

***Sicherheit in deutschen Städten.
Ergebnisse zweier Kommunalumfragen***

Holger Floeting

Aus: Erich Marks & Wiebke Steffen (Hrsg.):
Sicher leben in Stadt und Land
Ausgewählte Beiträge des 17. Deutschen Präventionstages
16. und 17. April 2012 in München
Forum Verlag Godesberg GmbH 2013, Seite 231-236

978-3-942865-15-9 (Printausgabe)
978-3-942865-16-6 (eBook)

Holger Floeting

Sicherheit in deutschen Städten – Ergebnisse zweier Kommunalumfragen¹

Einführung

Sicherheit und Ordnung in Städten und Gemeinden werden – meist bezogen auf aktuelle Anlässe – in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Reale Sicherheitslage und öffentliche Wahrnehmung unterscheiden sich oftmals. Das Gefühl von (Un-)Sicherheit in den Städten verändert sich, ebenso die Arbeitsteilung der Sicherheitsakteure.

Das Deutsche Institut für Urbanistik, die Forschungs-, Fortbildungs- und Informationseinrichtung für Städte, Gemeinden, Landkreise, Kommunalverbände und Planungsgemeinschaften, hat im Rahmen des Verbundprojektes „DynASS – Dynamische Arrangements städtischer Sicherheitskultur“ zwei Kommunalumfragen in den deutschen Städten mit 50.000 und mehr Einwohnern zum Thema „Sicherheit in deutschen Städten“ durchgeführt. Die Befragungen sollen einen systematischen Überblick über das Verständnis von städtischer Sicherheit, über Akteure, kommunale Aktivitäten im Bereich Sicherheit sowie Einschätzungen zu „sicheren“ und „unsicheren“ Orten in der Stadt ermöglichen.

Das Verbundprojekt befasst sich mit Fragen der (Alltags-)Sicherheit in der Stadt. Es untersucht die Rolle der Wahrnehmung von Sicherheit, ihren Einfluss auf die Entstehung sowie die Bedeutung von Sicherheitsbildern bei städtischen Sicherheitsakteuren. Damit beleuchtet es die Sicherheitsproduktion durch intendierte Sicherheitsmaßnahmen und weitere Handlungen, die mittelbar der Sicherheitsproduktion dienen, sowie deren Rückwirkungen auf die Sicherheitsbilder. Sicherheitsbilder sind komplexe gedankliche Konstruktionen. Sie setzen sich u.a. aus quantitativen wie qualitativen Erhebungen zu Kriminalitätsbelastungen, aus Erfahrungen und Erwartungen in der Sicherheitsarbeit sowie aus der medialen Vermittlung von Angsträumen zusammen. Statistische Erhebungen wie auch verstärkt Visualisierungen durch Kriminalitätskarten dienen der objektiven oder vermeintlich objektiven Darstellung der Lage. Das Projekt DynASS wird als interdisziplinäres Verbundprojekt durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Programms der Bundesregierung „Forschung für die zivile Sicherheit“ gefördert.

Zu den vorrangigen öffentlichen Aufgaben gehört „die Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung“ (DST 2011: 5). Schutz und Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger werden in Deutschland in erster Linie durch die Polizei gewährleistet. Die kommunale Ebene nimmt in diesem Zusammenhang vor allem Aufgaben zur Gewährleistung von Ordnung und zur Prävention von Gewalt und Kriminalität wahr. Die Gewährleistung

¹ Die Textfassung basiert in weiten Teilen auf Floeting/Seidel-Schulze 2012.

von Sicherheit in den Städten ist also eine staatliche Aufgabe, die von Bund und Ländern wahrgenommen wird. Gleichwohl richten sich die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die Schaffung und Gewährleistung sicherer Lebensräume gerade an die Städte und Gemeinden: „Die Bürger fragen nicht nach gesetzlichen Zuständigkeiten bei der Kriminalitätsbekämpfung“ (DST 2011: 4).

