

# LEITLINIEN FÜR EINE GERECHTE VERTEILUNG VON SICHERHEIT IN DER STADT



# MATERIALIEN ZUR ETHIK IN DEN WISSENSCHAFTEN

## BAND 14

herausgegeben vom  
Internationalen Zentrum für Ethik in den Wissenschaften (IZEW)  
Eberhard Karls Universität Tübingen

gefördert vom  
Bundesministerium für Bildung und Forschung



im Rahmenprogramm ›Forschung für die zivile Sicherheit‹

Die Leitlinien für eine gerechte Verteilung von Sicherheit in der Stadt sind im Rahmen des Forschungsprojekts VERSS entstanden. Mehr Informationen unter:  
<https://uni-tuebingen.de/de/55042>

Wir danken den Kolleginnen und Kollegen der beteiligten Forschungseinrichtungen, unseren Kooperationspartnern beim Deutschen Präventionstag und dem Deutsch-Europäischen Forum für Urbane Sicherheit, den Beschäftigten bei den assoziierten Städten sowie allen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern.

**Leitlinien für eine gerechte Verteilung von Sicherheit in der Stadt; Regina Ammicht Quinn, Peter Bescherer, Friedrich Gabel, Alexander Kraher – Tübingen: IZEW 2017. (Materialien zur Ethik in den Wissenschaften, Band 14)**

ISBN: 978-3-935933-14-8

# LEITLINIEN FÜR EINE GERECHTE VERTEILUNG VON SICHERHEIT IN DER STADT

Regina Ammicht Quinn, Peter Bescherer,  
Friedrich Gabel & Alexander Krahrmer

## BETEILIGTE INSTITUTIONEN

Internationales Zentrum für Ethik in den Wissenschaften (Uni Tübingen)  
Regina Ammicht Quinn, Peter Bescherer, Friedrich Gabel, Alexander Krahrmer

Stiftungsprofessur für Kriminalprävention und Risikomanagement (Uni Tübingen)  
Rita Haverkamp, Meike Hecker

Institut für Sicherungssysteme (Uni Wuppertal)  
Tim Lukas, Jan Starcke

Katastrophenforschungsstelle (FU Berlin)  
Daniela Krüger, Kristina Seidelsohn, Martin Voss



# PROBLEME DER VERTEILUNG VON SICHERHEIT

## No-Go-Areas an Rhein und Ruhr

In NRW bereiten von Clans beherrschte Stadtviertel der Polizei Sorge, in die sich Bürger nicht mehr hineintrauen. Innenminister Jäger (SPD) bestreitet aber, dass es sich dabei um rechtsfreie Räume handelt.

## Polizei ist unterbesetzt

Betr.: „Bürgerwehren“, Rundschau-Polizei-Interview vom 6. Februar

Als Anwohner bin ich über eine Bürgerwehr, die sich in meinem Umfeld aufhält, sehr glücklich. Was die Pressesprecherin nicht sagt oder nicht weiß: Dass die Polizei allem Anschein nach stark unterbesetzt ist und in einem Notfall dem Bürger nicht helfen kann (und teilweise nicht helfen will!?).

## Sicherheitsabstand

Vielleicht steht auch hierzulande bald das bevor, was in England, Frankreich, Brasilien und in den USA schon gang und gäbe ist: Wer Geld hat, schottet sich ab und zahlt für das gutes Gefühl. Ruhig schlafen können – eine Frage des Budgets?

## Polizei setzt auf starke Präsenz in der Innenstadt

Die Polizeizeit zeigt seit einem Jahr mit dem „Sicherheitskonzept Stuttgart“ verstärkte Präsenz in der Innenstadt. Der Polizeipräsident will die Kräfte weiterhin auf diese Weise einsetzen.

Innenstadt:

## **Obdachlose tagsüber unerwünscht**

Das Bezirksamt Hamburg-Mitte will Obdachlose in der Innenstadt ab Ende März morgens um 6.30 Uhr wecken lassen. Die Menschen müssen ihre Schlafplätze dann räumen und dürfen diese tagsüber nicht mehr nutzen.

Proteste

## **Bochumer Feuerwehr sieht die Sicherheit in Gefahr**

Rund 150 Feuerwehrkräfte haben am Donnerstag in der Bochumer Innenstadt für bessere Arbeitsbedingungen demonstriert. Der Ton war teilweise scharf.

## **Bundesregierung will Videoüberwachung ausbauen**

Schon vor dem Anschlag in Berlin wollte der Innenminister mehr Videoüberwachung auf öffentlichen Plätzen ermöglichen. Dafür soll der Datenschutz abgeschwächt werden.

Selbstverteidigung in Stuttgart

## **Wenn sich Rentner mit Stöcken wehren**

Selbstverteidigung für Senioren ist eine Disziplin, bei der ein Gehstock gute Dienste leisten kann. Ein pensionierter Arzt zeigt im Stuttgarter Treffpunkt 50 plus, wie das geht.

# FRAGEN AN DIE VERTEILUNG VON SICHERHEIT

## No-Go-Areas an Rhein und Ruhr

### No-Go-Areas an Rhein und Ruhr

Welche Rolle spielen Medien für die Wahrnehmung von Unsicherheit?

Inwiefern sind Lebensweisen und Wohnformen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen problematisch?

### Sicherheitsabstand

Inwiefern sollte Sicherheit von finanziellen Voraussetzungen abhängig sein?

Inwiefern begünstigen Sicherheitsmaßnahmen neue Unsicherheitsgefühle? Welche problematischen Nebenfolgen haben Sicherheitsmaßnahmen?

## Sicherheitsabstand

Vielleicht steht auch hierzulande bald das bevor, was in England, Frankreich, Brasilien und in den USA schon gang und gäbe ist: Wer Geld hat, schottet sich ab und zahlt für das gutes Gefühl. Ruhig schlafen können – eine Frage des Budgets?

## Polizei ist unterbesetzt

Betr.: „Bürgerwehren“, Rundschau-Polizei-Interview vom 6. Februar

Als Anwohner bin ich über eine Bürgerwehr, die sich in meinem Umfeld aufhält, sehr glücklich. Was die

### Polizei ist unterbesetzt

Inwiefern ist bürgerschaftliches Engagement in der Gewährleistung von Sicherheit wünschenswert?

Welche Sicherheitsansprüche sind angemessen? Welche Rolle spielt die Sichtbarkeit von Sicherheitsmaßnahmen?

### Polizei setzt auf starke Präsenz in der Innenstadt

Warum wird an einigen Orten stärker für Sicherheit gesorgt als an anderen?

Welche Rolle spielt die Sichtbarkeit von Sicherheitsmaßnahmen?

mit dem „Sicherheitskonzept Stuttgart“ verstärkte Präsenz in der Innenstadt. Der Polizeipräsident will die Kräfte weiterhin auf diese Weise einsetzen.

Innenstadt:

## Obdachlose tagsüber unerwünscht

### Innenstadt: Obdachlose unerwünscht

Inwiefern sind Lebensweisen und Wohnformen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen problematisch?

Wessen Sicherheitsinteressen werden vernachlässigt?

### Bundesregierung will Videoüberwachung ausbauen

Welche Rolle spielt die Sichtbarkeit von Sicherheitsmaßnahmen?

Welche problematischen Nebenfolgen haben Sicherheitsmaßnahmen?

Worauf richten sich Sicherheitsmaßnahmen (Symptome/ Ursachen; Prävention/ Reaktion/ Strafverfolgung)?

Schon vor dem Anschlag in Berlin wollte der Innenminister mehr Videoüberwachung auf öffentlichen Plätzen ermöglichen. Dafür soll der Datenschutz abgeschwächt werden.

Proteste

## Bochumer Feuerwehr sieht die Sicherheit in Gefahr

### Proteste - Bochumer Feuerwehr sieht Sicherheit in Gefahr

Warum wird an einigen Orten stärker für Sicherheit gesorgt als an anderen?

Inwiefern sollte Sicherheit von finanziellen Voraussetzungen abhängig sein?

### Wenn sich Rentner mit Stöcken wehren

Inwiefern ist bürgerschaftliches Engagement in der Gewährleistung von Sicherheit wünschenswert?

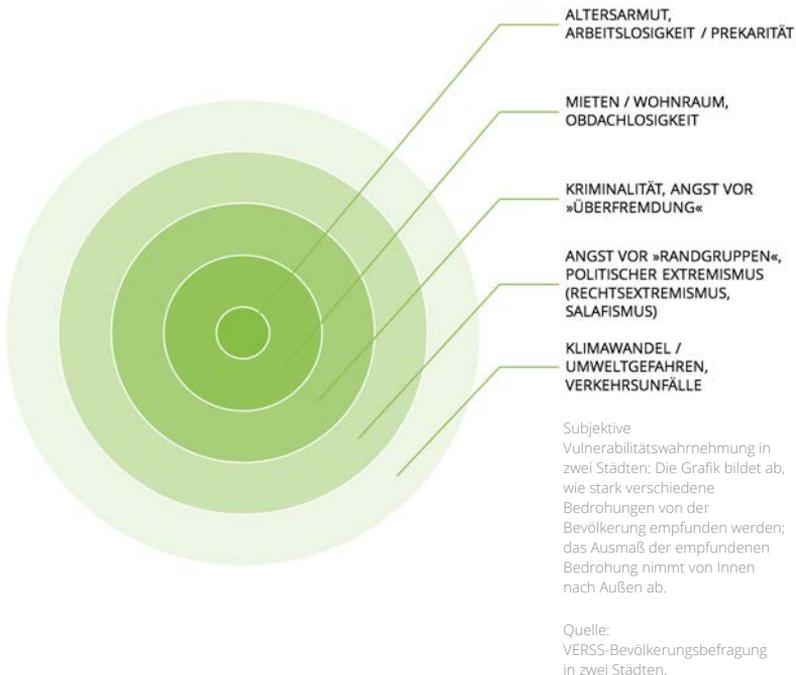
Wessen Sicherheitsinteressen werden vernachlässigt? Welche Sicherheitsansprüche sind angemessen?

Der der ein Gerüstock gete...  
Dienste leisten kann. Ein pensionierter Arzt zeigt im Stuttgarter Treffpunkt 50 plus, wie das geht.



# EINLEITUNG

Jede Stadt hat ihre ›Angsträume‹, ›Schmuddelecken‹ und ›Problemviertel‹. Gefahren und Bedrohungsgefühle sind nicht gleichmäßig in den Kommunen verteilt. Es gibt Gegenden, die gemieden werden und deren Bewohnerinnen und Bewohner als potenzielles Sicherheitsrisiko gelten. Es gibt Orte in größerer Nähe oder Entfernung zu möglichen Schadensquellen oder zu Rettungskräften; Orte mit gutem oder weniger gutem Zugang zu Fluchtwegen. Kurzum: Unsicherheit und Sicherheit sind ungleich verteilt. Gleichwohl ist es ein Ziel demokratischer Gesellschaften, Sicherheit zu gewähren: die Sicherheit, sich ohne Angst im öffentlichen Raum, aber auch im privaten Wohnumfeld bewegen zu können; die Sicherheit, in schwierigen Situationen wie Krankheit oder Alter eine Lebensgrundlage zu haben; die Sicherheit, vor Gericht ein gerechtes Verfahren erwarten zu können; aber auch die Sicherheit, nicht wegen des Aussehens, einer abweichenden Meinung oder eines anderen Lebensstils diskriminiert zu werden.

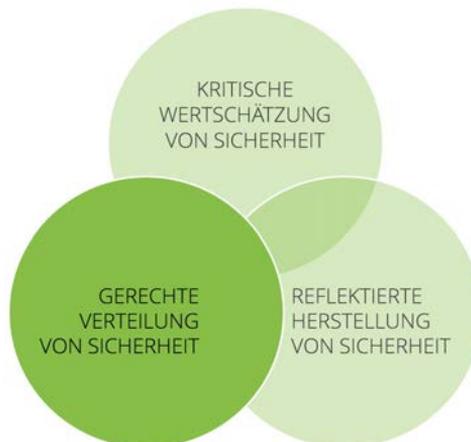


## SICHERHEIT IST BEGRENZT UND ZU BEGRENZEN

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Stadtverwaltungen oder bei den Polizeien leisten wertvolle Arbeit für ein sicheres und gutes Zusammenleben in der Stadt. Sie stehen dabei vor der Herausforderung, mit der Ungleichverteilung von Unsicherheit und Sicherheit angemessen umzugehen und sie gegebenenfalls zu korrigieren. Die Sicherheit, die sie gewährleisten können, ist begrenzt, weil die zur Verfügung stehenden Ressourcen (finanzieller und personeller Art) begrenzt sind und sinnvoll eingesetzt werden müssen. Polizei, Ordnungsamt und Sozialarbeit können nicht überall sein und nicht jedes Problem kann die gleiche politische und mediale Aufmerksamkeit erhalten.

Sicherheit ist aber auch aus ethischen Gründen zu begrenzen, da sie nicht der einzige Wert sein kann, den eine demokratische Gesellschaft verfolgt. Ein freies Gemeinwesen, das auf die unbegrenzte Steigerung von Sicherheit zielt, wäre am Ende kaum noch jenes freie Gemeinwesen, das es ursprünglich zu sichern galt. Die Sorge um Sicherheit muss mit anderen Werten wie Pluralität, Weltoffenheit oder Privatheit vereinbar bleiben.

Wenn Sicherheit sowohl begrenzt als auch zu begrenzen ist, muss sie unter den Bürgerinnen und Bürgern einer Stadt verteilt werden – möglichst klug und möglichst gerecht. Eine gerechte Verteilung ist nicht unbedingt eine gleiche Verteilung. So sind die Bewohnerinnen und Bewohner des einen Stadtviertels unter Umständen weniger in der Lage, mit Risiken umzugehen als die eines anderen. Und an dem einen Ort muss unter Umständen mehr in Sicherheit investiert werden als an einem anderen. Wann ist es gerecht, alle gleich zu behandeln und wann ist es gerecht, Unterschiede zu machen?



Die vorliegenden Leitlinien nehmen eine ethische Perspektive auf Sicherheit in der Stadt ein. Die Aufgabe der gerechten Verteilung von Sicherheit wird dabei mit Fragen nach dem ›guten Leben‹ verknüpft. Probleme der Gewährleistung und Verteilung von Sicherheit können letztlich nicht ohne eine Diskussion der Frage ›Wie wollen wir leben?‹ gelöst werden. Die folgenden Denkanstöße für die kommunale Sicherheitsarbeit sind angesichts der Reichweite des Themas aus drei verschiedenen Blickwinkeln formuliert (vgl. Abbildung). Erstens wird die Bedeutung von Sicherheit im Kontext städtischen Zusammenlebens diskutiert und ins Verhältnis zu anderen Werten gesetzt. Zweitens werden Kriterien einer gerechten Verteilung von Sicherheit im Sinne faktisch verfügbarer Ressourcen oder konkreter Maßnahmen vorgeschlagen. Drittens werden Reflexionsfragen aufgeworfen, die bei der Beurteilung einzelner Maßnahmen helfen sollen.

