird die Zugangsschwelle erhöht und der Zugang für nicht erwünschte Personen dadurch beschränkt; andererseits wird durch bauliche Maßnahmen wie z.B. dem beschriebenen Abbau von öffentlichen Toiletten oder dem Einbau von Bänken, die sich nicht zum Schlafen eignen, der öffentliche Raum für unerwünschte Personen unwirtlicher gemacht. Es kann also festgestellt werden, dass im öffentlichen und halböffentlichen Raum das gewollte Ziel der Regulierung – sowohl der städtischen Kaufleute als auch der Stadtverwaltung, die das ‚Unternehmen Stadt‘ und seine Konkurrenzfähigkeit im Blick hat – die Ausgrenzung unerwünschter, weil unangepasster und für den Konsum überflüssiger Personen zugunsten einer Mehrheit von ‚wohlständigen‘ Bürgern ist.

Im Bereich von Wohnquartieren finden weitverbreitet Maßnahmen im Sinne des Community Policing bzw. der Kommunalen Kriminalprävention, die im Wesentlichen allgemeinpräventive Ansätze verfolgen, zur Ausübung der sozialen Kontrolle Anwendung.

Im Rahmen der Kommunalen Kriminalprävention wird durch die Einbindung der Kommunen sowie einer Vielzahl weiterer kommunaler und privater Einrichtungen der Akteurskreis zur Herstellung innerer Sicherheit um solche Institutionen ausgeweitet, zu deren originären Aufgaben die Herstellung und Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung nicht gehören, wodurch eine massive Ausweitung der formellen und informellen sozialen Kontrolle im öffentlichen Raum einhergeht. Hierdurch wird der auf Ausgleich und Gleichbehandlung aller gesellschaftlichen Gruppen bedachte solidarische Grundgedanke der wohlfahrtsstaatlich geprägten fordistischen Ära aufgegeben. Die nunmehr neoliberal geprägte Kriminalpolitik zeichnet sich durch ein bloßes Gefahrenmanagement aus, ohne die sozialen Ursachen von Kriminalität und Devianz anzugehen. Zudem verlagert sie vielfach – insbesondere bei Bildung kriminalpräventiver Räte – die Last sozialer Kontrolle auf jene Individuen, Bevölkerungsgruppen und gesellschaftlichen Organisationen, die für diese Aufgabe sowohl personell als auch finanziell schlecht ausgestattet sind.

Eng verwandt mit und in Ergänzung zu den Kommunalen Präventionsräten bilden – jedenfalls in Nordrhein-Westfalen, wo es mehrere Hundert dieser Einrichtungen gibt – Ordnungs- bzw. Sicherheitspartnerschaften ein weiteres weitverbreitetes Instrument zur Vernetzung der lokalen Akteure.<sup>1100</sup> Sie stellen eine Ergänzung zu den Kommunalen Präventionsräten dar, indem sie einen problembezogenen Ansatz verfolgen, wobei sie in einem lokalen Kontext ein Sicherheits-

---

<sup>1100</sup> Insbesondere zwischen Polizei und den einzelnen Behörden der Kommune.

problem an einem bestimmten Ort<sup>1101</sup> oder ein nicht räumlich begrenztes bestimmtes Sicherheitsproblem<sup>1102</sup> bekämpfen.<sup>1103</sup>

Gegenüber diesen weitverbreiteten Kontrollmethoden kommt weiteren Ansätzen wie Neighborhood Watch (in Deutschland die Aktion ‚Vorsicht! Wachsamere Nachbar!‘), Freiwilliger Polizeidienst bzw. Sicherheitswachen oder auch einer Nutzungsdurchmischung des Raums in Deutschland bislang nur eine geringe Bedeutung zu.

Die Frage, welche theoretischen (kriminologischen) Ansätze zur Erklärung des Problems der räumlichen Kontrollmaßnahmen nutzbar gemacht werden (können), ist dahingehend zu beantworten, dass - wie im Einzelnen dargelegt - sich sämtliche Befürworter der angewandten Kontrollmethoden zur Legitimation entweder ausdrücklich oder inzidenter auf die ‚Broken-Windows-These‘ berufen<sup>1104</sup>, nach der bereits incivilities und Verwahrlosungserscheinungen im öffentlichen Raum den Niedergang eines Stadtviertels verursachen und Handlungsbedarf auslösen. Zu deren Umsetzung wird von Politikern gern – meist jedoch rein rhetorisch – eine Null-Toleranz-Strategie gegenüber jeder Art von Abweichung und Devianz, die den meist konservativen Ordnungs- und Moralvorstellungen der angenommenen Mehrheit der bürgerlichen Mittelschichten nicht entspricht, propagiert.

Grund hierfür dürfte insbesondere der Wunsch der Politik sein, auf dem in der Bevölkerung populären Gebiet der Kriminalitätsbekämpfung kostengünstig Tatkraft zu demonstrieren und (scheinbar) zu zeigen, dass sie die Sorgen der Bürger ernst nimmt. Dabei wird bewusst oder unbewusst unberücksichtigt gelassen, dass sich weder für die Broken-Windows-These noch die Nulltoleranz-Strategie empirische Nachweise für einen Zusammenhang zwischen räumlicher Unordnung und der Entstehung von Kriminalität finden lassen. Ebenso wird von der veröffentlichten politischen Meinung übergangen, dass in der Bundesrepublik Deutschland weder die rechtlichen noch die tatsächlichen Voraussetzungen für die Umsetzung einer konsequenten Null-Toleranz-Strategie gegeben sind. Allerdings entspricht auch die in Deutschland unter Berufung auf die Broken-Windows-These und die Null-Toleranz-Strategie bereits umgesetzte Form von unter dem Deckmantel der Kriminalprävention daherkommender Repression kaum den Idealen einer demokratischen Gesellschaft. Repressive Maßnahmen, die schon im Vorfeld möglicher Handlungen angewandt oder zumindest ange-

---

<sup>1101</sup> Z.B. der Drogenumschlagplätze vor dem Hauptbahnhof oder des Straßenstrichs in bestimmten Quartieren.

<sup>1102</sup> Z.B. Graffiti, die sich über die gesamte Stadt verteilen oder die Sicherheit in öffentlichen Verkehrsmitteln.

<sup>1103</sup> Vgl. *Bülow* 2004, 6; *Schierz* 2004, 121.

<sup>1104</sup> Der empirisch nicht belegten und belegbaren Broken-Windows-These liegt wiederum die – empirisch ebenfalls nicht belegbare – Theorie der rationalen Wahl zugrunde, nach der argumentiert wird, dass sich rational kalkulierende Straftäter von unordentlichen Raumausschnitten dazu verleiten lassen, in diesen Raumausschnitten Straftaten zu begehen.

droht werden, werden zu einem folgenreichen Politikersatz, ohne dass langfristig Veränderungen der sozialen Probleme erreicht werden. Langfristig ergebnisorientierte Kriminalitätsbekämpfung darf sich daher nicht auf Kriminalpolitik im engeren Sinne beschränken, sondern muss Ursachen benennen und Zusammenhänge deutlich machen, zentrale Sicherheitsbereiche wie Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik einbeziehen und diesbezüglich angemessene Antworten finden.<sup>1105</sup> Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass den Sicherheitsbehörden und den Kommunen mit neuen Eingriffskompetenzen nicht geholfen ist. Gegenüber den gesellschaftlichen Problemen, die hinter Kriminalität und sozialen Problemen liegen, sind sicherheitsorientierte Eingriffe allein allenfalls zeitlich und örtlich punktuell hilfreich. Um auf die Herausforderungen gesellschaftlicher Veränderungen und aktueller Probleme angemessen reagieren zu können, sind andere Formen der Produktion von Sicherheit und Ordnung erforderlich, insbesondere regional ausgerichtete Formen gemeindebezogener Polizeiarbeit, wie sie in der Bundesrepublik zumindest ansatzweise durch die Kommunale Kriminalprävention versucht werden. Die verschiedenen Formen kommunaler Kriminalprävention versprechen – bei allen aufgezeigten Schwächen – langfristig grundsätzlich jedenfalls mehr Erfolg in der Bekämpfung von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht, als jegliche Form der aktionistisch auf vordergründige Erfolge unter Berufung auf die Broken-Windows-These und Null-Toleranz-Strategie durchgeführten Maßnahmen. Allerdings ist hierbei in den Blick zu nehmen, dass die Einsicht, dass Sicherheit zur immateriellen Infrastruktur aller gesellschaftlichen Gruppen und Schichten gehört, bei den Kommunen aus den dargelegten ökonomischen Zwängen nicht hinreichend ausgeprägt ist. Eine nicht geringe Anzahl von Kommunen glaubt, Sicherheit für die wohlhabenden Einwohner (Steuerzahler!) zu Lasten von Randgruppen oder marginalisierten Minderheiten zu erreichen, indem sie nach wie vor solche Gruppen z.B. aus ökonomisch wertvollen Raumausschnitten, wie u.a. den Innenstädten, vertreibt.<sup>1106</sup>

Gelegentlich wird in Deutschland zur vermeintlichen Kriminalitätsbekämpfung – insbesondere in Sanierungs- oder Neubaugebieten – auch auf das Defensible-Space-Konzept *Newmans* bzw. das daraus entwickelte Konzept ‚Crime Prevention Through Environmental Design‘ zurückgegriffen, die ähnlich wie die Broken-Windows-These auf der Annahme basieren, dass Kriminalität nur dort stattfindet, wo sie unbemerkt bleibt, und dass sie sich vorwiegend an vernachlässigten Orten ereignet. In der Beseitigung von Tatgelegenheiten – z.B. Beseitigung von uneinsehbaren Örtlichkeiten, bessere Beleuchtung und ‚target hardening‘ – erschöpft sich im Wesentlichen aber auch der Erfolg von ‚Defensible Space‘ bzw. ‚CPTED‘. Auf die eigentlichen Ursachen der Kriminalität kann durch diese Konzepte jedoch keinen Einfluss genommen werden.

<sup>1105</sup> Vgl. *Gramckow* 1997/1998, 70.

<sup>1106</sup> *Feltes* 2008, 257 f.

Die von den politischen und ökonomischen Entscheidungsträgern ihren räumlichen Kontroll- und Sicherheitsmaßnahmen zugrundegelegten theoretischen Annahmen und Begründungen sind nach der hier vertretenen Ansicht sämtlich nicht tragfähig, wie sich bereits aus ihrer fehlenden – und auch nicht zu erbringenden – empirischen Belegbarkeit ergibt. Die Heranziehung der Broken-Windows-These oder die Umsetzung einer im deutschen Kontext abgeschwächten Form der Null-Toleranz-Strategie dürfte vor allem im Zusammenhang mit der Instrumentalisierung der Kriminalitätsfurcht zu sehen sein. Die Berufung auf die Broken-Windows-These und die Null-Toleranz-Strategie als die neuen räumlichen Kontrollmaßnahmen unterfütterndes ‚theoretisches‘ Konzept, ermöglicht es vielmehr, die Instrumentalisierung der Kriminalitätsfurcht für ökonomische und politische Zwecke zu verschleiern. Ob dies bewusst geschieht oder Apologeten dieser ‚Theorien‘ selbst an deren Wirksamkeit glauben, ist letztlich zweitrangig. Entscheidend ist vielmehr, dass aufgrund der auf den ersten Blick alltagspraktisch einleuchtenden Broken-Windows-These und Null-Toleranz-Strategie die Akzeptanz in der Bevölkerung für die angewandten Kontroll-, Überwachungs- und Säuberungsmaßnahmen im öffentlichen Raum erhöht wird.

Aus den angewandten und durchgeführten räumlichen Kontrollmaßnahmen ergeben sich in kriminologischer und polizierender Hinsicht erhebliche Folgen.

Durch die Abwendung von der Betrachtung der Kriminalitätsbekämpfung als gesamtgesellschaftlicher Aufgabe mit dem Ziel der Resozialisierung und anschließender (erneuter) Inklusion von Straftätern und Personen mit devianten Verhalten und Hinwendung hin zu einem aktuarischen Kriminalitätsverständnis, bei dem es in erster Linie nur noch um die Verwaltung des empirisch normalen Kriminalitätsaufkommens in bestimmten Raumausschnitten und die Durchsetzung bestimmter Ordnungsvorstellungen geht, wird ein verstärkter Zugriff auf diejenigen, die gegen das in diesen Raumausschnitten herrschende Ordnungsideal verstoßen, erforderlich. Dadurch werden marginalisierte Personen und Randgruppen ebenso wie der ihnen zugewiesene oder von ihnen zu säubernde öffentliche Raum zum Gegenstand der Kriminalpolitik und des Polizierens, weil sie angeblich bereits durch ihre Anwesenheit in bestimmten Räumen Kriminalität verursachen. Dies hat aufgrund der Verräumlichung der Kriminalpolitik die beschriebenen Veränderungen des Policing in struktureller und funktionaler Hinsicht zur Folge. Durch die Einbeziehung weiterer Akteure und Ausdifferenzierung der Regulierung des öffentlichen Raums hat der ‚Staat‘ bzw. die Polizei als sein ausführendes Organ seine frühere alleinige Dominanz im öffentlichen Raum aufgegeben. Damit ist aber auch der Kernbereich des Staates berührt, da die Gewährleistung der inneren Sicherheit zu seinen zentralen Aufgaben gehört, deren Übertragung an Dritte – jedenfalls nicht ohne Weiteres – nicht möglich ist. Das grundlegende Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung hat grundsätzlich der Staat zu erfüllen, dem deshalb auch das Gewaltmonopol zusteht. Es wird hier zwar

nicht die Auffassung geteilt<sup>1107</sup> dass durch die Übertragung und Privatisierung von Sicherheitsaufgaben auf (private) Dritte der Staat bzw. sein ausführendes Organ, die Polizei, das Gewaltmonopol aufgeben. Insoweit ist der Auffassung von *Beste*<sup>1108</sup> zuzustimmen, dass es sich bei der Übertragung von polizeilichen Aufgaben „um eine neue Technik des Regierens und Herrschens aus der Distanz [handelt], bei dem ein arbeitsteiliges System entsteht, in dem einerseits der Staat Sicherheitsgarant und Gewaltmonopolist bleibt, in dem aber andererseits nicht-staatliche Ressourcen zur Schaffung von Sicherheitsnetzen mobilisiert werden.“ Es bleibt jedoch die Gefahr bestehen, dass im Zuge der weiteren Entwicklung bei Übertragung weiterer polizeilicher Aufgaben oder – im Wege der Beleihung privater Dritter – von polizeilichen Kompetenzen auf private Dritte eine Erosion des Gewaltmonopols der Polizei zumindest für bestimmte – vorwiegend privat polizierte – Räume eintritt.

Aufgrund der Diversifizierung der Akteure des Policing ist das eigentlich durch den Staat zu gewährleistende ‚Gut Sicherheit‘ kommodifiziert und damit zu einer Ware geworden. Sicherheit ist damit zunehmend zu einem Gut geworden, das von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Einzelnen oder von gesellschaftlichen Gruppen abhängt. So wie sich die gesellschaftlichen Verhältnisse in der Herrschaft über den öffentlichen Raum niederschlagen, so spiegelt sich auch die kommodifizierte Ware ‚Sicherheit‘ als ein Mehr oder ein Weniger ihrer Gewährleistung im öffentlichen Raum wider.

