

Forum für Verwaltungs- und Polizeiwissenschaft

Hans-Jürgen Lange
Christian Kromberg · Anna Rau *Hrsg.*

Urbane Sicherheit

Migration und der Wandel
kommunaler Sicherheitspolitik



Springer VS

Forum für Verwaltungs- und Polizeiwissenschaft

Reihe herausgegeben von

Hans-Jürgen Lange

Deutsche Hochschule der Polizei

Münster, Nordrhein-Westfalen, Deutschland

Über die Reihe

Die Schriftenreihe orientiert sich am Ansatz der integrativen Verwaltungs- und Polizeiwissenschaft, wie er an der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) in Münster-Hiltrup vertreten wird. Sie bündelt Analysen über die bisher wenig untersuchte Öffentliche Sicherheitsverwaltung und ihre verschiedenen Zweige – zu nennen sind Polizei, Nachrichtendienste, Katastrophen- und Bevölkerungsschutz, kommunale Sicherheit, Staatsanwaltschaften, Zoll. Im Zentrum stehen Synthesen aus Verwaltungswissenschaften und praxeologische Themen der Öffentlichen Sicherheitsverwaltung. Eine Fragestellung richtet sich dabei auf die Entwicklung einer gemeinsamen Wissenschaftskonzeption für Forschung, Lehre und Fortbildung im Bereich der Öffentlichen Sicherheitsverwaltung sowie der Sicherheits- und Polizeiforschung.

Die Polizeien des Bundes und der Länder begründen dabei einen zentralen Teil von Staatlichkeit und stellen einen der personalintensivsten Bereiche der Öffentlichen Sicherheitsverwaltung dar. Ausgehend vom Konzept des staatlichen Gewaltmonopols verfügt die Polizei über die Möglichkeit, umfassend in die Rechte der Bürgerinnen und Bürger einzugreifen. Folglich unterliegt ihr Handeln besonderen Wirk-, aber auch Kontrollmechanismen sowie Legitimitätsfragen. Diese aus verschiedenen Perspektiven, insbesondere auch im Hinblick auf gesellschaftliche Wechselwirkungen, zu analysieren und zu hinterfragen, ist eines der wesentlichen Anliegen der Polizeiwissenschaft als Spezialgebiet der Verwaltungswissenschaften. Im Zentrum der Polizeiwissenschaft steht dabei die Beschäftigung mit den Fragen, wie Polizei gesellschaftliches Handeln beeinflusst, und wie dieses wiederum auf polizeiliches Handeln und die Schnittstellen der öffentlichen Sicherheitsverwaltung einwirkt. Damit steht ebenso die Steuerung bzw. Governance der Öffentlichen Sicherheitsverwaltung im Fokus des Forschungsinteresses.

Weitere Bände in der Reihe

<https://link.springer.com/bookseries/15968>

Hans-Jürgen Lange · Christian Kromberg ·
Anna Rau
(Hrsg.)

Urbane Sicherheit

Migration und der Wandel
kommunaler Sicherheitspolitik



Springer VS

Hrsg.

Hans-Jürgen Lange
Deutsche Hochschule der Polizei
Münster, Deutschland

Christian Kromberg
Stadt Essen
Essen, Deutschland

Anna Rau
Deutsch-Europäisches Forum für Urbane
Sicherheit
Hannover, Deutschland

ISSN 2523-7608

ISSN 2523-7616 (electronic)

Forum für Verwaltungs- und Polizeiwissenschaft

ISBN 978-3-658-34397-2

ISBN 978-3-658-34398-9 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-34398-9>

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

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2021

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung der Verlage. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
<i>Hans-Jürgen Lange, Christian Kromberg und Anna Rau</i>	
Voraussetzungen und Aspekte urbaner Sicherheit im öffentlichen Raum	
Urbane Sicherheit – sichere öffentliche Räume für ALLE	11
<i>Christian Kromberg und Anna Rau</i>	
Resilienz im Stadtquartier	35
<i>Tim Lukas, Bo Tackenberg und Saskia Kretschmer</i>	
Neue kriminalpräventive Konzepte für die Sicherheit im öffentlichen Raum	59
<i>Anke Schröder</i>	

Algorithmbasierte Bildauswertung – innovativer Baustein der Sicherheitsarchitektur im urbanen Lebensraum	85
<i>Klaus Pietsch und Nils Hauck</i>	
Alles für die (gefühlte) Sicherheit? Herausforderungen der Sicherheitsproduktion auf Großveranstaltungen für Akteure am Beispiel von Veranstaltungen im öffentlichen Raum	117
<i>Patricia M. Schütte, Malte Schönefeld, Florian Hafner und Ingmar Decker</i>	
Die Verantwortung der Städte und Kommunen in NRW für die Sicherheit im öffentlichen Raum – Masterplan kommunale Sauberkeit und Sicherheit	149
<i>Christos Katzidis</i>	
Sicherheit und Migration	
Herausforderungen für Organisationen im Spannungsfeld Migration und Sicherheit – Am Beispiel der Flüchtlingssituation 2015/2016	169
<i>Patricia M. Schütte, Jana-Andrea Frommer, Malte Schönefeld, Yannic Schulte und Andreas Werner</i>	
„Ethnische Segregation“ als Risikofaktor für Sicherheit und Ordnung?	199
<i>Dorthe Flothmann und Christiane Howe</i>	
Furcht vor Kriminalität im Einfluss von sichtbarer ethnischer Vielfalt und allgemeinen sozialen Ängsten	225
<i>Eva Groß</i>	
Friedliches Zusammenleben organisieren. Zur Rolle der Kommunen – Beispiel Stuttgart	253
<i>Martin Schairer und Ayse Özbabacan</i>	

