

*Peter Bescherer/Rita Haverkamp/Tim Lukas<sup>1</sup>*

## **Das Recht auf Stadt zwischen kommunaler Sparpolitik und privaten Investitionen**

Eine Fallstudie zu Konflikten um urbane Sicherheit

### **1. Einleitung**

In der kritischen Stadtforschung gelten Städte als umkämpfte Räume, in denen sich widerstreitende Ansprüche und Interessen unterschiedlicher sozialer Gruppen begegnen. Der Orientierung neoliberaler Stadtpolitik an ökonomischen Zielen und betriebswirtschaftlicher Effizienz steht dabei das Postulat eines Rechts auf Stadt gegenüber, in dem sich die Forderungen der Marginalisierten und Exkludierten mit dem Begehrn der kulturell und politisch nur oberflächlich Integrierten verbinden.<sup>2</sup> Das Recht auf die Stadt artikuliert vor diesem Hintergrund die Vision einer demokratischen und gerechten Stadtentwicklung, die sich an der ökonomischen Umverteilung zu Gunsten sozial benachteiligter Gruppen, der kulturellen Anerkennung von Differenz und der politischen Partizipation an städtischen Entwicklungsprozessen orientiert.<sup>3</sup> Als Postulat sozialer Bewegungen hat die Idee von einem Recht auf Stadt zwar „so gut wie nichts mit dem gängigen Verständnis von Recht zu tun (...), das man mit juristischen Mitteln gegenüber dem Staat oder Dritten einklagen kann“, gleichzeitig jedoch versuchen stadtpolitisch engagierte Gruppen und Organisationen zunehmend, die Durchsetzung des Rechts auf die Stadt in einem verbindlichen rechtlichen Rahmen zu verankern.<sup>5</sup>

Auf der Grundlage eigener Forschungen möchten wir das Recht auf Stadt unter den Bedingungen kommunaler Austerität diskutieren. Unsere Studie<sup>6</sup> fokussiert Fragen der Gerechtigkeit und Partizipation in der Gewährleistung urbaner Sicherheit. Wir gehen dabei davon aus, dass es einen genuinen und historisch gewachsenen Zusammenhang von Stadt und Unsicherheit gibt, der als höchst ambivalent beschrieben werden muss. Unsi-

1 Wir danken den Herausgeber\_innen für ihre wertvollen Anmerkungen und Hinweise.

2 Marcuse, From critical urban theory to the right to the city, City 13/2-3 (2009), 190.

3 Vgl. Holm, Das Recht auf Stadt in umkämpften Räumen. Zur gesellschaftlichen Reichweite lokaler Proteste, in: Gestring u.a. (Hrsg.), Stadt und soziale Bewegungen, Wiesbaden 2014, 49.

4 Grell, Recht auf Stadt, in: Belina u.a. (Hrsg.), Handbuch Kritische Stadtgeographie, Münster 2014, 240.

5 Mayer, Bewegungen in historisch und räumlich vergleichender Perspektive, in: Holm/Gebhardt (Hrsg.), Initiativen für ein Recht auf Stadt, Hamburg 2011, 65 ff.

6 Hintergrund ist das BMBF-geförderte Projekt VERSS (Aspekte einer gerechten Verteilung von Sicherheit in der Stadt). Das Interesse der interdisziplinären Forscher\_innengruppe gilt dabei u.a. Formen von Bürger\_innenbeteiligung im Kontext urbaner Sicherheit. Untersuchungsorte sind Wuppertal und Stuttgart.

cherheit kann nicht nur als bedrohlich, sondern zugleich auch als herausfordernd und reizvoll empfunden werden sowie Anlass zur Horizonterweiterung und Hinterfragung vermeintlicher Selbstverständlichkeiten sein.<sup>7</sup> Charakteristikum einer Stadt ist eben die Gleichzeitigkeit hochintegrierter Sozialbeziehungen in Familien und Nachbarschaften mit einer „unvollständigen Integration“ im öffentlichen Raum.<sup>8</sup> Schon seit einiger Zeit folgt die städtische Organisation jedoch einem Muster, das diese Ambivalenz im Namen von Sicherheit und Ordnung sukzessive abschmilzt und dadurch Differenz und Konflikt dramatisiert.<sup>9</sup>

Dieser Beitrag beschreibt die kommunale Sparpolitik und die städtische Neustrukturierung vor und nach der Krise als Teil dieses Musters (2.); städtische soziale Bewegungen, die sich unter der Forderung nach einem Recht auf Stadt versammeln, stehen ihm entgegen. Mit Wuppertal betrachten wir einen prominenten Fall einer hochverschuldeten Kommune mit vielfältigen Aktivitäten im stadtpolitischen Bewegungssektor (3.). Das Recht auf Stadt im Sinne einklagbarer Forderungen, die vor allem auf die Teilhabe marginalisierter städtischer Gruppen abzielen, kann auf gewisse Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger\_innenschaft innerhalb des geltenden Rechts zurückgreifen (3.1). Soziale Bewegungen und politisches Engagement der Bürger\_innen bewegen sich in diesem rechtlichen Rahmen, überschreiten ihn aber auch im Sinne der grundsätzlichen Hinterfragung neoliberaler Stadtentwicklung (3.2). Der ‚Fall Wuppertal‘ zeigt Spielräume in der Auseinandersetzung mit fragwürdigen und umstrittenen Tendenzen der Stadtentwicklung auf, sowohl hinsichtlich der rechtlichen Ebene als auch der Recht auf Stadt-Bündnisse (4.).

## *2. Austerity Urbanism: Stadtentwicklung in der Krise*

Die Situation von Kommunen mit klammen Haushalten und rigider Sparpolitik wird, insbesondere in der US-amerikanischen Debatte, unter dem Stichwort Austerity Urbanism diskutiert.<sup>10</sup> Gemeint ist eine städtische Entwicklung, die sich unter dem Leitbild von ‚geordneten Finanzen‘ und ‚Ausgabendisziplin‘ vollzieht. Die amerikanischen Städte, so wird von Beobachter\_innen festgehalten, hatten aufgrund ihrer Bedeutung für die Akkumulation von Kapitalüberschüssen<sup>11</sup> unter den Folgen der Finanzmarkt- und Wirt-

7 Vgl. das Konzept der „Urbanen Kompetenz“ bei Glasauer, Stadt und Unsicherheit. Entschlüsselungsversuche eines vertrauten Themas in stets neuen Facetten, in: Glasze u.a. (Hrsg.), Diskurs – Stadt – Kriminalität. Städtische (Un-)Sicherheit aus der Perspektive von Stadtgeschichte und Kritischer Kriminalgeographie, Bielefeld 2005, 203–222.

8 Bahrdt, Die moderne Großstadt. Soziologische Überlegungen zum Städtebau, Hamburg 1961, 86; vgl. auch Simmel, Die Großstädte und das Geistesleben, in: Gesamtausgabe Bd. 7, Frankfurt a.M. 1995 (1903), 116–131.

9 Vgl. Sennett, The Uses of Disorder. Personal Identity and City Life, New Haven 2008, 180: „We are so enslaved to cowardly ideas of safety that we imagine direct expression of hostilities can only lead to brutal outbreaks.“

10 Vgl. etwa Peck, Austerity urbanism: American cities under extreme economy, City 16/6 (2012), 626–655; Tabb, The wider context of austerity urbanism, City 18/2 (2014), 87–100; Donald u.a., Austerity in the city: economic crisis and urban service decline?, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 7/1 (2014), 3–15.

