
Die Spezifik lokaler Sicherheitsprobleme und städtische Sicherheitspolitik

Die Schwierigkeit einer rationalen
Kriminalpolitik unter den Bedingungen
dynamischer Sicherheitsarrangements

Helmut Tausendteufel und Jan Abt

Der Begriff Sicherheit suggeriert, dass höchst unterschiedliche Räume und Problemfelder unter eine Einheit subsumiert werden können. Doch was als Sicherheitsproblem angesehen wird und welche Strategien zu verfolgen sind, kann sich in hohem Maße unterscheiden und ist abhängig von zahlreichen Begebenheiten, sozialen Faktoren sowie den Deutungsmustern der Akteure vor Ort. Weil es nicht *die* Sicherheit gibt, so gibt es auch nicht *die* Sicherheitsproduktion. Die Strukturen, Konzepte und Maßnahmen, die sich an einem Ort bewähren, sind nicht ohne weiteres auf andere Städte übertragbar. Soziale Räume und ihre Sicherheits- und Unsicherheitszeichen lassen nicht nur bestimmte Interpretationsspielräume zu, in einer hochgradig mobilen, dynamischen, ausdifferenzierten Welt kann immer nur ein relativer Konsens hinsichtlich ihrer Deutung bestehen. Immer mehr Akteure sind in die Herstellung von Sicherheit einbezogen. Zugleich wird das Ziel der kommunalen Sicherheitsproduktion diffuser, wenn es auf subjektive Faktoren wie das Sicherheitsempfinden von Bürgerinnen und Bürgern ausgeweitet wird. Es entstehen Konglomerate aus Akteuren und Diskursen, deren Steuerung mit den Mitteln einer rationalen, d. h. einer auf Fakten und nicht auf Befindlichkeiten und Weltan-

J. Abt (✉) · H. Tausendteufel
Berlin, Deutschland
E-Mail: j.abt@isr.tu-berlin.de

H. Tausendteufel
E-Mail: helmut.tausendteufel@hwr-berlin.de

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2015
J. Abt et al. (Hrsg.), *Dynamische Arrangements städtischer Sicherheit*,
DOI 10.1007/978-3-658-01268-7_2

schauung basierenden, Kriminalpolitik nur noch bedingt möglich scheint und die Frage nach den Bedingungen von städtischer Sicherheitsproduktion aufwirft.

In deutlicher Abgrenzung zum statischen und auf formale Aspekte zielende Konzept der Sicherheitsarchitektur werden im Folgenden die wechselseitig sich bedingenden Aspekte lokaler Sicherheitswahrnehmung und -produktion als „dynamische Sicherheitsarrangements“ analysiert, um hieran die Bedingungen für städtische Sicherheitsproduktion und -politik auszuloten. Dynamische Sicherheitsarrangements sind einerseits Ausdruck struktureller Rahmenbedingungen, andererseits aber auch Ausdruck der jeweiligen Sicherheitskultur, also der lokalen Praktiken, ob und inwieweit Menschen bestimmte Phänomene im Raum unter der Perspektive von Sicherheit und Unsicherheit wahrnehmen und danach auch ihr Handeln im Alltag ausrichten. So mag man beispielsweise hinsichtlich bestimmter Vorkommnisse und Verhaltensweisen an manchen Orten toleranter sein als an anderen. Die Art und Weise, wie Sicherheit verhandelt wird, wie Sicherheit „hergestellt“ wird, erscheint als Teil der jeweiligen städtischen bzw. lokalen Kultur und Identität. Einer auf allgemeinen Regeln beruhenden Sicherheitspolitik werden durch lokale Kulturen Grenzen gesetzt. Die Spezifik dynamischer Sicherheitsarrangements beinhaltet, dass städtisch-räumliche Kontexte situativ offen und deshalb nur schwer zu steuern sind. Die Anwendung erprobter Maßnahmen und die Ableitung kriminalpolitischer Strategien aus „objektiven“ Daten, wie die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), sind deshalb von relativer Bedeutung. Modelle und Projekte kommunaler Kriminalprävention können insofern nur eingeschränkt übertragen werden, sie verlangen stets lokale Anpassungen. Die von der Kommunalpolitik häufig favorisierten „Patentrezepte“ erweisen sich als kontraproduktiv, wo sie an den Räumen und ihren sozialen und materiellen Dynamiken vorbei geplant sind. Es ist die lokale Situation, die den Ausgangspunkt bilden muss, wobei mit Veränderungen stets zu rechnen bleibt.

