

Studie „Sicherheit öffentlicher Räume“

von

Dr. Tillmann Schulze

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

Zur Zitation:

Tillmann Schulze: Studie „Sicherheit öffentlicher Räume“, in: Kerner, Hans-Jürgen u. Marks, Erich (Hrsg.), Internetdokumentation des Deutschen Präventionstages. Hannover 2019, www.praeventionstag.de/dokumentation.cms/4469

Sichere öffentliche Räume: ein Blick in die Zukunft

Städte gelten nicht zuletzt dann als lebenswert, wenn sie auch als sicher gelten. Die Sicherheit öffentlicher Räume ist dabei ein zentraler Aspekt. Die Sicherheitslage wie auch die Erwartungen an die Sicherheit öffentlicher Räume unterliegen einem stetigen Wandel. Um sich auf künftige Entwicklungen noch besser vorbereiten zu können, führte die Stadt Basel zwischen 2016 und 2018 eine in die Zukunft gerichtete Studie durch, die explizit die Sicherheit öffentlicher, urbaner Räume thematisierte. Die Ergebnisse sind auch für andere Städte gültig.

Suchbegriffe: Urbane Sicherheit, Stadtsicherheit, Sicherheit öffentlicher Räume

Autoren: Tillmann Schulze, Lilian Blaser

Berlin, Alexanderplatz, Ende März 2019: Rivalisierende YouTube-Influencer treffen aufeinander. Erst kommt es zu Tumulten, dann zu einer Schlägerei. Die Gründe bleiben unklar. Die Vermutungen reichen von gezielter Provokation, bis hin zur These, beide Seiten hätten die Aktion abgesprochen, um die «Likes» in ihren Social-Media-Kanälen zu erhöhen.

Gewalttätige Auseinandersetzung im öffentlichen Raum gab und gibt es immer wieder – gerade in Städten. Und trotzdem: Das Phänomen, dass Influencer im öffentlichen Raum in einer Form aneinandergeraten, dass die Polizei mit einem Großaufgebot einschreiten muss, ist neu. Eine Entwicklung, die Sicherheitsverantwortliche bislang nicht «auf dem Radar» hatten.

Das Beispiel zeigt auch: Sicherheit im öffentlichen Raum ist dynamisch. Die Sicherheitslage verändert sich ständig. Nutzungsgruppen und Aufenthaltsformen verschieben sich, neue Gefährdungen tauchen auf. Wer hätte es beispielsweise vor den Überfahrtaten in Nizza oder Berlin für möglich gehalten, dass Lastwagen als Waffe im öffentlichen Raum zum Einsatz kommen?

Für die Verantwortlichen ist es eine ständige Herausforderung, für ausreichende Sicherheit in öffentlichen Räumen zu sorgen. Denn Sichere Städte sind lebenswerte Städte. Sie sind attraktiv für die Bevölkerung, die Wirtschaft sowie für Gäste aus dem In- und Ausland. Wie oben beim Beispiel in Berlin reagieren die Verantwortlichen zumeist aber nur. Könnten sie «vor die Lage» kommen und sicherheitsrelevante Entwicklungen frühzeitig erkennen, bestünde die Möglichkeit, solche Ereignisse zu verhindern.

Sicherheit: für Schweizer Städte zunehmend relevant

Schweizer Städte haben das Image sicher zu sein. Und auch ihre öffentlichen Räume gelten als sicher. Anschläge gab es dort bislang nicht, auch Großveranstaltungen wie die jährliche «Street Parade» in Zürich verliefen bislang ohne nennenswerte sicherheitsrelevante Vorkommnisse. Und dennoch: Die Urbanisierung hat auch vor der Schweiz nicht Halt gemacht. Aus Dörfern wurden Kleinstädte, aus mittelgroßen wurden Großstädte. Damit einhergegangen ist auch eine Veränderung öffentlicher Räume und der dortigen Sicherheitslage.

Das Thema Sicherheit hat für Schweizer Städte in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. Nicht zuletzt die Studie «Sichere Schweizer Städte 2025», an der 33 Städte aus der ganzen Schweiz teilnahmen, zeigte das Bedürfnis der Sicherheitsverantwortlichen, sich vertieft und über die Grenzen der eigenen Stadt hinaus mit Sicherheitsfragen zu befassen. Die Studie belegte auch diese besondere Bedeutung öffentlicher Räume. Es sind Orte städtischen Zusammenlebens schlechthin. Gelten oder sind sie unsicher, wird schnell die ganze Stadt als unsicher wahrgenommen.

