

Wem gehört die Stadt? - Repression und Exklusion im städtischen Raum

Historisch betrachtet wurden in den letzten Jahrhunderten den unterschiedlichsten sozialen Gruppen - Frauen, Jugendliche, Schwule, Juden und Arme das Recht auf Stadt streitig gemacht. Gerade die Geschichte des öffentlichen Umgangs mit der städtischen Armut belegt dies nachdrücklich. Man denke etwa an die "große Einschließung von Paris", dem im 17. Jahrhundert vorgenommenen Versuch, alle Armen der Stadt in einem Viertel einzuschließen oder an die österreichischen "Bettlerschübe" des 18. Jahrhunderts - wo man Arme zusammentrieb und über die Grenzen in die benachbarten Länder abschob. Ab Mitte des 19. Jahrhunderts galten "Vagabunden" nicht nur als gefährliche Krankheitsüberträger, die die Gesundheit der städtischen Bevölkerung gefährdeten, sondern man erklärte das Phänomen des sogenannten Landstreichertums aus einem pathologischen Wandertrieb, der sich einer erblichen Degeneration verdankte. Mit der Gründung des Deutschen Reiches und der Einführung eines reichsweit geltenden Strafgesetzes mußten all diejenigen Menschen mit Haft rechnen, der als Landstreicher umherzogen oder bettelten. Im NS-Regime verschärfte sich die Repression gegen solche Submilieus nochmals erheblich. Die "Bettlerwochen" des Jahres 1933 sowie die 1938 durchgeführte "Aktion Arbeitsscheu Reich" brachten über 100 000 Menschen in Gefängnisse und Konzentrationslager.

Die Strafrechtsbestimmung aus der NS-Zeit tauchte weitgehend unverändert auch im Strafgesetzbuch der Bundesrepublik auf. Noch bis Ende der 60er Jahre wurden Menschen wegen solcher Vergehen in Arbeitshäuser eingewiesen. Erst die Strafrechtsreform der sozial-liberalen Koalition Anfang der siebziger Jahre machte dieser Praxis mit der Streichung der entsprechenden Regelungen ein Ende. Rückblickend kann der Zeitraum zwischen 1970 und 19985 als die wohl liberalste Phase des in Deutschland praktizierten Umgangs mit Wohnungslosen, Drogenkonsumenten und subkulturellen Milieus betrachtet werden.

Seit den neunziger Jahren verstärken sich hingegen Tendenzen zu einer repressiven Straf- und Ordnungspolitik. Als Ausdruck eines veränderten innenpolitischen Klimas hat sich die Innere Sicherheit zu einem zentralen Dispositiv entwickelt, das den sozialen Raum entscheidend mit reguliert. Ich werde zunächst auf die allgemeine gesellschaftliche Dimension eingehen und dann die Entwicklung auf der städtischen Ebene analysieren.

I. Die Sicherheitspolitik der neunziger Jahre

Auffallend ist zunächst, wie in den letzten Jahren eine ständige Erweiterung polizeilicher Befugnisse und Interventionsrechte zu beobachten ist. Die dazu lediglich einige Stichworte:

- Verdeckte Ermittlungen und verdeckte Datenerhebungen, auch als "kleiner" und "großer Lauschangriff" bekannt. Allein die Überwachung des Telefonverkehrs schnellte von knapp 3700 Lauschangriffen im Jahr 1996 auf 20 000 im Jahr 2001 hoch.
- die Video-Überwachung von öffentlichen Plätzen und Veranstaltungen.
- Verhängen von Aufenthaltsverboten
- Einführung der elektronischen Fußfessel für Strafgefangene

- Ausbau des "Polizeigewahrsams" im Sinne einer präventiven Gefahrenabwehr
- die Erweiterung der U-Haft-Gründe
- wachsende Bereitschaft zu Gefängnisstrafen und stationären Sanktionen. Gerade Heranwachsende werden wieder häufiger und früher zu Jugendstrafen ohne Bewährung verurteilt.
- das Instrument der Schleierfahndung - das sind verdachts- und anlaß-unabhängige Personen- und Ausweiskontrollen.
- Ausbau des Bundesgrenzschutzes. Entlang der Landegrenze darf der BGS bis zu 30 km - unter gewissen Umständen bis zu 80 km - tief polizeilich tätig werden. Ebenso auf Hauptverkehrswegen, Zügen sowie an Flughäfen und Bahnhöfen. Der Bundesgrenzschutz hat sich damit nicht nur klammheimlich zur Bundespolizei gemausert, sondern er fungiert vor allem als Kontrollorgan gegenüber Migranten und Flüchtlingen.

Anders als in den 1970er und 1980er Jahren lösen die Verschärfungen auf dem Feld der Inneren Sicherheit keinen nennenswerten Widerstand mehr aus. Die einzelnen warnenden Stimmen finden nur wenig gesellschaftliche Resonanz. Die übergroße Mehrheit der Bevölkerung nimmt die Einschränkungen der Freiheitsrechte durch die verstärkten Sicherheitsmaßnahmen billigend in Kauf. Ja, man kann von einer regelrechten "Straffreude" in der Gesellschaft sprechen. Zunehmende staatliche Repression und wachsende "Lust auf Strafe" sind offensichtlich zwei parallel verlaufende Prozesse.

Welche Gründe sind dafür verantwortlich zu machen?

Auf keinen Fall gestiegene Kriminalitätsraten, denn die gingen in den letzten Jahren sogar zurück oder stagnierten. Man muß die Frage der Inneren Sicherheit vielmehr auf den allgemeinen gesellschaftlichen Kontext beziehen. Dabei spielt vor allem die Erosion des wohlfahrtsstaatlichen Typus und das Aufkommen neoliberaler Modelle eine wichtige Rolle. In Deutschland erfolgte diese Umwälzung erst seit den letzten Jahren und auch nicht mit der Radikalität, wie man sie aus den angelsächsischen Ländern kennt. Dennoch gewinnt auch hier der Neoliberalismus - Privatisierung von öffentlichem Eigentum, flexibler Arbeitsmarkt, niedrigere Einkommenssteuern, "Schlanker Staat"- an Konturen.

