

Raum.Sicherheit.Bewusstsein – Sicherheitswirkung und Sicherheitsverständnis räumlich handelnder Akteure

Jan Abt, Josiane Meier

(Dipl.-Ing. Jan Abt, Technische Universität Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung, j.abt@isr.tu-berlin.de)
(Dipl.-Ing. Josiane Meier, Technische Universität Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung, j.meier@isr.tu-berlin.de)

1 EINLEITUNG

Sicherheit in Städten wird zunehmend als eine Aufgabe verstanden, die nicht mehr nur von einzelnen Sicherheitsakteuren wie Polizei und Ordnungsamt gehandhabt werden kann (vgl. z.B. Deutscher Städte- und Gemeindebund, 2003: S. 7). Eine wesentliche Rolle hierfür spielt das wachsende Bewusstsein darüber, dass verschiedenste städtische Akteure mit ihren Handlungen sowohl die (objektive) Sicherheitslage als auch das (subjektive) Sicherheitsgefühl in Städten laufend beeinflussen – ob diese Wirkungen intendiert sind oder nicht. Dabei besteht kein absoluter und meist auch kein abgestimmter Sicherheitsbegriff. Vielmehr treffen in Akteurshandlungen unterschiedliche Sicherheitsverständnisse und -ziele aufeinander, die mehr oder auch weniger gut miteinander harmonieren. Dieses Zusammenwirken verschiedenster Akteurshandlungen setzt weit reichende Rahmenbedingungen der objektiven und subjektiven Sicherheit in Städten.

Als Handlungsebene kommt dem städtischen Raum mitsamt seiner Gestalt und seinen Nutzungen eine hohe Bedeutung zu: Sicherheitseinschätzungen kommen selten ohne Raumbezug aus (Stichworte „Angsträume“, „No-Go-Areas“) und viele sicherheitsrelevante Handlungen zielen direkt auf ihn ab oder schlagen sich zumindest indirekt in ihm nieder. Mit ihren raumbezogenen Theorien zu „Defensible Space“ und „Broken Windows“ prägten Newman (1972) und Wilson/Kelling (1982) sowohl Begriffe mit erheblicher Nachwirkung, als auch ein Verständnis von Raum nicht nur als statischer Rahmen, sondern auch als planvoll veränderbares Element.

Zu den Akteuren, die sich laufend und unmittelbar mit dem Stadtraum auseinandersetzen und seine Entwicklung besonders tiefgreifend und langfristig prägen, zählen Stadtplanungsämter und Wohnungsunternehmen. Es handelt sich dabei nicht um klassische Sicherheitsakteure – aber dennoch um solche, deren Handlungen direkt und indirekt sicherheitswirksam sind: Sie sind maßgeblich daran beteiligt, der physischen Umwelt ihre Struktur und Form zu geben; ihre Entscheidungen bestimmen über Nutzer, Nutzungen und Nutzungsmöglichkeiten des Raumes mit.

Ob eine Stadt sicher ist und als sicher empfunden wird, entscheidet sich in diesem Sinne mit daran, mit welchem Bewusstsein diese Akteure ihren sicherheitsrelevanten Handlungen nachgehen: Berücksichtigen sie Sicherheitsaspekte in ihrer Arbeit explizit oder ergibt sich eine wie auch immer geartete Sicherheitswirkung ungeplant und quasi von selbst? Im Zentrum der folgenden Betrachtung steht daher die Frage, mit welchem Verständnis diese raumprägenden Akteure mit dem Thema „Sicherheit“ in ihrer Arbeit umgehen. Hierbei wird ein besonderer Schwerpunkt auf die baulichen und planerischen Aspekte der Tätigkeiten gelegt.

Die in diesem Beitrag zusammengefassten Erkenntnisse erlauben eine erste Verortung der beiden Akteure im Spannungsverhältnis von Raum, Sicherheit und Bewusstsein. Sie basieren auf Zwischenergebnissen des laufenden interdisziplinären Verbundforschungsprojekts „DynASS – Dynamische Arrangements städtischer Sicherheitskultur“, das durch das deutsche Bundesministerium für Bildung und Forschung im Zuge der Bekanntmachung „Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung“ im Rahmen des Programms der deutschen Bundesregierung „Forschung für die zivile Sicherheit“ gefördert wird.

2 STADTPLANUNGSÄMTER UND WOHNUNGSUNTERNEHMEN ALS RAUMPRÄGENDE AKTEURE

Kommunale Stadtplanungsämter und Wohnungsunternehmen entfalten jeweils weit reichende Wirkungen auf den öffentlichen und öffentlich zugänglichen Stadtraum, entstammen aber unterschiedlichen Sphären mit eigenen Zielansprüchen und Handlungslogiken.

Stadtplanung wird als das „Bemühen um eine den menschlichen Bedürfnissen entsprechende Ordnung des räumlichen Zusammenlebens“ (Albers, 1996: S. 4) verstanden. Dies umfasst auch die sozialen, ökonomischen, kulturellen und ökologischen Dimensionen der Stadt, aber: „der Fokus der Stadtplanung liegt auf der baulich-räumlichen Dimension, auf die unmittelbar Einfluss genommen wird“ (Pahl-Weber, 2010: S.

491). Die Gestaltung des Stadtraums bildet damit den Kerninhalt der Stadtplanung. Die Aufgabe der Stadtplanung wird dabei im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung von der Gemeinde übernommen und in der Regel in eigenen Ämtern oder Fachbereichen verortet. Sie ist damit Teil der Stadtverwaltung und den jeweiligen Handlungsrahmen und Zielen der Kommunalpolitik unterworfen. Ähnliches gilt auch für verwandte Fachplanungen wie die Freiraum- oder die Verkehrsplanung, die mit ihrer Arbeit ebenfalls die Gestalt des öffentlichen Stadtraums beeinflussen, aber stärker sektoral ausgerichtet sind.