Die hierdurch entstandenen Räume unterschiedlicher Sicherheiten werden zu Lasten der marginalisierten Bevölkerungsgruppen dadurch verstärkt, dass – jedenfalls in einem gewissen Umfang – kriminelle Handlungen und deviantes Verhalten in die Räume der armen Bevölkerungsgruppen umgeleitet werden, die sich die Ware ‚Sicherheit‘ nicht leisten können. Das Kriminalitätsrisiko und die Kriminalitätsbelastung wird damit bei solchen Bevölkerungsgruppen konzentriert, die als ‚die Anderen‘ ohnehin bereits als ‚gefährlich‘ stigmatisiert sind, und denen zudem die Schuld an ihrer Lage zugeschrieben wird. Durch den Umstand, dass in den von armen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen dominierten Räumen durch die Ausgrenzungsmechanismen der ‚wohlanständigen‘ Bürger und die dort weitgehend fehlende Fähigkeit, ‚Sicherheit‘ käuflich zu erwerben, tatsächlich eine höhere Kriminalitätsbelastung herrscht, verstärkt sich die vermeintliche Legitimation für die weitere Verfolgung von Ausgrenzungsstrategien. Die Polarisierung der Gesellschaft wird auf diese Weise verfestigt.

Ausblick:

Die vorliegende Arbeit zeichnet ein dystopisches Bild von der Lage der deutschen Städte, das in der Realität so – noch – nicht vorliegt. Das gezeigte Bild ist

<sup>1107</sup> Vgl. z.B. in diesem Sinne wohl *Broß* 2007; ebenso *Hamedinger* 2005, 550.

<sup>1108</sup> *Beste* 2004a, 166.

– in negativer Hinsicht – eine idealtypische Beschreibung. Wenn man einen Spaziergang durch deutsche Städte macht, wird man feststellen, dass es dort immer noch Bettler und Obdachlose sowie andere randständige Personen und Personengruppen gibt. Man wird ebenso feststellen, dass die Überwachung durch private Sicherheitsdienstleister und Videoanlagen nicht ganz so weit verbreitet ist, wie man nach Lektüre der Arbeit annehmen könnte. Auf der anderen Seite wird man jedoch auch feststellen, dass die Anzahl der randständigen Personen im innerstädtischen öffentlichen Raum in den letzten Jahren deutlich abgenommen hat – mit Ausnahme organisierter osteuropäischer Bettlerbanden –, möglicherweise, weil sich, wie ebenfalls mit einiger Aufmerksamkeit zu erkennen ist, die Aufenthaltsgelegenheiten für solche Gruppen und Einzelpersonen durch bauliche und architektonischer Maßnahmen verringert haben; ebenso wird man feststellen, dass die Zahl privater Sicherheitswachleute, teils als Patrouillen, teils als Türsteher vor den Geschäften und innerstädtischen Einkaufszentren, wie auch die Anzahl der (häufig unauffällig angebrachten) Videoüberwachungsanlagen zugenommen hat.

Wenn auch die beschriebenen Maßnahmen und Kontrollmethoden noch nicht das Erscheinungsbild der deutsche Städte – anders als in manchen Städten der USA oder Großbritanniens – maßgeblich bestimmen, sind jedenfalls Entwicklungslinien erkennbar, die eine eindeutige Tendenz in Richtung der beschriebenen Kontrollmaßnahmen im öffentlichen Raum erkennen lassen. Diese Entwicklung wird vor dem Hintergrund der zunehmenden sozialen und wirtschaftlichen Polarisierung infolge des mittlerweile vorherrschenden neoliberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells weiter fortschreiten, wie entsprechende Beispiele von Städten im europäischen oder außereuropäischen Ausland zeigen. Dabei ist zu befürchten, dass die beschriebenen neuen Raumtypen im Sinne eines sich selbst verstärkenden Effektes neue Ausgangsbedingungen für Sicherheit und Ausgrenzung schaffen.<sup>1109</sup> Durch die Tatsache, dass sich im öffentlichen Raum die gesellschaftlichen Machtverhältnisse widerspiegeln, ist anzunehmen, dass sich der Trend zur weiteren (Teil-)Privatisierung fortsetzt und sich die Ausgrenzungsprozesse nicht nur verfestigen, sondern sogar verschärfen. In diesem Zusammenhang wäre es wichtig, von der Instrumentalisierung des Sicherheitsdiskurses abzugehen und künftig mehr über die sozialen Ursachen von Armut und Marginalisierung zu reden und eine Politik der sozialen Integration zu betreiben. Eine solche Trendwende ist aber wohl in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten. Vielmehr zeigt die gegenwärtige gesellschaftliche Entwicklung – wie jeden Tag in den Medien nachzuverfolgen ist – eine weiterhin zunehmende Polarisierung der Gesellschaft, bei der immer mehr Personengruppen – wie neben den bislang ‚üblichen Verdächtigen‘ u.a. Sinti und Roma aus Südosteuropa oder im Rahmen der neu entflammten Asyldebatte Asylbewerber – ausgegrenzt und zu stellvertretenden Sündenböcken für die eigenen Ängste und Unsicherheiten gemacht werden.

---

<sup>1109</sup> Wehrheim, 2006, 28.

Wenn aber der Trend nicht gestoppt wird, sondern sich fortsetzt, wird die weitere Transformation des öffentlichen Raums durch (Teil-)Privatisierung und Ausbau der technischen Überwachung als Mittel der sozialen Kontrolle aufgrund der aufgezeigten technischen Entwicklungen wie Gesichtserkennung, Verhaltenserkennung, Abgleich der gewonnenen Daten in Echtzeit mit den im Internet über eine Person verfügbaren Daten (INDECT) nicht nur eine noch umfassendere und effektivere Kontrolle der überwachten Räume und vermeintlich auffällig gewordenen Personen möglich machen; dann wäre über den Weg der bislang im Entstehen begriffenen Kontroll- bzw. Sicherheitsgesellschaft der Weg in eine umfassende Überwachungsgesellschaft *Orwell'schen* Ausmasses vorgezeichnet. Da sich in der deutschen Bevölkerung kein Widerstand gegen eine immer umfassendere Überwachung und Kontrolle zeigt, eine Mehrheit dagegen bereit ist, diese zugunsten vermeintlicher Sicherheit hinzunehmen<sup>1110</sup>, kann hier nur wiederholt werden, was Benjamin Franklin zu diesem Thema gesagt hat: „Jene, die Freiheit aufgeben, um eine vorübergehende Sicherheit zu erwerben, verdienen weder Freiheit noch Sicherheit“.

Ein Hoffnungsschimmer bleibt jedoch: Wenn oben die Meinung vertreten worden ist<sup>1111</sup>, dass zentrale Themen der neoliberalen Politikagenda – trotz ihres durch die Finanzkrise zutage getretenen Fehlschlagens – aufgrund der bislang eingetretenen strukturellen Verfestigungen im Rahmen der staatlichen und wirtschaftlichen Organisation weitergehende Wirkung entfalten, so gilt dies hoffentlich auch für die deutsche Spielart der sozialen Partnerschaft und des sozialen Ausgleichs, die sich nach dem 2. Weltkrieg als soziale Marktwirtschaft herausgebildet hat und die derzeit – noch, wenn auch eingeschränkt – fortwirkt und möglicherweise auch weiterhin die schlimmsten Auswüchse des Neoliberalismus im postfordistischen Zeitalter mit allen sich daraus ergebenden beschriebenen sozialen, gesellschaftlichen und auch räumlichen Konsequenzen abmildert.

---

<sup>1110</sup> Anders kann zum Beispiel nicht der Umstand interpretiert werden, dass nach Bekanntwerden der massenhaften und alltäglichen Ausspähung von Daten auch deutscher Bürger durch in- und ausländische Geheimdienste kein Aufschrei der Empörung durch das Land geht, sondern von der Bevölkerung im Interesse ihres angeblichen Schutzes vor terroristischen Bedrohungen stillschweigend hingenommen wird.

<sup>1111</sup> Vgl. oben S. 23.



## Literaturverzeichnis:

- Abelshausen, Werner* (2008): Die wahren Wurzeln der Arbeitslosigkeit. Das Problem des deutschen Arbeitsmarktes ist nicht ein Mangel an Flexibilität – sondern ein Überschuss an unqualifizierten Kräften. Gastbeitrag in der Zeitschrift Die ZEIT vom 21.08.2008, Nr. 35. <http://www.zeit.de/2008/35/Forum-Abelshausen> (Letzter Zugriff: 24.03.2012)
- Aebersold, Peter* (2007): Kriminologie 1: Kriminalitätstheorien. [https://www.google.de/search?q=Aebersold+Kriminalit%C3%A4tstheorien&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:de:official&client=firefox-a&channel=sb&gfe\\_rd=cr&ei=jVrfU7fmKoexOom8gIgO](https://www.google.de/search?q=Aebersold+Kriminalit%C3%A4tstheorien&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:de:official&client=firefox-a&channel=sb&gfe_rd=cr&ei=jVrfU7fmKoexOom8gIgO) (Letzter Zugriff: 30.04.2013)
- Aesche, Jens / Dimmer, Christian* (2001): Mythos öffentlicher Raum – wie öffentlich muss der Stadtraum der Zukunft sein? <https://kluedo.ub.unikl.de/frontdoor/index/index/year/2005/docId/1629> (Letzter Zugriff 11.11.2013)
- Alisch, Monika / Dangschat, Jens. S.* (1998): Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit. Opladen
- Arendt, Hannah* (2008): Vita activa oder Vom tätigen Leben. München
- Atzmüller, Roland* (2003): Fit mach mit? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes – ein Rezensionssessay. In: Grundrisse. zeitschrift für linke theorie & debatte. <http://www.grundrisse.net/grundrisse10/10regulationsansatz.htm> (Letzter Zugriff: 04.06.2014)
- Baasch, Stefanie* (2009): Herstellung von Sicherheit und Produktion von Kontrollräumen im Kontext von Großevents: Die Fußball-Weltmeisterschaft 2006 in Hamburg. [http://www.sub.uni-hamburg.de/opus/volltexte/2009/4023/pdf/Dissertation\\_Baasch.pdf](http://www.sub.uni-hamburg.de/opus/volltexte/2009/4023/pdf/Dissertation_Baasch.pdf) (Letzter Zugriff: 01.11.2012)
- Bahrndt, Hans-Paul* (2006 (1961)): Die moderne Großstadt. Soziologische Überlegungen zum Städtebau. Wiesbaden
- Baker, Bruce* (2002). Living with non-state policing in South Africa: the issues and dilemmas. *Journal of Modern African Studies*, 40, 1. (S. 29–53)
- Baltes, Katrin / Hense, Andrea* (2007): Weiterbildung als Fahrschein aus der Zone der Prekarität? Ein systematischer Vergleich von Bedingungen und Wirkungen beruflicher Weiterbildung bei Normalarbeitsverhältnissen, prekären Beschäftigungsformen und Arbeitslosigkeit. Research Note No. 1 des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD).

[http://www.ratswd.de/download/workingpapers2007/04\\_07.pdf](http://www.ratswd.de/download/workingpapers2007/04_07.pdf) (Letzter Zugriff 19.11.2010)

*Bandura, Albert* (1979): Sozial-kognitive Lerntheorie. Stuttgart

*Bartetzko, Dieter* (2008): Frankfurts Hauptbahnhof. Die Reise wird uns hier zum Fest. FAZ.Net vom 15.08.2008.

<http://www.faz.net/s/RubEBED639C476B407798B1CE808F1F6632/Doc~EC3E2D983577D4693AE6520B78A46D376~ATpl~Ecommon~Sspezial.html> (Letzter Zugriff: 02.10.2011)

*Bäuerle, Michael* (2008): Polizeirecht in Deutschland. In APuZ (2008) 48. Polizei. (S. 15–20)

*Baumann, Zygmunt* (1999): Unbehagen in der Postmoderne. Hamburg

*Beck, Ulrich* (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt/Main

*Becker, Rolf / Imhof, Regula / Mehlkop, Guido* (2007): Die Wirkung monetärer Anreize auf den Rücklauf bei einer postalischen Anfrage und die Antworten auf Fragen zur Delinquenz. Empirische Befunde eines Methodenexperiments. [http://www.gesis.org/fileadmin/upload/forschung/publikationen/zeitschriften/mda/Vol.1\\_Heft\\_2/MDA\\_2007\\_2\\_Becker\\_Imhof\\_Mehlkop.pdf](http://www.gesis.org/fileadmin/upload/forschung/publikationen/zeitschriften/mda/Vol.1_Heft_2/MDA_2007_2_Becker_Imhof_Mehlkop.pdf) (Letzter Zugriff: 20.01.2014)

*Behrendes, Udo* (1998): Kooperation zwischen Polizei und Sozialarbeit in Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften? In: Wohnungslos, Heft 2. (S. 41–47)

*Belina, Bernd* (1999): Kriminelle Räume. Zur Produktion räumlicher Ideologien. *Geographica Helvetica* 54(1). (S. 59–66)

*Belina, Bernd* (2005): Räumliche Strategien kommunaler Kriminalpolitik in Ideologie und Praxis. In: Glasze, Georg / Pütz, Robert / Rolfes, Manfred (Hrsg.): Diskurs-Stadt-Kriminalität. Städtische (Un-)Sicherheiten aus der Perspektive von Stadtforschung und kritischer Kriminalgeographie. Bielefeld. (S. 137–166)

*Belina, Bernd* (2006): Raum, Überwachung, Kontrolle. Vom staatlichen Zugriff auf städtische Bevölkerung. Münster

*Belina, Bernd / Michel, Boris* (2007): Raumproduktionen. In: Belina, Bernd; Michel, Boris (Hrsg.): Raumproduktionen. Beiträge der Radical Geography. Eine Zwischenbilanz. Münster. (S. 7–35)

*Beste, Hubert* (2000): Morphologie der Macht. Urbane „Sicherheit“ und die Profitorientierung sozialer Kontrolle. Opladen

*Beste, Hubert* (2004): Policing German Cities in the Early Twenty-First Century. Paper to ASA – 99<sup>th</sup> Annual Meeting, San Francisco. <http://www.fh->

landhut.de/uploads/\_k/7W/\_k7W56EpyI5XbIji78KOLg/ASASF\_Beste\_Final Version.pdf (Letzter Zugriff: 15.09.2009)

*Beste, Hubert* (2004a): The City of “New Surveillance”. In: Elsbergen, Gisbert van (Hrsg.): Wachen, kontrollieren, patrouillieren. Kustodialisierung der Inneren Sicherheit. Wiesbaden. (S. 155 – 176)

*Beste, Hubert* (2008): Jugendkulturen und Jugendgangs. Vorlesung ‚Sozialarbeitswissenschaft‘ SS 2008. <http://people.fh-landshut.de/~beste/Download students/Sozialarbeitswissenschaft/SoS2008.pdf> (Letzter Zugriff: 26.12.2012)

*Beste, Hubert* (2009): Zur Privatisierung verloren geglaubter Sicherheit in der Kontrollgesellschaft. In: Lange, Hans-Jürgen; Ohly, H. Peter; Reichertz, Jo (Hrsg.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien, Folgen. Wiesbaden. (S. 183 – 202)

*Bezirksamt Neukölln von Berlin*. Quartiersmanagement – Was ist das? <http://www.berlin.de/ba-neukoelln/org/qm/allgemein.html> (Letzter Zugriff 29.12.2012)

*Biewers, Sandra / Kaldun, Sabine / Schubert, Herbert* (2005): Präventives Sozialraummanagement: Soziales Frühwarnsystem und städtebauliche Prävention im Wohnquartier. In: Kerner, Hans-Jürgen / Marks, Erich (Hrsg.): Internetdokumentation Deutscher Präventionstag. Hannover. <http://www.praeventionstag.de/html/GetDokumentation.cms?XID=130> (Letzter Zugriff 20.11.2012)

*Binninger, Clemens / Dreher, Gunther* (1997/1998): Der Erfolg des New York City Police Departments in der Kriminalitätsbekämpfung – Von New York lernen? In: Dreher, Gunther / Feltes, Thomas (1997/1998): Das Modell New York: Kriminalprävention durch ‚Zero Tolerance‘? Holzkirchen/Obb. (S. 16–42)

*Blakely, Edward J. / Snyder, Mary Gail* (1997): Fortress America – Gated Communities in the United States. Washington D.C./Cambridge (Mass.)

