

Neoliberale Stadtpolitik

Das folgende Kapitel befasst sich mit dem sozialen und politischen Kontext, innerhalb dessen die InnenStadtAktionen zu verorten sind. Betrachtet man die stadtpolitische Entwicklung in den Metropolen der 90er Jahre, so lässt sich als allgemeine Tendenz eine Zurichtung der Städte auf Konkurrenzfähigkeit innerhalb des globalen, nationalen oder regionalen Städtewettbewerbs um Investoren beobachten. Neben infrastrukturellen Maßnahmen wie der Bereitstellung von geeigneten Immobilien oder dem Ausbau von Verkehrsanbindungen, spielen die Innenstädte als Visitenkarten der Städte die Rolle eines so genannten weichen Standortfaktors. Die Aufwertung der Innenstadtbereiche durch Maßnahmen der Festivalisierung¹ in großem und kleinerem Rahmen oder durch bauliche

-
- 1 Unter Festivalisierung im eigentlichen Sinne wird nach Häußermann und Siebel die Inszenierung von Großprojekten wie Bundesgartenschauen, Filmfestspielen, Olympiaden oder auch der „EXPO“ oder der „documenta“ verstanden. Diese spielen im Hinblick auf die Wettbewerbsorientierung eine wesentliche Rolle: „Große Ereignisse sind in ihrem Kern Instrumente der Städtekonkurrenz. Die Planung großer Projekte zielt darauf, eine Stadt (möglichst international) bekannt zu machen und Investitionen und Finanzzuflüsse von außerhalb in die Stadt zu lenken. Die Städte entwickeln viel Phantasie, um die Zuschuß-Töpfe, die von Bundes- und Landesregierungen für die verschiedensten Zwecke feilgeboten werden, anzuzapfen und Sondermittel einzuwerben. Außerdem werden auswärtigen Immobilieninvestoren lukrative Anlagemöglichkeiten geboten. Als indirekten, langfristig wirksamen Effekt verfolgen die Städte das Ziel, durch die Erhöhung ihres Bekanntheitsgrades und die Aufpolierung ihre [Fehler im Original, N.G.] Images, das durch die Medien dann weltweit verbreitet wird, sich selbst überregional und international sichtbar zu machen – mit der Hoffnung, dass sie dadurch als Standort für neue gewerbli-

Umgestaltung geht einher mit einer Verschärfung repressiven Vorgehens gegenüber marginalisierten Personengruppen, die für eine Beeinträchtigung des städtischen Images verantwortlich gemacht werden. Dies findet auf verschiedenen Ebenen statt, beispielsweise durch Ausgrenzung mittels Privatisierung ehemals öffentlicher Räume, durch Umdefinition abweichenden Verhaltens in juristisch sanktionierbare Ordnungswidrigkeiten sowie durch die Einführung oder Aufrüstung von Überwachungs- und Kontrollinstanzen wie kommunalen Ordnungsdiensten oder Kameraüberwachungssystemen. Da eben genau diese Maßnahmen im Zentrum der Analyse, Kritik und Gegenaktionen der InnenStadtAktionen stehen, sollen im Folgenden die diesbezüglichen lokalpolitischen Entwicklungen in Deutschland in den 90er Jahren genauer untersucht werden. Hierzu werden vor allem die Forschungen Klaus Ronnebergers, Walter Jahns und Stephan Lanz' zugrunde gelegt, die als Einzelpersonen und als Autorenkollektiv spacelab grundlegende Erkenntnisse in diesem Bereich der Stadtforschung gewonnen haben.

Neoliberalismus und Städtekonkurrenz

Um die Veränderungen stadtpolitischer Konzepte in den 90er Jahren nachvollziehen zu können, ist es notwendig, die ökonomische Entwicklung Deutschlands bis in die 70er Jahre hinein zurück zu verfolgen. In diese Zeit fällt das Ende des Wohlfahrtsstaates, der gekennzeichnet ist durch hohe sozialstaatliche Verantwortung, soziale Absicherung des Einzelnen und auf kommunaler Ebene durch Programme, die der Angleichung der Lebensverhältnisse verpflichtet sind. Die ökonomische Krise führt in den USA und Europa, hier zunächst in Großbritannien unter Margret Thatcher, zu einem massiven Abbau des Sozialstaates und zur Entwicklung neoliberaler Konzepte des ‚Reaganismus‘ und ‚Thatcherismus‘. Deren wesentliche Merkmale sind: so genannte Verschlinkung des Staates, Privatisierung öffentlichen Eigentums, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und der Abbau kollektiver Sicherungssysteme. Wenn-

che Investitionen attraktiv werden. Für diesen Zweck sollen sich besonders spektakuläre Projekte eignen.“ (Hartmut Häußermann/Walter Siebel: „Die Politik der Festivalisierung und die Festivalisierung der Politik. Große Ereignisse in der Stadtpolitik“, in: dies. [Hg.], Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte, Opladen: Westdeutscher Verlag 1993, S. 7-31, hier S. 10.)

Unter Festivalisierung in kleinerem Rahmen könnte man demnach Projekte fassen, die auf regionale oder nationale Bekanntheit angelegt sind, wie zum Beispiel Bundesgartenschauen, mehrtägige kleinere Musik- oder Filmfestivals, Nacht der Museen etc.

gleich diese Entwicklung Deutschland mit einiger Verspätung erreicht, sind auch hier seit Ende der 70er Jahre, spätestens jedoch seit Beginn der Amtsperiode Helmut Kohls (CDU) im Jahr 1982 derlei Tendenzen zu beobachten, die auch mit dem Wechsel zu einer SPD/GRÜNE Bundesregierung im Jahr 1998 fortgeschrieben werden. Sparmaßnahmen im sozialen Bereich, beispielsweise im Gesundheitswesen oder im Bereich des sozialen Wohnungsbaus werden ergänzt durch vermehrte Forderungen nach Eigenleistung des Einzelnen.

Für die Kommunen bleibt diese Entwicklung nicht ohne Folgen. In den Nachkriegsjahren bis in die 70er Jahre hinein zielt Stadtentwicklungspolitik stets auch auf die Abmilderung sozialer Ungleichheit. Die Städte entwickeln sich

„als Zentren einer nationalstaatlich organisierten Ökonomie zu ‚integrativen Wachstumsmaschinen‘. Dabei konnten sie sich auf einen expandierenden Sozialstaat stützen, der rund um die Lohnarbeit organisiert war und durch die Kleinfamilie abgesichert wurde. Die Transferleistungen trugen zu einer Abschwächung alter Ungleichheiten in der Gesellschaft bei und schufen insbesondere für männliche Facharbeiter und Angestellte die Möglichkeit, sozial aufzusteigen. Während die Absicherung der Grundversorgung an Bund und Länder überging, rückte auf lokaler Ebene der Ausbau der kommunalen Infrastruktur in den Vordergrund der Aktivitäten. Die urbanen Entwicklungsprogramme führten zwar zu rigiden Eingriffen in den städtischen Raum, sie waren aber zugleich der Zielvorstellung verpflichtet, eine Angleichung der Lebensverhältnisse zu erreichen.“²

Mit der Durchsetzung neoliberaler Konzepte wird dieses Konzept der sozialräumlichen Angleichung abgelöst. Vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Stagnation, hoher Arbeitslosigkeit, wachsender Armut und sinkender Einnahmen setzt sich als Folge des ökonomischen Strukturwandels eine verschärfte Standortkonkurrenz zwischen den Städten durch, d.h. es beginnt eine Phase des Wettbewerbs um staatliche Zuschüsse und auswärtige InvestorInnen. Was zunächst als Reaktion auf den Rückzug des Sozialstaates zu bewerten ist, entwickelt sich in den 90er Jahren zu einer offensiven Strategie unternehmerischer Stadtpolitik:

„Mit weitreichenden Eingriffen in die räumliche Struktur, wie etwa am Potsdamer Platz in Berlin, der Aufwertung von bestimmten innerstädtischen Wohnquartieren oder der Subventionierung von Malls, versuchen die Kom-

2 Klaus Ronneberger/Stephan Lanz/Walter Jahn: Die Stadt als Beute, Bonn: Verlag J.H.W. Dietz Nachfolger 1999, S. 187.

munen ihre Wettbewerbspositionen zu verbessern. Da die Stimulation von privatem Kapital nun ein wesentliches Ziel darstellt, orientieren die Städte ihre Politik an Marktstrategien.“³

Um für potenzielle InvestorInnen attraktiv zu sein, werden Konzepte entwickelt, welche die jeweiligen Städte und Regionen aufwerten sollen. Zwar sind diese von Region zu Region beziehungsweise von Stadt zu Stadt verschieden – beispielsweise hat das Ruhrgebiet nach dem Zechensterben mit anderen Schwierigkeiten zu kämpfen als Berlin, das seit der Aufhebung der Teilung Deutschlands wieder Hauptstadt ist, oder aber Frankfurt, das schon zu Beginn der 60er Jahre zur bundesdeutschen Finanzmetropole avanciert – dennoch zeichnen sich einige wesentliche Grundzüge ab, die in verschiedener Gewichtung in beinahe allen bundesdeutschen Städten eine Rolle spielen. Die hier zur Debatte stehenden Maßnahmen lassen sich zunächst grob in zwei Kategorien aufteilen: Solche, die auf die Entwicklung so genannter harter Standortfaktoren, wie zum Beispiel Verkehrsnetz, geeignete Immobilien oder finanzielle Anreize abzielen, und solche, die sich auf den Ausbau so genannter weicher Standortfaktoren beziehen. Im Zusammenhang mit den Innen-StadtAktionen sind in erster Linie letztere von Belang, da die Innen-StadtAktionen mit ihrer Kritik bei genau diesen Maßnahmen und ihren Auswirkungen ansetzt.

Als weiche Standortfaktoren bezeichnet man jene, die nicht unmittelbar für den Ablauf von Produktionsprozessen oder Dienstleistungen vonnöten sind und insofern nicht zwingend von potenziellen InvestorInnen benötigt werden. Sie sind eher dem Bereich der Lebensqualität zuzuordnen. Weiche Standortfaktoren sind solche, welche die Stadt für InvestorInnen und ihre Angestellten attraktiv machen und darüber hinaus auch TouristInnen und einkommensstarke Bevölkerungsschichten anziehen sollen. Hierzu zählen zum Beispiel Freizeitmöglichkeiten und kulturelle Angebote wie Kinos, Musicalhäuser, Theater, Erlebnisparks und Museen oder aber Möglichkeiten erlebnisreichen Konsums mit entsprechenden Fußgängerzonen, Shopping Malls und der dazugehörigen Gastronomie. Auch spielen groß angelegte Festivalisierungsprojekte eine wichtige Rolle, wie beispielsweise die „Love Parade“ in Berlin, die „EXPO“ in Hannover oder die „documenta“ in Kassel. Derlei Events dienen den Städten dazu, sich nach außen das Image einer weltoffenen, kulturell engagierten Stadt zu verleihen und sollen so ebenfalls deren Attraktivität steigern. Eine besondere Rolle spielen in diesem Zusam-

3 Ebd., S. 188f.

menhang die Innenstädte, die als Visitenkarten der Stadt angesehen und dementsprechend aufgewertet werden sollen:

„Als Bestandteil der städtischen Revitalisierung unternimmt das ‚Urban Management‘ auch große Anstrengungen, Touristenströme und einkommensstärkere Bevölkerungsgruppen anzuziehen. Insbesondere die Zentren sollen der Öffentlichkeit als ‚Visitenkarte‘ präsentiert werden. Urbane Kultur und Lebensqualität entwickeln sich zu einer wichtigen Kapitalanlage der Städte. Die damit verkoppelten Imagestrategien operieren vor allem mit zwei scheinbar widersprüchlichen Elementen: der Betonung von Unterschiedlichkeit (gegenüber anderen Städten) und der Garantie räumlicher Heterogenität.“⁴

Ein anderer Strang, der sich im Zusammenhang mit der Durchsetzung neoliberaler Konzepte verfolgen lässt, ist die Privatisierung öffentlichen Eigentums, wie zum Beispiel der Deutschen Bundespost oder der Deutschen Bahn. Im Zusammenhang mit den InnenStadtAktionen spielt vor allem letztere eine zentrale Rolle, weshalb hier kurz auf dieses spezielle Beispiel eingegangen werden soll.