Diese Transformation zeigt ihre Folgen auch auf dem Feld der Inneren Sicherheit:

1. Der Siegeszug marktregulierter Steuerung entzieht auf bestimmten Politikfeldern dem Staat einen Teil seiner Handlungsressourcen. In vielen Fällen wird dies von den Regierungen auch aktiv mit vorangetrieben, die sich dabei am Modell des "Schlanken Staates" orientieren. Dies bringt natürlich gewisse Legitimitätsprobleme mit sich. Denn die Erwartung, daß der Staat regulierend und intervenierend eingreifen sollte, ist ja weiterhin in der Bevölkerung verbreitet. Da bietet sich eine stärkere Besinnung auf eine Kernfunktion des Staates - nämlich die Gewährung von Sicherheit - als wichtige Quelle für Legitimität geradezu an. Die öffentliche Sicherheit erweist sich als ideales Feld, auf dem der Staat, aber auch die Parteien symbolisch Handlungsfähigkeit demonstrieren und umsetzen können, der in anderen Politikfeldern nicht mehr möglich erscheint. Der Ruf nach Recht und Ordnung gehört deshalb zum

unverzichtbaren Bestandteil von Wahlkampfstrategien. "Law and Order is a Labour Issue", lautete beispielsweise die Parole der britischen Sozialdemokratie, die dann auch von den deutschen Genossen wörtlich übernommen wurde.

2. Spätestens seit den 1990er Jahren läßt sich auch in den EU-Ländern eine Wiederkehr der "sozialen Frage" feststellen. Die postindustrielle Modernisierung hat in Westeuropa zum Verschwinden von Millionen Jobs im verarbeitenden Gewerbe geführt und gleichzeitig prekäre Gelegenheitsarbeiten vermehrt. Es hat sich eine Gruppe der "Überflüssigen" herausgebildet, die strukturell für den Arbeitsprozeß nicht mehr gebraucht werden. Aber auch jene, die in Lohn und Brot stehen, sind nicht mehr unbedingt vor Armut gefeit. Mittlerweile sind in der EU offiziell 52 Millionen Arme und drei Millionen Obdachlose registriert. Angesichts dieses sozialen Konfliktpotentials verstärken sich gesellschaftliche Bestrebungen, die neue Armut mit ordnungspolitischen Mitteln - sei es durch eine Intensivierung der sozialen Kontrolle oder durch eine verstärkte Repressionspolitik - zu regulieren. Die Wiederkehr des strafenden Staates und die Erosion des Wohlfahrtsstaates verhalten sich nach dem Prinzip kommunizierender Röhren. "Regieren durch Law and Order" wäre somit eine Quintessenz der neoliberalen Gesellschaft. Die unsichtbare Hand des Marktes trägt einen eisernen Handschuh

3. Daß viele Menschen verstärkt Law and Order-Maßnahmen fordern bzw. auf solche Kampagnen ansprechen, hängt auch mit einer starken Verunsicherung zusammen, die der Umbau der Gesellschaft bei den sozialen Kollektiven auslöst. Das neoliberale Regime hält die Individuen verstärkt dazu an, sich aktiv an der Lösung von bestimmten Angelegenheiten und Problemen zu beteiligen, die bis dahin von spezialisierten und autorisierten Staatsapparaten reguliert wurden. Als Reaktion auf die Wirkungen von Deregulierungs- und Flexibilisierungsprogramme verstärken sich gesellschaftliche Strömungen, die den Verlust bestimmter Normalitätsstandards oder die Bedrohung des eigenen sozialen Status durch harte Grenzziehung und rigide Normativität zu bearbeiten versuchen. Es ist eigentlich eine herrschaftssoziologische und sozialpsychologische Trivialität, daß gerade in Umbruchs- und Krisenzeiten vor allem die "Überflüssigen" bevorzugte Objekte von Diskriminierung und Ausschließung sind. Das strategische Moment der Law and Order- Kampagnen besteht somit darin, Zugehörigkeit und Nichtzugehörigkeit zu definieren, Einschränkungen des bürgerlichen Gleichheitspostulats zu legitimieren, den Anspruch auf Anerkennung von sozialen Rechten zu beschneiden und den Zugang zu materiellen Ressourcen zu begrenzen. Wohlfahrtsstaatliche Einrichtungen werden nicht linear abgebaut. Die Regierungen und die Behörden wissen, daß eine allgemeine Kürzung staatlicher Transferleistungen viel schwerer durchzusetzen ist als das Vorhaben, lediglich diejenigen aus der Transferberechtigung auszuschließen, die es ohnehin nicht verdienen - eben "Ausländer" und andere "Sozialschmarotzer". Die Steigerung des "Sozialschmarotzers" ist der "Kriminelle", der die armen, aber ehrlichen Leute ausplündert und sich auf ihre Kosten bereichert. Umgekehrt ist es für das Einfordern von staatlichen Transfers dann naheliegend, diese Berechtigung damit einzuklagen, daß die "Randgruppen" zum eigenen Nachteil bevorzugt würden. Indem man sich als Opfer präsentiert, kann man auch Druck darüber ausüben, daß einem staatliche Hilfe zustehe. Das gilt insbesondere in Verteilungskämpfen. Was der andre völlig ungerechtfertigt einheimst, steht einem eigentlich

selbst zu. Die Moral- und Sicherheitsdiskurse zielen jedoch nicht nur auf die Exklusion der "Unproduktiven" und "Unerwünschten", sondern fungieren auch als Teil einer Integrationsstrategie für die "Mitte der Gesellschaft". Dies setzt die Diskriminierung und Ausschließung bestimmter sozialer Gruppen voraus, da ohne diese Grenzziehung keine Normalitätsstandards gebildet und durchgesetzt werden könnten.

