

# Öffentlicher Raum

Integrieren statt ausgrenzen - wider die Verdrängung und Kriminalisierung von sozialen Randgruppen im öffentlichen Raum der Innenstädte

Ein Positionspapier der Katholischen Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe und der Katholischen Bundes-Arbeitsgemeinschaft Straffälligenhilfe im Deutschen Caritasverband

Stand 16. Dezember 2002

## Inhalt

1. Anlass des Positionspapiers
  2. Ursachen für den erhöhten Vertreibungsdruck
    - 2.1 Der Funktionswandel des öffentlichen Raumes
      - 2.1.1 Krise der Städte
      - 2.1.2 Soziale Polarisierung
      - 2.1.3 Ökonomisierung des Stadtlebens
      - 2.1.4 Privatisierung öffentlicher Räume
    - 2.2 Sicherheit, Ordnung und Kriminalprävention
  3. Die Vertreibung sozialer Randgruppen aus den Innenstädten
  4. Die Bedeutung des öffentlichen Raumes der Innenstädte für soziale Randgruppen
    - 4.1 Die Bedeutung der Innenstädte für soziale Randgruppen
    - 4.2 Die Folgen der Vertreibung
  5. Rechtspositionen zu Vertreibung und Aufenthaltsverboten
  6. Folgerungen und Forderungen für integratives Handeln
    - 6.1 Forderungen an Politik und Gesellschaft
    - 6.2 Forderungen an Kirche, Caritas und ihre sozialen Dienste und Einrichtungen
- Quellenangaben

## 1. Anlass des Positionspapiers

*"Sie gehören zu einem Personenkreis, der an o.g. Örtlichkeit wiederholt durch deviantes Verhalten aufgefallen ist. So kam es in diesem Fall zu störendem Alkoholenuss an dieser polizeilich bekannten Beschwerdestelle über solches Verhalten. Sie hatten sich zum Biertrinken im Kreise weiterer Betroffener dort niedergelassen. Es wurde eine Platzverweisung erteilt und das Bier wurde sichergestellt. ... Wegen dieser Ordnungswidrigkeit wird gegen Sie eine Geldbuße festgesetzt... in Höhe von... Außerdem haben Sie die Kosten des Verfahrens zu tragen... Gesamtbetrag: ..."*<sup>1</sup>

So oder ähnlich lauten viele der Bußgeldbescheide gegen Angehörige sozialer Randgruppen, die sich in Innenstädten aufhalten. Seit einigen Jahren stellen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Caritas in der Wohnungslosenhilfe und in anderen Feldern der Randgruppenarbeit fest, dass zunehmend Menschen, deren Armut auf unterschiedliche Weise sichtbar ist, aus den Stadtzentren vertrieben werden beziehungsweise ihr Aufenthalt in den Innenstädten unerwünscht ist. Einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, aber auch Einrichtungen und Dienste haben zwar schon früher auf dieses Problem aufmerksam gemacht<sup>2</sup>, doch erfordert die sich verstärkende Tendenz zur Ausgrenzung von unliebsamen Personen aus dem öffentlichen Raum eine grundlegende Auseinandersetzung und die Positionierung des Deutschen Caritasverbandes zusammen mit seinen Facharbeitsgemeinschaften und Gliederungen.

---

<sup>1</sup> Aus einem Bußgeldbescheid der Stadt Köln

<sup>2</sup> Beispielsweise haben die beiden Arbeitsgemeinschaften im Deutschen Caritasverband e. V., die Kath. Arbeitsgemeinschaft Straffälligenhilfe und die Kath. Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe bereits am 28.11.1994 in einem Pressegespräch auf den zunehmenden Vertreibungsdruck ihrer Klientinnen und Klienten und den Innenstädten hingewiesen.

### *Wer abweicht, wird aus den Innenstädten verdrängt*

Entscheidet sich die Zukunft der modernen Gesellschaften in den Städten, so wie es zahlreiche Analysen prognostizieren<sup>3</sup>, haben Phänomene der Ausgrenzung und Verdrängung sozialer Randgruppen aus den Zentren der Städte grundsätzliche Bedeutung. Versagt die "Integrationsmaschine"<sup>4</sup> Stadt, deutet dies auch auf ein Auseinanderfallen der Gesellschaft und auf eine konfliktgeladene soziale Polarisierung innerhalb moderner Gesellschaften hin. Im Kontext der Globalisierung wandeln sich die Städte von Lebensräumen für alle Menschen hin zu rationell gestalteten Räumen für die internationale Wirtschaftselite. In diesen funktionalisierten Städten scheint kein Platz zu sein für von der Norm abweichende und nicht konsumfähige Menschen. Immer mehr Städte erlassen ordnungsbehördliche Verordnungen, Sondernutzungssatzungen oder Gefahrenabwehrverordnungen mit dem Ziel, unliebsame, störende Personen aus den Stadtzentren zu verbannen. Stellt die Verdrängung von sozialen Randgruppen mittels dieser "menschenunwürdigen Dokumente bürokratischer Regelungswut" an sich bereits einen nicht akzeptablen Umgang mit Bürgern des Gemeinwesens dar, so ist der Hinweis dabei, "ihr Auftreten oder einfach nur ihr Dasein sei geschäftsschädigend" zutiefst menschenverachtend<sup>5</sup>.

### *Dem Leitbild der Caritas verpflichtet*

Die Ausgrenzung von sozialen Minderheiten widerspricht dem Ideal einer integrierenden und den sozialen Frieden bewahrenden Stadt. Darüber hinaus verstößt sie gegen christliche und humane Leitsätze der Toleranz und der Würde des Menschen, der grundsätzlichen Gleichheit aller Menschen, seien sie nun arm oder reich. Die im Leitbild des Deutschen Caritasverbandes verankerte Idee vom Anwalt der Benachteiligten verpflichtet, sich für Menschen einzusetzen, die am Rande der Gesellschaft leben, die öffentlich keine Stimme haben und sich nicht selbst helfen können. Dazu gilt es, ihren Nöten und Anliegen Gehör zu verschaffen und sie bei der Wahrnehmung ihrer Rechte zu unterstützen. Dies beinhaltet auch, gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen entgegenzutreten, die zur Benachteiligung von Einzelnen und Familien oder zur Ausgrenzung gesellschaftlicher Gruppen führen.

Unter diesen Voraussetzungen betrachten wir die zunehmenden Ausgrenzungs- und Vertreibungstendenzen in den urbanen Zentren Deutschlands mit großer Besorgnis. Wir wollen mit der nachfolgenden Position einen Beitrag leisten zur Aufhebung der „Unwirtlichkeit“ der Städte und zur Toleranz gegenüber abweichenden Lebensstilen, zur Integration von sozialen Randgruppen sowie zur Verbesserung der Lebensqualität im Sinne einer die Städte immer schon auszeichnenden (inter)kulturellen Vielfalt des urbanen Lebens.

## 2. Ursachen für den erhöhten Vertreibungsdruck

Die Vertreibung sozialer Randgruppen aus den Innenstädten folgt Entwicklungen, die das Verständnis von Stadt und öffentlichem Raum entscheidend prägen und die Toleranz gegenüber Störungen und Unordnung in der Öffentlichkeit stark beeinflussen. Konkret sind dies der Funktionswandel des öffentlichen Raumes, der in seiner Konsequenz soziale Randgruppen aus den Innenstädten ausschließt, sowie eine auf diffuse Ängste und Vorurteile sich berufende kommunale Kriminalprävention, die sich ebenfalls negativ auf die Duldung sozialer Randgruppen in den Innenstädten auswirkt.

### 2.1 Der Funktionswandel des öffentlichen Raumes

#### *Amerikanisches versus europäisches Stadtmodell*

Im Gegensatz zum amerikanischen Stadtmodell mit seiner ausschließlich marktförmigen Struktur betont das europäische Stadtmodell eine sozialpolitisch motivierte Steuerung der

<sup>3</sup> vgl. Heitmeyer W., Versagt die „Integrationsmaschine“ Stadt? Zum Problem der ethisch-kulturellen Segregation und ihrer Konfliktfolgen, in: Heitmeyer, W./Dollase R./Bacjes O. (Hg.), Die Krise der Städte, Frankfurt 1998, S. 443

<sup>4</sup> Häußermann H., Die Stadt und die Stadt-Soziologie. Urbane Lebensweise und die Integration des Fremden, in: Berliner Journal für Soziologie, H. 1, 1995, S. 96

<sup>5</sup> Puschmann H., Die Stadt gehört allen! Perspektiven einer sozialen und demokratischen Stadtentwicklung, in: Walter-Hamann R., Lebens(t)räume zurückgewinnen, mitgestalten. Materialien zur Wohnungslosenhilfe Nr. 46, Bielefeld 2001, S. 84f.

Wohnraumverteilung, die Einkommensunterschiede auszugleichen versucht (zum Beispiel durch Wohngeld, sozialen Wohnungsbau etc.). Dadurch bilden sich in den amerikanischen Städten ethnische und Einkommensunterschiede deutlich ab und führen zu einer starken Segregation der Wohnviertel. In europäischen Städten dagegen gibt es zwischen dem Einkommen und dem Wohnungsmarkt staatliche Transferleistungen. Im Zuge der zunehmenden Globalisierung verschieben sich allerdings die Grenzen zwischen den beiden Modellen zusehends zugunsten der Anwendung des amerikanischen Stadtmodells.

### *Der öffentliche Raum im europäischen Stadtmodell*

Im europäischen Stadtmodell besitzt der öffentliche Raum Funktionen, die insgesamt eine integrierende Kraft entfalten. Im Wesentlichen geht es dabei um öffentliche Räume als Orte des Austausches, des Gemeinsamen, der zwanglosen Begegnung und Geselligkeit, an denen die in einer Stadt lebenden Menschen sichtbar werden. Im Unterschied zum Dorf sind die in einer Stadt lebenden Menschen einander in der Regel fremd.<sup>6</sup> Öffentliche Räume sind "zusammenführende Räume für soziales Verhalten"<sup>7</sup>. Sie sind Schauplätze der Vergesellschaftung. Die als Urbanität bezeichnete städtische Lebensform lebt von der Idee der Stadt als sozialer, politischer und ökonomischer Einheit im Gegensatz zum Land, von der Idee des Marktes im Sinne des Austausches von Gütern, Dienstleistungen und politischen, weltanschaulichen, kulturellen Ideen sowie von einer emanzipatorischen Perspektive, einer über die derzeitigen Verhältnisse hinausweisenden künftigen Vergesellschaftungsform<sup>8</sup>. Insofern bedingen sich die Vorstellungen von Stadt und die Funktionen des öffentlichen Raumes gegenseitig.

#### 2.1.1 Krise der Städte

In den letzten Jahrzehnten hat sich in fast allen Großstädten der Industrieländer ein grundlegender Wandel vollzogen, der in seiner Auswirkung auf die sozialräumliche Struktur meist als Polarisierung, Spaltung der Stadt, Exklusion, das heißt sozialer Ausschluss von Teilen der Bevölkerung, kurz als Krise der Städte bezeichnet wird.<sup>9</sup>

Dabei sind es vor allem die Wechselwirkungen zwischen gesellschaftlichen Desintegrationsprozessen und wirtschaftlichen Marginalisierungen, die zu einer wachsenden Konzentration der Folgeprobleme sozialen Wandels in den Städten geführt haben. Die seit den 60er-Jahren laufenden Prozesse der Suburbanisierung, der funktionalen Entmischung und der Ent- oder Deindustrialisierung kennzeichnen die wesentlichen Elemente des Wandels der Städte.<sup>10</sup>

Dieser Transformationsprozess wird beschleunigt durch einen Globalisierungsschub, der auch die Folgen und Begleiterscheinungen schnell und kompromisslos offen legt.

#### 2.1.2 Soziale Polarisierung

##### *Mittlere Einkommenschichten wandern ab*

Die Folgen der Deindustrialisierung machen sich in den Großstädten am stärksten bemerkbar. Dort ist die Veränderung der sozialen Struktur der Bevölkerung am deutlichsten zu beobachten. Ablesbar ist diese mit der Entwertung der Kernstädte entstandene Sozialdynamik unter anderem an der zunehmenden Zahl der Einpersonenhaushalte sowie an der Zahl der von staatlichen Transferleistungen abhängigen Menschen in den Kernstädten.<sup>11</sup> Eine der Konsequenzen der Abwanderung der mittleren

---

<sup>6</sup> "fremd" wird hier als soziale Kategorie verstanden, die Menschen anderer Staatsangehörigkeit mit einschließt; vgl. dazu auch Siebel W., Fremde in der Stadt, in: Die Zeit, Nr. 48/1998; vgl. Lindner W., Die „sichere“ Stadt zwischen urban control und urbaner Kompetenz, in: Breyvogel W. (Hg.), Stadt, Jugendkulturen und Kriminalität, Bonn 1998, S. 37

<sup>7</sup> Keim K.-D., Vom Zerfall des Urbanen, in: Heitmeyer W. (Hg.), Was treibt die Gesellschaft auseinander? Frankfurt 1997, zit. nach Wentz M., Die kompakte Stadt, Frankfurt 2000, S. 121

<sup>8</sup> vgl. Siebel W., Urbanität, in: Häußermann H. (Hg.), Großstadt, Opladen 1998, S. 262

<sup>9</sup> vgl. Sozialorientierte Stadtentwicklung, hg. v. der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Umweltschutz und Technologie, Berlin 1998, S. 13; vgl. dazu auch Heitmeyer W./Dollase R./Backes o. (Hg.), Die Krise der Städte, Frankfurt 1998

<sup>10</sup> vgl. Eisner M., Das Ende der zivilisierten Stadt?, Frankfurt 1997, S. 91 ff

<sup>11</sup> vgl. Eisner M., a.a.O., S. 102 f.