Das Verhältnis der Bürgerinnen und Bürger zu Sicherheit und Integration in Freiburg seit 2015	267
<i>Ulrich von Kirchbach</i>	

Polizei und die Herausforderungen einer Gesellschaft der Vielfalt

Qualitätsoffensive Diversität – eine moderne Polizei braucht Offenheit, Kompetenz und Vielfalt	285
<i>Thomas Model</i>	

Herausgeber- und Autorenverzeichnis

Über die Herausgeber

Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange ist Präsident der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) in Münster. Von 2008 bis 2014 war er Lehrstuhlinhaber für Politikwissenschaft, Sicherheitsforschung und Sicherheitsmanagement an der Fakultät für Kulturreflexion der Universität Witten/Herdecke. Von 2009 bis 2014 war er Dekan der Fakultät der Kulturreflexion sowie seit 2010 Vorsitzender des Senats der Universität Witten/Herdecke. Er ist Sprecher des Interdisziplinären Arbeitskreises (AKIS) und Wissenschaftlicher Direktor des Rhein-Ruhr-Instituts für Sozialforschung und Politikberatung (RISP) an der Universität Duisburg-Essen. Hans-Jürgen Lange hat zahlreich zu Themen der Inneren Sicherheit und Polizeiforschung veröffentlicht, u. a. ist er Herausgeber der Publikationen: „Auf der Suche nach neuer Sicherheit: Fakten, Theorien und Folgen“ (2009, zus. mit H. Peter Ohly und Jo Reichertz), „Innere Sicherheit im europäischen Vergleich“ (2012, zus. mit Thomas Würtenberger und Christoph Gusy) sowie „Verfassungsschutz. Reformperspektiven zwischen administrativer Effektivität und demokratischer Transparenz“ (2016, zus. mit Jens Lanfer).

Christian Kromberg ist Volljurist und seit 2014 Beigeordneter der Stadt Essen für den Geschäftsbereich Allgemeine Verwaltung, Recht, öffentliche Sicherheit und Ordnung. Zuvor war er Beigeordneter für Personal. Seit 2018 ist er stellvertretender Vorsitzender und seit 2020 Vorsitzender des Deutsch-Europäischen Forums für Urbane Sicherheit e. V. (DEFUS). Er gehört ebenfalls dem Vorstand Allianz für Sicherheit in der Wirtschaft West e. V. an. Er ist Mitglied im Exekutivkomitee des European Forum for Urban Security (Efus) – Ein europäisches Netzwerk von 250 Regionen und Städten zum Thema öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie Prävention und die Rolle der Kommunen und anerkannte Beratungs- und Durchführungsorganisation der EU-Kommission in Fragen der öffentlichen Sicherheit mit Sitz in Paris.

Anna Rau ist seit Juni 2016 die Geschäftsführerin des Deutsch-Europäischen Forums für Urbane Sicherheit. In dem Städtenetzwerk tauschen sich 19 Städte und Organisationen zu aktuellen Themen der kommunalen Prävention und urbanen Sicherheit aus. Zuvor war sie bei der deutschen Opferhilfeorganisation WEISSER RING e. V. für den Bereich der Kriminalprävention zuständig, baute vereinsinterne Strukturen auf, bildete die ehrenamtlichen Mitarbeitenden fort und steuerte Fachgremien und bundesweite Kooperationen. Von 2007 bis 2013 arbeitete sie für die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Kinder- und Jugendrechte und betreute dort den Schwerpunkt der Jugendgewaltprävention. Sie war federführend für die Erstellung des Leitfadens zur systemischen Jugendgewaltprävention verantwortlich und beriet Projekte in Zentralamerika, im Kaukasus, auf dem Balkan und in Südafrika. Ihr Studium der Geistes- und Sozialwissenschaften absolvierte sie in Karlsruhe und Santiago de Chile.

Autorenverzeichnis

Ingmar Decker Bergische Universität Wuppertal, Wuppertal, Deutschland

Dorthe Flothmann Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Münster, Deutschland

Jana-Andrea Frommer Deutsche Hochschule der Polizei, Münster, Deutschland

Eva Groß Hochschule in der Akademie der Polizei Hamburg, Hamburg, Deutschland

Florian Hafner Bergische Universität Wuppertal, Wuppertal, Deutschland

Nils Hauck Stadt Mannheim, Mannheim, Deutschland

Christiane Howe Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Münster, Deutschland

Christos Katzidis Landtag NRW, Düsseldorf, Deutschland

Ulrich von Kirchbach Stadt Freiburg im Breisgau, Freiburg im Breisgau, Deutschland

Saskia Kretschmer Bergische Universität Wuppertal, Wuppertal, Deutschland

Christian Kromberg Stadt Essen, Essen, Deutschland

Hans-Jürgen Lange Deutsche Hochschule der Polizei, Münster, Deutschland

Tim Lukas Bergische Universität Wuppertal, Wuppertal, Deutschland

Thomas Model Akademie der Polizei Hamburg, Hamburg, Deutschland

Klaus Pietsch Polizeipräsidium Mannheim, Mannheim, Deutschland

Anna Rau Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e. V., Hannover, Deutschland