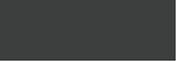
#### Ein blinder Fleck in der Debatte um öffentliche Sicherheit

Im Jahr 2015 wurden in der Kriminalstatistik ca. 213.000 Opfer von Gewaltkriminalität erfasst. Mehr als 127.000 davon waren Opfer partnerschaftlicher Gewalt. »Dass das Phänomen partnerschaftlicher Gewalt in Deutschland in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat, lässt die diesbezüglich in den Straftatenbereichen Mord und Totschlag, Körperverletzungen, Vergewaltigung, sexuelle Nötigung, Bedrohung und Stalking zwischen 2012 und 2015 insgesamt um 5,5% angestiegene Anzahl erfasster Opfer vermuten. Der Anstieg ist vor allem auf die kontinuierliche Entwicklung der letzten Jahre bei den gefährlichen sowie bei den vorsätzlichen einfachen Körperverletzungen, denen in 2015 bereits 8,8% bzw. 8,3% mehr Personen zum Opfer fielen als noch in 2012, zurückzuführen.« (vgl. BKA, Partnerschaftsgewalt. Kriminalstatistische Auswertung – Berichtsjahr 2015)

Die Leitlinien legen den Schwerpunkt auf die Sicherheit im öffentlichen Raum, der durch Kriminalität, verschiedene Formen der Gewaltanwendung (etwa Terrorismus), aber auch durch Großschadenslagen und als katastrophal bewertete Ereignisse (etwa Überschwemmungen) bedroht sein kann. Bedrohungen im persönlichen privaten Umfeld – also dort, wo ein Großteil der Gewaltkriminalität stattfindet – werden immer wieder thematisiert, ebenso wie an einzelnen Stellen der Bezug zu Fragen sozialer Sicherheit oder der Rechtssicherheit hergestellt wird. Die Leitlinien sollen Beschäftigte in der kommunalen Verwaltung, den Ordnungsämtern, der Sozialarbeit oder bei der Polizei darin unterstützen, die eigene Arbeit zu prüfen und schwierige Entscheidungen über den Einsatz bestimmter Maßnahmen zu treffen.

Den Leitlinien liegen Forschungsergebnisse aus dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Forschungsprojekts VERSS (Aspekte einer gerechten Verteilung von Sicherheit in der Stadt) zugrunde. Wenn im Folgenden von Bürgerinnen und Bürgern die Rede ist, dann nicht im streng rechtlichen Sinne. Damit sind vielmehr alle gemeint, die eine Stadt nutzen, darin wohnen oder sich dort aufhalten und die sie als sozialen Ort immer neu hervorbringen.





# 1

---

## GRUNDSÄTZE EINER KRITISCHEN WERTSCHÄTZUNG VON SICHERHEIT

# 1 SICHERHEIT IST EIN WERT

An Werten lässt sich ablesen, was wir im menschlichen Zusammenleben für erstrebenswert halten. Sicherheit ist ein solcher Wert. Obwohl Sicherheit selbst kein Grundrecht ist und auch nicht sein kann, ist ein bestimmtes Maß an Sicherheit eine Voraussetzung für ein gutes Leben und eine gute Gesellschaft. In der Demokratie gehört die Gewährleistung von Sicherheit daher zu einer hoheitlichen Aufgabe. Wie die gewährte Sicherheit im Einzelnen beschaffen sein soll und welche Art der Sicherheit in welchen Situationen angemessen ist, steht nicht von vornherein fest, sondern muss immer neu ausgehandelt werden. Die Sicherung von Leib, Leben und Eigentum, die Sicherung der sozialen Existenz und der persönlichen Freiheiten, die sichere Ermöglichung kultureller und rechtlicher Entwicklung sind Grundbestandteile dieses Werts der Sicherheit.

# 2 SICHERHEIT IST EIN WERT UNTER ANDEREN

Sicherheit steht neben anderen Werten wie beispielsweise Freiheit, Privatheit und Selbstbestimmung. Alle sind grundlegend für demokratische Gesellschaften. In pluralistischen Gemeinwesen kommt es immer wieder zu Konflikten zwischen unterschiedlichen Wertausrichtungen. Diese Konflikte sind keine Störung, sondern Alltag und gehören zu einer lebendigen Öffentlichkeit dazu. Zur Klärung und Lösung solcher Konflikte stehen die demokratische Rechtsordnung und demokratische Aushandlungsprozesse zur Verfügung. Auch die Verteilung von Ressourcen (Arbeitskraft und -zeit, Geld, Aufmerksamkeit und mediale Öffentlichkeit) ist von Wertkonflikten betroffen. Schon allein das Bewusstsein, dass es in einem Streit um Ressourcen auch um die Abwägung verschiedener Werte geht und nicht um Gegnerschaft oder ein klares ›Richtig‹ oder ›Falsch‹, kann helfen, diese Konflikte zu lösen. Sicherheit für Leib, Leben und Eigentum sind Voraussetzung, um den öffentlichen Raum zu nutzen. Zugleich können manche Formen von Sicherheit den öffentlichen Raum bedrohen – etwa wenn bestimmte Gruppen pauschal ausgeschlossen werden, weil ›Menschen wie sie‹ als gefährlich betrachtet werden. Öffentlichkeit mutet Menschen oft auch ungewollte und ungeplante Begegnungen zu. Sicherheit als ein Wert neben anderen Werten wie Toleranz, Mitmenschlichkeit und Freiheit erfordert eine ständige Balance, damit nicht ein Wert zugunsten eines anderen völlig negiert wird.

## SICHERHEIT BRAUCHT EIN MASS

3

Zu wenig Sicherheit kann eine Gesellschaft in gefährlicher Weise destabilisieren. Zu viel Sicherheit in bestimmten Bereichen kann Individualität, Freiheiten und Offenheit einschränken. Vor allem nach dramatischen Ereignissen wie Terroranschlägen wird immer wieder der Versuch unternommen, Sicherheit als höchsten Wert zu etablieren, so dass andere akute Gefahren (bspw. Luftverschmutzung) unsichtbar bleiben. Damit wird Sicherheit absolut gesetzt; andere Werte wie Gerechtigkeit oder Freiheit werden zweitrangig. Weder ein persönliches Leben noch eine Gesellschaft, die sich allein an Sicherheit ausrichten, aber können gut werden. Sicherheit braucht also ein gutes Maß. Dieses Maß lässt sich finden, wenn Sicherheit mit anderen Werten abgeglichen wird.



## SICHERHEIT STEHT ALLEN ZU

4

Unterschiedliche Menschen und verschiedene soziale Gruppen haben unterschiedliche Sicherheitsbedürfnisse. Politik und Verwaltung orientierten sich i.d.R. jedoch an der Vorstellung eines ›Durchschnittsmenschen‹ mit ›Durchschnittsinteressen‹. Wie Kinder und alte Menschen oder Menschen mit Migrationsgeschichte und solche, die kein Deutsch sprechen, haben aber auch Arme und Obdachlose ein Recht auf Sicherheit. Sie haben auch ein Recht darauf, nicht selbst als Sicherheitsrisiko betrachtet zu werden. Eine Berücksichtigung, Beteiligung und Repräsentation dieser verschiedenen Gruppen erhöht die Gerechtigkeit der Verteilung von Sicherheit in der Stadt und verbessert die soziale Integration der Stadtgesellschaft. Entsprechende Maßnahmen zielen auf sozialstaatliche Vorsorge, Verteidigung der Demokratie und Durchsetzung von Menschenrechten, so dass Minderheitenrechte gestärkt, Partizipationsmöglichkeiten erweitert und auch unsichtbare, weil ›private‹ Bedrohungen abgebaut werden.

## 5 SICHERHEITSHANDELN HAT NEBENFOLGEN

Sicherheitshandeln hat für das Zusammenleben in der Stadt Folgen: Einerseits positive Folgen, die zur Erhöhung der Sicherheit durch größere, effizientere oder besser an eine Situation angepasste Sicherheit führen. Andererseits negative Folgen, die beispielsweise dazu führen, dass bestimmte Ressourcen nicht mehr für anderes zur Verfügung stehen. Zusätzlich gibt es Nebenfolgen, die sich nachteilig auf die Gesamtbilanz der Sicherheitsmaßnahmen auswirken können. Damit sind unbeabsichtigte und indirekte Handlungsfolgen gemeint, bei denen eine Sicherheitslösung ein neues Problem hervorruft. So kann es geschehen, dass manche Menschen dadurch, dass Sicherheit für bestimmte Räume oder Situationen hergestellt wird, ausgeschlossen oder diskriminiert werden. Oder es kann geschehen, dass Grundwerte und Grundrechte – etwa Privatheit oder die freie Entfaltung der Persönlichkeit – beeinträchtigt werden. Die Berücksichtigung dieser Nebenfolgen ist notwendiger Bestandteil der Sicherheitsplanung. Dies setzt voraus, dass erwartete Szenarien durchdacht und Sicherheitshandlungen kritisch evaluiert werden. Und es setzt voraus, dass Sicherheitshandeln beweglich bleibt, um auf diese möglichen negativen Nebenfolgen reagieren zu können.

## 6 SICHERHEITSARBEIT WIRFT MACHTFRAGEN AUF

Es gibt häufig mehr Sicherheitsanforderungen als zu verteilende Ressourcen – an Personal, Zeit und Geld. Daher müssen die unterschiedlichen Ansprüche an Sicherheit unterschiedlich gewichtet werden, wobei in der Regel Macht eine entscheidende Einflussgröße ist: Menschen üben Macht aus, wenn sie ihre eigenen Ansprüche gegenüber denen anderer durchsetzen können. Eine gute Gesellschaft ist eine Gesellschaft, in der sich auch diejenigen Menschen und Gruppen Gehör verschaffen können und geschützt werden, die keine institutionell oder durch sozialen Status verbürgte Macht haben oder öffentlich unsichtbaren Bedrohungen in privaten Beziehungen ausgesetzt sind.



Foto: Thomas Szymkiewicz (flickr: dasfotomagnarium) | Lizenz: CC BY 2.0

## NICHT JEDES PROBLEM IST EIN SICHERHEITSPROBLEM

# 7

Angst ist ein schlechter Ratgeber für die Sicherheitsarbeit; wer verängstigt ist, möchte so schnell wie möglich in die Komfortzone der Sicherheit zurück. Technische Anwendungen suggerieren häufig einfache und endgültige Lösungen, und Unsicherheit ist auch ein einträgliches Geschäft. Nicht zuletzt deshalb werden immer wieder gesellschaftliche Probleme als Sicherheitsprobleme verstanden. Aber ›unordentliches‹ Verhalten ist noch keine Kriminalität; soziale Integration als Förderung von Kompetenzen bei Kindern und Jugendlichen ist zu unterscheiden von kriminalpräventiven Maßnahmen, die ein Gefährdungspotenzial feststellen und kontrollieren sollen. Maßnahmen zur sozialen Integration oder Sozialarbeit können kriminalpräventiv wirken; die Zielrichtung und die Methoden sind jedoch andere als im Fall der Kriminalprävention. Mit Blick auf diese Unterscheidung ist es problematisch, Veränderungen wie beispielsweise eine verstärkte Zuwanderung als Sicherheitsproblem zu sehen und vorrangig mit Maßnahmen der Gefahrenabwehr zu behandeln. Durch ein solches Handeln werden soziale Entwicklungen ›versicherlichtet‹. Dies ist gefährlich und kurzfristig, weil komplexe Sachverhalte nur einseitig thematisiert und Wege zu grundlegenden Lösungen verbaut werden.

# 8

## GEFÜHLTE (UN-)SICHERHEIT IST AMBIVALENT

Nicht nur die Sicherheitslage, sondern auch Sicherheitsgefühle spielen für die Verbesserung der Sicherheitssituation eine Rolle. Allerdings sind Sicherheitsgefühle in hohem Maße von biographischen Kontexten und der sozialen Situation von Personen abhängig. Zugleich sind von Gefahren und Bedrohungen nicht immer diejenigen am stärksten betroffen, die ihre Angst am lautesten artikulieren. Deshalb ist es für die Beschäftigten in der Sicherheitsarbeit schwierig, sich über den Umgang mit Unsicherheitsgefühlen zu einigen: weder können sie in jedem Fall handlungsleitend sein, noch sollten sie grundsätzlich ignoriert werden. Man muss sie vielmehr als Anzeichen von tiefer verankerten sozialen, aber auch von psychischen Problemen betrachten. Andererseits ist ein bestimmtes Maß an Unsicherheit (und damit an Neuem, Unerwartetem, an Neugier, Lernmöglichkeiten und Weiterentwicklung) unvermeidbar. Sicherheitsmaßnahmen sollten deshalb auch auf die Ausbildung von Kompetenzen im Umgang mit Unsicherheit gerichtet sein.

»Zwei Bilder sind es vor allem, die wir vor uns sehen: hier die nächtliche Stadt als Fest, als Ort des Vergnügens und der Unterhaltung, da die nächtliche Stadt als Ort des Schreckens, der drohenden Gefahr. Beide Bilder beschreiben und kennzeichnen, widersprüchlich genug, eine Welt. Vergnügungsleben, belebte Straßen, erleuchtete Schaufenster, Neonzeichen mit ihren bunten Versprechungen, Kinos, Restaurants, der Laufsteg für die vielen, die »ausgehen«, um sich von den Strapazen der Arbeit zu erholen - leere Straßen, finstere Ecken, Schattenspiele vor düsteren Hauseingängen, irritierende Geräusche, und einzelne, ängstliche, einsame Wanderer.« (Joachim Schlör, *Nachts in der großen Stadt*, München 1991)



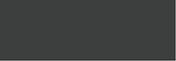
Foto: Heinrich-Böll-Stiftung (flickr: boellstiftung) | Lizenz: CC BY-SA 2.0

## PARTIZIPATION IST WICHTIG FÜR VIELE BEREICHE DER SICHERHEITSARBEIT

# 9

Kommunale Politik legitimiert sich durch Wahlen. Aber Bürgerinnen und Bürger möchten auch direkt mitentscheiden, vor allem wenn es um ihre Lebensbedingungen vor Ort geht. Zudem sind Politik und Verwaltung auf das Engagement der Bevölkerung angewiesen, wenn sie kommunale Probleme nicht allein bewältigen können. Ohne die öffentliche Diskussion der Anliegen der Bürgerschaft und der Berücksichtigung ihrer Interessen in politischen Entscheidungen droht darüber hinaus der Vertrauensverlust seitens der Bevölkerung. Das gilt nicht zuletzt für die Sicherheitsarbeit. Jedoch sind nicht alle Sicherheitsbereiche in sinnvoller Weise für Partizipationsmöglichkeiten zu öffnen. Das Einsatzkonzept für Großveranstaltungen etwa wird durch die Diskussion mit der Bürgerschaft nicht verbessert. Dort aber, wo es um (Un-)Sicherheitsgefühle und Sicherheitsmaßnahmen in alltäglichen Lebenskontexten geht, können durch die Partizipation von Betroffenen Einseitigkeiten in der Praxis professioneller Sicherheitsakteure vermieden und verschiedene Perspektiven auf Unsicherheit besser beachtet werden.