Wohnungsunternehmen sind in der Klassifikation des Statistischen Bundesamtes dem Wirtschaftszweig „Grundstücks- und Wohnungswesen“ zugeordnet. Dieser umfasst jene Akteure, die sich dem Kauf und Verkauf von eigenen Immobilien (z.B. Bauträger), der Vermietung und Verpachtung von eigenen Immobilien (z.B. Wohnungsunternehmen) und der Vermittlung und Verwaltung von Immobilien für Dritte (z.B. Makler) widmen (vgl. Statistisches Bundesamt, 2008: S. 457ff). Insbesondere die ersten beiden Bereiche dieses Wirtschaftszweiges beeinflussen durch ihre Tätigkeiten die physische Umwelt und nehmen starken Einfluss auf das Erscheinungsbild und die Nutzungsmöglichkeiten des öffentlichen Raums.

Mietwohnungen machen in Deutschland einen Anteil von 58 Prozent (das entspricht knapp 24 Millionen Wohnungen) der insgesamt auf dem Wohnungsmarkt verfügbaren Wohnungen aus. 39 Prozent dieser Mietwohnungen (ca. 9,2 Millionen Wohnungen) befinden sich im Eigentum professioneller Wohnungsunternehmen (vgl. Deutscher Bundestag, 2009: S. 21, 28). Die Wohnungsunternehmen prägen den städtischen Raum deutlich stärker als Selbstnutzer und private Kleinanbieter, denn mit ihren Entscheidungen beeinflussen sie jeweils eine deutlich größere Zahl an Objekten, die durch ihre räumliche Konzentration oder allgemein ihre kritische Masse häufig stadtbildprägend wirken. Die Bestände von Wohnungsunternehmen umfassen zudem meist öffentlich zugängliche Außenbereiche, die auch von externen Bewohnern genutzt werden.

Unter den professionellen Wohnungsunternehmen lassen sich u.a. kommunale Wohnungsunternehmen, Genossenschaften, professionelle private und kirchliche Wohnungsanbieter unterscheiden – eine Homogenität der Wohnungswirtschaft kann in dieser Hinsicht nicht unterstellt werden, Zielstellungen und Selbstverständnis können sich erheblich unterscheiden. Den Unternehmen gemein ist jedoch ein grundsätzlich renditeorientierter Ansatz, der ihre Handlungen prägt. Dies gilt, spätestens seit dem Wegfall der Gemeinnützigkeit 1990, auch für die kommunalen Wohnungsanbieter. Für Bau und Unterhalt des Wohnungsbestandes sind in der Regel eigene Abteilungen innerhalb der Unternehmen zuständig.

Die beiden Akteure Stadtplanungsamt und Wohnungsunternehmen treffen dort aufeinander, wo es um Fragen der baulich-räumlichen Entwicklung von Stadtbereichen geht. Dabei obliegt es der Stadtplanung, den planerischen Rahmen für die räumliche Entwicklung zu gestalten, dem auch die mit ihren Beständen ortsgebundenen Wohnungsunternehmen in ihren baulichen Aktivitäten unterliegen. Entsprechende Tätigkeiten der beiden Akteure sind jedoch häufig eng verknüpft – Wohnungsunternehmen bringen sich in Planungsprozesse ein bzw. werden konsultiert und gestalten damit den künftigen Rahmen ihrer Handlungen mit. Vor dem Hintergrund des Wandels von einer Angebots- zu einer Nachfrageplanung können planerische Prozesse auch von privatwirtschaftlichen Akteuren wie Wohnungsunternehmen ausgelöst werden. Während die beiden Akteure jeweils zeitlich längerfristige Perspektiven betrachten und sich in ihrer globalen Zielstellung bezogen auf die Stadtentwicklung – nämlich der gesteigerten Attraktivität – ähneln, haben Wohnungsunternehmen in erster Linie ihre eigenen Bestände im Blick, die Stadtplanung hingegen eher das „Große Ganze“. Bezogen auf das Thema Sicherheit verdeutlicht eine 2011 bei Stadtplanungsämtern durchgeführte Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) die Bedeutung von Wohnungsunternehmen als Kooperationspartner: Mehr als die Hälfte (52 Prozent) der antwortenden Stadtplanungsämter gibt an, im Themenfeld „Sicherheit“ mit Akteuren der Wohnungswirtschaft zu kooperieren (vgl. Floeting/Seidel-Schulze in diesem Band).

3 ROLLE IN DER SICHERHEITSPRODUKTION

Stadtplanungsämter und Wohnungsunternehmen wirken durch die Gestaltung des baulichen Umfeldes in der Regel präventiv auf die lokale Sicherheitslage, indem sie beispielsweise Tatgelegenheiten schaffen oder vermeiden sowie durch die Gestaltung von Raumsituationen das Sicherheitsempfinden beeinflussen. Zudem prägen diese Akteure die räumlichen Rahmenbedingungen für das Handeln anderer Sicherheitsakteure. Sie erfüllen damit eine aktive wie auch eine vorbereitende Funktion für die Sicherheitsproduktion.