Martin Schairer Landeshauptstadt Stuttgart, Stuttgart, Deutschland

Anke Schröder Kriminologische Forschung und Statistik, Hannover, Deutschland

Yannic Schulte Bergische Universität Wuppertal, Wuppertal, Deutschland

XII Herausgeber- und Autorenverzeichnis

Malte Schönefeld Bergische Universität Wuppertal, Wuppertal, Deutschland

Patricia M. Schütte Bergische Universität Wuppertal, Wuppertal, Deutschland

Bo Tackenberg Bergische Universität Wuppertal, Wuppertal, Deutschland

Andreas Werner Deutsche Hochschule der Polizei, Münster, Deutschland

Ayse Özbabacan Landeshauptstadt Stuttgart, Stuttgart, Deutschland



Einleitung

Hans-Jürgen Lange, Christian Kromberg und Anna Rau

Ein attraktives Stadtleben ist nicht voraussetzungslos. Viele Ideen, viele Anstrengungen und viele Ressourcen sind notwendig, um das ‚Kunstwerk‘ Stadt an die notwendigen globalen Veränderungen anzupassen. Eine zunehmend wichtige Voraussetzung für ein friedliches und gerechtes Miteinander in Ballungsgebieten ist das Thema Sicherheit und Ordnung. Urbane Sicherheit umfasst eine große Vielfalt von Aufgaben, an ihrer Schaffung und Aufrechterhaltung sind zahlreiche Akteurinnen und Akteure beteiligt.

H.-J. Lange (✉)

Deutsche Hochschule der Polizei, Münster, Deutschland

E-Mail: hans-juergen.lange@dhpol.de

C. Kromberg

Stadt Essen, Essen, Deutschland

E-Mail: kromberg@essen.de

A. Rau

Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e. V., Hannover, Deutschland

E-Mail: defus@defus.de

Einen besonderen Stellenwert in der urbanen Sicherheit genießt der öffentliche Raum. Als Ort der Kommunikation, der Begegnung, der politischen Demonstration, der Darbietung von Kunst und Kultur und diverser Vergnügungen ist er für urbanes Leben unverzichtbar. Zugleich ist der öffentliche Raum ein verletzlicher Ort. Insbesondere die Gegenwart von terroristischen Anschlägen stellt eine besondere Gefährdung für urbanes Miteinander dar, be- und verhindert angstfreies Bewegen auf den Straßen und Plätzen unserer Städte. In dieser Gemengelage bedarf es flexibler Sicherheits- und Präventionskonzepte, die nur gemeinsam mit einer Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren gestaltet und umgesetzt werden können.

Sicherheit ist im Grundsatz eine staatliche Aufgabe, in der öffentlichen Diskussion sind aber die Städte und Gemeinden die ersten Ansprechpartner, wenn es um Missstände geht. Die Landschaft der sicherheitspolitischen Akteurinnen und Akteure hat sich in den vergangenen Jahren sehr ausdifferenziert. Neben den öffentlichen Einrichtungen und der Verwaltung, den Strafverfolgungs- und Justizbehörden, leisten heute auch private Sicherheitsdienstleister sowie zivilgesellschaftliche Initiativen, Vereine und Institutionen wichtige Beiträge zur urbanen Sicherheit. Vor Ort arbeiten Polizei und Kommunen meist arbeitsteilig, eng und gut zusammen. Dennoch stellt sich bei den sich schnell weiterentwickelnden Herausforderungen in der Gewährleistung der Sicherheit in den Kommunen immer wieder die Frage nach der Zuständigkeit und der Rolle der verschiedenen Akteurinnen und Akteure. Die beiden gemeinsamen Fachtagungen der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) und des Städtenetzwerks „Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e. V.“ (DEFUS) setzten sich zum Ziel, das Themenfeld Sicherheit im öffentlichen Raum aus unterschiedlichen Perspektiven von Wissenschaft, Polizei, Kommunen und Politik zu beleuchten. Für die Buchfassung wurden einige der Vorträge schriftlich ausgearbeitet und zwei Schwerpunkte in den Vordergrund gestellt.

Der *erste Teil des Buches* behandelt Voraussetzungen und Aspekte urbaner Sicherheit im öffentlichen Raum. **Christian Kromberg und Anna Rau** geben in ihrem Beitrag einen Überblick über kommunale Strategien zur Gewährleistung von Sicherheit im öffentlichen Raum als

Grundvoraussetzung für urbane Lebensqualität. Hierbei setzen sie sich vor dem Hintergrund diverser Herausforderungen – u. a. Nutzungskonflikten, Kriminalitätsfurcht, einer zunehmend polarisierten Gesellschaft – mit verschiedenen Möglichkeiten der aktiven Beteiligung aller Stadtbewohnerinnen und -bewohner auseinander. Zudem gehen sie auf die Themen Präventionsgremien, Sicherheitspartnerschaften und den Resilienz-Ansatz ein.

Tim Lukas, Bo Tackenberg und Saskia Kretschmer untersuchen in ihrem Beitrag ausgehend vom Konzept der Community Resilience die Beziehungen zwischen dem wahrgenommenen sozialen Zusammenhalt im Wohngebiet, der Unterstützungserwartung an Nachbarinnen und Nachbarn in Krisensituationen und der eigenen Unterstützungsbereitschaft im Ereignisfall. Die diskutierten Ergebnisse basieren auf einer schriftlich-postalischen Bevölkerungsbefragung in der Stadt Wuppertal.

Ein Interesse in der urbanen Sicherheit richtet sich auf kriminalpräventive Konzepte. **Anke Schröder** diskutiert in ihrem Beitrag neue kriminalpräventive Konzepte für die Sicherheit im öffentlichen Raum. Hierbei werden sowohl unterschiedliche Definitionen von „Raum“ und „Sicherheit“ thematisiert, als auch die Konzepte des Design Thinking, des Gender Planning sowie des Place-Making, Place-Keeping und Place-Management erläutert. Zur Veranschaulichung dient das Forschungsprojekt „Transdisziplinäre Sicherheitsstrategien für Polizei, Kommunen und Wohnungsunternehmen“ (transit).