# 2

---

## ASPEKTE EINER GERECHTEN VERTEILUNG VON SICHERHEIT

## VERTEILUNG VON SICHERHEIT

Sicherheit in der Stadt ist eine Selbstverständlichkeit und zugleich ein Problem: Sicher für wen? Ist Sicherheit für alle das gleiche? Was soll die Stadt noch sein – außer sicher? Es lassen sich zwei Gründe unterscheiden, die es schwierig machen, von einer Verteilung von Sicherheit zu sprechen:

- Erstens, weil Sicherheit zwar durch entsprechende Ressourcen und Maßnahmen hergestellt werden kann, es aber keine Garantie für das gewünschte Ergebnis gibt. Einige Sicherheitsmaßnahmen mögen Probleme bloß verschieben oder führen gar zum Gegenteil des erwarteten Effekts (Videoüberwachung, die den Eindruck eines Kriminalitätsschwerpunkts hervorruft; ein Polizeiaufmarsch, der eine aggressive und angespannte Atmosphäre erzeugt etc.).
- Zweitens kann die Steigerung der Sicherheit bzw. des Sicherheitsgefühls einer bestimmten Gruppe oder an einem bestimmten Ort direkt mit der Unsicherheit einer anderen Gruppe oder an einem anderen Ort verknüpft sein (das »Einkaufserlebnis« in der Innenstadt wird durch Sicherheitsmaßnahmen ermöglicht, die für marginalisierte und nicht-kaufkräftige Gruppen Unsicherheit und Ausgrenzung bedeuten).

Es wird also deutlich, dass bei der Gewährleistung von Sicherheit nicht bloß materielle und finanzielle Ressourcen, sondern auch Aufmerksamkeiten und sogar Sicherheitsgefühle »verteilt« werden. Die Verteilung von Sicherheit steht damit vor vier miteinander verknüpften Problemen:



## **PROBLEM DER ANERKENNUNG VON SICHERHEITSBEDÜRFNISSEN**

Welche Sicherheitsbedürfnisse sollten bei der Verteilung berücksichtigt werden und zwischen welchen Interessen müssen die begrenzten Ressourcen verteilt werden? Offene demokratische Gesellschaften schulden insbesondere jenen Bedürfnissen Anerkennung, die sich auf grundsätzlichen Sicherheiten beziehen, die Menschenrechte, Demokratie und sozialstaatliche Vorsorge garantieren. Hinter sie darf das Sicherheitshandeln nicht zurückfallen. Gleichzeitig gibt es darüber hinausgehende individuelle und gruppenspezifische Interessen. Inwiefern sie nicht nur anerkannt, sondern auch von der Kommunalpolitik berücksichtigt und mit Ressourcen ausgestattet werden können, ist Gegenstand von demokratischen Verfahren und Bürgerbeteiligung.

## **PROBLEM DER GLEICHBEHANDLUNG / UNGLEICHBEHANDLUNG**

Gleich wichtige Sicherheitsbedürfnisse sollten gleich behandelt werden. Eine völlige Gleichbehandlung kann unter Umständen jedoch ungerecht sein. So wird beispielsweise das Recht auf die Absetzung und Bearbeitung eines Notrufs aktuell nicht der Situation sinnesbeeinträchtigter Menschen gerecht, die nicht sprechen oder hören können. Die tatsächlichen Bedingungen zu berücksichtigen, kann deshalb zu einer Ungleichbehandlung führen, die gemäß den Umständen der jeweiligen sozialen Gruppe gerechter sein kann als die Gleichbehandlung. Eine gute Gesellschaft lässt sich auch an ihrem Umgang mit Schwächeren messen.

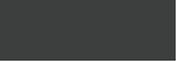
## **PROBLEM DER FOLGEN**

Nicht allein die Gleich- und Ungleichbehandlung von Interessen im Sicherheitshandeln kann Folgen haben, die relevant sind für Gerechtigkeitsfragen. Auch die Umsetzung von Sicherheitsmaßnahmen kann ungerechte Auswirkungen haben. Zum Beispiel kann die Subventionierung der privaten Sicherheitsvorsorge (etwa des Einbruchsschutzes) insofern ungerecht sein als nur jene davon begünstigt werden, die überhaupt zu entsprechenden Investitionen in der Lage sind.

## **PROBLEM DER TRANSPARENZ UND BEGRÜNDUNG**

Sofern sie nicht der Anerkennung grundsätzlicher Sicherheitsbedürfnisse widersprechen, wird eine gute Sicherheitsarbeit spezifische Interessen auf ihre Relevanz und Umsetzbarkeit prüfen und ihnen Raum lassen, so dass sie Unterstützung gewinnen können. Werden bestimmte Sicherheitsbedürfnisse bei der Verteilung nicht berücksichtigt, bedarf es einer nachvollziehbaren Begründung (etwa weil sie in ungerechtem Maß Ressourcen beanspruchen würden). Transparenz und Begründung von Entscheidungen sind wichtige Bestandteile der Demokratie. Aber auch Vertrauen gehört zum Funktionieren eines demokratischen Staates, kann eine umfassende Kontrolle der Arbeit von Behörden und Verwaltung doch nicht Aufgabe der Bürgerinnen und Bürger sein.





# 3

---

## KRITERIEN FÜR EINE REFLEKTIERTE SICHERHEITSARBEIT

## HANDLUNGSFELDER KOMMUNALER SICHERHEITSARBEIT

Die folgenden Kriterien sollen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kommunaler Einrichtungen bei der Gewährleistung von Sicherheit unterstützen, indem sie Fragen aufwerfen und Denkanstöße geben. Sie dienen der Prüfung und Verbesserung von Sicherheitsmaßnahmen. Der Schwerpunkt liegt auf dem Bereich der Sicherheit im Alltag. Die Vorsorge für die Absicherung in Katastrophenfällen ist ein Bestandteil der Gewährleistung von Sicherheit im städtischen Alltag. Verbesserte Möglichkeiten zur vielfältigen Nutzung des öffentlichen Raums, größere Belastbarkeit sozialer Beziehungen im Stadtviertel, reflektierte Medienarbeit, verlässliche Kommunikation zwischen den BOS (Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben), Möglichkeiten zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, Sensibilität für besonders vulnerable Gruppen – das alles verbessert nicht nur die Sicherheit im Alltag, sondern bewährt sich auch in Ausnahmesituationen.

### Mit Planen, Entscheiden und Umsetzen werden drei Handlungsfelder kommunaler Sicherheitsarbeit unterschieden.

- Das Handlungsfeld **Planen** umfasst die Analyse der gegebenen Sicherheitssituation, die Festlegung von Sicherheitsbedarfen und die Formulierung von Zielstellungen der Sicherheitsarbeit. Planung ist abhängig von vorhandenen sozialen und baulichen Gegebenheiten, aber auch von politischer Machtverteilung und finanziellen Ressourcen. Gegenstand von Planungsprozessen ist die Entwicklung von Sicherheitskonzepten, die sowohl die Sicherheitslage als auch die gefühlte Sicherheit bewahren und verbessern sollen. Strategien der Sicherheitsplanung beziehen sich auf die kurz-, mittel- und langfristige Integration unterschiedlicher kommunaler Interessen (sozial, ökonomisch etc.) sowie ihre Verankerung in der Stadtentwicklung.
- Das Handlungsfeld **Entscheiden** umfasst die Abwägung und den Beschluss von Sicherheitsmaßnahmen. Grundlage für die Entscheidungsfindung sind vorhandene Mittel (Personal, Ausstattung, finanzielle Ressourcen), politische Mehrheitsverhältnisse im Stadt- bzw. Gemeinderat sowie die (medial erzeugte) öffentliche Aufmerksamkeit. Davon hängt ab, ob und wie konkrete Sicherheitsinteressen Berücksichtigung finden. Entscheidungen über Maßnahmen werden meist nach Debatte und Beschluss von Vorlagen der Verwaltung gefällt. Doch gibt es auch für Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit eigene Themen einzubringen: auf Bürgerversammlungen, durch Bürgeranträge und Bürgerentscheide oder andere Formen der Beteiligung.
- **Umsetzen** von Sicherheitskonzepten und Maßnahmen ist nicht bloße Auftragsbefreiung. Vielmehr beinhaltet es Prozesse, die durch situatives Entscheiden, Koordination und Kommunikation sowie praktische Übersetzung von Planzielen geprägt sind. Die Evaluation dieser Aufgaben ermöglicht den Rückfluss von Informationen und die Abstimmung mit den anderen Handlungsfeldern, so dass Ungerechtigkeiten erkannt und unwirksame oder überflüssige Maßnahmen angepasst bzw. beendet werden können.



Foto: Marco Verch (flickr: 30478819@N08) | Lizenz: CC BY 2.0

Maßnahmen zu Gewährleistung von Sicherheit im Alltag umfassen die tagtägliche Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Ordnung durch Schutz vor Kriminalität und vor Gewaltanwendung im öffentlichen Raum, die Sicherstellung der rettungsdienstlichen Versorgung oder die Einhaltung der Straßenverkehrsordnung. Diese Risiken sind alltäglich, da die zugrunde liegenden Gefährdungen regelmäßig auftreten. Darüber hinaus umfasst die Gewährleistung von Sicherheit im Alltag langfristige Maßnahmen, etwa die Aufklärung der Bevölkerung über Sicherheitsrisiken, Fortbildungen und Schulungen für kommunal Beschäftigte, die Anpassung von Strukturen der Verwaltung (etwa die Einrichtung von Anlaufstellen zur Bekämpfung von Diskriminierung) sowie Maßnahmen, die auf die Steigerung des subjektiven Sicherheitsgefühls abzielen (etwa die Angstraumbeseitigung). Nicht zu vergessen sind Maßnahmen gegen »unsichtbare« Bedrohungen im häuslichen Umfeld. Die Kommunalpolitik kann jedoch, z.B. bei der Kriminalprävention oder auch dem Abbau von Kriminalitätsfurcht, nur beschränkt Einfluss auf die gesellschaftlichen Ursachen nehmen. Kommunen sind aber auch nicht machtlos und verfügen über gewisse Handlungsmöglichkeiten, die sie im Sinne einer guten Sicherheitsarbeit nutzen können (im Bereich der Wohnungspolitik, bei der Bereitstellung öffentlicher sozialer Dienste und kultureller Angebote, der Ermöglichung von Partizipation u.ä.).

# PLANEN

## WERDEN DIE BETROFFENEN EINBEZOGEN?

Immer wieder werden Sicherheitsmaßnahmen in einer Stadt (neu) verteilt – von neuen Ampelanlagen bis hin zu baulichen Veränderungen, anderer Beleuchtung und neuen Regelungen für die Nutzung von Räumen. Hier sollte möglichst frühzeitig eine Partizipation der betroffenen Bürgerinnen und Bürger gewährleistet werden. Zugleich kann es nicht darum gehen, durch Beteiligungsmöglichkeiten etwa stadt- oder verkehrsplanerische Expertise zu ersetzen. Bei relevanten Konflikten zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen oder beim Protest gegen kommunale Sicherheitslösungen sollten Beteiligungsformen gefunden werden, die demokratisch Kompromisse ermöglichen. Der Mehraufwand an Zeit und Ressourcen kann mittel- und langfristig zu größerer Gerechtigkeit und zu größerem Vertrauen in das kommunale Sicherheitshandeln führen.

### Aus der Forschung

Vor seiner Umgestaltung hatte der Nauener Platz in Berlin-Wedding einen schlechten Ruf. Nutzungskonkurrenzen verschiedener Gruppen (Jugendliche, ältere Menschen, Arbeitslose, Trinker, junge Mütter), bauliche Mängel und ein starkes Verkehrsaufkommen rund um den Platz sorgten für zahlreiche messbare oder gefühlte Unsicherheiten. Von vielen wurde der Ort gemieden, weil er als unwirtlich und kriminalitätsbelastet galt. Den Umbaumaßnahmen ging eine umfassende Bürgerbeteiligung voraus, die sich zum Ziel gesetzt hatte, respektvoll mit den vorhandenen Nutzergruppen umzugehen, aber auch jene zu berücksichtigen, die aufgrund des schlechten Rufs bisher fernblieben. Über 200 Anwohnerinnen und Anwohner wurden – unter Einbezug von »Bürgermoderatoren« und Multiplikatoren vor Ort – befragt und angehört. Das Ergebnis der 2009 abgeschlossenen Maßnahmen ist ein angenehmer, gut strukturierter Platz mit moderater informeller Kontrolle, der viele Nutzungsmöglichkeiten nebeneinander gestattet.



Foto: Seven Lohmeyer (flickr: schwenna) | Lizenz: CC BY-SA 2.0

## IST EINE NUTZUNG STÄDTISCHER RÄUME DURCH VERSCHIEDENE GRUPPEN GEWÄHRLEISTET?

Über die Lebensqualität eines Ortes entscheiden nicht Städtewettbewerbe oder ›Standortfaktoren‹. Eine Stadt ist ein gemeinsam gestalteter Ort des Zusammenlebens und urbane Räume sind Orte der Vielfalt und Verdichtung verschiedener Lebensstile, kultureller Angebote und sozialer Mobilität. Ein wirksamer Ansatz für sozialräumliche Sicherheitsarbeit und Kriminalprävention kann in der wechselseitigen Ergänzung und klugen Abwägung baulicher (Beleuchtung, Grünschnitt, Mobiliar etc. betreffender) und sozialer Maßnahmen (die Belebung öffentlicher Plätze betreffend) liegen. Gestaltungsmaßnahmen sollten nicht den Zugang des öffentlichen Raums für einzelne soziale Gruppen beschränken, sondern konkret Tatgelegenheiten verringern und Unsicherheit durch die Ermöglichung sozialer Kontakte und Funktionsmischung abbauen. Soziale Maßnahmen haben gegenüber baulichen den Vorteil größerer Geschmeidigkeit und Anpassungsfähigkeit.

### Aus der Forschung

Bestimmte Plätze oder Tunnel werden von manchen Menschen und immer wieder auch vom Einzelhandel als Angsträume empfunden. Die Ursache sehen sie in der Regel in der baulichen Situation, aber auch in der Nutzung der ›Angsträume‹ durch bestimmte Gruppen (Suchtkranke, Obdachlose, Jugendliche). Bauliche Maßnahmen können das Sicherheitsempfinden unter Umständen stärken. Sie können aber auch auf Kosten marginalisierter Gruppen gehen. Ängste, die sich an Lebensstilen oder sozialem Status festmachen, sind für die Verdrängung dieser Gruppen keine Rechtfertigung. Gute Sicherheitsarbeit nimmt von pauschalen Urteilen Abstand, schützt die Schwachen und verlangt den Starken Toleranz und Verständnis ab.