Einkommensschichten aus den Kernstädten ist eine Entfamiliarisierung des städtischen Raums,<sup>12</sup> die Auflösung traditioneller sozialräumlicher Milieus und der Verlust an Sozialkapital.

#### *Aufwertung innenstadtnaher Wohngebiete*

Diesem Prozess der Entwertung der Städte mit den Folgen der Konzentration einer einkommensschwachen und/oder sozial benachteiligten Bewohnerschicht in den Kernstädten steht partiell eine gegenläufige Strömung gegenüber, die in der Stadtsoziologie mit dem Begriff der Gentrification<sup>13</sup> bezeichnet wird. Dabei handelt es sich um einen Prozess der Aufwertung innenstadtnaher Wohngebiete durch den Zuzug von statushöheren Personen, die zwar kapitalkräftig, aber in der Regel weder familienorientiert noch sozial gebunden sind. Der in mehreren Phasen verlaufende Prozess der Gentrification hat durch den Zuzug von kapitalkräftigen "Yuppies" die Verdrängung des alteingesessenen Bewohnerstammes zur Folge<sup>14</sup> und verstärkt die Tendenzen der sozialen Entmischung und der sozialen Polarisierung.

### 2.1.3 Ökonomisierung des Stadtlebens

#### *Stadtpolitik als Wirtschaftspolitik*

Die Städte begegnen der skizzierten Entwicklung mit einem Bündel von Maßnahmen und Programmen, Plänen und Konzepten, die sich als Verbetriebswirtschaftlichung der Stadtpolitik<sup>15</sup> zusammenfassen lassen. Geht es zunächst um das Schaffen einer Infrastruktur, die mit Hilfe von Wachstumsförderungsprogrammen Initiativen zur Rückgewinnung von Gewerbeansiedlungen bezweckt, stehen bald auch andere ökonomische Perspektiven im Mittelpunkt des Interesses. Als Ersatz für das abgewanderte produzierende Gewerbe wird zunehmend die Kultur- und Freizeitindustrie entwickelt und zum wichtigsten wirtschaftlichen Faktor für die Städte ausgebaut. Der Übergang von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungsökonomie bringt allerdings auch die Konsequenz mit sich, dass die Städte als politische und soziale Institutionen weiter an Bedeutung verlieren. Dies führt letztendlich zu einer weiteren Auflösung von Vergemeinschaftungs- und Solidarisierungszusammenhängen und trägt zu einer zunehmenden sozialen Polarisierung bei.<sup>16</sup>

#### *Städte entwickeln sich zu Global Citys*

Die Internationalisierung von Waren-, Geld-, Menschen- und Ideenströmen, beschleunigt den Wandel der Städte von ehemaligen Zentren einer Region zu auswechselbaren Global Citys. Für die Entwicklung und den Wohlstand einer Stadt ist der internationale Austausch wichtiger als der Austausch mit der umliegenden Region. Die Städte konkurrieren untereinander auf dem Weltmarkt um die Ansiedlung von Konzernzentralen, Hauptquartieren der Finanzindustrie oder hochrangigen Regierungs- und Verwaltungssitzen. Insbesondere die Innenstädte werden für eine global orientierte, einkommensstarke Konsumentenschicht fit gemacht. Dies führt zu einer relativen Standardisierung und Homogenität der Städte, was bestimmte Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen insbesondere der Freizeit- und Kulturindustrie betrifft. Gleichzeitig wird eine relative Heterogenität gefördert, um zu verdeutlichen, was den entscheidenden Unterschied zum jeweils anderen Stadtkonkurrenten ausmacht.<sup>17</sup> Folglich entscheiden zunehmend "weiche" Standortfaktoren den internationalen Wettbewerb der Städte: Image (vor allem Sicherheit und Ordnung<sup>18</sup>), persönliche Präferenzen, Marktnähe etc.<sup>19</sup>

#### *Konsumtempel Innenstadt*

---

<sup>12</sup> vgl. Eisner M., S. 107

<sup>13</sup> Der Begriff wurde bereits 1964 von Ruth Glass in Anlehnung an den Ausdruck gentry = Adel geprägt.

<sup>14</sup> vgl. Friedrichs J., Gentrification, in: Häußermann H. Großstadt, Opladen 1998, S. 54 ff. vgl. dazu auch Friedrichs J., Stadtsoziologie, Opladen 1995, S. 119 ff.

<sup>15</sup> Stratmann B., Stadtentwicklung in globalen Zeiten, Basel 1999, S. 137

<sup>16</sup> vgl. Niedermüller P., Öffentlichkeit und Urban Underclass, in: Wentz M., a.a.O., S. 121

<sup>17</sup> vgl. Ronneberger K., Die Stadt der „Wohlanständigen“ und die neuen „gefährlichen Klassen“. Der Umbau der Innenstädte zu „Konsumfestlegung“, in: Breyvogel W. (Hg.), Stadt, Jugendkulturen und Kriminalität, Bielefeld 1998, S. 17

<sup>18</sup> vgl. Beste H., Neue Sicherheit für die Stadt, in: Neue Kriminalpolitik 12/2000, H. 1, S. 17

<sup>19</sup> vgl. Friedrichs J., a.a.O., S. 31

Die Umwandlung von offenen Kommunikationsräumen (europäisches Stadtmodell) zu hochwertigen Konsumlandschaften, Einkaufsmeilen und zu Inseln der Freizeitindustrie (Kinocenter, Musicaltheater etc.) soll zudem den Niedergang der lokalen Industrie kompensieren helfen.<sup>20</sup> Wesentliche Indikatoren dieses Umgestaltungsprozesses sind als Themenparks konstruierte öffentliche Plätze und zu Shoppingmalls umgebaute Einkaufsstraßen, auf denen sich die Grenzen zwischen Freizeit und Einkauf verwischen. Innenstädte werden zu Orten der kontrollierten Zerstreuung, die hauptsächlich dem Konsum von Gütern und Dienstleistungen dienen.<sup>21</sup> Der öffentliche Raum verliert seine Bedeutung als Sozial- und Begegnungsraum und ordnet seine Funktionen dem Konsum unter.

#### *Ausgrenzung „fehlerhafter Konsumenten“*

Wenn der Hauptzweck öffentlicher Räume die Unterstützung für den Konsum darstellt, werden auch von den Nutzern öffentlicher Räume Verhaltensweisen erwartet, die diesem Zweck entsprechen. Von den Orten des Konsums ausgeschlossen werden diejenigen, denen die Fähigkeit zur Teilnahme am Konsum - beispielsweise mangels erforderlicher Mittel - fehlt. Die Ausgrenzung dieser "fehlerhaften Konsumenten"<sup>22</sup> erst schafft Ordnung und Sicherheit; sie befriedet den Raum, indem all denen, die die neuen Spielregeln öffentlicher Räume stören oder stören könnten, der Zugang verweigert wird. "Arme, ethnische Gruppen, Arbeitslose, Obdachlose, Asylsuchende, Alkohol- und Drogenabhängige sind diejenigen, die eine auf diese neue Normalität lauende Gefahr verkörpern. Sie sind die potentiellen Täter, die diese Ordnung zerstören und zugleich die wahren Opfer dieser Politik der Angst."<sup>23</sup> Dieses Urbanisierungsmodell zielt nicht nur auf den Ausschluss sozial und ökonomisch nicht angepasster Gruppen, sondern die gesicherten Orte des Konsums fungieren auch zunehmend als Vorbild für die gesamte Stadtentwicklung. Die Betreiber der Kaufhäuser und Ladenketten in der City sind bestrebt, die Innenstadt dem suburbanen Mall-Modell anzupassen, dessen Erfolg auf der Garantie des gesicherten, ungestörten Konsums basiert.<sup>24</sup>

#### 2.1.4 Privatisierung öffentlicher Räume

##### *Verlagerung von öffentlichen Funktionen in privatisierte Innenräume*

Verliert der öffentliche Raum eine seiner ursprünglichen Funktionen, nämlich soziale, wirtschaftliche und vor allem politische Öffentlichkeit zu bieten, nimmt die "Verhäuslichung"<sup>25</sup> des öffentlichen Raumes zu. Dies geschieht dadurch, dass die Prozesse wirtschaftlicher und politischer Entscheidungen nicht mehr an öffentliche Räume gebunden sind und im Zeitalter der weltweit vernetzten Massenkommunikation sich von Orten fast vollständig gelöst haben. Die Verlagerung von ursprünglich öffentlichen Vorgängen in abgegrenzte Innenräume erhöht die Bedeutung von privaten, überdachten Räumen in den Städten, "die als scheinbar öffentliche Zonen inszeniert werden und eine Paradoxie des Öffentlichen befördern haben. Der öffentliche Straßenraum wird zunehmend in Innenräume erweitert und dort privatisiert."<sup>26</sup> Charakteristische Beispiele für diese Entwicklung stellen die bereits genannten Shoppingmalls sowie die Einkaufs- beziehungsweise Ladenpassagen in Zugängen zur U-Bahn oder in Zwischengeschoßen dar. Damit ist eine doppelte Entwicklung verbunden: einerseits werden private Gebäude (insbesondere Einkaufszentren) öffentlich zugänglich gemacht und dem öffentlichen Raum angenähert, was den Charakter des Privateigentums und wirtschaftlicher Interessen verdeckt, und andererseits werden zunehmend Versuche unternommen, Straßen und Plätze per Pacht in Privateigentum zu überführen, um durch entsprechende Gestaltung die wirtschaftlichen Interessen (Kauf und Konsum) wirkungsvoller umsetzen zu können.

##### *Die Deutsche Bahn als Stadtentwickler*

Auch andere, für den Verkehr genutzte öffentliche Flächen werden privatisiert und damit der öffentlichen Kontrolle entzogen. Prominentestes Beispiel ist hierfür die Umwandlung der ehemals

<sup>20</sup> vgl. Ronneberger K., a.a.O., S. 18

<sup>21</sup> vgl. Ronneberger K., a.a.O., 18 f.

<sup>22</sup> Baumann Z., Unbehagen an der Postmoderne, Hamburg 1999, S. 30

<sup>23</sup> Niedermüller P., a.a.O., 123 f.

<sup>24</sup> vgl. Ronneberger K., a.a.O., S. 26

<sup>25</sup> vgl. Schubert H., Städtischer Raum und Verhalten. Zu einer integrierten Theorie des öffentlichen Raumes, Opladen 2000, S. 38 ff.

<sup>26</sup> ebd., S. 39

öffentlichen Bundesbahn in eine Aktiengesellschaft mit der Folge, dass die zugehörigen, bislang öffentlichen Flächen der Bahnhöfe und zum Teil auch der Bahnhofsvorplätze nunmehr der Kontrolle eines privaten Unternehmens unterstehen, das dort sein Hausrecht ausüben kann. Analoges lässt sich konstatieren für ehemals kommunale Verkehrsbetriebe, die in private Unternehmen ausgegliedert wurden. Die im Zuge der Erneuerung der Bahn nicht mehr benötigten Verkehrsflächen in den Innenstädten werden von den bahneigenen Tochtergesellschaften zum Teil in Kooperation mit den Stadtentwicklungsämtern zu neuen Innenstadtteilen umfunktioniert, wie zum Beispiel das geplante Europa Viertel Frankfurt oder die geplanten Projekte in Stuttgart, München, Düsseldorf, Karlsruhe und Hamburg.<sup>27</sup> Dadurch werden, sofern die entwickelten und bebauten Flächen im Besitz der Bahn AG bleiben, ganze Stadtteile dem Hausrecht der Bahn AG unterstellt. Die Konsequenz: massive Aufenthaltseinschränkungen für Randgruppenmitglieder.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine zunehmende soziale Polarisierung und Segregation der Wohnviertel in den Kernstädten sichtbar wird. Die bisherige Vorstellung von Stadt als sozialer, politischer und ökonomischer Einheit schwindet, denn die "Städte sind für die zunehmend international organisierte Wirtschaft fast beliebig austauschbare Standorte geworden ..."<sup>28</sup> Die Städte werden "funktioneller für die Funktionierenden"<sup>29</sup> und lebensfeindlicher für die hinter der Entwicklung Zurückbleibenden, eben für die städtische Underclass, die Migranten, Arbeitslosen, marginal Beschäftigten, Obdachlosen und Armen.<sup>30</sup> Der öffentliche Raum wird als störungsfreier Erlebnisraum sozial zweckentfremdet und marktgängig gemacht und die Innenstädte orientieren sich zunehmend an den Anforderungen des störungsfreien Konsums. Menschen, die am Konsum mangels Geld nicht teilnehmen können, sind aus der dominierenden Perspektive des freien Marktes als "fehlerhafte Konsumenten"<sup>31</sup> überflüssig und werden tendenziell ausgegrenzt beziehungsweise ausgeschlossen.

## 2.2 Sicherheit, Ordnung und Kriminalprävention

### *Sicherheitsbedürfnis und Unsicherheitsgefühl der Bevölkerung*

Auf eine zweite Entwicklungslinie gilt es das Augenmerk zu richten, will man den zunehmenden Verdrängungsdruck auf soziale Randgruppen in den Innenstädten beschreiben. Diese zweite Entwicklungslinie betrifft die Debatte um Sicherheitsbedürfnisse beziehungsweise um das Unsicherheitsgefühl der Bevölkerung.