Die Zunahme von Repression und Exklusion läßt sich nationenübergreifend und unabhängig von regierungspolitischen Konstellationen beobachten. Als exzessiv muß die Kriminal- und Strafpolitik in den Vereinigten Staaten bezeichnet werden. Der Ausbau der Strafjustiz verlief völlig synchron zur Ausbreitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse und der Abschaffung der öffentlichen Unterstützungssysteme - mit dem Ergebnis, daß sich die Zahl der Gefängnisinsassen in den vergangenen 25 Jahren fast verfünffacht hat. Den Vereinigten Staaten kommt der traurige Ruhm zu, neben Rußland und China, die höchste Gefangenenrate der Welt aufzuweisen. Heute befinden sich in den USA 650 Strafgefangene pro 100 000 Einwohner in Gefängnissen, im Vergleich dazu: in Schweden 59, in Deutschland 90. Der "Krieg gegen die Drogen" den die amerikanische Regierung führt ist in erster Linie ein Krieg gegen die arme, vor allem schwarze Ghattobevölkerung. Zu Recht fragt sich deshalb der Kriminologe Nils Christie, ob man nicht von einem "GULAG Western Style" sprechen müsse.

Sieht man von der einzigartigen Entwicklung der amerikanischen Gefängnispolitik ab, die historisch auf einer ausgeprägten Bestrafungskultur basiert, so vollzieht sich in den meisten Ländern Europas strukturell eine analoge Entwicklung. Die Zuwachsraten der Gefängnisse sind in den Mitgliederstaaten der EU allein zwischen 1990 und 1996 um 21 Prozent gestiegen. So etwa beispielsweise in Portugal von 93 auf 125 Strafgefangene, von 57 auf 105 in Spanien, von 90 auf 101 in England, von 76 auf 90 in Italien und Frankreich, von 34 auf 65 in den einstmals liberal Niederlanden. Das Niveau liegt damit erheblich unter dem der USA. Dennoch - die Tendenz einer repressiven Wende ist deutlich genug und läßt sich weiter etwa an Projekten zum Ausbau von Gefängniskapazitäten, an der Senkung der rechtlichen Schwelle der Inhaftierung ausweisen.

II. Städtische Ordnungspolitik

Auch das urbane System hat in den letzten Jahrzehnten eine grundlegende Transformation erfahren. Über einen langen Zeitraum galten in der Bundesrepublik die Städte als die Zentren des ökonomischen Wachstums und der Prosperität. Angesichts expandierender Arbeitsmärkte, wachsender Kaufkraft und wohlfahrtsstaatlichen Absicherungen, bildete die Stadt eine Art von "Integrationsmaschine". Seit den späten achtziger Jahren neunziger Jahren läßt sich jedoch eine gegenläufige Tendenz beobachten: Die neue Armut verdichtet sich vor allem in den Großstädten und kommt dort zugespitzt zum Ausdruck.

Da der Zentralstaat die wachsenden sozialräumlichen Disparitäten nicht mehr ausreichend durch Transferleistungen ausgleichen kann oder will, gewinnen lokale Entwicklungsmodelle an Bedeutung. Die Städte sehen sich dazu veranlaßt, unternehmerische Profile zu entwickeln und eine aktive lokale

Arbeits-, Sozial- und Beschäftigungspolitik zu betreiben. Weg vom Typus kommunaler Politik der sogenannten Daseinsvorsorge - sprich der Bereitstellung sozialer Infrastrukturen - erhält die marktförmige Organisation des städtischen Raums für die lokalstaatliche Politik einen wachsenden Stellenwert. Der Abbau kollektiver Sicherungssysteme und die Mobilisierung des Raums als strategische Ressource sind die entscheidenden Merkmale der unternehmerischen Stadt. Zentrale Bereiche der Städte werden zu Standorten für eine hochwertige Dienstleistungsökonomie oder zu Konsum- und Erlebnislandschaften für einkommenstärkere Bevölkerungsgruppen umgebaut.

Die ökonomische und bauliche Aufwertung der Kernstadt ist mit entsprechenden sozialen Selektionsmechanismen verknüpft. So wird das städtische Publikum zunehmend auf seine Rolle als Konsument beschränkt. Tatsächlich suchen viele Menschen die Zentren 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 erwünschte Atmosphäre in Frage stellen könnten. Bei der Stadtsafari möchte man die Vorzüge der City - nämlich Vielfältigkeit, visuelle Stimulation und Kultur - genießen, unter Ausschluß aller möglichen Gefährdungen und Unsicherheiten. Die Kommunen versuchen deshalb den Konsumenten urbane Erfahrung in einer risikolosen Form anzubieten, die zwar das Bedürfnis nach Erlebnis und Kommunikation befriedigt, aber unter völlig kontrollierten Bedingungen stattfindet. Die sichtbare Anwesenheit von marginalen Gruppen auf Plätzen und Straßen wird deshalb von den Behörden und den Geschäftsleuten als Standortschädigung und Bedrohung der "Inneren Sicherheit" wahrgenommen.

Parallel dazu läßt sich eine Verschiebung in der Wahrnehmung städtischer Räume feststellen. Noch in den achtziger Jahren betonte der urbane Diskurs die Rolle der Stadt als anonymen Ort, der unterschiedliche Lebensformen, die Erfahrung von Differenz und Andersartigkeit ermögliche. Insbesondere der distanzierte, gleichwohl aber interessierte Kontakt mit dem Fremden im öffentlichen Raum galt als wesentliche Voraussetzung für urbane Zivilisiertheit und eine funktionierende städtische Kultur. Diese Vorstellung erfährt gegenwärtig dahingehend eine Einschränkung, daß damit vor allem ein ziviles, sprich "anständiges" Benehmen gemeint ist. Nicht mehr das Zusammentreffen mit dem "Anderen" scheint erwünscht zu sein, sondern gesittete Verhaltensweisen honoriger Bürger. Als neues Leitbild gilt nun die "sichere und saubere Stadt".

