

## **Stadtluft macht frei - und unsicher.**

### **Innere Sicherheit, Randgruppen und Stadtentwicklung**

Viele Menschen fühlen sich im öffentlichen Raum der Stadt unsicher; dies kann man in der Zeitung lesen und davon wird im Fernsehen berichtet. Auch Umfragen ergeben, dass zahlreiche Bürger Angst davor haben, Opfer einer Straftat zu werden. Insbesondere bei Dunkelheit trauen sich viele nicht mehr, das Haus zu verlassen und ziehen sich in die eigenen vier Wände zurück. Wenn viele Menschen aus Angst ihre Bewegungsfreiheit in der Stadt drastisch einschränken, dann verliert der öffentliche Raum als Ort der Begegnung und der Kommunikation zunehmend seine Funktion und urbanes Leben wird erheblich beeinträchtigt.

Aus Sicht der Stadtplanungsprofession, für welche die urbane Stadt ein wesentliches Leitbild darstellt, ist die Infragestellung des öffentlichen Raums ein ernstzunehmendes Problem, das im folgenden aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet werden soll. In einem ersten Schritt gehe ich der Frage nach, welche Faktoren für die Verunsicherung von Menschen im öffentlichen Raum der Stadt maßgebend sind.

#### **Was macht Menschen in der Stadt unsicher?**

Beschäftigt man sich näher mit empirischen Studien zu den Ursachen von Unsicherheit im öffentlichen Raum wird deutlich, dass die oft thematisierte Kriminalität nur einer von vielen Unsicherheitsfaktoren ist (Obergeil-Fuchs, Kury 1995; Karazman-Morawetz 1996). Primär sind es alltägliche Irritationen, welche Verunsicherungen bei den Bürgern auslösen. Dazu zählen beispielsweise überquellende Abfallbehälter, Hundekot auf Gehwegen und in Grünanlagen, rücksichtsloses Verhalten im Straßenverkehr, mangelnde Reinigungs- und Instandhaltungsmaßnahmen an öffentlicher Infrastruktur, lärmende Kinder und Jugendliche, befremdlich wirkende Menschen anderer Kulturkreise, sowie Bettler, Obdachlosen- und Trinkerszenen etc. Obwohl es sich bei den angeführten Alltagsirritationen in erster Linie um mehr oder weniger große Ärgernisse, teilweise um Ordnungswidrigkeiten sowie nonkonformistische Verhaltensweisen handelt und nicht um strafrechtlich relevante Delikte, hinterlassen diese bei vielen Bürgern ganz erhebliche Verunsicherungen. Die stark verunsichernde Wirkung resultiert aus unterschiedlichen Faktoren: 1. Alltagsirritationen sind häufig Indikatoren für weitreichendere ökonomische, soziale oder kulturelle Defizite in den Kommunen. 2. Alltagsirritationen sind in der Regel Dauerprobleme. 3. Bei Alltagsirritationen ist oftmals nicht eindeutig, wer sie verur-

sacht bzw. die Schuld für das Ärgernis trägt. 4. Die Beseitigung von Alltagsirritationen lässt sich in vielen Fällen nicht aus eigener Kraft bewältigen und gleichzeitig existiert oftmals keine Institution, welche die Irritation schnell und dauerhaft zu beseitigen vermag. Das heißt, die Beseitigung von Alltagsirritationen ist für den einzelnen oftmals nicht zufriedenstellend leistbar, was bei vielen Bürgern in einem Gefühl von Ohnmacht und resignierendem Vermeiderverhalten resultiert.

Obgleich es primär Alltagsirritationen sind, die Verunsicherungen auslösen, und nicht strafrechtlich relevante Delikte, wird von vielen Bürgern, Medien und Politikern in erster Linie ein vermehrter Einsatz von Polizei und die Reduzierung von Kriminalität gefordert. Orte, an denen sich Bürgerinnen und Bürger subjektiv unsicher fühlen, werden dabei zu objektiven Orten der Kriminalität uminterpretiert, sowohl unter Missachtung der Komplexität des psychologischen Phänomens der Angst als auch des tatsächlichen Gefährdungspotentials der sogenannten Angsträume.

Seit Anfang der 90er Jahre wird das Thema innere Sicherheit sowohl auf kommunaler als auch auf nationaler Ebene von Politikern unterschiedlicher Couleur aufgegriffen, um sich damit insbesondere in Wahlkampfzeiten zu profilieren. Jüngstes Beispiel ist der Erfolg der Partei Rechtsstaatliche Offensive, der sogenannten Schill-Partei. Mit dem Versprechen, die Ängste der Hamburger Bürger ernst zu nehmen und mit entsprechenden Strategien härter gegen Kriminalität vorzugehen, erzielte die Partei bei der letzten Hamburger Landtagswahl auf Anhieb knapp 20% der Wählerstimmen.

