

OBDACHLOSE PERSONEN ALS GEFÄHRDUNG DER ÖFFENTLICHEN SICHERHEIT

WENN DIE SICHERHEIT VOR GEFÄHRDUNG ZUR GEFÄHRDUNG VON SICHERHEIT WIRD

Die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist ein omnipräsentes Thema kommunaler Politik. Im dazugehörigen Diskurs wird es möglich, obdachlose Personen von Individuen, deren Sicherheit existenziell gefährdet ist, zu Subjekten zu machen, die das Sicherheitsempfinden der Mehrheitsgesellschaft bedrohen.

Im Zuge der urbanen Neoliberalisierung wird die Sozialisationsfunktion des öffentlichen Raumes als Ort der Begegnung mit dem Fremden und Unbekannten in zunehmendem Maße von einer Repräsentationsfunktion abgelöst. Zugänglich und sichtbar für alle soll der öffentliche Raum ein städtisches Image vermitteln, das den Ansprüchen finanzkräftiger AkteurInnen (wie z.B. EinzelhändlerInnen, InvestorInnen, Einkaufende oder TouristInnen) entspricht. Im Wettbewerb um Standortvorteile und Kapitalakkumulation wird der öffentliche Raum zu einer Bühne, auf der die Städte versuchen, ein »Theaterstück der Repräsentativität« zu inszenieren. Während sich die Gestaltung von strategisch wichtigen öffentlichen Räumen (wie z.B. Fußgängerzonen, touristische Sehenswürdigkeiten oder Hauptbahnhöfe) an den Erwartungen des Teiles der städtischen Bevölkerung ausrichtet, der über das nötige Kapital verfügt, um am Wohlstand der Stadt mitzuwirken und teilhaben zu können, sollen all diejenigen Elemente, Verhaltensweisen und Personen reguliert, beseitigt oder unsichtbar gemacht werden, die dieser Zielsetzung im Wege stehen.

Nach diesem Verständnis sind die beschriebenen öffentlichen Räume repräsentativ, wenn man ihre Eignung als Aushängeschild der Stadt zum Bewertungsmaßstab macht, nicht aber wenn man die Widerspiegelung der sozialen Diversität und Ungleichheit innerhalb der Stadt als zentrales Qualitätsmerkmal des öffentlichen Raumes begreift.

Obdachlosigkeit in Deutschland

In Deutschland gibt es weder eine administrativ einheitliche Definition von Wohnungs- und Obdachlosigkeit, noch eine bundesweit einheitliche Statistik. Im vorliegenden Artikel beschreibt Wohnungslosigkeit einen Lebensumstand, bei dem betroffene Personen

über keinen eigenen, mietvertraglich abgesicherten Wohnraum verfügen, aber entweder institutionell (z.B. in Wohnungsloseneinrichtungen) oder nicht-institutionell (z.B. bei Verwandten) untergebracht sind. Im Gegensatz dazu verfügen obdachlose Personen über keine permanente menschenwürdige Unterkunft. Obdachlosigkeit kann demzufolge als verschärfte Form der Wohnungslosigkeit verstanden werden. Aufgrund der Tatsache, dass es keine bundesweite Definition gibt, sind die wenigen existierenden statistischen Erhebungen zum Umfang von Wohnungs- und Obdachlosigkeit in deutschen Städten nicht miteinander vergleichbar. Eine Ausnahme bildet Nordrhein-Westfalen, das als einziges deutsches Bundesland seit 1965 nach einer einheitlichen Definition jährlich Wohnungslosenzahlen erhebt. Ein Antrag auf die Einführung einer bundesweiten Wohnungsnotfallstatistik wurde vom deutschen Bundestag bereits mehrfach abgelehnt¹.

In Ermangelung einer statistischen Grundlage berufen sich Literatur und Analysen zu diesem sozialen Problembereich auf Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., der zufolge im Jahr 2012 rund 414.000 Personen in Deutschland wohnungslos und circa 24.000 Personen obdachlos waren².