Sicherheitsakteure

Angesichts der verschärften Standortkonkurrenz sind die Betreiber von Kaufhäusern und Ladenketten in der City bestrebt, die Einkaufsmeilen den Shoppingmalls anzupassen. Da dessen Erfolg nicht zuletzt auf der Garantie des gesicherten und ungestörten Konsums basiert, möchte man deshalb die verschiedenen Submilieus aus den Innenstädten verdrängen. "Für die Geschäftsleute in den betroffenen Innenstädten", so der Hauptverband des deutschen Einzelhandels, "stellt die Massierung solcher Verhaltensweisen eine wirtschaftliche Bedrohung dar." Um "Sauberkeit, Sicherheit und Ordnung" durchzusetzen, so ein Vertreter des Düsseldorfers Wirtschaftslobbyverbandes "Forum Stadt-Marketing", gehörten Obdachlose "weggeräumt." Sie seien "ebenso wie Graffiti und

Taubenkot kein Anblick, der zur Steigerung von Attraktivität und Kaufkraft beiträgt." Gegenwärtig gehen die lokalen Gewerbevereinigungen auch dazu über, flächendeckende Raumverbote für marginalisierte Gruppen zu verlangen. Stellvertretend für solche Bestrebungen steht etwa die Forderung von Frankfurter Geschäftsleuten, das gesamte Bahnhofsviertel als "Sperrbezirk" für Drogen- und Alkoholkonsumenten sowie Obdachlose auszuweisen.

Als neuer Akteur in der sicherheitspolitischen Landschaft der Städte spielt auch die Bahn AG eine wichtige Rolle. Die Privatisierung des vormaligen Staatsbetriebs hat zu einer völligen Neustrukturierung des Aufgabenbereichs geführt. So entwickelt sich u.a. das Immobiliengeschäft zu einem zentralen Operationsbereich, da mit dem Verkauf oder der kommerziellen Vermarktung von Liegenschaften hohe Renditen zu erzielen sind. In rund 25 Städten beabsichtigt die Deutsche Bahn AG, Flächen im größeren Umfang zu recyceln. Auf den freiwerdenden Arealen sollen neue Bürostädte, Unterhaltungskomplexe und Wohneinheiten entstehen. Hatte es sich bislang bei den Bahnanlagen um gleichsam exterritoriale Gebiete gehandelt, die den Kommunalplanungen entzogen waren, so strebt nun das Unternehmen ein enges Kooperationsverhältnis mit den staatlichen Behörden und den Städten an. Die Verkehrsstationen und das dazugehörige Umfeld sollten sich nach den Vorstellungen der Bahn AG wieder in die City integrieren und damit einen Beitrag gegen die "Verelendung der Innenstädte" leisten.

Die Bahn AG wiederum verspricht sich von der Innenstadtbelebung eine Aufwertung ihrer Immobilienobjekte. Da die Höhe der Rendite auch von Imagefaktoren abhängt, versucht das Unternehmen die Bahnhöfe zu einem Markenprodukt zu profilieren, das vor allem "hohen Milieuwert" signalisieren soll. Bei der "Modernisierungsoffensive", so der damalige Vorstandsvorsitzende Dürr, gehe es darum, die Verkehrsknotenpunkte wieder zu "Empfangssalons der Städte in begehrten Wohn- und Geschäftslagen" zu machen. Was das Unternehmen darunter versteht, läßt sich u.a. der Ausstellung "Renaissance der Bahnhöfe" entnehmen, mit der sich die Bahn AG im Jahre 1996 an eine breitere Öffentlichkeit wandte. In einem dazugehörigen Ausstellungskatalog, den man über weite Strecken als ein Buch der Niedertracht bezeichnen kann, erhofft sich etwa der damalige Verkehrsminister von der Privatisierung des Staatsbetriebs ein Verschwinden des trostlosen "Bahnhofsmilieus" und die Wiederkehr einer gehobenen "Bahnhofskultur". Ein anderer Autor führt den Niedergang der repräsentativen "Verkehrskathedralen" unter anderem auf die Anwesenheit der Gastarbeiter in den späten fünfziger Jahren zurück: "Das machte den Ruf dieser eben erst wieder zu einer gewissen Zivilität zurückgekehrten Orte gleich wieder dubios". Für einen weiteren Autor stellten die Bahnhöfe als "kostenlose Orte der Notdurft" früher Anziehungspunkte für die "niederen Sozialmilieus" dar, deren dauerhafte Anwesenheit schließlich auch einen Verfall der umliegenden Stadtquartiere bewirkte: "Damit wurden aus den ehemals pulsierenden Herzen der Städte wahre Pestbeulen". Deshalb sei bei der anstehenden Modernisierung "eine Renaissance angezeigt, die in Analogie zu dem Wertesystem vor hundert Jahren dem Bahnhof innerhalb der Stadt und als Architektur die dominante Bedeutung zugesteht, die ihm als dem öffentlichsten aller Gebäude zusteht". Nach Ansicht des damaligen Vorstandsvorsitzenden Heinz Dürr wiederum muß die Bahn AG auch ihr Schmutzimage als "Transportmittel für ärmere Bevölkerungsschichten" loswerden. Nicht

mehr "randständige Unterklassen", so schließlich ein Bahnmanager in einem Beitrag, sondern die Mittelschichten und Geschäftsreisende stellen nun das Hauptklientel des Unternehmens dar.

Durchgängig vermitteln die Publikationen der Deutschen Bahn AG den Eindruck, daß mit der Unterscheidung von Bahnhofsmilieu und Bahnkultur eine neue Klassenhierarchie propagiert wird. In der Selbstdarstellung des Unternehmens zeichnet sich ein Idealtypus von Bahnhof ab, aus dem der "Plebs" weitgehend verbannt ist. Durch abwertende Zuschreibungen wie etwa "Außenseiter", "lästiger Bodensatz", "Qualitätsverlust" oder "arme Leute-Syndrom" erfolgt eine soziale Degradierung bestimmter Gruppen und Menschen, denen man ein Aufenthaltsrecht an den Bahnhöfen abspricht. Aber nicht nur auf der diskursiven Ebene, sondern auch mit Hilfe baulicher Maßnahmen möchte die Bahn AG die "Spreu vom Weizen trennen" und den Kontakt zwischen den verschiedenen Sozialmilieus durch räumliche Separierung minimieren. Als Pilotprojekt dient dazu u.a. die Eröffnung einer Zwei-Klassen-Lounge wie beispielsweise im Frankfurter Hauptbahnhof, für deren Zutritt man sich als Bahnkunde ausweisen muß. Um in den gehobenen Bereich vorzudringen, bedarf es entweder eines 1.-Klasse-Tickets oder zehn Mark als Eintrittsgebühr. Damit möchte man, wie der Vorsitzende des Geschäftsbereichs Personenbahnhöfe offen bekundet, nicht zuletzt Obdachlose, Trebegänger oder Drogenkonsumenten aus den Warteräumen fernhalten. Um der oben beklagten "kostenlosen Notdurft" für untere Klassen einen Riegel vorzuschieben, sind nun auch die Zugänge zu den öffentlichen Toiletten mit Drehkreuzen versehen, die nur gegen Bezahlung passiert werden können.