## WIE WIRD IM ALLTAG KATASTROPHENVORSORGE BETRIEBEN?

Die Wirkung von Extremereignissen und Großschadenslagen (extreme Wetersituationen etc.) lassen sich am effizientesten im Alltag, also vor dem Ernstfall, durch individuelle wie (sozial)staatliche Maßnahmen verringern. Eine gerechte Verteilung von Vorsorgemaßnahmen ist daher in Maßnahmen zur Gewährleistung alltäglicher Sicherheit integriert. Mögliche Probleme können so frühzeitig ausgeräumt oder ausgeglichen werden – sei es durch den Einbau auch im Brandfall nutzbarer Fahrstühle, eine den Zielgruppen entsprechende Risikokommunikation oder durch Maßnahmen des Hochwasserschutzes gerade in strukturell benachteiligten Vierteln (etwa durch kommunale Hilfen).

### Aus der Forschung

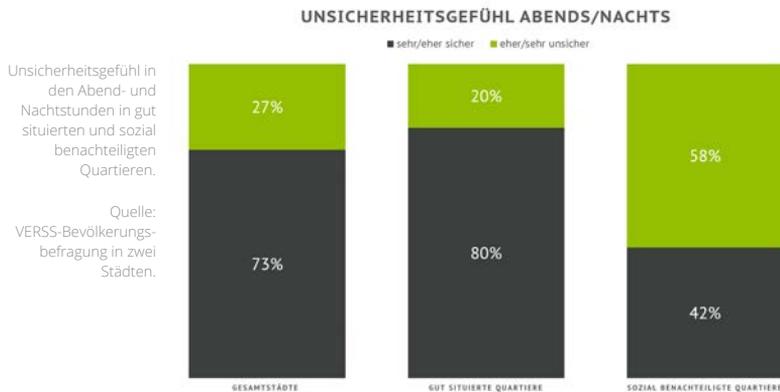
Menschen mit Mobilitätseinschränkungen haben im Fall einer Evakuierung etwa den Nachteil, dass sie Treppen nicht eigenständig überwinden können. Darüber hinaus haben Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen, aber auch Menschen, die die Landessprache nicht beherrschen, die nicht lesen können oder von Kommunikationsnetzen abgeschnitten sind, je unterschiedliche Probleme an notwendige Informationen zu gelangen. Auch wenn empfohlen wird, einen Vorrat an Lebensmitteln und Wasser zu Hause zu haben, ist dies – aus finanziellen oder anderen Gründen – nicht allen Menschen möglich. In diesen Fällen ist es wichtig, dass die Fürsorgepflicht des Staates greift.



# ENTSCHEIDEN

## WERDEN DIE SOZIALEN URSACHEN VON UNSICHERHEIT BERÜCKSICHTIGT?

Städte können ihre Bewohnerinnen und Bewohner nur eingeschränkt in der direkten Daseinsvorsorge unterstützen. Aber die Gewährleistung sozialer Sicherheit (als Voraussetzung der aktiven Teilnahme am öffentlichen Leben) nimmt wesentlich Einfluss auf das allgemeine Sicherheitsgefühl. Leistungen der Daseinsvorsorge, soweit sie in den Handlungsbereich der Städte fallen, sollte deshalb hohe Bedeutung beigemessen werden (z.B. öffentlicher Wohnungsbau, Versorgung mit sozialen Diensten sowie Kultur- und Freizeitangeboten). Dabei ist es sinnvoll, auch die Analysen sozialer Träger mit in die Entscheidungen über Sicherheitsfragen einzubeziehen.



### Aus der Forschung

Kriminalität, aber auch Bedrohungsgefühle haben vielfältige Ursachen: von langfristig aufgebauten Schwierigkeiten in der Partnerschaft bis hin zu Problemen sozialer Ungleichheit. Durch Strafverfolgung oder andere polizeiliche Maßnahmen allein können sie nicht ausgeräumt werden. Was als kriminell gilt und wo Kriminalität registriert wird, ist nicht lediglich eine Frage objektiver Tatsachen, sondern bestimmter Wahrnehmungsmuster. Das verdeutlicht etwa die Diskussion über so genannte Problemviertel. Darüber hinaus sind auch Unsicherheitsgefühle und Kriminalitätsfurcht von sozialen Entwicklungen beeinflusst: Insbesondere die in den letzten Jahrzehnten zu beobachtende Polarisierung der sozialen Ungleichheit in Stadtreionen (die Reichen werden reicher, die Armen ärmer) oder die Zunahme von Zukunftssorgen nähren soziale Ängste, die sich als Kriminalitätsfurcht ausdrücken können, aber keinesfalls müssen.



## WURDEN MÖGLICHE NEBENFOLGEN BEDACHT UND TRANSPARENT GEMACHT?

Sicherheitsmaßnahmen können, auch weil sie häufig unter Zeitdruck ergriffen werden, neue Probleme hervorbringen – etwa Probleme des Eingriffs in die Privatsphäre, aber auch Einschränkungen verfassungsmäßig garantierter Freiheiten. Maßnahmen können problematische Nebenfolgen haben. Solange es sich nicht um gut begründete und zeitlich begrenzte Ausnahmen handelt, müssen die Nebenfolgen abgemildert oder die Maßnahmen beendet werden. Eine gute ›Sicherheitsbilanz‹ auf Kosten der Einschränkung von Grundvoraussetzungen einer offenen Gesellschaft kann nicht ›gut‹ sein. Gute Sicherheitsarbeit setzt ihre (zeitlich und finanziell angemessene) Evaluation voraus, um solche problematischen und unerwünschten Nebenerscheinungen zu erkennen und in Zukunft zu vermeiden.

### Aus der Forschung

Sicherheit im Nahverkehr (gerade an U-Bahnhöfen) ist ein komplexes Problem. Gerade nach Gewalttaten wird von vielen Menschen aus der Bürgerschaft und sowie Vertreterinnen und Vertretern der BOS ein Ausbau der Videoüberwachung gefordert. So verständlich das Motiv auch sein mag: Solche Forderungen sind aus mehreren Gründen problematisch. So wird der Grundsatz der Angemessenheit durch eine unspezifische Aufnahme aller Nutzerinnen und Nutzer des ÖPNV verletzt und es ist bisher auch nur unzureichend nachgewiesen, dass damit Verbrechen verhindert werden. Einige Studien weisen auf eine sehr eingeschränkte Wirksamkeit hin, höchstens auf eine Verschiebung der Straftaten. Der Beitrag, den Videoüberwachung zur Aufklärung von Straftaten leisten kann, muss im Einzelfall mit möglichen Prozessen der Verdrängung marginalisierter Gruppen und der Ausrichtung des individuellen Verhaltens durch das Bewusstsein des Beobachtetwerdens abgewogen werden.

## WERDEN INFORMATIONEN UND ENTSCHEIDUNGEN IN ANGEMESSENER WEISE VERMITTELT?

Bedrohungen im Alltag, aber auch Großschadenslagen bergen das Potenzial von Handlungsblockaden einerseits, übermäßigem Handlungsdruck andererseits. Vor diesem Hintergrund kommt der Krisenkommunikation eine besondere Verantwortung zu. Sie kann die Beruhigung der Lage und Stärkung der Selbsthilfekräfte der Bevölkerung zur Folge haben; sie kann aber auch zu ungewollten Reaktionen führen. Eine gute Medienarbeit der BOS bemüht sich um Präsenz in verschiedenen sozialen Netzwerken und Teilöffentlichkeiten und macht sich dort als vertrauenswürdige Stimme vernehmbar, etwa durch die gezielte und zuverlässige Information und die Kennzeichnung von Falsch-aussagen. Nur durch die verlässliche Kommunikation der Behörden im Alltag kann Vertrauen geschaffen werden, das auch in Krisensituationen abrufbar ist.

### Aus der Praxis

Hier sollen zwei Fälle besonders gelungener Krisenkommunikation erwähnt werden, die in großem Maße Vertrauen generieren und der Krisenkommunikation einen Vorsprung gegenüber ›alternativen Fakten‹ verschaffen. Zum einen die Arbeit des Pressesprechers der Münchner Polizei und seines Teams anlässlich des Amoklaufs im Juli 2016. Während in den sozialen Netzwerken, aber zum Teil auch von offizieller Seite oftmals panisch reagiert wurde, antwortete Marcus da Gloria Martins ruhig, sachlich und glaubwürdig auf Fragen und wies Spekulationen gekonnt zurück. Gegenüber Zeit Online erklärte er: »Wir kommunizieren mit der Bevölkerung, schnell, offen und transparent. Wir wollen als Stimme wahrgenommen werden, die nicht viele Informationen herausgibt, aber dafür wasserdichte.« Ein anderes Beispiel ist die Anzeige auf der Leinwand des Dortmunder Fußballstadions nach dem Anschlag auf den BVB-Mannschaftsbus im April 2017. Die ebenso nüchterne wie informative Nachricht lautete: »Hinweis: Liebe Fans, auf dem Weg des BVB-Mannschaftsbusses vom Hotel zum Stadion hat es leider einen gravierenden Zwischenfall gegeben. Der Bus wurde stark beschädigt. Eine Person ist verletzt worden und wurde ins Krankenhaus gebracht. Es besteht kein Grund zur Panik innerhalb des Stadions.«

# UMSETZEN

## SIND INSTITUTIONEN, DIE SICH MIT SICHERHEIT BEFASSEN, LERNENDE INSTITUTIONEN?

Fehler passieren – insbesondere dann, wenn Ausgangslagen besonders komplex sind oder wenn es an personellen und zeitlichen Ressourcen mangelt. Sie passieren auch, wenn Menschen unkonzentriert, gestresst, gelangweilt oder überfordert sind – oder aus vielen anderen Gründen. Wenn Institutionen eine Fehlerkultur entwickelt haben, gehen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konstruktiv und angstfrei mit Problemen um. Unreflektierte Handlungsroutinen, eingeengte Sichtweisen, Informations- und Wissensmonopole, mangelnde Professionalität, Übergriffe und Einschüchterungsversuchen im Zusammenhang mit Einsätzen oder am Arbeitsplatz können schneller erkannt und es kann Abhilfe geschaffen werden. Lernende Institutionen achten darüber hinaus auf berufsethische Standards, zumal in einem so sensiblen und wichtigen Bereich wie dem Sicherheitsbereich. Ein Mindestmaß ist dabei die Anforderung, dass die Beschäftigten keine demokratiefeindlichen Grundsätze vertreten und nicht diskriminierend oder rassistisch agieren. Mehr Aufmerksamkeit verlangt insbesondere Gewaltkriminalität im persönlichen und häuslichen Umfeld, die auch deshalb unsichtbar bleibt, weil die Betroffenen keinen Rückhalt bei der Aufnahme von Anzeigen o.ä. erfahren.

### Aus der Forschung

Es gibt Fälle eines besonders schlechten Betriebsklimas, so dass etwa Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Rettungsdienstes Kritik an der eigenen Organisation und den Arbeitsbedingungen nur begrenzt äußern können. So berichtet eine im Rahmen des Forschungsprojekts VERSS befragte Mitarbeiter: »Natürlich suchen wir dann bei uns dann schon aus, wer kann was sagen oder nicht. Also genau aus diesem Hintergrund raus, wer bringt sich oder seinen Arbeitsplatz damit eben in Gefahr«. Vor diesem Hintergrund werden Probleme, die im Tätigkeitsfeld bekannt sind und über den Kontext einzelner Organisationen hinausgehen, nicht behoben und damit Strukturen bewahrt, die zu einer ungerechten Verteilung von Sicherheit führen.



## WIE WIRD DIE PHYSISCHE UND SOZIALE SICHERHEIT DER HELFERINNEN UND HELFER SICHERGESTELLT?

Eine gerechte Verteilung von Sicherheit umfasst neben ihrer Distribution unter den Bürgerinnen und Bürgern auch den Schutz der Sicherheitskräfte in ihrer Funktionsausübung. Das heißt: ›Helferschutz‹ steht vor ›Opferschutz‹. Dieser Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Polizei, Feuerwehr und Rettungsdiensten beinhaltet auch die soziale Sicherheit der Helferinnen und Helfer, etwa den Ausgleich für Verdienstaufschläge, die Nachsorge bei Traumatisierung oder Absprachen mit den Krankenkassen. Bei besonders belastenden Einsätzen wird eine Nachsorge benötigt, die durch das bloße Vorhandensein von Anlaufstellen (etwa für psychologische Beratung) nicht gewährleistet ist. Angst vor Spott oder Diskriminierung, aber auch ein Selbstbild als ›Helfer‹, der keine Hilfe braucht, können den Zugang zu solchen Einrichtungen erschweren.

### Aus der Forschung

Die Landespolizei in Baden-Württemberg hat ein Kriseninterventionsteam gebildet, das bei belastenden Einsätzen und traumatisierenden Erlebnissen (schwere Unfälle, Kindstod, Schusswaffengebrauch u.ä.) aktiv wird. Es handelt sich dabei nicht um Expertinnen und Experten außerhalb der Polizei, sondern um Kolleginnen und Kollegen aus der Organisation selbst. Unterhalb der Schwelle zur ›offiziellen‹ Inanspruchnahme von Hilfe bieten sie Beratungen an, ermutigen Betroffene zur Auseinandersetzung mit Problemen und vermitteln sie gezielt weiter.

## WIE WERDEN SICHERHEITSAKTEURE AUSSERHALB DER BOS EINGEBUNDEN?

Die alltägliche wie außeralltägliche Gewährleistung von Sicherheit ist die ureigenste Aufgabe von Beschäftigten der BOS. Neben staatlichen treten immer häufiger zivilgesellschaftliche und private Beteiligte im Bereich der Sicherheitsaufgaben auf. Ehrenamtliche engagieren sich etwa als Schülerlotsin/Schülerlotse oder in der Betreuung von Straffälligen und Verbrechenopfern. Die BOS können damit stellenweise entlastet und der Austausch zwischen ihnen und der Bürgerschaft kann verbessert werden. Handlungsbefugnisse und rechtliche Rahmenbedingungen müssen im Voraus jedoch klar kommuniziert werden. Dort, wo engagierte Bürgerinnen und Bürger Grenzen überschreiten (etwa in ›Bürgerwehren‹), muss dem Einhalt geboten werden. Die Anerkennung guter ehrenamtlicher Arbeit im Sicherheitsbereich sollte einen festen Platz in den Kommunen haben. Sofern Kommunen aufgrund finanzieller Engpässe oder punktueller Überlastungen Aufträge an private Sicherheitsdienstleister vergeben, sollte das nur geschehen, wenn Qualitätsstandards gewahrt und Missbrauch ausgeschlossen werden kann.