SOS - Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit

Im Kontext des Funktionswandels des öffentlichen Raumes erscheinen die Begriffe Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit, kurz SOS, immer wieder als handlungsleitende Maximen. Mit unermüdlischen Verweisen auf die besondere Bedeutsamkeit der öffentlichen Sicherheit und Ordnung für die Gewährleistung des Gemeinwohls werden Gesetze und Verordnungen erlassen, mit deren Hilfe die Ergreifung von Maßnahmen rechtlich legitimiert wird, die der Regulierung und Normierung bestimmter Verhaltensweisen dienen. Nicht selten sind davon insbesondere Menschen betroffen, denen ein nachteiliger Einfluss auf die Vermarktungsinteressen der Städte

¹ vgl. hierzu Bundestagsdrucksache 17/10414 (31.07.2012): Antwort der Bundesregierung. Einführung einer bundesweiten Wohnungsnotfallstatistik. Internetressource: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/104/1710414.pdf> (Stand aller Links: 05.03.2015).

² Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (01.08.2013): Schätzung der Wohnungslosigkeit in Deutschland 2003-2012. Internetressource: http://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/index.html.

zugeschrieben wird und die deshalb von den strategisch wichtigen öffentlichen Räumen ferngehalten werden sollen: „Obdachlose aber sind wie Graffiti und Taubenkot, kein Anblick, der zur Steigerung von Attraktivität und Kaufkraft beiträgt. [...] Sauberkeit, Sicherheit und Ordnung auf den Straßen sind die wichtigsten Ziele der Stadt Düsseldorf [...]. Hauptsache die Obdachlosen sind weg.“³ Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit fungieren dabei gleichzeitig als Begründung, Legitimierung und Ergebnis der Bemühung zur „Rückeroberung des öffentlichen Raumes“. Der öffentliche Raum ist demnach nicht nur die Bühne, auf der eine bestimmte Form der Repräsentativität inszeniert werden soll, er ist auch der Ort, an dem die Stadt ihren BürgerInnen zeigen kann (und muss), dass sie in der Lage ist Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit zu gewährleisten.

Die Kraft der Generalisierung

Nicht immer geht es bei der Gewährleistung von Sicherheit, Ordnung und Sauberkeit ausschließlich darum, das Wohlbefinden der BürgerInnen zu steigern bzw. die Aufenthaltsqualität in der Stadt für alle BewohnerInnen zu erhöhen. In der Diskussion um die Attraktivierung des öffentlichen Raumes und den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind »soziale Randgruppen« immer wieder ein zentrales Thema. In »etc.-Kategorien« zusammengefasst, geht es gleichzeitig um Obdachlose und Jugendliche, aber auch beispielsweise um TrinkerInnen, SkaterInnen, Suchtmittelabhängige und BettlerInnen. In Verbindung mit Zuschreibungen wie Armut, Verweigerung der gesellschaftlichen Integration, Faulheit, Kriminalität und mangelnder Selbstkontrolle, entsteht ein »assoziatives Konglomerat«, das es Medien und Politik⁴ ermöglicht, Angehörige von marginalisierten Randgruppen nicht nur als eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung *per se* erscheinen zu lassen, sondern auch als eine Bedrohung für fundamentale gesellschaftliche Wert- und Normvorstellungen. Dieses Phänomen wird bei obdachlosen Personen besonders deutlich, da sie häufig von der damit einhergehenden Mehrfachdiskriminierung betroffen sind.

Obdachlosigkeit als Gegenstand der öffentlichen Sicherheit

Im Rahmen der »Unterbringungspflicht«, sind deutsche Kommunen per Gesetz verpflichtet, Personen, die (1) unfreiwillig obdachlos sind, (2) den Wunsch äußern, eine Wohnung zu erhalten und sich (3) aus eigener Kraft nicht aus ihrer Lebenslage befreien können, eine menschenwürdige Unterkunft zur Verfügung zu stellen.⁵ Würde das bedeuten, dass die schätzungsweise 24.000 obdachlosen Personen in Deutschland freiwillig obdachlos sind? In Anbetracht der desolaten Lebensumstände und Gefahren, denen obdachlose Menschen im öffentlichen Raum ausgesetzt sein können, erscheint diese Erklärung wenig überzeugend. Wahrscheinlicher ist, dass die Kommunen nicht in der Lage sind, jeder Person eine Unterkunft zu verschaffen, die eine solche sucht.