### *Kriminalitätsfurcht und realistische Gefahr*

In verschiedenen Studien ist nachgewiesen, dass sich zu Beginn der 90er-Jahre die Furcht, Opfer einer Straftat zu werden, vervielfacht hat. Dieser rasante Anstieg der Kriminalitätsfurcht - vor allem in den Neuen Ländern - hat allerdings kaum eine empirische Basis, wie in einschlägigen Dokumentationen und Statistiken nachzulesen ist.<sup>32</sup> Kriminalitätsfurcht entwickelt sich also weitgehend losgelöst von der tatsächlichen Gefahr, Opfer einer Straftat zu werden.<sup>33</sup> Diese offensichtliche Diskrepanz wird dann plausibel, wenn Kriminalitätsfurcht als etwas sehr Unspezifisches betrachtet wird, als eine Art Platzhalter, "in der sich allgemeine, diffuse, unbestimmte, existentielle Unsicherheiten und Ängste hinsichtlich wirtschaftlicher Lage, Arbeitsplatz, Statusverlust, Gesundheit, Versorgungsungewissheit in Krankheit und Alter, allgemeine Orientierungs- und Perspektivlosigkeit bündeln."<sup>34</sup>

### *Kriminalprävention statt Ursachenbeseitigung*

---

<sup>27</sup> vgl. die entsprechenden Internetseiten der Deutschen Bahn Immobilien AG URL: <http://www.db-imm.de/> vom 20.10.01

<sup>28</sup> vgl. Häußermann H./Siebel W., Neue Urbanität, Frankfurt 1987, S. 10

<sup>29</sup> ebd., S. 206

<sup>30</sup> vgl. Häußermann H., Armut in den Großstädten – eine neue städtische Unterklasse?, in: Leviathan 17/1997, S. 17

<sup>31</sup> vgl. Bauman Z., a.a.O., S. 30

<sup>32</sup> vgl. Boers K., Kriminalität und Kriminalitätsfurcht im sozialen Umbruch, in: Neue Kriminalpolitik 6/1994, H. 2, S. 28;

Reuband K-H., Von der Kriminalitätshysterie zur Normalität?, in: Neue Kriminalpolitik 11/1999, H. 4, S. 17

<sup>33</sup> vgl. Viehmann H., Verschärfung des Strafrechts – Eine geeignete Antwort auf neue Dimensionen der Jugendkriminalität?, in: Reindl R./Kawamura G./Nickolai W. (Hg.), Prävention – Entkriminalisierung – Sozialarbeit. Alternativen zur Strafverschärfung, Freiburg 1995, S. 15 f.

<sup>34</sup> vgl. Frehsee D., Kriminalität als Metasymbol für eine neue Ordnung der Stadt. Bürgerrechte als Privileg, Jugend als Störfaktor, in: Breyvogel W. (Hg.), a.a.O., S. 131

Allgemeine Unsicherheiten und Existenzängste finden so einen Ausdruck in der Angst vor Kriminalität. Von der Politik wird - wie an den Verschärfungen der Strafrechtsgesetzgebung ablesbar - stellvertretend die Kriminalität bekämpft, statt die Ursachen der Zukunfts- und Lebensängste der Bevölkerung zu beseitigen. Dass diffuse Unsicherheitsgefühle zur Bekämpfung von Kriminalität nutzbar sind, liegt auch daran, dass diese subjektiven Erfahrungen Gestalt bekommen "in dem Verlust an Ruhe und Beschaulichkeit, der Sichtbarkeit physischen Verfalls, den leerstehenden Gebäuden, der Schließung öffentlicher Einrichtungen, der Präsenz von Nichtsesshaften, Alkohol- und Drogensüchtigen, beschmierten Hauswänden, demolierten Telefonzellen, der Verwahrlosung öffentlicher Parks und Grünanlagen ..." <sup>35</sup> Zuständen der vermeintlichen Normlosigkeit, Unannehmlichkeiten und Störungen in der Öffentlichkeit zu begegnen, die als Vorboten der Kriminalität gedeutet werden, ist zur Aufgabe der Inneren Sicherheit geworden. Mit der vom ehemaligen Bundesinnenminister Manfred Kanther 1997 initiierten Aktion Sicherheitsnetz soll die bedrohte Innere Sicherheit gestärkt und den Bürgerinnen und Bürgern das subjektive Gefühl von Sicherheit zurückgegeben werden. Unter der Überschrift "Sicherheitspartnerschaft" oder "Ordnungspartnerschaft" ist diese Aktion in allen Bundesländern in die Praxis umgesetzt worden und bildet nach wie vor die Grundlage für eine Reihe von unterschiedlichen kommunalen Kriminalpräventionsprogrammen.

#### *Aktion Sicherheitsnetz*

In der Praxis bedeutet die Aktion Sicherheitsnetz gemäß dem Informationsblatt des Bundesinnenministers:

- die entschlossene Verteidigung der öffentlichen Ordnung gegen Rüpelszenen, öffentlichen Alkoholgenuss, aggressives Betteln, öffentliche Rauschgiftszenen, Rücksichtslosigkeit in Fußgängerzonen, Pennertum, Lärm
- die Bekämpfung des Nährbodens der Kriminalität durch konsequentes Einschreiten auch gegen Einstiegs- und Kleinkriminalität
- das Vorgehen gegen Graffiti-Schmierereien, keine Einschränkung des Zugriffs beim Ladendiebstahl
- engste Zusammenfassung der Arbeit von Polizei und Ordnungsbehörden
- Verstärkung der Polizei durch den Bundesgrenzschutz
- Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsunternehmen
- entschlossenes Auftreten der Sicherheitskräfte an Brennpunkten (Bahnhöfe, offene Drogenszene, gefährdete Wohngebiete etc.)
- erstklassige Ausrüstung der Polizei bei der Informations- und Datentechnik
- Mitwirkung der Justiz durch Vorbereitung auf schnelle Urteile im beschleunigten Verfahren. <sup>36</sup>

Verwahrlosung als Ursache für das Ansteigen der Kriminalität? Damit wird ein direkter kausaler Zusammenhang hergestellt zwischen der Verwahrlosung der öffentlichen Ordnung und dem Ansteigen der Kriminalität. Abgesehen davon, dass selbst die polizeilich registrierte Kriminalität seit Mitte der 90er-Jahre rückläufig ist, stammt dieser Zusammenhang aus einem in der Kriminologie heftig umstrittenen Erklärungskonzept: der Broken-windows-Theorie von Wilson und Kelling. <sup>37</sup> Diese bildete auch die Grundlage für das so genannte "Aufräumen" <sup>38</sup> in New York, das darin bestand und besteht, null Toleranz gegenüber den vielen kleinen Belästigungen und Vergehen in der Öffentlichkeit zu zeigen und all die Personen, die als Obdachlose, als Bettler, als Graffiti sprayende Jugendliche das tägliche Leben beziehungsweise das Sicherheitsgefühl der "Normalbevölkerung" beeinträchtigen, polizeilich zu entfernen und massenhaft zu inhaftieren.

#### *Macht Unordnung gewalttätig?*

Die beiden amerikanischen Sozialforscher gehen davon aus, dass öffentliche "disorder" (Unordnung, Störung) und "incivility" (Unhöflichkeit/Ruppigkeit) eine Art Nährboden für Kriminalität darstellen. Unordnung und städtischer Verfall (wie eingeschlagene Scheiben oder Graffiti) signalisieren ihrer

---

<sup>35</sup> ebd. S. 136

<sup>36</sup> vgl. Innenpolitik (=Informationen des Bundesministers des Inneren) 4/1997, S. 2f.

<sup>37</sup> Wilson James W./Kelling George L., The police and neighbourhood safety: Broken windows, in: The Atlantic Monthly, März 1982, S. 29-39, deutsch von Bettina Paul, in: Kriminologisches Journal, 28 Jg. 1996, H. 2, S. 121-137

<sup>38</sup> Der Spiegel vom 7. Juli 1997

Theorie nach, dass eine Gegend nicht mehr wirksam kontrolliert wird. Diese Unordnungsanzeichen flößen den Bürgern Angst und Unsicherheitsgefühle ein, auch wenn dies objektiv unbegründet ist. Sie schaffen schließlich das Umfeld, in dem Strafdelikte besser oder leichter gedeihen.<sup>39</sup> Wilson und Kelling empfehlen daher, ordnungsstörende Verhaltensweisen, auch wenn sie keinem anderen schaden, zu kriminalisieren, um der Polizei eine bessere Handhabe gegen Unordnungserscheinungen zu geben und Kriminalität zu verhüten.

Broken-windows-Theorie als Argumentationshilfe der Politik Die aus dieser Argumentation abgeleitete Handlungsanweisung hat ein Berliner Abgeordneter am 27. Februar 1997 in seiner Rede vor dem Abgeordnetenhaus so formuliert: "Es ist nun mal so - wo Müll ist, sind Ratten, und wo Verwahrlosung herrscht, ist Gesindel. ... Das muss beseitigt werden in der Stadt!"<sup>40</sup> Ein ähnliches Szenario an Unordnung befürchtete der ehemalige Kasseler Bürgermeister: "Wir ziehen das Gesocks hier an, in jeder Beziehung, zu uns kommen alle, auch Penner und andere Leute, die in der Peripherie weggejagt werden. Die werden bei uns schön gehätschelt und getätschelt."<sup>41</sup> Für eine offene Repressionspolitik plädiert auch der Präsident der Bundesarbeitsgemeinschaft des Einzelhandels, da "sogenannte urbane Exoten, wie Obdachlose, Bettler, Punker und Drogenabhängige, im Pulk ihre Lager aufschlagen und über aggressives Betteln, Anpöbeln und Drogenexzesse die Passanten aus den Innenstädten vertreiben."<sup>42</sup> Und schließlich forderte im Oktober 2001 der Chef der Deutschen Bahn AG, Obdachlose und Junkies aus den Bahnhöfen zu verbannen und die Essensausgaben der Bahnhofsmissionen außerhalb der Bahnhöfe anzusiedeln,<sup>43</sup> um die Bahnhofsf lächen von störenden Personen freizuhalten.

#### *Armut wird kriminalisiert*

Mit der Vertreibung von unliebsamen und aufgrund ihres Aussehens "Angst auslösenden" Personen aus den Innenstädten soll unter präventiven Gesichtspunkten der Kriminalität der Nährboden entzogen werden. Damit ändert sich die Interventionsrichtung des Staates drastisch: Nicht (nur) bei einer vollzogenen Straftat greift der Staat ein, sondern bereits dann, wenn eine Straftat möglich erscheint. Faktisch ist nicht mehr Kriminalität das Zielobjekt von Kriminalprävention, sondern dehnbare Begriffe wie Unordnung, Störung oder die "soziale Verwahrlosung" des öffentlichen Raumes. Konsequenterweise folgt dieser Ausdehnung der Intervention ins Vorfeld potenziell krimineller Handlungen auch der Versuch, diese Handlungen der Strafbarkeit zu unterwerfen, indem Handlungen "kriminalisiert" werden, zum Beispiel durch Bettelverbote in Straßensatzungen oder eine restriktive Auslegung der Gefahrenabwehrverordnung. Dabei wird der tatsächliche Gefährlichkeitsgrad insbesondere der wohnungslosen Menschen in den Innenstädten völlig verkannt. Die Zahlen der offiziellen polizeilichen Kriminalstatistik sprechen diesbezüglich eine klare Sprache. So ist zum Beispiel die Zahl der Tatverdächtigen ohne festen Wohnsitz seit Jahren rückläufig.<sup>44</sup> Zudem handelt es sich bei den Delikten wohnungsloser Menschen meist um Bagatelldelikte, die im Zusammenhang mit ihrer Lebensweise stehen, zum Beispiel Schwarzfahren, kleine Ladendiebstähle etc.<sup>45</sup>

---

<sup>39</sup> vgl. Walter M., „New York“ und „broken Windows“: Zeit zum Umdenken in Jugendstrafrecht?, in: Deutsche Richterzeitung, August 1998, S. 354-360, 358

<sup>40</sup> zit. nach URL: <http://userpage.fu-berlin.de/~sbar/zeitungsbeilage.html>, S. 6 (Stand: 25.01.1999) beziehungsweise nach Frehsee D., Kriminalität als Metasymbol für eine neue Ordnung der Stadt. Bürgerrechte als Privileg, Jugend als Störfaktor, in: Breyvogel W. (Hg.), Stadt, Jugendkulturen und Kriminalität, Bonn 1998, S. 146

<sup>41</sup> zit. nach Munier G., New York, New York. Die Stadt, der Müll, das Gesindel, in: Alternative Kommunalpolitik 19/1998, H. 3, S. 38

<sup>42</sup> zit. nach Ronneberger K., a.a.O., S. 26

<sup>43</sup> vgl. Bild am Sonntag vom 14.10.2001 vgl. dazu auch Pressemitteilung der Deutschen Bahn AG vom 14.10.2001 sowie Pressemitteilung der BAG Wohnungslosenhilfe von 15.10.2001

<sup>44</sup> Der Anteil Tatverdächtiger o.f.W. an allen Tatverdächtigen beträgt nach der Polizeilichen Kriminalstatistik 1995: 5,4%, 1996: 4,9%, 1997: 4,7%, 1998: 4,4%, 1999: 4,2%, 2000: 4,1% (o.f.W. beinhaltet auch Personen, bei denen der Wohnsitz nicht festgestellt werden konnte, zum Beispiel illegal sich aufhaltende Menschen etc.); vgl. dazu auch Reindl. R., Kriminalität und Kriminalisierung wohnungsloser Frauen und Männer, in: Altmann B. u.a., Facetten der Wohnungslosigkeit – Zur Gesundheit Wohnungsloser, Materialien zur Wohnungslosenhilfe Bd. 43, Bielefeld 2000, S. 138 ff.