Zwar bleibt der Bahnhof weiterhin öffentlicher Raum, da das Recht auf Zugänglichkeit der Transportmittel gesetzlich garantiert ist. Dies beinhaltet jedoch kein generelles Aufenthaltsrecht. Die Aufwertungspolitik der neuen Managementphilosophie zielt deshalb darauf ab, diese klassischen Orte einer städtischen Öffentlichkeit in "Kathedralen des Wohlbefindens" zu verwandeln, die ausschließlich den konsumierenden oder reisenden Kunden vorbehalten sein sollen.

Mitte der 1990er Jahre führte das Unternehmen als zentralen Bestandteil der neuen "Bahnhofskultur" Mitte der neunziger Jahre das sogenannte 3-S-Programm - sprich "Service, Sicherheit, Sauberkeit" - ein. In der Bahnhofs-Hausordnung, die unter dem plakativen Motto "So ist's in Ordnung" überall ausliegt, sind unter anderem Alkohol- und Drogengenuß, Betteln, Herumlungern, das Sitzen und Liegen auf dem Boden, Rollschuhfahren, das Verteilen von Flugblättern, Plakatieren sowie der Verkauf von Waren verboten. Wie massiv die Bahn AG gegen unerwünschte Personen vorgeht, kann man anhand einer Statistik aus Berlin belegen. So sprach allein im Januar 1997 die Bahn AG an den drei Berliner Bahnhöfen - Zoo, Hauptbahnhof und Lichtenberg - 181 Hausverbote und 7.400 Platzverweise aus.

In gewisser Weise versucht das 3-S-System die Konformitäts- und Kontrollstandards von Disney-Welten zu kopieren. Oder mit den Worten des damaligen Vorstandsvorsitzenden der Bahn AG Johannes Ludewig: "Freundlichkeit und Hilfsbereitschaft sind die hervorragenden Eigenschaften, mit denen die Comic-Figur Micky Maus die Herzen von Jung und Alt immer wieder erobert hat. Damit paßt sie gut zur Bahn." Das heißt entgegen der Behauptung der Bahn AG, die Bahnhöfe zu "urbanen Marktplätzen und Kommunikationsorten" gestalten zu wollen, geht es im Kern um die Durchsetzung von Normen, die für Kleinstädte oder Dörfer angesagt sind, aber bestimmt nicht für urbane Zentren.

Daß die Bahn-Maus wirklich keine Armen mag wird auch in einem aktuellen Konflikt deutlich. Herr Mehdorn, Vorsitzende der Bahn AG, hatte in der "Bild am Sonntag" angedeutet, daß er die Bahnhofs-Missionen für störend erachte. Das Unternehmen sei nicht für die sozialen Probleme der Gesellschaft zuständig. Von der Schließung dieser karitativen Einrichtung erhofft sich die Bahn offensichtlich einen weiteren Schritt in Richtung "höheren Milieuwert". Nachdem der öffentliche Aufschrei unerwartet groß war, ruderte Mehdorn zurück. Nein, nein, Obdachlose seien natürlich keine "böartigen Leute". Nein, nein, nicht um die Schließung der Mission gehe es - man wolle nur die Suppenküche und das warme Essen weghaben. Nein, nein, nicht um die Bedürftige gehe es, sondern um Leute, die sonst nicht am Bahnhof wären.

Die Systematik, mit der das ehemalige Staatsunternehmen auf nationaler Ebene gegen die Anwesenheit bestimmter Submilieus im Umfeld der Bahnhöfe vorgeht, macht die Bahn AG nicht nur zum Motor der Stadtentwicklung, sondern auch zum Vorreiter der sozialen Verdrängung und Ausgrenzung in den Städten.

Generell kann man in Deutschland von einer Renaissance der öffentlichen Ordnung sprechen. Aussagen wie " Man muß die Ängste der Bürger ernst nehmen" signalisieren, daß nicht mehr konkrete Straftaten, sondern subjektive Befindlichkeiten zum Gegenstand politischer Interventionen werden. Populäres Vorbild für diese präventive Sicherheitskonzept ist die "Null-Toleranz"-Strategie der New Yorker Polizei. In der amerikanischen Metropole werden Regelwidrigkeiten wie Trinken und Urinieren in der Öffentlichkeit, Graffiti-Sprayen, Schwarzfahren und sogar lautes Musikhören aus Ghettoablatern konsequent verfolgt und streng geahndet. Die Grundthese für diese Polizeistrategie, die auch unter dem Titel "Reclaiming Public Space" bekannt wurde, ist schlicht und einfach: Da Unordnung zwangsläufig irgendwann zu Verbrechen führt, muß bereits bei dem geringsten Regelverstoß hart durchgegriffen werden.. Auch wenn in deutschen Großstädten nicht durchgängig praktiziert wird, hat sich auch hierzulande eine restriktive Ordnungspolitik durchgesetzt. Unter direkter Bezugnahme auf die New Yorker "Null-Toleranz"-Strategie kamen Ende der neunziger Jahre die Innenminister dahin, die öffentliche Ordnung als ein besonders "schützenswertes Gut" zu behandeln. Damit rücken Themenfelder wie etwa Unsauberkeit auf Straßen und Plätzen, "Vandalismus" oder Betteln, die bisher von keiner strafrechtlichen Relevanz waren, in den Vordergrund. In diesem präventiven Konzept von öffentlicher Sicherheit findet eine Vermischung von sozialpolitischen, ordnungspolitischen und polizeilich-strafrechtlichen Bereichen statt, die vor allem auf eine Intensivierung der sozialen Kontrolle abzielen.