Als staatliches Unternehmen hat die Deutsche Bundesbahn primär die Aufgabe die Mobilität der BürgerInnen zu gewährleisten. Der Ausbau eines flächendeckenden Schienennetzes und damit die Anbindung infrastrukturell benachteiligter Gegenden stehen dabei im Mittelpunkt. Mit der Umwandlung der Bundesbahn in eine Aktiengesellschaft im Jahre 1992 verändert sich die Zielsetzung. Als Unternehmen steht für die Deutsche Bahn AG seitdem Gewinnmaximierung im Vordergrund. Sie agiert dabei auf mehreren Ebenen: Einerseits befinden sich in ihrem Besitz großflächige Liegenschaften, die verkauft oder verpachtet werden, andererseits rückt die Aufwertung der Bahnhöfe selbst und ihre Integration in die City zunehmend in den Mittelpunkt. Mit dem Konzept ‚Projekte 21‘ wird eine stärkere Zusammenarbeit hinsichtlich raumplanerischer Maßnahmen zwischen der Deutschen Bahn AG, Ländern, Kommunen und regionalen Interessenverbänden angestrebt, um „die Bahnhöfe und ihre Umfelder wieder in das innerstädtische Leben [zu integrieren]“.⁵ Da der Wert sowohl der bahneigenen Grundstücke im Bahnhofsbereich als auch der Immobilien im Bahnhof selbst massiv vom Image des Bahnhofs und des Bahnhofsumfeldes beeinflusst wird, ist es

4 Ebd., S. 68.

5 Heinz Dürr: „Bahn frei für eine neue Stadt“, in: Bund Deutscher Architekten BDA/Deutsche Bahn AG/Förderverein Deutsches Architekturzentrum DAZ (Hg.), Renaissance der Bahnhöfe. Die Stadt im 21. Jahrhundert, Braunschweig, Wiesbaden: Friedrich Vieweg & Sohn Verlagsgesellschaft mbH 1996, S. 13-15, hier S. 13.

seit den 90er Jahren ein wichtiges Anliegen der Deutschen Bahn AG, das negative Image der Bahnhöfe zu beseitigen. In Frankfurt wurde beispielsweise bereits 1992 die Aktion „BAVIS“ („Bahnhof als Visitenkarte“) durchgeführt, deren Zielsetzung es ist, unter den Schlagworten „hell – sicher – sauber“ unerwünschte Personen aus dem Bahnhofsgelände zu entfernen.⁶ Zu diesem Zweck arbeiteten Polizei, Ordnungsamt und MitarbeiterInnen privater Sicherheitsdienste zusammen. Die unter anderem von der Deutschen Bahn AG selbst initiierte Ausstellung „Renaissance der Bahnhöfe“ im Jahr 1996 propagiert ein Bahnhofskonzept, das eine Wende von der negativ besetzten Vorstellung eines Bahnhofsmilieus zur Idee der Bahnhofskultur herbeiführen soll. Prof. Dipl.-Ing. Meinhard von Gerkan, dessen Architekturbüro maßgeblich für die Umgestaltung der Bahnhöfe mitverantwortlich ist, beschreibt im Katalog zur Ausstellung die Nutzung der Bahnhöfe und des Bahnhofsumfeldes durch marginalisierte unter der Überschrift „Der Verfall“ wie folgt: Nach dem Zweiten Weltkrieg sei in den Bahnhöfen ein „niedriges Sozialmilieu“⁷ vorherrschend gewesen, da nur noch jene Gesellschaftsschichten mit der Bahn gefahren seien, die sich kein Auto leisten konnten. „Die geringe Kaufkraft vertrieb die Gastronomie, die durch Kioske, Würstchenwagen und Automaten ersetzt wurde. Läden des gehobenen Bedarfs wurden immer mehr durch Billig- und Ramschangebote substituiert.“⁸ Bahnhöfe seien zum Anziehungspunkt all derer geworden, „die durch ihren gesellschaftlichen Status ein Defizit an Sozialkontakten hatten und über kein Geld verfügten, sich diese durch einen Kneipenbesuch zugänglich zu machen.“⁹

Die Anonymität habe eine Plattform für „zweielichtige Geschäfte, konspirative Treffen bis hin zur Verwahrung von Diebes- und Hehlergut“ geboten, und das „Arme-Leute-Image“ habe auf die umliegenden Stadtbereiche ausgestrahlt: „Die benachbarten Häuser füllten sich mit zweielichtigen Kneipen, Ramschläden, armseligen Glücksspietablisements, Peepshows und dem Szenario der Prostitution. [...] Hinzu gesellte

6 Vgl. Christian Sälzer: „bahn exclusiv: ausschluß inclusive. Über die Hierarchisierungs- und Ausgrenzungspolitik der Bahn AG und die Umgestaltung des Frankfurter Hauptbahnhofs“, in: *diskus* 47 (1998) H. 1+2, S. 30-34, hier S. 31.

7 Vgl. Meinhard von Gerkan: „Renaissance der Bahnhöfe als Nukleus des Städtebaus“, in: Bund Deutscher Architekten BDA/Deutsche Bahn AG/Förderverein Deutsches Architekturzentrum DAZ (Hg.), *Renaissance der Bahnhöfe*, S. 17-63, hier S. 41.

8 Ebd.

9 Ebd.

sich die Drogenszene mit dem Rauschgifthandel: der schnelle Schuss auf der Bahnhofstoilette und die damit verbundene Kriminalität.“¹⁰

Wenige Seiten zuvor deutet von Gerkan bereits die vermeintliche Notwendigkeit an, die für dieses Image Verantwortlichen aus den Bahnhöfen und deren Umfeld zu vertreiben:

„Das Milieu der Bahnhöfe, ihre urbane Integration und ihre räumlich-ästhetische Anmutung prägen das Image des Schienenverkehrs möglicherweise nachhaltiger als die Fortschritte der Technik in den Triebwerken der Züge. Aber leider ist in den Bahnhöfen das Defizit zwischen dem gesellschaftlichen Anspruch des Schienenverkehrs und seiner sozialen Realität am größten. Solange Bahnhöfe Zentren der Rotlichtviertel, Brennpunkte der Drogenszene und Treffpunkte sozialer Außenseiter bleiben, solange werden diese Erscheinungen eine hohe psychologische Barriere gegenüber dem Bahnverkehr darstellen und dessen soziale Akzeptanz schwer belasten.

Da das Ziel verfolgt wird, dem Bahnverkehr wieder eine hohe gesellschaftliche Wertschätzung zuzumessen, ist es unerlässlich, das Milieu der Bahnhöfe grundsätzlich zu ändern und ihnen einen guten Teil dessen zurückzugeben, was sie in ihrer Bedeutung als öffentliche Räume vor 100 Jahren innehatten. Dies begründet zum einen die anstehende Renaissance der Bahnhöfe.“¹¹

In der Praxis wirkt sich dies vor allem auf Wohnungslose aus, die den Bahnhof als Aufenthaltsort nutzen und Angebote der Bahnhofsmision in Anspruch nehmen.¹² Auf die konkreten Maßnahmen und ihre Aus-

10 Ebd.

11 Ebd., S. 17f.

12 In einer Presseerklärung, mit der die Deutsche Bahn AG auf eine Plakatkampagne der Bundesarbeitslosengemeinschaft Wohnungslosenhilfe („Wer nicht konsumiert muss raus!“) reagierte, heißt es: „Bei der Bahn wird niemand diskriminiert oder vertrieben. Klar ist, dass wir in den Bahnhöfen kein Betteln akzeptieren. Auch können Bahnhöfe keine dauerhaften Aufenthaltsorte und Schlafstätten für Wohnungslose sein. Obdachlosigkeit ist ein gesamtgesellschaftliches Problem, das viele staatliche und nichtstaatliche Einrichtungen betrifft. Die Deutsche Bahn nimmt ihre soziale Verantwortung für Reisende wahr, indem sie in vielfältiger Weise auch weiterhin die Arbeit der Bahnhofsmissionen unterstützt und zum Beispiel Räume mietfrei zur Verfügung stellt. Allerdings wird es in Zukunft keine kostenlose Essensausgabe durch die Bahnhofsmissionen in den Bahnhöfen geben. Dazu Bahnchef Hartmut Mehdorn: ‚Es kann nicht sein, dass unsere Bahnhöfe durch kostenlose Essensausgaben zum Anlaufpunkt für Wohnungslose einer ganzen Stadt gemacht werden. [...]‘ Die Bahn ist ein privatwirtschaftliches Unternehmen und keine öffentliche Einrichtung. Wie jedes andere Unternehmen hat sie das Recht, eine Hausordnung zu erlassen.“ (Erklärung der Deutschen Bahn AG zur Plakataktion der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe vom 21.2.2002.)

wirkungen soll an späterer Stelle im Kontext der Klassifizierung der verschiedenen Ausgrenzungspraxen gegenüber Marginalisierten eingegangen werden. Wichtig ist an dieser Stelle zunächst, dass mit der Privatisierung eines staatlichen Unternehmens im Falle der Deutschen Bundesbahn die Privatisierung eines vormals quasi öffentlichen¹³ Raumes einhergeht. Der unternehmerische Maßstab der Gewinnmaximierung hat dabei konkrete Auswirkungen auf die Gestaltung der Bahnhöfe und des Bahnhofsumfeldes einerseits, andererseits auf die Menschen, die dieses Areal auf verschiedene Weise nutzen.

Vertreibung und Ausgrenzung Marginalisierter

Sowohl die Aufwertung der Innenstädte im Zuge der Städtekonkurrenz als auch die Aufwertung der Bahnhöfe im Zuge der Privatisierung der Deutschen Bundesbahn geht einher mit der Entwicklung von Konzepten, die sich gegen die Präsenz verschiedener Personengruppen an den betreffenden Orten richten. Diese Gruppen, obwohl untereinander sehr verschieden, werden im Folgenden unter dem Begriff der Marginalisierten subsumiert, da sie alle in gewisser Hinsicht von der Teilhabe an bestimmten gesellschaftlichen Bereichen ausgegrenzt sind und ihre Nutzungsformen städtischen Raums als unerwünscht gelten und unterbunden werden. Der Terminus Marginalisierte wird dem der Randgruppe vorgezogen, da er impliziert, dass die durch ihn Bezeichneten nicht immer selbst gewählt am Rande der Gesellschaft leben, sondern durch gesellschaftliche Diskurse, vorherrschende Normensysteme etc. an diesen gedrängt werden, d.h. die Ausgrenzung bestimmter Personen ist ein aktiver Vorgang. Die Gruppe der Marginalisierten ist in sich ausgesprochen heterogen, sie umfasst Wohnungslose genauso wie Punks, DrogenkonsumentInnen, bestimmte Gruppen von MigrantInnen oder unter bestimmten Bedingungen HipHop-orientierte Jugendliquen. Gemeinsam ist ihnen, dass sie durch ihre Anwesenheit und ihr reales oder unterstelltes Verhalten das gewünschte Image sowohl der Innenstädte wie auch im speziellen Fall der Bahnhöfe beeinträchtigen. Sie geraten daher Mitte der 90er Jahre ins Fadenkreuz kommunaler Ordnungspolitik und unter-

13 Öffentlich waren die Bahnhöfe in sofern, als dass es sich bei ihnen um staatliches, also öffentliches Eigentum, nicht um Privateigentum handelte. Dennoch waren die Bahnhöfe als Architektur ungleich weniger öffentlich zugänglich als beispielsweise öffentliche Plätze. Mit der Privatisierung der Deutschen Bahn AG wird jedoch das Hausrecht in den Bahnhöfen nicht länger von einer staatlichen Institution, sondern von einem privatwirtschaftlichen Unternehmen ausgeübt.

nehmerischer Maßnahmen, die dafür sorgen sollen, dass sich die als störend empfundenen Personengruppen nicht länger in den jeweiligen Arealen aufhalten.

Marginalisierte im Fokus repressiver Maßnahmen

Die Argumentation der hierfür zuständigen Behörden stützt sich auf einen sich seit Mitte der 90er Jahre verschärfenden Sicherheitsdiskurs, d.h. einer öffentlichen Auseinandersetzung darum, wie sicher das Leben in den Städten sei, der den Marginalisierten ein Gefahrenpotenzial unterstellt. Eine große Rolle spielt hierbei die Rezeption der ‚Broken Windows-Theorie‘. Den Verlauf dieser Debatte und die daraus resultierenden Maßnahmen sollen im Folgenden skizziert werden. Zunächst geht es jedoch darum, zwischen den verschiedenen Gruppen, die unter dem Begriff der Marginalisierten zusammengefasst werden, zu differenzieren. Denn wenn die Maßnahmen, von denen die Marginalisierten betroffen sind, auch ähnlich sind, so sind die Gründe, warum gegen sie vorgegangen wird, doch zum Teil verschieden:

Wohnungslose, BettlerInnen und DrogenkonsumentInnen werden aus den genannten Räumen verweisen, da der Anblick von Armut und Verwahrlosung als störend empfunden wird. Der Anblick ihres Elends behindert den ungestörten Konsum und wird daher sowohl aus Sicht der Kommunen in Hinblick auf potenzielle InvestorInnen und KonsumentInnen als auch von diesen selbst als Beeinträchtigung wahrgenommen:

„Viele Menschen suchen die Kernstadt nur noch als Verbraucher oder Urlauber auf. Unter dem ‚touristischen Blick‘ und einer auf Erlebnis und Entspannung ausgerichteten Konsumpraxis verwandeln sich die Orte zu Kulissenlandschaften und Freizeitanlagen, in denen soziale Heterogenität eher als irritierend und störend empfunden wird. Denn der Erlebnisraum ist vor allem ein Raum der sicheren Distanz vor unerwarteten Ereignissen und Situationen, die die gewünschte Atmosphäre in Frage stellen könnten [...]“¹⁴

Das wesentliche Merkmal dieser Gruppe ist ihr offensichtliches Herausfallen aus dem ökonomischen Verwertungsprozess und damit einhergehend ihre mangelnde Möglichkeit zur Teilhabe am Konsum. Gerade Wohnungslose und DrogenkonsumentInnen sind jedoch auf stark publikumsfrequentierte Bereiche angewiesen, da sie ihren Lebensunterhalt beziehungsweise ihren Drogenkonsum zum Teil durch Betteln oder den Verkauf von Obdachlosenzeitungen bestreiten. Darüber hinaus sind in

14 K. Ronneberger/S. Lanz/W. Jahn: Die Stadt als Beute, S. 72.

den meisten größeren Städten nach wie vor viele Hilfseinrichtungen im Bahnhofsumfeld oder im Innenstadtbereich und nicht in den Randgebieten angesiedelt.