<sup>45</sup> vgl. von Pualgerg-Muschiol L./Müller M., Wohnungslose Männer im Kriminalisierungsprozess, in: Ludwig-Mayerhofer W. (Hg.), Soziale Ungleichheit, Kriminalität und Kriminalisierung, Opladen 2000, S.181 ff.

### *Kommunale Kriminalprävention*

In vielen Städten und Kreisen Deutschlands haben sich mittlerweile, meist initiiert und angeleitet von der Polizei, kriminalpräventive Räte, runde Tische gegen Kriminalität, Sicherheitskonferenzen, Arbeitskreise Vorbeugung und Sicherheit oder Ähnliches gebildet. In diesen Gremien diskutieren unterschiedlichste Interessengruppen und Institutionen, Vertreter von Kommunen und Schulen, von Versicherungen und Einzelhandel, Träger sozialer Hilfeeinrichtungen und Bürgerinnen und Bürger, wie Kriminalität in Wohn- und Geschäftsvierteln, im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs, in den so genannten sozialen Brennpunkten verhütet, Sicherheit hergestellt und präventiv gehandelt werden kann. Indem aber durch ihren Einbezug in kriminalpräventive Räte die "Bürger selbst für die Kriminalitätsvorsorge zuständig gemacht werden, verlieren staatlich vorgegebene Interventionsmaßstäbe an Einfluss; die Maßnahmen bestimmen sich mehr nach den Wertungen, Ängsten, Wünschen und Empfindlichkeiten der Bürger." Diese Form der "Nachfrage" des Bürgers jedoch verschiebt den Präventionsbedarf von der Kriminalität zur Ordnung und es wird zur lokalen Geschmackssache, was jeweils stört.<sup>46</sup> Nicht von ungefähr lässt sich eine Zunahme ordnungspolitischer Programme in vielen Städten feststellen.<sup>47</sup>

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass sich zu den geschilderten Tendenzen der Stadtentwicklung eine politische Indienstnahme der bis Mitte der 90er-Jahre im Rahmen wirtschaftlicher und sozialer Umwälzungsprozesse stark gestiegenen medial vermittelten Kriminalitätsfurcht gesellt. Die als Sicherheits- beziehungsweise Ordnungspartnerschaften deklarierte politische Intervention hat unter dem Leitbild der Null-Toleranz die Ausgrenzung und Kriminalisierung von potenziell störenden oder Unordnung signalisierenden Menschen zur Folge. Als Kriminalprävention werden Störungen und "unangenehme Situationen"<sup>48</sup> weit im Vorfeld der Kriminalität zu Eingriffsanlässen von ordnungsrechtlichen Maßnahmen.

### 3. Die Vertreibung sozialer Randgruppen aus den Innenstädten

#### *Instrumente zur Vertreibung aus den Innenstädten*

Mittels Verschärfung der Straßensatzungen, einer rigiden Handhabung der Gefahrenabwehrverordnung und verstärkter Präsenz von Polizei, Mitarbeitern des Ordnungsamtes, des Bundesgrenzschutzes und privater Sicherheitsdienste, verstärken die Städte im Einklang mit dem Einzelhandel und den Bahnhöfen den Druck auf soziale Randgruppen, die sich in den Innenstädten aufhalten, und setzen ihnen mehr oder minder deutlich den Stuhl vor die Tür. Vertreibungsaktionen auf Fußgängerzonen, Straßen und Plätzen sind in den letzten Jahren verstärkt zu beobachten.<sup>49</sup> Gestützt werden Vertreibungsmaßnahmen in der Regel auf Bestimmungen der jeweiligen Straßensatzungen und Gefahrenabwehrverordnungen. Während bei den Straßensatzungen in der Regel darauf abgehoben wird, dass bestimmte Verhaltensweisen von Randgruppen in den Innenstädten eine unerlaubte Sondernutzung der Straßen- und Verkehrsflächen darstellen, handelt es sich bei den Gefahrenabwehrverordnungen um Mittel des Polizei- und Ordnungsrechts zur Abwehr abstrakter Gefahren für die öffentliche Sicherheit und - neuerdings auch wieder - die öffentliche Ordnung. Die in den Straßensatzungen verbotenen so genannten "Sondernutzungen" beziehen sich im Wesentlichen auf das Sich-Niederlassen (teilweise auch Herumstehen) zum Zweck des Alkoholgenusses, auf das Nächtigen in Parks oder auf öffentlichen Plätzen, auf das Betteln beziehungsweise das aggressive Betteln, auf den Konsum illegaler Drogen beziehungsweise den Handel damit, auf das Lagern in

---

<sup>46</sup> vgl. Frehsee D., a.a.O., S. 138

<sup>47</sup> vgl. dazu auch Ronnenberger K., a.a.O., S. 25 ff.

<sup>48</sup> Unangenehme Situationen auf dem Gelände der Bahn zu vermeiden ist ein Ziel der so genannten 3S-Zentralen, die aus dem videoüberwachten Bahnhof eine als potenziell unangenehm eingeschätzte Situation an die Bediensteten des bahneigenen Sicherheitsdienstes BSG zur Abhilfe melden; vgl. [http://www.bahn.de/konzern/bhf/ansprech/bhf\\_3-s-zentralen.shtml](http://www.bahn.de/konzern/bhf/ansprech/bhf_3-s-zentralen.shtml) vom 20.10.2001

<sup>49</sup> vgl. Simon T., Wem gehört der öffentliche Raum? Gefahrenabwehrverordnung und andere Instrumente zur Minimierung der Präsenz sozial Schwacher in den Innenstädten. Eine Untersuchung im Auftrag der Kath. Arbeitsgemeinschaften Wohnungslosen- und Straffälligenhilfe, Magdeburg 2001, unveröffentlichtes Manuskript, S. 86; vgl. dazu auch Gillich S., Ohne Moos nix los. Die Vertreibungspolitik von Pennern aus den Innenstädten. Zum Beispiel Darmstadt, in: Gefährdetenhilfe 14/1988, H. 3, S. 79f.

Gruppen, auf das Verrichten der Notdurft. Wird gegen diese Verbote verstoßen, ist in der Regel ein Bußgeld fällig.

### *Aufenthaltsverbote und Platzverweise*

Um eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung direkt abzuwehren, können neben der Durchsetzung der normierten Regelungen (Straßensatzung und Gefahrenabwehrverordnung) auch polizeiliche Allgemein- und Einzelverfügungen verhängt werden. Diese betreffen in der Regel so genannte Aufenthaltsverbote und Platzverweise. Im Unterschied zum Platzverweis, der gegenüber einer Einzelperson ausgesprochen wird, betrifft das Aufenthaltsverbot eine unbestimmte Menge bestimmter Personen (zum Beispiel Punks).

### *Renaissance der öffentlichen Ordnung*

Zur besseren Legitimierung der Vertreibungsmaßnahmen sind in den letzten Jahren in einer Reihe von Städten Straßensatzungen erlassen oder verschärft worden, alle mit dem Ziel, eine rechtlich "wasserdichte" Handhabe gegen Randgruppen in den Innenstädten zu erhalten und Vertreibungen durchsetzen zu können, ohne sie vor den Gerichten als rechtswidrig zurücknehmen zu müssen. Auch sind die Bundesländer, die die öffentliche Ordnung als Schutzgut aus den Polizeigesetzen gestrichen hatten, im Zuge der Null-Toleranz-Strategie der Kriminalprävention (siehe oben) massiv unter Druck geraten, so dass mittlerweile in den Polizeigesetzen der Länder der unscharfe Begriff der öffentlichen Ordnung wieder eine Renaissance als schützenswertes Gut erfährt. Beispielhaft ist dieser Druck in Nordrhein-Westfalen sichtbar geworden, wo der „Städtetag in Nordrhein-Westfalen“ in einer Stellungnahme die Wiederaufnahme des Begriffs der öffentlichen Ordnung in das Landespolizeigesetz vor allem "aus psychologischen Gründen" forderte, um Polizeibeamten auch bei kleinen Ordnungsverstößen wieder die Möglichkeit des Einschreitens zu geben. Denn der Bürger verstehe unter dem Begriff der öffentlichen Ordnung "wirklich noch Ordnung und Sauberkeit im wörtlichen Sinne."<sup>50</sup>

### *Vertreibung ist oft rechtswidrig*

Obwohl eine Reihe der auf Straßensatzungen und Gefahrenabwehrverordnungen gestützten Vertreibungen rechtswidrig ist (insbesondere das generelle Bettelverbot),<sup>51</sup> existiert trotzdem in vielen Städten in Deutschland eine teilweise rigide Vertreibungspraxis. Platzverweise wurden und werden zum Teil ohne Prüfung des Einzelfalls verhängt, das äußere Erscheinungsbild von Personen allein genügt, um - wie in Köln an Pfingsten 1998 geschehen - gegen sie vorzugehen und die "Würde des Platzes"<sup>52</sup> zu verteidigen. In den Ladenpassagen der Innenstädte sowie in S-Bahnen, Straßenbahnen und Bahnhöfen patrouillieren private Sicherheitsdienste und sorgen - zum Teil durch ihr martialisches Aussehen - dafür, dass die entsprechenden Lokalitäten frei von störenden Personen sind - notfalls mit Hilfe des Hausrechts. Immer wieder kommt es dabei in Einzelfällen zu Übergriffen, die die Grundrechte der Personen verletzen.

Eine Untersuchung aus Köln zeigt, welche Personen unter den sozialen Randgruppen vorwiegend von Vertreibung betroffen sind und welche Erfahrungen diese dabei machen müssen: Von den Befragten gaben mehr als zwei Drittel an, schon einmal ein Aufenthaltsverbot erhalten zu haben. Differenziert man nach Gruppenzugehörigkeit, zeigt sich, dass die "Punks" und die "Junkies" mit fast 90 Prozent Vertreibungserfahrung weit vor den beiden anderen Gruppen der "Berber" und "Treber" rangieren. Eine fortwährende Vertreibung findet vor allem von den Innenstadtplätzen statt, an denen sich diese Gruppen bevorzugt aufhalten. Etwa 40 Prozent der Personen, die schon einmal vertrieben wurden, schildern eine aggressive Behandlung durch die Ordnungshüter. Knapp ein Viertel von ihnen berichtet, im Zusammenhang mit der Vertreibung körperliche Gewalt erfahren zu haben.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Stellungnahme des Städtetags in Nordrhein-Westfalen zum Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Innere Verwaltung am 26.03.1998

<sup>51</sup> vgl. Hecker W., Die Regelung des Aufenthalts von Personen im innerstädtischen Raum, Bielefeld 1998; vgl. dazu auch Terwische M., Innenstädte – eine obdachlosenfreie Zone? in: Verwaltungsrundschau 1997, Heft 12, S. 410 ff.

<sup>52</sup> Der Oberstadtdirektor von Köln, zit. nach Narr W.-D., Die Faszination von Zwang(smitteln) in der Kriminalpolitik – gesellschaftliche Hintergründe, in: Nickolai W./Reindl R. (Hg.), Renaissance des Zwangs. Konsequenz für die Straffälligenhilfe, Freiburg 1999, S. 26

<sup>53</sup> vgl. Holm H./Stumpf K., Wem gehört die Stadt? Eine Bestandsaufnahme von Aufenthaltsverboten auf öffentlichen Straßen und Plätzen in Köln, Kath. Fachhochschule Köln 1998, S. 19 ff.

Nach einer Studie im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe und der Katholischen Bundesarbeitsgemeinschaft Straffälligenhilfe sind in mehr als zwei Dritteln der befragten Kommunen repressive Bestimmungen in den Straßensatzungen enthalten, die sich in besonderer Weise auf Verhaltensweisen von sozialen Randgruppen in Innenstädten beziehen. Von den befragten Kommunen hat etwa ein Fünftel - Rechtswidrigerweise - das Betteln generell verboten.<sup>54</sup>

### *Subtile Formen der Vertreibung*

Nicht nur per Polizei- und Ordnungsrecht werden soziale Randgruppen aus den Innenstädten verbannt. Teilweise ebenso wirkungsvoll sind andere, weniger auf die einzelne Person gerichtete Maßnahmen der Städte. So hat zum Beispiel der Abbau von Sitzgelegenheiten oder eine entsprechend unbequem gestaltete Stadtmöblierung in den Innenstädten zur Folge, dass sich soziale Randgruppen sowie andere Bevölkerungsgruppen, die auf Sitzgelegenheiten zum Ausruhen angewiesen sind (zum Beispiel ältere oder behinderte Menschen), in den Innenstädten kaum mehr aufhalten können. Manche Städte sind nach Aussagen von Mitarbeitern sozialer Dienste zudem dazu übergegangen, bestimmte Aufenthaltsorte innerstädtischer Straßenszenen mehrmals die Woche nass zu reinigen, um ein Lagern an diesen Orten zu verhindern beziehungsweise so unbequem wie möglich zu machen. Häufige und sorgfältige Kontrollen in den Innenstädten tun ein Übriges, um die Verdrängung unliebsamer Personen aus den Stadtzentren zu perfektionieren. In Kaufhäusern und Ladenpassagen, Parkhäusern, Bankautomaten und Bahnsteigen sowie in manchen Städten auch an öffentlichen Plätzen sind Überwachungskameras installiert; dazu agieren Polizeibeamte, Einheiten des Bundesgrenzschutzes, Mitarbeiter des Rauschgiftdezernats (in Zivil), Mitarbeiter des Ordnungsamtes, private Sicherheitsdienste, Mitarbeiter der städtischen Verkehrsbetriebe und der Deutschen Bahn AG nebeneinander.<sup>55</sup> Die aus den USA importierte Ansicht vieler Kommunen, dass Störungen, Verschmutzungen und Unordnung die Vorboten von Kriminalität sind, lässt es für eine effektive Kriminalprävention erforderlich und gerechtfertigt scheinen, möglichst frühzeitig und umfassend nach Verdachtsmomenten und Anzeichen von Problemen, Schwierigkeiten, Auffälligkeiten und Störungen zu suchen. Damit gerät die ohnehin "unordentliche" Lebenswirklichkeit von sozialen Randgruppen ins Visier permanenter Beobachtung und Kontrolle. Gefördert wird dadurch auch ein Menschenbild, dass vom Misstrauen lebt. Die zunehmend ausgeweiteten Befugnisse der Polizei und des Bundesgrenzschutzes auch zur verdachtsunabhängigen Kontrolle können so auch als Abschreckung eingesetzt werden, um den Druck auf innerstädtische Randgruppen zu erhöhen. Im Gefolge der Sicherheitsgesetze des Bundesinnenministers als Reaktion auf die Terroranschläge in den USA ist eher eine Verschärfung dieser Maßnahmen zu erwarten; der Verdrängungsdruck auf die Straßenszenen in den Innenstädten würde dadurch noch zunehmen.