Die Unterbringungspflicht ist Teil der kommunalen »Gefahrenabwehr«. Deren Ziel ist es, all diejenigen Gefahren abzuwehren, welche die polizeilichen Schutzgüter »öffentliche Sicherheit« und »öffentliche Ordnung« gefährden. Während der Rechtsbegriff der öffentlichen Sicherheit „die Unverletzlichkeit der geschriebe-

nen Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt“ umfasst, beschreibt »öffentliche Ordnung« „[d]ie Gesamtheit der geschriebenen und ungeschriebenen Regeln, deren Beachtung als unerlässlich für eine geordnetes Zusammenleben empfunden wird.“

tp.strato.com ^

Die selektive Wirkung allgemeingültiger Verordnungen

In Ergänzung zu den länderspezifischen SOGen erlassen zahlreiche Gemeinden und Kommunen sogenannte »Gefahrenabwehrverordnungen« (GAVen). Deren Geltungsbereich erstreckt sich auf ihr gesamtes Gebiet, also auch auf alle öffentlich zugänglichen Flächen⁶. Im Gegensatz zu SOGen, die ein Eingreifen der Ordnungsbehörden nur dann rechtfertigen, wenn eine konkrete Gefahr besteht, reicht bei GAVen das Vorliegen einer »abstrakten Gefahr«, d.h. „eine Sachlage, bei der erfahrungsgemäß und typischerweise mit hinreichender Wahrscheinlichkeit der Eintritt eines Schadens zu erwarten ist“.

Grundsätzlich gelten diese Beschlüsse für alle NutzerInnen des öffentlichen Raumes gleichermaßen. Allerdings beziehen sich einige Festlegungen innerhalb der GAV auf die Regulierung und Kontrolle konkreter Verhaltensweisen. Dazu zählt das Verbot im öffentlichen Raum zu übernachten, das Verbot im öffentlichen Raum



Foto: Sandra Schindlauer

seine Notdurft zu verrichten oder das Verbot städtisches Mobiliar zu zweckentfremden, indem es z.B. als Liegefläche genutzt wird. Obwohl obdachlose Personen nie explizit als Zielgruppe erwähnt werden, wird deutlich, dass sie im Vergleich zu nicht-obdachlosen BürgerInnen signifikant häufiger und besonders schwer von den genannten Regelungen betroffen sind.

Über die Erweiterung des Sicherheitsbegriffes

Während der Begriff der öffentlichen Ordnung u.a. aufgrund seiner Interpretationsoffenheit heftig umstritten ist⁷, fällt auf, dass der Begriff der öffentlichen Sicherheit bislang nur sehr wenig kritische Beachtung fand. Wie komplex die Bedeutung von Sicherheit sein kann, zeigen die theoretischen Gedanken von Zygmunt Bauman, der davon ausgeht, dass man den Sicherheitsbegriff in drei verschiedene Teilbereiche untergliedern kann: »certainty«, »safety« und

»security«⁸. Certainty beschreibt das Gefühl, auf Basis gesellschaftlicher Wert- und Normvorstellungen zu wissen, was man vom Gegenüber in der Interaktion zu erwarten hat (Erwartungssicherheit). Safety bezeichnet das Gefühl vor Bedrohungen, die den Körper gefährden könnten, geschützt zu sein (körperliche Unversehrtheit). Der dritte Teilbereich, security, bezieht sich auf die Gewissheit, dass die Welt und erlernte Standards stabil und zuverlässig sind (Weltbild). Sicherheit ist demzufolge ein Oberbegriff, dessen Teilbereiche sämtliche Ängste berühren. Im gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Diskurs verschwimmen diese Teilbereiche der Sicherheit zu einer Art Blackbox und begründen im städtischen Kontext gemeinsam das, was als »subjektives Unsicherheitsempfinden«⁹ beschrieben wird. Gleichzeitig können dadurch alle Verhaltensweisen und Personen, die eine Gefährdung einer dieser Teilbereiche darstellen, potentiell zu einem Thema der Sicherheit werden. Sicherheit wird auf diese Weise zu einem Label mit dem Verhaltensweisen oder Personen bei entsprechender Interessenlage und Definitionsmacht versehen werden können.