Punk- oder HipHop-orientierte Jugendliche werden aufgrund ihres dissidenten Aussehens und/oder Verhaltens Ziel ordnungspolitischer Maßnahmen, allerdings in unterschiedlicher Hinsicht. Während Punk-orientierte Jugendliche sich offensiv dem bürgerlichen Lebensentwurf und vor allem der daran gekoppelten Vorstellung eines geordneten Lebens in Lohnarbeit verweigern, das Scheitern zur Lebensphilosophie erheben und dies durch ihre Kleidung und offensives Betteln auch nach außen tragen, stellt bei HipHop-orientierten Jugendlichen aus ordnungspolitischer Sicht vor allem ihre Form der Raumanneignung ein Problem dar.¹⁵ Die mit HipHop eng verknüpfte Ausdrucksform des Graffiti, die als Angriff auf die städtische Architektur stets eine politische Dimension besitzt¹⁶, wird als Beschmutzung des öffentlichen Raums empfunden und erfüllt juristisch gesehen den Straftatbestand einer Sachbeschädigung.

Kulturelle Differenz und dissidentes Verhalten als gemeinsamer Nenner dieser beiden Formen von Jugendkultur werden vor dem Hintergrund der erwünschten städtischen Images ebenfalls als Störfaktor wahrgenommen, der die Interessen von InvestorInnen und KonsumentInnen beeinträchtigt.

MigrantInnen oder Menschen mit migrantischem Hintergrund lassen sich ebenfalls in mancherlei Hinsicht als Marginalisierte definieren. Grundsätzlich sind Menschen ohne deutschen Pass juristisch gesehen gegenüber Deutschen benachteiligt, wobei so genannte EU-AusländerInnen gegenüber so genannten Nicht-EU-AusländerInnen juristisch besser gestellt sind. Im Hinblick auf ordnungspolitische Maßnahmen im städtischen Raum spielt jedoch weniger die juristische Stellung der Betroffenen eine Rolle, als vielmehr äußere Merkmale, die dazu führen,

15 Vgl. Nicole Grothe: „Taggen ist Provokation“, in: *rebel:art. connecting art & activism* 1 (2004) H. 1, S. 114-117.

16 „Jede Graffiti-Intervention vollzieht sich – bewusst oder unbewusst – vor dem Hintergrund der Tatsache, dass dieser Raum durch Architektur und andere Elemente in einer Art und Weise strukturiert ist, die Macht- und Herrschaftsbeziehungen in physisch fassbarer Form zum Ausdruck bringt. [...] Graffiti unterlaufen ein Öffentlichkeitsverständnis, das die Gestaltung des öffentlichen Raumes an privates Eigentum und bürokratische Legitimation bindet.“ (autonome a.f.r.i.k.a. gruppe/Luther Blisset/Sonja Brünzels: *Handbuch der Kommunikationsguerilla*, Hamburg, Berlin: Verlag Libertäre Assoziation, Verlag der Buchläden Schwarze Risse/Rote Straße o. J., S. 98.). Vgl. auch Jean Beaudrillard: *Kool Killer oder Der Aufstand der Zeichen*, Berlin: Merve Verlag 1978, S. 19-38.

dass Menschen als AusländerIn kategorisiert werden, beispielsweise Hautfarbe, Kleidung, Mehrsprachigkeit beziehungsweise das Sprechen mit Akzent etc. Als Beispiel kann das Vorgehen der Polizei gegenüber Menschen mit schwarzer Hautfarbe am Breitscheidplatz in Berlin dienen, welches Volker Eick im Rahmen einer Studie wie folgt beobachtet:

„Im Zuge unserer Untersuchungen konnten wir an einer Einsatzbesprechung zur Vorbereitung einer ganztägigen Großrazzia teilnehmen. Da waren dann sämtliche Sondereinheiten der Polizei: die Lehrbereitschaft der Polizei Rudow mit zwei Hundertschaften, die Sondereinheit gegen Graffiti, die Drogensondereinheit, die Sondereinheit gegen Jugendgewalt und eben die Operative Gruppe City-West, eine aus Schutz- und Kriminalpolizei zusammengesetzte Spezialeinheit. Der zuständige Einsatzleiter hat eingeleitet mit den Worten: ‚Der Einsatz richtet sich heute gegen unsere ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger, nee, Mitbürger kann man ja eigentlich nicht sagen, also er richtet sich gegen Negroide.‘ Dann hat er diese so genannten Negroiden in drei Zielgruppen aufgeteilt. Erstens die Zopfflechter, zweitens eine Gruppe von Leuten, denen er unterstellte, daß sie Cannabis verkaufen würden, und drittens eine Gruppe von Jugendlichen, von denen er noch gar nicht wußte, was sie da eigentlich machen. [...]

Die Einsatzbesprechung hat eine halbe Stunde gedauert; in Zivilfahrzeugen konnten wir dann mitfahren. Der gesamte Breitscheidplatz wurde dann von den zwei Hundertschaften umstellt, und alle farbige Leute wurden herausgegriffen, durchsucht, auf Personalien kontrolliert und zum Teil mit auf die Wache genommen, wenn sie keine vollständigen Papiere dabei hatten. [...]

Die Antirassistische Initiative in Berlin spricht von ‚Apartheidspolitik‘. Und das gibt ja auch der Sprachgebrauch wieder. Die Polizei meint, sie kämpfe an der Front des Verbrechens und sei dafür zuständig, diesen Platz sauber zu halten. [...] In dem Einsatzzimmer der Polizei hing eine große Bleistiftzeichnung. Auf der ist der Einsatzleiter mit einem Besen in der Hand zu sehen, wie er den Breitscheidplatz sauber fegt. Und was mit diesem Besen weggefeegt wird, sind als Obdachlose stilisierte Leute mit einer Flasche Bier in der Hand und farbige Leute.“¹⁷

Auch das Antirassismusbüro Bremen berichtet über selektive Kontrollen von Menschen mit migrantischem Aussehen, deren Ursache in der Zuschreibung von kriminellen Eigenschaften zu suchen sei.¹⁸

17 Dirk Eckert: „Einsatz ‚gegen Negroide‘“. (Interview mit Volker Eick), in: philtrat. Zeitung der StudentInnenschaft der Philosophischen Fakultät der Universität Köln (1998) H. 23, S. 14-15.

18 Vgl. Antirassismusbüro Bremen/FFM Forschungsgesellschaft Flucht und Migration (Hg.): Sie behandeln uns wie Tiere. Rassismus bei Polizei und Justiz in Deutschland, Berlin: Schwarze Risse 1997.

Die unter dem Begriff der Marginalisierten zusammengefassten Personengruppen sehen sich zu Beginn der 90er Jahre mit einer Verschärfung gegen sie gerichteter repressiver Maßnahmen konfrontiert, deren Ziel es ist, sie aus bestimmten innerstädtischen Bereichen fernzuhalten. Offensichtliche Armut und deviantes Verhalten werden als störend empfunden und die betreffenden Personengruppen zunehmend weniger geduldet. Von zentraler Bedeutung ist die sich hierbei vollziehende Verschiebung in der Bewertung devianten Verhaltens von störend zu gefährlich. In den 90er Jahren entsteht ein Sicherheitsdiskurs, der bestimmte Verhaltensformen Marginalisierter als Bedrohung der öffentlichen Ordnung definiert, gegen welche mit Repression vorgegangen werden muss. Durch verschiedene Maßnahmen wird ein Normenkodex öffentlicher Ordnung etabliert, und es werden jene sanktioniert, die diesem nicht entsprechen können oder wollen. Damit gehen eine verschärfte Hierarchisierung gesellschaftlicher Klassen und sozialer Milieus und ihre Verteilung im öffentlichen (beziehungsweise ehemals öffentlichen Raum) einher:

„Die wachsende Präsenz der Marginalisierten in den Zentren und bestimmten Wohnvierteln nehmen die Eliten, aber auch die Mehrheit der Quartiersbevölkerung als Kontrollverlust über die Stadt wahr. [...] Aus dieser Sicht geht es um die Wiedereroberung der städtischen Territorien und um die Durchsetzung bestimmter Normalitätsstandards, für die auch Grundrechtseinschränkungen für bestimmte Personengruppen bewusst in Kauf genommen werden. [...] Die repressive Ausgrenzung von Menschen, die als nicht normenkonform definiert werden, lässt sich erfolgreich damit legitimieren, dass es dabei um die Rettung der räumlichen Kontrolle und die sozial-kulturelle Hegemonie der Gemeinschaft der so genannten Wohlanständigen gehe.“¹⁹

Im Folgenden soll dargelegt werden, wie durch die Rezeption der ‚Broken Windows-Theorie‘ und des daraus abgeleiteten US-amerikanischen ‚Zero Tolerance-Konzepts‘ der Innere-Sicherheits-Diskurs in Deutschland beeinflusst wird, und wie sich dieser Einfluss auf stadtpolitische Maßnahmen auswirkt.

‚Broken Windows‘ und ‚Zero Tolerance‘

Das auf der ‚Broken Windows-Theorie‘ basierende Konzept der ‚Zero Tolerance‘ stammt ursprünglich aus New York und wird dort von dem 1994 bis 1996 amtierenden Polizeipräsidenten William Bratton etabliert

19 K. Ronneberger/S. Lanz/W. Jahn: Die Stadt als Beute, S. 199f.

(weswegen das Konzept in der Literatur zuweilen auch unter dem Terminus ‚New Yorker Modell‘ geführt wird). Kernthese dieses Konzeptes ist es, dass jeder noch so geringe Regelverstoß augenblicklich und streng geahndet werden muss, da Verstöße gegen gesellschaftliche Normen unweigerlich Verwahrlosung und Kriminalität nach sich ziehen.

Die ‚Broken-Windows-Theorie‘ selbst stammt von den zu der konservativen Kriminologen-Schule New Realists gehörenden Autoren James Q. Wilson und George L. Kelling, und wird erstmals 1982 unter dem Titel „Broken Windows. The police and neighborhood safety“²⁰ veröffentlicht. 1996 erscheint die deutsche Übersetzung.²¹

Wilson und Kelling untersuchen in ihrer Studie die Frage, mit welchen Formen der Polizeiarbeit sich die Sicherheit auf den Straßen verbessern ließe. Sie plädieren dabei für einen erhöhten Einsatz von Fußstreifen, da sie einen Niedergang der öffentlichen Ordnung als zentrales Problem ansehen. Durch die Anwesenheit suspekter Personengruppen (genannt werden Wohnungslose, Jugendcliquen, Prostituierte, BettlerInnen) werde das subjektive Sicherheitsgefühl der BürgerInnen beeinträchtigt, auch wenn von den Genannten keine reale Gefahr ausgehe:

„Many citizens, of course, are primarily frightened by crime, especially crime involving a sudden, violent attack by a stranger. This risk is very real, in Newark as in many large cities. But we tend to overlook another source of fear – the fear of being bothered by disorderly people. Not violent people, nor, necessarily, criminals, but disreputable or obstreperous or unpredictable people: panhandlers, drunks, addicts, rowdy teenagers, prostitutes, loiterers, the mentally disturbed.“²²

Gegen diese müsse streng vorgegangen werden, da die Toleranz ihres jeweiligen Verhaltens zum Verfall der öffentlichen Ordnung führen und die Verwahrlosung ganzer Viertel nach sich ziehen könne:

„We suggest that ‚untended‘ behavior also leads to the breakdown of community controls. A stable neighborhood of families who care for their homes, mind each other's children, and confidently frown on unwanted intruders can change, in a few years or even a few months, to an inhospitable and frightening jungle. A piece of property is abandoned, weeds grow up, a window is

20 Vgl. James Q. Wilson/George L. Kelling: „Broken Windows. The police and neighborhood safety“, in: *The Atlantic Monthly* (1982) H. 3, S. 29-38.

21 Vgl. James Q. Wilson/George L. Kelling: „Polizei und Nachbarschaftsicherheit: Zerbrochene Fenster“, in: *Kriminologisches Journal* 28 (1996) H. 2, S. 121-130.