### *Vertreibung führt zu Problemverlagerung und –verschärfung*

Mit den Aufenthaltsverboten und den Platzverweisen von sozialen Randgruppen in den Innenstädten werden Armuts- und Unterversorgungsprobleme räumlich verlagert. Während die Innenstadt beziehungsweise zentrale Plätze der Stadt, die als Imagefaktoren für Bewohner, Besucher und Touristen relevant sind, von Armen "befreit" werden, kumulieren die sozialen Probleme in anderen Stadtvierteln. Erreicht wird dadurch auch eine zusätzliche Verstärkung der bereits laufenden sozialen Segregation in einer Stadt sowie eine schärfere soziale Polarisierung.

Dass die Vertreibung aus den Innenstädten das Problem von Armut und Unterversorgung nicht lösen kann, ist unmittelbar einsichtig. Vertreibungen verschärfen die Probleme in der Regel, wie am Beispiel der Vertreibung von Drogenabhängigen in der Stadt Frankfurt deutlich wird. Dort hat sich die Drogenszene während der Jahre der Vertreibung vergrößert, Kriminalität und Krankheit haben unter den Betroffenen zugenommen, die Prohibitionsgewinne sind rasant gestiegen und die HIV-Infizierung der intravenös Konsumierenden hat sich verzehnfacht.<sup>56</sup> Vertreibungen stellen den (vergeblichen) Versuch dar, die "hässlichen" Auswirkungen der Zweidrittelgesellschaft und des Sozialstaatsabbaus

---

<sup>54</sup> vgl. Simon T., a.a.O., S. 77 ff.

<sup>55</sup> vgl. Lindner W., "Zero Tolerance" und Präventionsinflation – Jugendliche und Jugendarbeit im Kontext der gegenwärtigen Sicherheitsdebatte, in: deutsche jugend 47/1999, H. 4, S. 153-162

<sup>56</sup> vgl. Simon T., Polente gegen Punks und Pisser. Droht die Verpolizeilichung des öffentlichen Raumes?, in: Sozial extra, Mai 1998, S. 9

mit polizeilichen Mitteln zu bewältigen.<sup>57</sup> Die Symptome von Armut und Unterversorgung werden als Teil der Inneren Sicherheit verhandelt, statt sie unter dem Gesichtspunkt der sozialen Gerechtigkeit zu überwinden, ganz, als ob von Armut beziehungsweise von den davon betroffenen Personengruppen Allgemeingefahren ausgingen.

#### 4. Die Bedeutung des öffentlichen Raumes der Innenstädte für soziale Randgruppen

##### *Ausmaß der Wohnungslosigkeit*

In Deutschland leben nach Schätzung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe ungefähr 24.000 Personen ohne jegliche Unterkunft auf der Straße. Insgesamt wird die Zahl der wohnungslosen Menschen für das Jahr 2000 auf eine halbe Million geschätzt.<sup>58</sup> Zu den von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen zählen allein stehende obdachlose Frauen und Männer ebenso wie Drogenabhängige, Punks und so genannte Straßenkinder. Sie bilden keine homogene Personengruppe, sondern sie leben in ganz unterschiedlichen persönlichen, sozialen und ökonomischen Bedarfslagen. Gemeinsames Merkmal ihrer Lebenslagen ist die Wohnungslosigkeit, die mit weiteren Problemfaktoren verbunden ist.

Auf der Straße leben auch Menschen, die zwar offiziell über eine Wohnung verfügen, deren überwiegende soziale Kontakte sich aber auf der Straße abspielen beziehungsweise die zu den jeweiligen Straßenszenen gehören. Auch sie sind wie die Menschen ohne Wohnung in der Regel von Armut und Unterversorgung betroffen.

##### *Wohnungslosigkeit bedeutet Armut und Ausgrenzung*

Mit der Wohnungslosigkeit gekoppelt ist ein Verarmungs- und Ausgrenzungsprozess, der zunehmend alle Lebensbereiche der Person umfasst: Wohnung, Arbeit, Bildung, soziale Beziehungen. Dabei verbinden sich sozial strukturelle Ursachen wie Wohnungsnot und Arbeitslosigkeit mit individuellen Lebensumständen, so dass für die Betroffenen eine fast ausweglose Situation entsteht. Unterversorgt in allen Lebensbereichen sind sie am stärksten von sozialer Benachteiligung und Isolation betroffen. Sie können sich kaum Zugänge zu gesellschaftlichen Ressourcen wie Gesundheitswesen, Bildung, Kultur, soziale Sicherungssysteme erschließen und sind weitgehend aus der politischen Meinungsbildung und Interessenvertretung ausgeschlossen. Ohne den Schutzraum einer eigenen Wohnung verfügen Wohnungslose faktisch über kein Privatleben. Stigmatisierung auf der einen Seite und Vereinsamung auf der anderen fördern ein Leben in Isolation am Rande der Gesellschaft.<sup>59</sup>

##### *Funktionen der Wohnung*

Betrachtet man die Funktionen, die eine Wohnung für den Menschen heute hat, wird schnell deutlich, welch massiver Einschnitt der Verlust einer Wohnung in der Biografie eines Menschen darstellt und mit welchen Problemen der Organisation des alltäglichen Lebens Menschen ohne Wohnung konfrontiert sind: Die Wohnung als das Zentrum des privaten Lebens repräsentiert mit ihrer Einrichtung die Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe und stellt ein wesentliches Merkmal des sozialen Status dar. Sie symbolisiert aber auch gleichzeitig die Besonderheit des unverwechselbaren Ichs und dient als Mittel und Ausdruck von Individualität.<sup>60</sup> Die Wohnung ist trotz der Auslagerung der Erwerbsarbeit ein Ort vielfältiger Arbeit geblieben. Neben der Hausarbeit, die in der Wohnung ausgeübt wird, werden in einer Wohnung auch kleinere Reparaturen selbst ausgeführt. Außerdem werden dort mitunter kranke und alte Menschen gepflegt. Die Wohnung dient als Ort der Erziehung von Kindern, als Ort der Repräsentation und Geselligkeit, der Erholung und Unterhaltung, der Körperlichkeit und Intimität.<sup>61</sup> Mit dem Verlust der Wohnung ist also auch der Verlust eines Teils der

---

<sup>57</sup> Gössner R., Soziale „Säuberung“ per Platzverweis, in: Grundrechtreport 1997, URL: [http://www.humanistische-union.de/hu/10publikationenordner/grundrechte\\_report1997/23.htm](http://www.humanistische-union.de/hu/10publikationenordner/grundrechte_report1997/23.htm) vom 28.10.2001

<sup>58</sup> vgl. BAG Wohnungslosenhilfe, Zahl der Wohnungslosen in Deutschland, in: URL: <http://www.bagw.de/index2.html> vom 07.02.2002

<sup>59</sup> Zur Beschreibung der Lebenslage Wohnungslosigkeit: vgl. Deutscher Caritasverband, Perspektiven der Wohnungslosenhilfe – Grundzüge einer am Menschen orientierten Wohnungslosenhilfe (=Unser Standpunkt Nr. 28), in: Beihefte der Zeitschrift Caritas, Heft 2, 1995, S. 7f.

<sup>60</sup> vgl. Häußermann H./Siebel W., Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens, Weinheim 1996, S. 44

<sup>61</sup> vgl. ebd., S. 48

persönlichen Identität und einer Möglichkeit zur sozialen Unterscheidung verbunden. Darüber hinaus müssen die mit einer Wohnung verbundenen Funktionen des menschlichen Lebens aufgrund des Verlusts völlig neu organisiert werden beziehungsweise können nicht gelebt werden.

#### *Leben auf der Straße führt zu körperlichen und psychischen Schäden*

Den Menschen, die auf der Straße leben, geht die Kontrolle über die Interaktionen mit der sozialen Umwelt verloren. Während im privaten Umfeld einer Wohnung jederzeit der Zugang zum Selbst steuerbar ist, kann sich der Betroffene in der Öffentlichkeit der Straße vor seiner Umwelt nicht verbergen. Alle seine privaten Handlungen, wie Schlafen, Essen, Waschen etc. geschehen öffentlich. Einer permanent nicht selbst kontrollierbaren Interaktion ausgesetzt und ständig beobachtbar zu sein, führt zu Stresssituationen, die sich auf das Verhalten (zum Beispiel Abwehr) wohnungsloser Menschen ebenso auswirken wie auf deren gesundheitliches Befinden. "Sozialpsychologen wissen, dass sich der Charakter eines Menschen bereits nach einem halben Jahr auf der Straße grundlegend verändert. Doch nicht nur die Persönlichkeit nimmt Schaden, auch der Körper leidet ... Sie [die Wohnungslosen] leiden besonders unter Erkrankungen des Magen-Darm-Trakts, des Stütz- und Bewegungsapparates und der Atemwege. Auch die Prävalenz von Herz-Kreislauf- und Hauterkrankungen liegt ebenfalls deutlich höher als im Bevölkerungsdurchschnitt. Wen wundert es daher, dass die Lebenserwartung drastisch reduziert ist."<sup>62</sup>

#### *Verlust an Privatheit bedingt Abhängigkeit von sozialen und öffentlichen Einrichtungen*

Der völlige Verlust an Privatheit macht bei allen selbstverständlichen Dingen des Alltags abhängig von caritativen und kommunalen Einrichtungen. Deren Öffnungszeiten und jeweiligen Angebote bestimmen, wann was wo gemacht wird. Menschen auf der Straße müssen sich die elementarsten Grundbedürfnisse ständig selbst neu organisieren: sich um einen Schlafplatz kümmern, der morgens rechtzeitig wieder geräumt sein muss, um Konflikten mit Bürgern und Ordnungsbehörden aus dem Weg zu gehen, sich sein Essen täglich neu beschaffen, sich täglich neu um Waschen und Duschen sorgen, Kleidung organisieren und reinigen, usw. Die durch diese Tätigkeiten erforderliche Mobilität innerhalb der Stadtzentren trägt zudem dazu bei, dass das tägliche Organisieren des Überlebens ein anhaltender Dauerstress bleibt. Das ständige Leben unter den Augen der Öffentlichkeit verhindert auch das Pflegen einer Partnerschaft und die Möglichkeit, Intimität und Sexualität in einer menschenwürdigen Form zu leben. Trotz der permanenten Öffentlichkeit ihres Lebens auf der Straße vereinsamen wohnungslose Menschen. Dazu tragen sowohl gesellschaftliche Stigmatisierung als auch die Ablehnung aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes bei, so dass das Leben auf der Straße die Isolation verstärkt.

### 4.1 Die Bedeutung der Innenstädte für soziale Randgruppen

#### *Innenstädte als "Wohnzimmer" für Menschen auf der Straße*

Menschen, die auf der Straße leben, müssen die Funktionen, die normalerweise in einer Wohnung verortet sind (Arbeit, Kindererziehung, Geselligkeit, Erholung, Unterhaltung, Körperlichkeit, Intimität) auf Plätze oder Straßen verlegen, also in die Öffentlichkeit tragen. Die Innenstädte bieten hierfür eine Art Schutzraum, da aufgrund der dort herrschenden Anonymität ein Teil ihres öffentlichen Lebens unauffälliger wird. Sie dienen als "Wohnzimmer", um sich aufzuhalten, Besuche zu empfangen, Freizeit zu verbringen und sich vom Stress der Alltagsorganisation und Alltagsbewältigung auszuruhen. Als Treffpunkte, um Informationen auszutauschen, andere aus dem Milieu wiederzusehen oder neue Personen kennen zu lernen, sind sie eine wichtige Voraussetzung für soziale Kontakte. Außerdem sind Wohnungslose zur Verrichtung ihrer Notdurft auf öffentliche Toiletten angewiesen, die eher in den Innenstädten und auf öffentlichen Plätzen zu finden sind als in den Wohngebieten der Peripherie. Dazu kommt, dass die in den Innenstädten beziehungsweise in Bahnhöfen und U-Bahnstationen vorhandenen Schließfächer genutzt werden, um die wenige private Habe tagsüber sicher zu verwahren.

