

***"Das Bild im Kopf" – Stolperstein und Erfolgsbedingung  
städtischer Sicherheitsproduktion***

von

**Jan Abt  
Prof. Dr. Dietrich Henckel**

Dokument aus der Internetdokumentation  
des Deutschen Präventionstages [www.praeventionstag.de](http://www.praeventionstag.de)  
Herausgegeben von Hans-Jürgen Kerner und Erich Marks im Auftrag der  
Deutschen Stiftung für Verbrechensverhütung und Straffälligenhilfe (DVS)

---

Zur Zitation:

Jan Abt, Dietrich Henckel: "Das Bild im Kopf" – Stolperstein und Erfolgsbedingung städtischer Sicherheitsproduktion, in: Kerner, Hans-Jürgen u. Marks, Erich (Hrsg.), Internetdokumentation des Deutschen Präventionstages. Hannover 2013, [www.praeventionstag.de/Dokumentation.cms/2360](http://www.praeventionstag.de/Dokumentation.cms/2360)

## **„Das Bild im Kopf“ – Stolperstein und Erfolgsbedingung städtischer Sicherheitsproduktion**

Sicherheit und Stadt waren schon immer eng verknüpft, denn der Anspruch der Städte war es seit je, ihren Bürgern Sicherheit zu gewährleisten. Bei den Diskussionen in diesem Zusammenhang scheint es dabei aber gegenwärtig egal, in welcher Stadt man sich gerade befindet – unter Sicherheitsbezug geht es quer durch die Republik um die gleichen Themen: Es sind die typischen problembelasteten Stadtquartiere, die „Neuköllns“ Deutschland, die angeblich aus der staatlichen Kontrolle zu gleiten drohen. Es sind die Jugendlichen, die mit ihren Verhaltensweisen und der Art, wie sie den öffentlichen Raum nutzen, Widerspruch hervorrufen. Und es ist die Unordnung der Innenstädte in Form von Schmutz und Personengruppen. Immer wieder drehen sich die öffentlichen Diskussionen über städtische Sicherheit um solche Phänomene und werden zum Auslöser für staatliches und kommunales Sicherheitshandeln.

Wie die Themen ähneln sich in der öffentlichen Wahrnehmung auch die Orte: städtisches Handeln als Reaktion auf subjektive oder objektivierte Sicherheitsprobleme konzentriert sich auf die innenstadtnahen Grünflächen, die sozial benachteiligten Stadtquartiere, die Fußgängerzonen und auf Bahnhöfe und ihre Vorplätze. Adressaten von Handlungsaufforderung sind „die Polizei“ und „die Stadt“ und auch die Maßnahmenfolgen thematisieren – vermeintlich allerortens – immer wieder eine verstärkte Präsenz, bessere Beleuchtung und Jugendarbeit.

Natürlich trägt der Schein. Sicherheit in Städten entsteht nicht auf gleiche Weise – das Bild ist bunt. Auch wenn grundsätzlich Polizei und kommunale Behörden nach den entsprechenden Ländergesetzen gleichermaßen für die „öffentliche Sicherheit“ zuständig sind (vgl. Groth u. a. 2011, 5), so hat sich doch mit der Entwicklung der letzten Jahre das Verständnis, wer für die Herstellung von Sicherheit verantwortlich ist, erheblich verändert: Mit der Ausweitung des Sicherheitsbegriffs und der daraus resultierenden umfassenden Zuständigkeit der Sicherheitsakteure musste sich das Verhältnis zwischen Polizei und Kommune neu austarieren. Auf Länderebene wurde im Anschluss an die Einsparungsmaßnahmen bei der Polizei häufiger die Forderung erhoben, die Kommunen mögen endlich ihre Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr übernehmen, während die Kommunen bisher vor allem die Gefahr neuer Aufgaben ohne finanziellen Ausgleich sahen. In den Städten entwickelten sich daher unterschiedliche Konstruktionen, in denen das Verhältnis neu ausgehandelt wurde: Ordnungspartnerschaften, Kriminalpräventive Räte und andere Formen, in denen kommunale Behörden und Polizei kooperieren, variierten dabei erheblich. Neben den verschiedenen Konzeptionen dieser Strukturen sind sie meist auch noch von Stadt zu Stadt recht unterschiedlich mit Leben gefüllt.

Der Prozess der neuen Verortung von Verantwortlichkeiten entwickelt sich noch immer und dies unter der Rahmenbedingung, dass deutsche Großstädte im internationalen Vergleich als friedlich zu bezeichnen sind (vgl. Heinz 2007, 6). Da zudem – vor allem – die schwere Kriminalität in den letzten Jahren in Deutschland abgenommen hat, können die Gründe für die zunehmenden Anstrengungen im Bereich der Kriminalprävention nicht in einer bedrohlichen Kriminalitätslage gesehen werden. Auch die abnehmende Kriminalitätsfurcht (vgl. Steffen 2012, 62) kann hierfür nicht in Anspruch genommen werden.

Tatsächlich werden als „Sicherheitsthemen“ in deutschen Städten viele weitere Aspekte verhandelt: Neben Kriminalität dreht es sich in solchen Diskussionen immer auch um Elemente von Sauberkeit, Ordnung und sozialen Nutzungskonflikten. Dementsprechend geht es um grundsätzliche Fragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens, die in den behandelten Sicherheits-Themen nur greifbarer werden. Gleichmaßen geht es immer auch um existierende, gemachte oder vermutete Ängste – mit all ihren individuellen und kollektiven Ausprä-

gungen und häufigen Widersprüchlichkeiten. Städtische Sicherheitsarbeit wird zu mehr als nur der Kriminalitätsbekämpfung und -prävention.

Zu der grundsätzlichen, eng verstandenen Sicherheitsarchitektur der Stadt mit den Haupthandelnden von Polizei und Ordnungsamt treten daher weitere Akteure: Jugendämter, Stadtreinigung, Stadtplanungsämter, Sozialverbände und weitere. Koloriert sich dieses Bild der Sicherheitsproduktion damit schon auf Stadtebene je nach Stadt unterschiedlich aus, gewinnt es auf der lokalen Ebene von Stadtteil oder konkreter Situation zusätzliche individuelle Farbtöne. Dabei kommt der lokalen Ebene eine besondere Bedeutung zu, denn Sicherheit ist ein lokales Thema mit lokalen Bezügen. Handlungsansätze müssen daher für den spezifisch kleinräumigen Bereich entwickelt werden, worauf – immer wieder neu – lokal spezifisch Akteure mit eigenen Interessen in fallbezogenen Konstellationen aufeinanderstoßen.

Sicherheitsproduktion funktioniert somit nicht gleich. Maßnahmen und Handlungen, die Sicherheit und Unsicherheit prägen, entstehen durch die zusammentreffenden Akteure, die immer wieder spezifisch eigene Konstellationen bilden. Welche Aktivitäten die Akteure dabei anstreben, entscheiden Sie in Hinblick auf die jeweils eigene Sichtweise auf die Situation. Sie entwickeln ein eigenes handlungsleitendes Bild der Situation – ein eigenes „Sicherheitsbild“. Grundsätzlich sind diese von Akteur zu Akteur – bzw. von Person zu Person unterschiedlich, da in ihnen – bewusst oder unbewusst – individuelle Faktoren wie soziale Rollen, Milieu- und institutionelle Zugehörigkeiten mit subjektiven und kollektiven Erfahrungen, unmittelbaren und medial vermittelten Diskursen sowie objektivierten Daten verschmelzen.

Sicherheitsproduktion besteht damit zu einem wesentlichen Teil aus der Verhandlung von Sicherheitsbildern in den lokal variierenden Akteurskonstellationen – und hier liegen auch die Stolpersteine einer erfolgreichen lokalen Zusammenarbeit: ein zu verallgemeinernder Blick auf die Partner der lokalen Sicherheitsarbeit und eine fehlende Berücksichtigung unterschiedlicher subjektiver Bilder über die „Sicherheitsrealität“. Diese beiden Stolpersteine sind deshalb so relevant, weil sie meist unentdeckt bleiben und damit einen eigentlich erfolgsversprechenden Prozess zu Fall bringen können.

## **1 Stolperstein I: Der Blick auf die Akteure der lokalen Sicherheitsproduktion**

So liegt für die meisten Akteure in dem eigenen Blick auf die mitwirkenden Partner in Sicherheitsfragen kaum ein Problem verborgen. Dabei hat sich allerdings in den letzten Jahren das Feld der beteiligten öffentlichen und privaten Akteure an der städtischen Sicherheitsproduktion zunehmend ausdifferenziert. Noch immer aber werden die Akteure vor allem durch ihre institutionelle Zugehörigkeit beschrieben. Die beobachtbare Dynamik in diesem Feld führt bisherige Ordnungsprinzipien dabei an ihre Grenzen: Viele dieser Akteure lassen sich funktional längst nicht mehr eindeutig beschreiben – ein neuer Blick auf das Feld derjenigen, die städtische Sicherheit prägen, wird notwendig.

### **1.1 Orientierung im Feld städtischer Sicherheitsakteure**

Die beobachtbaren Veränderungen im Akteursfeld werden durch unterschiedliche Entwicklungen in den Städten vorangetrieben. So wandelt sich beispielsweise die Rolle des urbanen Raums: Funktionen, die lange Zeit von öffentlichen Räumen erfüllt wurden, sind mancherorts von privaten Räumen übernommen worden, ohne dabei ihre öffentliche Bedeutung zu verlieren. In den Kommunen wird privatwirtschaftliches Engagement in der Stadtentwicklung stärker gefordert, aber mit finanziellen Mitteln erhalten auch die sicherheitspolitischen Ansprüche dieser neuen Partner eine neue Bedeutung. Der öffentliche oder der öffentlich genutzte Raum der Kommunen hat sich damit in einer qualitativ neuen Art und Weise für private und damit auch privatwirtschaftliche Ordnungs- und Sicherheitsinitiativen geöffnet, die das Akteursfeld der Sicherheitsproduzenten vergrößert

haben. Private Akteure übernehmen auch anderenorts vermehrt Aufgaben, die zuvor von staatlichen oder kommunalen Institutionen erfüllt wurden.