11 Harvey, Rebel Cities. From the Right to the City to the Urban Revolution, London/New York 2012.

schaftskrise von 2008 ohnehin zu leiden. Denn der erzwungene Bruch mit Verschuldung und Fremdfinanzierung als Strategien der urbanen Ökonomie brachte sowohl private Kreditnehmer (Hypotheken) als auch Verwaltungen (Finanzmarktanleihen) und Unternehmen (kreditfinanzierte Investitionstätigkeit) in Bedrängnis.

Maßnahmen zur Eindämmung der Krisenfolgen betreffen die Kommunen und ihre Bewohner\_innen wiederum in besonderer Weise. Als Staatsschuldenkrise (um-)gedeutet, soll dem Kollaps des Finanzmarktkapitalismus mit den bekannten Rezepten neoliberaler Politik begegnet werden: Man komme nicht umhin, Leistungen der Daseinsvorsorge zu kürzen, Eingriffe in die Selbstregulation des Marktes zu beschränken und die Wettbewerbsfähigkeit durch angebotsorientierte Steuer- und Arbeitsmarktpolitik wiederherzustellen. Leidtragende entsprechender Maßnahmen sind die städtischen Bevölkerungen aus den Mittelschichten und den unteren Klassenlagen, konzentrieren sich im urbanen Raum doch seit jeher Tätigkeiten im öffentlichen Dienst sowie auch Sozialleistungsbedarfe.<sup>12</sup> Die Auswirkungen mögen verschieden sein – materielle Einbußen, Enttäuschung des Anspruchs auf politische Mitbestimmung, Beeinträchtigung der Lebensqualität –, Mitte und Unten sind jedoch beide von der Krisenpolitik betroffen. Erhöhtem Bedarf und sinkenden Einnahmen aus kommunalen Einnahmequellen stehen reduzierte Finanzzuweisungen aus föderalen und nationalen Mitteln gegenüber. Die Kürzungen und Einschränkungen, die sich auch auf Arbeitnehmer\_innenrechte und demokratische Teilhabe beziehen – aber auch Selbstorganisierung und Proteste herausfordern –, können als „Austeritätspolitik 2.0“<sup>13</sup> bezeichnet werden, weil sie nunmehr die Überreste sozialstaatlicher Institutionen angreifen, die der neoliberalen Preisgabe der Urbanisierung an den Markt seit den 1980er Jahren widerstanden hatten.

Das betrifft in erster Linie die europäischen Städte, die idealtypisch betrachtet aufgrund ihrer langen Geschichte und symbolischen Aufladung als Ort bürgerlicher Öffentlichkeit stärker wohlfahrtsstaatlich orientiert und weniger ungleich sind als US-amerikanische Städte.<sup>14</sup> Während ihre sozialintegrale Verfassung über den Wandel auf nationalstaatlicher Ebene hinaus zunächst Bestand hatte und ihre Politik sich abseits veränderter Leitbilder wenig änderte, besteht nun die „Gefahr, dass die europäische soziale Stadt unter dem Druck der Sparmaßnahmen und der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen auseinanderbrechen könnte“.<sup>15</sup> Konkrete Folgen und Konsequenzen sind etwa Beschäftigungsabbau und Prekarisierung im öffentlichen Sektor und damit zusammenhängende Mängel in der Bereitstellung sozialer und kultureller Angebote, Verknappung preisgünstigen Wohnraums, Privatisierung kommunaler Dienstleistungen<sup>16</sup> oder verstärkte Konkurrenz der Städte um Investitionen und Steuerzahler\_innen. Allein die Drohung mit dem Nothaushalt beeinträchtigt dabei Transparenz und Demokratie.

Solche Tendenzen eines Spardiktats lassen sich auch in deutschen Kommunen beobachten. Sie können die Kürzungen, je nach Ausgangslage, mehr oder weniger gut verkraf-

12 Peck (Fn. 10), 634.

13 Mayer, Urbane soziale Bewegungen in der neoliberalisierenden Stadt, sub\urban 2013, 159.

14 Préteceille, Die europäische Stadt in Gefahr, in: Kronauer/Siebel (Hrsg.), Polarisierte Städte. Soziale Ungleichheit als Herausforderung für die Stadtpolitik, Frankfurt a.M./New York 2013, 27-50.

15 Ebd. (Fn. 14), 27.

16 Wobei es offen scheint, ob nicht die schlechten Erfahrungen der letzten Jahrzehnte den kriseninduzierten Privatisierungsvorhaben den Wind aus den Segeln nehmen. Vgl. Prausmüller/Wagner (Hrsg.), Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik, Hamburg 2014.

ten. Städte, die den postindustriellen Strukturwandel gut bewältigt haben, sind auch im Wettbewerb um weitere Ressourcen oder bei der Teilnahme an Ausschreibungen besser aufgestellt. Andere werden umso härter getroffen. Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich und Schuldenbremse, Sanierungs- und Investitionsstau bei Schulen oder Sportstätten, nicht gegenfinanzierte Aufgaben im Bereich des SGB II und der Unterbringung von Flüchtlingen, hohe Privatverschuldung oder der seit Jahrzehnten anhaltende Rückgang im Bau kommunaler Sozialwohnungen verändern diese Städte nachhaltig. Mit besonderem Blick auf den Zustand urbaner Sicherheiten – von der sozialen Sicherheit bis zur kommunalen Kriminalprävention – diskutieren wir im Folgenden anhand der Stadt Wuppertal, welche Möglichkeiten und Grenzen die Forderung nach einem ‚Recht auf Stadt‘ unter dem Druck lokaler Austerität beinhaltet.

### *3. Wuppertal: Vergangener Wohlstand, unsichere Zukunft*

Unter dem Leitbild unternehmerischer Stadtpolitik befinden sich Städte untereinander „in Verhältnissen von Abhängigkeit und Konkurrenz.“<sup>17</sup> Die Kommunen konkurrieren um Investitionen, Fördermittel und Konsumfunktionen, wobei sich zwischen den Städten massive Wachstumsdifferenzen und Disparitäten offenbaren, zum Teil in unmittelbarer räumlicher Nähe.<sup>18</sup> Die enge Nachbarschaft wirtschaftlicher und sozialer Polarisierungsprozesse zeigt sich besonders deutlich in den Stadtregionen Nordrhein-Westfalens, wo sich auf engstem Raum ein ökonomisches Gefälle zwischen Städten wie Wuppertal und Düsseldorf eröffnet, die räumlich nur wenige Kilometer trennen, hinsichtlich ihrer Platzierung im Städtewettbewerb jedoch kaum weiter voneinander entfernt liegen könnten. In den einschlägigen Städterankings nimmt Wuppertal heute regelmäßig einen der letzten Plätze ein, während die Nachbarmetropole und Landeshauptstadt Düsseldorf gewöhnlich im oberen Drittel zu finden ist.<sup>19</sup>

Dass dieses Verhältnis keinesfalls eine historische Kontinuität aufweist, zeigt ein Blick in die Wuppertaler Stadtgeschichte. Wuppertal, 1929 vereinigt aus Barmen, Elberfeld und drei weiteren kreisfreien Städten im Tal der Wupper, war im 19. Jahrhundert ein Zentrum der Frühindustrialisierung und galt aufgrund der industriellen Fertigung und des weltweiten Handels von Textilien als deutsches Manchester: „Was Manchester für England war, war Wuppertal für den Kontinent. Elberfeld und Barmen (...) zählten einst zu den reichsten Städten Deutschlands.“<sup>20</sup> Die industrielle und wirtschaftliche Entwicklung der Wupperstädte führte zum Bau zahlreicher Fabriken entlang des Flusslaufs und einem Städte- und Bevölkerungswachstum, dessen Folgen der gebürtige Barmer Friedrich Engels in seinen „Briefen aus dem Wupperthale“ (1839)<sup>21</sup> anschaulich beschreibt. Das Stadtbild sei geprägt durch „langweilige, charakterlose Straßen“, denen ein „frisches, tüchtiges

17 Belina u.a., Urbane Differenzen. Disparitäten innerhalb und zwischen Städten. Einleitung, in: dies. (Hrsg.), *Urbane Differenzen*, Münster 2011, 10.