*Blotevogel, Hans Heinrich* (2002/2003): „Stadtplanung“, Kapitel 06, Stadtplanung in der Postmoderne. [http://www.unidue.de/geographie/vvz\\_ duisburg/WS2002\\_2003/ScripteBlo/Stadtplanung/06-Postmoderne.pdf](http://www.unidue.de/geographie/vvz_ duisburg/WS2002_2003/ScripteBlo/Stadtplanung/06-Postmoderne.pdf) (Letzter Zugriff: 22.10.2010)

*Boers, Klaus* (1991): Kriminalitätsfurcht: Über den Entstehungszusammenhang und die Folgen eines sozialen Problems. Pfaffenweiler

*Boers, Klaus* (1993): Kriminalitätsfurcht. Ein Beitrag zum Verständnis eines sozialen Problems. Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 76, 2. (S. 65–82)

*Boers, Klaus* (1995): Kriminalitätseinstellungen und Opfererfahrungen. In: Kaiser, Günther / Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): Kriminologische Opferforschung. Teilband II, Heidelberg

- Bösebeck, Ulrich* (2001): Stadtluft macht frei – und unsicher. Beiträge der Stadtplanungsprofession für mehr Sicherheit in der Innenstadt. Arbeitsberichte des Fachbereichs Stadtplanung, Landschaftsplanung, Heft 146. <http://www.uni-kassel.de/fb6/person/glasauer/sicherheit/BoesebeckStadtluft.pdf> (Letzter Zugriff: 30.09.2009)
- Borchers, Detlef* (2007): BKA: 2D-Foto-Fahndung ist nicht einsatzfähig. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/BKA-2D-Foto-Fahndung-ist-nicht-einsatzfaehig-150068.html> (Letzter Zugriff: 10.09.2013)
- Born, Sandra* (2009): Kommunale Kriminalprävention in einer Großstadt – Mehr Prävention oder mehr Repression? Berlin
- Bourdieu, Pierre* (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): Soziale Ungleichheit. Göttingen (S. 183–198)
- Bourdieu, Pierre* (1991): Physischer, sozialer und angeeigneter physischer Raum. In: Wentz, Martin (Hrsg.): Stadt-Räume. Frankfurt/New York. (S. 25–34)
- Brandt, Daniela* (2004): Wirkungen situativer Kriminalprävention – eine Evaluationsstudie zur Wirksamkeit der Videoüberwachung in der Bundesrepublik Deutschland. <http://pub.uni-bielefeld.de/luur/download?func=downloadFile&recordOId=2306207&fileOId=2306210> (Letzter Zugriff: 22.02.2013)
- Breckner, Ingrid* (2010): Gentrifizierung im 21. Jahrhundert. In: Stadtentwicklung. Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 17/2010, Eine Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament. (S. 27 – 32)
- Bremer, Peter* (1999): Arbeitsmigranten und die nachfolgenden Generationen zwischen Integration und Ausgrenzung. Zur Situation von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund der internationalen Debatte um Exklusion und Urban Underclass. <http://oops.uni-oldenburg.de/volltexte/1999/459/> (Letzter Zugriff: 02.12.2010)
- Brendgens, Guido* (2005): Vom Verlust des öffentlichen Raums. Simulierte Öffentlichkeit in Zeiten des Neoliberalismus. In: UTOPIE kreativ, Heft 182, (Dezember 2005). (S. 1088–1097) zitiert nach: (<http://www.linksnet.de/de/artikel/19581>) (Letzter Zugriff: 01.12.2012)
- Brenner, Neil / Peck, Jamie / Theodore, Nik* (2010): After Neoliberalization? In: Globalizations, 7 (3). (S. 327–345)
- Brenner, Neil* (1997): Die Restrukturierung staatlichen Raums: Stadt- und Regionalplanung in der BRD 1960–1990. Prokla Nr. 109(4). (S. 545–565)
- Broß, Siegfried* (2007): Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Gefahren für die Steuerungsfähigkeit von Staaten und für das Gemeinwohl?

<http://www.nachdenkseiten.de/wp-print.php?p=2070> ) (Letzter Zugriff: 01.05.2011)

*Brink, Henning van den / Kaiser, Andre* (2007): Kommunale Sicherheitspolitik zwischen Expansion, Delegation und Kooperation. In: APuZ (2007) 12. Innere Sicherheit im Wandel. (S. 4–11)

*Brunst, Thomas / Korell, Jürgen* (2001): Private Sicherheitsdienste und Polizei. Von der verdeckten zur vertraglichen Kooperation. <http://www.cilip.de/ausgabe/68/psd.htm> (Letzter Zugriff: 15.10.2009)

*Bülow, Jörg* (2004): Kommune schafft Sicherheit – Trends und Konzepte kommunaler Kriminalprävention. In: Kerner, Hans-Jürgen / Marks, Erich (Hrsg.): Internetdokumentation Deutscher Präventionstag, Hannover. <http://www.praeventionstag.de/html/GetDokumentation.cms?XID=98> (Letzter Zugriff: 08.07.2012)

*Bundesagentur für Arbeit (BA)*: [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de), Analytikreport der Statistik 04/2008 (PDF-Version: 380 KB), Jahresbericht 2006 (PDF-Version: 1.800 KB) (Letzter Zugriff: 07.08.2013)

*Bundesagentur für Arbeit (BA)*: Monatsbericht Februar 2015. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Monatsbericht-Arbeits-Ausbildungsmarkt-Deutschland/Monatsberichte/Generische-Publikationen/Monatsbericht-201502.pdf> (Letzter Zugriff: 24.03.2015)

*Bundeskriminalamt*. Homepage: Suchworte: „Foto-Fahndung“ – „Biometrie kompakt“ [http://www.bka.de/nn\\_205344/DE/ThemenABisZ/Forschung/FotoFahndung/Biometrie/biometrie\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bka.de/nn_205344/DE/ThemenABisZ/Forschung/FotoFahndung/Biometrie/biometrie__node.html?__nnn=true) (Letzter Zugriff: 24.09.2013)

*Bundeskriminalamt* (2007): Forschungsprojekt Gesichtserkennung als Fahndungsmittel – Foto-Fahndung. Abschlussbericht. [http://www.bka.de/nn\\_205344/SharedDocs/Downloads/DE/ThemenABisZ/Forschung/FotoFahndung/fotofahndungAbschlussbericht.html](http://www.bka.de/nn_205344/SharedDocs/Downloads/DE/ThemenABisZ/Forschung/FotoFahndung/fotofahndungAbschlussbericht.html) (Letzter Zugriff: 24.09.2013)

*Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz* (2001): Erster Periodischer Sicherheitsbericht. [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/erster\\_periodischer\\_sicherheitsbericht\\_langfassung\\_de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/erster_periodischer_sicherheitsbericht_langfassung_de.pdf?__blob=publicationFile) (Letzter Zugriff: 01.05.2013)

*Bundesministerium des Innern / Bundesministerium der Justiz* (2006): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht. [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/2\\_periodischer\\_sicherheitsbericht\\_langfassung\\_de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/2_periodischer_sicherheitsbericht_langfassung_de.pdf?__blob=publicationFile) (Letzter Zugriff: 25.05.2012)

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)* (2008): Lebenslagen in Deutschland. Der Dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik Deutschland. <http://www.bpb.de/files/S93NM6.pdf> (Letzter Zugriff: 17.08.2013)
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)* (2013): Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile) (Letzter Zugriff: 17.08.2013)
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)* (2011): Berufsbildungsbericht 2011. <http://www.bmbf.de/de/berufsbildungsbericht.php> (Letzter Zugriff: 01.05.2011)
- Bundesministerium für Senioren, Familien, Frauen und Jugend (BMFSFJ)* (1997): Sozialpädagogische Familienhilfe in der Bundesrepublik. Online-Publikation. <http://www.bmfsfj.de/Publikationen/spfh/einleitung.html> (Letzter Zugriff: 17.11.2010)
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)* (2007): Städtebauliche Aufwertungsstrategien in benachteiligten Stadtquartieren. [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2007/DL\\_EU\\_05\\_07.pdf;jsessionid=B7295BF078FD91C4F24A53FE84A14D2E.live2053?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2007/DL_EU_05_07.pdf;jsessionid=B7295BF078FD91C4F24A53FE84A14D2E.live2053?__blob=publicationFile&v=2) (Letzter Zugriff: 03.04.2012)
- Bundesverband der Sicherheitswirtschaft* (2011): Sicherheitsdienstleister auf Wachstumskurs. In: W&S. Fachartikel aus W&S 05/2011. (S.10–11). <http://www.sicherheit.info/go/1120049> (Letzter Zugriff: 20.03.2012)
- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb)* (2013): Zahlen und Fakten. Die soziale Situation in Deutschland: Atypische Beschäftigung. <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61708/atypische-beschaeftigung> (Letzter Zugriff: 10.03.2014)
- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb)* (2014): Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) 2014. Zahlen und Fakten. Arbeitslose und Arbeitslosenquoten. [http://www.bpb.de/wissen/H9NU28,0,Arbeitslose\\_und\\_Arbeitslosenquote.html](http://www.bpb.de/wissen/H9NU28,0,Arbeitslose_und_Arbeitslosenquote.html) (Letzter Zugriff: 29.5.2015)
- Busch, Heiner / Pütter, Norbert* (2005): Reclaim the Streets. Öffentlicher Raum unter staatlicher Kontrolle. In: *Cilip* 81 (Nr. 2/2005) [http://www.cilip.de/ausgabe/81/streets\\_reclaimed.htm](http://www.cilip.de/ausgabe/81/streets_reclaimed.htm) (Letzter Zugriff: 30.05.2014)
- Casciani, Dominic* (2009): Bus CCTV could predict assaults. BBC News home affairs vom 24. September 2009. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/8270934.stm> (Letzter Zugriff: 23.11.2013)

- Cohen, Lawrence E. / Felson, Marcus (1979): Social Change and Crime Rate Trends. A Routine Activity Approach. American Sociological Review 1979. (S. 588 – 607)*
- Daase, Christopher / Deitelhoff, Nicole (2013): Privatisierung der Sicherheit. Eine sozialwissenschaftliche Expertise. In: Schiller, Jochen / Gerhold, Lars / Steiger, Saskia / Jäckel, Helga (Hrsg.): Forschungsforum Öffentliche Sicherheit. Schriftenreihe Sicherheit Nr. 11; Berlin*
- Dangschat, Jens S. (1998): Warum ziehen sich Gegensätze nicht an? Zu einer Mehrebenen-Theorie ethnischer und rassistischer Konflikte um städtischen Raum. In: Heitmeyer, Wilhelm / Dollase, Rainer / Backes, Otto (Hrsg.): Die Krise der Städte. Frankfurt/Main*
- Dangschat, Jens S. (1999): Armut durch Wohlstand. In: Ders. (Hrsg.): Modernisierte Stadt – Gespaltene Gesellschaft. Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung. Opladen. (S. 13–44)*
- Dangschat, Jens S. (2009): Architektur und soziale Selektivität. <http://www.das-parlament.de/2009/25/beilage/006.html> (Letzter Zugriff: 01.10.2009)*
- Danwitz, Klaus-Stephan von (2004): Examens-Repetitorium Kriminologie. Heidelberg*
- Davis, Mike (1994): City of Quartz – Ausgrabungen der Zukunft in Los Angeles. Berlin/Göttingen*
- Deleuze, Gilles (1993): Kontrolle und Werden. In: Ders.: Unterhandlungen 1972 – 1990. Frankfurt/Main (S. 243–253)*
- Deutsche Bahn AG (Geschäftsbereich Personenbahnhöfe) (1996): „Die Marke Bahnhof“. Frankfurt/Main*
- Deutscher Bundestag (2002): Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“. Bürgergesellschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Bundestagsdrucksache 14/8900. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/14/089/1408900.pdf> (Letzter Zugriff: 15.02.2012)*
- Deutsches Institut für Armutsbekämpfung: Stichwort: Relative Armut. [http://www.armut.de/definition-von-armut\\_relative-armut.php](http://www.armut.de/definition-von-armut_relative-armut.php) (Letzter Zugriff: 24.07.2012)*
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2006): Segregation: Was ist eigentlich Segregation? Difu-Berichte 1/2006. <http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte-12006/segregation.html> (Letzter Zugriff: 03.10.2012)*
- Deutscher Städtetag (2006): Strategien für den öffentlichen Raum – Ein Diskussionspapier. <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/schwerpunkte/fachinfos/2006/27.pdf> (Letzter Zugriff: 16.08.2009)*

- Die Linke* (2009): Kampagne für Grundrechte. Vertreibung von Jugendlichen, Punkern und Obdachlosen aus der Innenstadt. <http://www.grundrechte-kampagne.de/themen/vertreibung-von-jugendlichen-punkern-und-obdachlosen-aus-der-innenstadt> (Letzter Zugriff: 03.10.2012)
- DIE WELT* vom 13.05.2013: Das Nord-Süd-Gefälle im Tatort Deutschland. <http://www.welt.de/politik/deutschland/article116108274/Das-Nord-Sued-Gefaele-im-Tatort-Deutschland.html> (Letzter Zugriff: 13.05.2013)
- Die ZEIT* vom 06.09.2012: Berliner Rabbiner sieht No-Go-Areas für Juden. <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2012-09/rabbiner-deutschland-gewalt> (letzter Zugriff: 01.03.2015)
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung)* (2010): Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen. Wochenbericht Nr. 7/2010.
- Dingeldey, Irene* (2006): Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, Nr. 8–9, Reformen des Sozialstaats. (S. 3–9)
- Dörhöfer, Kerstin* (1998): „Wer eine kennt, kennt alle“ – Utopia und die Shopping Mall. In: *Raumplanung*, 81. (S. 87–91)
- Dreher, Gunther / Kuntz, Birgit* (1997/1998): Die „neue“ Kriminalitätstheorie der „New Realists“. In: *Dreher, Gunther / Feltes, Thomas (Hrsg.): Das Modell New York: Kriminalprävention durch ‚Zero Tolerance‘? Holzkirchen/Obb.* (S. 86–96)
- Duda, Carolin* (2006): Die postmoderne Stadt II – Die Privatisierung des öffentlichen Raums. *Gated Communities*. München/Ravensburg
- Dürr, Heinz* (1996): Bahn frei für eine neue Stadt. In: *BDA; DB AG & DAZ (Hrsg.): Renaissance der Bahnhöfe. Die Stadt im 21. Jahrhundert*. Braunschweig/Wiesbaden. (S. 12–15)
- Durkheim, Emile* (1992): *Über soziale Arbeitsteilung*. Frankfurt/Main
- Durkheim, Emile* (1961): *Die Regeln der soziologischen Methode*. Neuwied, Berlin
- Eick, Volker* (2006): Wa(h)re „Sicherheit“. Zum kommerziellen Sicherheitsgewerbe in der BRD. <http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=0419> (Letzter Zugriff: 01.09.2009)
- Eifler, Stefanie* (2002): *Kriminalsoziologie*. Bielefeld.
- Eifler, Stefanie* (2014): PRF-Items zur Erfassung von Self-Control. <http://zis.gesis.org/pdf/Dokumentation/Eifler%20PRF-Items%20zur%20Erfassung%20von%20Self-Control.pdf> (Letzter Zugriff: 25.03.2014)