### **Kommunale Strategien für mehr Sicherheit und Ordnung**

Eine Strategie für mehr Sicherheit und Ordnung in der Stadt hat weltweit Begeisterung hervorgerufen: die Ordnungspolitik der Stadt New York. Sie gilt bei vielen als Wunderwaffe zur Bekämpfung von Kriminalität und als Garant für mehr Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Raum. Kernstück der New Yorker Ordnungspolitik ist die sogenannte Nulltoleranz-Strategie, welche zum Ziel hat, auch kleinste Normverstöße bzw. Verhaltensabweichungen, wie zum Beispiel Betteln oder öffentliches Biertrinken, rigoros zu unterbinden. Die Nulltoleranz-Strategie richtet sich auch explizit gegen Menschen, die lediglich durch ihr abweichendes Aussehen oder Verhalten Irritationen auslösen. „Es müssen nicht unbedingt gewalttätige oder kriminelle Personen sein, sondern solche mit schlechtem Ruf, lärmender Aufdringlich- oder Unberechenbarkeit: Bettler, Betrunkene, Süchtige, randalierende Jugendliche, Prostituierte, Herumhängende und psychisch Kranke“ (Wilson, Kelling 1982; Übs. B. Paul, S. 44). Das

harte polizeiliche Durchgreifen gegen Menschen mit abweichenden Verhaltensweisen wird dabei als Kriminalprävention legitimiert. Begründet wird diese repressive Strategie mit der sogenannten Broken Windows-Theorie (Theorie der zerbrochenen Fensterscheiben). Gemäß dieser von den beiden Sozialforschern Wilson und Kelling entwickelten Theorie führt die Duldung abweichender Verhaltensweisen unweigerlich zu Kriminalität; analog zu ihrer Beobachtung, dass eine zerbrochene Fensterscheibe weitere Zerstörungen nach sich zieht. „Der Bürger, der dem übel riechenden Betrunkenen, den rüpelhaften Jugendlichen oder den aufdringlichen Bettler fürchtet, drückt nicht lediglich seine Abneigung gegenüber ungehörigem Verhalten aus. Er drückt ebenso ein Stückchen Volksweisheit aus, die eine zutreffende Verallgemeinerung enthält, nämlich dass ernstzunehmende Straßenkriminalität in Gegenden floriert, in denen ungeordnetes (disorderly) Benehmen ungehemmt geschehen kann. Der ungehinderte Bettler ist in diesem Sinne das erste zerbrochene Fenster“ (Wilson, Kelling 1982; Übs. B. Paul, S. 49).

Die Ordnungspolitik der Stadt New York wird auch von zahlreichen deutschen Kommunen zum Vorbild genommen. „Es ist nun einmal so, dass dort, wo Müll ist, Ratten sind und dass dort, wo Verwahrlosung herrscht, Gesindel ist. Das muss in der Stadt beseitigt werden“ (Landowsky 1997, S. 38). Deutsche Kommunen konzentrieren sich mit ihrer Ordnungspolitik insbesondere auf die Innenstädte. Dort soll der Aufenthalt von Randgruppen wie Bettlern, Obdachlosen, Trinker Szenen etc. nicht mehr toleriert werden, da diese bei Passanten zum Teil Verunsicherungen auslösen. Da die Kommunen dem Sicherheitsbedürfnis der Passanten Rechnung tragen und die Attraktivität der Innenstädte steigern wollen, sollen Randgruppen diszipliniert bzw. des Platzes verwiesen werden. Durch den Erlass schärferer Polizeiverordnungen bzw. Sondernutzungssatzungen sollen insbesondere die folgenden Verbote durchgesetzt werden. Erstens: Das Verbot sich nach Art eines Land- oder Stadtreichers herumzutreiben. Zweitens: Das Verbot des Bettelns. Drittens: Das Verbot des Niederlassens zum Alkoholenuss außerhalb zugelassener Freischankflächen. Anhand von Rechtsgutachten und der Rechtsprechung der letzten Jahre wird deutlich, dass diese von Kommunen erlassene Verbote insbesondere gegen die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 I Grundgesetz), den Gleichheitssatz (Art. 3 I Grundgesetz), den Gesetzesvorbehalt (Art. 20 III Grundgesetz) sowie gegen den Bestimmtheitsgrundsatz (Art. 103 II Grundgesetz) verstoßen (Hecker 1997, Kese 1994, Kohl 1991, Maaß 1985). Kommunen sind nicht befugt, abweichende Verhaltensweisen zu kriminalisieren, wenn diese die Rechte Anderer nicht einschränken. Im folgenden werde ich kurz die Gründe für die rechtliche Unzulässigkeit dieser Verbote darlegen.