22 J. Q. Wilson/G. L. Kelling: „Broken Windows“, S. 29.

smashed. Adults stop scolding rowdy children; the children, emboldened, become more rowdy. Families move out, unattached adults move in. Teenagers gather in front of the corner store. The merchant asks them to move; they refuse. Fights occur. Litter accumulates. People start drinking in front of the grocery; in time, an inebriate slumps to the sidewalk and is allowed to sleep it off. Pedestrians are approached by panhandlers.”²³

In einem solchen Klima, so Wilson und Kelling, fühlten sich Kriminelle ermutigt, so dass bei einem Verfall der öffentlichen Ordnung davon ausgegangen werden müsse, dass die Kriminalitätsrate steigen könne:

„The citizen who fears the ill-smelling drunk, the rowdy teenager, or the importuning beggar is not merely expressing his distaste for unseemly behavior; he is also giving voice to a bit of folk wisdom that happens to be a correct generalization – namely, that serious street crime flourishes in areas in which disorderly behavior goes unchecked. The unchecked panhandler is, in effect, the first broken window. Muggers and robbers, whether opportunistic or professional, believe they reduce their chances of being caught or even identified if they operate on streets where potential victims are already intimidated by prevailing conditions. If the neighborhood cannot keep a bothersome panhandler from annoying passersby, the thief may reason, it is even less likely to call the police to identify a potential mugger or to interfere if the mugging actually takes place.”²⁴

Als ‚Broken Windows-Theorie‘ firmiert diese Studie aufgrund eines Experiments des Psychologen Phillip Zimbardo aus dem Jahr 1969, welches Wilson und Kelling als Model heranziehen.²⁵ Das bewusste Einschlagen eines Fensters durch den Psychologen führt binnen kürzester Zeit zur kompletten Verwüstung eines abgemeldeten Autos durch An-

23 Ebd., S. 30.

24 Ebd., S. 32.

25 Zimbardo platzierte jeweils in der Bronx, New York und in Palo Alto, Californien ein offensichtlich nicht angemeldetes Auto auf offener Straße und wartete die Reaktionen der AnwohnerInnen ab. In der Bronx dauerte es nur wenige Minuten, bis PassantInnen begannen, noch brauchbare Teile zu entfernen. Danach fiel das Auto nach und nach dem Vandalismus zum Opfer. In Palo Alto, einer kleinen, überwiegend von Angehörigen der oberen Mittelschicht bewohnten Stadt, passierte zunächst nichts: Das Auto blieb über mehrere Wochen hinweg unangetastet stehen. Nachdem Zimbardo selbst jedoch begann, es mit einem Vorschlaghammer zu bearbeiten, taten es ihm andere nach, so dass das Auto innerhalb weniger Stunden komplett zerstört wurde. (Vgl. Philip G. Zimbardo: „The Human Choice: Individuation, Reason, and Order Versus Deindividuation, Impulse, and Chaos“, in: William J. Arnold/David Levine [Hg.], Nebraska Symposium on Motivation, Lincoln: University of Nebraska Press 1969, S. 237-305.)

wohnerInnen. Wilson und Kelling ziehen aus diesem Experiment ihre eigene Schlussfolgerung: Ist erst einmal ein Anfang gemacht, so ist der Prozess des Verfalls kaum mehr aufzuhalten. Ein zerbrochenes Fenster signalisiert die Missachtung gesellschaftlicher Normen und zieht weiteres unerwünschtes Verhalten nach sich. Das unerwünschte Verhalten Marginalisierter und ihre Anwesenheit im öffentlichen Raum werden in diesem Modell zum Auslöser von Gewalt und Verbrechen, ohne dass sie selbst gegen geltendes Recht verstoßen müssen. Wilson und Kelling betonen ausdrücklich, dass es ungerecht sein mag, gegen diese Leute vorzugehen, zur Rettung bedrohter Viertel sei dies jedoch unabdingbar. Ganz offen wird somit ein Konzept vorgelegt, welches gesellschaftliche Ursachen sowohl für das so genannte unerwünschte Verhalten als auch für Kriminalität ausblendet und stattdessen Repression gegenüber kleinsten Regelverstößen propagiert.

Diese Fokussierung auf kleinste Normabweichungen (lärmende Kinder, eingeschlagene Scheiben) als Auslöser von Verwahrlosung und Kriminalität, bildet die Grundlage für das Polizeikonzept William Brattons Mitte der 90er Jahre.²⁶ Ungeachtet dessen, dass Wilson und Kelling ihre Theorie später revidieren, dient diese Bratton als Begründung für sein repressives Vorgehen gegenüber Marginalisierten. Bratton wird 1990 zum Leiter der New York Transit Police ernannt, nachdem im vorhergehenden Jahr die Themen Kriminalität und Sicherheit im Wahlkampf zur Bürgermeisterwahl eine wichtige Rolle gespielt haben. Bratton beginnt damit, die New Yorker U-Bahn, die zu diesem Zeitpunkt Zufluchtsort sozial deklassierter Personengruppen wie beispielsweise Wohnungslose und DrogenkonsumentInnen ist, zu säubern. Durch massive Polizeipräsenz, häufige Personalienkontrollen oder Festnahmen bei Kleinstdelikten wie Schwarzfahren, werden Marginalisierte eingeschüchtert und auf diese Weise aus den U-Bahnschächten vertrieben.

1993 wird Rudolph Giuliani (Republikaner) Bürgermeister von New York, dessen Wahlprogramm unter anderem die Einschränkung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, Abbau der Bürokratie, bessere Bedingungen für Investitionen privater Wirtschaftsunternehmen und Maßnahmen zu Verbesserung der Inneren Sicherheit beinhaltet.²⁷ 1994 ernannt er Bratton zum Polizeipräsidenten. Nur aus dem Zusammenwirken beider ist die verspätete Popularität der ‚Broken Windows-Theorie‘ und

26 Vgl. Henner Hess: „New York zieht die Lehren aus den zerbrochenen Fensterscheiben. Eine Polizeistrategie zwischen Enthusiasmus und Kritik“, in: *Kriminologisches Journal* 28 (1996) H. 3, S. 185.

27 Vgl. Henner Hess: „Fixing Broken Windows and Bringing Down Crime. Die New Yorker Polizeistrategie der neunziger Jahre“, in: *Kritische Justiz* 32 (1999) H. 1, S. 37.

die konsequente Umsetzung der daraus abgeleiteten Polizeistrategie zu erklären. Innerhalb von zwei Jahren wird das Personal des New York Police Department (NYPD) um 8000 auf 45000 PolizistInnen erweitert; Ordnungswidrigkeiten und erste sichtbare Anzeichen von Verwahrlosung werden konsequent geahndet. Von nun an wird strikt gegen Vandalismus und Graffiti vorgegangen, und die so genannten „Verbrechen gegen die Lebensqualität“²⁸ werden streng bestraft. Zu letzteren zählen beispielsweise Fahrradfahren auf dem Gehsteig, Alkoholkonsum und Urinieren in der Öffentlichkeit (hierzu wurde eigens eine „Beer-and-Piss-Patrol“²⁹ eingesetzt), oder das unnötige Beanspruchen von zwei Sitzen in der U-Bahn. Auch Betteln, das Wegwerfen von Müll oder das laute Abspielen von Musik wird geahndet. Parallel wird mit flächendeckenden Polizeikontrollen gegen Personengruppen vorgegangen, die, auch ohne konkreten Vorfall, als Urheber solcher Regelverstöße ausgemacht werden: Wohnungslose, Junkies, Prostituierte oder Jugendcliquen, die sich auf der Straße treffen.³⁰

Hinter diesem Konzept steht ein sich veränderndes Verständnis von Polizeiarbeit, das Mitte der 90er Jahre auch in Deutschland – wenn auch mit einer anderen Schwerpunktsetzung – diskutiert wird.³¹ Da Repression stets erst dort einsetzen kann, wo bereits eine Straftat begangen worden ist, soll ein stärkeres Gewicht auf die Prävention gelegt werden. Das Konzept der ‚Zero Tolerance‘ soll dabei in zwei Richtungen wirken: einerseits abschreckend in Richtung potenzieller StraftäterInnen und jener, die dafür gehalten werden, d.h. unerwünschten Personengruppen wird signalisiert, dass sie sich an bestimmten Orten nicht mehr unkontrolliert bewegen können, was längerfristig zu einer Verlagerung dieser Gruppen in andere Gegenden führt. Auf der anderen Seite wird nicht-marginalisierten BürgerInnen signalisiert, dass ihre Interessen ernst genommen werden, denn zur Legitimation verschiedener ordnungspolitischer Maßnahmen werden oftmals die Ängste der BürgerInnen angeführt. Inwiefern diese durch den hier skizzierten Diskurs erst produziert werden, bleibt dabei außen vor.³²

28 Zit. nach K. Ronneberger/S. Lanz/W. Jahn: Die Stadt als Beute, S. 133.

29 Zit. nach Thomas Darnstädt: „Der Ruf nach mehr Obrigkeit“, in: Der Spiegel 51 (1997) H. 28, S. 48-61, hier: S. 48.

30 Vgl. Michael Hahn: „Die Stadt, der Müll und das Verbrechen. In New York City wird weniger gemordet – und mehr gefoltert“, in: Analyse & Kritik 27 (1997) H. 407, S. 22.

31 Vgl. Petra Posiege/Brigitta Steinschulte-Leidig: Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland. Darstellung von Konzepten und Modellen, Wiesbaden: Bundeskriminalamt 1999.

32 Als Beispiel kann der Diskurs über die Sicherheit von Frauen im städtischen Raum angeführt werden. Dazu schreibt Franziska Roller: „Zudem

Kommunalpolitische Auswirkungen des ‚Zero Tolerance‘-Diskurses in Deutschland

Das Polizeikonzept Brattons findet in Deutschland große Beachtung. Unter KriminologInnen und bei der Polizei werden sowohl das Modell als auch seine Übertragbarkeit auf die Situation in Deutschland diskutiert.³³ PolizistInnen fahren nach New York, um sich über die Methoden des NYPD zu informieren³⁴, und im August 1997 kommt Bratton selbst auf Einladung der Berliner Innensenators Jörg Schönbohm (CDU) nach Deutschland, um vor der Gewerkschaft der Polizei (GdP) zu referieren.³⁵ Zwar wird das New Yorker Modell als nicht als 1:1 übertragbar befunden, Kernstücke desselben spielen jedoch bei der Entwicklung neuer Polizeikonzepte eine tragende Rolle. Im Zusammenhang dieser Untersuchung ist dabei vor allem die Verknüpfung von Sauberkeit und Sicherheit von Belang:

„Das oben genannte Erfolgsrezept der New Yorker Polizei kann und sollte – nur soweit sinnvoll und angemessen – ‚eingedeutscht‘, d.h. auf unsere Verhältnisse adaptiert werden. Einfaches Kopieren ist nicht möglich und nicht notwendig, zumal in New York eine völlig andere Ausgangssituation gegeben war (rechtsfreie Räume, unerträgliche Kriminalitätsbelastung, korrupte Beamte). [...]“

Folgende positive Elemente der New Yorker Polizeireform sind jedoch auch für uns beachtlich und adaptierbar: [...]

3. Statt der Formulierung „Nulltoleranz“ können wir sagen: „Den Anfängen wehret“! „Nulltoleranz“ paßt nicht in unser Rechtssystem und nicht zu unserer Lebensweise. Den Anfängen wehret, das heißt z.B., daß Schmierereien durch

werden Stadträume durch die Präsenz von Uniformierten auch von anderen Frauen überhaupt erst als potentielle Gefahrenräume wahrgenommen. An Orten oder zu Tages- oder Nachtzeiten, in denen kein Wachpersonal patrouilliert, erscheint es dann um so gefährlicher sich in der Stadt aufzuhalten. Auf diese Weise kann eine solche Überwachung die angstbedingten Selbsteinschränkungen von Frauen noch verstärken, anstatt sie zu verringern. Erhöhte Polizeipräsenz schafft demnach erst den Mythos des gefährlichen Raums.“ (Franziska Röll: „Ein Freigehege gegen die Angst in der Stadt?“, in: StadtRat [Hg.], *Umkämpfte Räume*, Hamburg, Berlin, Göttingen: Verlag Libertäre Assoziation, Verlag der Buchläden Schwarze Risse/Rote Straße 1998, S. 23-29, hier S. 27.)

33 Vgl. Gunther Dreher/Thomas Feltes (Hg.): *Das Modell New York: Kriminalprävention durch ‚Zero Tolerance‘? Beiträge zur aktuellen kriminalpolitischen Diskussion*, Holzkirchen, Obb.: Felix Verlag GbR 1998

34 Vgl. T. Darnstädt: „Der Ruf nach mehr Obrigkeit“, S. 48ff.

35 Vgl. Andrea Böhm: „Der ‚US-Cop‘ – dein Freund und Verfolger. New Yorks Polizeikonzept: ‚Null Toleranz‘ und ‚marktorientiertes Denken‘“, in: G. Dreher/T. Feltes (Hg.), *Das Modell New York*, S. 100-101.

eine städtische ‚Brigade‘ sofort entfernt werden sollten, daß die Schnellverfahren der Staatsanwaltschaft bzw. des Amtsgerichts positive Auswirkungen haben können. Generell soll jede Verwahrlosung unterbunden werden, damit sich nicht dort Kriminalität einschleicht, ‚wo niemand sich kümmert‘. Stärker beachtet werden müssen also die Zusammenhänge zwischen Ordnung (Sauberkeit) und Sicherheit.“³⁶

Das ‚New Yorker Modell‘ wird jedoch nicht nur in Fachkreisen diskutiert, auch in den Medien schlägt sich die Diskussion über das ‚Zero Tolerance-Konzept‘ nieder. Beispielsweise greift die Wochenzeitung *Der Spiegel* unter dem Titel „Aufräumen wie in New York?“³⁷ die Debatte auf. Zwar wird das New Yorker Konzept in diesem Fall kritisch betrachtet, die Erhöhung der Polizeipräsenz auf den Straßen und das Vorgehen gegen Kleinstdelikte wird jedoch grundsätzlich als sinnvoll erachtet, beispielsweise in Form von ‚Community Policing‘ oder Sicherheitspartnerschaften.³⁸ Insgesamt trägt der öffentliche Diskurs dazu bei, dass Kleinstdelikte und deviante Verhaltensformen Marginalisierter als Gefährdung der öffentlichen Ordnung wahrgenommen werden.