### Aus der Forschung

In verschiedenen Städten haben sich sogenannte Nachtwanderer-Gruppen zusammengetan. Es handelt sich um Ehrenamtliche, die in den Abend- und Nachtstunden öffentliche Treffpunkte von Jugendlichen aufsuchen, um ihnen Hilfe anzubieten (etwa bei übermäßigem Alkoholkonsum), bei Konflikten zu vermitteln oder auf Lärm- und Müllbelästigung hinzuweisen. Eine von uns beforschte Nachtwanderer-Gruppe musste sich gegen den Vorwurf, eine Bürgerwehr zu sein, behaupten. Auch wenn es anfangs so aussah, als würden hier Bürgerinnen und Bürger die Sorge um ihre Sicherheit selbst in die Hand nehmen, stehen für die Gruppe inzwischen mehr die Probleme im Vordergrund, die die Jugendlichen haben (fehlende Angebote der Jugendarbeit, keine Interessenvertretung in der Lokalpolitik etc.) als jene, die sie machen. Die Polizei und das Bezirksamt unterstützen das Projekt ebenso wie die Wohlfahrtsverbände und die Verkehrsgesellschaften. Während die ›Nachtwanderungen‹ den Austausch, die Kontaktaufnahme und die soziale Integration im Quartier stärken sollen, zielen die Patrouillengänge von Bürgerwehren auf Ausschluss und Einschüchterung ›verdächtiger Fremder‹. Hinter den ›Sorgen‹ dieser Bürgerinnen und Bürger stehen häufig antidemokratische Haltungen und Vorurteile.



## FINDET EINE KRITISCHE BEURTEILUNG LAUFENDER SICHERHEITSMASSNAHMEN STATT?

Es ist wichtig, die bestehende Sicherheitsarbeit regelmäßig zu prüfen. Das umfasst jedoch nicht allein ihre Wirksamkeit, sondern auch die ursprünglich festgelegten Zielstellungen. Die ursprünglichen Ziele können wieder ins Bewusstsein gerufen werden oder sie können sich geändert haben. Haben sie sich geändert oder sollten sie sich ändern, müssen die Maßnahmen zu ihrer Umsetzung neu bewertet werden. Nur so können ineffizient gewordene Maßnahmen aufgedeckt werden. Dies kann auch lange eingewöhnte und vertraute Routinen betreffen.

### Aus der Forschung

Das Land Baden-Württemberg entschied nach dem Zweiten Weltkrieg die rettungsdienstliche Notfallsicherheit an die Krankenkassen als Kosten- und die Rettungsdienste als Leistungsträger abzugeben. Einerseits wurde damit eine bedarfsgerechte Entscheidung auf lokaler Ebene ermöglicht. Andererseits führte es dazu, dass keine gleichmäßige Sicherstellung der Notfallversorgung über Landkreisgrenzen hinweg eingerichtet wurde. Eine bis heute beobachtbare Auswirkung dieser Entscheidung ist, dass einige Gemeinden nur unzureichend mit Rettungsdiensten versorgt und Hilfsfristen nicht einhaltbar sind. Trotz Maßnahmen zum Ausbau der rettungsdienstlichen Vorsorgestrukturen bereitet die Durchsetzung der auch vom Grundgesetz geforderten Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse hier (Art. 72 GG) weiterhin Schwierigkeiten.

# SCHWERPUNKT: SITUATIONEN

## KRITERIEN FÜR EINE REFLEKTIERTE SICHERHEITSARBEIT IN AUSNAHMESITUATIONEN

Beilage zu den

*Leitlinien für eine gerechte Verteilung von Sicherheit in der Stadt (IZEW, 2017)*



## KRITERIEN FÜR EINE REFLEKTIERTE SICHERHEITSARBEIT IN AUSNAHMENSITUATIONEN

Sicherheit in Ausnahmesituationen bezieht sich auf nicht-alltägliche Gefährdungen, die durch Großschadenslagen (Naturkatastrophen, Großunfälle, Terroranschläge, Amokläufe) entstehen. Eintrittsmoment, Geschehensverlauf oder Schadensumfang solcher Ereignisse sind nur schwer vorhersehbar und angemessene Reaktionen nur schwer planbar, wodurch ein besonderer Handlungsspielraum nötig wird. Um dies zu gewährleisten werden die im Alltag gültigen Rahmenbedingungen (z.B. rechtliche) bei der Katastrophenhilfe teilweise eingeschränkt und Kompetenzen (gemäß Subsidiaritätsprinzip) auf eine höhere Ebene und zu den Katastrophenschutzbehörden verlagert. In dem dadurch Entscheidungswege verkürzt werden, können notwendige Handlungen schneller durchgeführt und außergewöhnliche Sicherheitsmaßnahmen gerechtfertigt und eingeleitet werden.

Allerdings sollte die Einschränkung von Bürgerrechten nur temporär und nur für die Sicherung bzw. Wiederherstellung des Gemeinwohls und den Schutz wichtiger gesellschaftlicher Infrastrukturen erfolgen. So wird beispielsweise im Fall großer Opferzahlen der Behandlungsansatz im medizinisch-rettungsdienstlichen Sektor von einem individualmedizinischen auf einen „public health“-Ansatz verschoben. Damit steht nicht mehr die individuelle Behandlung mit allen verfügbaren Möglichkeiten im Vordergrund, sondern die Versorgung einer großen Zahl von Verletzten in möglichst kurzer Zeit und mit weniger als den üblichen Ressourcen. Im Ausnahmezustand ergriffene Maßnahmen zur Sicherstellung akuter Handlungsfähigkeit, haben jedoch immer auch Auswirkungen auf den Alltag. Sie können unumgängliche Einschränkungen umfassen, aber auch unverhältnismäßige und gefährliche Eingriffe in Bürgerrechte darstellen. Darum ist hier eine genaue Rechtfertigung nötig. Beispiele sind der Einsatz von mobilen Fingerabdruckscannern, umfangreiche oder flächendeckende Videoüberwachung, Vorratsdatenspeicherung oder der immer wieder diskutierte Einsatz der Bundeswehr im Inneren aufgrund der terroristischen Bedrohung. Besonders im Fall von längerfristig angelegten oder sich auswirkenden Maßnahmen ist deshalb eine ethische Betrachtung unumgänglich.

Gegenstand kontroverser Debatten sind die Investitionen in Prävention und Vorsorge für Ausnahmesituationen. Insbesondere Ausgaben, die nicht für Terrorismusabwehr genutzt werden, werden dabei häufig unter Verdacht gestellt, überflüssig oder unangemessen für die adressierten Gefahren zu sein. So stellt sich beispielsweise die Frage, wie stark eine hochwassergefährdete Stadt sich tatsächlich auf ein entsprechendes Szenario vorbereiten muss, wenn die Überflutung statistisch nur alle 100 oder 300 Jahre eintritt.

In diesem Sinne ergeben sich folgende drei Kriterien, die es für eine reflektierte Sicherheitsarbeit in Ausnahmesituationen zu beachten gilt:

# PLANEN

## WURDEN IN ANGEMESSENER WEISE MAßNAHMEN ZUR PRÄVENTION VON UND ZUR VORSORGE FÜR AUSNAHMESITUATIONEN ERGRIFFEN?

Ausnahmesituationen sind Ereignisse, die nur bedingt planbar, zeitlich unbestimmt und in ihrem Ausmaß höchst individuell sind. Gleichzeitig ist es staatliche und kommunale Pflicht, in einem gewissen Maße auf solche Ausnahmen vorbereitet zu sein und katastrophalen Folgen vorzubeugen. Allerdings lässt sich dieses Maß nicht kontextunabhängig bestimmen. Es wird immer Ereignisse geben, auf die man nicht ausreichend vorbereitet ist. Diese scheinbare Patt-Situation darf nicht davon entlasten, Fragen der Katastrophenvorsorge und die entsprechenden Maßnahmen immer wieder neu zu diskutieren.

### Aus der Forschung

Investitionen: Das Hochwasser 2002 war ein Weckruf für die von Überschwemmungen zuvor lange verschonte Stadt Dresden. Obwohl große Geldmengen durch Spenden und staatliche Unterstützung bereitgestellt wurden, ist davon wenig in die Vorsorge und viel in die Wiederherstellung von Gebäuden geflossen. So bemängelte beispielsweise der BUND, dass die durchgeführten Deichbaumaßnahmen nur die Symptome eines Hochwassers, hohe Pegelstände, nicht aber die Ursachen von Hochwassern, begradigte Flussläufe und zunehmende Bodenversiegelung adressierten.

Partizipation bei Entscheidungen: Infolge des 2002er Hochwassers von Dresden wurde vom Umweltamt Sachsen eine elbseitige Ummauerung des Ortsteils Laubegast vorgeschlagen. Dies stieß auf große Ablehnung seitens einiger Bewohner\*innen des Stadtteils. Um eine Lösung zu finden wurde ein „Beteiligungsprozess“ im Stadtteil initiiert. Dieser verlief allerdings so schleppend, dass Laubegast beim Elbhochwasser 2013 immer noch schutzlos war und ähnlich wie 2002 zu beträchtlichen Teilen überflutet wurde. In Grimma, einer der am härtesten betroffenen Städte Sachsens, wäre die Katastrophe möglicherweise glimpflicher ausgegangen, wenn das seit 2002 geplante Hochwasserkonzept vollständig umgesetzt worden wäre. Eine Bürgerinitiative hatte jedoch Teile der Umsetzung verhindert. Ähnlich verhielt es sich in Radebeul, wo Nachbar\*innen seit Jahren um einen Deich stritten, der nützlich, aber nicht schön gewesen wäre. Solche Beispiele zeigen, wie wichtig eine gut moderierte Partizipation sein kann, wenn sie die Akzeptabilität erhöhen kann, aber auch das Ziel nicht aus den Augen verliert.

Beispielhaft sei hier die Gefahr eines Konkurrenzkampfes um staatliche Förderungen und Zuschüssen zwischen Rettungsdiensten genannt. Beugt man einer solchen Kommerzialisierung des Katastrophenschutzes, nicht frühzeitig vor, droht ein Kampf um die Opfer mit potentiell dramatischen Folgen. Andere Fragen stellen sich mit Blick auf Möglichkeiten bürgerschaftlicher Partizipation im Katastrophenschutz. Zum einen erfordern Mitsprache über Präventions- und Vorsorgemaßnahmen ein hohes Vorwissen. Zum anderen

ist gerade im operativen Bereich die Gefahr groß, dass auch gut gemeintes Helfen-wollen zu einer Behinderung der Einsatzkräfte führt. Demgegenüber kann in beiden Fällen aber ebenso von bürgerschaftlichem Engagement profitiert werden, sodass es eine (gut argumentierte) Unterscheidung braucht, zwischen Situationen, die Professionellen vorbehalten sind und Situationen, in denen Spontanhelfer einen Mehrwert darstellen.

## ENTSCHEIDEN

### EXISTIEREN STRUKTUREN, DIE HELFER\*INNEN BEI FOLGENREICHEN ENTSCHEIDUNGEN UNTERSTÜTZEN?

Ausnahmesituationen, egal ob Terroranschlag oder Naturkatastrophe, stellen nicht nur für die Gesellschaft eine besondere Herausforderung dar, sondern auch für die beteiligten Helfer\*innen und Organisationen. Auf allen Ebenen kann es dabei zu nicht umkehrbaren Entscheidungen mit andauernden Folgen kommen. Sei es bei der Abstimmung, welcher Stadtteil bei Hochwasser womöglich geflutet wird, sei es bei der Entscheidung, welche Person bei einem Massenansturm von Verletzten zunächst nicht behandelt wird – immer sind dabei besondere Kompetenzen von den handelnden Sicherheitsakteur\*innen verlangt. Eine gerechte Verteilung von Sicherheit bedarf deshalb neben der Gewährleistung physischer und psychischer Sicherheit der Helfer\*innen auch eine Vorbereitung und Unterstützung im Fall von sich tragisch auswirkenden Entscheidungen. Das verlangt einerseits nach einer guten Ausbildung sowie Fortbildungsmaßnahmen für Rettungskräfte (gerade auch im Fall des Einsatzes von Ehrenamtlichen, um deren Einschätzungs- und Entscheidungskompetenzen zu stärken). Es erfordert aber auch sowohl soziale als auch technische Strukturen, die die Entscheidungsprozesse durch ständig aktualisierte Informationen und eine greifbare Expertise erleichtern.

#### **Aus der Forschung**

Unterstützung bei folgenreichen Entscheidungen beinhaltet immer auch angemessene Möglichkeiten zur Nachsorge, wie sie etwa durch psychologische Beratung bei Polizei, Feuerwehr und Rettungsdiensten gewährleistet sind. Der Fall des Terroranschlags vom Breitscheidplatz in Berlin verweist jedoch auch auf die Wichtigkeit einer Diskussion über angemessene und möglicherweise auch verpflichtende Angebote für Privatpersonen und Spontanhelfer\*innen.

# UMSETZEN

## WERDEN SICHERHEITSMABNAHMEN, DIE IM KONTEXT EINES AUSNAHMEZUSTANDS IMPLEMENTIERT WURDEN, KRITISCH REFLEKTIERT UND SO BALD WIE MÖGLICH BEENDET?

Die Terroranschläge in Paris und Nizza führten 2016 dazu, dass in Frankreich landesweit ein langfristiger Ausnahmezustand verhängt wurde. Für die Verhütung und ein schnelles Reagieren bei erneuten Anschlägen wird u.a. erlaubt, dass militärische Kräfte auch im Inland zur Gewährung der inneren Sicherheit eingesetzt werden oder dass Wohnungen ohne richterlichen Beschluss durchsucht und Verdächtige unter Hausarrest gestellt werden können. Hinzu kommen erhöhte Kontrollen an Zugängen zu öffentlichen Plätzen, wie Museen, Promenaden, Festen oder Supermärkten. Diese gehen stets mit der Gefahr einher, Meinungs- und Versammlungsfreiheit einschränken und dadurch mittelfristig das demokratische Gemeinwesen zu beschädigen. Hinzukommt, dass je länger solche Sicherheitsmaßnahmen andauern, umso schwerer wird es, sie wieder zu beenden; auch aus Furcht vor Schuldzuschreibungen im Fall erneuter Anschläge. Für eine reflektierte Sicherheitsarbeit ist es deshalb wichtig, solche nur durch den Ausnahmezustand gestatteten Sicherheitsmaßnahmen kritisch zu hinterfragen. So wichtig diese Maßnahmen im akuten Fall sein mögen, so groß ist die Gefahr, dass Sonderbefugnisse zweckentfremdet und Ängste instrumentalisiert werden.

### **Aus der Forschung**

Nach Berichten von Amnesty International wurden im Rahmen des Ausnahmezustands in Frankreich (der nach dem Anschlag im Mai 2017 in Manchester erneut verlängert wurde) im Jahr 2016 auch andere, nicht die Sicherheit betreffende Veranstaltungen abgesagt oder verboten. Dazu gehörten die Abstimmung über den Bau eines Flughafens und ein umstrittenes Arbeitsgesetz.