Zudem wird Sicherheit zunehmend als disziplinübergreifendes Themenfeld begriffen. Neben den „klassischen“ Sicherheitsakteuren wie Polizei und Ordnungsamt wird auch von bisher wenig mit Sicherheit in Verbindung gebrachten kommunalen Stellen, wie z.B. von Planungs- und Jugendämtern, erwartet, sich in die Herstellungsstrategien von städtischer Sicherheit einzubringen. So kommt der Deutsche Städte- und Gemeindebund zu dem Schluss, Kriminalität und Unsicherheitsgefühle in der Bevölkerung könnten nur dann wirkungsvoll reduziert werden, wenn möglichst viele Akteure in die Aufgabe der Sicherheitsgewährleistung eingebunden würden (vgl. DStGB 2003, 7). Diese weit verbreitete Einschätzung und deren Umsetzung in eine Praxis kooperativer Sicherheitsproduktion bedürfen der Kommunikation, Vernetzung und Koordination relevanter Akteure und nicht zuletzt auch deren Aktivierung. Mehr als 900 örtliche Gremien und Netzwerke zur Kriminalprävention sind inzwischen in Deutschland bekannt (vgl. Schreiber 2007, 22) – eine Zahl, die eher steigt als sinkt. Die Akteurspalette städtischer Sicherheitsproduktion weitet sich damit sukzessive aus.

Was hierbei auf kommunaler Ebene unter dem Begriff städtischer „Sicherheit“ gefasst wird, ist nicht nur der direkte Schutz vor Kriminalität, sondern ebenso die Wahrung von Ordnung und Sauberkeit und schließt auch rahmengebende städtebauliche, soziale und kommunikative Aspekte ein. Nur so erklärt sich die angesprochene Breite des neuen Akteursfeldes: Ämter, Vereine, Polizei, Unternehmen, Medien, Verbände – eine Vielzahl von Einzelakteuren. Das Feld der städtischen Sicherheitsproduktion wird unübersichtlicher, weil sich auch die Definition von Sicherheit – und die gesellschaftlichen Erwartungen daran – gewandelt haben.

Aber das Feld städtischer Sicherheitsakteure wird nicht nur breiter und schillernder – es wird auch uneinheitlicher. Aufgaben und Selbstverständnis der Akteure haben sich durch neue Definitionen und neue Erwartungshaltungen geändert. Einerseits sind gleichnamige Akteure unterschiedlicher geworden, beispielsweise haben Ordnungsämter verschiedener Städte inzwischen unterschiedliche Aufgabenpaletten zu bewältigen. Auch „die Polizei“ gibt es nicht, sondern 18 eigenständige Polizeien, die für den öffentlichen Raum in Deutschland verantwortlich sind (vgl. Groß 2012). Andererseits haben sich die einzelnen Akteure in den Institutionen weiter ausdifferenziert: Innerhalb der gleichen Institution sind untergeordnete Abteilungen mit zunehmend getrennteren Aufgaben und Zielen entstanden, z.B. haben einzelne Abteilungen innerhalb einer Polizei unterschiedliche Aufgabenzuschnitte, Zuständigkeitsbereiche und auch Arbeitsweisen und -stile. Die Betrachtung von Sicherheitsakteuren nach deren Benennung, die ein einheitliches Aufgabenspektrum impliziert – lenkt den Blick von diesen Ausdifferenzierungen ab und wird der neuen Akteurslandschaft nicht mehr gerecht. Stattdessen gilt es, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Akteuren jenseits ihres Namens offenzulegen – der nur allzu leicht eine Einheitlichkeit suggeriert, die nicht existiert. Angesichts der großen Bandbreite vorzufindender Akteure erscheint eine Gliederung des Feldes anhand weniger, für alle Akteure gleichermaßen anzuwendender Einzelmerkmale ebenfalls unangemessen. Vermeintlich distinktive Merkmale wie „staatlich-privat“, „repressiv-präventiv“ oder „strategisch-operational“ stoßen nicht nur in ihren definitorischen Klarheiten an die Grenzen der vorzufindenden Realitäten. Sie überdecken gleichfalls zu viele bestehende und relevante Unterschiede zwischen den Akteuren.

Doch trotz aller Unterschiede gibt es immer noch Gemeinsamkeiten zwischen den Akteuren. In der heterogenen Landschaft und der Breite des Feldes zeigen einige Akteure immer wieder Nähe: Ihre Motivationen, Handlungslogiken und Zielrichtungen ähneln sich – und das teilweise zwischen Unterbereichen sonst gänzlich unterschiedlich ausgerichteter Institutionen. Für ein Verständnis des Akteursfeldes ist letztlich entscheidend, in welcher Weise sie die Sicherheitslage vor Ort prägen.

## 1.2 Entwurf einer Typologie städtischer Sicherheitsakteure

Zentrales Differenzierungsmerkmal zwischen den Akteuren städtischer Sicherheitsproduktion wird somit ihre jeweils typische Wirkweise auf die Sicherheitslage, durch die sie für die städtische Sicherheitsproduktion bestimmte Funktionen wahrnehmen und dabei häufig ähnliche Ansätze und Instrumente verwenden. Hierdurch bilden sich charakteristische Funktionstypen von Akteuren städtischer Sicherheitsproduktion heraus, die ihre verbindenden aber auch trennenden Sichtweisen und Handlungshintergründe besser offenlegen als mit bisherigen Strukturierungen der urbanen Sicherheitsforschung.

Die entworfene Typologie verzichtet dabei ganz bewusst auf die Konstruktion von Idealtypen im Weberschen Sinne (vgl. Weber 1922, 191). Bei der Typenbildung stand nicht die Generierung eines Gedankengebildes im Vordergrund, sondern die Beschreibung und Analyse der empirischen Realität. So wurde ein iteratives Verfahren der empirischen Konstruktion von Realtypen gewählt. Die Typologie städtischer Sicherheitsakteure wurde in einem mehrstufigen Verfahren auf Basis einer explorativen Dokumentenanalyse u.a. von Umfrageauswertungen, politische Anfragen, Positionspapieren und Vorträgen, wissenschaftlichen Veröffentlichungen und Artikeln aus Fach- und Branchenzeitschriften unterschiedlicher Ausrichtungen entwickelt und mit Hilfe von zwölf Interviews mit ausgewählten Experten aus Deutschland gespiegelt. Auf Basis von 76 Interviews mit lokalen Akteuren aus drei deutschen Fallstudienstädten wurde sie weiter verfeinert und differenziert. Ziel der Typenbildung war es, eine deskriptive Beschreibung der Akteure der Sicherheitsproduktion entlang ihrer unterschiedlichen sicherheitsrelevanten Wirkungen zu entwickeln, um somit einen verstehenden Zugang zur alltäglichen städtischen Sicherheitskultur zu gewährleisten. Der verstehenden Komponente kommt dabei eine große Bedeutung zu, da die Typologie einen neuen Blick auf Akteure erlaubt und somit Grundlage einer wechselseitigen Verständigung unterschiedlichster Akteure sein kann.

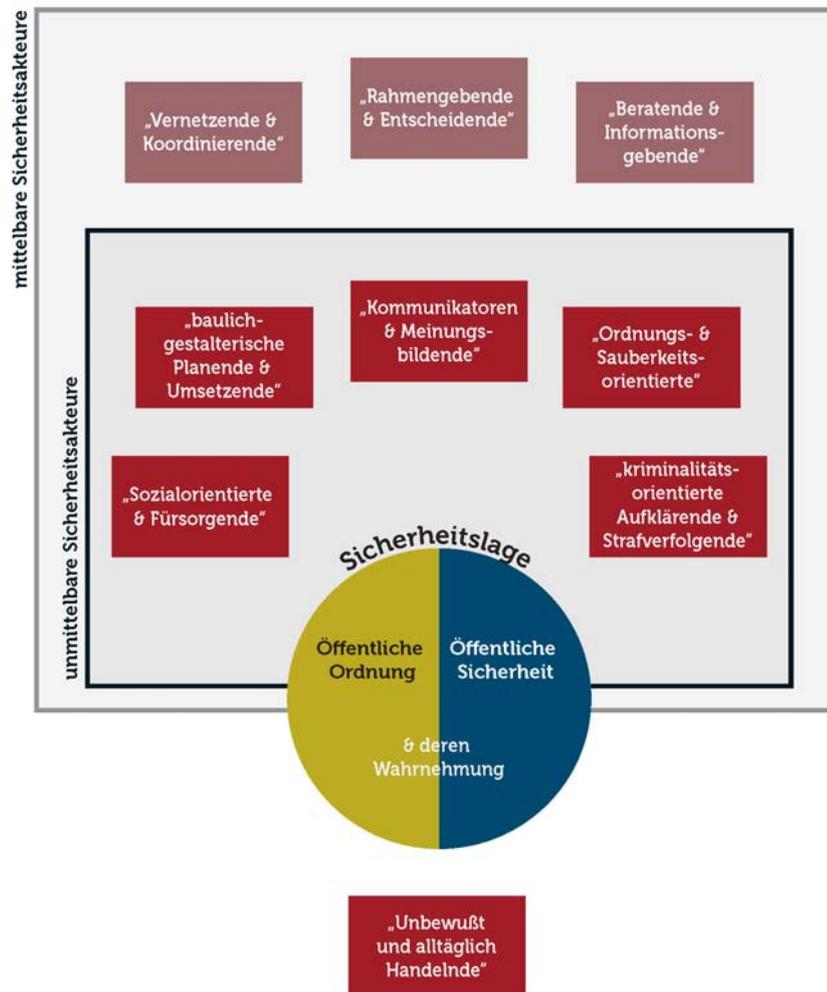
Auf Basis der Typologie kann das Akteursfeld städtischer Sicherheitsproduktion mit neun Funktionstypen beschrieben werden, die in jeweils charakteristischer Weise auf die lokale Sicherheitsproduktion Einfluss nehmen. Diese Typen können dabei grundlegend zwei Sphären zugeordnet werden: den unmittelbaren und den mittelbaren Sicherheitsakteuren. Aus der Sphäre der unmittelbaren Sicherheitsakteure erwachsen direkte Wirkungen auf die Sicherheitslage und deren Wahrnehmung vor Ort. Akteure dieser Sphäre handeln präventiv, reaktiv oder direkt informativ. Hierzu gehören die Typen:

- Typ A: Sozialorientierte & Fürsorgende
- Typ B: Baulich-gestalterisch Planende & Umsetzende
- Typ C: Kriminalitätsorientierte Aufklärende & Strafverfolgende
- Typ D: Ordnungs- & Sauberkeitsorientierte
- Typ E: Kommunikatoren & Meinungsbildende

Die Sphäre der mittelbaren Sicherheitsakteure beeinflusst die Sicherheitslage dagegen indirekt. Ihre Funktion ergibt sich aus der Wirkung auf die unmittelbar handelnden Akteure, indem sie Handlungsrahmen definieren, handlungsrelevante Informationen zur Verfügung stellen oder Tätigkeiten koordinieren. Ihr lassen sich drei weitere Typen zuordnen:

- Typ F: Rahmengebende & Entscheidende
- Typ G: Vernetzende & Koordinierende
- Typ H: Beratende & Informationsgebende

Der neunte Typ I: „Unbewusst & alltäglich Handelnde“ stellt einen Sonderfall dar, der im Gegensatz zu den anderen acht Typen keine gezielten und intendierten Handlungen ergreift, sondern unbewusst aber gleichsam wirkungsvoll auf die Sicherheitslage Einfluss nimmt.



Die Typologie hilft, bei einer Analyse komplexer lokaler Akteursnetzwerke das Feld zu ordnen und zu verstehen. Es gibt Akteure, die eine sehr breite und differenzierte Aufgabenpalette erfüllen und mit ihren sehr unterschiedlichen internen Arbeits- und Aufgabenbereichen auch unterschiedliche Wirkweisen auf die Sicherheitslage entfalten. Diese Akteure lassen sich entsprechend ihrer variierenden Aufgaben und Charakteristika den jeweiligen Akteurstypen zuordnen und sind somit unter Umständen gleichzeitig in mehreren Akteurstypen vertreten. Dies soll auch dazu dienen, den Blick auf verschiedene Akteure und ihre Funktionen offenzuhalten – Akteure sind selten nur eindimensional tätig, werden aber oft so etikettiert.

Eines der herausragenden Beispiele, bei dem ein Akteur durch verschiedene Wirkweisen Einfluss auf die lokale Sicherheitslage zu nehmen vermag, stellen Wohnungsunternehmen dar. An ihnen lässt sich die Vielfältigkeit eines nominellen Akteurs illustrieren, denn mit ihren Unterhalts- und Bauabteilungen sind sie baulich-gestalterisch tätig und prägen den Raum des Quartieres (Typ B), während sie gleichzeitig im Rahmen ihrer Initiativen zur Mieterbetreuung und des Sozialmanagements sozialorientiert agieren (Typ A). Hausmeister und Concierge-Dienste fokussieren den Bereich von Ordnung und Sauberkeit (Typ D) und gegebenenfalls nimmt die eigene Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im Sinne des Unternehmens Einfluss auf die öffentliche Wahrnehmung (Typ E). Die Strategie des Unternehmens in Sicherheitsfragen wird durch eine relativ frei agierende Geschäfts-

führungsebene bestimmt (Typ F) und ihre unmittelbaren Zugänge zu ihren Bewohnern lässt das Wohnungsunternehmen für andere Akteure zu einem wichtigen Informationsgeber über die Situation des Quartiers werden (Typ H). Große Wohnungsunternehmen mit konzentrierten Beständen werden im Einzelfall auch im Sinne einer übergeordneten Gebietsbetreuung tätig, die auch andere Akteure einzubinden sucht und gemeinsames lokales Handeln fördert (Typ G). Es wird deutlich, dass die nivellierende Bezeichnung „Wohnungsunternehmen“ den Blick auf die vielfältigen Einflussmöglichkeiten auf die lokale Sicherheitslage verstellt.

Neben Wohnungsunternehmen ist die Institution der Polizei in ähnlicher Weise verschiedenen Typen zuzuordnen, während andere Akteure dagegen weniger breit differenziert sind und sich häufig durch einen Typ charakterisieren lassen. Jedoch erfordert dies immer wieder eine genaue Betrachtung des Einzelfalles. Es ist gerade die Intention der hier entwickelten Typologie, die Engführung von Akteuren auf eine Funktion zu vermeiden und eine alternative Sichtweise auf das breite Feld städtischer Sicherheitsakteure anzubieten. Die Wirkweisen auf die lokale Sicherheitslage gestalten sich dabei je nach Typ unterschiedlich.

### **Typ A: Sozialorientierte & Fürsorgende**

Der Tätigkeitsschwerpunkt des Typs der „Sozialorientierten und Fürsorgenden“ liegt in der sozialen Arbeit. Er fördert vor allem einzelne Personen und Personengruppen, um ihnen gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen oder pädagogisch auf sie einzuwirken. Er unterstützt die Betroffenen konkret in der Bewältigung von Problemen und versucht, soziale Kompetenzen, die zur Verbesserung sozialer Strukturen beitragen, zu stärken, um dadurch das soziale Zusammenleben zu fördern. Oftmals beruhen die Maßnahmen der Akteure darauf, Kommunikation zwischen den beteiligten Personengruppen (wieder)herzustellen.

Der sozialorientierte und fürsorgende Typ ist aufgrund seiner lokalen und konkreten Handlungen ein unmittelbarer Sicherheitsakteur. Die Akteure dieses Typs reagieren auf soziale Missstände und konkrete Probleme vor Ort. Die darauf folgenden Projekte und Maßnahmen entwickeln in der Regel einen stark präventiven Charakter. In den Zielstellungen der Projekte und Maßnahmen wird Sicherheit aber meist nicht explizit bzw. vordergründig herausgestellt. Vielmehr ist die Produktion von Sicherheit ein Nebenergebnis der Arbeit dieses Typs, denn bei der Bearbeitung sozialer Problemlagen werden wiederholt auch Fragen von Kriminalität oder des Sicherheitsempfindens von Bürgerinnen und Bürgern aufgeworfen.

### **Typ B: Baulich-gestalterisch Planende & Umsetzende**

Akteure, die mit ihren Handlungen den städtischen Raum prägen, sind gleichfalls Sicherheitsakteure. Diese „baulich-gestalterisch Planenden und Umsetzenden“ nehmen direkt Einfluss auf die objektive und subjektive Sicherheit vor Ort. Sie wirken durch die Gestaltung des baulichen Umfeldes in der Regel präventiv auf die lokale Sicherheitslage und setzen die räumlichen Rahmenbedingungen für das Handeln anderer Sicherheitsakteure. Akteure, die sich diesem Typ zuordnen lassen, handeln innerhalb der Produktionskette von Raum und Raumnutzungen. Dies beginnt mit den Grundlagenplanungen auf verschiedenen räumlichen Ebenen und führt über konkrete Entwurfsphasen und die Baurechtschaffung bis hin zur Umsetzung. Dementsprechend breit ist die Akteurspalette im urbanen Kontext, die sich von der Stadtplanung bis zur Architektur durch alle Maßstabsebenen zieht. Zu den baulich-gestalterisch Planenden und Umsetzenden zählen auch die Akteure der Wohnungswirtschaft mit den entsprechenden Maßnahmen für Bau und Unterhaltung des Bestandes.

Sicherheit spielt allerdings nur in wenigen Fällen eine eigenständige Rolle im Tätigkeitsfeld der Planenden und Umsetzenden. Die Gestaltung des (öffentlichen) Raumes ist für sie vielmehr eine ganzheitliche Aufgabe, die menschliches Leben und Zusammenleben in all seinen verschiedenen Aspekten ermöglicht und prägt. „Gute Planung“ ist dabei ein Globalanspruch und legt keinen besonderen Fokus auf Sicherheit. Die Definition von „guter Planung“ ist dabei stark zeitgebunden und änderbar – Sicherheitsaspekte haben in ihr jedoch auch in der

Vergangenheit kaum je eine explizite Rolle gespielt.

Dabei besitzen baulich-gestalterisch Planende und Umsetzende in ihrer Reflexion durchaus ein Bewusstsein für das Thema von Sicherheit im öffentlichen Raum. Dass diesem selten eine eigenständige Rolle zukommt, ist weniger einem „blinden Fleck“ als vielmehr „sehenden Auges“ einer Bewertung zuzuordnen: Sicherheit gilt als ein Thema, das gleichwertig mitbehandelt werden muss, eine Priorisierung wird für die eigene Arbeit abgelehnt. Das gilt dann umso mehr, je großmaßstäblicher die Planungen sind. Die planerischen und gestalterischen Projekte, die explizit als Sicherheitsthemen bewegt werden, haben daher konkreten und lokalen Bezug: „Angsträume“ und „Un-Orte“ stellen beispielsweise eine häufig genannte Problemlage objektiver oder subjektiver Sicherheit in den Vordergrund planerischen Handelns.