Sicherheit spielt allerdings nur in wenigen Fällen eine eigenständige Rolle im Tätigkeitsfeld von Stadtplanungsämtern und Wohnungsunternehmen. Insbesondere für die kommunalen Planungsakteure ist die Gestaltung des (öffentlichen) Raumes vielmehr eine ganzheitliche Aufgabe, die menschliches Leben und Zusammenleben in all seinen verschiedenen Aspekten ermöglicht und prägt. Zu diesen Aspekten gehört nur unter anderem die Sicherheit. Ähnlich streben Wohnungsunternehmen meist die Schaffung von in ihrer Gesamtheit attraktiven Wohnanlagen an, um eine hohe Nachfrage zu erzielen und Bewohner langfristig zu binden. Dass sich (potenzielle) Bewohner sicher fühlen ist ein integraler Aspekt dieser Bestrebungen – denn kaum etwas wirkt so geschäftsschädigend wie ein als unsicher in Verruf geratenes Wohngebiet. Das Thema der (wahrgenommenen) Alltagssicherheit im Wohnumfeld wird jedoch selten dezidiert behandelt und noch seltener nach außen gestellt, ganz im Gegensatz zur Sicherheit im Sinne der „Wohnsicherheit“: Sie findet in Leitsprüchen häufig Verwendung, bezieht sich jedoch vorrangig auf das Vertragsverhältnis zwischen Mieter und Vermieter oder die physische Sicherheit der Wohnungen etwa vor Einbrüchen.

Für diese wenig explizite Behandlung von Sicherheit in der Gestaltung des Stadtraums durch Stadtplanungsämter und Wohnungsunternehmen lassen sich mindestens drei Erklärungsansätze identifizieren: Zum ersten wird Sicherheitsproduktion als eine Aufgabe unter vielen anderen wahrgenommen, zum zweiten wird Sicherheit als Thema mit Überschneidungsbereichen und Synergien zu gänzlich anderen Themen begriffen und in einer dritten Verständnislinie dient das explizite Thema Sicherheit als Vehikel weiterer Ziele und Interessen.

3.1 Bewusste Breite – Sicherheit als eine Aufgabe unter vielen

Stadtplaner und Wohnungsunternehmen besitzen durchaus ein Bewusstsein für das Thema der Sicherheit im öffentlichen Raum. Dass ihm selten eine eigenständige Rolle zukommt, ist daher weniger einem „blinden Fleck“ geschuldet als vielmehr einer Bewertung „sehenden Auges“ zuzuordnen. Insbesondere bei der mit der Abwägung von Nutzungsinteressen betrauten Stadtplanung zeigt sich, dass Sicherheit als ein Thema gilt, welches gleichwertig zu anderen Themen behandelt werden muss. Eine Priorisierung wird für die eigene Arbeit abgelehnt: „Also das ist ein Aspekt unter anderen. Man muss es jetzt auch nicht nach oben hieven.“ (Vertreter Planungsamtsleiter)

Interdisziplinär zu arbeiten und thematisch vernetzt zu denken sehen Stadtplaner als eine ihrer Kernkompetenzen an. Dabei weitet sich der Blick und das Bewusstsein für Abhängigkeiten mit der Maßstabsebene: Die Tätigkeitsschwerpunkte haben sich in der jüngeren Vergangenheit weg von der künstlerischen oder technischen Tätigkeit hin zu einer moderierenden Rolle gewandelt, die unterschiedliche Interessen in Ausgleich zu bringen versucht. Grundsatzfragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens, des demografischen Wandels und des Klimaschutzes werden als die großen Themen begriffen in die sich Einzelthemen wie Sicherheit integrieren lassen (müssen). Im Zentrum des Schaffens steht ein „großes Ganzes“ anstelle eines Einzelthemas.

Sicherheit ist für Stadtplaner wie Wohnungsunternehmen eng mit Begriffen wie „Lebensqualität“, „Wohlbefinden“, „Nachbarschaft“ und „sozialer Zusammenhalt“ verknüpft. Sie verweisen auf einen Anspruch, der deutlich über die Schaffung sicherer Orte hinausgeht. Dementsprechend sehen sich die beiden Akteure auf einer allgemeinen Ebene sehr wohl in einer eigenen Funktion als Sicherheitsproduzenten, auch wenn der Begriff „Sicherheit“ nicht immer fällt oder durch andere (z. B. „attraktive Stadt“) ersetzt wird.

Ein bewusstes und planvolles Sicherheitshandeln – nur unter anderem Namen – kann daraus jedoch nicht abgeleitet werden. Das Problem gerade für kommunale Planer besteht darin, das grundsätzliche Bewusstsein auf konkrete Arbeitssituationen herunterzubrechen: „Ich glaube, dass das in der Gesamtbetrachtung – gerade auch planerisch ausgebildeter Menschen – immer schon eine Rolle gespielt hat. Auch diese Frage ‚Sicherheit in der Stadt‘ – allerdings nicht pointiert wurde. Und indem man es nicht pointiert hat, auch an vielen Stellen also ein bisschen geschlabbert wurde, und in diesem Schlabbern dann das eigentliche Problem lag.“ (Vertreter Planungsamtsleiter)

Im Alltagsgeschäft fehlt häufig die Reflexion über das eigene Sicherheitshandeln. Aus dem sehr allgemeinen Verständnis über seine Funktion in der Sicherheitsproduktion wird im konkreten Handeln für einige Akteure dieses Typs häufig ein unbewusstes Sicherheitshandeln. Ein expliziter Zielfokus „Sicherheit“ besteht in dieser Hinsicht nicht.

3.2 Gern gesehene Synergien

Viele Wirkungen, die durch anderweitig motivierte Maßnahmen erreicht werden, haben aus Sicht von Stadtplanungsämtern und Wohnungsunternehmen, zumindest in der Nachbetrachtung, auch eine positive Wirkung auf die lokale Sicherheitslage. Bereits in dieser Reihung wird jedoch deutlich, dass Sicherheit in diesen Fällen selten der Handlungsauslöser ist. Sicherheit wird zu einem willkommenen Nebeneffekt, wenn andere Themen behandelt werden müssen: Fragen des Klimaschutzes, der Verkehrsplanung und Mobilitätsgestaltung, des Strukturwandels, des Substanzerhalts oder der Ästhetik. In vielen Gestaltungsfragen „... steht natürlich der Sicherheitsaspekt überhaupt nicht im Mittelpunkt, aber der schwingt natürlich indirekt da immer mit.“ (Vertreter Wohnungsunternehmen)

Für eine gezielte Sicherheitsproduktion sind solche vermutete Synergien und das grundsätzliche „Mitschwingen von Sicherheitsaspekten“ in gänzlich anderen Planungsaspekten problematisch. Wirklich greifbar und bearbeitbar wird Sicherheit in diesen indirekten Bezügen nicht. Daher erfolgen bewusste Sicherheitshandlungen in der Praxis meist als Reaktionen auf konkrete Problemlagen – und das Bewusstsein endet auch mit der Findung eines Lösungsansatzes für diese Problemlagen wieder. Das Gegengewicht hierzu wäre eine planvolle Befassung mit Sicherheitsthemen in größerem Zusammenhang, die darauf abzielt, Synergien zu verstärken: Wie kann von vorneherein bei anstehenden Maßnahmen ihre Sicherheitswirkung bewusst (mit)gedacht werden?