Durch Straßensatzungen oder ordnungsamtliche Erlasse versuchen die Kommunen all diejenigen sozialen Aktivitäten zu verdrängen, die dem Klischee von der "sauberen und sicheren Stadt" widersprechen.

An dieser Stelle lediglich einige Beispiele:

Exemplarisch für diese Entwicklung waren etwa die Überlegungen aus dem Umfeld der Hamburger Stadtregierung. In dem Senatsdrucksachenentwurf "Maßnahmen gegen die Unwirtlichkeit der Stadt" ging es erklärtermaßen um die Beseitigung der sichtbaren Erscheinungsformen von städtischer Armut, die Verhinderung von "Konzentration und Verfestigung" sogenannter Randgruppen sowie das "Sauberhalten repräsentativer Räume und Visitenkarten der Stadt". In Berlin wiederum sind von der

Polizei mittlerweile 30 "gefährliche Orte" festgelegt worden, an denen wesentliche Persönlichkeitsrechte außer Kraft gesetzt sind. Insbesondere innenstadtnahe Plätze und große Einkaufsstraßen fallen unter diese Klassifikation. An solchen Orten können ohne Begründung Personalienüberprüfungen oder Leibesvisitationen vorgenommen und Platzverweise ausgesprochen werden. In Frankfurt gibt es nicht nur eine Gefahrenabwehrverordnung, die "aggressives Betteln" und öffentliches Lagern verbietet, sondern auch das Wegwerfen von Zigarettenkippen oder Pappbechern wird ordnungspolitisch verfolgt.

In Bremen wiederum sprechen die Behörden auf der Grundlage des Polizeigesetzes gegen vermutete Dealer und Drogenkonsumenten Betretungsverbote für bestimmte Stadtteile aus. Bei Mißachtung können die Betroffenen inhaftiert und am Stadtrand ausgesetzt werden. Zudem erteilte die Betreibergesellschaft der Bremer Straßenbahnen gegenüber Personen, die des Drogenbesitzes verdächtigt werden, ein Beförderungsverbot auf allen Bahn- und Buslinien. Durch die Sanktionierung von Verstößen können sich die Aufenthaltsverbote für den Betroffenen zu mehrjährigen 'Verbannungen' anhäufen.

Generelle, auf genau beschriebene innerstädtische Örtlichkeiten bezogene Platzverweise sowie Aufenthaltsverbote von mehreren Monaten sind inzwischen keine Seltenheit mehr. In der Rechtssprechung sind aus jüngster Zeit vor allem zwei Urteile zu beachten. Die Entscheidung des bayerischen Verwaltungsgerichtshofes aus dem Jahr 1999 sowie das Urteil des Oberverwaltungsgerichtshofes NRW vom 6.9.2000. Der Beschluß des BayVGH bestätigte einen Bescheid der Stadt München gegen einen Bürger, den die Behörden der dortigen Drogenszene zurechneten. Demnach wurde dem Betroffenen, der wegen 2,3 Gramm Haschisch, die er zum Kauf angeboten hatte, verhaftet worden war, für 12 Monate untersagt, weite Bereiche der Münchner Innenstadt zu betreten.

Ähnlich auch das Urteil des OVG NRW. Gegen einen Antragsteller wurde ein sechsmonatiges Aufenthaltsverbot verhängt, da man ihn der offenen Drogenszene zurechnete.

"Ein Aufenthaltsverbot ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nur gegen solche Personen gerechtfertigt, die in besonderer Weise an der Bildung und Aufrechterhaltung der offenen Drogenszene beteiligt sind. Dies können Drogenhändler oder Drogenkonsumenten sein, im Einzelfall aber auch Personen, die auf sonstige Weise nachhaltig zur Verfestigung zur Drogenszene beitragen. (...) Auch wenn der Antragsteller, wie er behauptet weder Drogenhändler noch Drogenkonsument ist, trägt er durch die Häufigkeit, Dauer und Intensität seiner Kontakte zur Etablierung und Verfestigung der offenen Drogenszene bei."

In Ländern wie Frankreich, Schweiz oder Österreich sind Kommunen dazu übergegangen nächtliche Ausgehverbote für Jugendliche zu erlassen. "Die gefährliche und gefährdete Jugend" ist ein ideologischer Diskurs mit langer Tradition. Das Reden über die "Verwahrlosung" oder die "Gewaltbereitschaft" der jungen Leute und ihre Ursachen erlaubt es, ökonomische, politische und soziale Konflikte als Fragen der Herstellung individueller Disziplin und Moral, d.h. als ein Ordnungs- und Kontrollproblem zu diskutieren. Die Definition von Jugend als eine "Gefahr" oder als ein "soziales Problem" gibt verschiedenen gesellschaftlichen Fraktionen die Gelegenheiten zu diversen Moral-Paniken, die in regelmäßigen Zyklen den öffentlichen Diskurs mit bestimmen. Vor allem in den USA hat diese Kontrollpraxis eine lange Tradition. Dort existieren in den meisten Großstädten

Ausgehverbote für Jugendliche. Teils gelten diese Regelungen nur für bestimmte Stadtteile, teils besteht ein generelles Verbot. Mit dem Instrument des Ausgehverbots wird das Ordnungsrecht ausgedehnt und verpolizeilicht: "Herumlungern" und "Eckensteherei" sind nun in solchen Fällen Tatbestände.