---

<sup>62</sup> Kiebel H., Auf der Straße leben, überleben, in: Der Architekt. Zeitschrift des Bundes Deutscher Architekten, Heft 6, 1994, S. 325 ff.; vgl. dazu auch Trabert G., Gesundheit und gesundheitliche Versorgung von alleinstehend wohnungslosen Menschen, in: Weber L. (Hg.), Gesundheit sozialer Randgruppen, Stuttgart 1997, S. 28 ff.

### *Arbeiten und schlafen in der Stadt*

Auch haben die Innenstädte für wohnungslose Menschen eine wichtige Bedeutung im Hinblick auf den Erwerb von Einkommen, sei es durch Betteln oder durch den Verkauf von Obdachlosen-beziehungsweise Straßenzeutungen an Passanten. Um die Dinge des täglichen Bedarfs zu organisieren, ist Mobilität erforderlich, die in den in der Innenstadt konzentrierten öffentlichen Einrichtungen leichter sowohl zu Fuß als auch durch öffentliche Verkehrsmittel (hohe Dichte) zu bewerkstelligen ist. Die überdachten Passagen und Plätze der Innenstadt bieten Schutz vor Witterungseinflüssen, die Bänke in den Einkaufsstraßen, U-Bahnhöfen und Parkanlagen Gelegenheit zum Sitzen und Ausruhen. Und häufig befinden sich in den Innenstädten auch die Einrichtungen caritativer Verbände, die Hilfen für wohnungslose Menschen anbieten, zum Beispiel Notschlafstellen, Tagesaufenthalte usw. Aus dieser kurzen Auflistung wird deutlich, dass für wohnungslose Menschen der Aufenthalt in den Innenstädten funktional ist, da dadurch zumindest partiell die fehlende Wohnung kompensiert wird.

## 4.2 Die Folgen der Vertreibung

### *Vertreibung aus den Innenstädten kommt der Zwangsräumung einer Wohnung gleich*

Für wohnungslose Menschen ist die Verdrängung aus den Innenstädten verbunden mit einem Verlust an Lebensraum. Eine Vertreibung wohnungsloser Menschen aus den Innenstädten stellt neben dem zwangsweisen Ortswechsel, der ihr Grundrecht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG) außer Kraft setzt, vor allem eine Abtrennung von sämtlichen mühsam organisierten Funktionen des menschlichen Wohnens und Seins dar. Insofern kommt die Vertreibung faktisch der Zwangsräumung aus einer Wohnung gleich. Zudem ist mit der Verweisung gleichzeitig der zwangsweise (vorübergehende) Verlust des Einkommenserwerbs verbunden, da außerhalb der Innenstädte weder Betteln noch der Verkauf von Straßenzeutungen lohnt. Für Drogenabhängige verschlechtern Vertreibungen in der Regel die hygienischen Bedingungen, unter denen Drogen konsumiert werden, und die Anfälligkeit für Krankheiten nimmt zu. Auch reißt der Kontakt innerhalb der Gruppe, der oftmals einzig verbliebenen sozialen Bindung, ab und die Gruppe verliert ihre Schutzfunktion für den Einzelnen. Durch Vertreibungen aus der Innenstadt sind Betroffene dann abgeschnitten von Informationen, die sie im Kontakt mit anderen austauschen. Der Vertreibungsdruck erzeugt für die Betroffenen permanenten Stress, ständig die Umgebung zu beobachten und selbst in Bewegung zu bleiben. Ein längeres helfendes Gespräch auch mit Streetworker/-innen ist dann kaum noch realisierbar.

### *Kontakte zum Hilfesystem reißen ab*

Aus der Sicht der Sozialarbeit sind Vertreibungen auch deshalb problematisch, weil der oft mühsam aufgebaute Kontakt zur Szene abreißt und Hilfen kaum mehr vermittelt werden können. Häufig bedeutet dies auch für die Betroffenen, keine Wasch- und Duschgelegenheit mehr zu haben, keinen Ort mehr, an dem man sich aufwärmen kann und an dem notwendige Überlebenshilfen durch die Sozialarbeit angebahnt werden. Zudem erfordert es einen zusätzlichen Aufwand von Streetworker/-innen, den einzelnen Betroffenen hinterherzulaufen, um Kontakte wiederherzustellen beziehungsweise zu halten. Hilfen werden auf diese Weise kaum ermöglicht.

### *Aus den Augen, aus dem Sinn*

Das Verbannen von Problemgruppen aus den Innenstädten in andere städtische Teilgebiete, die von der Stadtentwicklung zugunsten des imagepräsentierenden Stadtzentrums vernachlässigt werden, fördert "Strategien des 'Aus-den-Augen-aus-dem-Sinn-Schaffens.'"<sup>63</sup> Armut und Unterversorgung von Bürgern werden unsichtbar und erscheinen letztendlich unwirklich, so dass sie im Bewusstsein der Bevölkerungsmehrheit nicht mehr existieren. Eine Stadt, die diese Strategie verfolgt, entzieht sich damit sukzessive ihrer Verantwortung zur sozialen Integration und zur Bereitstellung gleichwertiger Lebensbedingungen. Dieses Vorgehen minimiert die Bereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern zur Solidarität und ehrenamtlicher Hilfe für soziale Randgruppen (zum Beispiel durch die so genannten Tafeln).

## 5. Rechtspositionen zu Vertreibung und Aufenthaltsverboten

---

<sup>63</sup> Dangschat J., Armut und sozialräumliche Ausgrenzung in den Städten der Bundesrepublik Deutschland, in: Friedrichs J. (Hg.), Die Städte in den 90er Jahren, Opladen 1997, S. 203

### *Grundrechte gelten auch für Menschen ohne Wohnung*

Seit der Abschaffung des Landstreicherparagraphen am 1. Januar 1975 gelten grundsätzlich auch für Menschen ohne Wohnung uneingeschränkt die Artikel 11 (Grundrecht auf Freizügigkeit) und Artikel 2 (Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit sowie auf Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit der Person) des Grundgesetzes, soweit nicht Rechte anderer verletzt werden. Dass diese Rechtsstellung im konkreten Einzelfall häufig erst erkämpft werden muss, zeigt die Auseinandersetzung um die bereits genannten rechtlichen Instrumente zur Verdrängung sozialer Randgruppen aus den Innenstädten, die Gefahrenabwehrverordnungen und die Straßensatzungen. Mit beiden rechtlich in den letzten Jahren verschärften Regelwerken sollen Verhaltensweisen verboten werden, die üblicherweise den sozialen Randgruppen in den Innenstädten zugeschrieben werden. Dabei handelt es sich meist um störenden Alkoholgenuss in der Öffentlichkeit, um verschiedene Formen des Bettelns, um Lagern auf öffentlichen Plätzen etc.

### *Betteln und öffentlicher Alkoholgenuss sind nicht per se rechtswidrig*

Spätestens seit den beiden Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg zu Fragen des Bettelns im öffentlichen Raum vom 6. Juli 1998 und zu Fragen des Alkoholgenusses auf öffentlichen Straßen vom 6. September 1998 ist klar, dass die Anwesenheit eines still bettelnden Menschen in Zonen des öffentlichen Straßenverkehrs als eine Erscheinungsform des Zusammenlebens hingenommen werden muss und generelle Bettelverbote rechtswidrig sind. Darüber hinaus verletzt das Niederlassen zum Zweck des Alkoholgenusses auf öffentlichen Straßen als solches weder strafrechtliche Vorschriften noch stellt es einen Verstoß gegen ordnungsrechtliche Normen dar oder gefährdet per se die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Auch hält sich der öffentliche Alkoholgenuss in den Grenzen des kommunikativen Gemeingebrauchs des öffentlichen Raumes und verstößt nicht gegen das Straßenrecht.<sup>64</sup> Damit sind - außer in Bayern - auch generelle Verbote in den Straßensatzungen hinfällig, die auf das Niederlassen zum Zweck des Alkoholgenusses abstellen.

### *„Aggressives“ Betteln und „störender“ Alkoholgenuss*

Auf diese obergerichtliche Rechtsprechung haben die Kommunen in der Regel reagiert, ihre Straßensatzungen entsprechend angepasst und den Verbotstatbestand "präzisiert". Nunmehr ist nicht mehr jedes Betteln verboten, sondern so genanntes "aggressives Betteln" oder das "die körperliche Nähe suchende oder besonders aufdringliche Betteln". Nicht jedes Niederlassen auf öffentlichen Plätzen zum Zweck des Alkoholgenusses wird verfolgt, sondern der "störende" oder "belästigende" beziehungsweise "behindernde" Alkoholgenuss.<sup>65</sup> Aber auch diese Formulierungen ziehen Klärungsbedarf nach sich: Denn Verhaltensverbote in kommunalen Satzungen und Verordnungen sind nur zulässig, wenn eine Beeinträchtigung der Rechte anderer konkret nachgewiesen werden kann und dies nicht nur abstrakt angenommen wird.<sup>66</sup> Insofern wird auch noch in Zukunft gerichtlich zu klären sein, was genau im Einzelfall störend, belästigend oder behindernd ist. Dass trotz der Unzulässigkeit eines Bettelverbots beziehungsweise eines generellen Verbots des Niederlassens zum Alkoholgenuss noch eine Reihe von Kommunen diese Regelungen in ihren Straßensatzungen haben, deutet darauf hin, dass für die betroffenen sozialen Randgruppen "Recht haben" noch nicht gleichbedeutend ist mit "Recht bekommen".

### *Platzverweise und Aufenthaltsverbote*

Sofern sich Platzverweise und Aufenthaltsverbote auf das generelle Verbot des Bettelns beziehungsweise des Niederlassens zum Alkoholgenuss beziehen, verstoßen auch sie gegen grundgesetzlich geschützte Rechte. Die insbesondere gegenüber Drogenabhängigen verhängten Platzverweise und Aufenthaltsverbote sind nach einem Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 30. September 1996 als Allgemeinverfügung wegen der Verletzung des

---

<sup>64</sup> so auch da OLG Saarbrücken in seinem Beschluss vom 16.01.1997 und das OVG Schleswig-Holstein vom 16. Juni 1999, Anderer Meinung war Verwaltungsgerichtshof Bayern, der mit Beschluss vom 27.10.1982 bereits das Niederlassen zum Alkoholgenuss als erlaubnisfähige Sondernutzung anerkannt hat; m. w. N. Simon T., Wem gehört der öffentliche Raum? a.a.O., S. 27 ff. beziehungsweise Brühl A., a.a.O., S. 113

<sup>65</sup> vgl. Simon T., a.a.O., S. 28

<sup>66</sup> vgl. Hecker W., a.a.O., S. 9

Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes rechtswidrig, wenn sie ohne Prüfung des Einzelfalls ausgesprochen werden. Dies gilt selbst dann, wenn darin Ausnahmen wie zum Beispiel Arztbesuche vorgesehen sind. Die Platzverweise dienen also lediglich der Abwehr bestimmbarer Gefahren und sind außer zur Prävention von konkreten Straftaten nicht zulässig, da sie das Grundrecht auf Freizügigkeit (Art. 11 GG) unverhältnismäßig einschränken.<sup>67</sup>

#### *Ausnahme für Niedersachsen*

Mit der Aufnahme des Aufenthaltsverbots in den Standardkatalog der Gefahrenabwehrmaßnahmen per Landesgesetz (anlässlich der Chaostage in Hannover) ändert sich die Situation zumindest in Niedersachsen. Demnach kann für "potenzielle Straftäter" auch für einen längeren Zeitraum ein Platzverweis ausgesprochen werden. Damit kann nun insbesondere gegen "offene Drogenszenen" auch per länger dauerndem Platzverweis beziehungsweise Aufenthaltsverbot vorgegangen werden, was sowohl der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (Beschluss vom 18. Februar 1999) als auch das OVG Nordrhein-Westfalen (Beschluss vom 6. September 2000) bestätigt.<sup>68</sup>

#### *Kriminalisierende Stadtraumpolitik*

Die 1996 in Niedersachsen begonnene Ausweitung des Platzverweises beziehungsweise der Aufenthaltsverbote unterstreicht den Willen der Kommunen, den Druck auf sozial Randständige in den Innenstädten zu erhöhen und ganze Gruppen generell unter Tatverdacht zu stellen. Einer Kriminalisierung der betroffenen Personen ist damit Tür und Tor geöffnet. Sie fügt sich nahtlos in das Konzept des vom ehemaligen Bundesinnenminister Kanther initiierten Sicherheitsnetzes, das die Grenzen zwischen Belästigungen und Kriminalität verwischt und für beides den (teuren) Strafverfolgungsapparat in Gang setzt.