### **Typ C: Kriminalitätsorientierte Aufklärende & Strafverfolgende**

Der Akteurstyp der „kriminalitätsorientierten Aufklärenden und Strafverfolgenden“ umfasst unmittelbare Sicherheitsakteure, die sich primär um die Verfolgung und Bekämpfung von Kriminalität kümmern. Somit sind ihre Handlungen im Rahmen der Sicherheitsproduktion sehr stark fokussiert. Da Strafverfolgung und -aufklärung rechtlich bei staatlichen Institutionen angesiedelt sind, ist die Akteurspalette hier eher klein. Zu den Strafverfolgungsbehörden gehören Staatsanwaltschaften, Landespolizei, Bundespolizei und Bundeskriminalamt, aber auch die Zollverwaltung sowie Teile der Finanzverwaltung. Akteure dieses Typs haben ein starkes Bewusstsein über ihre eigene Rolle in der Sicherheitsproduktion und werden auch von anderen Akteuren als die zentralen (wenn auch mit „klassischen“ Mitteln agierenden) Sicherheitsakteure verstanden.

Bei seinen Tätigkeiten ist dieser Akteurstyp nicht nur der Wahrung und Beachtung von Gesetzen verpflichtet, sondern auch an seiner Wahrnehmung durch Dritte, insbesondere durch „den Bürger“, orientiert. Aufklärung und Strafverfolgung können nur dann wirklich effektiv und sinnvoll durchgeführt werden, wenn die Polizei gemäß dem Prinzip des „Freund und Helfers“ wahrgenommen und somit auch unterstützt wird. Auch wenn die Polizei eine besonders zentrale Rolle für die Funktion der kriminalitätsorientierten Aufklärung und Strafverfolgung einnimmt, kann sie nicht auf diese Wirkweise bzw. auf diese Sicherheitslage reduziert werden. Der Akteur Polizei nimmt neben seiner hier behandelten Funktion auch über seine rein ordnungsorientierte Funktion (siehe Typ D) oder durch seine beratende Rolle (siehe Typ H) Einfluss auf die lokale Sicherheit.

### **Typ D: Ordnungs- und Sauberkeitsorientierte**

Ordnung und Sauberkeit zählen nicht zuletzt wegen der Popularität der „Broken-Windows-Theorie“ zum kriminalpräventiven Tätigkeitsbereich. Regelmäßige Akteure dieses Typs sind nicht nur kommunale und staatliche Akteure wie die Polizei (Streifendienste, Kontaktbereichsbeamte u.a.) Ordnungsamt und Ordnungsdienste, Grünflächenamt etc., sondern auch Stadtreinigungsunternehmen, private Sicherheitsdienstleister, ehrenamtliche Sicherheitskräfte, Einzelhandel und (Wohnungs-)Unternehmen, Interessensvertretungen und Bürgervereine – jeweils mit breit gefächerten Tätigkeitsbereichen: So sind zum Beispiel die Verwaltungsaufgaben und Zuständigkeiten der Ordnungsämter in den Kommunen sehr unterschiedlich geregelt: Teilweise sind sie auch für Verwaltungsaufgaben wie Veranstaltungsgenehmigungen, der Überwachung des ruhenden Verkehrs oder auch die Vergabe von Waffenbesitzscheinen zuständig. Kommunale Stadtreinigung oder privatwirtschaftliche Reinigungsunternehmen sind für Straßenreinigung und Müllentfernung zuständig. Das Grünflächenamt, beauftragte Landschaftsgärtner oder Gartenbetriebe kümmern sich um den Grünschnitt im öffentlichen Bereich. Zusätzliche Maßnahmen zur Stadtbildgestaltung werden sowohl von Bürgervereinen aber auch von Einzelhandel und Unternehmen (z.B. Business Improvement Districts, BIDs) initiiert. So gibt es von Seiten der Bürgervereine zum Beispiel Pflanzaktionen oder Einzelhandel und Unternehmen investieren in zusätzliche Beleuchtungsmaßnahmen, um so eine „schönere Atmosphäre“ zu schaffen.

Handlungsautonomie und die Motivation bei den Akteuren dieses Typs unterscheiden sich sehr. Während Kommunalbehörden und Polizei per Gesetz für öffentliche Ordnung zuständig sind, ist es für private Akteure Eigeninteresse und -initiative, für ihr Wohn- und Arbeitsumfeld etwas zu tun, um so Trading-Down-Erscheinungen von Standorten vorzubeugen. Der Zielfokus der Sicherheitsproduktion ist unter dem Aspekt „Wehret den Anfängen!“ bei diesem Typ sehr stark ausgeprägt.

### **Typ E: Kommunikatoren & Meinungsbildende**

„Kommunikatoren & Meinungsbildende“ sind Sicherheitsakteure, deren Handlungen einen direkten Einfluss auf Akteure der Sicherheitsproduktion und auf das subjektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung entfalten können. Indem sie über sicherheitsrelevante Themen, seien es Vorfälle, Situationen oder Lösungen, berichten, können sie die Sicherheitswahrnehmung der Bevölkerung und deren Meinungsbildung über Sicherheitsfragen beeinflussen. Diese Wirkung entsteht dabei häufig als Nebeneffekt. Gerade für journalistisch tätige Akteure ist Sicherheit nur ein Thema unter vielen, d.h. ein explizites Ziel, auf die Sicherheitslage einzuwirken, kann nicht zwangsläufig angenommen werden. Auch die Öffentlichkeitsarbeit von Vereinen, Quartiersmanagement, kommunalen Kooperationen und Unternehmen (wie Wohnungsunternehmen und Verkehrsunternehmen) gehört zu diesem Typ. Öffentlichkeitsarbeit hat aber in der Regel keinen Nachrichtencharakter, sondern ist stärker auf die positive Imageproduktion eines Vereins, Quartiers oder Unternehmens ausgerichtet.

Die Funktion dieses Typs im Rahmen der städtischen Sicherheitsproduktion ist gleichermaßen eine unterstützende bis hindernde wie auch eine eigenständige. Akteure dieses Typs wirken jedoch weniger als andere unmittelbare Sicherheitsproduzenten durch konkrete Interventionen im städtischen Raum, auch wenn sie vermittelt über das subjektive Sicherheitsempfinden objektive Effekte im öffentlichen Raum induzieren können. Es kann aber nicht von einer generellen gleichförmigen Wirkung der Medien ausgegangen werden, sondern dass Individuen in ihren jeweiligen sozialen Rezeptionskontexten diese Informationen unterschiedlich aufnehmen und verarbeiten. Die Medienwirkungsforschung identifiziert eine breite Palette an Faktoren, die in die Berichterstattung eingehen und die Rezipienten beeinflussen (vgl. Feltes und Fischer 2012, S. 113 ff).

### **Typ F: Rahmengebende & Entscheidende**

Beim Typ der „Rahmengebenden und Entscheidenden“ handelt es sich zuerst um politische Akteure der Gesetzgebungsebene sowie Verwaltungsspitzen auf kommunaler Ebene. Ihr Handeln hat lediglich eine indirekte Wirkung auf die Sicherheitsproduktion, insofern ihre Tätigkeiten die rechtlich-politischen Handlungsräume festlegen, innerhalb derer die Produktion von Sicherheit stattfindet, ohne jedoch aktiv an der Umsetzung von Sicherheitsmaßnahmen vor Ort beteiligt zu sein. Diese legislativen Akteure schaffen somit die Grundlagen für die unmittelbaren Sicherheitsakteure. Als demokratisch legitimierte Akteure stellen sie auch die legitimatorische Voraussetzung sicherheitsrelevanten Handelns dar. Politische Entscheidungen definieren in Form von Schwerpunktsetzungen und Finanzverteilungen maßgeblich, in welcher Form Akteure auf welche Aspekte öffentlicher Sicherheit und Ordnung Einfluss nehmen können. Auch Akteure der Exekutive, Verwaltungs- und Amtsleiter gehören zu diesem Typ. Sie können vor allem Schwerpunktsetzungen für das Vorgehen in Ihren Verantwortungsbereichen festlegen. Auch privatwirtschaftliche Unternehmen wie Wohnungs- und Verkehrsunternehmen mit ihren strategischen Abteilungen und Geschäftsführern gehören zum Typ der Rahmengebenden und Entscheidenden. Die von Vertretern dieses Typus getroffenen Entscheidungen müssen nicht zwingend explizit auf die Beeinflussung der Sicherheitslage abzielen, um hier Effekte hervorzurufen. Aber ihre Entscheidungen sind häufig so weitreichend, dass sie auch die Sicherheitslage an bestimmten Orten beeinflussen können. Verändern Rahmengebende und Entscheidende den Rahmen der Sicherheitsproduktion, hat das Folgen für alle Instanzen, die diese Vorgaben vor Ort umzusetzen haben.