Auffallend an den verschiedenen Kontrollpraktiken ist die Expansion von substrafrechtlichen Partikularnormen, die auf eine Art von Lokal-Justiz hinauslaufen und zugleich für die wachsende Rekommunalisierung der staatlichen Ordnungspolitik stehen. Strukturell lassen sich dabei zwei Varianten ausmachen. Zum einen definieren die städtischen Behörden im Rahmen von Sondernutzungen wie etwa Gefahrenabwehrverordnungen Betteln, Alkoholtrinken oder Lagern im öffentlichen Raum als Ordnungswidrigkeit. Zum anderen findet mit Hilfe des Hausrechts eine Umwidmung von öffentlich zugänglichen Orten statt. Diese Kontrollpraxis kommt gegenwärtig verstärkt in Bahnhofsanlagen, Flughäfen und dem öffentlichen Nahverkehr zum Einsatz. Vor allem wird die in den siebziger Jahren vollzogene Entkriminalisierung von "Bettelei" und "Landstreichertum" faktisch unterlaufen. Manche lokale Ordnungsämter untersagen mit generellen Bettelverboten bereits das sogenannte passive Betteln - also das Aufstellen eines Hutes oder das Ausstrecken der Hand. Symptomatisch für dieses Praxis ist etwa die Stadt Stuttgart, die gegen das "stille Betteln" mit Bußgeldbescheiden vorgeht. Nach der Vorstellung der Stadtverwaltung handelt es sich bei diesem Vorgang um ein Verhalten, "das zur Anbahnung und Abwicklung von Geschäften erfolgt", dessen Ziel darin bestehe, "andere Verkehrsteilnehmer zu Schenkungen zu veranlassen", d.h. von einer Gewinnerzielungsabsicht geprägt sei. Darüber hinaus würde in der Öffentlichkeit auch der Eindruck entstehen, daß die Kommune nicht im ausreichenden Maße für Mittellose Sorge und damit Zweifel an der Wirksamkeit des Sozialstaates aufkommen könnten

Seit neuestem setzen die Behörden bei der ordnungspolitischen Regulation des städtischen Raums auch auf den Einsatz von Videokameras. Es handelt sich dabei um eine Form der Überwachung, wie man sie schon seit langem in Tiefgaragen, Kaufhäusern oder Flughäfen praktiziert. Das alte panoptische Disziplinarmodell - "gesehen zu werden, ohne selbst zu sehen" - dehnt sich damit auch auf öffentliche Territorien aus. Zum einen erfolgt der Einsatz aus präventiven Zwecken: Durch die sichtbare Installierung des Kontrollsystems versucht man Personen zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen. Zum anderen geht es um Strafverfolgung und den direkten Eingriff bei unerwünschten Aktivitäten. Die Technologie der elektronischen Überwachung entwickelt sich zum festen Bestandteil der städtischen Infrastruktur, die bald ähnlich vertraut sein wird wie Telephonhäuschen, Straßenlaternen oder Verkehrsampeln. Diese Form der Observation unterscheidet sich allerdings in zweifacher Hinsicht von dem Panopticon, wie es Michel Foucault in "Überwachen und Strafen" als Disziplinierungsinstrument beschrieben hat: Das postmoderne Modell läßt sich aufgrund der dezentralisierten Struktur kaum mehr architektonisch bestimmen. Zudem beruht es vorwiegend auf dem Einverständnis der Betroffenen. Von dem Einsatz der "elektronischen Engel" (Mike Davis) verspricht sich die Mehrheit der Passanten mehr Sicherheit auf den öffentlichen Straßen und Plätzen. Es zeigt sich, daß es wenig nützt, diese Form der Überwachung anzuprangern. Aus der anhaltenden Sicherheitsdebatte der neunziger Jahre ist ein wachsendes gesellschaftliches Bedürfnis entstanden,

beständig überwacht zu werden. Zu dieser Akzeptanz haben aber sicherlich auch Fernserien wie "Big Brother" oder "Die dümmersten Autofahrer" oder "Die dümmersten Verbrecher" beigetragen.

Die elektronische Überwachung öffentlicher Territorien ist in den USA und Großbritannien bereits weiter vorangeschritten. Obwohl es keine zentrale Koordinierungsinstanz gibt, wachsen dort die öffentlichen und privaten Überwachungssysteme zu einem übergreifenden Kontrollraster zusammen. Hatten zunächst die großen Metropolen ihre Sicherheitsinfrastruktur technologisch aufgerüstet, so folgen nun Kleinstädte und sogar Dörfer. Der Umfang der erfaßten Gebiete dehnt sich ständig weiter aus, da Gemeinden ohne elektronische Überwachung befürchten, zum Ausweichziel von Straftätern zu werden.

Natürlich stellt sich die Frage, wer genau von wem zu welchen Zwecken aufgezeichnet wird. Analog zur Überwachungspraxis in den Shoppingmalls geraten solche Menschen ins Fadenkreuz der Aufmerksamkeit, die in irgendeiner Weise deviant oder non-konform aussehen. Davon sind im hohen Maße junge Migranten betroffen. Obwohl die Kontrolle der elektronischen Kameras unmerklich verläuft und für die Mehrheit der Passanten harmlos erscheinen mag, werden damit eine Vielzahl von stereotypen Images und Rassismen reproduziert. Das erste Pilotprojekt einer polizeilichen Videoüberwachung in Leipzig richtete sich - so der Einsatzbefehl an die Beamten, gegen "Ausländer aus Nordafrika, dem südosteuropäischen und vorderasiatischen Raum".

Diese "vergrößerte Realität" vertieft die Barrieren zwischen den sozialen Klassen, verschärft aggressive polizeiliche Praktiken und verwandelt die städtischen Zentren in "no-go-areas" für unerwünschte Gruppen. Eine potentielle Wirkung der elektronischen Überwachung besteht darin, Normalitätsnormen auch in solchen Bereichen durchzusetzen, die bislang noch als Refugien für andere Formen von Lebensweisen galten.

Kontrollszenarien

Durch Law and Order- Kampagnen soll nicht nur den Kern der Gesellschaft konsensual zusammengehalten, sondern auch der wachsende Abstand zwischen den verschiedenen Klassen und sozialen Milieus legitimiert und durchgesetzt werden. Ein übergeordnetes Ziel der gegenwärtigen Kontrollpolitiken besteht darin, die Hierarchisierung und Fragmentierung des sozialen Raums territorial zu fixieren und segregierte Zonen abzusichern, die sich jeweils durch eine spezifische soziale Homogenität auszeichnen sollen. Bei der Herrschaft über den Raum handelt es zweifellos um eine der privilegiertesten Formen der Machtausübung, da die Manipulation der räumlichen Verteilung von Gruppen sich als Instrument der Manipulation und Kontrolle der Gruppen selbst durchsetzen läßt. Die Fähigkeit, den angeeigneten Raum zu dominieren - sowohl materiell wie symbolisch - ermöglicht es, unerwünschte Personen und Ereignisse auf Distanz zu halten und umgekehrt subalterne Gruppen stigmatisierte und entwertete Territorien zuzuweisen. Die Struktur der räumlichen Verteilung sozialer Klassen und Nutzungsweisen läßt sich somit als Resultat sozialer Auseinandersetzungen um "Raumprofite" auffassen.