Wie unterschiedlich sich Sicherheitsarrangements in verschiedenen städtischen Bezügen darstellen, soll anhand dreier Fallbeispiele illustriert werden. In den drei Großstädten Leipzig, Hamm und Nürnberg wurden an spezifischen Orten bzw. kleineren Gebieten die relevanten Akteure identifiziert, um deren Wahrnehmung sowie Kooperationen hinsichtlich der von diesen Akteuren als relevant erachteten Sicherheitsthemen zu untersuchen und ins Verhältnis zur städtischen Sicherheitspolitik zu setzen.

Der Beobachtungsschwerpunkt lag auf der lokalen Ebene, d. h. unterhalb der Gesamtstadtebene auf den Stadtteilen und Quartieren: Hier entstehen im Zusammenspiel mit der Wahrnehmung lokaler Problemlagen die zu beobachtenden „dynamischen Arrangements städtischer Sicherheitsproduktion“.

In Leipzig wurden zwei ähnlich strukturierte Wohnviertel untersucht und gegenübergestellt: Im „Leipziger Osten“ gibt es eine offene Drogenszene (sichtbarer Drogenhandel und -konsum) sowie Imageprobleme. Viele Leipziger sehen dort eine Verschlechterung der Lage oder Stagnation. Im „Leipziger Westen“ hingegen herrscht Aufbruchsstimmung. Störungen und Probleme spielen hier nur eine untergeordnete Rolle. In Nürnberg führt in der überwiegend gewerblich genutzten Gegend um die „Fuggerstraße“ im Stadtteil Schweinau/St. Leonhard ein ausufernder Gebrauchtwagenhandel mit überwiegend osteuropäischer Kundschaft zur Verunsicherung von Anwohnern und schließlich zu Protesten in der Bevölkerung. Nach einem Rückgang des Handels und ordnenden planerischen Eingriffen hat sich die Situation mittlerweile deutlich beruhigt. In Hamm wurde mit dem „Hammer Norden“ ein Wohnviertel ausgewählt, das Anfang der 1990er Jahre durch Jugendkriminalität und soziale Probleme in die Schlagzeilen geriet. Ein Netzwerk aus engagierten Bürgern, städtischen Akteuren und freien Trägern konnte das Quartier stabilisieren.

Den Schwerpunkt der empirischen Fallstadt-Arbeit bilden offene, leitfadenbasierten Interviews, die in jeder Stadt durchgeführt wurden. Daneben basieren die Analysen auf der Auswertung von Sekundärdaten, insbesondere kommunale Statistiken und Veröffentlichungen, Zeitungsartikel, Webseiten sowie wissenschaftliche Literatur. Die Analyse lokaler Sicherheitsproduktion in den Fallstudienstädten Leipzig, Nürnberg und Hamm, die im Folgenden nur in reduzierter Form wiedergegeben werden, sind auch als umfangliche Berichte unter www.dynass-projekt.de erhältlich.

1 Rahmenbedingungen für die Entstehung dynamischer Sicherheitsarrangements

Die Ausbildung spezifischer Sicherheitsarrangements erfolgt unter gesamtstädtischen Rahmenbedingungen. Dies beginnt bei den verschiedensten sozialen und strukturellen Charakteristika der Städte und reicht über unterschiedlich ausgestaltete Formen der städtischen Sicherheitsarchitektur bis zu unterschiedlich strukturierten Sicherheitslagen – Städte entwickeln auch in Bezug auf die Sicherheitsproduktion ihren eigenen Charakter und ihre eigene Logik.