## Das Verbot „sich nach Art eines Land- oder Stadstreichers herumzutreiben“

Die Lebensform der Land- oder Stadstreicher gefährdet weder die öffentliche Sicherheit noch die öffentliche Ordnung. Dies wäre nur der Fall, wenn gemäß dem Prinzip der unmittelbaren Verursachung Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, die von Land- oder Stadtreichern begangen werden, unmittelbar an ihre Lebensform geknüpft wären. Da davon nicht ausgegangen werden kann, weil dieselben Straftaten bzw. Ordnungswidrigkeiten auch von Bürgern begangen werden, die sich nicht nach Art eines Land- oder Stadtreichers herumtreiben, darf auch nicht die Lebensform des Land- oder Stadtreichers an sich verboten werden. Im konkreten Einzelfall kann gegen Land- oder Stadtreicher, die einen Gesetzesverstoß begangen haben, selbstverständlich durch die entsprechenden Verbots- und Sanktionsnormen im Strafgesetz oder Ordnungswidrigkeitengesetz etc. vorgegangen werden. Eine Polizeiverordnung, die es verbietet, „sich nach Art eines Land- oder Stadtreichers herumzutreiben“, ist auch deshalb rechtswidrig, weil sie gegen den Bestimmtheitsgrundsatz verstößt. Es ist nicht erkennbar, welche Verhaltensweisen solch eine Verordnung verbietet und welche nicht. Zudem wurden bereits mit der Reformierung des Strafrechts 1974 sowohl die Übertretungstatbestände Landstreichei (§ 361 Nr. 3) als auch Obdachlosigkeit (§ 361 Nr. 8) ersatzlos gestrichen.

Auch der Verbringungsgewahrsam von Land- bzw. Stadtreichern aus dem Stadtgebiet stellt eine rechtlich unzulässige Freiheitsberaubung dar. Ebenso ist eine straßenrechtliche Sondernutzungssatzung, die generell das Versammeln von Land- bzw. Stadtreichern auf öffentlichen Straßen und Plätzen verbietet, rechtswidrig. Das Grundgesetz verbrieft gemäß Art. 8 das Recht auf Versammlungsfreiheit, welches sich nicht auf politischen Meinensaustausch oder politische Kundgabe beschränkt. Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zählt vielmehr zum Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen und Plätzen und darf nur im konkreten Einzelfall aufgrund einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung eingeschränkt oder aufgehoben werden.

## Das Verbot des Bettelns im öffentlichen Raum

„Nur weil bereits der reine Anblick von Armut, Not und Verwahrlosung gerade an den öffentlichen Stellen einer Stadt ‚stört‘, an denen sich die Kommune in einer für Käufer und Touristen attraktiven Weise präsentieren will, nämlich in Fußgängerzonen und Einkaufspassagen, kann nicht davon ausgegangen werden, es handele sich hier um polizeirechtlich relevante und somit regelungsbedürftige sowie - kraft kommunaler Satzung - regelungsfähige Tatbestände“

(Hammel 1998, S. 53). Bereits 1974 wurde mit der Reformierung des Strafrechts das Verbot des Betteln ersatzlos gestrichen. Mit dem Betteln eventuell einhergehende Aggressionen, Beleidigungen, Bedrohungen, Nötigungen oder körperliche Übergriffe können selbstverständlich mit dem Strafrecht bzw. Ordnungswidrigkeitenrecht etc. geahndet werden.

### Verbot des „Niederlassens zum Alkoholgenuss“

Das Niederlassen zum Alkoholgenuss gehört in der BRD zu dem im Art. 2 I GG verankerten Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit. Alkohol darf von Volljährigen im öffentlichen Raum mitgeführt und konsumiert werden, und der Gesetzgeber geht nicht davon aus, dass Alkoholkonsum die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Ordnung gefährdet. Demzufolge darf auf Stadtfesten, auf Volksfesten, in Biergärten oder in Straßencafés Alkohol ausgeschenkt werden. Die Unterscheidung zwischen erlaubtem Niederlassen zum Alkoholgenuss innerhalb zugelassener Freischankflächen und dem Verbot des Niederlassens zum Alkoholgenuss außerhalb zugelassener Freischankflächen ist rechtswidrig, da diese Unterscheidung gegen den grundgesetzlich garantierten Gleichheitssatz (Art. 3 I GG) verstößt. Da das Niederlassen zum Alkoholgenuss zum Beispiel in Fußgängerzonen oder auf städtischen Plätzen zum Gemeingebrauch gehört und Kommunen weder ermächtigt sind, Gemeingebrauch zur Sondernutzung zu erklären noch Regelungen über die Ausübung des Gemeingebrauchs erlassen dürfen, sind sie auch nicht befugt, das Niederlassen zum Zwecke des Alkoholgenusses zu einer nicht erlaubnisfähigen Sondernutzung zu erklären.