Methodik und Themen der Befragungen

Die Polizei ist der wichtigste Sicherheitsakteur in den Städten. Ihre Aufgaben in Bezug auf die urbane Sicherheit sind eindeutig und vielfach untersucht. Die kommunalen Akteure, die für sichere Städte sorgen, stehen dagegen im Hintergrund. Ihre Aufgabenwahrnehmung wurde bisher weniger thematisiert und untersucht. Im Mittelpunkt der beiden Difu-Befragungen standen deshalb zwei kommunale Akteursgruppen. Im Rahmen des Verbundprojekts wurden als zu befragende Akteure die Ordnungsämter und Stadtplanungsämter festgelegt. Die Erhebungsgrundgesamtheit umfasste alle 188 Städte und Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sowie die Bezirke der Stadtstaaten Berlin und Hamburg (Stand 2010). Die schriftlichen Befragungen der Ordnungsämter und Stadtplanungsämter wurden nacheinander von Februar bis Juni 2011 durchgeführt. Ansprechpartner waren die Leiterinnen und Leiter der Ämter bzw. Fachbereiche. Die Rücklaufquoten der Ordnungsämter und Stadtplanungsämter lagen bei 48 bzw. 44 Prozent. Leichte Unterschiede im Antwortverhalten gab es nach Stadtgröße. Die Ergebnisse wurden im Anschluss an die Befragungsauswertungen mit Fokusgruppen der Ordnungsämter bzw. Stadtplanungsämter diskutiert.

Themen der Befragungen waren allgemeine Angaben zur Dienststelle und zum Verständnis von kommunaler Sicherheit, Informationsgrundlagen zur Einschätzung städtischer Sicherheit, Akteure, Gremien und Kooperationspartner bei der Wahrnehmung der Aufgaben im Rahmen der städtischen Sicherheit, Maßnahmen, Konzepte und Projekte zur Verbesserung der Sicherheit im öffentlichen Raum sowie „sichere“ und „unsichere“ Orte in der Stadt.²

Aufgaben und Selbstverständnis der Befragten

In den Ordnungsämtern ist eine Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben angesiedelt. Die Zuständigkeiten für einzelne Aufgaben in Kommunen sind sehr unterschiedlich verteilt und unterscheiden sich, u.a. nach dem Bundesland. Die Aufgabenbereiche der Ordnungsämter haben sich in den letzten Jahren erweitert. Dies ist auch teilweise dadurch begründet, dass immer mehr ehemals polizeiliche Aufgaben von den kommunalen Ordnungsämtern wahrgenommen werden müssen (vgl. DST 2011). Die personelle Ausstattung variiert mit dem unterschiedlichen Aufgabenzuschnitt der Ämter. Einen kommunalen Ordnungsdienst (Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ordnungsämter, die Streifendienste verrichten) oder eine Stadtpolizei, die Aufgaben

² Die Ergebnisse können an dieser Stelle nur in Ausschnitten vorgestellt werden. Eine ausführlichere Darstellung findet sich in Floeting/Seidel-Schulze 2012.

über die Verkehrsüberwachung hinaus wahrnimmt, gibt es in rund drei Viertel der Städte. Mit zunehmender Stadtgröße steigt auch der Anteil der Kommunen mit Ordnungsdiensten. Im Rahmen der Befragungen wurden grundsätzliche Einschätzungen, jedoch keine detaillierten Aussagen dazu erhoben, wie sich die Arbeitsteilung im Bereich von Ordnungsaufgaben zwischen der Polizei und dem jeweiligen Ordnungsamt der Kommune praktisch gestaltet. Dementsprechend lässt sich auch nicht beurteilen, ob die Personalausstattung des jeweiligen Ordnungsamtes ausreicht oder zu knapp bemessen ist. Es fallen jedoch erhebliche Ausstattungsunterschiede auf. Die Selbsteinschätzung der Kommunen macht deutlich, dass durchaus in vielen Kommunen ein Aufstockungsbedarf bei der Personalausstattung der Ordnungsämter bestehen könnte: Nur rund ein Viertel der Ordnungsämter schätzt die eigene personelle Ausstattung für Kontrollen und Vollzug als gut ein.

Obwohl eine Vielzahl von Planungsentscheidungen die Lebensqualität und damit auch das Sicherheitsgefühl in der Stadt beeinflusst, leistet nur ein kleiner Teil der Aufgaben – und dies im Vergleich zu den Ordnungsämtern auch eher indirekt als direkt – im engeren Sinne einen Beitrag zur Sicherheit in der Stadt. In knapp einem Fünftel der Städte gibt es spezielle Konzepte oder Maßnahmen zum Umgang mit Fragen urbaner Sicherheit. In etwa einem Drittel der Städte haben sich Stadtplaner aber auch noch nicht mit dem Thema „Sicherheit in der Stadt“ beschäftigt.