1.1 Stadtentwicklung und Stadtcharakter

Die spezifische wirtschaftliche und sozialstrukturelle Situation der jeweiligen Städte, ihr Wohnungsmarkt oder, die Stadtkultur bedingen – auch wenn diese mit

Sicherheit häufig nur mittelbar in Verbindung zu stehen scheinen – maßgeblich Unterschiede in der lokalen Sicherheitsproduktion. Sie prägen die Entstehung von Unsicherheit, ebenso wie den Möglichkeitsraum ihrer Bearbeitung.

Im Überblick präsentieren sich die drei Untersuchungsstädte zunächst recht ähnlich: Leipzig, Nürnberg und Hamm zählen jeweils alle zu den 76 Großstädten in Deutschland mit jeweils mehr als 100.000 Einwohnern. Nach der differenzierteren Klassifikation der Städte- und Gemeindetypen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (vgl. BBSR 2012) sind jedoch Leipzig und Nürnberg als „große“ Großstädte mit jeweils (wenn auch knapp) über 500.000 Einwohner und oberzentraler Funktion einzuordnen, während das Mittelzentrum Hamm mit unter 200.000 Einwohnern als „kleine Großstadt“ gilt. Diese Zuordnung ist mehr als eine statistische Differenzierung – sie bedingt stadtstrukturelle und stadtorganisatorische Unterschiede, die als Rahmenbedingungen für eine lokale Sicherheitsarbeit wirken. In dieser Hinsicht besitzen die Untersuchungsstädte Leipzig und Nürnberg in der Komplexität ihrer Stadt- und Akteursstruktur Parallelen, die sich von den Formationen in der „kleinen Großstadt“ Hamm unterscheiden.

Grundsätzlich zeigt sich die hohe zentralörtliche Bedeutung von Leipzig und Nürnberg in der Konzentration von Infrastruktur, Versorgungseinrichtungen und Einzelhandelsangeboten insbesondere in den Stadtkernen und einer starken Pendlerverflechtung mit dem Umland. Kulturangebote und touristische Ziele in den Innenstädten sorgen für auswärtige Gäste und damit auch für Folgeeinrichtungen etwa in der Gastronomie und im Hotelgewerbe, was in Hamm nicht in diesem Maße vorzufinden ist. Entsprechend ist auch die Nutzung des innerstädtischen öffentlichen Raums, das „urbane Leben“, in Hamm weniger ausgeprägt. Gleiches gilt auch für typische Konfliktformen und Sicherheitsprobleme. Leipzig und Nürnberg ziehen in anderem Maße auch an urbane Situationen geknüpfte Nutzungen wie Prostitution, nächtliches Entertainment und weitere Angebote an, die von Teilen der Bevölkerung als störend empfunden werden. Gleichsam konzentrieren sich insbesondere an spezifischen Orten innerhalb der großen Großstädte Kriminalitätsarten offensichtlicher wie u. a. Drogenhandel. Die Problemkonjunkturen weisen in Frequenz und Amplitude in Hamm dagegen kleinere Ausschläge auf – auch wenn der selbst empfundene Leidensdruck sich unabhängig hiervon ausprägt.

Mit der Größe der Stadt wächst auch die Komplexität der Akteursstrukturen: Große Großstädte wie Leipzig und Nürnberg sind immer auch komplexe Verwaltungseinheiten mit hochgradig arbeitsteiliger und zunehmend anonymer Organisationsstruktur. Hier ist seltener als in Hamm das möglich, was unter „auf kurzem Dienstweg“ verstanden wird. So zeigt sich in Hamm – einer Stadt, die zudem durch eine hohe Ortsbindung der beteiligten Akteure auffällt –, dass der Kreis der beteiligten Personen überschaubar ist und die Zusammenarbeit weitgehend eingespielt.