### **Typ G: Vernetzende & Koordinierende**

Der Typ „Vernetzende und Koordinierende“ ist ebenfalls nur mittelbar in der Herstellung von Sicherheit tätig. Als Einzelperson oder auch in Form kooperativer Zusammenschlüsse besteht seine Hauptaufgabe darin, andere Akteure zusammenzuführen und in Austausch zu bringen sowie diesen Austausch weiter zu verstetigen. Vernetzende und Koordinierende lassen sich anhand der Schwerpunktsetzung des Themas Sicherheit in zwei Subtypen untergliedern: Während bei den Vernetzenden „mit expliziten Sicherheitsthemen“ (z.B. Kriminalpräventiven Gremien) Fragen der lokalen Sicherheit zur Eigendefinition gehören, laufen diese bei den Vernetzenden „ohne explizite Sicherheitsthemen“ (z.B. Quartiersmanagements, Stadtteilkonferenzen oder Quartiersarbeitskreise) häufig unbewusst in der täglichen Arbeit mit. Ihre Wirkweise auf die Sicherheitslage ist damit die gleiche, ihre Zielrichtung unterscheidet sich jedoch.

Ihre Vernetzungstätigkeiten stellen präventive Maßnahmen dar: Sie verbinden Akteure, um die zukünftige Sicherheitslage in Städten oder Quartieren zu verbessern, und dienen als Knotenpunkte, mittels derer Maßnahmen koordiniert und vorbereitet werden. Grundsätzlich versuchen beide Subtypen, jeweils ein breites Netzwerk aufrechtzuerhalten und zu möglichst vielen Akteuren Kontakte aufzubauen. Maßnahmen sind regelmäßige und gezielte Abstimmungsrunden des Netzwerks inklusive Ergebnissicherung und Elementen, die die Verbindlichkeit erhöhen. Gespräche mit Einzelakteuren, das „In-Kontakt-Bringen“ von Akteuren untereinander und mit den lokalen Bewohnerinnen und Bewohnern sowie projekt- oder raumbezogene Koordination von Einzelmaßnahmen und Aktivierung von Akteuren ergänzen diesen Ansatz. Vernetzende und Koordinierende wirken also vor allem als Katalysator für andere Prozesse, die sich dann auf die lokale Sicherheit direkt auswirken.

### **Typ H: Beratende & Informationsgebende**

„Beratende & Informationsgebende“ stellen anderen Akteuren Erkenntnisse und Knowhow zur Verfügung, ohne selbst Handlungen vorzunehmen, die die Sicherheitslage vor Ort direkt verändern. Im Gegensatz zum Typus der Kommunikatoren und Meinungsbildenden richten sich diese Akteure also nicht an die Allgemeinheit. Sie zählen daher zu den mittelbaren Sicherheitsproduzenten und liefern in der Regel Erkenntnisse oder Fachwissen aus einem inhaltlich oder räumlich abgegrenzten Gebiet. Beratende und Informationsgebende stehen im Zuge der Sicherheitsproduktion in einem einseitigen Bezugsverhältnis, in dem auf ihre Kompetenzen durch andere Akteure zugegriffen wird. Dies unterscheidet sie auch von den anderen mittelbaren Sicherheitsakteuren, die, wie bei den Vernetzenden und Koordinierenden, ein gleichberechtigtes oder, wie bei den Rahmengebenden und Entscheidenden, ein weisungsgebendes Verhältnis zu den unmittelbaren Sicherheitsakteuren aufweisen.

Die Wirkweise dieses Funktionstyps auf die Sicherheitslage ist indirekt, insofern Einfluss auf die Sicherheitsbilder und Instrumente anderer Sicherheitsakteure genommen wird. Beratende, aber vor allem lediglich informationsgebende Akteure besitzen jedoch nur wenig Einfluss auf die Art der Sicherheitsproduktion. Die Einflussnahme hängt von weiterführenden Handlungen ab, da Daten berücksichtigt oder Ratschläge erst angenommen werden müssen, um wirksam zu werden. Beratende und Informationsgebende können daher zwar die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Wissenstransfer schaffen, doch können sie über einen Großteil der Erfolgsbedingungen weder verfügen noch die dafür nötigen Voraussetzungen schaffen. Wie mit dem neuen Wissen umgegangen wird, entscheiden letztlich die Beratenen selbst. Der Entscheidungsspielraum des Typs auf die Veränderung der Sicherheitslage ist daher gering.

### **Typ I: Unbewusst & alltäglich Handelnde**

„Unbewusst und alltäglich Handelnde“ sind diejenigen Akteure, die durch ihren täglichen Gebrauch, die Nutzung bzw. Vermeidung Einfluss auf die Sicherheitslage nehmen. Durch ihre Anwesenheit und soziale Interaktion

sowie in Gestalt ihrer hinterlassenen Nutzungsspuren wirken sie im Raum. Es sind die Fahrgäste, Passanten und Besucher in ihren alltäglichen Aktivitäten, die in ihrer unbewussten Sicherheitswirkung soziale Regeln definieren und einfordern, Sanktionen ausüben und Gefühle von Sicherheit und Unsicherheit prägen.

Unbewusst und alltäglich Handelnde sind der am wenigsten fassbare Typ der Sicherheitsakteure. Er wirkt auf vielfältige Weise auf die Sicherheitslage ein, wobei die fehlende Sicherheitsorientierung, die häufig mit einer gleichfalls fehlenden Wahrnehmung der sicherheitsrelevanten Folgewirkungen verbunden ist, grade zum Definitionskriterium dieses Typs wird. Das fallengelassene oder aufgehobene Bonbonpapier ist nicht durch Sicherheitsansprüche fallengelassen oder aufgehoben worden und seine Wirkung auf den Raum und das Sicherheitsgefühl zeigt sich womöglich erst im weiteren Verlauf einer längeren Wirkungskette. Die Motivationen des Typs sind hochgradig unterschiedlich und häufig spontane Reaktionen auf subjektiver Entscheidungsebene, wie das Wechseln der Straßenseite auf dem nächtlichen Weg.

Motivation anderer Akteure ist es häufig, das alltägliche Handeln durch gezielte Tätigkeiten in gewünschte Bahnen zu lenken, beispielweise durch Erziehung, Gebote und Verbote, Wegeführungen oder Intervention. Im Rahmen der Handlungsfreiräume, die ihnen entstehen, sind die unbewusst und alltäglich Handelnden jedoch relativ frei zu entscheiden. Seine Wirkung auf die Sicherheitslage entfaltet der Typ dabei in der Regel durch Handlungen und Nicht-Handlungen in der Masse. Diese sind nicht abgestimmt, aber aufeinander bezogen und reagierend. Das führt zu Effekten von Emergenz, zu Selbstverstärkungs- und Rückkopplungsmechanismen. Auch Elemente der Broken-Windows-Theorie basieren auf diesen sich verstärkenden Kreislaufprinzipien maßgeblich unbewusster alltäglicher Handlungen.

Auch wenn er sich aus dieser Gruppe speist, sind unbewusst und alltäglich Handelnde doch keine Sammelkategorie für „den Bürger“ schlechthin, sondern lediglich für die Phasen, in denen er ohne bewusstes Ziel auf die Sicherheitslage einwirkt. Bürger und Bewohner müssen anderen Typen zugeordnet werden, wenn sie bewusst im Hinblick auf Sicherheit und Ordnung handeln.

### **1.3 Akteurskonstellationen und Zusammenarbeit**

Diese neun Funktionstypen erlauben es, das gegenwärtige Akteursfeld städtischer Sicherheitsproduzenten zu beschreiben. Sicherheit ist das Ergebnis einer Fülle von Handlungen in diesem Feld. Diese Handlungen finden womöglich zeitlich versetzt statt und werden über ihre Nachwirkungen oder den Raum vermittelt – ihnen bleibt die Verbindung zwischen den Akteuren dann unbewusst und unerkannt. Häufig ist der Kontakt jedoch ein direkter, in dem Handlungen ganz bewusst, gezielt und in Bezug auf das Gegenüber erfolgen.

Die Verbindungen zwischen den Akteuren lassen dabei gewisse Muster erkennen. Intensivste Verbindungen entstehen innerhalb von Akteuren des gleichen Typs: Ordnungsamt und Stadtreinigung, Streetworker und Kirchengemeinde, Stadtplanungs- und Grünflächenamt weisen jeweils enge Beziehungen auf. Diese beruhen auf ihren vergleichbaren Tätigkeitsschwerpunkten und Abhängigkeiten in der Erfüllung ihrer Aufgaben, sind aber auch ein Ausdruck vergleichbarer Motivationen: die Zusammenarbeit fällt leichter, wenn die gegenseitigen Ziele bekannt und akzeptiert sind. Die Verbindungen zwischen den Typen werden dagegen schwächer, weil Ziele, Motivationen und Handlungslogiken weiter auseinander fallen. Die neun Funktionstypen städtischer Sicherheitsproduktion skizzieren in ihrer Unterschiedlichkeit auch potentiell konfliktträchtige Zielrichtungen und Motivationen. Sehr häufig entstehen bei der konkreten Arbeit Differenzen über das richtige Vorgehen und die richtige Maßnahmen, um „Sicherheit und Ordnung“ vor Ort herzustellen oder zu erhalten. Dabei kommt es immer wieder zu größeren Konflikten in der Zusammenarbeit.

Innerhalb eines Typs bewegen sich die Konflikte auf einem niedrigschwelligen Niveau. So sind sich alle Sozialorientierten und Fürsorgenden einig, dass es Jugendfreizeitangebote geben muss, und differieren nur in ihrer

Meinung zu den unterschiedlichen Angeboten. Der Konflikt zwischen verschiedenen Typen ist dagegen grundsätzlicher. Es gibt Divergenzen sowohl beim Handlungsbedarf als auch bei den zu Verfügung stehenden Handlungsoptionen. Bei Konflikten spielen auch immer die Definitionsmacht von Themen und Räumen und nicht zuletzt Ressourcenkonflikte eine wichtige Rolle. So werden baulich-gestalterisch Planende & Umsetzende häufig von ordnungs- und sauberkeitsorientierten Akteuren kritisiert, während Vernetzende & Koordinierende sich über schlechte Imageproduktion durch die Kommunikatoren & Meinungsbildenden beklagen und Sozialorientierte & Fürsorgende wiederum mit den Maßnahmen der Kriminalitätsorientierten & Aufklärenden hadern.