Oben angeführte, von Kommunen erlassene Verbote wurden bereits mehrfach von Gerichten für rechtswidrig erklärt (Niederlassen zum Alkoholgenuss: OLG Saarbrücken 15.9.1997 - Ss (Z) 217/97 (51/97); Betteln ist grundsätzlich erlaubt: VGH Mannheim 6.7.1998 - 1 S 2630/97; Verbringungsgefahr bei Stadtreinern: LG Mainz 17.12.1982 - 2 Js 19170/80 - 5 Ns.). Trotzdem versuchen zahlreiche Kommunen, insbesondere unter dem Einfluss von Vertretern des innerstädtischen Einzelhandels, bestimmte Teile der Stadtbevölkerung aus attraktiven Innenstadtlagen zu verdrängen. Als ein Beispiel hierfür sei ein Passus aus der im April 1998 erlassenen Dienstanweisung für das Einschreiten städtischer Hilfspolizeibeamter/innen zur Überwachung der Sondernutzungs- und Sondernutzungsgebührensatzung der Stadt Kassel angeführt: „Ein regelmäßiges Einschreiten soll erfolgen, wenn das gruppenweise Ansammeln (mindestens 3 Personen) und Niederlassen von Personen vornehmlich im Bereich der Fußgängerzonen, aber auch auf sonstigen öffentlichen Straßen und Plätzen festzustellen ist und dieses Niederlassen bzw. Lagern mit dem Verzehr von Alkohol innerhalb eines Zeitraumes

von 30 Minuten und länger einhergeht.“ Des Weiteren sei an dieser Stelle auch auf die rechtliche Problematik bzw. Rechtswidrigkeit der Verhaltensweisen von privaten Sicherheitskräften des innerstädtischen Einzelhandels hingewiesen. Obwohl private Sicherheitskräfte nicht mehr rechtliche Befugnisse haben als jeder andere Bürger auch, ist es kein Einzelfall, dass diese insbesondere in den Fußgängerzonen mancher Innenstädte regelrecht „Streife laufen“ und Bettler oder Obdachlose aus dem öffentlichen Raum verdrängen. Die beispielhaft dargestellten Repressionen, die sich allein gegen nonkonformistische Verhaltensweisen und nicht gegen Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten richten, sind mit der demokratischen Grundordnung unvereinbar und konterkarieren das europäische Leitbild der urbanen Stadt.

### **Das Leitbild der urbanen Stadt**

Im Gegensatz zur Heterogenität der Stadt ist die dörfliche Gemeinschaft trotz Suburbanisierung auch heute noch stärker durch Homogenität gekennzeichnet. Der oftmals gleiche Dialekt, der Einfluss überlieferter Traditionen und die geringere Fluktuation der Bewohner begünstigen Überschaubarkeit und Kontinuität. Die stärker ausgeprägte soziale Kontrolle in dörflichen Gemeinschaften gewährleistet eher das Einhalten von Verhaltensnormen, die weit über gesetzliche Reglementierungen hinausgehen. Die dörfliche Gemeinschaft vermag so ein Wir-Gefühl zu erzeugen und Geborgenheit zu stiften, sie kann aber auch zum Ausschluss derjenigen führen, die mit den moralischen Vorstellungen der Gemeinschaft nicht konform gehen.

Für die urbane Stadt ist nicht die Gemeinschaft konstitutiv, sondern die Gesellschaft. Die Zugehörigkeit zu einer städtischen Gesellschaft setzt keine Bekenntnisse zu oder Anpassungen an eine spezifisch lokale Kultur voraus. Die urbane Stadt steht vielmehr für das Ideal von Gleichberechtigung und individueller Freiheit. Die Anonymität großer Städte ist die Voraussetzung dafür, dass nicht jedes Verhalten auf Konventionen zurechtgestutzt wird. Die Konvention verliert in dem Maße an Bedeutung, in welchem soziale Kontrolle durch widersprüchliche Auffassungen von Anstand und Tugend ersetzt wird. Die urbane Stadt lässt diese Widersprüchlichkeit zu. Die Existenz unterschiedlichster Lebensstile nebeneinander ist Ausdruck der städtischen Gesellschaft und innovativer Motor der urbanen Stadt. Ein Höchstmaß an Ordnung und sozialer Kontrolle würde hingegen die urbane Stadt in ihrem Kern beschädigen.

Die Heterogenität der Stadt kommt insbesondere im öffentlichen Raum zum Ausdruck. Da der öffentliche Raum im Gegensatz zum privaten Raum für alle Bürger frei zugänglich ist, ist er Ort der Unterschiede und Gegensätze. Dort kommen konkurrierende Interessen zum Aus-

druck und die Begegnung einander fremder Menschen birgt unvorhergesehene Situationen und Konflikte. Das Fremdartige, Ambivalente und Irritierende ist konstitutiver Bestandteil einer städtischen Öffentlichkeit. Eine Ausdrucksform dieser Interessenkonkurrenzen sind die verunsichernden Nutzungskonflikte zwischen Randgruppen und Passanten. Die Grenzen individueller Freiheit sind im europäischen Modell der urbanen Stadt mit ihrem demokratischen Selbstverständnis weit gesteckt und werden ausschließlich durch Gesetze beschränkt, die für alle in gleicher Weise Gültigkeit haben.