Auch auf kommunalpolitischer Ebene wird diese Debatte aufgegriffen und über mögliche Maßnahmen diskutiert. Eine wichtige Rolle spielen in diesen Diskussionen die Einzelhandelsverbände, wie beispielsweise die Frankfurter Zeil aktiv oder das Forum Stadtmarketing in Düsseldorf, für die die Sicherheit und Sauberkeit der Innenstadtbereiche aus wirtschaftlichem Interesse wichtig ist. Die Auswirkungen der Auseinandersetzungen um das ‚New Yorker Modell‘ zeigen sich vor allem darin, dass Maßnahmen zur Verbrechensbekämpfung mit Maßnahmen zur Beseitigung von Schmutz und Abfall und Maßnahmen zum Vorgehen gegen Marginalisierte verknüpft werden, wie folgende exemplarische Beispiele zeigen:

In Hamburg legt Innensenator Hartmut Wrocklage im Sommer 1996 den später in dieser Form zurückgezogenen vertraulichen Senatsdrucksachenentwurf „Maßnahmen gegen die drohende Unwirtlichkeit der

36 Volker Haas: „Das Erfolgsrezept der New Yorker Polizei – Übertragen auf Stuttgart (Nachdruck des ‚Polinform‘; herausgegeben von der Landespolizeidirektion Stuttgart II, Juli 97, Ausgabe 10, Information für die Bediensteten der LDD S II)“, in: G. Dreher/T. Feltes (Hg.), *Das Modell New York*, S. 161-163, hier S. 161f.

37 Vgl. *Der Spiegel* 51 (1997) H. 28

38 Vgl. T. Darnstädt: „Der Ruf nach mehr Obrigkeit“.

Stadt“³⁹ vor, welcher sich auf Polizeiberichte beruft und Handlungsbedarf bei folgenden zentralen Problemfeldern konstatiert:

- „3. Problemfelder und Lösungsbeiträge [...]
- 3.1. Treffpunkte von Randständigen – insbesondere in Verbindung mit Alkoholkonsum – und Bettelei [...]
- 3.2. Drogenproblematik [...]
- 3.3. Vandalismus
- 3.4. Graffiti [...]
- 3.5. Verschmutzung [...]
- [...]
- 3.5.2. Hundekotproblematik
- 3.6. Unbefugt abgestellte Kraftfahrzeuge“⁴⁰

Hundekot, Graffiti und „Randständige“ werden als Zeichen von „Verwahrlosung“ begriffen und in Bezug auf das „Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger“ und die „Attraktivität der Stadt“ als Problem angesehen.⁴¹ Da Platzverweise sich als wenig wirksam erwiesen hätten und an Ingewahrsamnahmen strenge rechtliche Anforderungen gestellt würden, sei es erforderlich zu prüfen, ob durch die Einführung neuer Ordnungswidrigkeits- und Straftatbestände Grundlagen für ordnungsrechtliche Maßnahmen geschaffen werden könnten.⁴²

„In Hamburg bestehen keine gesetzlichen Grundlagen für ein Vorgehen gegen andere Formen des Bettelns (z.B. im Gehen) sowie Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit und insbesondere ‚Trinkergruppen‘, wenn keine Belästigungen vorliegen, die ein polizeiliches Einschreiten rechtfertigen würden.

Um bestimmte Innenstadtbereiche (‚Visitenkarten‘, ‚repräsentative Räume‘) von Bettelei und Treffpunkten von Randständigen in Verbindung mit Alkoholkonsum freizuhalten, müssen die erforderlichen Rechtsgrundlagen geschaffen werden.

Da in anderen Städten entsprechende Vorschriften auf der Grundlage des Wegerechts ergangen sind, ist eine Prüfung der Einführung einer entsprechenden Rechtsverordnung zur Unterbindung *zweckentfremdeter* [Hervorhebung N.G.] Nutzungen des öffentlichen Raums durch Bettelei oder Alkoholkonsum erforderlich.“⁴³

39 Senator Wrocklage/Staatsrat Prill: Maßnahmen gegen die drohende Unwirtlichkeit der Stadt [vertrauliche Senatsdrucksache], Hamburg: ohne Jahr.

40 Ebd., S. 1f.

41 Vgl. ebd., S. 3.

42 Vgl. ebd., S. 12.

43 Ebd., S. 13.

Bemerkenswert ist die Rhetorik mancher Debatten, mit der explizit Marginalisierte, Müll und Schmutz gleichgesetzt werden. Zweifelhafte Berühmtheit erlangt beispielsweise ein Ausspruch des Berliner Senatsabgeordneten Klaus Rüdiger Landowsky:

„In einer Debatte im Abgeordnetenhaus über den Berliner Haushalt, die Arbeitslosenzahlen und die Sicherheitspolitik rief Landowsky am 27. Februar 1997 aus: ‚Wo Müll ist, sind Ratten, und wo Verwahrlosung herrscht, ist Gesindel. Das muss in der Stadt beseitigt werden.‘ Der Politiker meinte vor allem ‚kriminellen Abschaum aus Russland, Rumänien, Libanon und China‘, der nach Berlin gekommen sei. Und er meinte ‚rechtes Gesindel‘ und ‚linkes Lumpenproletariat‘, dass sich damals erste Straßenschlachten lieferte.“⁴⁴

In Düsseldorf geht der Sprecher des Interessenverbands Forum Stadtmarketing noch weiter:

„Das Forum Stadtmarketing hat die Stadt aufgefordert, die Obdachlosen aus der Innenstadt zu vertreiben. Wie Ralf Esser, einer der Sprecher des Handel-, Hotel- und Bankenzusammenschlusses gestern vor zwei Ratsausschüssen sagte, ‚gehören die Obdachlosen weggeräumt‘.

Esser hatte zuvor erklärt, ‚Sauberkeit, Sicherheit und Ordnung auf den Straßen‘ seien die wichtigsten Ziele, die sich das Forum und die Destination Düsseldorf für dieses Jahr gesetzt hätten. Obdachlose aber seien wie Graffiti und Taubenkot ‚kein Anblick, der zur Steigerung von Attraktivität und Kaufkraft beiträgt‘. [...] Der Forums-Sprecher drängte überdies auf schnelle Lösungen. Esser wörtlich: ‚Wir wollen keine parlamentarische Demokratie, wir wollen etwas umsetzen.‘“⁴⁵

Im Verlauf dieser Debatte, bei der sich kommunalpolitische Interessen mit denen des lokalen Einzelhandels treffen, werden konkrete Maßnahmen ergriffen, um als störend empfundene Marginalisierte aus bestimmten städtischen Bereichen auszugrenzen. Im Zusammenhang mit den InnenStadtAktionen spielen vor allem die folgenden eine Rolle:

- Durch den Erlass von Straßensatzungen oder Gefahrenabwehrverordnungen wird in vielen Städten eine juristische Grundlage

44 „Landowsky Affäre: Müll, Ratten und eiserne Besen. Populistische Kampagnen gegen Randgruppen: Klaus Rüdiger Landowsky (CDU) teilt in der politischen Arena gerne aus“, in: Tagesspiegel vom 12.2.2001, online im Internet: <http://archiv.tagesspiegel.de/archiv/11.02.2001/ak-be-13304.html> vom 20.6.2004.

45 „Weg mit den Bettlern!“ Stadt-Marketing, in: Neue Rhein Zeitung vom 13.3.1997, S. 21.

geschaffen, mit Hilfe derer unerwünschtes Verhalten als Ordnungswidrigkeit deklariert und damit sanktioniert werden kann.

- Die Präsenz von Sicherheitskräften im öffentlichen Raum wird erhöht. Dies geschieht auf mehreren Ebenen: Zum einen werden die Befugnisse des Bundesgrenzschutzes (BGS) erweitert, so dass dieser auch polizeiliche Aufgaben im Landesinneren, hier vor allem an den Bahnhöfen, wahrnehmen kann. Vor allem aber richten die Ordnungsämter der Kommunen spezielle Ordnungsdienste ein, die Präsenz im Stadtbild zeigen und Ordnungswidrigkeiten sanktionieren sollen. Darüber hinaus werden seitens des Einzelhandels verstärkt private Sicherheitsdienste eingesetzt.
- Öffentlicher Raum wird privatisiert und damit unter Hausrecht gestellt. Beispielsweise entstehen in den Innenstädten vermehrt Einkaufspassagen, in denen die Fußgängerzonen quasi nach innen verlagert werden, oder öffentliche Plätze werden an private Investoren verkauft, wie zum Beispiel der Los Angeles Platz in Berlin.
- Es werden Räume geschaffen, an denen geltendes Recht durch Sonderregelungen außer Kraft gesetzt wird, beispielsweise durch die Definition ‚gefährlicher Orte‘ in Berlin.

Für jede dieser Maßnahmen sollen im Folgenden Beispiele angeführt werden, da diese sowohl für die den InnenStadtAktionen zugrunde liegende Analyse als auch für deren konkrete politische Praxis von Bedeutung sind. Wenngleich nicht alle der hier beschriebenen Maßnahmen in allen an den InnenStadtAktionen beteiligten Städten gleichermaßen zum Tragen kommen, verdeutlichen die aufgeführten Beispiele eine Grundtendenz ordnungspolitischer Maßnahmen, wie sie für die 90er Jahre typisch sind.

Konkrete Maßnahmen gegen Marginalisierte

Straßensatzungen und Gefahrenabwehrverordnungen als juristische Handhabe gegen Marginalisierte

Juristisch betrachtet gibt es zweierlei Möglichkeiten, gegen vermeintlich störendes Verhalten und Personengruppen vorzugehen, denen solches zugeschrieben wird: Zum einen Gefahrenabwehrverordnungen, zum anderen Verordnungen auf Grundlage des Straßenrechts, beispielsweise Straßensatzungen. Erstere zielen auf die Regelung so genannter abstrakter Gefahren, letztere auf Verhaltensmaßregeln im öffentlichen Raum. Die genaue juristische Unterscheidung ist in diesem Falle nicht von Be-

lang, zumal die Übergänge zwischen Gefahrenabwehrregelungen und Satzungsregelungen zum Teil fließend sind. Auch kann an dieser Stelle nicht näher darauf eingegangen werden, dass sich viele dieser Verordnungen nach genauerer Prüfung als juristisch nicht haltbar erwiesen haben und dennoch angewendet werden.⁴⁶ Für eine Untersuchung der InnenStadtAktionen ist in diesem Zusammenhang lediglich die aus diesen Verordnungen folgende Praxis, unerwünschtes Verhalten als Ordnungswidrigkeiten zu definieren und zu sanktionieren, relevant.

In Düsseldorf wird im Jahr 1997 beispielsweise eine „Ordnungsbehördliche Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Landeshauptstadt Düsseldorf (Düsseldorfer Straßenordnung – DSTO)“⁴⁷ beschlossen. Unter §6 heißt es dort:

„Störendes Verhalten auf Straßen und in Anlagen.

Auf Straßen und in Anlagen ist jedes Verhalten untersagt, dass geeignet ist, andere mehr als nach den Umständen unvermeidbar zu behindern oder zu belästigen, insbesondere

- aggressives Betteln (unmittelbares Einwirken auf Passanten durch Inden-Weg-Stellen, Einsatz von Hunden als Druckmittel, Verfolgen oder Anfassen),
- Lagern in Personengruppen (wenn sich diese an denselben Orten regelmäßig ansammeln und dabei Passanten bei der Nutzung des öffentlichen Straßenraumes im Rahmen des Gemeingebrauchs behindern),
- Störungen in Verbindung mit Alkoholgenuß (z.B. Grölen, Anpöbeln von Passanten, Gefährdung anderer durch Herumliegenlassen von Flaschen oder Gläsern),
- Verrichtung der Notdurft,
- Nächtigen, insbesondere auf Bänken und Stühlen sowie das Umstellen von Bänken und Stühlen zu diesem Zweck,
- Lärmen.⁴⁸

46 Vgl. Wolfgang Hecker: Die Regelung des Aufenthaltes von Personen im innerstädtischen Raum. Zur Frage der Zulässigkeit von Bettelverboten, Verboten des Alkoholkonsums und des Aufenthalts im öffentlichen Raum, Darmstadt: VSH 1997, und: Michael Terwische: Gutachten über die Rechtmäßigkeit des §6 der Düsseldorfer Straßenordnung, Bochum: Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungsrecht, Ruhr-Universität Bochum 1997.

47 Vgl. „Ordnungsbehördliche Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Landeshauptstadt Düsseldorf (Düsseldorfer Straßenordnung – DSTO) vom 4. Juni 1997 (Ddf. Amtsblatt Nr. 23 vom 7.6.1997)“, online im Internet: http://www.duesseldorf.de/stadt_recht/3/32/32_101.shtml vom 24.6.2004.

48 Ebd., der hier zitierte Wortlaut entspricht der geänderten Verordnung vom 17.3.2000. Die Fassung vom 4.6.1997 unterscheidet sich geringfügig im

In Kassel wird eine Gefahrenabwehrverordnung erlassen, die ebenfalls verbietet, in der Öffentlichkeit „Alkohol oder andere berauschende Mittel zu sich zu nehmen, wenn dort als Folge andere Personen oder die Allgemeinheit durch Anpöbeln, lautes Singen, Johlen, Schreien oder anderes Lärmen, liegen lassen von Flaschen oder anderen Behältnissen, Notdurftverrichtungen oder Erbrechen gefährdet werden können.“⁴⁹ Auch in Frankfurt wird bereits 1996 über eine Gefahrenabwehrverordnung debattiert, die „störendes Verhalten“ als Ordnungswidrigkeit definiert:

„§ 7 Betteln und belästigendes oder störendes Verhalten

Das aggressive Betteln beispielsweise durch nachdrückliches oder hartnäckiges Ansprechen oder Behindern anderer ist verboten.