Überwiegend auf das Verbot von Verhaltensweisen sozialer Randgruppen abgestellte Straßensatzungen müssen als Teil einer Ausgrenzungs- und Verdrängungsstrategie im Kampf um den öffentlichen Raum verstanden werden und festigen eine zunehmend sich etablierende "kriminalisierende Stadtraumpolitik".<sup>69</sup>

## 6. Folgerungen und Forderungen für integratives Handeln

#### *Bonn: Integration statt Vertreibung*

Dass es durchaus menschenwürdige, praktikable und von Bürgerinnen und Bürgern akzeptierte Alternativen zur Vertreibung gibt, zeigt beispielhaft die Stadt Bonn. Dort hat man einen integrativen Ansatz gewählt beim Umgang mit sozialen Randgruppen im öffentlichen Raum. Die Verbindung zwischen Bahnhof und Innenstadt - in seinem unterirdischen Teil als "Bonner Loch" bezeichnet - galt in der Presse und in weiten Teilen der Bevölkerung als Kriminalitätsbrennpunkt und Schandfleck der Stadt zugleich. Mit Hilfe einer genauen Kriminalitätsanalyse, der Identifizierung der sich dort hauptsächlich aufhaltenden Straßenszenen sowie den Angst auslösenden Verhaltensweisen beziehungsweise Räumlichkeiten hat die Polizei in Kooperation mit dem Ordnungsamt und den sozialen Diensten der Innenstadt ein Konzept erstellt und umgesetzt, das auf dem Prinzip der kontrollierten Duldung beruht. Eine gemeinsame Anlaufstelle von Polizei und Ordnungsamt im unterirdischen Bereich des "Bonner Lochs" wurde eingerichtet und eine klar geregelte, von den Ordnungsdiensten zu den sozialen Diensten einseitig verlaufende Kommunikation etabliert. Auf diese Weise konnte die Zielsetzung, die objektive Sicherheitslage wie das subjektive Sicherheitsgefühl aller Bevölkerungsgruppen ohne Verdrängung der einzelnen Straßenszenen zu verbessern, weitgehend erreicht werden. Die Gesamtsituation im "Bonner Loch" hat sich dadurch merklich entspannt.<sup>70</sup> Dieses Fallbeispiel zeigt wie einige andere auch,<sup>71</sup> dass jenseits von Aktionismus und schnellen, nur scheinbar wirksamen Lösungen eine genaue örtliche Analyse und eine gezielte Handlungsstrategie

<sup>67</sup> vgl. Hecker W., a.a.O., S. 80 ff.

<sup>68</sup> vgl. Simon T., a.a.O., S. 38 f.

<sup>69</sup> vgl. APK-Redaktion, Innenstädtische Randgruppenszene. Vertreiben oder bleiben?, in: URL: <http://www.kommunale-info.de/index00.html?/Themen/Sicherheit/rand.htm> vom 18.09.2001

<sup>70</sup> vgl. Behrendes U., Kooperation zwischen Polizei und Sozialarbeit in Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften?, in: wohnungslos 1998, H. 2, S. 41 ff.

<sup>71</sup> vgl. die Leitlinien zur Gestaltung des Zusammenlebens in öffentlichen Raum, hg. u.a. vom Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main, Januar 1998

notwendig sind. So kann eine nachhaltige Verbesserung des subjektiven Sicherheitsgefühls der Bevölkerung erreicht werden, ohne dies auf dem Rücken der sozial schwachen Bevölkerungsgruppen auszutragen.

#### *Die Würde des Menschen achten*

Für eine gewalt- und angstfreie Koexistenz aller Bevölkerungsgruppen im öffentlichen Raum gilt es nach wie vor, sich die Grundlagen staatlichen und menschlichen Handelns bewusst zu machen und in Recht und Gesetz sowie in Handeln von Behörden wie Privatpersonen umzusetzen. Dabei steht die Achtung der Würde des Menschen an oberster Stelle.

### 6.1 Forderungen an Politik und Gesellschaft

#### *Programm der Bundesregierung: "Die soziale Stadt"*

Von einer sozial integrierenden statt sozial separierenden Gesellschaft ist zu erwarten, dass sie soziale Probleme nicht dadurch löst, dass sie Symptomträger an den Rand drängt. - und dies auch in einem wörtlichen Sinne -, sondern dass die Ursachen gesucht und bearbeitet werden. Erste Ansatzpunkte dafür finden sich in dem von der Bundesregierung aufgelegten Programm "Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf - die soziale Stadt". Damit will die Bundesregierung der weiteren sozialen Polarisierung in den Städten entgegenzutreten und eine zukunftsfähige Entwicklung in diesen Quartieren anstoßen. Sie erwartet vielfältige Impulse bei der Umsetzung des Programms.<sup>72</sup> Da allerdings meist die investive, materielle Förderung von Wohnungen aus dem vorhandenen Bestand im Vordergrund steht, scheinen Fördergegenstände zur sozial orientierten Verbesserung der Stadtteile - wie zum Beispiel Gemeinschaftsräume - weiterhin auf der Strecke zu bleiben.<sup>73</sup> Zudem ist der eher kurative Ansatz für einzelne Stadtbezirke zu kritisieren, der in der Gefahr steht, lediglich eine lokale Problementschärfung anzuzielen.<sup>74</sup> Um das Potenzial eines Programms auszuschöpfen, dass die „soziale Stadt“ als Leitbild im Namen trägt, ist es erforderlich, zukünftig auch nichtinvestive Hilfen für überforderte Nachbarschaften sowie gemeinschaftsfördernde Unterstützungen zu leisten.

Forderungen an soziale Wohnungs(bau)-politik Zu fordern ist von einer sozialen Wohnungs(bau)politik, dass sie eine Politik der sozialen Durchmischung verfolgt, die die weitere soziale Polarisierung und Segregation verhindert und einen Beitrag zur Erhaltung von stabilen Sozialstrukturen leistet.

#### *Forderungen an Stadtentwicklungspolitik*

Daran muss auch eine Stadtentwicklungspolitik anschließen, die nicht auf die funktionale Trennung verschiedener Bereiche (Arbeit, Wohnen, Verkehr etc.) setzt, sondern in eher kleinräumiger Manier Gewerbe, Wohnen und Freizeitmöglichkeiten verbindet. Es gilt, die Instrumente der Wohnungs- und Städtebau-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik aufeinander abzustimmen, um mit einem integrierten Ansatz die Probleme der Segregation und sozialen Polarisierung anzugehen.<sup>75</sup>

#### *Leitbild der europäischen Stadt wiederbeleben*

In Bezug auf die Gestaltung der Stadtzentren und der öffentlichen Räume gilt es, das Leitbild der europäischen Stadt wiederzubeleben, die auf das Miteinander und den Austausch der Bevölkerungsgruppen im öffentlichen Raum baut. Im Leitbild des Deutschen Städtetages für die Stadt der Zukunft in Europa sind vier Grundprinzipien städtischer Politik genannt, die es zu verwirklichen gilt: Integration, Partizipation, Demokratie und Verantwortung.<sup>76</sup> Stadtentwicklung und Stadtplanung

---

<sup>72</sup> vgl. Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, in URL: <http://sozialestadt.de/programm/grundlagen/polarisierung.druck.shtml> vom 18.09.2001

<sup>73</sup> vgl. Walter U.-J., Das Programm „Die Soziale Stadt“ und die Reform des Wohnungsbaurechtes – neue Perspektiven?, in: wohnungslos 42/2000, H. 3, S. 81 f.

<sup>74</sup> Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V. und Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e.V., Urbanisierung und Prävention, Bonn o. J.

<sup>75</sup> vgl. Kampmann S., Entsprechung auf dem Wohnungsmarkt – Sind damit alle Wohnungsmarktprobleme gelöst?, in: wohnungslos 42/2000, H. 3, S. 86

<sup>76</sup> vgl. Deutscher Städtetag, Leitbild für die Stadt der Zukunft in Europa, in URL:

<http://www.staedtetag.de/10/pressecke/pressediens/artikel/2001/02/19/105/zusatzfenster2.html> vom 19.09.2001

müssen sich daran messen lassen, ob es gelingt, das Recht auf gesellschaftliche Teilhabe und Entfaltungsmöglichkeiten für alle umzusetzen. Dazu gehört es unter anderem, Multifunktionalität und Attraktivität des öffentlichen Raumes wiederzubeleben, ihn sozial und kommunikativ zu gestalten und eine Zweckentfremdung öffentlicher Räume zur ausschließlich ökonomisierten Konsummonotonie zu verhindern. Stadtentwicklung darf sich nicht nur am konsumfähigen Bevölkerungsteil orientieren und so den anderen Teil von der Entwicklung abkoppeln, denn sie unterstützt dadurch segregative und polarisierende Tendenzen.

#### *Organisation von bürgerschaftlicher Beteiligung und Verantwortung für alle*

Erforderlich ist zudem, der schleichenden Privatisierung des öffentlichen Raumes entgegenzutreten und die Nutzung öffentlicher beziehungsweise halböffentlicher Räume dialogisch mit allen Beteiligten und potenziellen Nutzern auszuhandeln.<sup>77</sup> Konzepte für den öffentlichen Raum, die auf der Durchsetzung von Ruhe und Ordnung aufbauen und tendenziell zu einer "Homogenisierung" städtischen Lebens führen, widersprechen der demokratischen Partizipation und fördern obrigkeitstaatliches Denken. Sinnvoller und nachhaltiger für eine Stadtgesellschaft ist es, bürgerschaftliche Verantwortung und Beteiligung für alle zu organisieren und die Interessen der einzelnen Bevölkerungsgruppen so auszugleichen, dass Vorteile und "Nebenwirkungen" sich nicht auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen verteilen, sondern "Normalbürger" wie Randgruppen in der Nutzung des öffentlichen Raumes zum Zuge kommen. Der Stadtverwaltung beziehungsweise den Ordnungsbehörden kommen dann eher moderierende statt durchsetzende Funktionen zu. Dabei ist ein konstruktiver und kritischer Dialog mit privaten Investoren, etwa privaten Verkehrsträgern wie der Deutschen Bahn AG, zu führen, die vormals öffentliche Räume marktgängig entwickeln und/oder profitorientiert betreiben. Deren ökonomische Interessen am Image einer offenen Stadt, die sich durch Individualität und Urbanität auszeichnet, lassen sich verbinden mit Toleranz und der öffentlichen Sichtbarkeit einer multikulturellen und heterogenen Stadtbevölkerung, da diese unabdingbare Voraussetzungen für eine offene Stadt sind.

#### *Nicht Arme bekämpfen, sondern die Armut*

Es kann nicht angehen, dass Menschen, die unterversorgt sind und deren Armut offensichtlich ist, tendenziell das Recht abgesprochen wird, sich in den Innenstädten aufzuhalten. Nicht Arme bekämpfen, sondern deren Armut bekämpfen ist Aufgabe kommunaler Politik. Dabei darf die soziale Politik nicht durch das Ordnungs- und Strafrecht ersetzt werden. Zu fordern ist daher, den Versorgungsbedarf von sozialen Randgruppen in den Innenstädten bedürfnis-orientiert zu decken, um Wege aus der Armut und Unterversorgung zu ermöglichen. Der Abbau von Armut ist nicht mit Mitteln der Politik der inneren Sicherheit zu erreichen, sondern mit arbeitsmarkt-, gesundheits- und sozialpolitischen Instrumenten. Auf Länderebene muss dafür Sorge getragen werden, dass in Zeiten des Sparzwangs nicht die sozialen Haushaltsmittel gekürzt und die Innen- und Justizhaushalte für vermeintlich mehr Sicherheit aufgestockt werden.

#### *Sprache schafft Wirklichkeit*

Zur Verbesserung des sozialen Klimas in der Stadt trägt auch bei, wie und mit welchen Worten über soziale Randgruppen gesprochen wird. Sie in einem Atemzug mit „Taubenkot“, „Müll“, „Ratten“ zu nennen,<sup>78</sup> verstößt gegen die Würde jedes Menschen und fördert die weitere Herabwürdigung und Missachtung. Ein von Respekt getragener sprachlicher Umgang mit sozialen Randgruppen ist als Ausdruck menschlicher Würde zu fordern und stellt ein Zeichen für gegenseitige Achtung dar. Ein sozial adäquates Verhalten ist insofern nicht nur von den Angehörigen der sozialen Randgruppen zu fordern, sondern erst recht von Entscheidungsträgern in Politik, Verwaltung und Wirtschaft.

#### *Für eine Politik, die Integrationschancen eröffnet*

Eine im Zusammenhang mit der Aktion Sicherheitsnetz installierte kommunale Sicherheitspolitik, die sozial Randständige kriminalisiert und auf dem Konzept der Null-Toleranz beruht, ist zu ersetzen durch eine Politik, die Integrationschancen eröffnet. Kommunale kriminalpräventive Räte und kommunale Initiativen sind dann sinnvoll und erforderlich, wenn sie erstens ein Forum darstellen, an

<sup>77</sup> vgl. Schubert H., a.a.O., S.113, vgl. dazu auch Stratmann B., a.a.O., S.360

<sup>78</sup> so zum Beispiel die Äußerungen von Politikern und Einzelhandelsvertretern in Düsseldorf und Berlin

dem alle Bürger und Bevölkerungsgruppen beteiligt sind – Vertreter des Einzelhandels, der Verwaltung und der Polizei genauso wie Vertreter von Vereinen, Wohlfahrtsverbänden und sozialen Randgruppen. Zweitens, wenn sie ihre vorrangige Aufgabe im Abbau der sich in Kriminalitätsfurcht manifestierenden sozialen Unsicherheiten und Ängste betrachten. Derzeit leiden wohl die meisten dieser Initiativen daran, dass gerade die Beteiligung von betroffenen Randgruppen und von Bevölkerungsteilen mit der höchsten Furchtausprägung (ältere Frauen) nicht stattfindet.