Obdachlosigkeit als Gegenstand der subjektiven Sicherheit

Nach einer Studie der Caritas pflegen nur vier Prozent der Deutschen persönliche Kontakte zu obdachlosen Menschen¹⁰. Es kann demzufolge davon ausgegangen werden, dass sich das Wissen über Obdachlosigkeit bei 96 Prozent der Deutschen primär aus den Darstellungen in Medien und Politik zusammensetzt. Ergänzt wird dieses Bild von persönlichen Beobachtungen, die die politisch-mediale Präsentation öffentlichkeitswirksamer Einzelfälle im Sinne einer »self-fulfilling prophecy«¹¹ reproduzieren und verstärken, indem sie sich das stereotype Bild vom »Obdachlosen an sich«, den man anhand äußerlicher Merkmale und Verhaltensweisen scheinbar gut erkennen kann, aneignen.

Die Begegnung mit obdachlosen Personen kann darüber hinaus subjektive Unsicherheitsgefühle auslösen. Diese Gefühle können als Ausdruck der Überforderung mit einer Lebensweise interpretiert werden, die den herrschenden Norm- und Wertevorstellungen zu widersprechen scheint. Aufgrund mangelnden Wissens und fehlender persönlicher Kontakte scheint es unmöglich, auf gesellschaftliche Konventionen und den vorhandenen Erfahrungsschatz zurückzugreifen. Das Verhalten und die Reaktionen obdachloser Personen sind vor diesem Hintergrund vermeintlich unvorhersehbar und werden als potentiell gefährlich eingestuft (security-Komponente). Die Folge sind subjektive Unsicherheitsgefühle, die weniger das Resultat einer Furcht um Leib und Leben sein dürften, sondern eines Verlustes der Erwartungssicherheit¹² (certainty-Komponente). Spätestens an dieser Stelle wird deutlich, dass es bei der Gewährleistung von Sicherheit ganz offensichtlich um mehr geht als nur den Schutz der körperlichen Unversehrtheit.

Welche Sicherheit ist denn nun gefährdet?

Allgemeine Verunsicherungen, deren Ursprung in der Empfindung liegen, dass ehemals stabile Grundpfeiler der Gesellschaft auf einem zunehmend wackeligen Fundament stehen, verstärken die beschriebenen Unsicherheitsgefühle. Dazu zählen die Deregulierung des Arbeitsmarktes, die Einkommensunsicherheiten auslösen, ebenso wie die zunehmende Privatisierung des Wohnungsmarktes, die steigende Mieten verursachen und die Kürzungen im sozialen Sicherungssystem, die zu einem steigenden Armutrisiko führen. Obwohl diese Unsicherheiten ständig präsent sind, mangelt es ih-

nen oft an konkreten Indikatoren. Darüber hinaus scheinen sie durch Ursachen bedingt, die außerhalb der eigenen Kontrolle liegen. Ohne eine Möglichkeit zu sehen, Einfluss zu üben, entsteht eine grundsätzliche Anspannung. Um diese Spannung zu lösen, d.h. um diffuse Unsicherheiten »benennbar, kommunizierbar, bearbeitbar und manchmal sogar handhabbar [zu machen]«¹³, tendieren Menschen dazu, ihre Ängste zu projizieren. Obdachlose Personen können in diesem Kontext als die Verkörperung eines Worst-Case-Szenarios verstanden werden. Dieser Umstand alleine kann bereits dafür sorgen, dass durch den Anblick obdachloser Personen unwillkürlich verunsichernde Assoziationen geweckt werden. Darüber hinaus, stellt die Tatsache, dass deutsche StaatsbürgerInnen überhaupt obdachlos werden können, die Gefährdung eines Weltbildes dar, in dem man von der Zuverlässigkeit des sozialen Sicherungssystems in Deutschland überzeugt ist (safety-Komponente).