Klaus Pietsch und Nils Hauck beleuchten in ihrem Beitrag die Herausforderungen und den Nutzen algorithmenbasierter Bildauswertung anhand eines Mannheimer Pilotprojektes der Videoüberwachung und geben einen Ausblick auf zukünftige Entwicklungen und Einsatzmöglichkeiten dieser Anwendungen.

Patricia M. Schütte, Malte Schönefeld, Florian Hafner und Ingmar Decker widmen sich anhand empirischer Beispiele aus dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projekt „Professionalisierung des Veranstaltungsordnungsdienstes“ (ProVOD) in ihrem Beitrag der Frage, inwieweit eine zunehmende Orientierung auf Sicherheit von Großveranstaltungen im öffentlichen Raum zu beobachten ist und welche potenziellen Herausforderungen dies

für die operativen Akteurinnen und Akteure in der Sicherheitsproduktion mit sich bringt.

Die Bedeutsamkeit von Sicherheit und Sauberkeit im städtischen Raum thematisiert **Christos Katzidis**. Er stellt heraus, welche Rolle die kommunalen Ordnungsbehörden bei der Umsetzung eines entsprechenden Masterplans spielen und inwiefern mit wenigen Mitteln große Effekte für eine positive Stadtentwicklung erzielt werden können.

Der *zweite Teil des Buches* beleuchtet den Zusammenhang von urbaner Sicherheit und Migration, der immer wieder im Mittelpunkt gesellschaftlicher und politischer Auseinandersetzungen steht. Eine sich zusehends polarisierende Gesellschaft streitet sich um die Ausgestaltung der Antworten auf die veränderte Lage.

Patricia M. Schütte, Jana-Andrea Frommer, Malte Schönefeld, Yannic Schulte und Andreas Werner befassen sich in ihrem Beitrag mit der Frage, welche Herausforderungen sich aus den bestehenden Behördenstrukturen und der organisationsübergreifenden Zusammenarbeit in der Flüchtlingssituation in den Jahren 2015/2016 ergeben. Anhand von ersten empirischen Eindrücken aus Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern aus Polizei, Kommunal- und Landesverwaltungen, privater Sicherheit und Ehrenamt werden hierzu drei Thesen herangezogen und diskutiert.

Dorthe Flothmann und Christiane Howe stellen in ihrem Beitrag das BMBF Forschungsprojekt zu „Migration und Sicherheit in der Stadt“ (migsst) vor. Die bundesweite Studie verfolgt eine qualitativ wie quantitativ empirisch angelegte Analyse und den interstädtischen Vergleich kommunaler, polizeilicher und zivilgesellschaftlicher Praxis der Sicherheitsarbeit, wobei die unterschiedlichen Perspektiven aller beteiligten Akteurinnen und Akteure im Quartier zentral sind.

Eva Groß zeichnet in ihrem Beitrag zum einen empirisch nach, wie sich die subjektive Kriminalitätsfurcht zu Entwicklungen in der offiziell registrierten Kriminalität verhält. Zum anderen beleuchtet sie empirische Verbindungslinien zwischen der Wahrnehmung ethnischer Heterogenität, allgemeinen sozialen Abstiegsängsten, fremdenfeindlichen Einstellungen, Punitivität und Kriminalitätsfurcht.

Martin Schairer und Ayse Özbabacan widmen sich in ihrem Beitrag der Organisation eines friedlichen Zusammenlebens in Balance zwischen Freiheit und Sicherheit. Hierbei thematisieren sie eine funktionierende Sicherheitspartnerschaft und jahrzehntelange intensive Integrationsarbeit als wesentliche Erfolgsfaktoren der Stadt Stuttgart.

Abschließend beschreibt **Ulrich von Kirchbach** in seinem Beitrag die Integrationsmaßnahmen der Stadt Freiburg im Breisgau unter Einbeziehung aller Bürgerinnen und Bürger seit dem Jahr 2015. Hierbei geht er auf geeignete Verwaltungsstrukturen und städteplanerische Mittel zur Herstellung von Sicherheit im öffentlichen Raum und zur Gewährleistung einer gelungenen Integration ein.

Im *dritten Teil des Buches* behandelt **Thomas Model** die Konsequenzen der behandelten Entwicklungen für die Polizei selbst, die ihre Aufgaben in einer sich zunehmend pluralisierenden Gesellschaft leisten müssen. Sie muss sich insbesondere in ihrer Aus- und Weiterbildung sowie Personalentwicklung mit den Fragen auseinandersetzen, die sich aus den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, vor allem der Bedeutung von Vielfalt, ergeben. Sie muss in der Lage sein, angesichts der für sie erschwerten Situation eine grundsätzlich von allen gesellschaftlichen Gruppen akzeptierte Instanz zu sein, die öffentliche Sicherheit herstellt und gewährleistet.

Die zugrundeliegenden Tagungen wurden 2019 von der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) und dem Städtenetzwerk „Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e. V.“ (DEFUS) an der DHPol in Münster durchgeführt. Ein besonderer Dank sowohl für die Organisation der Tagungen als auch für die zusammenführende Erstellung der Publikation gilt Wencke Behrens und Yusuf Yalim, beide Mitarbeitende des Präsidialbüros der DHPol, und Dr. Michaela Wendekamm, ehemalige wissenschaftliche Mitarbeiterin des Präsidialbüros der DHPol.