18 Niermann, *Stadtumbau West – Auswirkungen des Rückbaus sozialer Infrastrukturen aus der Expertenperspektive*, in: Schnur/Drilling (Hrsg.), *Quartiere im demografischen Umbruch*, Wiesbaden 2011, 71.

19 Nitt-Driesselmann/Wedemeier, *HWWI/Berenberg-Städteranking 2015: Die 30 größten Städte Deutschlands im Vergleich*, Hamburg 2015.

20 Lau, *Die Stadt ist grün. Die Stadt ist schön. Die Stadt ist pleite. Und deshalb ist Wuppertal ein guter Ort für Utopien. Fünf Thesen über eine arme Stadt*, Brand Eins 2013, 140.

21 Marx/Engels, *Werke Bd. 1*, Berlin 1976, 417.

Volksleben“ fehle. Stattdessen friste ein „gänzlich demoralisiertes Volk“ ein trübes Da-sein in den Fabriken, „wo die Leute mehr Kohlendampf und Staub einatmen als Sauer-stoff.“ Das Elend der Arbeiter in den Fabriken und „trübseligen Straßen Elberfelds“ war jedoch nur die eine Seite der Stadtentwicklung. Entlang der Hänge, abgewandt von den Rauchwolken der Werksschlote, entstanden die großzügigen Häuser der leitenden Ange-stellten und die Villen der wohlhabenden Unternehmer. Textilherstellung und Handel lie-ßen die Wupperstädte boomen: „Während um 1800 etwa 40000 Menschen in der Region lebten, waren es hundert Jahre später zehnmal so viele. Das Wuppertal gehörte damit zu den dichtest bevölkerten Gebieten in Preußen, und um 1900 war es eine der größten Stadtregionen Deutschlands.“<sup>22</sup>

Der Niedergang der Textilindustrie durch Produktionsverlagerungen in Niedriglohn-länder erfolgte in mehreren Phasen, beginnend in der Weimarer Republik, vor allem aber in den 1960er und 1970er Jahren. Die Einwohnerzahl ging langsam von einem Höchst-stand im Jahr 1963 (423.453) auf 409.715 (1973), 383.775 (1983), 362.137 (2003) auf nun-mehr 343.488 Einwohner im Jahr 2013 zurück.<sup>23</sup> Die Textilindustrie ist in Wuppertal in-zwischen nahezu bedeutungslos. Das Ende dieses Industriezweiges markiert den Beginn eines Strukturwandels, der die Stadt bis heute prägt und zu einer massiven Verschuldung des öffentlichen Haushalts führte. Die Stadt Wuppertal hat letztmalig 1992 einen ausge-glichenen Haushalt vorlegen können. Seit 1993 sind durchgängig Fehlbeträge entstanden, die vor allem auf sinkende Einnahmen bei der Gewerbesteuer und zugleich stark ange-stiegene Sozialkosten im Rahmen des SGB II zurückzuführen sind.<sup>24</sup> Seit diesem Zeit-punkt galten in Wuppertal die Vorschriften der vorläufigen Haushaltsführung (Nothaushalt), die erst mit dem genehmigten Haushaltssicherungsplan (HSP 2012-2021) und dem in Aussicht gestellten Ausgleich des Finanzierungssaldos im Jahr 2017 überwunden wer-den konnte.<sup>25</sup>

Der Preis für dieses Ziel, bei dem unklar ist, ob nicht die gute Konjunktur und die niedrigen Zinsen für kommunale Kassenkredite stärker zu Buche schlagen als das Sparge-schick, war hoch. Die Haushaltssicherung, insb. der HSP 2010-2014, im „Ausmaß in Wuppertal bisher einzigartig“,<sup>26</sup> sah enorme Einsparungen vor. Bekannt ist, dass ihnen das Schauspielhaus zum Opfer fiel, aber auch Schwimmbäder und Stadtteilbibliotheken mussten Kürzungen bei Personal und Finanzen hinnehmen; die Bürgerbüros schränkten die Öffnungszeiten ein, die Freiwillige Feuerwehr arbeitete mit einer Mindestausstattung, und selbst die Schuldnerberatung bekam weniger Zuschüsse – und das in einer Stadt, in der fast jede\_r fünfte Einwohner\_in überschuldet ist.<sup>27</sup> Das Land verfügte einen Ausbil-dungsstopp bei kommunalen Behörden, und ein Sozialticket für den ÖPNV ließ sich un-ter den Bedingungen des Nothaushalts nicht durchsetzen, stattdessen wurden Linienkür-zungen im Busverkehr vorgenommen. Neben den Sparmaßnahmen versuchte die Stadt,

22 Wittmütz, Kleine Wuppertaler Stadtgeschichte, Regensburg 2013, 75.

23 Anfang der 1990er Jahre konnte die Stadt aufgrund von Zuzügen aus den neuen Bundesländern und Osteuropa ein Bevölkerungswachstum verzeichnen, das jedoch bereits im Jahr 1993 wieder abebbte.

24 Stadt Wuppertal, Haushaltssanierungsplan 2012-2021, Wuppertal 2012, 3.

25 Laut einer Meldung der Westdeutschen Zeitung (WZ) ist der ausgeglichene Haushalt inzwischen wieder in Gefahr wegen geringerer Landeszwewendungen als erwartet und Mehrausgaben im Zuge der Flüchtlingsunterbringung (WZ, 6.8.2015).

26 WZ, 2.3.2009.

27 Süddeutsche Zeitung, 1.12.2014.

andere Finanzquellen aufzutun. Von Gebührenerhöhungen abgesehen wurden Privatisierungen (Klinikum) und Cross-Border-Leasing<sup>28</sup> (u.a. Abfallwirtschaftsgesellschaft) betrieben. Viel Energie fließt seit einigen Jahren in Standortpolitik und Stadtmarketing. Wuppertal wird als Schlafstadt für einkommensstarke Gruppen aus Köln oder Düsseldorf beworben,<sup>29</sup> was entsprechende Begehrlichkeiten in der Immobilienwirtschaft weckt, die über sogenannte energetische Sanierungen Mietsteigerungen durchsetzen möchte.