- Eifler, Stefanie / Schulz, Sonja* (2007): Rational Choice, Handlungskontrolle und Alltagskriminalität. In: Soziale Probleme. Zeitschrift für soziale Probleme und soziale Kontrolle. Freiburg. (S. 139–162)
- Eisenberg, Ulrich* (2005): Kriminologie. München.
- Eisner, Manuel* (2000): Lebensqualität und Sicherheit im Wohnquartier. Zürich.
- Elsbergen, Gisbert van* (2004): Das Konzept der Kustodialisierung – Innere Sicherheit zwischen staatlicher Kontrolle und Privatisierung. In: Elsbergen, Gisbert van (Hrsg.): Wachen, kontrollieren, patrouillieren. Kustodialisierung der Inneren Sicherheit. Wiesbaden. (S. 13–29)
- Elsbergen, Gisbert van* (2004a): Auf der Suche nach der Sicherheitswacht – Bayern und sein Konzept zur Inneren Sicherheit. In: Elsbergen, Gisbert van (Hrsg.): Wachen, kontrollieren, patrouillieren. Kustodialisierung der Inneren Sicherheit. Wiesbaden. (S. 195–206)
- Ericson, Richard V. / Haggerty, Kevin D.* (1997): Policing the Risk Society. Toronto
- Farwick, Andreas* (2004): Segregierte Armut: Zum Einfluß städtischer Wohnquartiere auf die Dauer von Armutslagen. In: Häußermann, Hartmut / Kronauer, Martin / Siebel, Walter (Hrsg.): An den Rändern der Städte. Frankfurt/Main. (S. 286–314)
- Feeley, Malcolm F. / Simon, Jonathan* (1992): The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and Its Implications. In: 30 Criminology 449 (1992)
- Feeley, Malcolm F. / Simon, Jonathan* (1994): Actuarial Justice: The Emerging New Criminal Law. In: Nelken, David (Hrsg.): The Futures of Criminology. London. (S. 173–201)
- Felder, Michael* (o.J.): Ökonomisierung durch neue Formen der Mediation zwischen Politik und Ökonomie. Eine staats- und organisationstheoretische Perspektive. <http://www.ruhr-uni-bochum.de/fiab/pdf/veranstaltungen/fiabfelder.pdf> (Letzter Zugriff: 13.08.2012)
- Feltes, Thomas* (1997): ‚Alltagskriminalität‘, Verbrechensfurcht und Polizei: Von dem Problem, etwas zu bekämpfen, was sich nicht bekämpfen lässt. In: Dreher, Gunther / Feltes, Thomas (Hrsg.): Das Modell New York: Kriminalprävention durch ‚Zero Tolerance‘? Holzkirchen/Obb. (S. 122–138)
- Feltes, Thomas* (2001): ‚Community Policing‘ – ein polizeipolitisches Modell für Europa? In: Fehervary, Janos / Stangl, Werner (Hrsg.): Polizei zwischen Europa und den Regionen. Analysen disparater Entwicklungen. Wien. (S. 119–132)
- Feltes, Thomas* (2008): Kriminalprävention. In: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Kriminalpolitik. Wiesbaden. (S. 251–267)

- Feltes, Thomas* (2008a): Null-Toleranz. In: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): Kriminalpolitik. Wiesbaden. (S. 230–250)
- Feltes, Thomas* (2009): Akteure der Inneren Sicherheit: Vom Öffentlichen zum Privaten. In: Lange, Hans-Jürgen / Ohly, H. Peter / Reichertz, Jo (Hrsg.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien, Folgen. Wiesbaden. (S. 105 – 113)
- Förtig, Helene* (2002): Jugendbanden. München
- Foucault, Michel* (1976): Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses. Frankfurt/Main
- Franke, Thomas* (2011): Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt. Sind die Entwicklung benachteiligter Stadtteile und lokale Integrationsprozesse gefährdet? Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn
- Frehsee, Detlev* (1998): Kriminalität als Metasymbol für eine neue Ordnung der Stadt. Bürgerrechte als Privileg. Jugend als Störfaktor. In: Breyvogel, Wilfried (Hrsg.): Stadt, Jugendkulturen und Kriminalität. Bonn. (S. 130–152)
- Frei, Alexander* (2003): Videoüberwachung im öffentlichen Raum als Mittel zur Kriminalitätsbekämpfung. <http://www.grin.com/de/e-book/108398/videoueberwachung-im-oeffentlichen-raum-als-mittel-zur-kriminalitaetsbekaempfung> (Letzter Zugriff: 30.05.2014)
- Freydag, Nina* (2006): Hamburgs alternative Seele: die Schanze. In: Hamburger Abendblatt vom 08.04.2006, S. 4. <http://www.abendblatt.de/vermishtes/journal/article390818/Hamburgs-alternative-Seele-die-Schanze.html> (Letzter Zugriff: 16.12.2012).
- Friedrichs, Jürgen* (1996): Gentrification. Forschungsstand und methodologische Probleme. In: Friedrichs, Jürgen / Kecskes, Robert (Hrsg.): Gentrification. Theorie und Forschungsergebnisse. Opladen. (S. 13 – 40)
- Fuchs-Heinritz, Werner / Lautmann, Rüdiger / Rammstedt, Otthein / Wienold, Hanns* (Hrsg.) (1994): Lexikon zur Soziologie. Opladen 1994
- Fuchs, Walter* (2012): Sicherheit als „faszinierendes Geschäftsvehikel? Zur Effektivität kommerzieller und staatlicher Sicherheitsarbeit. In: SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis. (S. 62–67). [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_SIAK/4/2/1/2012/ausgabe\\_1/files/Fuchs\\_1\\_2\\_012.pdf](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_SIAK/4/2/1/2012/ausgabe_1/files/Fuchs_1_2_012.pdf) (Letzter Zugriff: 02.06.2014)
- Gabler Verlag* (Hrsg.): Gablers Wirtschaftslexikon, Stichwort: Privatisierung, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/4215/privatisierung-v3.html> (Letzter Zugriff: 06.11.2011)

- Gerkan, Meinhardt von* (1996): Renaissance der Bahnhöfe als Nukleus des Städtebaus. In: BDA; DB AG & DAZ (Hrsg.): Renaissance der Bahnhöfe. Die Stadt im 21. Jahrhundert. Braunschweig/Wiesbaden. (S. 17–63)
- Gestring, Norbert / Maibaum, Anna / Siebel, Walter, Sievers, Karen, Wehrheim, Jan* (2005): Verunsicherung und Einhegung – Fremdheit in öffentlichen Räumen. In: Glasze, Georg / Pütz, Robert / Rolfes, Manfred (Hrsg.): Diskurs – Stadt – Kriminalität. Städtische (Un-)Sicherheiten aus der Perspektive von Stadtforschung und Kritischer Kriminalgeographie. Bielefeld. (S. 223–252)
- Gestring, Norbert* (2005): Öffentlicher Raum und Integration. In: Burmeister, Hans-Peter (Hrsg.): Stadt als Lebensraum. Europäische Perspektiven. Loccumer Protokolle, Rehburg-Loccum
- Glasauer, Herbert* (o.J.): Unsicherheitsempfinden im öffentlichen Raum. Über die Notwendigkeit der Entwicklung urbaner Kompetenz anstelle der Delegation von Sicherheitsbedürfnissen. (unveröffentlichtes Manuskript zum AEP-Forschungsschwerpunkt „Offene Stadt“). <http://www.uni-kassel.de/fb6/AEP/pdf/urbanekompetenz.pdf> (Letzter Zugriff: 25.11.2011)
- Glasauer, Herbert* (2005): Stadt und Unsicherheit. Entschlüsselungsversuche eines vertrauten Themas in stets neuen Facetten. In: Glasze, Georg / Pütz, Robert / Rolfes, Manfred (Hrsg.): Diskurs – Stadt – Kriminalität. Städtische (Un-)Sicherheiten aus der Perspektive von Stadtforschung und Kritischer Kriminalgeographie. Bielefeld. (S. 203–222)
- Glass, Ruth* (1964): London - Aspects of Change. London
- Glasze, Georg* (2001): Privatisierung öffentlicher Räume? Einkaufszentren, Business Improvement Districts und geschlossene Wohnkomplexe. In: Berichte zur deutschen Landeskunde 75 2/3. (S. 160–177). S. auch: <http://www.staff.uni-mainz.de/glasze/Publicationen/Berichte%20zur%20Deutschen%20Landeskunde%20Glasze%20Privatisierung%20Oeffentlicher%20Raeume.pdf> (Letzter Zugriff: 30.10.2009)
- Glasze, Georg / Pütz, Robert / Rolfes, Manfred* (2005): Die Verräumlichung von (Un-)Unsicherheit, Kriminalität und Sicherheitspolitiken – Herausforderungen einer kritischen Kriminalgeographie: In: Glasze, Georg / Pütz, Robert / Rolfes, Manfred (Hrsg.): Diskurs – Stadt – Kriminalität. Städtische (Un-)Sicherheiten aus der Perspektive von Stadtforschung und kritischer Kriminalgeographie. Bielefeld. (S. 13–58)
- Glatzner, Florian* (2006): Die staatliche Videoüberwachung des öffentlichen Raums als Instrument der Kriminalitätsbekämpfung. Spielräume und Grenzen. <http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.foebud.org%2Fvideo%2Fmagisterarbeit-florian->

glatzner.pdf&ei=Rp3bU6vLEMjb0QXy9YDgDA&usg=AFQjCNHe\_ZYAUBqEJ68gv5FlqNxbN2NyIg&bvm=bv.72197243,d.d2k (Letzter Zugriff: 12.12.2013)

*Gleichmann, Peter* (1976): Wandel der Wohnverhältnisse. *Zeitschrift für Soziologie* 5 (4). (S. 319–329)

*Gottfredson, Michael R. / Hirschi, Travis* (1990): *A General Theory of Crime*. Stanford/Cal.

*Grabow, Busso / Henckel, Dietrich / Hollbach-Grömig, Beate* (1995): Projekt ‚Bedeutung weicher Standortfaktoren‘. Fallstudie Berlin. Vorläufiger Endbericht. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin

*Gramckow, Heike* (1997/1998): Das ‚New Yorker Modell‘. Was es nicht ist. In: Dreher, Gunther / Feltes, Thomas (Hrsg.): *Das Modell New York: Kriminalprävention durch ‚Zero Tolerance‘?* Holzkirchen/Obb. (S. 64–71)

*Groh-Samberg, Olaf* (2006): Arbeitermilieus in der Ära der Deindustrialisierung. Alte Benachteiligungen, gebrochene Flugbahnen, neue Ausgrenzungen. In: Bremer, Helmut / Lange-Vester, Andrea (Hrsg.): *Soziale Milieus und Wandel der Sozialstruktur: Die gesellschaftlichen Herausforderungen und die Strategien der sozialen Gruppen*. Wiesbaden. (S. 237–276). S. auch <http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:HzbjfpHBuXwJ:arbeiter.verdi.de/data/Olaf-Groh-Samberg.pdf+Groh-Samberg+Arbeitermilieus+in+der+Ära+der+Deindustrialisierung&hl=de&gl=de&pid=bl&srcid=ADGEEsj> (Zitierung nach der Internetausgabe, letzter Zugriff 25.10.2012)

*Groll, Kurt H. G. / Reinke, Herbert / Schierz, Sascha* (2008): Der Bürger als kriminalpolitischer Akteur: Politische Anstrengungen zur Vergemeinschaftung der Verantwortung für Sicherheit und Ordnung. In: Lange, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Kriminalpolitik*. Wiesbaden. (S. 343–359)

*Groß, Hermann* (2008): Deutsche Länderpolizeien. In: *APuZ* (2008) 48., Polizei. (S. 20–26)

*Groß, Hermann* (2012): Polizeien in Deutschland. In: *Innere Sicherheit*. Bundeszentrale für politische Bildung. <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/innere-sicherheit/> (Letzter Zugriff: 16.02.2014)

*Güntner, Simon* (2007): *Soziale Stadtpolitik. Institutionen, Netzwerke und Diskurse in der Politikgestaltung*. Bielefeld

*Haan, Willem de / Vos, Jaco* (2004): Rationalität und Emotionalität im Entscheidungsverhalten von jugendlichen Straftätern. In: Oberwittler, Dietrich / Karstedt, Susanne (Hrsg.): *Soziologie der Kriminalität*. Berlin. (S. 316–335)

*Habermas, Jürgen* (1990): *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Frankfurt/Main

*Halm, Dirk / Sauer, Martina* (2006): Parallelgesellschaft und ethnische Schichtung. In: *APuZ* (2006) 1–2, Parallelgesellschaften? (S. 18–24)

- Hamedinger, Alexander* (2005): Privatisierung und soziale Kontrolle öffentlicher Räume in „sicheren Städten“.  
[http://www.corp.at/archive/CORP2005\\_HAMEDINGER.pdf](http://www.corp.at/archive/CORP2005_HAMEDINGER.pdf) (Letzter Zugriff: 03.03.2014)
- Hamm, Bernd / Neumann, Ingo* (1996): Siedlungs-, Umwelt- und Planungssoziologie. Ökologische Soziologie, Bd. 2, Opladen
- Hamm, Bernd* (1998): „Nachbarschaft“. In: Häußermann, Hartmut (Hrsg.): Großstadt. Soziologische Stichworte. Opladen. (S. 172–181)
- Harcourt, Bernard E.* (1998): Reflecting on the Subject: a Critique of the Social Influence Conception of Deterrence, the Broken Windows Theory, and Order-Maintaining Policing New Yorker Style. Michigan Law Review 97. (S. 291–389)
- Haubold, Dorothea* (1997): Nachhaltige Stadtentwicklung und urbaner öffentlicher Stadtraum. Oldenburg. S. auch: <http://oops.uni-oldenburg.de/volltexte/1999/727/> (Letzter Zugriff: 15.11.2009)
- Häußermann, Hartmut* (1991): Sozialraum Stadt: Von der Sprengkraft sozialer Schichtung. In: Ganser, Karl / Hesse, Joachim Jens / Zöpel, Christoph (Hrsg.): Die Zukunft der Städte. Baden-Baden (S. 92–110)
- Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter* (1993): Die Politik der Festivalisierung und Festivalisierung der Politik. Große Ereignisse in der Stadtpolitik. In: Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter (Hrsg.): Festivalisierung der Stadtpolitik. Leviathan Sonderheft, 13. Opladen/Wiesbaden. (S. 7–31)
- Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter* (1995): Dienstleistungsgesellschaften. Frankfurt/Main
- Häußermann, Hartmut* (1999): Segregation und Ausgrenzung – Ursachen und Folgen sozialräumlicher Segregation. In: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik (Hrsg.): Modernisieren ohne auszuschließen: Quartiersentwicklung zur Verhinderung einer städtischen Unterschicht. Electronic ed., Bonn  
<http://www.fes.de/fulltext/asfo/00677toc.htm> (Letzter Zugriff: 27.09.2012)
- Häußermann, Hartmut* (2000): Die Krise der ‚sozialen Stadt‘. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Heft 10–11/2000.  
[http://www.bpb.de/publikationen/DUX6L3,0,0,Die\\_Krise\\_der\\_sozialen\\_Stadt.html#index](http://www.bpb.de/publikationen/DUX6L3,0,0,Die_Krise_der_sozialen_Stadt.html#index) (Letzter Zugriff: 03.02.2012)
- Häußermann, Hartmut / Siebel, Walter* (2001): Soziale Integration und ethnische Schichtung. Zusammenhänge zwischen räumlicher und sozialer Integration. Gutachten im Auftrag der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“.  
[http://archiv.schader-stiftung.de/docs/haeussermann\\_siebel\\_gutachten.pdf](http://archiv.schader-stiftung.de/docs/haeussermann_siebel_gutachten.pdf) (Letzter Zugriff: 19.04.2014)