Ein solches Verständnis findet sich bei den betrachteten Akteuren jedoch nur selten. Die planerischen und gestalterischen Projekte, die explizit als Sicherheitsthemen bewegt werden, haben daher konkreten Bezug: „Angsträume“ und „Un-Orte“ sind beispielsweise häufig genannte Problemlagen objektiver oder subjektiver Sicherheit im Raum, die im expliziten Bezug zu einem planerischen Handeln verstanden werden.

3.3 Sicherheit als nützliches Vehikel

Wird das Thema Sicherheit im öffentlichen Raum durch Stadtplanungsämter oder Wohnungsunternehmen explizit in den Mittelpunkt gestellt, so handelt es sich häufig um Vorhaben, die zwar mit dem Begriff „Sicherheit“ betitelt, aber aus einer anderen Motivation heraus verfolgt werden. Im Kern geht es dann nicht unbedingt vorrangig um die Sicherheit der Stadtbewohner, sondern auch darum, andere Werte und Ziele umzusetzen. „Sicherheit“ wird hier zu einem Vehikel beispielsweise für ein Verständnis „guter Gestaltung“ von Stadtplanern und Architekten. Diese strategische Verwendung des Sicherheitsthemas zeigt sich auch dann, wenn es um die Akquise von Fördermitteln geht und kann insofern als Reaktion auf die Reduktion verfügbarer Mittel für „weichere“ Themen gewertet werden.

3.4 Handlungsspielräume mit Grenzen

Insbesondere die kommunalen Planungsämter sind in ihren Handlungen nicht auf den einzelnen Bürger als Subjekt ausgerichtet, sondern betreffen die Allgemeinheit als Ganzes. Dabei sind ihnen ihre begrenzten Einflussmöglichkeiten auf städtische Sicherheit bewusst.

Bei der Planung und Gestaltung öffentlicher Räume unterliegen alle Akteure der gleichen, einschränkenden Rahmenbedingung: der finanziell angespannten Situation der Kommunen. Die Kommune ist die „Inhaberin“ des öffentlichen Raumes und dessen ansprechende Gestaltung ist angesichts knapper Kassen eine Herausforderung. Es herrscht unter den betrachteten Akteuren grundsätzliche Einigkeit, dass sich der öffentliche Raum aufgrund der finanziellen Situation der Kommunen in einem schlechten Zustand befindet, was sich negativ auf das Sicherheitsempfinden auswirkt:

„Also, weil, je verwahrloster die öffentlichen Räume sind, desto verlorener fühlt sich der Einzelne. (...) Es wird zu wenig Geld in die Hand genommen, um Räume herzustellen und zu wenig Geld, um sie zu pflegen.“ (Vertreter Architekten)

Zur zentralen Rolle der Kommune bei der Gestaltung des öffentlichen Raumes gibt es wenig Alternativen. Wohnungsunternehmen sind in besonderem Maße abhängig von der Qualität und dem Zustand des Umfelds ihrer Bestände – und sehen sich zunehmend in der Lage, die eingeschränkte Handlungsfähigkeit der Kommunen kompensieren zu müssen. Kommunale Wohnungsunternehmen – wie andere Wohnungsunternehmen verantwortlich für Räume, die häufig gleichfalls als „öffentlich“ begriffen werden – sind der angespannten Haushaltslage ihrer Eigentümer häufig direkt ausgesetzt: Rediteerwartungen schränken auch ihren Spielraum ein.

Aber auch jenseits eines Möglichkeitsraumes, der finanziell definiert wird, zeigen sich strukturelle Grenzen im Handeln der Akteure. Dies zeigt sich zunächst in den verschiedenen Maßstabebenen des Planens und Bauens, auf denen sich die betrachteten Akteure verändern:

„Die klassische Vorstellung ist: ‚Wir entwickeln eine Stadt und überlegen gesamt-strukturell. Und dann wird es konkret örtlich. Und dann wird es irgendwann realisiert‘ – die Realisierung ist dann ja nicht mehr eine Aufgabe, die in der Regel von der Stadtplanung begleitet wird, in jeder Dezidiertheit. Also das Bauvorhaben noch weniger, als – ich sage mal – die Ausgestaltung des öffentlichen Raumes.“ (Vertreter Planungsamtsleiter)

Trotz gleicher Wirkweise auf die Sicherheitslage sind auf verschiedenen Maßstabebenen unterschiedliche Einzelakteure tätig, z.B. von der Stadtentwicklungsplanung über die Stadtplanung, das Bauordnungsamt bis zum Bauherren und Architekten. Der Herstellungsprozess von Raum ist damit nicht frei von Brüchen.