Konflikte basieren dabei oft auf einem unzureichenden Verständnis der Handlungslogik des Gegenübers. Man kann sich eben nicht auf jene Selbstverständlichkeiten verlassen, die die Kommunikation im engeren Netzwerk erleichtern (vgl. Kaufmann 1987; Daschkeit 1998). Erschwerend kommt hinzu, dass oft implizite Prämissen, Vorurteile über und ein geringes Verständnis für die Grundlagen, Gegenstände, Methoden und Handlungsreichweiten der Akteure in den jeweils anderen Typen existieren (vgl. Scheuermann 1999; Neuhaus 2010). Netzwerkbildung innerhalb der Akteure städtischer Sicherheitsproduktion ist daher auch ein sozialer Prozess und nicht nur eine rein funktionale Arbeitsorganisation.

#### **1.4 Möglichkeiten und Grenzen einer Typologie städtischer Sicherheitsakteure**

Alle Akteure – skizziert durch die neun Typen – wirken unterschiedlich auf die lokale Sicherheitslage. Wenn es das Ziel ist, objektive und subjektive Sicherheit zu stärken, dann ist dies eine Querschnittsaufgabe und ein Gemeinschaftsprojekt. Hierzu gilt es, die Motivationen anderer Akteure zu verstehen und diese dementsprechend zu adressieren und einzubeziehen. Gerade das Denken in Institutionen verkürzt dabei den Blick. Die verschiedenen Funktionstypen der städtischen Sicherheitsproduktion sollen für diese differenzierte Betrachtung ein Hilfsmittel sein.

Es gibt sicherlich nachvollziehbare Gründe pauschalisierter Zuschreibungen von Akteuren. Immer wieder finden sich Ansätze, den „Feind“ oder den „Zuständigen“ in der Institution zu sehen: Es ist „die Polizei“ oder „die Stadt“, die ungeachtet ihrer internen Differenzierung als Gegenüber gilt. Der Realität entspricht dies nicht wirklich. Akteure erfüllen häufig eine sehr breite und differenzierte Aufgabenpalette und entfalten mit ihren sehr unterschiedlichen internen Arbeits- und Aufgabenbereichen auch unterschiedliche Wirkweisen auf die Sicherheitslage. Diese Akteure müssen somit in mehreren Akteurstypen gleichzeitig verortet werden. Dieses Konstruktionsprinzip der Typologie soll gegenüber eindimensionalen und entsprechend unterkomplexen Sichtweisen dazu dienen, den Betrachtungswinkel auf verschiedene Akteure und ihre Funktionen offenzuhalten: Die Polizei ist eben nicht nur Strafverfolgerin, sondern gleichzeitig Beraterin, in ihren Fußstreifen ordnungsorientiert und als Stadtteilpolizisten bisweilen auch sozialorientiert und fürsorgend. Motivationen und Logiken unterscheiden sich auch innerhalb einzelner Institutionen in ganz typischen Formen.

Akteure nach ihrem Namen sind nicht mit den Funktionstypen gleichzusetzen. Es sind nicht unterschiedliche Benennungen für ein und dieselbe Gruppe. Allerdings sind mit dem Namen von Akteuren typischerweise gewisse Aufgabenpaletten verbunden, die ihnen zugewiesen wurden oder die sie von selbst übernehmen. Im Rahmen dieser Aufgabenerfüllung nehmen sie auf spezifische Weise Einfluss auf die Sicherheitslage, was dazu führt, dass nominelle Akteure häufig gewissen Funktionstypen zugeordnet werden können.

	<i>Aufklärung &amp; Prävention &amp; Sozialformentende &amp; Führungsebene</i> Typ A	<i>Kriminalitätsorientierte Subjektbezogene</i> Typ B	<i>Meinungs- &amp; Ordnungspartnerschaften</i> Typ C	<i>Kommunikation &amp; Einbindung</i> Typ D	<i>Ratungsbereit &amp; Kooperationspartner</i> Typ E	<i>Informationsbezieher &amp; Vermittler</i> Typ F	<i>alltäglich Handelnde</i> Typ G	<i>Berater &amp; Netzwerke</i> Typ H	<i>Unbewusst &amp; Typisch</i> Typ I
Politik/Kommunalparlament							■		
VB Ordnung/Sicherheit				■					
VB Stadtentwicklung/Stadtplanung	□	■							
VB Soziales/Kinder- und Jugendhilfe	■								
VB Gleichstellung/Migration	■								
Polizei	□		■	■	□	□	□	■	
Verkehrsunternehmen	□	■		■	■	■		■	
Wohnungsunternehmen	■	■		■	■	■		■	
Einzelhändler				■					
Bewohner/Bürger	□			■				□	■
Lokale Organisationen bzw. Vereine	■			■			□	□	
Stadtteilbüro/Quartiersmanagement	■	□		□	□		■	■	
Freie Träger/Soziale Einrichtungen	■							□	
Kriminalpräventive Gremien	□			■			■		
Ordnungspartnerschaften				■			□		
Medien/Presse					■				
Wissenschaft								■	

VB: Verwaltungsbereich      □ wiederholt      ■ häufig und typisch

Aber nicht alle Mitglieder gleicher Institutionen erfüllen hierbei die gesamte Aufgabenpalette. Zudem übernehmen einzelne Akteure häufig zusätzliche Aufgaben, setzen eigene Schwerpunkte und wirken so in untypischen Funktionen. Die Zuordnung eines einzelnen Akteurs zu den verschiedenen Funktionstypen bleibt dem Einzelfall überlassen, soll sie nicht zu Wiederbelebung von Stereotypen verkommen.

Die Typologie städtischer Sicherheitsakteure vermag eine „Lesehilfe“ für das unübersichtliche Feld derjenigen zu schaffen, die mit ihren Handlungen bewusst oder unbewusst Sicherheit (und Unsicherheit) beeinflussen. Sie stellt ein Ordnungsraster bereit – sie beschreibt einzelne nominelle Akteure jedoch nicht abschließend. Neben einer analytischen Systematisierung des Akteursfeldes bieten die Typen aber auch ganz charakteristische Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung städtischer Sicherheitspolitik. Die Typologie ermöglicht es, Akteure gezielt entsprechend ihrer Typeneigenschaften (und nicht ihrer Institution) anzusprechen und sie gleichzeitig auch bezüglich ihrer manchmal unbewussten Rolle in der städtischen Sicherheitsproduktion zu sensibilisieren. Ihre häufig eigenständigen Netzwerke sowie typische Zugänge werden identifiziert und damit in jeweils eigener Weise für Veränderungen adressierbar. Kriminalprävention – als Teil eines breiten Verständnisses für das Zusammenwirken von Faktoren – kann so leichter im (Fach-)Handeln verankert werden. In der alltäglichen Praxis kann sie den Beteiligten zu einem neuen Blick auf andere Akteure verhelfen und für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit städtischer Sicherheitsproduktion als Ausgangspunkt der Analyse dienen.

## 2 Stolperstein II: Die „Bilder“ in der lokalen Sicherheitsproduktion

Die Typologie bietet einen neuen Blick auf das Feld der Akteure. Sie zeigt einen Stolperstein auf, der in pauschalisierten Zuschreibungen von Akteuren und unbeachteten Netzwerken begründet liegt. Dieser liegt damit auf einer strukturellen Ebene, die das Verhältnis der Sicherheitshandelnden zueinander beschreibt. Unterhalb dieser Ebene verbirgt sich ein weiterer, häufig wenig reflektierter Stolperstein einer erfolgreichen Zusammenarbeit: Die Kommunikation über Sicherheit in der lokalen Auseinandersetzung. Entscheidend ist hier, wie die Akteure über Sicherheitsaspekte und den damit notwendigen Umgang verhandeln.

Als Modelle werden dabei von den Medien und den Akteuren selbst häufig zwei Extreme skizziert, die ein Feld zwischen dem Wunsch nach einem „Ideal“ und der Unterstellung eines „Schreckgespensts“ aufspannen. Keiner dieser Entwürfe findet sich in der Praxis der Sicherheitsproduktion wirklich: Die lokale Sicherheitsproduktion entspricht nicht dem „Ideal“ des gleichberechtigten Diskurses in Form einer sachorientierten und rationalen Verhandlung auf Basis objektiver Grundlagen. Ein solches Ideal ist schwer vorstellbar – nicht nur in der Sicherheitsarbeit, sondern grundsätzlich als Anspruch in der Behandlung komplexer Themen mit vielen Akteuren. Ebenso wenig aber entspricht eine als „Schreckgespenst“ gemalte Sicherheitsproduktion der Realität, in der Sicherheitsthemen zum reinen Spielball (politischer) Partikularinteressen werden und Entscheidungen eigenmotivationsgeleitet anhand subjektiver Wertung erfolgen.