Die Verwaltung größerer Städte ist in der Regel sehr viel weniger flexibel. Zudem verfügen die jeweiligen Verantwortlichen in der Regel nicht über eigene, unmittelbare Kenntnis der spezifischen, lokalen Situation.

Dies ist unter anderem eine Folge der Siedlungsstruktur. Leipzig und Nürnberg weisen um den historischen Stadtkern flächige Stadterweiterungen aus der Gründerzeit bzw. den Wiederaufbaumaßnahmen nach dem Zweiten Weltkrieg auf. Hierdurch entstehen eine hohe bauliche Verdichtung und ein zusammenhängendes Stadtgefüge. In Hamm ist die Stadtstruktur dagegen vor allem durch Eingemeindungen ehemals eigenständiger Ortschaften geprägt. Die geringe Bevölkerungsdichte von 800 Einwohnern pro Quadratkilometer, verbunden mit der geringen baulichen Dichte, führt zu einer flächenhaften, weitläufigen Stadtstruktur mit einem hohen Freiflächenanteil, der die unterschiedlichen Gebiete der Stadt voneinander trennt und die Stadtteile auch räumlich voneinander abgrenzt. Die Ortsteile weisen starke eigene Identitäten auf. Die Identitätsaufladung von Stadtteilen gibt es auch in Leipzig und Nürnberg, aber dort ist die Rolle des Stadtzentrums eine wesentlich größere.

Die Städte stehen darüber hinaus auch für die unterschiedlichen Rahmenbedingungen deutscher Großstädte: stagnierende bzw. wachsende Bevölkerungen, unterschiedliche soziale und wirtschaftliche Ausgangssituationen und unterschiedliche kommunale Handlungsmöglichkeiten und Selbstverständnisse. Leipzig und Hamm sind durch den wirtschaftlichen Strukturwandel gekennzeichnet. In Leipzig verlor nach der politischen Wende 1989 besonders das verarbeitende Gewerbe des ehemals bedeutenden Industriestandorts der DDR an Bedeutung. Hamm ist dagegen stark durch den Strukturwandel des Ruhrgebiets geprägt. Im Herbst 2010 wurde mit dem Bergwerk-Ost die letzte von insgesamt sieben Zechen in der Stadt geschlossen. Seit Mitte der 1990er Jahre lag die Arbeitslosenquote nahezu kontinuierlich über dem Landesdurchschnitt Nordrhein-Westfalens. 2006 stellte die Arbeitslosenquote mit über 15% den Negativrekord von 1988 ein. Bis zum Sommer 2011 sank die Arbeitslosenquote wieder deutlich auf 11,0% – ähnliches gilt für die Stadt Leipzig, deren Arbeitslosigkeit nach einem Höchststand 2005 von 21,3% im Jahr 2011 wieder auf 13% zurückging. Im Unterschied zu Hamm und Leipzig gilt Nürnberg dagegen als prosperierende Stadt. Die Arbeitslosenquote lag 2011 bei 7,9%. Auch Nürnberg musste diverse Schließungen von großen Unternehmen verkraften, der Übergang war aber sanfter, denn bereits seit den 1970er Jahren verzeichnet Nürnberg hohe Zuwachsraten bei den produktionsnahen Dienstleistungen. Die hieraus entstehenden sozialstrukturellen Lagen haben erheblichen Einfluss auf die Entstehung von Kriminalität und die geführten Sicherheitsdiskurse.