Auf räumlicher Ebene schränken darüber hinaus Verfügungsrechte die Handlungsfähigkeit dieser Akteure weiter ein. Die Ausgestaltung von öffentlich nutzbaren Räumen ist originäres Handlungsfeld der Kommunen, aber ihre Zugriffsmöglichkeiten auf private Flächen sind begrenzt. Bei Flächen in Privateigentum kann die Kommune lediglich einen Rahmen setzen, Anreize schaffen, als Verstärker wirken um die Bedürfnisse der Allgemeinheit zu transportieren oder versuchen, auf dem Verhandlungswege Einfluss zu nehmen – aber kaum direkt handeln. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang kommunalen Wohnungsunternehmen zu, mittels derer Impulse und Maßstäbe für die Entwicklung von Stadtteilen gesetzt werden können. Mit einer Verbindlichkeit für Dritte sind diese Maßnahmen freilich nicht verbunden: Akteure der Wohnungswirtschaft können ebenso nur begrenzt auf die Gestaltung angrenzender Flächen einwirken, die nicht zu ihren Beständen zählen. Jenseits von Impulsen, die in (neuen) Entwicklungsdynamiken resultieren können, beschränken sich die Einflussmöglichkeiten in diesen Fälle auf Argumentationen und Aushandlungsprozesse. Diese kommunikativen und kooperativen Elemente sind besonders für die Planung, aber auch für Wohnungsunternehmen essentiell, um ihre begrenzten Handlungsreichweiten zu erweitern.

Auf thematischer Ebene erreichen Planung und bauliche Gestaltung ebenfalls ihre Grenzen. Selbst eine Planung mit einem – oder grade aufgrund ihres – so umfassenden eigenen Wirkanspruchs wie die kommunale Stadtplanung kann nicht alles bewirken und will es auch nicht können:

„Da ist baulich gar nichts geändert worden. Da sind nur durch rechtliche Normierungen Änderungen erfolgt. Also – ich sage mal – wiederum ein Thema, was die Stadtplanung jetzt weder aktiv angegangen, noch in irgendeiner Form forciert hat, hat da zu Veränderungen geführt. Das meine ich auch damit: Da ist man dann eben auch durch stadtplanerisches Handeln einfach nicht mehr fähig, etwas zu bewältigen. Es sei denn – aber dem hänge ich nicht an – man empfindet eine Omnipotenz bei Stadtplanung und Stadtplanerinnen und Stadtplanern – habe ich nicht, und das nicht nur aus Faulheitsgründen.“ (Vertreter Planungsamtsleiter)

Gerade in Bezug auf Sicherheitsthemen wird von den betrachteten Akteuren die Vielschichtigkeit unterschiedlicher Einflussgrößen anerkannt – und dass viele von diesen jenseits ihrer originären Handlungsmöglichkeiten liegen. So ist zwar die Auffassung weit verbreitet, dass qualitativ hochwertige Gestaltung zu einer positiven Bindung beiträgt und einen pfleglichen Umgang mit Objekten befördert – also Einfluss auf das menschliche Verhalten hat. Ebenso klar wird jedoch herausgestellt, dass gute Gestaltung allein besonders dann nicht reicht, wenn die Probleme grundlegender sozialer Natur sind: Gestalterische Maßnahmen ohne eine Addressierung des sozialen Verhaltens werden häufig als unwirksam und gesellschaftliche Probleme auf der lokalen Ebene als nicht lösbar, sondern nur in ihren Symptomen behandelbar angesehen. Sicherheit entsteht im Verständnis dieser Akteure erst im Zusammenwirken der Faktoren. Ein Primat baulicher gegenüber sozialer Prozesse wird von Stadtplanern und der Wohnungswirtschaft in der Regel nicht gefordert, sondern die gleichberechtigte Verknüpfung beider Stränge. Als erfolgreiches Beispiel für diese Verbindung gilt das Städtebauförderprogramm „Soziale Stadt“, bei dem „bauliche Investitionen der Stadterneuerung in Gebäude, Wohnumfeld und Infrastruktur (...) mit Maßnahmen zur Förderung von Bildung, Beschäftigung und Integration gebündelt“ werden (BMVBS, 2011: S. 105).

4 GEMEINSAME SICHERHEITSPRODUKTION - ABHÄNGIGKEITEN

Die unterschiedlichen Raumverantwortungen zwischen kommunaler Planung und Wohnungsunternehmen erfordern für ein koordiniertes Vorgehen eine gezielte Zusammenarbeit.

Für kommunale Planungsakteure sind Wohnungsunternehmen und Privateigentümer wichtige Partner. Sie erweitern die Grenzen des eigenen Handelns, denn angesichts des – im Vergleich zum Bestand – geringen Umfangs an Neubauprojekten findet Sicherheitsproduktion in der bereits gebauten Stadt statt. Hier sind es häufig die Wohnungsunternehmen, die im Umfang und in der räumlichen Konzentration ihrer Bestände Veränderungspotentiale bieten. Solche bestehen ebenso bei privaten (Klein-)Eigentümern, sie verfügen jedoch meist über Bestände von wesentlich geringerem Umfang und sind für die kommunalen Akteure in Bezug auf Ansprache und Koordination oft aufwändiger.

Im Wechselspiel ist für Wohnungsunternehmen wiederum die kommunale Planung ein wichtiges Gegenüber:

„Dann gibt es in den großen Wohnsiedlungen, wenn sie stark begrünt sind, zunehmend das Problem Sicherheit – also Beleuchtung und Zuwachsen ist so ein Thema und dann ist wahrscheinlich ein interessantes Thema, dass es oft solche undefinierten verwahrlosten Räume gibt. Also wo fängt mein Haus an oder wo fängt meine Nachbarschaft an und wie geht dann der Weg weiter bis zur S-Bahn oder zur U-Bahn, das sind manchmal noch so kritische, als unangenehm oder als unsicher empfundene Räume, wo dann die Partnerschaft mit der öffentlichen Hand ganz wichtig ist. Da geht es halt um die Wohnumfeldgestaltung.“
(Vertreter Wohnungsunternehmen)

Wohnungsunternehmen und Kommune sind sich ihrer jeweiligen begrenzten Handlungsreichweite bewusst und dementsprechend sind die Kooperationsbeziehungen zwischen diesen Akteuren häufig etabliert. Die Zusammenarbeit zwischen den planenden und bauenden Akteuren von Kommune und Wohnungsunternehmen erfolgt aus unterschiedlichen Beweggründen und wird gleichermaßen von beiden Seiten initiiert: Die planenden Akteure sind darauf angewiesen, dass die umsetzenden Akteure die Ziele ihrer Tätigkeit weiterverfolgen, ebenso wie die Umsetzenden bemüht sind, ihre Ziele bereits in der Planung zu verankern. Inhaltlich geht es um räumliche Schnittstellen und Übergänge, aber auch um grundsätzliche Nutzungskonzepte und die Zugänglichkeit von Räumen.