Gegenwärtig verstärken sich bei Teilen der Mittelschichten Vermeidungsstrategien, die auf eine Minimierung der Kontakte und räumliche Distanzierung zu den "unteren" Klassen hinauslaufen. Denn nichts scheint unerträglicher zu sein als die physische Nähe sozial fernstehender Personen. Viele Angehörige der Mittelklassen "umschiffen" bestimmte städtische Räume, aus Ekel und Abscheu vor

bestimmten Submilieus. Eine besondere symbolische Rolle spielen dabei insbesondere Drogen. Die undifferenzierte Drogenhysterie spiegelt die alte Angst der Mittelklassen wider, die Angst vor dem Absturz, davor, die Kontrolle zu verlieren, Schwäche zu zeigen. Vor allem wenn die Armen süchtig, aggressiv oder krank werden, bricht man in noch stärkerem Maße den Kontakt ab. Es erscheint dann praktikabler etwa einen Park schließen, als zu riskieren, mit solchen Submilieus konfrontiert zu werden. Die Präsenz der Marginalisierten in den Zentren und bestimmten Wohnvierteln wird von den Eliten und der Mehrheit der Quartiersbevölkerung als Kontrollverlust über die Stadt wahrgenommen. Aus deren Sicht geht es um die Wiedereroberung des öffentlichen Raums und um die Durchsetzung bestimmter Normalitätsstandards, für die auch Grundrechtseinschränkungen für bestimmte Personengruppen bewußt in Kauf genommen werden. Die repressive Ausgrenzung von nicht normenkonform definierten Menschen läßt sich erfolgreich damit legitimieren, daß es dabei um die Rettung der räumlichen Kontrolle und die sozial-kulturelle Hegemonie der Gemeinschaft der Wohlstandigen.

Schematisch betrachtet zeichnen sich in den Städten vier unterschiedliche Kontrollszenarien ab:

- 1) Erstens geht es um die präventive Abschirmung abgeschlossener Archipele wie Bürotürme oder Shoppingmalls von der "feindlichen" Außenwelt. Durch entsprechende Absicherungen und Wachmannschaften können bereits im Vorfeld unerwünschte Gruppen und Ereignisse ferngehalten werden. Innerhalb des privat organisierten Territoriums findet die Kontrolle der Besucherströme eher unaufdringlich durch Techno-Prävention und eine spezifische Raumgestaltung statt. Diese Form des Kontrollanspruchs richtet sich weniger sanktionierend an die Moral der Subjekte, sondern sichert primär Räume und reguliert Situationen.
- 2) Zweitens gibt es umkämpfte Territorien wie etwa die innerstädtischen Einkaufsmeilen oder Bahnhöfe, in denen mit Hilfe einer repressiven Verdrängungspraxis eine selektive soziale Homogenität hergestellt werden soll. Ein wichtiges Instrument der Aufwertungsstrategie bilden dabei Raumverbote für mißliebige Personen. Durch Moral- und Sicherheitskampagnen versucht man zudem die Verhaltensweisen bestimmter sozialer Gruppen im öffentlichen Raum stärker normativ zu regulieren.
- 3) Drittens bilden sich in bestimmten Wohnvierteln Nachbarschaftshilfen heraus, die durch Quartiers-Patrouillen und Bürgerwehren eine hohe soziale Kontrolle nach "innen" und eine starke Abwehrbereitschaft nach "außen" zu demonstrieren versuchen.
- 4) Viertens geht es um die ordnungspolitische Absicherung und Überwachung von Ausschließungs- und Internierungsräumen für die Klasse der "Entbehrlichen", wie etwa Junkies, Dealer, Trebegänger oder Illegalisierte. Es handelt sich dabei um einen Macht- und Kontrolltypus, der entweder die dauerhafte Verbannung bestimmter Menschengruppen aus der Stadt anstrebt oder die Ausschließung mit differenzierten Internierungsmodellen zu kombinieren versucht.

Während die Kriminalisierungsdiskurse und -strategien in den USA vor allem auf das Verschwinden der Armen aus der Gesellschaft gerichtet sind - also in der Terminologie von Foucault Analogien mit dem Lepramodell mittelalterlicher Städte aufweisen - liegt der Schwerpunkt der Kontrollpolitik in

Deutschland gegenwärtig darin, einerseits in den zentralen Bereichen der Stadt die städtische Armut unsichtbar zu machen und andererseits einen tief gestaffelten Sicherungsraum gegen Flüchtlinge und Migrationsbewegungen zu installieren.

Es schält sich ein Typus von ständischer Bürgerstadt heraus, in der die Hierarchie unterschiedlicher Rechts- und Subjektpositionen als natürliche und legitime Voraussetzung der gesellschaftlichen Ordnung gelten soll.

Indem die Kommunen das Soziale verstärkt als ein Problem ordnungspolitischer Regulierungskonflikte definieren, scheint sich eine Doppelfigur herauszubilden, die man schon aus dem letzten Jahrhundert kennt: Philanthropie für die "würdigen Armen", Strafen und Überwachen für die "unwürdigen". Angesichts dieser Entwicklung reicht es nicht aus, die städtische Armut zu beklagen und Ausgleichsprogramme zu fordern. Trotz der "Krise der Stadt" und im Wissen um die eigene politische Marginalität gilt es an einem Verständnis des Sozialen festzuhalten, das nicht nur als eine Kultur der Probleme erscheint, sondern auch als Entfaltungs- und Möglichkeitsraum. Dabei muß man vor allem das "Recht auf Stadt" und das "Recht auf Abweichung" hervorheben: Das Recht, nicht von städtischer Zentralität ausgeschlossen und in diskriminierende Randzonen abgedrängt zu werden, und das Recht, sich nicht den Vorgaben homogenisierender Mächte unterwerfen zu wollen.