Die rechtswidrigen kommunalen Ordnungsstrategien gegen Randgruppen und die damit verbundene Einschränkung der freien Zugänglichkeit des öffentlichen Raums sind mit dem demokratischen Gehalt der urbanen Stadt unvereinbar. Der Versuch, die öffentlichen Räume der Innenstädte in Analogie zum heimischen Wohnzimmer als „gute Stube“ herzurichten und den dort erwünschten Bürgerinnen und Bürgern einen irritationsbereinigten Aufenthalt zu bieten jedoch gleichzeitig Menschen mit nonkonformistischen Verhaltensweisen oder Menschen in sozialen Notlagen den Aufenthalt zu verwehren, bedeutet letztlich die Preisgabe von Öffentlichkeit. Der Deutsche Städtetag verkündete jedoch bereits 1978 folgende Zielvorstellung: „Dagegen stellen die Stadstreicher gerade an Brennpunkten des städtischen Lebens, wenn auch nicht unbedingt oder stets eine Gefahr, so doch ein Ärgernis dar, weil sie Verunreinigungen schaffen und den guten Eindruck, den die Stadt auf Bürger, Touristen und Besucher aus dem Umland machen will, beeinträchtigen. Die Bürger fühlen sich zudem von Verwahrlosten abgestoßen. Mit der ‚Möblierung‘ und Bepflanzung der Straßen, vor allem der Fußgängerzonen, bieten sich auch Verwahrlosten neue Aufenthaltsorte an, wo sie am städtischen Leben Anteil nehmen können. Es wird also das Bemühen der Städte beeinträchtigt, bestimmte Plätze und Straßen in den Innenbereichen wieder zu Begegnungsräumen zu machen, in denen man nicht nur einkauft, sondern auch bummeln geht, sich auf einer Bank oder in einem Straßencafé niederlässt, sich mit Bekannten trifft oder auch mit Unbekannten in ein Gespräch kommt“ (Deutscher Städtetag 1978, S. 25 f.). Diese Feststellung des Deutschen Städtetags macht deutlich, dass der Begriff des Bürgers nicht alle Bewohner und Besucher der Stadt umfasst. Offensichtlich wird eine Trennlinie gezogen zwischen den erwünschten Bürgerinnen und Bürgern sowie Touristen einerseits und Stadtreichern andererseits, denen ein Status als Bürger nicht zugebilligt wird. Die Stadtreicher werden vielmehr zum Störfaktor reduziert und ihre Teilnahme am städtischen Leben als Beeinträchtigung städtischer Aufenthaltsqualität abgewertet. Diese auf Exklusion basierende Auffassung von städtischer Aufenthaltsqualität gewinnt in jüngerer Vergangenheit insbesondere vor dem Hintergrund der Zielvorstellung „Unternehmen

Stadt“ an Bedeutung: „Auch im interkommunalen Wettbewerb um Standortvorteile spielen Sicherheit und Ordnung in der Stadt sowie das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung eine große Rolle. Deshalb ist städtisches Engagement unerlässlich. Es gilt, die zentralen Räume in den Städten für die Bürgerschaft zurückzuerobern. Dabei ist das Erscheinungsbild der zentralen Räume, d.h. die bauliche Gestaltung, die Sauberkeit und die Abwesenheit von bedrohlich wirkenden Gruppen, von erheblicher Bedeutung. Insoweit muss das kommunale ordnungsrechtliche Instrumentarium konsequent eingesetzt und eventuell sogar verschärft werden. Daneben bleiben präventive Maßnahmen der Städte, z.B. im Bereich der Jugend- und Sozialarbeit sowie im Städtebau, unerlässlich“ (Deutscher Städtetag 1998). Nicht die Abwesenheit von bedrohlichen Gruppen, sondern die Abwesenheit von bedrohlich wirkenden Gruppen soll gewährleistet werden, was letztendlich bedeutet, dass andere Menschen nahezu willkürlich aufgrund ihres Erscheinungsbildes oder nonkonformistischer Verhaltensweisen gemäßregelt und vom Aufenthalt im öffentlichen Raum ausgeschlossen werden könnten. Das Spektrum möglicherweise bedrohlich wirkender Gruppen ist faktisch nicht abgrenzbar und würde von Obdachlosen über Menschen fremder Herkunft bis zu Gruppen von Jugendlichen mit auffällig gefärbten Haaren etc. reichen.