Münster, im Februar 2021

Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange ist Präsident der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) in Münster. Von 2008 bis 2014 war er Lehrstuhlinhaber für Politikwissenschaft, Sicherheitsforschung und Sicherheitsmanagement an der Fakultät für Kulturreflexion der Universität Witten/Herdecke. Von 2009 bis 2014 war er Dekan der Fakultät der Kulturreflexion sowie seit 2010 Vorsitzender des Senats der Universität Witten/Herdecke. Er ist Sprecher des Interdisziplinären Arbeitskreises (AKIS) und Wissenschaftlicher Direktor des Rhein-Ruhr-Instituts für Sozialforschung und Politikberatung (RISP) an der Universität Duisburg-Essen. Hans-Jürgen Lange hat zahlreich zu Themen der Inneren Sicherheit und Polizeiforschung veröffentlicht, u. a. ist er Herausgeber der Publikationen: „Auf der Suche nach neuer Sicherheit: Fakten, Theorien und Folgen“ (2009, zus. mit H. Peter Ohly und Jo Reichertz), „Innere Sicherheit im europäischen Vergleich“ (2012, zus. mit Thomas Würtenberger und Christoph Gusy) sowie „Verfassungsschutz. Reformperspektiven zwischen administrativer Effektivität und demokratischer Transparenz“ (2016, zus. mit Jens Lanfer).

Christian Kromberg ist Volljurist und seit 2014 Beigeordneter der Stadt Essen für den Geschäftsbereich Allgemeine Verwaltung, Recht, öffentliche Sicherheit und Ordnung. Zuvor war er Beigeordneter für Personal. Seit 2018 ist er stellvertretender Vorsitzender und seit 2020 Vorsitzender des Deutsch-Europäischen Forums für Urbane Sicherheit e. V. (DEFUS). Er gehört ebenfalls dem Vorstand Allianz für Sicherheit in der Wirtschaft West e. V. an. Er ist Mitglied im Exekutivkomitee des European Forum for Urban Security (Efus) – Ein europäisches Netzwerk von 250 Regionen und Städten zum Thema öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie Prävention und die Rolle der Kommunen und anerkannte Beratungs- und Durchführungsorganisation der EU-Kommission in Fragen der öffentlichen Sicherheit mit Sitz in Paris.

Anna Rau ist seit Juni 2016 die Geschäftsführerin des Deutsch-Europäischen Forums für Urbane Sicherheit. In dem Städtenetzwerk tauschen sich 19 Städte und Organisationen zu aktuellen Themen der kommunalen Prävention und urbanen Sicherheit aus. Zuvor war sie bei der deutschen Opferhilfeorganisation WEISSER RING e. V. für den Bereich der Kriminalprävention zuständig, baute vereinsinterne Strukturen auf, bildete die ehrenamtlichen Mitarbeitenden fort und steuerte Fachgremien und bundesweite Kooperationen. Von 2007 bis 2013 arbeitete sie für die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Kinder- und Jugendrechte und

betreute dort den Schwerpunkt der Jugendgewaltprävention. Sie war federführend für die Erstellung des Leitfadens zur systemischen Jugendgewaltprävention verantwortlich und beriet Projekte in Zentralamerika, im Kaukasus, auf dem Balkan und in Südafrika. Ihr Studium der Geistes- und Sozialwissenschaften absolvierte sie in Karlsruhe und Santiago de Chile.

Voraussetzungen und Aspekte urbaner Sicherheit im öffentlichen Raum



Urbane Sicherheit – sichere öffentliche Räume für ALLE

Christian Kromberg und Anna Rau

Das Leben in der Stadt ist attraktiv. Seit Jahren verzeichnen Städte weltweit, und in Deutschland vor allem Groß- und Universitätsstädte, ein signifikantes Wachstum.¹ Städtische Lebensqualität ist geprägt durch die vielfältige Nutzung des öffentlichen und teilöffentlichen Raums sowie kultureller und sportlicher Angebote durch alle Stadtbewohnerinnen und -bewohner. Die Voraussetzung für eine vielfältige Nutzung des öffentlichen Raums ist aber, dass die Menschen sich sicher

¹Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations: World Urbanization Prospects: The 2018 Revision. New York 2019. S. 1.

C. Kromberg (✉)
Stadt Essen, Essen, Deutschland
E-Mail: kromberg@essen.de

A. Rau
Deutsch-Europäisches Forum für Urbane Sicherheit e. V.,
Hannover, Deutschland
E-Mail: defus@defus.de

fühlen und Nutzungskonflikte möglichst vermieden werden können. Sicherheit ist also ein wichtiger Faktor für eine lebenswerte Stadt.

Urbane Sicherheit umfasst eine Vielfalt an Aufgaben und Themen. Themen wie die Prävention von Gewalt, Kriminalität und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit, Terrorabwehr und der Schutz der Bevölkerung sowie der kritischen Infrastruktur vor Naturkatastrophen und anderen Bedrohungen sind ebenso eingeschlossen wie Sauberkeit, Ordnung und die Organisation des friedlichen Zusammenlebens einer sich immer weiter ausdifferenzierenden Stadtgesellschaft.²

Wie urbane Sicherheit wahrgenommen wird, hängt von vielen Faktoren ab. Die polizeiliche Kriminalstatistik liefert eine ganze Reihe an Indikatoren, an denen sich messen lässt, wie hoch die Gefahr, Opfer einer Straftat zu werden, tatsächlich ist. Letztlich entscheiden aber subjektive Faktoren wie Kriminalitätsangst und Bedrohungswahrnehmung darüber, ob sich Bürgerinnen und Bürger im öffentlichen Raum wohlfühlen. Die Wahrnehmung der Sicherheit und der Attraktivität der Städte ist unter anderem beeinflusst durch das Stadtbild, städtebauliche Fragen, eigene Kriminalitäts-, Gewalt- und Diskriminierungserfahrungen sowie mediale Darstellungen von Konflikten im öffentlichen Raum. Auch die Qualität des direkten Zusammenlebens in der Nachbarschaft, Zugang zu Hilfs- und Förderangeboten sowie die Beziehung zu Sicherheits- und Ordnungsbehörden und die Möglichkeiten, das Stadtleben und das Stadtbild mitzugestalten, beeinflussen das Sicherheitsgefühl der Stadtbewohnerinnen und -bewohner.