Als Meilenstein auf diesem Weg gilt die Umgestaltung des Döppersbergs. Dort befinden sich der Hauptbahnhof, der Busbahnhof, eine zentrale Kreuzung sowie ein Zugang zur Schwebebahn. Neugestaltungspläne gab es seit den 1990er Jahren. Durch die Dominanz des Autoverkehrs sei der Bahnhof von der Stadt isoliert; der Zugang durch einen Tunnel wie auch der Treffpunkt von Drogenkranken und Wohnunglosen an der Schwebebahnstation, der sogenannten Platte, wurde von den Sozialen Ordnungspartnerschaften<sup>30</sup> als Angstraum ausgewiesen.<sup>31</sup> Der neue Döppersberg soll dem ‚Schmuddelimage‘ ein Ende setzen und wird von weiten Teilen der Stadtverwaltung und des Stadtrats als Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und Konsumbelebung gesehen. Zu diesem Zweck wurden Flächen für den Neubau eines ‚Investorenkubus‘ und einer ‚Geschäftsbrücke‘, die als neuer Zugang zum Bahnhof dient, verkauft; ebenso wurden die alte Bahndirektion und ein früheres Postgebäude an einen Investor für die Einrichtung eines City-Outlets veräußert. Die Szene auf der ‚Platte‘ ist ein „Störfaktor“ für das gesamte Projekt.<sup>32</sup> Deshalb werden das mit großem Aufwand initiierte „Präventionskonzept“<sup>33</sup> zur Neugestaltung des Döppersbergs und „das Konzept für die Sicherheit an den neuen Stadtplätzen überarbeitet“,<sup>34</sup> eine „unerwünschte Szene“ hinter dem Investorenkubus soll auf jeden Fall vermieden werden.<sup>35</sup> In diesem Kontext stellt sich die Frage nach den rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten im Umgang mit sozialen Randgruppen.

### 3.1 Rechtliche Mechanismen zur Exklusion und Partizipation

Das Konzept ‚Recht auf Stadt‘ richtet sich auf die (Wieder-)Herstellung des gleichen Zugangs zu und der gleichen Teilhabe aller Bewohnenden an den Innenstädten wie auch anderen zentralen Plätzen, um zwischen ihnen durch Entwicklung adäquater Praktiken ein soziales Aufeinandertreffen zu ermöglichen.<sup>36</sup> Nach herkömmlichem Verständnis findet eine solche Kommunikation und Interaktion vor allem in öffentlichen Räumen statt, da „der öffentliche Raum [...] derjenige Raum [ist], welcher allen zur freien und gleichen

28 Vgl. zur Problematik Rügemer, Cross-Border-Leasing, Münster 2004.

29 Siehe etwa das 2014 seitens der Stadt vorgelegte Konzept „Wuppertal 2025“: [www.wuppertal.de/rathaus-buergerservice/medien/dokumente/Strategie\\_2025\\_pdf](http://www.wuppertal.de/rathaus-buergerservice/medien/dokumente/Strategie_2025_pdf) (abgerufen am 27.10.2015).

30 Die Ordnungs- oder Sicherheitspartnerschaften in deutschen Städten orientieren sich am Modell des US-amerikanischen Community Policing, vgl. Van Ooyen, Community Policing, in: Lange (Hrsg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden 2006, 44-48.

31 Vgl. Stadt Wuppertal, Angstraumkonzept 2012.

32 Talwaerts 21/2015.

33 Stadt Wuppertal, Neugestaltung Döppersberg. Präventionskonzept 2013.

34 WZ, 5.5.2014.

35 Wuppertaler Rundschau (WR), 1.1.2015.

36 Kipfer u.a., Henri Lefebvre, in: Eckardt (Hrsg.), Handbuch Stadtsoziologie, Wiesbaden 2012, 170 f.

Benutzung offensteht. Und er ist zugleich derjenige Raum, in welchem Nutzungsrechte und Nutzungsformen aller unmittelbar konkurrieren und kollidieren.<sup>37</sup> In der Praxis wird jedoch sozialen Randgruppen (Betäubungsmittelabhängigen, Bettler\_innen, Obdachlosen) häufig das Verweilen auf öffentlichen Flächen in Kommunen durch Sondernutzungssatzungen wie auch Gefahrenabwehrverordnungen und/oder polizeirechtliche Maßnahmen verwehrt.

### 3.1.1 Verdrängung durch aufenthaltssteuernde und -beendende Maßnahmen

Den polizeilichen Umgang mit sozialen Randgruppen prägen in Städten und Gemeinden Platzverweise,<sup>38</sup> Verbringungsgewahrsame<sup>39</sup> und Aufenthaltsverbote<sup>40</sup> an Brennpunkten der Betäubungsmittelkriminalität. Während Wuppertal hier keinen besonders restriktiven Kurs zu fahren scheint (dazu 4.), stellen sich in diesem Rahmen umstrittene Fragen,<sup>41</sup> nämlich ob und inwiefern typische Verhaltensweisen von sozialen Randgruppen als Gefahren für die öffentliche Sicherheit anzusehen sind. Während Treffpunkte der Betäubungsmittelszene eine abstrakte Gefahr durch Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz und die Beschaffungskriminalität begründen, liegt eine konkrete Gefahr aber nur dann vor, wenn weitere Tatsachen die Wahrscheinlichkeit einer konkret bevorstehenden Störung der öffentlichen Sicherheit nahelegen.<sup>42</sup> Hieraus ergibt sich lediglich die Zulässigkeit genereller Regelungen gegen die Drogenszene, aber nicht einzelfallbezogener konkreter Maßnahmen. Im Unterschied hierzu stellt das Betteln weder eine konkrete noch eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar.<sup>43</sup> Erst wenn aggressive Verhaltensweisen hinzukommen, die Straftatbestände der Erpressung (§§ 253, 255 StGB), der Körperverletzung (§ 223 StGB), der Nötigung (§ 240 StGB) oder der Beleidigung (§ 185 StGB) oder Ordnungswidrigkeitstatbestände (§ 118 OWiG) verwirklichen, ist das Schutzzug der öffentlichen Sicherheit berührt.<sup>44</sup> Diese Differenzierung gilt grundsätzlich ebenso für das Verhalten von Obdachlosen und Alkoholkonsumierenden nebst dem Übernachten und Lagern im öffentlichen Raum, so dass eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit nur im Falle des Hinzutretens weiterer Tatsachen zu befürchten ist.<sup>45</sup> Anknüpfungspunkt hierfür ist erneut das Ordnungswidrigkeitenrecht, wonach eine un-

<sup>37</sup> Gusy, Der öffentliche Raum – Ein Raum der Freiheit, der (Un-)Sicherheit und des Rechts, in: Zöche/Kaufmann/Haverkamp (Hrsg.), *Zivile Sicherheit. Gesellschaftliche Dimensionen gegenwärtiger Sicherheitspolitiken*, Bielefeld 2011, 292.

<sup>38</sup> § 27a Abs. 1 BWPolG; Art. 16 BayPAG; § 29 Abs. 1 BerLASOG; § 16 Abs. 1 BbgPolG; § 14 Abs. 1 BremPolG; § 12a HbgSOG; § 31 HessSOG; § 52 Abs. 1 MVSOG; § 17 Abs. 1 NdsSOG; § 34 NWPolG; § 13 RhPfPOG; § 12 SaarlPolG; § 21 Abs. 1 SächsPolG; § 36 Abs. 1 SachsAnhSOG; § 201 Abs. 1 SchlHLVwG; § 18 Abs. 1 ThürPAG.

<sup>39</sup> Keine Regelung als Standardmaßnahme in den Polizeigesetzen der Länder vorhanden.