Das Betteln von, durch oder mit Kindern unter 14 Jahren ist verboten.

Die Behinderung oder Gefährdung anderer Personen durch das Nächtigen und Lagern auf Flächen, auf denen typischerweise starker Fußgängerverkehr stattfindet oder die ihrem Zwecke nach hierfür bestimmt sind, ist verboten.

Die Behinderung oder Belästigung anderer Personen durch den Konsum alkoholischer Getränke, Trunkenheit oder sonstiges rauschbedingtes Verhalten ist verboten.

Das Lagern oder das dauerhafte Verweilen von Personen in einer für Dritte beeinträchtigenden Art zum Zwecke des Konsums von Betäubungsmitteln nach dem Betäubungsmittelgesetz ist verboten.

Auf Kinderspielflächen ist es verboten, alkoholische Getränke zu verzehren oder anderen zum Verzehr zu überlassen.

§ 8 Verunreinigungen

Es ist verboten, Straßen, Grün- und Spielanlagen, unterirdische Anlagen sowie die darin befindlichen Einrichtungen, insbesondere Gebäude und sonstige bauliche Anlagen unbefugt zu bemalen, besprühen, beschriften, beschmieren, mit Plakaten, Anschlägen, Aufklebern, Werbemitteln oder sonstigen Beschriftun-

Wortlaut sowie durch das Fehlen des Abschnitts über „Verrichten der Notdurft“. (Vgl. M. Terwische: Gutachten über die Rechtmäßigkeit des § 6 der Düsseldorf Straßenordnung.)

49 „Gefahrenabwehrverordnung über die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung auf und an den Straßen der Stadt Kassel (Kasseler Straßenordnung – KStO –) in der Fassung vom 27.01.1997, § 9“, online im Internet: <http://www.probuenger.de/kassel/getfile.cfm?id=f45> vom 26.6.2004.

gen zu bekleben oder sonst zu versehen, oder die Vornahme solcher Handlungen durch andere zu veranlassen.“⁵⁰

In allen drei genannten Städten dienen die Verordnungen primär dazu, Gruppen von Wohnungslosen, Punks oder DrogenkonsumentInnen aus den Innenstadtbereichen zu verweisen. Diesen dient das Betteln zum Teil zur Sicherung ihres Lebensunterhalts. Da Betteln in Deutschland seit der Abschaffung des so genannten Landstreicherparagraphen im Jahre 1974 nicht mehr verboten ist, wird durch diese Ordnungen versucht, den Begriff des ‚aggressiven Bettelns‘⁵¹ zu etablieren. Hecker weist in seiner Studie zur Regelung des Aufenthalts von Personen im innerstädtischen Raum nach, dass dieser juristisch nicht haltbar ist: „Die Erfassung des weiten Feldes gezielter körpernaher Ansprache unter dem Begriff ‚aggressiven‘ Bettelns widerspricht sowohl dem Alltagssprachgebrauch wie auch der vor allem im strafrechtlichen Zusammenhang üblichen Verwendung dieses Begriffs.“⁵²

Generell sind die jeweiligen Gefahrenabwehrverordnungen oder Straßensatzungen so formuliert, dass es sich um Auslegungsfragen handelt, ob jeweils ein Verstoß gegen die Vorschriften vorliegt oder nicht. Dies lässt sich unter anderem am Beispiel des Alkoholkonsums belegen. In der Praxis zeigt sich, dass beispielsweise der §6 der Düsseldorfer Straßenordnung nicht grundsätzlich gegen Alkohol konsumierende Personengruppen, die sich an den gleichen Orten regelmäßig sammeln und dabei zuweilen auch PassantInnen belästigen, angewandt wird. Die Gastronomie der Düsseldorfer Altstadt erzielt ihre Umsätze ja gerade dadurch, dass täglich Menschen auch außerhalb der Kneipen an Biertischen Alkohol zu sich nehmen. Sowohl was die Frage des Lärmens als auch die der Behinderung von PassantInnen betrifft, wäre diese Form des Alkoholgenusses juristisch sanktionierbar, es ist jedoch kein Fall bekannt, in dem dies geschehen wäre. Marginalisierte hingegen werden durch den städtischen Ordnungsdienst aufgrund derselben Handlung aus dem Innenstadtbereich verweisen.⁵³

50 Zit. nach „Vorlage Nr. 918 der Frankfurter SPD Ratsfraktion vom 4.11.1996“, online im Internet: <http://www.stvv.frankfurt.de/parlis2000/parlis.htm> vom 25.6.2004.

51 Beispielsweise in der Düsseldorfer Straßenordnung (Vgl. Ordnungsbehördliche Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Landeshauptstadt Düsseldorf).

52 W. Hecker: Die Regelung des Aufenthaltes von Personen im innerstädtischen Raum, S. 20.

53 Vgl. Markus Adloff/thomas molck/Thorsten Nagel/Volker Schulz: Hau weg den Dreck oder Wie in Düsseldorf die Straßen gesäubert werden. Ein

Am offensichtlichsten ist die Stoßrichtung der Maßnahmen am Verbot des Nächtigens auf Bänken oder Flächen im öffentlichen Raum zu erkennen. Sie zielen eindeutig auf Menschen, denen kein privater Raum zum Schlafen zur Verfügung steht.

Die explizite Erwähnung des Verbots, Anlagen oder Einrichtung zu bemalen oder zu besprühen ist in sofern bemerkenswert, als dass an anderer Stelle bereits darauf verwiesen wurde, dass Graffiti grundsätzlich als Sachbeschädigung gilt. Der § 8 der Frankfurter Gefahrenabwehrverordnung verdeutlicht, dass der Diskurs um Graffiti als Auslöser im Sinne der ‚Broken Windows-Theorie‘ auch hier seinen Niederschlag gefunden hat. Darüber hinaus ist die explizite Erwähnung von Graffiti in einer städtischen Gefahrenabwehrverordnung in sofern von Belang, als dass die Zuständigkeiten kommunaler Ordnungsdienste juristisch bis heute nicht abschließend geklärt sind.⁵⁴ Als Straftat im eigentlichen Sinne dürfte Graffiti nur von der Polizei verfolgt werden, im Rahmen einer Gefahrenabwehrverordnung fallen SprayerInnen auch in den Verantwortungsbereich der kommunalen Ordnungsdienste.

Erhöhung der Präsenz von Sicherheitskräften im öffentlichen Raum

Im Verlauf der 90er Jahre lässt sich ein vermehrtes Auftreten von Sicherheitskräften im öffentlichen Raum beobachten, für das es mehrere Ursachen gibt. Unter dem Begriff Sicherheitskräfte werden hier ganz allgemein diejenigen gefasst, deren öffentlicher oder privater Auftrag es ist, entweder ganz allgemein für die Sicherheit der Bevölkerung oder bestimmter Gruppen, wie zum Beispiel die Kundschaft eines Einkaufszentrums zu sorgen. Demnach werden trotz ihrer unterschiedlichen juristischen Stellung und Befugnisse unter diesem Kapitel sowohl BeamtenInnen des Bundesgrenzschutzes, wie auch MitarbeiterInnen kommunaler Ord-

Film über den Zustand auf Düsseldorfs Straßen, Düsseldorf: medienflut 1999/2000 [VHS-Videocassette].

- 54 Kommunale Ordnungsdienste agieren auf städtischer Ebene mit einem eigens auf kommunaler Ebene gültigen juristischen Instrumentarium, während die Polizeigesetze in den Aufgabenbereich der Landesverfassungen fallen. Dennoch verstehen sich kommunale Ordnungsdienste oftmals als eine Art Hilfspolizei, die lediglich keine Schusswaffen trägt, jedoch ähnliche Rechte besitzt wie die Polizei. Dies kommt beispielsweise in der Selbstdarstellung des Düsseldorfer Ordnungs- und Servicedienstes zum Ausdruck. Vgl. „Ordnungs- und Servicedienst (OSD): Die Aufgaben und der rechtliche Rahmen“, online im Internet: <http://www.duesseldorf.de/ordnungsamt/osd/osdaufg.shtml> vom 26.6.2004.

nungsdienste, die den jeweiligen Ordnungsämtern unterstellt sind, als auch Angestellte privater Sicherheitsunternehmen subsumiert.

Zeitgleich zur Verabschiedung gesonderter Gefahrenabwehrverordnungen oder Straßenordnungen werden Mitte bis Ende der 90er Jahre in vielen Städten kommunale Ordnungsdienste eingeführt. Kommunale Ordnungsdienste sind Einrichtungen der städtischen Ordnungsämter und haben primär die Funktion, durch Präsenz im städtischen Raum das subjektive Sicherheitsgefühl der BürgerInnen zu erhöhen, gegen Ordnungswidrigkeiten vorzugehen sowie Verstöße gegen beispielsweise das Jugendschutzgesetz, das Gaststättengesetz oder gegen Umweltauflagen zu ahnden.

Ein Beispiel hierfür ist der Düsseldorfer Ordnungs- und Service-dienst (OSD). Der im Februar 1998 gegründete Düsseldorfer OSD umreißt heute seine Aufgaben wie folgt:

„Der OSD hat sich in den vergangenen Jahren neben der Polizei zum wichtigsten Bestandteil des ordnungsbehördlichen Gefüges zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung in der Stadt Düsseldorf entwickelt. Neben vielen gesetzlichen Bestimmungen wie z.B. dem Ordnungsbehördengesetz NW und dem Polizeigesetz NW kommt insbesondere der ‚Ordnungsbehördlichen Verordnung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Landeshauptstadt Düsseldorf‘ eine spezielle Bedeutung bei der von den Bürgerinnen und Bürgern öffentlich wahrgenommenen täglichen Aufgabenerledigung des OSD zu. Hinter diesem voluminösen Begriff steckt schlichtweg die kurz und einfach genannte Düsseldorfer Straßenordnung (DstO), die ein verträgliches Zusammenleben der Menschen in unserer Stadt gewährleisten soll.“⁵⁵

Da das deviante Verhalten marginalisierter Gruppen auf Grundlage dieser Straßenordnung teilweise als Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewertet wird (insbesondere, wenn diese sich in Gruppen im öffentlichen Raum an so genannten Szenetreffpunkten aufhalten), gehen die MitarbeiterInnen des OSD verstärkt mit Platzverweisen gegen Marginalisierte vor, beispielsweise gegen Treffpunkte von Punks oder DrogenkonsumentInnen sowie gegen Wohnungslose. Die erhöhte Präsenz von MitarbeiterInnen des OSD wirkt auf diese einschüchternd, und zwar unabhängig davon, ob im Einzelfall wirklich Verstöße gegen die Straßenordnung nachgewiesen werden können oder nicht. Da Gruppen von Punks in der Düsseldorfer Innenstadt unter permanenter Beobachtung durch den OSD stehen, hat sich die Szene innerhalb der letzten

55 Ebd.

Jahre zu großen Teilen aus dem Bereich der Innenstadt zurückgezogen. Die Drogenszene verlagert sich nach Interventionen des OSD immer wieder in andere Stadtteile. Von Marginalisierten wird oftmals das unverhältnismäßig aggressive Vorgehen der BeamtInnen kritisiert⁵⁶, soziale Einrichtungen beklagen das Messen mit zweierlei Maß: Bestimmte Verhaltensformen nicht-marginalisierter BürgerInnen würden toleriert, während dasselbe Verhalten bei Marginalisierten zu einem Platzverweis führe.

„Zum Bericht über die Straßenordnung schreiben Hubert Ostendorf, fiftyfifty, Marion Gather, Altstadt-Armenküche, Thomas Wagner, aXept, Holger Kirchhöfer, Initiativkreis Armut: Die Einstellung des städtischen Bußgeldverfahrens gegen den obdachlosen Thomas H. wird von Ordnungsamtsvize Michael Zimmermann damit begründet, dass ‚der Mann seit neun Monaten nicht mehr in der Altstadt in Erscheinung getreten‘ sei. Diese Formulierung spricht Bände: Das gewünschte Wohlverhalten besteht darin, dass Obdachlose in der Altstadt nicht mehr in Erscheinung treten. [...] Damit kein falscher Eindruck entsteht: Wir sind absolut dafür, dass unkorrektes Verhalten in der Öffentlichkeit geahndet wird. Wir wehren uns aber gegen eine Ungleichbehandlung von obdachlosen und ‚normalen‘ Bürgern, wofür die derzeitige Straßensatzung die unseres Erachtens rechtlich unzulässige Handhabe liefert.“⁵⁷

Als problematisch zeigt sich in der Praxis die ungenaue Definition der juristischen Befugnisse der Ordnungsdienste. Da die BeamtInnen MitarbeiterInnen einer kommunalen Behörde, der Ordnungsämter, sind, regeln Gefahrenabwehrverordnungen und Straßensatzungen als auf städtischer Ebene gültiges juristisches Instrumentarium die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsdienste, während das Polizeigesetz in den Aufgabenbereich der Landesverfassungen fällt. Dennoch begreift sich zum Beispiel der Düsseldorfer Ordnungs- und Servicedienst als eine Art Hilfspolizei, die über dieselben Rechte verfüge, wie die Polizei, was von dieser jedoch dementiert wird.⁵⁸

Schon vor der Einführung kommunaler Ordnungsdienste werden in den 90er Jahren auch in Deutschland vermehrt private Sicherheitskräfte

56 Vgl. „Kein Pardon für Dreckspatzen und Hundehalter. Ein Obdachloser verklagt den Ordnungs- und Servicedienst der Stadt“, in: Westdeutsche Zeitung vom 21.6.2003, S. 9.