Obdachlose Personen bieten demzufolge Anknüpfungspunkte an alle drei von Bauman identifizierten Teilbereiche von Sicherheit. Da eine Kontrolle und Verdrängung obdachloser Personen nicht nur subjektiven Unsicherheitsgefühlen Abhilfe leistet, sondern auch von Vorteil für die Vermarktungsinteressen der Städte ist, können obdachlose Menschen verhältnismäßig einfach und ohne kritisch hinterfragt zu werden, mit dem Label Sicherheitsrisiko versehen werden.

³ Neue Rheinische Zeitung v. 13.03.1997, 21.
⁴ Zur Dynamik von Medien und Politik vgl. Sebastian Scheerer, Der politisch-publizistische Verstärkerkreislauf. Zur Beeinflussung der Massenmedien im Prozess strafrechtlicher Normgenese, Kriminologisches Journal, 1978, 223 ff.
⁵ Georg Huttner, Die Unterbringung Obdachloser durch die Polizei- und Ordnungsbehörden. Darstellung, 4. Aufl. 2007, 12.
⁶ vgl. etwa § 74 Satz 1 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung.
⁷ vgl. zum Begriff etwa Dieter Kugelmann, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., 2012, 89 ff.
⁸ Zygmunt Bauman, In Search of Politics, 2000, 17.
⁹ vgl. zur kritischen Auseinandersetzung mit dem Sicherheitsbegriff: Susanne Krasmann u.a., Die gesellschaftliche Konstruktion von Sicherheit. Zur medialen Vermittlung und Wahrnehmung der Terrorismusbekämpfung, Schriftenreihe Forschungsforum Öffentliche Sicherheit, Nr. 13, 2014. Internetressource: http://www.sicherheit-forschung.de/schriftenreihe/sr_v_v/sr_13.pdf?1394196333.
¹⁰ Barbara Frank-Landkammer, Caritas und »Menschen am Rande« - wie werden sie gesehen?, Neue Caritas, 2008, 12.
¹¹ Robert K. Merton, The Self-Fulfilling Prophecy, Antioch Review, 1948, 193 ff.
¹² vgl. zur Kriminalität obdachloser Personen: Michael Levittan, The History of Infanticide: Exposure, Sacrifice, and Femicide, in: Angela Browne-Miller, Violence and Abuse in Society. Understanding a Global Crisis. Vol. 1 Fundamentals, Effects and Extremes, 2012, 83 ff.
¹³ Helmut Hirtenlehner, Kriminalitätsfurcht — Ausdruck generalisierter Ängste und schwindender Gewissheiten? Untersuchung zur empirischen Bewährung der Generalisierungsthese in einer österreichischen Kommune, KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 2006, 310.

Den Wald vor lauter Bäumen erkennen

Obdachlosigkeit ist weder eine Straftat noch eine Ordnungswidrigkeit. Die Ergreifung rechtlicher Maßnahmen gegen obdachlose Personen entbehrt daher jeglicher rechtlicher Grundlage. Mit dem Erlass von GAVen haben sich die Städte jedoch ein Instrument geschaffen, das es ihnen ermöglicht, ohne direkte Bezüge zu obdachlosen Personen herzustellen, Verhaltensweisen zu regulieren, die das Resultat eines Lebens ohne menschenwürdige Unterkunft sind.