<sup>40</sup> 27a Abs. 1 BWPolG; § 29 Abs. 2 BerLASOG; § 16 Abs. 2 BbgPolG; § 14 Abs. 2 BremPolG; § 31 Abs. 3 HessSOG; § 52 Abs. 3 MVSOG; § 17 Abs. 4 NdsSOG; § 34 Abs. 2 NWPolG; § 13 Abs. 3 RhPfPolG; § 12 Abs. 3 SaarlPolG; § 36 Abs. 2 SachsAnhSOG; § 21 Abs. 2 SächsPolG; § 201 Abs. 2 SchlHLVwG; § 18 Abs. 3 ThürPAG; Generalklausel in Bayern, Hamburg.

<sup>41</sup> In diesem Rahmen kann aus Platzgründen eine differenziertere Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung und Literatur nicht erfolgen.

<sup>42</sup> Volkmann, Die Rückeroberung der Allmende, NVwZ 2000, 363.

<sup>43</sup> Schmitz, Straßen- und polizeirechtliches Vorgehen gegen Randgruppen (Bettler, Land- und Stadtstreicher), München 2003, 321 ff.

<sup>44</sup> Kappeler, Öffentliche Sicherheit durch Ordnung, Stuttgart u.a. 2001, 212 f.

<sup>45</sup> Ebd. (Fn. 44), 213.

zumutbare Lärmbelästigung (§ 117 OWiG) oder das Urinieren in der Öffentlichkeit als grob ungehörige Handlung (§ 118 OWiG) die öffentliche Sicherheit stören kann.<sup>46</sup> Nach der hier vertretenen Auffassung scheidet ein Ausweichen auf den Begriff der Störung der öffentlichen Ordnung aus, weil diesen Begriff nicht gesetzlich normierte Regeln konstituieren, was gegen das Bestimmtheitsgebot und den Wesentlichkeitsgrundsatz verstößt: „Das wird insbesondere im Hinblick auf den im Falle von Randgruppen in besonderem Maße relevanten Schutz von Minderheiten deutlich. Lässt man Eingriffe in Rechte von Minderheiten außerhalb der verfassungsmäßigen Gesetze zu, weil deren Verhalten gegen die Anschauungen der Mehrheit verstößen, werden die Chancen einer Minderheit auf gleichberechtigtes Miteinander und erst recht auf eine Stärkung ihrer sozialetischen Vorstellungen vereitelt.“<sup>47</sup>

Hieraus geht hervor, dass der bloße Aufenthalt von sozialen Randgruppen zu tolerieren und polizeiliches Einschreiten zu hinterfragen ist. Dies gilt insbesondere für die Verhältnismäßigkeit von Aufenthaltsverboten, auch im Hinblick auf den Grundrechtsschutz der Freizügigkeit gem. Art. 11 GG.<sup>48</sup> Der häufig praktizierte Verbringungsgewahrsam, bei dem eine Person von der Polizei an einen entlegenen Ort am Stadtrand ausgesetzt wird, erscheint vor dem Hintergrund einer fehlenden Rechtsgrundlage in den Polizeigesetzen verfassungsrechtlich fragwürdig.<sup>49</sup>

Um soziale Randgruppen aus den Innenstädten zu vertreiben, verabschieden Gemeinden als abstrakt-generelle Regelungen für eine unbestimmte Anzahl von Fällen und an eine unbestimmte Anzahl von Personen auch Gefahrenabwehrverordnungen oder Sondernutzungsverordnungen. Gefahrenabwehrverordnungen, die abstrakte Gefahren für die öffentliche Sicherheit zum Gegenstand haben müssen, kommen nur bei aggressivem Betteln im Falle von Straf- oder Ordnungswidrigkeitsverstößen in Betracht.<sup>50</sup> Auch in dieser Hinsicht ist die Praxis in Wuppertal ‚liberaler‘ ausgerichtet als anderswo. Mit dem Erlass von straßenrechtlichen Sondernutzungssatzungen deklarieren viele andere Kommunen den Alkoholgenuss, das Betteln, das Lagern und das Nächtigen auf der Straße als eine über den Gemeingebräuch hinausgehende, nicht erlaubnisfähige Sondernutzung des Straßenverkehrs. Der notwendige Verkehrsbezug hinsichtlich des Gemeingebräuchs sowie das Kriterium der Sicherheit und der Leichtigkeit des Verkehrs beruhen auf einem weiten Verkehrsbegriff, der über die Fortbewegung, Ortsveränderung und den Transport von Gütern (enger Verkehrsbegriff) hinaus auch die kommunikative Funktion des Straßenverkehrs als Ort der Kontaktaufnahme und Begegnung im verkehrsüblichen Rahmen erfasst.<sup>51</sup> Danach sind das Niederlassen zum Alkoholkonsum sowie das Sitzen und La-

46 Leiterer, „Zero Tolerance“ gegen soziale Randgruppen?, Berlin 2007, 158.

47 Kappeler (Fn. 44), 171; ähnlich auch Denninger, I. Gefahrenabwehr, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, München 2007, E Rn. 36; Kohl, Zulässigkeit ordnungsrechtlicher Maßnahmen gegen Obdachlose in den Städten, NVwZ 1991, 622; Dolderer, Verfassungsfragen der „Sicherheit durch Null-Toleranz“, NVwZ 2001, 133 f.; andernfalls könnte der Konsum von Alkohol, das Übernachten, das Verunreinigen im öffentlichen Raum und das Mitführen allen Eigentums als Verstoß gegen die öffentliche Ordnung verstanden werden, in diesem Sinne Wolf, Das Recht des Lebens auf der Straße, Dortmund 1999, 59.

48 Neuner, Zulässigkeit und Grenzen polizeilicher Verweisungsmaßnahmen, Berlin 2003, 108.

49 Ausführlich Gonzalez, Verbringungsgewahrsam, Hamburg 2014; Finger, Der „Verbringungsgewahrsam“ und der Streit um seine rechtliche Grundlage, NordÖR 2006, 428.

50 Leiterer (Fn. 46), 269; nach dem hier vertretenen Verständnis ist eine Gefahrenabwehrverordnung wegen Störung der öffentlichen Ordnung ausgeschlossen.

51 Schmitz (Fn. 43), 84 ff.; Wolf (Fn. 47), 15.

gern vom Gemeingebräuch nach dem weiten Verkehrsverständnis im Lichte von Art. 5 Abs. 1 GG umfasst.<sup>52</sup> Demgegenüber ist das Schlafen Ausdruck des kommunikativen Rückzuges und damit eine nicht erlaubnisfähige Sondernutzung.<sup>53</sup>

Dieser kurзорische Überblick zeigt, dass die rechtlichen Bemühungen von Städten und Gemeinden vielfach darauf abzielen, soziale Randgruppen noch mehr ins Abseits zu drängen. Nicht zuletzt mögen ökonomische Erwägungen – vor allem in überschuldeten Kommunen – unausgesprochen eine Rolle spielen, denn die Vertreibung von Obdachlosen erhöht die Attraktivität des Standorts für Investoren.<sup>54</sup>

### 3.1.2 Normative Anknüpfungspunkte für ein Recht auf Stadt

Das grundgesetzlich gewährleistete Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG eröffnet den Gemeinden eigene Handlungsspielräume, aufgrund derer auch marginalisierte Gemeindebewohner\_innen ermutigt werden können, in der Kommune von ihren gesetzlichen Teilhaberechten Gebrauch zu machen. Denn in den Bundes- und Landesgesetzen wie auch den Gemeindeordnungen finden sich Aufenthalts-, Beteiligungs-, Versammlungs- und Mitentscheidungsrechte der Bürger\_innen.<sup>55</sup>