Konzepte und Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit im öffentlichen Raum

In den Städten wird eine breite Palette von Maßnahmen und Konzepten zur Verbesserung der Sicherheit im öffentlichen Raum eingesetzt. Sie reichen von ordnungsrechtlichen Maßnahmen über personelle und technische Maßnahmen bis hin zu baulich-gestalterischen und sozialräumlichen Maßnahmen. Eine wichtige Rolle spielen auch Maßnahmen der Kommunikation mit dem Bürger und der Information der Öffentlichkeit. Die befragten Ordnungsämter sehen Schwerpunkte bei den ordnungsrechtlichen und den sozialräumlichen Maßnahmen und Konzepten sowie im Bereich Kommunikation und Information der Öffentlichkeit. Von den Stadtplanungsämtern werden vor allem baulich-gestalterische und sozialräumliche Maßnahmen und Konzepte zur Verbesserung der Sicherheit im öffentlichen Raum angeführt.

Integrierte städtische Sicherheitspolitik muss Aussagen zu einer breiten Palette von Maßnahmen und Konzepten treffen, um die unterschiedlichen Adressaten in ihren Handlungsbereichen anzusprechen. Mehr als die Hälfte der Ordnungsämter gibt an, dass sie in ihrer Stadt über integrierte Sicherheitskonzepte verfügen, während weniger als ein Fünftel der Stadtplanungsämter entsprechend antwortet. Dies lässt sich zum Teil aus Rücklaufunterschieden erklären. Auch wird der Begriff „integrierte Konzepte“ unterschiedlich verstanden.

Um die Breite neuer Ansätze zur Verbesserung der urbanen Sicherheit zu erfassen, wurde in der Erhebung nach neuen Ansätzen und Projekten gefragt. Als neue Ansätze wurden von den Befragten solche genannt, die in der jeweiligen Stadt neu sind, also nicht zwangsläufig grundsätzlich besonders innovative Ansätze. Besonders häufig werden von den Ordnungsämtern neue organisatorische Ansätze (besonders Ordnungspartnerschaften), intervenierende Ansätze (besonders die Präsenz im öffentlichen Raum) und Ansätze im Umgang mit Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit genannt. Von den Stadtplanungsämtern werden neben neuen stadtplanerischen Ansätzen vor allem das Bestehen von bzw. die Mitwirkung an Präventionsgremien als neuer organisatorischer Ansatz genannt.

Wahrnehmung sicherer und unsicherer gewordener Orte in der Stadt

In jeder Stadt gibt es Orte, die in der öffentlichen Wahrnehmung als eher „sicher“ oder eher „unsicher“ gelten. Die Gründe, warum Orte von allen oder von einzelnen Bevölkerungsgruppen als „sicher“ oder „unsicher“ wahrgenommen werden, sind seit langem Gegenstand der (kriminologischen) Stadtforschung zum subjektiven und objektiven Sicherheitsgefühl (vgl. Bott u.a. 2007; Glasauer/Kasper 2001). Ein Ziel der Umfragen bei den Stadtplanungs- und Ordnungsämtern war es, die Orte der Unsicherheit bzw. Sicherheit und deren Veränderungspotenzial genauer zu untersuchen. Dazu hat das Difu die befragten Ordnungsämter und Stadtplanungsämter gebeten, bis zu drei Orte konkret zu benennen und zu charakterisieren, deren wahrgenommene Sicherheitslage sich innerhalb der letzten Jahre spürbar gewandelt hat. Grundsätzlich wurden mehr Angaben zu den sicherer gewordenen als zu den unsicherer gewordenen Orten gemacht. Angaben zu den sicherer gewordenen Orten wurden meist maßnahmenbezogen, zu den unsicherer gewordenen Orten meist delikt- oder störungsbezogen erläutert. Es wurden vor allem innerstädtische Orte genannt. Ordnungsämter und Stadtplanungsämter haben aufgrund ihrer differierenden Wahrnehmung von urbaner Sicherheit zum Teil unterschiedliche Sicherheitsbilder und Problemkulissen. Dies bestätigte sich in der Umfrage bei den Angaben zu den unsicherer bzw. sicherer gewordenen Orten. Neben vielen übereinstimmend genannten Orten gibt es auch Orte, die entweder nur von den Ordnungsämtern oder nur von den Stadtplanungsämtern benannt wurden. „Hotspots“ für unsicherer oder sicherer gewordene Orte waren öffentliche Plätze, Bahnhöfe, Grünflächen/Parks, Einkaufsstraßen/-viertel.