Die wirtschaftliche Entwicklung stärkt die Nürnberger Attraktivität für Zuzüge und führt zu einem Wanderungsüberschuss, der – verbunden mit einem positiven

natürlichen Bevölkerungssaldo – auf dem lokalen Wohnungsmarkt zu deutlichen Mietpreisstegungen und Wahlmöglichkeiten für Vermieter bei der Vergabe von Wohnungen führt. Die Leerstandsquote von 3,3% knapp oberhalb der Fluktuationsreserve bedingt einen Entwicklungsdruck auf Freiflächen und untergenutzte Areale im Stadtgebiet. Anders die Situation 2011 in der vergleichbar großen Stadt Leipzig: Eine entspannte Lage auf dem Wohnungsmarkt mit deutlich geringeren Mietpreisen und einer deutlich höheren Leerstandsquote von 10,5%. Freie Wohnungen finden sich unter anderem in den Beständen des Wohnungsbaus der DDR, vor allem aber konzentrieren sich 70% des gesamten Leerstandes in Altbauten – vorzugsweise denen der gründerzeitlichen Stadterweiterung um die Altstadt wie beispielsweise dem Leipziger Osten und dem Leipziger Westen. Entsprechend konkurrieren die Stadtgebiete im Versuch einer Stabilisierung und Aufwertung um Einwohner. Städtebauliche Förderkulissen (u. a. Soziale Stadt) sind in diesen Gebieten verortet. Hamm ist dagegen stadtstrukturell durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Ein- bis Zweifamilienhäusern und ein niedriges Miet- und Kaufpreinsniveau geprägt. Die Wohnkostenbelastung ist jedoch aufgrund der geringen Kaufkraft der lokalen Bevölkerung hoch – verglichen mit Mittelstädten des Umlandes. Mieter mit geringem Haushaltseinkommen sind gezwungen, ihre Wohnungen in weniger nachgefragten Gebieten wie dem Hammer Norden und dem Westen zu suchen, die gleichfalls durch das Programm Soziale Stadt gefördert wurden oder noch werden.

Die Entwicklung der städtischen Wirtschaft hatte unter anderem auch Einfluss auf den Anteil Nicht-Deutscher an der Gesamtbevölkerung. In Nürnberg führte eine expandierende verarbeitende Industrie, in Hamm Bergbau und die Stahlindustrie in den 1960er Jahren zu einer verstärkten Arbeitsmigration aus Südeuropa. Entsprechende Quoten für die nicht-deutsche Bevölkerung liegen für Nürnberg mit 16,5% und bei Hamm mit 11,5% über dem Bundesdurchschnitt. Leipzig ist mit einem für Sachsen erhöhten aber – typisch für die größeren ostdeutschen Städte – unter dem Bundesdurchschnitt liegenden Anteil Nicht-Deutscher gekennzeichnet (vgl. Tab. 1).

Diese städtischen Rahmenbedingungen stehen beispielhaft für die vielfältigen Einflussgrößen auf die Sicherheitsproduktion vor Ort. Alleine in der Gegenüberstellung ihrer quantifizierbaren Aspekte wird deutlich, dass sich Sicherheitsproduktion zwangsläufig unterscheiden muss: Es sind nicht die großen, prinzipiellen Differenzen zwischen den Städten, sondern die Unterschiede in den Nuancen, die sich auf die Herstellung von Sicherheit auswirken. So mag beispielsweise ein unterschiedlicher Anteil stigmatisierter Bevölkerungsgruppen wie Nicht-Deutsche oder Jugendliche – wenn auch jeweils nur wenige Prozentpunkte – zu städtisch unterschiedlich empfundenen Problemlagen führen. Auch die gleichen gesetzli-

Tab. 1 Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung und Sicherheitsproduktion der Untersuchungsstädte. (Quellen: Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen 2012; Stadt Nürnberg, Amt für Stadtforschung und Statistik 2012; Stadt Hamm, Ordnungs- und Wahlamt 2012 und Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010.)