Im Unterschied zur Einwohnerschaft ist der Bürgerstatus mit der demokratischen Legitimation kommunaler Selbstverwaltung verknüpft und hängt von der Wahlberechtigung zu den Wahlen der Gemeindevertretung ab (§ 21 Abs. 2 NWGO<sup>56</sup>).<sup>57</sup> Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG sind Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten bei Kommunalwahlen ebenfalls wahlberechtigt und wählbar. Demgegenüber beruht der Einwohnerstatus auf der (auch mehrfachen) tatsächlichen Wohnsitznahme in Gemeinden (§ 21 Abs. 1 NWGO) und schließt damit ebenso Nichtdeutsche und Staatenlose ein.<sup>58</sup> Der Einwohnerstatus orientiert sich weder an den Vorgaben über den Wohnsitz in den §§ 7 ff. BGB noch am Melderecht,<sup>59</sup> dem lediglich eine Indizwirkung zugesprochen wird.<sup>60</sup> Ausschlaggebend ist der tatsächliche Aufenthalt in der Kommune, so dass das Innehaben einer Wohnung kein Konstitutionsmerkmal darstellt.<sup>61</sup> Danach sind Obdachlose Einwohner\_innen und ebenfalls Bürger\_innen, sofern sie sich in der Gemeinde gewöhnlich aufhalten (§ 7 NWKomWG) und über einen Wahlschein verfügen (§ 9 Abs. 1 NWKomWG).<sup>62</sup>

52 Kappeler (Fn. 44), 213.

53 Leiterer (Fn. 46), 364.

54 Grohs/Reiter, Kommunale Sozialpolitik, Bonn 2014, 16; Hanesch, Kommunale Armutspolitik, in: Dahme/Wohlfahrt (Hrsg.), Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden 2011, 238 f.

55 Becker, Das Ende der „Bürgerkommune“ oder ein Recht auf Stadt, in: Drilling/Oehler (Hrsg.), Soziale Arbeit und Stadtentwicklung. Forschungsperspektiven, Handlungsfelder, Herausforderungen, Wiesbaden 2013, 301.

56 Wegen der Vielzahl an genannten Normen und des Fallbeispiels Wuppertal Döppersberg werden in diesem Abschnitt fast nur Regelungen aus Nordrhein-Westfalen herangezogen.

57 Engels/Krausnick, Kommunalrecht, Baden-Baden 2015, 196.

58 Mann, Zur Unterscheidung von Bürgern und Einwohnern, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Bd. 1, Berlin 2007, § 17 Rn. 6.

59 Außer § 28 Abs. 1 Satz 2 bis 5 NKomVG.

60 Engels/Krausnick (Fn. 57), 196; aber BGB-Regelungen relevant, vgl. Mann (Fn. 58), § 17 Rn. 6.

61 So Engel/Heilshorn, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Baden-Baden 2015, § 13 Rn. 5 und Lange, Kommunalrecht, Tübingen 2013, Kap. 2 Rn. 10.

62 Vgl. hierzu den Flyer „Obdachlose können wählen“ unter [http://piratenpartei-dortmund.de/wp-content/uploads/2014/04/Flyer\\_obdachlose.pdf](http://piratenpartei-dortmund.de/wp-content/uploads/2014/04/Flyer_obdachlose.pdf) (abgerufen am 27.10.2015).

Aus den Gemeindeordnungen der Länder ergeben sich die Pflichten der Gemeinden gegenüber ihren Einwohner\_innen: Nach § 22 Abs. 1 NWGO helfen ihnen die Kommunen in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft bei der Einleitung von Verwaltungsverfahren, auch wenn für deren Durchführung eine andere Behörde zuständig ist. Desgleichen haben Gemeinden Vordrucke für Anträge, Anzeigen und Meldungen, die ihnen von anderen Behörden überlassen werden, bereitzuhalten (§ 22 Abs. 2 NWGO). Über allgemein bedeutsame Angelegenheiten der Gemeinde sind die Einwohner\_innen zu unterrichten (§ 23 Abs. 1 Satz 1 NWGO). Dies soll möglichst frühzeitig bei wichtigen Planungen und Vorhaben geschehen, die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Wohl der Einwohnerschaft nachhaltig berühren (§ 23 Abs. 1 Satz 2 NWGO). Dabei soll den Einwohner\_innen Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung in entsprechenden Versammlungen gegeben werden (§ 23 Abs. 2 NWGO). Allerdings wird diese Partizipationsoption in § 23 Abs. 3 NWGO entscheidend abgeschwächt, weil Verstöße gegen die Unterrichtung unschädlich sind und die Rechtmäßigkeit der getroffenen Entscheidungen nicht berühren. Unabhängig hiervon dürfen sich die Einwohner\_innen einzeln oder gemeinsam schriftlich mit Anregungen oder Beschwerden in Gemeindeangelegenheiten einbringen, die ein Ausschuss bearbeitet und die Antragstellenden über dessen Stellungnahme informiert (§ 24 Abs. 1 NWGO).

Plebisitäre Anteile in der Gemeindeordnung beziehen sich auf den Einwohnerantrag (§ 25 NWGO), das Bürgerbegehren mit sich ggf. anschließendem Bürgerentscheid (§ 26 Abs. 1 Satz 1 NWGO) sowie den Ratsbürgerentscheid (§ 26 Abs. 1 Satz 2 NWGO).<sup>63</sup> Bei einem Einwohnerantrag können sich Einwohner\_innen, die seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnen und das 14. Lebensjahr vollendet haben, zusammenschließen und schriftlich beantragen, dass der Rat über eine bestimmte Angelegenheit im Rahmen seiner gesetzlichen Zuständigkeit berät und hierzu eine Entscheidung trifft; allerdings sind Eintragungen ohne Anschrift ungültig, so dass Obdachlose von einer Antragstellung ausgeschlossen sind. Über Bürgerbegehren können Einschnitte der Kommunalaufsichtsbehörde bei wichtigen Dienstleistungen oder Einrichtungen einer Kommune aufgrund finanzieller Nöte verhindert werden.<sup>64</sup>

Das Kommunalrecht enthält somit Ansätze zur Partizipation von Stadtbewohner\_innen an der kommunalen Selbstverwaltung, deren voller Umfang nur den Bürger\_innen – auch EU-Ausländern und Obdachlosen – zusteht. Im Wuppertaler Konflikt um die Neugestaltung des Döppersbergs versuchten Bürger\_innen Teilhabe durch ein Bürgerbegehren zu erreichen. Diese Initiative ist jedoch bislang an rechtlichen Hürden gescheitert (näher unter 3.2). Das Spektrum von Aktivitäten für ein Recht auf Stadt geht aber weit über die rechtlichen Mittel kommunalpolitischer Mitbestimmung hinaus.