- Häußermann, Hartmut / Kronauer, Martin / Siebel, Walter* (2004): Stadt am Rand: Armut und Ausgrenzung. In: Häußermann, Hartmut / Kronauer, Martin / Siebel, Walter (Hrsg.): An den Rändern der Städte. Frankfurt/Main. (S. 7–33)
- Häußermann, Hartmut / Kapphan, Andreas* (2004): Berlin: Ausgrenzungsprozesse in einer europäischen Stadt. In: Häußermann, Hartmut / Kronauer, Martin / Siebel, Walter (Hrsg.): An den Rändern der Städte. Frankfurt/Main. (S. 203–234)
- Häußermann, Hartmut / Läßle, Dieter / Siebel, Walter* (2008): Stadtpolitik. Frankfurt/Main
- Heckmann, Friedrich* (2005): Ghettobildung in der Großstadt? Aspekte sozialräumlicher Integration. Europäisches Forum für Migrationstudien, Institut an der Universität Bamberg.  
[http://www.regierung.mittelfranken.bayern.de/serv/download/downabt6/050323rede\\_prof\\_heckmann.pdf](http://www.regierung.mittelfranken.bayern.de/serv/download/downabt6/050323rede_prof_heckmann.pdf) (Letzter Zugriff 19.12.2012)
- Heeg, Susanne / Klagge, Britta / Oßenbrügge, Jürgen* (2000): Kooperation zwischen Metropolregionen. Ansatzpunkte für die verstärkte Zusammenarbeit von Hamburg und Berlin auf der Basis der Erfahrungen internationaler und nationaler Städtekooperationen.  
[http://www.uni-hamburg.de/geographie/personal/professoren/ossenbruegge/forschung/index\\_/Handlungsempfehlungen\\_Kooperationen\\_Metropolregionen\\_Hamburg-Berlin.pdf](http://www.uni-hamburg.de/geographie/personal/professoren/ossenbruegge/forschung/index_/Handlungsempfehlungen_Kooperationen_Metropolregionen_Hamburg-Berlin.pdf) (Letzter Zugriff 10.01.2012)
- Heeg, Susanne* (1998): „Vom Ende der Stadt als staatlicher Veranstaltung“. Reformulierung städtischer Politikformen am Beispiel Berlins. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft. Heft 110, Münster. (S. 5–23)
- Heeg, Susanne / Rosol, Marit* (2007): Neoliberale Stadtpolitik im globalen Kontext. Ein Überblick. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft. Heft 149, Münster. (S. 491–509)
- Heinz, Wolfgang* (2004): Kommunale Kriminalprävention aus wissenschaftlicher Sicht. In: Kerner, Hans-Jürgen / Marks, Erich (Hrsg.): Internetdokumentation Deutscher Präventionstag. Hannover. [http://www.uni-konstanz.de/FuF/Jura/heinz/heinz-9-kommunale-kp-vortrag\\_praeventionstag.pdf](http://www.uni-konstanz.de/FuF/Jura/heinz/heinz-9-kommunale-kp-vortrag_praeventionstag.pdf) (Letzter Zugriff: 08.05.2012)
- Heinz, Wolfgang* (2007): Wie sicher lebt man in Deutschland? Fakten zur Kriminalitätslage und Folgerungen für eine wissenschaftsbasierte Kriminalpolitik. Vortrag, gehalten am 11. April 2007, Universität KYUSHU, Fukuoka. [http://www.uni-konstanz.de/rtf/kis/Heinz\\_Wie\\_sicher\\_lebt\\_man\\_in\\_Deutschland\\_he310.pdf](http://www.uni-konstanz.de/rtf/kis/Heinz_Wie_sicher_lebt_man_in_Deutschland_he310.pdf) (Letzter Zugriff. 11.05.2014)
- Heinze, Rolf G. / Strünck, Christoph* (2005): Public Private Partnership In: Blanke, Bernhard / Bandemer, Stephan von / Nullmeier, Frank / Wewer Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden. (S. 120–127)

- Herrmann, Dieter / Laue, Christian* (2001): Ökologie und Lebensstil – Empirische Analysen zum „broken-windows“-Paradigma. In: Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): Raum und Kriminalität. Sicherheit in der Stadt – Migrationsprobleme. Mönchengladbach
- Hess, Henner* (1997/1998): New York zieht die Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben. Eine neue Polizeistrategie zwischen Enthusiasmus und Kritik. In: Dreher, Gunther / Feltes, Thomas (Hrsg.): Das Modell New York: Kriminalprävention durch ‚Zero Tolerance‘? Holzkirchen/Obb. (S. 76–85)
- Hess, Henner* (2004): Broken Windows. Zur Diskussion um die Strategie des New York Police Department. In: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 116, Heft 1. (S. 66–110)
- Hesseling, Rene B. P.* (1994): Displacement: A Review of the Empirical Literature. In: Clarke, Ronald V. (Hrsg.): Crime Prevention Studies, V. 3. Monsey, NY. (S. 197–230).  
[http://www.popcenter.org/library/crimeprevention/volume\\_03/07\\_hesseling.pdf](http://www.popcenter.org/library/crimeprevention/volume_03/07_hesseling.pdf) (Letzter Zugriff: 01.05.2014)
- Hillebrandt, Frank* (1997): Disziplinargesellschaft. In: Kneer, Georg / Nassehi, Armin / Schroer, Markus (Hrsg.): Soziologische Gesellschaftsbegriffe. Konzepte moderner Zeitdiagnosen. München. (S. 101–126)
- Hirsch, Joachim* (1995): Der Nationale Wettbewerbsstaat. Staat Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. ID-Archiv, Berlin
- Hirsch, Joachim* (2001): Postfordismus: Dimensionen einer neuen kapitalistischen Formation. In: Hirsch, Joachim / Jessop, Bob / Poulantzas, Nicos (Hrsg.): Die Zukunft des Staates. Hamburg. (S. 175–209), zitiert nach: <http://www.trend.infopartisan.net/trd0402/t090402.html> (Letzter Zugriff: 02.12.2014)
- Hohmeyer, Christine* (2000): Wachsame Nachbarn – Lokale Gemeinschaften im Dienst der Sicherheit. In: Bürgerrechte & Polizei/Cilip 66 (2/2000). <http://www.cilip.de/ausgabe/66/nachbarn.htm> (Letzter Zugriff: 25.05.2012)
- Holm, Andrej* (2004): „Sozialwissenschaftliche Theorien zu Raum und Fläche“. UFZ-Bericht 26.  
[https://www.ufz.de/export/data/1/29295\\_ufz\\_bericht\\_26\\_04.pdf](https://www.ufz.de/export/data/1/29295_ufz_bericht_26_04.pdf)
- Houstoun, Lawrence O.* (1999): Business Improvement Districts and Urban Entertainment and Cultural Centers.  
[http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/fbaad5956b2928b086256efa005c5f78/15620c651d24f6b7862571e2005208a9/\\$FILE/Business%20Improvement%20Districts%20and%20Urban%20Entertainment%20and%E2%80%A6.pdf](http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/fbaad5956b2928b086256efa005c5f78/15620c651d24f6b7862571e2005208a9/$FILE/Business%20Improvement%20Districts%20and%20Urban%20Entertainment%20and%E2%80%A6.pdf) (Letzter Zugriff: 06.11.2009)
- Huber, Joseph* (1996): Den Staat neu denken. Mangelnde Beweglichkeit und Differenziertheit in der Haushaltspolitik. In: Stadtforum, No. 23, Berlin

- IAB (Institut für Berufs- und Arbeitsmarktforschung)* (2013): Bruckmeier, Kerstin / Eggs, Johannes / Himsel, Carina / Trappmann, Mark / Walwei, Ulrich: Aufstocker im SGB II: Steinig und lang – der Weg aus dem Leistungsbezug. (IAB-Kurzbericht, 14/2013), Nürnberg
- Imhof, Regula / Becker, Rolf* (2006): Kriminalität als rationale Wahlhandlung: die Rolle der Bildung beim Begehen von Straftaten. <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/18254> (Letzter Zugriff 13.05.2014)
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen* (2003) (Hrsg.): Landespreis für Innere Sicherheit 2003. Ordnungspartnerschaften in Nordrhein-Westfalen
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen* (2005) (Hrsg.): Landespreis für Innere Sicherheit 2005. Ordnungspartnerschaften in Nordrhein-Westfalen. Ordnungspartnerschaft Essen: „Miteinander der Kulturen – Polizei im Dialog“
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen* (2009) (Hrsg.): Landespreis für Innere Sicherheit 2009. Netzwerke für öffentliche Sicherheit und Ordnung – Ordnungspartnerschaften
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen* (2010) (Hrsg.): Landespreis für Innere Sicherheit 2010. Netzwerke für öffentliche Sicherheit und Ordnung – Ordnungspartnerschaften
- Institut für Kriminologie* (2009): Sicherheit und Lebenszufriedenheit in Kölner Stadtteilen. Eine repräsentative Befragung in Köln. Universität zu Köln. [http://www.polizei-nrw.de/lka/stepone/data/downloads/69/01/00/090624\\_sicherheit\\_in\\_koeln\\_2009.pdf](http://www.polizei-nrw.de/lka/stepone/data/downloads/69/01/00/090624_sicherheit_in_koeln_2009.pdf) (Letzter Zugriff: 02.01.2012)
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik* (2004): Die soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit. Bundestransferstelle Soziale Stadt/Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
- Jacobs, Jane* (1993): Tod und Leben großer amerikanischer Städte. Braunschweig. Original (1961): The death and life of great American cities. New York
- Jessop, Bob* (1996): Veränderte Staatlichkeit. Veränderung von Staatlichkeit und Staatsprojekten. In: Grimm, Dieter (Hrsg.): Staatsaufgaben. Baden-Baden. (S. 43–73)
- Jessop, Bob* (1997): The Entrepreneurial City. Reimagining localities, redesigning economic governance, or restructuring capital? In: Jewson, Nick / MacGregor, Susanne (Hrsg.): Realising cities. London
- Johnson, Shane D. / Bowers, Kate / Guerette, Rob / Summers, Lucia / Poynton, Suzanne* (2010): Systematic Review of the Empirical Evidence of Spatial Dis-



placement and Diffusion of Benefit among Geographically Focused Policing Initiatives. Power-Point-Präsentation bei der 2010 International NPIA-Cambridge Conference on Evidence-Based Policing.

[http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CEoQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.crim.cam.ac.uk%2Fevents%2Fconferences%2Febp%2F2010%2Fdsr.ppt&ei=VsGJU4WxOMaHOM3pgNgJ&usg=AFQjCNFkVQ9oYdmiEH5rgBtoG\\_WLtFSI5A&bvm=bv.67720277,d.ZWU](http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CEoQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.crim.cam.ac.uk%2Fevents%2Fconferences%2Febp%2F2010%2Fdsr.ppt&ei=VsGJU4WxOMaHOM3pgNgJ&usg=AFQjCNFkVQ9oYdmiEH5rgBtoG_WLtFSI5A&bvm=bv.67720277,d.ZWU) (Letzter Zugriff: 01.04.2014)

*Jones, Trevor / Newburn, Tim* (1999): Urban Change and Policing: Mass Private Property Re-Considered. In: *European Journal on Criminal Policy and Research*. Volume 2, Number 2, 1999. (S. 225–244)

*Jones, Trevor / Newburn, Tim* (2002): The Transformation of Policing? Understanding Current Trends in Policing Systems. In: *British Journal of Criminology* Volume 41, Number 1, 2002. (S. 129–146)

*Jones, Trevor / Newburn, Tim* (2006): Understanding plural policing. In: Jones, Trevor / Newburn, Tim (Hrsg.): *Plural Policing. A comparative perspective*. London. (S. 1–11.)

*Jurecka, Alexandra* (2007): Imame und Polizisten. Eine ungewöhnliche Partnerschaft. Bericht für die Deutsche Welle. [http://de.qantara.de/wcsite.php?wc\\_c=3748](http://de.qantara.de/wcsite.php?wc_c=3748) (Letzter Zugriff: 30.12.2012)

*Kabuth, Detlef* (2010): Die Privatisierung des öffentlichen Raums: Die Entstehung eines Phänomens und seine Folgen. Bochumer Masterarbeiten. Holzkirchen/Obb.

*Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia* (2008): Weitere Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung: 2006 bereits rund 6,5 Mio. Beschäftigte betroffen. IAQ-Report 2008-01. Universität Duisburg-Essen. <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2008/report2008-01.pdf> (Letzter Zugriff: 21.01.2011)

*Kandt, Klaus* (2012): No-go-Areas für Polizisten? Undenkbar! In: BZ vom 17.12.2012. [bz-berlin.de/aktuell/berlin/no-go-areas-fuer-polizisten-undenkbar-article1603129.html](http://bz-berlin.de/aktuell/berlin/no-go-areas-fuer-polizisten-undenkbar-article1603129.html) (Letzter Zugriff 27.12.2012)

*Karazman-Morawetz, Inge* (1996): Was macht Stadtbewohner unsicher? Unsicherheitserfahrungen in zwei Wiener Stadtvierteln und ihre strukturellen Hintergründe. In: Hammerschick, Walter / Karazman-Morawetz, Inge / Stangl, Wolfgang (Hrsg.): *Die sichere Stadt. Prävention und kommunale Sicherheitspolitik*. Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie, Baden-Baden. (S. 17–28)

*KAGS/KAGW (Katholische Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe / Katholische Bundes-Arbeitsgemeinschaft Straffälligenhilfe im Deutschen Caritasverband)* (2002): Öffentlicher Raum. Integrieren statt ausgrenzen – wider die Verdrän-

gung und Kriminalisierung von sozialen Randgruppen im öffentlichen Raum der Innenstädte. [http://www.kath-gefaengnisseelsorge.de/download/Oeffentl\\_Raum.pdf](http://www.kath-gefaengnisseelsorge.de/download/Oeffentl_Raum.pdf) (Letzter Zugriff: 30.06.2014)

*KASA* – Kölner Anti Spray Aktion. Homepage: <http://www.kasa-koeln.de/> (Letzter Zugriff: 02.07.2014)

*Keckeisen, Wolfgang* (1974): Die gesellschaftliche Definition abweichenden Verhaltens. Perspektiven und Grenzen des labeling approach. München

*Keizer, Kees / Lindenberg, Siegwart / Steg, Linda* (2008): The Spreading of Disorder. *Science* 322 (5908). (S. 1681–1685)

*Kempa, Michael / Stenning, Philip / Wood, Jennifer* (2004): Policing Communal Spaces. A reconfiguration of the “Mass Private Property” Hypothesis. *British Journal of Criminology* 44. (S. 562–581)

*Kerner, Hans-Jürgen* (1986): Verbrechensfurcht und Viktimisierung. In: Haesler, Walter T. (Hrsg.): *Viktimologie*. Diessenhofen. (S. 131–159)

*Kerner, Hans-Jürgen* (2003): Ist die Kriminalitätsslage in unserem Lande schlimmer geworden? Kriminologische Betrachtungen zur inneren Sicherheitslage. In: *Sicherheit und Kriminalität. Der Bürger im Staat*, 53. Jahrgang, Heft 1, 2003. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg

*Kessl, Fabian* (2005): Das wahre Elend? Zur Rede von der „neuen Unterschicht“. [http://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-21023/Das\\_wahre\\_Elend.pdf](http://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-21023/Das_wahre_Elend.pdf) (Letzter Zugriff: 03.06.2014)

*Ketzer, Christine* (2005): *Securitas ex Machina*. Von der Bedeutung technischer Kontroll- und Überwachungssysteme für Gesellschaft und Pädagogik. Dissertation, Universität zu Köln. <http://kups.ub.uni-koeln.de/1861/> (Letzter Zugriff: 20.09.2013)

*Kirsch, Benno* (2003): *Private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum – Formen und Folgen der Zusammenarbeit mit der Polizei in Berlin und Frankfurt am Main*. Wiesbaden

*Klett Verlag* (2012): *Geographie Infothek: Infoblatt Harte und weiche Standortfaktoren*. <http://www2.klett.de/sixcms/list.php?page=miniinfothek&miniinfothek=geographie+infothek&article=Infoblatt+Harte+und+weiche+Standortfaktoren> (Letzter Zugriff 14.07.2013)