Eine der Städte, die zwischen 2011 und 2013 an dieser Studie teilnahm, war Basel. Die Stadt im Norden der Schweiz mit ihren rund 170'000 Einwohnern hat den Status eines Kantons, vergleichbar mit den deutschen Stadt-Staaten Hamburg oder Bremen. Aus dem Blickwinkel der Sicherheit hatte Basel in den letzten Jahren immer wieder mit negativen Schlagzeilen in den Medien zu kämpfen. Daher ist Basel auch schon lange aktiv, um engagiert und vorausschauend seine Sicherheitslage zu verbessern.

Aus diesem Grund beschloss man auch in Basel, sich im Rahmen einer Studie vertieft mit der Sicherheit öffentlicher Räume zu befassen. Das Besondere an der Studie: Wie auch schon «Sichere Schweizer Städte 2025» sollte die Studie einen Blick in die Zukunft werfen. Sie sollte nicht nur festhalten, was es heute braucht, damit öffentliche Räume sicher sind. Die Studie sollte auch Trends aufzeigen, die Einfluss auf die Sicherheit in öffentlichen Räumen haben und die Situation dort künftig verändern werden. Die Studie sollte zudem einen Überblick liefern, welche Handlungsoptionen die Verantwortlichen haben und welche Ansätze in anderen Städten bisher erfolgreich waren. Darüber hinaus war es der Anspruch der Studie, dass ihre Ergebnisse nicht nur für Basel gelten, sondern für alle Schweizer Städte.

Das Ziel: eine Studie für die Praxis

Zwischen 2016 und 2018 befasste sich ein interdisziplinäres Projektteam der Firma EBP unter der Leitung der Basler Kantons- und Stadtentwicklung sowie der Kantonspolizei mit diesen Themen. Von vorn herein war dabei klar: «Sicherheit öffentlicher Räume» würde keine wissenschaftliche Studie sein. Die Analyse aktueller Fachgrundlagen bildete zwar das Fundament, in Zentrum stand aber der praxisnahe Austausch mit einer Vielzahl an Fachpersonen aus Basel sowie weiteren Expertinnen und Experten aus der ganzen Schweiz. Mit den Ergebnissen aus einer Vielzahl an Interviews und Workshops war es möglich, folgende Fragen zu beantworten:

- Was macht öffentliche Räume sicher?
- Was kommt auf öffentliche Räume zu?
- Welche Möglichkeiten gibt es für die Praxis?

Was macht öffentlichen Raum sicher?

Wie ist in öffentlichen Räumen ein bestimmtes Sicherheitsniveau zu erreichen? Die Projektverantwortlichen arbeiteten dazu die nachfolgenden «Erfolgsfaktoren» heraus. Diese sind als übergeordnete, strategisch-konzeptionelle Leitlinien zu verstehen, die in einer Stadt durch spezifische Massnahmen auszugestalten sind. Die Erfolgsfaktoren sind heute schon gültig, werden aber auch künftig für die Sicherheit öffentlicher Räume relevant sein.

I) Die Städte sind sich des hohen Stellenwerts sicherer öffentlicher Räume bewusst.
Städte wissen: Sicherheit öffentlicher Räume ist ein zentraler Faktor für das Wohlbefinden der Bevölkerung und damit für die Lebensqualität in einer Stadt.

II) Die Städte betrachten Sicherheit integral.

Es besteht ein Verständnis für das Zusammenspiel aller Einflussgrößen, die für Sicherheit oder Unsicherheit in öffentlichen Räumen relevant sind.

III) Sicherheit im öffentlichen Raum ist gut organisiert.

Alle Akteure arbeiten zusammen. Verantwortlichkeiten und Schnittstellen sind bekannt, Doppelspurigkeiten werden vermieden.

IV) Die Städte setzen sich bewusst damit auseinander, wie sicher öffentliche Räume sein sollen.

Die Verantwortlichen definieren, welches Sicherheitsniveau sie in welchem öffentlichen Raum erreichen wollen. Dazu gehört auch, dass sie klären, in welchen Räumen Einschränkungen im Bereich Ruhe und Ordnung zum urbanen Leben gehören (dürfen) und zu akzeptieren sind.

V) Sicherheit zu gewährleisten ist ein stetiger Prozess und das geeignete Vorgehen ist ständig neu auszuhandeln.

Sicherheit in einer Stadt verändert sich ständig. Trends kommen und akzentuieren sich oder schwächen sich wieder ab. Die Verantwortlichen erkennen diese Veränderungen frühzeitig und reagieren in geeigneter Form darauf.

VI) Städte sind bereit, Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum zusammen mit den unterschiedlichen Interessengruppen zu lösen.