Mittels der kommunalen Verdrängungsstrategien wird das Recht von Randgruppen auf Teilhabe am städtischen Leben eingeschränkt und ihre Ausgrenzung weiter forciert. Diese Politik der Kommunen ist mit dem europäischen Modell der urbanen Stadt unvereinbar und steht somit auch im Gegensatz zum Selbstverständnis der Stadtplanungsprofession, die das Leitbild der urbanen Stadt vehement propagiert. In den Richtlinien des Europäischen Rats der Stadtplaner wird dieses Selbstverständnis explizit formuliert: „Planungsaufgaben handeln von sozialer Nachhaltigkeit - davon, die Tendenzen zu Diversität und Pluralismus zu erkennen sowie sensibler auf die Bedürfnisse der immer vielfältiger werdenden Gruppen innerhalb der Bevölkerung einzugehen. Darüberhinaus [sic] wird Planung eine Rolle spielen bei der Reduzierung negativer Effekte von Obdachlosigkeit, Armut und Benachteiligung, indem sie Strategien zur Erneuerung der Gemeinschaft zusammenführt“ (Richtlinien des Europäischen Rats der Stadtplaner 1999, S. 5).

### **Verdrängung von Randgruppen und Stadtentwicklung**

Aufgrund wachsender Armut nimmt die Präsenz von Marginalisierten in den Innenstädten weiter zu und demzufolge finden dort die negativen Effekte von Obdachlosigkeit, Armut und Benachteiligung ihren deutlichsten Ausdruck. Grund hierfür ist, dass die meisten der Margina-



lisierten auf die Räume der Innenstädte als Überlebensressource angewiesen sind. Dort sind ihre informellen sozialen Netzwerke verortet und ein großer Teil der sozialen Einrichtungen ist ebenfalls in den Innenstädten angesiedelt. Umgekehrt findet die aufsuchende Sozialarbeit oder mobile medizinische Betreuung ihre Klienten insbesondere an diesen zentralen Orten vor. Dies erklärt, warum das Beharrungsvermögen von Randgruppen wie Bettlern, Obdachlosen-, Drogen- und Trinkerszenen etc. in den attraktiven Innenstadtlagen so groß ist. Eine Vertreibung aus den Innenstädten isoliert die Betroffenen zusätzlich und erschwert deren mögliche Integration.

Die zentralen Innenstadtlagen sind aus ökonomischer Sicht Orte höchster Verwertbarkeit, sehen sich jedoch zunehmend dem Wettbewerb mit Einkaufszentren auf der sogenannten grünen Wiese ausgesetzt. Dort kann, im Gegensatz zu öffentlichen Räumen, aufgrund des Hausrechts mittels privater Sicherheitsdienste für eine irritationsbereinigte Einkaufsatmosphäre gesorgt werden. Um eine Steigerung innerstädtischer Standortqualitäten für kaufkräftige Kunden und Investoren zu erreichen, verschmelzen somit Strategien kommunalen Stadtmarketings mit Strategien öffentlicher Sicherheit und Ordnung. Einzelhandelsverbände, Banken und Versicherungen vermögen in der Regel gegenüber der Kommunalpolitik ihr Interesse an einer von unästhetischem Elend und irritierender Armut bereinigten Innenstadt durchsetzen. Die Randgruppen verfügen hingegen meist über kein ökonomisches, politisches oder kulturelles Kapital, welches es ihnen ermöglichen würde, ihrem Recht auf Nutzung des innerstädtischen Raums Geltung zu verschaffen. Die Verdrängung von Randgruppen aus den Innenstadtlagen hat in der Regel deren verstärkte Präsenz in sozial schwächeren Stadtteilen zur Folge, wo ihnen aufgrund des geringeren kommunalpolitischen Einflusses der dortigen Bewohner und Gewerbetreibenden keine oder weniger ordnungsrechtliche Maßnahmen drohen. Mit den kommunalen Verdrängungsstrategien gegen Randgruppen geht somit auch eine sozialräumliche Spaltung der Stadt einher. Am Beispiel der USA wird deutlich, wie weit diese Spaltung der Stadt durch die Ausgrenzung bestimmter Teile der Stadtbevölkerung voranschreiten kann. Dort gibt es bereits seit Jahrzehnten strikt voneinander getrennte Armenghettos einerseits und sogenannte Gated Communities, d.h. bewachte und eingezäunte Enklaven der Wohlsituierten, andererseits.

Die Profession der Stadtplanung warnt vor dieser Form der „Amerikanisierung“ der Städte und plädiert vehement, am europäische Modell der urbanen Stadt festzuhalten. Ferner nimmt sie für sich in Anspruch, für Bürgerbeteiligung und Interessenausgleich einzustehen. Aus die-

sem Grund ist es interessant zu betrachten, welchen Beitrag die Stadtplanung leistet, um die verunsichernden Nutzungskonflikte zwischen Randgruppen und Passanten in den Innenstädten zu entschärfen.