Informationen zur Beurteilung der Sicherheitslage

Zur Beurteilung der Sicherheitslagen werden verschiedene Quellen genutzt. An vorderer Stelle werden sowohl von Ordnungsämtern als auch von Stadtplanungsämtern erfahrungsgestützte Informationsquellen (Bürger, Polizei, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des eigenen Amtes, die politische Ebene und Erfahrungen aus anderen Ämtern) genannt. Erst danach folgen (gemessen an der Häufigkeit der Nennungen) datenbasierte Informationsquellen (polizeistatistische Daten und amtliche Statistiken). Kommunale Bürgerumfragen und wissenschaftliche Studien werden in weniger als

einem Viertel der befragten Ordnungsämter genutzt. In den Großstädten werden Medien und kommunale Bürgerumfragen von den Ordnungsämtern signifikant häufiger als verwendete Quelle genannt. Auch die Stadtplanungsämter ziehen nur in 29 Prozent der Fälle kommunale Bürgerumfragen und nur in 15 Prozent der Fälle wissenschaftliche Studien zu Rate.

Standards, Verfahren und Empfehlungen zur städtebaulichen Kriminalprävention

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

Fazit

Sicherheitsproduktion in den Kommunen erfolgt unter dem Einfluss lokal spezifischer Sicherheitskulturen. Urbane Sicherheit ist eine Gemeinschaftsaufgabe vieler Akteure. Es gibt mittlerweile eine Vielzahl von kooperativen Strukturen, was nicht zwangsläufig gleichbedeutend mit kooperativem Handeln ist. Viele Akteure sind sich ihrer Rolle für die urbane Sicherheit bisher kaum bewusst. Positive und negative Einschätzung zur Entwicklung der Sicherheit an konkreten Orten in den Städten bestehen parallel. Eindeutige Tendenzen lassen sich nicht herausarbeiten. Die Wahrnehmung konzentriert sich auf innerstädtische Orte. Tatsächlich integrierte Ansätze gibt es bisher kaum. Integration findet wahlweise hinsichtlich der Akteure, der Handlungsebenen (strategisch, operativ) oder räumlich (gesamtstädtisch, quartiersbezogen) statt. Die Sicherheitswahrnehmung stützt sich häufiger auf Erfahrungen als auf Daten. Die Vielzahl von Empfehlungen und Leitlinien zur städtebaulichen Kriminalprävention ist bisher noch unzureichend bekannt und findet zu wenig Anwendung. Urbane Sicherheit sollte nicht nur als Handlungsfeld für „ad hoc Interventionen“, sondern als kontinuierliche Aufgabe und ein gemeinschaftliches Ziel der Stadtgesellschaft verstanden werden.

Literatur

- Bott, Klaus, Marc Coester und Hans-Jürgen Kerner (2007): Die Kriminalitätsfurcht und ihre Auswirkungen, in: der städtetag 60, Heft 2, S. 16–19.
- Deutscher Städtetag (DST) (2011): Sicherheit und Ordnung in der Stadt. Positionspapier des Deutschen Städtetages, Köln/Berlin.
- Floeting, Holger, und Antje Seidel-Schulze, Sicherheit in der Stadt – eine Gemeinschaftsaufgabe, Ergebnisse aus zwei Kommunalbefragungen. Berlin 2012 (Difu-Paper)
- Glasauer, Herbert, und Birgit Kasper (2001): Ist Sicherheit im öffentlichen Raum planbar?, in: Dortmunder Beiträge zur Raumplanung: Blaue Reihe 106, S. 148–153.