### 3.2 Recht auf Stadt: Stadtbewohner\_innen unter (Spar-)Druck

Erste Proteste gegen die Sparpolitik der Stadtverwaltung waren eng verknüpft mit den Einschnitten, die der HSP 2010-2014 vorsah. Anfang 2010 gründete sich das Aktionsbündnis ‚basta!‘. Es nahm Bezug auf die Recht-auf-Stadt-Initiativen in Hamburg oder Berlin, gab der lokalen Bewegung jedoch einen eigenen Akzent. Entscheidend war, so ein

63 Niedzwicki, Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, Aachen 2008, 166.

64 Becker (Fn. 55), 300.

Interviewpartner, die „Bezugnahme auf die kommunale Austeritätspolitik, die, bevor die europäische Ebene ins Spiel gekommen ist, für Wuppertal dramatische Auswirkungen hatte“ und sich neben dem Problem des bezahlbaren Wohnraums, das in Wuppertal (noch) nicht derart dringlich wie andernorts ist, „um die Partizipation aller an allen städtischen Ressourcen“ drehte.<sup>65</sup> Während die Kürzungen im kulturellen und sozialen Bereich eine erste Welle der Empörung und des stadtpolitischen Engagements auslösten, verschob sich der Fokus allmählich auf das Bahnhofsprojekt, allerdings ohne dass ein übergreifendes Bündnis dauerhaft etabliert werden konnte. Die breite Unzufriedenheit mit dem neuen Döppersberg entzündete sich an einem augenscheinlichen Missverhältnis: „Das Megaprojekt am Bahnhof, was inzwischen 140 Millionen kostet, steht eben im Widerspruch zur Reduktion der Lebensqualität Einzelner auf der alltäglichen Ebene.“<sup>66</sup> Die Befürchtung ist, dass der Umbau gezielt Konsuminteressen bedient und andere notwendige Investitionen in die bauliche, soziale und kulturelle Infrastruktur verschleppt werden. Nicht das Ob, sondern das Wie des Vorhabens bestimmt die Kritik. Nachdem 2013 eine Kostensteigerung beschlossen werden sollte, initiierte eine Initiative eine Petition, um einen Bürgerentscheid über die 2010 vom Stadtrat beschlossene Kostengrenze i.H.v. 105 Mio. Euro durchzusetzen. Die Zahl gesammelter Unterschriften überschritt das Quorum deutlich, das Bürgerbegehren wurde aber als rechtlich unzulässig abgewiesen; eine Klage ist anhängig. Unabhängig davon argumentierte die Stadtspitze, dass jede Abweichung vom ursprünglichen Konzept mit dem Verlust von Fördermitteln des Landes verbunden sei. Eine zweite Reihe von Protestaktivitäten macht sich am ‚Investorenkubus‘ sowie am geplanten City-Outlet fest. Vor allem die Ansiedlung eines bekannten irischen Textildiscounters wird aus verschiedenen Gründen abgelehnt. Mit einem ‚ShoppenStoppen-Aktionstag‘ wendete sich im Frühjahr 2015 ein Bündnis aus Autonomen und Bürgerinitiativen gegen die Umweltbelastung und die Arbeitsbedingungen in den Herstellungsländern (aber auch die Prekarität der neu entstehenden Arbeitsplätze in Wuppertal); der innerstädtische Einzelhandel fühlt sich von den bahnhofsnahen Großanbietern bedroht und erleidet Umsatzeinbußen durch die Baumaßnahmen. Auch die Entscheidung für den Textildiscounter ist mit dem Verkauf des Baugrundstücks an den Investor gefallen, der Unmut hält aber bislang an und erreicht nach der Wahl eines neuen Oberbürgermeisters selbst die Stadtspitze.<sup>67</sup>

Die Proteste gegen Sparmaßnahmen und unternehmerische Stadtpolitik wurden von Initiativen verschiedener sozialer Herkunft getragen: einerseits städtische soziale Bewegungen, die auf eine lange Geschichte demonstrativer und konfrontativer Adressierung politischer Forderungen zurückgreifen können,<sup>68</sup> andererseits Gruppen des bürgerschaftlichen Engagements, die in der Tradition der Gemeinwesenarbeit stehen und eher appellative Wege der Beteiligung wählen. Darüber hinaus ist auch auf der institutionellen Ebene der Bedarf an Partizipation erkannt worden. Um der spürbaren Repräsentationskrise (gescheitertes Bürgerbegehren) und dem Gefühl ‚alternativloser‘ Stadtratspolitik nach zehn Jahren großer Koalition entgegenzuwirken, wurde etwa im Oktober 2014 das Dezernat Bürgerbeteiligung eingerichtet, und der Döppersberg-Umbau wird durch eine

<sup>65</sup> Interview 6.1.2015.

<sup>66</sup> Ebd.

<sup>67</sup> Vgl. Der Freitag, 1.10.2015.

<sup>68</sup> Mayer, Städtische soziale Bewegungen, in: Roth/Rucht (Hrsg.), Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch, Frankfurt a.M./New York 2008, 293–318.

aufwändige Kommunikationskampagne begleitet. Partizipation erschöpft sich aber im bloßen „Kaschieren von fundamentalen Problemen in den Städten“,<sup>69</sup> solange sie nur unverbindliche (und überteuerte) Bürgerdialoge führt und die soziale Selektivität in den Beteiligungsvorfahren nicht aufhebt.<sup>70</sup> Auch dass es ein von vielen geteiltes Kalkül gibt, „ob Ehrenamtler nicht ersetzen können, was durch öffentliche Finanzierung wegbricht,“ wie die Befragte aus der Sicherheitspartnerschaft selbstkritisch anmerkt,<sup>71</sup> spricht nicht gerade für die ‚Mitmachgesellschaft‘.

#### 4. Fazit

Wie der kritische Stadtforscher Peter Marcuse anmerkt, ist es „the right to the city of those who do not now have it with which we are concerned.“<sup>72</sup> – Mit Rückbezug auf unser empirisches Fallbeispiel möchten wir unsere abschließenden Überlegungen mit einer Betrachtung sozialer Randgruppen in der Stadtentwicklung beginnen. Wie gezeigt wurde, verfügen Städte und Gemeinden über ein Repertoire aufenthaltssteuernder und -bedender Maßnahmen im Umgang mit sozialen Randgruppen. Das Kommunalrecht hält jedoch auch Gestaltungsoptionen zur Teilhabe und Integration bereit. Unseren empirischen Befunden nach gehört Wuppertal nicht zu jenen Städten, die ‚Sicherheit im öffentlichen Raum‘ mit Exklusion gleichsetzen. Im Gegenteil: Seitens der Sozialen Ordnungspartnerschaft werden umstrittene Maßnahmen explizit zurückgewiesen: etwa Videoüberwachung<sup>73</sup> („Es hat mir noch keiner nachgewiesen, dass sich dadurch Straftaten verhindern lassen.“), Alkoholverbote („Aber ich kann doch nicht sagen: Ich will das nicht sehen, mich stört das, also verbiete ich das. Es gibt dafür keine Rechtsgrundlage.“) oder verdachtsunabhängige Kontrollen („Da ist der Weg zur Schikane klein.“).<sup>74</sup> Ebenso kritisch äußert sich ein hochrangiger Befragter der Polizei gegenüber der Vorstellung des Döppersbergs als „sterilen Einkaufsbereich, wo alles toll und sauber ist und nur glückliche Menschen rumlaufen werden und immer die Sonne scheint, weil Randgruppen sind ein Teil der Gesellschaft.“<sup>75</sup> Schließlich betont auch das Ordnungsamt: „Wir lassen uns da nicht instrumentalisieren, um irgendwelche Trinkerszenen gewaltsam zu vertreiben“.<sup>76</sup>

Auf dieser Grundlage ließe sich vermuten, Recht-auf-Stadt-Bündnisse hätten eine gute Grundlage und könnten mit Toleranz, wenn nicht gar Wohlwollen von Verwaltung und Behörden rechnen. Die Gemeinsamkeiten sind tatsächlich weitreichend. Befragt zum Thema Sicherheit äußern sich die Soziale Ordnungspartnerschaft und Befragte aus dem Umfeld des Autonomen Zentrums – gewissermaßen Kontrastfälle im Spektrum kommunaler Sicherheitsarbeit – recht ähnlich, wenn sie informelle „soziale Kontrolle“ fordern (Ordnungspartnerschaft) bzw. „dass alle Leute aufeinander aufpassen“ (Autonome). Auch eine befragte Nachbarschaftsinitiative, die hier repräsentativ für bürgerschaftliches

69 Interview 6.1.2015.

70 Vgl. Keim, Das Paradigma der Beteiligung: Chance oder Vereinnahmung sozialer Bewegungen?, in: Gestring u.a. (Hrsg.), Stadt und soziale Bewegungen, Wiesbaden 2014, 179–197.