	Leipzig	Nürnberg	Hamm	Deutschland
<i>Bundesland</i>	Sachsen	Bayern	Nordrhein-Westfalen	
<i>Einwohnerzahl</i>	522.883	505.664	182.000	81.752.000
<i>Entwicklung der Einwohnerzahl Index mit Basis 100=2000</i>	106	104	100	99
<i>Anteil Nicht-Deutscher an Gesamtbevölkerung</i>	5,8%	16,5%	11,5%	8,5%
<i>Anteil unter 18-Jährige an Gesamtbevölkerung</i>	12,9%	14,8%	18,0%	16,3%
<i>Arbeitslosenquote</i>	13,0%	7,9%	11,0%	7,1%
<i>Mindestsicherungsquote (nach SGB II und SGB XII)</i>	15,9%	12,6%	12,7%	9,2%
<i>Schulden der Gemeinde pro Einwohner</i>	1.382 €	2.086 €	1.450 €	988 €

chen Grundlagen werden in der Praxis vor Ort immer wieder anders ausgestaltet – in jeder Stadt entwickelt sich ein spezifischer Weg, der auf der eigenen Kultur, den vorhandenen Akteuren und den Sicherheits- und Ordnungsproblemen (bzw. ihrer jeweils unterschiedlichen Definition) aufbaut. Auf kleinräumiger Quartiersebene werden diese Differenzen noch einmal deutlicher und die lokalen Anforderungen an die Sicherheitsproduktion fächern sich in Quartieren in entscheidenden Details weiter aus. Sicherheitsproduktion wird damit zu einem lokal zu betrachtenden Thema, das sich kleinräumig unterschiedlich ausgestaltet. Auch die Sicherheitsarrangements auf städtischer und lokaler Ebene sind keinesfalls identisch.

1.2 Sicherheitsarchitektur und institutionalisierte Kooperationen

Die komplexen Sicherheitsarrangements sind eingebettet in die grundlegende Organisation städtischer Sicherheitsproduktion, der Sicherheitsarchitektur, deren „Fundament“ Polizei und Ordnungsamt bilden (vgl. Groth et al. 2011, S. 5). Im Zuge eines sich ändernden Sicherheitsverständnisses sind in den letzten Jahren und Jahrzehnten jedoch eine Fülle weiterer kommunaler und privater Akteure auf

der Bühne erschienen (siehe auch die folgenden Artikel in diesem Band). Neue Formen institutionalisierter Kooperation haben sich entwickelt, in denen u. a. das Verhältnis von Kommune und Polizei, aber auch von staatlichen und privaten Akteuren teilweise neu austariert wurde. Hierzu zählen insbesondere Ordnungspartnerschaften, Kriminalpräventive Räte und andere Formen, in denen kommunale Behörden und Polizei mit jeweils unterschiedlicher Bürgerbeteiligung kooperieren. Auch im Hinblick auf diese Entwicklungen zeigen sich in den Untersuchungsstädten Unterschiede.

Bereits in den 1990er Jahren hatte man in Nürnberg begonnen, neue Strukturen und Kooperationsformen zu entwickeln. Mittlerweile existieren stark ausdifferenzierte Kooperationsstrukturen, ressortübergreifende Verfahrensabläufe und Maßnahmen, die Repression, Prävention und Hilfe eng miteinander verknüpfen. Im Zentrum dieser Strukturen befindet sich seit 1998 der „Sicherheitspakt“ mit dem sogenannten „Sicherheitsrat“ als Lenkungs-gremium. Bereits die Bezeichnungen deuten eher auf ein klassisches, institutionell gerahmtes Verständnis von Sicherheit hin, wonach entsprechend bestimmter Weisungsstrukturen und Kompetenzen von oben nach unten gehandelt wird. Welche Behörden am Sicherheitspakt beteiligt sind, wird vom Sicherheitsrat in Abhängigkeit von den anstehenden Aufgaben festgelegt. Im Sicherheitsrat selbst sind die Leitungen der Schutz- und Kriminalpolizei, des Bürgermeisteramtes, des Rechtsamtes und des Ordnungsamtes vertreten. Trotz weit ausgreifender Kooperationsstrukturen werden die Eckpunkte der Sicherheitsproduktion zentral festgelegt. Konzeption – und insbesondere der „kooperative Geist“ – von Sicherheitspakt und -rat basieren auf der Initiative zweier exponierter Akteure, dem ehemaligen Stadtrechtsdirektor sowie dem damaligen Leitenden Polizeidirektor. Deren Selbstverständnis hat sich tradiert. Die Mitglieder des Sicherheitsrates streben grundsätzlich Konsensentscheidungen an. Verzichtet wird – wie in Bayern generell – auf einen städtischen Ordnungsdienst, stattdessen wird von Seiten der Kommune auf die enge Kooperation mit der Polizei gebaut.