5 VOM WISSEN, WAS WO ZU TUN IST

Kommunale Planer und die planenden und umsetzenden Akteure aus der Wohnungswirtschaft sind in der Wahl ihrer Schwerpunkte vergleichsweise frei und setzen diese nach wahrgenommener, gesamtheitlicher Problemlage – zu der in ihrem breiten Verständnis auch die Sicherheitslage zählt. Bei der Bewertung der Sicherheitslage stützen sie sich stark auf informelle Zugänge: auf eigene Beobachtungen und direkte Erfahrungsberichte.

Eigene Beobachtungen sind für Stadtplaner und Wohnungsunternehmen durch keine anderen Informationen substituierbar. Sie haben jeweils zahlreiche Anforderungen an den Raum zu koordinieren. Dies erfordert einen direkten Kontakt mit der Situation vor Ort. Entsprechend ist gerade für eine wirksame Prävention die Ortskenntnis der Mitarbeiter eine zentrale Voraussetzung, denn nur durch diese können Probleme entdeckt und bearbeitet werden, noch bevor sie einen kritischen Punkt erreichen:

„Das ist die Auseinandersetzung, gerade auch der Kollegen, die in den Ortsteilen arbeiten; natürlich dort auch viel, viel Kenntnis haben, Ortskenntnis haben, und sagen: „Also das ist ein Thema, also da müssen wir mal ran.“ (Vertreter Planungsamtsleiter)

Die Kenntnis der lokalen Situation ist dabei nicht nur für die Problemfindung zentral, sondern auch essentiell für die Entwicklung geeigneter, passgenauer Lösungen.

Neben der eigenen Beobachtung zählen Stadtplaner und Wohnungsunternehmen auch die vermittelte Beobachtung zu den wichtigen Informationsquellen, die ihre Sicherheitswahrnehmung und Einschätzung des Handlungsbedarfs prägen. Dabei betonen sie die Bedeutung einer möglichst unverfälschten Informationsweitergabe, die nicht über viele Stationen läuft, sondern direkt kommuniziert wird. Ein solcher „authentischer Dialog“ wird zu einem wichtigen Informationsinstrument. Er gelingt leichter im Rahmen lange laufender Projekte wie Städtebaufördergebieten (für die kommunale Planung) oder mit erfahrenen Gebietsbetreuern (für die Wohnungswirtschaft). In solchen langfristigen Prozessen werden die Akteure zu selbstverständlichen Ansprechpartnern für die Bedürfnisse der Bewohner. Auf diesem Wege fließt auch das

subjektive Sicherheitsempfinden aus der Bevölkerung in die Sicherheitswahrnehmung der hier beschriebenen Akteure ein.

Wohnungsunternehmen und kommunale Planung sehen sich auch hier jeweils nur als einer von vielen Akteuren vor Ort: In Sicherheitsfragen werden Ordnungsämter und Polizei, aber auch Jugend- und Sozialämter als mindestens gleichberechtigt in ihren Zugängen zu einem „authentischen Dialog“ eingeschätzt. Auch die Kommunalpolitik besitzt in ihren Augen solche direkten Kanäle. Aus diesem Grund reagieren die baulich-gestalterischen Akteure aufmerksam auf Hinweise von diesen Partnern und nutzen diese „Zurufe“ oder „Umwegzurufe“ (Vertreter Planungsamtsleiter) aktiv bei der Ausgestaltung ihrer eigenen Bilder.

Die subjektiven Komponenten dieser Hinweise erfordern in den Augen der betrachteten Akteure allerdings eine gewisse Gegenprüfung. Zentrale Stellen für objektivierte Daten – als Gegengewicht zur stark subjektiven Informationsbasis – sind für sie das Ordnungsamt und die Polizei als die professionell mit Sicherheit befassten Akteure. Diese beiden Partner dienen in diesem Fall für sie als Beratende, die helfen, die auf informellem Wege gewonnenen Ansätze zu validieren – quasi die Spreu vom Weizen zu trennen.

Medienberichte sind für die Planenden und Umsetzenden eine weitere Informationsquelle. Sie werden nicht nur als Kanal wahrgenommen, der die Meinung der Bevölkerung prägt, sondern der auch andersherum die Stimmung vor Ort aufgreift und somit zu einem Pegelstandsmesser der lokalen Situation wird. Dabei sind neben Vorfällen im öffentlichen Raum auch solche im privaten Bereich von Interesse, da sie als Hinweise auf die Entwicklung der soziale Lage des betroffenen Quartiers gewertet werden. Die Inhalte der Berichte selbst bewerten die Akteure – nicht zuletzt aufgrund einschlägiger Eigenerfahrungen – mit einer kritischen Distanz. Sie stellen für sie nur eine ergänzende Quelle dar. Ungeachtet dessen können Medienberichte über den Umweg über Einzelpersonen in Entscheidungspositionen (z.B. in der Kommunalpolitik oder Geschäftsführung) dennoch großen Einfluss auf ihre Schwerpunkte und Tätigkeiten der operationalen Ebene entwickeln.