71 Interview 16.9.2014.

72 Marcuse (Fn. 2), 191.

73 Vgl. dazu den Beitrag von Weinhold et al. in diesem Heft.

74 Interview 16.9.2014.

75 Interview 6.1.2015.

76 Interview 16.9.2014.

Engagement steht, gibt eine ähnliche Vorstellung zu erkennen: „Der eigentliche Anlass war nicht so sehr die Sauberkeit, sondern dass man auf der Straße zusammen etwas macht und sich kennenlernt.“<sup>77</sup>

Den Bündnismöglichkeiten sind jedoch auch Grenzen gesetzt. Denn, um im Beispiel zu bleiben, ähnliche Problembeschreibungen können mit verschiedenen Ursachenbestimmungen und Handlungsperspektiven einhergehen: So betonen die Autonomen die gefährdeten Strukturen kollektiver Daseinsvorsorge und die soziale Ungleichheit als Treiber der Unsicherheit, während die Ordnungspartnerschaft die bestehende soziale Ungleichheit als Rahmen akzeptiert und eher auf individuelles Engagement hofft. Belastet ist auch das Verhältnis zwischen den – etwas schematisch getrennten – ‚Lagern‘ des bürgerschaftlichen und des bewegungsförmigen Engagements, wenn es um das Vertrauen in die Reichweite bestehender Partizipationsangebote geht. So monieren unsere Interviewpartner\_innen aus dem Autonomen Zentrum, trotz aller Sympathien, etwa die „Zaghaftigkeit“ des Bürgerprotests, den der Widerspruch zwischen Haushaltslage und ‚Leuchtturmprojekt Döppersberg‘ hervorgerufen hat: „Die gehen bei jedem Wetter raus und haben sich da wirklich gefeiert für 13.000 Unterschriften, und das funktioniert dann halt auch nicht, dann führt das oft nicht zu einer Intensivierung des Engagements, sondern zum Rückzug.“<sup>78</sup> Bezuglich der erwähnten Proteste gegen den Textildiscounter sind die Möglichkeiten eines Zusammengehens verschiedener Gruppen begrenzt, wenn sich Einzelhändler nicht nur um ihre wirtschaftliche Existenz sorgen, sondern parallel eine Standortgemeinschaft gründen, die sich die „Verbesserung der Aufenthaltsqualität“ auf der geplanten Geschäftsbrücke auf die Fahnen schreibt<sup>79</sup> – ein durchsichtiger Tarnbegriff für das Störpotential der ‚Platte‘. Ein nicht geringes Problem für das Recht auf Stadt ist also die Repräsentation sozial marginalisierter Gruppen.<sup>80</sup> Sie finden in den institutionell eröffneten Beteiligungsformen keine Berücksichtigung, da diese in der Regel nur formal organisierte Akteure mit Beschwerdemacht adressieren. Aber auch der politische Aktivismus ‚bürgerlicher‘ oder ‚radikaler‘ Provenienz steht immer wieder vor dem Problem, den richtigen Weg zwischen Repräsentation und Entmündigung zu finden, wenn er nicht generell zur Lifestyle-Frage herunterkommt.<sup>81</sup>

Schließlich sind der an mehr sozialer Gerechtigkeit interessierten Stadtpolitik und den urbanen sozialen Bewegungen Grenzen gesetzt durch Entscheidungen auf übergeordneter Ebene. Wenn Mittelzuweisungen von Bund und Land ausbleiben und Standortverlagerungen die Gewerbesteuer mindern, kann die einzelne Kommune nichts tun. Wo aber, wenn nicht an konkreten Entscheidungen und umstrittenen Projekten vor Ort kann sich Protest entzünden? Und woher beziehen die ‚großen‘ politischen Entscheidungen ihre Legitimität? Ist die gesellschaftliche Reichweite von Konflikten nicht gerade von ihrer lokalen Verankerung und ihrer Alltagsrelevanz abhängig? Die Kommunalpolitik könnte Signale setzen, indem sie sich stärker auf Partizipationsbegehren jenseits der Politikerpoli-

77 Interview 7.1.2015.

78 Interview 6.1.2015.

79 WZ, 9.9.2015.

80 Hohenstatt, Recht auf Stadt. Über die Position Sozialer Arbeit im Konfliktfeld Stadtentwicklung, in: Drilling/Oehler (Hrsg.), Soziale Arbeit und Stadtentwicklung, Wiesbaden 2013, 272; vergleichbar Scholz, Stadtentwicklung braucht Beteiligungskultur, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert, Berlin 2006, 278.

81 Holm, Das Recht auf die Stadt, Blätter für deutsche und internationale Politik 2011, 97.

tik einlässt und damit anfängt, andere Leitbilder zu etablieren.<sup>82</sup> Das Leitbild der „ge-rechten Stadt“ könnte dabei Orientierung bieten.<sup>83</sup>

## Festschrift für Eberhard Eichenhofer



### Freiheit – Gerechtigkeit – Sozial(es) Recht

#### Festschrift für Eberhard Eichenhofer

Herausgegeben von Prof. Dr. Stamatia Devetzi und Prof. Dr. Constanze Janda

2015, 716 S., geb., 149,- €

ISBN 978-3-8487-1842-9

eISBN 978-3-8452-5849-2

(Neue Schriften zum Strafrecht, Bd. 10)

[www.nomos-shop.de/23627](http://www.nomos-shop.de/23627)

Die Auseinandersetzung mit dem Sozialrecht ist nach Eberhard Eichenhofer zentral für das Verständnis der Rechtsordnung wie auch der Gesellschaft. Die Festschrift vereint Beiträge von Freunden und Weggefährten aus dem In- und Ausland, welche höchst aktuelle ebenso wie außergewöhnliche Fragestellungen der verschiedenen sozialrechtlichen Disziplinen diskutieren und dabei die Impulse Eichenhofers aufnehmen und würdigen.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar  
unter: [www.nomos-eibrary.de](http://www.nomos-eibrary.de)

Portofreie Buch-Bestellungen unter  
[www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



- 82 Beispielsweise stellt sich die Frage nach Sinn und Nutzen von Städterankings.
- 83 Vgl. Fainstain, The Just City, Ithaca 2010; Lemke (Hrsg.), Die gerechte Stadt. Politische Gestaltbarkeit verdichteter Räume, Stuttgart 2012; in Hamburg wurde der Aspekt der Gerechtigkeit bereits als Zielstellung der Stadtentwicklung adressiert: <http://www.hamburg.de/contentblob/4309812/data/broschuere-perspektiven.pdf> (abgerufen am 04.12.2015).