In Leipzig wurde zur Koordinierung der verschiedenen Sicherheitsbehörden 1994 der Kriminalpräventive Rat (KPR) eingerichtet. Vertreten ist die Stadt Leipzig, die Polizeidirektion Leipzig und die Landesdirektion Leipzig, die Bereitschaftspolizei, die dem Bundesministerium des Inneren untersteht. Geleitet wird der KPR vom Polizeipräsidenten und dem Bürgermeister für Ordnung. Innerhalb des Rates wurden mehrere Arbeitsgruppen gegründet, die sich mit speziellen Themen wie zum Beispiel mit „Fußball und Sicherheit“ beschäftigen. Im Ordnungsamt befindet sich eine Geschäftsstelle des KPR, die mit der Umsetzung der ange-regten Maßnahmen beauftragt ist. Zweimal im Jahr wird eine Sicherheitskonferenz zu kriminalpräventiven Themen durchgeführt.

Auch in Hamm bestehen zahlreiche Kooperationsstrukturen in der Sicherheitsproduktion. Im Unterschied zu Nürnberg und Leipzig laufen diese aber nicht in einer Art zentralen Anlaufstelle zusammen. Neben der Ordnungspartnerschaft zwischen einzelnen städtischen Ämtern und der Polizei, haben sich informelle Strukturen entwickelt und etabliert, die wiederum in städtische Kooperationen eingebunden werden. Die Einführung des stadteigenen Ordnungsdienstes war die letzte bedeutende Veränderung der Sicherheitsarchitektur.

1.3 Sicherheitslagen und Sicherheitslagebilder

„Objektive“ Daten und Methoden zur Bestimmung von Sicherheitslagen als Ausgangspunkt für eine sachlich-orientierte Sicherheitsproduktion stehen nur sehr bedingt zur Verfügung. Die Aussagekraft der Polizeilichen Kriminalstatistik ist deutlich eingeschränkt, spielt aber nichtsdestotrotz in der medialen Auseinandersetzung über Sicherheit häufig eine wichtige Rolle.

Betrachtet man die Kriminalitätslage im Überblick vermag man nur geringe Unterschiede zwischen den drei Städten zu erkennen. Gemessen an den Zahlen der PKS und den lokalen Sicherheitsberichten liegt Hamm mit einer Häufigkeitszahl (HZ) von 8700 (im Jahr 2010, Straftaten auf 100.000 Einwohner) im Mittelfeld der Großstädte unter 500.000 Einwohnern. Nürnberg weist mit 8.418 Straftaten auf 100.000 Einwohner eine ähnlich mittlere Belastung auf. Leipzig liegt 2010 mit einer HZ von 11.667 über den Werten der beiden anderen Städte. Eine herausragende Kriminalitätsbelastung lässt sich daraus aber nicht ableiten.