# SCHWERPUNKT: AUF DEM LAND

## GERECHTE VERTEILUNG VON SICHERHEIT IM LÄNDLICHEN RAUM

Beilage zu den

*Leitlinien für eine gerechte Verteilung von Sicherheit in der Stadt (IZEW 2017)*



## GERECHTE VERTEILUNG VON SICHERHEIT IM LÄNDLICHEN RAUM

Obwohl in Deutschland 98% der Gemeinden nicht mehr als 50.000 Einwohner\*innen zählen und gut 60% der Bevölkerung im ländlichen Raum leben, wird durch die globale Verstädterungstendenz die Eigentümlichkeit ländlicher Räume mehr und mehr verdrängt. Während die Geographie die Ausbreitung neuer räumlicher Hybridformen beobachtet (Stadtlandschaften, Zwischenstädte oder auch „rurbaner“, sowohl ländlich als auch städtisch geprägter Dörfer) zeigen viele Gemeinden starke Abwanderungstendenzen, werden zu reinen Pendlerdörfern, aber manchmal auch zu neuen Rückzugsräumen geplagte Städter\*innen. Viele Landkreise klagen über einen Mangel an ökonomischen Perspektiven, aber auch Auszubildenden und beruflich Qualifizierten, während sie nahezu vollständig von städtischer Nachfrage und Arbeitsmarkt abhängig werden: Weniger als ein Prozent des BIP geht in Deutschland auf die landwirtschaftliche Produktion zurück. Dazu kommen die Effekte des demographischen Wandels: Im Schnitt ist die ländliche Bevölkerung älter, besitzt weniger Bildungsabschlüsse und es leben dort auch weniger Frauen. Das Verschwinden der ländlichen Eigenart macht sich aber auch kulturell bemerkbar, in der Dominanz städtischer Konsumkulturen, Lebensstile und zum Teil auch Wertvorstellungen.

Das Vordringen des Städtischen in den ländlichen Raum ist unbestreitbar ist, gleichwohl zeigen sich im Bereich der Sicherheit noch immer deutliche Unterschiede. Dass die Verbrechen- und Einbruchszahlen auf dem Land niedriger sind, sorgt z.B. für ein anhaltend positives Image: In Deutschland (wie in der EU) liegt das Verhältnis der Straftaten von Gemeinden (mit unter 20.000) und Städten (ab 500.000 Einwohner\*innen) laut Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften bei 1:3. Und auch für das Sicherheitsgefühl gilt, dass es (selbst aus Sicht der Stadtbevölkerung) auf dem Land deutlich höher ist. Meist wird das auf die größere Bekanntheit untereinander, einen stärkeren sozialen Zusammenhalt und auf die gemeinschaftliche soziale Kontrolle zurückgeführt.

Ländliche Regionen sind natürlich nicht abgekoppelt von der gesamtgesellschaftlichen Kriminalitätsentwicklung. Was hier als „sicher“ gilt, ist stets relativ. So galten im Mittelalter Städte, die für heutige Verhältnisse hohe Kriminalitätsraten aufwiesen, als sicher, während das feudalistisch dominierte Land (inkl. Leibeigentum) als gefährlich wahrgenommen wurde. Heute ist es umgekehrt: Das hohe Sicherheitsempfinden auf dem Land steht deutlich im Kontrast zur Großstadt, die scheinbar das Zentrum von Kriminalität, Gewalt und neuen Gefahren wie Terrorismus ist. Das mag einer der Gründe sein, weshalb nur wenig thematisiert wird, wie die Ursachen jener Gefahren – Armut, Arbeitslosigkeit, Ausgrenzung oder mangelnde Zukunftsperspektiven – auch auf dem Land wirken und hier für eigene Unsicherheiten sorgen. Es ergeben sich folgende Kriterien, die eine reflektierte Sicherheitsarbeit im ländlichen Raum wichtig sind:

# PLANEN

## WERDEN „KRITISCHE INFRASTRUKTUREN“ IM LÄNDLICHEN RAUM BEREITGESTELLT UND INSTANDGEHALTEN?

Im Bild des Ländlichen als „heile Welt“ taucht Unsicherheit eher unvermittelt, in Form einzelner Ereignisse auf: das Familiendrama, der Raserunfall, das große rechtsradikale Rockkonzert. Dabei sind großstadtferne Regionen von ganz eigenen Unsicherheiten betroffen, die sich auf Abwanderungsbewegungen und Alterung der Bevölkerung, aber auch auf leere Haushaltskassen und zahlreiche Einsparungen zurückführen lassen. Während Probleme wie fehlende Landärzt\*innen und -ärzte bzw. gelegentliche Engpässe bei Impfstoffen bekannt sind, wird meist übersehen, welches fatale Zusammenspiel sich aus dünn besiedelten Flächen, maroden Straßen und zurückgebauten Gesundheits- und Versorgungsinfrastrukturen im Notfall ergeben kann. Der Vergleich von Hilfsfristen zwischen Stadt und Land macht das deutlich (s.u.).

Die in manchen Regionen stark ausgedünnte Versorgung mit Rettungswagen ist aber häufig das Ergebnis einer neoliberalen Sparpolitik, die auf den demographischen Wandel und das ‚Zurechtschrumpfen‘ von Regionen zum Teil vorausseilend zu reagieren versucht. Das kann sich etwa dann schwerwiegend auswirken, wenn in kurzen Abständen mehrere Unfälle geschehen, Einsatzfahrzeuge vorübergehend ausfallen oder nicht instandgehaltene Landstraßen unpassierbar werden. Als verstärkender Effekt kommt hier die ländliche (Alters-)Armut hinzu, die sich zumeist als Mobilitätsarmut auswirkt: Aus Aufwands- und Kostengründen wird hin und wieder auf medizinische Spezialuntersuchungen (in der Stadt) verzichtet, was jedoch insgesamt das Notfall- und Erstversorgungsrisiko steigert. Ein anderes, auch mit dem Verschwinden benötigter Infrastrukturen verbundenes Problem stellt der Schwund ehrenamtlicher Helfer\*innen dar, wovon besonders die Freiwilligen Feuerwehren betroffen sind.

### Aus der Praxis

Feuerwehr und Rettungswagen benötigen etwa in den Städten Nordrhein-Westfalens durchschnittlich acht Minuten, um am Ort des Geschehens zu sein, auf dem Land jedoch um die zwölf Minuten. In Thüringen liegt die ländliche Hilfsfrist sogar bei siebzehn Minuten.

Um die Sicherheitssituation der ländlichen Bevölkerung zu verbessern, bedarf es u.a. eines gezielten Gegensteuerns zu übertriebenen Sparpolitiken auf Ebene der Länder und des Bundes. Der Rückbau von Mobilitäts-, Bildungs- und Gesundheitsinfrastrukturen darf nicht um jeden Preis vorangetrieben werden. Vielmehr sollten Nebenwirkungen, z.B. auf mobilitätseingeschränkte Gruppen, genau geprüft und vorher überlegt werden. Infrastrukturen üben darüber hinaus gerade auf dem Land eine stabilisierende Wirkung im Zusammenleben aus, u.a. weil damit die Etablierung bestimmter Berufe einhergeht, aber auch von Schichten und Milieus, die sich erfahrungsgemäß häufig engagieren und eine positive Rückwirkung auf Zugehörigkeitsgefühle haben können. Förderprogramme zur „Dorferneuerung“ sollten auch auf den Erhalt von Einkaufs- und Bildungseinrichtungen achten. Schließlich entscheidet deren Vorhandensein bei Jugendlichen und jungen Familien darüber mit, ob sie bleiben oder dem Land den Rücken zukehren. Für die Gewährleistung einer flächendeckenden Versorgung mit Rettungswachen sollte ferner darauf geachtet werden, dass sie nicht nur an historisch oder touristisch bedeutsamen Orten im ausreichenden Maß vorhanden sind.

## ENTSCHEIDEN

### WERDEN UNSICHERHEITEN IN LÄNDLICHEN ANGSTZONEN VON DER POLITIK AUSREICHEND BERÜCKSICHTIGT?

Während Ungleichheit und soziale Polarisierung in den Städten zur verstärkten Wahrnehmung von Angsträumen geführt haben, sind Angstzonen auf dem Land meist außerhalb der Aufmerksamkeit geblieben. Das war selbst im ‚Fluchtjahr‘ 2015 der Fall, als viel von Unterkünften für Geflüchtete im ländlichen Raum gesprochen wurde. Allenfalls zivilgesellschaftliche Initiativen und Opferberatungen wiesen immer wieder auf deren Existenz hin. Für Forschung und Praxis des ländlichen Raumes empfiehlt es sich dann von Angstzonen oder -regionen zu sprechen, wenn durch demografischen Wandel und sozialräumliche Veränderungen Prozesse (z.B. den ökonomischen Niedergang einer Region) ein Klima entsteht, das Unsicherheitsgefühle verstärkt und die Integration von Neuankömmlingen erschwert.

Maßnahmen, die auf die Beseitigung solcher Unsicherheiten abzielen, sollten den angesprochenen Wandel und seine (zum Teil zeitversetzten) Folgen daher stärker thematisieren, anstatt pauschal von ‚Angst erzeugenden Räumen‘ auszugehen. Genaue Angstursachen werden zumeist erst erkennbar, wenn man versucht, diese sozialräumlichen Veränderungen mit den Motiven der ‚Angstmacher‘ bzw. ‚Geängstigten‘ in Verbindung zu bringen. Dabei trifft man u.a. auf Bevölkerungsgruppen, die sich selbst seit Längerem als Opfer eines

regionalen Niedergangs, durch Abwanderung und Rückbau von Strukturen, begreifen. Sie stehen den demographischen (und ökonomischen) Verlusten ihrer Regionen zumeist hilflos gegenüber. Dort, wo schon frühere Einsparmaßnahmen (z.B. bei Polizeiwachen und -patrouillen) zum Gefühl geführt haben, man lebe in ‚abgehängten Regionen‘ kann die Aussicht auf den Zuzug zahlreicher Geflüchteter (was von Bundes- und Landespolitiker\*innen seit Mitte 2015 verstärkt diskutiert wurde) die Verunsicherung weiter erhöhen.

Gegenproteste regten sich häufig zuerst in Regionen, wo Ansiedlungsprojekte von eben den Behörden vorangetrieben werden, die zuvor den Stellenabbau (z.B. auch beim Rettungsdienst) vorangetrieben hatten. Zum Teil sehen sich die Bewohner\*innen durch die nun geplanten (Groß-)Unterkünfte erneut in ihrer Lebensweise, Selbständigkeit und nicht zuletzt Sicherheit bedroht. Ist eine solche Konstellation erst einmal vorhanden, können selektive oder tendenziöse Medienberichte über Geflüchtete (die ‚Flüchtlingskrise‘) ein Übriges leisten, um Konkurrenzängste und Misstrauen zu säen sowie vorhandene fremdenfeindliche Ressentiments zu verstärken. Die Spannungen führten z.B. nach den Vorfällen der Kölner Silvesternacht 2015/16 dazu, dass sich aufgrund vermeintlicher Bedrohungen durch Ausländer, vielerorts Bürgerwehren bildeten.

Um solchen Auswirkungen und dem Entstehen der vorausgehenden Unsicherheiten effektiv und nachhaltig zu begegnen, bedarf es nicht bloß kurzfristiger Schutzmaßnahmen für Geflüchtete und Helfer\*innen (die unmittelbar Leidtragenden), sondern auch ernst gemeinte Zukunftsperspektiven und somit Förderprogramme für die Regionen. Dabei können etwa Initiativprojekte der Schrumpfung und dem ökonomischen Niedergang etwas entgegensetzen, wenn sie Versorgungsstrukturen stabilisieren und Kommunikationsnetze zwischen bedrohteren und robusteren Gemeinden vor Ort ausbauen. Ziel solcher Maßnahmen sollte sein, dem Gefühl, ‚abgehängt‘ zu sein, entgegenzutreten und das Vertrauen in die eigenen Handlungspotenziale (durch Förderung von Initiativen und ehrenamtlicher Tätigkeit) wieder zu erhöhen.

### **Aus der Forschung**

Im Fall der Bürgerwehren ist somit wichtig, die Verschiedenheit der Beteiligungsmotive zu berücksichtigen. So handelt es sich in einigen Fällen tatsächlich zunächst um das Bedürfnis, auf den Rückbau von Infrastrukturen und daraus entstandene Unsicherheitsgefühle zu reagieren. Entsprechend ist das Initial mancher „Nachbarschaftswache“ ein als symptomatisch eingestuftes ‚Unsicherheitserlebnis‘ (z.B. Wohnungseinbruch in der Nachbarschaft). Mag bei einigen Teilnehmer\*innen ein fremdenfeindliches Potential eine Rolle spielen, sind es vielerorts zunächst Einsparungen bzw. der miterlebte Rückbau vorher genutzter Infrastrukturen, weshalb sich einige „besorgte Bürger“ organisieren wollen. Deshalb signalisieren auch einige Bürgerwehren durchaus Bereitschaft, mit der Polizei zusammenzuarbeiten. Solche Ursprungsmotivationen sind freilich nicht vor ihrer eigenen Ambivalenz gefeit und können in autoritäre und undemokratische Motivlagen abdriften: Dann geht es nicht mehr primär um Selbsthilfe, sondern deutlicher darum, den Staat zu ersetzen, wo dieser seinen Pflichten angeblich nicht mehr nachkommt. Damit werden die Beteiligten auch zunehmend empfänglicher für eine dritte Form von Motiven, die man in Bürgerwehren antreffen kann. Darunter dominiert die Absicht, die genannten Sorgen und Nöte, aber auch Ängste vor Traditionsverlust oder neuen Gefahren wie Terrorismus für eigene politische Agenden zu instrumentalisieren. Dahinterstehende rechtsextreme/-populistische Strömungen und Parteien versuchen systematisch und zum Teil seit Jahren in strukturschwächeren Gebieten des ländlichen Raumes Fuß zu fassen. Während sie vorgeben, den Verunsicherten ein Sprachrohr zu sein, verfolgen sie in Wahrheit Absichten, die über Forderungen nach „direkter Demokratie“ noch hinausgehen. So haben Rechtsextreme Abwanderungsgebiete des ländlichen Raumes längst für eigene ‚Entwicklungsprojekte‘, z.B. die Errichtung ‚National befreiter Zonen‘, auserkoren: d.h. für Räume, die nach innen durch Homogenität geprägt sind und nach außen Angst vor antisemitischen und rassistischen Übergriffen schüren wollen. Solche Gebiete sind veritable ländliche Angstzonen, selbst wo es sich vereinzelt zunächst nur um rechtsradikale Propaganda handelt und sich noch der Protest der Zivilgesellschaft zeigt.

## **UMSETZEN**

### **WERDEN SOZIALRÄUMLICHE WAHRNEHMUNGSUNTERSCHIEDE IN DER SICHERHEITSARBEIT BERÜCKSICHTIGT?**

Wahrnehmung, Erwartung und Deutung von (Un-)Sicherheit sind vom sozial-räumlichen Kontext, vorherrschenden Alltagsrhythmen, aber auch Erfahrungsroutinen abhängig. Aus diesem Grund lassen sich z.B. städtische und ländliche „Sicherheitsmentalitäten“ unterscheiden. Unter den ländlichen Sinnstrukturen kommt dabei der Negativfolie „Großstadt“, deren tatsächlichen und projizierten Gefahren, besondere Bedeutung zu. Ihr gegenüber erlebt das Land mit seinen engen Kontakten, vielen informellen Kommunikationswegen, aber auch langjährigen Nachbarschaften mitunter eine geradezu mythische Aufwertung als Ort der Sicherheit: ‚Jeder achtet hier auf jeden‘,

während in den Köpfen vieler ‚Kriminalität woanders stattfindet‘. Eine solche kollektive (und identitätsstabilisierende) Selbstwahrnehmung hat aber ihre Schattenseiten.