Um das friedliche Zusammenleben in Deutschland vor allem in den Städten zu organisieren, bedarf es innovativer, wissenschaftlich fundierter Lösungen gepaart mit pragmatischem und vernetztem Handeln einer Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren. Nur wenn Kommunalpolitik und -verwaltung eng und vertrauensvoll mit der Polizei und den Bürgerinnen und Bürgern zusammenarbeiten, können sicherheitsrelevante Probleme nachhaltig gelöst, lebenswerte Städte

²Vgl. Definition von Urbaner Sicherheit Efus Manifest von Barcelona „Sicherheit, Demokratie und Städte: Zur Ko-Produktion von Politiken der urbanen Sicherheit“ <https://www.defus.de/html/download.cms?id=80&datei=Manifeste-VDE-WEB-1-80.pdf>. Und Floeting 2015.

gestaltet und das friedliche Zusammenleben einer vielfältigen und offenen Gesellschaft gefördert werden.

Darüber hinaus ist aber gerade auch auf städtischer Seite die Einsicht gewachsen, dass die gemeinschaftliche ‚Produktion‘ von urbaner Sicherheit für alle Bürgerinnen und Bürger die Attraktivität der Stadt und damit ihre Konkurrenzfähigkeit im wachsenden Wettbewerb um Neubürgerinnen und -bürger gewährleistet, aber auch für Unternehmen ein wichtiger Standortfaktor ist.

Ein attraktives Stadtleben und eine lebenswerte Stadt sind nicht voraussetzungslos und Sicherheit ist keine Selbstverständlichkeit: Sicherheit will erarbeitet, koordiniert und dauerhaft erhalten werden.

1 Lebensqualität durch Sicherheit im öffentlichen Raum

Das Leben in der Stadt bietet vielerlei Vorzüge: Das dichte Nebeneinander von Wohnen, Freizeit- und Kulturangeboten, Einkaufsmöglichkeiten, Orten des Lernens und der Bildung, vielfältigen Beschäftigungsmöglichkeiten aber auch innerstädtischer Freiraum und Natur sind Ausdruck urbanen Lebens und städtischer Lebensqualität.

Im öffentlichen Raum findet das städtische Leben statt: Handel, Märkte, Kultur, Verkehr und Verwaltung gestalten und prägen den öffentlichen Raum. Als Ort der Kommunikation, der Begegnung, der politischen Demonstration, der Darbietung von Kunst und Kultur und diverser Vergnügungen ist er für urbanes Leben unverzichtbar.

Zum öffentlichen Raum zählen Plätze, Parks, Spielplätze und Straßen genauso wie öffentlich zugängliche Innenräume von Bahnhöfen, Verwaltungsgebäude und Einkaufszentren (Abb. 1). Ohne Konsumzwang sind öffentliche Räume für alle Stadtbewohnerinnen und -bewohner gleichermaßen frei zugänglich. Dort kommt die Bevölkerung einer Stadt zusammen, Freunde, Familien und Fremde treffen aufeinander, und durch die gemeinsame Nutzung dieser Räume entstehen Kontakte, die ein Gemeinschaftsgefühl fördern. Mit der zunehmenden Nutzung

einen großen Einfluss auf das Sicherheitsempfinden der angesprochenen Individuen und Bevölkerungsgruppen, und damit auch auf deren Verhalten im öffentlichen Raum.

Zum Schutz vor Kriminalität vermeidet eine große Mehrheit der Bevölkerung zumindest ab und zu bestimmte öffentliche Orte oder Situationen – und Frauen tun dies in weit größerem Umfang als Männer. Menschen mit Migrationshintergrund haben ebenfalls mehr Angst davor, Opfer einer Straftat zu werden, als Menschen ohne Migrationshintergrund.⁵

Der Anteil der Bevölkerung, der sich in der eigenen Wohngegend unsicher fühlt, ist von 17,3 % im Jahr 2012 auf 21,4 % zum Ende 2017 gestiegen. Jeder Dritte hat den Eindruck, dass sich die Sicherheitslage im näheren Umfeld in den letzten Jahren verschlechtert hat.⁶ Auch die Sicherheitsbefragung der Stadt Mannheim 2017 hat ergeben, dass sich der Anteil der Menschen, die ihre Freizeitaktivitäten auf Grund von Unsicherheitsgefühlen einschränken, im Vergleich zur vorherigen Befragung verdoppelt hat.⁷

Diese Ergebnisse zeigen, dass „Einschränkungen der Bewegungsfreiheit ein fester Bestandteil des Alltagslebens vieler Frauen“⁸ und anderer Bevölkerungsgruppen sind. Gerade die Bewegungsfreiheit im öffentlichen Raum ist aber ein zentraler Faktor für die persönliche Lebensqualität jedes Einzelnen.

Laut dem Deutschen Viktimisierungssurvey 2017 ist die Furcht vor Kriminalität in den letzten fünf Jahren angestiegen.⁹ Diese Verschlechterung des subjektiven Sicherheitsgefühls steht jedoch im deutlichen Widerspruch zu der tatsächlichen Wahrscheinlichkeit, Opfer einer Straftat zu werden. Seit Jahren sind die in der polizeilichen

⁵ Birkel et al. 2019.

⁶ Vgl. ebd. S. 46 ff.

⁷ Ergebnisse der Mannheimer Sicherheitsbefragung (Stadt Mannheim 2017) (<https://www.mannheim.de/de/nachrichten/ergebnis-der-sicherheitsbefragung>).