6 HANDLUNGEN UND EINFLUSS AUF DIE SICHERHEITSLAGE

Stadtplanung und Wohnungsunternehmen führen im planerisch-baulichen Feld eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen durch, die potentiell sicherheitsrelevante Wirkungen für den öffentlich zugänglichen Raum haben: Gesamtstädtische Strategieplanungen, quartiersbezogene Entwicklungskonzepte, Bebauungsplanung, Gestaltungskonzepte und Umgestaltungsmaßnahmen, städtebauliche Planungen und Umsetzungen sowie objektorientierte Gestaltungsmaßnahmen.

Diese Tätigkeiten sind auf verschiedenen räumlichen Maßstabsebene angesiedelt, wobei die Akteure selbst eine Grenze ihres sicherheitsrelevanten Handelns ziehen, wenn sie darüber reflektieren: Die Maßstabsebene des Flächennutzungsplans wird von Stadtplanern nicht mehr als sicherheitsrelevante Maßnahme begriffen, denn über grundsätzliche Aussagen – etwa zur „gemischten Stadt“ – hinaus gilt er als zu unscharf in seiner räumlichen Abgrenzung und seiner inhaltlichen Tiefe. Sicherheitsrelevante Arbeit beginnt daher mit einer konkreteren örtlichen Ebene.

Auf dieser Ebene sind die Akteure je nach räumlichem Handlungsschwerpunkt unterschiedlich tätig. Verbindend ist aber ein gemeinsames Grundverständnis: Nur qualitätsvolle Planung und Gestaltung fördert Sicherheit – sei es in Form eines grundsätzlich „guten Entwurfs“:

„Ich glaube schon, dass viele Dinge, die mit gutem Entwurf zu tun haben, automatisch auch Sicherheit generieren. Nicht immer und nicht zwangsläufig, aber vieles doch. (...) Das geht von gemischt genutzten Quartieren – was ja im Grunde die nationale Stadtentwicklung auch möchte, dass man also diese unterschiedlichen Ebenen wieder zusammenbringt, das ist ein Faktum – es ist die Anbindung von Wohnquartieren an den ÖPNV, die Erreichbarkeit von Einrichtungen des täglichen Bedarfs...“ (Vertreter Architekten)

Sei es als qualitätsvolle Planung bei der Herstellung attraktiver Räume:

„Also bei meinem Aufgabenbereich, den, den ich verantworte, oder für den ich auch ausgebildet bin, Sorge zu tragen, solche Gelegenheiten [Angsträume] erst gar nicht entstehen zu lassen. Also den öffentlichen Raum so auszugestalten, dass er ein Gefühl von Sicherheit erzielt, dass er attraktiv ist in vielfältiger Weise, was eben gleichfalls auch schon ein, eine gewisse Garantie für Sicherheit dann darstellt, weil Attraktivität auch

bedeutet, aus unserer Sicht: Dieser Ort wird dann auch wahrgenommen. Und er wird auch angenommen. Und wenn ich ihn annehme, dann ist eben auch Vielfalt dort. Und wenn Vielfalt da ist, sind auch viele Menschen da. Und viele Menschen sind auch schon wieder ein höheres Maß an Garantie, sich sicher zu fühlen.“ (Vertreter Planungsamtsleiter)

Oder sei es als qualitätsvolle Realisierung in Form einer hochwertigen Gestaltung der Objekte:

„...und die interessante Erfahrung: Je hochwertiger das gestaltet wird, umso höher ist die Hemmschwelle da zu randalieren oder es zu beschmieren. Also das sind – glaube ich – wichtige, schon elementare Sachen gewesen.“ (Vertreter Wohnungsunternehmen)

Auch hier werden mit dem Thema Sicherheit noch weitere Werte – namentlich diejenigen „guter Planung“ und „guter Gestaltung“ – transportiert. „Gute Planung“ oder „gute Gestaltung“ sind dabei Globalansprüche – ein besonderer Fokus auf Sicherheit besteht nicht. Vielmehr wird Sicherheit– neben allen anderen wichtigen Themen – auch durch gute Planung und Gestaltung hergestellt und verweist wiederum auf die Rolle von Sicherheit als lediglich einem Thema unter vielen. Die genauere Betrachtung zeigt, dass sich „gute Planung“ und „gute Gestaltung“ für diese Akteure unter dem besonderen Blickwinkel von Sicherheit wiederholt auf drei Einzelelemente konzentrieren: Die Belebung öffentlicher Räume – über Maßnahmen zur Nutzungsmischung, zur Schaffung einer Vielfalt von Angeboten und einer Attraktivität des Raumes; die erfassbare Gestaltung von Orten – über visuelle Einsehbarkeit, Blickbeziehungen, Beleuchtung und die klare Definition von Funktions- und Verantwortungsbereichen; sowie die qualitätsvolle Ausgestaltung im Objektbereich – mittels gezielter Materialauswahl, technischer Sicherungen und durchdachten Detaillösungen.

Da den Akteuren die Grenzen eines rein baulich-gestalterischen Umgangs mit Sicherheitsproblemen in der Regel bewusst sind, thematisieren sie häufig die Notwendigkeit ergänzender sozialer Maßnahmen: Zum Teil setzen die betrachteten Akteure begleitende soziale Maßnahmen und Prozesse selbst um – die Planungsämter etwa im Rahmen von Beteiligungsverfahren, Wohnungsunternehmen etwa im Rahmen eines eigenen Sozialmanagements und beide z.B. durch ihre aktive Mitarbeit im Rahmen von Programmen zur Stadtteilentwicklung wie der „Sozialen Stadt“. Den Handlungsmöglichkeiten beider Akteure im sozialen Bereich sind jedoch Grenzen gesetzt (v.a. Mittel, Kompetenzen), sodass für eine umfassende Bearbeitung der Problemlage häufig weitere Akteure erforderlich sind.