57 Leserbrief, in Neue Rhein Zeitung vom 18.6.2002, online im Internet: <http://www.ik-armut.de/osd.html> vom 26.6.2004.

58 Vgl. „Stadt-Sheriffs dürfen noch längst nicht alles. Irritation bei Stadtteilpolitikern. OSD hat ‚Jedermanns-Recht‘. Bei Straftaten darf nur die Polizei einschreiten“, in: Neue Rhein Zeitung vom 11.6.2002, online im Internet: <http://www.nrz.de/nrz/nrz.archiv.frameset.php> vom 28.6.2004.

beauftragt, die im Einzelhandel oder in Firmengebäuden eingesetzt werden. Auch im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs werden private Sicherheitsfirmen engagiert. Private Sicherheitsdienste besitzen keinerlei besondere juristische Befugnisse. Ihre Aufgabe besteht in der Wahrung des Hausrechts, d.h. sie sorgen dafür, dass in den jeweiligen privaten Räumen (und als solche gelten auch Geschäfte, Shopping Malls oder Straßenbahnen) die jeweilige Hausordnung eingehalten wird. Durch die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen ist in den letzten Jahren auch die Nachfrage nach privaten Sicherheitsanbietern gestiegen.⁵⁹

Als herausragendes Beispiel soll hier der Sicherheitsdienst der Deutschen Bahn AG behandelt werden. Die Bahn Schutz und Service GmbH (BSG) ist Teil eines umfassenden Sicherheitskonzepts, das hier aufgrund der Schwerpunktsetzung der zweiten InnenStadtAktionen („Bahn Attack“) kurz vorgestellt werden soll:

Seit der Privatisierung der Bundesbahn gelten die Bahnhöfe offiziell als Privatgelände, deren Benutzung durch eine Hausordnung geregelt ist. Diese verbietet unter anderem das Konsumieren von Alkohol und anderen Drogen, das so genannte Lagern, das Abspielen von Musik, das Verschmutzen des Bahnhofsgeländes oder das Verteilen von Handzetteln ohne vorherige Genehmigung. Ziel dieser Hausordnung ist es, die Bahnhöfe einerseits für Reisende, andererseits für potenzielle Gewerbetreibende attraktiv zu machen und das negative Image der Bahnhöfe zu beseitigen. Ein wichtiger Faktor ist in diesem Zusammenhang das so genannte „3S-Konzept“, welches den KundInnen „Service, Sicherheit und Sauberkeit“⁶⁰ verspricht. Elementare Bestandteile dieses Konzeptes sind ein „Service-Point“, an dem MitarbeiterInnen der Bahn für KundInnen ansprechbar sind, der Einsatz uniformierter Patrouillen der Bahn Schutz und Service GmbH, die das subjektive Sicherheitsgefühl der (erwünschten) BahnhofsnutzerInnen steigern sollen sowie 24stündige Überwachung des gesamten Bahnhofsbereichs durch 360° schwenkbare Kameras, Notrufsäulen auf jedem Bahnsteig etc. Diese Form der Überwachung, für welche die Deutsche Bahn offensiv mit dem Slogan „24 Stunden alles im Blick“⁶¹ wirbt, soll dafür sorgen, dass Verstöße gegen die Hausordnung sofort bemerkt und sanktioniert sowie Verschmutzun-

59 Vgl. P. Posiege/B. Steinschulte-Leidig: Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland, S. 21.

60 Deutsche Bahn AG (Geschäftsbereich Personenbahnhöfe): „Die Marke Bahnhof“. Frankfurt am Main 1996, zit. nach K. Ronneberger/S. Lanz/W. Jahn: Die Stadt als Beute, S. 144.

61 DB-Broschüre „Der Bahnhof für den Menschen“, zit. nach K. Ronneberger/S. Lanz/W. Jahn: Die Stadt als Beute, S. 145.

gen augenblicklich beseitigt werden können. Da die Hausordnung der Bahnhöfe unter anderem gegen den Aufenthalt von Wohnungslosen und DrogenkonsumentInnen gerichtet ist, stellen diese eine Zielgruppe des ‚3S-Konzepts‘ dar.

Auch in diesem Fall dient das subjektive Sicherheitsgefühl der erwünschten BahnhofsbenutzerInnen zur Legitimation. Vordergründig geht es bei der Umsetzung des ‚3S-Konzepts‘ unter anderem um die Erhöhung der allgemeinen Sicherheit. Forschungen belegen jedoch, dass an den Bahnhöfen keineswegs mehr Straftaten verübt werden als an anderen Orten. Das Beispiel der Deutschen Bahn zeigt somit besonders deutlich, wie unter dem Vorwand einer angeblichen Gefährdung der Sicherheit unerwünschtes, jedoch nicht gefährliches Verhalten sanktioniert und dadurch unterbunden werden soll. Eine kriminalistisch-kriminologische Forschungsgruppe des Bundeskriminalamtes stellt in Bezug auf die Bahnhöfe fest:

„Bahnhöfe bieten aufgrund ihrer zentralen Lage, ihrer Funktion als Verkehrsknotenpunkt und ihres 24-stündigen Publikumverkehrs eine Vielzahl von Bedingungen, die Kriminalität begünstigen. Sie weisen zwar – im Vergleich zu anderen Innenstadtbereichen – keine höheren Kriminalitätszahlen auf, Umfragen unter Reisenden zeigen aber, daß das subjektive Bedrohungsgefühl in hartem Gegensatz zu den Fakten und Zahlen der Statistik steht. Ein neues Konzept soll die Vorstellungen und subjektiven Empfindungen der Reisenden berücksichtigen, unabhängig von der Tatsache, ob diese Vorstellungen die Realität widerspiegeln.

Um die Sicherheit für den Bürger bzw. für die Kunden zu erhöhen, hat die Deutsche Bundesbahn zahlreiche Maßnahmen initiiert, die in dem Programm ‚Service, Sicherheit und Sauberkeit‘ (3-S-Programm) zusammengefaßt sind und in die Sicherheitskonzepte der Innenstädte eingebunden werden können.“⁶²

Anhand dieses Zitats wird deutlich, wie ein irrationales Angstgefühl zur Konstruktion eines Bedrohungsszenarios beiträgt. Während zunächst betont wird, dass das neue Konzept primär die subjektiven Empfindungen der Reisenden berücksichtigen soll, und zwar unabhängig davon, ob diese Empfindungen die Realität widerspiegeln, wird im folgenden Absatz davon ausgegangen, dass das ‚3S-Konzept‘ die Sicherheit der KundInnen erhöht und daher in städtische Sicherheitskonzepte eingebunden werden soll. Dies obwohl im selben Abschnitt festgehalten wird, dass an

62 P. Posiege/B. Steinschulte-Leidig: Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland, S. 18.

den Bahnhöfen keinerlei erhöhte Kriminalitätszahlen festgestellt werden können.

Obwohl also nachgewiesenermaßen kein Zusammenhang zwischen „polizeilich registrierter Entwicklung der Kriminalität und der Verbrechensfurcht“⁶³ besteht, dient das subjektive Sicherheitsgefühl der Reisenden als Legitimation zur Durchsetzung eines neuen Sicherheitskonzepts. Marginalisierte, im Bahnhofsbereich vorwiegend Wohnungslose, DrogenkonsumentInnen oder Prostituierte, deren Präsenz von vielen als unangenehm empfunden werden mag, geraten so ins Visier der Sicherheitskräfte. Was in kleinem Rahmen beispielsweise durch die Sicherheitsdienste in Einkaufspassagen vollzogen wird, ist im Falle der Deutschen Bahn Teil eines umfassenden Konzepts, in dem die uniformierten Sicherheitskräfte der Bahn Schutz und Service GmbH nur ein Faktor sind.

Eine besondere Rolle spielt in diesem Zusammenhang auch der Bundesgrenzschutz, der im Rahmen von Sicherheitspartnerschaften in vielen Städten eng mit den Sicherheitskräften der Deutschen Bahn zusammenarbeitet. Auf den Bundesgrenzschutz soll an dieser Stelle kurz gesondert eingegangen werden, da dessen Vorgehen und Zusammenarbeit mit MitarbeiterInnen der BSG in manchen Städten ein zentrales Thema der InnenStadtAktionen darstellt.

Mit dem Inkrafttreten des Schengener Abkommens im Mai 1995 verliert der Bundesgrenzschutz größtenteils seine eigentliche Funktion: den Schutz der deutschen Außengrenzen. Die Umstrukturierung des BGS bringt eine weitreichende Erweiterung seiner Aufgaben im Landesinneren mit sich. Unter anderem übernimmt der Bundesgrenzschutz bereits seit 1992 die Aufgaben der Bahnpolizei, d.h. die Abwehr von Gefahren, die den Anlagen oder den KundInnen der Deutschen Bahn drohen sowie im Falle von Straftaten deren Strafverfolgung (§3 des Bundesgrenzschutzgesetzes BGS-G), was juristisch umstritten ist, da dies eigentlich in den Aufgabenbereich der Landespolizei fällt.⁶⁴ Mit der im Oktober 1997 vom damaligen Innenminister Manfred Kanther initiierten und am 2. Februar 1998 im Rahmen der Innenministerkonferenz als Be-

63 Thomas Feltes: „Alltagskriminalität“, Verbrechensfurcht und Polizei: Von dem Problem, etwas zu bekämpfen, was sich nicht bekämpfen lässt“, in: Gunther Dreher/Thomas Feltes (Hg.), Das Modell New York: Kriminalprävention durch „Zero Tolerance“? Beiträge zur aktuellen kriminalpolitischen Diskussion, Holzkirchen, Obb.: Felix Verlag GbR 1998, S. 122-138, hier S. 122.

64 Vgl. Hans Jürgen Papier: „Polizeiliche Aufgaben zwischen Bund und Ländern – Unter besonderer Berücksichtigung der Aufgaben des Bundesgrenzschutzes“, in: Deutsches Verwaltungsblatt (1992) H. 1, S. 1-9.

schluss festgeschriebenen „Aktion Sicherheitsnetz“ werden weitere Tätigkeitsfelder für den Bundesgrenzschutz eröffnet. In dem unter dem Titel „Verstärkung der Kriminalitätsbekämpfung in Bund und Ländern“ verabschiedeten Beschluss, der unter anderem auch die „Reduzierung der Kriminalitätsfurcht durch Eindämmung belästigenden Verhaltens (aggressives Betteln, Lärmen, Verunreinigung des öffentlichen Verkehrsraumes etc.)“⁶⁵ zum Ziel hat, wird auch eine verstärkte Zusammenarbeit des Bundesgrenzschutzes mit kommunalen Behörden und der Landespolizei vorgesehen. In einer Studie von Posiege und Steinschulte-Leidig heißt es dazu:

„Der damalige Bundesminister des Innern erklärte sich bereit, zur Erreichung einer erhöhten Präsenz an Kriminalitätsbrennpunkten wie Bahnhöfen und Verkehrsmitteln den Personalbestand des Bundesgrenzschutzes auszubauen. Des weiteren wird eine Befugnisenerweiterung des Bundesgrenzschutzes zur Vornahme verdachts- und ereignisunabhängiger Identitätskontrollen über den Grenzbereich hinaus auf Flughäfen, Bahnhöfe, Bahnanlagen und – bei der Zugbegleitung – auf Züge angestrebt, die am 01.09.1998 im Rahmen einer Gesetzesnovellierung umgesetzt wurde.

Der Beitrag des BGS zur ‚Aktion Sicherheitsnetz‘ ist (unter Vorbehalt vorrangiger Einsatzaufgaben) in der Unterstützung der – im Zuständigkeitsbereich von Ländern und Kommunen verankerten – politisch initiierten Sicherheitsoffensiven zu sehen. Konkrete Beteiligungsmöglichkeiten sind insbesondere die Unterstützung der Bemühungen der Polizeien der Länder und kommunalen Behörden zur Vermeidung von Straftaten und Ordnungsstörungen in gefährdeten Bahnhöfen und im Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), die Teilnahme an kommunalen Präventionsräten, der Einsatz von Kontaktbeamten und gemeinsame Streifen mit anderen Sicherheits- und Ordnungsbehörden; letzteres beinhaltet die abgestimmte Planung von Einsätzen sowie die Erstellung und Bewertung gemeinsamer Lagebilder.“⁶⁶

Unter anderem wird also im Bereich der Bahnhöfe, die den Schwerpunkt der zweiten InnenStadtAktionen bilden, die Anzahl der BGS-Beamten aufgestockt.

Abschließend ist festzuhalten, dass sich die erhöhte Präsenz von Sicherheitskräften mit verschiedenen Befugnissen auf die Bewegungsfreiheit marginalisierter Personen sowohl im Innenstadtbereich als auch an den Bahnhöfen auswirkt. Da im Rahmen des Sicherheitsdiskurses diesen Personengruppen durch das von ihnen ausgehende Verhalten ein erhöh-

65 P. Posiege/ B. Steinschulte-Leidig: Bürgernahe Polizeiarbeit in Deutschland, S. 26.

66 Ebd., S. 27.

tes Gefahrenpotenzial zugeschrieben wird, geraten diese ins Visier der Ordnungskräfte und sind somit erhöhter Beobachtung, Kontrolle und Repression ausgesetzt. Dies führt dazu, dass sich vielerorts die jeweiligen Szenen in andere Stadtteile verlagern.