⁸ Ebd. S. 60.

⁹ Vgl. ebd. S. 45 f.

Kriminalstatistik erfassten Straftaten rückläufig und die Kriminalität in Deutschland in einem historischen Tief.¹⁰

2 Herausforderungen für die Sicherheit im öffentlichen Raum

Zahlreiche gesellschaftliche Entwicklungen verändern die Nutzung und die Wahrnehmung des öffentlichen Raums. Da die Stadtbevölkerung seit Jahren und Jahrzehnten kontinuierlich wächst (in Deutschland leben aktuell 77,3 % der Bevölkerung in städtischen Gebieten)¹¹, steigt auch die Bedeutung des öffentlichen und teilöffentlichen Raums immer stärker an, während zugleich freie und öffentlich zugängliche Flächen durch eine starke Bebauung und kommerzielle Nutzung zur Mangelware werden.

In den letzten Jahren erlebt Deutschland zunehmend eine *Mediterranisierung des Lebensstils*: Mehr Menschen feiern draußen, sitzen bis spätnachts in der Außenbestuhlung von Kneipen und Restaurants. Öffentliche Plätze entwickeln sich zu angesagten Treffpunkten und Partylocations. Hinzu kommt die Eventorientierung und die Entdeckung der Innenstädte als Flächen für Musik- und Sportgroßveranstaltungen. Diese Entwicklung führt zu verstärkten Nutzungskonflikten im öffentlichen Raum. Anwohnerinnen und Anwohner fühlen sich gestört und um ihre Nachtruhe gebracht. Vermüllung, wildes Urinieren und Vandalismus verärgern Anwohnerinnen und Anwohner sowie Passantinnen und Passanten und hinterlassen den Eindruck der Verwahrlosung und des Versagens zuständiger Verwaltungen und kommunaler Dienste. Laut der Mannheimer Sicherheitsbefragung 2017 schätzen die Befragten als „größtes Problem den

¹⁰Vgl. BMI 2019. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2020/05/vorstellung-pks-pmk-2019.html>.

¹¹Statista: Grad der Urbanisierung in Deutschland 2018. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/662560/umfrage/urbanisierung-in-deutschland/>.

ästhetischen Bereich ein: Schmutz und Müll im öffentlichen Raum sehen 54 % als großes Problem“.¹²

Auch bei der Frage der Sicherung von Großveranstaltungen sehen sich Kommunen als Genehmigungsbehörde häufig der Schwierigkeit gegenüber, die in Folge der terroristischen Anschläge in Europa stark gestiegenen Anforderungen an Sicherheitskonzepte von den Veranstaltern einzufordern. In vielen Fällen kann der Veranstalter die erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen alleine finanziell nicht tragen. Kommunen müssen entweder die Kosten übernehmen oder die Veranstaltung absagen. Die Frage, wer die Kosten für Sicherungsmaßnahmen tragen muss, wird immer wieder von Gerichten¹³ bearbeitet, und Landesregierungen versuchen, mit Gesetzesinitiativen¹⁴ haltbare Regelungen zu schaffen.

Die Stadtverwaltungen befinden sich in einem Dilemma. Einerseits wollen sie als Genehmigungsbehörden die Attraktivität der Stadt sowie die lokale Wirtschaft durch Großevents stärken, andererseits werden die erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen immer teurer und die Beschwerden der Bürgerinnen und Bürger vehementer.

Neben den Nutzungskonflikten bestimmen auch Straftaten die Wahrnehmung des öffentlichen Raums. Delikte im Bereich der Straßen- und Kleinkriminalität bis hin zu Großeinsatzlagen, wie die Amokfahrt in Münster, die rassistisch motivierte Überfahrtat in Bottrop, der Terroranschlag am Breitscheidplatz in Berlin oder die Ereignisse in der Silvesternacht 2015/2016 in Köln beeinflussen das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger. Die Kombination aus der abstrakten Angst vor einem Anschlag und der konkreten (wenn auch oft nicht realistischen) Sorge, in der Innenstadt oder am Bahnhof überfallen zu werden, lassen das Unsicherheitsgefühl wachsen.

¹²Stadt Mannheim 2017 (<https://www.mannheim.de/de/nachrichten/ergebnis-der-sicherheitsbefragung>).

¹³Vgl.: zum Beispiel VG Berlin, Urteil vom 30.08.2019 – 24 K 301.18.

¹⁴Vgl.: Dinger 2019 <https://www.morgenpost.de/berlin/article227970387/Terrorabwehr-in-Berlin-Neues-Sicherheitsgesetz-fuer-Grossveranstaltungen.html>.

Auch die organisierte Kriminalität u. a. im Zusammenhang mit sogenannten Clans wird in manchen Städten Deutschlands als Bedrohung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit wahrgenommen. Die Landeskriminalämter Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens erstellten 2019 und 2020 aktuelle Lagebilder zur Clankriminalität.¹⁵ Insbesondere die Missachtung der Rechtsordnung und der kommunal geltenden Regelungen sowie die Respektlosigkeit gegenüber Vertreterinnen und Vertretern des Rechtsstaats, wie Polizei und kommunale Ordnungsbehörden, wird als auffallend und problematisch beschrieben.¹⁶

Diskriminierung, rassistische Angriffe und Beleidigungen finden häufig im öffentlichen Raum statt und tragen dazu bei, dass sich bestimmte Bevölkerungsgruppen dort nicht mehr sicher fühlen und frei bewegen. Die Terroranschläge in Hanau im Februar 2020 und auf die Synagoge in Halle im Oktober 2019 sowie Bedrohungen von Personen des öffentlichen Lebens durch rechte Gruppierungen sind nur die sichtbare Spitze des massiven Rassismus-Problems in Deutschland.