Inhalt

Vorwort	1
I. Der 17. Deutsche Präventionstag im Überblick	
<i>Deutscher Präventionstag und Veranstaltungspartner</i> Münchener Erklärung	5
<i>Erich Marks / Karla Schmitz</i> Zusammenfassende Gesamtdarstellung des 17. Deutschen Präventionstages	9
<i>Erich Marks</i> “Sicher is’, dass nix sicher is’, drum bin i’ vorsichtshalber misstrauisch.” zur Eröffnung des 17. Deutschen Präventionstages	35
<i>Wiebke Steffen</i> Gutachten für den 17. Deutschen Präventionstag: Sicher leben in Stadt und Land	47
<i>Joachim Herrmann</i> Grußwort des Bayerischen Staatsministers des Innern	121
<i>Christian Ude</i> Grußwort des Oberbürgermeisters der Landeshauptstadt München	127
<i>Rainer Strobl / Christoph Schüle / Olaf Lobermeier</i> Evaluation des 17. Deutschen Präventionstages	131
II. Praxisbeispiele und Forschungsberichte	
<i>Axel Groenemeyer</i> Wege der Sicherheitsgesellschaft	177
<i>Norbert Seitz</i> Facetten des Bevölkerungsschutzes – nicht polizeiliche Sicherheitsinteressen von Bürgerinnen und Bürgern	195
<i>Rita Haverkamp</i> Gefühlte Sicherheiten und Sicherheitsgefährdungen – Barometer Sicherheit in Deutschland (BaSiD)	205
<i>Bernhard Frevel / Christian Miesner</i> Das Forschungsprojekt Kooperative Sicherheitspolitik in der Stadt - KoSiPol	215

<i>Dirk Behrmann / Anke Schröder</i> Kriminalprävention in der Stadtentwicklung - ein Blick in vier Europäische Länder	221
<i>Holger Floeting</i> Sicherheit in deutschen Städten. Ergebnisse zweier Kommunalumfragen	231
<i>Sybille Oetliker / Tillmann Schulze</i> Sichere Schweizer Städte 2025	237
<i>Joachim Häfele</i> Zum Einfluss von abweichendem Verhalten auf das subjektive (Un-) Sicherheitsgefühl und personale Kriminalitätseinstellungen. Eine Mehrebenenanalyse	243
<i>Dieter Hermann</i> Bedingungen urbaner Sicherheit - Kriminalprävention in der Postmoderne	275
<i>Wilfried Blume-Beyerle / Robert Kopp</i> S.A.M.I. – ein Gemeinschaftsprojekt aller Behörden und Institutionen in München zur Verbesserung der Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Raum	291
<i>Martin Schairer</i> Sicher leben in der Stadt – der zentrale Beitrag der kommunalen Mandatsträger	297
<i>Herbert Schubert</i> Die Sicherheitspartnerschaft im Städtebau und das Qualitätssiegel für sicheres Wohnen in Niedersachsen	303
<i>Frederick Groeger-Roth / Herbert Schubert</i> „Das kommt aus Amerika, das geht hier nicht...“ Erfahrungen mit „Communities That Care – CTC“ in Niedersachsen.	329
<i>Christiane Sadeler</i> Trotz alledem: die Geschichte der Kriminalprävention in Kanada am Beispiel einer Gemeinde	345
<i>Marie-Luis Wallraven-Lindl</i> Städtebauliche Kriminalprävention	347
<i>Detlev Schürmann</i> Sicherheitsaudit zur Städtebaulichen Kriminalprävention	359

<i>Melanie Blinzler</i> Nachhaltigkeit und Kommunale Prävention	373
<i>Bernd Fuchs / Reiner Greulich</i> Netzwerk Rhein-Neckar / Heidelberg - Chancen genutzt und auf Dauer angelegt	383
<i>Rainer Cohrs</i> Sicher in Bus und Bahn - Präventionsarbeit bei der Münchner Verkehrsgesellschaft	395
<i>Gunnar Cronberger / Guido Jabusch</i> Schritt für Schritt – ÖPNV-Nutzung durch Menschen mit geistiger Behinderung	399
<i>Gerd Neubeck</i> Ganzheitliche Sicherheitskonzepte setzen einen Schwerpunkt auf Prävention	405
<i>Wolfgang Gores / Julia Muth</i> Zivilcourage Ja! - Aber wie?	407
<i>Christian Weicht</i> Räumliche Kriminalprävention – Jugend im öffentlichen Raum	411
<i>Thomas Kutschaty</i> Konzepte und Maßnahmen einer umfeldbezogenen Jugendkriminalprävention in Nordrhein-Westfalen	417
<i>Andreas Mayer</i> Präventionsangebote für ältere Menschen im Zeichen gesellschaftlichen Wandels	433
<i>Holger Bölkow / Celina Sonka</i> Phänomenübergreifende Prävention politisch motivierter Gewaltkriminalität	445
<i>Helmut Fünfsinn / Helmut Seitz</i> Elektronische Aufenthaltsüberwachung	449
<i>Silke Eilzer / Heinz-Peter Mair</i> Elektronische Aufenthaltsüberwachung in Europa	457
III Autoren	465