### 2.1 Sicherheitsbilder als persönliche Hilfsmittel in komplexen Situationen

Tatsächlich beinhaltet Sicherheitsarbeit eine Verhandlung und Vermittlung, die über eine „Weltsicht der Dinge“ erfolgt. Sie liegt somit zwischen den beiden Extremen und wird in der Regel von den Akteuren im Glauben betrieben, objektiv und im Sinne der Sache zu handeln, bleibt aber dabei durch eine eigene Motivation und Sicht auf die Realität stark geprägt. Diese eigene Realitätssicht auf die Sicherheitslage soll als „Sicherheitsbild“ bezeichnet werden. Sicherheitsbilder sind komplexe gedankliche Konstruktionen zur Verortung und Bewertung von Sicherheitsrisiken an konkreten Orten oder in abgegrenzten Räumen, die auf der personalen, subjektiven Ebene zur Orientierung im städtischen Raum dienen und auf der sozialen und politischen Ebene als Diskurs- und Strategieelemente genutzt werden. In Sicherheitsbildern verschmelzen – bewusst oder unbewusst – individuelle Faktoren wie soziale Rollen, Milieu- und institutionelle Zugehörigkeiten mit subjektiven und kollektiven Erfahrungen, unmittelbaren und medial vermittelten Diskursen sowie objektivierten Daten. Sicherheitsarbeit ist niemals rein objektiv – selbst wenn es objektive Messverfahren geben würde –, sondern immer interessen- und bewertungsgeleitet.

Sicherheitsbilder als Abbild der Realität unter Einfluss persönlicher Effekte sind nicht nur von der Begrifflichkeit am „Weltbild“ angelehnt: De facto sind sie Teil des persönlichen Weltbildes. In Hinblick auf die lokale Sicherheitsproduktion sind sie jedoch in besonderem Maße ortsbezogen und verbinden die wahrgenommene Realität mit einer gewünschten Zielvorstellung. Zu dem „was ist“ stellen sie also auch das „was sein sollte“ und formulieren damit auch Rollenzuschreibungen, Erwartungshaltungen und Handlungsnotwendigkeiten.

Hierin liegt maßgeblich begründet, dass sich Sicherheitsbilder unterscheiden. Die Akteure erfahren nicht nur unterschiedliche Dinge über die Situation – sie erheben und rezipieren unterschiedliche Daten, beobachten unterschiedliche Begebenheiten und ihnen werden unterschiedliche Berichte zugetragen – sondern sie bewerten diese Fragmente auch unterschiedlich aufgrund ihrer eigenen Kriminalitätseinstellung, ihrem beruflichen Fokus und Schwerpunkt sowie ihrer persönlichen Involviertheit. Hierbei entstehen prinzipiell unterschiedlicher Bilder, die die Akteure „im Kopf haben“, wenn sie an Orte und deren Sicherheitssituationen denken: Unter den Raumbezeichnungen „Bahnhofsvorplatz“, „Stadtpark“ oder „Großwohnsiedlung“ erlebt jeder Akteur sein jeweils eigenes Kopfkino. Die Sicherheitsbilder beziehen sich auf einen Raum und „bezeichnen“ diesen. Sie sind auch die

Grundlage tätig zu werden – oder eben auch nicht: Das Bild des einen Akteurs mag dramatisch sein und nach Maßnahmen rufen, während das Bild eines anderen Akteurs, die Situation entspannt und unproblematisch zeichnet.

Sicherheitsbilder entscheiden aber nicht nur „am Schluss“ über die Handlungen der jeweiligen Akteure. Sie sind auch an ihrer eigenen Fortschreibung beteiligt und neigen dazu, sich selbst zu reproduzieren. Als Teil des persönlichen „Weltbildes“ strukturieren sie die Informationsverarbeitung vor. Sie bieten ein Deutungsmuster für die Erfassung und Bewertung von Informationen und schaffen dadurch Deutungssicherheit. Sie reduzieren die Möglichkeitsbreite von Deutungen und vereinfachen – wie auch schon die pauschalisierte Zuordnung zu Akteuren – Orientierung. Das geschieht, in dem eine Etikettierung von Orten, Handlungen und Akteuren erfolgt und diese den Bereichen von erwünscht bis unerwünscht zugeordnet werden. Gleichermaßen erfolgt durch die Sicherheitsbilder auch eine Wahrnehmungssteuerung: „man sieht was man kennt“. Und letztlich erfolgt durch die Mittelwahl, die sich aus dem Bild ergibt, auch wieder eine Reproduktion des Bildes unter dem Oberthema, wie es zu sein hat. Für die Kommunikation zwischen den Akteuren wird relevant, hier keine „Böswilligkeit“ zu unterstellen, sondern diesen spezifischen Blick auf die Realität – der immer nur einen Ausschnitt wiedergibt – als bildprägendes Prinzip zu akzeptieren.

Sicherheitsbilder bilden also vorbereitete Verhandlungsfolien, aus denen heraus sich Bewertungen und Folgen ergeben. Sie bleiben meist unhinterfragt und werden als Bilder selten offengelegt: Kaum ein Akteur legt seine Sicht auf die Dinge in gänzlicher Breite vor anderen aus. Stattdessen erfolgt die Vermittlung in Ausschnitten meist anhand konkreter Beispiele und Bezüge. Es wird lediglich über Maßnahmen und Implikationen verhandelt, die sich aus den Bildern ergeben. Es entbrennt ein Streit darüber, ob gegen die lokale Drogenszene härter vorgegangen werden muss oder nicht, ob noch mehr unterstützende Maßnahmen im sozialen Brennpunkt sinnvoll sind oder ob ein Rückschneiden der Heckenreihe soziale Kontrolle befördert oder Rückzugsräume vernichtet. Umso erbitterter wird diese Auseinandersetzung, je mehr die Akteure das Gefühl haben, ihr Gegenüber „verstehe die Situation nicht“. Aber es gibt ja nicht nur eine Weltsicht – andere Sichtweisen sind möglich und führen zu anderen Bewertungen und Maßnahmen.

In ihren kommunizierten Ausschnitten sind Sicherheitsbilder für andere immer nur Fragmente. Akteure bewerten die einzelnen Aussagen aus dem Sicherheitsbild eines anderen immer unter den Rahmenbedingungen des eigenen Sicherheitsbild. Eine solche Integration muss vielfach scheitern – wenn die Vorbedingungen zu unterschiedlich sind, bleibt ein Widerspruch. Wertungen und Schlussfolgerungen eines anderen Akteurs erscheinen dadurch „falsch“. Zu selten wird versucht, den tatsächlichen Gedankengang des anderen – sein Sicherheitsbild – vollumfänglich nachzuvollziehen. In ihren Fragmenten bleiben die Aussagen zudem immer auch interpretationsfähig, was zu Missverständnissen führen kann. Unterstellungen und Pauschalisierungen entstehen, wie bereits bei der undifferenzierten Zuordnung von Akteuren zu Institutionen gesehen.

## **2.2 Umgang mit Bildern in der lokalen Sicherheitsproduktion**

Sicherheitsbilder sind kein „böses Ding“ und kein „böser Wille“. Sie sind eine Weltsicht, die sich aus den Einstellungen ergibt – von daher sind sie zwangsläufig unterschiedlich. Sie lenken den Blick und fungieren als notwendiges Orientierungsprinzip bei komplexen Situationen, wie es die Entstehung von lokaler Sicherheit zwangsläufig ist. Dies zu akzeptieren ist ein erster Schritt zu einer wirklichen kooperativen Sicherheitsproduktion.

Für die Akteure vor Ort muss es darum gehen, konfrontative Bildverhandlungen vermeiden. Den Konflikt zu suchen und den Gegenüber davon zu überzeugen, ein „falsches Bild“ zu haben, hat meist den gegenteiligen Effekt und fundamentalisiert Bilder. Fronten verhärten sich und erschweren eine Zusammenarbeit. Stattdessen zu versuchen, ein Verständnis für die Sichtweise des anderen entwickeln, erscheint zielführender. Das heißt vorab

auch, die Grundprinzipien des eigenen Bildes kritisch zu reflektieren. Die Frage, wie man selbst zu den Schlussfolgerungen kommt, die man als selbstverständlich annimmt, wird essentiell für das wirkliche Verständnis des eigenen Bildes. Erst von da aus ist es möglich, auch andere Bilder nachzuvollziehen.

Gerade aber die Offenlegung der Bilder, sprich die offene Auseinandersetzung über die Sicherheitsbilder, ist für eine erfolgreiche lokale Sicherheitsarbeit notwendig. Nur wenn ein ehrlicher Austausch über die zugrunde liegenden Informationen, über die unterschiedlichen Wahrnehmungen, ihre Interpretation und Deutungen explizit dargelegt wird, werden auch die Implikationen von Bildern und ihre Verknüpfung zu Maßnahmen erkennbar und verhandelbar. Dann wird die Handlungswirkung von Bildern deutlich. Eine offene Auseinandersetzung über Bilder bietet die Chance der wechselseitigen Sensibilisierung und damit der offenen und nicht impliziten Debatte über die trade-offs unterschiedlicher Konzepte. Am simplen Beispiel: Sind Graffiti ein Signal des Niedergangs und der Gefahr, dann müssen sie rigoros bekämpft werden, oder handelt es sich um Streetart in einem aufstrebenden Kreativquartier, dann lässt man es eher wohlwollend laufen. Die Verhandlung über die zugrundeliegenden Bilder ist in diesem Sinne eine Kommunikationsstrategie zur Kooperation zwischen Akteuren.