Etwas aufschlussreicher, weil präziser, sind die Häufigkeitszahlen in Bezug auf spezifische Deliktfelder: So weist Hamm im Bereich der Gewaltkriminalität mit einer HZ von 181 (2010) eine sehr geringe Belastung auf. Nürnberg (338) und Leipzig (315) liegen hier deutlich darüber. Im Hinblick auf das Sicherheitsgefühl im öffentlichen Raum spielt insbesondere die Straßenkriminalität eine wichtige Rolle. Die HZ liegt für Hamm im Jahr 2010 bei 2709, in Nürnberg bei 1665 und in Leipzig – fast doppelt so hoch wie in Nürnberg – bei 3111. Bezieht man allerdings weitere Städte in den Vergleich mit ein, relativieren sich auch diese Zahlen. So ist bspw. Bonn – mit etwas über 300 Tsd. Einwohner kleiner als Leipzig – mit 3579 Gewalttaten auf 100.000 Einwohner aber stärker belastet. Auch die Häufigkeitszahlen der in Leipzig medial häufig thematisierten Drogenkriminalität sagen nur wenig zur tatsächlichen Belastung aus: Als „Kontrolldelikt“ basieren sie fast ausschließlich auf der Kontrollintensität der Polizei. Hier nimmt Nürnberg einen Spitzenplatz im Vergleich zu Hamm und Leipzig ein. Dort gab es 2010 391

Rauschgiftdelikte auf 100.000 Einwohner. In Leipzig waren es lediglich 228 und in Hamm immerhin 340.

Da die Polizeistatistik lediglich das Hellfeld widerspiegelt, dessen Verhältnis zum Dunkelfeld in hohem Maße auf der Wahrnehmung von Kriminalität bzw. der Anzeigebereitschaft sowie der Tätigkeit der Polizei basiert, wird recht schnell deutlich, dass sich aus diesen Zahlen nur sehr bedingt ein konkreter Handlungsbedarf für die Sicherheitsproduktion ableiten lässt. Zudem ist ein Vergleich der Kriminalitätsbelastung zwischen Städten allein auf Basis der polizeilichen Kriminalstatistik nur eingeschränkt möglich, da für eine Einschätzung hinsichtlich der relativen Belastung weitere Faktoren und Einflussgrößen (vgl. 1.1.-) mit zu berücksichtigen sind. Weitere Schwierigkeiten für eine empirisch begründete Sicherheitsproduktion ergeben sich aus dem Umstand, dass das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung als Aspekt kommunaler Sicherheitsproduktion an Bedeutung gewinnt. Subjektive Einschätzungen zur eigenen Gefährdung durch Kriminalität lassen sich zwar messen – was in den Städten mittlerweile auch häufiger gemacht wird –, da das Konzept des Sicherheitsgefühl bzw. der Kriminalitätsfurcht aber nach wie vor weitgehend ungeklärt ist (vgl. u. a. BMI und BMJ 2006, S. 485 ff.; Dittmann 2005, S. 2; Kury et al. 2004), bleibt letztlich unklar, was damit genau gemessen wird. Insbesondere bei Bürgerbefragungen stellt sich zudem das Problem einer häufig kleinen Stichprobe und damit das der systematischen Verzerrung der Ergebnisse. Von *dem* Sicherheitsgefühl bei einer Personengruppe oder einem Stadtteil lässt sich ohnehin nur sehr bedingt sprechen. Aussagen zu Sicherheitslagen der drei Kommunen im gesamtstädtischen Vergleich versprechen somit keinen wirklichen Erkenntnisgewinn. Die Betrachtung muss auf einer kleinteiligeren Ebene mit einem genaueren Blick ansetzen. Erst hier zeigen sich die sich wandelnden, dynamischen Sicherheitsarrangements auf lokaler Ebene.

2 Dynamische Sicherheitsarrangements in den Untersuchungsstädten

Bei dynamischen Sicherheitsarrangements handelt es sich um sicherheitsbezogene Konglomerate aus Akteuren und Diskursen, die sich unter den jeweiligen Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich gestalten. Die prägenden Faktoren lassen sich auf einer abstrakten Ebene nur ungenau bestimmen. Entscheidend scheint vor allem das jeweilige Zusammenspiel zahlreicher, teilweise sehr spezifischer Merkmale und Einflüsse auf gesamtstädtischer und lokaler Ebene zu sein. In diesem Sinn werden die dynamischen Arrangements in den Untersuchungsstädten zunächst als ganzheitliche Fallgeschichten dargestellt.