*Knemeyer, Franz-Ludwig* (1988): Datenerhebung und Datenverarbeitung im Polizeirecht. Zur Fortentwicklung des Polizeirechts durch einen Ergänzungsentwurf zum Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes. *NVwZ* 1988, 193-199

- Koch, Max* (1999): Ausbeutung und Ausgrenzung. In: Herkommer, Sebastian (Hrsg.): Soziale Ausgrenzungen. Gesichter des neuen Kapitalismus. Hamburg. (S. 35–59)
- Köhn, Anne* (2011): Kriminalitätsfurcht. In: Frevel, Bernhard (Hrsg.): Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt. Working Paper Nr. 3. Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Münster. (S. 73–103)
- Koppers, Margarete*: Es gibt in Berlin keine No-go-Areas. In: Tagesspiegel vom 28.08.2012 <http://www.tagesspiegel.de/berlin/kriminalitaetsatlas-es-gibt-in-berlin-keine-no-go-areas/7061408.html> (Letzter Zugriff: 27.12.2012)
- Korell, Jürgen / Liebel, Urban* (1997/1998): Mit Sicherheit soziale Ausgrenzung. In: Dreher, Gunther / Feltes, Thomas (Hrsg.): Das Modell New York: Kriminalprävention durch ‚Zero Tolerance‘? Holzkirchen/Obb. (S. 143–147)
- Kraemer, Klaus / Speidel, Frederic* (2005): Prekarisierung von Erwerbsarbeit. Zur Transformation des arbeitsweltlichen Integrationsmodus. In: Heitmeyer, Wilhelm / Imbusch, Peter (Hrsg.): Integrationspotenziale einer modernen Gesellschaft. Wiesbaden. (S. 367–390)
- Krasmann, Susanne / Marinis, Pablo de* (1997): Machtinterventionen im urbanen Raum. In: Kriminologisches Journal, Heft 3. (S. 162–185)
- Krasmann, Susanne* (2003): Verschwörung oder Begegnung. Plädoyer für eine Fortsetzung des Programms der Partisanenwirtschaft mit etwas anderen Mitteln. In: Menzel, Birgit / Ratzke, Kerstin (Hrsg.) Grenzenlose Konstruktivität? Standortbestimmung und Zukunftsperspektiven konstruktivistischer Theorien abweichenden Verhaltens. Opladen. (S. 49–64)
- Kriele, Almut* (2005): Armut und Ausgrenzung in Deutschland – ein Überblick. [http://www.katho-nrw.de/uploads/media/3.4\\_Armut\\_und\\_Ausgrenzung\\_in\\_Deutschland.pdf](http://www.katho-nrw.de/uploads/media/3.4_Armut_und_Ausgrenzung_in_Deutschland.pdf) (Letzter Zugriff: 01.05.2011)
- Krimpedia*: Stichwort: Kriminalisierung <http://www.kriminologie.uni-hamburg.de/wiki/index.php/Kriminalisierung> (Letzter Zugriff: 09.11.2009)
- Kronauer, Martin* (1996): „Soziale Ausgrenzung“ und „Underclass“: Über neue Formen der gesellschaftlichen Spaltung. In: SOFI-Mitteilungen. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen, Nr. 24/1996. (S. 53–69)
- Kronauer, Martin* (1999): Die Innen-Außen-Spaltung der Gesellschaft. Eine Verteidigung des Exklusionsbegriffs gegen seinen mystifizierenden Gebrauch. In: SOFI-Mitteilungen. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen, Nr. 27/1999. (S. 7-14)
- Kronauer, Martin / Vogel, Berthold* (2004): Erfahrung und Bewältigung von sozialer Ausgrenzung in der Großstadt: Was sind Quartierseffekte, was sind Lage-

effekte? In: Häußermann, Hartmut / Kronauer, Martin / Siebel, Walter (Hrsg.): An den Rändern der Städte. Frankfurt/Main. (S. 235–257)

*Kube, Edwin* (2003): Städtebau und Kriminalität. Fördert die Unwirtlichkeit unserer Städte Kriminalität? In: Sicherheit und Kriminalität. Der Bürger im Staat, 53. Jahrgang, Heft 1, 2003. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. (S. 65–69)

*Kuhlen, Lothar* (1978): Die Objektivität von Rechtsnormen. Frankfurt/Main

*Kunz, Karl-Ludwig* (2011 (letztes update)): Die Kriminalpolitik der Spätmoderne. Online Publications. [http://socio.ch/cr/t\\_kunz3.htm](http://socio.ch/cr/t_kunz3.htm) (Letzter Zugriff: 02.04.2014)

*Kunz, Karl-Ludwig* (2005): Grundzüge der heutigen Kriminalpolitik. In: Neue Kriminalpolitik. Forum für Praxis, Recht und Kriminalwissenschaften. 4/2005. Baden-Baden (S. 151–156)

*Kury, Helmut* (1995): Zur Bedeutung von Kriminalitätsentwicklung und Viktimisierung für die Verbrechensfurcht. In: Kaiser, Günther / Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): Kriminologische Opferforschung. Teilband II: Verbrechensfurcht und Opferwerdung. Individualopfer und Verarbeitung von Opfererfahrungen. Neue Kriminologische Schriftenreihe 102/II. Kriminalistik; Heidelberg. (S. 127–158)

*Kury, Helmut / Oberbergfell-Fuchs, Joachim* (2003): Kriminalitätsfurcht und ihre Ursachen. Ein komplexes und schwierig zu fassendes Phänomen. In: Sicherheit und Kriminalität. Der Bürger im Staat, 53. Jahrgang, Heft 1, 2003. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. (S. 9–18)

*Landeskriminalamt NRW* (2006): Individuelle und sozialräumliche Determinanten der Kriminalitätsfurcht. Sekundäranalyse der Allgemeinen Bürgerbefragung der Polizei in Nordrhein-Westfalen. Forschungsberichte der Kriminalistisch-Kriminologischen Forschungsstelle Nr. 4/2006, Düsseldorf

*Landtag Nordrhein-Westfalen* (2004) (Hrsg.): Zukunft der Städte. Bericht der Enquete-Kommission des Landtags Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf/Dortmund

*Landesrat für Kriminalitätsvorbeugung Mecklenburg-Vorpommern* (o.J.) (Hrsg.): 10 Gute Gründe warum und wie kommunale Präventionsräte eingerichtet werden sollten. Argumente, Hinweise und Empfehlungen der Landespräventionsräte Mecklenburg-Vorpommerns, Niedersachsens und Schleswig-Holsteins. [http://www.kriminalpraevention-mv.de/cms2/LFK\\_prod/LFK/de/pub/index.jsp?publikid=2317](http://www.kriminalpraevention-mv.de/cms2/LFK_prod/LFK/de/pub/index.jsp?publikid=2317) (Letzter Zugriff: 10.05.2012)

*Laube, Verena* (2000): „Sicherheit“ als strukturierendes Merkmal städtischer Entwicklung – Konsequenzen für den urbanen Raum. <http://www.materialien.org/worldwide/techno/oeffraum.pdf> (Letzter Zugriff: 06.11.2011)

- Laue, Christian* (2002): Broken Windows und das New Yorker Modell – Vorbilder für die Kriminalprävention in deutschen Großstädten? In: Landeshauptstadt Düsseldorf (Hrsg.): *Düsseldorfer Gutachten: Empirisch gesicherte Erkenntnisse über kriminalpräventive Wirkungen*. (Teil IV des Gutachtens: S. 333–436). <http://www.duesseldorf.de/download/dg.pdf> (Letzter Zugriff: 11.06.2013)
- Lefebvre, Henri* (2004): *The Production of Space*. Cambridge.
- Legge, Ingeborg* (1997/1998): New York – weder Modell noch Fortschritt? Ein Beitrag zur Rationalisierung der sicherheitspolitischen Debatte um die New Yorker Polizeistrategie. In: Dreher, Gunther / Feltes, Thomas (Hrsg.): *Das Modell New York: Kriminalprävention durch ‚Zero Tolerance‘?* Holzkirchen/Obb. (S. 102–119)
- Legnaro, Aldo* (1997): Konturen der Sicherheitsgesellschaft. Eine polemisch-futurologische Skizze. In: *Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaft* 25 (1997), N. 2. (S. 271–285)
- Lemert, Edwin M.* (1951): *Social Pathology. Systematic Approaches to the Study of Sociopathic Behavior*. New York
- Levitt, Steven D. / Dubner, Stephen J.* (2005): *Freakonomics*. München
- Lewis, Oscar* (1966): The Culture of Poverty. *Scientific American* Nr. 215. (S. 19–24)
- Lindenberg, Michael / Schmidt-Semisch, Henning* (1995): Sanktionsverzicht statt Herrschaftsverlust: Vom Übergang in die Kontrollgesellschaft. In: *Kriminologisches Journal* 1995. Weinheim. (S. 2–17)
- List, Andreas* (2006): KiwiBlue: Trackingsoftware verfolgt Diebe. Jungunternehmen zeigt intelligentes Video-Überwachungssystem. <http://www.presstext.com/news/20060624001> (Letzter Zugriff: 21.07.2012)
- Lösel, Friedrich / Plankensteiner, Birgit* (2005): Die Wirksamkeit der Videoüberwachung. [http://www.kriminalpraevention.de/downloads/as/evaluation/Wirksamkeit\\_Videoeberw.pdf](http://www.kriminalpraevention.de/downloads/as/evaluation/Wirksamkeit_Videoeberw.pdf) (Letzter Zugriff: 25.05.2012)
- Löw, Martina / Steets, Silke / Stoetzer, Sergej* (2008): *Einführung in die Stadt- und Raumsoziologie*. Opladen & Farmington Hills
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang* (1997): Vorlesung: Soziale Kontrolle – Selektivität, Disziplinierung, Sozialer Ausschluß. <http://www.wl-m.de/Sozkontr/> (Letzter Zugriff: 20.11.2009)
- Marinis, Pablo de* (2000): Überwachen und ausschließen. Machtintervention in urbanen Räumen der Kontrollgesellschaft. Pfaffenweiler

- Maskos, Christian* (2007): Vertreibung und Abschottung im Zeichen von (Un-)Sicherheitsempfinden und Wohlfühlambiente – Zur Exklusion der Armen aus Teilen des urbanen Raums. München, Ravensburg
- Massey, Doreen* (2007): Politik und Raum/Zeit. In: Belina, Bernd / Michel, Boris (Hrsg.): Raumproduktionen. Beiträge der Radical Geography. Eine Zwischenbilanz. Münster. (S. 111–132)
- Mattisek, Annika* (2005): Diskursive Konstitution von Sicherheit im öffentlichen Raum am Beispiel Frankfurt am Main. In: Glasze, Georg / Pütz, Robert / Rolfes, Manfred (Hrsg.): Diskurs-Stadt-Kriminalität. Städtische (Un-)Sicherheiten aus der Perspektive von Stadtforschung und kritischer Kriminalgeographie. Bielefeld. (S. 105–136)
- Mayer, Margit* (1994): Post-Fordist City Politics. In: Amin, Ash (Hrsg.): Post-Fordism. A Reader. Oxford/Cambridge. (S. 316–337)
- Merton, Robert K.* (1968): Sozialstruktur und Anomie. In: Sack, Fritz / König, Rene (Hrsg.): Kriminalsoziologie. Frankfurt/Main. (S. 283–313)
- Ministerium für Bauen und Verkehr NRW (MBV NRW)* (2009): Stadt und Sicherheit im demographischen Wandel. Bericht über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe des Landespräventionsrates Nordrhein-Westfalen. Neuss.
- Müller, Henning Ernst* (2002): Zur Kriminologie der Videoüberwachung. In: Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform (MschrKrim), 85. Jahrgang, Heft 1. (S. 33–46)
- Mullis, Daniel* (2011): Die Stadt im Neoliberalismus. Von der Produktion einer Ideologie zur Perspektive dagegen. In: Holm, Andrej / Lederer, Klaus / Naumann, Matthias (Hrsg.): Linke Metropolenpolitik. Erfahrungen und Perspektiven am Beispiel Berlin. Münster (S.14–33)
- Mümken, Jürgen* (2003): Sicherheit und Sauberkeit – ein verhängnisvolles Bündnis. <http://www.juergen-muemken.de/texte/vortrag03.htm> (Letzter Zugriff: 15.03.2012)
- Murray, Charles* (1984): Losing Ground. American Social Policy 1950 – 1980. Basic Books, New York
- Netz, Klaus-Peter* (2005): Präsentation der Erfahrungen und Ergebnisse des Modellprojektes: Erfahrungen aus Essen. Vortrag auf der Fachkonferenz „Polizeidienststellen und Moscheevereine: Prävention, Kooperation, interkulturelle Kompetenz“, Stuttgart 2005. Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) und Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes (ProPK)
- Newman, Oscar* (1972): Defensible Space. New York
- Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit (NdS. MfSFFG)* (2005): Sicheres Wohnquartier – Gute Nachbarschaft. Handreichung zur Förderung der Kriminalprävention im Städtebau und in der Woh-

nungswirtschaft.

[http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ms.niedersachsen.de%2Fdownload%2F9269%2FSicheres\\_Wohnquartier\\_-\\_Gute\\_Nachbarschaft.pdf&ei=QHffU\\_\\_4DMSUPMy2gagE&usg=AFQjCNE LpQ5Um3cTwhUdDLcRyqnwVQbfQQ&bvm=bv.72185853,d.ZWU](http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ms.niedersachsen.de%2Fdownload%2F9269%2FSicheres_Wohnquartier_-_Gute_Nachbarschaft.pdf&ei=QHffU__4DMSUPMy2gagE&usg=AFQjCNE LpQ5Um3cTwhUdDLcRyqnwVQbfQQ&bvm=bv.72185853,d.ZWU) (Letzter Zugriff: 30.07.2014)

*Niedersächsisches Landesinstitut für schulische Qualitätsentwicklung* (2004): Kommunale Kriminalprävention gegen Gewalt und Kriminalität. <http://nibis.ni.schule.de/~infosos/kommun.html>. (Letzter Zugriff: 03.02.2014)

*Nogala, Detlef* (2000): Gating the Rich – Barcoding the Poor: Konturen einer neuen neoliberalen Sicherheitskonfiguration. In: Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hrsg.): Soziale Ungleichheit, Kriminalität und Kriminalisierung. Opladen. (S. 49–83)

*Nogala, Detlef* (2003): Ordnung durch Beobachtung – Videoüberwachung als urbane Einrichtung. In: Gestring, Norbert / Glausauer, Herbert / Hannemann, Christine, Petrowsky, Werner / Pohlan, Jürgen (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2002. Schwerpunkt: Die sichere Stadt. Opladen. (S. 33–54)

*No-go-areas in Deutschland* (2011). <http://www.nogoarea.de/> (Letzter Zugriff: 27.12.2012)

*Obergfell-Fuchs, Joachim / Kury, Helmut* (2003): Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung in Freiburg i. Br. In: Dölling, Dieter / Feltes, Thomas / Heinz, Wolfgang / Kury, Helmut (Hrsg.): Kommunale Kriminalprävention. Analysen und Perspektiven. Holzkirchen/Obb. (S. 84–140)

*Olschok, Harald* (2006): Sicherheitsgewerbe in Deutschland: Bestandsaufnahme und Ausblick. [http://www.kriminalpolizei.de/articles,sicherheitsgewerbe\\_in\\_deutschland,1,86.htm](http://www.kriminalpolizei.de/articles,sicherheitsgewerbe_in_deutschland,1,86.htm) (Letzter Zugriff: 06.11.2009)

*Ottermann, Ralf* (2003). Was ist Kriminalsoziologie? Disziplinäre Auffälligkeiten und qualitative Bezüge. Review Essay: Stefanie Eifler (2002). Kriminalsoziologie. Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, 4(2), Art. 10. <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/732/1586> (Letzter Zugriff: 06.11.2009)