Privatisierung öffentlicher Räume

Das Konzept, per Hausordnung gegen unerwünschte Personengruppen vorzugehen, wie es unter anderem von der Deutschen Bahn praktiziert wird, findet auch in den Innenstadtbereichen Anwendung. Die außerhalb der Städte gelegenen Shopping Malls, aber auch kleine Einkaufspassagen in den Stadtkernen verfahren nach demselben Prinzip. Die BetreiberInnen solcher Malls und Einkaufspassagen genießen auf dem Gelände Hausrecht und können daher per hauseigenem Sicherheitsdienst unerwünschte Personen des Gebäudes verweisen. Dadurch, dass die Ladenlokale von den Einkaufsstraßen in ein geschlossenes Gebäude verlegt werden, wird der öffentliche Raum zwischen den Geschäften zum privaten Raum und damit in vielen Fällen für Marginalisierte nur noch begrenzt nutzbar. Das, was Ronneberger, Lanz und Jahn in großem Maßstab auf die Malls und Themenparks in den USA beziehen, lässt sich partiell auch auf die kleinere Einkaufspassagen in deutschen Innenstädten übertragen:

„Die klassischen Orte der Öffentlichkeit – Straße, Platz und Park – werden, zumindest in den USA, durch Malls, Einkaufszentren und Themenparks ersetzt. Es handelt sich um geschützte Orte, gebaut für Menschen vornehmlich aus den suburbanen Mittelklassen, die den ‚Gefahren der Großstadt‘ zu entkommen suchen. Diese Konsum- und Unterhaltungskomplexe produzieren eine Art von Öffentlichkeit, die sich am Mythos der heilen Kleinstadt orientiert: keine Gewalt, keine Obdachlosen, keine Drogen. Zwar sind in vielen Bundesstaaten der USA Malls als öffentliche Orte definiert, [...]. Jedoch berechtigt abweichendes Verhalten von Personen die Betreiber – was immer sie darunter verstehen mögen –, die auffällig Gewordenen auf die Straße zu setzen. [...] Manche der älteren Besucher, die die Einkaufszentren vor allem als Aufenthaltsorte nutzen, haben es sich angewöhnt, stets eine Einkaufstasche zu tragen, um dem Verdacht des hausordnungswidrigen Herumlungerns zu entgehen.“⁶⁷

Die derzeitige Entwicklung in Deutschland geht noch nicht dahin, die „klassischen Orte der Öffentlichkeit“ zu ersetzen. In manchen Städten werden die Innenstadtbereiche aufgewertet, während parallel dazu in den Stadtkernen selbst Einkaufspassagen entstehen. In anderen Städten

67 K. Ronneberger/S. Lanz/W. Jahn: Die Stadt als Beute, S. 110.

wiederum geschieht genau die von Ronneberger, Lanz und Jahn beschriebene Verlagerung, beispielsweise in Oberhausen, wo seit der Einweihung eines großen Einkaufszentrums die Innenstadt verödet. Wichtig ist in diesem Zusammenhang das Prinzip, vormals öffentlichen Raum unter Hausrecht zu stellen und damit für unerwünschte Personengruppen unzugänglich zu machen.

Bemerkenswert ist, dass sich dieses Prinzip perspektivisch auch auf die „klassischen Orte der Öffentlichkeit“ ausdehnen kann. Während in manchen Städten Diskussionen um die mögliche Privatisierung ganzer Fußgängerzonenabschnitte geführt wird, geht man in Berlin soweit, einen öffentlichen Platz zu privatisieren: 1996 verkauft das Land Berlin den in unmittelbarer Nähe des Kurfürsten Damms gelegenen Los Angeles-Platz an die Conti-Park International Parking GmbH. Seitdem regelt eine Platzordnung die Nutzung des Platzes:

„Parkanlage Los-Angeles-Platz

Wir freuen uns über Ihren Besuch.

Um die *Sicherheit* und die *Sauberkeit* zu gewährleisten, bitten wir Sie herzlich, die nachfolgenden Regelungen zu beachten.

- Werfen Sie Abfall nur in die dafür aufgestellten Behälter.
- Betreten Sie nicht die Rasenfläche.
- Füttern Sie nicht die Vögel.
- Der Spielplatz ist ausschließlich für die Kinder da.

Des weiteren können wir

- das Betreten der Anlage mit Hunden
- das Radfahren
- den Genuß von Alkohol

nicht gestatten.

Unser Sicherheitsdienst hat die Anweisung, die vorstehenden Regelungen durchzusetzen.

Wir bitten hierfür um Ihr Verständnis!

ContiPark International

Das Betreten der Parkanlage bei Eis und Schnee erfolgt auf eigene Gefahr.
[Alle Hervorhebungen im Original, N.G.]“

Schilder mit diesen Verhaltensregeln befinden sich gut sichtbar an sämtlichen 14 Zugängen zu dem begrünten Platz. Zusätzlich weisen diverse Schilder daraufhin, dass es sich bei diesem Platz um Privatgelände handelt, auf dem Fußballspielen, Radfahren, das Mitführen von Hunden sowie Essen und Trinken verboten sind. Des Weiteren ist es verboten, in den Eingangsbereichen Fahrräder abzustellen. Mehrere Verbotsschilder

für das Mitführen von Hunden weisen mit einem Zusatz darauf hin, dass Zuwiderhandlungen zur Anzeige gebracht würden.

Zwar ist der Los Angeles Platz grundsätzlich allen zugänglich, jedoch wird die Einhaltung der Platzordnung von einem privaten Sicherheitsdienst kontrolliert. Vor dem Verkauf gilt der Los Angeles Platz als Treffpunkt von Wohnungslosen und Punks, die nun aufgrund der auf sie zugeschnittenen Platzordnung (Verbot von Essen und Trinken, Verbot von Alkoholgenuß, Verbot des Mitführens von Hunden) des Platzes verwiesen werden. Der Geschäftsführer der Conti-Park International stellt unmissverständlich fest: „Wir wollen Penner und Drogenabhängige vertreiben. Die Wachleute haben klare Anweisung, andere Bürger unbehelligt zu lassen.“⁶⁸

Definition ‚gefährlicher Orte‘

Ebenfalls in Berlin werden auf Grundlage des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (ASOG) vom 14. April 1992 an bestimmten Orten im Berliner Stadtgebiet die Befugnisse der Polizei erweitert und damit geltendes Recht partiell außer Kraft gesetzt. Im Oktober 1996 werden nach dem § 21 ASOG mehrere Straßenzüge und öffentliche Plätze zu ‚gefährlichen Orten‘ erklärt, unter anderem der Breitscheidplatz in unmittelbarer Nähe des Bahnhof Zoo, mehrere Parks und Plätze im Bezirk Kreuzberg und der Alexanderplatz.⁶⁹

„Während die Benennung von Problemkiezen dazu dient, Politikern Handlungsempfehlungen zu geben, bietet die Klassifizierung von ‚gefährlichen Orten‘ ein Instrument, das die Arbeit der Polizei erleichtern soll. Damit kann sie schneller handeln und auf aktuelle Kriminalitätsentwicklungen reagieren. Nach dem ASOG sind Polizisten dort verdachtsunabhängige Kontrollen erlaubt. Jeder, der sich an einem ‚gefährlichen Ort‘ aufhält, muss seinen Ausweis zeigen, wenn er dazu aufgefordert wird. Polizisten können nach eigenem Ermessen Platzverweise erteilen oder Taschen durchsuchen. Die Zahl der Straßen und Plätze schwankt je nach Häufigkeit der Straftaten. Sinkt später die Kriminalität, wird die Einstufung wieder zurückgenommen, wie vor kurzem beim Thälmannpark (Prenzlauer Berg), als die Zahl der Körperverletzungen und Raubtaten wieder abnahm.“⁷⁰

68 „Essen und Trinken verboten! Ärger am Los-Angeles-Platz“, in: Berliner Morgenpost vom 26.3.1997, S. 15.

69 Vgl. GRUPPE STATTPLAN: Der gefährliche Stadtplan, Berlin 1997

70 „Gefährliche Orte. Mehr Rechte für Polizei“, in: Berliner Zeitung vom 19.1.2004, S. 20.

Im § 21 Abs. 2 ASOG heißt es hierzu:

„Die Polizei kann ferner die Identität einer Person feststellen,

1. wenn die Person sich an einem Ort aufhält,
 - a) von dem Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß
 - aa) dort Personen Straftaten von erheblicher Bedeutung verabreden, vorbereiten oder verüben,
 - ab) sich dort Personen treffen, die gegen aufenthaltsrechtliche Strafvorschriften verstoßen,
 - ac) sich dort gesuchte Straftäter verbergen,
 - b) an dem Personen der Prostitution nachgehen,
2. wenn das zum Schutz privater Rechte (§ 1 Abs. 4) oder zur Leistung von Vollzugshilfe (§ 1 Abs. 5) erforderlich ist,
3. wenn sie sich in einer Verkehrs- oder Versorgungsanlage oder -einrichtung, einem öffentlichen Verkehrsmittel, Amtsgebäude oder einem anderen besonders gefährdeten Objekt oder in dessen unmittelbarer Nähe aufhält und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß in oder an einem Objekt dieser Art Straftaten begangen werden sollen, durch die Personen oder dieses Objekt gefährdet sind, und die Identitätsfeststellung auf Grund der Gefährdungslage oder personenbezogener Anhaltspunkte erforderlich ist, [...].“⁷¹

Die Definition eines Ortes als ‚gefährlicher Ort‘ legitimiert somit Personalkontrollen, Platzverweise nach Ermessen der Polizei sowie Durchsuchungen. Es muss keine strafbare Handlung vorliegen, um eine polizeiliche Intervention zu veranlassen. In der Praxis richten sich derlei Kontrollen in erster Linie gegen Marginalisierte beziehungsweise gegen Personen, die nach Einschätzung der Polizei bestimmten Szenen, beispielsweise der Punk- oder Drogenszene zugerechnet werden. Die permanente Möglichkeit Opfer einer solchen Kontrolle zu werden führt zudem dazu, dass sich die betroffenen Personengruppen an andere Orte verlagern.

Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass mit der Verbreitung neoliberaler Wirtschaftskonzepte die Debatte um die Konkurrenzfähigkeit der Städte an Bedeutung gewinnt. Die Innenstädte und Bahnhöfe erhalten als Visi-

71 „Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz §21 Abs.2“, online im Internet: http://www.berlin.de/datenschutz/infomat/asog/asog1.htm#asog_nr_21 vom 20.6.2004.

tenkarten der Städte eine besondere Bedeutung und geraten in den Fokus attraktivitätssteigernder Maßnahmen. Im Zuge dessen werden Marginalisierte als Störfaktor definiert und mit Hilfe ordnungspolitischer Maßnahmen aus den genannten Gebieten ferngehalten. Dies geht einher mit der Verschärfung eines Sicherheitsdiskurses, der bezugnehmend auf das Konzept der ‚Zero Tolerance‘ die Sanktion kleinster Normverstöße sowie ein rigores Vorgehen gegen diejenigen fordert, denen pauschal dissidentes Verhalten zugeschrieben wird. Das reale oder unterstellte Verhalten marginalisierter Personengruppen, beispielsweise Betteln, öffentlicher Alkoholkonsum, so genanntes Lagern an öffentlichen Plätzen, Sprühen von Graffiti, etc., wird als Bedrohung wahrgenommen, die betreffenden Personengruppen per Zuschreibung als potenziell kriminell definiert. Durch die Neudefinition von störendem Verhalten als gefährliches Verhalten im Rahmen von Gefahrenabwehrverordnungen und Straßensatzungen wird ein juristisches Instrumentarium etabliert, mit dessen Hilfe kommunale Ordnungsdienste gegen unliebsame Personengruppen vorgehen können. Darüber hinaus wird durch einen generellen Anstieg der Präsenz von Sicherheitskräften sowie die Privatisierung ehemals öffentlicher Räume ein Klima ständiger Kontrolle geschaffen, dem sich marginalisierte Personengruppen durch ständige Verlagerung in andere Stadtteile zu entziehen versuchen.

Unter diesen Voraussetzungen entsteht im Herbst 1996 die Idee für die InnenStadtAktionen, die 1997 unter dem Motto „gegen Privatisierung, Sicherheitswahn und Ausgrenzung“⁷², 1998 unter dem Motto „Bahn Attack“⁷³ initiiert wird. Bevor diese jedoch eingehender beleuchtet werden, widmen sich die nächsten beiden Kapitel zunächst verschiedenen Formen der Kunstpraxis in den 90er Jahren, da diese einen anderen Bezugsrahmen der InnenStadtAktionen darstellen.

72 INNEN STADT AKTION! gegen Privatisierung Sicherheitswahn Ausgrenzung 2-8 Juni 97. Eine Beilage der INNEN!STADT!AKTION in Berner Tagwacht, scheinschlag, taz und WoZ.

73 Wo bitte geht's zum Bahnhof? Innen!Stadt!Aktion! 1998 (Dossier), in: Jungle World vom 3.6.1998.