Während sie Etablierten (Insidern) Anerkennung und Bestätigung ihrer Werte verschafft, kann sie gegenüber Externen (Outsidern) verunsichernd und sogar ausschließend wirken. Solche Erfahrungen können nicht nur manche Zugezogene, sondern auch Minderheiten (z.B. Asylbewerber\*innen, Geflüchtete) und marginalisierte Gruppen (z.B. Obdachlose, Wanderarbeiter\*innen) berichten, wenn sie in homogeneren Gemeinschaften keinen Platz finden. Das kann aber auch Mitglieder, mit ‚unkonventionellem‘ Lebensstil treffen (z.B. alleinerziehende oder geschiedene Frauen) und selbst jene, die hergebrachte Rollenbilder von innen in Frage stellen oder in Interessenkonflikte geraten (wie die Polizeibeamtin, die einen Straftäter aus dem Bekanntenkreis überführen soll). Ein hoher Konformitätsdruck steigert in einem solchen Fall die Angst vor Ausschluss oder auch nur vor dem Gerede der anderen und kann zur Verschwiegenheit (auch bei potentiellen Zeug\*innen) führen.

Dazu passt die gelegentliche Beobachtung in kleinen Gemeinden, dass Konflikte als ‚Bagatellen‘ behandelt werden oder man Rechtsstreitigkeiten gern ‚im kleinen Kreis‘ erledigen möchte. Im Extremfall kann das zum Vertuschen von Straftaten führen. So ist etwa häusliche Gewalt gegen Frauen auf dem Land (im Vergleich mit der Großstadt) ein häufiges, aber auch häufiger verschwiegenes Problem. Um dem Bild der „heilen Welt“ dort, wo es zum Mythos wird, erfolgreich zu begegnen, bedarf es außer einer genauen Erhebung und Auswertung von Kriminalitätsdaten auch der Förderung von Möglichkeiten der Anzeige auf anonymem Wege: z.B. über Vertrauenspersonen in den Kirchengemeinden, überregionalen Wohlfahrtsverbänden oder in Vereinen. Eine weitere Möglichkeit, Sicherheit im ländlichen Raum gerechter zu verteilen besteht in der Stärkung der (mobilen) Beratungsangebote und Hilfen für potentielle Opfer.

#### **Aus der Forschung**

Auch auf dem Land sollten Motive, Tatgelegenheiten und strukturelle Ursachen von Straftaten systematisch erforscht und in ihrer Entwicklung beobachtet werden. Das verlangt nach einer Verstärkung der Sicherheitsforschung für den ländlichen Raum, was aus kriminologischer Sicht in Deutschland bisher kaum geleistet ist. Aus den noch zu gewinnenden Erkenntnissen könnten effektivere Präventionsmaßnahmen z. B. im Fall der häuslichen Gewalt, bei der Durchbrechung von ›Schweigespinalen‹, entwickelt werden.

# SCHWERPUNKT: SOZIALE GRUPPEN

## KRITERIEN FÜR EINE REFLEKTIERTE SICHERHEITSARBEIT FÜR MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN

Beilage zu den

*Leitlinien für eine gerechte Verteilung von Sicherheit in der Stadt (IZEW, 2017)*



## KRITERIEN FÜR EINE REFLEKTIERTE SICHERHEITSARBEIT FÜR MENSCHEN MIT BEHINDERUNG

Menschen mit Behinderung sind eine besonders verletzbare Gruppe der Gesellschaft. In vielen Bereichen des alltäglichen Lebens stoßen sie immer wieder auf Herausforderungen, die oftmals auch zu unüberwindbaren Blockaden werden. Manche Barrieren (wie fehlende Rampen oder Blindenleitsysteme, nicht vorhandene Blindenschrift, schwer verständliche Sprache oder ausschließlich akustische Informations- oder Kontaktmöglichkeiten für Menschen mit Hörbeeinträchtigungen) sind so groß, dass eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben nicht ohne weiteres möglich ist. Auch mit Blick auf den Kontext Sicherheit lassen sich solche Ausschlüsse feststellen.

Ein Grund hierfür liegt im Verständnis von Behinderung als ausschließlich individuell zu lösendes körperliches, geistiges oder psychisches Problem. Demgegenüber gewinnt in jüngster Zeit die Überzeugung an Bedeutung, dass die gesellschaftliche Situation, in der sich Menschen befinden, ebenfalls ein gewichtiger Faktor für eine Behinderung beeinträchtigter Menschen ist, den die allgemeine Rede von „Menschen mit Behinderungen“ aber zu verdecken droht. Um die gesellschaftliche Verantwortung sichtbar zu machen, ist es daher sinnvoll, Behinderungen und (körperliche, geistige und psychische) Beeinträchtigungen zu unterscheiden. Demnach kann man sagen, dass Menschen mit Beeinträchtigungen zu Behinderten gemacht werden, weil gesellschaftliche Maßnahmen fehlen, die ihre besonderen Bedarfe decken.

Beispielsweise ergeben sich für eine hörbeeinträchtigte Person im Falle der Brandschutzwarnung durch akustische Rauchmelder Schwierigkeiten der Erreichbarkeit. Die Gestaltung von Rauchmeldern und die Art der Warnung ist jedoch Resultat einer historischen Entwicklung mit bestimmten Aufmerksamkeiten. Rauchmeldevorrichtungen könnten dagegen ohne weiteres um eine visuelle und taktile (Vibration) Warnvorrichtung erweitert werden, die Menschen mit Hörbeeinträchtigung im Fall eines Feuers gleichberechtigt behandelt. Ein anderes Beispiel ist der auch heute noch fehlende gleichberechtigte Notruf für Menschen mit Hör- und/oder Sprachbeeinträchtigungen. Dass dies auch anders sein kann, zeigen Beispiele wie akustische Ampelsignale für Menschen mit Hörbeeinträchtigung, taktile Bodenleitsysteme für Menschen mit Sehbeeinträchtigung oder Gebäuderampen, die eine Nutzung für mobilitätsbeeinträchtigte Menschen erlauben. Im Sinne einer gerechten Verteilung von Sicherheit ist von großer Bedeutung, dass auch auf die Bedürfnisse derer geachtet wird, die aufgrund körperlicher, geistiger oder psychischer Beeinträchtigungen bisher nicht in der Lage sind, Sicherheitsmaßnahmen gleichberechtigt in Anspruch zu nehmen. Um diesen Zustand zu verändern, sollte es erklärtes Ziel sein, möglichst allen Menschen eine gleichberechtigte Teilhabe an Sicherheit zu ermöglichen.

In diesem Sinne ergeben sich folgende drei Kriterien, die eine reflektierte Sicherheitsarbeit mit Menschen mit Behinderung befördern können:

# PLANEN

## WURDEN MENSCHEN MIT BEHINDERUNG IN DIE ENTWICKLUNG VON SICHERHEITSMÄßNAHMEN UND -STRATEGIEN EINBEZOGEN?

Mit Unterzeichnung der Behindertenrechtskonvention hat sich Deutschland verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um Barrieren in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens abzubauen. „Barrierefreiheit“ zielt auf die Zugänglichkeit von Orten und die Bereitstellung von Informationen, sodass eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben für Menschen mit Beeinträchtigungen möglich ist. Das umfasst etwa den Bau von Rampen und Aufzügen, Blindenleitsystemen und akustischen Signalen, aber auch das Vorhandensein einfacher Sprache und angepassten Sanitäranlagen.

Leider taucht das Thema Sicherheit in diesem Kontext bisher kaum auf und wird weder im Allgemeinen Gleichstellungsgesetz, im Behindertengleichstellungsgesetz noch im Bundesteilhabegesetz genannt. Um diesem Zustand von kommunaler Seite entgegenzuwirken, sollten barrierefreie Anlaufstellen etabliert werden, an die sich Menschen mit Beeinträchtigungen wenden können, um ihre Bedarfe aktiv in stadtpolitische Gremien einzubringen und somit zu einer Änderung dieser Situation zu führen. In Ergänzung sollte aber auch aktiv nach besonderen Bedürfnissen gefragt bzw. diese in neuen Maßnahmen mitgedacht werden. Schließlich sollten Menschen mit Beeinträchtigung auch vor unerwünschten Nebenfolgen von (Sicherheits-)Maßnahmen geschützt werden, etwa wenn ein Gebäude nur über einen alternativen Eingang bei einer stark befahrenen Straße betreten werden kann.

### Aus der Praxis

Frühzeitiges Engagement für barrierefreie Gebäude und städtische Veranstaltungen kann sich unter Umständen auch finanziell auszahlen. So entstehen hohe Kosten zur Umsetzung von Barrierefreiheit auch dadurch, dass diese erst nach der Fertigstellung von Gebäuden aufwendig nachgerüstet werden müssen. Zudem ist davon auszugehen, dass beispielsweise weit mehr Menschen als Rollstuhlnutzer\*innen davon profitieren, wenn im ÖPNV keine großen Höhen oder Stufen zu überwinden sind oder es Fahrstühle und Rampen gibt: z.B. Kinder, Senior\*innen, Kranke, Verletzte, Menschen mit Gepäck oder Kinderwägen.

# ENTSCHEIDEN

## WURDEN ENTSCHEIDUNGSPROZESSE BARRIEREFREI GESTALTET?

Teilhabe an Gesellschaft bedeutet nicht nur, dass Barrieren bei der Planung vermieden werden, sondern auch, dass Menschen mit Beeinträchtigungen an gesellschaftlichen oder städtischen Entscheidungsprozessen partizipieren können. Dafür ist es notwendig, dass Themen und Diskussionsmöglichkeiten so barrierefrei wie möglich sind. Dies umfasst neben baulichen Voraussetzungen auch das Zwei-Sinne-Prinzip, nach dem Informationen stets über mindestens zwei von drei Kommunikationssinnen (Sehen, Hören, Tasten) mitgeteilt werden. Das gilt z.B. auch für kommunale Internetauftritte und Veröffentlichungen. Insbesondere die Sicherheitspraxis und Entscheidungen über Sicherheitsprozesse sind aktuell noch wenig inklusiv und erfordern ein grundlegendes Überdenken traditioneller Strukturen und Menschenbilder.

### Aus der Praxis

Das Sendai Framework for Action 2015-2030 ist ein international geteiltes Abkommen zur Reduktion von Katastrophenrisiken. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger werden hier Menschen mit Behinderungen erstmals explizit genannt und als Gruppe adressiert. Ein zentrales Anliegen ist es, sie stärker in Entscheidungsprozesse und die Gestaltung von Katastrophenschutz einzubinden. Dies erfordert gleichzeitig eine umfassende Überarbeitung aktueller Katastrophenvorsorge und von Entscheidungsgremien sowie der damit verbundenen Prozesse. Hier Barrierefreiheit zu erreichen könnte die Situation von Menschen mit Behinderungen in Katastrophenlagen nachhaltig zu verbessern. Das stellt eine große Herausforderung dar, kann im Erfolgsfall aber weitreichende Wirkung haben.



Foto: Hindernisfrei Bauen (flickr: 118944207@ND8) | Lizenz: CC BY-SA 2.0



Foto: Leo Reynolds (flickr: lwr) | Lizenz: CC BY-NC-SA 2.0

## UMSETZEN

### WIRD MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN ANGEMESSEN UND MIT RESPEKT BEGEGNET?

Gleichberechtigung bedeutet, Menschen mit Beeinträchtigung auf Augenhöhe zu begegnen und sie in ihren Wünschen und Aussagen ernst zu nehmen. Dies umfasst auch im Fall von Hilfsleistungen stets zu fragen, ob sie gewünscht sind. So sollten beispielsweise blinde Menschen nicht einfach berührt werden, ohne sie vorher um Erlaubnis zu bitten. Das gilt auch für Blindenhunde, die laut dem deutschen Sozialgesetzbuch als „Hilfsmittel“ mit besonderen Rechten im öffentlichen Raum gelten.

#### **Aus der Praxis**

Eine ungleiche, ungerechte oder sogar diskriminierende Behandlung von Menschen mit Behinderung kann die Folge von Sicherheitsmaßnahmen sein. Etwa wenn automatisierte Beobachtungstechnologien Rollstuhlnutzer\*innen aufgrund eines abweichendem Bewegungsmusters als Sicherheitsrisiko klassifizieren oder wenn Scanvorrichtungen/Abtastungen etwas sehr Intimes und Persönliches wie Prothesen in die Öffentlichkeit der Kontrolle zwingen und damit Persönlichkeitsrechte verletzen. Andererseits können Menschen mit Beeinträchtigung nicht von Kontrollen ausgenommen werden. Die Abwägung von beidem verlangt von den Kommunen und Beschäftigten der BOS ein hohes Feingefühl, das im Resultat die Akzeptanz von Sicherheitstechnologien erhöhen kann.

# SCHWERPUNKT: BETEILIGUNG

## BÜRGERBETEILIGUNG UND ZIVILGESELLSCHAFTLICHES ENGAGEMENT

Beilage zu den  
*Leitlinien für eine gerechte Verteilung von Sicherheit in der Stadt (IZEW 2017)*



## BÜRGERBETEILIGUNG UND ZIVILGESELLSCHAFTLICHES ENGAGEMENT

Selbstbestimmung ist ein grundlegender Anspruch moderner, demokratischer Gesellschaften. Die Bürger\*innen sollen sich, so der Philosoph Jürgen Habermas, zugleich als Autor\*innen und Adressat\*innen von Herrschaft begreifen können. D.h. über gemeinsame Belange soll gemeinsam und mit gleichem Recht entschieden werden; es gibt keine von Herkunft oder Statusmerkmalen abhängige Hierarchie von Befugnissen. Eine solche kollektive Selbstbestimmung soll beispielsweise durch Partizipation ermöglicht werden. Von Bürgerbeteiligung lässt sich dann reden, wenn sich bestehende Institutionen der Politik und Verwaltung für die Mitbestimmung seitens der Bürgerschaft ‚öffnen‘; von zivilgesellschaftlichem Engagement im Falle der selbstorganisierten politischen Mitgestaltung.