Für die somit notwendigen Abstimmungen plädieren die hier beschriebenen Akteure für informelle Prozesse. So stellen Wohnungsunternehmen häufig Akteuren aus dem sozialen Bereich Geschäftsräume zum Selbstkostenpreis zur Verfügung. Damit erweitern sie die Handlungsfähigkeit dieser Akteure (geringe Kosten, Präsenz unmittelbar vor Ort) und erleichtern gleichzeitig eine laufende niedrigschwellige Abstimmung. Formalisierungen führen in den Augen der hier behandelten Akteure dagegen zu komplizierteren und langwierigen Verfahren. Als „Betroffene“ wird insbesondere durch Stadtplaner ein weiteres abstraktes Prüfverfahren – diesmal zu Sicherheit in der räumlichen Planung – nicht gerade begrüßt:

„Aber die Kommunen wehren sich auch mit Händen und Füßen dagegen, dass sie eine weitere Prüfnorm irgendwie auferlegt bekommen. Also man muss schon gucken, ist das verträglich mit Kröten und mit Igel und keine Ahnung. Und dann müsste man noch gucken, ist es verträglich mit Sicherheit. (...) Habe ich auch das Gefühl, da stehen Planer nicht so drauf.“ (Vertreter Kriminalpräventive Gremien)

Dementsprechend sind in Deutschland gegenwärtig auch keine Bestrebungen feststellbar, Sicherheitsfragen in der kommunalen räumlichen Planung über formellem Wege verpflichtend zu verankern. Aktuelle Initiativen bieten stattdessen Weiterbildungsveranstaltungen, Handreichungen oder Unterstützung bei freiwilligen Kooperationen an und setzen explizit auf diese informellen Aspekte.

7 FAZIT

Das originäre Tätigkeitsfeld von Stadtplanern und Wohnungsunternehmen ist vielfältig und von Wechselwirkungen gekennzeichnet. Sicherheit ist ein Thema von erheblicher Breite und weitreichenden Folgeeffekten. Sicherheit in die räumliche Planung und bauliche Gestaltung zu integrieren heißt daher, ein komplexes Thema mit einem komplexen Feld zu verknüpfen – ohne Zweifel eine wenig triviale Verschränkung.

Im Umgang mit dieser anspruchsvollen Ausgangssituation finden sich in der Praxis zwei Varianten: Zum einen diejenige, die der Komplexität des Themas das eigene universale Handlungsverständnis („Sicherheit machen wir immer mit“ bzw. „Synergien“) entgegenstellt, zum anderen diejenige, die bei den entstehenden konkreten Problemen („Angsträume“) auch konkret eingreift. Beide werden dem Gegenstand nicht gerecht, denn Sicherheitsgesichtspunkte sind nur in den wenigsten Fällen angemessen weitreichend in diese planerisch-baulichen Handlungen integriert: Die erste Variante neigt dazu, das Thema Sicherheit zu vernachlässigen und kein eigenes Bewusstsein für sicherheitsrelevante Wirkungen der eigenen Handlungen zu entwickeln. Die zweite Variante behandelt häufig nur Einzelaspekte als Folgen und Symptome ebendieser Vernachlässigung.

Statt dessen muss Ziel für planende und bauende Akteure sein, von Beginn an die Sicherheitswirkungen eigener Tätigkeiten mitzubedenken und eine Sicherheits-Reflexion zu etablieren. Das heißt auch, dass es für die Praxis des Planens und Bauens weniger darum geht, etwas „Neues“ zu tun, als darum, ein Bewusstsein für die Reichweite und (unintendierten) Konsequenzen der eigenen Handlungen zu schaffen.

Die Handlungsoptionen der betrachteten Akteure müssen nicht erweitert werden. Ändern muss sich jedoch das Verständnis dahingehend, dass Sicherheit nicht (nur) als Spezialthema von Kriminologie und Polizei begriffen wird, sondern als fachübergreifendes Handlungsfeld eines lokalen Raums für dessen Handhabung die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren notwendig ist. Gerade der intensive und gleichberechtigte Austausch mit anderen Akteuren wie Polizei oder Ordnungsamt, aber auch sozialen und zivilgesellschaftlichen Gruppen kann eine verstetigte Reflexion von Stadtplanern und Wohnungsunternehmen über die Sicherheitswirkung ihrer eigenen Handlungen fördern.

8 LITERATUR

- ALBERS, Gerd: Stadtplanung: eine praxisorientierte Einführung. 2. Aufl. Darmstadt, 1996.
- BMVBS, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: 40 Jahre Städtebauförderung. Berlin, 2011.
- DEUTSCHER BUNDESTAG: Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland. (Drucksache 16/13325) Berlin, 2009.
- DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (Hrsg.): Kommune schafft Sicherheit – Trends und Konzepte kommunaler Sicherheitsvorsorge. Burgwedel, 2003.
- FLOETING, Holger; SEIDEL-SCHULZE, Antje: Urbane Sicherheit – Eine Gemeinschaftsaufgabe vieler Akteure. In: Schrenk, Manfred; Popovich, Vasily V.; Zeile, Peter (Hrsg.): REAL CORP 2012. Proceedings/Tagungsband.
- NEWMAN, Oscar: Defensible space – crime prevention through urban design. New York, 1972.
- PAHL-WEBER, Elke: Stadtplanung. In: Henckel, Dietrich; Kuczkowski, Kester von; Lau, Petra; u. a. (Hrsg.) Planen - Bauen - Umwelt – Ein Handbuch, S. 489-493. Wiesbaden, 2010.
- STATISTISCHES BUNDESAMT: Klassifikation der Wirtschaftszweige. Wiesbaden, 2008.
- WILSON, James; KELLING, George: „Broken Windows - The police and neighborhood safety“. In: Atlantic Monthly. (3), S. 29-38. 1982.