## 6.2 Forderung an Kirche, Caritas und ihre sozialen Dienste und Einrichtungen

### *Kirche und Caritas stehen in einer besonderen Verantwortung*

Kirche und Caritas können nicht neutral bleiben, wenn es um die Gestaltung von Lebensräumen geht und insbesondere dann nicht, wenn Menschen, die am Rande stehen, von Lebensräumen ausgeschlossen werden. Hierbei ist der Begriff „Lebensraum“ umfassend zu verstehen und schließt sowohl die soziale, die wirtschaftliche, die politische und die rechtliche Dimension mit ein. Aus der Selbstverpflichtung, „Menschen, insbesondere benachteiligte und schwache, vor Ausnutzung, vor Ausgrenzung und zugleich vor Vereinnahmung zu schützen und ihre Selbsthilfekräfte anzuregen“,<sup>79</sup> folgt der Handlungsauftrag, mit ihnen nach ganzheitlichen Hilfen zu suchen und sie bei der Wahrnehmung ihrer Rechte zu unterstützen. Dabei stehen die betroffenen Menschen im Mittelpunkt; ihre Situation und ihr Bedarf ist Ausgangspunkt der Hilfe. Die Caritas übernimmt als kirchlicher Wohlfahrtsverband „Mitverantwortung für die Entwicklung bedarfsgerechter sozialer Infrastrukturen.“<sup>80</sup>

### *Sozialpolitisches Handeln auf allen Ebenen gefordert*

Als Anwalt und Partner Benachteiligter sind caritative Dienste und Einrichtungen aufgerufen, ihre soziale Anwaltschaft und Lobbyarbeit für soziale Randgruppen zu verstärken und für ein tolerantes Miteinander geschützt werden, einzutreten. Dies erfordert, (sozial-)politisches Handeln auf allen Ebenen auszuweiten, um beispielsweise auf Bundesebene und Landesebene für Gesetze und Programme einzutreten, die im Bereich des Städte- und Wohnungsbaus die Bedürfnisse sozial Benachteiligter und sozial Schwacher berücksichtigen und eine nachhaltige Politik der sozialen Gerechtigkeit und des sozialen Friedens verfolgen.

### *Gegenseitige Toleranz ist notwendig*

Das sozialhilferechtlich verankerte Recht auf Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft widerspricht prinzipiell der ausgrenzenden Null-Toleranz-Strategie mancher Sicherheits- und Ordnungspartnerschaften. Für die Dienste und Einrichtungen der Caritas bedeutet dies, darauf hinzuwirken, dass Betroffene ihr Recht auf soziale Teilhabe auch verwirklichen können. Dazu gehört, sie bei der Durchsetzung ihrer Rechte, zum Beispiel bei Klagen gegen Vertreibung und Aufenthaltsverbote, zu unterstützen. Darüber hinaus muss es Aufgabe der caritativen Dienste sein, in der lokalen wie überregionalen Öffentlichkeit für viel Toleranz statt Null-Toleranz zu werben und Konzepte zur Nutzung und Mitgestaltung des öffentlichen Raumes durch alle Bürgerinnen und Bürger zu entwickeln.

Für die Dienste und Einrichtungen der Caritas bedeutet das auch, bei Betroffenen um die Einsicht zu werben, dass alle Bevölkerungsgruppen, die sich im öffentlichen Raum bewegen, ein berechtigtes Interesse an einem ordnungsbestimmten und soziokulturellen Rahmen haben, der sich auf dem Boden unserer Verfassung und religiös-ethischer Grundsätze bewegt. Ein so verantwortetes Miteinander kann jedoch nur gelingen, wenn der Umgang miteinander geprägt ist von gegenseitiger Achtung und Kommunikation auf „Augenhöhe“.

### *Einmischung in die Ordnungspartnerschaften*

Die Einmischung gerade in die kommunalen kriminalpräventiven Initiativen und andere Formen der Ordnungspartnerschaften, in denen unter anderem die Auseinandersetzung um die Nutzung des öffentlichen Raumes geführt wird und Sicherheit und Sauberkeit in der Öffentlichkeit thematisiert werden, ist für eine wirksame Interessenvertretung von sozialen Randgruppen erforderlich. Denn

<sup>79</sup> Deutscher Caritasverband e.V., Leitbild des Deutschen Caritasverbandes, Freiburg 1997. S. 6

<sup>80</sup> ebd.

oftmals geht es in diesen Gremien nicht so sehr um die Prävention von Kriminalität, sondern um die Durchsetzung bestimmter Ordnungsvorstellungen bürgerlicher Schichten. Dadurch verschiebt sich der Präventionsbedarf, der an der Lebenslage betroffener Menschen ansetzt, von der Bekämpfung der Kriminalität hin zum Erhalt von Ordnung und Sauberkeit im öffentlichen Raum.

#### *Soziale Randgruppen beteiligen*

Soziale Dienste und Einrichtungen stehen in der Pflicht, den in der Regel in diesen Gremien nicht beteiligten sozialen Randgruppen eine Stimme zu verleihen und deren räumliche Ausgrenzung zu verhindern. Aufgabe der sozialen Dienste und Einrichtungen ist es, in den kriminalpräventiven Initiativen um mehr Toleranz für alltägliche Abweichungen und Störungen zu werben. Denn letztlich sind es doch gesellschaftliche Wertentscheidungen, einen in der U-Bahn laut vor sich hin schimpfenden Alkoholiker oder ein Graffiti auf einer Lärmschutzmauer als genauso störend oder eben nicht störend zu empfinden wie ein laut auf der Straße telefonierender Handybesitzer oder die Lärmkulisse eines Straßencafés.

Und schließlich müssen soziale Dienste und Einrichtungen dafür sorgen, dass nicht nur über Betroffene geredet und bestimmt wird, sondern diese beteiligt werden. Die Dienste und Einrichtungen müssen entscheidend dazu beitragen, dass hinsichtlich kriminalpräventiver Aspekte Formen der Partizipation aller Bevölkerungsgruppen im öffentlichen Raum entwickelt werden.

#### *Recht auf Freizügigkeit fördern*

Mitarbeitende der Caritas können in Präventionsgremien bewirken, dass vorbeugende Aktivitäten nicht ausgrenzenden, problemverlagernden Charakter tragen, sondern dass Prävention durch Integration erreicht wird. Damit wird Betroffenen, wie allen anderen Bürgerinnen und Bürgern, die sich im öffentlichen Raum aufhalten, ermöglicht, ihr elementares Recht auf Freizügigkeit in Anspruch zu nehmen.

#### *Menschen mit Vereinsamungstendenzen berücksichtigen*

Dabei muss in der weiteren Entwicklung auch die wachsende Zahl der so genannten „Wohnungsflüchter“ Beachtung finden, deren Leben sich weitgehend auf der Straße abspielt. Sie haben in der Regel Wohnungen, ihre Verhaltenweisen, Gruppenbezogenheit und Aufenthalte sind aber weitgehend mit denen von wohnungslosen Menschen identisch. Die Funktion des öffentlichen Raumes als „Sozialraum“, das heißt als soziale Begegnungsstätte für diese Menschen mit Vereinsamungstendenzen, ohne andere soziale Beziehungen und Bindungen, muss Beachtung finden und gestaltet werden, ohne dass andere Menschen in ihrem Alltagsleben gestört werden. Dies stellt eine weitere Herausforderung an die Fachdienste dar.

#### *Bündnispartner für die Integration suchen*

Für die örtlichen Träger der caritativen Dienste und Einrichtungen gilt es, auf lokaler Ebene nach Alternativen zur Vertreibung zu suchen und zusammen mit anderen Bündnispartnern die lokale Öffentlichkeit dafür zu gewinnen. Dass es durchaus Erfolg versprechende Konzepte dafür gibt, zeigt unter anderem das Beispiel aus Bonn.

#### *Unterstützung bei der Rechtsdurchsetzung*

Um die den Vertreibungen zugrundeliegende Problematik von Wohnungsnot, Armut und sozialer Ausgrenzung anzugehen, ist neben der lokalen Öffentlichkeitsarbeit auch die Wahrnehmung der individuellen wie sozialen Anwaltschaften für die Betroffenen dringend erforderlich. Sie benötigen bei der Durchsetzung ihrer gesetzlich verankerten Ansprüche Unterstützung. Dabei ist vor allem die rechtskonforme Sozialhilfegewährung sowie die Kostenübernahme für Hilfen ein Konfliktpunkt mit der öffentlichen Sozialverwaltung.

#### *Dauerhafte Absicherung der Hilfen zur Arbeit*

Auch die Situation sozial schwacher Bevölkerungsgruppen auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt verlangt ein entschiedenes politisches Eintreten, um soziale Schief lagen auszugleichen und allen Menschen den grundgesetzlich verbrieften Anspruch auf Wohnraum zu sichern.<sup>81</sup> Deshalb sind im

<sup>81</sup> vgl. Deutscher Caritasverband, Perspektiven der Wohnungslosenhilfe, Unser Standpunkt Nr. 28, Freiburg 1995, S. 15 f.

Sinne der sozialen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, Beschäftigungs- und/oder Betätigungsfelder, Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit gemäß § 72 BSHG dauerhaft abzusichern. Sie sind ein unverzichtbarer Baustein zur gesellschaftlichen Integration am Rande lebender Menschen. Hierfür Verbündete zu gewinnen, in der Wirtschaft und Industrie, ist die Herausforderung für eine zeitgemäße Wohnungslosenhilfe, an der alle Beteiligten und Akteure Mitverantwortung tragen.<sup>82</sup>

#### *Entwicklung und Ausbau von präventiven und akuten Hilfen*

Zudem ist die bedarfsgerechte Entwicklung und der Ausbau von sowohl präventiven wie auch akuten Hilfen erforderlich. Diese müssen auf den individuellen Bedarf abgestimmt, flexibel und so weit wie möglich an der Normalität orientiert angeboten werden.<sup>83</sup> Unumgänglich ist es, die vorbeugenden Hilfen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit zu stärken, um Wohnraum zu erhalten, aber auch Entlassungen aus Institutionen auf die Straße zu vermeiden.

#### *Angebot von Tagesaufenthalten*

Konzeptionell gesehen ist es zum Abbau der Verelendung auf der Straße geboten, unter anderem ganztägige Tagesaufenthaltsstätten für unterschiedliche Personengruppen anzubieten, deren Lebensmittelpunkt die Straße darstellt. So erhalten sie die Möglichkeit zum Rückzug, zum Ausruhen, zum Kontakthalten und können Angebote zur Anbahnung von Hilfen nutzen. Darüber hinaus sind Gelegenheiten zur Aufbewahrung von Hab und Gut, zum Beispiel in Form von kostenlosen Schließfächern, zur Verfügung zu stellen.

#### *Förderung der Straßensozialarbeit*

In besonderer Weise gilt es, den Menschen, die auf der Straße leben und sich nicht selbst helfen können, Zugänge zu Hilfen zu verschaffen. Der verstärkte Einsatz von Straßensozialarbeit kann wieder Vertrauen bei den Betroffenen schaffen, Beziehungen stabilisieren und bei den ersten Schritten auf dem Weg zu einer eigenen Wohnung und einem Privatleben zu helfen.

#### *Kooperation der Hilfeanbieter*

Insgesamt müssen die Anbieter von Hilfen für Betroffene miteinander kooperieren, das heißt ihre Hilfen klar, gemeinsam verantwortet und transparent gestalten. Vor dem Hintergrund eines von gegenseitiger Toleranz geprägten Verständnisses erfahren alle Handelnden im Helfefeld mehr Eindeutigkeit von Rolle und Aufgaben. Den sozialen Diensten und Einrichtungen kommt hierbei eine besondere Rolle, initiativ zu werden, zu. Das bedeutet, dass sie in diesem Handlungsfeld nicht zum Handlanger für Sicherheitsdienste werden dürfen, sondern grundsätzlich aus ihrem Selbstverständnis als Interessenvertreter von Betroffenen heraus agieren.

#### *Wohnraum und soziale Teilhabe statt Ausgrenzung*

Nicht Ausgrenzung aus dem öffentlichen Raum, wie weiter oben beschrieben, sondern die Sicherstellung von Wohnraum, Wohnversorgung und sozialer Teilhabe bietet eine echte (Kriminalitäts-)Prävention und wirkt der gesellschaftlichen Tendenz entgegen, öffentlich sichtbare Verelendungsformen zu kriminalisieren. Diese Vorgehensweise schafft Perspektiven für Betroffene und bewirkt eine Reduzierung von Verelendung im öffentlichen Raum.

#### *Normalität schaffen für alle*

Für die auf der Straße lebenden Menschen so Hilfe zu leisten und den Raum zu schaffen, dass Leben gelingen kann, auch Leben mit Leid, Einschränkungen oder Benachteiligungen, ist Anspruch der sozialen Dienste der Caritas. An diesem Anspruch müssen sie sich messen lassen.<sup>84</sup> Die soziale Stadt als Lebensraum für Menschen lebt von der Buntheit, Vielfalt der Lebensstile und Lebensformen und der Differenz. Sie lebt vom Miteinander und von der Toleranz aller gegenüber allen und hat zu

---

<sup>82</sup> Andreas Sellner, Statement anlässlich des Hearings am 27.06.2002 in Essen, zum Thema: Tagesstrukturierung, Beschäftigung, Arbeit – Ansätze einer zeitgemäßen Wohnungslosenhilfe, S. 3

<sup>83</sup> zur detaillierteren Beschreibung vgl. ebd., S. 17 ff.; vgl. zu den Anforderungen an die Organisation der Wohnungslosenhilfe: BAG Wohnungslosenhilfe, Für eine bürger- und gemeindenahe Wohnungslosenhilfe, Grundsatzprogramm vom 20. Juni 2001

<sup>84</sup> vgl. Qualitäts-Leitbild der Caritas vom Mai 2001

gleichen Teilen und mit gleichen Chancen allen Menschen zur Verfügung zu stehen. Die Stadt gehört allen!

KAGS/KAGW, Freiburg, 16.12.2002