### **3 Zusammenfassung: Den Weg gemeinsam neu pflastern**

Sicherheitsproduktion besteht zu einem wesentlichen Teil aus der Verhandlung von Sicherheitsbildern in den lokal variierenden Akteurskonstellationen: Im Spannungsfeld von „irrationalen“ Bedrohungen und „objektiver“ Datenlage ist von den Sicherheitsakteuren ein gemeinsames Verständnis zur lokalen Sicherheitslage und den damit verbundenen lokalen Aspekten zu entwickeln, um darauf aufbauend geeignete Maßnahmen durchführen zu können. In der Praxis kann dieser Prozess in sehr unterschiedlichen Ausprägungen beobachtet werden. Angesichts der häufig bestehenden Unterschiede hinsichtlich der Beurteilung der Sicherheitslage und den dahinter stehenden Interessenlagen ist dieser Verhandlungsprozess fast immer schwierig und manchmal konfliktbehaftet. Aus den Verhandlungen der Sicherheitsbilder resultieren im Wesentlichen die dynamischen Arrangements städtischer Sicherheitskultur, komplexe Verflechtungszusammenhänge oft dutzender Akteure. Ein Blick in die bunte Vielfalt lokaler Sicherheitsproduktion hilft, sich von dem Gedanken monochromatischer städtischer Sicherheitsarbeit zu verabschieden und damit auch von einfarbigen Verallgemeinerungen und Schlussfolgerungen, die allzu häufig die Diskussionen prägen.

Die gemeinsame offene Auseinandersetzung über Sicherheitsbilder – als die tatsächlich wirksamen Entscheidungsgrundlagen – erfordert zunächst die Auseinandersetzung mit dem eigenen Sicherheitsbild. Erforderlich sind eine Selbstreflexion der eigenen Wahrnehmungs- und Bewertungsgrundlagen und das Bewusstsein, dass auch das eigene Sicherheitsbild kein objektives ist. Wenn aber das eigene Sicherheitsbild lediglich als „Variante der Realität“ erkannt wird, schwindet ihr universaler Gültigkeitsanspruch. Es gibt kein „richtiges“ und kein „falsches“ Sicherheitsbild und das kann helfen einen wirklichen offenen Diskussionsprozess über den Umgang mit Sicherheit zu beginnen.

Diese Diskussion erfordert die Offenheit, die tatsächlichen Beweggründe der Entscheidung zu verhandeln, statt über vorangestellte Argumente und Daten zu diskutieren oder eine Emotionalisierung des Diskurses vorzunehmen. Das gelingt leichter bei lang laufenden Projekten, in denen sich ein Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren entwickeln kann. Offenheit bedeutet nämlich auch „ungeschützt“ sein – zuzugeben, dass die Bewertung der Situation vielleicht lediglich auf einem „Gespür“ und einer wenig vermittelbaren Gesamtsicht beruht, macht angreifbar. Langfristigkeit von Programmen und Personen wird damit zu einer Vorbedingung, die auch neue Anforderungen an Sicherheitspolitik von Staat und Kommune stellt und eine Absage an die Hoffnung kurzfristig erreichbarer Effekte erteilt.

In der Praxis fällt es meist schwer, den erforderlichen Schritt zurückzutreten, der eine Selbstreflexion erst möglich macht. Ein Plädoyer für mehr Differenzierung im Alltag ist daher ein hohes Ziel, dessen Formen die Akteure persönlich vor Ort finden müssen, die aber auch organisatorisch unterstützt werden können. Gemeinsame, niedrigschwellige Weiterbildungsprojekte, in denen die unterschiedlichen lokalen Akteure zusammenkommen, sich eventuell sogar gegenseitig etwas beibringen, ist nur eine von vielen Möglichkeiten. Wichtig ist es, Räume zu schaffen, in denen nicht das real existierende Sicherheitsproblem zwischen den Akteuren verhandelt werden muss – zu leicht fällt man hier auf die eingetretenen Pfade von Pauschalisierungen und etablierten Meinungen zurück. Die Schwierigkeit, sich im laufenden Betrieb solche gemeinsamen „Auszeiten“ zu nehmen, ist offensichtlich. Aber es lohnt sich, weil sich nur dadurch Stolpersteine der städtischen Sicherheitsproduktion aus dem Weg räumen lassen.

## Zusatzinformation

Der Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „DynASS – Dynamische Arrangements städtischer Sicherheitskultur“ das durch das BMBF im Rahmen des Programms der Bundesregierung „Forschung für die zivile Sicherheit“ von August 2010 bis April 2013 als Verbundprojekt gefördert wurde. Weitere Informationen zum Projekt finden Sie unter [www.dynass-projekt.de](http://www.dynass-projekt.de).

Weitergehende Ergebnisse des Projektes zur urbanen Sicherheit sind in der Abschlusspublikation:

*Abt, Jan/Hempel, Leon/Pätzold, Ricarda/Wendorf, Gabriele (Hrsg.):*

*Dynamische Arrangements städtischer Sicherheit – Akteure, Kulturen, Bilder*  
im Springer VS Verlag veröffentlicht.

## Autoren

Jan Abt ist Dipl.-Ing. Städtebau/Stadtplanung, mit Studium in Marburg und Hamburg. Tätig als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin, Fachgebiet Stadt- und Regionalökonomie im BMBF-Forschungsprojekt „DynASS – Dynamische Arrangements städtischer Sicherheitskultur“ zu Akteuren, Bildern und Maßnahmen in der lokalen städtischen Sicherheitsproduktion. Weitere Forschungsschwerpunkte sind kinder- und jugendfreundliche Stadtplanung und Fragen der Stadtentwicklung.

Prof. Dr. Dietrich Henckel ist Lehrstuhlinhaber des Fachgebiets Stadt- und Regionalökonomie am Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind insbesondere wirtschaftliche Transformationsprozesse und Stadtentwicklung. Er war Leiter des Forschungsclusters „Sicherheit in der Stadt“ des Innovationszentrums „Gestaltung von Lebensräumen“ an der TU Berlin und ist Verbundkoordinator des BMBF-Projektes „DynASS – Dynamische Arrangements städtischer Sicherheitskultur“.

Kontakt:

Technische Universität Berlin

Institut für Stadt- und Regionalplanung, Sekr. B4

Hardenbergstraße 40a, 10623 Berlin

[abt@isr.tu-berlin.de](mailto:abt@isr.tu-berlin.de)

[d.henckel@isr.tu-berlin.de](mailto:d.henckel@isr.tu-berlin.de)

## Literatur

- Becker, Heidede et al. 2003. Das Programm Soziale Stadt: von der traditionellen Stadterneuerung zur integrativen Stadtteilentwicklung. In Strategien für die soziale Stadt – Erfahrungen und Perspektiven, hrsg. Bundestransferstelle Soziale Stadt, 9-29. Berlin.
- BMI und BMJ – Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz (Hrsg). 2006. Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht – Langfassung. Berlin.
- Bundestransferstelle Soziale Stadt. 2011. Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“. <http://www.sozialestadt.de/programm/>. Zugegriffen: 28.Oktober 2011.
- Daschkeit, Achim. 1998. Umweltforschung interdisziplinär notwendig, aber unmöglich? In Umweltforschung quergedacht: Perspektiven integrativer Umweltforschung und -lehre, hrsg. Achim Daschkeit und Winfried Schröder, 51-73. Berlin.
- Dittmann, Jörg. 2005. Entwicklung der Kriminalitätseinstellungen in Deutschland – eine Zeitreihenanalyse anhand allgemeiner Bevölkerungsumfragen. Berlin.
- DST – Deutscher Städtetag (Hrsg.). 2011. Sicherheit und Ordnung in der Stadt. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Berlin.
- DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg). 2003. Kommune schafft Sicherheit, Trends und Konzepte kommunaler Sicherheitsvorsorge. Burgwedel.
- Feltes, Thomas und Thomas Fischer. 2012. Zwischen regionaler und medial-öffentlicher Verunsicherung. In Perspektiven der Sicherheitsforschung, Beiträge aus dem Forschungsforum Öffentliche Sicherheit, hrsg. Lars Gerhold und Jochen Schiller, 113-131. Frankfurt am Main.
- Groß, Hermann. 2012. Polizeien in Deutschland. <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/76660/polizeien-in-deutschland>. Zugegriffen: 12.Dezember 2012.
- Heinz, Wolfgang. 2007. Wie sicher lebt man in Deutschland? Fakten zur Kriminalitätslage und Folgerungen für eine wissenschaftsbasierte Kriminalpolitik. Vortrag vom 11. April 2007 an der Universität Kyushu Fukuoka.
- Kaufmann, Franz-Xaver. 1987. Interdisziplinäre Wissenschaftspraxis, in Interdisziplinarität, Praxis – Herausforderung – Ideologie, hrsg. Jürgen Kocka, 63-81. Frankfurt am Main.
- Neuhaus, Christian. 2010. Interdisziplinarität, Transdisziplinarität. In Planen – Bauen – Umwelt, hrsg. Dietrich Henckel et al., 243-247. Wiesbaden.
- Reichertz, Jo. 2011. Die Medien als Akteure für mehr Innere Sicherheit. In Securitainment. Medien als Akteure der Inneren Sicherheit, hrsg. Oliver Bidlo, Carina Englert und Jo Reichertz, 11-42. Wiesbaden.
- Scheuermann, Michael. 1999. Kooperation durch Koordination. Wissenschaftsmanagement in der Sozialwissenschaftlichen Umweltforschung. Regensburg.
- Schreiber, Verena. 2007. Lokale Präventionsgremien in Deutschland. Frankfurt am Main.
- Steffen, Wiebke. 2012. Sicherheit als Grundbedürfnis der Menschen und staatliche Aufgabe. Gutachten für den 17. Deutschen Präventionstag. München 2012.
- Tippelt, Rudolf. 2010. Idealtypen konstruieren und Realtypen verstehen – Merkmale der Typenbildung. In Typenbildung und Theoriegenerierung. Methoden und Methodologien qualitativer Bildungs- und Biographieforschung, hrsg. Jutta Ecarius, Burkhard Schäffer, 115-126. Opladen.
- Weber, Max. 1922. Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Tübingen.