Die Stadtplanungsprofession empfiehlt zahlreiche städtebauliche Maßnahmen, um Verunsicherungen und Ängsten der Menschen in der Stadt vorzubeugen und sogenannte Angsträume zu beseitigen. Es lassen sich im wesentlichen zwei Strategien für mehr Sicherheit im öffentlichen Raum unterscheiden: Die eine Strategie verfolgt das Ziel, Orte in der Stadt zu beleben. Die andere, Orte in der Stadt einsehbar zu machen. Bei der Strategie „Orte in der Stadt beleben“ wird davon ausgegangen, dass die Präsenz von Menschen im öffentlichen Raum das Sicherheitsgefühl erhöht und soziale Kontrolle Straftaten verhindert. Die Strategie umfasst planerische Zielvorgaben und Maßnahmen wie funktionale Mischung, soziale Mischung, Dichte, Ansiedlung von Gartencafés, Restaurants mit Straßenblick, Volkshochschulen, Jugend- und Altentreffs. Die Strategie „Orte in der Stadt einsehbar machen“ verfolgt das Ziel, Versteckmöglichkeiten für Gewalttäter mit folgenden Maßnahmen zu beseitigen: verwinkelte Raumgefüge sowie Nischen an Gebäuden vermeiden, Vegetation stutzen und Orte ausleuchten. Beide Strategien umfassen keine Vorschläge, wie den verunsichernden Nutzungskonflikten zwischen Randgruppen und Passanten begegnet werden könnte. Vielmehr resultieren die verunsichernden Nutzungskonflikte ja gerade aus der Belebung bestimmter Orte durch Randgruppen einerseits und der mit Irritationen und Verunsicherungen einhergehenden Wahrnehmung von Obdachlosen, Trinker- und Drogenszenen etc. durch Passanten andererseits. Anhand von mir untersuchter Praxisbeispiele, die vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsplanung Nordrhein-Westfalen als mustergültige Beiträge für Interessenausgleich und Bürgerbeteiligung veröffentlicht wurden, wird deutlich, dass einseitig die Nutzungsansprüche der erwünschten Bürger an den öffentlichen Raum planerische Berücksichtigung finden, während die Anforderungen von Randgruppen ignoriert werden (Preis 1995, S. 72-77). Der planerische Anspruch an Bürgerbeteiligung und Interessenausgleich wird somit nicht eingelöst. Indem die Stadtplanung lediglich die Nutzungsansprüche der erwünschten Bürger berücksichtigt und die räumlichen Nutzungskonflikte zwischen Randgruppen und Passanten ignoriert, nimmt sie damit auch stillschweigend in Kauf, dass Randgruppen verdrängt werden. Das Randgruppenproblem wird somit nicht gelöst, sondern lediglich in sozial schwächere Stadtteile verschoben. Die Stadtplanung leistet somit gewollt oder ungewollt der Ausgrenzung von Randgruppen und damit letztendlich der sozialen Spaltung der Stadt Vorschub.

Um dem Leitbild der urbanen Stadt und ihren planerischen Ansprüchen an Interessenausgleich und Bürgerbeteiligung gerecht zu werden, ist die Stadtplanung meiner Auffassung nach aufgefordert, ihren Beitrag zur Vermeidung räumlicher Nutzungskonflikte zwischen Passanten und Randgruppen zu leisten. Ein konstruktiver Ansatz zum Umgang mit der innerstädtischen Randgruppenproblematik wäre, differenziert auf die jeweiligen Nutzungsanforderungen der unterschiedlichen Randgruppen einzugehen. Dabei ist die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen, wie zum Beispiel Streetworkern, Gesundheitsamt, Ordnungsamt etc., von großer Bedeutung. Gemeinsam könnten Maßnahmen entwickelt werden, die den Bedürfnissen von Obdachlosen, Drogen- und Trinkerszenen etc. entgegenkommen und gleichzeitig verunsichernde Nutzungskonflikte entschärfen. Besondere Bedeutung kommt dabei der sogenannten Anwaltsplanung zu, deren zentrales Anliegen die Stärkung von Interessen marginalisierter Bevölkerungsgruppen ist. Zu diesem Zweck ist es notwendig, dass sich Anwaltsplaner über die planerischen Belange Marginalisierter eingehend informieren, die Marginalisierten über Ziele und Folgen kommunaler Maßnahmen aufklären und Alternativen im Interesse der Marginalisierten gegenüber der Kommunalverwaltung einfordern. Eine Voraussetzung dieser Planungsstrategie ist dabei die finanzielle und institutionelle Unabhängigkeit des Anwaltsplaners gegenüber der Kommune.

Es gäbe und gibt viele weitere konstruktive Möglichkeiten, um die Lebensqualität und das Sicherheitsempfinden der Bürger in der Stadt zu verbessern. Unter anderem gehört dazu sicherlich auch eine konsequentere Ahndung von Verstößen gegen geltendes Recht auf der Ebene von rücksichtslosem Verhalten im Straßenverkehr, dem Nichtbeseitigen von Hundekot auf Gehsteigen und in Grünflächen durch Hundebesitzer etc. Der Erlass kommunaler Satzungen und Verordnungen, die gegen geltendes Recht verstoßen und sich im Rahmen einer symbolischen Politik gegen Minderheiten richten, wird hingegen mittel- und langfristig aufgrund damit einhergehender sozialräumlicher Polarisierungsprozesse genauso wenig das Sicherheitsgefühl der Bürger erhöhen, wie das nie zu erfüllende Versprechen, eine sichere Stadt schaffen zu können, in der niemand mehr Angst beziehungsweise subjektive Unsicherheit empfinden muss.