Der Schutz von People of Colour (PoC), Menschen mit Migrationsgeschichte, Migrantinnen und Migranten, Minderheiten und verschiedenen Religionsgruppen vor gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit ist von größter Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt im Ganzen und insbesondere auch für die Sicherheit im öffentlichen Raum.

Terroranschläge und dramatische Einzeltaten von Geflüchteten in Verbindung mit den gestiegenen Zuwanderungszahlen der letzten Jahre haben das Sicherheitsgefühl und das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung beeinflusst. Mit der Folge, dass im gesellschaftlichen Diskurs seither Fragen der Integration mit Fragen der Sicherheit oft unreflektiert und ohne empirische Belege¹⁷ verknüpft werden.

¹⁵ LKA Nordrhein-Westfalen 2018.

¹⁶ Vgl. Innenminister des Landes Niedersachsen Boris Pistorius in seiner Rede zur Vorstellung des Lagebildes Clankriminalität in Niedersachsen am 12.06. (Pistorius 2020). <https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/vorstellung-des-ersten-offentlichen-lagebildes-zu-clankriminalitaet-2019-in-niedersachsen-189233.html>.

¹⁷ Feltes 2019.

Diesen Entwicklungen steht eine sich zusehends polarisierende Gesellschaft gegenüber. Beispielhaft hierfür sind u. a. die PEGIDA-Bewegung und die Wahlerfolge von rechtspopulistischen Parteien. Vor dem Hintergrund von Fake News und anderen Mitteln der Desinformation ist eine Loslösung der öffentlichen Diskussion von Fakten in immer mehr Bereichen zu beobachten. Hierdurch besteht die Gefahr, dass sich Teile der Gesellschaft in ihre ‚Realitätsblasen‘¹⁸ zurückziehen und dort radikalisieren. Dies gilt für alle Bereiche der politisch-motivierten Kriminalität: also unabhängig ob rechts, links, islamistisch oder ausländerextremistisch. Der Schutz unserer demokratischen Grundwerte und die Prävention von Antisemitismus, Rassismus, Radikalisierung und Extremismus haben eklatant an Bedeutung gewonnen.

3 Rollenverteilung bei der Herstellung von Sicherheit im öffentlichen Raum

Die beschriebenen Herausforderungen der urbanen Sicherheit machen deutlich, dass die Bedeutung von Sicherheit im öffentlichen Raum zugenommen hat. Sicherheit ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Um Sicherheit und Ordnung in den Städten zu schaffen und zu gewährleisten, braucht es eine Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren, die vernetzt handeln und verlässlich kooperieren müssen.

Die Landschaft der sicherheitspolitischen Akteurinnen und Akteure hat sich in den vergangenen Jahren stark ausdifferenziert. Neben den öffentlichen Einrichtungen und der kommunalen Verwaltung, den Strafverfolgungs- und Justizbehörden, leisten heute auch private Sicherheitsdienstleister sowie zivilgesellschaftliche Initiativen, Vereine und Institutionen wichtige Beiträge zur urbanen Sicherheit.

¹⁸Ebner 2019.

Alexander Ritzmann: A Tribal Call to Arms: Propaganda and What PVE Can Learn from Anthropology, Psychology and Neuroscience. 2018. <https://eeradicalization.com/a-tribal-call-toarms-propaganda-and-what-pve-can-learn-from-anthropology-psychology-and-neuroscience/>.

Das Akteursfeld ist komplex. Zum Beispiel treffen staatliche Zuständigkeiten und häufige personelle Engpässe auf wirtschaftliche Interessen privater Dienstleister. Fragen nach der tatsächlichen und der von außen wahrgenommenen Zuständigkeit müssen immer wieder auf ein Neues diskutiert und beantwortet werden.

Für öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Stadt sind die beiden zentralen Akteure die Polizei und die Kommunen. Die Polizei hat die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Dies umfasst unter anderem die Kriminalitätsbekämpfung, die Prävention und den Schutz von öffentlichen Gütern. Gleichzeitig setzt sie das staatliche Gewaltmonopol durch. Die kommunale Sicherheitsarbeit zeichnet sich durch Aufrechterhaltung von Ordnung und Sauberkeit aus. Sicherheit ist im Grundsatz eine staatliche Aufgabe, in der öffentlichen Diskussion sind aber die Städte und Gemeinden die ersten Ansprechpartner, wenn es um Missstände und Lösungen geht.

In vielen Städten gelingt die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Kommunalverwaltung sehr gut. Die Beziehungen auf der Führungsebene sind geprägt von Vertrauen und Kooperationswillen, und die Gewährleistung von Sicherheit verläuft im Alltag gemeinsam meist reibungslos. Dennoch gibt es zwischen Polizei und Stadtverwaltung fast überall immer wieder neuen Abstimmungsbedarf und Diskussionen um Zuständigkeiten.¹⁹

Die Aufgabenverteilung zwischen Polizei und Kommunen unterscheidet sich in den Bundesländern und variiert zusätzlich noch von Kommune zu Kommune. Vertreterinnen und Vertreter der Polizei und der Kommunen stellten fest, dass die praktische Arbeitsteilung sich in den letzten Jahren verändert und gleichzeitig die Zusammenarbeit vor Ort mehr an Bedeutung gewonnen hat.²⁰ In den meisten Fällen jedoch, ist die Aufgabenteilung nicht zur Zufriedenheit beider Seiten gelöst.

¹⁹ Diskussion zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Polizei und den Kommunen am 29.01.2019 im Rahmen der gemeinsamen Fachtagung von DHPol und DEFUS zu Sicherheit im öffentlichen Raum.

²⁰ Floeting 2015.