Ohne aktiv zwischen subjektiven Unsicherheitsgefühlen und objektiver Gefährdung der Sicherheit zu unterscheiden, erscheinen obdachlose Personen als eine diffuse Bedrohung des subjektiven Sicherheitsempfindens. Unterstützt durch (1) die scheinbare



Sascha Kohlmann / CC-Lizenz: by

Geringfügigkeit der Maßnahmen, (2) das Ausbleiben einer expliziten Erwähnung obdachloser Personen, (3) die Tatsache, dass die Mehrheit der Bevölkerung von den verhaltensregulierenden Maßnahmen nicht betroffen ist, (4) den Umstand, dass einige Verbote eine logische Erfordernis aufweisen und (5) einen gesellschaftlichen Diskurs, der die Schuldfrage der Obdachlosigkeit mit der Eigenverantwortung der Betroffenen beantwortet, erscheinen die jeweiligen verhaltensregulierenden Maßnahmen als Einzelfälle mit geringen Auswirkungen und ohne Zusammenhang. Dadurch wurde es möglich, obdachlose Menschen von Personen, deren Sicherheit bzw. Rechtsgüter akut gefährdet sind und die deshalb im Rahmen der Unterbringungspflicht geschützt werden müssen, zu Personen zu machen, die eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit darstellen und deren Verhaltensweisen deshalb reguliert werden müssen.

Plädoyer für die Übernahme von Verantwortung

Angesichts der gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen wäre es hypokritisch, die Kommunen alleine für diese Entwicklung verantwortlich zu machen; denn soziale Problemlagen sind nicht selten das Resultat von Entscheidungen, die auf Regierungsebene getroffen wurden und dann auf kommunaler Ebene in Erscheinung treten (so z.B. der Rückzug des Staates aus dem sozialen Wohnungsbau). Im Hinblick auf Obdachlosigkeit wird dieses Phäno-

men besonders deutlich: Der Staat gibt seine Zuständigkeit für die Beseitigung von Obdachlosigkeit an die Kommunen ab. Da die Kommunen dieser Aufgabe nicht gewachsen sind, versuchen sie dieses gesamtgesellschaftliche Problem, zu lösen, indem sie einerseits eine soziale Ausgrenzungsrhetorik¹⁴ befördern, die die Schuldfrage der Obdachlosigkeit individualisiert und andererseits versuchen, ihre Unfähigkeit unter dem Deckmantel des Schutzes der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verschwinden zu lassen.

Der Erlass von GAVen kann demzufolge auch als Ausdruck der Überforderung der Städte im Spannungsfeld zwischen Vermarktungsdruck, der Beseitigung sozialer Missstände und der Absenz staatlicher Regulierung interpretiert werden. Die daraus entstehenden Konsequenzen sind nicht nur für die Lebenswelt obdachloser Personen fatal. Die erfolgreichen Versuche zur Regulierung,

Verdrängung und Unsichtbarmachung obdachloser Personen stehen vielmehr stellvertretend für einen Idealismus, bei dem die Metamorphose des öffentlichen Raumes von einem Ort bedingungsloser Diversität zu einer Visitenkarte finanzkräftiger AkteurInnen, den Ausschluss all derjenigen legitimiert und rechtfertigt, die nicht in der Lage sind, zum städtischen Wohlstand beizutragen oder an ihm teilzuhaben.

Sandra Schindlauer ist Diplom-Geographin und promoviert zurzeit zum Thema „Strategischer Umgang mit obdachlosen Personen im öffentlichen Raum deutscher Großstädte“.

Weiterführende Literatur

Volker Eick / Jens Sambale / Eric Töpfer, Kontrollierte Urbanität: Zur Neoliberalisierung städtischer Sicherheitspolitik, 2007.

Markus Thiel, Die Entgrenzung der Gefahrenabwehr, 2011.

Claus-C. Wiegandt (Hrsg.), Öffentliche Räume – öffentliche Träume. Zur Kontroverse über die Stadt und die Gesellschaft, 2. Aufl., 2011.

¹⁴ vgl. hierzu Bernd Dollinger / Henning Schmidt-Semisch, Mit dem Hochdruckreiniger gegen soziales Elend? Zur Einleitung, in: Bernd Dollinger / Henning Schmidt-Semisch, Gerechte Ausgrenzung? Wohlfahrtsproduktion und die neue Lust am Strafen, 2011, 11 ff.