*Parnaby, Patrick F.* (2006): Crime Prevention through Environmental Design: discourses of risk, social control, and a neo-liberal context. In: Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice, Jan. 2006. [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_hb3204/is\\_1\\_48/ai\\_n29254354/pg\\_4/?tag=content;coll](http://findarticles.com/p/articles/mi_hb3204/is_1_48/ai_n29254354/pg_4/?tag=content;coll) (Letzter Zugriff: 05.11.2011)

*Pfeiffer, Christian / Windzio, Michael / Kleimann, Matthias* (2004): Die Medien, das Böse, und wir. Zu den Auswirkungen der Mediennutzung auf Kriminali-

tätswahrnehmung, Strafbedürfnisse und Kriminalpolitik.  
<http://kfn.de/versions/kfn/assets/strafzumessungmedien.pdf> (Letzter Zugriff: 02.01.2012)

*Pfeiffer, Christian* (2009): Eröffnungsvortrag: Prävention durch bürgerschaftliches Engagement? In: Marks, Erich / Steffen, Wiebke (Hrsg.): Engagierte Bürger – sichere Gesellschaft. Ausgewählte Beiträge des 13. Deutschen Präventionstages. Mönchengladbach. (S. 73–110)

*Pilz, Frank* (1998): Der Steuerungs- und Wohlfahrtsstaat Deutschland. Politikgestaltung versus Fiskalisierung und Ökonomisierung. Opladen

*Polizei Hessen*: Homepage ‚Freiwilliger Polizeidienst‘.  
<http://www.polizei.hessen.de/icc/internetzentral/nav/7df/7df70ee1-825a-f6f8-6373-a91bbcb63046.htm> (Letzter Zugriff: 10.07.2014)

*Polizei Baden-Württemberg*: Homepage ‚Freiwilliger Polizeidienst‘.  
<https://www.polizei-bw.de/UeberUns/Seiten/Freiwilliger-Polizeidienst.aspx>  
 (Letzter Zugriff: 10.07.2014)

*Polizei Bayern*: Homepage ‚Sicherheitswacht‘.  
<https://www.polizei.bayern.de/wir/sicherheitswacht/> (Letzter Zugriff: 10.07.2014)

*Polizei Sachsen*: Homepage: Stichwort: ‚Sächsische Sicherheitswacht‘.  
<http://www.polizei.sachsen.de/de/3620.htm> (Letzter Zugriff: 10.07.2014)

*Polizei Sachsen* (2012): Sächsischer Präventionspreis Nachbarschaftshilfe 2012.  
<http://www.polizei.sachsen.de/zentral/dokumente/Nachbarschaftshilfe.pdf>  
 (Letzter Zugriff: 17.11.2012)

*Polizeiliche Kriminalstatistik* (2000):  
[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/nichtinListe/2001/Polizeiliche\\_Kriminalstatistik\\_2000\\_Id\\_6074\\_de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/nichtinListe/2001/Polizeiliche_Kriminalstatistik_2000_Id_6074_de.pdf?__blob=publicationFile) (letzter Zugriff: 10.02.2015)

*Polizeiliche Kriminalstatistik* (2010):  
[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/PKS2010.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2011/PKS2010.pdf?__blob=publicationFile) (letzter Zugriff: 10.02.2015)

*Polizeiliche Kriminalstatistik* (2012):  
[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/PKS2012.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/PKS2012.pdf?__blob=publicationFile) (letzter Zugriff: 10.02.2015)

*Polizeiliche Kriminalstatistik* (2013):  
[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Pressemittellungen/2014/06/PKS2013.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Pressemittellungen/2014/06/PKS2013.pdf?__blob=publicationFile) (letzter Zugriff: 10.02.2015)

*Prantl, Heribert* (2010): Der große Rüssel. Vom Umbau des Rechtsstaats in einen Präventionsstaat. In: Süddeutsche Zeitung vom 19.05.2010.



- <http://www.sueddeutsche.de/politik/vom-umbau-des-rechtsstaats-in-einen-praeventionsstaat-der-grosse-ruessel-1.884547> (Letzter Zugriff: 10.07.2014)
- Pütter, Norbert / Kant, Martina* (2000): Ehrenamtliche PolizeihelferInnen. Polizeidienste, Sicherheitswachten und Sicherheitspartner. In: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 66. <http://www.cilip.de/ausgabe/66/fpd.htm> (Letzter Zugriff: 10.07.2014)
- Pütter, Norbert* (1999): Homepage zur Vorstellung seines Forschungsprojekt ‚Kommunale Kriminalprävention‘ (<http://www.cilip.de/infos/kkp.htm>) (Letzter Zugriff: 23.11.2013)
- Reeve, Alan* (1999): The panopticism of shopping: CCTV and leisure consumption. In: Norris, Clive / Armstrong, Gary / Moran, Jade (Hrsg.): Surveillance, Closed Circuit Television and Social Control. Aldershot. (S. 69–87)
- Reuband, Karl-Heinz* (1995): Veränderungen in der Kriminalitätsfurcht der Bundesbürger 1965–1993. In: Kaiser, Günther / Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): Kriminologische Opferforschung. Teilband II: Verbrechensfurcht und Opferwerdung. Individualopfer und Verarbeitung von Opfererfahrungen. Neue Kriminologische Schriftenreihe 102/II. Kriminalistik, Heidelberg. (S. 37–53)
- Reuband, Karl-Heinz* (1999): Von der Kriminalitätshysterie zur Normalität? In: Neue Kriminalpolitik. Forum für Praxis, Politik und Wissenschaft. 11/1999, Heft 4. (S. 16–19)
- Reuband, Karl-Heinz* (2001): Kriminalität, Kriminalitätsfurcht und die Rolle der Medien. Eine Analyse von Veränderungen in der objektiven und subjektiven Bedrohung am Beispiel der Städte Dresden und Düsseldorf, 1995–2000. In: Cassani, Ursula / Maag, Renie / Niggli, Marcel Alexander (Hrsg.): Medien, Kriminalität und Justiz. Chur/Zürich. (S. 161–183)
- Reuband, Karl-Heinz* (2009): Kriminalitätsfurcht. Erscheinungsformen, Trends und soziale Determinanten. In: Lange, Hans-Jürgen / Ohly, H. Peter / Reichertz, Jo (Hrsg.): Auf der Suche nach neuer Sicherheit. Fakten, Theorien und Folgen. Wiesbaden. (S. 233–251)
- Reutlinger, Christian* (2011): Vom Sozialraum als Ding zu den subjektiven Raumdeutungen. Sozialgeografische Problematisierung der „sozialpädagogischen Rede von der Sozialraumorientierung“. <http://www.sozialraum.de/reutlinger-vom-sozialraum-als-ding.php> (Letzter Zugriff: 19.09.2011)
- Riethmüller, Jürgen* (2005): Kontrollgesellschaft außer Kontrolle. Perspektiven kritischer Theorie im Zeitalter der Globalisierung. Stuttgart
- Rolf, Hauke Jan* (2006): Urbane Globalisierung: Bedeutung und Wandel der Stadt im Globalisierungsprozess. Wiesbaden

- Rolfes, Manfred* (2003): Sicherheit und Kriminalität in deutschen Städten. Über die Schwierigkeiten, ein soziales Phänomen räumlich zu fixieren. *Berichte zur deutschen Landeskunde* 77 (4). (S. 329–348)
- Rolinski, Klaus* (1980): Wohnhausarchitektur und Kriminalität. BKA-Forschungsreihe, Bd. 13, Wiesbaden
- Roll, Winfried* (1996): Aktuelle Maßnahmen des Selbstschutzes von Opfern. In: Bundeskriminalamt (Hrsg.): *Das Opfer und die Kriminalitätsbekämpfung*. BKA-Forschungsreihe, Bd. 36, Wiesbaden. (S. 119–147)
- Ronneberger, Klaus* (1998): Die Stadt der „Wohlanständigen“ und die neuen „gefährlichen Klassen“. Der Umbau der Städte zu Konsumfestungen. In: Breyvogel, Wilhelm (Hrsg.): *Stadt, Jugendkulturen und Kriminalität*. Bonn. (S. 16–26)
- Ronneberger, Klaus* (1998a): Die Erosion des Sozialstaats und der Wandel der Stadt. Gefährliche Orte und unerwünschte Gruppen. In: *Frankfurter Rundschau* vom 10.02.1998. <http://www.nadir.org/nadir/periodika/zeck/zeck9803/980305.html> (Letzter Zugriff: 11.10.2012)
- Ronneberger, Klaus* (1998b): Auf dem Weg zur neofeudalen Stadt. [http://www.rote-ruhr-uni.com/texte/ronneberger\\_neofeudale\\_stadt.shtml](http://www.rote-ruhr-uni.com/texte/ronneberger_neofeudale_stadt.shtml) (Letzter Zugriff: 10.01.2014)
- Ronneberger, Klaus / Lanz, Stephan / Jahn, Walter* (1999): *Die Stadt als Beute*. Bonn
- Ronneberger, Klaus* (2000): Die revanchistische Stadt. Überwachen und Strafen im Zeitalter des Neoliberalismus. In: Dinges, Martin / Sack, Fritz (Hrsg.): *Unsichere Großstädte*. Konstanz. (S. 313–332)
- Ronneberger, Klaus* (2001): Urbane Kontrollstrategien im Postfordismus. In: Sabine Thabe (Hrsg.): *Raum und Sicherheit*. *Dortmunder Beiträge zur Raumplanung* 106. (S. 174–192)
- Rössner, Dieter* (2001): Soziale Verantwortung und Wiedergutmachung. Die jugendstrafrechtliche Perspektive der Partizipation. In: Oerter, Rolf / Höfling, Siegfried (Hrsg.): *Mitwirkung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen*. *Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e.V.* (Bd. 83), München. (S. 76-108)
- Rügemer, Werner* (1999): Polizeiliche Kriminalstatistik – Das verzerrte Bild. In: *Gewerkschaft der Polizei* (Hrsg.): *dp spezial no. 6*. Supplement der Zeitschrift *Deutsche Polizei* 5/99. *Gewerkschaft der Polizei*, Hilden
- Rüther, Werner* (1975): Abweichendes Verhalten und „labeling approach“. Köln
- R+V Versicherung* (2014): *Die Ängste der Deutschen 2014: Eine Studie des Info-centers der R+V Versicherung*.

<https://www.ruv.de/de/presse/download/pdf/aengste-der-deutschen-2014/grafiken-bundesweit.pdf> (Letzter Zugriff: 13.02.2015)

- Rupprecht, Reinhard* (1996): Übertragung polizeilicher Aufgabenfelder auf private Unternehmen unter Gewährleistung der Beibehaltung des staatlichen Gewaltmonopols. In: Weiß, Rüdiger / Plate, Monika (Hrsg.): Privatisierung von polizeilichen Aufgaben. BKA-Forschungsreihe, Wiesbaden. (S. 45-49)
- Sack, Fritz* (2004): Wie die Kriminalität dem Staat aufhilft. Governing through Crime als neue politische Strategie. <http://www.fritz-sack.com/01%20Texte/Governing%20through%20Crime.htm> (Letzter Zugriff: 01.03.2014)
- Sailer, Kerstin* (2003): Sicherheit im öffentlichen Raum aus feministischer Perspektive. <http://kerstinsailer.files.wordpress.com/2013/05/sicher.pdf> (Letzter Zugriff: 28.12.2013)
- Sauer, Dieter* (2005): Arbeit im Übergang. Zeitdiagnosen. Hamburg.
- Schäfer, Claus* (2003): Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland. WSI Mitteilungen 7/2003. [http://www.boeckler.de/pdf/wsimit\\_2003\\_07\\_schaefer.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/wsimit_2003_07_schaefer.pdf) (Letzter Zugriff: 5.11.2010)
- Schierz, Sascha* (2004): Ordnungspartnerschaften in Nordrhein-Westfalen – Sicherheit und Ordnung werden erlebbar. In: Elsbergen, Gisbert van (Hrsg.): Wachen, kontrollieren, patrouillieren. Kustodialisierung der Inneren Sicherheit. Wiesbaden. (S. 119–131)
- Schneider, Hans* (2004): Freiwilliger Polizeidienst in Hessen – Evaluation eines Pilotprojekts. In: Elsbergen, Gisbert van (Hrsg.): Wachen, kontrollieren, patrouillieren. Kustodialisierung der Inneren Sicherheit. Wiesbaden. (S. 207–224)
- Schonschek, Oliver* (2008): Private Sicherheitsdienste: Halbherzige Planungen der Politik. <http://www.schonschek.de/SH-Private-Sicherheitsdienste.pdf> (Letzter Zugriff: 11.11.2009)
- Schreiber, Verena* (2005): Regionalisierung von Unsicherheiten in der Kommunalen Kriminalprävention. In: Glasze, Georg / Pütz, Robert / Rolfes, Manfred (Hrsg.): Diskurs-Stadt-Kriminalität. Städtische (Un-)Sicherheiten aus der Perspektive von Stadtforschung und kritischer Kriminalgeographie. Bielefeld. (S. 59–103)
- Schröder, Detlef* (2004): Sicherheitspartner in Brandenburg. In: Elsbergen, Gisbert van (Hrsg.): Wachen, kontrollieren, patrouillieren. Kustodialisierung der Inneren Sicherheit. Wiesbaden. (S. 235–245)
- Schubert, Herbert / Spieckermann, Holger / Franzen, Dominik* (2002): Stadtteil- und Quartiermanagement – Handlungsgrundlagen für Management und Organisation der sozialen Stadterneuerung. Abschlussbericht Forschungsprojekt „Integriertes Stadtteilmanagement“.

[http://cms.f01.fh-koeln.de/imperia/md/content/www\\_srm/literatur/abschlussbericht\\_integriertesstadtteilmanagement.pdf](http://cms.f01.fh-koeln.de/imperia/md/content/www_srm/literatur/abschlussbericht_integriertesstadtteilmanagement.pdf) (Letzter Zugriff: 12.11.2011)

*Schubert, Herbert / Veil, Katja* (2011): Kriminalprävention im Sozialraum. Explorative Validierung des ISAN-Präventionsmodells. In: Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform (MschrKrim), 94. Jahrgang, Heft 2. (S. 83–101)

*Schubert, Klaus / Martina Klein* (2011): Das Politiklexikon. 5.Aufl., Bonn

*Schulz zur Wiesch, Lena* (2001): „Ein Platz für alle“. Nutzungskonflikte und Beteiligungsstrategien am Helmholtzplatz Prenzlauer Berg. [http://www.google.de/search?q=+Schulz+zur+Wiesch+\(2001\)%3A+„Ein+Platz+für+alle“.+Nutzungskonflikte+und+Beteiligungsstrategien+am+Helmholtzplatz+Prenzlauer+Berg.+&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mo](http://www.google.de/search?q=+Schulz+zur+Wiesch+(2001)%3A+„Ein+Platz+für+alle“.+Nutzungskonflikte+und+Beteiligungsstrategien+am+Helmholtzplatz+Prenzlauer+Berg.+&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mo) (Letzter Zugriff 02.12.2010)

*Schwind, Hans Dieter / Ahlborn, Wilfried / Weiß, Rüdiger* (1978): Empirische Kriminalgeographie. Kriminalitätsatlas Bochum. BKA-Forschungsreihe, Bd. 08, Wiesbaden

*Schwind, Hans-Dieter* (2007): Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen. 17. Aufl., Heidelberg

*Scott, Alan* (1996): Bureaucratic Revolutions and Free Market Utopias. In: Economy and Society 1/1996. (S. 89–110)

*Shearing, Clifford / Stenning, Philip* (1981): Modern Private Security: Its Growth and Implications. In: Tonry, M. / Morris, N. (Hrsg.): Crime and Justice. An Annual Review of Research. Volume 3, Chicago. (S. 193–245.)