*Dieser Beitrag ist eine Zusammenfassung der folgenden Publikation:*

**Bösebeck, Ulrich:** *Stadtluft macht frei - und unsicher. Beiträge der Stadtplanungsprofession für mehr Sicherheit in der Innenstadt. Arbeitsberichte des Fachbereichs Stadtplanung, Landschaftsplanung, Heft 146. 187 Seiten, 15,60 Euro. Universität Kassel, Kassel 2001.*

*Bestellung: E-Mail: [info\\_isp@uni-kassel.de](mailto:info_isp@uni-kassel.de); Fon 0561/804-2016; Fax 0561/804 2232.*

- Deutscher Städtetag:** Stadstreicher - Kommunale Erfahrungen, Probleme, Antworten. Köln: Deutscher Städtetag, 1987. DST-Beiträge zum KommunalR, Heft 3, 1987.
- Deutscher Städtetag:** Vorbericht für die Sitzung des Arbeitskreises „Öffentliche Sicherheit und Ordnung deutscher Großstädte“ vom 6.-8.5.1998 in Köln. Kapitel 4: Zusammenfassung der Podiums- und Plenumdiskussion „Wie sicher ist unsere Stadt?“ im Rahmen der 29 Hauptversammlung des Deutschen Städtetages (Motto „Standort Stadt“) in Hamburg vom 3.-5.6.1997. URL: [www.staedtetag-nrw.de/mitglied/pages/v\\_sichnm.htm](http://www.staedtetag-nrw.de/mitglied/pages/v_sichnm.htm) (Datum der Textfassung nicht angegeben. Letzter Aufruf der Seite am 11.3.2002)
- Hammel, Manfred:** Ist Betteln illegal? Anmerkungen zum Urteil des AG Stuttgart vom 16.4.1997 (wl 3/1996, S. 123 ff.). wohnungslos 2/98, S. 51-55.
- Hecker, Wolfgang:** Kein Ort. Nirgends? Die rechtliche Zulässigkeit von Platzverweisen und Aufenthaltsverboten - ein Gutachten. Blätter der Wohlfahrtspflege - Deutsche Zeitschrift für Sozialarbeit, 11+12/97, S. 246-248.
- Karazmann-Morawetz, Inge:** Was macht Stadtbewohner unsicher? In: Karazmann-Morawetz, Inge; Stangl, Wolfgang (Hrsg.): Die sichere Stadt: Prävention und kommunale Sicherheitspolitik. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, S. 17-37.
- Kese, Volkmar:** Entkriminalisiertes Verhalten, Freiheitsgrundrechte und die polizeiliche Ordnungsklausel. Die Polizei, Heft 1/1994, S. 12-18.
- Kohl, Wolfgang:** Zulässigkeit ordnungsrechtlicher Maßnahmen gegen Obdachlose in den Städten. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 1991, Heft 7, S. 620-627.
- Landowsky, Klaus-Rüdiger:** Haushaltsrede 27.2.97, Berlin. Zitiert in: Munier, Gerald: New York, New York: Die Stadt, der Müll, das Gesindel. Fachzeitschrift für alternative Kommunalpolitik (AKP), 3/1998, S. 38-40.
- Maaß, Rainald:** Der Verbringungsgewahrsam nach dem geltenden Polizeirecht. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 1985, Heft 3, S. 151-158.
- Obergfell-Fuchs, Joachim; Kury, Helmut:** Verbrechensfurcht und kommunale Kriminalprävention. In: Feltes, Thomas (Hrsg.): Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg. Holzkirchen/Obb: Felix-Verlag, 1995, S. 31-68.
- Preis, Ute:** Für eine Stadt ohne Angsträume: Planungsleitfaden für mehr Sicherheit im öffentlichen Raum. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): 1. Aufl., Düsseldorf: Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, 1995.
- Richtlinien des Europäischen Rats der Stadtplaner (ECTS/CEU) zur Planung von Städten:** Neue Charta von Athen. Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) ev. (Hrsg.), Berlin, 1999.
- Wilson, James Q.; Kelling, George L.:** The police and neighborhood safety: Broken Windows. The Atlantic Monthly, March 1982, Volume 249, No. 3; pages 29-38. Zitiert nach der Übersetzung aus dem Amerikanischen von Bettina Paul: Polizei und Nachbarschaftssicherheit: Zerbrochene Fenster. In: Dreher, Gunther; Feltes, Thomas (Hrsg.): Das Modell New York: Kriminalprävention durch „Zero Tolerance“? (Beiträge zur aktuellen kriminalpolitischen Diskussion), 2. un. Aufl., Holzkirchen/Obb: Felix-Verlag, 1998, S. 43-55.