Öffentliche Räume gehören allen und Nutzungskonflikte gehören zu einer Stadt. Im Dialog mit den relevanten Akteuren werden diese thematisiert und Lösungen gesucht.

VII) Städte setzen Sicherheit in öffentlichen Räumen konsequent durch. Präventive und repressive Elemente ergänzen sich.

Sicherheitspersonal ist in den öffentlichen Räumen präsent – in einem angemessenen Umfang. Die Stadt prüft zur Ergänzung polizeilicher Ressourcen den Einsatz präventiv tätiger Teams.

VIII) Sicherheit ist integraler Bestandteil der Stadtplanung und damit auch der Planung öffentlicher Räume.

Entstehen neue öffentliche Räume oder werden bestehende verändert, gehören Sicherheitsplanungen von Anfang an mit dazu.

IX) Der öffentlicher Raum ist sauber und gepflegt.

Die Städte sorgen für einen guten Unterhalt öffentlicher Räume und deren Infrastrukturen.

X) Die Städte sensibilisieren die Nutzenden öffentlicher Räume für sicherheitsrelevante Themen.

Sowohl Anwohner als auch Gäste können einen Beitrag zur Sicherheit in der Stadt leisten. Die Nutzenden des öffentlichen Raums kennen dazu ihre Rechte und Pflichten und tragen dem öffentlichen Raum Sorge.

Was kommt auf öffentliche Räume zu?

Exakte Vorhersagen zur Entwicklung der Sicherheit öffentlicher Räume konnte auch die Studie «Sicherheit öffentlicher Räume» nicht machen. Aber es gibt Trends, die Anhaltspunkte dazu liefern, welche Herausforderungen auf die Städte zukommen. Unterteilt nach den Bereichen «Gesellschaft», «Stadtraum» und «Sicherheitsorganisationen und Ordnungskräfte» sind nachfolgend Beispiele für solche Trends und Herausforderungen aufgeführt:

Gesellschaft

- Die städtische Bevölkerung wächst weiter, es kommen mehr Gäste. Nutzungsdruck und -konflikte nehmen zu.
- Die Bevölkerung wird immer älter. Alte Menschen fühlen sich verletzlich, sie haben andere Sicherheitsbedürfnisse als junge.
- Sichere öffentliche Räume bleiben relevant im Standortwettbewerb zwischen den Städten – nicht zuletzt beim Werben um qualifizierte Fachpersonen von außerhalb.
- Übergriffe auf öffentliches Personal nehmen zu.
- Die eigene aktive oder passive Teilnahme an sicherheitsrelevanten Ereignissen in öffentlichen Räumen, wie beispielsweise an (gewaltsamen) Demonstrationen, findet immer häufiger Verbreitung in sozialen Netzwerken.

Stadtraum

- Hohe Mieten können einkommensschwächere Personen aus den Zentren drängen. Eine ausgewogene Durchmischung der Bevölkerung und der Nutzenden öffentlicher Räume unterstützt jedoch die Sicherheit öffentlicher Räume.
- Kommerzielle gastronomische Angebote in öffentlichen Räumen gewinnen weiter an Bedeutung.
- (Groß-)Anlässe wie Festivals, Märkte oder Werbeanlässe beanspruchen mit immer mehr mobiler Infrastruktur öffentliche Räume. Dies führt zwar zu einer stärkeren Belegung, andererseits werden nicht-kommerzielle Nutzungen immer stärker verdrängt.
- Mobile Informations- und Kommunikationstechnologien wie Soziale Medien oder Videoüberwachung beeinflussen künftig noch stärker den Alltag im öffentlichen Raum.

Sicherheitsorganisationen und Ordnungskräfte

- Sicherheitsorganisationen erfahren oft zu spät von Planungen von «Events» im öffentlichen Raum. Rechtliche Vorgaben machen es ihnen zum Teil unmöglich, sich in soziale Netzwerke oder Online-Foren zu begeben, um Entwicklungen zu verfolgen und auf diese zu reagieren.

- Sicherheitsorganisationen müssen aufgrund des anhaltenden Spardrucks ihre Mittel zunehmend priorisieren. Dies geht beispielsweise zu Lasten des persönlichen Kontakts mit der Bevölkerung.
- Private Sicherheits- und Ordnungskräfte erhalten zunehmend Aufgaben im öffentlichen Raum.
- Vorangetrieben durch die grossen technischen Entwicklungsschritte in diesem Bereich, kann die staatliche technische Überwachung weiter Aufwind bekommen.
- Die private Videoüberwachung nimmt zu, vor allem beim Gewerbe, wo private an öffentliche Räume angrenzen. Die Kameras zeichnen teilweise auch Vorgänge im öffentlichen Raum auf, was gegen Datenschutzvorgaben verstösst.