*Shearing, Clifford / Stenning, Philip* (1983): Private Security: Implications for Social Control. Social Problems 30/5. (S. 493–506)

*Siebel, Walter / Wehrheim, Jan* (2003): Öffentlichkeit und Privatheit in der überwachten Stadt. DISP (153). (S. 4–12)

*Siebel, Walter* (2004): Einleitung: Die europäische Stadt. In: Ders. (Hrsg.): Die europäische Stadt. Frankfurt/Main (S. 11–48)

*Siebel, Walter* (2004a): Qualitätswandel des öffentlichen Raums. In Wolkenkuckucksheim; Gebaute Räume – Zur kulturellen Formung von Architektur und Stadt. <http://www.cloud-cuckoo.net/openarchive/wolke/deu/Themen/041/Siebel/siebel.htm> (Letzter Zugriff: 15.02.2014)

*Siebel, Walter* (2007): Vom Wandel des öffentlichen Raums. In: Wehrheim, Jan (Hrsg.): Shopping Malls – Interdisziplinäre Betrachtungen eines neuen Raumtyps. Wiesbaden. (S. 77–94)

- Sievers, Karen* (2005): Spaltung als Erfolgsmodell (?): Shopping-Center und soziale Kontrolle – Mikrokosmos gesellschaftlicher Ungleichheit. [http://www.studierendenkonferenz.uni-bremen.de/referate/11\\_Sievers.pdf](http://www.studierendenkonferenz.uni-bremen.de/referate/11_Sievers.pdf) (Letzter Zugriff: 23.03.2012)
- Sievers, Karen* (2007): Center-Science – Kunden- und Verhaltensforschung als Grundlage der Planung und Betreuung von Shopping-Centern. In: Wehrheim, Jan (Hrsg.): Shopping Malls – Interdisziplinäre Betrachtungen eines neuen Raumtyps. Wiesbaden. (S. 225–240)
- Simmel, Georg* (1995 (1903)): Die Großstädte und das Geistesleben. In: Georg Simmel: Aufsätze und Abhandlungen 1901–1908. Gesamtausgabe Bd. 7, Frankfurt/Main 1995. (S. 116–131). S. auch: <http://socio.ch/sim/verschiedenes/1903/grossstaedte.htm> (Letzter Zugriff: 06.11.2011)
- Simon, Titus* (2001): Wem gehört der öffentliche Raum. Zum Umgang mit Armen und Randgruppen in Deutschlands Städten. Opladen
- Simon, Titus* (2005): Kein Platz für Arme. Der Umgang mit Randgruppen in deutschen Städten. Bürgerrechte & Polizei/Cilip 81 (2/2005)
- Simon, Titus* (2007): Öffentlichkeit und öffentliche Räume – wem gehört die Stadt? In: Baum, Detlef (Hrsg.): Die Stadt in der sozialen Arbeit: Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. Wiesbaden. (S. 156–172)
- Singelstein, Tobias / Stolle, Peer* (2012): Die Sicherheitsgesellschaft. Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert. Wiesbaden
- Skogan, Wesley G.* (1990): Disorder and Decline. Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods. Berkely/Los Angeles
- Smith, Neil* (1996): The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City. London
- Ständige Konferenz der Innenminister und –senatoren der Länder* (2009) (Hrsg.): Programm Innere Sicherheit – Fortschreibung 2008/2009. [http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/media.php/1056/Programm\\_Innere\\_Sicherheit.pdf](http://www.mi.brandenburg.de/sixcms/media.php/1056/Programm_Innere_Sicherheit.pdf) (Letzter Zugriff: 30.07.2013)
- statista* (2015): Arbeitslosenzahl in Deutschland von März 2014 bis März 2015. <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/1319/umfrage/aktuelle-arbeitslosenzahl-in-deutschland-monatsdurchschnittswerte/>
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder* (2012): Arbeitsmärkte im Wandel. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetige/ArbeitsmaerkteWandel5130001099004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetige/ArbeitsmaerkteWandel5130001099004.pdf?__blob=publicationFile) (Letzter Zugriff: 10.04 2014)
- Stehr, Johannes* (2005): Soziale Ausschließung durch Kriminalisierung: Anforderungen an eine kritische Soziale Arbeit. In: Anhorn, Roland / Bettinger, Frank

(Hrsg.): Sozialer Ausschluss und Soziale Arbeit. Positionsbestimmungen einer kritischen Theorie und Praxis Sozialer Arbeit. Wiesbaden. (S. 273–288)

*Steffen, Wiebke* (2005): Gremien Kommunaler Kriminalprävention – Bestandsaufnahme und Perspektive. In: Bannenberg, Britta / Coester, Marc / Marks, Erich (Hrsg.): Kommunale Kriminalprävention. Ausgewählte Beiträge des 9. Deutschen Präventionstages. Mönchengladbach. (S. 155–167)

*Steffen, Wiebke* (2008): Gutachten für den 13. Deutschen Präventionstag: Engagierte Bürger – sichere Gesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement in der Kriminalprävention.

<http://www.praeventionstag.de/html/GetDokumentation.cms?XID=284>. (Letzter Zugriff: 25.05.2012)

*Steffen, Wiebke* (2009): Gutachten für den 14. Deutschen Präventionstag: „Solidarität leben – Vielfalt sichern“. In: Kerner, Hans-Jürgen, Marks, Erich (Hrsg.): Internetdokumentation des Deutschen Präventionstages. Hannover 2009. <http://www.praeventionstag.de/nano.cms/dokumentation/details/600> (Letzter Zugriff: 04.02.2012)

*Stegmaier, Peter* (2006–2011): Innere Sicherheit. In: Kriminologie-Lexikon ONLINE. <http://www.krimlex.de/index.php> (Letzter Zugriff: 24.11.2011)

*Stegmaier, Peter / Feltes, Thomas* (2007): ‚Vernetzung‘ als neuer Effektivitätsmythos für die ‚innere Sicherheit‘. In: APuZ (2007) 12. Innere Sicherheit im Wandel. (S. 18–25)

*Stierand, Philip* (2000): Videoüberwachte Stadt? Sichere öffentliche Räume als Aufgabe der Stadtplanung.

[http://www.stierand.de/diplom/videoueberwachte\\_stadt\\_online.pdf](http://www.stierand.de/diplom/videoueberwachte_stadt_online.pdf) (Letzter Zugriff: 23.10.2009)

*Stöger, Harald / Weidenholzer, Josef* (2006): Auf dem Weg zur desintegrierten Stadt? – Zum Problem der sozialräumlichen Segregation in Europa. In: Hoscher, Dietmar / Wala, Thomas / Wurm, Karl (Hrsg.): Jahrbuch des Vereins für Wohnbauförderung 2007. Wien (S. 91–107)

*Stürmer, Michael* (2013): Was, wenn der Staat uns nicht mehr schützen kann? In: DIE WELT vom 13.05.2013.

<http://www.welt.de/debatte/kommentare/article116105497/Was-wenn-der-Staat-uns-nicht-mehr-schuetzen-kann.html> (Letzter Zugriff: 24.05.2013)

*Sutherland, Edwin H.* (1968): Die Theorie der differentiellen Kontakte. In: Sack, Fritz / König, Rene (Hrsg.): Kriminalsoziologie. Frankfurt/Main (S. 395–399)

*Taylor, Ralph B. / Shumaker, Sally A. / Gottfredson, Stephen D.* (1985): Neighborhood-level Links between Physical Features and Local Sentiments: Deterioration, Fear of Crime, and Confidence. *Journal of Architectural Planning and Research*. (S. 261–275)

- Universität Basel* (2008): Arbeitsmarktliche Trendentwicklung im OECD-Raum. [http://www.w wz.unibas.ch/fileadmin/w wz/redaktion/fai/MSc\\_Arbeitsmarkt\\_HS08/Kap1.pdf](http://www.w wz.unibas.ch/fileadmin/w wz/redaktion/fai/MSc_Arbeitsmarkt_HS08/Kap1.pdf) (Letzter Zugriff: 24.04.2014)
- Veil, Katja* (2001): Raumkontrolle – Videokontrolle und Planung für den öffentlichen Raum. <http://www.foebud.org/video/veil> (Letzter Zugriff: 06.11.2009)
- Vester, Michael / von Oertzen, Peter / Geiling, Heiko / Herrmann, Thomas, Müller, Dagmar* (2001): Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel. Zwischen Integration und Ausgrenzung. Frankfurt/Main.
- Vogel, Berthold* (2004): Der Nachmittag des Wohlfahrtsstaats. Zur politischen Ordnung gesellschaftlicher Ungleichheit. <http://www.eurozine.com/articles/2004-09-15-vogel-de.pdf> (Letzter Zugriff: 15.07.2014)
- Vofß, Michael* (1997): Private Sicherheitsdienste im öffentlichen Bereich. In: Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich. Heft 63: Management des Kriminellen – Soziale Kontrolle als unternehmerische Dienstleistung. Bielefeld. (S. 37–49)
- Wacquant, Loic* (2009): Bestrafen der Armen. Zur neoliberalen Regierung der sozialen Unsicherheit. Leverkusen/Berlin
- Wagner, Monika* (1993): Die Privatisierung von Kunst und Natur im öffentlichen Raum. Die Plazas von Manhattan. In: Häußermann, Hartmut und Siebel, Walter (Hrsg.) New York. Strukturen einer Metropole. Frankfurt/Main. (S. 286–298)
- Wagner, Monika* (1999): Sakrales Design für Fiktionen vom öffentlichen Raum. In: Kulturzentrum Schlachthof Bremen (Hrsg.): parks in space. Bremen/Boston. (S. 66–75)
- Wagner, Joachim* (2011): Richter ohne Gesetz. Islamische Paralleljustiz gefährdet unseren Rechtsstaat. Berlin
- Walther, Uwe-Jens* (2002): Ambitionen und Ambivalenzen eines Programms. Die Soziale Stadt zwischen neuen Herausforderungen und alten Lösungen. In: Ders. (Hrsg.): Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt? Opladen. (S. 23–44)
- Weber, Max* (1985): Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen.
- Wegener, Alexander* (2003): Literaturanalyse zum Thema „Public Private Partnership“. Enquete-Kommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtags Nordrhein-Westfalen. [http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB\\_I/I.1/EK/EKALT/13\\_EK1/EKZukunftStadteNRW\\_Wegener\\_PublicPrivatePartnership\\_2003.pdf](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/EKALT/13_EK1/EKZukunftStadteNRW_Wegener_PublicPrivatePartnership_2003.pdf) (Letzter Zugriff: 20.10.2011)

- Wehrheim, Jan* (2003): Technische Konstruktion urbaner Ordnung. In: Menzel, Birgit / Ratzke, Kerstin (Hrsg.): Grenzenlose Konstruktivität? Opladen. (S.191-207)
- Wehrheim, Jan* (2006): Die überwachte Stadt. Sicherheit, Segregation und Ausgrenzung. Opladen
- Welsh, Brendon C. / Farrington, David P.* (2008): Effects of Closed Circuit Television Surveillance on Crime. Campbell Systematic Reviews 2008:17. <http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.campbellcollaboration.org%2Flib%2Fdownload%2F243%2F&ei=BdTYU4aJMIXGPPbzbzGIAP&usg=AFQjCNHRPRpgrGbvVgzdxnLG5yia7Z6Uw&bvm=bv.71778758,d.ZWU> (Letzter Zugriff: 20.02.2014)
- Wissmann, Matthias* (1996): Vorwort. In: BDA; DB AG & DAZ (Hrsg.): Renaissance der Bahnhöfe. Die Stadt im 21. Jahrhundert. Braunschweig/Wiesbaden
- Whyte, William Hollingsworth* (1988): City, Rediscovering the Center. New York
- Wiesheu, Otto* (2005): Strategien zur Sicherung des Industriestandortes Bayern. Rede bei der Auftaktveranstaltung Initiative „Stark am Standort Bayern!- Praktische Wege zu mehr Effizienz und Wertschöpfung im Produzierenden Gewerbe“. [http://www.stmwivt.bayern.de/fileadmin/Web-Dateien/Dokumente/wirtschaft/Rede\\_Wiesheu\\_Industriestandort.pdf](http://www.stmwivt.bayern.de/fileadmin/Web-Dateien/Dokumente/wirtschaft/Rede_Wiesheu_Industriestandort.pdf) (Letzter Zugriff: 01.05.2011)
- Wilson, James Q / Kelling, George L.* (1982): Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety. The Atlantic Monthly. <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/> Die deutsche Version erschien im kriminologischen Journal 1996, S. 121–137. Die Zitierung erfolgt nach der Online-Version des Originals. (Letzter Zugriff: 13.07.2013)
- Wilson, William Julius* (1987): The truly Disadvantaged. The inner City, the Underclass, and Public Policy. University of Chicago Press, Chicago
- Wilson, William Julius* (1991): Public Policy Research and The Truly Disadvantaged. In: Jencks, Christopher / Peterson, Paul E. (Hrsg.): The Urban Underclass. Washington, D.C.
- Witthaut, Bernhard* (2011): In Problemvierteln fürchtet sich sogar die Polizei. In: WAZ vom 01.08.2011. <http://www.derwesten.de/politik/in-problemvierteln-fuerchtet-sich-sogar-die-polizei-id4926287.html> (Letzter Zugriff: 27.12.2012)
- Wirtschaftslexikon24.net:* <http://www.wirtschaftslexikon24.net/d/economics-scale/economics-scale.htm> (Letzter Zugriff: 01.05.2011)



- Wolf, Joachim* (1999): Das Recht des Lebens auf der Straße – Ein Rechtsgutachten zur Privatisierung öffentlicher Flächen und zum Grundrechtsschutz wohnungsloser Menschen. ILS Schriften 149, Dortmund
- Wolf, Michael* (2007): Sozialpolitik und Soziale Arbeit jenseits des Wohlfahrtsstaats: Leben auf eigenes Risiko. UTOPIEKreativ, Heft 206. (S. 1153–1170).
- Wuchterpfennig, Claudia* (2000): Architektur, Atmosphäre, Diskurs. Zur Ästhetisierung eines städtischen Raums im Zuge der „Renaissance der Bahnhöfe“. <http://www.gradnet.de/papers/pomo2.papers/wuchterpfennig00.htm> (Letzter Zugriff. 01.04.2013)
- Wurtzbacher, Jens* (2003): Sicherheit als gemeinschaftliches Gut – Bürgerschaftliches Engagement für öffentliche Sicherheit. Leviathan, Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft, 31. Jg., 2003, Heft 1 (S. 92–116)
- Zielasko, Michael* (2000): Polizei und Private – eine klärungsbedürftige Beziehungskiste. Vortrag auf der GdP-Fachtagung. [http://www.gdp.de/id/dp1100/\\$file/0011\\_04.pdf](http://www.gdp.de/id/dp1100/$file/0011_04.pdf) (Letzter Zugriff 05.05.2014)
- Zimbardo, Philip* (2007): The Lucifer Effect. How good people turn evil. London
- Zimmermann, Gunter E.* (2001): Armut. In: Schäfers, Bernhard / Zapf, Wolfgang (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschland. Opladen. (S. 36–52)
- Zimmermann, Uwe Wolfgang* (2005): Sicherheitsvorsorge vor Ort. Eine verschiedenen Trägern zustehende, vernetzt wahrzunehmende Aufgabe auch in Bereichen „innerer Sicherheit“ und öffentlicher Un-Ordnung in der Kommune. [http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/volltexte/2006/1927/pdf/Sicherheitsvorsorge\\_vor\\_Ort.pdf](http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/volltexte/2006/1927/pdf/Sicherheitsvorsorge_vor_Ort.pdf) (Letzter Zugriff: 30.04.2012)