Foto: Sam Rogers (flickr: samrogers) | Lizenz: CC BY-NC 2.0

Partizipation ist ein demokratischer Grundsatz, aber auch ein komplexer, nicht leicht einzulösender Anspruch und kann sich mitunter als zweischneidiges Schwert erweisen. Direkte Beteiligung an den vielen Entscheidungsprozessen, die eine ausdifferenzierte Gesellschaft kennzeichnen, kann die Einzelnen überfordern. Zudem kann sie unpraktisch und unnötig sein, weil mit Arbeitsteilung, Delegation und Interessenvertretung Mechanismen gefunden wurden, die eine Koordinierung kollektiver Selbstbestimmung möglich machen, auch ohne dass jede\*r alles wissen und mitentscheiden muss. Weil es darüber hinaus keine Pflicht zur Partizipation gibt, können Mitbestimmungsrechte bestehende Ungleichheiten geradezu verstärken, wenn sie vor allem von statushöheren Gruppen wahrgenommen werden und nicht korrigierend eingegriffen wird. Außerdem besteht die Gefahr der Instrumentalisierung von Partizipation für die Erbringung hoheitlicher oder privatwirtschaftlicher Leistungen, ist es doch profitabler und bequemer, ehrenamtliche Leistungen in Anspruch zu nehmen als Arbeitnehmer\*innen zu beschäftigen.

Schließlich müssen der Partizipation Grenzen gesetzt werden, wenn sie mit Menschenrechten oder moralischen Maßstäben in Konflikt gerät, die das Ergebnis langer Kämpfe um Anerkennung und der Weiterentwicklung gesellschaftlicher Möglichkeiten sind. So sind etwa die Freiheit geschlechtlicher Identitäten und sexueller Orientierungen, die Aufnahme und Unterbringung asylsuchender Menschen oder der Abbau sozialer Ungleichheiten gesellschaftliche Ziele, die auch unabhängig von Bürgerbeteiligung gelten. Sie bleiben richtig, auch wenn die Mehrheit oder lautstarke Minderheiten es anders sehen.

Möglichkeiten und Grenzen der Bürger\*innenbeteiligung sind im Feld der Sicherheitsarbeit besonders brisant. Denn hier ist die Missbrauchsgefahr besonders groß. Freiwillige Polizeidienste und erst recht selbstorganisierte Bürgerpatrouillen oder Bürgerwehren sind zurecht umstritten, weil zu befürchten steht, dass sie ausgrenzenden Haltungen zum Durchbruch verhelfen. Diese Bedenken dürfen wiederum nicht zur Abschließung der Sicherheitsarbeit gegen die Interessen und Bedürfnisse der Bevölkerung führen und die Mitbestimmung der Bürger\*innen verhindern. Das gilt auch deshalb, weil Ansprüche auf Beteiligung an der Sicherheitsarbeit bei weitem nicht auf Ordnungs- und Kontrolltätigkeiten beschränkt sind. Generell gilt, dass Partizipation in der Sicherheitsarbeit aus den genannten Gründen nicht heißen kann ‚alle machen mit‘. Die Diskussion mit Bürgerinnen und Bürgern und die Berücksichtigung demokratischer Meinungsbildung ‚von unten‘ ist aber insbesondere dort sinnvoll – und umsetzbar! –, wo es um die Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raums geht.

Folgende Reflexionsfragen können die Überlegungen zu Einbeziehung von Bürger\*innen in die Sicherheitsarbeit unterstützen.

# PLANEN

## WIRD EINE TEILHABE UND TEILNAHME VON BÜRGER\*INNEN BEI DER PLANUNG VON MAßNAHMEN ZUR VERBESSERUNG DER SICHERHEITSLAGE ERWOGEN UND BERÜCKSICHTIGT?

Partizipation ist eine demokratische Selbstverständlichkeit, kein Almosen, das von der Verwaltung gewährt wird, kein Mittel der Akzeptanzbeschaffung und keine Ultima Ratio in der Lösung kommunaler Probleme. Sie ist ein Prozess, in dem sich Bürger\*innen für die Belange ihres Gemeinwesens engagieren. Diese Ansprüche auf Teilnahme verlangen nach entsprechenden Strukturen der Teilhabe. Die etablierten Strukturen erweisen sich häufig als unzureichend, weil sie erst ansetzen, nachdem grundlegende Entscheidungen bereits getroffen wurden. Die Beteiligung von Bürger\*innen an der kommunalen Sicherheitsarbeit sollte dementsprechend frühzeitig, niedrigschwellig und variantenreich ermöglicht werden.

Ein einmal – auch unter Beteiligung – gefasster Plan muss veränderbar bleiben. Zugleich dürfen die Standards der Antidiskriminierung und Inklusion nicht verletzt werden; es muss der Raum gegeben werden, um Differenzen und Konflikte über Wertvorstellungen sichtbar zu machen und auszutragen. Einbeziehung von Bürger\*innen sollte sich nicht im bloßen Informationsaustausch oder der symbolischen Beteiligung und Wertschätzung durch Preisverleihungen erschöpfen, sondern die öffentliche Diskussion von Plänen (etwa zur Angstraumbeseitigung) mit den davon Betroffenen bzw. ihren Vertreter\*innen ermöglichen, bevor Entscheidungen fallen.

### Aus der Forschung

Die Anzahl kriminalpräventiver Räte in Deutschland ist aufgrund der Unklarheit des Konzepts schwer zu bestimmen; in einer Erhebung aus den Jahren 2005 und 2006 wurden ca. 1.000 Gremien ermittelt. In 40% der Fälle waren Bürger\*innen vertreten, wobei, so die Geographin Verena Schreiber, eine demokratische Legitimation i.d.R. nicht erfolgt. Befunde zur bürgerschaftlichen Sicherheitsarbeit erbringt darüber hinaus der Freiwilligensurvey, der seit 1999 im Auftrag der Bundesregierung regelmäßig durchgeführt wird. Hinsichtlich einer ehrenamtlichen Tätigkeit im Bereich ‚safety‘, also im Katastrophenschutz, den Rettungsdiensten oder freiwilligen Feuerwehren, gaben im Jahr 2014 lediglich 5,1% der Befragten an, aktiv bzw. engagiert zu sein. Noch geringere Werte (1,2%) erreichte das Engagement im Bereich von Kriminalprävention oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Das geringe Ausmaß des Engagements kann für ein geringes Interesse sprechen, aber auch für fehlende Möglichkeiten der Beteiligung.

# ENTSCHEIDEN

## WURDE EIN ANGEMESSENES FORMAT FÜR DIE BETEILIGUNG GENUTZT?

Bürgerbeteiligung ist inzwischen ein anerkanntes Instrument der (Sicherheits-)Politik. Die damit verbundenen Ansprüche und die konkrete Vorgehensweise sind jedoch häufig problematisch. Partizipation ist nicht geeignet um Verantwortung oder Arbeitsaufwand zu delegieren oder brisante politische Entscheidungen schmackhaft zu machen. Sie darf nicht lediglich bereits vorgefertigte Lösungen zur Auswahl stellen; Scheinpartizipation ist leichter zu erkennen als man denkt und droht das Engagement zu schwächen und demokratiemüden Haltungen Vorschub zu leisten. Stattdessen müssen Problematikisierungen ermöglicht werden: Knüpfen die Analysen der Sicherheitsexpert\*innen an die Wahrnehmungen in der Bevölkerung an und welche alternativen Problematikisierungen und Bearbeitungswege können gemeinsam entwickelt werden? Prinzipiell sollten die Partizipationsformate dem Kontext angemessen sein. Geht es etwa um die Beteiligung Jugendlicher, spielen der Ort und die Sprache eine wichtige Rolle. Demokratisches Miteinander wird nicht durch große und imponierende Beteiligungskonferenzen oder eilige Feuerwehraktionen, sondern durch kleinteilige und kontinuierliche Basisarbeit mit Interessierten und Betroffenen gewährleistet.

### Aus der Praxis

Im Zuge unserer Forschungen wurde uns von der Beseitigung eines Angstraums unter Beteiligung von Bürger\*innen berichtet. Es handelte sich um eine Gleisunterführung, die von den Fußgänger\*innen kaum genutzt wird, weil sie dreckig und schlecht ausgeleuchtet ist. Organisiert vom kommunalen Stadtteilservice haben Beteiligte an einer Jobcenter-Maßnahme eine Reinigungs- und Verschönerungsaktion durchgeführt und Unrat und Unkraut entfernt. Unabhängig davon, dass solch eine bürgerschaftliche Aktion viele positive Effekte (Selbstwirksamkeit, Vernetzung etc.) haben kann, ist die Instandhaltung der Anlagen Aufgabe des gleisbetreibenden Unternehmens. An diesem Beispiel wird die Ambivalenz und Instrumentalisierbarkeit von Beteiligung erkennbar.

# UMSETZEN

## WIRD BETEILIGUNG ERGEBNISOFFEN, MOTIVIEREND UND VERLÄSSLICH GESTALTET? GELINGT ES, INTERESSIERTE ANZUSPRECHEN UND ‚MITZUNEHMEN‘?

Auch wenn Diskussions- und im besten Fall Mitentscheidungsgremien Bürger\*innen formal offenstehen, kann die unreflektierte Durchführung von Beteiligungsprozessen Engagement ausbremsen. Dementsprechend sind Standards der Themensetzung, Moderation sowie des Rede- und Diskussionsverhaltens zu beachten. Die Initiator\*innen sollten die Inhalte der Diskussion möglichst wenig vorstrukturieren, ihre Form jedoch beachten und etwa Redezeiten oder Sachbezug regulieren.

Eine Herausforderung ist der frühzeitige Abbau von Wissenshierarchien. Beteiligungsprozesse sollen zu Aussprache und zu Konflikten ermutigen. Hürden, die durch Fachsprachlichkeit oder unterschiedlich verteilte Redekompetenzen bestehen, können in Kleingruppen oder durch den Wechsel des Kommunikationsmediums (Kartenabfragen, Visualisierung o.ä.) überwunden werden. Die Beteiligung ist auch in Hinblick auf Barrierefreiheit für Menschen mit Beeinträchtigungen oder anderssprachige Beteiligte niedrigschwellig zu ermöglichen. Grundsätzlich ist das Überwältigungsverbot zu achten, d.h. eigene Meinungen müssen zur Sprache gebracht und Kontroversen ausgetragen werden können.

Diskriminierungen fallen hingegen nicht unter die Meinungsfreiheit. Im Umgang mit bedenklichen Beteiligungsansprüchen (Vertreibung von Trinkerguppen oder ‚Ausländern‘, die als Unsicherheitsfaktor gelten, von öffentlichen Plätzen) sind jedoch auch Gründe jenseits der genannten Motive zu berücksichtigen. „Vielleicht ist die Ursache, also das, was tatsächlich Anlass zu Sorge gibt, zu groß oder zu vage, um es zu fassen“, so die preisgekrönte Autorin Carolin Emcke in ihrem Buch „Gegen den Hass“. Die diffusen sozialen Ängste suchen sich dann in Geflüchteten oder Muslimen ein „handlicheres Objekt“.

### Aus der Praxis

Eine „Handreichung für besser Sitzungen und Treffen“, die vor dem Hintergrund zivilgesellschaftlichen Engagements entstanden ist, steht online zur Verfügung unter:

<http://www.projektwerkstatt.de/hoppetosse/hierarchNIE/downloads/bessertreffen.pdf>

Die Stiftung Mitarbeit stellt auf ihrer Homepage eine umfangreiche Sammlung von Methoden und Verfahren der Beteiligung bereit. ([www.buergergesellschaft.de](http://www.buergergesellschaft.de))



# CHECKLISTE ZUR GERECHTEN VERTEILUNG VON SICHERHEIT

## 1 PROBLEM DER ANERKENNUNG

Welche Akteure und Sicherheitsinteressen sind Teil des Verteilungsprozesses?

Welche wurden ausgeschlossen?

Aus welchen Gründen und wer hat darüber entschieden?

## 2 PROBLEM DER GLEICHBEHANDLUNG

Wurden Interessen nicht nur formal gleich, sondern bedarfsgerecht behandelt?

Wie wurde die Ungleichbehandlung von Interessen gerechtfertigt?

## 3 PROBLEM DER FOLGEN

Wurden Vor- und Nachteile sowie Nebenfolgen fair unter den Betroffenen von Sicherheitsmaßnahmen verteilt?

Wurden mögliche Nebenfolgen durchdacht und die systematische Mehrbelastung bestimmter Gruppen vermieden?

## 4 PROBLEM DER TRANSPARENZ

Wurden Entscheidungen begründet und Entscheidungsprozesse transparent gemacht?

Wird eine informierte Öffentlichkeit über Sicherheitspolitik ermöglicht?

# CHECKLISTE FÜR EINE REFLEKTIERTE SICHERHEITSARBEIT

## 1 PLANEN

Werden die Betroffenen einbezogen?

Ist eine Nutzung städtischer Räume durch unterschiedliche Gruppen gewährleistet?

Wie wird im Alltag Katastrophenvorsorge geplant?

## 2 ENTSCHEIDEN

Werden die sozialen Ursachen von Unsicherheit berücksichtigt?

Wurden mögliche Nebenfolgen bedacht und transparent gemacht?

Werden wichtige Informationen und Entscheidungen in angemessener Weise vermittelt?

## 3 UMSETZEN

Sind Institutionen, die sich mit Sicherheit befassen, lernende Institutionen?

Wie wird die physische und soziale Sicherheit der Helferinnen und Helfer sichergestellt?

Wie werden Sicherheitsakteure außerhalb der BOS eingebunden?

Findet eine kritische Beurteilung laufender Sicherheitsmaßnahmen statt?

# CHECKLISTE FÜR EINE KRITISCHE WERTSCHÄTZUNG VON SICHERHEIT

## 1 SICHERHEIT IST EIN WERT

Wird im Sicherheitshandeln erkennbar, dass Sicherheit ein Wert ist, der zu einem guten Leben beitragen soll?

## 2 SICHERHEIT IST EIN WERT UNTER ANDEREN

Wird das Nebeneinander von Sicherheit mit anderen Werten ausreichend berücksichtigt?

## 3 SICHERHEIT BRAUCHT EIN MASS

Werden die Grenzen und Begrenzungen eines Strebens nach Sicherheit angemessen reflektiert?

## 4 SICHERHEIT STEHT ALLEN ZU

Wird die Gewährung von Sicherheit für alle angestrebt?

## 5 SICHERHEITSHANDELN HAT NEBENFOLGEN

Werden die Folgen von Sicherheitsmaßnahmen ausreichend offengelegt und bedacht?

## 6 SICHERHEITSARBEIT WIRFT MACHTFRAGEN AUF

Werden ungleiche Machtverteilungen transparent gemacht und gegebenenfalls verringert?

## 7 NICHT JEDES PROBLEM IST EIN SICHERHEITSPROBLEM

Wird einer Umdeutung sozialer Ängste in Sicherheitsprobleme vorgebeugt?

## 8 (UN-)SICHERHEITSGEFÜHLE SIND AMBIVALENT ZU BETRACHTEN

In welcher Weise wird gefühlten (Un-)Sicherheiten Rechnung getragen?

## 9 PARTIZIPATION IST WICHTIG FÜR VIELE BEREICHE DES SICHERHEITSHANDELNS

Werden Möglichkeiten zur Partizipation und Bürgerbeteiligung geschaffen, die eine demokratische Mitbestimmung zulassen?