Welche Möglichkeiten gibt es für die Praxis? Was sind die Handlungsoptionen?

Wie eingangs erwähnt, richtet sich die Studie «Sicherheit öffentlicher Räume» primär an «Praktiker» in städtischen Verwaltungen. Diese sollen ein Instrumentarium erhalten, das ihnen Hinweise gibt, welche Wege erfolgreich sein könnten, um künftig für ausreichende Sicherheit in ihren öffentlichen Räumen zu sorgen. Über ein Drittel der Studie umfasst daher Handlungsoptionen für die Praxis. Diese sind vier Bereichen zugeordnet. Nachfolgend sind exemplarisch zu jedem Bereich drei der insgesamt 23 empfohlenen übergeordneten Massnahmen aufgeführt, denen in der Studie dann jeweils verschiedene «good practices» aus verschiedenen Städten zugeordnet sind. Insgesamt umfasst die Studie 75 solcher bewährter Praxis-Beispiele.

Sicherheit im öffentlichen Raum organisieren

- Zentrale Ansprechstelle oder -person für Sicherheitsfragen im öffentlichen Raum schaffen
- Dem Nachtleben eine Stimme verleihen
- Über die Stadtgrenze hinaus vernetzen

Sicherheit im öffentlichen Raum planen und gestalten

- Städtebauliche Kriminalprävention als Planungsgrundlage institutionalisieren
- Lichtplanung interdisziplinär angehen
- Schutz vor Terroranschlägen bieten

Zu Sicherheit im öffentlichen Raum kommunizieren/sensibilisieren

- Mit allen über Sicherheit im öffentlichen Raum reden
- Nutzende des Öffentlichen Raums für Sicherheit sensibilisieren
- Soziale Medien nutzen und bewirtschaften

Sicherheit im öffentlichen Raum durchsetzen

- Den Rechtsrahmen nutzen und gestalten

- Genügend Sicherheitspersonal für die Wahrung der Sicherheit im öffentlichen Raum zur Verfügung stellen
- Ansätze des Predictive Policing nutzen

Die Herausforderung bleibt

Öffentliche Räume werden auch in Zukunft für Städte wichtig sein. Sie prägen massgeblich die Lebensqualität in den urbanen Gemeinwesen. In ihnen ein ausreichendes Maß an Sicherheit zu erzielen, bleibt eine permanente und gleichzeitig anspruchsvolle Aufgabe. Die wichtigsten Erkenntnisse der Studie sind:

- 1) Sicherheit öffentlicher Räume ist und bleibt ein wichtiger Faktor für die Wahrnehmung (der Sicherheit) einer ganzen Stadt.
- 2) Schweizer Städte machen schon viel, um ein ausreichendes Sicherheitsniveau zu erreichen.
- 3) Sicherheitsmassnahmen sollen das pluralistische urbane Leben nicht einschränken.
- 4) Sicherheit öffentlicher Räume ist differenziert und integral zu betrachten.
- 5) Sicherheit öffentlicher Räume entsteht aus dem Zusammenspiel zahlreicher Akteure.
- 6) Trends werden sich ganz unterschiedlich auf die Sicherheit öffentlicher Räume auswirken.
- 7) Auf aktuelle Bedrohungen ist zu reagieren – nach einer differenzierten Auseinandersetzung.
- 8) Es gibt zahlreiche und sehr vielseitige Beispiele dafür, wie sich Sicherheit in öffentlichen Räumen erzeugen lässt.
- 9) Sicherheit in öffentlichen Räumen zu gewährleisten ist eine Daueraufgabe.

Im September 2018 wurde die Studie «Sicherheit öffentlicher Räume» unter der Schirmherrschaft des Schweizerischen Städteverbands in Basel Sicherheitsverantwortlichen von Schweizer Städten vorgestellt. Der Tenor der Teilnehmenden war klar: Wollen Städte lebenswert bleiben, müssen ihre öffentliche Räume sicher sein. Das gute Image will niemand verspielen. Aber damit dies so bleibt, gibt es viel zu tun. Die Studie stellt dafür eine wichtige Planungsgrundlage dar.

Autoren:

Dr. Tillmann Schulze, Leiter Urbane Sicherheit + Bevölkerungsschutz; EBP Schweiz AG, 8702 Zollikon, Schweiz; +41 44 395 11 91

Dr. Lilian Blaser, Projektleiterin Urbane Sicherheit + Bevölkerungsschutz; EBP Schweiz AG, 8702 Zollikon, Schweiz; +41 44 395 12 05